

# A. Einleitung

## 1. Hintergrund und Fragestellung der Studie

Mitte der 90er-Jahre begannen europäische Regierungen, der jahrzehntealten Forderung nach staatlicher Entbürokratisierung mit neuen Instrumenten zu begegnen. ‚Better regulation‘ bzw. ‚bessere Rechtsetzung‘ beschreibt innerhalb der Staats- und Verwaltungsmodernisierung das Bemühen, Regulierungsinstrumente so zu verbessern, dass sie so wenig Umsetzungsaufwand wie möglich verursachen. Dadurch hofft der Staat, seine eigene Steuerungsfähigkeit zu erhöhen, indem er sich mehr denn je darum bemüht, die beabsichtigten und unbeabsichtigten Konsequenzen seiner Regulierungsvorhaben bereits vor ihrer Inkraftsetzung abzuschätzen. Eine wesentliche Herausforderung an diesen Bemühungen liegt in ihrem Widerspruch zu der auf Wiederwahl ausgerichteten Handlungsrationalität der politischen Entscheidungsträger begründet. Die Umsetzung von Wahlversprechen wird in Parteien, Medien und Öffentlichkeit traditionell stärker honoriert als die transparente und umfassende Abwägung der Kosten und Nutzen einer Entscheidung auf der Basis objektiver Kriterien und neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse. Damit ist das Grunddilemma beschrieben, nach dem sich das Ziel, bestmöglich zu regulieren, mit dem Ziel, überhaupt zu regulieren, oft nicht in Einklang befindet. Zugespitzt formuliert ist zu konstatieren: „There is nothing a politician likes so little as to be well informed; it makes decision-making so complex and difficult“ (John Maynard Keynes zit. in Davies et al. 1999, S. 3). Aber auch die gesetzesvorbereitende Ministerialverwaltung hat in der Regel das gegenläufige Motiv, in einem begrenzten Zeitraum zur Lösungs- und Konsensfindung innerhalb der Regierung zu kommen ohne die ministerielle Führungsebene mit Einzelheiten der vorgesehenen Umsetzungspraxis zu belasten.

Weil die Handlungsrationalitäten der administrativen wie politischen Akteure dem Wunsch nach vorbereitender Gesetzesfolgenabschätzung entgegenstehen, ist es nicht verwunderlich, dass es in der Vergangenheit nicht ausreichte, dass die Regierungen sich formal zu dieser verpflichtet haben. In Deutschland etwa schreibt die Gemeinsame Geschäftsordnung (§ 43, 44 GGO) den Bundesministerien seit Mitte der 90er-Jahre vor, die Folgekosten von Gesetzen zu berechnen und auf dem Gesetzesvorblatt aufzuführen. In der Praxis wurde dem jedoch nur formal entsprochen und die Regel mit dem Hinweis „Gesetzesfolgen: Keine“ inhaltlich kaum umgesetzt (u.a. Veit 2010). Eine analoge Entwicklung vollzog sich in den Niederlanden, wo die

Regierungen sich ebenfalls einige Zeit nur formal zum Ziel der Gesetzesfolgenabschätzung bekannt hatten (Kay 2008, S. 62). Ein Ausweg aus diesem Widerspruch zwischen Verlautbarungen (*talk*) und formalen Entscheidungen (*decision*) auf der einen und realen Aktivitäten (*action*) auf der anderen Seite (Brunsson 1989) wird deshalb heute in der Installation von unabhängigen Instanzen gesehen, die die Regierungen bei der Umsetzung der Gesetzesfolgeabschätzung beraten und kontrollieren. Die in diesem Buch untersuchten Normenkontrollräte haben die Aufgabe und das Potential, die Anreize in Politik und Ministerialverwaltung so zu verändern, dass sich die oben beschriebenen, aus entgegengesetzten Handlungsrationaltäten entstehenden Dilemmata zugunsten der Umsetzung der Gesetzesfolgenabschätzung auflösen.

Ausgehend von vergleichbaren Mandaten werden in diesem Buch die tatsächlichen Anreizmechanismen, Sanktionierungsmöglichkeiten und Unterstützungsleistungen der Räte gegenüber den Regierungen beleuchtet. Die Nachzeichnung der Entwicklungshistorie weitet den Blick auf ihre Arbeitsweisen zusätzlich unter der Fragestellung, inwiefern diese die langfristige Etablierung der Kontrollgremien beeinflussen. Auf der Basis des gewonnenen Erkenntnis und vor dem Hintergrund der verschiedenen politisch-administrativen Kontexte der Räte werden plausible Erklärungen für die Unterschiede in den Beobachtungen herausgearbeitet.

Im Sinne eines Zweischrittverfahrens von Beobachten und Erklären leiten die folgenden Forschungsfragen durch das Buch:

- Welche Funktionen und welche Prozesse prägen die Arbeitsweise der Normenkontrollräte und wie sind die Normenkontrollräte wirksam?
- Welche kulturellen, institutionellen und akteurbezogenen Variablen erklären die Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Arbeitsweisen der drei Normenkontrollräte?
- Welchen Logiken folgt die Institutionalisierung der Normenkontrollräte und welcher Grad an Institutionalisierung kann jeweils gemessen werden?
- Welche kulturellen, institutionellen und akteurbezogenen Variablen erklären die Institutionalisierung der drei Normenkontrollräte?

Derzeit gibt es sieben vergleichbare Räte in europäischen Ländern, aus denen die Untersuchungsfälle auf der Basis ihrer unterschiedlichen Verwaltungskulturen ausgewählt wurden. Während das Regulatory Policy Committee in Großbritannien in der Reinform einer sogenannten Public Interest-Kultur mit weitgehender Gleichheit der privaten und staatlichen Sphäre beheimatet ist, wird das Wirken des deutschen Nationalen Normenkontrollrats vor dem Hintergrund der ausgeprägten „Rechtsstaatskultur“ betrachtet,

in der das staatliche Handeln dem gesellschaftlich-ökonomischen hierarchisch übergeordnet ist. Das niederländische Adviescollege Toetsing Regeldruk weist Elemente einer Public Interest-Kultur auf und ist als erster Normenkontrollrat in Europa als besonders bedeutender Fall anzusehen.

Zur Erklärung der Arbeitsweisen und der Genese der Räte werden zahlreiche Faktoren auf verschiedenen Ebenen in Betracht gezogen: verwaltungskulturelle Faktoren auf der Makro-Ebene, institutionelle Faktoren auf der Meso-Ebene sowie akteurbezogene Faktoren auf der Mikro-Ebene. In ihrer Mehrebenenlogik und ihrem Anspruch, die tatsächliche Handlungswirklichkeit der Normenkontrollräte herauszuarbeiten, trägt die vorliegende Vergleichsstudie weitreichendes empirisches und analytisches Wissen über institutionelle Arrangements nationalstaatlicher better regulation-Politik zusammen. Sie deckt damit den bislang unberücksichtigten Aspekt ab, dass Akteure und Akteurskonstellationen für die tatsächliche Umsetzung der better regulation-Instrumente entscheidend sind und den manifesten Widerspruch zwischen *talk*, *decision* und *action* in diesem Politikfeld auflösen können.

## 2. Akteure in der Better Regulation-Debatte: Zum Stand der Forschung

### 2.1. Definition und Abgrenzung grundlegender Begriffe

Wenn davon die Rede ist, dass Normenkontrollräte ihre Regierung beim Bürokratieabbau und der besseren Rechtsetzung beraten, spiegelt dies zunächst das oft nur vage Verständnis ihrer Aufgaben in der Öffentlichkeit wider, aus dem in der Folge diffuse Erwartungen resultieren, denen die Räte nur schwer entsprechen können. Die Hoffnung, dass ein Normenkontrollrat angesichts der Vielschichtigkeit dessen, was gemeinhin als (Über-)Bürokratisierung des Staates wahrgenommen wird, überhaupt etwas zur Verbesserung beitragen kann, ist aus diesem Grund bei all jenen gering, die sich mit seinem Verständnis von Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung und seinem Beitrag dazu (noch) nicht beschäftigt haben. Um zu einem präzisen Verständnis der Aufgaben und Tätigkeiten der Normenkontrollräte hinzu-  
leiten, werden im folgenden Abschnitt die in diesem Buch untersuchten Phänomene abgegrenzt und die verwendeten Begrifflichkeiten spezifiziert.

### 2.1.1. „Bürokratieabbau“ und „Bessere Rechtsetzung“

Der Wunsch nach „Bürokratieabbau“ oder auch „Entbürokratisierung“ basiert auf einem historisch negativ konnotierten Bürokratiebegriff (Derlien et al. 2011; Derlien 1981) und einer Bürokratiekritik, die traditionell in drei Ebenen unterteilt werden kann (Jann und Wegrich 2008; Jann 2005; Mayntz 1980): die Aufgabenebene („zu viel Staat“), die Organisationsebene („zu viel bürokratische Organisation“) und die Regulierungsebene („zu viel Regulierung“). Auf der Aufgabenebene wird meist der zu große Umfang staatlicher Aktivitäten gegenüber privatwirtschaftlich organisierten Dienstleistungen hervorgehoben und damit das Problem hoher öffentlicher Ausgaben und einer breiten Versorgungsverpflichtung gegenüber einer Vielzahl öffentlich Beschäftigter in Verbindung gebracht. Bei der Organisationskritik geht es um die Handlungsschwächen der öffentlichen Verwaltung, die aus den zentralen Merkmalen bürokratischer Verfahren erwachsen können: darunter langsame und schwerfällige Bearbeitungsprozesse vor allem verursacht durch interne Koordinationsprobleme, mangelndes Kosten- und Dienstleistungsbewusstsein und unverständliche Verwaltungssprache. Auf der Regulierungsebene schließlich wird Bürokratisierung als der zu weitreichende Eingriff des Staates in die Gesellschaft und die Freiheit des Individuums verstanden, der sich in zu vielen Normen und Regelungen, in zu hohen regulativen Standards oder in zu „bürokratischer Ausgestaltung“ von Regulierungen widerspiegeln kann. Aus den genannten Teilbereichen der Bürokratiekritik leiteten die politischen Parteien im linken und rechten Meinungsspektrum in der Vergangenheit vollkommen unterschiedliche Maßnahmen ab, was die Diskussion um Bürokratieabbau zu einer hochgradig ideologisch geführten Debatte werden ließ (Jann 1997, S. 83). Während in vorangegangenen Perioden Deregulierung und der Rückbezug auf die Steuerungsfähigkeit des Marktes („Thatcherismus“), Privatisierungen und die Verkleinerung des öffentlichen Beschäftigungssektors und nicht zuletzt die Senkung der Abgabenlast und damit die Begrenzung wohlfahrtsstaatlicher Tätigkeiten im Zentrum der politischen Programme westlicher konservativer und liberaler Regierungen standen, verschob sich angesichts gesellschaftlicher Veränderungen hin zu einer stärkeren politischen Ausgewogenheit zwischen linkem und rechtem Parteienspektrum der Fokus auf qualitative Aspekte staatlicher Regulierungstätigkeit. Sozialdemokratische und sozialistische Parteien bevorzugten Bürgerbeteiligung, Demokratisierung und aktivere politische Planung zur Erhöhung der Legitimation staatlicher Tätigkeit, während konservative und liberale Parteien auf Aufgabenkritik, Privatisierung und materielle Deregulierung setzten (ebd.).

In jüngster Vergangenheit widmete man sich daher politisch verstärkt der Frage, wie Regulierung nicht nur gut gemeint, sondern auch gut gemacht werden kann. Zunächst lässt sich dieses politische Ziel mit dem englischen Begriff der „better regulation“ zusammenfassen, der all diejenigen Maßnahmen umfasst, welche die Formulierung, die Umsetzung und die Anwendung staatlicher Regulierung qualitativ verbessern sollen (Veit 2010; Wegrich 2009). Die Ambitionen der „better regulation“-Agenda richten sich darauf, staatliche Steuerung und Entscheidungsfindung durch eine verbesserte Wissensbasis zu verändern, die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen durch effiziente Regulierung zu erhöhen sowie Legitimationsdefizite des Staates durch transparentere, offenere und systematischere Konsultationsprozesse zu verringern (Radaelli und Meuwese 2009, S. 639). „Bürokratieabbau“ wird daher heute vor allem als eine Entschlackung des Regelungsbestands im Hinblick auf ‚unnötige‘ Kosten betrieben, also etwa Kosten aus Aufbewahrungs-, Berichts- und sonstigen Pflichten, ohne die man das politische Ziel ebenfalls erreichen könnte. Gegenstand der „Entbürokratisierungsbemühungen“ ist heute also vor allem der Aspekt auf der Regulierungsebene, der die zu bürokratische Ausgestaltung von Regulierung betrifft. Dieses Begriffsverständnis gilt auch für die Betrachtung der Normenkontrollräte in diesem Buch, die die Aufgabe und den Anspruch haben, Kostensenkungsoptionen im Regelungsbestand zu identifizieren ohne die Notwendigkeit von Regulierung in den spezifischen wirtschaftlichen oder sozialen Bereichen in Frage zu stellen oder politisch zu bewerten.

„Bessere Rechtsetzung“ stellt einen Teilbereich der „better regulation“-Agenda dar, da er sich dem Begriff nach zum einen auf das gesetzte Recht als Teil aller denkbaren staatlichen Steuerungsmechanismen und -Programme beschränkt und zum anderen ausschließlich die frühen Phasen des Politikzyklus anspricht, in denen eine Regulierung formuliert wird (Veit 2010, S. 18). Kern des Ansatzes der „Besseren Rechtsetzung“ ist, das Wissen um wesentliche gewollte und ungewollte Konsequenzen geplanter Regulierung zu erhöhen, um in Entscheidungssituationen eine rationalere Abwägung zwischen Kosten und Nutzen eines Regulierungsvorhabens zu ermöglichen. Das wichtigste Instrument ist die Gesetzesfolgenabschätzung (im Englischen „Impact Assessment“ oder „Regulatory Impact Assessment“). Diese sieht zunächst vor, die bestehende Herausforderung und das politische Ziel präzise zu formulieren und mit einer offenen Lösungssuche zu beginnen. Sodann sollen Informationen zusammengetragen und mit einer objektiven Methodik ausgewertet werden. Diese Berechnungen ermöglichen, für die relevantesten Optionen konkrete Szenarien abzubilden und die jeweiligen (Kosten-)Folgen im Entscheidungsprozess transparent zu machen. Es ist eine Vielzahl an Instrumenten und Methoden diskutiert worden, um das ge-

wünschte objektivierte Wissen herzustellen und den Entscheidungsträgern zur Verfügung zu stellen (Jann 2005, S. 630). In der Praxis hat sich vor allem im europäischen Raum das „Standardkostenmodell“ durchgesetzt, mit dessen Hilfe die tatsächliche administrative Belastung von Regelungsadressaten vor allem durch Informations- und Dokumentationspflichten abgeschätzt und aggregiert werden kann. Die Normenkontrollräte haben die primäre Aufgabe, die Herleitung und Berechnung dieses objektivierten Wissens über Kostenfolgen durch die Ministerien zu bewerten und auf ihre Plausibilität und Vollständigkeit hin zu überprüfen. Veit konstatiert, dass das Konzept der „Besseren Rechtsetzung“ abseits der grundlegenden Annahme, dass mehr Wissen zu besseren Entscheidungen führe und das Wissen über Gesetzesfolgen daher erhöht werden müsse, weitgehend normativ zu verstehen und deshalb politisch zu interpretieren und mit Leben zu füllen sei (Veit 2010, S. 18). Auf dieser Annahme beruht auch das Begriffsverständnis dieser Arbeit. Es ist zentral für die Erkenntnisabsicht dieses Buchs, dass nicht nur die Kontrollleistung der Normenkontrollräte hinsichtlich der Kostenfolgen-schätzungen der Ministerien untersucht wird, sondern auch all diejenigen Empfehlungen erfasst werden, die die Normenkontrollräte zum Zwecke einer grundsätzlichen Verbesserung der Rechtsetzungspraxis in den Nationalstaaten an die jeweiligen Regierungen richten.

### 2.1.2. Definition des Untersuchungsgegenstands „Normenkontrollrat“

Um die belastenden Konsequenzen bestehender und neuer Gesetze besser abschätzen zu können, lassen sich unter anderem die drei Regierungen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden von unabhängigen Expertengremien<sup>1</sup> beim Bürokratieabbau und der besseren Rechtsetzung beraten.<sup>2</sup> In Deutschland berät seit 2006 der Nationale Normenkontrollrat (NKR), in Großbritannien seit 2009 das Regulatory Policy Committee (RPC) und in den Niederlanden seit 2000 das Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal) bzw. seit einer Namensänderung 2017 das Advies-

1 Während die englischsprachige Literatur für diese Art von Beratungsgremien die Bezeichnungen Better Regulation Boards, Regulatory Scrutiny Boards und Regulatory Oversight Bodies nutzt, ist im deutschen wissenschaftlichen und politischen Sprachgebrauch der Begriff der Normenkontrollräte dominierend. In diesem Buch ist daher von „Normenkontrollräten“ bzw. „Räten“ die Rede und der deutsche „Nationale Normenkontrollrat“ ist einer davon.

2 Andere Länder mit solchen Expertengremien sind Schweden mit dem Swedish Better Regulation Council (*Regelrådet*) seit 2009, Tschechien mit dem Regulatory Impact Assessment Board seit 2011, Norwegen mit dem Norwegian Better Regulation Council (*Regelrådet*) seit 2015 und Finnland mit dem Finnish Council of Regulatory Impact Analysis seit 2016.

college Toetsing Regeldruk (ATR)<sup>3,4</sup> Diese Gremien werden von den Regierungen mit „Bürokratie-Experten“ aus Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Rechtsprechung, Politik und Verwaltung besetzt. Im Gegensatz zu traditionellen Beratungsgremien der Regierungen arbeiten sie politikfeldübergreifend und sind Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses. Spätestens bevor ein Regelungsentwurf zur Beratung und Verabschiedung ins Kabinett eingebracht wird, überprüfen die Räte die Methodengerechtigkeit und Nachvollziehbarkeit der im Vor- oder Begleittext aufgeführten Angaben zu den Kosten, die die Regelung verschiedenen Adressatengruppen auferlegt. Dabei hängt es von den Befugnissen und der Arbeitsweise der Räte ab, welche Konsequenzen ihre Prüfung im Gesetzgebungsverfahren hat. Die Spanne reicht von einer öffentlichen Bereitstellung der Stellungnahme ohne praktische Konsequenzen bis hin zu dem Recht, der Kalkulation zu widersprechen und damit den weiteren Gesetzgebungsprozess aufzuhalten. Bei der Installierung der ersten Räte stand im Vordergrund, die Anwendung einer objektiven Messmethodik durch die Regierungen zu kontrollieren und die Angaben über Bürokratiekosten einer möglichst wissenschaftlichen Überprüfung zu unterziehen (Frick und Ernst 2006, S. 3). Im Laufe der Zeit erhielt jedoch die Beratungsaufgabe immer größere Bedeutung, was sich zunehmend diversifizierend auf die Tätigkeiten und Produkte der Räte auswirkte. Heute setzen die Räte neben der regelmäßigen Kontrolltätigkeit in unterschiedlichem Maße eigene Schwerpunkte und identifizieren Potentiale zur Reduzierung bürokratischer Lasten für Wirtschaft, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Bürger<sup>5</sup>.

Der niederländische Normenkontrollrat kann als eine Art Modell angesehen werden, das man der Einrichtung der Räte in Deutschland, Schweden und Tschechien sowie der Neu-Ausrichtung des britischen Rates zu Grunde gelegen hatte. Besonders im europäischen Raum warb die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in den 2000er-

3 Am Anfang hieß er „Adviescollege toetsing administratieve lasten“, wovon sich die bis 2017 gültige Abkürzung „Actal“ ableitete. Die Namensgeschichte des niederländischen Gremiums lässt nicht immer eine präzise Abgrenzung zu, sodass in den Überschriften der neue Name verwendet wurde, im Text aber in der Regel eine Differenzierung erfolgt.

4 Der deutsche Nationale Normenkontrollrat (NKR) verfügt seit 2006 über ein gesetzliches Mandat (das sog. *NKR-Gesetz*, das 2011 wesentlich erweitert wurde). Erst im Jahr 2015 hat in England die konservative Regierung im *Small Business, Enterprise and Employment Act* eine gesetzliche Grundlage für ein unabhängiges Prüf-Gremium geschaffen, als welches der Kabinettsminister das bis zu diesem Zeitpunkt ohne gesetzliches Mandat arbeitende RPC berief.

5 Zum Zwecke der besseren Lesbarkeit wird im Text die männliche Form benutzt. Es sind stets Personen männlichen, weiblichen und diversen Geschlechts gleichermaßen gemeint.

Jahren mit Actal als *best practice*-Beispiel für eine unabhängige Kontrolle. Zur Veranschaulichung seien daher auch hier kurz die Grundzüge des niederländischen Rats in seiner ersten Phase genannt: Der Rat setzte sich aus drei Mitgliedern zusammen, die dem Spektrum der damals wichtigsten Parteien entstammten. Der Vorsitzende und sein Stellvertreter verfügten über eigene Erfahrung in Parlament, Regierung und beratenden Institutionen auf nationaler Ebene und waren der interessierten Öffentlichkeit bekannt. Das dritte Mitglied entstammte einem einflussreichen Think Tank, der die zu verwendende Kalkulationsmethode mit entwickelt hatte. So verband sich politische Expertise mit methodischer Kenntnis zu einem Beratungswissen, das sich von rein wissenschaftlicher Politikberatung durch seine ausgeprägte Adressatenorientierung stark unterschied. Actal prüfte die Angaben über bürokratische Belastungen bei allen Gesetzesentwürfen der Ministerien. Weil die Regierung sich zu dieser Zeit selbst das Ziel gesetzt hatte, über einen Zeitraum von fünf Jahren 25 Prozent der Bürokratiekosten für die Wirtschaft abzubauen, übernahm Actal die Rolle des Hüters über die Wahrscheinlichkeit der Aussagen zu den erreichten Regierungszielen. Da Actal nie über ein Veto-Recht verfügte, wurden die Forderungen und Empfehlungen vor allem umgesetzt, wenn politische Einflusträger sie sich zu eigen machten und ihr eigenes Gewicht dafür in die Waagschale warfen.

Im Rahmen ihres europaweiten Netzwerks haben sich die sieben Normenkontrollräte in Europa auf folgende Selbstbeschreibung geeinigt: sie sind unabhängige, externe Gremien, die sowohl bei der Überprüfung von Regelungsvorhaben eine bedeutende Rolle spielen, als auch bei der Beratung ihrer jeweiligen Regierungen zu verschiedenen Aspekten der besseren Regulierung und der gesamten regulatorischen Belastung aus Gesetzgebungsakten.<sup>6</sup> Innerhalb ihrer jeweiligen Aufträge überwachen und beraten die Räte ihre Regierungen in den Themen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung kritisch (RegWatchEurope 2014, S. 1). Aufgrund der beträchtlichen Vielfalt der Ziele, Handlungsfelder und Instrumente der Räte ebenso wie deren unterschiedliche institutionelle Handlungsvoraussetzungen stößt der Versuch einer wissenschaftlichen Definition von Normenkontrollräten nach Meinung von Wissenschaftlern der OECD an empirische Grenzen (Renda und Castro erscheint demnächst). Die OECD begleitet die Bemühungen der Nationalstaaten um Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung seit Mitte der 90er-Jahre und widmet sich in letzter Zeit verstärkt auch den

6 „We are a network of independent external advisory bodies that play a significant role in scrutinising the impacts of new legislation as well as challenging and advising our respective governments on various aspects of better regulation and on the overall regulatory burden of legislation.“ (Quelle: <https://www.regwatcheurope.eu/>, zuletzt eingesehen am 18.2.2019).



Normenkontrollräten (OECD 1995, 1997, 2004, 2008-2011, 2012, 2018b). 2012 sahen die offiziellen Empfehlungen der OECD für ihre Mitgliedstaaten vor, „Mechanismen und Institutionen ein[zu]führen, um die Verfahren und Ziele der Regulierungspolitik aktiv zu überwachen, die Regulierungspolitik zu unterstützen und umzusetzen und dadurch die Qualität der Rechtsetzung zu fördern“ (OECD 2012, S. 4, übersetzt nach OECD 2018b). Wesentliche (aber nicht unbedingt alle) der genannten Aufsichtsfunktionen sollten einem permanenten, unabhängigen und an der Regierungszentrale anzusiedelnden Überwachungsorgan übertragen werden, das die bestmögliche evidenzbasierte Entscheidungsfindung gewährleistet und darauf achtet, dass Elemente guter Rechtsetzung ressortübergreifend umgesetzt werden (OECD 2012, S. 9). Sechs Jahre später hat sie die sog. Regulierungsaufsicht, die die Räte übernehmen können, noch einmal spezifiziert. Sie versteht darunter die Qualitätskontrolle in Verfahren, die Ermittlung von Politikbereichen, in denen die Rechtsetzung effektiver gestaltet werden kann, die systematische Verbesserung der Rechtsetzung, die Koordinierung innerhalb der Verwaltung sowie den Kapazitätsaufbau innerhalb der Verwaltung durch Anleitung, Beratung und Unterstützung (OECD 2018b, S. 77–80). Eine Definition von Normenkontrollräten, die sich auf das Kontrollelement konzentriert, könne sich nur funktionaler und institutioneller Abgrenzungen bedienen (OECD 2018b, S. 77). Damit wiederum stoße man empirisch an Grenzen (Renda und Castro erscheint demnächst).

In Anbetracht der in diesem Buch präsentierten Erkenntnisse ist die Beschränkung auf funktionale und institutionelle Charakteristika der Räte jedoch ohnehin weder notwendig noch besonders fruchtbar. Vielmehr sollten nach Ansicht der Autorin prozessuale Aspekte stärker ins Zentrum der Definition gestellt werden. Fokussiert man darauf, wie die Räte vorgehen und welche Möglichkeiten der Einflussnahme sie besitzen, kommt man zu einem tieferen Verständnis dessen, was die Arbeit von Normenkontrollräten eigentlich ausmacht. Zunächst wird man dann erkennen, dass eine auf die Kontrollaufgabe reduzierte Definition der wachsenden Bedeutung der (informellen) Beratung durch die Räte für ihre Regierungen gar nicht gerecht wird. Um die Schwächen bisheriger Definitionsversuche zu beheben, sind folgende analytische Schritte angebracht: Konzipiert man die Normenkontrollräte in einem ersten Schritt als Politikberater, entsprechen sie grundsätzlich dem Verständnis organisierter wissenschaftlicher Politikberatung von Weingart und Lentsch (2008). Dieses umfasst diejenigen Beratungsgremien, die auf der Basis eines formalisierten Auftrags und in der Regel als längerfristige Beratungsgremien in der Regierung und den Ministerien eingesetzt werden (ebd., S. 9). Die beiden Autoren beobachten, dass der wissenschaftlichen Politikberatung zunehmend spezielle Wissensbereiche zugeordnet

werden, sich eigene Organisationsformen entwickeln und eigene Verfahrensregimes herausbilden und stimmen mit der einschlägigen Forschungsliteratur überein, dass wissenschaftliche Politikberatung „als eigenständige institutionelle Ebene zwischen Politik und Wissenschaft gesehen werden“ kann (ebd., S. 9). Differenziert man diese Beschreibung jedoch weiter aus, wird rasch deutlich, dass sich Normenkontrollräte keinem typischen Modell wissenschaftlicher Politikberatungsgremien zuordnen lassen.<sup>7</sup> Dies ist vor allem daraus zu erklären, dass Normenkontrollräte über größere Befugnisse als die von dieser Definition regelmäßig umfassten Akteure organisierter wissenschaftlicher Politikberatung verfügen. Sie nehmen am inneren Gesetzgebungsverfahren zu allen nationalstaatlichen Regelungen teil, was in Deutschland keinem weiteren Gremium und in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich nur einzelnen anderen Gremien gestattet ist. Daneben spricht die Praxis, die diese Arbeit genauer untersucht, dafür, dass die Interpretation der Aufträge durch die Normenkontrollräte und ihr strategisch ausgerichtetes Handeln vielmehr einer politischen Organisationslogik als einer wissenschaftlichen entsprechen und die Räte damit nicht auf der „eigenständigen institutionellen Ebene zwischen Politik und Wissenschaft“ anzusiedeln sind (ebd.). In einem zweiten Schritt lenkt man den Blick darauf, dass die Einsetzung und wiederholte Bestätigung der Räte durch die jeweiligen Regierungen ein klares politisches Ziel verfolgen, ohne das es keine wirksame Kontrolle geben kann. Das politische Ziel speist sich aus dem Interesse der regierenden Parteien, in der nächsten Wahl bestätigt zu wer-

7 Entsprechend haben Weingart und Lentsch den Nationalen Normenkontrollrat zu keiner ihrer sechs Gremienmodelle (Ressortgebundenen Beiräte, Sachverständigenkommissionen im Risiko- und Sicherheitsmanagement, Politikfeldspezifische Sachverständigenräte im Risiko- und Sicherheitsmanagement, Politikfeldspezifische Sachverständigenräte, Expertenkommissionen, Enquête-Kommissionen und Politikberatende Ressortforschungseinrichtungen) zugeordnet, sondern ihn an verschiedenen Stellen lediglich ergänzend in die Untersuchung einbezogen (2008). Von den Politikfeldbezogenen Sachverständigenräte (Modell III), die ebenfalls als unabhängige Analyse-, Beratungs- und Kontrollgremien eingerichtet werden und die gesamte Bundesregierung beraten sollen, unterscheiden sich die Normenkontrollräte darin, dass sie lediglich die Bundesregierung adressieren und nicht zusätzlich weitere politisch verantwortliche Instanzen und die Öffentlichkeit ansprechen sollen (2008, S. 98). Im Gegensatz zum deutschen NKR und dem britischen RPC, deren Mandate unbefristet bzw. auf einen längeren Zeitraum befristet sind, kommt Actal am ehesten der Definition einer Expertenkommission nahe, die „auf der Grundlage eines spezifischen und auf einen Anlass bezogenen Auftrags [...] ad hoc [als] pluralistische, kollegiale Gremien“ eingesetzt werden (ebd., S. 117–118), wengleich die tatsächliche Dauer seiner Existenz die wiederholte Mandatsbegrenzung im Sinne einer Expertenkommission mittlerweile konterkariert.

den, und kann die Senkung von Bürokratiekosten zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums ebenso umfassen wie die Stärkung des Vertrauens einer breiten Wählerschaft in die Integrität der handelnden Akteure und aufgesetzten Prozesse. Die Definition folgt daher der Prämisse: Ohne dass die Kontrolle durch ein unabhängiges Gremium dem Wiederwahlinteresse der politisch Verantwortlichen zuträglich wäre, würde sich keine Regierung freiwillig wirksam kontrollieren lassen. Deshalb handelt es sich nach der Definition dieser Arbeit bei einem Normenkontrollrat vielmehr um eine Institution zur Erreichung der politischen Ziele Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, die mit manchen Rechten der wissenschaftlichen Politikberatung ausgestattet ist und sich mancher Arbeitsweisen der wissenschaftlichen Politikberatung bedient. Solange das politische Ziel aufrechterhalten wird, verfügt sie über politisch-institutionelle Wirkungsmöglichkeiten, die ansonsten nur politischen Akteuren zur Verfügung stehen.

## 2.2. Forschungsstand und Forschungslücke

Normenkontrollräte sind erst in jüngerer Vergangenheit zum Gegenstand wissenschaftlicher Debatte geworden, was an ihrer kurzen Historie ebenso liegen mag wie an der Tatsache, dass sich ihre Erforschung weder Politologen noch Juristen, Historikern oder Wirtschaftswissenschaftlern unmittelbar aufdrängt. Auch die Verwaltungswissenschaft hat mit der Schwierigkeit zu kämpfen, einen multiperspektivischen Zugang zu finden, um nicht nur einzelne Aspekte der Wirklichkeit zu erfassen. Der nun folgende Forschungsüberblick gibt zunächst Auskunft über existierende Vergleichsarbeiten aus verschiedenen Disziplinen und der internationalen öffentlichen Politikberatung. Es folgt dann eine Auseinandersetzung mit Einzelfallstudien, die zu einem besseren Verständnis der Rats-Arbeitsweisen in der Tiefe beigetragen haben. Im Anschluss wird die Forschungslücke herausgearbeitet und dem Leser deutlich gemacht, welchen Beitrag die vorliegende Arbeit innerhalb der wissenschaftlichen Debatte leistet.

Im Jahr 2018 hat die OECD eine umfassende vergleichende Darstellung der Normenkontrollräte in Europa veröffentlicht, die durch die vollständige Erfassung aller sieben nationalen Räte und des Rats der Europäischen Kommission einen wertvollen Überblick über die Umsetzung der institutionalisierten Kontrolle in verschiedenen Nationalstaaten und der Europäischen Union bietet (OECD 2018a). Der Anschluss an die etablierten Kriterien der OECD-Evaluationen im Arbeitsschwerpunkt Better Regulation begründet zudem ihre Relevanz für Praktiker, die die Leistungsfähigkeit der Kontrolle im Hinblick auf zentrale Merkmale einer guten Regulierungspolitik ablesen können. Die Studie bedient damit das wachsende Verlangen der Regierung

gen nach vergleichender Performanzinformation (Pollitt 2011, S. 119) und festigt die Rolle der OECD als maßgeblicher Multiplikator für Ideen und *best practices* im Politikfeld Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung in Europa (Radaelli 2018; Pollitt 2011, S. 116). Im Vergleich zur vorliegenden Studie verbleibt die Darstellung durch die OECD jedoch im Deskriptiven. Es ist eine Schwäche der Überblicksarbeit, dass sie nicht nur auf eine komparative Auseinandersetzung mit dem Beschriebenen verzichtet, sondern ihre mangelnde Erklärungsabsicht auch durch den Verzicht auf eine Differenzierung der aufgeführten Vergleichsindikatoren dokumentiert. Hinsichtlich des Erklärungsbedarfs etwa der Tätigkeiten oder der Besetzung des Rats und der potentiellen Erklärungskraft etwa der institutionellen Rahmenbedingungen oder Beziehungen zu Regierungsakteuren hätte man sich qualifizierendere Aussagen gewünscht. Wenn die Autoren die Wirkungen und die Effektivität der Räte begutachten, bleiben zudem wichtige Einflusswege unerwähnt, die sich einer formellen Fixierung entziehen, wodurch auch die Beschreibung der Leistungsfähigkeit der einzelnen Räte unzureichend bleibt. Den Gütekriterien eines verwaltungswissenschaftlichen Vergleichs hält diese praxisorientierte Studie also nicht Stand, da „die Hälfte der Geschichte“ unerzählt bleibt (Pollitt 2011, S. 116). Ähnlich verhält es sich mit früheren Globalvergleichen, etwa, wenn der Blick auf formale Aspekte der Räte in Deutschland, Holland und dem Vereinigten Königreich gelegt wird und die Räte im breiteren Kontext der Better Regulation-Strukturen und -Prozesse untersucht werden (Janowski et al. 2011). Axel Piesker verglich 2009 Akteure und Maßnahmen der deutschen und britischen Better Regulation-Politik und beleuchtete im Rahmen dessen das noch ganz junge Regulatory Policy Committee (RPC) und seine Vorgängerorganisationen sowie den Nationalen Normenkontrollrat (Piesker 2009). Für die Bertelsmann-Stiftung, die wesentlich dafür geworben hatte, in Deutschland ein Gremium ähnlich dem niederländischen Actal zu installieren, führten Frick und Ernst (2006) ein Vergleich der Mandate (im Fall des NKR noch vor der Verabschiedung durch den Deutschen Bundestag) der beiden Gremien durch und gaben Einschätzungen zu Vor- und Nachteilen des angedachten NKR-Mandats ab. Die benannten Studien beleuchten jedoch in erster Linie die Gemeinsamkeiten der Räte und vernachlässigen das *travelling problem* institutioneller Arrangements<sup>8</sup>. In Bezug auf die Frage, mit welchen spezifischen Prägungen und Einschränkungen die Räte vor Ort zu kämpfen haben und ob diese für die unterschiedlich wahrgenommene Leistungsfähigkeit der Räte

8 Das Problem der Übertragbarkeit von Konzepten und Begriffen hat aufgrund der sprachlichen und kulturellen Kontexte im Bereich der öffentlichen Verwaltung besonderes Gewicht (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 264).

te verantwortlich sind, kommen auch diese vergleichenden Fallstudien nur zu limitierten Ergebnissen. Eine Ausnahme bildet eine aktuelle rechtswissenschaftliche Publikation zum Nationalen Normenkontrollrat und dem Regulatory Scrutiny Board der Europäischen Union (Notbohm 2019), welche die Entstehungsgeschichte sowie die Arbeits- und Wirkungsweisen der beiden Normenkontrollräte analysiert. Die Arbeit geht davon aus, dass rechtliche Gesichtspunkte allein nicht ausschlaggebend sein können, um die Arbeitsweisen und Entstehungsgeschichten der beiden Räte zu erklären. Dominant ist jedoch trotzdem eine verfassungsrechtliche Würdigung der beiden Organisationen, welche die Konkurrenz zur Kontrollaufgabe der legislativen Staatsgewalt in den Mittelpunkt stellt.

Für den NKR haben Veit und Heindl (2013) eine Untersuchung vorgelegt, die erstmals einen ganzheitlicheren Ansatz verfolgte, indem sie die institutionellen Rahmenbedingungen, das Mandat und die Akteurstrategien als mögliche Voraussetzungen für eine produktive Beratungstätigkeit berücksichtigte. Indem die Autoren das Legitimationsbedürfnis des Rats als neuartige Form der Politikberatung in den Mittelpunkt stellen, bringen sie Licht in das Spannungsverhältnis zwischen den beiden Anforderungen, einerseits ihre Unabhängigkeit von der Regierung hinreichend zu gewährleisten und andererseits effektiv zum Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung beizutragen. Die Autoren identifizieren die Integration des NKR in etablierte Verfahren der inneren Gesetzgebung, die Entwicklung eines kooperativen Arbeitsverhältnisses zu den Ressorts und die Konzentration auf eine objektive Messmethodik als Schlüssel dafür, dass der NKR seit seiner Gründung 2006 reüssieren konnte. Die Autoren eröffneten erstmals Einblicke in Konstellationen und Handlungsorientierungen der maßgeblichen Akteure im NKR und in dessen Umfeld und trugen so zu einem tieferen Verständnis der tatsächlichen Handlungsabläufe innerhalb des spezifischen institutionellen Handlungsrahmens des NKR bei. Sie erweiterten die bisherige institutionalistische Perspektive auf Normenkontrollräte um Aspekte von *soft power*, Strategie und Methodik, welche auch in der vorliegenden Arbeit eine bedeutende Rolle spielen.

Die vorliegende Studie unternimmt erstmals den Versuch, die Normenkontrollräte in drei Nationalstaaten in ihrer gesamten Handlungsrealität zu erfassen. Dazu gehört, die Aspekte von *soft power*, Strategie und Methodik für den effektiven Beitrag aller drei Räte zu Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung herauszuarbeiten. Dafür geht die Untersuchung erstmals auch über eine Identifizierung vermeintlicher Ähnlichkeiten hinaus und widmet sich in aller Ergebnisoffenheit den spezifischen Handlungsrealitäten der Organisationen. Das vergleichbare Mandat der Räte dient mithin nicht als Beschreibung der Handlungsrealität der Räte, sondern fungiert als Ausgangs-

punkt, um deren Unterschiedlichkeit zu erklären. Die vorliegende Arbeit hat zudem – im Gegensatz zu bisherigen Vergleichsstudien – die ausdrückliche Absicht, die identifizierten Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Handlungsrealität der Räte zu erklären. Dabei bezieht die Untersuchung Einflussfaktoren auf kultureller, institutioneller, historischer und akteurszentrierter Ebene mit ein, und erhebt auch damit den Anspruch, neue wissenschaftliche und auch wissenschaftspraktische Erkenntnisse zu Tage zu fördern.

Die Arbeit leistet einen Beitrag zur vergleichenden Verwaltungswissenschaft, da sie den Vergleich zwischen bestimmten Institutionen in drei verschiedenen Nationalstaaten als wichtigstes Erkenntnisinteresse in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung stellt (Pollitt 2011, S. 115). Indem sich die Fallauswahl auf grundlegende Merkmale der öffentlichen Verwaltung in den drei Nationalstaaten bezieht, werden Arbeitsweise und Institutionalisierung von Normenkontrollräten in der vorliegenden Arbeit vor dem Hintergrund unterschiedlicher Verwaltungsprofile untersucht und erklärt. Sämtliche Faktoren, die über verwaltungskulturelle, institutionelle und historische Mechanismen auf die Arbeitsweise und Institutionalisierung der Räte wirken könnten, werden theoretisch herausgearbeitet und auf ihre Erklärungskraft hin untersucht. Ihre wissenschaftliche Relevanz zieht die Arbeit daraus, dass sie die Erklärungskraft unterschiedlicher Verwaltungsprofile auf die Leistungsfähigkeit einer Institution an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik testet, deren Übertragungseignung bisher noch niemand in Frage gestellt hat.

Mit der Betrachtung von Normenkontrollräten als Trend der „better regulation“-Politik europäischer Nationalstaaten bewegt sich die Arbeit auch im Bereich der vergleichenden Verwaltungsreformforschung und ist den Studien über die Wirkungsweise spezifischer Reforminstrumente in verschiedenen Ländern zuzuordnen, die einen eigenen Typus vergleichender verwaltungswissenschaftlicher Literatur darstellen (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 16). Innerhalb der Verwaltungsreformforschung knüpft die Arbeit an die Literatur der Reformströmung „better regulation“ oder „bessere Rechtsetzung“ an. Im Rahmen von praxisorientierten „better regulation“-Vergleichen, in denen die OECD führend ist (Radaelli 2018), ist die Kontrolle durch unabhängige Gremien mittlerweile ein fester Bestandteil (OECD 2018b; Francesco et al. 2012; Janowski et al. 2011). Veit (2010) zeigt in ihrer Studie zur Umsetzung von Mechanismen der Gesetzesfolgenabschätzung, dass Kontrolleure die Umsetzung von Gesetzesfolgenabschätzung wahrscheinlicher machen (Kontrollhypothese), wenn die Kontrollakteure genügend Kontrollkompetenzen besitzen oder die Politikformulierungsaktivitäten der Ministerialverwaltung transparent sind. Indem unabhängige Kon-

trolle allerdings als Ergänzung und Ertüchtigung der Gesetzesfolgenabschätzung konzipiert und in Prozessschritte und Einzelfunktionen gegliedert wird (OECD 2018b; Renda und Castro erscheint demnächst), wird sie zum gängigen „better regulation“-Instrument wie die Gesetzesfolgenabschätzung selbst, Konsultationen oder Evaluationen. Die Kontrolle erweckt dann den Anschein, in der Umsetzung eindeutig und problemlos übertragbar zu sein. Dies passt in das Bild einer „better regulation“-Debatte, in der der Blick auf Regeln und Instrumente wie Gesetzesfolgenabschätzungen, Konsultationen mit den von einer Regelung betroffenen Akteuren, Verwaltungs- und Rechtsvereinfachung, Vollzugsrichtlinien, Berücksichtigung von Alternativen, Befristung von Rechtsvorschriften und die Bewertung regulativer Maßnahmen durch die Verwaltung selbst dominieren (Aufzählung nach Baldwin 2007).<sup>9</sup> Die Forschung über Gesetzesfolgenabschätzung hat allerdings gezeigt, dass ihre Durchführung eng mit dem politischen Entscheidungsfindungsprozess verbunden ist (Veit 2010; Hertin et al. 2009a; Radaelli 2009a) und somit politischen Entscheidungsmechanismen unterliegt, bei denen Akteursverhalten wichtig ist.

Die vorliegende Arbeit unterscheidet daher von der bisherigen „better regulation“-Literatur, dass sie die Kontrolle nicht als weiteren Prozessschritt eines immer regulierteren Gesetzgebungsverlaufs versteht, sondern die Normenkontrollräte als beteiligte Akteure konzipiert. Damit verändert sich die Perspektive, die weg geht von der Frage der optimalen Prozessstrukturierung und sich den Akteursmerkmalen der Räte und den Akteurskonstellationen als entscheidende Faktoren für politische Ergebnisse zuwendet. Die vorliegende Arbeit schließt damit eine wesentliche Forschungslücke in der vergleichenden Verwaltungsreformforschung, indem sie die Performanz und Institutionalisierung eines neuartigen Reformansatzes, nämlich der Kontrolle durch Better Regulation Boards beleuchtet.

---

9 Zahlreiche Studien beschäftigen sich mit den Mechanismen der Gesetzesfolgenabschätzung als abhängige und unabhängige Variablen: etwa mit der Frage, wie Gesetzesfolgenabschätzung in verschiedenen Ländern ausgestaltet ist (Fritsch et al. 2017), wie unterschiedliche Ausprägungen von Gesetzesfolgenabschätzung zu erklären sind (Dunlop et al. 2012; Francesco et al. 2012; Veit 2010; Radaelli 2005), der Frage, welche Konsequenzen mit verschiedenen Formen der Gesetzesfolgenabschätzung einhergehen (Radaelli 2009b; Veit 2008; Torriti 2007), über welche Mechanismen Ex-ante vorgenommene Regel- bzw. Gesetzesfolgenabschätzungen Eingang in Politikentscheidungen finden (Rissi und Sager 2013; Dunlop et al. 2012; Francesco et al. 2012; Radaelli 2009b; Hertin et al. 2009a; Hertin et al. 2009b).

### 3. Forschungsdesign und methodisches Vorgehen

#### 3.1. Neo-institutionalistische Erklärungsansätze

Ausgehend von der Annahme, dass die Komplexität von Entscheidungsprozessen in Organisationen kaum durch ein einzelnes theoretisches Modell erfasst werden kann (Olsen 2001, S. 191), wird einem pragmatischen Ansatz zugunsten „eleganter“ Erklärungen der Vorzug gegeben (Jann 2006, S. 143). In der vorliegenden Untersuchung steht dabei die Frage im Mittelpunkt, inwieweit sich die Wirkungsformen und der Grad an Institutionalisierung der Normenkontrollräte aus dem Wechsel- und Zusammenspiel legitimationsstiftender handlungsleitender Orientierungen (kulturelle Erklärungsfaktoren), regel- oder praxisbasierter Strukturen und Prozesse (institutionelle Erklärungsfaktoren) und den Akteursentscheidungen innerhalb des verbleibenden Handlungsspielraums (akteurbezogene Erklärungsfaktoren) erklärt werden können. Für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung ist es sinnvoll, der skandinavischen Schule der Verwaltungswissenschaft zu folgen (v.a. Christensen und Lægread 2001, 2004) und sich die jeweiligen Perspektiven der politikwissenschaftlichen neo-institutionalistischen Erklärungsansätze auf Akteure und Strukturen im Sinne eines vielfältigen Erkenntnisgewinns zunutze zu machen. Durch die Kombination von soziologischem, historischem und Rational Choice bzw. akteurzentriertem Institutionalismus (Hall und Taylor 1996; DiMaggio 1998) entsteht mithin eine offene Perspektive auf den Untersuchungsgegenstand, die es ermöglicht, formal-strukturelle, kulturelle und akteurbezogene Aspekte der vorfindbaren institutionellen Wirklichkeit zusammenzuführen und institutionelles Handeln als Ergebnis spezifischer Faktorenkonstellationen zu erklären. Die Struktur öffentlicher Organisationen, ihre Arbeitsweise und ihre Entwicklung lassen sich „realitätsnaher“ beschreiben und erklären, woraus vor allem Mehrwert für die politische Praxis entsteht (Jann 2006, S. 143). Mit Thelens und Mahoneys (2009a) Theorie des graduellen Institutionenwandels wird auch ein neuerer Beitrag vorgestellt, der den graduellen Wandel einmal geschaffener Institutionen abseits von exogenen Einwirkungen zu erklären versucht und dazu Elemente von Rational Choice-Institutionalismus und historischen Institutionalismus verwendet.

