C. Vergleichende Betrachtung

1. Die Arbeitsweisen der Räte im Vergleich

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

1.1. Das Themen- und Aufgabenspektrum der Räte

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-163, am 12.10.2024, 04:53:04
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Tabelle 2: Das materielle und formelle Leistungsspektrum der untersuchten Räte

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

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

Quelle: eigene Darstellung.

https://doi.org/10.5771/9783748921684-163, am 12.10.2024, 04:53:04
Open Access (cc) BY
https://www.nomos-elibrary.de/agb

Unterschiedliche Gewichtung der Ex-ante-Prüfung

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

Verschiedene Arten der Koordinierung

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

https://doi.org/10.5771/9783748921884-165, am 12.10.2024, 04:35:04
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

Aufgaben im Politikzyklus

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

Die Räte erfüllen unterschiedliche Funktionen.

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-163, am 12.10.2024, 04:53:04
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

1.2. Die Interaktions- und Einflusslogik der Räte

Drei verschiedene Interaktionslogiken

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-163, am 12.10.2024, 04:53:04
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

Drei verschiedene Einflusslogiken

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-163, am 12.10.2024, 04:53:04
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

Die Räte arbeiten anders.

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-163, am 12.10.2024, 04:53:04
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

1.3. Das Selbstverständnis der Räte

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

Die unterschiedliche Bedeutung der Gesetzesfolgenabschätzung

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-163, am 12.10.2024, 04:53:04
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

Richtung und Intensität der Expansionsbestrebung

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-163, am 12.10.2024, 04:53:04
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

Die Interpretation der ‚Unabhängigkeit'

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-163, am 12.10.2024, 04:53:04
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.4. Drei „Typen“ von Normenkontrollräten

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-163, am 12.10.2024, 04:53:04
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Die Institutionalisierung der Räte im Vergleich

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

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

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

95 Kwink Groep 2016; Rijksoverheid 2016.

https://doi.org/10.5771/9783748921684-163, am 12.10.2024, 04:53:04
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-163, am 12.10.2024, 04:53:04
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748924845-175, Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

2.3. Hoher Institutionalisierungsgrad – Expansive Entwicklungslogik: Der Nationale Normenkontrollrat

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845292146-175 - Generated on 2026-02-27 00:00:00
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-163, am 12.10.2024, 04:53:04
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb