

Gesetzgebung auf Honorarbasis – Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen¹

Marian Döhler

Law Drafting by Contract – Government, Ministerial Bureaucracy and the Problem of External Advice in the Lawmaking Process

Abstract: It has been accepted for a long time that ministries use external support during the lawmaking process. When the Ministry of Economics delegated the drafting of an entire bill to a private law firm, concerns about governmental capacity and an intransparent route of access for special interests have been raised. The empirical analysis of delegated law drafting and temporary employment of experts, seconded from business firms and interest groups to ministries, shows that both phenomena remain small in scale and therefore of limited impact. By looking at the reasons why there is a “law drafting by contract” at all, it is revealed that not all German ministries are sufficiently staffed with qualified personnel to deal with more complex and innovative subjects of legislation. Given the high expectations which are addressed at government sovereignty during the lawmaking process, this appears as an unresolved problem of policy-making in the German political system.

Keywords: Lawmaking, External advisors, Policy formulation, Government capacity

Schlagwörter: Gesetzgebung, externe Beteiligung, Politikformulierung, staatliche Handlungsfähigkeit

„Gesetze sind wie Würste, man sollte besser nicht dabei sein, wenn sie gemacht werden.“
(Otto von Bismarck, zitiert in: Laughlin 2007, S. 34).

1. Problemstellung

Die politisch-mediale Aufregung war (wieder einmal) groß. Der Bundeswirtschaftsminister hatte nicht nur einzelne Teile, sondern ein komplettes Gesetz außerhalb des eigenen Hauses formulieren lassen. Damit war das übliche Maß ex-

1 Eine erste Version wurde auf der DVPW-Sektionstagung „Ministerialverwaltung im politischen Prozess“ an der Universität Potsdam, 5./6.11.2010, vorgestellt. Für zahlreiche Anregungen und Verbesserungsvorschläge danke ich den Diskussionsteilnehmern der Tagung, den Gutachtern der PVS und ihrer Redaktion sowie Jürgen Jakobs, Sven Siefken, Hermann Butzer und Stefan Handke.

terner Zuarbeit und Beratung, die auch „Formulierungsvorschläge“ von interessierter Seite einschließt, deutlich überschritten. Unwiderlegbar dokumentiert war dies auf dem Entwurf des „Gesetzes zur Ergänzung des Kreditwesengesetzes“, der – offenbar unbeabsichtigt – mit dem Logo der international tätigen Anwaltskanzlei „Linklaters“ versehen war (vgl. Süddeutsche Zeitung v. 7.8.2009). Die Novelle sieht eine erhebliche Ausweitung staatlicher Eingriffsrechte gegenüber systemrelevanten Kreditinstituten vor, die bis hin zu Zwangsverwaltung und „Rettungskonkurs“ reichen, regelt also keine Lappalien (vgl. BMWi, Entwurf). Dass dies kein Einzelfall ist, sondern auch andere Ressorts „vertraglich vereinbarte Beratungsleistungen“ (BT-Drs. 16/12182, S. 17) für die Politikformulierung in Anspruch nehmen, macht den Vorgang politikwissenschaftlich interessant. Zwar zeugt eine umfangreiche Literatur über Beratungsgremien und -formen davon, dass es zur Gesetzgebungspraxis gehört, externen Sachverstand hinzuzuziehen. Die Gesetzesformulierung selbst gilt dann allerdings als hoheitliche Aufgabe, die Mitarbeitern in einem öffentlichen-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis vorbehalten ist (vgl. Voßkuhle 2005, S. 134; Mandelartz 2008, S. 265), also der Ministerialverwaltung des Bundes. Dass anstelle dessen eine Anwaltskanzlei eingeschaltet wird, ist insofern verblüffend, als die Gesetzeskodifikation gemeinhin zur ministeriellen Kernkompetenz zählt und bisher keine Anzeichen dafür vorliegen, dass die Bundesministerien damit allgemein überfordert sein könnten. Dies wirft die Frage nach dem Umfang und den Ursachen für die Externalisierung der Politikformulierung auf.

Grundsätzlich ist die Indienstnahme externer Beratung wenig bemerkenswert. Sie ist im Fall technisch-wissenschaftlicher Expertise funktional nachvollziehbar und normativ unbedenklich. Als beinahe verpflichtend lässt sich die in mehreren Urteilen des Bundesverfassungsgerichts enthaltene Forderung verstehen, der Gesetzgeber habe „die ihm zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen auszuschöpfen, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelungen so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können“ (zit. nach Calliess 2001, S. 215; s. auch Voßkuhle 2005, S. 126, Fn. 5). Daher besteht bei der Indienstnahme externer Helfer ein breiter Spielraum. Der Bundesrechnungshof nennt lediglich einen Passus aus der Bundeshaushaltsordnung (BRH 2006, S. 20), der zufolge externe Beratung „zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig“ (§ 6 BHO) sein muss. Das Grundgesetz ist bekanntermaßen ohnehin schweigsam, wenn es um den Gang der Regierungsgeschäfte geht. Was den geschilderten Fall – über die rituelle bzw. medial inszenierte Empörung hinaus – nun als problematisch erscheinen lässt, ist der Verdacht, die Regierung könne bereits die Auswahl politischer Handlungsalternativen auf „verfassungsrechtlich Unberufene“ (Meier 1985) delegieren. Damit würde die übliche Beruhigungsformel, das letzte Wort läge selbstverständlich beim Ministerium, nicht mehr greifen, da sich dieses Verfügungsrecht nur noch auf eine zuvor von Privaten vorgenommene Auswahl erstrecken kann. Schwerer noch wiegt, dass die selektive Beteiligung Privater einer gemeinwohlschädlichen Bevorzugung von Sonderinteressen Vorschub leisten könnte.² Dass Politiker dazu

2 Was im Fall Linklaters durch Hinweise auf mögliche Interessenkollisionen zusätzlich Nahrung erhielt (vgl. Neue Ruhr Zeitung v. 13.8.2009; Der Stern v. 13.8.2009).

auch aus eigener Kraft in der Lage sind, zählt an dieser Stelle nicht. Es geht um den leichtfertigen oder sogar gewollten Kontrollverzicht über einen der normativ wichtigsten Gegenstände, die das bundesdeutsche Verfassungsdenken zu bieten hat: das Gesetz. Denn das Gesetz ist das „Mittel, über welches sich sowohl Demokratie als auch Rechtsstaat verwirklichen“ (Grimm 2001, S. 498). An sein Zustandekommen sind daher besonders strenge Maßstäbe anzulegen. Insbesondere erlaubt das staatliche „Letztentscheidungsgebot“ weder eine Delegation noch einen Entscheidungsverzicht.

Dass die öffentliche Diskussion eher Nebenkriegsschauplätzen wie den Kosten externer Beratung (FAZ v. 12.8.2009), dem mutmaßlich wachsenden Einfluss global agierender Anwaltskanzleien (FTD v. 12.5.2009; Capital v. 7.9.2009) oder den verwandtschaftlichen Beziehungen des damaligen Wirtschaftsministers zu einem ihrer Partner (Spiegel Online v. 19.8.2009) zuneigt, tut der politischen Bedeutung keinen Abbruch. Denn neben gewichtigen demokratietheoretischen Erwägungen geht es um nichts Geringeres als die legislative Handlungsfähigkeit des Staates. Wenn man der Interpretation nicht folgen mag, dass es sich um eine zufällige Häufung von Einzelfällen handelt, die ebenso schnell in Vergessenheit geraten werden wie die unter der rot-grünen Koalition noch mit viel normativem Pathos beargwöhnte „Räterepublik“ (vgl. Sebaldt 2004; Papier 2007), dann hat die Externalisierung von Rechtsetzungsprozessen durchaus beunruhigende Implikationen. Zu den bereits bekannten Problemen staatlicher Handlungsfähigkeit (vgl. Scharpf 1991), die sich in Souveränitätsverlusten nach außen sowie der abnehmenden Fähigkeit zur Steuerung gesellschaftlicher und ökonomischer Prozesse nach innen äußern, könnte die Externalisierung auf eine bisher unbekannte technische Kompetenzschwäche des Regierungsapparates hindeuten, die die staatliche „Verfahrensherrschaft“ (Battis 2009a, S. 202) im Gesetzgebungsprozess bedroht. Dies rechtfertigt eine genauere Betrachtung. Dazu gilt es in einem ersten Schritt das Phänomen der Externalisierung definitorisch einzugrenzen, seine Größenordnung sowie die verschiedenen Erscheinungsformen empirisch genauer zu bestimmen. Im zweiten Schritt wird unter Heranziehung der verfügbaren Daten die relative Bedeutung externer Politikformulierungshilfe abzuschätzen versucht. Drittens schließlich wird nach den Faktoren gefragt, die die Auslagerung der Politikformulierung erklären können.

2. Externe Beteiligung am Gesetzgebungsprozess

Beginnen muss man zunächst mit der Feststellung, dass es hier nicht um die Gesetzgebung insgesamt geht, sondern nur um eine Phase, nämlich die Politikformulierung, der mindestens zwei Sequenzen vorangeschaltet sind: zum einen die Problemwahrnehmung, die einen Sachverhalt überhaupt erst zum Gegenstand des politischen Regelungsinteresses erhebt, zum anderen die – häufig schon mit anderen Ressorts abgestimmte (§§ 15 u. 19 Abs. 1 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO) – Entscheidung, einen Gesetz- bzw. Verordnungsgebungsprozess einzuleiten. Der Anstoß dazu geht nicht nur von einzelnen Bundesministerien aus, sondern auch von Bundestag und Bundesrat, dem Koalitionsausschuss, dem Kabinett oder dem Bundeskanzleramt (vgl. von Beyme 1997,

S. 176-187; Ismayr 2001, S. 239-292). Nicht selten stehen dahinter von gesellschaftlichen Akteuren artikulierte Forderungen, was so lange als unbedenklich bzw. legitim gilt, wie über Regelungsinhalte öffentlich diskutiert und gestritten werden kann. Auf dem Wege eines Gesetzes hin zu einem „kabinettsreifen“ Referentenentwurf erfolgen jedoch in einem öffentlichkeitsabgewandten Verfahren Weichenstellungen, die später auch auf parlamentarischer Ebene nur noch schwer rückgängig zu machen sind. Denn kabinettsreif bedeutet, dass nicht nur zwischen den beteiligten Ressorts, sondern auch mit den Ländern und – soweit möglich – mit den betroffenen „Fachkreisen“ Konsens hergestellt wurde, sodass jede Änderung die erzielte Kompromissbalance in Frage stellen würde. Da in dieser „arkanen“ Phase des politischen Prozesses von außen kaum erkennbar ist, wer welchen Einfluss auf die Regelungsinhalte erlangt, lässt sich eine besondere exekutive „Ingerenzpflicht“ begründen. Sie soll den Gesetzgebungsprozess von Verunreinigungen durch partikulare Interessenverfolgung schützen bzw. dessen Gemeinwohlorientierung sichern (vgl. auch Brohm 1972, S. 50). In eine ähnliche Richtung zielt das kürzlich vom Bundesrechnungshof betonte „Neutralitätsgebot“ (BRH 2008, S. 14-15), das immer dann in Frage steht, „wenn Interessenträger jenseits von allgemein zugänglichen und transparenten Verfahren der Interessenvertretung unmittelbaren und bevorzugten Zugang zu Entscheidungsverfahren und entscheidungsrelevanten Informationen“ (BRH 2008, S. 15) erlangen. Dies ist der normative Bewertungshintergrund, dem sich jede Form externer Beteiligung stellen muss.

2.1 Varianten externer Beteiligung

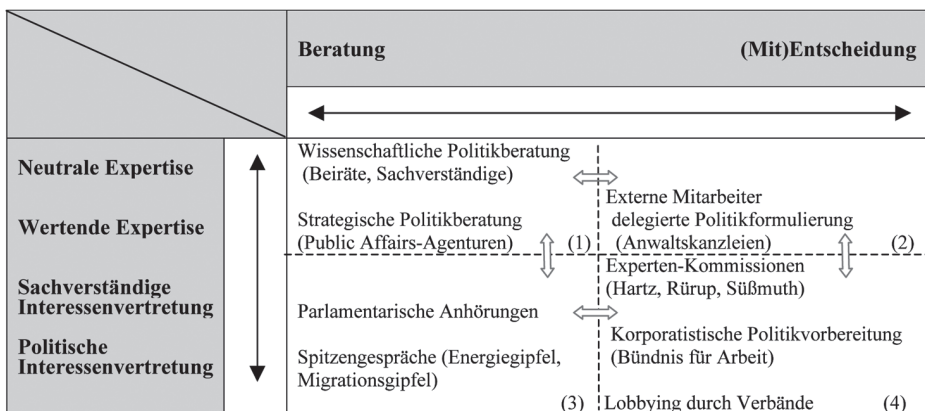
Die Externalisierung der Gesetzgebung ist nicht nur ein normatives, sondern auch ein empirisches Grauzonenphänomen. Sie ist zwischen neutraler Politikberatung und interessengefärbter Einflussnahme, zwischen medial inszenierter Experten-Inauguration und intransparenter Geheimniskrämerei, zwischen implizitem Entscheidungsverzicht und expliziter Delegation angesiedelt. Die nachfolgende Darstellung kann und muss nicht alle Schattierungen berücksichtigen, muss aber eine hinreichend operationalisierbare Eingrenzung vornehmen, um eine empirische Analyse anzuleiten. Das hier interessierende Phänomen der externen „Politikformulierungshilfe“ ist zwischen Beratung und Beteiligung angesiedelt und lässt sich in vier Erscheinungsformen unterteilen:

- Die erste und häufigste Variante ist die wissenschaftliche oder durch fachliche Expertise begründete *Politikberatung*, die entweder in Beiräten bzw. Sachverständigengremien institutionalisiert ist oder ad hoc durch Vergabe von Gutachten oder Beratungsaufträgen erfolgt.
- Zweitens sind alle Formen *kooperativer Rechtsetzung* etwa durch Kommissionen oder andere außerparlamentarische Gremien zu nennen, die zum Zweck der Politikvorbereitung oder Konsensbildung eingesetzt werden.
- Eine dritte Erscheinungsform bilden schließlich *externe Mitarbeiter*, die zeitweise von Verbänden oder Unternehmen an Ministerien ausgeliehen bzw. abgeordnet werden und möglicherweise auch an der Gesetzesformulierung beteiligt sind.