##### 3.1.1. Der soziologische Institutionalismus

Der soziologische Institutionalismus in der Tradition von March und Olsen (March und Olsen 1984, 1989) betont vor allem die Einbettung von Akteuren in handlungsleitende institutionelle Strukturen. Indem sie Interaktio-



nen vorgeben, stellen politische Institutionen ein Repertoire an Handlungsmustern bereit, dem Individuen im politischen Prozess folgen können, ohne „jedes Mal von Neuem eine Kalkulation der möglichen Konsequenzen aller nur denkbaren Handlungsalternativen“ anstellen zu müssen (Zuber und Kaiser 2016, S. 307). Weil Individuen üblicherweise von solchen eingeübten Standards Gebrauch machen (*standard operating procedures*), sorgen diese für ein großes Maß an Erwartungssicherheit bei allen Beteiligten. March und Olsen folgen hier dem von Herbert Simon (1985) entwickelten Konzept der *bounded rationality*, das davon ausgeht, dass Akteure sich in Entscheidungssituationen, die von erheblichen Informationsdefiziten oder Unsicherheiten über zukünftige Entwicklungen geprägt sind, eher an bereits bewährten Handlungsmustern als an Maximierungsstrategien orientieren (Zuber und Kaiser 2016, S. 307). Innerhalb dieser Ordnungsfunktion wirken Institutionen verhaltensregulierend im Sinne einer *logic of appropriateness*<sup>10</sup> (March und Olsen 1989). Darüber hinaus enthalten Institutionen eine sinnstiftende, orientierende Dimension. Dann verkörpern sie grundlegende Ideen über den Zweck des Zusammenlebens im Gemeinwesen. Solche kollektiven Sinnwelten und „Leitideen“ (Lepsius 1995, S. 395) dienen der Rechtfertigung der politischen Institution, ermöglichen ihre Legitimation und stellen damit eine entscheidende Grundlage ihrer Stabilität dar (Eisen 1996, S. 35). „Institutionenanalyse stellt die Frage: Welche Leitideen wirken in welchem Handlungskontext bis zu welchem Grade verhaltensstrukturierend?“ (Lepsius 1995, S. 395).

Sämtliche Aspekte der gesellschaftlichen, politischen und administrativen Kulturen Deutschlands, Großbritanniens und der Niederlande können auf der Basis dieses Ansatzes in die Analyse aufgenommen werden und die Wirkung unterschiedlicher institutioneller Arrangements auf die Arbeitsweise und Institutionalisierung von Normenkontrollräten abgeprüft werden (vgl. Peters 2010). Vor allem aber bietet der soziologische Institutionalismus die Möglichkeit, den analytischen Dualismus zwischen dem Einfluss formaler Institutionen auf der einen Seite und faktischer Handlungsrealitäten und „Leitideen“ auf der anderen Seite zu überwinden (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 57; Kuhlmann 2003, S. 47). So öffnet er den Blick stärker für die „soziale Wirklichkeit, in der beide Dimensionen miteinander verstrickt sind und wechselwirken“ (Kuhlmann 2003, S. 47).

10 Diesem „Regelkatalog des angemessenen Verhaltens“ steht nach der Auffassung von March und Olsen die „logic of consequentiality“ des Rational Choice-Ansatzes gegenüber, nach denen Institutionen handlungsleitende Randbedingungen für die Nutzenabwägungen rationaler Akteure darstellen (1989).

### 3.1.2. *Rational Choice- und akteurzentrierter Institutionalismus*

Das handlungstheoretische Modell des Rational Choice-Institutionalismus (Hall und Taylor 1996; Shepsle 2005) definiert Institutionen als zentrale Einflussgrößen der rationalen Wahlhandlungen von Akteuren, indem sie das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Handlungsoptionen vorstrukturieren (vgl. Dowding und King 1995). Diese Parameter werden „nach individuellem Nutzen strebende Akteure berücksichtigen, wenn sie in der Verfolgung ihrer Interessen subjektiv rationale Entscheidungen treffen“ (Edeling 1999, S. 9). Dem Zwecke der Untersuchung der in der vorliegenden Arbeit verfolgten Fragestellung ist der Rational Choice-Institutionalismus insofern dienlich, als er den Blick auf die Wahlfreiheiten der handelnden politischen und administrativen Akteure lenkt. Mit der Initiierung und Bestätigung institutioneller Arrangements (Prüfung durch einen Normenkontrollrat), aber auch mit der (möglicherweise unterschiedlich großen) Verpflichtung zur Umsetzung der initiierten Maßnahmen (Umsetzung der Forderungen und Empfehlungen des Normenkontrollrats) streben Regierungen grundsätzlich die Lösung eines Kooperationsdilemmas (hohe Bürokratiekosten) an. Dennoch kann es für Akteure unter bestimmten Voraussetzungen rational sein, gegen die gemeinsam gegebenen Regeln zu verstoßen. Die Kosten-Nutzen-Kalkulation wird dann stark vom Ausmaß der Sanktionierung des abweichenden Verhaltens beeinflusst sein. Die Akteure in den Normenkontrollräten werden gleichsam von den sie umgebenden Regeln und Strukturen beeinflusst, da diese die Macht- und Ressourcenzuteilung maßgeblich strukturieren.

Zur besseren Unterscheidung des subjektiven Akteurswillens von strukturierenden institutionellen Rahmenbedingungen entwickelten Scharpf und Mayntz Mitte der Neunzigerjahre den akteurzentrierten Institutionalismus (1995). Nach diesem Paradigma bestimmt der institutionelle Kontext das Handeln der Akteure nie vollständig, weil Akteure keine „regelbefolgenden Automaten sind“ (Scharpf 2006, S. 51). Indem der institutionelle Rahmen die Intentionen und Interaktionen der Akteure aber strukturiert, beeinflusst er das Ergebnis des Akteurhandelns dennoch: „The approach proceeds from the assumption that social phenomena are to be explained as the outcome of interactions among intentional actors [...] but that these interactions are structured, and the outcomes are shaped, by the characteristics of the institutional setting within which they occur“ (Scharpf 1997, S. 1). An dieser Stelle grenzt sich der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus von einer reinen Rational Choice-Perspektive ab, nach der Institutionen lediglich als externe Restriktionen egoistisch-rationaler Nutzenmaximierung anzusehen sind, und begründet stattdessen eine analytische Doppelperspek-

tive auf Akteure auf der einen Seite und Institutionen auf der anderen Seite. Gleichzeitig nutzt der Ansatz einen Akteursbegriff, der zwischen den individuellen Akteuren, die eine Organisation vertreten und der Organisation selbst als korporativem Akteur unterscheidet. Fast immer hätten Individuen, die für eine Organisation agieren, gewisse – auch positionsbezogene – Handlungsspielräume, die sie ihrer eigenen Handlungsorientierung gemäß ausnützen könnten (Mayntz und Scharpf 1995, S. 50–51). Forscher müssen vor allem dann eine die individuellen Akteure einbeziehende Mehrebenenperspektive einnehmen, wenn institutionelle Faktoren und situative Konstellationen das Handeln eines korporativen Akteurs nicht ausreichend erklären können. Korporative und individuelle Akteure stehen demnach in einer konstanten Wechselbeziehung zueinander: Eine Organisation hat in dem Maße eigene Akteurqualitäten, in dem sie nach außen mit einer spezifischen Identität und organisationalem Eigeninteresse auftritt. Während die Individuen Identität und Orientierung der Organisation prägen (bottom-up), entfaltet diese wiederum mit ihren definierten Regeln und Normen Wirkung auf das Handeln der sie vertretenden Individuen (top-down).

Für die Konturierung des Forschungsdesigns dieser Studie ist der akteurzentrierte Ansatz fruchtbar, weil es mit seiner Hilfe gelingt, die große – aber eben oft zugunsten theoriegestützter Erklärungen „künstlich“ verringerte – Komplexität des Zustandekommens politischer Entscheidungen besser zu erklären, weil sowohl institutionelle als auch akteurbezogene Einflussfaktoren in die Erklärung Eingang finden. Durch die analytische Trennung von Akteuren und Institutionen – die besonders durch die Verwendung eines engen, d.h. regelbezogenen Institutionenbegriffs gewährleistet wird – ermöglicht der Ansatz es, die handlungsleitenden Orientierungen der untersuchten Akteure als eigene Erklärungsfaktoren zu bestimmen. Gleichzeitig führt ein enger Institutionenbegriff dazu, die Untersuchung nicht auf die Ebene der korporativen Akteure – der Räte, der Regierung und der Parlamente – zu begrenzen, sondern auch die daran beteiligten individuellen Akteure in den Blick zu nehmen.

### 3.1.3. *Der historische Institutionalismus*

Mit Blick auf institutionelle Kontinuität und Beharrungskraft ist das – vor allem auf Sven Steinmo, Kathleen Thelen und Frank Longstreth zurückgehende (1992) – Denkmodell des historischen Institutionalismus besonders erklärungskräftig. Es versteht Institutionenentwicklung vorwiegend als einen inkrementellen Prozess, der sich entlang eines eingeschlagenen Entwicklungspfades vollzieht. Die Annahme einer „pfadabhängigen“ Entwicklung lenkt den Blick auf historisch prägende „institutionelle Weichenstel-

lungen“, womit diejenigen Situationen gemeint sind, in denen der ‚alte‘ Pfad verlassen und ein neuer beschritten wird. Zu solchen *critical junctures* kommt es vor allem durch externe Impulse wie etwa soziale oder ökonomische Krisen (Greif und Laitin 2004, S. 633). Erklärungskraft könnte der historische Institutionalismus somit einerseits für die Entstehung der Normenkontrollräte als neue Institutionen an bedeutenden historischen Wegscheidungen entfalten (Zuber und Kaiser 2016, S. 321–322). Andererseits lenkt er den Blick auf mögliche Gründe für die Veränderung von Mandaten, die in bedeutsamen Umwälzungen im politisch-gesellschaftlich-ökonomischen Umfeld der Räte liegen.

### 3.1.4. Die Theorie des graduellen Institutionenwandels

Die drei beschriebenen traditionellen neoinstitutionalistischen Ansätze der Politikwissenschaft, der soziologische, der Rational Choice- und der historische Institutionalismus, besitzen eine gemeinsame Schwäche, wenn es darum geht, Institutionenwandel abseits größerer Wendepunkte zu erklären (Hall und Taylor 1996; Weingast 2002; Levi 2008). Da sich ihre Erklärungsmodelle auf die Gründe richten, wegen derer eine Institution in einer bestimmten Ausformung stabil ist, beinhalten sie keine inhärenten Faktoren für Veränderung. Die neuere „Theorie des graduellen Institutionenwandels“ von Mahoney und Thelen (2009a) rekurriert in ihrem Erklärungsmodell dagegen auf „Akteure des Wandels“ (*agents of change*) innerhalb und außerhalb von Institutionen. Elemente des historischen Institutionalismus und des Rational Choice-Ansatzes verbindend, ist die zentrale Grundlage der Theorie die Einsicht, dass Institutionen an die beteiligten Akteure asymmetrisch Macht verteilen (ebd., S. 8). Die entscheidende Abgrenzung zu den traditionellen Ansätzen findet statt, indem Institutionen entweder als das nicht intendierte Ergebnis oder als verschwommener Kompromiss eines Konflikts zwischen Akteursgruppen aufgefasst werden. Es haftet Institutionen daher nichts Automatisches oder Selbstverstärkendes an, sondern sie sind vielmehr konstanten Auseinandersetzungen über ihre Veränderung ausgesetzt (ebd.). Daran beteiligen sich diejenigen Akteure, die ihren eigenen Machtverlust begrenzen und die betreffende Institution dafür verändern wollen („Agenten des Wandels“), ebenso wie diejenigen Akteure, die an Macht gewonnen haben und sich deshalb Veränderungen entgegenstellen („Veto-Spieler“) (ebd.). Ergänzend zu sozio-kulturellen Faktoren, historischen Pfadabhängigkeiten und idiosynkratischen Motiven der Akteure ist es nun möglich, analytisch auch die Spannungen in Betracht zu ziehen, die die Institution selbst erzeugt und ebenso die Faktoren, die sie „verletzlich“ machen und das Einfallstor für Veränderungsbestrebungen bilden. Der Ansatz des graduellen In-

stitutionenwandels bietet sich mit Blick auf den zweiten Teil der Forschungsfragestellung der vorliegenden Arbeit besonders an. Er liefert das analytische Instrumentarium, um die Entwicklung von Institutionen anhand von institutionenimmanenten Variablen erklären zu können.

### 3.2. Konzipierung der Variablen

#### 3.2.1. Konzipierung der unabhängigen Variablen

Die vorgestellten Ansätze des Neo-Institutionalismus und die Theorie des graduellen Institutionenwandels bieten eine breite analytische Basis, um sich mit der Arbeitsweise und der Institutionalisierungsgeschichte von Normenkontrollräten auseinanderzusetzen. Der skandinavischen Schule der Verwaltungswissenschaft folgend (Jann 2006), wird nun aus den beschriebenen institutionalistischen Ansätzen ein vielfältiges Faktorenspektrum herausgearbeitet, das es braucht, um die Fälle in ihrer Tiefe zu rekonstruieren und – im Gegensatz zur reinen Nacherzählung – Abstrahierung und Analyse zu ermöglichen. Auf der Basis von theoretischen Vorüberlegungen und des Forschungsstandes zu Politikberatung, Wissensnutzung und better regulation werden im Folgenden die erklärenden Variablen für die Arbeitsweise und Institutionalisierung der Normenkontrollräte operationalisiert und die zu überprüfenden Erklärungsfaktoren herausgearbeitet. Dabei orientiert sich die Anordnung an den zentralen theoretischen Einflussgrößen: Institutionen nach einem engen Begriffsverständnis, also formalen Regeln und Strukturen, in die die Normenkontrollräte eingebettet sind; Normen, Werte und kulturelle Grundlagen, die das Handeln der Akteure prägen und schließlich die Akteure selbst mit ihren unterschiedlichen Motivationen und Interessenslagen. Um mit größtmöglicher Offenheit an die Empirie herantreten zu können, werden die aufzuführenden Faktoren zunächst nicht danach unterschieden, ob sie Aspekte der Arbeitsweise erklären oder Unterschiede im Institutionalisierungsgrad der Räte begründen. Es wird Ergebnis der Analyse sein, welche Faktoren für welche Ausprägungen auf der abhängigen Variablen ausschlaggebend sind und welche Faktoren welchen Grad an Erklärungskraft entfalten. So soll das Ziel der Arbeit erreicht werden, die tatsächlich entscheidenden Zusammenhänge zwischen abhängigen und unabhängigen Variablen bei den Untersuchungsfällen aufzuspüren, offenzulegen und zu erklären. Die vergleichende Kontrastierung mehrerer Untersuchungsfälle hilft, einzelnen Variablen einen hohen oder niedrigen Erklärungswert beizumessen und auf andere Fälle übertragbare Muster zu identifizieren.

