

## POLICY ADVICE AND POLITICAL CONSULTING

Herausgeber/innen: **Prof. Dr. Andrea Römmele**, Hertie School of Governance, Berlin (Geschäftsführende Herausgeberin), E-Mail: roemmele@hertie-school.org | **Dr. Svenja Falk**, Accenture Research, Berlin, Germany, E-Mail: svenja.falk@accenture.com | **PD Dr. Martin Thunert**, Center for American Studies, Universität Heidelberg, E-Mail: mthunert@hca.uni-heidelberg.de

Beirat: **Prof. Dr. h.c. Roland Berger**, Roland Berger Strategy Consultants | **Vito Cecere**, Auswärtiges Amt | **Prof. Dr. Jobst Fiedler**, Hertie School of Governance | **Prof. Dr. Dietmar Fink**, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg | **Prof. Dr. Justus Haucap**, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf | **Dr. Christian Humborg**, Transparency International Deutschland e.V. | **Nikolaus Huss**, Politik Kommunikation | **Prof. Dr. Dr. Karl-Rudolf Korte**, Universität Duisburg-Essen | **Prof. Dr. Sabine Kropp**, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer | **Prof. Dr. Martin Lendi**, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich | **Prof. Dr. Miriam Meckel**, Universität St. Gallen | **Prof. Dr. Ferdinand Müller-Rommel**, Leuphana Universität Lüneburg | **Dr. Leonard Novy**, Institut für Medien- und Kommunikationspolitik | **Cem Özdemir**, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | **Anke Plättner**, Westdeutscher Rundfunk | **Peter Radunski**, MSL Group | **PD Dr. Dieter Rehfeld**, FH Gelsenkirchen | **Prof. Volker Riegger**, logos Holding AG | **Prof. Dr. Stefan A. Schirm**, Ruhr-Universität Bochum | **Dr. Rolf Steltemeier**, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung | **Cornelius Winter**, de´ge´pol

Redaktion: **Henrik Schober**, M.A. (Chefredakteur) | **Andreas Hoffelder**, Dipl. Sozwiss. (Stellvertretender Chefredakteur) | **Yann Lorenz**, M.A. | **Dirk von Schneidermesser**, M.A.

Kontakt: Zeitschrift für Politikberatung (ZPB), c/o Henrik Schober, M.A., Hertie School of Governance, Quartier 110, Friedrichstraße 180, 10117 Berlin, Telefon: +49 - 30 / 25 92 19 338, E-Mail: schober@hertie-school.org

## Politikberatung im Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit und Relevanz: Der Nationale Normenkontrollrat

Sylvia Veit, Markus Heindl

### Kernaussagen

Der 2006 als unabhängiges Kontroll- und Beratungsgremium eingerichtete Nationale Normenkontrollrat (NKR) soll die Bundesregierung beim Abbau von Bürokratie und bei der besseren Rechtsetzung unterstützen. Beim NKR handelt es sich um eine neuartige Form der Organisation von Politikberatung in der BRD: Einerseits besitzt der NKR ein hohes Maß an formaler Unabhängigkeit, andererseits ist er eng in das regierungsinterne Verfahren der Gesetzesvorbereitung eingebunden und wird im Prozess der Ressortabstimmung wie ein Bundesministerium behandelt. Das Erkenntnisinteresse des Beitrags richtet sich auf die Frage, wie der NKR seine Legitimität im Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit und Relevanz sicherstellt. Auf Basis einer strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse von Experteninterviews und NKR-Berichten wird gezeigt, dass die Entwicklung eines kooperativen Arbeitsverhältnisses zu den Ressorts eine wesentliche Voraussetzung für eine produktive Beratungstätigkeit des NKR war. Die Inkorporierung des NKR in bürokratische Koordinationsverfahren und Mechanismen der Konfliktlösung führte jedoch auch zu einer geringen Sichtbarkeit des NKR nach außen und einer relativ schwachen Verhandlungsmacht gegenüber den Ressorts. Mit der Mandatsausweitung des NKR im Jahre 2011 hat die Bezugnahme auf methodische Vorgaben zur Abschätzung von Kostenfolgen als Legitimitätsquelle an Bedeutung verloren, gleichzeitig haben sich neue Handlungsfelder für den Erfolgsnachweis des NKR (Output-Legitimation) eröffnet.

## 1 Einleitung

Die Formen und Strukturen der Politikberatung<sup>1</sup> der deutschen Bundesregierung sind bekanntlich zahlreich und vielgestaltig (vgl. u.a. Weingart & Lentsch, 2008; Murswieck, 2008; Falk & Römmele, 2009). Dementsprechend werden in der Literatur auch eine Vielzahl möglicher Funktionen der Politikberatung beschrieben, wobei nach Weingart und Lentsch (2008, S. 28ff.) problembezogene Funktionen (z.B. Frühwarnung, Problemanalyse, Erarbeitung von Handlungsempfehlungen) von politischen Funktionen (z.B. Feigenblattfunktion, Mobilisierungsfunktion, Konsensbildungsfunktion) zu differenzieren sind. Unabhängig davon, welche dieser Funktionen einen konkreten Beratungsprozess dominiert, wird als generelles Ziel von Politikberatung die Erhöhung der Legitimation politischer Entscheidungen „durch den Bezug auf gesichertes und in der Wissenschaft konsentiertes Wissen“ (Weingart, 2006, S. 36) betont. Allerdings kann wissenschaftlich informierte Politikberatung nicht nur die Legitimation und Akzeptanz von Entscheidungen befördern, sondern auch dazu dienen, Entscheidungen zu verhindern oder zu vertagen (also Nicht-Entscheidungen zu legitimieren) oder politische Verantwortung an Dritte zu delegieren. Politikberatung ist also im Kern auf ein Ziel – die Legitimation politischer Macht – gerichtet (s.a. Falk, Römmele, und Thunert, 2007, S. 326).

Dieses Ziel kann nur dann erreicht werden, wenn auch das Beratungsarrangement selbst Legitimität besitzt. Für interne Organisationsformen der Politikberatung – z.B. die Beratung der Bundesregierung durch Ressortforschungseinrichtungen (Süssmilch, 2011; Bach & Döhler, 2012) – ist dies aufgrund der Institution der Ministerverantwortlichkeit, die über Weisungsrechte und hierarchische Organisation abgesichert wird, unproblematisch. Diese Legitimitätsquellen stehen für externe Beratungsformen wie Sachverständigenräte, Beiräte oder ad-hoc Kommissionen nicht zur Verfügung. Diese beziehen ihre Legitimität deshalb im Allgemeinen aus zwei Quellen: Erstens wird über die formale institutionelle Gestaltung der Beratungsarrangements eine klare Trennung der Kompetenzbereiche von Beratern und Beratenen vorgenommen. Zweitens wird die herausgehobene Stellung von Beratungsgremien durch bestimmte Mechanismen der Selektion der Mitglieder gerechtfertigt: Bei wissenschaftlichen Beratungsgremien ist meist die formale Position im Wissenschaftssystem ausschlaggebend, bei gemischt besetzten Gremien hingegen können beispielsweise Vorschlagsrechte von Verbänden oder Parteien Legitimitätsquellen darstellen.

Ausgehend von diesen Überlegungen zu den Legitimitätsquellen externer Politikberatung beschäftigt sich dieser Beitrag mit dem im Jahr 2006 eingerichteten Nationalen Normenkontrollrat (NKR). Der NKR ist ein unabhängiges Kontroll- und Beratungsgremium, das die Bundesregierung beim Abbau von Bürokratie und bei der besseren Rechtsetzung unterstützen soll. Beim NKR handelt es sich um eine innovative Form der Organisation von Politikberatung in der BRD: Einerseits besitzt der NKR – wie dies auch für andere Sachverständigenräte üblich ist – ein hohes Maß an formaler Unabhängigkeit.

Andererseits ist der NKR eng in das regierungsinterne Verfahren der Gesetzesvorbereitung eingebunden und wird im Prozess der Ressortabstimmung wie ein Bundesministerium behandelt. Diese obligatorische Einbindung in den Prozess der Politikformulierung in der Exekutive ist für ein unabhängiges, mit externen Experten besetztes Sachverständigen-gremium ganz und gar neu. Gleichzeitig ist der NKR ein Gremium, welches nicht primär mit Wissenschaftlern besetzt ist, sondern dessen zehn Mitglieder ganz unterschiedliche professionelle Prägungen und Erfahrungen besitzen. Die beiden üblichen Legitimationsquellen externer Politikberatung sind also für den NKR kaum aktivierbar: Durch die verfahrensmäßige Einbindung in das regierungsinterne Abstimmungsverfahren im Gesetzgebungsprozess ist das dezisionistische Trennmodell (Lompe, 2006) nur schwer glaubwürdig zu vertreten. Unabhängigkeit und Fachwissen werden zudem nicht durch die üblichen Mechanismen der Mitgliederselektion abgesichert.

Im Zentrum dieses Beitrags steht die Frage danach, wie der NKR seine Legitimität absichert und inwiefern es dem NKR gelingt, sich trotz der verfahrensmäßigen Einbindung in die ministerielle Politikformulierung glaubwürdig als unabhängiges Beratungsgremium zu positionieren. Wir argumentieren, dass im Falle des NKR dabei zwei Legitimitätsquellen von besonderer Bedeutung sind: (1) Die Glaubwürdigkeit der Empfehlungen des NKR wird durch die Bezugnahme auf eine klar definierte und detailgenau fixierte Methodik zur Abschätzung von Bürokratiekosten für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung (das Standardkosten-Modell, kurz: SKM) sowie durch methodische Vorgaben zur Abschätzung des mit neuen Gesetzen verbundenen Erfüllungsaufwandes sichergestellt. (2) Wegen seiner schwach ausgeprägten Input-Legitimation ist es für den NKR wichtig sich über die Ergebnisse seiner Arbeit zu legitimieren (Output-Legitimation). Ein ‚Erfolgsnachweis‘ wird jedoch für den NKR zunehmend schwieriger, da die Bundesregierung Ende 2011 bereits eine Reduzierung der durch Bundesrecht verursachten Bürokratiekosten für die Wirtschaft um 22% gegenüber dem Bestand von 2006 (National Normenkontrollrat [NKR], 2012, S. 69) erreicht hatte.

