D. Wesentliche Erklärungsfaktoren

1. Erklärende Faktoren der Arbeitsweise

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

1.1. Kulturelle Erklärungsfaktoren

Verhältnis von Staat und Gesellschaft (Verwaltungskultur im weiteren Sinne)

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748921884-179, am 12.10.2024, 05:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

Gesetzgebungskultur

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748921284-179, am 12.10.2024, 03:17:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

Werte und Normen wissenschaftlicher Politikberatung

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748904168-175, am 24.08.2024, 09:41:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

https://doi.org/10.5771/9783748921668-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Konfliktlösungskultur im politischen System

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748921068-179, am 12.08.2024, 08:41:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

Prägung und Selbstverständnis der Ministerialverwaltung

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845294992-194, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.2. Institutionelle Erklärungsfaktoren

Staatsaufbau und Verwaltungsorganisation

Vergleicht man den Verwaltungsaufbau der drei Staaten, stellen sich Deutschland als föderal-dezentral, das Vereinigte Königreich als unitarisch-zentralistisch (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 29) und die Niederlande sich als unitarisch-dezentral dar (Timmermans et al. 2008, S. 273). Alle drei Staaten verfügen über eine starke Kommunalverwaltung, allerdings mit deutlichen Abstufungen in der Autonomie der Kommunen: Im europäischen Vergleich verfügen die deutschen Kommunen über eine weit überdurchschnittliche Autonomie (27,02 Punkte auf dem Local Autonomy Index[100]), die niederländischen Kommunen schneiden durchschnittlich (20,39) und die britischen leicht unterdurchschnittlich ab (17,61) (Ladner et al. 2015). Interessant ist im Zusammenhang mit der hier untersuchten Fragestellung nach dem Koordinierungsbedarf zur Ermittlung des Vollzugsaufwands, dass die fachliche Aufgabenbreite der deutschen Kommunen deutlich größer ist als die der anderen und dies auch mit einem erheblichen eigenen Gestaltungsspielraum einhergeht.[101] Gleichzeitig ist der Zugang der kommunalen Akteure zum Policy-Making auf föderaler oder zentralstaatlicher Ebene in Deutschland im europäischen Vergleich nur leicht überdurchschnittlich ausgeprägt und liegt sogar knapp unter dem Wert die Niederlande.[102] In den beiden Ländern werden die „kommunalen Akteure über fest verankerte Kanäle [zu Gesetzgebungsverfahren, die sie betreffen] angehört und verfügen über substantiellen Einfluss“ (ebd., S. 53; Ergänzung der Autorin). Dahingegen ist der Einfluss in Großbritannien trotz formaler Repräsentation begrenzt (ebd.).

Die Umsetzung der Bundesgesetze erfolgt in Deutschland zum überwiegenden Teil durch die Bundesländer, die dazu innerhalb der gesetzlichen Regelungen über einen großen Spielraum verfügen (Kuhlmann und Woll-

100 Nach dem im Rahmen des Projekts "Local Public Sector Reforms: an International Comparison – LocRef" an der Universität Potsdam entworfenen Index speist sich die Autonomie von Kommunen aus ihrer (verfassungs-) rechtlichen Verankerung, der Breite ihrer Zuständigkeitsbereiche und Gestaltungsspielräume, ihrer fiskalischen Unabhängigkeit und dem Anteil eigener Einnahmequellen, ihrer organisatorischen Gestaltungsfreiheit sowie ihrem Einfluss auf politische Entscheidungen, die sie betreffen (vgl. Ladner et al. 2015.).

101 „Policy Scope“: DE 3,49, NL 2,35, VK 1,43; Max. NOR 3,67; „Effective Political Discretion“: DE 2,63, NL 2,12, VK 1,43; Max. FIN 3 (Ladner et al. 2015).

102 „Central or Regional Access“: DE 1,97, NL 2,0, VK 1,22; Max. AUS, SWI 3,0 (Ladner et al. 2015).

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mann 2013, S. 76). Eine dezentrale Umsetzung von Bundesgesetzen führt in der Regel zu unterschiedlicher Umsetzung in den Bundesländern, was die Rechtsetzungsreferate in den Bundesministerien vor die Herausforderung stellt, einen einheitlichen zeitlichen Rahmen für den Erfüllungsaufwand für Bürger und Unternehmen nur schwer definieren zu können. Hinzu kommt, dass der Vollzug nur selten durch die Landesverwaltungen selbst stattfindet, sondern stattdessen in 70 bis 85 Prozent der Fälle[103] (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1999, S. 330) von den Ländern auf Kreise und Gemeinden übertragen wird (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 76–77). In Deutschland müssen die Rechtsetzungsreferate in den Bundesministerien vor allem das Problem überwinden, dass sie den Vollzugsaufwand einer Regelung für die umsetzenden Verwaltungsakteure angeben sollen, es sich bei diesen jedoch um eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure handelt, zu denen zum Thema Erfüllungsaufwände bisher noch kein Kontakt bestand (NKR-H). Erklären kann die Variable des „Staatsaufbaus" folglich das große Themenspektrum des NKR, das sich eben nicht nur auf den Bürokratieabbau im Rechtsbestand, sondern auch auf Entbürokratisierung durch schlankere Verwaltungsverfahren und -strukturen erstreckt. Außerdem wird klar, weshalb der NKR die Ressorts auch bei der tatsächlichen Berechnung von Erfüllungsaufwänden – vor allem der Verwaltung – unterstützt. So greift er nicht nur über seine Mitglieder auf Umsetzungserfahrung aus erster Hand zurück (NKR-D, F& G), sondern hat auch einen Fragebogen entworfen und gemeinsam mit dem Statistischen Bundesamt eine Datenbank entwickelt, durch die den Ressorts und dem NKR die relevanten Vollzugsinformationen aus den Ländern und Kommunen zugespielt werden können (NKR-H& N; Nationaler Normenkontrollrat 2014, S. 58, 2016a, S. 63–64).

Ebenfalls aufgrund von Aufgabendezentralisierung hat sich das Beratungsmandat Actals auf die Beratung der Kommunen ausgeweitet. Die niederländische Regierung, die mit der Übertragung der Politikbereiche Jugendhilfe, Arbeitsvermittlung und Pflege auf die Kommunen Kosteneinsparungen und Bürokratieabbau realisieren wollte (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016, S. 67), bat Actal 2011 zum ersten Mal und dann wiederholt (ATR-B&C), den Kommunen als Entbürokratisierungsexperte beratend zur Seite zu stehen. Ein Vertreter des Actal/ATR-Sekretariats ist Mitglied eines Beratungsgremiums des größten niederländischen Kommunalverbands (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG), das modellhafte Umsetzungsvorschläge für alle Kommunen entwerfen soll (ATR-C). Darüber hinaus bearbeitet das Sekretariat spezifische Anfragen

103 Die Angabe bezieht sich auf EU-, Bundes- und Landesrecht (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1999, S. 330).

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

von Kommunen, sodass die Beratung der Kommunen fünf bis zehn Prozent seiner Kapazität bindet (ebd.). Die Kommunen nehmen diese Beratungsdienstleistung gerne an (ebd.). Das ATR-Mandat weitet dieses Beratungsmandat auf die Provinzen und Wasserbehörden als weitere staatliche Ebenen aus, schränkt jedoch zugleich die Ressourcen ein, die ATR für solche erweiterten Beratungssaufgaben zur Verfügung stehen. Es gibt eine Regel, dass ATR 80 Prozent seiner zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen in die Ex-ante-Überprüfung von Rechtsetzungsentwürfen stecken soll (ATR-A, B& C). Die Ausweitung des Tätigkeitenspektrums Actals/ATRs ist folglich wie beim NKR auf den Verwaltungsaufbau und die Verteilung staatlicher Aufgaben auf unterschiedliche staatliche Ebenen zurückzuführen. Beide Akteure ergreifen im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Chance, beratend einen fachlichen Mehrwert zu stiften.

Die Ausstattung der Räte

Um die Themenbreite und das Dienstleistungsspektrum der Räte zu erklären, sind die finanziellen bzw. institutionellen Ressourcen der Räte ganz entscheidend. Dabei geht es weniger um die personelle Ausstattung des Sekretariats, die sich zwischen den Räten kaum unterscheidet, als vielmehr um die Möglichkeiten, wissenschaftliche Zuarbeit zu beauftragen. Mithilfe wissenschaftlicher Unterstützung werden die Räte nämlich in die Lage versetzt, einen echten Mehrwert für die Berechnung von Folgekosten zu generieren und zusätzliche Beratungsangebote unterbreiten zu können.

Für die Sicherung der Datenqualität in der Ex-ante-Schätzung stehen den Ressorts wie den Räten in den drei Ländern vollkommen unterschiedliche Mittel zur Verfügung. Am wenigsten Möglichkeiten, Schätzmodelle mit Daten (etwa zur Anzahl der betroffenen Unternehmen) zu unterlegen, bieten sich den britischen Ministerien, die lediglich auf bestehende Datensätze (etwa des Nationalen Statistikamtes, ONS) zurückgreifen können und ansonsten auf die Beiträge zu ihren Konsultationsverfahren angewiesen sind (RPC-B). In den Niederlanden unterstützen private Politikberatungsunternehmen bei der Generierung neuer Datensätze, die sowohl von den Ressorts als auch von Actal/ATR beauftragt werden können (ATR-J). Allerdings entzündet sich daran nicht selten Streit zwischen Rat und Ressorts, da diese die zusätzlichen Kosten zur Datenerhebung scheuen und vermeiden wollen (ATR-H). Die Möglichkeiten, die in Deutschland durch die Mitarbeit des Statistischen Bundesamtes zur Verfügung stehen, sind im Vergleich dazu einzigartig (NKR-B, C& N): Seitdem es 2006 mit beträchtlichem personellem Aufwand (120 Mitarbeiter) die Bestandsaufnahme der Bürokratiekosten im Regelbestand durchgeführt hatte (sog. Null-Messung) (NKR-N), unter-

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

stützt das Statistische Bundesamt gemäß § 8 NKRG die Ministerien bei der Ex-ante-Schätzung der Gesetzesfolgen. Auch der NKR kann es um eine Erhöhung der Datenqualität ersuchen, die auch die Erhebung neuer Daten beinhaltet (NKR-D). Aus dieser Situation ergeben sich zwei Vorteile gegenüber den Räten in Großbritannien und den Niederlanden: Zum einen steht den Ministerien im Statistischen Bundesamt zusätzliches Personal zur Verfügung, das die federführenden Ministerialbeamten bei der Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung zu ihrem Regelungsentwurf unterstützt. Dadurch sinkt eine wichtige Hürde für die Erfüllung der Anforderungen, deren Einhaltung vom Rat kontrolliert wird. Zum andern erhalten die Verbesserungsvorschläge des Rats im Ex-ante-Verfahren größeres Gewicht, wenn sie auf einer unabhängig generierten Datengrundlage fußen. Dies noch ergänzend verfügt der Rat über ein Budget und das Recht, Expertenanhörungen zu einzelnen Rechtsetzungsvorhaben durchzuführen, wenn er begründete Zweifel an Berechnungen der Ressorts hegt (NKR-D). Nicht zuletzt ist das Statistische Bundesamt für den Aufbau und die Pflege einer Datenbank über Erfüllungsaufwände verantwortlich und hat mit ERBEX gemeinsam mit dem NKR ein Instrument entwickelt, mit dem Erfüllungskosten der Verwaltung und von Unternehmen einfacher und schneller identifiziert werden können (NKR-N).

Dieselben unterschiedlichen Voraussetzungen bestehen bei den Möglichkeiten der Räte, zur Problemformulierung und Identifizierung von Handlungsmöglichkeiten eigene Forschungsaufträge und Gutachten zu vergeben. Während das RPC hierfür weder personell noch finanziell ausgestattet ist, weil die Identifikation von Abbaupotentialen nicht in seinen Aufgabenbereich fällt, steht Actal/ATR je nach Mandat ein entsprechendes Forschungsbudget zur Verfügung (ATR-A). Dessen Kürzung von 500.000 € im Jahr auf 150.000 € pro Jahr mit der ATR-Mandatierung im Jahr 2017 ist ein deutliches Zeichen, dass die Regierung die Tätigkeiten Actals zu lenken und die gewünschte Schwerpunktsetzung durchzusetzen vermag, auch wenn das Parlament eine andere Mandatsgestaltung beschlossen hatte. Demgegenüber ist der NKR deutlich freier in seiner Aktivitätenwahl, da ihm pro Jahr die Beauftragung eines größeren Gutachtens möglich ist (NKR-F) und ihm dessen Fragestellung vollkommen überlassen bleibt (NKR-H). So kann er sich Themen widmen wie der Digitalisierung der Verwaltung, der Registermodernisierung oder der Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren (Nationaler Normenkontrollrat 2016b; McKinsey 2017; Ewer 2018). Bei der Identifikation von Abbaupotentialen unterstützt den Rat wiederum das Statistische Bundesamt, das im Rahmen von gemeinsamen Projekten eine repräsentative Anzahl an Interviews führt oder auf anderen Wegen die notwendige Datengrundlage aufbaut (NKR-G). Die notwendigen Mitarbeiter-

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:17:15
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ressourcen im Statistischen Bundesamt zur Verfügung zu stellen und die Beratungstätigkeit des Nationalen Normenkontrollrats damit institutionell zu untermauern, kann als das entscheidende Zugeständnis der deutschen Regierung angesehen werden, um ihren politischen Willen zur Entbürokratisierung zu dokumentieren und damit andere Schwächen im System – wie etwa ein fehlendes Veto-Recht des NKR – auszubalancieren.

Die Anzahl der Ratsmitglieder entfaltet vor allem mit Blick auf den Interaktionsmodus und die Einflusslogik ihre Wirkung und trägt vor allem dazu bei, die unterschiedlichen Vorgehensweisen von Actal und NKR zu erklären, deren Mitglieder in der Vergangenheit jeweils über persönliche Zugänge in die Regierung verfügten, diese Ressource aber unterschiedlich nutzen. Während Actal/ATR mit nur drei Ratsmitgliedern arbeitet, verfügt der NKR über zehn Ratsmitglieder, die sich die Berichterstattungen für die Ressorts aufteilen und sich dort als feste Ansprechpartner für die politisch Verantwortlichen anbieten. Diese feste Zuständigkeit trägt erstens zu einem kontinuierlichen Arbeitsverhältnis zwischen Ratsmitglied und Sekretariatsmitarbeiter und damit zu Effizienz und Vertrauensbildung in der internen Arbeit bei. Zweitens schafft sie eine persönliche Identifikationsmöglichkeit von Minister und Staatssekretär mit dem zugeordneten Ratsmitglied und somit die Grundlage für die Austragung von Meinungsverschiedenheiten auch zu spezifischen Gesetzesvorhaben. Und zum Dritten ermöglicht die Arbeitsteilung unter zehn Personen eher die ‚Eskalation' des Einflussnahmeversuchs von der Arbeitsebene auf die Ebene der Ratsmitglieder, da die einzelnen Räte mit Themen weniger schnell ‚überlastet' sind. Die nur ergänzende Erklärungskraft dieser Variablen veranschaulicht jedoch das Beispiel RPCs, das mit acht Mitgliedern zwar Ressortverantwortlichkeiten bilden könnte, die Beratungen einzelner Vorhaben im Sinne der politischen Neutralität aber lieber ad hoc auf seine Mitglieder verteilt.

Der persönliche Einsatz der Ratsvorsitzenden und Mitglieder ist ebenfalls nur zum Teil an der festgelegten Ressourcenzuteilung auszumachen. Wenngleich die NKR-Mitglieder eine Aufwandsentschädigung für die Ausübung ihres Ehrenamts erhalten und die RPC- und Actal/ATR-Mitglieder für ein Honorar arbeiten, wird die persönliche Leidenschaft und die zeitliche Verfügbarkeit der Ratsmitglieder in allen Räten als entscheidender für den tatsächlichen Einsatz angesehen (NKR-G; RPC-A; ATR-A). Natürlich kann die zeitliche Verfügbarkeit durch eine Ausweitung der vertraglichen Arbeitszeit bei erhöhtem Honorar ausgedehnt werden (RPC-C), beim Ehrenamt jedoch nicht. Andersherum fehlt der Regierung bei einer ehrenamtlichen Tätigkeit der Einflusshebel, wenn sie etwa das Engagement der Mitglieder einzugrenzen versuchte. So sieht das ATR-Budget nur noch eine anderthalbtägige Verfügbarkeit des Vorsitzenden pro Arbeitswoche vor, was

https://doi.org/10.5771/9783748924784-179, am 18.08.2024, 00:14:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

einer Verringerung um einen Arbeitstag gegenüber dem Actal-Vorsitz entspricht (ATR-A). Die Personalstärke des Rats begünstigt also im deutschen Fall seine Einflusslogik „im Schatten der Hierarchie“ und seinen proaktiven, die politische Ebene einbeziehenden Handlungsmodus. Zudem ist die ehrenamtliche Tätigkeit dazu geeignet, dass die Ratsmitglieder selbst über das Ausmaß ihres Engagements entscheiden und dies auch beliebig ausdehnen können.

Autorität und Machtbefugnisse des zuständigen ‚Hauses‘

Hier soll die Frage beantwortet werden, wie wichtig die Ansiedlung in der Regierungszentrale für die Wirksamkeit der Räte ist und ob die formale Stellung des Regierungschefs im Kabinett Einfluss darauf hat. Für den NKR wird die Verankerung beim Bundeskanzleramt als besonders bedeutend angesehen, da sie seine Autorität erhöhe und seine politikfeldübergreifende Zielsetzung unterstreiche (sämtliche Interviews; Jantz und Veit 2011). Beides erscheint den Prinzipien und Routinen der Zusammenarbeit innerhalb der deutschen Bundesregierung angemessen: Zum einen hat der Bundeskanzler eine leitende Funktion inne, indem er über die Richtlinien der Politik der Bundesregierung bestimmt (Art. 65 GG). Das Bundeskanzleramt hat diese Stellung in der Vergangenheit zwar nie genutzt, um grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten zwischen dem NKR und den Ressorts zugunsten des NKR zu entscheiden (NKR-B). Wenn der zuständige Staatsminister sich aber in Diskussionen um einzelne Regelungsvorhaben einschaltete, etwa um eine kostengünstigere Regelungsalternative auf den Weg zu bringen, stieß dies bei den Ministern und Staatssekretären auf Akzeptanz (NKR-M). Während ein zuständiges Ministerium die gängigen Hierarchiewege einhalten muss, fällt es dem Kanzleramt ebenso leicht wie dem NKR, Themen rasch auf die politische Ebene zu heben (ebd.). Die Autorität der Bundeskanzlerin ist darüber hinaus als entscheidend für die Übernahme wesentlicher Empfehlungen des NKR zur Verbesserung der Rechtsetzung anzusehen. Dass der Ratsvorsitzende im Staatssekretärsausschuss für Bürokratieabbau selbstbewusst auftreten und wichtige Themen durchsetzen konnte (NKR-G), ist auf die Unterstützung der Vorschläge durch die Regierungszentrale zurückzuführen. Angesichts der ausgeprägten Ressortverantwortlichkeit der einzelnen Minister verfügt ein Minister in Deutschland nicht über die gleiche Durchschlagskraft in die Gesamtregierung hinein.

In den Niederlanden hingegen gibt es weder ein ausgeprägtes Ressortprinzip noch eine Richtlinien-gestaltende Stellung des Premierministers (Lepszy und Wilp 2009, S. 412). Anstatt eines formalen Ressortbeteiligungsverfahrens in der Vorbereitungsphase (Timmermans et al. 2008, S. 280–281;

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016, S. 20), entscheidet das Kabinett früh über die Gesetzentwürfe aus den Ministerien, sodass es zur Ablehnung und Zurückweisung von Entwürfen in die Ressorts kommen kann. Das Einstimmigkeitsprinzip ermöglicht dem für Bürokratieabbau zuständigen Minister daher, eine kritische Einschätzung durch Actal/ATR als Begründung für ein Veto heranzuziehen (ATR-B&E). Da die Stellungnahmen Actals jedoch dem Kabinettsentwurf nicht anhängen (Timmermans et al. 2008, S. 286), erfordert dies eine durchgängige Kommunikation des Rates bis zum Minister, um ihn auf die Kritikpunkte am Entwurf seiner Ministerkollegen aufmerksam zu machen (ATR-B&E). Die ehemalige Verankerung des Rats beim Finanzminister hatte den Vorteil, dass der Finanzminister mit dem Mittel der Budgetaufstellung der Ressorts ein wichtiges Druckpotential besaß und die Ministerien auch dazu anhalten konnte, wesentliche Einsparungen und Abbaumaßnahmen erfolgreich durchzuführen (Actal 2009a). Deshalb könnte eine Rückkehr ins Finanzministerium vielversprechend sein, während von einer Ansiedlung beim Premierminister nicht dieselbe Wirkung zu erwarten wäre wie dies in Deutschland möglich ist.

Trotz einer starken Stellung des Premierministers im Vereinigten Königreich verfügt dieser nicht über eigene politische Zuständigkeitsbereiche (wie in Deutschland Kultur und Medien, Integration, Digitalisierung und Entbürokratisierung) (Sturm 2009, S. 274). Stattdessen übernimmt sein Cabinet Office vorwiegend koordinierende und kommunikative Aufgaben (Saalfeld 2008, S. 167). Bis 2007 waren jedoch die zentrale Koordinierungsstelle für Bürokratieabbau dort verortet, ebenso wie die Vorgängergremien des RPC. Seit 2017 spürt das RPC darüber hinaus den Weggang des Kabinettministers unter Premierminister David Cameron, der den politischen Willen der Regierungszentrale zur Umsetzung von Abbaubemühungen kraftvoll verkörpert hatte (RPC-F). Aufgrund der starken Machtposition des Premierministers käme es für das RPC einer Aufwertung gleich, wenn es (wieder) im Cabinet Office angesiedelt werden würde. Stattdessen entspricht es den eingespielten Praktiken, dass Kabinettsausschüsse und -Unterausschüsse die Beschlussfassung im Kabinett selbständig vorbereiten und über die Kabinettreife eines Entwurfes entscheiden (Saalfeld 2008, S. 168–169; Sturm 2009, S. 276). Dazu liegen ihnen die Entwürfe bereits in der Rohfassung (vor der Konsultation) zum ersten Mal vor und befinden sie darüber noch bevor die offiziellen Stellungnahmen der Ressorts eingeholt werden (Saalfeld 2008, S. 169). Dadurch wird verständlich, dass mit einer Ablehnung eines Entwurfs in Kabinettsunterausschuss Bürokratieabbau nicht die gleiche formelle und prozessuale Bedeutung einhergeht, wie dies bei einer Ablehnung eines Gesetzentwurfs im deutschen Bundeskabinett der Fall wäre. Auch durch

https://doi.org/10.5771/9783845291804-195, am 11.10.2024, 03:17:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die Praktiken der Kabinettszusammenarbeit ist mithin erklärbar, warum ein faktisches Veto-Recht des RPC in Großbritannien denkbar ist und in Deutschland nicht.

Zusammenfassend kann eine erhebliche Bedeutung der Autorität und Machtbefugnisse des zuständigen „Hauses" und des zuständigen Regierungsmitglieds für die Arbeitsweise und die Wirksamkeit der Normenkontrollräte konstatiert werden. Es ist dabei jedoch von den jeweiligen Verfahren und Routinen der Zusammenarbeit innerhalb des Regierungskabinetts abhängig, ob eine Ansiedlung in der Regierungszentrale hilfreich ist oder auch andere Ministerien oder Gremien ausreichend Einfluss zur Durchsetzung der Ratsempfehlungen geltend machen können.

Der Dualismus zwischen Regierung und Parlament

In der Untersuchung wurde festgestellt, dass das niederländische Parlament im Gegensatz zum Deutschen Bundestag und britischen Unterhaus für die Wirksamkeit des niederländischen Rats eine hohe Bedeutung besitzt. Zum einen trägt es mit der Beauftragung von Studien und Gutachten zur fachlichen Breite der Beratungsleistungen Actals/ATRs bei. Zum andern bemüht es sich um die eigene Nutzung der Ex-ante-Überprüfung in dem Sinne, dass es im parlamentarischen Verfahren die Empfehlungen des Rats umzusetzen sucht und es Gesetzentwürfe auch insoweit verändert, als die kostengünstigste Regelungsalternative beschlossen wird. Die Erfahrung, dass die Zweite Kammer zudem bereit und in der Lage ist, die politischen Kosten einer kritischen Actal/ATR-Stellungnahme mithilfe von Regierungsbefragungen und Änderungsanträgen in die Höhe zu treiben, steigert quasi antizipierend das Bemühen der Ministerien, die Punkte des Kontrolleurs zu berücksichtigen. Dafür, dass das Parlament fraktionsübergreifend die Arbeit des Normenkontrollrats unterstützt und sich damit auch gegen die Regierung positioniert, lassen sich zwei Gründe im Verhältnis von Regierung und Parlament finden, die das niederländische politische System vom britischen und deutschen unterscheiden.

Als wichtiger Grund für das Engagement der Zweiten Kammer in den Niederlanden wird die beträchtliche Informationsasymmetrie zwischen den Regierungsmitgliedern angesehen, denen jeweils mehrere hundert Ministerialreferenten zuarbeiten, und den Parlamentsabgeordneten, die in den Niederlanden über vergleichsweise geringe personelle Ressourcen verfügen (ATR-I; Tweede Kamer der Staten-Generaal 2009): Die nur 150 Abgeordneten der Zweiten Kammer haben lediglich eine geringe Zahl an persönlichen Mitarbeitern und Fraktionspersonal, sodass vorwiegend der unparteiische Informationsdienst des Parlaments die inhaltliche Arbeit der Abgeordneten

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

unterstützt (Zaal 2015, S. 173–174). Hinzu kommt die in den Niederlanden geltende Inkompatibilität von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt, die zu einer klaren Trennung zwischen Parlament und Regierung führt (Lepszy und Wilp 2009, S. 408–409). Dies verstärkt Informationsasymmetrien und rückt zugleich die Aufgabe, die Regierung zu kontrollieren, stärker in den Mittelpunkt des Selbstbildes der beiden Parlamentskammern. Die Generalstaaten sehen sich als „nationales Diskussionsforum und als Sachwalter des Gemeinwohls", das Partikularinteressen und wenn nötig auch Parteiinteressen zurückstellt (ebd., S. 409). Hinzu kommt eine große Praxisnähe der Abgeordneten, die ihr Abgeordnetenmandat häufig als Zwischen- oder Ausgangsstation ihrer beruflichen Laufbahn nutzen und kürzere Zeit im Parlament verweilen als ihre Kollegen in Deutschland und Großbritannien (ebd.). Durch all diese Faktoren entsteht für die niederländischen Abgeordneten ein doppeltes Problem: Der aus den ungleichen Ressourcen resultierende Informationsrückstand bringt das Parlament in eine nachteilige Position gegenüber der Regierung, die es gerne umfassend kontrollieren will (ATR-I). Aus diesem Grund besitzt das Parlament das Recht, zahlreiche Beratungsgremien der Regierung um Informationen zu bitten oder selbst Untersuchungen in Auftrag zu geben. Es gehört sogar zu den Routinen der Parlamentsarbeit, dass zwischen einigen Beratungsgremien und dem Parlament die Informationen auch auf freiwilliger Basis und auf informellen Wegen fließen (ebd.). In diesen Routinen liegt ein Teil der Erklärung, warum Actal sich 2007 zur Verstärkung seiner Wirksamkeit dem Parlament zuwandte. Der noch immer vorherrschende „alte Dualismus" zwischen eine polit-professionellen Regierung und einem Parlament aus Praktikern ist wiederum der Grund für die Offenheit der Abgeordneten, sich die Kontrolle durch den Rat für die eigenen Aufgaben zu Nutze zu machen.

Die Art und Weise, wie in den Niederlanden die Mitgestaltung des Parlaments an der Gesetzgebung praktiziert wird, ist als zusätzliche institutionelle Ursache für Actals/ATRs Wirksamkeit über das Parlament identifizierbar. Die politische Auseinandersetzung im Parlament dient in der Regel dem Austausch von Argumenten und dem Finden eines einvernehmlichen Kompromisses, sodass Debatten nicht die Schärfe „wie im britischen Unterhaus oder auch im Deutschen Bundestag" annehmen und stattdessen äußert detailliert über Gesetzesvorlagen gesprochen wird (Lepszy und Wilp 2009, S. 410). An einer relativ hohen Anzahl angenommener Änderungsanträge zeigt sich das Selbstbewusstsein des Parlaments, in dem sich auch die Regierungsfraktionen nicht auf die Mehrheitsbeschaffung für ihre Regierung beschränken lassen wollen (ebd., S. 416). Beobachtet wurde zudem ein gestiegenes Bedürfnis der Zweiten Kammer, sich gegenüber der Regierung als dynamisches Beschlussfassungsorgan zu profilieren und für die Wähler sicht-

https://doi.org/10.5771/9783748924173, am 12.10.2024, 00:11:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

barer zu werden (Timmermans et al. 2008, S. 287). Da in den Niederlanden die gesetzgebende Gewalt von Regierung und Generalstaaten gemeinsam ausgeübt wird, sieht das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren zudem Rückkopplungsmöglichkeiten mit den Regierungsakteuren vor (ebd., S. 287–288), die in Deutschland und Großbritannien unbekannt sind. So gerät das äu0ere Gesetzgebungsverfahren zu einem komplizierten Aushandlungsprozess, in welchem die Zweite Kammer eine Reihe von Änderungen vorzunehmen versucht und der verantwortliche Minister am Ende die Möglichkeit hat, den Änderungsbeschluss anzunehmen oder als „inakzeptabel'" zurückzuweisen (Lepszy und Wilp 2009, S. 416–417). Für die Nutzung der Ratsstellungnahmen zur Kontrolle der Regierung stehen den Abgeordneten zusätzlich zu den Plenardebatten das Instrument der Ausschussaussprache zur Verfügung, bei denen etwa 500 bis 600 mal im Jahr Minister zur mündlichen Befragung eingeladen werden (Timmermans et al. 2008, S. 289).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die niederländische Akteurskonstellation zwischen Zweiter Kammer und Regierung sich in wesentlichen Punkten von dem Verhältnis der Verfassungsorgane in Deutschland und dem Vereinigten Königreich unterscheiden. Das Inkompatibilitätsprinzip und die eingeschränkte Informationsverarbeitungskapazität des Parlaments bei gleichzeitig ausgeprägtem Selbstbewusstsein als politischem Mit-Gestalter, Sicherer der Praxistauglichkeit von Gesetzesvorhaben und Kontrolleur der Regierung machen das niederländische Parlament zu einem dankbaren Adressaten und herausgehobenen Nutzer der Stellungnahmen des niederländischen Normenkontrollrats. Das britische und deutsche politische System zeichnen sich hingegen durch eine viel stärkere Verschränkung von Regierung und Regierungsfraktionen aus („neuer Dualismus"), sodass die Politik-Gestaltung weitgehend der Regierung und ihren Fraktionen und die Kontrolle der Regierung weitgehend der Opposition zufällt. Die Ratsstellungnahmen fallen mithin auf deutlich weniger fruchtbaren Boden und werden folglich auch seltener aufgegriffen.

Der Rechtscharakter des Mandats

Der deutsche NKR ist der einzige der drei untersuchten Räte, der über eine gesetzliche Beauftragung verfügt. Da permanente Beiräte auf gesetzlicher Grundlage ein fester Bestandteil der deutschen wissenschaftlichen Politikberatungslandschaft sind (Weingart und Lentsch 2008, S. 47), hebt ihn dies zwar nicht aus dem Spektrum der bedeutendsten deutschen Beratungsakteure heraus, doch das gesetzliche Mandat wird als entscheidender Grund für seine informell-kooperative Interaktions- und Einflusslogik eingeschätzt (NKR-F, I& N). Der gesetzliche Auftrag wird als Grundlage seiner Unabhän-

https://doi.org/10.5771/9783748926684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gigkeit aufgefasst, die als die Freiheit angesehen wird, ein bestimmtes Urteil zu fällen. Auch wenn die Mitglieder von der Regierung benannt werden und sich durch eine Nähe zu den Parteien und Personen in der Regierung auszeichnen, fühlt sich der Rat auf der Basis des parlamentarischen Auftrags dazu verpflichtet, eine eigene Haltung gegenüber der Regierung zu vertreten (NKR-A). Die Autorin hat festgestellt, dass es dem NKR vor allem aufgrund seines parlamentarischen Mandats möglich ist, eine enge Beziehung zur Regierung zu pflegen und auf eine äußere Sichtbarkeit in der Ex-ante-Prüfung verzichten zu können. Das Parlamentsmandat sorgt für einen großen Vertrauensvorschuss in das unabhängige Urteil des Rates, welchen dieser für seine informelle und kooperative Einflussnahme in die Regierung hinein nutzen kann. Die geringe Sichtbarkeit seiner informellen Beratungsleistung im inneren Gesetzgebungsverfahren wird nicht zum Problem des NKR, da es aufgrund seines Parlamentsmandats trotz allem als eine Art ‚verlängerter Arm' des Parlaments in die Bundesregierung angesehen werden kann. Im Gegensatz dazu muss die Regierung in Großbritannien die Wirksamkeit des RPC durch das Zugeständnis eines Veto-Rechts ersichtlich machen und muss die niederländische Regierung akzeptieren, dass die Zweite Kammer durch eine exzessive Nutzung der Ratsstellungnahmen den Nutzen des Gremiums zu erhöhen sucht. Das Parlamentsgesetz stärkt die Durchsetzungskraft innerhalb der Bundesregierung darüber hinaus (NKR-I), indem es die Kontrolle und Beratung durch den NKR demokratisch legitimiert. Andernfalls könnten die Ministerien die Rolle und Autorität des Rats im Gesetzgebungsprozess leicht in Frage stellen. Außerdem generiert das Parlamentsgesetz eine Verantwortung des Deutschen Bundestags für die finanzielle Ausstattung des NKR (NKR-M). Auch wenn das Budget des NKR im Haushalt des Bundeskanzleramts verankert ist, besitzt der Bundestag die Möglichkeit, es auszuweiten oder zu kürzen, was einen wesentlichen Vorteil gegenüber den anderen beiden Räten darstellt, die beide vom Sponsoring durch das Wirtschaftsministerium abhängen (ATR-B&C).

In Großbritannien und den Niederlanden gibt es eine lange Tradition, sich durch beauftragte Gremien beraten zu lassen, diese aber nicht gesetzlich zu verankern (Weingart und Lentsch 2008, S. 244). Ende der 70er-Jahre hatten die Niederlande mehr als 400 Organisationen, die sich als Beratungsgremien klassifizieren lassen (Scholten und van Nispen 2015, S. 139). Obwohl deren Zahl in den 90er-Jahren stark reduziert wurde, bleiben die Beratungsgremien in vielen Politikfeldern ein „Eckpfeiler" des Policy-Making (Scholten und van Nispen 2015, S. 139). Das Rahmengesetz, das 1996 zur Ordnung der vielfältigen Beratungslandschaft verabschiedet wurde, gilt heute für institutionalisierte Gremien ebenso wie für etwa 250 unabhängige Untersuchungs- oder Beratungskomitees (Rijksoverheid 2019). Solange

https://doi.org/10.5771/9783748924684-197 - am 25.06.2024, 08:11:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Actal/ATR nicht zu einem permanenten Beratungsgremium wird, fällt es in den Geltungsbereich des Rahmengesetzes. Dadurch ist seine Amtszeit auf vier plus zwei Jahre beschränkt, gilt eine Evaluationspflicht, sind die Mittelzuweisung, die Besetzung und die Ressourcen im Sekretariat vorgegeben und ist Actal/ATR somit im Sinne des Gesetzes ein Beratungsgremium wie viele andere. Ähnlich ist die Situation in Großbritannien, wo das RPC einen formalen Status als Non-Departmental Public Body (NDPB) genießt, womit alle Gremien umfasst sind, die „eine Rolle im Regierungsprozess übernehmen, jedoch nicht Teil eines Ministeriums sind und somit mehr oder weniger unabhängig von den Ministern agieren" („at arm´s length") (Government of the United Kingdom 2018; eigene Übersetzung). Seit 2010 ist die britische Regierung dabei, die Zahl der vormals auch als „Quangos" bezeichneten Institutionen zu reduzieren. Während deren Zahl 2014 immer noch auf 198 ausführende und 448 beratende NDPBs geschätzt wurde (McEldowney 2014, S. 513), zählte die britische Regierung im März 2018 242 NDPBs insgesamt (Cabinet Office 2019). Da die Verfasstheit als NDPB für das RPC als besonders wichtig erachtet wurde, erhielt es den Status 2012 entgegen des Trends, deren Zahl zu reduzieren (RPC-F). Auch wenn das RPC im Auftrag der Regierung extern und unabhängig kontrolliert, ist damit der Minister des finanzierenden Ministeriums (derzeit das Wirtschaftsministerium) dem Parlament für die Leistung des RPC verantwortlich (Cabinet Office 2019, S. 37). Im Wirtschaftsministerium sind jedoch allein acht beratende NDPBs angesiedelt, sodass selbst das RPC keine singuläre Stellung für sich erkennen kann (RPC-J). Seit der Verabschiedung des SBEE-Acts 2015 und der Benennung als Unabhängiges Verifizierungsgremium (IVB) für das am Anfang einer Legislatur auszulobende Abbauziel (Business Impact Target, BIT) erfüllt das RPC zwar eine gesetzliche Funktion, kann aber in jeder Legislaturperiode von der Regierung abberufen und durch ein anderes Gremium ersetzt werden (RPC-G&H).

Festzustellen ist also, dass das gesetzliche Mandat in Deutschland die Wirksamkeit des NKR positiv beeinflusst, indem es seine Unabhängigkeit gegenüber den Regierungsakteuren gewährleistet und das Parlament auch finanziell für den Rat Verantwortung trägt. RPC und Actal befinden sich stattdessen in einem beratungsaffineren politisch-administrativen Umfeld, das ihnen eine herausgehobene Rolle allerdings nur durch die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren und nicht durch eine besondere parlamentarische Legitimation und Beauftragung zubilligt. Spürbar ist dies für die beiden Räte, die ihre Unabhängigkeit gegenüber der Regierung durch klare Abgrenzung (Actal) oder besondere Neutralität (RPC) verdeutlichen müssen. Dies raubt ihnen die Möglichkeit, informell Einfluss auf die politische (nicht nur die administrative) Entscheidungsfindung innerhalb der Regie-

https://doi.org/10.5771/9783748921084-179 am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

rung nehmen zu können. Hinzu kommt, dass das niederländische Parlament zwar die Aufgaben des neuen ATR mitbestimmen konnte, das zuständige Ministerium jedoch durch die Begrenzung der Ressourcen den Schwerpunkt der Ratsarbeit weiterhin festlegen kann (ATR-F&G).

1.3. Akteurbezogene Erklärungsfaktoren

Die politisch Verantwortlichen

Mit Blick auf die Ansprechpartner der Räte in der Regierung sind auf der Basis des akteurzentrierten Institutionalismus rechtliche, motivationale und kognitive Handlungsorientierungen vergleichend betrachtet worden: Sie manifestieren sich in der Macht des politisch Verantwortlichen und der Bereitschaft, diese im Sinne des Politikziels der Normenkontrollräte zu nutzen.

Die herausgehobene Stellung des NKR in der deutschen Regierungsberatungslandschaft speist sich nicht nur aus seinem Parlamentsmandat (siehe „Rechtscharakter des Mandats"), sondern auch aus § 6, Abs. 2 seines Mandats, worin festlegt ist, wer das politisch zuständige Regierungsmitglied sei: „Der Nationale Normenkontrollrat berichtet jährlich dem Bundeskanzler." Zumindest zur Übergabe des Jahresberichts hat der NKR also die Möglichkeit, beim Regierungschef persönlich vorzusprechen und ihn um seine politische Unterstützung zu bitten. Unterjährig delegiert der Kanzler die Zuständigkeit in der Regel an den Staatsminister für Bürokratieabbau, der ebenfalls im Kanzleramt angesiedelt ist und somit die Autorität des Kanzlers auch gegenüber den Staatssekretären in den Fachressorts repräsentieren kann. Im Gegensatz dazu ist in den Niederlanden seit 2007 ein Staatssekretär im Wirtschaftsministerium (teilweise zusätzlich einer im Finanz- oder Innenministerium) der direkte Ansprechpartner Actals/ATRs und kommt es sehr auf die Interessenlage des Wirtschaftsministers an, ob er dem Gremium seine Aufmerksamkeit schenkt und seine Autorität für es einsetzt (ATR-B&E). Wenn der Minister dem Votum Actals Geltung verschaffen möchte, kann er Gesetzentwürfe anderer Minister im Kabinett mit seiner Gegenstimme blockieren. Von 2002 bis 2007 lebte der liberale Finanzminister und Vizekanzler seine Zuständigkeit für das Gremium mit einem grundsätzlichen Veto aus und nutzte darüber hinaus sein Recht zur Haushaltsaufstellung, um die Ressorts an die Einhaltung ehrgeiziger Bürokratieabbauziele zu binden. Das RPC wiederum berichtet an den Minister für Bürokratieabbau, einen Minister ohne Ressort im Wirtschaftsministerium. Dieser Minister leitet den Kabinettsunterausschuss Entbürokratisierung und ist mithin dafür zuständig, dass der Ablehnungsautomatismus regelmäßig zur Anwendung

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

kommt. Er verfügt über keine weiteren Einflussmöglichkeiten, weshalb die politische Unterstützung durch den Kabinettsminister im Cabinet Office für das RPC von großer Bedeutung ist (RPC-F).

Es hat sich gezeigt, dass die Wirksamkeit der Räte durch die Unterstützung des politisch Verantwortlichen ansteigt und sich zum Teil auf andere Mechanismen – wie etwa ein geliehenes Veto im Ministerrat – verlagern kann. Die Interessen- und Präferenzenlage der politisch Verantwortlichen hängt jedoch, so hat die Untersuchung ergeben, weniger mit der Parteizugehörigkeit als mit der persönlichen Motivationslage hinsichtlich des Politikziels Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung zusammen. Der Wechsel des politischen Personals kann daher auch innerhalb der gleichen Regierungskonstellation ‚Segen oder Fluch' für die Wirksamkeit eines Rats sein. Die Parteiendifferenzthese, nach der liberale und konservative Parteien sich für den Bürokratieabbau für die Wirtschaft eher einsetzen als sozialdemokratische und linke, ist in allen drei Fällen immer wieder von Einzelpersonen widerlegt worden, sodass in vielen Fällen Hoffnungen von Seiten der Räte enttäuscht wurden oder ihnen unerwartete Unterstützung zuteilwurde. So ist die Dauer der Amtsausübung durch eine Person ebenso uneindeutig positiv oder negativ, wenngleich die Kontinuität jedweder Zusammenarbeit die Kenntnis und Etablierung von Abläufen, Vertrauensaufbau und Sicherheit fördert.

Die Ratsvorsitzenden

Unter den individuellen Akteuren auf Ratsseite haben sich die Vorsitzenden als besonders bedeutsam und prägend für die Arbeitsweise der Normenkontrollräte erwiesen. Sie investieren neben dem Sekretariat nicht nur die größten zeitlichen Ressourcen, sondern sind auch Vorgesetzter des Sekretariats, Ansprechpartner der zuständigen Regierungsakteure und Repräsentant des Rates nach außen. Ihre Handlungsorientierungen werden in unterschiedlichem Maße als handlungsleitend für Arbeit und Vorgehensweisen der Räte angesehen.

Der deutsche NKR ist mit seinem bisher einzigen Vorsitzenden, Dr. Johannes Ludewig, als ein Extrempol in der Prägekraft eines individuellen Ratsvorsitzenden anzusehen. Es sei zum einen „am Anfang entscheidend [gewesen], dass der Ludewig ausgewählt worden ist", weil so eine erfolgreiche Arbeitsweise etabliert werden konnte (NKR-I). Zum andern gilt der Vorsitzende bis heute nach innen wie nach außen als das Gesicht des NKR (sämtliche Interviews). Sein Vorteil ist die profunde Kenntnis der Bundesregierung durch seine eigene berufliche Erfahrung als beamteter Staatssekretär im Wirtschaftsministerium und im Kanzleramt (NKR-B, E& I). Indem er

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die kulturellen Einflussfaktoren auf die Wirksamkeit seines Gremiums identifizierte, gelang es ihm, den NKR den äußeren Gegebenheiten anzupassen und die Mandatsvorgaben unter den vorgefundenen Prämissen zu interpretieren. So geht auf seine Initiative das Einstimmigkeitsprinzip zurück (NKR-E&I), das die eher konsensuale Entscheidungsfindungslogik im von vielen Veto-Spielern geprägten politischen System Deutschlands reflektiert. Er treibt zudem die Proaktivität des Rates in einem inneren Gesetzgebungsverfahren, das eine sehr frühe Festlegung auf ein meist gesetzliches oder verordnendes Regelungsinstrument vorsieht (sämtliche Interviews). Darüber hinaus war es ihm wichtig, besonders am Anfang den ‚depolitisierten Ansatz' mit dem objektivierenden Standardkostenmodell ins Zentrum seiner Aktivität zu stellen, um den Verdacht einer politischen Vereinnahmung durch die Regierungsspitze aus dem Weg zu räumen (NKR-E&I). Er verankerte den Anspruch, Verbesserungsbedarfe möglichst schon in der Vorbereitung eines Regelungsentwurfs zur Umsetzung zu bringen, sodass am Ende eine negative Stellungnahme vermieden werden kann und der NKR sich öffentlich nicht gegen die Ressorts stellen muss (NKR-I). Zu seinen Verdiensten gehört auch die ausgeprägte Adressatenorientierung des NKR mit Blick auf die politische Nützlichkeit von Beratungsprojekten und Gutachtenfragestellungen (NKR-B&H). Hingegen fehlt dem Vorsitzenden Erfahrung im Deutschen Bundestag, was gerade auch im Vergleich zum niederländischen Gremium, dem ehemalige Abgeordnete der Zweiten Kammer vorsitzen oder angehören, eine Erklärung dafür sein könnte, dass der NKR sich bisher mehr zur Regierung und weniger zum Parlament hin ausgerichtet hat.

Der Vorsitzende hat den NKR aber nicht nur durch passende kognitive Handlungsorientierungen geprägt, sondern auch mit Hilfe persönlicher Motivationsstellungen und Handlungspräferenzen. Der Vorsitzende wird als Urheber einer weiten – oder fast schon expansiven – Mandatsauslegung angesehen (NKR-G, I, J& M). Zielfokussierung, Durchsetzungsstärke und Selbstbewusstsein gegenüber den Ressorts seien am Anfang entscheidend gewesen, um die eigene Position einzunehmen und zu festigen (NKR-I). Seine ausgewiesene „Hartnäckigkeit" und „Vehemenz" zeichnen ihn noch heute aus und sind mit dafür verantwortlich, dass Regierungsmitglieder auf Terminbitten, Änderungsvorschläge und neue Ideen noch immer eher positiv reagieren (NKR-M). Ein Interviewpartner schildert: „Manche wünschen sich, dass da doch ein bisschen mehr diplomatisches Gespür da wäre. Aber aus meiner persönlichen Sicht: Das ist schon okay so. Manchmal muss es weh tun, sonst funktioniert es einfach nicht. Sich so ein weichgespültes Gremium an die Seite zu stellen als Abnickgremium, das können wir uns alle schenken, das brauchen wir nicht." (NKR-M). Der Vorsitzende untermauert seine motivationale Handlungsorientierung mit einem weit über das erwart-

https://doi.org/10.5771/9783845294797-209, am 12.10.2024, 00:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bare Maß hinausgehenden zeitlichen und persönlichen Einsatz (NKR-G) – er mache „eigentlich einen Vollzeit-Job“ (NKR-F), der ihm aufgrund der Beendigung seiner beruflichen Verpflichtungen möglich ist. So werden am Ende Persönlichkeit, Engagement, vielfältige und zugeschnittene Berufserfahrung und eine breite Vernetzung als Gründe dafür angesehen, dass der Vorsitzende den deutschen Normenkontrollrat über die Jahre maßgeblich geprägt hat und noch immer als einer der wichtigsten Pfeiler der Wirksamkeit des Rates angesehen wird (NKR-B).

Im Kontrast dazu steht der niederländische Rat, dessen drei ehemalige Vorsitzende das Gremium individuell stark geprägt haben, dessen Wirksamkeit jedoch stärker von seinem Mandat als von den handelnden Personen beeinflusst wird (ATR-A). Während im Sekretariat ein hohes Maß an personeller Kontinuität den Aufbau informeller Beziehungen in die Ressorts erleichtert, setzen Ratsmitglieder vor allem fachliche Schwerpunkte und setzen die ihnen individuell zur Verfügung stehenden Mittel ein, um die Nutzung der Ratsstellungnahmen zu beeinflussen. Die Kontakte in die Wirtschaft sind dafür wichtig und werden gepflegt (ATR-E). In Richtung der Regierung scheint der Vorsitzende von 2011 bis 2017, Jan ten Hoopen, am vehementesten kommuniziert zu haben, denn unter ihm „waren die Auseinandersetzungen mit den Ressorts so hart wie nie“ und hat sich Actal zum „strengen Wachhund“ entwickelt, der er sein soll (ATR-A). Ihn habe eine besondere kommunikative Stärke ausgezeichnet, die man als ‚freundlich im Ton, hart in der Sache‘ beschreiben kann (ebd.). Dem ersten Vorsitzenden (Robin Linschoten, 2000–08) war vor allem die Abgrenzung des Rates von der Regierung wichtig, seine Stellvertreterin machte Actal zu einem Exzellenz- und Wissenszentrum für die SKM-Methodik und der zweite Vorsitzende (Steven van Eijck, 2008–11) erhöhte den Nutzen des Kontroll- und Beratungsgremiums für weitere Regelungsadressatengruppen (ATR-A). Dies sind jeweils wichtige Weichenstellungen für die Entwicklung Actals gewesen, entsprechen jedoch eher kurzfristigen (Neu-)Ausrichtungen als einer strategisch-langfristigen Positionierung des Gremiums innerhalb eines größeren politisch-administrativen Kontextes wie beim NKR. Mit Blick auf die Zusammenarbeit mit Parlamentsakteuren, die einen wichtigen Teil der Wirksamkeit Actals/ATRs darstellt, konnten sicher diejenigen Vorsitzenden und Mitglieder mit eigenen Parlamentserfahrung am meisten zur Nutzung der Stellungnahmen beitragen. Allerdings ist Vernetzung im Parlament meist nicht lange von Nutzen, da die Abgeordneten des niederländischen Parlaments in der Regel nur einen Teil ihres Berufslebens dort verbringen und die Fluktuation hoch ist (Lepszy und Wilp 2009, S. 409).

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Der langjährige Vorsitzende des britischen Rats, Michael Gibbons CBE, verfügte ebenfalls über eine sehr klare Vorstellung davon, was die Wirksamkeit des RPC ausmacht: die Qualität der Stellungnahmen und die Unabhängigkeit des Urteils (RPC-J). Darauf gerichtet prüfte er diese, initiierte und interpretierte er die vierteljährliche Zufriedenheitsbefragung in den Ressorts, wünschte er sich Unterscheidbarkeit der Sekretariatsmitarbeiter von Ministerialreferenten im Wirtschaftsministerium, vertrat entschieden das Prinzip der Nicht-Befassung bei eigener Betroffenheit der Mitglieder und nahm Einfluss auf anfallende Neu-Besetzungen mit dem Ziel, dass diese politisch möglichst neutral ausfielen (ebd.). Der RPC-Vorsitzende handelte dabei stets in dem Bewusstsein, dass unabhängige Überprüfung für die Überprüften unangenehm ist, egal wie sensibel und konstruktiv sie vorgetragen wird (RPC-J). Wissend, dass das RPC mit dem Ablehnungsautomatismus über ein besonders ‚scharfes Schwert' verfügt, versuchte er also, den Rat so gut wie möglich in die kulturellen und institutionellen Rahmenbedingungen einzufügen, um so wenig Ablehnung wie möglich zu erzeugen. Somit trat er als Verfechter und Garant des passiven, nach innen gerichteten Handlungsmodus und des bürokratischen Selbstbilds des RPC auf.

1.4. Zusammenhänge und Typologien

Herausgearbeitete Erklärungszusammenhänge

Um herauszufinden, weshalb die Räte auf diese oder jene Weise zu Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung beitragen, haben sich die theoretischen Gerüste des soziologischen und des akteurzentrierten Institutionalismus als besonders fruchtbar erwiesen. Es ist in der Untersuchung deutlich geworden, dass tradierte Normen und Prinzipien innerhalb von Verwaltungskulturen und politischen Systemen das Handeln der Räte ebenso prägen wie institutionelle Rahmenbedingungen und die kognitiven, motivationalen und relationalen Handlungsorientierungen individueller Akteure. Die unterschiedlichen Faktoren können in ihrer Vielzahl nicht für alle Fälle gleichermaßen zur Erklärung beitragen. Stattdessen sind die Konstellation und das Zusammenspiel der Erklärungsfaktoren fallabhängig, was die drei Fälle in ihrer Gesamtheit einzigartig macht und klar zu Tage treten lässt, dass die Normenkontrollräte in Europa abseits ihres Auftrags nicht besonders viel gemeinhaben. Indem einzelne Faktoren meist auf bestimmte Aspekte der Arbeitsweise wirken, konnte die Autorin dennoch Zusammenhänge entdecken, die sich auf eine größere Gesamtheit von Fällen verallgemeinern lassen. In Tabelle 3 werden die einzelnen Erklärungsfaktoren und ihre Wirkung auf die verschiedenen Aspekte der Arbeitsweise der Räte dargestellt.

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Tabelle 3: Erklärungsfaktoren für die Arbeitsweisen der Räte

		Die Arbeitsweise der Räte			
Die Erklärungsfaktoren		**Nationaler Normenkontrollrat**	**Regulatory Policy Committee**	**Actal/ Adviescollege Toetsing Regeldruk**	**Erklärt besonders**
Kulturelle Faktoren	Verhältnis von Staat und Gesellschaft	Geringe Resonanz in Parlament und Öffentlichkeit	Ablehnungs-automatismus	Resonanz in Parlament und Öffentlichkeit	Politische Bedeutung von Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung und damit die Veto-Macht des Rates
	Konfliktlösungskultur im politischen System	Selbstbild als Experte, Konzentration auf inneres Gesetzgebungsverfahren	Ablehnungsautomatismus, Konzentration auf inneres Gesetzgebungsverfahren	Resonanz in Parlament und Öffentlichkeit, Konzentration auf äußeres Gesetzgebungsverfahren	Konzentration auf inneres vs. äußeres Gesetzgebungs-verfahren, Ausmaß der Selbstverpflichtung einer Regierung
	Gesetzgebungskultur	Proaktiver Handlungs-modus unter Einschluss der politischen Ebene	Passiver Handlungsmodus	Proaktiver Handlungsmodus ohne Notwendigkeit, politische Ebene einzuschließen	Interaktionslogik, Aufwand der Wirksamkeit
	Selbstbild der Ministerialverwaltung	Proaktivität und Expan-sionsstreben (Verwissenschaft-lichung der Politik), Selbstver-ständnis als Experten	Formal-einseitiges Kommunikationsmuster	Actal: politischen Einlassungen als Affront; ATR: Koordinierung des generalis-tischen Anliegens innerhalb der Ministerialverwaltung	Selbstbild und Interaktions-logik aufgrund von komple-mentären Bedarfen
	Werte und Normen wissenschaftlicher Politikberatung	Selbstbild als überpartei-licher „Experte“, Zugang zur politi-schen Entscheidungsfindung	Selbstbild als neutraler „Staatsdiener“, kein Zugang zur politischen Entschei-dungsfindung	Methodik als Legitimations-grundlage erlaubt Parteilichkeit, individuelle Zugänge zu Regierung, Parlament oder Interessensverbände	Selbstbild der Räte, Zugang zur politischen Entschei-dungsfindung

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179 am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Institutionelle Faktoren	Verwaltungsaufbau	Beratung, Koordinierung und Monitoring zu Governance & Government, Beratung der Ressorts bei Gesetzes-folgenabschätzung	Ausbleibende Beratung der Ressorts bei Gesetzes-folgenabschätzung	Kontrolle bei Dezentralisierung und Beratung der Kommunen	Handlungsfelder und Aufgabentypen
	Autorität und Macht-befugnisse des zuständigen Hauses	Richtlinienprinzip stützt Verhandlung im Schatten der Hierarchie	Für negative Koordination Zustimmung des gesamten Kabinettsunterausschusses nötig	Einstimmigkeitsprinzip ermöglicht Einfluss über negative Koordination als ultima ratio, Staatssekretärs-zuständigkeit reicht nicht aus	Einflusslogik
	Parlament vs. Regierung	Neuer Dualismus erklärt man-gelnde Resonanz im Parlament	Neuer Dualismus erklärt mangelnde Resonanz im Parlament	Alter Dualismus und Prinzipal-Agenten-Problem fördern Resonanz im Parlament	Einflusslogik, inneres vs. äußeres Gesetzgebungs-verfahren
	Rechtscharakter	Mangelnde Sichtbarkeit ist kein Hemmnis für kooperative Beratungsmethode unter Einschluss der politischen Ebene	Einseitiges Kommunika-tionsmuster zur sichtbaren Abgrenzung	Einseitiges Kommunikations-muster zur sichtbaren Abgrenzung	Interaktionslogik
	Ausstattung	Schatten der Hierarchie, Ressourcen des Statistischen Bundesamt			Leistungsspektrum Interaktionslogik
Akteurbezogene Faktoren	Ratsvorsitzende	Eigene Wirksamkeit als/im Schat-ten der Hierarchie, Anpassung an kulturelle Rahmenbedingungen	Anpassung an kulturelle Rahmenbedingungen	Kurzfristige strategische Anpassungen, punktuelle eigene Wirksamkeit über Netzwerke	Selbstbild, Interaktions-logik, Einflusslogik
	Politisch Verantwortli-che	Schatten der Hierarchie der Kanzlerin	Rückhalt durch Kabinetts-minister vorteilhaft	geliehenes Veto des Finanzministers	Einflusslogik

Quelle: Eigene Darstellung.

https://doi.org/10.5771/9783748921694-179, am 13.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Folgende empirisch unterfütterte Hypothesen konnten herausgearbeitet werden:

Je gleichberechtigter das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft ist, desto eher entspricht die Entbürokratisierung einem grundsätzlichen wertebezogenen Bedürfnis in der Gesellschaft. Die Räte erfahren in sog. Public Interest-Kulturen eher Rückhalt in Parlament und Öffentlichkeit, weshalb sie mit formell-einseitigen Kommunikationsmustern wirksam sein können. In einer Rechtsstaatskultur, wo staatliche Regulierung grundsätzlich eine hohe Akzeptanz erfährt, ist es weniger wahrscheinlich, dass Parlament und Öffentlichkeit die Regierung für Kritik durch den Normenkontrollrat zur Rechenschaft zieht. Um hier wirksam zu sein, ist es ratsamer, auf eine informell-kooperative Beziehung zur Regierung zu setzen.

Je eher der Gesetzesvollzug durch subnationale Akteure stattfindet, desto größer die Herausforderung, die für eine Gesetzesfolgenabschätzung notwendigen Informationen zusammenzutragen. Je größer dieser Informationsgewinnungsaufwand ist, desto stärker können die Ressorts von der Beratung durch einen Normenkontrollrat, der sich in der Informationssammlung und Koordinierung hervortut, profitieren. Ein Rat, der die Kapazitäten dazu hat, wird sich diese Chance der frühen Einflussnahme nicht entgehen lassen.

Die Arbeitsweise der untersuchten Räte steht in Beziehung zu den Arbeitsweisen und dem Selbstverständnis der sie umgebenden Ministerialverwaltungen. Die Räte decken einen komplementären Bedarf und gleichen Schwächen der Ministerialverwaltung hinsichtlich der Themen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung aus. So bringt der NKR eine dezidiert generalistische, politikfeldübergreifende und umsetzungsorientierte Perspektive ein, hob Actal das Thema von der Arbeits- auf die politische Ebene und übernimmt ATR nun koordinative Aufgaben innerhalb der Regierung. Das RPC wiederum lehnt sich eher an die Arbeitsweise des britischen Civil Service an, da dort Generalistentum und Managementorientierung bereits stark verankert sind.

Wenn die Konfliktlösungskultur im politischen System beeinflusst, wie sehr Gesetzesfolgenabschätzung als Fragestellung des inneren oder des äußeren Gesetzgebungsverfahrens wahrgenommen wird, dann wirkt sich dies auch auf die Beziehung zwischen Rat und Regierung aus. Weil die Gesetzesfolgen eher selten Gegenstand von verteilungspolitischen Diskussionen sind, wenn eine Regierung aus nur einer oder wenigen Parteien mit ähnlichen politischen Zielen besteht, wirken konkurrenzdemokratische Elemente auf das Verhältnis von Rat und Regierung eher kooperationsfördernd. Im Gegensatz dazu wirkt Konkordanzdemokratie eher konfrontationsfördernd, weil die Gesetzesfolgen dort selbst zum Gegenstand der politischen Ausein-

https://doi.org/10.5771/9783748921884-191, am 12.10.2024, 04:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

andersetzung werden können und ein unabhängiges Kontrollgremium sich der Vereinnahmung durch beteiligte politische Akteure schwerer entziehen kann.

Die Gesetzgebungskultur beeinflusst die Interaktionslogik der Räte insofern, als dass die Räte in Richtung der Regierungsakteure umso proaktiver agieren müssen, je später sie im Politikformulierungsprozess beteiligt werden. Ist die Ministerialverwaltung zum Zeitpunkt der Beteiligung bereits auf eine Lösung festgelegt oder präsentiert schon einen fertigen Gesetzentwurf, liegt es im Interesse des Rates, vorher informell das beratende Gespräch zu suchen. Neben dem formalen Prozess ist für die Wirksamkeit des Rates daher entscheidend, wie offen die Regierungsakteure grundsätzlich mit der Formulierung von Regulierungsvorhaben beginnen. Am wenigsten notwendig ist die informelle Einflussnahme, wenn ein früher Beteiligungszeitpunkt mit einem Veto-Recht des Rates zusammentrifft.

Kulturelle Unterschiede bei den Legitimationskriterien für wissenschaftliche Politikberatung beeinflussen die Besetzung der Normenkontrollräte und damit den Zugang zu politischen Entscheidungsträgern. Kriterien der Objektivität und Neutralität der einzelnen Experten verhindern politiknahe Besetzung und damit die Möglichkeit, Wirksamkeit über Zugang zu Entscheidungszentren zu entfalten. Repräsentativität und proportionale Besetzung von Gremien als Expertise-Grundlagen lassen die Besetzung mit Personen zu, die über eine politische oder politiknahe Biographie verfügen und ein Netzwerk persönlicher Zugänge mitbringen. Auf ihrem Verständnis für die Motivationslagen und Handlungsrationalitäten von Politikern aufbauend, können sie passgenau kommunizieren und werden von den Entscheidungsträgern als Partner auf ‚Augenhöhe' betrachtet.

Eine Ansiedlung des Rats bei der Regierungszentrale stützt die Einflusslogik der Verhandlung im Schatten der Hierarchie, während eine Ressortzuständigkeit eher Mechanismen negativer Koordination notwendig macht. Ohne Unterstützung im Kabinett wird eher Distributives Bargaining notwendig, um wirksam zu Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung beizutragen. Wie wichtig die Ansiedlung in der Regierungszentrale für die Wirksamkeit eines Rats ist, hängt auch von der Stellung des Regierungschefs im jeweiligen Regierungssystem ab. Wo der Regierungschef nur *primus inter pares* ist, können die Hebel eines einflussreichen Ministers – etwa des Finanzministers – größer sein. Wenn der Regierungschef über die Möglichkeit verfügt, die politischen Ziele der Gesamtregierung zu vertreten und durchzusetzen, ist eine Ansiedlung dort von Vorteil.

Eine enge Verschränkung von Regierung und Regierungsfraktion(en) („neuer Dualismus") erklärt die Ausrichtung eines Rats auf das innere Gesetzgebungsverfahren, da die Politik-Gestaltung weitgehend der Regierung

https://doi.org/10.5771/9783845294797/ebook/page/215/text/1/1
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

und die Kontrolle der Regierung weitgehend der Opposition überlassen bleibt. Währenddessen begünstigt ein „alter Dualismus“ zwischen Regierung und Parlament die Nutzung der Ratsempfehlungen durch das Parlament und rückt damit das äußere Gesetzgebungsverfahren ins Zentrum der Wirksamkeit eines Rats.

Ein Regierungsmandat erfordert zur Sicherung der Glaubwürdigkeit eine klare Abgrenzung des Kontrollgremiums von der Regierung, während ein Parlamentsmandat kooperative Beratungs- und Kommunikationsmuster ermöglicht. Ein Parlamentsmandat schafft Vertrauen in die Unabhängigkeit des Rats von der Regierung und macht eine öffentliche Sichtbarkeit der Einflussnahme eher entbehrlich. Gleichzeitig trägt das Parlament auch finanziell Verantwortung für das Gremium und kann somit eher Einfluss auf seine Tätigkeiten nehmen.

Die Breite der Handlungsfelder und Aufgabentypen hängt entscheidend mit der finanziellen und personellen Ausstattung des Rats zusammen. Zur Ausstattung des Rats gehört in dem Fall auch ein funktionaler Unterbau, der mit zusätzlichen personellen Ressourcen Rat und Ministerien bei der Gesetzesfolgenabschätzung unterstützt. Eine größere Zahl an Ratsmitgliedern ermöglicht dem Sekretariat eher, Verhandlungen im Schatten der Hierarchie zu führen, da es Diskussionspunkte mit den Ressorts zu den Ratsmitgliedern ‚nach oben durchgeben‘ kann, ohne diese zeitlich zu überfordern.

Die Ratsvorsitzenden beeinflussen die Anpassung der Wirksamkeit des Rates an verwaltungs- und politikkulturelle Gegebenheiten, da sie diese in der Regel gut zu kennen glauben. Das Ausmaß der eigenen Wirksamkeit der Ratsvorsitzenden ist abhängig von dessen kognitiven, motivationalen und relationalen Handlungsorientierungen.

Wenn der politisch Verantwortliche ausreichend Macht besitzt und bereit ist, diese zugunsten der Umsetzung von Ratsempfehlungen einzusetzen, kann er die Wirksamkeit eines Rats wesentlich erhöhen. Die Parteiendifferenzthese, nach der liberale und konservative Parteien sich eher für den Bürokratieabbau für die Wirtschaft einsetzen als sozialdemokratische, ist in allen drei Fällen immer wieder von Einzelpersonen widerlegt worden. Die Bereitschaft, Macht zugunsten der Räte einzusetzen, scheint sich weniger zwischen Parteien als zwischen Personen zu unterscheiden.

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Typologien

In der vergleichenden Betrachtung der Arbeitsweisen wurden weiter oben die drei untersuchten Räte als übertragbare Typen von Normenkontrollräten beschreiben: Actal als „Wachhund", RPC als „Torwächter" und der NKR als der „Kritische Freund" (siehe Kap. D.1.1.4.). Um das Zustandekommen dieser drei Typen, mit denen die Arbeitsweisen der Normenkontrollräte komprimiert beschrieben werden, zu erklären, haben sich vor allem zwei Variablen als ausschlaggebend erwiesen: die Verwaltungskultur auf der einen Seite und der Dualismus von Regierung und Parlament auf der anderen Seite. In der folgenden Tabelle werden die drei Typen entsprechend verortet und ein vierter hypothetischer Typ vorgestellt.

Tabelle 4: Faktorenkonstellation der Normenkontrollratstypen

		Orientierung der Räte		ARBEITSWEISE	
		zur Regierung	zum Parlament		
Verwaltungskultur	Rechtsstaatskultur	**Kritischer Freund**	**Konkurrierender Partner**	kollaborativ	Interaktionslogik
	Public Interest Kultur	**Torwächter**	**Wachhund**	einseitig	
ERKLÄRENDE FAKTOREN		Neuer Dualismus	Alter Dualismus		
		Beziehung von Regierung und Parlament			

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus den Ergebnissen dieser Forschungsarbeit wird deutlich, dass bestimmte Ratsmodelle innerhalb spezifischer politisch-administrativer Strukturen effektiv arbeiten können. Ein „Wachhund", der in die Regierung hinein auf Zusammenarbeit verzichtet und sich stattdessen offen streitbar an das Parlament und die Öffentlichkeit wendet, benötigt ein Höchstmaß an Resonanz bei diesen Adressaten, um mit seinen Einlassungen im parlamentarischen Prozess noch Veränderungen am Entwurf erzeugen zu können. Systeme mit starken Elementen einer Public Interest-Kultur und zugleich einer streitbaren Stellung des gesamten Parlaments als Kontrolleur der Regierung sind in

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

westlichen Verwaltungskulturkreisen nicht sehr zahlreich. Ein wichtiger Test dieser typischen Faktorenkonfiguration wäre der Normenkontrollrat in Schweden, wo man einen alten Dualismus findet und wo eine kooperative Kontaktkultur auf ein weniger hierarchisches Verhältnis von Staat und Gesellschaft hindeutet. Allerdings dürfte die sehr spezifische skandinavische Gesetzgebungskultur eine bedeutende intervenierende Variable darstellen.

Der „Torwächter" benötigt eine starke Selbstverpflichtung der Regierung, die ihm ermöglicht, durch einseitiges Handeln und ohne den Aufbau öffentlichen Drucks wirksam zu sein. Eine Public Interest-Kultur kombiniert mit einem Dualismus aus Regierung und Opposition finden sich in fast allen angelsächsischen Staaten. Ein majoritäres Wahlsystem erlaubt dort zudem durchgreifendere Reformen und begünstigt damit die Einführung eines Veto-Rechts zugunsten des Bürokratieabbaus. Gleichzeitig ist dort weniger wahrscheinlich eine Politikberatungskultur anzutreffen, die Beratungswissen aufgrund von Repräsentation legitimiert und Kontrollgremien mit politiknahen Persönlichkeiten besetzt. Als Konsequenz daraus wird der Kontrollratstyp „Torwächter" zu einem Modell, das in einige Staaten Wirkung entfalten könnte.

Der „Kritische Freund" wiederum benötigt vor allem ein gutes, kollaboratives Verhältnis zu den Regierungsakteuren auf administrativer wie politischer Ebene, das nicht durch politische Instrumentalisierung gefährdet werden sollte. Während der Zugang zu den politisch Verantwortlichen im Wesentlichen auch von der vorherrschenden Politikberatungskultur abhängt, entsteht die notwendige politische „Ruhe" um das Thema in einer Verwaltungskultur, die staatliche Regulierung grundsätzlich billigt und einem parlamentarischen System, in dem die Regierung sich in der Regel auf ihre Mehrheit im Parlament verlassen kann. Somit kommt auch der „Kritische Freund" für Staaten wie Österreich oder die deutschen Bundesländer grundsätzlich in Frage.