### a. Institutionelle Erklärungsfaktoren

Da alle institutionalistischen Perspektiven gemeinsam davon ausgehen, dass formal-rechtliche Institutionen Akteurshandeln ermöglichen und beschränken, indem sie Präferenzen vorstrukturieren, ist es für die vorliegende Studie zunächst einmal von Bedeutung, die relevanten Regeln und Verfahrensrichtlinien genauso wie die organisatorisch-institutionellen Rahmenbedingungen der Arbeit der Normenkontrollräte offenzulegen und miteinander zu vergleichen. Es interessiert zunächst vor allem der direkte organisatorisch-institutionelle Handlungskontext der Normenkontrollräte, also die strukturellen und prozessualen Gegebenheiten im Politikfeld Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. Darüber hinaus bieten die institutionellen Variablen den Raum, um sich mit denjenigen Regeln, Rechtsvorschriften und maßgeblichen Strukturvorgaben zu beschäftigen, die den Räten und den beteiligten Akteuren in ihren Mandatskontexten auferlegt werden. Die Einbettung dieser Strukturen und Regeln in einen größeren politischen, gesellschaftlichen und staatsorganisatorischen Handlungskontext erfolgt innerhalb der Operationalisierung der „Kultur“-Variablen. Die institutionellen Erklärungsvariablen werden im Rahmen dieses Buchs folgendermaßen operationalisiert:

#### *Die rechtlichen Handlungsgrundlagen der Normenkontrollräte*

Die Mandate und weitere rechtliche Bestimmungen zur Konstituierung der Normenkontrollräte werden zunächst dahingehend untersucht, welchen Rechtscharakter sie besitzen und wie verbindlich und nachhaltig die Beauftragung der Räte durch sie erfolgt. Darüber hinaus soll anhand der Aufgabenbeschreibung ein Abgleich zwischen dem, was die Räte tun und dem, was sie tun sollen, vorgenommen werden. So wird erkennbar, ob ein Rat sein Mandat zurückhaltend oder expansiv auslegt und wie viel Einfluss eine Aufgabenbeschreibung auf die Tätigkeit eines Rates ausübt.

#### *Intraorganisatorische Strukturen*

Der innere Aufbau der Normenkontrollräte umfasst vor allem die Personalstärke von Rat und Sekretariat, die Arbeitsaufteilung innerhalb und zwischen den beiden Akteursgruppen, das Budget, Fragen von Entlohnung, Anstellung und Besetzung sowie Aspekte einer Organisationskultur. Es wird hier untersucht, ob die Ressourcen-Ausstattung eine handlungsermöglichende oder -beschränkende Rolle spielt, und ob die Räte sich in ihrer formalen Unabhängigkeit voneinander unterscheiden.

### *Strukturen und Verfahren im Politikfeld Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*

Eng mit den Strukturen innerhalb der Räte (intraorganisatorische Struktur) sind auch diejenigen im direkten Umfeld der Räte verbunden, die vor allem Akteurskonstellationen und Koordinierungsmechanismen konstituieren (interorganisatorische Struktur). Dazu gehört die horizontale Koordinierung des Politikfelds Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung auf der ministeriellen Arbeits- und Leitungsebene, die Koordinierung innerhalb der Ministerien sowie formelle und informelle Arbeitsrunden, an denen neben Vertretern des Rates auch Vertreter weiterer beteiligter oder interessierter Stakeholder teilnehmen können. Es wird hier untersucht, ob die Strukturen, in die die Räte eingebettet sind, sich auf deren Arbeitsweise oder Institutionalisierung auswirken.

### *Staatsaufbau und Verwaltungsorganisation*

Der Grad der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung und das Verhältnis von zentralstaatlicher und subnational-dezentraler Selbstverwaltung sind weitere Faktoren, die als Erklärungen für die Arbeitsweise und Institutionalisierung der Räte in Betracht gezogen werden. Die Frage, auf welcher staatlichen Ebene oder durch welche staatlichen Akteure die Gesetze umgesetzt und vollzogen werden, entscheidet darüber, welche Kenntnis über die Gesetzesfolgen bei den Verfassern eines Gesetzes vorhanden ist und strukturiert somit den Prozess, wie Gesetzesfolgen abgeschätzt werden. Bei einer großen Entfernung der regelgebenden von der umsetzenden staatlichen Ebene ist ein hoher Informationsgewinnungsaufwand im gesetzesvorbereitenden Prozess zu erwarten.

#### b. Kulturelle Erklärungsfaktoren

Gemäß dem Ansatz des soziologischen Institutionalismus ist es nicht möglich, soziale Systeme zu verstehen, ohne sie in den Kontext der vorherrschenden Ideen, Normen und Werte einer Gesellschaft gestellt zu haben. Die Studie will deshalb die Frage beantworten, vor welchem kulturellen Hintergrund die am Wirken der Normenkontrollräte beteiligten Akteure agieren und wie die Akteurspräferenzen und -konstellationen sich durch Normen, Werte und Prägungen geformt haben. Kulturelle und eingeübte Handlungsvoraussetzungen können vielschichtig sein und wirken nicht alle in gleichem Maße auf die interessierenden Gegebenheiten. Mit Blick auf die Verwaltungstraditionen werden diejenigen Dimensionen ausgewählt, die Auswirkungen auf die von den Räten zu überprüfende Tätigkeit der Minis-

terialverwaltung erwarten lassen (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 19). Die Operationalisierung der kulturellen Erklärungsvariablen stellt sich im Einzelnen folgendermaßen dar:

### *Verhältnis von Staat und Gesellschaft*

Gesellschaften lassen sich an dem Ausmaß unterscheiden, in dem sie formalen bürokratischen Strukturen grundsätzlich offen oder ablehnend gegenüberstehen (Bendix 1956). Eine verbreitete Zuordnung europäischer Staaten zu unterschiedlichen Verwaltungskulturkreisen basiert im Wesentlichen auf der Rechtstradition und unterteilt sich grob in die kontinentaleuropäische Rechtsstaatskultur und die angelsächsische Public Interest-Kultur (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 19–21). So zeichnet sich die kontinentaleuropäische Rechtsstaatskultur etwa dadurch aus, dass der Staat als integrierende Kraft der Gesellschaft wirkt, die Rechtsregeln umfassend kodifiziert sind und im Verwaltungshandeln das Legalitätsprinzip, Gleichbehandlungsgrundsätze und staatliche Neutralität vorherrschend sind (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 21). In der angelsächsischen Public Interest-Kultur hingegen hat der Staat eher instrumentelle Bedeutung, Legislativakte haben die Funktion politischer Programme und das Verwaltungshandeln kann als pragmatisch, flexibel und auf den Interessenausgleich ausgerichtet bezeichnet werden (ebd.). Da all diese Aspekte die Gesetzgebungstätigkeit in den betrachteten Ländern strukturieren, wird in der vorliegenden Studie überprüft werden, ob sich aus den genannten Unterschieden Implikationen für die Tätigkeiten, das Vorgehen und die langfristige Festigung der Normenkontrollräte erheben.

### *Konfliktlösungskultur im politischen System*

Die Konfliktlösungskultur im politischen System soll als Einflussgröße vor allem aufgrund zweier Erkenntnisse in der Literatur untersucht werden: dass Gesetzesfolgenabschätzung in konsensualen Demokratien selbst Verteilungsdiskussionen hervorrufen während sie in majoritären Systemen eher der Strukturierung der Diskussion innerhalb der Regierung dienen (Radaelli 2005) und dass die Fähigkeit zu tiefgreifenden administrativen Veränderungen in majoritären Systemen stärker ausgeprägt ist als in konsensualen (Pollitt und Bouckaert 2017). Basierend auf der Charakterisierung von Re-



gierungen anhand ihrer parlamentarischen Mehrheit (Lijphart 1984, 1999)<sup>11</sup> können unterschiedliche Konventionen und Arbeitsweisen von Regierungen ausgemacht werden. Diese sind als verfestigt anzusehen, da die Wahlsysteme in den meisten Demokratien stabile Regierungstypen hervorbringen. Die Konfliktlösungskultur im politischen System ist demnach umso konsensorientierter und konsultativer, je mehr Parteien die Regierung für eine parlamentarische Mehrheit benötigt. Ein majoritärer Politikstil, der die Interessen einer einfachen Mehrheit in den Mittelpunkt stellt, ist vor allem in Regierungssystemen zu finden, die traditionell Ein-Parteien-Regierungen hervorbringen. Mit Blick auf die hier angestrebte Erklärung der Arbeitsweise und Institutionalisierung von Normenkontrollräten dient die Untersuchung dieses Einflussfaktors der Beantwortung der beiden Fragen, ob die Arbeit des Rats im eher konsensual orientierten System der Niederlande stärker politisiert ist als im majoritären System Großbritanniens und ob im majoritären System Großbritanniens Arbeit und Entwicklung des Rates auf einen durchgreifenderen Reformwillen hindeuten als in den anderen beiden Systemen mit stark und mittelmäßig ausgeprägten konsensualen Elementen.

### *Gesetzgebungskultur*

Eng mit der Konfliktlösungskultur verbunden ist der traditionelle Gesetzgebungsprozess in unterschiedlichen politisch-administrativen Systemen. Es soll unter diesem Aspekt untersucht werden, welchen Einfluss der Zeitpunkt und das Ausmaß öffentlicher Konsultationen und der Beteiligung der Stakeholder auf die Arbeitsweise der Räte haben. Darüber hinaus interessiert unter dem Aspekt der Gesetzgebungskultur, in welchem Maße politische Programme bereits ‚in Gesetzentwürfe gegossen‘ sind, wenn sie vom Rat, den Stakeholdern oder der Öffentlichkeit diskutiert werden können, die Frage also, ob zu diesem Zeitpunkt Alternativen zu einer gesetzlichen Regelung noch denkbar sind (Radaelli 2005). Damit hängt eng zusammen, was die Räte noch erreichen können, was sich wiederum auf ihre Interaktions- und Einflusslogik auswirken könnte.

11 Die Typologie beinhaltet den single-party or minimal winning or bare majority Regierungstyp, bei dem eine Partei mehr als 50 Prozent der Sitze im Parlament hat, den minimal-winning coalition Typ, bei dem zwei oder mehr Parteien mehr als die Hälfte der Abgeordneten stellen, den Typus des minority cabinets, bei dem die Regierung mit wechselnden Mehrheiten regiert und den Typ der oversized executives or grand coalitions, bei dem die Regierung von mehr Parteien getragen wird als für eine Mehrheit eigentlich notwendig wären (vgl. Lijphart 1984, 1999).

### *Prägung und Selbstverständnis der Ministerialverwaltung*

Nach der Definition von Peters ist die administrative Kultur von der gesellschaftlichen und der politischen Kultur zu differenzieren (2010, S. 36). Zu dieser Verwaltungskultur im engeren Sinne gehört nach dem Verständnis der Autorin das Selbstverständnis der am Gesetzgebungsprozess beteiligten Staatsbediensteten auf Arbeits- und Leitungsebene, deren Arbeitsstil und die überfachliche Kooperationsfähigkeit innerhalb der zentralstaatlichen Ministerialbürokratie. Die Forschung zu Civil Service Systems hat die historische Entwicklung, die rechtlich-institutionelle Ausgestaltung und die kulturelle Verankerung der öffentlichen Personalsysteme vor allem der Ministerialbürokratie in den Mittelpunkt gestellt (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 36–40). Die daraus abzuleitenden kulturellen Komponenten sollen genauer untersucht werden, da sie dazu dienen können, das institutionelle Umfeld der Normenkontrollräte besser zu verstehen: Der Charakter des Öffentlichen Dienstes zwischen Generalisten- und Spezialistentum etwa kann die Akzeptanz der Notwendigkeit von Gesetzesfolgenabschätzung und deren Kontrolle innerhalb der Ministerialbürokratie beeinflussen (Jann und Wegrich 2008) und damit auch die Spannungen beschreiben, die Normenkontrollräte dort erzeugen. Rekrutierungsmechanismen und Durchlässigkeit innerhalb des Öffentlichen Dienstes und nach außen begünstigen oder erschweren die Bildung verfestigter Netzwerke und Expertenkreise, die den themenübergeordneten Interessen eher entgegenstehen.

### *Werte und Normen wissenschaftlicher Politikberatung*

Forschung zu wissenschaftlicher Politikberatung hat gezeigt, dass es formale und informale Regeln gibt, denen Berater bei der Herstellung eines Beratungsprodukts unterliegen, das gleichsam wissenschaftlich objektiv wie politisch relevant sein soll (Korinek und Veit 2013, S. 263). Die Grenzen zwischen Wissenschaft und Politik sind demnach dauerhaft Gegenstand von Verhandlung (Gieryn 1983). Neben der Frage, mit welchen Befugnissen ein Berater ausgestattet werden soll, geht es in den Aushandlungen vor allem darum, aufgrund welcher Eigenschaft einem Akteur Expertenkompetenz zugeschrieben wird (Korinek und Veit 2013; Jung et al. 2014). Für die Zwecke der vorliegenden Arbeit interessieren besonders diese Regeln, da hier nationale Konstruktionen vorherrschend sind (Jasanoff 2011): „Persistent national differences in the articulation of even the most widely shared quality control principles indicate that political culture matters profoundly in determining what societies are prepared to accept as reliable knowledge“ (ebd., S. 34). Anhand der kulturellen Unterschiede bei den Erwartungen an wissenschaftliche Politikberatung soll es möglich werden, die bislang uner-

forschte Frage in den Blick zu nehmen, wie die Mitglieder der Normenkontrollräte rekrutiert werden und ob die zugrundeliegenden Mechanismen ihre Arbeitsweise beeinflussen.

