

Juristische Anmerkungen zum Outsourcing im staatlichen Kernbereich

In: vorgänge Nr. 215 (Heft 3/2016), S. 127/128

Kai von Lewinski: Gesetzesverfasser und Gesetzgeber. Outsourcing und Fertigprodukte im Normsetzungsverfahren. [Dresdner Vorträge zum Staatsrecht 9] Nomos, Baden-Baden 2015, 68 S., ISBN 978-3-8487-2688-2, 18.- €.

Bei der vorliegenden Publikation handelt es sich um die überarbeitete und erweiterte Fassung eines staatsrechtlichen Vortrags des Autors, den dieser am 9. Dezember 2014 vor der Juristischen Fakultät der Universität Dresden hielt. Diese Textform hat – zumindest für Nicht-Juristen – den Vorteil, dass die in mündlicher Rede entwickelten Argumentationen leichter nachzuvollziehen sind. Das gilt auch für die vorliegende Broschüre: sie bietet einen stets verständlichen, nachvollziehbaren Einblick in das staatswissenschaftliche Denken um externe Formen der Gesetzeserarbeitung.

Der erste und umfangreichste Teil des Manuskripts enthält eine Bestandsaufnahme über die real existierenden Formen externer Zuarbeiten für den Gesetzgeber: die (Regierungs-)Parteien, in denen politische Ideen und Gestaltungsvorschläge diskutiert und formuliert werden; die klassische Beratung des Gesetzgebers durch externe Sachverständige und Expertengremien; die Vergabe von Auftragsarbeiten an Großkanzleien und Dienstleister („legistische Hilfestellung“), derer sich v.a. Ministerien bedienen, die nicht über die nötigen eigenen Ressourcen verfügen; die Beteiligung der unmittelbar Betroffenen einer geplanten Regelungen an der Erarbeitung des Gesetzentwurfs („paktierte Gesetzgebung“, z.B. beim Atomausstieg); den plebiszitären Formen der Bürgerbeteiligung; bis zum Import von Regelungsvorschlägen aus anderen Ländern.

Etwas überraschend ist, dass Lewinski diese Formen der informellen Vor- und Zuarbeiten für den Gesetzgeber jene Bindungen zur Seite stellt, denen der einfache Gesetzgeber aus rechtsimmanenten Gründen unterworfen ist: etwa den Verpflichtungen höherrangigen Rechts (z.B. der Europäischen Union), des Verfassungsrechts (z.B. Bindungswirkung von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) oder durch das Völkerrecht. Inwiefern diese Bindungen etwas mit Outsourcing im Gesetzgebungsverfahren zu tun haben, bleibt dahingestellt. Die eigentlichen Probleme des Outsourcings geraten durch die Hinzunahme dieser Aspekte eher aus dem Blick, als das die Darstellung dadurch gewinnen würde.

Die Erörterung der verfassungsrechtlichen Probleme des Gesetzesoutsourcings fällt im Anschluss mit 10 Seiten recht kurz aus. Als mögliche Nachteile einer zunehmenden Auslagerung von Gesetzes(vor)arbeiten werden vor allem mögliche Souveränitätsverluste genannt (wenn der Gesetzgeber strukturell auf externe Zuarbeiten angewiesen ist) sowie die übermäßige Berücksichtigung von partikularen Interessen (die sich als mögliche Verstöße gegen das Gebot gleicher Gestaltungschancen im Gesetzgebungsverfahren geltend machen). Ebenfalls drohe eine Entparlamentarisierung des Gesetzgebungsverfahrens sowie der Legitimations- und Akzeptanzverlust für den Gesetzgeber.

Als möglich verfassungsrechtlich vorgegebene Grenzen für die Auslagerung von Teilen der Gesetzgebung benennt Lewinski: die Formbindung des Gesetzgebungsverfahrens – die sich aber im Kern auf die Befassung im Parlament beschränkt, denn das „innere Gesetzgebungsverfahren“ (wie die zu verabschiedenden Gesetze entstehen) sei gerade nicht von der Verfassung vorgegeben und nur punktuell normiert (s.S. 46); das Initiativrecht (wer den Gesetzentwurf ins Verfahren einbringen darf) – aber auch das

gelte nur für den fertigen Entwurf – wie dieser zustande kam, ist dabei unerheblich; den Wesentlichkeitsvorbehalt, der sich aber kaum auf die Erstellung eines Gesetzestextes anwenden ließe (S. 48); die Verfassungsorgantreue – dass kein am Gesetzgebungsverfahren beteiligtes Organ die anderen Verfassungsorgane in ihrer Entscheidungsfreiheit unzulässig einschränken darf.

Als Beispiel für ein Gesetzgebungsverfahren, das sehr nah an einer solchen Bindung vorbeischrämmt, nennt Lewinski die sog. Hartz IV-Gesetzgebung, für die der damalige Bundeskanzler die Ansage machte, die Empfehlungen der sog. Sachverständigenkommission unter der Leitung von Peter Hartz sollten „1:1“ umgesetzt werden – wodurch Schröder in die Entscheidungsfreiheit des Parlament eingriff (s.S. 50). Dass die hier benannten Risiken nicht ganz von der Hand zu weisen sind, lässt sich auch in der aktuellen Legislaturperiode verfolgen. Aus der Mitte des Parlaments gibt es vergleichsweise wenig Gesetzentwürfe, die meisten kommen aus der Ministerialbürokratie. Nicht selten dürften dahinter weitere externe Berater stehen. Wie relevant solche Gefahren für den demokratisch-rechtsstaatlichen Kern des Gesetzgebungsverfahrens sind, lässt sich jedoch kaum verfassungsrechtlich, sondern allenfalls mit rechtssoziologischen und empirischen Untersuchungen klären. Das kann und will die vorliegende Arbeit nicht leisten. Sie ist dennoch ein wichtiger Beitrag, um auf die zentralen Gefahren einer Entformalisierung der Gesetzgebung hinzuweisen.

Sven Lüders ist Soziologe und Geschäftsführer der Humanistischen Union

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/215/publikation/juristische-anmerkungen-zum-outsourcing-im-staatlichen-kernbereich/>

Abgerufen am: 09.02.2023