



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT  
HEIDELBERG  
ZUKUNFT  
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

## **„Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren**

### **Eine verfassungsrechtliche, rechtspolitische und rechtsvergleichende Analyse zum US-amerikanischen Recht“**

Dissertation vorgelegt von Theresa Huber

Erstgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Zweitgutachter: Prof. Dr. Bernd Grzeszick

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

## **1. Kapitel: Das Gesetzgebungsverfahren**

I. Das Grundgesetz geht von einem formalen Gesetzesbegriff aus. Gesetze erfüllen sowohl eine Steuerungs- als auch eine Legitimationsfunktion. Sie sorgen für Rechtssicherheit und binden die Verwaltung, indem diese den Vorrang der Gesetze und den Gesetzesvorbehalt zu beachten hat.

II. Impulse für neue Gesetze können z.B. aus gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Änderungen, der Umsetzung von Gerichtsentscheidungen, Anregungen aus der Praxis oder politischen Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag herrühren. 80 Prozent der in den Bundestag eingebrachten Gesetzesvorhaben beruhen auf Initiativen der Bundesregierung. Die Ministerialbürokratie übernimmt eine Schlüsselstellung bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen der Bundesregierung. In der Regel obliegen den Fachreferaten die legislativen Funktionen. Sie sind für die Erarbeitung der Referentenentwürfe, die haus- und regierungsinterne Abstimmung und die Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden zuständig. Die Fachreferate der Ministerialbürokratie nehmen großen Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung der Gesetzentwürfe bevor das parlamentarische Verfahren nach den Art. 76 ff. GG überhaupt beginnt. Die Grundzüge des vorparlamentarischen Verfahrens sind in Kapitel 6 der GGO geregelt. Daneben nehmen informelle Verfahrensabläufe einen großen Stellenwert ein.

## **2. Kapitel: Die Verbesserung von Gesetzen**

I. Den Gesetzgeber trifft keine Verfassungspflicht zum Erlass optimaler Gesetze; sehr wohl aber eine Obliegenheit zu einer rationalen Verfahrensgestaltung. Die Feststellung, was gute bzw. optimale Gesetze auszeichnet, erscheint schwierig. Das offensichtlichste Kriterium für die Beurteilung ist die Verfassungsmäßigkeit sowie die Europarechtskonformität des Gesetzes. Die Frage, ob der jeweilige politische Inhalt eines Gesetzes gut oder schlecht ist, kann nicht einheitlich beurteilt werden und muss außer Acht gelassen werden. Wichtige Kriterien stellen rechtsstaatliche Anforderungen wie Klarheit, Bestimmtheit, Willkürverbot und Gleichheit, Widerspruchsfreiheit, Folgerichtigkeit, Vollzugstauglichkeit und die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips dar. Gute Gesetze zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht nur Partikularinteressen befriedigen, sondern unterschiedlichste Interessen in einen Ausgleich bringen und dem Gemeinwohl Rechnung tragen. Bedeutend ist insbesondere, ob ein Gesetz aufgrund rationaler Überlegungen zustande gekommen ist.

II. Zu wichtigen Instrumenten zur Verbesserung von Gesetzen zählen die Gesetzesfolgenabschätzung, die Begründungsanforderungen an Gesetzesvorlagen, die Rechtsprüfung durch das Bundesjustizministerium sowie die Arbeit des Normenkontrollrates. Für die Qualität der Gesetze entscheidend ist vor allem die Expertise und der Sachverstand durch externe Akteure. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der quantitativen Zunahme staatlicher Tätigkeitsfelder und der Technisierung der Gesellschaft, woraus sich einerseits ein Mehrbedarf an wissenschaftlichem und technischem Fachwissen ergibt und andererseits schnellere Verfügbarkeit von neuem Wissen erforderlich ist. Diesen Anforderungen kann der Gesetzgeber ohne externe Unterstützung nicht gerecht werden.

### **3. Kapitel: Die Einbindung von Expertise und externem Wissen zur Verbesserung von Gesetzen**

I. Wissen bildet die Voraussetzung für eine rationale staatliche Aufgabenwahrnehmung und für qualitativ gute Gesetze. Wissen kann dem Staat durch den internen Apparat oder durch externe Quellen zugeführt werden. Als externe Quellen werden private Personen und Institutionen bezeichnet, die nicht in das staatliche Organisationsgefüge eingebunden sind und in keinem Abhängigkeitsverhältnis zum Staat stehen.