Neben den drei vorgefundenen Typen ist theoretisch auch ein vierter Typ denkbar. Er wäre in einem System zu verorten, das eine hierarchische Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft und zugleich eine selbstbewusste Rolle des Parlaments gegenüber der Regierung aufweist. Seine Arbeitsweise wäre zunächst kollaborativ in die Regierung hinein mit dem Ziel einer Einigung im Vorfeld der Entscheidung. Im Falle, dass dies nicht gelingt, wendet sich der Rat jedoch an die Öffentlichkeit und erhält im Parlament so viel Aufmerksamkeit, dass dort eine wirkliche Abwägung der Kosten und Nutzen von Regelungsvorhaben stattfindet und sich das Parlament eine eigene Meinung abseits des Regierungsvorschlags bildet. Der eher hypothetische Charakter dieses Ratstyps wird daran deutlich, dass dem Rat in diesem Fall ein vergleichsweise großes politisches Gewicht zukäme und sich

https://doi.org/10.5771/9783748924264-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Fragen der Legitimation stellen dürften, wenn ein Kontrollgremium als „konkurrierender Partner“ einer Regierung aufträte.

Bei diesen Überlegungen zur Generalisierbarkeit wurde deutlich, dass die beiden erklärenden Faktoren „Verwaltungskultur“ und „Dualismus“ an der ein oder anderen Stelle ergänzt werden durch intervenierende Faktoren, die den Zusammenhang entweder verstärken oder aber abschwächen. So ist beim Ratstyp „Kritischer Freund“ der Zugang zu den politisch Verantwortlichen eine entscheidende Voraussetzung seiner Arbeitsweise, die vor allem mit der Politikberatungskultur zu erklären ist. Auch die Übertragung eines Veto-Rechts auf einen Normenkontrollrat ist nicht allein mit einer Public Interest-Kultur und dem Neuen Dualismus zu erklären, allerdings stehen die intervenierenden Variablen hier in Verbindung zu der Variable der Verwaltungskultur. Dennoch konnten die spezifischen Wirkungsweisen mit dem politisch-administrativen Hintergrund der Räte bis zu einem gewissen Grad zuverlässig erklärt werden.

2. Erklärende Faktoren der Institutionalisierung

Nachdem in Kapitel C die zentralen Unterschiede auf der abhängigen Variablen Institutionalisierung dargelegt wurden, folgt nun die Auswertung der für die Unterschiede maßgeblichen unabhängigen Variablen. Mit den folgenden Erklärungsfaktoren lassen sich die unterschiedlichen Entwicklungslogiken und Institutionalisierungsgrade der Räte erklären. Sie haben sich als besonders relevant erwiesen, um die Richtung und die Häufigkeit von Mandatsveränderungen zu erklären. In Fällen, in denen aus ähnlichen Situationen unterschiedliche Konsequenzen erwuchsen, sind die folgenden Erklärungsfaktoren für Spezifika ausschlaggebend gewesen. Mehr noch lassen die aufzuzählenden institutionellen, historischen und akteurbezogenen Erklärungsfaktoren Rückschlüsse darauf zu, unter welchen Voraussetzungen bestimmte Entwicklungslogiken wahrscheinlicher sind und Institutionalisierung sich eher einstellt als unter anderen.

2.1. Die Arbeitsweise als nicht-intendierter Feedback-Prozess

Nach der Theorie des graduellen Institutionenwandelns (Mahoney und Thelen 2009b) verteilen Institutionen asymmetrisch Macht auf die beteiligten Akteure. Der Ansatz geht davon aus, dass Akteure, die durch Institutionen einen Machtverlust erleiden, in der Regel nach Veränderung dieser Institution streben. Inwiefern ihnen dies möglich ist, hängt von den Veto-Positionen

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

anderer Akteure ab und von der „Verletzlichkeit" der Institution, repräsentiert durch äußere Faktoren, die den angestrebten Wandel begünstigen oder hemmen (ebd., S. 3). Nun liegt es in der Natur der Kontrolle, dass sie, wenn sie nötig ist und wirksam sein soll, für die Kontrollierten unangenehme Konsequenzen hat. Die Auswahl der Erklärungsfaktoren für Institutionalisierung ist deshalb von der Frage geleitet, welche Gründe es gibt, dass Regierungen über einen langen Zeitraum an Normenkontrollräten festhalten, wenngleich es zwangsläufig Akteure innerhalb der Regierung gibt, die das Mandat gerne terminiert sähen. Es gilt, schrittweise auf den Machtverlust der beteiligten Akteure zu schauen, die Macht der Gegner einer Mandatsänderung näher zu beleuchten und herauszufinden, welche Faktoren im Mandat oder der politisch-institutionellen Umwelt Veränderungen am Mandat erschweren oder erleichtern. Das Ausmaß des (teilweise auch gefühlten) Machtverlustes ist konzeptionell eng verbunden mit der Arbeitsweise der Normenkontrollräte, die weiter oben untersucht wurde.

Machtverluste der Minister und der Ministerialverwaltung

Die Akteure, deren Gestaltungsfreiheit und deren Einfluss Normenkontrollräte allein auf der Basis ihres Mandats am empfindlichsten stören, sind die federführenden Akteure im Gesetzgebungsprozess: die gesetzesvorbereitende Ministerialverwaltung in den Fachressorts und die politisch für Vorhaben verantwortlichen Minister. Die Leistung der Ministerialverwaltung wird von den Normenkontrollräten kontrolliert; eine kritische Bewertung fällt aber auch auf den Minister zurück. Die Art und Weise, wie die Räte interagieren und Einfluss nehmen, können den erfahrenen Machtverlust noch steigern oder etwas abmildern. So kann die Arbeitsweise Ärger oder Akzeptanz hervorrufen, die den Drang nach Veränderung moderieren. Die mandatsbegrenzenden Folgen der Arbeitsweise sind deshalb Gegenstand der nun folgenden Betrachtung.

Actal hatte 2007 den Ruf, den Ministerien vor allem Probleme zu bereiten (ATR-A). Seine Wirksamkeit speiste sich vor allem aus der Erhöhung des Drucks durch Beteiligung der Öffentlichkeit. Aufgrund des öffentlichen Drucks, den Actal in seiner ersten Phase bei der Prüfungstätigkeit zu erzeugen gewillt war, sah sich die Ministerialverwaltung tatsächlich veranlasst, entsprechend anders über Gesetzentwürfe und Gesetzesfolgen nachzudenken (ATR-E), sodass die Strategie den gewünschten Effekt erzielte. Es blieb der Ministerialbürokratie auch kaum eine Möglichkeit, den Rat oder das Sekretariat auf abmildernde Weise in seine internen Verfahren und Handlungsroutinen einzubinden. Actal ließ sich nicht für *coping strategies* der Ministerien vereinnahmen und wurde so zu einer echten Belastung für die Mi-

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nisterien und Ministerialbeamten (ebd.). Als besonders herausfordernd wurde wahrgenommen, dass der Rat die Bürokratiekosten im bestehenden Regelwerk einer eigenständigen und wenig transparenten Prüfung unterzog, streng bewertete und seine Kritik über die Medien in die Öffentlichkeit transportierte. Ein Ministerialbeamter erinnert verbreitete Unsicherheit in Bezug auf bereits bestehende Regelungen, für die ein Ministerium zwar formal zuständig ist, im Arbeitsalltag der Beamten aber keine direkte, persönliche Verantwortung besteht: „Actal was often seen as a kind of wild watchdog not only biting when you are starting a new initiative but also biting on laws that were way behind in history." Die Ratsleute sparten auch nicht mit Kritik an der gesamten Regierung und prophezeiten zum Beispiel öffentlich, dass „die neue Regierung es nicht schaffen wird", das vereinbarte Abbauziel unter den neuen organisatorischen Veränderungen zu erreichen (Dagg 2008). Der zweite Vorsitzende van Eijck setzte ab 2007 daher auf eine hohe Nützlichkeit der Beratungsbeiträge Actals für die Erreichung des Regierungsziels eines spürbaren Bürokratieabbaus. Allerdings richtete Actal seine Empfehlungen in ihrem Tenor nach wie vor oft auf das politisch Inhaltliche aus und verlangte nach Politikwechseln, wohlwissend, dass diese inmitten einer Amtszeit für Koalitionsregierungen oft schwer sind (ATR-A). Zudem nutzte Actal ab 2007 umso intensiver das niederländische Parlament, um die politischen Kosten unbeachteter Ratsforderungen in die Höhe zu treiben. Die Konzentration auf das äußere Gesetzgebungsverfahren, um Änderungen auf den Weg zu bringen, die die Arbeitsebene der Ressorts nicht mittragen wollte, verstärkte den Machtverlust der Ressorts und Minister und brachte immer wieder den Wunsch hervor, Actal zu entmachten und ihm wichtige Einflusshebel aus der Hand zu nehmen. Gleichzeitig schaffte es Actal nicht, durch eine wirkliche Adressatenorientierung oder kollaborative Prozessgestaltung seiner Beratungsbeiträge, seinen Nutzen für die Ressorts deutlich zu machen und zu erhöhen.

Demgegenüber verfolgt das britische RPC nicht das Ziel, Regulierungsvorhaben mit hohen administrativen Kosten zu verändern oder gar zu verhindern (RPC-I). Es entfaltet seine Wirkung zulasten der Ressorts, indem es diese zwingt, die zu erwartenden Kosten transparent zu machen. Dies beschränkt ihre Gestaltungsfreiheit, wenn die Kritik von Dritten an den hohen Kosten die politische Unterstützung von Vorhaben erodieren lässt (RPC-E). Hinzu tritt, dass die britischen Regierungen seit 2009 immer wieder neue Abbauziele verfolgten – wie OIOO, OITO oder das Business Impact Target (BIT) – und die Ministerien auf diese Weise verpflichtet wurden, Kosten einer Regelung durch Einsparungen an anderer Stelle oder Abbau von Regulierung auszugleichen. Da die Höhe der Kostenschätzungen konkrete Folgen für das eigene Handeln hat, engt ein Kontrolleur, der die Erhöhung der

https://doi.org/10.5771/9783845294864-217/ulan-21.06.2026 4:08:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

geschätzten Kosten durchsetzt, den Handlungsspielraum der Ressorts wesentlich ein. Sie verlieren so ein Stück weit die Hoheit über ihre Vorhabenplanung, was als tatsächlicher Machtverlust erfahren werden kann. Da der britische Rat auch auf Arbeitsebene bisher weder vorhabenspezifische Hilfestellung noch frühe informelle Beratung angeboten hat (RPC-A) und er über keine Möglichkeiten verfügt, die federführenden Ministerialreferenten bei den Berechnungen zu unterstützen, ist der Nutzen des RPC für die Arbeitsebene kaum spürbar. Auch auf politischer Ebene sind Transparenz und Legitimationsgewinne eine sehr abstrakte Währung, wenn kurzfristige politische ‚Erfolge' dadurch verhindert oder abgeschwächt werden. Dies führte dazu, dass die Ministerien mit dem Wirtschaftsministerium in eine engagiert geführte Debatte über das künftige RPC-Mandat eintraten und sich – 2018 letztlich erfolgreich – für eine deutliche Abschwächung einsetzten (RPC-F).

Während das RPC seinen Einfluss auf die Machtverteilung passiv – d.h. allein auf der Basis seines Mandats – ausübt, strebt der NKR an, die Machtverschiebungen zu seinen Gunsten möglichst konfliktfrei zu gestalten und durch Unterstützung und adressatenorientierte Beratung an anderer Stelle auszugleichen. Die Konzentration auf die finanzielle Bewertung von Informationspflichten mit Hilfe einer anerkannten quantitativen Methodik ermöglichte dem Rat beispielsweise von Anfang an, seine Prüftätigkeit als „depolitisiert" oder „politisch neutral" zu beschreiben, was in der politischen Ausgangssituation einer Lager-übergreifenden „Großen Koalition" aus CDU, CSU und SPD besonders hilfreich war. Durch den klaren Fokus auf die Informationspflichten konnte der NKR beweisen, dass die politischen Ziele eines Gesetzes nicht Gegenstand seiner Arbeit sind und dass er außerdem hinreichend unabhängig vom CDU-geführten Bundeskanzleramt ist, wo er von Beginn an angesiedelt war. Dieser anfänglich limitierte Prüfauftrag wird heute als entscheidende Voraussetzung für seine Festigung und Etablierung in den Anfangsjahren angeführt: „Wenn man das nicht gemacht hätte, erst mit diesem unpolitischen Teil zu beginnen, dann wären wir sicherlich nicht da, wo wir jetzt sind" (NKR-I). Hinzu trat, dass der Rat Vertrauen in der Zusammenarbeit mit den Ministerien aufbauen konnte, weil er im Gesetzgebungsverfahren zur vertraulichen Vorbesprechung von Entwürfen bereit ist. Darüber hinaus stellt er Berechenbarkeit auch für die politische Leitung her, indem er sie bei schwerwiegenden Uneinigkeiten auf Arbeitsebene vor der Veröffentlichung einer Stellungnahme informiert und einbindet. Der Verzicht auf Öffentlichkeitsarbeit oder das gezielte ‚Anstacheln' Dritter, um seiner Kritik zur Wirkung zu verhelfen, trägt zudem dazu bei, dass der Rat und die Gesetzesfolgenabschätzung in der Ministerialverwaltung immer mehr als Teil der Regelungskultur wahrgenommen werden

https://doi.org/10.5771/9783748931684-189, am 12.10.2024, 00:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

(NKR-D, L& M). Seine kollaborative Prozessgestaltung bei der Beratung zum Bürokratieabbau im Regelbestand oder in Governance-Fragen bindet wesentliche Akteure von verschiedenen staatlichen Ebenen und fachlichen Behörden ein. Sie schafft damit wichtige Voraussetzungen für die Umsetzung der Vorschläge, erlaubt den Beteiligten, eigene Beiträge in der Außenkommunikation hervorzuheben und sichert dem Rat einen Kreis an Unterstützern, der die praktizierte Form des Austausches und der Zusammenarbeit zu schätzen gelernt hat.

Im Vergleich der drei Räte wird deutlich, dass deren Wirksamkeit in unterschiedlichem Maße als Machtverschiebung zulasten der Kontrollierten empfunden werden dürfte: Ohne aktives Zutun schränkt das RPC die Handlungsfreiheit der Ressorts allein schon deshalb ein, weil die Regierung sein faktisches Veto-Recht in der Vergangenheit stets mit politischen Abbauzielen verknüpfte. Schätzte das RPC die Kosten einer Regelung höher ein als das Ressort, musste das Ressort dem Rat folgen und war automatisch verpflichtet, diese Kosten an anderer Stelle einzusparen. Durch Innen-gerichtete Proaktivität versucht hingegen der NKR, die Machtverschiebung zu seinen Gunsten – die qua Mandat weniger ausgeprägt ist als in Großbritannien – abzumildern. Gleichzeitig agierte Actal im Gegensatz dazu proaktiv in Richtung Parlament und Öffentlichkeit und sorgte damit dafür, dass der Macht- und Kontrollverlust für Ministerialverwaltung und Regierungsmitglieder umso spürbarer und unangenehmer wurde. Die drei Räte unterscheiden sich vor allem in dem Maß, in dem sie den federführenden Akteuren die Kontrolle über ihr Handeln entziehen und den Machtverlust dadurch spürbar oder weniger spürbar machen. So entspricht es der Theorie, dass die Fachressorts und Fachminister in den Niederlanden ein erhebliches Interesse daran hatten, Actal zu begrenzen oder stärker zu vereinnahmen (sämtliche Interviews). Für die anderen Räte liefert die Betrachtung ihrer Arbeitsweise die Erklärung, dass in den britischen Ministerien die Notwendigkeit für Terminierung, Begrenzung oder Abschwächung des Mandats stärker gesehen worden ist, während dies in der deutschen Ministerialverwaltung nicht auf der Agenda stand und steht.

Die Veto-Positionen der Parlamente und zivilgesellschaftlichen Akteure

Ob diejenigen Akteure, die eine Institution verändern wollen (sog. "change agents"), Erfolg haben, hängt unter anderem mit der Stärke der Gegner der Veränderung (sog. "Veto-Spieler", Tsebelis 2002) zusammen (Mahoney und Thelen 2009b). Im Umfeld der Normenkontrollräte sind als solche in erster Linie die Parlamente und die interessierte Öffentlichkeit in Person der Wirtschaftsverbände oder weiterer Interessensvertretungen zu nennen. Sie sind

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

von der Kontrolle nicht selbst betroffen und können zugleich unmittelbar von ihr profitieren. Es kann also davon ausgegangen werden und hat sich auch mehrfach gezeigt, dass Parlamente und Öffentlichkeit die Institution Normenkontrollrat beibehalten wollen. Gleichzeitig bringen diese Akteure – auch wenn sie an der Entscheidung nicht direkt beteiligt sind – beträchtliches politisches Gewicht mit, um die Entscheidung der Regierung von Außen beeinflussen zu können.

Am wenigsten beteiligt ist das britische Unterhaus, das in der Vergangenheit weder formal noch informell auf die Mandatsgestaltung Einfluss genommen hat. Da die unabhängige Kontrolle des RPC der Regierung als Legitimationsinstrument dient, zeichnet die Regierung primär für die Ausgestaltung der Kontrollbefugnisse verantwortlich. Die Regierung setzt die Regeln aus Eigeninteresse überzeugend in Kraft, da ansonsten der Legitimationseffekt ausbleiben würde. So signalisierten die größten Wirtschaftsverbände der Regierung in den Phasen der Neugestaltung deutlich, dass sie ein Interesse an der unabhängigen Kontrolle durch das RPC haben (RPC-F& I): Sie schätzen die Qualität der Stellungnahme, die Objektivität des Rates und die Bestimmtheit seiner Beurteilung (RPC-J). Vertrauen speist sich aus dem Nachweis, dass die Regierung durch das RPC veranlasst wird, Kosten und Nutzen von Regelungen anders einzuschätzen als dies ohne Kontrolle passiert wäre (RPC-C& I). Das RPC stärkt den gegenseitigen Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, indem es diese regemäßig einlädt, an Ratstreffen oder Stakeholder-Foren teilzunehmen (RPC-C& G) und sich der Vorsitzende informell mit den Präsidenten und Geschäftsführern der Verbände trifft (RPC-E& J). Wirtschafts- oder zivilgesellschaftliche Akteure wiederum wenden sich an das RPC, wenn sie sich mit den Ministerien oder Behörden nicht auf eine aus ihrer Sicht zufriedenstellende Kostenschätzung einigen können (RPC-C). Die Bekanntheit und Beachtung des RPC unter Nicht-Regierungsakteuren wird zudem darin sichtbar, dass bisweilen einzelne Firmen oder Branchen auf den Rat zugehen und ihm ihre Interesse zu vermitteln suchen, mithin also politisches Lobbying zu betreiben versuchen (RPC-G, H& I). Der Rat ist dabei durchaus bemüht, sich Unterstützer auch eigeninitiativ zu suchen (RPC-E). Es dürfte allerdings erneut eine Folge des politischen Neutralitätsbedürfnisses sein, dass die Ressourcen auf den Austausch mit zivilgesellschaftlichen Stakeholdern und nicht auf Gesprächskanäle in die Parlamentskammern konzentriert werden (RPC-C, RPC-I, RPC-G). Die Folge ist, dass die Wirtschaftsverbände als Veto-Spieler einer abgeschwächten RPC-Kontrolle auftreten und gegenüber der Regierung für ein möglichst kontinuierliches und weitreichendes Mandat werben (RPC-J). So ist es ihrer Einflussnahme zu verdanken, dass das RPC die gesetzliche Funktion des Independent Verification Bodies (IVB) des Business Impact Targets

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

(BIT) übernehmen konnte, was innerhalb der Regierung lange Zeit umstritten war (RPC-E, I& J). Mit informeller Hilfe der einflussreichen Verbände wehrte sich das RPC aktiv gegen die Umwandlung bestehender Mandate, etwa die Eingrenzung des Spektrums an Regulierungsvorhaben, die in das Kontrollmandat fallen (RPC-E). Hier allerdings setzte sich zuletzt die Regierungsseite durch, die 2018 mit dem neuen "Rahmenleitfaden" eine beträchtliche Verringerung der Kontrollbefugnisse des RPC vorgenommen hat.

Die Zweite Kammer der Generalstaaten der Niederlande hingegen setzte in Actals/ATRs Geschichte zwei deutliche Signale, dass es das Gremium schätzt und seine Abwicklung oder Abschwächung nicht zu akzeptieren bereit ist. Wenngleich die Beauftragung des Rats auf der Basis eines königlichen Dekrets von der Regierung vorgenommen wird und das Parlament über kein Mitentscheidungsrecht verfügt, gelang es ihm mehrmals mithilfe der Annahme überparteilicher parlamentarischer Anträge, die Regierung zu ausweitenden Anpassungen an geplanten Mandatsänderungen zu bewegen. Am weitreichendsten engagierte sich das Parlament 2012 für Actal, als Actal auf Druck des Parlaments ein dauerhaftes gesetzliches Mandat erhalten und damit unabhängig von den maximal sechsjährigen Beauftragungen auf der Basis des Beiräterahmengesetzes werden sollte. Nachdem die Regierung im Mandat von 2008 angekündigt hatte, dass das Gremium bis 2011 seine Arbeit einstellen würde, intensivierte der Vorsitzende Steven van Eijck den Kontakt zum Parlament und überzeugte es erfolgreich vom Nutzen seiner Institution, sodass das Parlament die Abschaffung nicht nur kurzfristig verhinderte, sondern von der Regierung einen Gesetzentwurf für ein langfristiges Mandat erzwang. Eine vorgezogene Neuwahl verhinderte die Verabschiedung und veränderte auch die Parlamentszusammensetzung derart, dass eine erneute Aufnahme des Gesetzgebungsverfahrens vom neuen Parlament nicht mehr verlangt wurde. Das zweite Mal, dass die Abgeordnetenkammer sich gegen eine Mandatsänderung sperrte, war 2017, als es das Mandat ATRs mithilfe von sechs überparteilichen Anträgen um wesentliche Befugnisse ergänzte. In beiden Situationen reagierte das Parlament auf das jeweilige Vorhaben der Regierung, Actals Mandat zu beenden oder zu begrenzen, was es eindeutig als wichtigsten Veto-Spieler qualifiziert. Wirtschaftsverbände und Zivilgesellschaft blieben dabei im Hintergrund, hatte aber gemeinsam mit dem Rat selbst wesentlichen Anteil daran, die Parlamentarier von der Notwendigkeit dieser Schritte zu überzeugen (ATR-A).

Die Mandatsdauer des NKR ist von Rechtswegen unbegrenzt. Dies hat zur Folge, dass die deutsche Bundesregierung, wenn sie das Mandat ändern oder terminieren wollte, im Deutschen Bundestag die Verabschiedung eines Gesetzes erwirken müsste, was das Parlament in diesem Fall zu einem institutionellen Veto-Spieler macht (Tsebelis 2002). Allein die Parlamentsbefas-

https://doi.org/10.5771/9783845294797-223, am 12.10.2024, 03:11:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sung, mit Sicherheit aber die begleitende Pressearbeit der Wirtschaftsverbände dürfte erhebliche Aufmerksamkeit in den interessierten Kreisen herstellen. Von einem „Aufschrei“ wird ausgegangen, selbst wenn sich eines Tages eine parlamentarische Mehrheit zur Stützung des Regierungsvorhabens finden würde (NKR-I). Wahrscheinlich ist also, dass der Bundestag eine ähnliche Haltung wie das britische Unterhaus einnehmen würde: Gerade weil die beiden Parlamente im Alltag nicht viel Interesse für die Ex-ante-Prüfung der Räte zeigen, dienen die Räte ihnen als Absicherung, dass die Ministerien im Bereich der Gesetzesfolgenabschätzung eine tadellose Arbeit leisten. Die Räte übernehmen somit eine Kontrollaufgabe, die aus verfassungsrechtlicher Sicht eigentlich den Parlamenten obliegt (Notbohm 2019). Hinzu tritt, dass auch im Parlament die linken Parteien, die den NKR am Anfang als Instrument wirtschaftsfreundlicher Deregulierungsabsichten angesehen hatten, von der Überparteilichkeit und Nützlichkeit des Gremiums zunehmend überzeugt sind (NKR-A). Dies hat auch mit Personen zu tun, die die Arbeit des NKR glaubhaft in die Parteien hinein erklären können (ebd.) und der Tatsache, dass der NKR dieses Erklären im Gegensatz zum RPC auch unternimmt (RPC-G). Die Mandatserweiterung 2011 basierte zwar auf einem Entwurf der Regierungsfraktionen, ging jedoch nicht vom Parlament selbst aus. Die Wirtschaftsverbände betätigten sich damals an der Seite des Rates als Fürsprecher der Erweiterung und hätten sich sogar eine Einbeziehung der Entwürfe und Änderungsanträge des Bundestags in die Kontrollbefugnis des Rates gewünscht (NKR-L). Nach anfänglicher Skepsis hatte der NKR die Wirtschaftsakteure innerhalb von vier Jahren von sich überzeugen können (NKR-D& E). Gründe dafür waren das selbstbewusste Auftreten des Rates gegenüber der Regierung, die Bereitschaft, sich Themen(gebieten) in der Tiefe zu widmen und umsetzungsorientierte Vorschläge zu unterbreiten und das große Engagement, mit der der Rat Themen auch der Wirtschaft voranbrachte (NKR-D& L). Besondere Aufmerksamkeit schenkte die Wirtschaft dem Rat immer dann, wenn er die Erreichung von Abbauzielen (25-Prozent oder OIOO) überwachen soll, weshalb solche Ziele ihm besonders viel Möglichkeit zur Profilierung bieten (NKR-D). Somit kann man sagen, dass der NKR mit dem Deutschen Bundestag über einen institutionellen und mit den Wirtschaftsverbänden über politische Veto-Spieler an seiner Seite verfügt und deshalb eine Mandatsänderung oder -terminierung unwahrscheinlich ist.

Was Veto-Spieler jedoch nicht verhindern können, ist die „Umwandlung“ von Institutionen innerhalb des Spielraums, den eine Regierung bei der Interpretation der Vorgaben besitzt (Mahoney und Thelen 2009b). Hier kommt es auf die politisch für die Räte verantwortlichen Akteure in der Regierung an, ob sie den Institutionenwandel letztlich herbeiführen wollen.

https://doi.org/10.5771/9783748921884-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Beim NKR ist der wunde Punkt die Besetzung des Rats, da seine Wirksamkeit wesentlich von den handelnden Personen und ihrem individuellen Einfluss abhängt. Auch wenn der Deutsche Bundestag (im Vergleich der drei Länder) formell der einflussreichste Veto-Spieler ist und die deutsche Wirtschaft sich politisch hinter den Rat stellt, können beide doch am wenigsten die Wirksamkeit des Rates sicherstellen, da die Besetzung – vor allem die des Vorsitzenden, der für die Wirksamkeit bisher so wichtig ist – allein in der Hand der Regierung liegt. Die Besetzung liegt in allen drei Ländern in der Hand der Regierung, jedoch hängt die Wirksamkeit bei Actal/ATR und RPC nicht so unmittelbar an den individuellen Akteuren wie im Fall des NKR. In den Niederlanden und in Großbritannien hingegen verfügt das zuständige Ministerium über die Möglichkeit, die tatsächlichen Aktivitäten der Räte über die Absegnung von Jahresplänen oder die Zuweisung von Geldmitteln zu bestimmen. Das Beispiel ATRs in den Niederlanden zeigt, dass für die Wahrnehmung der Aufgaben, die das Parlament gefordert hatte, und diejenigen, die die Regierung vorsah, vom zuständigen Ministerium eine Ressourcenaufteilung von 20 zu 80 durchgesetzt wurde, an die der Rat sich halten muss (ATR-B& C).

2.2. *Institutionelle, historische und akteurbezogene Faktoren*

Ein dritter wichtiger Aspekt der Institutionalisierung von Normenkontrollräten sind Faktoren im Mandat oder in den institutionellen und politischen Rahmenbedingungen, die Mandatsveränderungen erleichtern oder erschweren. Die folgenden Aspekte machen die Institutionalisierung eines Normenkontrollrats unwahrscheinlich, ihr Gegenteil hat sich jeweils als günstig für eine Kontinuität im Mandat erwiesen.

Mandatsbegrenzungen

Zunächst ist auf die ‚Achillesverse' des niederländischen (und in Teilen auch des britischen) Rats einzugehen, die besonders im Vergleich zum deutschen NKR als Schwachstelle deutlich zu Tage tritt: Für ATR gilt noch immer das Rahmengesetz für befristet mandatierte Beratungsgremien, das eine einmalige Beauftragung von vier Jahren mit einer Verlängerungsoption um zwei Jahre vorsieht. Allein um dem Gesetz formal zu entsprechen, musste der niederländische Rat in der Vergangenheit wiederholt seinen Namen wechseln (das Kürzel Actal blieb die ersten 17 Jahre allerdings bestehen). Entscheidend ist jedoch, dass die häufigen Mandatserneuerungen eine Möglichkeit suggerieren und tatsächlich eröffnen, das Mandat des Rates an die aktuelle Regierungsprogrammatik im Bereich Bürokratieabbau und bessere

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Rechtsetzung jeweils anzupassen. Hinzu kommt eine mit den Verlängerungen verbundene Evaluationspflicht, die wiederum dem zuständigen Ministerium ermöglicht, den Rat nach seinen Vorgaben evaluieren zu lassen. Besonders die letzte Begutachtung Actals hat gezeigt, dass damit auch klare Ziele mit Blick auf die weitere Ausgestaltung des Mandats verbunden sein können (ATR-A). Auf der Basis einer durch externe Gutachter durchgeführten Evaluation ließ sich der Änderungsbedarf dann leicht argumentieren (ATR-H, ATR-E). Auf der Grundlage des Prinzips, dass jede Regierung neu über zu beauftragende Gremien entscheiden könne, ist auch das Mandat des RPC stets nur begrenzt. Anders als bei Actal/ATR geht damit jedoch keine Evaluationspflicht einher und können Gremien grundsätzlich von jeder Regierung weitergeführt werden. Dennoch zeigt die inkrementelle Entwicklung des RPC, dass verschiedene Regierungen die Chance nutzten, das Gremium an ihre politische Agenda anzupassen. Hingegen eröffnet das NKR-Mandat zwar die Möglichkeit, den Rat nach einer fünfjährigen Amtszeit neu zu besetzen, doch sind, indem auf eine Terminierung des Mandats verzichtet wurde, die Aufgabenstellung und die Kontrollbefugnisse des Rates grundsätzlich auf eine langfristige Verstetigung angelegt.

Regierungswechsel

Dies führt zu einem weiteren Institutionalisierungsfaktor, der in den politischen Rahmenbedingungen zu finden ist. Befristungen wirken sich besonders negativ auf die Institutionalisierung aus, wenn Regierungsprogramme, Regierungszusammensetzungen oder das Personal in Regierungsverantwortung häufig wechseln. In den Niederlanden sorgten sieben Kabinettsumbildungen in 15 Jahren für wechselnde Koalitionspartner an der Seite zweier langjähriger Ministerpräsidenten. Es wechselten vor allem Person und Partei des Stellvertretenden Ministerpräsidenten, der entweder als Finanz- oder als Wirtschaftsminister für Actal/ATR zuständig waren und den größten Ausschlag für die Entwicklung Actals gab. In ihrer Verantwortung lag auch die Gestaltung der Regierungsprogramme für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, zum Teil in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium, wenn die Entlastungen für die Wirtschaft und die für die Bürgerinnen und Bürger getrennt voneinander betrachtet und bearbeitet wurden (ATR-G). Da sich die Kontrolle und Beratung Actals/ATRs an der Regierungsprogrammatik ausrichten sollte, sind die häufigen Änderungen als weitere Ursache für die Mandatswechsel des Gremiums auszumachen (ATR-B). Auch das RPC hat in knapp zehn Jahren drei unterschiedliche Regierungskonstellationen und drei Premierminister gesehen. Unter ihnen dienten eine Vielzahl von Ministern und Staatssekretären, sodass auch die Zuständigkeit für Bet-

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ter Regulation und das RPC immer wieder in andere Hände viel. Dies machte es für das Gremium schwer, Beziehungen in die Regierung zu festigen (RPC-J), und erklärt gleichsam, warum die kontinuierliche Unterstützung der Regierungszentrale wichtig war. Mit ihrem Verlust (RPC-F) ging zuletzt eine erhebliche Schwächung des RPC und seiner Kontrollbefugnisse einher. Den unruhigen politischen Rahmenbedingungen in den Niederlanden und Großbritannien stehen in Deutschland eine fortgeschriebene Regierungsprogrammatik und gefestigte dauerhafte Akteursbeziehungen gegenüber. Über allem steht die Kanzlerschaft Angela Merkels, an deren Beginn der NKR eingerichtet wurde und deren kontinuierliche Unterstützung der Rat bis zuletzt erfahren durfte. Der Regierungschef ist aufgrund des direkten Berichtsweges auf Basis des NKR-Gesetzes der wichtigste Ansprechpartner des Rats in der Regierung. Die These seines großen Einflusses auf die Etablierung des Rats wird untermauert durch die Tatsache, dass der fachlich zuständige Staatsminister im Kanzleramt in der Geschichte des NKR schon mehrfach wechselte, ohne dass daraus eine Konsequenz für Arbeitsweise und Institutionalisierung des Rates abzulesen gewesen wäre. Die gefestigte und auf grundsätzlicher Zufriedenheit beruhende Akteurskonstellation zwischen Regierungschef und NKR-Vorsitzenden dürfte zudem der Grund sein, warum dieser zum dritten Mal in seinem Amt bestätigt wurde. Denn die unbefristete Gültigkeit des NKR-Mandats darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine Neubesetzung durch die Regierung grundsätzlich alle fünf Jahre Spielraum für Veränderungen lässt. Mit der Etablierung des NKR ging auch eine konstante Weiterverfolgung und Weiterentwicklung des Programms Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung seit 2006 einher. Anstatt von einer variierenden Programmatik geprägt zu werden, hatte der NKR an der Fortschreibung des Regierungsprogramms wesentlichen Anteil und konnte sie proaktiv für seinen eigenen Aufgabenzuwachs nutzen. Die weitreichende Institutionalisierung des NKR ist also auch als Spiegel der in dieser Zeit andauernden politischen Unterstützung anzusehen und wurde durch eine kontinuierliche und von ihm geprägte Regierungsprogrammatik noch begünstigt.