Die Fallstudie basiert auf einer Auswertung der Jahresberichte des NKR sowie auf 17 leitfadengestützten, teilstrukturierten Experteninterviews mit Beamten aus acht Bundesministerien, dem Bundeskanzleramt und dem Sekretariat des NKR sowie mit NKR-Mitgliedern. Die Interviews wurden in zwei Untersuchungsphasen durchgeführt. Fünf Interviews fanden zwischen 2007 und 2009 statt,<sup>2</sup> als sowohl das Rollenverständnis des NKR als auch die Art und Weise der Zusammenarbeit mit den Ressorts noch wenig gefestigt waren. Wei-

- 1 Im Folgenden wird der Begriff der Politikberatung synonym zur Policy-Beratung verwendet. Damit sind alle Formen der „institutionalisierten Lieferung wissenschaftlicher Informationen an politisch Handelnde“ (Thunert, 2001, S. 224) gemeint, die dem Ziel der „Herstellung einer rationalen, d.h. problemlösungsfähigen Politik“ (Mayntz, 2009, S. 5) dienen und nicht auf die Durchsetzung gesellschaftlicher Partikularinteressen gerichtet sind.
- 2 Die Interviews wurden im Rahmen eines gemeinsamen Forschungsprojektes von Bastian Jantz und Sylvia Veit zur Steuerung von Querschnittspolitik durchgeführt (Jantz & Veit, 2011).

tere zwölf Interviews wurden in einer späteren Phase der Institutionalisierung zwischen Mai und Oktober 2012 durchgeführt. Zu dieser Zeit war der NKR bereits ein etablierter Akteur der Entbürokratisierungspolitik der Bundesregierung und es hatten sich zahlreiche Routinen der Zusammenarbeit mit den Ressorts herausgebildet. Die Interviews wurden persönlich oder telefonisch durchgeführt. Sie dauerten zwischen 30 und 90 Minuten und wurden transkribiert. Die Auswertung von NKR-Berichten und Interviews erfolgte mittels einer strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse (Mayring, 1990, S. 79). Hierbei wurden die Aussagen der Interviewpartner in einem ersten Schritt in ein im Vorfeld theoriegeleitet gebildetes Kategorienschema (Hauptkategorien waren z.B. Verständnis von Funktion und Rolle; Bezugnahme auf die Methodik des Standardkosten-Modells; zeitliche Strukturierung des Beratungsprozesses; Interaktionsanlässe) eingeordnet und in einem zweiten Schritt auf der Zeitdimension verortet. Ergänzend wurden selektiv weitere Dokumente (z.B. SKM-Leitfaden, wissenschaftliche Publikationen, Medienberichte) hinzugezogen, um den institutionellen Kontext der Arbeit des NKR zu rekonstruieren und Interview- sowie Berichtsaussagen<sup>3</sup> zu validieren. Darüber hinaus wurden 273 Regelungsentwürfe der Bundesregierung aus dem Jahr 2012 und 429 Regelungsentwürfe aus den Jahren 2007 bis 2009<sup>4</sup> mit Blick auf die Kalkulationen von Bürokratiekosten und Erfüllungsaufwand durch die Ressorts und die Inhalte der Stellungnahmen des NKR ausgewertet.

Im Folgenden wird zunächst das der Fallstudie zugrunde liegende theoretische Konzept der Politikberatung als Grenzarbeit erläutert, welches die Basis für die Entwicklung des Kategorienschemas für die qualitative Inhaltsanalyse bildete. Anschließend werden die wesentlichen Merkmale des institutionellen Kontexts herausgearbeitet, bevor im vierten Teil dieses Aufsatzes auf Basis der Interviews und der Dokumentenanalysen untersucht wird, wie sich die Arbeitsbeziehungen zwischen NKR und den Ressorts im Zeitverlauf entwickelten und wie der NKR seine Legitimität absichert. Im abschließenden Diskussionsteil werden die Ergebnisse der Einzelfallstudie im Lichte der theoretischen Vorüberlegungen reflektiert.

## 2 Politikberatung als Grenzarbeit

Die dem dezisionistischen und dem technokratischen Modell der Politikberatung (Habermas, 1968; Lompe, 2006) inhärente Annahme linearer Beziehungen zwischen Beratern und Beratenen wird in der politikwissenschaftlichen und wissenssoziologischen Literatur zur Politikberatung vielfach kritisiert (Weingart, 2001; Rüb & Straßheim, 2012; Korinek & Veit, 2013): Weder ist davon auszugehen, dass wissenschaftliche Expertise gleichsam ungefiltert politische Entscheidungen determiniert, noch können politische Entscheidungen heute gänzlich ohne Rückgriff auf Sachverstand und rationale Argumente getroffen werden. Stattdessen kommt es der Realität näher, wenn Politikberatung als ein Prozess der Koproduktion von Beratungswissen verstanden wird (Jasanoff, 1990; Hoppe, 2005). Diese Koproduktion äußert sich zum einen

darin, dass Problemdefinitionen und Fragestellungen, Interpretationen des vorhandenen Wissensbestandes, Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sowie mögliche Lösungsalternativen in Politikberatungsprozessen Gegenstand interaktiver Aushandlungsprozesse sind (Czerwick, 2011, S. 153). Zum anderen betont das Verständnis von Politikberatung als Koproduktion, dass die jeweiligen Rollen von Beratern und Beratenen keineswegs von vornherein feststehen, sondern im Beratungsprozess ausgehandelt werden. In diesen Aushandlungsprozessen findet eine Verständigung über die rhetorisch klaren, praktisch jedoch oft nur schwer zu bestimmenden Kompetenzgrenzen zwischen Politikberatern und politischen Entscheidern statt.

Diese Aushandlungsprozesse über Kompetenzgrenzen und die konkrete Zusammenarbeit im Beratungsprozess werden im Folgenden in Anlehnung an Gieryn (1983) als „Grenzarbeit“ bezeichnet (Halffman, 2005; Hoppe, 2005; Korinek & Veit, 2013). Kern des wissenssoziologischen Konzeptes der Grenzarbeit (*boundary work*) ist die Annahme, dass Grenzen – etwa zwischen verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen, zwischen Wissenschaft und Politik oder zwischen Politik und Verwaltung – nicht aufgrund bestimmter objektiver Tatsachen gegeben sind und erkannt werden können, sondern strategisches Verhalten der Akteure diese Grenzverläufe erst in einem Aushandlungsprozess definiert. Im Zuge entsprechender Aushandlungsprozesse verfolgen die beteiligten Akteure ihre institutionellen Eigeninteressen, sind also in aller Regel darauf bedacht, ihren Kompetenz- und Einflussbereich sowie die eigene Autonomie zu bewahren (Grenzarbeitsstrategie des Autonomieerhalts) oder auszuweiten (Grenzarbeitsstrategie der Expansion) (Korinek & Veit, 2013). Mit anderen Worten: Im Prozess der Institutionalisierung werden Praktiken der Politikberatung mit dem Ziel des eigenen Legitimitätserhalts ausgehandelt.

Wir gehen folglich davon aus, dass sich die etablierten Muster der Arbeitsteilung zwischen dem NKR und den Ministerien in einem Prozess der Institutionalisierung herausgebildet haben, welcher durch empirisch zu beobachtende Aushandlungen der wechselseitigen Rollen, Kompetenzen und der informellen Regeln der Zusammenarbeit geprägt war. Der formale institutionelle Kontext steckt dabei den Rahmen ab, innerhalb dessen diese Aushandlungsprozesse stattfinden: Er übt eine ermöglichende oder beschränkende Wirkung auf die Grenzarbeitsstrategien der Akteure aus (Mayntz & Scharpf, 1995). Insofern verhält sich der gegebene institutionelle Kontext hinsichtlich der zu beobachtenden Interaktionen wie ein Filter, der die verfügbaren Strategien und Handlungsoptionen absteckt (Korinek & Veit, 2013). Dabei ist es jeweils eine empirische Frage, wie der institutionelle Rahmen beschaffen

3 Aus den Jahresberichten des NKR können Kontinuitäten und Veränderungen in der Eigendarstellung des Rates abgelesen werden.

4 Die erste Datenerhebungsphase wurde von Sylvia Veit und Kai Wegrich durchgeführt, um die Implementation der Bürokratiekostenabschätzung mit dem SKM durch die Bundesressorts zu evaluieren. Für die zweite Erhebungsphase wurde dieselbe Methodik (mit Anpassungen an die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen) verwendet.

ist und welche Konsequenzen sich aus einem solchen Setting für die Akteure ergeben. Im nächsten Abschnitt soll deshalb zunächst erläutert werden, in welchen institutionellen Kontext die Politikberatung durch den NKR eingebettet ist und welchen formalen Regeln die Tätigkeit des NKR unterliegt.

### 3 Der institutionelle Kontext: Gesetzesentwicklung in der Exekutive

Die Formulierung und Koordinierung von Gesetzentwürfen gehört zu den Hauptfunktionen der deutschen Ministerialbürokratie. Von allen Gesetzesinitiativen auf der Bundesebene stammen rund 70 Prozent aus der Feder von Ministerialbeamten (Deutscher Bundestag, 2010; Veit, 2010, S. 43). Für die wesentliche Rolle der Ministerialbürokratie im Prozess der Politikformulierung und Konsensfindung (Sauer, 2000, S. 287; Schnapp, 2004) lassen sich verschiedene Gründe anführen. Erstens ist in parlamentarischen Regierungssystemen wie dem der Bundesrepublik die Regierung untrennbar mit den Mehrheitsfraktionen im Parlament verflochten. Deshalb werden selbst Gesetzentwürfe, die formal von den Regierungsfractionen in das Parlament eingebracht werden, nicht selten von Beamten in den Ministerien ausgearbeitet. Zweitens verfügt die Legislative über deutlich geringere personelle und finanzielle Ressourcen zur Vorbereitung politischer Programme und Maßnahmen als die Regierung. Während in den Bundesministerien rund 17.350 Beamte und Angestellte tätig sind (Deutscher Bundestag, 2011), zählt die Bundestagsverwaltung 2.400 Stellen, welche noch durch 870 Fraktionsmitarbeiter ergänzt werden (Deutscher Bundestag, 2010 a). Das personelle Übergewicht der Exekutive über die Legislative wird noch deutlicher, wenn man bedenkt, dass neben den Beschäftigten in den Ministerien nahezu 17.000 Mitarbeiter in regierungseigenen Forschungseinrichtungen (Phillips, 2011, S. 15) tätig sind. Eine Vielzahl von Beratungsgremien sowie erhebliche Ressourcen zur Durchführung von Auftragsforschung (Döhler, 2012) verstärken den Wissensvorsprung der Regierung gegenüber dem Parlament zusätzlich.

Bürokratisches Einflusspotential in der Politikformulierung ist nicht nur durch den schlichten quantitativen Ressourcenvorsprung der Exekutive zu erklären, sondern beruht auch auf dem bereits von Max Weber hervorgehobenen Fach- und Dienstwissen der Verwaltung: In den Referaten der Ministerien wird über viele Jahre hinweg hoch spezialisierter Sachverstand in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen angesammelt und vorgehalten. Minister wie Parlamentspolitiker (Stichwort: Formulierungshilfen) greifen zur Umsetzung ihrer politischen Zielvorstellungen auf diese Expertise zurück, um politische Ziele und grobe Programmvorstellungen in konkrete Regelungsentwürfe zu transformieren. Hierbei handelt es sich keinesfalls um schlichte Schreibearbeit, sondern die Formulierung entsprechender Entwürfe geht mit dem Vergleich und der Auswahl von möglichen Alternativen, mit der Konsultation von Verbänden und Interessengruppen und mit der Lösung von Konflikten einher. Gleichzeitig konzentriert sich die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger

meist nur auf wenige Themen. Auf diese Weise erhält die Ministerialbürokratie inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten bei der Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs, deren Umfang je nach Aufmerksamkeitsgrad von Politik und Medien variiert (Tils & Smeddinck, 2002).