II. Staatsinternes Wissen liefern hauptsächlich die Ministerialbürokratie des Bundes, die ressorteigenen Forschungseinrichtungen, die Fraktionshilfsdienste, der wissenschaftliche Dienst des Bundestages und die Fachexperten in den Ausschüssen.

III. Der durch die zunehmende Komplexität der Zusammenhänge in einer modernen Industriegesellschaft stark gestiegene Wissensbedarf des Staates kann nur durch externe Quellen gedeckt werden. Als solche dienen Interessenvertreter und Sachverständige. Neben den Verbänden als den klassischen Interessenvertretern gewinnen seit einigen Jahren neue Akteure wie NGOs, Unternehmenslobbyisten, Public-Affairs-Agenturen immer mehr an Bedeutung und eine starke Professionalisierung der Branche ist zu erkennen. Universitäten, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, Think Tanks, Stiftungen sowie Unternehmensberatungen und Rechtsanwaltskanzleien liefern wissenschaftlichen bzw. technisch-praktischen Sachverstand.

IV. Der Wissensaustausch vollzieht sich im Rahmen gesetzlich festgelegter Beteiligungsformen, z.B. nach § 47 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 GGO in der Ministerialbürokratie, nach § 70 Abs. 1 GOBT in den Ausschüssen des Bundestages oder durch die Einsetzung von Enquete-Kommissionen nach § 56 GOBT. Hinzu treten zahlreiche informelle Wege der Kontaktaufnahme zwischen externen Akteuren und Entscheidungsträgern.

V. Formen der kooperativen Rechtsetzung nehmen eine besondere Bedeutung beim Wissensaustausch ein. Vertreter der Bundesregierung und externe Akteure treffen normvorbereitende Absprachen, Externe üben bedeutenden Einfluss in gruppenpluralen Gremien und Expertenkommissionen aus oder teilen ihr Wissen als Angestellte von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden durch direkte Mitarbeit in den Bundesministerien. Teilweise findet eine vollständige Delegation der Gesetzentwurfsphase (sog. Gesetzgebungsoutsourcing) an externe Akteure statt. Dies ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Weder das Initiativrecht aus Art. 76 Abs. 1 GG, das Demokratieprinzip gem. Art. 20 Abs. 2 GG, der Funktionsvorbehalt aus Art. 33 Abs. 4 GG oder das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot gem. Art 114 Abs. 2 Satz 1 GG verbieten eine Delegation. Für die kooperativen Formen gilt entsprechendes.

### **4. Kapitel: Regelung des Einflusses Externer durch Transparenz**

I. Externe Akteure sind zur Verbesserung von Gesetzen in den Gesetzgebungsprozess miteinzubeziehen. Sie liefern notwendiges Fachwissen und erfüllen eine integrative Funktion, indem die Einbeziehung verschiedenster Interessen zur Konsensbildung beiträgt. Die Vielfalt externer Meinungen erhöht schließlich die Wahrscheinlichkeit auf ein ausgewogeneres Gesetz. Trotz aller Vorteile birgt der Einfluss Externer auf die Gesetze auch Gefahren: Es wird einerseits vor einer Entparlamentarisierung gewarnt. Durch die vermehrte Aufgabenübertragung an Externe könnte sich das Parlament hin zur bloßen Kontrollinstanz fertiger Gesetzesvorlagen entwickeln. Andererseits kann ein starker externer Einfluss auf die

Gesetzgebung auch zu einer Dominanz von Partikularinteressen führen, die das Gemeinwohl außer Acht lassen.

II. Transparenz kann ein Mittel darstellen, um zu steuern und zu kontrollieren, wer, wann, wie viel Einfluss auf Entscheidungsträger ausübt. Damit kann es einer Entparlamentarisierung vorbeugen und zu rationalen Gesetzen führen, die dem Gemeinwohl besser Rechnung tragen.

III. Der Transparenzbegriff gliedert sich in die Ergebnis-, Verfahrens-, Struktur- bzw. Verantwortungstransparenz sowie die Inhaltstransparenz. Transparenz lässt sich nicht als Verfassungsprinzip begreifen. Aus Art. 42 Abs. 1 Satz 2 GG und dem Demokratieprinzip lässt sich nur das Erfordernis ableiten, ein Mindestmaß an Transparenz im Gesetzgebungsverfahren einzuhalten. Dies konkurriert jedoch gleichzeitig mit Effektivität und Effizienz, sodass es kein absolutes Ziel darstellen kann. Folglich ist lediglich von dem Gebot einer effizienten, kontrollstarken und transparenten Staatsorganisation auszugehen.

IV. In Deutschland wird in den letzten Jahren anhand verschiedener Gesetzentwürfe vorgeschlagen, die bereits seit dem Jahre 1972 bestehende Verbändeliste nach dem Vorbild des verpflichtenden US-Registers zu reformieren und damit die Transparenz hinsichtlich des Einflusses Externer auf die Gesetzgebung zu erhöhen.

## **5. Kapitel: Die USA als taugliches Vorbild – Übertragbarkeit der US-Regelung in das deutsche System?**

I. Die USA verfügen über ein umfassendes Lobbyregister, das als das strikteste, weitestgehende und detaillierteste weltweit gilt. Das auf dem Lobbying Disclosure Act beruhende Register fordert regelmäßige Berichtspflichten und eine allgemeine Registrierungspflicht aller Interessenvertreter mit Angaben zu Namen der Interessenvertreter, Auftraggeber, Adressat der Einflussnahme, konkret beeinflusstem Gesetzesvorhaben, Einkünfte und Ausgaben für Lobbytätigkeiten sowie zur Höhe der Spenden an Entscheidungsträger. Die Registrierung ist verpflichtend. Bei Verstößen sieht der Lobbying Disclosure Act hohe Geldbußen und Haftstrafen vor.

II. Gesetzesentwürfe können in den USA auf unterschiedlichste Weise und durch verschiedenste Akteure entstehen. Die Entwurfsphase gestaltet sich viel unregelmäßiger als im deutschen System. Es werden eine große Anzahl an Gesetzesentwürfen in den Kongress eingebracht, von denen die wenigsten als Gesetze verabschiedet werden. Ein wichtiger Akteur in der Entwurfsphase bildet das "Office of Legislative Counsel" des Senats und des Repräsentantenhauses, die sowohl Kongressabgeordneten als auch Interessengruppen meist im Vorfeld dabei unterstützen, Gesetzentwürfe anzufertigen oder nötige formale und stilistische Korrekturen vorzunehmen.

III. Der Einfluss Externer auf das Gesetzgebungsverfahren im Mutterland des Lobbyismus spielt traditionell eine sehr große Rolle. Begünstigt wurde die Entwicklung einer breiten Interessenvertretung durch die mit dem Petitionsrecht einhergehenden guten Entstehungsbedingungen in der US Verfassung, dem pluralistischen Politikverständnis und weiteren Besonderheiten des politischen Systems, wie beispielsweise der relativen Schwäche der staatlichen Institutionen und der geringen Bedeutung der Parteien auf Bundesebene. Starken Einfluss üben in den USA insbesondere Think Tanks, Public-Affairs-Agenturen und Lobby-Anwälte aus. Vor Einbringung der Gesetzesvorlage in den Kongress gibt es keine gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten für externe Akteure. Informelle

Beteiligungsformen sind in den USA daher stärker ausgeprägt, insbesondere das “background legislative lobbying“ und das “grassroot lobbying“ sind hier anzuführen.

IV. Aus verfassungsrechtlicher Sicht sprechen gewichtige Gründe gegen die Möglichkeit, ein Lobbyregister nach amerikanischem Vorbild in Deutschland einzuführen. Während sich die Gesetzgebungskompetenz für die Einführung eines Lobbyregisters per formellem Bundesgesetz mit Hilfe der ungeschriebenen Kompetenzen kraft Natur der Sache begründen lässt, würde eine derartige Regelung vor allem zu Grundrechtseingriffen führen.

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht in der Ausprägung der informationellen Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ist auf natürliche Personen anwendbar. Es wäre jedenfalls dann verletzt, wenn die Interessenverteter durch die finanziellen Auskunftsverpflichtungen sehr private Daten preisgeben müssten, aus denen Rückschlüsse namentlich genannter privater Personen zu ihrer Vermögenssituation gezogen werden könnten. Juristische Personen des Privatrechts können sich hinsichtlich der Veröffentlichungspflichten auf den Schutz von Geschäftsgeheimnissen i.S.d. Art. 12 Abs. 1 GG berufen. Durch die Veröffentlichungspflichten würden sensible Informationen mit einem berechtigten Geheimhaltungsinteresse veröffentlicht, die wohl durch das Interesse an transparenten Entscheidungsvorgängen in den wenigsten Fällen gerechtfertigt wären.

Die Veröffentlichungsregeln würden auch in die anwaltliche Verschwiegenheitspflicht aus § 2 Abs. 1 BORA, § 43a Abs. 2 BRAO und damit in die Berufsfreiheit der Anwälte aus Art. 12 Abs. 1 GG eingreifen. Sinn und Zweck der Verschwiegenheitspflicht ist der Schutz des Vertrauensverhältnisses zwischen Rechtsanwalt und seinem Mandanten. Dieser Schutz dient der Absicherung rechtsstaatlicher Prinzipien im Rahmen der Rechtspflege, indem der Mandant der Integrität seines Anwalts im rechtsstaatlichen Verfahren vertrauen kann. Der auf diese Weise aus dem Rechtsstaatsprinzip resultierende Vertrauensschutz wiegt höher als die schlichte Forderung nach Transparenz, die nicht dem Rang eines Verfassungsprinzips entspricht.

Durch die Registrierungs- und Veröffentlichungspflichten würde das durch Art. 9 Abs. 3 GG gewährte Zugangsrecht der Koalitionen zu Bundestag und Ministerien eingeschränkt, indem Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sich nun unter Angabe umfassender Informationen registrieren müssten, um einen Hausausweis zu erhalten. Durch die öffentliche Preisgabe dieser Daten kann die Verhandlungsposition als Tarifpartei geschwächt werden, indem die Gegenseite Rückschlüsse auf die Streikfähigkeit ziehen kann. Transparenz als Rechtfertigungsgrund kann hier ebenso nicht überwiegen.

Durch ein solches Gesetz würde zudem in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung eingegriffen, da der Bundesregierung bzw. den nachfolgenden Bundesministerien gesetzlich die Pflicht auferlegt würde, nur die Interessenvertreter für den Entwurf ihrer Gesetzesvorlagen zu berücksichtigen, die mit allen Angaben in einem Lobbyregister eingetragen sind. Generell würde damit insbesondere die in Art. 76 Abs. 1 GG nicht näher bestimmte Frage, wie eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung zu Stande kommt, durch die Legislative geregelt. Der Willensbildungsprozess zählt jedoch zum unausforscharen Kernbereich der Bundesregierung.

V. Verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der Registrierungs- und Veröffentlichungspflichten, die in §§ 1602 ff. des 2. Titels des U.S. Codes festgelegt sind, bestehen in den USA hinsichtlich des Petitionsrechts (“right to petition“) und der Vereinigungsfreiheit (“associational privacy“). Die Eingriffe werden aber in den meisten Fällen durch das zwingende staatliche Interesse nach Korruptionsbekämpfung und Transparenz gerechtfertigt. Dadurch dass tiefgreifende Korruptionsskandale die USA in der Vergangenheit

erschüttert haben und der Einfluss Externer auf die Gesetzgebung weniger geregelt und dadurch schwerer für den Bürger nachvollziehbar ist, nimmt Transparenz im Rahmen der Rechtfertigung einen größeren Stellenwert ein als in Deutschland. Kritisiert wird in den USA, dass dieser Rechtfertigungsgrund, den die Gerichte für die Veröffentlichungspflichten hinsichtlich der Wahlkampfspenden anwenden, nun auf das gesamte Spektrum der Einflussnahme durch Lobbyisten ausgedehnt wird, um auch deren Offenlegungspflichten verfassungsgemäß zu gestalten. Weitere verfassungsrechtliche Probleme, z.B. hinsichtlich der anwaltlichen Schweigepflicht und des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung stellen sich nicht in gleicher Weise. Das Gesetzgebungsverfahren und das Initiativrecht für Gesetzesvorlagen obliegen in den USA allein dem Kongress. Folglich kann bereits durch die §§ 1602 ff. des 2. Titels des U.S. Codes nicht in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung bzw. das sog. "executive privilege" eingegriffen werden. Auch das "attorney-client-privilege" und damit die Schweigepflicht der Anwälte ist nicht verletzt. Dem Supreme Court zufolge ist die Kommunikation zwischen dem Mandanten und dem Anwalt nicht von der anwaltlichen Schweigepflicht geschützt, wenn der Anwalt im Schwerpunkt als Lobbyist für den Mandanten tätig ist. Diese Schwerpunktabgrenzung findet in den USA regelmäßig statt und ermöglicht die Veröffentlichung sämtlicher Abgaben zu dem Mandatsverhältnis.

VI. Es ist auch im Übrigen nicht zu empfehlen, die Bestimmungen des Lobbying Disclosure Acts in das deutsche System zu übertragen. Viele Regelungen sind auf Eigenarten des politischen Systems in den USA zurückzuführen. Es ist auf Probleme zugeschnitten, die sich in Deutschland nicht in derselben Weise stellen. Die Wirkweise der Regelung darf nicht nur anhand ihrer Restriktivität beurteilt werden. Zweckmäßige- und Effektivitätserwägungen sind ebenso in die Bewertung einzustellen. Registrierte Angaben sind nur schwer und mit großem Aufwand nachvollziehbar sowie kaum überprüfbar. Die Aussagekraft der Angaben über den tatsächlichen Einfluss der externen Akteure auf den Inhalt der Gesetze ist nicht messbar. Der bürokratische Aufwand der Regelung steht außer Verhältnis zum damit verfolgten Zweck, die negativen Kehrseiten des Lobbyismus zu verringern. Die illegitime Einflussnahme von Interessenvertretern auf Entscheidungsträger kann durch bestehende gesetzliche Regeln, wie z.B. dem Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung gem. § 108e StGB sowie der Regelung der Nebeneinkünfte von Abgeordneten und Spendenannahmen in § 44a, b AbgG besser sanktioniert werden. Die Eintragungspflicht wird nur allzu häufig durch die Angabe falscher Daten umgangen oder die tatsächlichen Auftraggeber nicht ausfindig gemacht.

## **6. Kapitel: Verbesserungsvorschläge und Anregungen**

I. Die bisherige Verbändeliste erfasst nur Verbände und damit einen viel zu geringen Anteil der heutzutage wirklich auf die Gesetzgebung einwirkenden Akteure. Sie lässt den Wandel der Interessenvertretung unberücksichtigt. Folglich ist eine Ausweitung auf alle Interessenvertreter zwingend, um über die Akteure auf dem Feld der Interessenvertretung inhaltliche Transparenz zu schaffen und dem Gebot einer effizienten, kontrollstarken und transparenten Staatsorganisation zu genügen. Die Eintragung sämtlicher Akteure soll durch Anhörungsprivilegien in den Bundestagsausschüssen und der Ministerialbürokratie sowie die strikte Vergabe von Hausausweisen erzielt werden. Der amerikanische Lobbying Disclosure Act sieht als Sanktionen hohe Geldbußen und sogar Haftstrafen vor. Diese Maßnahmen verkennen dabei völlig den Nutzen der Interessenvertretung für die Demokratie und sind abzulehnen. Strafrechtliche Sanktionen existieren bereits im deutschen Recht durch § 108e StGB oder § 44a, b AbgG. Ein Register zur zusätzlichen Sanktion wird hierfür nicht gebraucht. Es wird nicht angestrebt, den intermediären Bereich, vor allem die informellen Gespräche von

Interessenvertretern mit Entscheidungsträgern aus Exekutive und Legislative, in dem Register darzustellen. Dieser Bereich kann ohnehin durch keine Regelung vollends abgebildet werden.

II. Um der vorgeschlagenen Lobbyliste Wirkung zu verleihen, soll das bisher in Anlage 2 Abs. 2 der GOBT erwähnte Anhörungsprivileg für Registrierte als Registrierungsanreiz auch auf die vorparlamentarische Phase und die dort stattfindenden Anhörungen ausgedehnt werden. Dies kann durch eine Neufassung des § 47 Abs. 5 GGO entsprechend berücksichtigt werden.

III. Der Wandel der Interessenvertretung sollte schließlich auch im Wortlaut der GGO beachtet werden. Bisher ist ausschließlich der Einfluss von Fachkreisen und Verbänden geregelt, die neuen Akteure auf dem Feld der Interessenvertretung werden nicht umfasst und daher nicht ausdrücklich in diese wichtige vorparlamentarische Entstehungsphase eingebunden. §§ 47 Abs. 3, 5 und 48 Abs. 2 GGO sollten daher entsprechend angepasst werden.

IV. Eine intensivere Einbindung externer Akteure durch die Ministerialbürokratie kann durch die Einholung von schriftlichen Stellungnahmen zu einem bestimmten Thema bereits vor Abfassung des Entwurfes erzielt werden. Hierfür ist § 41 GGO entsprechend zu formulieren. Darüber hinaus ist § 47 Abs. 5 GGO dahingehend auszugestalten, dass eine Anhörung relevanter Akteure in diesem Stadium als Regelfall formuliert wird.

V. Der Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 15. November 2018 sieht bereits vor, dass ab der 19. Legislaturperiode seitens der Bundesministerien jeweils der Referentenentwurf in der Fassung der Verbändebeteiligung, der Kabinettsentwurf und etwaige Verbändestellungnahmen zu veröffentlichen sind. Vorgeschlagen wird, die Inhalte dieses Beschlusses in § 48 Abs. 3 GGO n.F. zu überführen und um die (bereits im BMWi und BMJV praktizierte) Veröffentlichung der Eckpunkte sowie den Diskussionsentwurf zum Gesetzesvorhaben zu ergänzen. Die Regelung soll auf alle Interessenvertreter ausgedehnt werden. Die Veröffentlichung der Entwürfe in allen Stadien des Gesetzgebungsprozesses erscheint sinnvoll, um dem interessierten Bürger die Entwicklung des Gesetzesvorhabens und den Einfluss externer Akteure zu verdeutlichen. Die schriftlich eingereichten Stellungnahmen der Interessenvertreter sollen unter den Voraussetzungen des § 48 Abs. 3 n.F. GGO im Internet veröffentlicht werden. Für das parlamentarische Verfahren kann eine Einreichungspflicht der Stellungnahmen vor der Anhörung im Ausschuss in § 70 Abs. 6 GOBT verankert werden. In § 66 Abs. 1 GOBT soll festgelegt werden, dass die Ausschussberichte mit den Stellungnahmen der angehörten Interessenvertreter auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlicht werden.

VI. Die Delegation der Erstellung eines Gesetzentwurfs an externe Akteure, das sog. Gesetzgebungsoutsourcing, bleibt gerade in Fällen, in denen in kurzer Zeit auf einem hochspeziellen Fachgebiet Rechtsfragen geklärt werden müssen, unentbehrlich. Zu bemängeln ist, dass der Delegationsvorgang durch die Ministerialbürokratie bisher völlig unregelt ist. Daher ist auf Ebene der Geschäftsordnung dafür zu plädieren, einen neuen § 42 GGO einzufügen, der vorsieht, dass die Ministerialbürokratie im Falle einer Delegation einen klaren Regelungsrahmen sowie ein Regelungsziel vorschreibt und ein Vorblatt mit folgenden Angaben voranzustellen ist: Ein Vermerk, dass der Gesetzentwurf von einem externen Dienstleister angefertigt wurde und Name des Dienstleisters, eine Begründung seitens der Ministerialbürokratie, warum ein externer Akteur beauftragt wurde, die Zusicherung seitens des externen Dienstleisters, dass kein Interessenkonflikt vorlag, das Regelungsziel und der Regelungsrahmen der Beauftragung sowie die Angabe der Gesamtkosten der Beauftragung als **VERSCHLUSSACHE – NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH** (“VS-Nur für den Dienstgebrauch“).

VII. Für die Qualität von Gesetzentwürfen ist es notwendig, den Wissenstransfer durch die Beschäftigung von sog. Leihbeamten in der Ministerialbürokratie zu fördern. Im Rahmen eines Seitenwechsels sollen daher auch weiterhin Branchenvertreter in der Ministerialbürokratie beratend tätig werden. Die allgemeine Verwaltungsvorschrift "zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung" vom 17. Juli 2008 hat bereits die in diesem Zusammenhang entstandenen Probleme größtenteils gelöst. Dennoch ist bei der Formulierung von Gesetzentwürfen darauf zu achten, dass Branchenvertreter am Verfassen von Gesetzentwürfen nicht direkt beteiligt werden. Dies sollte in Zukunft auch für Beschäftigte gelten, die nur befristet tätig werden. Entsprechend ist die Ausnahme in Ziff. 1.3. der Verwaltungsvorschrift einzuschränken.