- Die vierte und eindeutigste Form der Externalisierung, die man allerdings auch als Unterform der allgemeinen Politikberatung begreifen könnte, ist die *Delegation der Gesetzesformulierung* auf nichtstaatliche Akteure, seien es Interessengruppen, Unternehmen oder auch Anwaltskanzleien.

Je nach Standpunkt des Betrachters unterliegen diese Formen der Externalisierung Bewertungen, in denen normative und funktionale Kriterien unterschiedliches Gewicht erhalten. Der sich daraus ergebende Streit über die Zulässigkeit bzw. Notwendigkeit kann hier nicht geklärt werden. Wohl aber kann durch die explizite Benennung der kritischen Dimensionen verdeutlicht werden, warum pro- und contra-Bewertungen gleichermaßen gerechtfertigt sein können. Hierfür sind zwei Merkmalsdimensionen von Bedeutung. Zum einen der Einfluss externer Beratung auf politische Inhalte. Voßkuhle hat hierzu eine als Kontinuum angelegte Unterscheidung zwischen entscheidungsunabhängiger Beratung, die hier weniger von Interesse ist, und entscheidungspräformierender sowie ersetzender Beratung vorgeschlagen (vgl. Voßkuhle 2005, S. 151-153). Das Problem dieser Kategorienbildung besteht darin, dass empirisch kaum nachzuweisen ist, wo die entscheidungsunabhängige Beratung aufhört und die entscheidungspräformierende oder -ersetzende Beratung beginnt. Damit gewinnt zum anderen die Neutralität von Sachverständigen bzw. ihrer Beratungsleistungen an Relevanz. Seit langem wird die Figur des Sachverständigen als Gegenstück zum Interessenvertreter begriffen (vgl. Leibholz 1964, S. 86-87; Brohm 1972, S. 40-41): „Der Sachverständige ist Gehilfe bei der Sachverhaltsermittlung, der Interessenvertreter bei der Sachverhaltensbewertung“ (Becker 2005, S. 102). Kombiniert man die beiden Dimensionen Beratung vs. Mitentscheidung sowie Expertise vs. Interessenvertretung, dann lassen sich idealtypisch vier Formen externer Beratung und Teilhabe am Gesetzgebungsprozess identifizieren (s. Abbildung 1).

Abbildung 1: Dimensionen externer Politikformulierungshilfen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Durchlässigkeit der Zellen – symbolisiert durch die gestrichelten „Zellwände“ – bedeutet, dass alle Beratungs- und Teilhabeformen entlang der beiden Dimensionen in andere Zellen migrieren können: Die wissenschaftliche Politikberatung kann zur Mitentscheidung (Zelle 2) oder auch zur Interessenvertretung (Zelle 3) mutieren. Ebenso ist vorstellbar, dass externe Mitarbeiter nicht mitentscheidend, sondern tatsächlich nur beratend wirken, also von Zelle 2 in Zelle 1 rücken. Trotz der Migrationsfähigkeit, die allen Formen externer Beteiligung und Beratung einen „moving target“-Charakter verleiht, können die für den vorliegenden Zusammenhang wichtigen Varianten in den Zellen eins und zwei lokalisiert werden.

Diese Auswahl lässt sich damit begründen, dass dort, wo von vornherein eine Mitentscheidung bzw. eine Interessenvertretung Externer vorgesehen ist, wie in parlamentarischen Anhörungen, Experten-Gremien oder korporatistischen Formen der Politikvorbereitung, nicht nur ein hohes Maß an Öffentlichkeit und Transparenz herrscht. Hinzu kommt, dass die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure explizites Programm kooperativer Rechtsetzung ist, da es Regierung und Ministerialverwaltung weniger um ergebnisoffene Wissensproduktion geht, sondern mehr um Einbeziehung gesellschaftlicher Interessen zum Zwecke der Konsensbildung. Ihre zeitweise Faszination verdankte diese Form der politischen Entscheidungsvorbereitung der Erwartung, sie würde immer dann eine „diskursive Konflikttransformation“ (Czada 2001, S. 152) ermöglichen, wenn der formale Gang der Entscheidungsfindung durch Veto-Spieler blockiert ist. Unabhängig von der Ernüchterung über die begrenzte Problemlösungsfähigkeit dieser Form der Politikvorbereitung entzündete sich aber auch deutliche Kritik. Die von Grimm vertretene Auffassung, die Ausbreitung gesetzestvorbereitender Verhandlungsgremien habe „tiefe Breschen in die verfassungsrechtlichen Rationalitätsvorkehrungen der Rechtserzeugung“ (Grimm 2001, S. 505) geschlagen, ist keine Einzelmeinung geblieben (vgl. Kirchhof 2004; Puhl 2005; Papier 2007). Im Gegensatz zur staatsrechtlich dominierten Debatte über eine Entparlamentarisierung werden in der Politikwissenschaft vor allem die Hartz- und Rürup-Kommissionen weniger als Entscheidungsverzicht oder gar Souveränitätsverlust, sondern als – zumindest teilweise gelungene – „Wiederherstellungsversuche der Suprematie der Politik“ (Trampusch 2009, S. 140; ähnlich Lamping 2006, S. 248; Heinze 2009, S. 20) gegenüber Verbänden, einschließlich der vor ihnen vereinnahmten Ministerien, interpretiert. Denn die Kommissionen der Ära Schröder waren meist mit klaren Arbeitsaufträgen und Fragekatalogen versehen, sodass ihre Funktion nicht darin bestand, „neue Ziele zu definieren, sondern vielmehr Wege [...] aufzuzeigen, um vorgegebene Ziele zu erreichen“ (Siefken 2006, S. 566). Die nachfolgende empirische Analyse kann sich daher auf drei Ausprägungen beschränken: erstens Sachverständige und Beiräte, die als konventionelle und wenig strittige Form der externen Politikformulierungshilfe gelten können, zweitens externe Mitarbeiter und drittens die Delegation der Gesetzesformulierung an private Auftragnehmer, die beide als unkonventionelle, weil strittige Varianten einzustufen sind.

3. Gesetzgebung auf Honorarbasis: Ausnahme oder Regel?

Bei dem Versuch, den Umfang externer Politikformulierungshilfen empirisch genauer zu bestimmen, kann auf drei Informationsquellen zurückgegriffen werden. Als erstes ist der Bundeshaushalt zu nennen, der in den Einzelplänen der Ressorts mehrere Titelgruppen enthält, in denen die jährlichen Ausgaben für Beratungsleistungen im weitesten Sinne ausgewiesen sind. Als zweite Quelle kann der „Bericht zum Einsatz externer Mitarbeiter in Ministerien und Bundesbehörden“ herangezogen werden, den die Bundesregierung aufgrund einer Verwaltungsvorschrift seit 2008 mindestens einmal im Jahr vorzulegen hat. Drittens schließlich liegen eine Reihe parlamentarischer Anfragen vor, die seit der Diskussion über die „Berater-Republik“ aus der zweiten Amtszeit der rot-grünen Koalition nähere Informationen über die externe Beratung der Bundesregierung zutage gefördert haben.

3.1 Sachverständige und Beiräte

Das Einholen von Sachverständigengutachten sowie die Konsultation von Fachbeiräten, die den Ministerien zugeordnet sind, gehören zu den ältesten und elementarsten Formen der Informationsbeschaffung in der Gesetzesvorbereitung (vgl. Loviscach 1968; Siefken 2007, S. 17-29; Butzer 2011). Während Sachverständige meist auf Ad-hoc-Basis mit der Erstellung von Gutachten beauftragt werden, verfügen Beiräte entweder über eine gesetzliche Rechtsgrundlage, in der Regel eine Verordnungsermächtigung für die Bundesregierung (z. B. § 7 Düngemittelgesetz, § 35a Allgemeines Eisenbahngesetz), werden qua Organisationsgewalt der Ressorts per Erlass eingerichtet oder aufgrund von Bundestagsentschlüssen (so z. B. der Gemeinsame Wissenschaftliche Beirat im Bundesministerium für Gesundheit). Auch wenn über Geschäftsstellen oder Sekretariate regelmäßig eine Anbindung an die zuständigen Ministerien besteht, stellen Beiräte eine externe Form der Beratung dar, da sich ihre Mitglieder überwiegend aus Personenkreisen rekrutieren, die formal in keinem arbeits- bzw. dienstrechtlichen oder sonstigen Abhängigkeitsverhältnis zum Ministerium stehen. Als Informationslieferanten, auch hier dominiert das Format des Gutachtens, mit einem privilegierten Zugang sowie Kenntnissen über interne Abläufe und politische Präferenzen kann ihnen eine grundsätzliche Bedeutung für die Politikformulierung nicht abgesprochen werden, und zwar unabhängig davon, ob es sich um wissenschaftliche, Fach- oder gemischte Beiräte handelt (vgl. dazu Siefken 2007, S. 56-57).

Die Literatur zeichnet gleichwohl ein – aus der Perspektive der Mitglieder – eher ernüchterndes Bild vom realen Einfluss auf Gesetzesinhalte. Aus dem wissenschaftlichen Beirat des Landwirtschaftsministeriums wird zwar berichtet, dass an manchen Sitzungen sogar Vertreter der Ministeriumsleitung teilnahmen, viele Vorschläge seien gleichwohl „ignoriert“ (Thoroe 2007, S. 115) worden. Wenn sich mittlerweile die Leitung des Hauses häufiger in Übereinstimmung mit dem Beirat befindet, dann weniger aufgrund seiner Überzeugungskraft oder Durchsetzungsfähigkeit, sondern weil die „praktische Agrarpolitik sich gewissermaßen den Sachzwängen gebeugt“ (Thoroe 2007, S. 118) habe. Eine historische Untersuchung über den Beirat des Bundesverkehrsministeriums kommt zu dem Schluss,

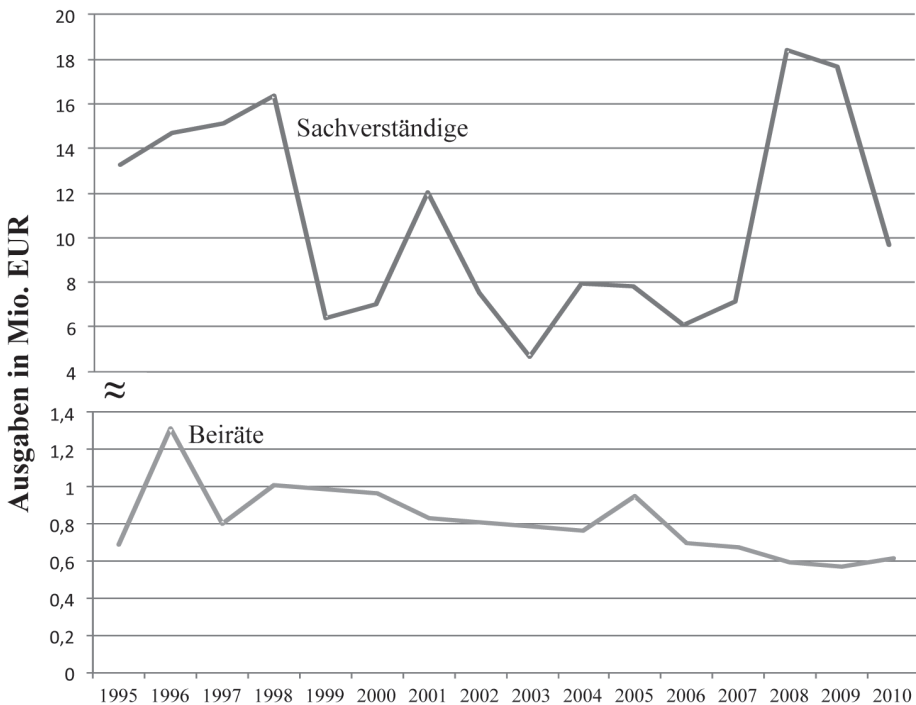
dass sich politische Einflusschancen eher selten und wenn, dann vor allem bei Themen ergeben, die nicht oder noch nicht zum Gegenstand politischer Kontrollversen geworden sind (vgl. Hascher 2006, S. 314). Angesichts der verbreiteten Bewertung, dass Beiräte regelmäßig „in relative[r] Distanz zum politischen Tagesgeschäft stehen“ (Weingart u. Lentsch 2008, S. 70), stellt sich die Frage, welche Bedeutung diese Beratungsform für den hier interessierenden Zusammenhang besitzt.