### c. Akteurbezogene Erklärungsfaktoren

Es ist eine gemeinsame Prämisse der neo-institutionalistischen Ansätze der Politikwissenschaft, dass Institutionen – auch in Form von „Kultur“ – Akteurshandeln zwar ermöglichen und begrenzen, aber niemals vollständig determinieren (Zuber und Kaiser 2016). Auch wenn die Handlungsfreiheit, die die Akteure besitzen, von den Vertretern des Rational Choice und des soziologischen Institutionalismus als unterschiedlich groß eingeschätzt wird, ist es doch auch aus Sicht der Kulturanthropologen eine Übertreibung zu sagen, Akteure „don't have any choices to make“<sup>12</sup>. Für eine individuelle Akteure einbeziehende Mehrebenenperspektive sprechen für die vorliegende Arbeit besonders zwei Tatsachen: Zum einen sind die Untersuchungsobjekte Normenkontrollräte kleine Organisationen aus drei bis zehn Mitgliedern und etwa 15 Mitarbeitern. Zum andern müssen sie als junge Organisationen ihre Position im über Jahrzehnte gefestigten Institutionengefüge der nationalen Regierungen erst einmal finden. Beides spricht dafür, dass die unterschiedlichen Expertisen und Interessen, Selbstverständnisse und Handlungsmöglichkeiten der Individuen den Rat erst zu dem machen, was er ist und dass der institutionelle Rahmen und die rechtlichen Vorgaben diesen Prozess lediglich vorstrukturieren. Die Operationalisierung akteurbezogener Variablen bezieht sich aber keinesfalls nur auf die Ratsvorsitzenden und Ratsmitglieder. Vielmehr wird anhand der folgenden Erklärungsfaktoren auch untersucht, ob die Sekretariate, die regierungsseitigen Ansprechpartner und Koordinierungsstellen, die politisch relevanten Akteure sowie weitere Stakeholder im Bereich Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung durch ihr jeweiliges Handeln Einfluss darauf nehmen, wie der Rat wirksam ist und sich etablieren kann. In welchem Maße das Handeln dieser Akteure wiederum selbst von institutionellen und kulturellen Variablen strukturiert wird, wie sehr die folgenden Erklärungsfaktoren also tatsächlich akteurbezogen oder nicht vielmehr den institutionellen oder kulturbezogenen Variablen zuzurechnen sind, ist Gegenstand der Analyse. Die Operationalisierung der akteurbezogenen Variablen folgt nun im Einzelnen:

12 James Duesenberry wird in diesem Zusammenhang gerne mit der Aussage zitiert: „I used to tell my students that the difference between economics and sociology is very simple: Economics is all about how people make choices. Sociology is all about why they don't have any choices to make“; zitiert nach Edeling 1999, S. 27.07.2024, 04:58:26

### *Personell-qualifikatorische Strukturen*

Mit Blick auf die personell-qualifikatorischen Strukturen soll untersucht werden, auf welchen kognitiven Orientierungen die Arbeit der Ratsvorsitzenden und -Mitglieder basiert. Darüber geben die unterschiedlichen „Lebenswelten“ der individuellen Akteure Aufschluss (Wissenschaft, Wirtschaft, Verwaltung, Politik etc.), weil sie die Schemata zur Interpretation von Informationen genauso wie die Wertorientierungen in der Tätigkeit selbst strukturieren (Scharpf 2006, S. 114). Es ist daher denkbar, dass die unterschiedlichen Ausbildungen und beruflichen Lebenswelten der Räte sie für unterschiedliche Vorgehensweisen und Schwerpunktsetzungen qualifizieren. Für die regierungsseitigen Akteure erscheint es gleichermaßen im Bereich des Möglichen, dass ihre Ausbildung eine Neigung oder Ablehnung gegenüber Gesetzesfolgenabschätzung und dem generalistischen Anliegen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung impliziert. Unter die personell-qualifikatorischen Strukturen fällt darüber hinaus das methodische und fallspezifische Gesetzesfolgen-Wissen bei denjenigen, die innerhalb der Ministerialverwaltung für die Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung zuständig sind.

### *Eigeninteressen und idiosynkratische Motive*

Gerade dann, wenn es nicht ausschließlich zur Beschreibung der Akteur-Präferenzen verwendet wird, darf sowohl individuellen als auch korporativen Akteuren ein grundlegendes Interesse an Selbsterhaltung, Autonomie und Wachstum unterstellt werden (Scharpf 2006, S. 117). Die strategischen Implikationen dieses Eigeninteresses hängen von der (institutionellen) Umgebung des Akteurs ab und sind für andere Akteure wie für den Forscher transparent (ebd.). Abseits des unterstellten Eigeninteresses nehmen soziale Rollen, die individuelle Akteure ausfüllen, Einfluss auf ihr Handeln. Hat ein Akteur eine soziale Rolle übernommen, gehen von dieser in der Regel nicht nur rollenspezifische Normen und Erwartungen aus, sondern auch Anreize, sich entsprechend dieser Normen und Erwartungen zu verhalten (etwa Mitglieds-, Positions-, Karrierevorteile) (ebd.). Untersucht werden daher auch der (vormals) oder aktuell ausgeübte Beruf der Ratsvorsitzenden und -mitglieder, ihre (ehemaligen) ehrenamtlichen Tätigkeiten und Mitgliedschaften in Verbänden und/oder Parteien. Bei Akteuren, die nur wenig durch institutionalisierte Routinen, Kontrollen und Sanktionen eingeschränkt werden – etwa Führungspersonen –, kann es zudem immer sein, dass individuelles Eigeninteresse und idiosynkratische Handlungsorientierungen so wichtig sind, dass Erklärungen, die diese außer Acht lassen, ins Leere laufen (ebd., S. 116). Aufgrund von Doppelrollen oder weil sich Eigeninteresse und Rollenerwartungen ihrer Bezugsrollen widersprechen,

müssen sich Akteure nicht selten zwischen unterschiedlichen Präferenzen entscheiden. Sobald sich diese eigene Akzentuierung verfestigt und von einem Akteur gegenüber anderen Akteuren kommuniziert wird, spricht man von der Identität eines Akteurs (ebd., S. 119). In diesem Buch wird somit untersucht werden, inwiefern Eigeninteressen, Rollenerwartungen und Identitäten sich auf die Arbeitsweise und Institutionalisierung der Räte auswirken und ob damit zum Beispiel auch Beobachtungen erklärt werden können, die vor dem Hintergrund der kulturellen und institutionellen Erklärungsmuster überraschen.

### *Politisch-programmatische Interessen*

Für die Nutzung der Kontroll- und Beratungsleistung der Normenkontrollräte durch politische Akteure könnten politische Interessen eine Rolle spielen, etwa wenn sich politische Akteure damit besonders profilieren können. Politisch-programmatische Veränderungen in der Regierungsarbeit können Anpassungen auf Seiten des Rates erfordern und damit ebenfalls sein Wirken beeinflussen. Vor allem aber lenkt dieser Bestimmungsfaktor den Blick auf den weiteren Kreis interessierter Akteure, mit denen ein Rat zu spezifischen Regelungsvorhaben oder ganz allgemein zur Durchsetzung seiner Empfehlungen Befürworter-Koalitionen (sog. *advocacy coalitions*) bildet. Die politisch-programmatischen Interessen parlamentarischer, wirtschaftlicher, medialer oder zivilgesellschaftlicher Akteure sollen als Einflussparameter untersucht werden, um ‚äußere‘ Einflüsse auf das Wirken und die Institutionalisierung eines Rates empirisch zu erfassen und analytisch zu verarbeiten.

### *Akteurskonstellationen und Agenten des Wandels*

Ein weiterer Erklärungsfaktor betrifft das Zusammenspiel der Akteure. Während Akteure mit einem gemeinsamen Handlungsziel unter sog. *advocacy coalitions* kooperieren können, gibt es auch Konstellationen aus Akteuren mit konfligierenden Interessen. Akteurskonstellationen beinhalten alles, was über die an bestimmten politischen Interaktionen beteiligten Akteure bekannt ist: „ihre Fähigkeiten (übersetzt in mögliche ‚Strategien‘), ihre Wahrnehmungen und Bewertungen der erreichbaren Ergebnisse (übersetzt in ‚Auszahlungen‘) und das Ausmaß der Kompatibilität und Inkompatibilität ihrer Auszahlungswünsche“ (Scharpf 2006, S. 128–129). ‚Agenten des Wandels‘ können wiederum identifiziert werden, wenn man genauer in Augenschein nimmt, welche Akteure durch den Kontrollrat Machtverlust erleiden. Die verschiedenen Akteurskonstellationen sollen also unter der Fragestellung analysiert werden, ob es Interessen gibt, die Arbeitsweise und die

langfristige Etablierung der Normenkontrollräte zu beeinflussen und ob die entsprechenden Akteure mächtig genug sind, um dies auch zu tun.

#### d. Historische Erklärungsfaktoren

Weil die vorliegende Untersuchung die Entwicklung von Normenkontrollräten über einen langen Zeitraum in den Blick nimmt, tritt die Wirkung von Pfadabhängigkeiten und rekursiven Handlungsmustern aus dem Schatten der kulturellen, strukturellen und akteurbezogenen Variablen heraus und bietet sich als eigenständiger Erklärungsfaktor für die Ausgestaltung von Institutionen an. Hinsichtlich der abhängigen Variablen der Institutionalisierung schärfen sie den Blick auf übertragene Muster in der Mandatsausgestaltung. Es soll zudem abgeprüft werden, inwiefern Aspekte der Arbeitsweise der Räte den Status von handlungsleitenden Entwicklungspfaden erlangen und inwieweit neue Mandate diese zu durchbrechen oder zu verstärken suchen. Eine historisch-institutionelle Sichtweise auf das aktuelle Handeln der Räte könnte vor allem da besonders fruchtbar sein, wo das Handeln nicht hinreichend durch legitimationsstiftende Handlungsorientierungen, formale Regeln und Abläufe oder individuelle Motive zu erklären ist.

#### 3.2.2. Konzipierung der abhängigen Variablen „Arbeitsweise“ und „Institutionalisierung“

Das Erkenntnisinteresse der Arbeit liegt erstens darauf, Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Arbeitsweise und der Institutionalisierung von Normenkontrollräten zu erkennen und zu analysieren. Zweitens gilt das Interesse den Faktoren, die diese identifizierten Unterschiede erklären. Im Folgenden werden zunächst die abhängigen Variablen „Arbeitsweise“ und „Institutionalisierung“ konzipiert und in ihren Dimensionen operationalisiert.

#### a. Die abhängige Variable Arbeitsweise

Um die Arbeitsweise der Normenkontrollräte deskriptiv und analytisch handhabbar zu machen, ist das Konstrukt zunächst einmal begrifflich zu klären. Die Arbeitsweise einer Organisation richtet sich sicherlich in erster Linie an ihrem Auftrag, ihren Befugnissen und ihren Ressourcen aus. Diese Grundlagen werden für die Normenkontrollräte durch die Regierungen oder Parlamente gelegt und in den Mandaten und deren Begleittexten niedergeschrieben. Ginge man allein davon aus, wäre es möglich, den Auftrag der Normenkontrollräte erschöpfend in der Herstellung von *Transparenz* über Gesetzesfolgen zu sehen. Es gehört zur Definition von Normenkon-

trollräten, dass sie beauftragt sind, die Angaben über bürokratiebezogene Konsequenzen aus neuen Regelungen durch die Regierung während des Regelgebungsprozesses zu überprüfen. Ein Normenkontrollrat bewertet in seinen Stellungnahmen, ob die Regierung der selbst auferlegten Verpflichtung zur Durchführung und Veröffentlichung einer Gesetzesfolgenabschätzung nachkommt und die Berechnung der Folgekosten vollständig und plausibel ist. So kontrollieren sie die abgeschätzten Gesetzesfolgen auf ihre Objektivität und ihre Transparenz und machen Widersprüche zwischen den Regierungsberechnungen und den eigenen Schätzungen sichtbar. Ausgehend von den Mandaten erschöpfte sich der Handlungsspielraum der Räte in der Überprüfung, Kontrolle und Bewertung der Angaben über die Kostenfolgen. Die Angabe selbst bleibt den an der Gesetzgebung beteiligten Verfassungsorganen vorbehalten. In der Arbeit wird jedoch davon ausgegangen, dass es sich bei den Normenkontrollräten um Instrumente einer Bürokratieabbaupolitik handelt. Sie dienen dem Zweck, die bürokratischen Konsequenzen aus staatlicher Regulierungstätigkeit zu senken und bei neuen Entwürfen minimal zu halten. Die Untersuchung geht dann zusätzlich davon aus, dass Sinn und Zweck einer Organisation die Handlungsstrategien und weichen Komponenten der Arbeitsweise beeinflussen.

Man würde unter diesen Prämissen weder den Betätigungsfeldern der Räte noch ihren Kompetenzen gerecht, wenn man diejenigen Komponenten ihrer Tätigkeit aus einer Untersuchung herausließe, die sich auf die Sicherstellung der Plausibilität und Transparenz der Gesetzesfolgen beziehen. Auch ließe man einen wesentlichen Teil ihrer Arbeit außer Acht, wenn man vernachlässigte, dass die Räte bisweilen versuchen, bei den Entscheidungsträgern auf die Auswahl einer Regelungsalternative mit geringeren Kostenfolgen hinzuwirken. Als kleiner Exkurs ist hier anzumerken, dass das Ausmaß an Bürokratieabbau dennoch nicht als Indikator für den Nutzen eines Rates dienen kann, da der Erfolg von Bürokratieabbauanstrebungen immer auch von darauf abzielenden Programmen der Regierung, anderen politischen Zielen einer Regierung (wie etwa Arbeits- oder Finanzmarktregulierung), von externen Einflüssen (wie etwa EU-Gesetzgebung) und von äußeren Umständen (wie etwa eine Wirtschaftskrise) abhängig ist. Aufgrund der Länge der Kausalkette kann die Wirksamkeit von Normenkontrollräten ebenso wenig auf der Basis von Makrovariablen wie etwa der Entwicklung des Wirtschaftswachstums eines Landes, der Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Arbeit einer Regierung, der Zahl der Unternehmensgründungen oder ähnlichem gemessen werden. Versuchte man stattdessen, den Einfluss der Normenkontrollräte auf Einzelentscheidungen mithilfe kleinteilige Prozessanalysen nachzuvollziehen, stieße man bei den Räten entweder auf Unkenntnis oder Unwillen, ihren Einfluss auf den Willensbildungsprozess ent-

scheidender Akteure transparent zu machen, etwa um gewonnenes Vertrauen nicht zu schädigen. Wenn es den Räten jedoch selbst schwerfällt, zu messen und zu kommunizieren, wie viel Reduzierung bürokratischen Aufwands auf ihre Arbeit zurückzuführen ist, ist es für die Forschung, die sich auf Überliefertes in Publikationen und Äußerungen stützen muss, erst recht ein aussichtsloses Unterfangen, den Beitrag von Normenkontrollräten zum Bürokratieabbau eines Landes zuverlässig zu beziffern und überdies vergleichend darzustellen.

Um die Arbeit von Normenkontrollräten zu analysieren, ohne das Ergebnis ihrer Arbeit bewerten zu können, konzentriert sich die Arbeit auf die Beratungs- und Kontrollleistung der Räte und damit auf die Angebotsseite des Prozesses, an dessen Ende die Umsetzung von Empfehlungen und Forderungen der Räte durch die administrativen und politischen Akteure steht. Die Untersuchung trägt somit zum Verständnis grundsätzlicher Wirkmechanismen bei, indem sie diejenigen Faktoren für die Umsetzung von Ratsempfehlungen identifiziert, die bei den Räten selbst zu suchen sind. Denkbar ist etwa, dass die Räte die Nutzung ihrer Beratungs- und Kontrollleistung durch die adressierten Akteure mit der Auswahl der Beratungsinhalte und der Entscheidung, wie sie den Beratungsprozess strukturieren, beeinflussen werden. Die Frage nach der Arbeitsweise der Normenkontrollräte lautet deshalb, mit welchen Leistungen, auf welche Weise und mit welchem Ziel die Räte selbst dazu beitragen, dass die Adressaten in Politik und Verwaltung ihre Empfehlungen tatsächlich nutzen und umsetzen.

Abgeleitet aus den dargelegten Prämissen und Erkenntnisinteressen der vorliegenden Arbeit wird die abhängige Variable „Arbeitsweise“ auf der Basis von drei Dimensionen konzipiert: einer funktionalen, einer prozessualen und einer intentionalen Dimension. Die Räte werden also danach unterschieden, was sie tun, wie sie dabei vorgehen und welchen Zweck sie mit ihrem Tun verfolgen. Im Folgenden wird die Arbeitsweise der Räte auf den drei Dimensionen durch die Angabe von Variablen und deren theoretisch hergeleiteten Ausprägungsspektren messbar gemacht.