Innerhalb der Bundesregierung besitzen die zuständigen (federführenden) Ministerien aufgrund des in Art. 65 GG verankerten Ressortprinzips wesentliche Entscheidungsbefugnisse im Prozess der Politikformulierung. Zwar kommt der Kanzlerin die Richtlinienkompetenz für die Regierungsgeschäfte zu, doch diese ist zum einen kein für den Alltag bestimmtes Instrument und zum anderen verfassungsrechtlich nicht dem Ressortprinzip übergeordnet, sondern diesem gleichgestellt. Ein Ausdruck des starken Ressortprinzips ist die Dominanz „negativer Koordination“ (Scharpf, 1972) in der Interaktion der Ministerien untereinander. „Negative Koordination“ meint dabei nichts anderes, als dass das federführende Ressort seinen Referentenentwurf zunächst inhaltlich weitgehend ausformuliert und erst in einem zweiten Schritt in die Ressortabstimmung mit den anderen Ministerien und sonstigen zu konsultierenden Kreisen eintritt. Ein Ausfluss des Ressortprinzips ist auch die Tatsache, dass das federführende Ministerium bei der Auswahl der anzuhörenden Verbände sowie des Zeitpunkts und des Umfangs solcher Beteiligungen große Freiheitsgrade besitzt. Auftretende Konflikte zwischen den Ressorts können im Rahmen des Politikformulierungsprozesses entlang der Hierarchie „nach oben gespielt“ werden. Strittige Punkte, welche nicht im Zuge von Verhandlungen auf der Arbeitsebene (also auf Referatsebene) beigelegt werden können, werden anschließend auf der Ebene der Abteilungsleiter und gegebenenfalls zwischen den Staatssekretären oder Ministern ausgeräumt. In aller Regel können Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesministerien auf diese Weise vor der Kabinettsbefassung ausgeräumt werden – formale Kampfabstimmungen im Kabinett sind dagegen so gut wie unbekannt. Damit einher geht auch eine weitgehende Intransparenz bezüglich des konkreten Verlaufs von Konfliktlösungsprozessen innerhalb der Regierung (Veit, 2010, S. 42ff).

Der regierungsinterne Politikformulierungsprozess von der Erstellung des ersten Entwurfs bis zur Kabinettsentscheidung – das sogenannte „innere Gesetzgebungsverfahren“ (Kleemann & Gebert, 2009, S. 161) – wird neben den genannten Strukturprinzipien und Praktiken von der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) geformt. Die GGO bestimmt, welche Akteure im Gesetzgebungsverfahren innerhalb der Exekutive zu welchem Zeitpunkt involviert sind. Neben den übrigen betroffenen Ministerien hat ein federführendes Ressort regelmäßig die kommunalen Spitzenverbände, die Bundesländer sowie Interessenverbände im Zuge der Entwurfsarbeit zu konsultieren. Daneben bestimmt die GGO auch, welche formalen Elemente ein Gesetzentwurf aufzuweisen hat; zu diesen Elementen zählen (a) ein kurzes, maximal zwei Seiten langes, Vorblatt zum Gesetzentwurf, (b) der Entwurfstext selbst sowie (c) eine ausführliche Begründung

der ausgewählten Regelung. Seit Dezember 2006 verlangt die GGO, dass die Bundesministerien die mit einem Gesetzentwurf einhergehenden Bürokratiekosten für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung ermitteln und darstellen müssen. Die Einführung dieser neuen GGO-Vorschrift war Folge des im April 2006 verabschiedeten „Regierungsprogramms für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ sowie des im August 2006 beschlossenen „Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates“ (NKRK).

#### 4 Rechtsbasis und formale Organisation des NKR

Eine zentrale Aufgabe des im September 2006 erstmals berufenen Nationalen Normenkontrollrates besteht darin, Gesetzes- und Verordnungsentwürfe der Bundesministerien, Entwürfe für allgemeine Verwaltungsvorschriften und Vorarbeiten für Rechtsakte der Europäischen Union im Hinblick auf die Einhaltung der Grundsätze einer standardisierten Bürokratiekostenmessung zu überprüfen. Bürokratiekosten werden dabei definiert als Kosten, „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 und Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln“ (§ 2 Abs. 2 NKRK). Typische Beispiele für Informationspflichten sind anzufertigende Statistiken, Formulare oder Berichtspflichten.

Seit 2011 müssen Bundesministerien jedoch nicht mehr nur die Bürokratiekosten, sondern den gesamten mit einem Gesetzentwurf einhergehenden Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft sowie die Verwaltung ausweisen (§ 44 Abs. 4 GGO). Der Erfüllungsaufwand umfasst neben den Bürokratiekosten sämtliche Kosten, die den Adressaten aus den inhaltlichen Vorgaben einer Regelung entstehen (§ 2 Abs. 1 NKRK). Der Zweck einer Darstellung des Erfüllungsaufwandes besteht nicht nur in der Herstellung von Transparenz über die Kostenfolgen des Regelungsvorhabens, sondern auch darin, ein Nachdenken über bürokratiearme Alternativen anzuregen und auf diese Weise den Erfüllungsaufwand möglichst gering zu halten. Der Prüfauftrag des NKR erstreckt sich somit seit 2011 auf die Darstellung des gesamten Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und öffentliche Verwaltung im Hinblick auf deren Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit sowie auf die Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft, insbesondere für mittelständische Unternehmen (§ 1 Abs. 3 NKRK).

Verantwortlich für die Ermittlung und nachvollziehbare Darstellung der Bürokratiekosten und des Erfüllungsaufwandes ist das jeweils federführende Ressort. Dieses hat laut GGO im Vorblatt und in der Begründung eines jeden Gesetzentwurfes diese Aspekte transparent und verständlich darzulegen. Ohne eine Ausweisung des Erfüllungsaufwandes gelangt ein Entwurf nicht zur Kabinettsreife – es handelt sich mithin um eine obligatorische, nicht zu umgehende Pflicht des

federführenden Ministeriums. Methodische Orientierung bei der Durchführung dieser Kostenkalkulationen bietet eine detaillierte Handreichung der Bundesregierung, die erstmals 2007 als „Leitfaden für die ex ante Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell“ (Bundeskanzleramt, 2007) veröffentlicht wurde. Für die erweiterten Anforderungen einer Abschätzung des gesamten Erfüllungsaufwandes wurde ebenfalls ein Leitfaden erstellt (Statistisches Bundesamt, 2011).

Hauptargument für die Einrichtung des NKR war es, die Pflicht der Ressorts zur Abschätzung der Bürokratiekosten einfordern und die Plausibilität der Kostenkalkulationen prüfen zu können. Hierfür wurde der NKR als unabhängiges Gremium konzipiert. Zwar ist der NKR organisatorisch an das Bundeskanzleramt angegliedert, es besteht jedoch keine Weisungsbefugnis und insbesondere keine Fachaufsicht des Bundeskanzleramtes oder einer sonstigen Stelle über den NKR (§ 1 Abs. 1 NKRK). Die Autonomie des Rates wird auch durch seine gesetzliche Verankerung unterstrichen. Anders als im Falle der meisten anderen Beratungsgremien der Regierung ist hinsichtlich einer eventuellen Abschaffung des NKR mithin eine parlamentarische Mehrheit erforderlich.

Der NKR besteht aus zehn (bis 2011 acht) ehrenamtlich tätigen Mitgliedern, die vom Bundeskanzler vorgeschlagen und vom Bundespräsidenten ernannt werden. Die Amtszeit der Mitglieder beträgt fünf Jahre, wobei eine zweite Amtszeit zulässig ist. In § 3 Abs. 2 NKRK wird das Anforderungsprofil für Mitglieder des Rates umrissen: „Die Mitglieder sollen Erfahrungen in legislativen Angelegenheiten innerhalb staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen gesammelt haben und über Kenntnisse in wirtschaftlichen Angelegenheiten verfügen.“ Die Mitglieder des Rates dürfen nicht gleichzeitig als aktive Politiker auf Bundesebene oder als Ministerialbeamte tätig sein. Derzeit finden sich unter den Mitgliedern des NKR mehrere (meist ehemalige) Politiker, Rechtsanwälte, frühere Ministerialbeamte sowie eine Richterin und eine Wissenschaftlerin. Unterstützt wird der NKR von einem Sekretariat mit derzeit 15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Diese sind ebenfalls nicht den Weisungen des Bundeskanzleramtes unterworfen, sondern dem NKR gegenüber verantwortlich. In der Regel treffen sich die NKR-Mitglieder zu wöchentlichen Sitzungen im Bundeskanzleramt. Formaler Entscheidungsmodus bei Abstimmungen über die NKR-Stellungnahmen ist das Mehrheitsprinzip, Sondervoten sind nicht vorgesehen.

Herzstück der formalen Institutionalisierung des NKR ist seine obligatorische Einbindung in das innere Gesetzgebungsverfahren der Exekutive. Die Ministerien sind verpflichtet, den NKR im Zuge eines jeden Regelungsvorhabens frühzeitig zu beteiligen. In der Phase der Ressortabstimmung kommen dem NKR damit die gleichen Rechte zu wie einem Ressort (vgl. auch § 45 Abs. 1 GGO). Die vom NKR zu den Gesetzentwürfen abgegebenen Stellungnahmen sind Teil der Kabinettsvorlage und werden zum Zeitpunkt der Einbringung des Entwurfs in den Bundestag bzw. den Bundesrat als Anhang des jeweiligen Gesetzentwurfes veröffentlicht (§ 6 Abs. 1 NKRK). Sollte

zwischen dem NKR und der Regierung Dissens hinsichtlich einzelner Fragen bestehen, kann die Bundesregierung ihrerseits zur Stellungnahme des NKR ihren Standpunkt darlegen. Diese Gegenäußerung der Bundesregierung findet dann ebenfalls als Anhang zum Gesetzentwurf in den weiteren Beratungsprozess Eingang. In der Praxis ist eine solche öffentliche Dokumentation von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem NKR und der Bundesregierung jedoch eher selten (NKR, 2008, S. 31).

## 5 Die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen zwischen NKR und Bundesministerien in der Praxis

Auf Basis der Interviewauswertung und von Dokumentenanalysen wird im Folgenden nachvollzogen, wie sich die Praxis der Politikberatung durch den NKR innerhalb des beschriebenen formalen institutionellen Rahmens entwickelt hat. Dabei richtet sich das Erkenntnisinteresse insbesondere auf die Frage, wie der NKR seine Legitimität im Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit und Relevanz sicherstellt und welche Rolle die einleitend erwähnten Legitimitätsquellen (SKM-Methodik, Output) dabei spielen.

### 5.1 Die Konstituierung von Rollen und Kompetenzzuschreibungen: Der NKR als Partner, Berater und/oder Kontrolleur der Politik?

Wie hat sich das Rollenverständnis von NKR und Ressorts im Interaktionssystem der Politikberatung (Buchholz, 2008) im Prozess der Institutionalisierung entwickelt? Die formalen Kompetenzen des NKR sind im Gesetz klar formuliert: So soll der NKR „die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung (...) unterstützen“ (§ 1 Abs. 2 NKR), insbesondere indem er die Darstellung des Erfüllungsaufwandes sowie der sonstigen Kostenfolgen für die Wirtschaft, insbesondere für mittelständische Unternehmen prüft (§ 1 Abs. 3 NKR). Darüber hinaus erstreckt sich die Prüfungskompetenz des NKR auf weitere Zielsetzungen besserer Rechtsetzung: So kann der NKR prüfen, inwieweit die Ressorts in ihren Regelungsvorhaben deren Ziele und deren Notwendigkeit verständlich begründen, Aussagen zur Befristung und Evaluierung des Vorhabens treffen, oder Aspekten der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung Beachtung schenken (§ 4 Abs. 2 NKR). Allerdings sind die „angestrebten Ziele und Zwecke von Regelungen (...) nicht Gegenstand der Prüfungen des Nationalen Normenkontrollrates“ (§ 1 Abs. 4 NKR). Der NKR

„soll die politische Entscheidung als solche nicht in Frage stellen, also keine Urteile über die Regulierungsziele, Wertentscheidungen oder die Wirksamkeit der angeordneten Maßnahmen treffen. Seine Aufgabe besteht ausschließlich darin herauszufinden und darzulegen, ob das jeweilige politische Ziel auch mit geringeren Kosten erreicht werden könnte“ (Karpen, 2006).

Diese Beschränkung schützt das Gesetzesinitiativrecht der Bundesregierung und ist somit staatsrechtlich begründet. Sie besitzt jedoch auch politische Funktionen: Zum einen stellt die Bundesregierung und die sie tragende Parlamentsmehrheit auf diese Weise sicher, dass die politisch gewollten Regelungen und die damit zu erreichenden politischen Zielsetzungen nicht offensiv von einem durch sie selbst eingerichteten Sachverständigengremium hinterfragt werden. Zum anderen unterstützt diese Regelung die Legitimität des NKR, indem explizit auf das dezisionistische Beratungsmodell (z.B. Lompe, 2006) Bezug genommen wird. Im NKR-Gesetz wird die Kontrollfunktion des Rates betont und eine strikte Grenzziehung zwischen politisch zu definierenden Zielen und nicht in den ausschließlichen Kompetenzbereich der Politik fallenden Umsetzungsfragen vorgenommen. Die Entscheidung über Fragen der Umsetzung politischer Ziele wird somit als „unpolitisch“ konstruiert und damit die Wahrnehmung der Kontrollfunktion durch ein unabhängiges Gremium legitimiert. Dass mit der Einsetzung des NKR und der Methodik des SKM eine Entpolitisierung der Entbürokratisierungspolitik gelungen sei, war ein in der Frühzeit des NKR häufig wiederholtes ‚Mantra‘. Der Rollenzuweisung des NKR entsprechend und im Einklang mit internationalen Vorbildern wie dem niederländischen ACTAL,<sup>5</sup> wurde die Kontrollfunktion des NKR anfangs in den Selbstdarstellungen des Gremiums besonders betont:

*„Wir sind ein Kontrollorgan, also Wachhund, aber einer der sehr eng mit den Akteuren kooperiert“.*<sup>6</sup>

Neben der Kontrollfunktion wird im NKR-Gesetz auch die Beratungsfunktion des NKR für die Bundesregierung erwähnt, jedoch nicht weiter konkretisiert. Der NKR bemühte sich dennoch von Anfang an, nicht als reines Kontrollgremium, sondern vor allem auch als Beratungsgremium wahrgenommen zu werden. Während seitens der Bundesregierung meist von einem „unabhängigen Kontroll- und Beratungsorgan“ (z.B. BT-Drs. 16/1474, S. 1) die Rede war, betonte der NKR selbst eher die Beratungsfunktion:

*„Der NKR sieht sich als ein unabhängiges Beratungs- und Kontrollorgan mit Abstand sowohl zum Gesetzgeber als auch zum Normadressaten. Er wirkt mit kritischer, konstruktiver Beratung und Begleitung darauf hin, dass mit der Prüfung und Reduzierung bürokratischer Lasten — sprich mit der Umsetzung des Regierungsprogramms — eine ausreichende Wirkung erzielt wird“ (NKR, 2007, S. 4).*

Ein wesentliches Ziel des NKR in der ersten Zeit nach seiner Gründung war es, eine

5 ACTAL ist ein im Jahr 2000 gegründetes unabhängiges Experten- und Beratungsgremium, welches die niederländische Regierung bei der Reduzierung administrativer Lasten unterstützt und gleichzeitig die Umsetzung der Maßnahmen überwacht. ACTAL gilt als Vorbild für die später eingerichteten Normenkontrollgremien in anderen europäischen Ländern, z.B. der NKR in Deutschland oder der *regelråd* in Schweden.

6 Zitat eines NKR-Mitgliedes auf einer öffentlichen Diskussionsveranstaltung im Dezember 2006 in Berlin, siehe: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xml/nachrichten\\_50221.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xml/nachrichten_50221.htm).

„(...) vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Ressorts herzustellen. Also nicht als Kritiker und Prüfer wahrgenommen zu werden, sondern als Unterstützer“ (Interview 2007).

Um dieses Ziel zu erreichen, bemühte sich der NKR aktiv darum, Gelegenheiten zum Gespräch über die Erwartungen der Ressorts an den NKR zu schaffen, indem insbesondere der Austausch mit den Staatssekretären der verschiedenen Ministerien gesucht wurde (Interview 2007). Mit dieser Strategie des NKR, sich als Partner der Ressorts und deren Berater in methodischen Fragen der Bürokratiekostenabschätzung zu etablieren, war anfangs gelegentlich die Kritik verbunden, dass man es eher mit einem „Schoßhund“ als mit einem „Wachhund“ zu tun hätte.<sup>7</sup> Dies nahm der NKR in Kauf, weil eine fehlende Akzeptanz durch die Ressorts als schwerwiegenderes Legitimitätsproblem eingeschätzt wurde:

„Weil der Normenkontrollrat ist ja wirklich in der Bredouille, er darf nie als Kritiker nach außen auftreten, weil (...) wenn wir einmal die Ressorts gegen uns aufbringen, ist es vorbei“ (Interview 2007).

Offene Kritik an der Zusammenarbeit mit den Ressorts wurde deshalb nicht geäußert, wenngleich einzelne Ministerien der Bürokratiekostenabschätzung anfangs durchaus kritisch gegenüberstanden (Interview 2009). Stattdessen wurden seitens des NKR positive Aspekte betont und die Interaktionsprozesse zwischen NKR und Ressorts als sehr kooperativ beschrieben:

„Hervorzuheben ist die außerordentlich konstruktive Zusammenarbeit zwischen Ressorts und Normenkontrollrat. Der Rat erachtet in diesem Zusammenhang die vorherige informelle Abstimmung mit den Fachreferaten als sehr nützlich. Auf diese Weise können schon vor der formellen Ressortabstimmung Unklarheiten ausgeräumt und Lösungsmöglichkeiten gefunden werden“ (NKR, 2007, S. 11; ähnlich auch Dietze & Färber, 2007).

Dass sich der NKR im Verlauf weniger Jahre als ein von den Ressorts akzeptierter Akteur des inneren Gesetzgebungsverfahrens der Bundesregierung etablieren konnte, ist nicht zuletzt auf sein kooperatives Agieren gegenüber den Ministerien und seinen dosierten Umgang mit Kritik zurückzuführen. Letzteres manifestierte sich in der relativ geringen Anzahl kritischer Stellungnahmen des NKR: So ergab die Untersuchung von 429 Regelungsentwürfen der Bundesregierung aus den Jahren 2007 bis 2009<sup>8</sup>, dass 14,4% aller Gesetzentwürfe der Bundesregierung mit Informationspflichten für die Wirtschaft (n=139) eine Stellungnahme des NKR enthielten, in der Kritik an der Nachvollziehbarkeit der Bürokratiekostenabschätzung geübt wurde. Der geringe Anteil kritischer Stellungnahmen des NKR verbunden mit einem gleichzeitig hohen Niveau der Implementation der Bürokratiekostenabschätzung durch die Ressorts (Veit, 2010, S. 180) ist konsistent mit den Interviewaussagen sowohl von Ressortmitarbeitern als auch seitens des NKR, dass die Zusammenarbeit sehr kooperativ sei und potentielle Konflikte meist im Vorfeld der Stellungnahme geklärt würden. Ähnlich werden in Deutschland typischer-

weise auch viele Konflikte zwischen Ministerien ausgeräumt, weshalb in der Regel nur bereits abgestimmte und konsensfähige Entwürfe überhaupt ins Kabinett gelangen.

Die vom NKR von Anfang an angestrebte Rolle als Partner der Ressorts, der seine Kontrollfunktion behutsam wahrnimmt, wurde im Laufe der Zeit nicht nur im Selbstverständnis des NKR, sondern auch in der Wahrnehmung der Ressorts fest verankert. Das anfangs häufige benutzte Bild des ‚Wachhundes‘ wird heute kaum noch als treffende Beschreibung der Rolle des NKR empfunden, da sich mit der Kontrollfunktion des Rates gegenüber den Ministerien keine negativen Assoziationen verbinden. Der NKR wird trotz seiner von den Ressorts akzeptierten Kontrollaufgaben von diesen nicht als Gegenspieler gesehen:

„Also wir sehen den NKR nicht so sehr als Gegenspieler oder als jemand der sozusagen unsere Gesetzgebung verhindert, sondern stärker als Partner“ (Interview 2012).

Die im Jahr 2012 interviewten Ministerialbeamten aus den Ressorts berichteten folglich nicht über intensive Konflikte, sondern betonten alle die sachliche und kooperative Interaktion. Diese grundsätzlich kollegialen Arbeitsbeziehungen haben sich auch mit der Erweiterung des Mandats des NKR (von einer engeren Prüfung nur der Bürokratiekosten hin zu einer weitergehenden Prüfung der Darstellung des Erfüllungsaufwands) nicht verändert.

Besonders deutlich wird neben dieser grundsätzlichen Einschätzung des Interaktionsprozesses auch, dass der NKR von den Fachbeamten in den Ministerien als hilfreicher Unterstützer bei der Ermittlung der Bürokratiekosten bzw. des gesamten Erfüllungsaufwands wahrgenommen wird. Eine große Rolle scheinen hierbei zwei Aspekte zu spielen (1) die im Sekretariat des NKR vorhandene methodische Expertise, auf welche die Ministerialbeamten zurückgreifen können, sowie (2) die über die Zeit etablierte Praxis einer frühzeitigen informellen Kontaktaufnahme zum Sekretariat des NKR – insbesondere dann, wenn hohe Kostenfolgen zu erwarten sind. Die GGO sieht vor, dass der NKR vom federführenden Ministerium spätestens im Rahmen der Ressortabstimmung zu beteiligen ist. Tatsächlich kontaktieren die Ressorts den NKR in zahlreichen Fällen schon frühzeitig, also vor der formalen Ressortabstimmung, um methodische Beratung zu erbitten und Unklarheiten auszuräumen (Dietze & Färber, 2007, S. 286). Dies hilft, mögliche Konflikte frühzeitig zu erkennen und das gegenseitige Verständnis zu erhöhen:

„Er [NKR] kann damit schon gleich zu Beginn der Arbeiten seine Vorstellungen bzw. Änderungsvorschläge der Regierung unterbreiten. Für die Regierung hat dies den Vorteil, dass sie die Kompetenz des NKR nutzen kann und nicht erst am Ende des Prozesses durch eine kritische Stellungnahme überrascht wird. Für den NKR wird dadurch die Prüfung des Gesetzentwurfs wesentlich einfacher, da er durch die Teilnahme an den

7 Pressemitteilung der Bertelsmann-Stiftung: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xml/nachrichten\\_50221.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xml/nachrichten_50221.htm).

