

# Legitimation von Politik und Verwaltungshandeln

*Julia Fleischer*

## Organisierte Expertise und die Legitimation der Verwaltung: Sektorale und strukturpolitische Dynamiken der Gremienlandschaft auf Bundesebene

### Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag untersucht die Dynamiken der Gremienlandschaft auf Bundesebene von 1966 bis 2013 und deren Konsequenzen für die Legitimation von Verwaltungshandeln. In theoretischer Hinsicht werden eine pfadabhängige und eine strukturpolitische Erklärungsperspektive kontrastiert, um die Neugründungen und Abschaffungen bzw. daraus resultierende Laufzeit der Beratungsgremien zu erklären. Der Beitrag basiert auf einer Auswertung verschiedener öffentlicher Quellen und berücksichtigt insgesamt 137 permanente Beiräte und Sachverständigenräte. In der empirischen Analyse zeigen sich die Relevanz sektoraler und machtpolitischer Erklärungsfaktoren, die Überlebensanalyse verweist insbesondere auf die Erklärungskraft strukturpolitischer Determinanten. Daraus ergibt sich ein gemischtes Bild für die legitimationsstiftende Rolle von Beratungsgremien, denn sie werden nicht nur zur kontinuierlichen Sicherstellung der Repräsentation gesellschaftlicher Interessen und der gemeinwohlorientierten Einbindung wissenschaftlicher Expertise genutzt, sondern dienen auch als Ausdruck parteipolitischer Erwägungen.

*Schlagworte:* Beratungsgremien, Ministerialverwaltung, Legitimation, Pfadabhängigkeit, Politikberatung

### Abstract

*Organized expertise and the legitimacy of bureaucracy: Sectoral and structural choice dynamics of advisory councils at federal level*

This paper examines the dynamics of advisory councils at the federal level from 1966 to 2013 as well as their implications for the legitimacy of government decisions. Theoretically, it contrasts a path-dependent and a structural choice perspective in order to explain the creations and abolitions as well as duration of advisory councils. This article is based on an analysis of various public sources and covers a total of 137 permanent advisory boards and expert councils. In the empirical analysis, the relevance of sectoral and party-political features becomes evident; the survival analysis draws particular attention to the explanatory power of structural choice. This provides a mixed picture for the legitimizing role of advisory councils because they are used for representing organized interests and involving scientific expertise in executive decision-making but also for expressing party-political motives.

*Key words:* advisory councils, ministerial bureaucracy, legitimacy, path dependency, policy advice

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

Die externe Politikberatung der Bundesverwaltung ist immer wieder Gegenstand sozialwissenschaftlicher und medialer Debatten. In jüngerer Zeit wird dabei zumeist die Externalisierung der Gesetzesformulierung an temporäre Expertenkommissionen (*Siefken 2007*),

externe Mitarbeiter<sup>2</sup> in der Bundesverwaltung oder Anwaltskanzleien thematisiert (*Kloepfer* 2011; *Döhler* 2012). Im Vergleich dazu bleibt die Bedeutung der permanenten Beiräte und Sachverständigenräte für exekutive Entscheidungsprozesse eher unterbelichtet.

Grundsätzlich wird die Rolle wissenschaftlicher Politikberatung in der Gesetzesformulierung seit langem diskutiert (vgl. *Rupp* 1958; *Loviscach* 1968; *Krevert* 1993). Als eine zentrale Funktion wird diesen wissenschaftlichen Beratungsakteuren zugesprochen, Ansprüche an die rationale Handlungsfähigkeit des modernen Rechtsstaats zu befrieden (*Vofßkuhle* 2008), da sie „Steuerungswissen“ bereitstellen, über welches die Ministerialverwaltung nicht (mehr) verfüge (*Mayntz* 2009, S. 6; *Murswieck* 1994; *Birkhofer* 2001). Daneben leistet die wissenschaftliche Politikberatung aber auch einen wichtigen Beitrag zur Legitimation der exekutiven Entscheidungsfindung (*Di Fabio* 1990; *Groß* 2001; *Unkelmann* 2001a, 2001b): Einerseits kann die Einbindung organisierter Expertise getroffene Entscheidungen begründen und insbesondere bei einer pluralen Zusammensetzung legitimieren helfen, andererseits können permanente Beratungsgremien die Legitimation des Entscheidungsprozesses stärken.

Der vorliegende Beitrag untersucht die Rolle der permanenten Beiräte und Sachverständigenkommissionen auf Bundesebene für die Legitimation von Verwaltungshandeln. Es wird argumentiert, dass die strukturellen Dynamiken innerhalb der Gremienlandschaft, mithin die Gründung und Abschaffung bzw. Laufzeit dieser Beratungsakteure, Auswirkungen auf die Legitimation exekutiver Entscheidungsfindung zeitigen. Aus einer organisationstheoretischen Sicht lassen sich zwei Erklärungsperspektiven für diese Dynamiken kontrastieren, die Rückschlüsse auf die Bedeutung der Beratungsgremien für die Legitimation von Verwaltungshandeln eröffnen. Das Konzept der Pfadabhängigkeit argumentiert, dass dereinst eingeschlagene Pfade starken Verharrungstendenzen unterworfen sind und nur nach größeren externen Umbrüchen neue strukturelle Lösungen ermöglichen. Entsprechend sollten die strukturelle Dynamiken der Beiräte und Sachverständigenräte sektoralen Grenzen folgen, welche die *funktionale* Bedeutung von Beratungsgremien für die Informationsgewinnung und -verarbeitung für exekutive Entscheidungen betonen und ihnen zugleich primär diese Rolle für die Legitimation von Verwaltungshandeln zuweisen. Die Theorie der „strukturellen Wahl“ hingegen argumentiert, dass formale Strukturen einer Regierungsorganisation strategische Aushandlungsprozesse widerspiegeln (*Moe* 1995, 2012). Entsprechend rücken die ideologische Ausrichtung der Regierungsparteien, insbesondere aber Regierungswechsel in den Vordergrund: Politische Akteure verändern die formale Regierungsorganisation, um ihre parteipolitischen Präferenzen zu signalisieren und die bürokratische Expertise optimal zu nutzen, aber auch um ihren Nachfolgern politische Eingriffe gegenüber der Ministerialverwaltung zu erschweren. Wenngleich dieses Argument bisher vor allem für das präsidentielle System der USA Anwendung findet (vgl. *Lewis* 2003), ließe sich in ähnlicher Weise für die Dynamiken des Gremienwesens auf Bundesebene annehmen, dass neue Regierungen eher motiviert sind, neue Beratungsgremien zu gründen und gleichzeitig jene Beiräte und Sachverständigenräte eher abzuschaffen, die von ihren parteipolitisch konkurrierenden Amtsvorgängern etabliert wurden. Diese *machtpolitische* Orientierung von Beratungsgremien unterstreicht ihre Bedeutung für den Prozess der Entscheidungsfindung und ihre korrespondierende Rolle für die Legitimation von Verwaltungshandeln.

Empirisch basiert der Beitrag auf einer Analyse unterschiedlicher Datenquellen zu den permanenten Beiräten und Sachverständigenräten der Bundesverwaltung von 1966 bis 2013. Neben einer deskriptiven Auswertung der zentralen Entwicklungstendenzen der

letzten Jahrzehnte wird eine Untersuchung der Laufzeit dieser Beratungsgremien durchgeführt. Die empirische Analyse zeigt die Relevanz beider skizzierter Erklärungsperspektiven: Die Zahl der neu gegründeten und abgeschafften Gremien im Zeitverlauf und im Vergleich der Geschäftsbereiche verweist auf pfadabhängige Entwicklungen, gleichzeitig werden insbesondere Regierungswechsel dazu genutzt, das Gremienwesen umzugestalten. Diese Befunde bestätigen nicht nur die Relevanz funktionaler und machtpolitischer Logiken in der Gestaltung und Nutzung organisierter Expertise auf Bundesebene sondern offenbar ebenso deren Konsequenzen für die Legitimation exekutiver Entscheidungsfindung.

Im Folgenden werden zunächst die Rolle von Expertengremien und die Effekte der Dynamiken der Gremienlandschaft für die Legitimation von Verwaltungshandeln erörtert. Anschließend werden zwei kontrastierende theoretische Erklärungsperspektiven für diese strukturellen Veränderungen der permanenten Beratungsakteure auf Bundesebene skizziert. Im darauffolgenden Teil werden die Datengrundlage sowie die methodische Herangehensweise der Untersuchung erläutert. Die empirische Analyse stellt die zentralen Erkenntnisse zu den Entwicklungstendenzen des Gremienwesens sowie der Laufzeit von Beiräten und Sachverständigenräten auf Bundesebene während der letzten Jahrzehnte dar. In den Schlussfolgerungen werden diese Ergebnisse theoretisch diskutiert und Perspektiven für die weiterführende Debatte diskutiert.

## 2 Expertengremien und die Legitimation von Verwaltungshandeln

Die bestehende Forschung zur wissenschaftlichen Politikberatung konzentriert sich häufig auf die Frage der Einflussnahme dieser Akteure auf exekutive Entscheidungen. Dabei werden temporären Expertenkommissionen und Anwaltskanzleien ein vergleichsweise starker Einfluss auf die Gesetzgebung zugesprochen, während die permanenten Beiräte und Sachverständigenräte der Bundesverwaltung als eher einflussarm gelten (vgl. *Siefken* 2007; *Döhler* 2012). Dennoch kommt auch diesen Beratungsakteuren Bedeutung im exekutiven Entscheidungsprozess zu, auch wenn ihre Rolle kaum kodifiziert ist und die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) die in früheren Fassungen vorgeschriebene Beteiligung von wissenschaftlichen Beiräten und Fachbeiräten (§§ 61 und 62 GGO) heutzutage nicht mehr enthält (vgl. *Döhler* 2012, S. 201). Es sind nicht zuletzt die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe, Ziel- und Zweckvorgaben sowie die technischen Verweisungen in Verwaltungsverfahren, die die Einbindung einer solchen organisierten Expertise erfordern – und in unverbindlicher Beratung bis zu verbindlichen Sachentscheidungen münden (*Di Fabio* 1990, S. 194, 196; *Voßkuhle* 2009).

Für demokratische Systeme werden zwei Formen der Legitimation unterschieden (*Scharpf* 1970; *Rothstein* 2009): Die input-orientierte Legitimation betont die „Herrschaft durch das Volk“, d.h. politische Entscheidungen werden als legitim angesehen, wenn und weil sie die Präferenzen der Wähler vertreten. Dagegen bezieht sich die output-orientierte Legitimation auf die „Herrschaft für das Volk“, d.h. politische Entscheidungen werden als legitim erachtet, wenn und weil sie das Allgemeinwohl steigern. Gemeinhin wird die öffentliche Verwaltung als zentraler Akteur zur Herstellung der Output-Legitimation erachtet (vgl. *Rothstein* 2009), der Einbindung von Beratungsgremien in exekutive Entschei-

ungsprozesse lässt sich allerdings auch eine Bedeutung für die Input-Legitimation zusprechen.

Wenngleich sich die Debatte zur wissenschaftlichen Politikberatung eher mittelbar mit deren Bedeutung für die Input- und Output-Legitimation von Verwaltungshandeln beschäftigt (vgl. *Rupp* 1958; *Loviscach* 1968; *Lompe* 1969; *Dietzel* 1978, *Weingart/Lentsch* 2008), lassen sich die bisherigen Forschungsbefunde in dieser Hinsicht erörtern. Zum einen sind Beratungsgremien für die Input-Legitimation des exekutiven Entscheidungsverfahrens relevant. Sie dienen als Arenen zur Repräsentation gesellschaftlicher Präferenzen. Die wissenschaftlichen Mitglieder gelten als Garanten einer neutralen Befassung bzw. Vermittlung dieser Interessen (vgl. *Weingarten/Lentsch* 2008; *Sommermann* 2001; *Grosskettler* 2005), insbesondere bei plural zusammengesetzten Beratungsgremien können aber auch direkt organisierte Interessen vertreten werden (*Di Fabio* 1990, S. 215-6). Dabei bieten vor allem diese Interessenvertreter einen relevanten Beitrag zum Transfer der Präferenzen in den exekutiven Entscheidungsprozess (*Friedrich* 1970, S. 15; *Süllow* 1981). Die Verbändeforschung weist zudem darauf hin, dass über die Kopplung der Verbandsvertreter an die Verbandsmitglieder gemeinwohlorientierte Entscheidungen begünstigt werden (vgl. *Gobert* 2014).

Die Einordnung von Beiräten und Sachverständigenräten der Bundesverwaltung als bewährte Akteure wissenschaftlicher Politikberatung (*Weingart/Lentsch* 2008) zeigt zunächst, dass es sich bei der Mehrzahl ihrer Mitglieder um Wissenschaftler handelt. Die beiden öffentlich zugänglichen Quellen mit einer genaueren Aufschlüsselung des Hintergrunds der Mitglieder der Beratungsgremien aus den Jahren 1969 und 1994 verdeutlichen aber auch den erheblichen Anteil an Verbandsvertretern (BT-Drs. 5/4585; BT-Drs. 12/8378). In 1969 waren in ca. 48,1% der Beratungsgremien organisierte Interessen vertreten, in 1994 fiel dieser Anteil auf ca. 40,4%. Allerdings stieg innerhalb der Gruppe jener Expertengremien mit Beteiligung von Interessenvertretern ihr durchschnittlicher Anteil von ca. 36,4% auf ca. 59,3%, d.h. organisierte Interessen bilden häufig auch die Mehrheit der Mitglieder eines Beratungsgremiums. In 1994 bestand etwa der Außenwirtschaftsbeirat beim Bundeswirtschaftsministerium ausschließlich aus Vertretern der Privatwirtschaft, Verbänden und Kammern, inklusive Gewerkschaften. Wenngleich die Vergleichbarkeit dieser Daten beschränkt bleibt (siehe unten), ist es plausibel zu vermuten, dass die Beteiligung organisierter Interessen über die letzten Jahrzehnte zumindest nicht radikal rückläufig ist.

Zum anderen bietet die Beteiligung permanenter Beiräte und Sachverständigenräte in exekutive Entscheidungsprozesse die Anbindung an aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse. Dabei sollen sie nicht nur als „zweites Gehirn“ fungieren, welches den mangelnden Sachverstand und die fehlenden Arbeitskapazitäten der Ministerialverwaltung kompensiert, sondern sich ebenso als „kritischer Gegenpol zur administrativen Alltäglichkeit“ behaupten (*Ritter* 1982, S. 460). Damit tragen Beratungsgremien zur Output-Legitimation der exekutiven Entscheidungsfindung bei, indem sie ihre Fachkompetenz und Reputation zur Sicherung des Allgemeinwohls einsetzen – allerdings nur, „wenn sie weisungsfrei agieren“, weshalb „die Herausnahme (...) aus der Behördenhierarchie gerade das Wesenselement intensiver Expertenbeteiligung im Verwaltungsverfahren“ darstellt (*Di Fabio* 1990, S. 217; *Groß* 2001, S. 28). Demnach tragen die Fachautorität und Autonomie von Beratungsgremien zu ihrer Rolle als legitime Akteure im Prozess (*Renn* 2006, S. 58), aber auch zur Output-Legitimation von Verwaltungshandeln bei.

Aus dieser Betrachtung lassen sich für die strukturellen Dynamiken der Gremienlandschaft Konsequenzen für die Input- und Output-Legitimation von Verwaltungshandeln

ableiten. Einerseits spiegelt die Anzahl dieser Beiräte und Sachverständigenräte deren Nutzung zur Herstellung von Legitimation wider, mithin die Möglichkeiten, gesellschaftliche Präferenzen und eine gemeinwohlorientierte Fachautorität über diese Arenen in die Gesetzgebung einzubringen. Andererseits trägt die Laufzeit der Beratungsgremien zu deren Akzeptanz als legitime Akteure im exekutiven Entscheidungsprozess und der Bereitstellung von Legitimation des Verwaltungshandelns bei. Der vorliegende Beitrag will vornehmlich *strukturellen* Dynamiken nachspüren und alternative Wege zur Beeinflussung von Beratungsgremien, etwa über eine veränderte Mandatierung oder eine neuartige Zusammensetzung, werden aus der Analyse ausgeschlossen – auch wenn selbige ebenfalls die Rolle von Beratungsgremien (*Di Fabio* 1990; *Sommermann* 2001; *Vofßkuhle* 2009) und deren Bedeutung für die Legitimation von Verwaltungshandeln beeinflussen können.

## 2.1 Theoretische Erklärungen für die Dynamiken der Gremienlandschaft auf Bundesebene

Dass Beiräte und Sachverständigenräte „in der Regel nicht nach einem durchdachten und systematischen Schema eingerichtet worden sind“ und stattdessen „in vielen Fällen ad hoc entstanden“ (*Weingart/Jensch* 2008, S. 58-9), gilt als Allgemeinplatz in der bisherigen, eher einzelfallorientierten akademischen Betrachtung der Beratungsgremien auf Bundesebene (*Lompe* 1969; *Grossekettler* 2005; *Hascher* 2006; *Thoroe* 2007). Ein grundlegendes institutionelles Design dieser ressortgebundenen Akteure wissenschaftlicher Politikberatung wird aber im deutschen Fall auch dahingehend limitiert, als dass ihre Errichtung der Ministerverantwortlichkeit unterliegt und sich damit einer ressortübergreifenden Behandlung verschließt (*Böckenförde* 1964, S. 147f., S. 249f.). Dennoch kommt dieser Beobachtung Gewicht zu – indem sie die Notwendigkeit einer Analyse der Laufzeiten der Beratungsgremien bestärkt: Wenn die Gründung von Beratungsgremien keiner übergeordneten Logik zu folgen vermag, kann deren Abschaffung bzw. der daraus resultierenden Laufzeit eine stärkere Erklärungskraft zukommen.

Zunächst erscheint es plausibel, dass politische Akteure Beratungsgremien abschaffen, wenn selbige ihrer Beratungsnachfrage nicht mehr oder nur unzureichend entsprechen. Zum einen kann diese Veränderung des Beratungsbedarfs *extern* begründet sein, etwa wenn zur Änderung des Ressortzuschnitts Beratungsgremien gemeinsam mit ihrem Ressort abgeschafft werden, so geschehen bei den Beiräten und Sachverständigenräten des Bundespostministeriums. Ähnlich können sich bestimmte Beratungsgegenstände als nicht mehr relevant erweisen, sichtbar etwa in der Abschaffung des Sportbeirats beim Bundesinnenministerium oder des Beirats für den Wiedergutmachungs-Dispositions-Fonds beim Bundesfinanzministerium. Zum anderen kann eine solche Änderung des Beratungsbedarfs *intern* motiviert sein, worauf die vorliegende Analyse ihren Fokus legt. Hierzu zählen politikfeldspezifische Dynamiken und partei- bzw. strukturpolitische Motivilagen, die den Bedarf an organisierter Expertise im Zeitverlauf beeinflussen.

Zur Erklärung der strukturellen Dynamiken der Gremienlandschaft auf Bundesebene werden für die vorliegende Untersuchung zwei theoretische Perspektiven kontrastiert. Die erste theoretische Perspektive folgt der Grundannahme vieler organisationstheoretischer Konzepte, wonach Organisationen nur dann überleben, wenn sie sich „angemessen“ gegenüber den Anforderungen ihrer organisationalen Umwelt verhalten (*March/Olsen* 1989).

Eine Form dieser angemessenen Verhaltensorientierung ist die Pfadabhängigkeit formaler Organisationsstrukturen. In enger Anlehnung an die Grundprämissen des historischen Institutionalismus wird argumentiert, dass Akteure in Entscheidungssituationen auf vorherige Erfahrungen zurückgreifen und Weiterentwicklungen favorisieren, die mit positiven Rückkopplungseffekten einhergehen. Mittelfristig führt dieses Verhalten zu einer Stabilisierung entlang des gewählten Pfades, selbst wenn die daran ausgerichteten Entscheidungen suboptimal oder gar schädlich sein mögen, sind die Akteure „eingeschlossen“ (*North* 1990; *Arthur* 1994; *Pierson* 2004). Stärkere Veränderungen im institutionellen Kontext oder der Akteurskonstellation können allerdings einen Pfadbruch herbeiführen (*Pierson* 2004).

Aus pfadabhängiger Sicht sollten die Dynamiken des Gremienwesens sektoralen Pfaden folgen und vergleichsweise langlebige Beiräte und Sachverständigenräte hervorbringen. Die Einrichtung bzw. Abschaffung der Beratungsgremien dient demnach der Input-Legitimation von Verwaltungshandeln durch ihre beständige Interaktion mit weiteren Akteuren, vor allem der repräsentierten Politikadressaten, aber auch der Output-Legitimation von Verwaltungshandeln durch die Bereitstellung dauerhafter Expertise. Bei größeren Umbrüchen, wie etwa der funktionalen Neueinteilung der Geschäftsbereiche im Ressortzuschnitt, lassen sich strukturelle Reaktionen in der Gremienlandschaft erwarten.

Im deutschen Kontext kann der zuständige Geschäftsbereich als Indikator für die Untersuchung pfadabhängiger Entwicklungen dienen. Dabei sollten vor allem jene Bundesministerien starke pfadabhängige Dynamiken bezüglich ihrer Beratungsgremien aufweisen, die in regelmäßiger Interaktion mit sektoralen Adressaten ihrer Ressortpolitik stehen. Bereits *Gulick* (1937, S. 15f.) unterschied zwischen „horizontalen“ Geschäftsbereichen, die vornehmlich prozessorientiert sind, etwa Inneres, Finanzen oder Justiz, und „vertikalen“ Ministerien, die aufgaben- bzw. zweckgebunden organisiert sind, etwa Gesundheit oder Arbeit. Ähnlich charakterisierte *Ellwein* (1976) für den deutschen Fall die klassischen Ministerien als „Ordnungsministerien“, darunter fielen Inneres, Finanzen, Justiz, Auswärtiges und Verteidigung, und die weiteren Ministerien als „Daseinsvorsorgeministerien“. Die stärker pfadabhängigen Beiräte und Sachverständigenräte mit einer durchschnittlich längeren Laufzeit sollten demnach bei den vertikalen bzw. Daseinsvorsorgeministerien zu finden sein.

Die zweite theoretische Perspektive der „Theorie struktureller Wahlhandlungen“ (*structural choice*) argumentiert, dass formaler Wandel in Regierungsorganisationen aus strategischen Wahlhandlungen politischer Entscheidungsträger resultiert. Den Prämissen des Rational Choice-Institutionalismus folgend werden politische Akteure als nutzenmaximierend aufgefasst, die Organisationsstrukturen strategisch auswählen, um die Ministerialverwaltung optimal zu kontrollieren und zu nutzen sowie ggfs. den Zugriff durch nachfolgende politische Entscheidungsträger zu erschweren (*Moe* 1995, 2012). Diese strategischen Motive sind Ausdruck ideologischer Präferenzen und Ziele, werden aber auch durch organisierte Interessen informiert: „(s)tructural politics is interest group politics“ (*Moe* 1995, S. 129). Daraus folgt die zentrale Bedeutung der ideologischen Zusammensetzung von Regierungen aber auch von Regierungswechseln zur Erklärung der Stabilität und des Wandels der formalen Strukturen in Regierungsorganisationen (vgl. *Lewis* 2003).

Aus einer solchen strukturpolitischen Sicht bieten permanente Beratungsgremien aufgrund ihrer wissenschaftlichen Beratungsfunktion eine Art strukturelle Wahl „zweiter

Ordnung“: Sie stellen einen wissenschaftlichen Konsens bezüglich bestimmter Probleme bereit und verringern somit die Möglichkeiten für politische Akteure, die vorgebrachten wissenschaftlichen Erkenntnisse ausschließlich zur Wahrnehmung ihrer Eigeninteressen zu verwenden. Mit anderen Worten: Die Problemdefinition sowie potentielle Lösungen werden an die wissenschaftlichen Politikberatungsakteure externalisiert und somit dem politischen Zugriff (auch nachfolgender Regierungen) entzogen. Oftmals werden Beiräte hierfür auch schlicht umbenannt, wie etwa der „Beirat für die Rehabilitation der Behinderten“, der zum „Beirat für die Teilhabe behinderter Menschen“ umgewandelt wurde. Eine Umbenennung kann aber auch eine politische Neuorientierung nachvollziehen, z.B. die Umwandlung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeslandwirtschaftsministerium in den „Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung“ (vgl. *Thoro* 2007). Aus einer strukturpolitischen Perspektive beeinflussen die Errichtung und Auflösung von Beratungsgremien die Legitimation von Verwaltungshandeln, weil durch deren plurale Zusammensetzung im Sinne der Input-Legitimation bestimmte Politikadressaten repräsentiert werden, aber auch die Fachautorität der Gremienmitglieder und deren Einsatz von Expertise die Output-Legitimation von Verwaltungshandeln (parteipolitisch) beeinflussen.

Folgerichtig sind die Dynamiken in der Gremienlandschaft durch eine parteipolitische Logik geprägt und politische Akteure sollten nach ihrer Amtsübernahme ein stärkeres Interesse an Änderungen in der Gremienlandschaft ausdrücken. Ebenso sollten sich diese Veränderungen zwischen Bundesregierungen und darin beteiligten Regierungsparteien unterscheiden, wobei die größten Unterschiede bei den ideologisch am weitesten voneinander entfernten Bundesregierungen zu erwarten wären.

Daneben kann im deutschen Fall die Rechtsgrundlage als weiterer Indikator für die Analyse strukturpolitischer Dynamiken herangezogen werden. Grundsätzlich fällt die Errichtung und Auflösung von Beiräten und Sachverständigenräten unter die Ministerverantwortlichkeit (*Böckenförde* 1964, S. 147f., S. 249f.) und kann zwar auch per Kabinettsbeschluss erfolgen, allerdings nicht gegen den Willen der Ressortleitung, bei der das Gremium angesiedelt werden soll (ebd., S. 255). Allerdings werden Beratungsgremien nicht nur per Ministererlass oder Kabinettsbeschluss, sondern auch auf Basis eines Bundesgesetzes oder aber per Bundestagsbeschluss eingerichtet. Es ist plausibel, zu vermuten, dass die Gründung von Beratungsgremien auf Grundlage einer solchen legislativen Entscheidung häufiger mit parteipolitischen Auseinandersetzungen verbunden ist als Ministererlasse, auch da sie ein substantielles Regelungsinteresse ausdrücken und selten das Beratungsgremium als alleinigen Regelungsgegenstand haben. Die Beiräte und Sachverständigenräte mit einer durchschnittlich längeren Laufzeit sollten demnach per Ministererlass errichtet worden sein.

### 3 Forschungsdesign und Datengrundlage

Die vorliegende Analyse konzentriert sich auf die Beiräte und Sachverständigenräte auf Bundesebene von 1966 bis 2013. Der Beginn des Untersuchungszeitraums folgt den Befunden der empirischen Forschung, wonach die Nachfrage nach wissenschaftlicher Politikberatung Mitte der 1960er-Jahre sprunghaft anstieg (*Dreitzel* 1966; *Friedrich* 1970, S. 17). Gleichzeitig ermöglicht der gewählte longitudinale Ausschnitt, systematische Muster zu erkennen und genügend empirische Informationen heranzuziehen.

Zur Analyse der permanenten Beratungsgremien der Bundesverwaltung wurden mehrere Quellen genutzt. Zunächst wurde eine Auswertung des Staatshandbuchs der Bundesrepublik vorgenommen, welches zumeist jährlich erscheint und für das Bundeskanzleramt sowie die Bundesministerien Beiräte, Ausschüsse und sonstige Gremien ausweist. Ferner wurden die Gremienberichte der Bundesregierung analysiert, welche die Bundesregierung aufgrund des Gleichberechtigungsgesetzes und des Bundesgremienbesetzungsgesetzes veröffentlicht. Der erste Gremienbericht erschien 1991 und begann mit einer Erfassung unterschiedlicher Gremientypen für das Jahr 1990 (sowie rückwirkend das Jahr 1987). Seitdem hat die Bundesregierung in (fast) jeder Legislaturperiode dem Bundestag einen Gremienbericht vorgelegt, dessen primäres Ziel in der Darstellung des Anteils von Frauen in diesen Gremien liegt (BT-Drs. 12/594, 13/10791, 14/9210; BT-Drs. 16/4385, 17/4308). Zuvor haben Bundesregierungen bereits für die Jahre 1969 und 1977 Darstellungen der Kosten, Anzahl und Größe der Beratungsgremien der Ressorts veröffentlicht (BT-Drs. V/4585, 8/484, 12/8378). Daneben wurden weitere Antworten auf parlamentarische Anfragen verwendet, die sich mit der wissenschaftlichen Politikberatung in einzelnen Geschäftsbereichen beschäftigen, teilweise aber auch Gesamtdarstellungen enthalten (insb. BT-Drs. 12/8378; siehe auch: BT-Drs. 14/483, 14/7404, 16/3550, 16/3559, 16/3968). Schließlich wurden die Bundeshaushaltspläne untersucht, in denen ein eigener Haushaltstitel die „Ausgaben für Mitglieder von Fachbeiräten und ähnlichen Ausschüssen“ darstellt. Da allerdings nicht alle Beratungsgremien derartige Kosten verursachen, kann diese Quelle ebenfalls kein vollumfängliches Bild über die Gremienlandschaft bieten (vgl. *Döhler* 2012, S. 188-9). Allen Quellen ist gemein, dass sie Selbstauskünfte der Bundesverwaltung wiedergeben. An anderer Stelle ist bereits überzeugend dargelegt worden, welche Datenschwächen sich daraus ergeben, insbesondere für die bislang häufig im Vordergrund stehende Frage nach der Gesamtzahl sowie den Kosten der Beratungsarrangements auf Bundesebene (*Siefken* 2007, S. 23-4).

Zur Erhöhung der Vergleichbarkeit der Daten beschränkt sich diese Analyse auf die permanenten Beiräte und Sachverständigenräte der obersten Bundesbehörden, somit sind temporäre Beratungsgremien wie Expertenkommissionen ebenso ausgeschlossen wie Organe und Aufsichtsgremien, internationale Beratungsgremien, Ausschüsse auf Grundlage einzelner Verordnungen, Auswahl- und Prüfungskommissionen sowie Gremien im nachgeordneten Bereich. Die ausgewählten Beiräte und Sachverständigenräte der Bundesverwaltung wurden in einen Datensatz überführt, in den weitere fallspezifische Informationen eingefügt wurden, etwa der Geschäftsbereich bei Einsetzung, das Jahr der Gründung und ggfs. Abschaffung sowie die rechtliche Grundlage. Neben den oben genannten Datenquellen wurden vor allem für die Informationen zu Einrichtungs- und Abschaffungszeitpunkten sowie zur rechtlichen Grundlage weitere parlamentarische Dokumente, Publikationen und Pressemitteilungen der Bundesministerien bzw. Beiräte und Sachverständigenräte sowie digitalisierte Archivalien ausgewertet. Insgesamt wurden 137 permanente Beratungsgremien der Bundesverwaltung zwischen 1966 und 2013 analysiert.

Neben einer deskriptiven Untersuchung der Gremienlandschaft, insbesondere mit Blick auf die Anzahl der Beratungsgremien im Zeitverlauf und im Vergleich der Geschäftsbereiche, wird im Folgenden eine Überlebensanalyse durchgeführt (*Cox* 1972; *Box-Steffensmeier/Zorn* 2001). Ziel einer solchen Analyse ist die Erklärung der Wahrscheinlichkeit, dass ein Beirat abgeschafft wird, mithin das Risiko zu kalkulieren, dass dieses Ereignis eintritt. Dabei wird zunächst unterstellt, dass die betrachteten Erklärungsvariablen zeitinvariant sind, sich also auf die Gesamtheit aller betrachteten Fälle und des

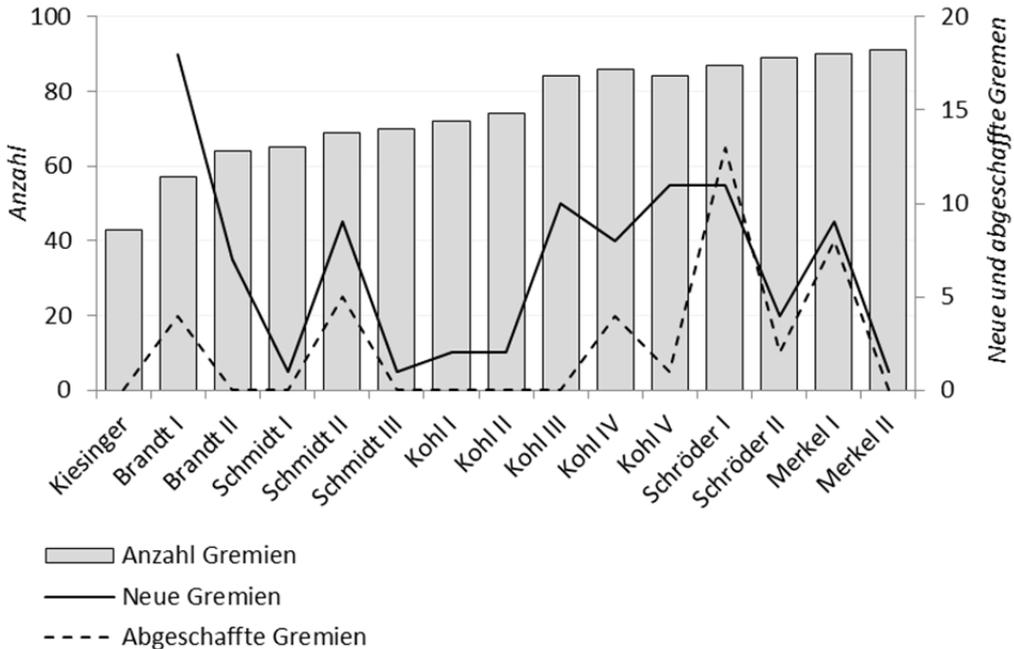
gesamten Zeitverlaufs in gleicher Weise auswirken. Konkret werden Kaplan-Meier-Schätzer berechnet, die die Wahrscheinlichkeit wiedergeben, dass ein Beratungsgremium innerhalb des Analysezeitraums abgeschafft wird, in der Lingua der häufigsten Anwendung dieses Schätzverfahrens: dass es innerhalb des Analysezeitraums „überlebt“. Zur Berechnung dieser Schätzer und deren Darstellung in Kaplan-Meier-Kurven wurde in einer Dummyvariable kodiert, ob es sich um einen horizontalen oder vertikalen Geschäftsbereich handelt. Zu den horizontalen Geschäftsbereichen zählen das Bundeskanzleramt, das Bundesfinanzministerium, das Bundesinnenministerium, das Bundesjustizministerium und das Bundesverteidigungsministerium, alle weiteren Bundesministerien wurden als vertikal kodiert. Ebenso wurde als weiteres Merkmal per Dummyvariable kodiert, ob das Beratungsgremium in einer Legislaturperiode nach einem Regierungswechsel gegründet wurde, definiert als Wechsel der Kanzlerpartei, oder aber während Legislaturperioden mit kontinuierlicher Regierungsbeteiligung der entsprechenden politischen Parteien.

Für die empirische Analyse wird zunächst eine deskriptive Auswertung der Gründung und Abschaffung von Beratungsgremien sowie der daraus resultierenden Laufzeit vorgenommen. Daran anschließend wird die Relevanz der pfadabhängigen und strukturpolitischen Erklärungsmerkmale für die Laufzeit von Beiräten und Sachverständigenräten mithilfe einer Ereignisdatenanalyse untersucht. Aufgrund der Zusammenführung verschiedener Quellen und den aus der Selbstauskunft resultierenden potentiellen Datenschwächen wird dabei auf die Durchführung einer Regressionsanalyse verzichtet. Stattdessen werden Kaplan-Meier-Kurven skizziert, die die Wahrscheinlichkeiten der Abschaffung von Beratungsgremien graphisch wiedergeben und dabei, den Erklärungsfaktoren folgend, verschiedene Gruppen vergleichen. Zwar verdeutlichen diese Darstellungen nur die Relevanz eines Erklärungsfaktors, sie sind allerdings für die explorative Anlage der vorliegenden Untersuchung sehr geeignet und aufschlussreich.

## 4 Empirische Analyse

Im Verlauf der letzten knapp fünf Jahrzehnte hat sich das Gremienwesen auf Bundesebene verändert (vgl. Abb. 1). Insbesondere das erste Kabinett Brandt fällt durch eine Vielzahl von Neugründungen auf, ebenso wurden nach der deutschen Einheit besonders viele neue Beratungsgremien auf Bundesebene etabliert. Dennoch sind die absoluten Zahlen überschaubar: Während der ersten Brandt-Regierung wurden 18 Beratungsgremien neu gegründet, unter Bundeskanzler Kohl wurden nach den beiden Bundestagswahlen der 1990er-Jahre jeweils acht bzw. elf neue Beratungsgremien geschaffen. Interessant für die vorliegende Analyse sind auch die Dynamiken der Abschaffung von Beiräten und Sachverständigenräten. Hier wird deutlich, dass vornehmlich neu gewählte Bundesregierungen Beratungsgremien auflösen, der Höchststand wurde während der ersten rot-grünen Bundesregierung erreicht. Entscheidend ist aber vielmehr, dass abgeschaffte Beiräte und Sachverständigenräte nicht zwangsläufig durch neue Beratungsgremien ersetzt werden. Stattdessen scheinen Gründung und Abschaffung erst seit Ende der 1990-er Jahre kontinuierlicher direkt zusammenzuhängen.

Abb. 1: Anzahl der Beratungsgremien nach Bundeskabinetten, 1966-2013



Quelle: Eigener Datensatz.)

Eine nähere sektorale Betrachtung zeigt, dass bei den Geschäftsbereichen Inneres, Umwelt, Gesundheit sowie Ernährung und Verbraucherschutz überproportional viele Beratungsgremien eingerichtet wurden, während bei den Geschäftsbereichen wirtschaftliche Zusammenarbeit, Justiz sowie Post und Telekommunikation deutlich weniger Beratungsgremien etabliert wurden (vgl. Abb. 2). Unter den Bundesministerien mit den meisten Neugründungen sind auch jene mit den meisten abgeschafften Beiräten und Sachverständigenräten im Untersuchungszeitraum, nämlich bei den Geschäftsbereichen Inneres, Gesundheit sowie Ernährung und Verbraucherschutz. Die Mehrzahl der Bundesministerien haben allerdings nur maximal ein bis zwei Beratungsgremien abgeschafft.

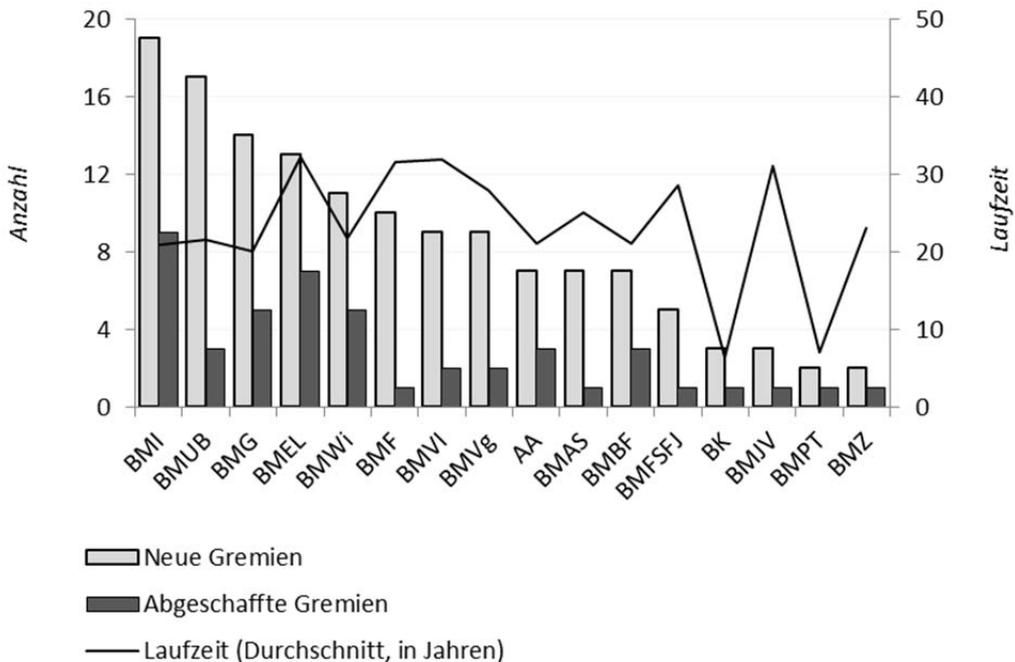
Zudem variiert die durchschnittliche Laufzeit der Gremien zwischen den Geschäftsbereichen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die vorliegende Untersuchung mit der Bundestagswahl 2013 endet und somit sämtliche deskriptiven Aussagen zur Laufzeit der Beratungsgremien als „rechtsverzerrt“ interpretiert werden müssen, d.h. die Laufzeit der erst kurz vor Ende der Untersuchungsperiode eingerichteten Beratungsgremien ist zwangsläufig kürzer als die von Beratungsgremien, die unter früheren Bundesregierungen errichtet wurden.

Eine erste deskriptive Analyse zeigt, dass im Gesamtdurchschnitt die Beratungsgremien der Bundesverwaltung ca. 23,2 Jahre existieren, die Beiräte und Sachverständigenräte beim Bundeskanzleramt und dem ehemaligen Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT) sind kurzlebiger, auch weil es bei der Regierungszentrale erst seit Anfang der 2000er-Jahre derartige permanente Expertengremien gibt und das BMPT in 1997 aufgelöst wurde. Im Vergleich sind die Beratungsgremien in den Geschäftsbereichen Ernährung und Verbraucherschutz, Verkehr, Finanzen sowie Justiz besonders lang-

lebig, im Durchschnitt existieren selbige länger als 30 Jahre. Allerdings verfügen diese Geschäftsbereiche mit relativ dauerhaften Beratungsgremien nicht über einen abweichenden Fall, der die durchschnittliche Laufzeit der Beratungsgremien dieser Ressorts überproportional verlängern würde, sondern haben schlicht vergleichsweise langlebige Beiräte und Sachverständigenräte. Mit anderen Worten: Die vorliegende Verteilung der Laufzeiten innerhalb und zwischen den Geschäftsbereichen ist nicht durch einzelne Ausreißer geprägt, die entweder durch besonders lange oder aber sehr kurze Laufzeiten entstehen könnten.

Dennoch ist die Streuung der Laufzeiten der Beratungsgremien zwischen den Geschäftsbereichen unterschiedlich und insbesondere bei den Portfolios Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz, Umwelt, Bildung und Verteidigung vergleichsweise hoch. Entsprechend lässt sich folgern, dass Beratungsgremien „in ressortierter Koexistenz“ langlebiger sind, d.h. Beiräte und Sachverständigenräte werden weniger häufig abgeschafft, wenn in ihrem jeweiligen Geschäftsbereich vergleichsweise viele Beratungsgremien bestehen.

Abb. 2: Anzahl und durchschnittliche Laufzeit der Beratungsgremien nach Geschäftsbereichen, 1966-2013



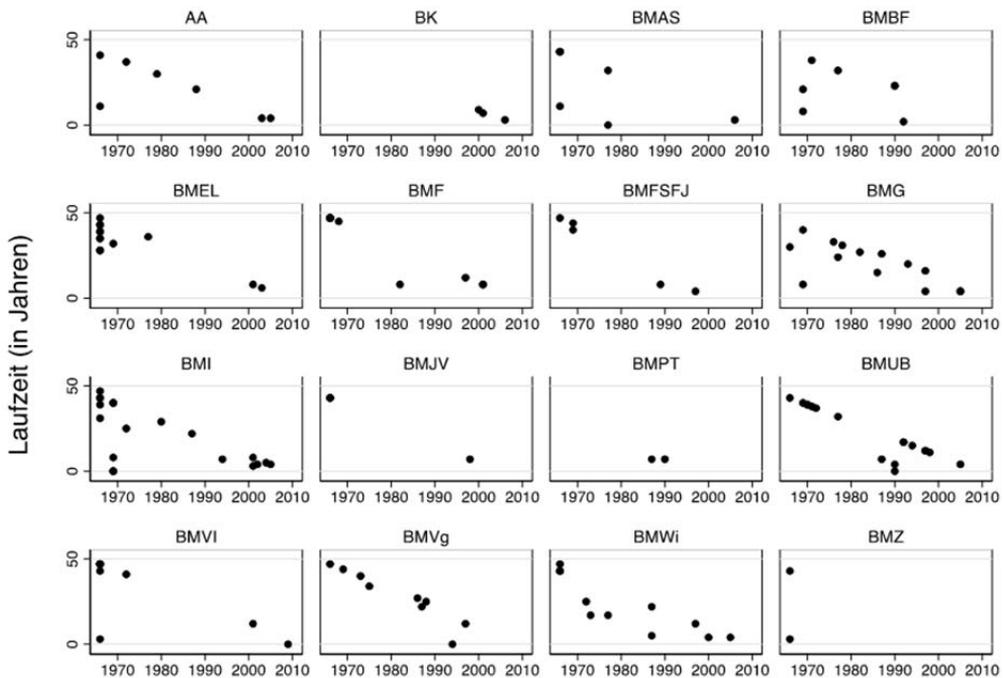
Quelle: Eigener Datensatz.

Bemerkung: Die Zuordnung erfolgte nach dem aktuellen Geschäftsbereich, einige Beiräte wurden im Zeitverlauf umressortiert.

Grundsätzlich ist es nicht verwunderlich, dass die Laufzeit der Gremien über die Untersuchungsperiode hinweg abnimmt, denn später gegründete Beratungsgremien haben zwangsläufig eine vergleichsweise kürzere Laufzeit als jene Beiräte und Sachverständi-

geräte, die zu Beginn des Untersuchungszeitraums existierten. Dennoch lassen sich interessante Abweichungen von diesem methodisch bedingten Trend identifizieren. Zum einen sind in den Geschäftsbereichen Bildung und Forschung sowie Inneres mehrere der Mitte der 1960er-Jahre bestehenden Beratungsgremien nach dem Regierungswechsel 1969 abgeschafft worden. Ähnlich wurden diverse Gremien im Geschäftsbereich Umwelt nach der Bundestagswahl 1990 abgeschafft. Zum anderen zeichnen die Geschäftsbereiche Gesundheit sowie Wirtschaft ein vergleichsweise volatiles Bild ihrer jeweiligen Gremien und folgen nicht dem Trend des linearen Rückgangs der Gremienlaufzeit im Untersuchungszeitraum.

Abb. 3: Laufzeit der Beratungsgremien nach Geschäftsbereichen, 1966-2013



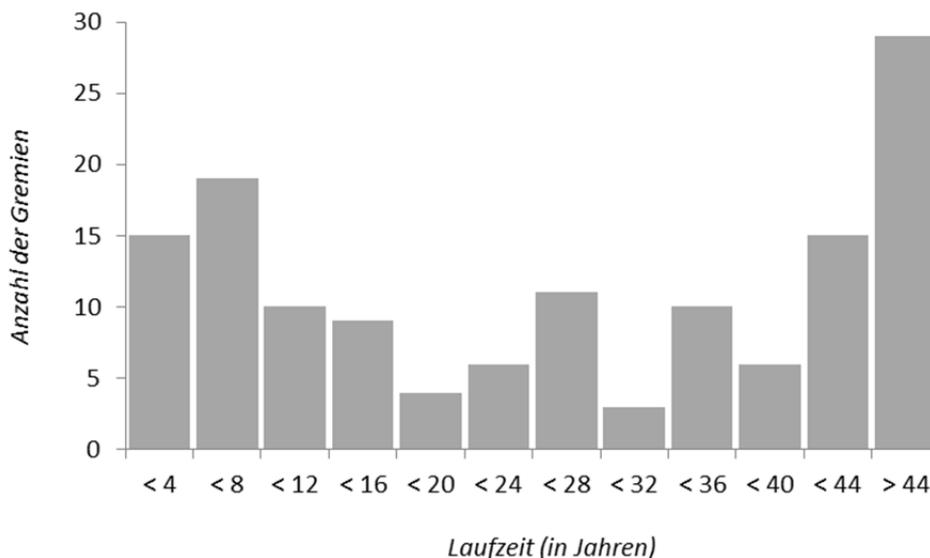
Quelle: Eigener Datensatz.

Bemerkung: Die letzte Neugründung erfolgte 2009 mit dem Beirat Nationaler Radverkehrsplan beim Bundesverkehrsministerium, dementsprechend ist die x-Achse formatiert. Diese erste deskriptive Betrachtung legt sektorale und strukturpolitische Logiken für die Erklärung der Dynamiken der Gremienlandschaft nahe. Allerdings zeigen sich bei der genaueren Analyse nicht die vermuteten Muster zwischen den beiden Gruppen von Geschäftsbereichen. Stattdessen werden Neugründungen und Abschaffungen von Beiräten und Sachverständigenräten in gleicher Intensität bei horizontalen und vertikalen Ministerien vorgenommen, ebenso sind die besonders langlebigen Beratungsgremien bei beiden Arten von Ministerien zu finden. Auch die nachweisbare längere Laufzeit der Beratungsgremien „in ressortierter Koexistenz“ mit besonders vielen weiteren Beiräten und Sachverständigenräten im Geschäftsbereich lässt sich für horizontale und vertikale Ministerien

beobachten. Einzig die jeweilige Streuung in der Laufzeit scheint dem angenommenen Zusammenhang zu folgen und es sind eher sektoral ausgerichtete bzw. vertikale Ministerien, deren Beiräte und Sachverständigenräte für eine unterschiedlich lange Dauer existieren, während die horizontalen Ministerien vergleichsweise weniger Streuung in der Laufzeit ihrer Beratungsgremien aufweisen, mithin eine beständigere organisierte Expertise nutzen. Gleichzeitig zeigen aber insbesondere auch die Muster der Abschaffung von Beratungsgremien die Relevanz von Regierungswechseln und können somit als parteipolitisch motivierte strategische Wahlhandlungen gelten.

Eine nähere Untersuchung der Laufzeit der Beiräte und Sachverständigenräte auf Bundesebene zeigt eine dynamische Verteilung, wenngleich diese rechtsverzerrt sein muss (vgl. Abb. 4). Demnach sind fast ein Viertel aller Beratungsgremien in der vorliegenden Untersuchung weniger als zwei Legislaturperioden existent, diese Zahl beinhaltet aber auch viele jener Beiräte und Sachverständigenräte, die in den 2000er-Jahren gegründet wurden. Ein weiteres Drittel der Beratungsgremien auf Bundesebene existiert länger als 40 Jahre, was die Kontinuität der organisierten Expertise der Bundesverwaltung demonstriert.

Abb. 4: Verteilung der Laufzeit der Beratungsgremien (N = 137)

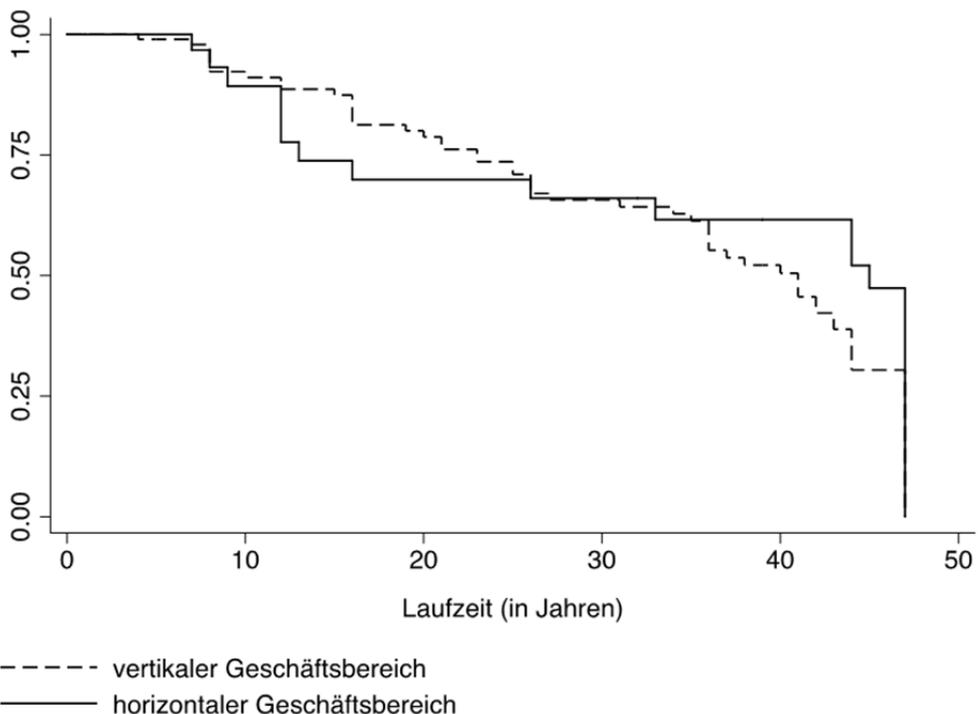


Quelle: Eigener Datensatz.

Die Überlebensanalyse zur Laufzeit der Beratungsgremien ermöglicht eine weiterführende Analyse der pfadabhängigen und strukturpolitischen Erklärungsdeterminanten. Zur Untersuchung der Relevanz sektoraler Pfade wurden die Beratungsgremien in zwei Gruppen unterteilt; in jene, die bei horizontalen Geschäftsbereichen eingerichtet wurden, und jene, die bei vertikalen Geschäftsbereichen gegründet wurden. Bereits die vorangegangene deskriptive Analyse hat die Varianz der Laufzeit der Beiräte und Sachverständigenräte über beide Gruppen beleuchtet und keinen klaren Trend aufgezeigt. Die Überlebenskurve dieser beiden Gruppen von Beratungsgremien zeigt allerdings Unterschiede (vgl. Abb. 5). Demnach sind die Beratungsgremien bei vertikalen Ministerien zunächst einem geringe-

ren Risiko ihrer Abschaffung ausgesetzt. Diese Risikobewertung kehrt sich allerdings nach ca. 26 Jahren um, d.h. sie erfahren ein höheres Risiko ihrer eigenen Abschaffung als Beratungsgremien bei horizontalen Ministerien, wenn selbige länger als ca. 26 Jahre existieren. Umgekehrt sind Beratungsgremien bei horizontalen Ministerien zunächst einem höheren Risiko ihrer Auflösung ausgesetzt als Beratungsgremien bei vertikalen Ministerien, aber wenn sie dieses Risiko mehr als ca. 26 Jahre „überleben“, sinkt dieses Risiko einer Abschaffung unter das Auflösungsrisiko für Beratungsgremien bei vertikalen Ministerien. Dieser Befund entspricht der theoretischen Erwartung und lässt sich auch empirisch nachvollziehen: Beiräte und Sachverständigenräte bei vertikalen und stark sektororientierten Ministerien befrieden die Nachfrage nach wissenschaftlicher Expertise und Autorität, gleichzeitig sind hier besonders häufig Vertreter organisierter Interessen anzutreffen, die die Ergebnisse an ihre Verbände rückkoppeln. Im Gegensatz dazu sollten Beiräte und Sachverständigenräte bei horizontalen Ministerien häufiger ressortübergreifende Expertise bereitstellen, etwa der Normenkontrollrat beim Bundeskanzleramt oder der Beirat für Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesinnenministerium, welche sich erst als dauerhaft nützlich erweisen müssen.

Abb. 5: Kaplan-Meier Überlebenszeitkurve nach Art des Geschäftsbereichs (N=137)

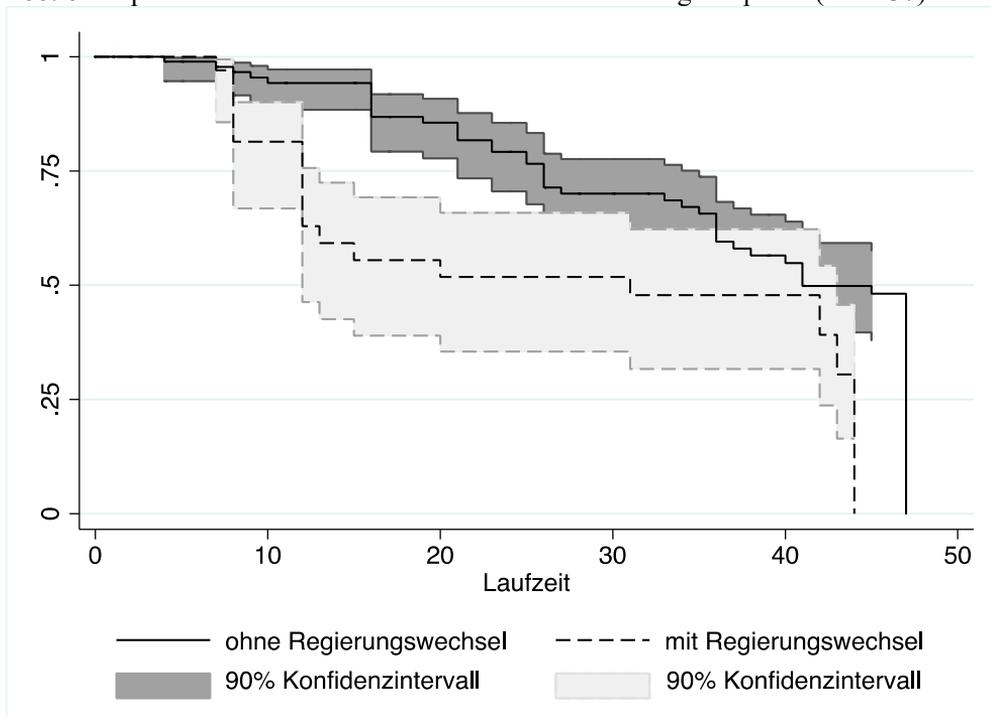


Quelle: Eigener Datensatz.

Zur Analyse der Relevanz strukturpolitischer Erklärungsfaktoren wurden in der vorliegenden Analyse zwei Faktoren herangezogen, der Zeitpunkt sowie die Rechtsgrundlage der Einsetzung. Die Überlebensanalyse zeigt deutlich den vermuteten Zusammenhang für den Gründungszeitpunkt (vgl. Abb. 6): Jene Beratungsgremien, die in Legislaturperioden

nach Regierungswechseln gegründet wurden, sind einem höheren Risiko der Abschaffung ausgesetzt und somit auch kurzlebiger als solche, die in weiteren Legislaturperioden errichtet werden. Diese unterschiedliche Risikobewertung gleicht sich allerdings nach einer Laufzeit über ca. 28 Jahren an, d.h. wenn Beiräte und Sachverständigenräte über diesen langen Zeitraum existieren, besteht kaum noch ein Unterschied im Abschaffungsrisiko und es nivelliert sich, ob sie direkt nach einem Regierungswechsel errichtet wurden oder nicht. Dabei sind die Konfidenzintervalle beider Gruppen unterschiedlich und jene Beratungsgremien, die direkt nach Regierungswechseln eingesetzt werden, zeitigen eine etwas stärkere Streuung ihres Überlebensrisikos als jene, die im Laufe weiterer Legislaturperioden eingerichtet wurden. Demnach ließe sich die Gründung von Beratungsgremien direkt nach Regierungswechseln als stärker parteipolitisch motiviert begreifen, nicht nur zur Repräsentation bestimmter gesellschaftlicher Interessen und der Rückkopplung der Entscheidungen an selbige, sondern auch zur intentionalen Nutzung wissenschaftlicher Expertise und Autorität. Bei einer stärker parteipolitischen Errichtung der Beiräte und Sachverständigenräte dürfte auch deren Rolle deutlicher an parteipolitischen Agenden ausgerichtet sein, ein Wandel dieser Agenden wiederum führt zu ihrer schnelleren Auflösung. Im Gegensatz dazu ließen sich die Beratungsgremien, die nicht direkt nach Regierungswechseln installiert werden, als vergleichsweise weniger parteipolitische strukturelle Wahlhandlungen auffassen und bieten dafür eine langlebigere Einbringung gesellschaftlicher Präferenzen sowie wissenschaftlicher Fachautorität – und sind mutmaßlich stärker funktional mandatiert.

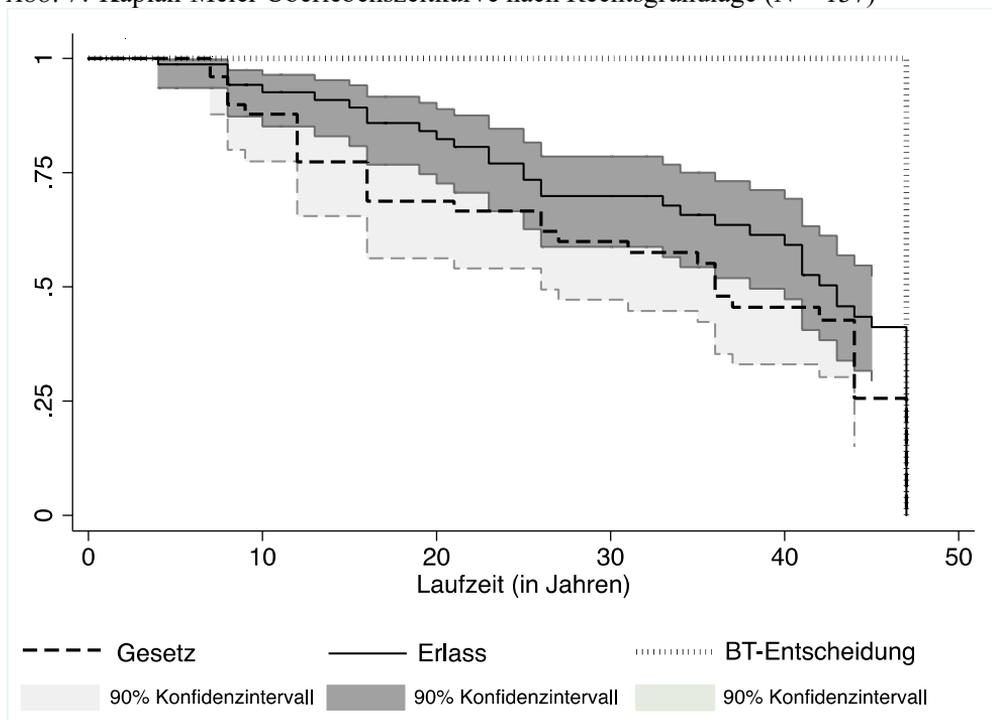
Abb. 6: Kaplan-Meier Überlebenszeitkurve nach Einsetzungszeitpunkt (N = 137)



Quelle: Eigener Datensatz.

In ähnlicher Weise bestätigt die Überlebensanalyse die Effekte der Rechtsgrundlage für die Laufzeiten von Beratungsgremien (vgl. Abb. 7): Jene Beiräte, die auf Grundlage eines Gesetzes gegründet werden, erfahren im Vergleich zu Beiräten auf Basis eines Erlasses ein größeres Risiko ihrer Auflösung. Diese Risikobewertung bleibt über den kompletten Untersuchungszeitraum bzw. die maximal mögliche Laufzeit erhalten. Da nur ein Beratungsgremium in der untersuchten Menge per Bundestagsbeschluss gegründet wurde, kann deren Überlebenskurve nicht sinnvoll mit den anderen verglichen werden. Es zeigt sich allerdings für die erstgenannten beiden Gruppen, dass Beiräte und Sachverständigenräte mit Gesetzesgrundlage eher Gegenstand parlamentarischer und somit parteipolitischer Auseinandersetzungen werden und sich daher die oben genannten Motivlagen für strukturpolitische Wahlhandlungen als Replik auf sich wandelnde politische Agenden auffassen lassen.

Abb. 7: Kaplan-Meier Überlebenszeitkurve nach Rechtsgrundlage (N = 137)



Quelle: Eigener Datensatz.

Zusammengefasst hat die hier vorgenommene quantitative Analyse die Relevanz pfadabhängiger *und* machtpolitischer Logiken für die Dynamiken der Beratungslandschaft auf Bundesebene aufgezeigt. Im Vergleich zeigen die strukturpolitischen Erklärungsfaktoren deutlichere Effekte auf die Laufzeiten von Beiräten und Sachverständigenräten bzw. deren Abschaffungsrisiko als die pfadabhängigen Erklärungsdeterminanten, obschon dies auch mit der Auswahl des Untersuchungszeitraums sowie der Definition der Erklärungsvariablen, genauer der Definition von horizontalen und vertikalen Ministerien, zusammenhängen kann.

Ferner eröffnet die Analyse weiterführende Schlüsse zur Bedeutung von Beratungsgremien für die Legitimation von Verwaltungshandeln. Die Beiräte und Sachverständigenräte auf Bundesebene ermöglichen die Repräsentation und Rückkopplung gesell-

schaftlicher Interessen in den exekutiven Entscheidungsprozess und tragen somit zur Input-Legitimation bei, gleichzeitig beeinflusst die Nutzung ihrer *autonomen* wissenschaftlichen Expertise die Output-Legitimation staatlichen Handelns. Aus pfadabhängiger Sicht sollten Beratungsgremien eher langlebig sein und sektoralen Pfaden folgen. Die Analyse der Relevanz pfadabhängiger Faktoren für die Laufzeit von Beratungsgremien bestätigt dabei die Unterschiede zwischen weniger und stärker sektoral ausgerichteten Geschäftsbereichen: Insbesondere die vertikalen Ministerien mit ihrer starken sektoralen Orientierung etablieren demnach vergleichsweise langlebige Beratungsgremien, die letztlich auch die Legitimation des Verwaltungshandelns unterstützen.

Aus strukturpolitischer Sicht sollten Beratungsgremien eher kurzlebig sein bzw. nur solange überleben, wie die jeweilige Regierungsmehrheit regiert. Insbesondere Regierungswechsel sowie Gesetze als Errichtungsgrundlage bieten demnach Möglichkeiten zur parteipolitischen Auseinandersetzung, die in der vorzeitigen Abschaffung von Beratungsgremien münden können. Die Untersuchung der Relevanz strukturpolitischer Faktoren bestätigt diese Unterschiede zwischen Gremien, die direkt nach Regierungswechseln eingesetzt werden und solchen, die im weiteren Zeitverlauf entstehen. Dabei wird auch die Rolle für die Legitimation von Verwaltungshandeln offenbar: Beiräte und Sachverständigenräte, deren Errichtung eher machtpolitisch motiviert ist, werden auch zur Stärkung der Input-Legitimation durch die Repräsentanz ausgewählter gesellschaftlicher Interessen in den exekutiven Entscheidungsprozess gegründet und sollen gleichzeitig ihre wissenschaftliche Fachautorität zur Output-Legitimation des Verwaltungshandelns einsetzen. Dabei wird diese legitimationsstiftende Funktion von Beratungsgremien besonders dann benötigt, wenn politische Akteure nach einem Regierungswechsel einen Wandel in den jeweiligen Politikfeldern bewirken wollen.

Schließlich macht die empirische Analyse deutlich, dass die beiden Erklärungspektiven zwar unterschiedliche Erwartungen an die Dynamiken der Gremienlandschaft befördern, in der empirischen Praxis aber auch kombiniert auftreten. Mit anderen Worten: Zu den externen Entwicklungen, die zum Bruch eines sektoralen Pfades führen, zählen auch ein Regierungswechsel bzw. der damit potentiell einhergehende Wandel der sektoralen Agenda einer Regierung – und somit ist die pfadabhängigen Logik auch ein mögliches Gegenstück zur machtpolitischen Logik und Wechselwirkungen zwischen beiden Logiken sind wahrscheinlich.

## 5 Schlussfolgerungen

Der vorliegende Beitrag untersucht die Dynamiken in der Gremienlandschaft der Bundesverwaltung und deren Konsequenzen für die Legitimation von Verwaltungshandeln. Zunächst wurde argumentiert, dass Beiräte und Sachverständigenräte zur input- und output-orientierten Legitimation staatlichen Handelns beitragen: Sie dienen als Aushandlungsarenen zur Repräsentation gesellschaftlicher Interessen, die entweder in „neutralisierender“ Weise von wissenschaftlichen Mitgliedern oder aber in plural zusammengesetzten Gremien direkt über die Vertreter organisierter Interessen übermittelt werden. Gleichzeitig wirkt die Einbindung wissenschaftlicher Expertise und ihre Autonomie legitimationsstiftend für den Entscheidungsprozess und dessen Ergebnis. Entsprechend haben die Errichtung und Abschaffung bzw. die Laufzeit der Beratungsgremien Implikationen für die Legitimation von Verwaltungshandeln.

Die vorgenommene organisationstheoretische Vermessung und Erklärung der Gremienlandschaft auf Bundesebene zeigt die Relevanz zweier konkurrierender theoretischer Perspektiven: Einerseits folgen die beschriebenen Dynamiken in der Errichtung und Abschaffung von Beratungsgremien einer sektoralen Pfadlogik, andererseits werden politische Akteure immer dann besonders aktiv in der Umgestaltung des Gremienwesens, wenn sie ihre neu gewonnene Regierungsverantwortung nutzen können und wollen. Für die legitimationsstiftende bzw. -verringende Bedeutung von Beiräten und Sachverständigenräten bedeuten diese Erkenntnisse zweierlei. Das Gremienwesen ist von genügend Stabilität und Kontinuität geprägt, um mithilfe der wissenschaftlichen bzw. verbandlichen Mitgliederorientierung gesellschaftliche Präferenzen in die exekutive Entscheidungsfindung zu übermitteln und gleichzeitig mit wissenschaftlicher Expertise Entscheidungsgrundlagen anzubieten – und damit einen entscheidenden Anteil an der Sicherstellung der Input- und Output-Legitimation von Verwaltungshandeln zu leisten. Die Varianz in der Laufzeit der Beratungsgremien und die Relevanz der strukturpolitischen Erklärungsfaktoren zeigt vor allem, dass sich gerade die eher kurzfristigen Änderungen des Gremienwesens auf machtpolitische Kalküle zurückführen lassen, die zwar ebenso legitimationsorientiert sein mögen, aber sehr wahrscheinlich eher klientelistische Interessen berücksichtigen bzw. das Gemeinwohl in parteipolitischer Weise auffassen.

Die vorliegende Analyse bleibt insofern limitiert, als dass sie einen eher technisch anmutenden Aspekt der wissenschaftlichen Politikberatung und deren Bedeutung für die Legitimation von Verwaltungshandeln betrachtet. Eine quantitative Analyse der Anzahl sowie Laufzeit von Beiräten und Sachverständigenräten auf Bundesebene, die zudem auf Selbstauskünften basieren muss, steht zwangsläufig in der Kritik, das empirische Phänomen nur holzschnittartig zu erfassen. Dennoch kommt den Erkenntnissen der vorliegenden Untersuchung praktische Relevanz zu. Einerseits zeigen die Ergebnisse erstmalig für den deutschen Fall auch in quantitativer Hinsicht die erstaunliche Konstanz der Gremienlandschaft sowie die im Ländervergleich geringere Relevanz sektoraler Charakteristika für die strukturellen Dynamiken in der Gremienlandschaft. Andererseits macht sie auf die Bedeutung machtpolitischer Motive für die Gründung und Abschaffung solcher Gremien aufmerksam, die im deutschen Fall aber womöglich besonders hervortreten, weil komplette Regierungswechsel selten eintreten und die stärksten strukturellen Dynamiken in der Gremienlandschaft selbigen zuzurechnen sind. Die weiterführende Forschung sollte nicht nur die Gesamtheit der untersuchten Beratungsgremien erweitern, etwa durch die frühen Jahre der Bundesrepublik oder die Hinzunahme weiterer Beratungsformen wie temporärer Expertenkommissionen, Ausschüsse etc. Ebenso wäre eine stärkere Verknüpfung der hier präsentierten Erkenntnisse mit qualitativen Forschungsmethoden wünschenswert, etwa um die Pfadbrüche in einzelnen Geschäftsbereichen genauer daraufhin zu untersuchen, welche Effekte sich für das Risiko zur Abschaffung existierender Beiräte und Sachverständigenräte ergeben oder aber welche Bedeutung dem bestehenden Gremienwesen nach einem Regierungswechsel für neue Regierungsmitglieder zukommt. Gleichmaßen kann die Hinzunahme der Erkenntnisse aus Debatten zur Dynamik von Policy-Agenden künftige Forschung anleiten, sich genauer mit der Wechselwirkung zwischen der Aufmerksamkeit für politische Themen und dem Einsatz bzw. der Abschaffung unterschiedlicher Beratungsformen zu befassen (vgl. Baumgartner et al. 2008). Ferner sollte künftige Forschung nach weiteren Funktionen von Beratungsgremien fragen, nicht nur hinsichtlich ihres originären Mandats in der policy-orientierten Beratung, mithin den substantiellen Fragen eines Politikfeldes, sondern auch hinsichtlich

der strukturellen Organisation eines Geschäftsbereiches. Dass ein Mitglied des ressorteigenen Wissenschaftlichen Beirats nach Ausbruch der BSE-Krise im Jahr 2000 die organisatorische Neuausrichtung des Bundeslandwirtschaftsministeriums öffentlich als „eine schlechte Konstruktion“ kritisierte (SZ 2000, S. 26), kann zwar als vergleichsweise einmalig gelten, es mag aber sehr ähnliche wenngleich weniger öffentliche Fälle von Einflussnahme durch Beiräte geben.

## Anmerkungen

- 1 Ich bedanke mich herzlich bei Marcella Ladenthin und Rick Nagelschmidt für die Unterstützung bei der Datenrecherche sowie bei den Herausgebern und den anonymen Gutachtern für deren hilfreiche kritische Anmerkungen.
- 2 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher und männlicher Sprachformen verzichtet.

## Literatur

- Arthur, W. Brian*, 1994: Increasing returns and path dependence in the economy. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Baumgartner, Frank R./Green-Pedersen, Christopher/Jones, Bryan D.* (Hrsg.), 2008: Comparative Studies of Policy Agendas. New York: Routledge.
- Birkhofer, Adolf*, 2001: Was kann ein Beratungsgremium bewirken? Der Umgang der Exekutive mit Gremienentscheidungen, in: *Sommermann, Karl-Peter* (Hrsg.), Gremienwesen und staatliche Gemeinwohlverantwortung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Box-Steffensmeier, Janet M./Zorn, Christopher*, 2001: Duration Models and Proportional Hazards in Political Science. *American Journal of Political Science*, 45(4), S. 972-988.
- Bundestagsdrucksache* (BT-Drs.) (V/4585): Zusammenstellung der bei den Bundesministerien und Bundesoberbehörden bestehenden Beiräte, Ausschüsse, Arbeitskreise, Kommissionen und ähnlichen Gremien, 14. Juli 1969, Bonn.
- (8/484): Umfang und Kosten der Beirats- und Gutachtertätigkeit, 26. Mai 1977, Bonn.
  - (12/594): Bericht der Bundesregierung über die Berufung von Frauen in wesentlichen Gremien, Ämter und Funktionen, auf deren Besetzung die Bundesregierung Einfluß hat, 21. Mai 1991, Bonn.
  - (12/8378): Wissenschaftliche Beratung und Information in der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland, 17. August 1994, Bonn.
  - (13/10761): Zweiter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes, 20. Mai 1998, Bonn.
  - (14/483): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der PDS „Beiräte des Bundesministeriums für Bildung und Forschung“, 04. März 1999, Berlin.
  - (14/7404): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Übersicht über Aktionsbündnisse, Netzwerke, Kooperationen, Runde Tische, Kommissionen, Zukunftsiniciativen, Offensiven und Allianzen (Nachfrage)“, 04. Dezember 2001, Berlin.
  - (14/9210): Dritter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes, 30. Mai 2002, Berlin.
  - (16/3550): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE „Politikberatung beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales“, 22. Dezember 2006, Berlin.
  - (16/3559): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE „Politikberatung beim Bundesministerium für Bildung und Forschung“, 22. Dezember 2006, Berlin.
  - (16/3968): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE „Politikberatung beim Bundesministerium des Innern“, 09. November 2006, Berlin.
  - (16/4385): Vierter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes (Vierter Gremienbericht), 16. Februar 2007, Berlin.

- (17/4308): Fünfter Gremienbericht der Bundesregierung zum Bundesgremienbesetzungsgesetz (Berichtszeitraum: 30. Juni 2005 bis 30. Juni 2009), 16. Dezember 2010, Berlin.
- Cox, D.R.*, 1972: Regression Models and Life-tables. *Journal of the Royal Statistical Society*, 34(2), S. 187-220.
- Dietzel, Gottfried T.W.*, 1978: Wissenschaft und staatliche Entscheidungsplanung. Rechts- und Organisationsprobleme der wissenschaftlichen Politikberatung, Berlin: Duncker & Humblot.
- Di Fabio, Udo*, 1990: Verwaltungsentscheidung durch externen Sachverstand. *Verwaltungsarchiv*, 81, S. 193-227.
- Dreizel, Doris*, 1966: Die Bundesregierung und ihre Wissenschaftler. *atomzeitalter. Information und Meinung*, 10, S. 295-299.
- Döhler, Marian*, 2012: Gesetzgebung auf Honorarbasis – Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen. *Politische Vierteljahresschrift*, 53(2), S. 181-210.
- Ellwein, Thomas*, 1976: Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Friedrich, Hannes*, 1970: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft: Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie, Frankfurt/Main: Europäische Verlagsanstalt.
- Gobert, Jonas*, 2014: Verbände in staatsnahen Gremien. Die politische Soziologie der funktionalen Repräsentation, Wiesbaden: Springer VS Verlag.
- Grossekettler, Heinz*, 2005: Wissenschaftliche Politikberatung. Beiräte von Ministerien als politikberatende Institutionen, in: *Leschke, Martin/Pies, Ingo* (Hrsg.), *Wissenschaftliche Politikberatung. Theorien, Konzepte, Institutionen*, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 101-130.
- Groß, Thomas*, 2001: Gremienwesen und demokratische Legitimation, in: *Sommermann, Karl-Peter* (ebd.), *Gremienwesen und staatliche Gemeinwohlverantwortung. Beiträge zu einem Forschungssymposium des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung am 27. und 28. April 2000 in Speyer*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 17-33.
- Gulick, Luther*, 1937: Notes on the Theory of Organization, in: *Gulick, Luther/Urwick, Lyndall* (Hrsg.), *Papers on the Science of Administration*, New York: Columbia University, Institute of Public Administration, S. 1-45.
- Hascher, Michael*, 2006: Politikberatung durch Experten: Das Beispiel der deutschen Verkehrspolitik im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt/Main: Campus.
- Kloepfer, Klaus*, 2011: Gesetzgebungsoutsourcing. Die Erstellung von Gesetzesentwürfen durch Rechtsanwälte. *Neue Juristische Wochenschrift*, 64, S. 131-134.
- Krevert, P.*, 1993: Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungslinien, Probleme und Perspektiven im Kooperationsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit, Münster.
- Lewis, David E.*, 2003: Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lompe, Klaus*, 1969: Die Rolle von Sachverständigenräten im Prozeß der politischen Willensbildung. Entwicklungslinien und Probleme im Verhältnis Wissenschaft, Politik und Regierungsorganisation in der Bundesrepublik Deutschland, *Zeitschrift für Politik*, 16(2), S. 223-260.
- Loviscach, Peter*, 1968: Beiräte bei Verwaltungsbehörden: Eine Untersuchung über die in Beiräten institutionalisierten Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten und Sachverständigen, Berlin: FU Berlin.
- March, J.G./Olsen, Johan P.*, 1989: *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Mayntz, Renate*, 2006: Die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland, in: *Heidelberger Akademie der Wissenschaften* (Hrsg.), *Politikberatung in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 115-122.
- (2009): Speaking Truth to Power: Leitlinien für die Regelung wissenschaftlicher Politikberatung. *dms – der moderne staat*, 2(1), S. 5-16.
- Moe, Terry M.*, 1995: The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy, in: *Williams, O.E.* (Hg.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Expanded edition, Oxford: Oxford University Press, S. 116-153.
- (2012): Delegation, Control, and the Study of Public Bureaucracy, *The Forum*, 10(2), Article 4.

- Murswieck, Axel*, (Hrsg.), 1994: *Regieren und Politikberatung*, Opladen: Leske + Budrich.
- North, Douglass C.*, 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul*, 2004: *Politics in time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Renn, Ortwin*, 2006: *Möglichkeiten und Grenzen sozialwissenschaftlicher Politikberatung*, in: Heidelberg Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), *Politikberatung in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 47-70.
- Ritter, Ernst-Hasso*, 1982: *Perspektiven für die wissenschaftliche Politikberatung? Beobachtungen aus der Sicht der Praxis*, in: *Hesse, Joachim Jens* (Hrsg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 458-464.
- Rothstein, Bo*, 2009: *Creating Political Legitimacy. Electoral Democracy Versus Quality of Government*, *American Behavioral Scientist*, 53(3), S. 311-330.
- Rupp, Hans Heinrich*, 1958: *Bericht: Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, S. 374-377.
- Scharpf, Fritz W.*, 1970: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz: Universitätsverlag.
- Siefken, Sven T.*, 2003: *Expertengremien der Bundesregierung – Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 34, S. 482-504.
- (2007): *Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Sommermann, Karl-Peter* (Hrsg.), 2001: *Gremienwesen und staatliche Gemeinwohlverantwortung. Beiträge zu einem Forschungssymposium des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung am 27. und 28. April 2000 in Speyer*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Süllow, Bernd*, 1981: *Die gewerkschaftliche Repräsentation in öffentlichen Gremien: Ein Beispiel für institutionalisierte korporative Interessenvermittlung*, *Soziale Welt*, 32(1), S. 39-56.
- Thoroe, Carsten*, 2007: *Wissenschaftliche Politikberatung am Beispiel des wissenschaftlichen Beirats beim BML bzw. BMVEL/BMELV*, in: *Krott, Max/Suda, Michael* (Hrsg.), *Macht Wissenschaft Politik? Erfahrungen wissenschaftlicher Beratung im Politikfeld Wald und Umwelt*, Wiesbaden: Springer, S. 107-123.
- Unkelbach, Alexandra*, 2001a: *Die Vorbereitung und Übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien*, in: *Sommermann, Karl-Peter* (ebd.), *Gremienwesen und staatliche Gemeinwohlverantwortung. Beiträge zu einem Forschungssymposium des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung am 27. und 28. April 2000 in Speyer*, Berlin: Duncker & Humblot, 55-68.
- (2001b): *Vorbereitung und Übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien. Empirische und rechtliche Eckdaten des deutschen Gremienwesens auf Bundesebene*, *Speyerer Forschungsbericht Nr. 216*, Speyer: FÖV Speyer.
- Voßkuhle, Andreas*, 2008: *Das Konzept des rationalen Staats*, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, Baden-Baden: Nomos, S. 13-32.
- (2009): *Sachverständige Beratung des Staates als Governanceproblem*, in: *Botzem, Sebastian/Hofmann, Jeanette/Quack, Sigrid/Schuppert, Gunnar Folke/Straßheim, Holger* (Hrsg.), *Governance als Prozess: Koordinationsformen im Wandel*, Baden-Baden: Nomos, S. 547-571.
- Weingart, Peter/Lentsch, Justus*, 2008: *Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*, Göttingen: Velbrück Wissenschaft.
- Wilhelm, Wendelin*, 1968: *Wissenschaftliche Beratung der Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Probleme wissenschaftlicher Beiräte bei Bundesministerien unter besonderer Berücksichtigung des Wohnungswirtschaftlichen Beirats beim Bundeswohnungsbauministerium*, Berlin: RKW Beuth-Vertriebs-GmbH.
- (1970): *Zur optimalen Gestaltung wissenschaftlicher Beiräte der Bundesministerien*. *Wirtschaftsdienst*, 50(1), S. 428-432.

*Anschrift der Autorin:*

Prof. Dr. Julia Fleischer, Universität Bergen, PF 7800, N-5007 Bergen, Norwegen  
E-Mail: julia.fleischer@uib.no