

Politikberatung im Spannungsfeld
zwischen Unabhängigkeit und Relevanz.
Ein Vergleich der fünf europäischen
unabhängigen Räte zur Beratung ihrer
Regierung beim Bürokratieabbau und der
besseren Rechtsetzung.
Dissertationsproposal

Antonia Ritter

11. Februar 2015

Inhaltsverzeichnis

1	Kurzfassung	3
2	Zielsetzung	5
2.1	Praktische Relevanz	5
2.2	Wissenschaftliche Relevanz	5
3	Theoretischer Rahmen und Stand der Forschung	7
3.1	Wissenspolitologie als theoretischer Rahmen	7
3.2	Konzepte der wissenschaftlichen Politikberatung	7
3.2.1	Zur Institutionalisierung politischer Expertise	7
3.2.2	Politikberatung als Grenzarbeit	8
3.2.3	Reputationsstrategien der Politikberatung	8
3.3	Forschungsstand	9
3.3.1	Die fünf unabhängigen Räte	11
3.3.2	Die Räte im Vergleich	11
4	Forschungsfragen	13
4.1	Kern-Frage	13
4.2	Forschungsleitende Fragen	13
4.3	Fragen der Kerndimensionen	14
4.3.1	Harte Faktoren	14
4.3.2	Weiche Faktoren	14
5	Methodik und Vorgehen	16
5.1	Vorgehen	16
5.2	Methode	16
6	Arbeitsplan	18

1 Kurzfassung

Das Dissertationsvorhaben widmet sich einem Vergleich der fünf unabhängige Räte Europas, die ihre Regierung beim Bürokratieabbau und der besseren Rechtsetzung beraten. Diese sind das Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) in den Niederlanden, der Nationale Normenkontrollrat (NKR) in Deutschland, das Regulatory Policy Committee (RPC) im Vereinigten Königreich, der Regelrådet (Swedish Better Regulation Council) in Schweden und die Komise RIA/das Regulatory Impact Assessment Board (RIAB) in Tschechien. Die Gremien sind alle in die ex-ante-Prüfung neuer Regelungsvorhaben eingebunden. Ihre Stellungnahme geht den Entscheidern als kontinuierliche Beratungsleistung zu. Daneben bemühen sich die Räte in unterschiedlichem Maße um Ideen, Bürokratiekosten proaktiv zu reduzieren.

Schon ein oberflächlicher Blick auf die Mandate der fünf Räte fördert interessante Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu Tage, die in der Untersuchung näher beleuchtet werden. So gehört es zur Aufgabe aller, die Qualität der Folgenabschätzungen in Regelungsentwürfen zu beurteilen, aber schon der inhaltliche Fokus, der Zeitpunkt im Gesetzgebungsprozess, die Deutlichkeit und letztlich die Konsequenzen der Stellungnahmen unterscheiden sich stark. Der Grad der Unabhängigkeit differiert ebenso beachtlich. Von den formalen Gegebenheiten zu unterscheiden sind die informellen Wege und Möglichkeiten, die die Räte innerhalb der Grenzen ihrer Mandate entwickelt haben. Die von ihnen selbst beeinflussbaren Faktoren wie etwa der Auftritt, persönliche Netzwerke oder die Qualität der Beratungsleistung sind für das Ergebnis der Untersuchung interessant.

Die Arbeit ist im Bereich der wissensorientierten Policy-Forschung anzusiedeln, weil sie zur Beantwortung der Frage beiträgt, über welche formalen und informellen Mechanismen die Inhalte wissenschaftlicher Politikberatung Eingang in politische Entscheidungen finden. Zugleich gibt sie Aufschluss über die Verankerung eines politikfeldübergreifenden Themas innerhalb der Kern-Exekutiven von fünf europäischen Ländern und fördert somit zutage, wie schwer übergreifende Ziele, die von einem eigens dafür zuständigen Gremium verfolgt werden, gegenüber Spezialinteressen, die die Ministerialverwaltung vertritt, wiegen. Die These der Arbeit lautet, dass je formell verknüpfter und informell vertrauensvoller die Beziehung zwischen den Räten und den Regierungen ist, umso eher der Inhalt der Beratung Eingang in die Entscheidung der Regierung findet. Das Spannungsverhältnis zwischen ihrem eigenen Anspruch an Expertise und Neutralität und dem Bemühen, eine für die Entscheider relevante also auch relativ politische Beratungsleistung zu erbringen, wird von den verschiedenen Räten unterschiedlich interpretiert und in verschiedene Handlungsweisen übersetzt. Die Regierungen ihrerseits reagieren darauf mit unterschiedlichen Kompetenz- und Relevanzzuschreibungen und nutzen oder ignorieren die Beratungsinhalte entsprechend. Die aus der Interpretation des Spannungsverhältnisses abgeleiteten Handlungsweisen der Räte und die daraus folgende Verwertung der Beratungsinhalte

durch die Regierungen bilden das zentrale Erkenntnisinteresse der Arbeit.

Während von deutschen Verwaltungswissenschaftlern relativ viel über den deutschen Normenkontrollrat geschrieben wurde (etwa über seine Strategie der Reputationsteigerung) und der niederländische Actal als Modell seit langem schon weitreichende Beachtung findet, erscheinen wissenschaftliche Informationen über die anderen Räte noch dürftig. Großangelegte Vergleichsstudien finden sich keine und auch Vergleiche zweier oder dreier Räte sind rar. Diese praktische und wissenschaftliche Forschungslücke möchte die Autorin schließen.

Die Dissertation wird methodisch umgesetzt als Untersuchung mehrerer Fälle in Form einer vergleichenden Fallstudie. Dokumentenanalyse, Netzwerkanalyse und Interviews werden zur Datenanalyse herangezogen. Die Ergebnisse stützen sich somit am Ende zumindest auf eine Triangulation verschiedener Methoden.

Das Ziel des Dissertationsvorhabens ist es, unterschiedliche Formen und Arbeitsweisen der fünf unabhängigen Räte offenzulegen und diesen empirisch Erfolgsauswirkungen zuzuordnen. Ein aus Sicht der Forscherin erfreuliches Ergebnis wäre ein best-practice-Katalog, den die Räte für ihre Arbeit und auch ihre Zusammenarbeit heranziehen könnten.

2 Zielsetzung

2.1 Praktische Relevanz

Vor dem Hintergrund, dass das Bemühen um Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung – auch veranlasst durch eine breite Thematisierung auf europäischer Ebene – in einigen europäischen Staaten an Fahrt gewinnt, steigt das Interesse an dem Wissen darüber, wie dem allgemein nachgegangen wird. Fünf europäische Staaten besitzen heute ein unabhängiges Gremium, das sie in ihrem Reduktionsbemühen berät und unterstützt und ihr Handeln in der täglichen Rechtsetzung kontinuierlich beobachtet und beurteilt. Das Interesse an Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit hat die Räte 2012 bereits zu einer Konferenz in Prag und 2014 zu einer gemeinsamen Stellungnahme zur besseren Rechtsetzung auf europäischer Ebene zusammengebracht. Als RegWatchEurope suchen sie auch das Gespräch mit den Verantwortlichen im Europäischen Parlament. Darüber hinaus herrscht allerdings wenig Kenntnis über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede dieser Räte, darüber, wie sie arbeiten, was ihre Erfolgsfaktoren und was ihre Grenzen sind. Diese Forschungslücke möchte die Autorin schließen und damit auch dazu beitragen, dass die Räte mehr übereinander wissen und sich dieses Wissen in ihrer praktischen Arbeit zunutze machen können. So stehen auch die unabhängigen Räte vor dem Problem, dass Regierung wie Gesetzgeber im politischen Alltag zunehmend auf Expertise und Wissen von Beratungsorganen zurückgreifen, um – nach eigener Einschätzung – „bessere“ Entscheidungen treffen und „bessere Gesetze“ machen zu können, sie das verfügbar gemachte Wissen dann jedoch nicht im angekündigten Maße nutzen, was auch Kuhlmann und Kropp konstatieren (Kropp und Kuhlmann 2014, S.9). Aus diesem Grund suchen die Expertengremien nach Wegen der besseren Wirksamkeit, die sie im Rahmen eines Vergleichs mit ihren Mitstreitern finden könnten.

Die fünf nationalen Räte in Europa haben aber auch das Ziel formuliert, auf europäischer Ebene (bei der EU-Kommission) ein unabhängiges Kontroll- und Beratungsorgan einzurichten (RegWatchEurope 2014). Mit Blick auf eine mögliche Übernahme nationaler Verfahren auf die europäische Ebene wäre die Identifizierung von nationalen best practice-Lösungen hilfreich.

2.2 Wissenschaftliche Relevanz

Die Arbeit als vergleichende Fallstudie deckt in wissenschaftlicher Hinsicht mehrere von Sabine Kuhlmann und Hellmut Wollmann beschriebenen Bedarfe in der vergleichenden Verwaltungswissenschaft ab (Kuhlmann und Wollmann 2013). Der Beitrag besteht zum einen in der Beleuchtung eines Phänomens an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und

Politik, das einen besonderen Zugang zu einem breiteren kontextuellen Verständnis der verschiedenen politisch- administrativen Systeme ermöglicht. Im Zuge der übergeordneten Fragestellung, wie die beratenden Räte in die Arbeit der Ministerialbürokratie und die politischen Entscheidungen eingebunden sind, wird Wissen über diese Institutionen sozusagen als Beiprodukt abfallen. In ihren Strukturen, Funktionsweisen und Kulturmerkmalen stehen die Räte nicht außerhalb der Verwaltung. Indem sie als Experten für ein bestimmtes Thema Verwaltung kontrollieren und Politik beraten, sind sie – in einem gewissen Rahmen – Teil des administrativen und politischen Prozesses.

Die Arbeit bemüht sich zum andern um Ausgewogenheit zwischen der nötigen Tiefe der Betrachtung jedes einzelnen der fünf Räte und der möglichen Abstraktion der Beobachtungen, ohne die keine vergleichenden Aussagen gelingen. Kuhlmann und Wollmann bezeichnen es als die zentrale Herausforderung, zwischen angemessenen spezifischen Länderkenntnissen und zu Vergleichszwecken vernachlässigbaren Details trennen zu können, der sich die Autorin dieser Vergleichsstudie stellt. Die Untersuchung ist naturgemäß, ebenso wie viele Fragestellungen der empirischen Verwaltungsforschung, als Studie mit vielen Variablen und wenigen Fällen angelegt. Eine Art „Vollerhebung“ der Räte im europäischen Raum hat gegenüber einer Einzelfallstudie den Vorteil, dass sie als Mehrere-Fälle-Untersuchung in Form einer vergleichenden Fallstudie eine „methodisch tragfähige und analytisch ergiebige Annäherung an ein „quasi-experimentelles“ Untersuchungsdesign erreicht“ (Kuhlmann und Wollmann 2013). Die methodische Tragfähigkeit wird durch die Kombination verschiedener Methoden hergestellt.