8 Das Datenmaterial stammt aus einem Forschungsprojekt von Sylvia Veit und Kai Wegrich.

*Beratungen die Erwägungsgründe für die einzelnen Regelungen kennt“ (Kleemann & Gebert, 2009, S. 156).*

Unsere Interviewpartner berichteten, dass eine frühzeitige Kontaktaufnahme zum NKR besonders dann stattfindet, wenn vermutlich ein hoher Erfüllungsaufwand mit dem Regelungsentwurf einhergeht oder wenn seitens des Fachreferenten noch wenig Erfahrung bezüglich der Ermittlung von Bürokratiekosten und des Erfüllungsaufwands vorhanden ist. Damit tritt für den NKR neben seine Wahrnehmung als Beratungs- und Kontrollorgan auch die Rolle als „Serviceeinheit“ (Interview 2012) und „Dienstleister“ (Interview 2012) der Ressorts, wenn es um Fragen der methodisch korrekten Ermittlung des Erfüllungsaufwandes geht. Die Interviews zeigen, dass dieses vom NKR von Anfang an proaktiv vertretene Rollenbild auch von den Ressorts zurückgespiegelt wird (Interviews 2008, 2012). In den 2012 geführten Interviews wird deutlich, dass sich die Kommunikation mit zunehmender Komplexität des Regelungsvorhabens intensiviert. In großer Übereinstimmung berichten die befragten Akteure davon, dass mit der Ausweitung des Darstellungsumfangs auf den gesamten Erfüllungsaufwand die Häufigkeit der Kontakte mit dem NKR und seinem Sekretariat zugenommen hat. Dies ist jedoch nicht nur durch den erhöhten Unterstützungsbedarf der Ressorts zu erklären, sondern zeigt auch, dass die potentiellen Konfliktbereiche zwischen Ressorts und NKR mit der Ausweitung des Mandates des NKR im Jahr 2011 gewachsen sind.

Nach ihren eigenen Kompetenzen und ihrer Rolle im Beratungsprozess befragt, betonten die interviewten Ministerialbeamten 2012 die Dominanz sektoraler politischer Ziele (bzw. der Ressortpolitik) gegenüber generellen Zielen wie dem des Bürokratieabbaus und der Verhinderung überflüssiger bürokratischer Lasten für Gesetzesadressaten:

*„Wir müssen hier ein Rechtsvorhaben durchführen – entweder weil es EU-Recht ist, das zwingend umgesetzt werden muss oder weil die Politik es eben so möchte, sei es durch Koalitionsvertrag, sei es weil ein Minister oder die Bundesregierung sagt, hier das und das müssen wir jetzt regeln, dann macht man das“ (Interview 2012).*

Im Konfliktfall befinden sich die Ministerien gegenüber dem NKR in der Praxis in einer relativ starken Position, indem sie mit dem Argument des ‚politischen Willens‘ prinzipiell die politische Definitionsmacht über Ziele auch auf den Bereich der Umsetzung ausdehnen:

*„Das ist politisch so gewollt und wenn dann der NKR auf der Arbeitsebene sagt, das ist doch unmöglich und das ist doch viel zu aufwändig und das verursacht so und so viele Bürokratiekosten, ja dann sagt man, ja, das weiß ich alles selber, aber ich soll das doch so machen. Ich habe doch gar keinen Spielraum als Fachreferat jetzt zu sagen, das mache ich nicht“ (Interview 2012).*

Da der NKR politische Zielvorgaben nicht diskutieren und bewerten soll und auch nicht über eine Vetoposition verfügt, behalten im Konfliktfall die jeweiligen inhaltlichen Zielset-

zungen die Oberhand gegenüber Aspekten des Bürokratieabbaus:

*„(...) mir ist bisher noch nicht begegnet, dass eine politisch erforderliche Regelung aus Gründen des Bürokratiekostenabbaus geblockt wurde“ (Interview 2012).*

Im Konfliktfall verfolgen die Ressorts also eine Expansionsstrategie, indem sie den Kompetenzbereich des NKR offen in Frage stellen und auf die übergeordnete Stellung der Politik Bezug nehmen. Dies verdeutlicht sehr anschaulich, dass auch im Falle einer scheinbar klaren formalen Kompetenzzuweisung die realen Grenzziehungen im konkreten Interaktionsverhältnis interpretierbar sind. Wessen Interpretation sich am Ende durchsetzt oder ob Kompromisse gesucht werden, hängt von der institutionell bedingten Verhandlungsmacht der beteiligten Akteure ab. Die Tauschmacht des NKR ist verglichen mit den Ministerien gering: An der Spitze des NKR steht schließlich kein Minister, mit dem andere Ressorts auf der höchsten Ebene der Hierarchie politisches *bargaining* betreiben könnten.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Mitarbeiter des NKR und seines Sekretariates die Funktion und Rolle der Ministerien bei der Verfolgung inhaltlicher Zielvorgaben kennen und empathisch nachvollziehen können. Die meisten Mitarbeiter des NKR-Sekretariates sind selbst aus den Ressorts zum NKR abgeordnet und auch unter den Mitgliedern des Rates finden sich eine Reihe ehemaliger Spitzenbeamter, welche das Aufgabenprofil und das Selbstverständnis von Fachressorts aus eigener Erfahrung kennen. Insofern begegnen sich mit dem NKR und den Ressorts nicht zwei fremde Welten, sondern das wechselseitige Verständnis ist stark ausgeprägt.

Aus den Interviews wird deutlich, dass der Normenkontrollrat heute ein akzeptierter Akteur des inneren Gesetzgebungsverfahrens ist. Die Ministerien erkennen die methodische Expertise des NKR an und greifen auf diesbezügliche Unterstützungsangebote des NKR-Sekretariates zurück, lehnen aber gleichzeitig die Einmischung in politisch-inhaltliche Diskussionen über die Ziele der eigenen Gesetzentwürfe ab. Auf der anderen Seite agiert der NKR gegenüber den Ressorts zurückhaltend und pragmatisch, ohne seine Kontrollfunktion bei der Ermittlung der Bürokratiekosten und des Erfüllungsaufwands aufzugeben. Die wechselseitige Akzeptanz ist hoch. Konflikte werden regelmäßig im Vorfeld der Fertigstellung der NKR-Stellungnahme gelöst, Kritik wird dosiert eingesetzt und die Zusammenarbeit verläuft routiniert. Anders formuliert: Die Wahrnehmung der Beratungs- und Kontrollfunktion durch den NKR erfolgt in einer Art und Weise, die in hohem Maße kompatibel mit den etablierten Normen, Strukturen und Prozessen der Gesetzesvorbereitung in der Ministerialbürokratie ist (s.a. OECD, 2010, S. 16).

## 5.2 Objektivierung bürokratischer Lasten oder Zahlenspieler? Die Rolle der SKM-Methodik im Beratungsprozess

Da der NKR von den Ressorts bereits frühzeitig, spätestens jedoch in der Phase der Ressortabstimmung kontaktiert wird und die meisten Verständigungsprozesse bereits im Vorfeld der formalen Stellungnahme auf Arbeitsebene stattfinden, beinhaltet die finale Stellungnahme des Rates in der Regel keine unerwarteten und überraschenden Aussagen für die Ressorts. Unsere Interviews zeigen, dass die Ministerialbeamten im Vorfeld der NKR-Stellungnahme einige Mühen aufwenden die Notwendigkeit des politischen Vorhabens, die ausgewählte Regelungsalternative sowie ihre entsprechende Darstellung des Erfüllungsaufwands gegenüber dem NKR zu erklären und zu vertreten. Dabei kommt der Kommunikation über die Art und Weise der Ermittlung des Erfüllungsaufwands (bzw. bis 2011 nur der Bürokratiekosten) und über die damit zusammenhängenden methodischen Fragen eine erhebliche Bedeutung zu. Im Folgenden wird auf Basis der Interviews dargestellt, wie sich Ministerien und NKR im Vorfeld der Stellungnahme verständigen und abstimmen und welche Rolle die SKM-Methodik in diesem Prozess spielt.

Bürokratie ist ein schillernder Begriff und Entbürokratisierung ein politisches Dauerthema der letzten Jahrzehnte (Jann & Wegrich, 2008). Die Unschärfe des Bürokratiebegriffs impliziert, dass auch der Begriff der bürokratischen Lasten äußerst vage ist. Ein wesentlicher Grund dafür, dass sich der Ansatz, Bürokratiekosten bzw. bürokratische Lasten mit Hilfe der SKM-Methodik zu reduzieren, im letzten Jahrzehnt in der Europäischen Union (EU) rasant verbreitete (Wegrich, 2009), ist genau darin zu suchen: Die SKM-Methodik schafft eine Basis für die Kommunikation zwischen den Policy-Spezialisten in der Ministerialbürokratie und den Vertretern von Entbürokratisierungsinteressen wie dem NKR (Jann & Wegrich, 2008). Dabei ist von wesentlicher Bedeutung, dass in sehr formalisierter Art und Weise geregelt und konkretisiert wird worum es überhaupt geht, wenn von bürokratischen Lasten für Normadressaten die Rede ist. Diese Konkretisierung stärkt die Argumentationskraft des NKR als Vertreter des Querschnittsthemas Entbürokratisierung gegenüber den Fachministerien, die (1) mit konkreten Regelungsansprüchen gesellschaftlicher Interessengruppen konfrontiert sind und dadurch regierungsinterne Verhandlungsmacht besitzen und (2) in Bezug auf ihre Regelungsmaterie fachlich kompetenter sind (ebd.):

„[W]enn man sagt, wir haben hier ausgerechnet, wenn wir das nicht machen, führt das zu einer Entlastung der Wirtschaft von Betrag X, dann kann man das für die politische Argumentation nutzen: Also insofern hat es schon was geholfen, das auch zu konkretisieren. Es ist immer besser für eine Diskussion, wenn man etwas erreichen will, es konkret zu machen, als nur mit dem allgemeinen Stichwort ‚na ja, das bringt weniger Bürokratie‘“ (Interview 2012).

Gleichzeitig ist die Methodik geeignet, in den Fachressorts die Aufmerksamkeit für Umsetzungsfragen, insbesondere für Fragen des Aufwands und der Kosten, zu erhöhen:

„Das SKM selber sagt ja eigentlich nur, dass man Standardprozesse identifiziert und die anguckt und dann etwas mit ihnen macht. Sie zunächst in eine betriebswirtschaftliche Größe transformiert und dann in eine volkswirtschaftliche, eine ökonomische, Größe transformiert. Das ist eigentlich nichts anderes als die Erzeugung, das Generieren von Zahlen, von Größenordnungen. Und als solches ist es geeignet, einem Dinge zu zeigen, die man ohne diese Methode (...) vielleicht nicht gesehen hätte. (...) Dass die Zahlen, die da generiert werden, keine Wahrheit sind, ist auch klar. Das weiß jeder. Aber (...) sie zeigen einem, wo man vielleicht (...) besser hingucken soll, (...) wenn man fragen will, geht's auch einfacher oder geht's billiger? (Interview 2009).

„Also ich glaube schon, es erzieht ein bisschen dazu in dem Rahmen, den man überhaupt als Gestaltungsspielraum hat, sich Gedanken zu machen, dass man die Bürokratie in dem Rahmen dann kleinstmöglich hält“ (Interview 2012).

Ungeachtet dessen wird in den Interviews seitens der Ressorts auch Kritik an der Methodik geäußert. Diese Kritik bezieht sich primär auf die technokratische Tendenz, die der gesetzlich verpflichtenden Einführung einer Methodik zur Prognose zukünftig zu erwartender Kostenfolgen innewohnt, und auf die Validität der Ergebnisse. Das dem erstgenannten Kritikpunkt inhärente Unbehagen brachte einer unserer Interviewpartner 2009 treffend auf den Punkt:

„Bei SKM ist es die Schwierigkeit, dass dieses eine Methode ist – und wie ist das Verhältnis von Methoden zu Politik? Das ist etwas, was man einfach bedenken muss. (...) Und die Ausgangsfrage – hat sich da die Methode der Politik zu unterwerfen oder die Politik der Methode – ist auf Seiten der Politik überhaupt keine Frage. Selbstverständlich, wenn wir Zahlen generieren, generieren wir unsere Zahlen und nur die, die wir wollen. (...) Vor allem, weil es für diese Methode keine objektive Instanz gibt, die einem sagen kann, das und das ist richtig und das und das ist falsch“ (Interview 2009).