Aus der Literatur, die auch Erfahrungsberichte ehemaliger oder noch amtierender Beiratsmitglieder umfasst, lässt sich folgern, dass auf diesem Wege nur selten ein direkter Input in die Gesetzgebung stattfindet. Das schließt einen politischen Einfluss nicht aus, etwa die Frage, wie regelungsbedürftig einzelne Sachverhalte erscheinen, oder welche Steuerungsinstrumente zum Einsatz gelangen sollen. Aber im Grundsatz wird eher indirekt wirkendes Hintergrund- bzw. Interpretationswissen in den politischen Prozess eingespeist, das im Vorfeld der Politikformulierung zum Tragen kommt. Da es sich gleichwohl um eine ernstzunehmende Variante externer Politikformulierungshilfe handelt, wäre bereits Einiges gewonnen, wenn Aussagen über den Umfang, insbesondere im Verhältnis zu den unkonventionellen Formen der externen Politikformulierungshilfe, möglich wären. Über die Anzahl dieser Gremien kursieren aufgrund variierender Definitionen unterschiedliche Angaben (näheres dazu bei Siefken 2007, S. 19-29). Die Bundesregierung bezifferte 2005 die Anzahl von Beiräten und Sachverständigengremien mit 118 (vgl. Siefken 2007, S. 20). Erfasst werden damit aber nur die „wesentlichen Gremien im Bereich des Bundes“ (§ 9 Bundesgremienbesetzungsgesetz). Siefken schließt auf Basis unterschiedlicher Quellen, dass diese Beratungsform „ihren Zenit schon lange überschritten hat“ (Siefken 2007, S. 24), da der zahlenmäßige Höhepunkt mit 358 Beiräten aus dem Jahr 1977 stammt. Dies dürfte in manchem Politikfeld anders aussehen (vgl. hierzu die Hinweise bei v. Beyme 1997, S. 169), zumal die Anzahl der Beratungsgremien keine Aussagen über deren zu- oder abnehmenden Einfluss erlaubt.

Größere Aussagekraft könnte demgegenüber der Bundeshaushalt besitzen. Tatsächlich sind in den Einzelplänen der Ressorts die jährlichen Ausgaben für „Sachverständige“ (Titelgruppe 526 02) sowie für „Mitglieder von Fachbeiräten und ähnlichen Ausschüssen“ (Titelgruppe 526 03) ausgewiesen. Allerdings sind diese Daten nur beschränkt aussagekräftig. Die Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB) lassen es nämlich zu, dass einzelne sog. Festtitel, wie die oben genannten, in Kapitelgruppen zusammengefasst werden können, wenn eine „übergeordnete Zweckidentität vorliegt“ (HRB Ziff. 4.7). Das bedeutet, dass die Ausgaben unterschiedlichen Titelgruppen zuordenbar sind. Auf Anfrage teilte das zuständige Referat im Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit, dass die Angaben für Sachverständige und Beiräte „nicht das Ergebnis einer maschinellen Datenbankauswertung“ darstellen, „sondern einer ‚manuellen‘ Ressourcenanfrage“. Daher wäre es „reiner Zufall“ (BMF-Schreiben v. 8.10.2010), wenn die in den Titelgruppen aufgeführten Summen tatsächlich mit den Gesamtausgaben für Beiräte und Sachverständige übereinstimmen. Dass die Ressorts einzelne Haushaltspositionen höchst unterschiedlich zuordnen, wird durch den BRH bestätigt, der nicht weniger als 16 Festtitel auflistet, in denen, ohne dass dies durch Erläuterun-

gen oder Haushaltsvermerke³ kenntlich gemacht wäre, Personalausgaben verbucht werden (vgl. BRH 2008, S. 27). Welche Abweichungen dies zur Folge haben kann, verdeutlicht eine häufig verwendete Angabe (vgl. Siefken 2007, S. 59; Mandelartz 2008, S. 261), nach der die Bundesregierung zwischen 1999 und 2003 insgesamt 168,8 Mio. Euro für „Berater, Gutachten und Expertenkommissionen“ (BT-Drs. 15/2458, S. 4) aufgewendet hat. Legt man hingegen die Angaben der Bundeshaushaltspläne zugrunde, dann ergibt sich für den gleichen Zeitraum lediglich eine Summe von 42,047 Mio. Euro. (4,387 Mio. für Beiräte und 37,66 Mio. für Sachverständige). Denkbar ist, dass diese Diskrepanz u. a. daraus resultiert, dass entsprechende Ausgaben in der Titelgruppe „Forschung, Untersuchungen und Ähnliches“ (544 01) verbucht werden. Dies ist z. B. im Umweltministerium der Fall (Interview BMU).⁴ Betrachtet man trotz der eingeschränkten Datenqualität die jährlichen Gesamtausgaben, dann ergibt sich folgendes Bild.

Abbildung 2: Ausgaben des Bundes für Sachverständige und Beiräte 1995-2010



Quelle: Bundeshaushaltspläne 1995-2011, Titelgruppen 526 02 und 526 03.

- 3 Haushaltsvermerke können eine Zweckbindung oder auch eine Verwendungsbeschränkung für einzelne Titel beinhalten (vgl. Wiesner et al. 2008, 95-97). Sie sind in aller Regel parlamentarischen Ursprungs, d. h. durch den Haushaltsausschuss des Bundestages veranlasst.
- 4 Zwischen Herbst 2010 und Sommer 2011 wurden insgesamt sechs Interviews mit Mitarbeitern von Bundesministerien geführt (BMU, BMI (2), BMF, BMBF, BMVBS), in denen nach den drei Erscheinungsformen der externen Politikformulierungshilfe gefragt wurde.

Zunächst fällt auf, dass die 2010 auf 616.000 Euro gesunkenen Ausgaben für Beiräte sehr gering ausfallen. Der Ausschlag im Jahr 1996, in dem die Ausgaben bei rund 1,3 Mio. Euro lagen, ist auf das Bundesministerium des Innern (BMI) zurückzuführen, das in diesem Jahr allein 611.000 Euro aufwandte. Vermutlich spiegelt dies die Kosten für den Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ wider, der dem BMI zugeordnet war. Deutlich höhere Ausgaben sind demgegenüber für Sachverständige zu verzeichnen. Auch hier können die zwischen 1995 bis 1998 überdurchschnittlich hohen Ausgaben, ebenso wie der plötzliche Anstieg 2008, auf ein Ressort zurückgeführt werden, und zwar das BMF, das allein im Jahr 1998 14,2 Mio. Euro der insgesamt 16,3 Mio. Euro für Sachverständige aufwandte. Dieser Ausschlag ist ebenso wie der des Jahres 2008 auf Beratungsleistungen zurückzuführen, die dem BMF im Zusammenhang mit Bundesbeteiligungen, insbesondere den Treuhand-Nachfolgeeinrichtungen sowie Privatisierungsvorhaben bei Bahn und Post entstanden sind (Interview BMF 2011). Im Jahr 2009 war das BMWi mit 6,85 Mio. Euro maßgeblich an den Gesamtausgaben für Sachverständige beteiligt.⁵

3.2 Externe Mitarbeiter in der Bundesverwaltung

Dass Bundesministerien externe Personen befristet beschäftigen, um fehlende eigene Expertise oder Kapazitäten auch im Rahmen von Gesetzgebungsvorhaben zu kompensieren, ist eine seit langem geübte Praxis. Der allgemeine Teil des Sozialgesetzbuches sieht bspw. vor, dass Träger der Sozialversicherung „die für sie zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden insbesondere in Fragen der Rechtsetzung kurzzeitig personell unterstützen“ (§ 30 Abs. 3 SGB IV) können. Diese dienstrechtlich als „Abordnung“ zu qualifizierende Beschäftigung von Mitarbeitern aus bundesnahen oder öffentlich-rechtlichen Einrichtungen auf Zeit kann man als „unproblematisch“ bewerten, „da keine Externen im eigentlichen Sinne tätig werden“ (Battis 2009b, S. 3), jedenfalls solange man die Sozialversicherung als frei von Eigeninteressen wäht. Keine explizite, wohl aber eine implizite Ermächtigung stellt das „Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen“ vom 2. März 1974 (BGBl. I, S. 547) dar, das Externen „die gewissenhafte Erfüllung [ihrer] Obliegenheiten“ (§ 1 Abs. 1 Verpflichtungsgesetz) zur Auflage macht. Das Bundeswirtschaftsministerium praktiziert nach eigenen Angaben „seit mehr als 30 Jahren einen Personalaustausch mit Wirtschaftsunternehmen und Verbänden“ (BT-Drs. 16/3727, S. 2). Auf eine eingespielte Praxis deutet auch der in den Einzelplänen des Bundeshaushaltes enthaltene Titel, „Entgelte für Arbeitskräfte mit befristeten Verträgen, sonstige Beschäftigungsentgelte (auch für Auszubildende) sowie Aufwendungen für nebenberuflich und nebenamtlich Tätige“ (Titelgruppe 427 09) hin, für den 2010 je nach Ressort zwei bis drei Mio. Euro veranschlagt wurden. Das Personal der Bundesministerien kann demnach in drei große Gruppen unterteilt werden. Erstens die unbefristet tätigen

5 Im Einzelplan des BMWi (0901) wird für diese Ausgaben „zusätzlicher Bedarf im Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise“ geltend gemacht. Normalerweise werden für Sachverständige im BMWi zwischen 300.000 und 600.00 Euro in den Ressorthaushalt eingestellt.

Beamten und Tarifbeschäftigten, wobei die Zahl der Befristungen bei Letzteren zunimmt (vgl. BT-Drs. 15/4836 u. BT-Drs. 17/5012), zweitens Abordnungen aus dem eigenen Geschäftsbereich oder anderen öffentlichen Einrichtungen und drittens externe Personen, die befristet von privaten Arbeitgebern wie Unternehmen oder Verbänden ausgeliehen werden.

In jüngerer Zeit sorgte erstmalig eine Zeitungsmeldung aus dem Jahr 2003 für ein gewisses Interesse, der zufolge das Bundesfinanzministerium zeitweise Mitarbeiter des Bundesverbandes Investment und Asset Management, der Deutschen Börse AG und des Bundesverbandes deutscher Banken „ausgestattet mit Schreibisch, Computer und Telefon“ (FTD v. 12.10.2003) beschäftigt hatte, die von ihren Arbeitgebern weiterbezahlt wurden. Wenig beachtet blieb die Beteiligung der Anwaltskanzlei Nörr Stiefenhofer Lutz (heute: Nörr LLP) am „Gesetz zur Unternehmensintegrität und Modernisierung des Anfechtungsrechts“ von 2005, das in wesentlichen Teilen von einem „abgeordneten“ Mitarbeiter der Kanzlei formuliert worden war (vgl. Nowak u. Petersen 2005, S. 114). Erst die Debatte über die mutmaßlich überdimensionierte „Berater-Republik“ (so die ZEIT v. 5.2.2004) sorgte für größere mediale und parlamentarische Aufmerksamkeit. Dabei ging es zunächst um die Kosten für Gutachten, die von externen Sachverständigen, insbesondere Unternehmensberatern, im Auftrag der Bundesregierung und auch einiger Landesregierungen erstellt worden waren. In einem Bericht an den Haushaltsausschuss des Bundestages vom Sommer 2004 definierte der Bundesrechnungshof externe Beratung als „entgeltliche Leistung, die dem Ziel dient, im Hinblick auf konkrete Entscheidungssituationen des Auftraggebers praxisorientierte Handlungsempfehlungen zu entwickeln und zu bewerten“ (BRH 2006, S. 14). Diese Definition hebt noch auf die Beratungsleistung ab und lässt offen, ob die Leistungserstellung außerhalb eines Ministeriums erfolgt oder ob externe Mitarbeiter „in-house“ tätig werden. Während der BRH primär haushaltsrechtliche Fragen wie die Begründung für die Notwendigkeit externer Beratung oder die Einhaltung der Vergabeverordnung im Auge hatte, setzte sich im Bundestag und der medialen Öffentlichkeit ab 2006 eine andere Betrachtungsweise durch. Wesentlich ausgelöst durch die kritische Rezeption des noch von der Regierung Schröder initiierten Personalaustauschprogramms „Seitenwechsel“⁶ sowie mehreren Reportagen der ARD-Sendung Monitor, die Mutmaßungen über eine Art regierungsamtlich abgesegneter Kollaboration zwischen Unternehmen und Bundesministerien enthielt (in Buchform vgl. Otto u. Adamek 2007), stellten die Oppositionsparteien im Bundestag diverse Anfragen nach Art und Umfang der Tätigkeit externer, von Verbänden und Unternehmen entsandter und bezahlter Mitarbeiter (vgl. BT-Drs. 16/3550; BT-Drs. 16/5406; BT-Drs. 16/6239). Der Tenor der Debatte verschob sich damit von haushaltsrechtlichen Fragen hin zur Problematik eines „institutio-

6 Dieses 2004 im Rahmen der Initiative „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ verabschiedete Programm war als Teil der Personalentwicklung der Bundesverwaltung gedacht, um durch einen befristeten Austausch zwischen Mitarbeitern privater Unternehmen und der Bundesverwaltung jeweils „Einblicke in Prozesse und Strukturen der Gegenseite zu ermöglichen, um auf diese Weise das Verständnis für deren Belange und Interessen zu ermöglichen“ (Hertie School of Governance 2006, S. 7).

nalisierten Lobbyismus“ – so die Überschrift einer kleinen Anfrage der BT-Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 16/5203).