3 Theoretischer Rahmen und Stand der Forschung

3.1 Wissenspolitologie als theoretischer Rahmen

Für die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung sind die verschiedenen Formen wissenschaftlicher Beratung von Regierung und Verwaltung und ihre jeweilige Einbettung in die Entscheidungsprozesse im politisch-administrativen System von besonderem Interesse. Kropp und Kuhlmann gehen davon aus, dass „Filter, Routinen und organisatorische Bedingungen der Wissensverarbeitung [...] das Handeln von Akteuren [rahmen] und [...] somit selbst zu einem zentralen Erkenntnisinteresse [werden], da ihnen eine beträchtliche kausale Bedeutung zukommt“ (Kropp und Kuhlmann 2014, S.10). Die in der Politikwissenschaft vorherrschenden Erklärungen über Institutionen, sozioökonomische Faktoren und rationale Akteursinteressen erhalten eine Ergänzung um Ideen und Wissensbestände als Komponenten des politischen Prozesses (Nullmeier 2014).

Ausgehend von der bereits 1920 entwickelten Wissenssoziologie, der es nicht um die Beantwortung der Frage ging, ob Ideen relevant sind, sondern wie sie wirken, entwickelte Nullmeier 1990 die Wissenspolitologie als eigenen Theoriestrang. Das Wissen ist hiernach nicht nur ein Faktor neben Institutionen, der ökonomischen Lage und Interessen, sondern die „alles soziale und politische Geschehen bestimmende Sinnebene“ (ebd., S.23). Die Deutungen der Akteure dienen als zentrale Erklärungsgröße. Von der Wissenspolitologie als Theoriestrang grenzt Nullmeier Versuche ab, unter diesen Begriff ebenfalls das empirische Untersuchungsfeld der wissenschaftlichen Politikberatung zu subsumieren. Allerdings erkennt auch er die Notwendigkeit an, mehr Kenntnisse über politikfeldspezifische und internationale Formen der wissenschaftlichen Beratung von Regierung und Verwaltung zu erlangen (ebd., S.23).

3.2 Konzepte der wissenschaftlichen Politikberatung

3.2.1 Zur Institutionalisierung politischer Expertise

Indem politische Expertise versucht, zwischen Wissenschaft und Politik zu vermitteln, bewegt sie sich in einem Spannungsfeld zwischen beiden Sphären, die jeweils über eigene Handlungslogiken, Interpretationsmuster und Kommunikationsformen verfügen und deshalb vielschichtige Übersetzungsleistungen erfordern. Da auch die Kompetenzzuschreibung durch die Politik nicht den Regeln der Wissenschaft folgt, verlangt wissenschaftliche Politikberatung oft eine Art Doppelbewegung zwischen „wissenschaftlicher Abgrenzung und politischer Annäherung“ (Straß heim 2014, S.66). Als „Politisierung der Wis-

senschaft“ hat Weingart diesen Prozess beschrieben und gleichzeitig eine „Verwissenschaftlichung der Gesellschaft“ festgestellt, also auch eine Annäherung der Politik an die Wissenschaft, erkennbar in der Zunahme an Expertengremien zur Beratung von Regierung und Verwaltung (Weingart 1983). Straßheim vermutet weiter, dass sich politische Expertise im Spannungsfeld von Autorisierungs- und Legitimationsdiskursen bewähren muss und dabei durch institutionelle Regierungs- und Verwaltungskontexte geprägt wird (Straßheim 2014, S.67). Die Institutionalisierung wissenschaftlicher Beratung im politisch-administrativen System erfolge entlang dreier Dimensionen: entlang der Sozialdimension anhand von Kompetenzzuschreibungen, durch die Akteure ein Gesicht bekommen und in spezifische Rollen schlüpfen, entlang einer Zeitdimension anhand von Regeln, Übungen und Routine, die die Verfahren für die Herstellung politisch relevanten Wissens strukturieren und schließlich entlang einer Sachdimension anhand von Regeln über die Beschaffenheit der daraus hervorgehenden materiellen Wissensobjekte, die als Fakten oder evidenten Tatsachen zwischen der politischen und wissenschaftlichen Sphäre vermitteln sollen (ebd., S.77). Die unterschiedlichen Konfigurationen politischer Expertise sind sodann „Arrangements der Grenzsetzung zwischen Politik und Verwaltung“ (ebd., S.67).

3.2.2 Politikberatung als Grenzarbeit

Ausgehend von den vorgestellten Dimensionen der Institutionalisierung wissenschaftlicher Expertise im politisch-administrativen System präsentieren Rebecca-Lea Korinek und Sylvia Veit ein Konzept zur Analyse institutionalisierter Beratungsformen (Korinek und Veit 2014). Die beiden Autorinnen konzipieren wissenschaftliche Politikberatung als einen Prozess der Grenzarbeit. Sie argumentieren, dass im Beratungsprozess die „formalen und informalen Regeln der Produktion, Vermittlung und Bewertung von Beratungswissen und der politischen Bezugnahme auf dieses Wissen ausgehandelt wird“ (ebd., S.263). Indem die Regeln zwischen Politik und Wissenschaft ständig ausgehandelt werden, ist auch die damit einhergehende Grenzsetzung zwischen beiden Sphären Gegenstand der Aushandlung. Davon sind laut Korinek und Veit die wechselseitigen Kompetenzzuschreibungen zwischen Beratern und Beratenen genauso betroffen wie die Kriterien, die der Festlegung der Verfahren und Praktiken des Beratungsprozesses zugrunde liegen (ebd., S.275). Institutionen wirken in dieser Sichtweise als intermediäre Variablen auf die immer wieder neu zu erzielenden Ergebnisse des Aushandlungsprozesses über die Grenzbeziehungen.

3.2.3 Reputationsstrategien der Politikberatung

Aufgrund der Tatsache, dass Bürokratieabbau als Querschnittsthema im sehr hierarchischen und spezialisierten bundesdeutschen politisch-administrativen System von Grund auf mit großen Koordinationsproblemen zu tun hat, verwundert Kai Wegrich die beachtliche Entwicklung und Festigung des Nationalen Normenkontrollrats als Beratungsinstanz (2014). Dies sei, so argumentiert er, einer Reputationsstrategie zu verdanken, die „auf den Aufbau eines Images als neutraler, unpolitischer Schiedsrichter der Anwendung der

„objektiven“ Messmethode SKM“ abzielte (Wegrich 2014, S.288). Wissen sei dabei die zentrale Einflussgröße gewesen, da der NKR mit dem Standardkosten-Modell (SKM) über ein politikfeldübergreifendes, objektivierbares Wissen verfügte, das ihn gegenüber jedem politikfeldspezifischen Wissen stark machte. Das verfolgte Reputationsziel habe die Entscheidungen über die Organisation des Rates, seiner Arbeitsweise und die Einbindung in die Muster der Regierungskoordination auf Bundesebene geprägt. Er greift im weiteren Verlauf die Argumentation von Carpenter auf, nach der das Abwenden von Schaden von einer einmal gewonnenen Reputation von der Organisation irgendwann höher bewertet wird als das Erreichen des Organisationsziels selbst. Somit erlange die Reputation später auch Einfluss auf das Handeln der Organisation (Carpenter 2010). Carpenter unterscheidet performative, moralische, technische und legal-prozedurale Dimensionen von Reputation und entwirft damit ein Gerüst für die Analyse und den Vergleich verschiedener Reputationsstrategien.

Wegrich schlägt mit seinem Konzept den Bogen zur Forschung über die Rolle der Kernexekutiven in der Steuerung des Regierungshandelns, welche in der verwaltungswissenschaftlichen Policy-Forschung eine große Rolle spielt. Während zunächst der Blick stets auf die formalen Kompetenzen von Regierungen gelegt wurde, erweitere sich die Perspektive nun auch auf informale Aspekte wie die Reputationsstrategien von Individuen oder Einheiten (Wegrich 2014) (Jantz und Veit 2011).

Allen genannten Autoren ist gemein, dass sie betonen, dass Vergleiche über Politikfelder hinweg sich zur Spezifizierung ihrer Konzepte ebenso lohnen wie internationale Vergleiche, um den verschiedenen Ausgestaltungen von wissenschaftlicher Politikberatung und ihren Implikationen näher zu kommen.

3.3 Forschungsstand

Allen Selbstlobes der Politik mit Blick auf die bessere Rechtsetzung zum Trotz, fasst Sylvia Veit den Stand der Erkenntnisse in diesem Bereich 2010 folgendermaßen zusammen: „Insbesondere diejenigen Maßnahmen, welche dazu dienen sollen, den Prozess der Gesetzesvorbereitung und Entscheidungsfindung zu rationalisieren, indem das Wissen über die Auswirkungen von geplanten Regulierungen durch systematische wissenschaftliche Analyse verbessert wird, waren in der Vergangenheit jedoch durch eine erhebliche Differenz zwischen Anspruch und Wirklichkeit gekennzeichnet. In der Regel verloren diese Rationalisierungsansätze nach einer Phase der Reformeuphorie rasch an Bedeutung und bewirkten keine nachhaltigen Veränderungen im politisch-administrativen System und im Prozess der Politikformulierung und -entscheidung“ (Veit 2010, S.16). Welche wissenschaftlichen Erkenntnisse mit Blick auf die Kontrolle und Beratung von Regierungen beim Bürokratieabbau und der besseren Rechtsetzung lassen sich zum jetzigen Stand finden? Die folgenden Abschnitte geben einen Überblick über empirische Studien, die sich mit Fragen der Grenzarbeit, möglichen Strategien der Räte und ihrem Erfolg beschäftigen.

Kai Wegrich stellte sich in einem Aufsatz mit Blick auf den NKR die Frage: „Wie konnte ein Gremium, dessen Legitimation auf der Wirksamkeit eines Instruments - des SKM - basierte, erfolgreich innerhalb der deutschen Regierungsorganisation institutio-

nalisiert werden, obgleich dieses Instrument selbst nicht die erhoffte Entlastungswirkung erzielen konnte und in seiner Wirksamkeit begrenzt blieb“ (Wegrich 2014, S.288)? Der NKR habe sich zu Beginn der institutionellen Formationsphase auf zwei wesentliche Designprinzipien konzentriert, die gegensätzlichen Logiken folgten, aber sehr gut kombiniert wurden: Zum einen hielt er sich an eine Distanzierung vom substantiellen Policy-Making, die sich in der strikten Beschränkung auf das SKM und den Verzicht auf jegliche Art politischer Bewertung der Regelungsvorhaben ausdrückte. Zum andern nutzte er seine Integration in den Ablauf der interministeriellen Koordination während der Phase der Ressortabstimmung von Regelungsentwürfen, um seinen (neutralen) Stellungnahmen das nötige Gewicht zu verleihen. So sei der Diskurs am Ende des ersten NKR-Mandatszyklus „durch eine überwiegend positive Bewertung seiner Arbeit gekennzeichnet, ein Zurückstufen oder Abschaffen des NKR nicht durchsetzbar oder thematisierbar“ gewesen (ebd., S.295). Stattdessen waren Regierung und Parlament bereit, das Mandat des NKR noch auszuweiten. Zudem habe sich die Qualität der ex-ante-Messung durch die Ministerialbürokratie von einer oft rein formalen Benennung von Kosten zu immer besser unterlegten Angaben gesteigert (ebd., S.295). Wegrich sieht eine frühere Vermutung bestätigt, dass das SKM die grundlegende Asymmetrie zwischen den für Querschnittsaufgaben zuständigen Generalisten und den Fachspezialisten in den Ministerien reduzieren kann (Jann und Wegrich 2008). Die anerkannte Expertise des NKR in der Anwendung des SKM war somit entscheidend für seine Etablierung im politisch-administrativen System.

Zuvor hatten schon Sylvia Veit und Markus Heindl gezeigt, dass die Entwicklung eines kooperativen Arbeitsverhältnisses zu den Ressorts die positive Wahrnehmung des NKR als Beratungsinstanz wesentlich beeinflusste (Veit und Heindl 2013). Sie argumentierten, dass Berater und Beratene innerhalb des formalen Rahmens aus Gesetzesentwicklung, der Rechtsbasis und der formalen Organisation des NKR ihre wechselseitigen Rollen, Kompetenzen und informellen Regeln der Zusammenarbeit aushandeln und der NKR in diesem Aushandlungsprozess in der Vergangenheit besonders erfolgreich agierte.

Auf Stellungnahmen des NKR stieß Veit in ihrer Arbeit über die Verankerung von Kostenfolgenabschätzung in Regelungsentwürfen in Deutschland und Schweden in 80 Prozent der Fälle, jedoch blieben ihren Angaben nach kritische Anmerkungen zu den Regierungsentwürfen selten (einstellige Prozentzahl) (Veit 2010). Aus der Kombination aus einer relativ guten Umsetzung der Angabevorschriften in den Regierungsentwürfen und nur sehr wenigen kritischen Stellungnahmen des NKR schließt Veit, „dass der NKR kooperativ agiert und dass potentielle Konfliktpunkte bereits im Zuge der Ressortabstimmung geklärt werden, ohne dass formale Intervention nötig wird“ (ebd., S.180). Dies deutet auf eine Bestätigung der These hin, dass der NKR die Strategie verfolgt, sich als Partner und nicht als Richter zu präsentieren.

Bereits in einer Betrachtung der Vorgängerorganisationen der unabhängigen Räte – sogenannter „Regulatory Oversight Bodies“ (ROB) – in Amerika und der EU kamen Jonathan Wiener und Alberto Alemanno auf das Spannungsverhältnis zwischen Wissenschaft und Politik, in dem sich die Organisationen bewegen, zu sprechen. Die zentralen Eigenschaften der ROBs, Expertise und politische Verantwortlichkeit, ließen sich nicht immer miteinander vereinen und könnten manchmal sogar kaum zu überbrücken sein. Unter Rückgriff auf eine Darstellung des amerikanischen ROB durch Elena Kagan (Ka-

gan 2001) konstatierten Wiener und Alemanno: „The ROB may have both a need for independence from political micro-management, to assure its neutrality and technocratic objectivity, and simultaneously a need to be close to power in order to have authority over other ministries and to carry forward the President’s (or Prime Minister’s) regulatory agenda“ (Wiener und Alemanno 2010, S.312). Besonders die für vorteilhaft erachtete Stärke gegenüber den Ministerien könnte auch für die angestrebte Untersuchung der unabhängigen Räte ein wichtiger Punkt sein.

Mit Blick auf den NKR und dessen Nutzung durch den Deutschen Bundestag konstatiert Kai Wegrich allerdings, dass der eigene Anspruch, durch eine verbesserte Wissensgrundlage bessere Gesetze zu machen, beim Gesetzgeber in der Realität mit Zeitmangel und kurzfristigen Wiederwahlinteressen kollidiert (Wegrich 2014). In der parlamentarischen Praxis sei das Wissen um das Gremium ebenso wie seine Nutzung als Informationslieferant nur sehr begrenzt.

3.3.1 Die fünf unabhängigen Räte

Wissenschaftlich sind die Räte in der wissenschaftlichen Politikberatung anzusiedeln. In die Akteurslandschaft der wissenschaftlichen Politikberatung in Deutschland, bestehend aus Ressortforschungseinrichtungen (RFE) des Bundes, Sachverständigenräten und Beiräten einzelner Ministerien, ad hoc eingesetzten Expertenkommissionen, Universitäten und anderen staatlichen Forschungseinrichtungen sowie think tanks und Stiftungen (Hustedt, Veit und Fleischer 2010), lässt sich der Normenkontrollrat nicht einfach einordnen. Mit Blick auf seine gesetzliche Grundlage, seine zeitliche Beständigkeit, seine Mitgliederstruktur und die Berufung der Mitglieder lässt er sich am ehesten mit den Beiräten und Sachverständigenräten der Ministerien vergleichen. Veit und Heindl sehen in ihm jedoch eine innovative Form der Politikberatung in der Bundesrepublik, stehe dem hohen Maß an Unabhängigkeit nämlich eine enge Einbindung in das Gesetzesvorbereitungsverfahren gegenüber, welches allen bisherigen Beratungsgremien fehle (Veit und Heindl 2013). Der NKR genießt den Rang eines Ressorts, wenn die Gesetzentwürfe in die Ressortabstimmung gehen. Allein diese sehr prominente formale Einbindung in den Gesetzgebungsprozess klassifiziere den NKR außerhalb der klassischen Sphären der Politikberatung. Das Ausmaß von Unabhängigkeit und Einbindung und die daraus resultierende Arbeitsweise und Wirksamkeit der anderen unabhängigen Räte wird zentraler Gegenstand der Arbeit sein.

3.3.2 Die Räte im Vergleich

Eine vom Europäischen Parlament beauftragte vergleichende Studie über Ziel, Umfang und Verfahren der Folgenabschätzung in EU-Mitgliedstaaten beinhaltete auch einen Blick auf die unabhängigen Räte in Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich. Der Blick vor allem auf die formalen Aspekte war auf die Beantwortung der Frage gerichtet, ob durch die Räte eine wirkliche Qualitätskontrolle oder nur ein formaler Check der Regelungsentwürfe stattfindet. Als tatsächlich bedeutend wurde die Arbeit der Räte bewertet, wenn die Prüfung auf verschiedenen Ebenen und zu mehreren Zeit-

punkten stattfindet, die Räte mit ausreichend Ressourcen und Expertise ausgestattet sind und die Empfehlungen durch die Verfasser der Regelungsentwürfe (die Ministerialbürokratie) und die relevanten Entscheider (Regierung) tatsächlich verwertet wurden (Janowski, P; Peterlongo 2011). Auf eine Einzelfall-Bewertung der drei Räte haben die Autoren der Studie jedoch verzichtet.

Die Bertelsmann-Stiftung, die wesentlich dafür geworben hatte, in Deutschland ein Gremium analog des niederländischen Actal einzusetzen, verglich den damaligen Entwurf des NKR-Gesetzes mit dem Mandat von Actal und stellte neben wesentlichen Gemeinsamkeiten etwa in der gesetzlichen Grundlage und den Aufgaben auch einige Unterschiede fest (Frick und Ernst 2006). Die Tatsache, dass in Deutschland die Behörden des Bundes und die Länder nur zur Amtshilfe und nicht wie in Holland zur Herausgabe aller Informationen verpflichtet seien, weckte in ihnen bspw. die Befürchtung, dass die deutschen Ministerien in Versuchung geraten könnten, den Rat und seine Stellungnahmen über eine selektive Informationspolitik zu beeinflussen. Dem Vorteil des niedrigeren Koordinationsaufwands in einem kleinen Gremium wie Actal stellten sie jedoch den Vorteil der größeren Akzeptanz und Kompetenz eines größeren Rates wie den NKR gegenüber. Seit der Ausweitung des NKR-Mandats 2011 ist der damalige Vergleich in einigen Gesichtspunkten nicht mehr aktuell.

Wenngleich die weitere Recherche sicher noch Studien zu Tage fördern wird, die hier nicht aufgeführt sind, deutet die geringe Zahl der hier aufgeführten Vergleichsstudien darauf hin, dass noch echter Forschungsbedarf besteht.

4 Forschungsfragen

Die Fragestellung dient dazu, den Blick der Untersuchung auf die interessierenden Punkte zu lenken. Erkenntnisse in diesen Aspekten können dann zusammengetragen, kategorisiert und erklärt werden, während andere Aspekte zwar wahrgenommen und auch kontrolliert werden, nicht jedoch Kern des wissenschaftlichen Interesses sind. Es folgt eine noch etwas rohe Auflistung verschiedenen über- und untergeordneter Forschungsfragen.

4.1 Kern-Frage

Die zentralen Fragen der Arbeit sind folgende: Welche Muster der Beziehung zwischen Beratern und Beratenen lassen sich erkennen und wie lassen sie sich erklären? Folgt daraus eine bessere oder schlechteren Verwertung der Beratungsinhalte?

Die dazugehörige Kern-Hypothese lautet: Je enger und vertrauensvoller die Beziehung zwischen Beratern und Beratenen ist, desto eher hat der Inhalt der Beratung Einfluss auf die Entscheidung der Beratenen.

4.2 Forschungsleitende Fragen

Die auf die Kern-Frage bezogenen leitenden Fragen lauten:

- Welche entscheidenden Kerndimensionen charakterisieren die Beratung durch die unabhängigen Räte?
- Welche Ausprägungen und Facetten der Beratung werden in der Praxis verfolgt?
- Welche Erfolge ermöglicht die Beratung theoretisch mit Blick auf die Aushandlung der Grenzbeziehungen zwischen Beratern und Beratenen?
- Welche Erfolge ermöglicht die Beratung theoretisch mit Blick auf die inhaltlichen Ziele Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung?
- Welche internen und externen Organisationsbedingungen beeinflussen die Erfolgsaussichten der Beratung?
- Welche konkreten Erfolge werden erzielt?

4.3 Fragen der Kerndimensionen

Die Beziehung zwischen den unabhängigen Räten zur Beratung der Regierung beim Bürokratieabbau und der besseren Rechtsetzung und den Regierungsakteuren wird durch harte und weiche Faktoren determiniert (hier: Kerndimensionen). Die harten Faktoren umfassen die Einbettung in das politisch-administrative System, Mandat, Aufgaben, Prüfungsumfang, innere Organisation und Verfahrensregeln. Zu den weichen Faktoren zählen Expansions- und Unabhängigkeitsstrategien, Reputation und der Umgang mit einmal gewonnener Reputation.