Dieses Zitat zeigt sehr deutlich, dass die Idee, Entbürokratisierung durch neutrale Berechnungen und die rationale Auswahl der lastenärmsten Alternative zur Umsetzung eines politischen Zieles zu erreichen, sowohl den NKR als auch die Ressorts in der Praxis damit konfrontiert, die auf abstrakter Ebene klare Grenze zwischen Politik (Ziele vorgeben) und Verwaltung (Ziele ressourcenschonend umsetzen) für die Praxis zu konkretisieren. Dabei wurde auch schnell deutlich, dass die Idee des „unpolitischen Ansatzes“ zwar nach außen gut kommunizierbar ist, aber für die Anwendungspraxis wenig Orientierung bietet, da sich Wertentscheidungen und politische Präferenzen nicht nur auf Ziele, sondern auch auf die Mittel zur Zielerreichung und die Art und Weise der Umsetzung und des Vollzugs beziehen:

„(...) es ist natürlich schon so, also ich bin kein Technokrat. Ja, ich bin auch ein politisch denkender Mensch und natürlich

*(...) sind mit Instrumenten immer politische Fragen verbunden, ja, und dieser Ansatzpunkt (...) mit dem unpolitischen Instrument und so, ist natürlich immer Quatsch gewesen. Spätestens dann, wenn's dann darum geht, was bauen wir jetzt eigentlich ab, ist es im Allgemeinen natürlich hochpolitisch, und dass das natürlich viel zu wenig bislang eigentlich betrachtet worden ist, und alle immer noch jubeln, ja wir können hier ein unpolitisches Instrument quasi abarbeiten, das ist natürlich nicht so. Das sieht man ja jetzt auch immer mehr“ (Interview 2009).*

Ein zweiter, in den Interviews häufig angesprochener Kritikpunkt bezieht sich auf die Validität der Ergebnisse der Abschätzungen. Diese Kritik scheint sich mit der Erweiterung der Abschätzungspflichten hin zum gesamten mit einer Regelung verbundenen Erfüllungsaufwand verschärft zu haben. Bereits vor 2011 bestand jedoch Konsens darüber, dass die mit dem SKM produzierten Zahlen nur Näherungswerte darstellen. Sowohl beim NKR als auch in den Ressorts dominierte das Verständnis, dass die Produktion guter Näherungswerte mit der SKM-Methodik grundsätzlich möglich sei. Beide Seiten betonten zudem, dass gute Abschätzungen letztlich nur miteinander und nicht gegeneinander möglich seien. So nahmen die Ressorts im Falle methodischer Unsicherheiten häufig Kontakt zum NKR-Sekretariat auf. Darüber hinaus nutzten die Ministerien gelegentlich auch die Möglichkeit, Berechnungen durch das Statistische Bundesamt durchführen zu lassen.<sup>9</sup> Weniger intensiv als zunächst erwartet gestaltete sich jedoch die Zusammenarbeit mit den Verbänden, weshalb praktische Probleme in der Anwendung der Methodik sich häufig auf die Gewinnung von Informationen bezogen, die intern nicht vorlagen (z.B. Fallzahlen, Interview 2008).

Mit der Erweiterung der Quantifizierungspflichten der Ressorts auf den gesamten Erfüllungsaufwand eines Regelungsvorhabens wurde die Validität der Methode zunehmend zum Gegenstand von Kritik. Die Ministerialbeamten in den Ressorts bemühen sich zwar weiter, die Kostenkalkulationen formal korrekt durchzuführen und zu dokumentieren, stellen aber die Glaubwürdigkeit der produzierten Zahlen in Frage. So sprach ein befragter Ministerialbeamter von

*„(...) absurder Kaffeesatzleserei (...), weil schlicht und einfach dann, wenn wir es [den Gesetzentwurf] an die Ressorts rausschicken, die Zahlen noch gar nicht richtig haben können, weil das abhängig ist wiederum von der Beteiligung der Länder/der Wirtschaftsbeteiligten, die wir aber dann erst nach erstmaliger Beteiligung des NKR machen“ (Interview 2012).*

Ein Interviewpartner aus einem anderen Ressort äußerte ähnliche Bedenken. Seiner Meinung nach handelt es sich bei den Zahlen zum Erfüllungsaufwand:

*„(...) nur um sehr grobe Hausnummern auf Basis eines zweifelhaften Inputs. Oftmals erscheinen die gelieferten Zahlen der beteiligten Kreise als willkürlich gegriffen, so dass man als Referat aus zwei sehr unterschiedlichen Zahlenangaben schon einmal ein arithmetisches Mittel bilden muss. (...) Trotzdem ist die Situation besser als vorher: Man hat nun mehr Plausi-*

*bilität hinsichtlich resultierender Kosten als vorher und man bemüht sich als Referat, den Rechenvorgang nachvollziehbar für den Leser darzustellen“ (Interview 2012).*

Während die meisten Interviewpartner den Sinn und Zweck der Kostenkalkulationen dennoch nicht in Frage stellen, äußern einige Zweifel an der politischen Zielerreichung im Bereich der Entbürokratisierung. Insbesondere die Detailliertheit der Berechnungen sowie das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen werden kritisiert:

*„Und um es noch einmal deutlich zu wiederholen: Mit diesen Anforderungen des Erfüllungsaufwandes quälen wir uns recht intensiv, das muss man schon sagen. Ob die im Ergebnis einen wirklichen Effekt auf die Gesetzgebung haben, kann ich nicht beurteilen“ (Interview 2012).*

*„(...) man sammelt unendlich viele Daten, die kleinteiliger Natur sind. Man übersieht aber völlig das große Ganze, also das Regelungsziel und insbesondere auch den damit einhergehenden Nutzen (...) Perfektionierung einer an sich schon unsinnigen Idee (...)“ (Interview 2012).*

Der Aufwand für die Abschätzung des Erfüllungsaufwandes durch die Ressorts wird von den interviewten Ministerialbeamten einhellig als deutlich höher als für die reine Bürokratiekostenabschätzung wahrgenommen. Nahezu alle interviewten Fachreferenten aus den Ressorts beklagten die mit der Darstellung des Erfüllungsaufwands zusätzlich hinzugekommene Arbeitsbelastung, ohne dafür den NKR verantwortlich zu machen. Die Verpflichtung, Bürokratiekosten und Erfüllungsaufwand zu ermitteln und auszuweisen, wird als programmatische und politische Zielvorgabe der Bundesregierung und als gesetzlicher Auftrag hingenommen. Seitens des NKR wird im Gegenzug betont, dass angesichts der Arbeitsbelastung in den Ressorts die Ausweisung des Erfüllungsaufwands auf eine pragmatische und nachvollziehbare Weise geschehen solle und dass der Rat und dessen Sekretariatsmitarbeiter diese Aufgabe unterstützend begleiten. Wenngleich die Sinnhaftigkeit der Abschätzungen des Erfüllungsaufwands teilweise in Frage gestellt wird und obwohl die Interviewpartner einhellig über einen erhöhten Aufwand berichten, wird die Zusammenarbeit mit dem NKR weiterhin als kooperativ und partnerschaftlich wahrgenommen: Die Zusammenarbeit mit dem NKR sei wegen des erhöhten Abstimmungsaufwandes umfangreicher und komplexer geworden, nicht aber schwieriger und konflikthafter.

Mit der Anwendung der geforderten Methodik produzieren die Ressorts scheinbar objektive und valide Zahlen, die aufgrund ihres rationalen und neutralen Charakters auch dazu

<sup>9</sup> Das Statistische Bundesamt führte in den Jahren 2007 und 2008 eine Messung der Bürokratiekosten für die Wirtschaft für das gesamte Bundesrecht durch (Bestandsmessung). Die Ergebnisse sind in einer Datenbank verzeichnet. Im Falle der Änderung bestehender Gesetze kann auf die Ergebnisse der Bestandsmessung zurückgegriffen werden. Die Bestandsmessung umfasste insgesamt 9.234 Informationspflichten aus nationalen Gesetzen und Verordnungen (einschließlich des national umgesetzten EU-Rechts und internationalen Rechts). Für die erfassten Informationspflichten wurden Bürokratiekosten für die Wirtschaft in Höhe von jährlich 47,6 Mrd. Euro ermittelt.

dienen können, die Legitimation des eigenen Handelns zu untermauern. Obwohl sowohl den Ressorts auch als dem NKR die Grenzen der Validität der Bürokratiekostenermittlung bewusst sind, fungiert die Methode dennoch als gemeinsamer Bezugspunkt, mit dem pragmatisch umgegangen wird. Dieser von beiden Seiten akzeptierte pragmatische Umgang – und damit die auch vom NKR vorgenommene Abwägung zwischen Aufwand und Nutzen einer korrekten Anwendung der Methodik – spiegelt sich deutlich in der Diskrepanz zwischen kritischen Stellungnahmen des NKR einerseits und der Darstellung der Berechnungsgrundlagen durch die Ressorts andererseits wider. Wie bereits festgestellt, enthielten 14,4% aller Regelungsentwürfe der Bundesregierung aus den Jahren 2007 bis 2009<sup>10</sup> mit Informationspflichten für die Wirtschaft (n=139) eine Stellungnahme des NKR, in der Kritik an der Nachvollziehbarkeit der Bürokratiekostenabschätzung geübt wurde. Kritik daran, dass Alternativen mit weniger Bürokratieaufwand nicht ausreichend geprüft worden seien, äußerte der NKR für 9% dieser Entwürfe. Dies ist insofern bemerkenswert, als dass in den Vorblättern und Gesetzesbegründungen derselben Untersuchungsgesamtheit die Anzahl der betroffenen Unternehmen in 48% der Fälle nicht ausgewiesen wurde. Darüber hinaus wurden die Periodizität in 55% der Fälle, der Zeitaufwand zum einmaligen Erfüllen einer Informationspflicht in 57% der Fälle und der Tarif in 59% der Fälle nicht ausgewiesen. Angaben zu den Datenquellen waren sogar in 84% der Fälle nicht enthalten und nur in 9% der Fälle wurden Datenquellen und Erhebungsmethoden im Detail transparent gemacht. Ganz offensichtlich prangerte der NKR Verstöße gegen die methodischen Standards in den ersten Jahren also nicht rigide an, sondern fällt im Bewusstsein der fragilen eigenen Stellung eine Abwägungsentscheidung darüber, in welchen (wenigen) Fällen offene Kritik in der Stellungnahme geübt und in welchen Fällen über methodische Schwächen hinweggesehen werden sollte.