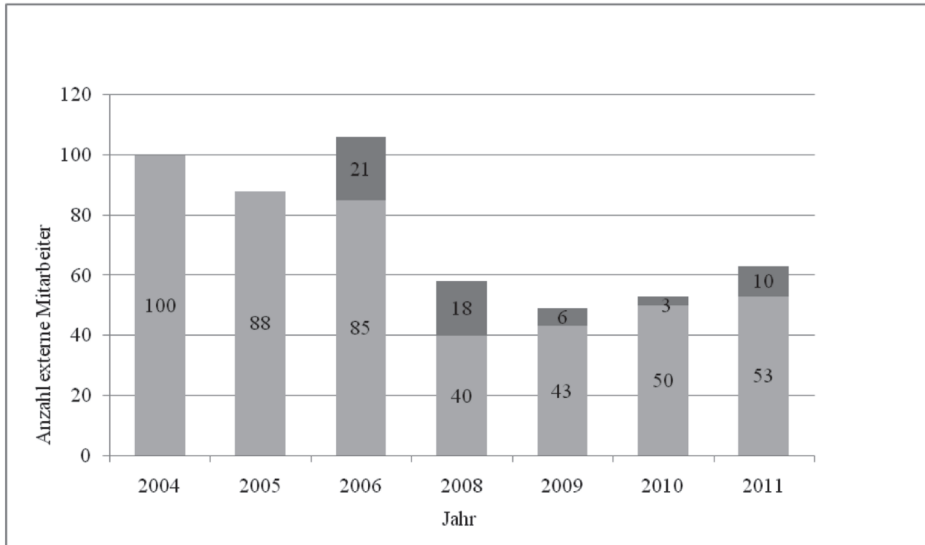
Bei dieser Ausprägung der Externalisierung müssen zwei Dimensionen unterschieden werden, und zwar einerseits die Definition externer Mitarbeiter und andererseits ihre Aufgaben innerhalb der Bundesministerien und damit ihr Einfluss auf Rechtsetzungsprozesse. Während in der politisch-medial geführten Debatte der Generalverdacht besteht, dass jeder Externe als Lobbyist im Dienste privater Sonderinteressen agiert, steht in der fachöffentlichen Diskussion das Problem der Zweckentfremdung von Haushaltsmitteln im Vordergrund. Der Bundestag ist aus Gründen der Haushaltsklarheit, darin in Übereinstimmung mit dem BRH, an einer engen Definition externer Mitarbeiter interessiert, wohingegen Bundesregierung bzw. Bundesministerien eine möglichst breite, die eigenen Spielräume schonende Definition präferieren. Letzteres kommt in der 2008 von der Großen Koalition verabschiedeten „Allgemeine[n] Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung“ zum Ausdruck. Dort wird als „externe Person“ definiert, „wer außerhalb des öffentlichen Dienstes in einem Arbeitsverhältnis steht und vorübergehend und unter Aufrechterhaltung seines bisherigen Arbeitsverhältnisses in der Bundesverwaltung tätig ist“ (Ziff. 1.2 AVV ExPers.). Dies schließt sowohl externe Mitarbeiter ein, die von der „entsendenden Stelle“ weiterbezahlt werden wie auch jene, die aus dem jeweiligen Ressorthaushalt finanziert werden. Alle abgeordneten und befristeten Arbeits- bzw. „Auftragsverhältnisse“ (Ziff. 1.3 AVV ExPers.) fallen hingegen nicht unter diese Regelung.⁷

Dass der BRH gleichzeitig kritisiert, dass externe Mitarbeiter „Analysen zu politischen Grundsatzfragen“ und „wesentliche Teile von Strategien für das Bundesministerium“ (BRH 2010, S. 166) erstellt haben, leitet über zur zweiten Dimension. Sowohl die Monitor-Berichte wie auch Befürchtungen der Bundesregierung, einzelne Ressorts könnten Externe mit der Erstellung von „Leitungsvorlagen“ (Interview BMI 2011) betraut haben, fanden in der eben erwähnten Verwaltungsvorschrift ihren Niederschlag. Darin wird der Einsatz Externer einerseits grundsätzlich für zulässig erklärt, „wenn die Verwaltung nicht über Fachwissen verfügt, das für die Erfüllung spezifischer Aufgaben notwendig ist“ (Ziff. 2.1 AVV ExPers.), andererseits werden verschiedene Tätigkeiten aufgelistet, von denen Externe ebenso „grundsätzlich“ ausgeschlossen sind, u. a. die „Formulierung von Gesetzesentwürfen und anderen Rechtsetzungsakten“ sowie „Leitungsfunktionen“ oder die „Vergabe öffentlicher Aufträge“ (Ziff. 2.5 AVV ExPers.). Ob sich die Arbeit Externer mit dieser Regelung tatsächlich auf „vorbereitende, begleitende und auswertende Maßnahmen“ (BRH 2010, S. 167) begrenzen lässt, muss aufgrund der Auslegungsfähigkeit derartiger Tätigkeitsbeschreibungen bezweifelt werden. Immerhin ist als bescheidene Vorstufe zu mehr Transparenz, einem we-

⁷ Dass die Bundesregierung mit der AVV die Definitionshoheit über den Personaleinsatz noch nicht erlangt hat, ist daran abzulesen, dass der BRH kürzlich unter der Überschrift „Externes Personal“ bemängelt, dass das Entwicklungshilfeministerium 2009 nicht weniger als 72 externe Mitarbeiter aus seinem nachgeordneten Bereich beschäftigt (BRH 2010, 166-168), also Abgeordnetes Personal, welches nicht unter die Definition der AVV fällt und damit auch in den Berichten an den Bundestag nicht erscheint.

sentlichen Problem in diesem Zusammenhang, auch eine regelmäßige Berichterstattung des BMI an den Haushalts- und den Innenausschuss des Bundestages vorgesehen (Ziff. 5 AVV ExPers.). Diese Berichte sind mittlerweile sieben Mal erschienen, so dass sich die Zahl externer Mitarbeiter, ihre Verweildauer, die Finanzierung und die „entsendende Stelle“ seit dem Jahr 2004 rekonstruieren lassen (s. Abbildung 3).

Abbildung 3: Externe Mitarbeiter in Bundesministerien 2004-2011



Anmerkungen: Für 2007 liegen keine Angaben vor, da der Prüfbericht des BRH nur den Zeitraum bis 31.12.2006 umfasst; vgl. BRH 2008, S. 17. Die dunkler gefärbten Säulentheile stehen für die Zahl der Mitarbeiter aus privaten Verbänden und Unternehmen. Für 2004 und 2005 liegen dazu keine Angaben vor.
Quelle: Bundesministerium des Innern 2008, 2009, 2010a, 2011; Bundesrechnungshof 2006, 2008.

Für das Jahr 2006 stellt der BRH fest, dass die Kosten in „mehr als 60% der Fälle“ (BRH 2008, S. 25) ganz oder teilweise von der entsendenden Stelle getragen wurden. Dieser Anteil ist bis zum Berichtszeitraum 2010 stabil geblieben. Dabei handelte es sich 2006 zu 33 Prozent um Träger der Sozialversicherung und zu 24 Prozent um „institutionell geförderte Zuwendungsempfänger des Bundes“. Auf öffentliche Unternehmen entfielen 21 Prozent, d. h. dass mehr als drei Viertel der Externen dem öffentlichen Sektor entstammten. Vertreter von privaten Verbänden und Einzelunternehmen kamen nur auf sechs bzw. 16 Prozent (vgl. BRH 2008, S. 23). Dies dürfte einer der Gründe für das abnehmende Interesse an dieser Thematik sein, denn schon im Berichtszeitraum zwischen 1.2. und 30.6.2009 kamen nur noch vier von 49 Externen aus der Privatwirtschaft (8,1 Prozent). Die Zahl der Verbandsvertreter sank sogar auf zwei (4 Prozent). 2010 waren es dann nur noch zwei Personen aus Unternehmen (4 Prozent) und ein Verbandsvertreter (2 Prozent). Von den zehn externen Personen im Jahr 2011 wurden zwei vom

Bundesverband der Deutschen Industrie, einer vom Naturschutzbund Deutschland und sieben vom Verband deutscher Ingenieure entliehen, was insgesamt nicht auf eine Aushöhlung staatlicher Selbstentscheidungskompetenz schließen lässt. Auch der Umfang erweist sich als relativ gering, wenn man die Anzahl Externer mit der Gesamtzahl der Mitarbeiter in den Bundesministerien vergleicht. 2009 betrug diese Relation 0,29 Prozent. Und selbst 2006, dem Jahr mit der größten Zahl externer Beschäftigter, lag diese mit 0,62 Prozent deutlich unter einem Prozent.⁸ Freilich gilt es dabei auch zu bedenken, dass weder über die Anzahl abgeordneter Mitarbeiter genaue Angaben vorliegen noch die rund 1.000 Leiharbeitskräfte erfasst sind, die in der Bundesverwaltung überwiegend als Kantinenmitarbeiter eingesetzt werden (vgl. BT-Drs. 17/736). Dies deutet darauf hin, dass sich die ehemals monolithische Beschäftigungsstruktur der Bundesverwaltung analog zum privaten Arbeitsmarkt zu entwickeln beginnt, wenn auch weniger rasch und weniger einschneidend.

3.3 „Echte“ Externalisierung

Die – gemessen am medialen Echo – wohl umstrittenste Form der Beteiligung Externer an der Politikformulierung ist die vollständige oder partielle Delegation der Formulierung von Gesetzen und Verordnungen an private Auftragnehmer (vgl. Battis 2009a; Krüper 2010). Eher als Verpflichtung, denn als positive Ermächtigung kann die bis 2007 im Sozialgesetzbuch enthaltene Beratungspflicht der Kassenverbände gegenüber den „zuständigen Behörden“ in „Fragen der Gesetzgebung und Verwaltung“ (§ 217 Abs. 4 SGB V [a. F.]) gesehen werden. Darüber hinaus ist die Delegation der Politikformulierung an Externe ebenso wenig geregelt wie die Hinzuziehung von Sachverständigen.⁹ Als wenig spektakulär kann die Indienstnahme von Hochschullehrern gelten, wobei es sich häufig um Juristen handelt, die mit der Ausarbeitung von Gesetzen bzw. Teilen davon beauftragt werden. Dies war etwa bei der großen Strafrechtsreform von 1966 der Fall (vgl. Schneider 1991, S. 67, Fn. 33). In den 1990er-Jahren wurden (Teil)Entwürfe des Umweltgesetzbuchs von BMU und Umweltbundesamt bei einer Hochschullehrergruppe in Auftrag gegeben und unter dem Label „Professorenentwürfe“ als „Etablierung des umweltrechtlichen Kooperationsprinzips“ (Becker 2005, S. 73) im Gesetzgebungsverfahren begrüßt. Das Echo auf diese – seinerzeit noch nicht als Gesetzgebungsoutsourcing in Verruf geratene – Externalisierung blieb deshalb gering, weil Hochschullehrern eher die Rolle des politisch neutralen Sachverständigen zugerechnet wird (vgl. Butzer 2011, S. 178). Als problematischer gilt demgegenüber die Beteiligung eigeninteressierter bzw. direkt betroffener Beratungsinstanzen, insbesondere wenn es sich um Verbände oder Unternehmen handelt.

8 Berechnet nach Daten aus BMF 1995, 2002; BT-Drs. 14/9821, S. 4; Angaben zu den Externen Personen: BRH 2008; BMI 2008, 2009, 2010a, 2011.

9 In der juristischen Literatur wird zwar die Auffassung vertreten, „dass mit zunehmender Gemeinschafts- und damit Gemeinwohlerheblichkeit die Zulässigkeit des Outsourcings abnimmt“ (Krüper 2010, S. 662), was aber lediglich eine normative Forderung darstellt, zu deren Durchsetzung keinerlei justiziable Normen vorhanden sind. So auch Kloepper (2011, S. 134).

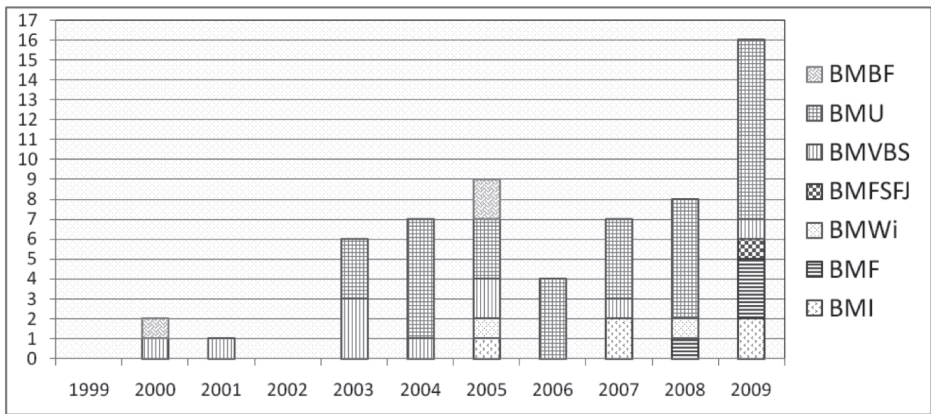
Dass auch von diesen privaten Akteuren Gesetzentwürfe teilweise oder komplett ausgearbeitet und dann als „Formulierungshilfe“ oder „Stellungnahme“ in den Gesetzgebungsprozess einfließen, ist verschiedentlich dokumentiert. Das älteste Beispiel ist das Landwirtschaftsgesetz von 1955, welches auf einem nur unwesentlich geänderten Entwurf des Deutschen Bauernverbandes basierte (vgl. Ullmann 1988, S. 254). Kaum ein größerer Verband verzichtet heute noch auf den Versuch, mit eigenen Formulierungsvorschlägen zu Gesetzgebungsverfahren aufzuwarten (vgl. DIE ZEIT v. 30.10.2003), freilich mit unterschiedlichem Erfolg (vgl. z. B. Smeddinck 2002, S. 124). Jüngstes Beispiel einer gelungenen Einwirkung ist der Entwurf des *Gesetzes zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes in der gesetzlichen Krankenversicherung* (BT-Drs. 17/2413), in dem sich Formulierungen über die Nutzenbewertung von Arzneimitteln wiederfinden, die große Textnähe zu einem Gutachten aufweisen, welches der Verband der forschenden Arzneimittelhersteller in Auftrag gegeben hatte (Spiegel v. 27.9.2010). Bei diesen Versuchen organisierter Interessen, auf Gesetzesinhalte einzuwirken, handelt es sich nicht um delegierte Auftragsarbeiten, sondern um mehr oder minder willkommene Einflussversuche, die entweder der politischen Linie des Ressorts entsprechen oder aber sich in Konkurrenz zu gegenläufigen Interessen durchsetzen müssen.