Äußere Impulse

Als dritter Faktor des Wandels können äußere Einflüsse angesehen werden. Nach dem Verständnis des historischen Institutionalismus können Krisen externe Impulse setzen und bewirken, dass ein alter institutioneller Pfad verlassen und ein neuer eingeschlagen wird – im Rahmen sog. „institutioneller Weichenstellungen“ (Greif und Laitin 2004, S. 633). Für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand bietet der Austritt des Vereinigten Königreichs

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

aus der EU einen fruchtbaren Ansatzpunkt für diesen historischen Erklärungspfad, da hier eine politische Krise historischen Ausmaßes mit einer signifikanten Beschneidung des RPC einhergegangen ist. Im relevanten Zeitraum hatte Theresa May nach einem deutlichen Stimmverlust in der von ihr gewünschten vorgezogenen Neuwahl gerade ein neues Kabinett gebildet, mit dem sie in die Verhandlungen mit der EU einstieg. Dazu wurde ein Brexit-Ministerium gebildet, das Personal aus allen Fachressorts abzog. Zudem waren alle Ministerien mit den Vorbereitungen des Austritts, also vor allem der Übertragung von EU-Direktiven in nationales Recht beschäftigt. Verstärkt wurde der Ausnahmezustand innerhalb der britischen Regierung und Ministerialverwaltung noch durch den tragischen Brand der Grenfell-Türme in London im Juni 2017, der zum einen den Regierungsapparat zusätzlich unter Druck setzte, zahlreiche Bauvorschriften neu zu erlassen oder zu verändern und zum andern die Relevanz von Erfüllungsaufwänden gegenüber dem Nutzen von Regulierung in der Ansicht der britischen Bevölkerung stark sinken ließ. In dieser Phase hielten sich der RPC-Vorsitzende und die Mitglieder nicht eben zurück, immer wieder die Überprüfung des gesamten neu entstehenden oder anzupassenden Regelwerks zu fordern (RPC-I, Gibbons) und die Bedeutung der unabhängigen Kontrolle der von der Regierung veröffentlichten Einsparungszahlen als Voraussetzung ihrer Glaubwürdigkeit zu betonen. Ein halbes Jahr später wurde der langjährige Vorsitzender des Rats zum Ende seiner zweiten Amtszeit überraschend abgesetzt (RPC-G). Außerdem trat eine neue Regelung in Kraft, die den Verbleib in Beratungsgremien grundsätzlich auf zwei Amtszeiten beschränkte, wodurch der Rat zwischen 2017 und 2019 sechs von acht erfahrenen Mitgliedern verlor. Formal am bedeutendsten war jedoch drittens eine Beschränkung der Kontrollbefugnis auf Regelungsvorhaben mit voraussichtlich mehr als 5 Millionen Pfund Kosten für die Wirtschaft und eine offizielle Ausnahmegenehmigung für besonders eilbedürftige Regelungsvorhaben. Wenngleich (oder gerade weil) die Ministerien bereits vor den genannten historischen Ereignissen mit der Einbindung und der Durchsetzungskraft des RPC unzufrieden waren (RPC-G), werden der Brexit-Prozess und der Grenfell-Brand als entscheidende Faktoren der unerwarteten Beschränkungsmechanismen angesehen (ebd.). Die mit dem weitgehend unkontrollierten Zustrom von etwa einer Million schutzsuchender Flüchtender nach Deutschland im Jahr 2015 verbundene „Flüchtlingskrise“ setzte die deutsche Bundesregierung politisch ebenfalls stark unter Druck. Der NKR hätte zwar nicht direkt qua Mandat aber doch aus einer Art geübten Praxis heraus die mangelhafte Beleuchtung der Durchsetzungskomponente bei zahlreichen bestehenden oder neuen Rechtsvorschriften zur Bewältigung der Krise kritisieren können. Um das bestehende Vertrauen nicht zu zerstören, tat er dies

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

jedoch nicht öffentlich (NKR-H) und nutzte das Beispiel der Flüchtlingskrise bis 2017 lediglich in internen Gesprächen und Überlegungen, um die Bedeutung von Governance- und Government-Reformen für die Umsetzung im Allgemeinen zu veranschaulichen. Der Rat hat damals die Gefahr gesehen, dass sein Verhältnis zur Regierung nachhaltig leiden könnte, wenn er sich mitten in der Krise mit Kritik an der Regierung hervorgetan hätte (NKR-H). Da der Rat sich mit Kritik zurückgehalten hatte, bot das historische Ereignis der Flüchtlingskrise in Deutschland keinen Anlass, zu einem institutionellen Wendepunkt für die Institutionalisierung des NKR zu werden. Hingegen bot das RPC mit seiner selbstbewussten und öffentlich formulierten Forderung, sämtliche Brexit-bezogenen Regelungen überprüfen zu können, der krisengeplagten britischen Regierung einen Grund, mittels personeller Veränderungen und Regelerweiterungen die formal weiterbestehenden Aufgaben und Befugnisse des RPC beträchtlich zu begrenzen.

Prägekraft der Akteure

Als prägende Regierungsakteure wurden diejenigen individuellen oder korporativen Akteure konzipiert, die Mandatserweiterungen durchgesetzt und damit Einfluss auf die Institutionalisierung der Normenkontrollräte genommen haben. Die Konzipierung ist unabhängig davon, ob die Mandatserweiterungen sich in späteren Phasen als für eine weitere Etablierung dienlich herausgestellt haben oder nicht. Insofern richtet sich der Blick auf Akteure, die die Wirksamkeit der Räte im Laufe der Entwicklung mindestens einmal formell oder informell erhöht haben. Es wird im Folgenden dargestellt, welche Erklärungskraft parteipolitischen Einflüssen bzw. den Motivlagen herausgehobener Persönlichkeiten für die Institutionalisierung von Normenkontrollräten zukommt und inwiefern dies die anderen Einflussvariablen ergänzt oder auch konterkariert.

Als prägender Akteur für die Entwicklung Actals kann der liberale Finanz- und Vizepremierminister Gerrit Zalm angesehen werden, der von 2002 bis 2007 die Zuständigkeit für das Gremium und die Abbaupolitik der niederländischen Regierung innehatte. Auf ihn geht eine Phase besonderer Wirksamkeit Actals zurück. Er hatte die Fachressorts bei der Regulierung auf die Einhaltung eines vorab definierten Bürokratiekostenbudgets festgelegt und seine Haushaltszuteilungen davon abhängig gemacht, dass Actal die Einhaltung kontrollierte und bestätigte (Actal 2009a). Auf seine politische Rückendeckung ist es auch zurückzuführen, dass der Rat seine Unabhängigkeit in die Regierung hinein und in der Öffentlichkeit demonstrieren konnte. Der erste Vorsitzende Robin Linschoten erwies sich gegenüber den Ministern als streitbarer Verfechter des unabhängigen Urteils des Beratungs-

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gremiums und war bereit und in der Lage, in die Auseinandersetzung zu gehen (ATR-A). Im Rückblick gelten die ersten Jahre heute als entscheidend, um den Grad an Unabhängigkeit zu konstituieren, der die weitere Entwicklung Actals prägen sollte (ebd.). Nach der Amtsabgabe Gerrit Zalms im vierten Kabinett Balkenende überwarfen sich der Ratsvorsitzende und sein Stellvertreter mit der neuen Regierung, da sie den nunmehr zuständigen Staatssekretären in Wirtschafts- und Finanzministerium nicht den gleichen und aus ihrer Sicht notwendigen Einfluss im Kabinett zutrauten wie dem ehemaligen Finanzminister und ihre Kritik an der Prioritätenverschiebung öffentlich äußerten. Seither lag die Zuständigkeit für Actal stets bei Staatssekretären ohne Stimmrecht im Kabinett und es gab keinen Minister mehr, der sein Veto gegen Rechtsetzungsvorhaben seiner Kollegen so beharrlich vom positiven Votum Actals abhängig machte wie Zalm. Dass auch später liberale Minister für Actal zuständig waren und die Niederlande seit 2010 sogar einen Ministerpräsidenten der Partei für die Freiheit (PVV) haben, zeugt von dem Vorrang persönlicher Motivlagen vor parteipolitischer Programmatik.

Nicht nur die lange Amtszeit Angela Merkels über die gesamte Historie des NKR hinweg macht die deutsche Bundeskanzlerin zu einem prägenden Akteur im deutschen Ratskontext. Sie machte sich immer wieder Ratsempfehlungen zu eigen und trieb mit ihrer signalisierten politischen Unterstützung das Regierungsprogramm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung sowie auch die E-Government-Politik der Bundesregierung voran (NKR-B). So begleitete sie das immer größere Aufgabenspektrum des Rats mit Wohlwollen und nahm seine Kritik grundsätzlich als Anlass, zu Verbesserung aufzurufen. Bemerkenswert ist, dass weder sie noch der zuständige Staatsminister im Kanzleramt gegenüber den Kabinettsmitgliedern Druck ausübten, um umstrittene Instrumente wie Evaluationen oder OIOO durchzusetzen. Stattdessen scheint es eine Art Arbeitsteilung mit dem Vorsitzenden des NKR zu geben, dem ihr Plazet zu ausreichend Autorität verhilft, um die Runde der Staatssekretäre zur Verabschiedung entsprechender Beschlüsse zu bewegen. Die Durchsetzung des OIOO-Prinzips in der zweiten Großen Koalition (2013–17) ist auch auf den sozialdemokratischen Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel zurückzuführen, der den NKR in seiner Amtszeit ebenfalls sehr wohlwollend begleitete und als Parteivorsitzender der SPD auch die Kooperation der Ressorts des kleinen Koalitionspartners sicherstellte (NKR-B, NKR-P). Während die liberale FDP als Koalitionspartner der CDU zwar die Mandatserweiterung 2011 wesentlich mit vorbereitet und ermöglicht hatte, hat sich keiner ihrer Minister – auch nicht der Wirtschaftsminister – als besonderer Förderer der NKR-Anliegen erwiesen (NKR-P). Auch im deutschen Fall ist somit die individuelle Aufgeschlossenheit gegenüber den

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179 - am 12.10.2024, 09:11:1
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zielsetzungen des NKR entscheidender als die parteipolitische Zugehörigkeit der prägenden Akteure.

Im Vereinigten Königreich hat die Koalitionsregierung von David Cameron (2010–2015) als prägende Kraft den Status des RPC als (faktische) Veto-Macht begründet und etabliert. Zu dieser Zeit wurden ehrgeizige Abbauziele verfolgt und Mechanismen vorbereitet und eingeführt, um den Bürokratieabbau für die Wirtschaft als immer wieder zu erneuerndes Regierungsziel zu verankern. Der Kabinettsunterausschuss für Bürokratieabbau wurde gegründet und führte damals noch regelmäßige Sitzungen durch, die dem RPC-Vorsitzenden ermöglichten, im Rahmen seiner Teilnahme das gegenseitige Verständnis und Vertrauen zu erhöhen (RPC-J). Als Erklärungsfaktoren für die Relevanz des Themas und die institutionelle Aufwertung des RPC ist zum einen die Regierungsbeteiligung der Liberalen Demokraten augenscheinlich. Zum anderen galt aber auch der konservative Staatsminister im Cabinet Office, Oliver Letwin, der dieses Amt von 2010 bis 2016 ausführte, als „champion" des Themas innerhalb der Regierung (RPC-F). Er habe den politischen Willen der Regierungszentrale verkörpert und sein Weggang ist als Verlust der zentralen Autorität deutlich spürbar (ebd.). Zusammenfassend tritt in diesem Untersuchungsabschnitt deutlich zu Tage, dass ein positiver Einfluss liberaler Parteien in Regierungsverantwortung auf die Entwicklung der Räte zwar zu erkennen ist, dass dieser jedoch nie alleine ausschlaggebend ist, sondern durch Akteure mit idiosynkratischen Motiven ergänzt werden muss und sogar überlagert wird.

2.3. *Zusammenhänge und Szenarien*

Im Folgenden werden zentrale Begründungen dafür aufgeführt, dass ein Normenkontrollrat sich in seinem politisch-administrativen System etablieren kann, ohne von ihm vereinnahmt zu werden. Normenkontrollräte werden dabei konzipiert als institutionelle Instrumente, bei denen Veränderungen der Machtverteilung nicht nur eine natürliche Folge (Hall 1986, Skocpol 1995, Mahoney 2010), sondern geradezu der Organisationszweck sind. Als Kontrollorgane eingesetzt ist es ihre Aufgabe, Ressourcen – in diesem Fall Wissen – von einer Akteursgruppe zur anderen zu verlagern (Mahoney und Thelen 2009b, S. 8). Daraus gehen Profiteure und Verlierer hervor, von denen die einen die Institution beibehalten und die anderen sie verändern wollen (Mahoney und Thelen 2009b). Somit wird die Gestaltung des Mandats der Räte zum Machtspiel zwischen „Agenten des Wandels" und „Veto-Spielern" (ebd.). Sie können aber ebenso das unbeabsichtigte Ergebnis des Konflikts oder einen „mehrdeutigen Kompromiss" darstellen (ebd., S. 8). Wenn wir nun wissen wollen, weshalb das Mandat eines Normenkontroll-

https://doi.org/10.5771/9783748924845-231 - generiert am 25.04.2024, 06:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

rats ausgeweitet oder zumindest beibehalten wird, weshalb er sich also trotz vorprogrammierter Widerstände etablieren kann, schauen wir auf vier Faktoren, die seine Institutionalisierung beeinflussen: der Leidensdruck der „Agenten des Wandels“ und der Veränderungswille, der sich daraus ergibt; die Position der institutionellen und die Stärke der politischen „Veto-Spieler“; die Motivlage der Vermittler zwischen „Agenten des Wandels“ und „Veto-Spielern“ und ihre Entscheidungsmacht; und zuletzt äußere Faktoren, die den Wandel begünstigen oder hemmen. Die herausgearbeiteten Erklärungszusammenhänge stellen empirisch unterfütterte Hypothesen dar, die in anderen Forschungsdesigns überprüft werden sollten. Die aufgrund des Fallstudiendesigns notwendigerweise dünne Datenlage sollte vor allem bei der Interpretation des konstatierten Einflusses individueller Akteure beachtet werden.

Herausgearbeitete Erklärungszusammenhänge

Um den Leidensdruck und damit den Veränderungswillen der „Agenten des Wandels“ möglichst gering zu halten, können die Normenkontrollräte versuchen, den Machtverlust der Verlierer innerhalb der bestehenden Institutionen zu minimalisieren. In der Untersuchung konnten Konstellationen identifiziert werden, in denen dies ohne eine Einschränkung der Wirksamkeit der Räte möglich war. Mandatsausgestaltungen eignen sich in unterschiedlichem Maße dazu, den Machtverlust kompensieren bzw. begrenzen zu können. Ob der (gefühlte) Machtverlust begrenzt werden kann, können die Räte jedoch mit ihrem Verhalten beeinflussen. Die Kompensationsmöglichkeiten hängen an den personellen und finanziellen Rahmenbedingungen.

Es ist deutlich geworden: *Eine die Kosten in den Ministerien ausgleichende Arbeitsweise erhöht die Wahrscheinlichkeit der Institutionalisierung, da der Leidensdruck und damit der Veränderungswille der möglichen „Agenten des Wandels“ sinkt.* Damit wird erklärt, welch große Bedeutung die Unterstützung durch das Statistische Bundesamt für die Akzeptanz des NKR in den deutschen Ministerien besitzt. Da die federführenden Referate in den Ministerien bei der Kostenfolgenberechnung auf personelle Ressourcen der Bundesbehörde zugreifen können, werden eigene Ressourcen geschont und steigt die Wahrscheinlichkeit eines positiven NKR-Votums, da der Rat diese Zahlen grundsätzlich eher für qualitativ hochwertig und objektiv erachtet als Zahlen aus den Ministerien. Fehlt ein funktionaler Unterbau, klagen die Ministerien über Überlastung (RPC-F) oder erwarten größere Unterstützung vom Rat, welche dieser selbst nicht leisten kann (ATR-H). Fehlt eine objektive Datenbasis, kann das Urteil des Rats als willkürlich angesehen werden

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

(RPC-J) oder fühlen sich die Ministerien schlicht nicht in der Lage, der Kritik des Rats ausreichend vorzubeugen (ATR-E).

Eine kostentreibende Arbeitsweise verringert hingegen die Wahrscheinlichkeit der Institutionalisierung, da der (künstlich) erhöhte Machtverlust den Veränderungswillen der „Agenten des Wandels" steigen lässt. Der größte Unterschied im strategischen Umgang mit dem vorprogrammierten Machtverlust der Ministerien besteht zwischen Actal und dem NKR, wo der eine Rat auf eine konfrontative und der andere auf eine kooperative Interaktionslogik setzt. Indem Actal mit aggressiver Öffentlichkeitsarbeit und einer Orientierung auf das äußere Gesetzgebungsverfahren Situationen herbeiführte, in denen die Ministerien vor dem Minister und die Minister vor der Öffentlichkeit bloßgestellt waren, brachte er Ministerialverwaltung und Kabinettsmitglieder gegen sich auf und begründete deren Bedürfnis, die Kontrollbefugnisse einzuschränken (Mandat von 2011) bzw. das Gremium auf einen engen Handlungsspielraum zu begrenzen (80/20-Regel von 2017). Die vier Phasen in Actals/ATRs Mandatsentwicklung sind nicht zuletzt aufgrund der parallelen Einsetzung neuer Vorsitzender als Versuch zu verstehen, den Rat nach jeder negativen Erfahrung anders auszurichten. Der Beschluss, ATR früher in den Gesetzgebungsprozess einzubinden (Mandat von 2017), stellt somit einen Kompromiss dar zwischen den Bedürfnissen der Regierungsakteure nach mehr Autonomie und den Wünschen von Parlament und Wirtschaftsverbänden, ATR erneut als mächtiges Kontrollorgan zu mandatieren. Durch eine stärkere Einbindung soll ATR zu einer zurückhaltenderen Innenorientierung bewegt und der politische Machtverlust reduziert werden, den die öffentliche Kritik des Rats und des Parlaments bisher mit sich gebracht haben. Der NKR konnte sich stattdessen besonders deshalb so gut etablieren, weil seine interaktionsorientierte Zusammenarbeit und sein zurückhaltender Umgang mit Kritik der gewohnten Form der Zusammenarbeit innerhalb der Exekutiven entsprach, in der Konflikte über Verhandlungen in einem nach außen nicht transparenten System gelöst werden (Veit und Heindl 2013, S. 122). Da der Einfluss des NKR auf ihre Gesetzesvorbereitung weitgehend intransparent bleibt, erleiden die Ressorts keinen sichtbaren Machtverlust.