Eine Überprüfung aller Regelungsentwürfe der Bundesregierung des Jahres 2012 ergab, dass 17,6% derjenigen Entwürfe, welche eine Abschätzung des entstehenden Erfüllungsaufwandes enthielten, eine kritische Stellungnahme des NKR nach sich zogen.<sup>11</sup> Die Kritik des NKR richtete sich in diesen Entwürfen vornehmlich auf eine fehlende Quantifizierung des voraussichtlichen Erfüllungsaufwandes und auf die unzureichende Prüfung möglicher Alternativen. In knapp 11% der Fälle forderte der NKR die Bundesregierung auf, zu gegebener Zeit aufgrund bestehender Unsicherheiten hinsichtlich der Validität der Schätzung eine Evaluation vorzunehmen. Eine Gegendarstellung der Bundesregierung zur Stellungnahme des NKR gab es 2012 in neun Fällen, wobei in aller Regel konstruktiv auf die vom NKR vorgebrachten Einwände eingegangen und z.B. die spätere Überprüfung der Abschätzung oder das Nachreichen von Daten zugesagt wurde. Das grundsätzlich kooperative Verhältnis zwischen NKR und Ressorts schlägt sich also – trotz der selbstkritischen Einschätzungen der Interviewpartner aus den Ressorts, was die Validität der eigenen Berechnungen zum Erfüllungsaufwand angeht – in der

nach wie vor relativ geringen Anzahl der kritischen Stellungnahmen des NKR und in seltenen Gegenäußerungen der Bundesregierung nieder.

## 6 Diskussion und Fazit

Beeinflusst durch internationale Vorbilder – insbesondere das Gremium ACTAL in den Niederlanden – wurde der 2006 eingerichtete NKR als unabhängiges Kontroll- und Beratungsgremium der Bundesregierung konzipiert. In diesem Aufsatz wurde eingangs argumentiert, dass der NKR – trotz der gesetzlichen Basis – de facto nur eine schwache Legitimation besitzt, da einerseits verfassungsrechtliche Prinzipien zur Legitimitätsicherung wie das der Ministerverantwortlichkeit nicht greifen und der NKR andererseits weder in sichtbarem Abstand zur Bundesregierung agieren kann noch seine Unabhängigkeit über Mechanismen der Mitgliederselektion glaubhaft absichern kann, wie dies vielfach bei wissenschaftlichen Beratungsgremien der Fall ist. Zwar stellt die Aussage eines interviewten Ministerialbeamten, dass der „NKR (...) de facto nicht unabhängig, sondern nun einmal Teil des Kanzleramtes“ (Interview 2012) sei, eine Ausnahme dar. Nichtsdestoweniger spiegelt sich darin wider, dass der NKR von vielen Akteuren nicht als externes Gremium, sondern als Teil der Regierungsorganisation wahrgenommen wird.

Um diesen Balanceakt zwischen regierungsinterner und externer Akzeptanz sowie zwischen Kooperation und Kontrolle zu bewältigen, bestand anfangs eine wesentliche Herausforderung an den NKR darin, sich sowohl als Unterstützer und Berater der Ressorts als auch als unabhängiger Kontrolleur zu positionieren. Diese multiple Rollenwahrnehmung geht deutlich über die formalen Vorgaben des NKR-Gesetzes hinaus: Im Gesetz wird die Kontrollfunktion betont, während die Beratungsfunktion nur vage Erwähnung findet und die Unterstützungsfunktion/Rolle als Serviceeinheit für die Ressorts gar nicht im Gesetz zu finden ist. Der NKR bemühte sich von Beginn an intensiv darum, von den Ressorts als „Partner“ (Interview 2012) gesehen zu werden. Dahinter stand die Annahme des NKR, dass es im institutionellen Kontext der bundesdeutschen Ministerialverwaltung notwendig sei, ein kooperatives Arbeitsverhältnis zu etablieren, um die gesetzlich verankerte Kontrollfunktion überhaupt effektiv wahrnehmen zu können. Eine weniger interaktionsorientierte Zusammenarbeit mit den Ressorts und ein offensiverer Umgang mit Kritik waren für den NKR keine Handlungsoption: Ein solches

<sup>10</sup> Das Datenmaterial stammt aus einem gemeinsamen Forschungsprojekt mit Kai Wegrich, für welches 429 Regelungsentwürfe der Bundesregierung ausgewertet wurden. Die Regelungsentwürfe wurden zwischen März 2007 und Mai 2009 vom Bundeskabinett beschlossen.

<sup>11</sup> Von insgesamt 273 Regelungsentwürfen der Bundesregierung im Jahr 2012 enthielten 48 keine Stellungnahme des NKR, da sie die Umsetzung völkerrechtlicher Abkommen zum Inhalt hatten. Von den verbleibenden 225 Entwürfen brachten 60 keine Auswirkung auf den Erfüllungsaufwand mit sich. Generell gilt, dass sämtliche Regelungsentwürfe unter Punkt E des Vorblatts Aussagen zum Erfüllungsaufwand machen, was deutlich das weiterhin hohe Ausmaß der formalen Implementation dieser Vorgabe belegt.

Vorgehen wäre nicht kompatibel mit den etablierten Verfahren und Routinen des inneren Gesetzgebungsverfahrens und der üblichen Form der verhandlungsbasierten, nach außen nicht transparenten Form der Konfliktlösung innerhalb der Exekutive gewesen. Insofern war eine Einpassung der formalen Vorgaben des NKR-Gesetzes in den institutionellen Kontext des politisch-administrativen Systems auf Bundesebene notwendig, um überhaupt als Partner auf Augenhöhe in Ausnahmungsprozesse mit den Ressorts eintreten zu können.

Die hohe Kompatibilität mit etablierten bürokratischen Verfahren und Routinen hat jedoch auch ihren Preis: Im Konfliktfall sind die Ressorts in der Regel überlegen – nicht nur aufgrund ihrer Fachkenntnis in Bezug auf die jeweiligen Regelungsmaterien, sondern auch, weil sie die Kompetenzen des NKR in Fragen der Umsetzung politischer Ziele in Frage stellen können, indem sie Umsetzungsfragen bei Bedarf als Entscheidungshoheit der Politik definieren. Der Kompetenzbereich der Politik wird also seitens der Ressorts in der Interaktionspraxis mit dem NKR im Konfliktfall sehr weit interpretiert. Diese Strategie der Ressorts lässt sich analytisch der Grenzarbeitsstrategie der Expansion zuordnen.

Der NKR wiederum reagierte auf diese Strategie der Ressorts seinerseits mit Expansionsbemühungen. So wies der NKR mit zunehmender Intensität auf die Grenzen der Fokussierung auf Informationspflichten und Bürokratiekosten sowie auf das Problem der mangelnden Spürbarkeit bei den Adressaten hin (NKR, 2007 a; 2009). Explizit gefordert und unterstützt wurde eine Mandatsausweitung des NKR zudem durch einige einflussreiche Think Tanks wie die OECD (2010, S. 18) und die Bertelsmann-Stiftung (BT-Drs. 17/1954). Schon in seinem ersten Jahresbericht hatte der NKR in seinen Empfehlungen darauf hingewiesen, Bürokratieabbau nicht ausschließlich mit einem Fokus auf Informationspflichten zu betreiben, sondern über diesen eher engen Begriff hinauszudenken:

*„Nur ein Teil der von Bürgern und der Wirtschaft als bürokratisch empfundenen Belastungen beruht auf Informationspflichten. Aus diesem Grund ist es notwendig, nicht beim Abbau und der Vereinfachung von Informationspflichten stehen zu bleiben. Ergänzend sollten darüber hinausgehende Maßnahmen zum Abbau bürokratischer Belastungen ergriffen werden (...)“* (NKR, 2007 a, S. 48).

In seinem Jahresbericht 2009 formulierte der NKR mit Blick auf den über die Kosten aus Informationspflichten hinausgehenden Erfüllungsaufwand:

*„Untersuchungen zeigen jedoch, dass diese Kosten für Unternehmen ebenfalls eine relevante Belastung darstellen können. Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ist es daher aus Sicht des NKR wichtig, die Kosten, die Unternehmen und Bürgern insgesamt aus Gesetzen und Verordnungen entstehen, möglichst transparent zu machen und gering zu halten (...). Um in der nächsten Legislaturperiode eine noch spürbarere Entlastung der Unternehmen zu erreichen, empfiehlt der Rat der Bundesregierung, den Vorschlag des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages aufzugreifen und ver-*

*stärkt eine ganzheitliche Kostenbetrachtung aus Sicht der Betroffenen vorzunehmen. Dazu kann auf den bestehenden Strukturen und Erfahrungen aufgebaut werden“* (NKR, 2009, S. 64 ff.).

Die Mandatsausweitung des NKR, welche bereits im November 2009 als Beschluss der Kabinettklausur der Bundesregierung fixiert wurde (Bundesregierung, 2009) und im Jahr 2011 mit der Änderung des NKR-G in Kraft trat, kann als erfolgreiche Expansionsstrategie des NKR interpretiert werden und wurde von diesem begrüßt (NKR, 2010, S. 44). Sie ist somit auch eine Reaktion auf die ebenfalls erfolgreiche Expansionsstrategie der Ressorts in Form der Inkorporierung des NKR in bürokratische Koordinationsverfahren und Mechanismen der Konfliktlösung mit dem Resultat einer geringen Sichtbarkeit des NKR nach außen und der relativ schwachen Verhandlungsmacht nach innen. Die Erweiterung des NKR-Mandates dient somit der Legitimitätssicherung des Beratungsgremiums: Indem seine formalen Kompetenzen erweitert wurden, ergaben sich neue Spielräume für die konkrete Auslegung dieser Kompetenzen in Interaktion mit den Ressorts. Gleichzeitig ist der Erfolgsnachweis (Output-Legitimation) für den NKR mit einem erweiterten Mandat eher zu erbringen, indem er nun auf verschiedenen Themenfeldern aktiv werden kann (z.B. Befristung von Gesetzen, ex post Evaluation etc.).

Während also mit der Erweiterung des NKR-Mandates 2011 die Basis dafür geschaffen wurde, seine Output-Legitimation mittel- und längerfristig zu sichern, hat die Bezugnahme auf die SKM-Methodik als Legitimationsquelle des NKR an Bedeutung verloren: Die Methodik zur Abschätzung des Erfüllungsaufwandes ist deutlich weniger präzise und die Abgrenzung vom Kompetenzbereich der Politik noch unklarer. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Ressorts die Autonomie des NKR in der Beurteilung der Validität der durchgeführten Berechnungen zum Erfüllungsaufwand weniger akzeptieren werden als im Falle der Bürokratiekostenabschätzung. Wenig verwunderlich ist deshalb auch, dass das anfangs von allen beteiligten Akteuren perzipierte Konzept des „entpolitisierten Ansatzes“ heute rhetorisch kaum noch eine Rolle spielt. Auch die Daten der NKR-Berichte der Jahre 2012 und 2013 unterstützen diese Interpretation. Der Erfolgsnachweis für den NKR über eine Reduzierung und Vermeidung des Erfüllungsaufwandes gestaltet sich schwierig: Zwar führten die 350 vom NKR geprüften Regelungsentwürfe zwischen Juli 2011 und Oktober 2012 zu einer Reduzierung des jährlichen Erfüllungsaufwandes. Diese Reduzierung geht allerdings „im Wesentlichen auf eine einzige Maßnahme zurück – die Reduzierung der Aufbewahrungsfristen nach dem Steuer- und Handelsrecht. Ohne diese Maßnahme wäre ein Anstieg des Erfüllungsaufwandes seit Juli 2011 von rund 1,1 Mrd. Euro zu verzeichnen“ (NKR, 2012, S. 41). In dem sich daran anschließenden Berichtszeitraum von Mitte 2012 bis Mitte 2013 hat

der Erfüllungsaufwand im Saldo sogar um 1,5 Mrd. Euro<sup>12</sup> zugenommen (NKR, 2013, S. 17). In seinen letzten Jahresbilanzen warnt der NKR deshalb deutlich davor, seitens der Ressorts und der politischen Führung die Bemühungen zum Bürokratieabbau zu verringern (NKR, 2011, S. 12). Nach Einschätzung des Rates habe „das Engagement, mit dem einzelne Ressorts an der Reduzierung und Vermeidung von Bürokratie und Erfüllungsaufwand arbeiten, erkennbar an Schwung verloren (...)“ (NKR, 2012, S. 5). Im gleichen Zusammenhang betont der Rat die für ihn zentrale Bedeutung des politischen Rückhalts und fordert diesen auch von der Legislative: „Für den künftigen Fortschritt beim Bürokratieabbau ist Voraussetzung, dass die Bundesregierung wie bisher klare Ziele setzt, die die Ressorts zur Mitwirkung verpflichten. Ferner ist eine stärkere Unterstützung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat notwendig“ (NKR, 2011, S. 79).

Deutlich wird hierdurch zweierlei: Erstens ist es für den NKR seit der Mandatsausweitung offensichtlich schwerer geworden, sich in seinem Kerngeschäft – der Prüfung der Notwendigkeit und Nachvollziehbarkeit von Kostenfolgen – gegenüber den Ressorts durchzusetzen. Inwiefern dies durch Erfolge in anderen Bereichen (z.B. ex post Evaluation, Bund-Länder-Projekte o.ä.) kompensiert werden kann, ist offen. Zweitens agiert der NKR offensiver und kritischer als in den Anfangsjahren: Er fordert stärkere politische Unterstützung ein und äußert sich kritischer gegenüber den Ressorts. Aus Perspektive der Legitimitätsicherung kann dies so interpretiert werden, dass der NKR einerseits heute ein etablierter Akteur des inneren Gesetzgebungsverfahrens ist, der sich Kritik „leisten“ kann. Andererseits ist es für den NKR schwerer geworden, sich über seinen Output zu legitimieren. Während die Beratungstätigkeit des NKR anfangs stark vom Programm der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung und dem Abbauziel von 25% bis 2011 profitierte, sind Erfolge seitdem stärker aus eigener (Verhandlungs-)Kraft zu leisten – ein für den NKR keineswegs einfaches Unterfangen. Helfen können ihm dabei allerdings seine seit 2011 erweiterten Handlungsoptionen, vor allem aber seine hohe Sensibilität für die Handlungsorientierungen der politisch-administrativen Akteure.

## Danksagung

Wir danken unseren Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern in den Bundesministerien und beim NKR für ihre Bereitschaft zum Gespräch. Rob Hoppe, Bastian Jantz, Rebecca-Lea Korinek und Eva Ruffing danken wir für ihre Kommentare zu früheren Manuskriptfassungen.

## Literatur

Bach, T., & Döhler, M. (2012). *Mandated science and the problem of neutral expertise: The case of governmental research agencies* (Discussion Paper SP III 2012-602). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Bundeskanzleramt (2007). *Leitfaden für die ex ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell (SKM)*. Berlin.

Bundesregierung (2009). *Wachstum fördern: Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*. Berlin: Bundeskanzleramt.

Buchholz, K. (2008). *Professionalisierung der wissenschaftlichen Politikberatung?* Bielefeld: transcript.

Czerwick, E. (2011). Funktionale Politikberatung: Vorüberlegungen zu einer politikwissenschaftlichen Theorie der Politikberatung. *Zeitschrift für Politikberatung*, 4(4), 147-156.

Deutscher Bundestag (2010). *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010: 10.1 Statistik zur Gesetzgebung*. Berlin.

Deutscher Bundestag (2010 a). *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010: 19.1 Aufbau und Entwicklung der Bundestagsverwaltung*. Berlin.

Deutscher Bundestag (2011): *Drucksache 17/5012: Personalentwicklung in den Bundesministerien*. Berlin.

Dietze, D., & Färber, G. (2007). Ein Jahr Nationaler Normenkontrollrat: Tätigkeitsschwerpunkte, Erfahrungen und Perspektiven. *Verwaltung & Management: Zeitschrift für moderne Verwaltung*, 13(6), 283-288.

Döhler, M. (2012). Gesetzgebung auf Honorarbasis: Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen. *Politische Vierteljahresschrift*, 53(2), 181-210.

Falk, S., & Römmele, A. (2009). *Der Markt für Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Falk, S., Rehfeld, D., Römmele, A., & Thunert, M. (2007). Kooperative Politikberatung. *Politische Vierteljahresschrift*, 48(2), 322-337.

Falk, S., Rehfeld, D., Römmele, A., & Thunert, M. (Hrsg.). (2006). *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gieryn, T. F. (1983). Boundary work and the demarcation of science from non-science: Strains and interests in professional ideologies of scientists. *American Sociological Review*, 48(6), 781-795.

Habermas, J. (1968). *Technik und Wissenschaft als „Ideologie“*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Halfman, W. (2003). *Boundaries of regulatory science: Eco/toxicology and aquatic hazards of chemicals in the US, England and the Netherlands, 1970-1995* (Doctoral dissertation). Amsterdam: University of Amsterdam.

Hoppe, R. (2005). Rethinking the science-policy nexus: From knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements. *Poiesis & Praxis: International Journal of Technology Assessment and Ethics of Science*, 3(3), 199-215.

Jann, W., & Wegrich, K. (2008). Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel. *der moderne staat*, 1(1), 49-72.

Jantz, B., & Veit, S. (2011). Steuerung von Querschnittspolitik durch das Bundeskanzleramt: Das Beispiel Bürokratieabbau. In: M. Florack & T. Grunden (Hrsg.), *Regierungszentralen. Führung, Steuerung und Koordination zwischen Formalität und Informalität* (S. 285-310). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Jasanoff, S. (1990). *The fifth branch: Science advisers as policymakers*. Cambridge/London: Harvard University Press.

Jasanoff, S. (2005). *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Karpen, U. (2006, 11. Juli). Wachhund. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

Kleemann, G., & Gebert, A. (2009). Die Einbindung des Nationalen Normenkontrollrates in das Gesetzgebungsverfahren des Bundes. *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 24(2), 151-166.

Korinek, R.-L., & Veit, S. (2013). Wissenschaftliche Politikberatung als Grenzarbeit: Ein Konzept zur Analyse institutionalisierter Beratungsformen in Politikfeldern, *der moderne staat*, 6(Sonderheft 1), 261-284.

Lompe, K. (2006). Traditionelle Modelle der Politikberatung. In S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele & M. Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung* (S. 25-34). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

12 Davon entfallen 948 Mio. Euro (63 Prozent) auf die Wirtschaft, 310 Mio. Euro (21 Prozent) auf die Verwaltung und 246 Mio. Euro (16 Prozent) auf Bürgerinnen und Bürger (Sachaufwand).

Mayntz, R. & Scharpf, F. W. (1995). Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In R. Mayntz & F. W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und Politische Steuerung* (S. 39-72). Frankfurt a. M./New York: Campus Verlag.

Mayntz, R. (2009). Speaking truth to power: Leitlinien für die Regelungen wissenschaftlicher Politikberatung. *der moderne staat*, 2(1), 5-16.

Mayring, P. (1990). Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim: Deutscher Studienbuchverlag.

Müller-Rommel, F. (2000). Management of politics in the German Chancellor's Office. In B. Guy Peters, R. Rhodes & V. Wright (eds.), *Administering the summit. Administration of the core executive in developed countries* (pp. 81-100). Houndmills: Macmillan Press.

Murswieck, A. (2008). Politikberatung der Bundesregierung. In S. Bröckler & R. Schützeichel (Hrsg.), *Politikberatung* (S. 369-388). Stuttgart: Lucius & Lucius.

NKR (2007). *Auftrag und Organisation des Nationalen Normenkontrollrats*. Berlin.

NKR (2007 a). *Kostenbewusstsein stärken – Für eine bessere Gesetzgebung*. Jahresbericht 2007 des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.

NKR (2008). *Bürokratieabbau – Jetzt Entscheidungen treffen*. Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.

NKR (2009). *Zwischenbilanz. Gut gestartet – Erwartungen erfüllen!* Jahresbericht 2009 des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.

NKR (2010). *Qualität durch Transparenz – Mit Bürokratieabbau zu moderner Gesetzgebung*. Jahresbericht 2010 des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.

NKR (2011). *Fünf Jahre Bürokratieabbau – Der Weg nach vorn*. Jahresbericht 2011 des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.

NKR (2012). *Bessere Gesetzgebung. Bürger, Wirtschaft und Verwaltung spürbar entlasten*. Jahresbericht 2012 des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.

NKR (2013). *Kostentransparenz verbessert – Entlastungen forcieren*. Jahresbericht 2013 des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.

OECD (2010). *Bessere Rechtsetzung in Europa: Deutschland*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Philipps, A. (2011). Errichtung und Zurechnung von Ressortforschungseinrichtungen. Eine Frage des Bedarfs an wissenschaftlicher Expertise? *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte*, 34(1), 7-26.

Rüb, F. W. & Straßheim, H. (2012). Politische Evidenz. Objektivierung als Legitimationspraxis. In C. Daase, A. Geis & F. Nullmeier (Hrsg.), *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen*. (Leviathan-Sonderheft) (S. 377-397). Baden-Baden: Nomos.

Sauer, M. (2000). *Gesellschaftliche Steuerungschancen durch Elitenzirkulation? Kommunikation und Kooperation bundesdeutscher Funktionsträger vor dem Hintergrund funktionaler Differenzierung*. Opladen: Leske & Budrich.

Scharpf, F. W. (1972). Komplexität als Schranke der politischen Planung. *Politische Vierteljahresschrift*, 13(Sonderheft 4), 168-192.

Schnapp, K.-U. (2004). Parlament und Ministerialbürokratie. David und Goliath oder nur ungleiche Brüder im Prozess der Gesetzesentwicklung? In E. Holtmann & W. J. Patzelt (Hrsg.), *Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle* (S. 291-314). Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Statistisches Bundesamt (2011). *Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung*. Wiesbaden.

Süssmilch, A. (2011). Wissenschaftliche Politikberatung durch Ressortforschungseinrichtungen Herausforderungen, Merkmale und Zukunftsperspektiven. *Zeitschrift für Politikberatung*, 4(2), 86-88.

Thunert, M. (2001). Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949. In U. Willems (Hrsg.), *Demokratie und Politik in der Bundesrepublik* (S. 223-242). Opladen: Leske & Budrich.

Tils, R., & Smeddink, U. (2002). *Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung. Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse*. Baden-Baden: Nomos.

Veit, S. (2010). *Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Wegrich, K. (2009). *The administrative burdens reduction policy boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion* (ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation Discussion Paper 52). London: LSE.

Weingart, P. (2001). *Die Stunde der Wahrheit? Vom Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft*. Weilerswist: Velbrück.

Weingart, P. (2006). Erst denken, dann handeln? Wissenschaftliche Politikberatung aus der Perspektive der Wissens(chäfts)soziologie. In S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele & M. Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung* (S. 35-44). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Weingart, P., & Lentsch, J. (2008). *Wissen – Beraten – Entscheiden: Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*. Weilerswist: Velbrück.



Dr. Sylvia Veit ist Diplom-Politikwissenschaftlerin. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Potsdam. E-Mail: sveit@uni-potsdam.de



Markus Heindl ist Diplom-Politikwissenschaftler und promoviert zum Thema „Entbürokratisierung als politischer Prozess“. Er arbeitet als Referent in der Stabsstelle Bürokratiekostenermittlung des Gemeinsamen Bundesausschusses in Berlin. E-Mail: markus.heindl@g-ba.de