Dies ist der entscheidende Unterschied zur Delegation bzw. dem „outsourcing“ der Politikformulierung auf externe Auftragnehmer, seien sie auf Honorarbasis oder „pro bono“¹⁰ tätig. Sie ist nicht Bestandteil des routinemäßig betriebenen Lobbying von Interessengruppen in politischen Entscheidungsprozessen, sondern ein exekutiver Delegationsakt, bei dem Private mit Unterstützungsleistungen zur Politikformulierung beauftragt werden. Dies gilt auch für die Hinzuziehung von Sachverständigen, die allerdings nicht per se als eigeninteressierte Größe beargwöhnt werden. Anders sieht dies im Fall kommerzieller Auftragnehmer aus. Während Unternehmensberatungen aufgrund der Kosten und einer mutmaßlich ideologischen Schlagseite der Beratungsleistungen in der Kritik stehen (vgl. Raffel 2008), werden gegen Anwaltskanzleien Interessenkonflikte geltend gemacht, die daher rühren, dass auch Mandanten vertreten werden, die von den entsprechenden Regelungen betroffen sein könnten. Daher könne allenfalls die Vertretung von „Teilwohlinteressen“ (Klöpfer 2011, S. 131, ähnlich Butzer 2011, S. 182; anders Filges 2010, S. 242) erwartet werden. Grundsätzlich wirft die Delegation der Gesetzformulierung an Externe das Problem auf, dass alternative Lösungen aufgrund des „Ankereffektes“ (Krüper 2010, S. 655) einmal vorselektierter Vorschläge nur noch schwer Berücksichtigung finden. Die Beschwichtigungsversuche der Bundesregierung, es handele sich lediglich um „Zuarbeit“ oder „Arbeitsgrundlagen“ (Süddeutsche Zeitung v. 7.8.2009), die durch das Ministerium eine eingehende und vor allem abschließende Überarbeitung erfahren, vermochten daher die Zweifel an der Durchschlagskraft einmal vorformulierter Gesetzesvorschläge nicht zu entkräften.

10 So eine unter Anwaltskanzleien übliche Praxis (vgl. DIE ZEIT v. 6.10.2005). Dabei wird sicher darauf spekuliert, das auf diese Weise erworbene Insiderwissen gegenüber privaten Mandanten als besonderen Kompetenzvorsprung darstellen zu können.

Dass sich Anwaltskanzleien oder fachlich spezialisierte Unternehmen neben den klassischen Sachverständigen in der Gesetzesformulierung etablieren konnten, ist öffentlich erstmals im Jahr 2005 thematisiert worden. Interessanterweise war es die SPD-Bundestagsfraktion, die u. a. die Kanzlei Hogan & Hartson Raue (heute: Raue LLP) mit der Erarbeitung des Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften (BGBl. I S. 2676) beauftragt hatte, das noch kurz vor dem Ende der rot-grünen Koalition verabschiedet wurde (vgl. dazu ausführlich Sack 2009, S. 195-206). Den von der SPD-Arbeitsgruppe hinzugezogenen Externen war die Rolle zugeordnet, „eine Konkurrenzposition zur Wissensproduktion in der Ministerialbürokratie zu schaffen“ (Sack 2009, S. 220), sodass dieser Vorgang wie ein Akt parlamentarischer Selbstbehauptung gegenüber einem übermächtigen Regierungsapparat wirkt. Er blieb die Ausnahme, und aufgrund seiner eher anti-ministeriellen Stoßrichtung kann darin auch kein Präzedenzfall für das Delegationsverhalten der Bundesministerien gesehen werden. Der Grund dafür, weshalb trotz weiterer bekannt gewordener Fälle der Auslagerung (z. B. FTD v. 12.5.2009) erst der eingangs erwähnte Vorgang für größeres Aufsehen sorgte, war die Eindeutigkeit, mit der sich die externe Herkunft des Gesetzesentwurfs identifizieren ließ. Sie veranlasste die Bundestagsfraktion DIE LINKE zu einer kleinen Anfrage, die die bislang umfangreichsten Informationen zur „echten“ Externalisierung der Politikformulierung liefert.

Abbildung 4: Externalisierte Gesetz- und Verordnungsentwürfe 1999-2009



Quelle: Bundestags-Drucksache 16/14133, S. 6.

Demnach haben zwischen 1990 und 2009 Externe an 63 Gesetzes- und Verordnungsentwürfen „mitgewirkt“ (BT-Drs. 16/14133, S. 2), wobei nur verkündete Gesetze und Verordnungen erfasst wurden. Vor 1999 wird nur ein Fall aus dem Jahr 1991 aufgelistet. Bemerkenswert an diesen Angaben ist erstens der Umstand, dass nur sieben der 14 Ressorts betroffen sind und zweitens, dass wiederum nur zwei, nämlich das BMU mit 36 und das Bundesverkehrsministerium mit zehn Fällen fast drei Viertel abdecken. Deutlich dahinter folgen das BMI mit fünf, das

BMF mit vier und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) mit drei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen, für die Externe hinzugezogen wurden. Da die Antwort der Bundesregierung auch Angaben zu Themen und Kosten der externen Politikformulierungshilfe enthält, lassen sich einige Rückschlüsse auf die politische Bedeutung der Gesetzesmaterien ziehen (vgl. BT-Drs. 16/12182, S. 19-20 u. BT-Drs. 16/14133). Im Fall des BMU waren es vor allem Rechtsetzungsvorhaben im Bereich erneuerbare Energien, Emissionshandel und Umweltgesetzbuch. Bei drei dem Verkehrsministerium zurechenbaren Vorhaben ging es um eine autobahnmautrechtliche Verordnung, einen Vertrag zwischen Dänemark und der Bundesrepublik über die Fehmarnbelt-Querung sowie ein Gesetz zur Neuorganisation der Eisenbahnen des Bundes. Während die Umweltgesetze den Eindruck eher technischer Folge- bzw. Novellierungsgesetzgebung von geringer bis mittlerer politischer Bedeutung vermitteln, besaß das mit der Bahnprivatisierung befasste Vorhaben des Verkehrsministeriums hohe politische Priorität. Dies lässt sich auch für die im Kontext der Finanzmarktstabilisierung angesiedelten Vorhaben des BMF sagen.

4. Ursachen der Externalisierung

Der Definition in Abschnitt 2.1 folgend gilt es nunmehr die beiden unkonventionellen Formen externer Politikformulierungshilfe auf ihre möglichen Ursachen hin zu untersuchen, wobei zu betonen ist, dass sich die Erklärungsversuche nicht aus dem Umfang der Externalisierung rechtfertigen. Denn sowohl gemessen am Gesetzgebungsooutput wie auch im Verhältnis zum Personalbestand der Ministerialverwaltung kann die empirisch nachweisbare Inanspruchnahme externer Politikformulierungshilfe nicht nur bei den externen Mitarbeitern, sondern auch hinsichtlich der delegierten Fälle als gering gelten. Berechnet man das prozentuale Verhältnis der externalisierten Gesetzes- und Verordnungsentwürfe zur Gesamtzahl der verabschiedeten Gesetze und Verordnungen der drei Wahlperioden 1998-2009 (Statistisches Bundesamt 2010, S. 110), so gelangt nur das BMU mit 13 Prozent auf eine nennenswerte Größenordnung. Beim BMBF sind es 2,9 Prozent, beim BMI 1,7 Prozent, beim BMVBS nur noch 0,9 Prozent und beim BMF gar nur 0,7 Prozent. Dies allein ist aber nicht die geeignete Messlatte, um dem Phänomen gerecht zu werden. Eine auf Ursachen ausgerichtete Analyse rechtfertigt sich aus zumindest drei weiteren Gründen. Erstens ist erklärungsbedürftig, warum sich die Bundesregierung *überhaupt* externer Mitarbeiter bedient und Formulierungshilfen bei Privaten in Auftrag gibt. Denn dass der Regierungsapparat dazu nicht ausreichend ausgestattet sein könnte, ist bisher keine verbreitete Zustandsbeschreibung. Zweitens betrifft ein Teil der Externalisierung keineswegs Nebensächlichkeiten, sondern politische relevante Vorhaben. Dies wiederum führt drittens zu der Frage, ob und inwieweit bestimmte Klientelgruppen tatsächlich einen unsichtbaren Vorteil erlangen, sei dies nun gewünscht oder unbeabsichtigt. Aufgrund der unsicheren Datenlage werden Beiräte und Sachverständige nachfolgend nicht weiter berücksichtigt.

Bei den beiden verbleibenden Ausprägungen lassen sich aus der Literatur grundsätzlich zwei Erklärungshypothesen ableiten. Nach dem Abebben des New-

Public-Management-Diskurses, der bei Praktikern und Reformprotagonisten zu- meist als Begründung für Personalabbau fungierte, wird mittlerweile wieder auf Engpässe in der Personal- und Ressourcenausstattung der Bundesministerien ver- wiesen. Dies könnte die Externalisierung insbesondere dann antreiben, wenn für spezielle Rechtsetzungsvorhaben entweder zu wenig oder nicht genügend ein- schlägig qualifiziertes Personal vorhanden ist (vgl. Derlien 2003, S. 405; Goetz 2007, S. 181; BRH 2008). Einen zweiten Erklärungsansatz bietet die in verschie- denen Varianten diskutierte Politisierung der Verwaltung (Derlien 2003, S. 410; Schröter 2004; Schwanke u. Ebinger 2006). Entgegen landläufiger Annahmen ha- ben neuere Befragungsergebnisse zutage gefördert, dass die Parteimitgliedschaft bei Mitarbeitern der Bundesministerien seit Mitte der 1990er-Jahre stagniert bzw. sogar abnimmt (vgl. Ebinger u. Jochheim 2009, S. 334-335). Auch wenn sich dies teilweise als Resultat eines strategisch motivierten Antwortverhaltens der Befrag- ten interpretieren lässt (so die Überlegung bei Ebinger u. Jochheim 2009, S. 334), also die rückläufige Parteibindung tatsächlich geringer ausfällt, könnte die Exter- nalisierung eine Reaktion auf die sinkende Loyalitätserwartung der politischen Leitung gegenüber dem eigenen Haus darstellen.

4.1 Ressourcenausstattung der Ministerialverwaltung

Dass nicht nur der Deutsche Beamtenbund die unzureichende Personalausstat- tung als wesentliche Ursache der Externalisierung identifiziert (DBB-Magazin 9/2009, S.7), sondern auch der BRH, kann nicht verwundern. Der BRH verweist zur Begründung auf die seit 1993 im Bund geltenden linearen Personalkürzungen (vgl. auch Behörden-Spiegel 2011). Dies habe vor allem bei termingebundenen Rechtsetzungsverfahren eine regelrechte „Notlage“ (BRH 2008, S. 7) ausgelöst. Interessanterweise verweisen die befragten Ministerien mehrheitlich aber nicht auf temporären oder dauerhaften Personalmangel. Diese Gründe werden von et- was über 30 Prozent bzw. rund fünf Prozent der Ministerien angeführt. Mehr als 60 Prozent geben hingegen den „allgemeinen Wunsch nach know how-Transfer“ (BRH 2008, S. 17) als Grund für die Beschäftigung externer Personen an. Dies deutet darauf hin, dass weniger der mangelnde Umfang der Personalausstattung, sondern vielmehr die nicht bedarfsgerechte bzw. fehlende Qualifikation Druck zur Externalisierung erzeugt.¹¹

11 Auch das BMWi macht im eingangs erwähnten Fall geltend, es habe „sich durch eine Rechtsan- waltskanzlei beraten lassen, weil auf der zum damaligen Zeitpunkt im Einzelnen nicht absehbaren Entwicklung der Finanzkrise [...] dringender Handlungsbedarf bestand und für die komplexen, vielfältigen rechtlichen Fragestellungen innerhalb des BMWi [...] kurzfristig keine ausreichenden personellen Ressourcen mit praktischen Kenntnissen und Erfahrungen bei der Sanierung von Ban- ken zur Verfügung standen“ (BT-Drs. 16/13983, S. 2). Tatsächlich waren BMWi und BMJ vom Bundeskabinett beauftragt worden, gemeinsam einen Gesetzentwurf zur Bankenrestrukturierung vorzulegen, konnten sich inhaltlich jedoch nicht einigen (vgl. Spiegel Online v. 12.8.2009). Die Indienstnahme einer Rechtsanwaltskanzlei verdankte sich dem daraufhin einsetzenden Wettren- nen zwischen einem CSU-geführten und einem SPD-geführten Ressort um die entscheidungsprä- formierende Gesetzesvorlage. Auf die Frage, ob es sich dabei um den „Alleingang eines unzustän- digen Ministeriums“ handele, lautete die Antwort, dass es dazu „innerhalb der Bundesregierung keine einheitliche Auffassung“ (BT-Drs. 16/14022, S. 3) gäbe.

Betrachtet man die Themen der externalisierten Gesetzes- und Verordnungsentwürfe (vgl. BT-Drs. 16/14133, S. 8-9), dann verstärkt sich der Eindruck, dass vor allem ressortspezifische Qualifikationsengpässe eine Rolle spielen, die durch Zeitnot, insbesondere in Krisensituationen, nochmals verschärft werden (vgl. auch Handke 2011, S. 670-671). Bei den vier dem BMF zurechenbaren Gesetzentwürfen, die aus der Feder großer Anwaltskanzleien stammten, handelt es sämtlich um Finanzmarktgesetze, die binnen kürzester Frist formuliert und verabschiedet werden mussten. Das BMI hingegen hat die Gesetzesformulierung in vier Fällen an Externe delegiert, die mit der Datensicherheit im Internet, dem Online-Zugang oder dem elektronischen Identitätsnachweis galten, also technologielastrischen Themen, die in diesem stark juristisch geprägten Ressort (noch) kaum abgedeckt werden (Interview BMI 2010). Eine Ausnahme vom Qualifikationsargument bildet das BMU, welches bei der Zahl externalisierter Gesetzes- und Verordnungsentwürfe die Spitzenposition einnimmt. In diesem Ressort wird geltend gemacht, dass die massive Inanspruchnahme Externer auf einem Geburtsfehler des Hauses beruhe. Zwar seien während der Errichtung im Jahr 1986 viele Kompetenzen von anderen Ministerien abgetreten worden, ohne aber das entsprechende Personal mit zu transferieren, sodass das BMU von Anfang an unterausgestattet war und dies mit immer neuen Varianten befristeter Beschäftigungsverhältnisse auszugleichen versucht (Interview BMU). Dass diese Interpretation nicht nur ressorttypische Eigeninteressen transportiert, zeigt die vom BRH gerügte Vollzeitbeschäftigung von Mitarbeitern auf Werkvertragsbasis, die zu einem erheblichen Teil auf die Unterabteilung „Erneuerbare Energien“ entfällt, die 2003 aus dem Wirtschaftsministerium in das BMU verlagert worden war, allerdings nur mit zwei Planstellen versehen (Süddeutsche Zeitung v. 17.9.2009). Heute umfasst diese Unterabteilung fünf Referate mit 60 Mitarbeitern, die zumeist aus anderen Abteilungen abgezogen wurden, ohne dass es ein entsprechendes Wachstum des BMU insgesamt gegeben hätte.

Schließlich gilt es auf eine weitere Facette der Personalqualifikation hinzuweisen. Nur zwei Monate vor dem Inkrafttreten der AVV ExPers., die die Formulierung von Gesetzen und Verordnungen allein durch Externe verbietet, hatte ein Sprecher der Bundesregierung die Frage nach einer Beteiligung an der Gesetzesformulierung noch folgendermaßen beantwortet: „Diese externen Mitarbeiter arbeiten selbstverständlich an Formulierungen mit. Dafür holt man sie gerade, damit die entsprechenden Beschlüsse ausgefeilt, ausgereift und praxistauglich sind“ (Bundesregierung 2008, S. 5). Fast wortgleich beschrieb ein Vertreter des BMF die Situation in seinem Hause (vgl. Bundesregierung 2008, S. 4). Das Stichwort „praxistauglich“ spielt bei der Außenlegitimation Externer eine wichtige Rolle. Sie wird als „ein Stück präventive politische Kultur“ offensiv verteidigt. Dadurch entstünde „keine Gefährdung von Demokratie, sondern damit beweist Demokratie, dass sie Regelungen trifft, die dem Alltag entsprechen und die praxistauglich sind“ (Bundesregierung 2008, S. 3). Sieht man einmal von der Legitimationsrhetorik in diesen Aussagen ab, dann erscheint durchaus plausibel, dass das Wissen um die praktischen Wirkungen einer geplanten Regelung oftmals tatsächlich nur

durch Externe mobilisierbar ist.¹² Als Beitrag zur „Optimierung der Gesetzgebungsarbeit im Bereich des Sozial- und Arbeitsrechts“ (BT-Drs. 15/4228, S. 23) wurde auch die oben bereits erwähnte Regelung begründet, der die Träger der Sozialversicherung zur personellen Unterstützung der obersten Bundes- und Landesbehörden ermächtigt. Offensichtlich erzeugt das bestehende ministerielle Personalprofil also einen funktionalen Druck zur Externalisierung, wobei die Eigenheiten der Ressorts der Generalisierbarkeit dieser Aussage Grenzen setzen.

In der medialen und parlamentarischen Diskussion über die Externalisierung der Politikformulierung wird beinahe automatisch eine inhaltliche Einflussnahme bzw. ein Kontrollverlust unterstellt. Der Bundesrechnungshof sieht immerhin noch „ein erhöhtes Risikopotential“ (BRH 2008, S. 35). An dieser Wahrnehmung ist die Bundesregierung womöglich nicht ganz unschuldig, da der parlamentarische Staatssekretär im BMI Altmeier während einer Fragestunde des Bundestages auf eine schriftliche Anfrage eine Liste über 17 Fälle „vertraglich vereinbarte[r] Beratungsleistungen“ vorlegte, in der von „Entwurf eines Gesetzes“ oder schlicht „Gesetz“ (BT-Drs. 16/12182, S. 19) die Rede ist. Im Anschluss an den Linklaters-Fall ist die Bundesregierung auf deutlich vorsichtigeren Formulierungen bedacht. Die Aufgaben externer Mitarbeiter werden nunmehr mit „juristische und fachliche Unterstützung“, „ergänzende Beratung“, „rechtliche Begleitung“ oder „Erarbeitung von Vorschlägen“ (BT-Drs. 16/14133, S. 9) umschrieben. Auch im Evaluationsbericht zur AVV wird betont, dass externen Personen „keine Aufgaben zur abschließenden Erledigung zugewiesen“ (BMI 2010b, S. 8; ähnlich BRH 2008, S. 23) wurden. Vordergründig steht dies im Widerspruch zu den Aussagen während der erwähnten Pressekonferenz, jedenfalls wenn man die Mitwirkung an Formulierungen gleichsetzt mit Entscheidungsteilhabe. Auch wenn ohne empirische Einzelfallanalysen keine endgültige Gewissheit darüber geschaffen werden kann, ob externe Mitarbeiter innerhalb eines Ministeriums tatsächlich in entscheidungspräformierender Weise an Gesetzes- oder Verordnungsentwürfen mitwirken oder aber nur Zuarbeiten leisten, die der „entscheidenden Stelle“ keine Vorteile verschaffen, sprechen zwei Überlegungen dagegen, externe Beteiligung unbesehen mit unkontrollierter Einflussnahme gleichzusetzen. Zum einen handelt es sich durchgängig um Einzelpersonen und nicht um große Abordnungen, die in der Lage wären, die kollektiven Denk- und Arbeitsprozesse eines Ressorts während der Gesetzesvorbereitung zu dominieren. Zum anderen spricht die ministerielle Arbeitsweise, die von vielfältigen Beteiligungs-, Mitzeichnungs- und Kenntnisnahmepflichten geprägt ist (vgl. z. B. §§ 15, 19, 24 GGO), dagegen, dass Regelungsinhalte entgegen der „Linie des Hauses“ ungeprüft in einen Rechtssetzungsprozess einfließen können (ähnlich Filges 2010, S. 242).

12 Während der Presskonferenz wurden als Beispiele Fragen des Beitragseinzugs in der GKV, der Verteilungswirkungen des Gesundheitsfonds oder „Regelungen zur Finanzmarktgesetzgebung“ (vgl. Bundesregierung 2008, S. 3) genannt.

4.2 Externalisierung als politisches Produkt

Aus einer verfassungsrechtlich-formalen Sicht ließe sich argumentieren, dass der Gesetzgeber „nichts als das Gesetz“ (Waldhoff 2007) schulde, d. h. dass an dessen Zustandekommen keine Anforderungen gestellt werden können, die über das (sporadische) Regelungsgefüge hinausreichen. In der Öffentlichkeit, den Medien und auch im Parlament wird dies bekanntlich anders gesehen. Hier werden nicht nur Transparenz, sondern auch klare – bzw. überhaupt – Verfahrensregeln eingefordert. Tatsächlich enthalten weder die Geschäftsordnung der Bundesregierung noch die GGO Vorgaben über den Einsatz externer Berater. Das war nicht immer so. In der bis zum Jahr 2000 gültigen Fassung der GGO war die „Heranziehung von Sachverständigen“ noch präzise geregelt. Externe bzw. „freiberufliche Sachverständige“ sollten nur dann zum Einsatz gelangen, wenn „nach strengem Maßstabe anzuerkennen ist, dass Arbeiten von verwaltungseigenen Kräften nicht geleistet werden können“ (§ 61 Abs. 1 GGO [a. F.]). Ihre Aufgabe war „durch den Abteilungsleiter eindeutig festzulegen“ (§ 61 Abs. 1 GGO [a. F.]), Sachverständige waren „sorgfältig auszuwählen“ und die „völlige Unabhängigkeit gegenüber den von den Entscheidungen berührten Kreisen (§ 61 Abs. 2 GGO [a. F.]) war sicherzustellen. Der Distanzierungscharakter dieser Vorschriften wird besonders im Vergleich zu den Beteiligungsregeln für Interessengruppen augenfällig (vgl. Loewenberg 1969, S. 343). Hier heißt es überaus sparsam: „Fachkreisen und Verbänden“ sind Gesetzentwürfe „möglichst frühzeitig zuzuleiten“ (§ 47 Abs. 1 i. V. m. § 47 Abs. 3 GGO). Diese distanzierte Haltung gegenüber Sachverständigen (vgl. Friedrich 1970, S. 312-341) wurde zu einer Zeit formuliert, in der das Juristenmonopol in der Ministerialverwaltung noch dem Wortsinne entsprach. Mit dem Vordringen ökonomischer, natur- oder ingenieurwissenschaftlicher Qualifikationen sind naturgemäß die Berührungsgänge gegenüber externen Vertretern des gleichen Fachs gesunken. Vorschriften für den Umgang mit Sachverständigen, die im Bewusstsein der Ministerialverwaltung nur noch Ergänzungswissen zur eigenen Fachkompetenz liefern, mussten so als antiquiert erscheinen. Dies dürfte die Hürden für die Inanspruchnahme externer Beratung gesenkt haben. Auch die Einschätzung, das Seitenwechselprogramm des BMI wäre „vielfach als Signal verstanden [worden], ein Einsatz Externer sei generell erwünscht“ (BRH 2008, S. 6), besitzt hohe Plausibilität. Dass die Inanspruchnahme externer Politikformulierungshilfe auf diese Weise „hoffähig“ geworden ist, bildet allerdings nur eine notwendige und noch keine hinreichende Erklärung.

Hier kommt nun die bereits angesprochene Politisierung ins Spiel. Dass allein der Rückgang parteipolitischer Bindungen die Steuerungsfähigkeit der Leitung beeinträchtigt, ist solange kein starkes Argument, wie die funktionale Politisierung, also ein politiknäheres Rollenverständnis des Personals (vgl. Schwanke u. Ebinger 2006, S. 242-246), als äquivalente Loyalitätsreserve zur Verfügung steht. Aber auch hier ist ein bemerkenswerter Wandel zu beobachten. In drei Folgerhebungen zur Aberbach/Putnam-Studie aus den 1970er-Jahren wurde u. a. danach gefragt, ob Ministeriumsmitarbeiter nach einem Regierungswechsel die bisherige Ressortpolitik entgegen dem neuen Regierungsprogramm weiter unterstützen

dürfe. Fast ein Drittel der Befragten¹³ sehen mittlerweile als zulässig an, was vor rund zwei Jahrzehnten noch beinahe ein Tabu war, nämlich gegen die Policy-Präferenzen der Ressortleitung zu handeln (vgl. Derlien u. Mayntz 1988, S. 26; Schwanke u. Ebinger 2006, S. 244-245; Ebinger u. Jochheim 2009, S. 338). Dabei bleibt zwar offen, ob die alte Ressortpolitik per Widerspruch vertreten wird oder nur advokatorisch, d. h. als Versuch, die Leitung von einer anderen Lösung zu überzeugen. Aber es erscheint naheliegend, dass die politische Leitung mithilfe der Externalisierung den Versuch unternehmen könnte, Widerstände im eigenen Hause zu umgehen oder bei Externen eine „unverstellte Sicht“ (Mandelartz 2008, S. 265) der Dinge einzuholen, die der eigenen Verwaltung insbesondere nach Regierungswechseln nicht zugetraut wird (vgl. Siefken 2007, S. 305).

In diesen Zusammenhang gehört auch der Trend zur Stärkung der Leitung (vgl. Derlien u. Müller 1985; Goetz 2007, S. 170; Hustedt 2009). Dass über eine unsichtbare, aber spürbare Distanz zwischen Arbeits- und Leitungsebene berichtet wird, die eher durch „gegenseitiges Kopfschütteln über die Arbeitsergebnisse“ (Hansmann 2007, S. 414) als durch funktionierende Kooperation geprägt sei, lässt den Leitungsbereich und dessen Wachstum als funktionales Äquivalent zur stagnierenden bzw. abnehmenden Parteipolitisierung erscheinen. Dabei muss zwischen „Leitungsebene“ und „Leitungsstab“ unterschieden werden. Zur Leitungsebene gehören der Minister, die Staatssekretäre und die Abteilungsleiter, also je nach Größe eines Ministeriums etwa 10 bis 15 Personen. Sie „führen“ das Ressort bzw. einzelne Abteilungen. *Leitungsstäbe* hingegen umfassen alle direkt dem Minister zugeordneten Referate und deren Mitarbeiter, nicht aber die Abteilungs- und Unterabteilungsleiter. Das ist deshalb von Bedeutung, weil in der erwähnten Befragung des Jahres 2009 die Staatssekretäre zu 72 Prozent ablehnend antworteten (vgl. Ebinger u. Jochheim 2009, S. 343, Fn. 19), die Zunahme der „Illoyalität“ also überwiegend auf das Konto der Abteilungs- und Unterabteilungsleiter geht.

Die durchschnittliche Größe der Leitungsstäbe lag 1995 noch bei 46 Mitarbeitern, stieg bis 2002 auf rund 65 an und lag 2009 bei 58, allerdings bei einer sinkenden Gesamtstellenzahl.¹⁴ Erkennbar wird ihr Bedeutungszuwachs, wenn man die Leitungsstäbe im Verhältnis zur Gesamtzahl der Mitarbeiter betrachtet. Während die Zahl der Mitarbeiter in den Bundesministerien seit der Wiedervereinigung kontinuierlich sinkt, ist der Personalanteil der Leitungsstäbe seit 1995 von 4,3 Prozent auf 6,3 Prozent im Jahr 2009 gestiegen. Die Größe der Leitungsstäbe deutet darauf hin, dass sich ihre Aufgaben nicht mehr – wie früher unterstellt (vgl. etwa Schimanke 1982) – nur auf Zuarbeiten für den Minister beschränken, sondern mittlerweile auch Kontroll- und Steuerungsfunktionen gegenüber der Linienorganisation wahrnehmen (vgl. Hustedt 2009, S. 24-25). Das Wachstum der Leitungsstäbe ist demnach politisch gewollt und kann als Element der Politisierung gesehen werden. Aber ihr Einfluss auf die Externalisierung ergibt sich auf andere,

13 Befragt wurden im Jahr 1987 Mitarbeiter aller Dienststufen vom Regierungsrat bis zum Staatssekretär, insgesamt 147 Personen (vgl. Derlien u. Mayntz 1988, S. 2). 2005 und 2009 umfasste die Befragung nur noch beamtete Staatssekretäre, Abteilungs- und Unterabteilungsleiter (vgl. Ebinger u. Jochheim 2009, S. 331).

14 Zahlen für 1995: BMF 1995; für 2002 und 2009: BT-Drs. 14/9821; für Leitungsbereich 2009: eigene Umfrage Bundesministerien.

eher indirekte Art und Weise. Da den Bundesministerien – bis auf wenige Ausnahmen – kein Stellenwachstum mehr zugestanden wird, kommt das Anwachsen der Leitungsstäbe einer Umverteilung zulasten der Arbeitsebene gleich. Diese Umschichtung mag geringfügig erscheinen, sollte aber deshalb nicht unterschätzt werden, weil das Gros der externalisierten Rechtsetzungsvorhaben mit jeweils 20 oder 30 zusätzlichen Mitarbeitern mit entsprechender Qualifikation auch ressort-intern realisierbar gewesen wäre.

Doch wie steht es nun mit der Vermutung, dass die externe Politikformulierungshilfe dazu dient, tatsächliche oder auch nur mutmaßliche Loyalitätsverluste des eigenen Personals zu kompensieren? Eine Bestätigung dieser Annahme setzt voraus, dass die Leitung bei der Inanspruchnahme Externer selbst aktiv wird. Befragungen in den fünf Ministerien, die die Delegation der Politikformulierung am stärksten genutzt haben, ergaben jedoch, dass dies nicht der Fall ist. Mit Ausnahme der erwähnten Finanzmarktgesetze, bei denen die Leitung des BMF eine nur mit externer Unterstützung zu bewältigende „Eilbedürftigkeit“ (Interview BMF 2011) erkannte, wird die Delegation (ebenso wie die Beauftragung externer Mitarbeiter) nicht von der Leitung, sondern regelmäßig von den federführenden Referaten initiiert (so auch BRH 2008, S. 18). Im BMF erfolgte die Auswahl der beauftragten Anwaltskanzleien wiederum auf Vorschlag der Arbeitsebene. Dies erlaubt den Schluss, dass Minister und Staatssekretäre die Externalisierung in der Regel billigend – oder auch nur motivarm – zur Kenntnis nehmen, aber nicht aktiv vorantreiben. Die Wahrnehmung eines Ministeriumsmitarbeiters, „die Leitung will nur Ergebnisse“ (Interview BMI 2010), beschreibt die dazu passende Motivlage.

5. Schlussfolgerungen

Klagen über den „Niedergang der Gesetzgebungskunst“ (Schneider 1991, S. 55) sind nicht neu. Sie fußen auf der wachsenden Änderungsgeschwindigkeit des Normenbestandes sowie jener Fehler und Regelungslücken, die unter Zeitdruck entstehen. Es liegt nahe, auch die Externalisierung der Politikformulierung in diesen Kontext zu stellen. Sie ließe sich als Indiz für die personelle Auszehrung der Bundesministerien werten, die wachsende Abhängigkeit von externer Unterstützung schafft und letztlich in einen staatlichen Souveränitätsverlust zu münden droht. Aber auch wenn man diesem Szenario folgt, kann die Externalisierung dazu allenfalls in homöopathischen Dosen beigetragen haben. Denn ihr nachweisbarer Umfang steht in einem disproportionalen Verhältnis zur medialen Aufmerksamkeit. Weder die Anzahl externer Mitarbeiter noch der Umfang der auf Externe delegierten Gesetzes- und Verordnungsentwürfe haben Größenordnungen erreicht, die den Gesetzgebungsalltag oder die Arbeit der Ministerialverwaltung prägen könnten. Denn als Ergebnis ist festzuhalten, dass der Umfang der „Gesetzgebung auf Honorarbasis“ erstens gering ausfällt, zweitens politisch zwar nicht ungewollt, aber doch motivarm entstanden ist und drittens auf ministeriumsinternen Faktoren (Personalqualifikation, Anwachsen der Leitungsstäbe, kein Personalwachstum) beruht.

Versucht man diese Ergebnisse nun auf die breitere Frage nach der staatlichen Handlungsfähigkeit zu beziehen, dann legt die bisherige Diskussion zwei konträre Interpretationen nahe. Das Phänomen der Externalisierung könnte einerseits als Funktionsmangel der Regierungsorganisation erscheinen, in dessen Folge die Abhängigkeit von privaten Dienstleistern weiter steigt. Andererseits ließe sich die Externalisierung als Normalisierung interpretieren, bei der sich analog zur abnehmenden „Fertigungstiefe“ in privaten Unternehmen eine wachsende Bereitschaft zum Outsourcing durchsetzt. Den generalisierten Instrumentalisierungsthese, die die bisherige Diskussion prägen, könnte also auch eine Autonomisierungshypothese gegenübergestellt werden, der zufolge die Indienstnahme externer Politikformulierungshilfe mit erhöhter gesetzgeberischer Handlungsfähigkeit und womöglich sogar einer wirksameren Instrumentierung staatlicher Gestaltungsabsichten einhergeht.

Welche der beiden Interpretationen die größere Plausibilität besitzt, lässt sich aufgrund der vorliegenden Daten und Informationen nicht eindeutig beantworten. Allerdings spricht das hier präsentierte Material dagegen, dass die Externalisierung dem unkontrollierten Einfluss Privater auf Gesetzesinhalte Vorschub leistet. Ähnliches gilt für die Frage, inwieweit Ministerien extern formulierte Vorschläge überhaupt noch aus eigener Kraft überprüfen und beurteilen können. Obwohl davon auszugehen ist, dass komplexe Zusammenhänge auch von erfahrenen Ministerialen nicht bis in die letzte Konsequenz durchschaut werden, ist schwer vorstellbar, dass Kosten und Nutzen einer extern entwickelten Regelung bis zur Gesetzesverabschiedung unentdeckt bleiben sollten. Dass dies im Interesse der Ministeriumsleitung liegen könnte, etwa um eigene Vorstellungen gegen interne Widerstände durchzusetzen, ist in der großen Zahl jener Fälle unwahrscheinlich, in denen sowohl Personalanforderungen wie auch externe Beratungsaufträge von der Arbeitsebene ausgehen, die wiederum keine Anreize besitzt, Veto-Spieler zu beschäftigen, sondern die Externalisierung zur Unterstützung der eigenen fachlichen Position nutzen wird. Aufgrund dieser Überlegungen gewinnt eine dritte Interpretation an Gewicht, nämlich dass von der hier analysierten Form der Externalisierung zumindest keine Beeinträchtigung staatlicher Handlungsfähigkeit zu erwarten ist.

Das schließt eine kritische Bewertung der Externalisierung nicht aus. Folgt man der vor vielen Jahren formulierten Einsicht, „the political system’s capacity for active policy-making is largely the capacity of its ministerial bureaucracy“ (Mayntz u. Scharpf 1975, S. 48), dann ist der Eindruck kaum zu vermeiden, dass Bundesregierungen aller parteipolitischen Couleur mit dieser Ressource nicht sonderlich pfleglich umgehen. Da die hier herausgearbeiteten Ursachen für die Externalisierung der Politikformulierung darauf hindeuten, dass es sich um mehr als nur ein temporäres Phänomen handelt (vgl. hierzu erst jüngst BT-Drs. 17/5166), drängt sich die Frage nach den zukünftigen Konsequenzen auf. Dies umso mehr, als die Bundesministerien organisatorisch weit davon entfernt sind, zeitnah auf plötzlich ansteigenden oder inhaltlich neuen Regelungsbedarf im Stile einer „atmenden Organisation“ reagieren zu können. Eher das Gegenteil ist der Fall. Das Anwachsen von Leitungsstäben, die kaum inhaltliche, sondern primär medienorientierte bzw. strategische Expertise beherbergen, das Festhalten des Bundes am

linearen Personalabbau und die offenkundig nicht problemadäquate Personalausstattung dürften die fachlichen Engpässe in der „Linie“ zukünftig weiter verstärken. All dies sollte genügend Anlass bieten, um aus der vorliegenden Analyse die weitergehende Frage nach der staatlichen Politikformulierungskapazität abzuleiten und dies zur Grundlage einer breiteren Forschungsagenda zu machen.

Literatur

- Battis, Ulrich. 2009a. Outsourcing von Gesetzentwürfen? *Zeitschrift für Rechtspolitik* 42:201-202.
- Battis, Ulrich. 2009b. *Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 15.6.2009*. Ausschuss-Drs. 16(4)631 B.
- Becker, Florian. 2005. *Kooperative und konsensuale Strukturen in der Normsetzung*. Tübingen: Mohr.
- Behörden-Spiegel. 1/2011. 1,5 Prozent weniger. Bund spart über 3.800 Stellen ein.
- Beyme, Klaus von. 1997. *Der Gesetzgeber: der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Brohm, Winfried. 1972. Sachverständige und Politik. In *Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag*, Hrsg. Roman Schnur, 37-76. München: Beck.
- Bundesministerium der Finanzen. 1995. *Übersicht über die Organisation sowie die Personalausstattung der Bundesverwaltung*.
- Bundesministerium der Finanzen. 2002. *Übersicht über die Organisation sowie die Personalausstattung der Bundesverwaltung*.
- Bundesministerium des Innern. 2008. *Zweiter Bericht über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung*.
- Bundesministerium des Innern. 2009. *Dritter Bericht über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung*.
- Bundesministerium des Innern. 2010a. *Fünfter Bericht über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung*.
- Bundesministerium des Innern. 2010b. *Evaluation – Anwendung und Umsetzung der „Allgemeine(n) Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung vom 17. Juli 2008“*. BT-Innenausschuss, Drs. 17(4)91.
- Bundesministerium des Innern. 2011. *Siebter Bericht über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung*.
- Bundesministerium für Wirtschaft. *Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Kreditwesengesetzes*.
- Bundesrechnungshof. 2006. *Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung. Empfehlungen zum Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Bundesrechnungshof. 2008. *Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden*. Haushaltsausschuss-Drs. 4311, 16. WP.
- Bundesrechnungshof 2010. *Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn.

- Bundesregierung. 2008. *Regierungspressekonferenz vom 4. April 2008*. <http://archiv.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Pressekonferenzen/2008/04/2008-04-04-regpk.html>; zugegriffen: 29.2.2012.
- Bundestags-Drucksache 14/9821. *Personalpolitik des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft* (BMVEL).
- Bundestags-Drucksache 15/2458. *Vergabep Praxis und Kosten externer Berater der Bundesregierung*.
- Bundestags-Drucksache 15/4228. *Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung der Verwaltungsverfahren im Sozialrecht (Verwaltungsvereinfachungsgesetz)*.
- Bundestags-Drucksache 15/4836. *Auswirkungen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes auf die Situation von Arbeitssuchenden*.
- Bundestags-Drucksache 16/3550. *Politikberatung beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales*.
- Bundestags-Drucksache 16/3727. *Mitarbeit von Beschäftigten von Verbänden und Wirtschaftsunternehmen in Bundesministerien und in nachgeordneten Bundesbehörden*.
- Bundestags-Drucksache 16/5406. *Institutionalisierter Lobbyismus*.
- Bundestags-Drucksache 16/6239. *Zum Einfluss von Beschäftigten privatwirtschaftlicher Unternehmen und Verbänden im Bundesministerium für Bildung und Forschung*.
- Bundestags-Drucksache 16/12182. *Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 2. März 2009 eingegangenen Antworten der Bundesregierung*.
- Bundestags-Drucksache 16/12547. *Dienstleistungsaufträge der Bundesregierung im Rahmen der Finanzmarktgesetzgebung*.
- Bundestags-Drucksache 16/13983. *Zusammenarbeit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie mit der Großkanzlei Linklaters*.
- Bundestags-Drucksache 16/14022. *Entwurf für ein „Gesetz zur Ergänzung des Kreditwesengesetzes“*.
- Bundestags-Drucksache 16/14133. *Mitarbeit von Privaten an Gesetzentwürfen und Arbeitsfähigkeit der Bundesministerien*.
- Bundestags-Drucksache 17/736. *Leiharbeit in Bundesministerien, nachgelagerten Ämtern und Behörden im Jahr 2009*.
- Bundestags-Drucksache 17/2413. *Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes in der gesetzlichen Krankenversicherung (Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz – AMNOG)*.
- Bundestags-Drucksache 17/5012. *Personalentwicklung in den Bundesministerien*.
- Bundestags-Drucksache 17/5166. *Beraterverträge im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*.
- Butzer, Hermann. 2011. Wissenschaftliche Beratung der Politik durch Rechtsgutachten. In *Der konsultative Staat. Reformpolitik und Politikberatung*, Hrsg. Wolfram Lamping und Henning Schridde, 167-190. Leverkusen: Barbara Budrich.
- Calliess, Christian. 2001. *Rechtsstaat und Umweltstaat: zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Capital. 7.9.2009. Wie Staranwälte die Republik verändern.
- Czada, Roland. 2001. Kooperation als Entdeckungsverfahren. Überlegungen zum Innovationspotenzial assoziativen Handelns. In *Der freundliche Staat. Kooperative Politik im*

- institutionellen Wettbewerb*, Hrsg. Siegfried Frick, Reinhard Penz und Jens Weiß, 133-168. Marburg: Metropolis.
- Derlien, Hans-Ulrich. 2003. Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond. *Governance* 16:401-428.
- Derlien, Hans-Ulrich, und Hans Peter Müller. 1985. Das Wachstum der Ministerialbürokratie: Führungspositionen der Bundesministerien 1949-1989. *Verwaltungsgrundschau* 2:52-57.
- Derlien, Hans-Ulrich, und Renate Mayntz. 1988. CES II. *Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987*. Verwaltungswissenschaftliche Beiträge Nr. 25. Bamberg: Universität Bamberg.
- DBB-Magazin. 9/2009. *Klare Grenzen ziehen*, S. 7.
- Ebinger, Falk, und Linda Jochheim. 2009. Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte. *Der moderne Staat* 2:327-345.
- Filges, Axel C. 2010. Gesetzgebungsoutsourcing – ein Berufsfeld für Rechtsanwälte? *Bundesrechtsanwaltskammer-Mitteilungen* 6/2010:239-244.
- Financial Times Deutschland. 13.10.2003. Lobbyisten im Finanzministerium; Eichel heuert Experten an und ruft die Opposition auf den Plan.
- Financial Times Deutschland. 12.5.2009. Die Söldner des Rechts.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung. 12.8.2009. Gesetzentwurf von Anwaltskanzlei: „Ein Fall für den Bundesrechnungshof“.
- Friedrich, Hannes. 1970. *Staatliche Verwaltung und Wissenschaft. Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie*. Frankfurt a. M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Goetz, Klaus. 2007. German Officials and the Federal Policy Process: The Decline of Sectional Leadership. In *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of the Civil Service in Comparative Perspective*, Hrsg. Edward C. Page und Vincent Wright, 164-188. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Grimm, Dieter. 2001. Bedingungen demokratischer Rechtsetzung. In *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit: Festschrift für Jürgen Habermas*, Hrsg. Klaus Günter und Lutz Wingert, 489-506. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Handke, Stefan. 2011. Die Angst des Ministeriums vor der Aufsicht – Das Bundesfinanzministerium in der deutschen Finanzmarktpolitik. *Politische Vierteljahresschrift* 52:663-687.
- Hansmann, Marc. 2007. Controlling in der Ministerialverwaltung: die „Anwendungslücke“. In *Controlling und Performance-Management im Öffentlichen Sektor*, Hrsg. Martin Brüggemeier, 407-417. Berlin: Paul Haupt.
- Hascher, Michael. 2006. *Politikberatung durch Experten: das Beispiel der deutschen Verkehrspolitik im 19. und 20. Jahrhundert*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Heinze, Rolf G. 2009. Staat und Lobbyismus: Vom Wandel der Politikberatung in Deutschland. *Zeitschrift für Politikberatung* 2:5-25.
- Hertie School of Governance. 2006. *Personalaustauschprogramm Öffentliche Verwaltung und private Wirtschaft. Evaluationsbericht*. Berlin: Hertie School of Governance.
- Hustedt, Thuriid. 2009. *Changing Leadership Organization and Intra-departmental Coordination: Re-Balancing Politics and Administration in German and Danish Ministerial Departments*. Paper for the EGOS Colloquium, Barcelona.

- Ismayr, Wolfgang. 2001. *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kirchhof, Paul. 2004. Entparlamentarisierung der Demokratie? In *Demokratietheorie und Demokratieentwicklung: Festschrift für Peter Graf Kielmansegg*, Hrsg. André Kaiser und Thomas Zittel, 359-376. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kloepfer, Klaus. 2011. Gesetzgebungsoutsourcing – Die Erstellung von Gesetzentwürfen durch Rechtsanwälte. *Neue Juristische Wochenschrift* 64:131-134
- Krüper, Julian. 2010. Lawfirm – legibus solutus? Legitimität und Rationalität des inneren Gesetzgebungsverfahrens und das „Outsourcing“ von Gesetzentwürfen. *Juristenzeitung* 65:655-662.
- Lamping, Wolfram. 2006. Regieren durch Regierungskommissionen? Funktionen und Implikationen der Hartz- und der Rürup-Kommission im Vergleich. *Zeitschrift für Sozialreform* 50:233-251.
- Laughlin, Robert B. 2007. *Abschied von der Weltformel*. München: Piper Verlag.
- Leibholz, Gerhard. 1964. Der Einfluss der Fachleute auf politische Entscheidungen. In *Die politische Verantwortung der Nichtpolitiker: zehn Beiträge*, Hrsg. Carl-Friedrich von Weizsäcker u. a., 81-96. München: Piper.
- Loewenberg, Gerhard. 1969. *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Tübingen: Reiner Wunderlich Verlag.
- Loviscach, Peter. 1968. *Beiräte bei Verwaltungsbehörden. Eine Untersuchung über die in Beiräten institutionalisierten Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten und Sachverständigen*. Dissertation, Freie Universität Berlin.
- Mandelartz, Herbert. 2008. Rechtsfragen der Regierungsberatung. *Die Öffentliche Verwaltung* 61:261-268.
- Mayntz, Renate, und Fritz W. Scharpf. 1975. *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- Meier, Gert. 1985. Rechtliche Bedenken gegen die Quasi-Normierung der Verkehrsfähigkeit von Lebensmitteln durch verfassungsrechtlich Unberufene. *Zeitschrift für Lebensmittelrecht* 11:354-358.
- Neue Ruhr Zeitung. 13.8.2009. Kanzleien schrieben nicht nur für Guttenberg Gesetze.
- Nowak, Erich, und Harald Petersen. 2005. Grenzüberschreitungen in der Politikberatung – Lobbying und outsourcing von Gesetzgebungsarbeiten als Hemmnis wider besseren Anlegerschutz. In *Glanz und Elend der Politikberatung*, Hrsg. Uwe Jens und Hajo Romahn, 109-127. Marburg: Metropolis-Verlag.
- Otto, Kim, und Sascha Adamek. 2007. *Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Papier, Hans-Jürgen. 2007. Lobbyismus und parlamentarische Demokratie. *liberal* 1/2007:16-21.
- Puhl, Thomas. 2005. Entparlamentarisierung und Auslagerung staatlicher Entscheidungsverantwortung. In *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. 3: *Demokratie – Bundesorgane*, Hrsg. Josef Isensee und Paul Kirchhof, 639-682. Heidelberg: Müller.
- Raffel, Tobias. 2008. *Unternehmensberater in der Politikberatung. Eine empirische Analyse zu Aktivität, Gründen und Folgen*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Sack, Detlef. 2009. *Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.

- Scharpf, Fritz W. 1991. Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. *Politische Vierteljahresschrift* 32:621-634.
- Schimanke, Dieter. 1982. Assistenzeinheiten der politischen Leitung in Ministerien. *Verwaltungsarchiv* 73:216-29.
- Schneider, Hans. 1991. *Gesetzgebung. Ein Lehrbuch*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag (2. Auflage).
- Schröter, Eckhard. 2004. The Politicization of the German Civil Service: A Three-Dimensional Portrait of the Federal Ministerial Bureaucracy. In *The Politicization of the Civil Service*, Hrsg. Jon Pierre und B. Guy Peters, 55-80. London: Routledge.
- Schwanke, Katja, und Falk Ebinger. 2006. Politisierung und Rollenverständnis der deutschen administrativen Elite 1970 bis 2005: Wandel trotz Kontinuität. In *Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 37*, Hrsg. Jörg Bogumil, Werner Jann und Frank Nullmeier, 228-249. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sebaldt, Martin. 2004. Auf dem Weg zur „Räterepublik“? Expertengremien und ihr Einfluss auf die deutsche Bundesgesetzgebung. *Zeitschrift für Gesetzgebung* 19:187-200.
- Siefken, Sven. 2006. Regierten die Kommissionen? Eine Bilanz der rot-grünen Bundesregierungen 1998 bis 2005. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 37:559-581.
- Siefken, Sven. 2007. *Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Smeddinck, Ulrich. 2002. Selbsttäuschung und Desillusionierung im Gesetzgebungsverfahren. *Neue Justiz* 56:123-127.
- SPIEGEL. 17.8.2009. Die Gesetzesflüsterer.
- SPIEGEL. 27.9.2010. Pharmedien diktiert Gesetzesänderung Nr. 4.
- SPIEGEL Online. 12.8.2009. Gutenbergs Gesetz-Outsourcing. Wahlkampf mit dem Shootingstar.
- SPIEGEL Online. 19.8.2009. Gutenberg gibt neuen Auftrag an Wirtschaftskanzlei Linklaters.
- Statistisches Bundesamt. 2010. *Statistisches Jahrbuch 2010*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Stern. 13.8.2009. Der Fall Gutenberg: Die outgesourcte Demokratie.
- Süddeutsche Zeitung. 7.8.2009. Gutenbergs Großkanzlei.
- Süddeutsche Zeitung. 17.9.2009. Rüge vom Rechnungshof: Gabriels fünfte Kolonne.
- Throe, Carsten. 2007. Wissenschaftliche Politikberatung am Beispiel des wissenschaftlichen Beirats beim BML bzw. BMVEL/BMELV. In *Macht Wissenschaft Politik? Erfahrungen wissenschaftlicher Beratung im Politikfeld Wald und Umwelt*, Hrsg. Max Krott und Michael Suda, 107-123. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Trampusch, Christine. 2009. *Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Ullmann, Hans Peter. 1988. *Interessenverbände in Deutschland*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Voßkuhle, Andreas. 2005. Sachverständige Beratung des Staates. In *Handbuch des Staatsrechts, Band III: Demokratie – Bundesorgane*, Hrsg. Josef Isensee und Paul Kirchhof, 125-173. Heidelberg: Müller.
- Waldhoff, Christian. 2007. „Der Gesetzgeber schuldet nichts als das Gesetz“ – Zu alten und neuen Begründungspflichten des parlamentarischen Gesetzgebers. In *Staat im*

- Wort. *Festschrift für Josef Isensee*, Hrsg. Otto Depenheuer, Markus Heintzen, Matthias Jestaedt und Peter Axer, 325-343. Heidelberg: Müller.
- Weingart, Peter, und Justus Lentsch. 2008. *Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*. Weilerswist: Velbrück.
- Wiesner, Herbert, Bodo Leibinger und Reinhard Müller. 2008. *Öffentliche Finanzwirtschaft*. Heidelberg: Decker (12. Auflage).
- ZEIT. 30.10.2003. Die fünfte Gewalt. Lobbyisten haben so viel Einfluss wie nie in der Geschichte der Bundesrepublik.
- ZEIT. 5.2.2004. Die Berater-Republik.
- ZEIT. 6.10.2005. Ihr Wort wird Gesetz. Wenn Ministerien und Parlament die Gesetzesarbeit zu schwierig wird, springen internationale Anwaltskanzleien gern ein.

Autorenangaben:

Prof. Dr. Marian Döhler,
Leibniz Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Schneiderberg 50,
30167 Hannover,
m.doehler@ipw.uni-hannover.de