4.3.1 Harte Faktoren

In Anlehnung an die Untersuchung des deutschen NKR durch Veit und Heindl (2013) und einen Vergleich von „regulatory oversight bodies“ in den USA und der EU durch Wiener und Alemanno (2010) sollen in der Arbeit zunächst folgende forschungsleitende Fragen beantwortet werden:

- Der institutionelle und verfassungsrechtliche Kontext: Wo im politisch-administrativen System ist der Rat verortet und zu welchem Zeitpunkt im Gesetzgebungsprozess berät er?
- Auf welcher Rechtsbasis arbeiten die Räte und welche konkreten Aufgaben haben sie?
- Wie sind sie formal organisiert und nach welchen Regeln arbeiten sie?
- Welche Inhalte und welche Regelungen umfasst ihr Beratungs-/ Prüfauftrag?

4.3.2 Weiche Faktoren

Frage 1: Welche Strategie verfolgen Berater oder Beratene zur Klärung ihrer wechselseitigen Beziehung und zur Aushandlung der Grenzen zwischen ihnen?

Hypothese 1: Die Beziehung zwischen Beratern und Beratenen ist Gegenstand eines kontinuierlichen Aushandlungsprozesses zwischen beiden.

Frage 2: Konnten die Räte ihre Reputation im Laufe ihrer Arbeit steigern?

Hypothese 2: Die Räte können ihre Reputation erhöhen, indem sie ihre Expertise anhand objektiver Methoden unterlegen und die politischen Zwänge der Entscheider berücksichtigen.

Frage 3: Wie gehen die Räte mit ihrer einmal gewonnenen Reputation um und welche Folgen hat das?

Hypothese 3: Eine einmal gewonnene Reputation nicht zu gefährden steht als Ziel über dem Beratungsinhalt. Die Reputation determiniert somit den Beratungsinhalt.

Folgende Unterfragen zu den weichen Faktoren wären denkbar:

- Wie entwickelte sich die Arbeitsbeziehung der unabhängigen Räte zu den Regierungsakteuren?

- Welche Rollen- und Kompetenzzuschreibungen gibt es?
- Welche Rolle spielt die Methodik im Beratungsprozess?

5 Methodik und Vorgehen

5.1 Vorgehen

Die Darstellung des theoretischen Rahmens weiter oben legt nahe, dass zwar auf einige theoretische Ansätze für den interessierenden Gegenstandsbereich zurückgegriffen werden kann, die Arbeit aber auch selbst einen Beitrag zur Theoriebildung leisten muss. Nicht zuletzt ist dafür die Generierung von Wissen über den Gegenstandsbereich zentral.

Eine sorgfältige Beschreibung der untersuchten Fälle stellt das erste Ziel der Arbeit dar. Die Wissenschaft hat keine genauen Kenntnisse über die unabhängigen Räte, weshalb die Autorin sich einer ausführlichen Datenerhebung und -analyse widmen wird. Gemäß dem Inferenzziel der Wissenschaft geht das Interesse am Forschungsgegenstand sodann über seine detaillierte Beschreibung hinaus. Es sollen Aussagen über nicht beobachtete Tatsachen sowie Aussagen über die Ursache der Beobachtungen gemacht werden.

Soweit die Autorin Forschungsstand und Literatur in diesem frühen Stadium der Arbeit überblickt, erscheint ihr folgendes Vorgehen sinnvoll: Aus Forschungsstand und Literatur lassen sich Hypothesen über den Forschungsgegenstand ableiten, an denen sich die empirische Untersuchung orientieren kann. Es ist zu erwarten, dass die Datenanalyse Erkenntnisse zu Tage fördert, die erste gültige Aussagen über den Gegenstandsbereich zulassen. Der eigentliche analytische Mehrwert der Arbeit ist die Theoriebildung nach der empirischen Beobachtung. In der Datenanalyse findet die „Rückkopplung“ zwischen Theorie und empirischen Resultaten statt. Es ist zu erwarten, dass die Ergebnisse der Datenanalyse mindestens zu einer teilweisen Revision der ursprünglichen Theorie führt.

Aufgrund der Tatsache, dass zum jetzigen Zeitpunkt in Europa lediglich fünf unabhängige Räte zur Beratung der Regierung beim Bürokratieabbau und der besseren Rechtssetzung existieren, erscheint eine Vollerhebung möglich und sinnvoll. Die Politik- und Verwaltungswissenschaft hat detaillierte Kenntnisse über die Verwaltungstraditionen der europäischen Nationalstaaten, sodass die meisten Randbedingungen für den Vergleich bekannt sind. Die Vergleichbarkeit der europäischen Räte ergibt sich darüber hinaus aus der Tatsache, dass sie nacheinander entstanden sind und bei der Einsetzung und Konzipierung die bereits bestehenden Beispiele eine große Rolle spielten, sie somit also alle etwas ähnlich sind.

5.2 Methode

Erst eine sorgfältige Datenanalyse erlaubt es, Aussagen über Beobachtungen und deren Begründungen zu machen. Aus den verschiedenen in den Sozialwissenschaften existierenden Datenerhebungsmethoden erscheinen klassisch-qualitative Untersuchungsmethoden

wie Interviews, Beobachtungen und „nicht-reaktive“ Messverfahren wie Inhaltsanalysen sinnvoll.

So kann zunächst eine umfassende Dokumentenanalyse Aufschluss über den öffentlichen Teil der Arbeit der Räte geben. Jahresberichte sollen dazu ebenso beleuchtet werden, wie eine umfassende Auswertung der Stellungnahmen der Räte zu Regelungsentwürfen ihrer Regierungen vorgenommen werden soll. Die Vergleichbarkeit der Dokumente wird für deren Auswahl entscheidend sein, da es bei der Methodik der Inhaltsanalyse darauf ankommt, Texte mit ein und derselben Brille zu lesen und deren Inhalt möglichst objektiv zu bestimmen. Die Inhaltsanalyse fördert Daten zutage, indem „viele Wörter in weit weniger Kategorien einsortiert“ werden (Yang und Miller 2008, S.261). Erscheint dieses Vorhaben grundsätzlich erfolgversprechend, bleibt das Problem der Sprachbarriere, das wahrscheinlich vor allem zum Ausschluss tschechischer Texte führen könnte.

Experteninterviews mit Mitgliedern und Mitarbeitern der Räte und deren Gesprächspartnern auf Regierungsseite dienen des weiteren dazu, auch informelle Strukturen und Prozesse der Zusammenarbeit zu entdecken. Eine Netzwerkanalyse könnte Kommunikationskanäle und -intensität aufzeigen. Ergänzend könnte eine Analyse der Pressebeurteilung über die Räte dazu dienen, die Wahrnehmung von deren Arbeit in der Öffentlichkeit zu beleuchten.

Zur Beantwortung der Fragen sollen Hypothesen aus der Theorie abgeleitet und mit empirischen Forschungsergebnissen verglichen werden. Detailansicht und Verallgemeinerung, Empirie und Theorie sollen hier nicht getrennt voneinander betrachtet werden, sondern sich stattdessen in einem ständigen perspektivischen Wechselspiel gegenseitig befruchten. Dies wird schon allein deshalb möglich, da zur Beantwortung der Fragen unterschiedliche Forschungsmethoden Anwendung finden sollen. Die empirischen Ergebnisse stützen sich im am Ende zumindest auf eine Triangulation von Messmethoden.

Literatur

- Carpenter, Daniel (2010). *Reputation and Power. Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Frick, Frank und Tobias Ernst (2006). *Der Normenkontrollrat und sein Vorbild Actal : Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Eine Analyse der Bertelsmann Stiftung*. Techn. Ber. Bertelsmann-Stiftung.
- Hustedt, Thuriid, Sylvia Veit und Julia Fleischer (2010). »Wissen ist Macht? Wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung«. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 19, S. 15–21.
- Jann, Werner und Kai Wegrich (2008). »Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel«. In: *dms - der moderne staat* 1, S. 49–72.
- Janowski, P; Peterlongo, G.; Juhlin M. (2011). *Comparative Study on the Purpose, Scope, and Procedures of Impact Assessments Carried out in the Member States of the EU*. Techn. Ber. Brussels: European Parliament.
- Jantz, Bastian und Sylvia Veit (2011). »Steuerung von Querschnittspolitik durch das Bundeskanzleramt. Das Beispiel Bürokratieabbau«. In: *Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität*. Hrsg. von Martin Florack und Timo Grunden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 285–310.
- Kagan, Elena (2001). »Presidential Administration«. In: *Harvard Law Review* 114, S. 2245–2319.
- Korinek, Rebecca-Lea und Sylvia Veit (2014). »Wissenschaftliche Politikberatung als Grenzarbeit: Ein Konzept zur Analyse institutionalisierter Beratungsformen in Politikfeldern«. In: *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*. Hrsg. von Sabine Kropp und Sabine Kuhlmann. Opladen, Toronto: Barbara Budrich, S. 261–264.
- Kropp, Sabine und Sabine Kuhlmann (2014). »Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung - eine einleitende Zusammenfassung«. In: *dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management. Sonderheft 1/2013: Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung. Herausgegeben von Sabine Kropp und Sabine Kuhlmann* 1. Hrsg. von Sabine Kropp und Sabine Kuhlmann, S. 7–19.
- Kuhlmann, Sabine und Hellmut Wollmann (2013). *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Nullmeier, Frank (2014). »Wissenspolitologie und interpretative Politikanalyse«. In: *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung. Herausgegeben von Sabine Kropp und Sabine Kuhlmann* 1, S. 21–43.

- RegWatchEurope (2014). »A Smart Agenda for the New European Commission. RegWatchEurope on the future of European smart regulation«. In: August.
- Straßheim, Holger (2014). »Politische Expertise im Wandel. Zur diskursiven und institutionellen Einbettung epistemischer Autorität«. In: *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*. Hrsg. von Sabine Kropp und Sabine Kuhlmann. Opladen, Toronto: Barbara Budrich, S. 65–86.
- Veit, Sylvia (2010). »Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich«. Diss.
- Veit, Sylvia und Markus Heindl (2013). »Politikberatung im Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit und Relevanz: Der Nationale Normenkontrollrat«. In: *Zeitschrift für Politikberatung* 6.3-4, S. 111–124.
- Wegrich, Kai (2014). »Expertengremien und Reputation: Die Institutionalisierung regulatorischer Kontrolle in der bundesdeutschen Regierungsorganisation«. In: *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*. Herausgegeben von Sabine Kropp und Sabine Kuhlmann 1, S. 285–304.
- Weingart, Peter (1983). »Verwissenschaftlichung der Gesellschaft - Politisierung der Wissenschaft«. In: *Zeitschrift für Soziologie* 12.3, S. 225–241.
- Wiener, Jonathan B und Alberto Alemanno (2010). »Comparing Regulatory Oversight Bodies Across the Atlantic: The Office of Information and Regulatory Affairs in the US and the Impact Assessment Board in the EU«. In: *COMPARATIVE ADMINISTRATIVE LAW*, Susan Rose-Ackerman Peter Lindseth, eds., Edward Elgar, 2010, S. 27.
- Yang, Kaifeng und Gerald J. Miller, Hrsg. (2008). *Handbook of Research Methods in Public Administration*. 2. Aufl. Boca Raton: Taylor Francis Group.