### *Die Arbeitsweise auf der funktionalen Dimension: Das materielle und formale Leistungsspektrum der Räte*

Zunächst einmal können die Arbeitsweisen der Räte danach unterschieden werden, was die einzelnen Räte genau tun. Auf dieser funktionalen Dimension wird erfasst, mit welchen Produkten und welchen Instrumenten die Räte versuchen, nützlich zu sein und zu einer Erfüllung ihrer politischen Daseinsberechtigung beizutragen. Gemäß der Definition von „Regulierungsaufsicht“ durch die OECD sind in einem Regulierungssystem fünf



Handlungsfelder abzudecken, um Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung zu betreiben und durchzusetzen: 1) Qualitätskontrolle durch Überprüfung von Verfahren, 2) Ermittlung von Politikbereichen, in denen die Rechtsetzung effektiver gestaltet werden kann, 3) systematische Verbesserung der Rechtsetzung durch Überprüfung des Systems, 4) Koordinierung zur Durchsetzung eines einheitlichen Ansatzes in der Verwaltung sowie 5) Kapazitätsaufbau in der Verwaltung durch Anleitung, Beratung und Unterstützung (OECD 2018b, S. 77). Wenngleich die Zentrierung bei einer Institution dazu nicht für notwendig erachtet wird, zieht die OECD diese fünf Kernbereiche heran, um das Aufgabenspektrum von Normenkontrollräten zu vergleichen (OECD 2018a). Die vorliegende Arbeit unternimmt jedoch eine weitergehende Aufschlüsselung, die Inhalt und Form der Ratstätigkeiten getrennt voneinander betrachtet. Mit diesem Vorgehen können die verschiedenen Produkte und Beiträge der Räte deutlich präziser erfasst werden. Damit kann etwa unterschieden werden, ob ein Rat zur Verbesserung der Rechtsetzung lediglich die Anwendung beschlossener Instrumente kontrolliert oder selbst Instrumente identifiziert und den Regierungsakteuren empfiehlt. Um mess- und vergleichbar zu machen, was die Normenkontrollräte genau tun, werden mithin zwei Variablen betrachtet, die darüber Auskunft geben können: Das Leistungsspektrum der Normenkontrollräte wird in materieller und formaler Hinsicht untersucht und somit die Frage beantwortet, welche Themen die Räte bearbeiten und welche Aufgaben sie übernehmen.

Die Variable des „materiellen Leistungsspektrums“ lenkt das Interesse zunächst auf die verschiedenen politischen Handlungsebenen, auf denen die Räte das Thema Bürokratieabbau bearbeiten. Dies geschieht in Anlehnung an die Literatur der Politikberatung, die typischerweise die drei politischen Ebenen *policy* (Inhalt), *politics* (Prozesse) und *polity* (Form) heranzieht, um Beratungsgegenstände zu kategorisieren (Czerwick 2011, S. 147). So werden mit Blick auf den Gegenstandsbereich der Ratstätigkeit („das materielle Leistungsspektrum“) auf der *policy*-Ebene die Bemühungen um den Abbau administrativer Belastungen und Folgekosten betrachtet, welche sowohl die Identifizierung und Auswahl von Regelungsalternativen mit den geringsten Folgekosten während des Gesetzgebungsprozesses umfasst als auch die Identifizierung von Abbaupotentialen im Regelbestand. Auf der *politics*-Ebene geht es um die Identifizierung von Optimierungspotential im Regulierungsprozess, um eine bürokratiearme Rechtsetzung von vorne herein wahrscheinlicher zu machen. Hier sind die Bemühungen der Räte um Instrumente der besseren Rechtsetzung wie etwa Konsultations- oder Evaluierungsverfahren zu verorten. Das dritte materielle Vergleichsinteresse der Untersuchung gilt der *polity*-Ebene der Ratstätigkeit und damit dem

Handlungsfeld Governance und Government, das vor allem die Identifizierung von Optimierungspotentialen in staatlichen Prozessen und Strukturen beinhaltet. Hierunter fallen etwa die Zusammenarbeit oder die Zuständigkeitsverteilung zwischen kommunaler, regionaler und staatlicher Ebene.

Um die Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung näher zu beschreiben, rekurriert die Beratungsliteratur in anderen Fällen darauf, in welcher Phase des Politikzyklus Beratung stattfindet: Beratung kann der Problemerkennung dienen, aber auch bei der Formulierung geeigneter gesetzgeberischer Maßnahmen unterstützen oder zur Evaluierung existierender Problemlösungsmechanismen beitragen (vgl. Beyme 1997, zit. in Weingart und Lentsch 2008, S. 29). Hieran orientiert sich die Variable des „formalen Leistungsspektrums“ der Normenkontrollräte. Sie gibt ergänzend darüber Auskunft, welche Aufgaben die Räte übernehmen, um die politischen Akteure bei der Erreichung des Regierungsziels Bürokratieabbau zu unterstützen. Angelehnt an die fünf Handlungsfelder der OECD (OECD 2018b, S. 77) lassen sich fünf Aufgabentypen definieren, die die Räte über das ganze materielle Leistungsspektrum hinweg übernehmen können. Das formale Leistungsspektrum reicht von ganz begrenzten Tätigkeiten wie 1) der Verifizierung quantitativer Angaben, über 2) das Monitoring einzuhaltender Zielvorgaben und 3) die Kontrolle eingehaltener Verfahren bis hin zu Aufgaben aus einer eher breiteren Auftragsinterpretation wie 4) die Empfehlung geeigneter Maßnahmen und 5) die Koordinierung der beteiligten Akteure zur Maßnahmenimplementierung. Während die drei überwachenden Tätigkeiten (1–3) im Rahmen der Entscheidungsfindung und Evaluierung von Policies und damit in späten Phasen des Lebenszyklus von politischen Entscheidungen stattfinden, werden die Normenkontrollräte mit ihren zwei beratenden Tätigkeiten (4–5) gestaltend tätig und beeinflussen politische Entscheidungsfindung in frühen Phasen wie der Problemdefinition, dem Agenda Setting und der Politikformulierung.

### *Die Arbeitsweise auf der prozessualen Dimension: Interaktion und Einflussnahme*

Die Art und Weise, wie die Räte mit den politischen Akteuren interagieren und auf politische Entscheidungen hinzuwirken suchen, spielt eine wesentliche Rolle bei der Analyse der Arbeitsweise von Normenkontrollräten. Dies stellt die prozessuale Dimension der Arbeitsweise in der vorliegenden Analyse dar. Die Frage nach der erbachten Leistung muss ergänzt werden um die Untersuchung der vorherrschenden Prozesse, mit denen die Räte versuchen, die Empfehlungen in den politischen Prozess einzuspeisen und die politischen Akteure zur Umsetzung der erbrachten Beratungs- und Kontroll-

leistung zu bewegen. Der Vergleich der Arbeitsprozesse der Räte basiert auf der Untersuchung ihrer Ausprägungen auf zwei Variablen: Interaktionslogik und Einflusslogik. Bei der Interaktionslogik geht es darum, wie sich die Räte gegenüber den von ihnen adressierten Akteuren verhalten und positionieren. Bei der Einflusslogik wird untersucht, auf welche Art und Weise die Räte auf politische und vor-politische Entscheidungsfindung Einfluss zu nehmen versuchen.

Der „Interaktionslogik“ beschreibt das Verhalten der Kontrollgremien gegenüber den Akteuren, auf die sich ihre Kontrolle und ihre Beratung bezieht. Um das Spannungsfeld zwischen Kontrollräten und Regierungsakteuren wissenschaftlich zu beschreiben, wird auf die Literatur der wissenschaftlichen Politikberatung zurückgegriffen. Die Arbeit konzipiert die Räte als Einrichtungen der wissenschaftlichen Politikberatung, wohlwissend, dass sie sich in einigen Merkmalen von den typischen wissenschaftlichen Politikberatungseinrichtungen unterscheiden. Was sie dennoch mit diesen verbindet, ist ihr Bemühen, die unübersehbare Differenz zwischen dem Anspruch des Gesetzgebers an sich selbst, evidenzbasierte Entscheidungen zu fällen, und seinem anderen Rationalitäten folgenden Handeln zu verringern (Kropp und Kuhlmann 2014, S. 9). Wenn sie zum Bürokratieabbau im Rechtsbestand oder den Verwaltungsstrukturen und -prozessen beraten, produzieren Normenkontrollräte wie wissenschaftliche Politikberater bestenfalls Wissen, das „zugleich sachlich richtig und belastbar“ sowie „politisch nützlich und realisierbar“ ist (Weingart und Lentsch 2008, 17 und 53-56). Zum Zwecke der Ausbalancierung zwischen wissenschaftsnahen und politiknahen Referenzen (die nach Weingart und Lentsch nie ganz gelingen kann, 2008, S. 53), treten die Berater mit den politisch Ratsuchenden in eine „Ko-Produktion“ von Wissen ein (Jasanoff 1990, 2005), welche sich in einem dauerhaften Spannungsverhältnis zwischen beiden Akteursgruppen realisiert (Hoppe 2005). Aufgrund ihrer wechselseitigen Autonomie- und Expansionsbestrebungen müssen Wissenschaft und Politik ihre Grenzen kontinuierlich neu verhandeln; dieses Konzept der „Grenzarbeit“ (Gieryn 1983, 1995, 1999) lässt sich auf das Verhältnis von Regierung und Räten übertragen und ermöglicht, einen Blick auf die praktizierte Trennung zwischen dem Prozess der Wissensproduktion und dem der Herstellung politischer Entscheidungen (Jung et al. 2014, S. 13) zu werfen. Zwei Charakteristika beschreiben die Art, wie die Normenkontrollräte mit ihren administrativen und politischen Adressaten interagieren und auf welche Weise sie das immanente Spannungsverhältnis zwischen sich und den Gegenübern aufzulösen versuchen: einerseits der Grad an Formalität der Interaktion und andererseits das Ausmaß an Zusammenarbeit mit den Adressaten. Ob die Interaktion formell oder informell abläuft, ist daran zu erkennen, wie viel persönlicher Aus-

tausch im Interaktionsprozess stattfindet und mit welchen Akteursgruppen die Räte das Gespräch suchen. Eine kollaborative Arbeitsweise unterscheidet sich dadurch von einem einseitigen Vorgehen, dass etwa Empfehlungen nicht im vielzitierten „Elfenbeinturm“ entstehen, sondern gemeinsam mit den Beratenen entwickelt werden. Da sich Kombinationen daraus nicht wechselseitig ausschließen, ist mit vier möglichen Ausprägungen der Variable „Interaktionslogik“ zu rechnen: sie kann informell-kollaborativ, informell-einseitig, formell-einseitig oder formell-kollaborativ sein.

Nach der Prämisse dieses Buchs geht der politische Auftrag der Normenkontrollräte über die in ihren Aufgabenbeschreibungen geforderte Herstellung von Transparenz und die Beratung der Regierung hinaus und beinhaltet auch, dass Normenkontrollräte einen tatsächlichen Beitrag zu Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung leisten sollen. Normenkontrollräte sind daher auch als Interessensvertreter des Politikziels Entbürokratisierung anzusehen und somit der Frage unterworfen, welchen politischen Einfluss sie ausüben und welche Instrumente ihnen dazu zur Verfügung stehen. Um die Art und Weise der Einflussnahme der Normenkontrollräte auf politische Entscheidungen zu katalogisieren und als Komponente ihrer Arbeitsweise sichtbar und vergleichbar zu machen, dient die Variable der „Einflusslogik“. Diese richtet sich Interaktionsformen von Fritz Scharpf (2006). Für Fritz Scharpf werden politische Entscheidungen von „institutionellen Designs“ vorgezeichnet, die die „Konstitution der Akteure und ihre institutionell definierten Handlungsmöglichkeiten“ bestimmen (2006, S. 90). Allerdings ließe eine solch statische Beschreibung die „eigentlichen Interaktionen“ außer Acht, „aus denen politische Entscheidungen hervorgehen“ (ebd.). Er identifiziert vier „Interaktionsformen“, die ebenfalls wieder von Regeln oder deren Abwesenheit konstituiert würden: „einseitiges Handeln“, „Verhandlung“, „Mehrheitsentscheidung“ und „hierarchische Steuerung“ (ebd., S. 91). Die Untersuchung soll zutage fördern, im Rahmen welcher Interaktionsformen die Normenkontrollräte Einfluss auf politische Entscheidungen auszuüben suchen.

### *Die Arbeitsweise in ihrer intentionalen Dimension: Die Identität der Normenkontrollräte*

Als letzte Komponente der Art und Weise, wie die Räte wirksam sind, soll festgestellt und verglichen werden, welches Handlungsziel die Räte langfristig verfolgen und welchem Zweck sie ihr Tun unterstellen. Als messbares Konstrukt hat Fritz Scharpf dafür die Identität eines korporativen Akteurs entworfen. Sie entspricht dem stabilen Bild der eigenen Präferenzen und Normvorstellungen, das der Außenwelt kommuniziert wird und die Erwar-

tungen der anderen Akteure strukturiert (2006, S. 119–122). Farrow und Copeland (2003) haben das Konstrukt der Identität auf den hier betrachteten Untersuchungsgegenstand angewendet und zum ersten Mal entdeckt, dass Gesetzesfolgenabschätzung von unterschiedlichen Akteuren auf unterschiedliche Weise verstanden und praktiziert wird (Radaelli 2005, S. 935): Der „Unternehmer“ als häufigster Adressat von Regulierung erhofft sich durch Gesetzesfolgenabschätzung eine Minimierung seiner Kosten und damit einen erhöhten wirtschaftlichen Profit. Der „Experte“, der von Radaelli als Wirtschaftswissenschaftler konzipiert wird, strebt mithilfe der Gesetzesfolgenabschätzung nach effizienter Regulierung und geht davon aus, an der Regulierungsbelastung für die Regelungsadressaten tatsächlich etwas zu ändern. Der „Staatsdiener“ legitimiert mit einer Gesetzesfolgenabschätzung seine Prozesse und hält sich an Regeln. Und der „Politiker“ strebt den Konsens an und hofft, mit einer Gesetzesfolgenabschätzung das Verhandlungsergebnis zu verbessern (Radaelli 2005, S. 837). In der Folge führt Radaelli die verschiedenen Ausprägungen des Gesetzesfolgenabschätzung in europäischen Ländern unter anderem auf die Tatsache zurück, dass verschiedene institutionelle Rahmenbedingungen bestimmte Akteure fördern oder hemmen (2005). Für den Zweck der vorliegenden Untersuchung erscheint es daher lohnend, zu fragen, ob sich die Normenkontrollräte untereinander hinsichtlich ihrer angenommenen Identität unterscheiden. Was sie als Ziel von Gesetzesfolgenabschätzung ansehen, hat einen wesentlichen Einfluss auf ihre Wirkungsweise, da es die Zielrichtung ihrer Aktivitäten bestimmt. Seine Kulmination findet die Interpretation der eigenen Rolle im Selbstbild als Unternehmer, Experte, Bürokrat oder Politiker, das uns zeigt, mit welchen Kriterien, Qualitätssicherungsmechanismen und Logiken sie an die Gesetzesfolgenabschätzung herangehen (Radaelli 2005, S. 935). Die folgende Tabelle veranschaulicht zusammenfassend die Operationalisierung der abhängigen Variable Arbeitsweise. Auf den drei Dimensionen sind jeweils ein bis zwei Indikatoren zu verorten, die die Arbeitsweise letztlich mess- und vergleichbar machen.

Tabelle 1: Die Operationalisierung der abhängigen Variablen Arbeitsweise

Dimensionen	Die Arbeitsweise von Normenkontrollräten				
	Funktional (Was tun die Räte?)		Prozessual (Wie tun sie es?)		Intentional (Wozu tun sie es?)
Indikatoren	Materielles Leistungsspektrum (Handlungsfelder)	Formales Leistungsspektrum (Aufgabentypen)	Interaktionslogik	Einflusslogik	Identität
Ausprägungen	Policy (Bürokratieabbau)	Verifizierung	informell-kollaborativ	Einseitiges Handeln	Experte
	Politics (Bessere Rechtsetzung)	Monitoring	formell-kollaborativ	Verhandlung	Bürokrat
	Polity (Governance & Government)	Kontrolle	informell-einseitig	Hierarchische Steuerung	Politiker
		Beratung	formell-einseitig		Unternehmer
	Koordinierung				

Quelle: Eigene Darstellung.

## b. Die abhängige Variable Institutionalisierung

Um die Leistungsfähigkeit von Normenkontrollräten in unterschiedlichen Verwaltungskulturen und institutionellen Settings beurteilen wollen, ist auch die Frage entscheidend, wie erfolgreich und nachhaltig sich Normenkontrollräte in ihren institutionellen Settings etablieren. Dabei darf man davon ausgehen, dass ihre Existenz als unabhängige Kontrolleure innerhalb eines Regierungsapparates nicht nur – wie bei allem Neuen – ungewöhnlich ist, sondern vielmehr ein dauerhaft unnatürlicher Zustand: Welcher Organismus würde einen ‚Stachel im Fleische‘ nicht sobald als möglich loswerden wollen? Es reicht also nicht aus, dass Normenkontrollräte über kurze Zeit einen (politischen) Auftrag erfüllen. Sie müssen sich vielmehr langfristig institutionalisieren, um dauerhaft die Qualität der Rechtsetzung zu verbessern. Über die langfristige Festigung ihrer Rolle, die nach dem Verständnis der vorliegenden Arbeit die Institutionalisierung meint, entscheiden jedoch die politischen Akteure und allen voran die zu Zeitpunkten von Mandatsverlängerungen amtierenden Regierungen.

Dass die langfristige Festigung ihrer Rolle für die Räte eine besondere Herausforderung darstellt, zeigt das folgende Gedankenspiel: Ein Rat, der für die Regierung niemals ‚unbequem‘ ist, nimmt wahrscheinlich nur wenig Einfluss auf die Umsetzung seiner Empfehlungen durch die politisch-admini-

nistrativen Akteure. Seine Wirksamkeit mit Blick auf die tatsächlichen Kostenfolgen von Gesetzen wird dann möglicherweise als weniger hoch eingeschätzt. Weil es jedoch für die throughput-Legitimation einer politischen Entscheidung immer noch von Vorteil ist, sich im Entscheidungsprozess unabhängig beraten zu lassen, dürfte das Interesse an seinem Fortbestand groß sein. Auf der anderen Seite dürfte ein Rat, der viel Einfluss zu nehmen versucht und sich dazu womöglich auch an einflussreiche Akteure außerhalb der Regierung richtet, als wirksamer angesehen werden. Er kann damit jedoch an Akzeptanz in der Regierung einbüßen und mit Blick auf die nächste Mandatsverlängerung seine eigene Existenz gefährden. Es ist mithin ein kontinuierlicher Balanceakt zwischen Einflussnahme und Zurückhaltung, den die Räte zu bestehen haben. Sie müssen die beiden Ziele, wirksam zu sein und dauerhaft zu bestehen, bei ihrer Beratung und Kontrolle stets gegeneinander abwägen und miteinander in Einklang bringen.

Die abhängige Variable *Institutionalisierung* bezeichnet daher die Festigung der Aufgabenstellung und der durch Mandat übertragenen Kompetenzen eines Normenkontrollrats über eine oder mehrere Mandatsverlängerungen hinweg. Eine Ausweitung der Aufgaben und Kompetenzen durch ein neues Mandat spricht für einen fortgeschrittenen Grad an *Institutionalisierung*, da das Stadium einer klassisch definierten *Institutionalisierung*, also der vollständigen Verstetigung einer Organisation, bei der ihre Existenz über lange Zeit nicht mehr in Frage gestellt wird, nach Ansicht der Autorin für Normenkontrollräte nicht zu erreichen ist. Eine wiederholte Reduzierung der Aufgaben und Kompetenzen eines Rates im Zuge von Mandatserneuerungen deutet hingegen darauf hin, dass Position und Rolle des Rates noch nicht gefestigt sind und mithin nur ein geringer Grad an *Institutionalisierung* realisiert werden konnte. Mit Blick auf die abhängige Variable *Institutionalisierung* fragt die Arbeit also:

- Wie lange blieben in der Entwicklung eines Normenkontrollrates die Aufgabenstellung und die durch ein Mandat übertragenen Kompetenzen unverändert?
- Wenn Aufgabenstellung und Kompetenzen verändert wurden, entsprach diese Änderung einer Ausweitung oder Einschränkung von Aufgaben und Kompetenzen?

Die ‚Messung‘ der abhängigen Variablen *Institutionalisierung* erfolgt im Rahmen einer historischen Nachzeichnung der Entwicklung der Räte von ihrer Gründung bis ins Jahr 2018. Darin werden Mandatsveränderungen sowohl in ihrer Häufung als auch in ihrem Inhalt untersucht, also den Fragen nachgegangen, ob sich Aufgaben und Kompetenzen verändert haben und wenn ja, in welche Richtung. Die Entscheidung über die Mandatsverände-

zung wird nachvollzogen und es wird aufgeschlüsselt, wie es zu Änderungen kam, welche Debatten den Änderungen vorausgingen und wie die entscheidenden Akteure sie begründet haben. Mithilfe dieser nachvollziehenden Untersuchung lässt sich zuverlässig erkennen, welche Mandatsänderungen als Ausweitung und welche als Einschränkung der Aufgaben und Kompetenzen zu verstehen sind.

### 3.3. Methodik

Die Fallauswahl lehnt sich an die Vergleichsprinzipien John Stuart Mills an (Mill 1843 (1974) zit. n. Rohlfing 2009, S. 134–135). Nach dem *most different system design* werden Fälle ausgewählt, die sich auf der aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht am meisten interessierenden unabhängigen Variable der Verwaltungskultur stark unterscheiden.<sup>13</sup> Im Hinblick auf ihre Verwaltungstradition repräsentieren die der deutsche und der britische Rat verschiedene europäische „Länderfamilien“ – die kontinentaleuropäische Rechtsstaatskultur und die angelsächsische Public Interest-Kultur (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 21). Auch die Staatsorganisation (föderal-dezentral bis unitarisch-zentralistisch) sowie der politische Konfliktlösungsmechanismus (konsensual bis majoritär) machen die drei Räte zu geeigneten Vergleichsfällen, da auch hier eine maximale Varianz gegeben ist. Da die Niederlande innerhalb der Dichotomie der genannten sozio-kulturellen Variablen jeweils eine mittlere Position einnehmen, eignet sich der Fall aufgrund seines Kontrollgruppencharakters besonders gut zur Verstärkung der Plausibilität von Erklärungen, die auf den genannten Variablen basieren. Gleichzeitig ist mit drei Untersuchungsfällen aber nicht ausgeschlossen, dass auf der Basis erster empirischer Erkenntnisse die Wirkungen anderer unabhängiger Variablen in spontan herzustellenden Vergleichsdesigns, sozusagen „im Forschungsverlauf“ getestet werden können. Darüber hinaus handelt es sich beim niederländischen Gremium Actal um einen besonders interessanten Fall, der lange international als Modell angesehen wurde (OECD 2018a, S. 15) und politisch-praktisch die Einrichtung anderer Räte – wie zum Beispiel des deutschen NKR (Frick und Ernst 2006) – im Sinne eines Modells geprägt hat.

13 Allerdings wusste Mill bereits, dass in quasi-experimentellen Designs, die in der empirischen Politikwissenschaft die Regel sind (Brady et al. 2004), so gut wie nie Variablensettings zu finden sind, die dem Ideal der Differenz- oder Übereinstimmungsmethode entsprechen (Rohlfing 2009, S. 145).



Für die vorliegende Studie wurde ein qualitativer Forschungszugang gewählt, der aufgrund seiner breiten Datenerhebung besonders gut dazu geeignet war, das interessierende Phänomen in seiner Tiefe zu durchdringen und Wirkungs- und Entwicklungslogiken zu entdecken. Um eine ausgeprägte Offenheit gegenüber dem Untersuchungsgegenstand zu gewährleisten und in der Lage zu sein, im Laufe des Forschungsprozesses „unerwartete und damit instruktive Informationen“ aufzunehmen (Lamnek und Krell 2016, S. 33), wurde auf eine Hypothesenbildung im Vorfeld der empirischen Untersuchung verzichtet (vgl. Hoffmann-Riem 1980).

Die Datenerhebungstechniken konzentrierten sich auf Dokumentenanalyse und eine Vielzahl teilstrukturierter Experteninterviews. In den Niederlanden wurden neun Experteninterviews geführt, in Deutschland 16 und im Vereinigten Königreich zehn. Um die primärempirische Erhebung zur ergänzen, wurde eine Reihe von Sekundärmaterialien ausgewertet wie Evaluationsstudien der jeweiligen Räte, umfassende Struktur- und Prozessvergleiche durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD 2003, 2007, 2010 (2009), 2016, 2018a, 2018b) und praxisnahe sowie wissenschaftliche Publikationen zu den einzelnen Räten. Im Verlauf des Forschungsprozesses wurden sämtliche Veröffentlichungen der jeweiligen Räte gesichtet, die online verfügbar und deutsch- bzw. englischsprachig verfasst waren. Dies stellte keine große Einschränkung mit Blick auf die Vergleichbarkeit der Räte dar, da Actal sämtliche Jahresberichte sowie ausgewählte Jahresplanungen, Gutachten und Projektberichte englisch und online zur Verfügung stellt. Das öffentlich zugängliche Material auf den Internetseiten wurde durch die Übersendung von zum Teil auch nicht-öffentlichem Material im Anschluss an die Experteninterviews ergänzt und durch eine breitere Internetrecherche nach dem ‚Schneeballprinzip‘ begleitet. Insgesamt ergab sich eine große Bandbreite aus Textquellen, das weniger dem Ziel strikter Einheitlichkeit in der Datengrundlage zwischen den Untersuchungsfällen folgte, als dem Anspruch, „das interpretative Verständnis des Einzelfalls in seiner Komplexität zum Ausgangspunkt der vergleichenden Analyse zu nehmen“ (Kromrey et al. 2016, S. 493).

Um die schriftlichen Primärdaten zu überprüfen und insbesondere durch Informationen über informelle Prozesse, Akteursmotive und verdeckte Akteurskonstellationen anzureichern, wurden in allen drei Ländern persönlich leitfadengestützte, teilstrukturierte Experteninterviews durchgeführt. Im Kontext der Normenkontrollräte wurden zunächst ehemalige und amtierende Mitglieder der Räte ebenso interviewt wie Sekretariatsmitarbeiter und -leiter. Eingeschränkt war der Zugang zu Ratsmitgliedern in den Niederlanden, wo zum Zeitpunkt der Untersuchung ein vollständiger personeller Wechsel im Rat stattfand und die ehemaligen Ratsmitglieder und

-vorsitzenden für Experteninterviews nicht zur Verfügung standen. Ihre Bereitschaft unterschied sich vermutlich auch deshalb vom britischen und deutschen Rat, weil der niederländische Rat als erfahrenstes Gremium zeit-  
 lebens Gegenstand von Untersuchungen und daher auch Interviewanfragen war. Dies bringt allerdings auch mit sich, dass die Sekundärliteratur zu Actal umfassend ist. Darüber hinaus ließen sich im Internet Interviews mit ehemaligen Actal-Ratsvorsitzenden in Branchenmagazinen finden, die ebenso Aufschluss über deren Sichtweisen und Problemdeutungen geben wie über wichtige Fragestellungen der jeweiligen Zeit. Ergänzt durch eine Vielzahl an Interviewpartnern im ATR-Sekretariat und den umliegenden Institutionen sowie Stakeholdern konnten die Fragen weitgehend beantwortet werden. Als weitere Experten wurden Vertreter der zuständigen Koordinierungsstelle für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung der Regierungen interviewt, die zum einen Prozessbeteiligte in der Beratung der ministeriellen Akteure sind und zum andern maßgeblich die Aufgabenbeschreibung und Handlungsfreiheiten der Räte mitgestalten. Um zu erfragen, welche Erfahrung die Rezipienten mit dem Beratungs- und Kontrollvorgehen der Sekretariate machen und welche Art des informellen Austausches die formellen Verfahren ergänzt, fanden darüber hinaus Gespräche mit den Referenten der Stellen für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung in den Ministerien statt. Der politische Austausch mit dem Parlament wurde mit Mitarbeitern von Abgeordneten und Fraktionen beleuchtet und schließlich gehörten zum Kreis der Interviewpartner Repräsentanten der Interessensvertreter der Wirtschaft. Abstriche hinsichtlich des Spektrums der Interviewpartner mussten in Großbritannien gemacht werden, wo zum Zeitpunkt der Datenerhebung der Austritt aus der Europäischen Union verhandelt und vorbereitet wurde und im Zuge dessen aufgrund der hohen Arbeitsbelastung und aufwendigen Reorganisationsprozessen in den Ministerien kaum Kapazitäten für Experteninterviews zur Verfügung standen. Dies konnte dadurch geheilt werden, dass die Gesprächspartner im Sekretariat auch Erfahrungen aus Ministerien oder der Stabstelle für Bürokratieabbau mitbrachten, von denen sie berichteten. Ebenso gab es Interviewpartner im Rat, die vor ihrer Tätigkeit dort in der Ministerialbürokratie und als Interessensvertreter an der Installation und Weiterentwicklung des Rates mitgewirkt hatten. Mithilfe einer QDA-Software („MaxQDA“) wurde das textliche und verbale Datenmaterial nach einem Verfahren in Anlehnung an Glaser und Strauss (1967) theoretisch kodiert.

Im Sinne der Erfassung der Untersuchungsfälle in ihrer Ganzheit wird das empirische Material in der vorliegenden Arbeit an einigen Stellen nach dem Prinzip der dichten Fallbeschreibungen präsentiert: Die Beobachtungen werden nicht auf der Basis der analytischen Trennung vergleichend dar-

gestellt, sondern die drei Fälle jeweils gesondert beschrieben. Die Interviewquellen werden durchweg anonymisiert zitiert. Sie finden sich im Text als Buchstaben-Codes, die sich aus dem Kürzel des jeweiligen Rats und einer randomisierten alphabetischen Zuordnung der Gesprächspartner zusammenfügt, also etwa „RPC-E“ oder „NKR-B, F& J“, wenn eine Aussage durch mehrere Gesprächspartner belegt wird. Die Tätigkeiten oder Organisationen der Interviewpartner werden nicht ersichtlich, da daraus Rückschlüsse auf die Personen gezogen werden könnten. Die Interviews stammen alle aus den Jahren 2017 und 2018, mit der Ausnahme eines speziell gekennzeichneten Interviews im NKR, das bereits 2012 im Rahmen einer anderen Untersuchung geführt wurde und aus dem die Autorin zitieren darf.

#### 4. Aufbau des Buches

Der anschließende Empirieteil der Arbeit gewährt einen umfassenden Einblick in die fallspezifische Wirklichkeit der drei Normenkontrollräte. Um einen sachlogischen Einstieg in die Materie zu ermöglichen, wird zunächst die Entwicklungsgeschichte der Räte nachgezeichnet, bevor ihre Handlungsrealität zum Zeitpunkt der Untersuchung Gegenstand der Ausführungen ist (Kapitel B). In Kapitel C erfolgt die analytische Auseinandersetzung mit der institutionellen Genese und der Arbeitsweise der drei Räte aus einer vergleichenden Perspektive. Die Gliederung des Kapitels folgt der Konzeptionalisierung der beiden zu erklärenden Phänomene. Während mit Blick auf die Arbeitsweise zunächst die Dimensionen die Struktur dominieren und eine fallspezifische Betrachtung am Ende steht, erfolgt die Betrachtung der Institutionalisierung der Räte vor allem anhand der jeweiligen Besonderheiten. So kann zu beiden interessierenden Variablen ein geeigneter analytischer Zugang eröffnet werden. Im dritten Hauptteil der Arbeit (Kapitel D) werden schließlich die erklärenden Variablen vorgestellt sowie herausgearbeitete Erklärungszusammenhänge, Typologien und Szenarien präsentiert. Im Zentrum des Fazits (Kapitel E) stehen praxisrelevante Ableitungen und weitergehender Forschungsbedarf.