Im Gegensatz zum RPC haben beide Räte, Actal und NKR, ihr Mandat lediglich als Ausgangspunkt erachtet und ihre Wirksamkeit darüberhinausgehend strategisch erhöht. Für die Institutionalisierung eines Normenkontrollrats, die im Falle des NKR hoch und im Falle Actals niedrig ist, hat sich demnach nicht die ausgedehnte Interpretation als hinderlich erwiesen, sondern die Tatsache, dass Actal seine Wirksamkeit auf Kosten der Regierungsakteure erhöhte, die sich dann zu entschlossenen Verfechtern einer Mandatsänderung entwickelten. Stattdessen achtet der NKR sehr darauf, seinen

https://doi.org/10.5771/9783748924807-179 am 12.02.2026, 05:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Einfluss ohne öffentliche Sichtbarkeit auszuüben und gleichzeitig seine Empfehlungen und Stellungnahmen so auszubalancieren, dass seine politische Neutralität außer Frage steht. Die Kosten für die kontrollierten Akteure werden dadurch nicht höher als sie durch seine mandatsgemäße Prüfung ohnehin sind. Die jüngste Begrenzung des RPC durch die britische Regierung (Austausch des Ratsvorsitzenden und Einführung der 5-Millionen-Prüfgrenze) ist nach diesem Erklärungsmodell darauf zurückzuführen, dass das RPC die natürlicherweise steigenden Kosten seiner Prüfung im Zuge des Brexit-Managements nicht als Gefahr für seinen Prüfauftrag erkannt hat und stattdessen vehement eine besondere Rolle der Normprüfung bei der Übertragung von EU-Recht in nationales Recht einforderte. Als der NKR hingegen die deutsche Bundesregierung im Rahmen der Flüchtlingskrise in einer politisch ähnlich schwierigen Lage sah, hielt er sich zurück und verzichtete bewusst darauf, das Momentum der öffentlichen Aufmerksamkeit für seine Themen auszunutzen und die Regierung öffentlich etwa zum mangelhaften Gesetzesvollzug zu kritisieren. Ohne aktive Pressearbeit und mit zeitlichem Abstand kann er dies tun ohne dadurch nennenswerte Kosten für die politisch Verantwortlichen zu verursachen.

Das Vorhandensein politischer oder institutioneller Veto-Spieler verringert die Wahrscheinlichkeit, dass ein Normenkontrollrat abgesetzt wird. Sie können für öffentliche Aufmerksamkeit sorgen, die die Kosten einer Absetzung in die Höhe treibt. Der NKR hat aufgrund seines unbefristeten parlamentarischen Mandats mit dem Deutschen Bundestag einen institutionellen Veto-Spieler an der Seite, der seine Absetzung aktiv beschließen müsste. Da der NKR auch dem Deutschen Bundestag als Instrument dient, seine Regierungskontrolle effektiv zu realisieren und die Abgeordneten zugleich die öffentliche Kritik an einer Terminierung des Mandats auf sich ziehen würden, erscheint diese Handlungsoption für ihn nicht rational zu sein, selbst wenn eine Mehrheit der Abgeordneten Regulierung grundsätzlich positiv gegenüber steht. Wenn allerdings die politische Relevanz von Entbürokratisierung sinken sollte bzw. eine andere politische Priorität – denkbar ist in naher Zukunft etwa der Klimaschutz – dem entgegensteht, könnte die öffentliche Empörung über eine Abschaffung ausbleiben und damit die Kosten einer Terminierung für das deutsche Parlament sinken. Das gleiche gilt für die Institutionalisierung ATRs und RPCs, die lediglich durch politischen Druck auf die Regierung vorangetrieben werden konnte. Ein politischer Veto-Spieler kann ebenfalls das Parlament sein, das mit parlamentarischen Anträgen auf die Mandatsgestaltung innerhalb der Regierung Einfluss zu nehmen sucht. Hinzu kommen zivilgesellschaftliche Akteure, die den öffentlichen Diskurs zugunsten einer Institutionalisierung des Rats beeinflussen können. Während in den Niederlanden vor allem die Zweite Kammer als Veto-Spieler in Er-

https://doi.org/10.5771/9783748921884-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

scheinung trat und in der Vergangenheit zwei wesentliche ‚Erfolge' erringen konnte (die fast geglückte Verstetigung Actals 2012 und die umfangreiche Ergänzung des ATR-Mandats 2017), gelten in Großbritannien die Wirtschaftsverbände und zivilgesellschaftlichen Akteure als wichtigste Unterstützer und Begründer der inkrementellen Fortentwicklung des RPC. Dennoch konnten auch sie nicht verhindern, dass die britische Regierung 2018 eine Bagatellgrenze von 5 Millionen Pfund Erfüllungskosten für die Wirtschaft zog, die eine große Zahl an Regelungsvorhaben aus dem Geltungsbereich der unabhängigen Kontrolle herausdefinierte. Somit konnte zweitens festgestellt werden: *Die Macht der politischen Veto-Spieler sinkt, je weniger Relevanz die Themen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung für die Regierung zum Zeitpunkt einer Mandatsveränderung besitzen.*

In der Theorie des graduellen Institutionenwandels ist als entscheidender Faktor, welche Art von Veränderung angestrebt bzw. verhindert werden kann, zusätzlich der Interpretationsspielraum der Akteure bei der Umsetzung von Institutionen benannt (Mahoney und Thelen 2009b, S. 10–14). Dessen Wirkung ist in der Untersuchung deutlich erkennbar geworden, weshalb eine weitere Beobachtung lautet: *Das Ausmaß, in dem die Veto-Spieler eine begrenzende Veränderung verhindern können, sinkt mit dem Grad an Interpretationsfreiheit, über den die Regierung bei der Ausgestaltung und Ausstattung des Normenkontrollrats verfügt.* Da in allen drei Fällen die Besetzung des Rats durch die Regierung erfolgt, haben die Parlamente auf diesen Hebel zur Veränderung der Räte keinen Zugriff. Beim NKR bezieht sich dies vor allem auf die Person des Vorsitzenden, die von der Partei des Regierungschefs vorzuschlagen ist und insofern kaum unter dessen Missfallen berufen werden wird. Die personelle und finanzielle Ausstattung obliegt in den Niederlanden und Großbritannien den zuständigen Ministerien und wird dazu genutzt, die Tätigkeiten und Prioritäten der Räte zu steuern. Diesen Hebel konnte sich der Deutsche Bundestag mit dem Parlamentsmandat immerhin sichern. Auch wenn die Interpretationsfreiheit der Regierung im deutschen Fall insgesamt geringer erscheinen mag, so hat sie doch mindestens genauso große Auswirkungen, da die Besetzung des NKR für dessen Arbeitsweise eine höhere Relevanz besitzt als im Falle von Actal und RPC.

Die für die Institutionalisierung entscheidenden Akteure zwischen den Ministerien auf der einen und Parlament und Öffentlichkeit auf der anderen Seite sind die für die Räte verantwortlichen Regierungsmitglieder. Je nach Einfluss, den sie besitzen, und je nach Zielen, die sie verfolgen, nehmen sie den Interpretationsspielraum wahr, den die Mandate bieten, und bereiten sie Mandatserweiterungen, -verlängerungen oder -beschränkungen vor. Die Macht des politisch Verantwortlichen und die Bereitschaft, diese im Sinne der Räte einzusetzen, sind damit wichtige Faktoren der Institutionali-

https://doi.org/10.5771/9783748924224-235 (1)
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sierung von Normenkontrollräten. Folgender Zusammenhang konnte beobachtet werden: *Je größer die Macht des politisch Verantwortlichen und die Bereitschaft, diese im Sinne der Räte einzusetzen, sind, desto eher kommt es zu Mandatserweiterungen oder -verlängerungen; je geringer, desto mehr geht das Ergebnis aus dem Konflikt zwischen Befürwortern und Gegnern des Wandels hervor und beinhaltet zumindest Veränderung.* Im Falle der drei Räte ist zudem aufgefallen: *Die Bereitschaft der politisch Verantwortlichen, Macht zugunsten der Räte einzusetzen, hängt weniger mit parteipolitischen Interessen als mit idiosynkratischen Motiven der individuellen Akteure zusammen.* So gab es in allen Fällen wichtige Minister, Staatsminister oder Regierungschefs, die sich die Sache der Räte zu eigen machten, deren Wirksamkeit unterstützten und ihre Institutionalisierung vorantrieben. Im Fall der deutschen Bundeskanzlerin ist diese Unterstützung möglicherweise auch auf ein gewisses Verantwortungsgefühl zurückzuführen, das seh aus ihrer (maßgeblichen) Beteiligung an der Gründung des NKR ableitet. Darüber hinaus fanden sich keine pauschalisierbaren Erklärungen für die Motive der Politiker, die oft erst in späteren Phasen die Zuständigkeit für den Rat übernommen haben. Da es für die Räte grundsätzlich wichtig ist, die Motive des verantwortlichen Regierungsmitglieds zu kennen und diesem die Arbeit des Rats immer wieder nahebringen zu können, wirkt sich personelle Konstanz positiv auf die Verantwortungsbeziehung aus. Die Räte haben dann auch die Möglichkeit, ihre Arbeitsweise im Rahmen ihres strategischen Handlungsspielraums an die Akteurskonstellation anzupassen. Auch wenn eine langfristige Akteursbeziehungen als Institutionalisierungsfaktor (wie oben beschrieben) nicht ausreicht, ist das Gegenteil durchaus sichtbar geworden: *Ein häufiger personeller Wechsel des politisch Verantwortlichen wirkt sich negativ auf die Institutionalisierung der Räte aus, da ohne einen starken Vermittler die Entscheidung umso eher aus dem Konflikt zwischen Befürwortern und Gegnern des Wandels hervorgeht und zumindest Veränderung beinhalten wird.*

Zuletzt gibt es äußere Faktoren, die dafür verantwortlich sind, dass eine Institution wie ein Normenkontrollrat für Veränderungsbestrebungen anfällig ist und somit grundsätzlich ‚verletzlich'. Als ein solcher Risiko-Faktor ist die wiederkehrende Befristung des niederländischen Rats auf durchschnittlich drei Jahre identifiziert worden. Hinzu trat eine begleitende Evaluationspflicht, durch die Actal einem ständigen ‚Verbesserungsbestreben' unterworfen war und somit für die Gegner seiner Verlängerung immer wieder angreifbar wurde. In Verbindung mit wechselnden Schwerpunkten in der Entbürokratisierungspolitik verschiedener Regierungen wirkten sich die Befristungen als schwerwiegende Unruheherde aus, die eine längerfristige Festigung eines Actal-Mandats letztlich verhinderten und die erratische Entwicklung des niederländischen Rats befeuerten. Die Existenz und das Mandat

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

von non-departmental public bodies (NDPBs) sind im Vereinigten Königreich grundsätzlich auf die laufende Legislaturperiode beschränkt, was jeder britischen Regierung die Möglichkeit zur Änderung des RPC-Mandats gab. Der Vorteil einer Wiederberufung bei Amtsantritt einer neuen Regierung gegenüber einer Mandatsverlängerung inmitten der Legislaturperiode ist sicher, dass sich die vermeintlichen „Agenten des Wandels" (Minister und Ministerialverwaltung) noch nicht so gut organisieren konnten wie die „Veto-Spieler" (Wirtschaftsverbände), die den Rat über einen längeren Zeitraum beobachteten. So ist die inkrementelle Entwicklung des RPC zu erklären, der die meisten seiner Mandatserweiterungen einer guten Lobby-Arbeit durch die Interessensvertreter verdankt und erst zuletzt dem Druck aus der Regierung nicht mehr standhielt. So zeigen die Beispiele von Actal, RPC und vor allem NKR: *Ein unbefristetes Mandat steigert die Wahrscheinlichkeit, dass Normenkontrollräte sich etablieren, da ihre Aufgaben und Befugnisse weniger an wechselnde politische Programme angepasst werden und „Agenten des Wandels" weniger Anknüpfungs- und Angriffspunkte geboten werden. Eine Evaluationspflicht hingegen bietet wiederkehrende Anknüpfungs- und Angriffspunkte.*

Szenarien

Für die einzelnen Räte können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden: Die erratische Entwicklung Actals ist als das Produkt der dauerhaften Verhandlung zwischen starken Ministerien und Ministern als „Agenten des Wandels" und einem starken Parlament als „Veto-Spieler" zu verstehen. Ihr Startpunkt ist mit dem Ausscheiden des zuständigen Finanzministers auszumachen, nach dessen machtvoller Unterstützung Actals seither Staatssekretäre für den Rat verantwortlich waren. So ist manche Mandatsänderung als uneindeutiger Kompromiss bzw. Lösung mit unbeabsichtigten Folgen zu verstehen, die wiederum die nächste Veränderung schon vorbereitete. Die vielen Mandatsänderungen, aus der sich der niedrige Institutionalisierungsgrad speist, wurden ermöglicht durch ein Mandat, das kontinuierliche Evaluierung und Veränderung geradezu zwingend macht.

Die regierungsseitige Ausgestaltung des ATR-Mandats ist aufgrund der gewünschten frühen informellen Beteiligung und der verordneten Konzentration des Gremiums auf die Ex-ante-Prüfung dazu geeignet, die Konfrontationen zwischen dem Rat und der Regierung zu verringern. Wenn der Rat sich darauf beschränkt, im inneren Gesetzgebungsverfahren Einfluss zu nehmen, dürfte auch das Interesse des Parlaments abnehmen und somit die politische Instrumentalisierung der Themen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung zurückgehen. Damit wäre zwar der wichtigste politische Veto-Spieler geschwächt. Wenn aber der Leidensdruck der Minister und Ministe-

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

rien sinkt, sollten auch die Veränderungsbestrebungen weniger ausgeprägt sein. Die entscheidende Frage ist jedoch, ob ein Fortschritt bei der Institutionalisierung mit einer gleichbleibenden Wirksamkeit des ATR einhergehen kann oder ob sich lediglich das Pendel zugunsten einer Situation verschiebt, in der der Rat zwar toleriert wird, aber eben wenig Einfluss hat. Die entscheidende Schwäche des ATR als „kritischer Freund" – und damit im Gegensatz zum NKR – ist nämlich seine aktuelle Besetzung. Keines der Mitglieder hat eigene Parlaments- oder Regierungserfahrung, was zur Folge hat, dass der persönliche Zugang als Einflusshebel fehlt.

Die inkrementelle Entwicklung des RPC hat seine Gründe im streckenweise vorteilhaften Zusammenspiel mächtiger Wirtschaftsverbände, einem politisch wohlgesinnten Kabinett und einem einflussreichen Fürsprecher in der Regierungszentrale. Die Kosten des durch den Veto-Mechanismus bedingten Machtverlusts sind bis 2015 geringer als der Nutzen durch den Legitimitätsgewinn empfunden worden, weshalb potentielle „Agenten des Wandels" sich lange zurückhielten und Institutionalisierung begünstigten. Der Institutionalisierungsgrad des RPC ist jedoch aufgrund der Notwendigkeit der Neubeauftragung durch jede Regierung und des großen Interpretationsspielraums bei der Umsetzung des Mandats nur als mittelmäßig zu bewerten. Eine Einschätzung, die durch die neuesten stark beschränkenden Veränderungen innerhalb des bestehenden Mandats bestätigt wird. Da der Austritt aus der Europäischen Union das Vereinigte Königreich administrativ, politisch, rechtlich, wirtschaftlich und gesellschaftlich vor völlig neue Herausforderungen stellt, ist derzeit kaum absehbar, was das mittelfristig für die Bemühungen um Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung bedeutet. Die Erkenntnisse dieser Studie lassen vermuten, dass die weitere Entwicklung des RPC von verantwortlichen individuellen Akteuren in der Regierung und von der Bedeutung des Themas für die Wirtschaftsverbände im Vergleich zu anderen Themen abhängen. Sicher ist, dass die Ministerien noch einige Zeit mit der Bewältigung der Brexit-Herausforderungen beschäftigt sein und daher aus Kapazitätsgründen wenig Interesse an einem starken Kontrolleur haben werden. Auf lange Sicht sprechen die politische Tradition und die Verwaltungskultur des Vereinigten Königreichs jedoch dafür, dass gute Regulierung und Entbürokratisierung wichtige Anliegen künftiger Regierungen bleiben werden. Das Rats-Modell des „Torwächters" hat sich dabei grundsätzlich als effizient und legitimationsstiftend erwiesen und könnte deshalb fortgeführt und wieder stärker aufgegriffen werden.

Der NKR konnte sich in seiner bisherigen Existenz expansiv entwickeln und kann heute als stark etabliert beschrieben werden. Die wichtigsten externen Faktoren dafür sind die Unbefristetheit seines Mandats und die andauernde und förderliche Akteurskonstellation aus Ratsvorsitzendem und

https://doi.org/10.5771/9783748921884-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bundeskanzlerin. Auch wenn personelle Umbildungen in absehbarer Zukunft Veränderungen bringen könnten, besitzt der NKR ein starkes Fundament, da er mit einer kostenschonenden Arbeitsweise und einem kostenneutralisierenden fachlichen ‚Unterbau' den Veränderungswillen der Ministerien bisher geringhalten konnte. Mit seinem Engagement im Bereich der Verwaltungsmodernisierung erzielte er die Sichtbarkeit, auf die er in der Ex-ante-Prüfung zugunsten seiner effektiven kooperativen Interaktions- und Einflusslogik verzichtet. Auch in anderen politischen Regierungskonstellationen ist daher unwahrscheinlich, dass der Deutsche Bundestag eine Abschaffung des NKR aktiv beschließen wird. Die zwei parlamentarischen Mandatserteilungen in der Vergangenheit haben allerdings auch dazu geführt, dass die Parteien differenzierte Ansichten über die institutionelle Ausgestaltung des Gremiums ausbildeten, auf die sie bei einer Regierungsbeteiligung potentiell zurückgreifen könnten.

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748921684-179, am 12.10.2024, 09:11:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb