



Siri Hummel, Laura Pfrirer

Gut beraten?

Zur Rolle der Zivilgesellschaft in
Sachverständigen gremien

OBS-Arbeitspapier 57
ISSN: 2365-1962 (nur online)

Herausgeber:

Otto Brenner Stiftung

Jupp Legrand

Wilhelm-Leuschner-Straße 79

D-60329 Frankfurt am Main

Tel.: 069-6693-2810

Fax: 069-6693-2786

E-Mail: info@otto-brenner-stiftung.de

www.otto-brenner-stiftung.de

Autorinnen:

Dr. Siri Hummel

Stellvertretende Direktorin

Maecenata Institut für Philanthropie
und Zivilgesellschaft, Berlin

E-Mail: sh@maecenata.eu

Laura Pfirter

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Maecenata Institut für Philanthropie
und Zivilgesellschaft, Berlin

E-Mail: lp@maecenata.eu

Redaktion & Lektorat:

Benedikt Linden (OBS)

Satz und Gestaltung:

think and act –

Agentur für strategische Kommunikation

Titelbild:

[VectorMine/AdobeStock.com](https://www.vectormine.com/)

Redaktionsschluss:

23. Januar 2023

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:



Dieses Arbeitspapier ist unter der Creative Commons „Namensnennung – Nicht-kommerziell – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International“-Lizenz (CC BY-NC-SA 4.0) veröffentlicht.

Die Inhalte sowie Grafiken und Abbildungen dürfen, sofern nicht anders angegeben, in jedwedem Format oder Medium vervielfältigt und weiterverbreitet, geremixt und verändert werden, sofern keine Nutzung für kommerzielle Zwecke stattfindet. Ferner müssen angemessene Urheber- und Rechteangaben gemacht, ein Link zur Lizenz beigefügt und angegeben werden, ob Änderungen vorgenommen wurden. Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

In den Arbeitspapieren werden die Ergebnisse der Forschungsförderung der Otto Brenner Stiftung dokumentiert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Für die Inhalte sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich.

Download und weitere Informationen:

www.otto-brenner-stiftung.de

Vorwort

Der deutsche Ethikrat ist seit Jahren in den Medien präsent; seine Einschätzungen und Empfehlungen etwa zur Corona-Pandemie werden beachtet, zuweilen lösen sie Kontroversen aus. Mit dieser auch vor Corona schon starken Präsenz im medialen und politischen Diskurs hat der Ethikrat eine Ausnahmestellung unter den zahlreichen Gremien inne, die PolitikerInnen in den Parlamenten und Verantwortliche in Regierungen bei komplexen Sachthemen beraten. Die allermeisten dieser Runden sind der Öffentlichkeit nicht bekannt, geschweige denn, dass sie unter ständiger medialer Beobachtung stehen. Wie unter einem Brennglas zeigt der Ethikrat mit seiner Sonderstellung deshalb viele der Probleme und Konfliktpotentiale der wissenschaftlichen Politikberatung auf.

Das fängt mit dem Einfluss dieses nur indirekt demokratisch legitimierten Gremiums an. Es solle „dem Parlament und der Regierung die Debatten und Prozesse der Entscheidungsfindung nicht abnehmen“ ließ die damalige Bildungsministerin Annette Schavan (CDU) zur Einrichtung des Gremiums 2008 verlauten. Dass dessen Empfehlungen – und die der anderen beratenden Gremien – deswegen jedoch ohne Einfluss bleiben, wird kaum jemand annehmen. Weiterhin suggeriert „Wissenschaftlichkeit“ zwar Objektivität. Allerdings, so Patrick Bahners bereits 2008 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) zur Gründung des Ethikrates: Es habe sich schnell „gezeigt, dass fraglich sein kann, wie sachlich und verlässlich die Auskünfte der Wissenschaft dort sind, wo sie [selbst] Partei ist.“ Hinzu tritt schließlich der Umstand, dass in der gesetzlichen Grundlage der Gremienarbeit explizit festgehalten ist, dass der Ethikrat nicht nur beraten, sondern auch die Öffentlichkeit informieren und „Diskussion[en] in der Gesellschaft unter Einbeziehung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen“ fördern soll. Der wissenschaftlichen Beratung wird – auch dies ist keine Ausnahme gegenüber anderen beratenden Gremien – bewusst eine Repräsentationsperspektive zur Seite gesetzt. Das unterminiert nicht nur den Objektivitätsanspruch, sondern führt auch zur Frage, welche Perspektiven repräsentiert werden – und welche nicht? Wer sitzt also in den Beratungsgremien der Bundespolitik, welche Interessen finden Eingang in deren Empfehlungen und wie geht die Politik mit den Ratschlägen um? Und (wie) wird die Zivilgesellschaft ausreichend eingebunden?

Die Otto Brenner Stiftung hat mit Siri Hummel und Laura Pfirter zwei profilierte Expertinnen der Forschung über die Zivilgesellschaft zur Beantwortung dieser Fragen gewonnen. Das Autorinnenduo des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft,

angesiedelt an der Maecenata Stiftung in Berlin, hat in akribischer Detailarbeit ein bisher weitestgehend unbearbeitetes Feld erschlossen. Erstmals werden systematisch die wissenschaftlichen Beratungsgremien der Bundespolitik erfasst sowie die berufliche Hintergründe der in ihnen engagierten Mitglieder analysiert und kategorisiert. Zusätzlich zur Auswertung dieser mehrere hundert Gremien starken Beratungslandschaft wurden Pressemitteilungen, parlamentarische Anfrage und sonstige Veröffentlichungen zum Thema durchforstet, um Besetzungsverfahren und die Berücksichtigung der Gremienergebnisse zu eruieren. Die Forschungsarbeit wurde dabei nicht nur durch den schieren Umfang des Materials und die Mühen der Pionierarbeit erschwert. Auch gegen eine austernähnliche Verslossenheit und die gepflegte Intransparenz vieler Institutionen des Bundes musste „gekämpft“ werden.

Umso wichtiger sind die Ergebnisse der Analyse, die sich zwar auf die vergangene 19. Legislaturperiode des Bundestages bezieht, deren wichtigste Befunde aber zumindest für den Anfang der aktuellen Ampelkoalition fortgeschrieben werden können. Den Autorinnen zeigen sich große Ungleichgewichte in der Zusammensetzung der Beratungsgremien. Während erwartungsgemäß wissenschaftliche VertreterInnen mit rund einem Drittel die meisten BeraterInnen stellen, folgen VertreterInnen der Wirtschaft bereits knapp dahinter mit rund 29 Prozent. Gemeinwohlorientierte Perspektiven aus der Zivilgesellschaft – zu denen auch die Vertretung gewerkschaftlicher und Arbeitnehmerinteressen zählen – kommen hingegen mit weniger als 15 Prozent noch hinter politischen und behördlichen Akteuren (21 Prozent) an vierter Stelle. Zu dieser Unwucht gesellt sich der Umstand, dass die Zivilgesellschaft selbst meist von wenigen großen Akteuren repräsentiert wird und bestimmte Interessen (beispielsweise aus sozialen Diensten) kaum vertreten sind. Zu konstatieren ist also eine Schiefelage, die die Empfehlungen der Gremien an die Politik systematisch zu verzerren droht. Auch ein adäquater Diskurs mit der Zivilgesellschaft, so ein weiterer Befund, ist unter diesen Umständen nicht zu erreichen.

Mit der innovativen Studie können die Autorinnen zeigen, dass in gewisser Hinsicht der Platz der Zivilgesellschaft im politischen Beratungsprozess bisher leer geblieben ist und dass Gemeinwohlinteressen beispielsweise gegenüber der Profitorientierung der Wirtschaft zu oft unberücksichtigt werden. Die Zukunft muss zeigen, ob die Ampelkoalition ihrem eigenen Anspruch gerecht wird, dies zu ändern. Stiftung und Autorinnen sind überzeugt, mit der vorliegenden Studie eine solide empirische Basis für notwendige Debatten gelegt zu haben.



Jupp Legrand

Geschäftsführer der OBS

Frankfurt am Main, Januar 2023

Inhalt

1	Einführung	4
2	Politikberatung in Deutschland	7
	2.1 Politikberatung im (neo)korporatistischen System	7
	2.2 Politikberatung und Gremienstruktur auf Bundesebene.....	13
3	Definitionen und Analysekategorien	17
	3.1 Die Sektoren der Politikberatung	17
	3.2 Die Zivilgesellschaft als heterogener Akteur.....	19
4	Forschungsstand und methodisches Vorgehen	24
5	Provenienz der Sachverständigen	27
	5.1 Die ExpertInnen der Politikberatung	27
	5.2 Wer repräsentiert die Zivilgesellschaft?	35
6	Uneinheitliche Auswahl, fehlende Transparenz	38
	6.1 Auswahlverfahren, Berücksichtigung, Evaluation	38
	6.2 Fehlende Transparenz.....	41
7	Fazit und Handlungsempfehlungen	45
	Quellen- und Literaturverzeichnis	49
	Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	55
	Hinweise zu den Autorinnen.....	55

1 Einführung

Wenn der „Deutsche Ethikrat“ Empfehlungen zum Umgang mit Sterbehilfe oder zur Vorbereitung auf Pandemien abgibt, erzeugen diese Äußerungen in der Regel ein großes Medienecho. Auch als Angela Merkel 2018 den „Digitalrat“ ins Leben rief, um in der Neuausrichtung ihrer Netzpolitik gut beraten zu sein, wurde darüber bundesweit berichtet. In der Regel arbeiten solche Beratungsgremien in der Bundespolitik jedoch mit deutlich weniger öffentlicher Aufmerksamkeit. Auch ihr Zustandekommen wird in den meisten Fällen nicht beachtet; die Besetzung dieser Gremien, die Begründungen für die Auswahl sowie die tatsächliche Berufung einzelner KandidatInnen sind kaum Gegenstand einer öffentlichen Debatte. Eine vollständige Aufstellung aller Gremien auf Bundesebene – geschweige denn auf Länder- oder kommunaler Ebene – oder eine Systematik ihrer Besetzungs- und Verfahrensregeln liegt nicht vor.

Dies ist aus verschiedenen Gründen problematisch. Zum einen sollte Politikberatung transparent sein, weil sich dadurch die Entstehung der allgemein verbindlichen Regelungen, die die Politik verabschiedet, leichter nachvollziehen und verstehen lässt. Zum anderen sollten die Verfahrensregeln so fair gestaltet sein, dass sichergestellt wird, dass alle relevanten Stimmen gehört werden – um die Beratung so umfassend und deliberativ wie möglich zu gestalten.

Im politischen Diskurs wird die Existenz von Beratungsgremien dadurch begründet, dass die Einspeisung von Sachverstand bei komplexen Fachthemen für politische Entscheidungen notwendig ist. Institutionalisierte Beratungsgremien wie der genannte Ethik- oder Digitalrat lassen sich folglich der wissenschaftlichen Politikberatung zuordnen und von Lobbyismus als interessengeleiteter ‚Beratung‘ abgrenzen. Wissenschaftliche Politikberatung dient – zumindest qua ihres formalen Auftrages – der Weitergabe evidenzbasierten Fachwissens zu bestimmten Sachthemen an politische AkteurInnen, nicht der Interessenvertretung. Sie zeichnet sich durch die Verwendung wissenschaftlicher Zugänge und Methoden aus, womit meist ein Anspruch auf (politische) Neutralität einhergeht (Leschke/Pies 2005). Dieser Anspruch an Neutralität ist im klassischen Lobbyismus nicht gegeben (Falk et al. 2019), weshalb letzterer auch deutlich häufiger Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen ist.

Mit Verweis auf die neutrale Expertise der WissenschaftlerInnen wird häufig begründet, warum eine transparente Offenlegung der Beratungsvorgänge nicht notwendig sei. Dies ist problematisch, da sich bei Beratungsgremien oftmals keine klare Grenze zwischen wissenschaftlich-objektiver und interessengeleiteter Beratung ziehen lässt. Häufig werden Beratungen nicht nur von Universitätspersonal,

sondern einer Vielfalt an AkteurInnen aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft geleistet (Falk et al. 2019). Zudem lässt sich auch die vermeintlich neutrale Expertise einer wissenschaftlichen Einschätzung vor dem Hintergrund unterschiedlicher, ideengeschichtlicher Denkschulen – insbesondere in den Wirtschaftswissenschaften – hinterfragen (Plehwe/Neujeffski 2021). Folglich muss auch Politikberatung transparent sein, sodass sich nachvollziehen und verstehen lässt, welchen Einfluss sie auf die Entstehung der allgemein verbindlichen Entscheidungen der Politik besitzt. Aus demselben Grund ist es relevant zu wissen, wer in den entsprechenden Gremien sitzt.

Diesen Fragen – zu denen in Deutschland kaum Untersuchungen vorliegen (Schiffers/Körner 2019) – widmet sich die vorliegende Studie. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf AkteurInnen der Zivilgesellschaft gelegt, welche, neben VertreterInnen aus Wissenschaft und Wirtschaft, Teil der Politikberatungsszene sind. Es soll dargestellt werden, inwiefern die Zivilgesellschaft, deren Einbeziehung in politische Prozesse ein wichtiges Kriterium guten Regierens geworden ist (Europäische Union 2001), an der Politikberatung partizipieren kann und wer ‚die‘ Zivilgesellschaft dort repräsentiert. Dafür wurden alle Gremien untersucht, die regelmäßig das Bundesparlament der vergangenen 19. Legislaturperiode (2017–2021) berieten. Die vertretenen ExpertInnen wurden anhand ihrer professionellen Hintergründe gesellschaft-

lichen Sektoren zugeteilt, um zu ermitteln, zu welchen Anteilen die Personen aus Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft oder anderen Zusammenhängen kommen. Darüber hinaus untersucht die Studie die (Transparenz der) Besetzungsverfahren und die Vorgaben zum Umgang mit Empfehlungen und Vorschlägen der Gremien.

Folgende Fragen waren für die Untersuchung leitend:

1. Welche konsultativen Gremien gibt es auf Bundesebene, und mit welchen InteressenvertreterInnen sind sie besetzt?
2. Wer sind die VertreterInnen der Zivilgesellschaft, für wen und wessen Belange sprechen sie?
3. Wie und nach welchen Kriterien läuft die Besetzung der bundespolitischen Gremien ab?
4. Welche Kriterien leiten die Berücksichtigung der Gremienempfehlungen und -ergebnisse?

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurden vorhandene Listen (Deutscher Bundestag 2019a–o; Schröder 2010) analysiert sowie in der Mikroanalyse im Rechercheverfahren händisch ergänzt und aktualisiert. Die Analyse erstreckt sich über den gesamten Zeitraum der 19. Legislaturperiode (2017–2021) und erfolgt auf Bundesebene, das heißt sie erfasst Beratungsgremien des Bundestages sowie der Bundesregierung einschließlich der Ministerien¹ und des Bundeskanzleramts. Eine Aktualisierung der Beratungs-

1 In dieser Studie werden im Folgenden stets die Ministerialbezeichnungen der 19. Legislaturperiode verwendet.

gremien wurde nach der letzten Bundestagswahl geprüft und wo nötig berücksichtigt. Im Rahmen einer erneuten Webseiten-Recherche der Ministerien im Januar 2022 wurden keine grundsätzlichen oder systematischen Änderungen festgestellt. Dies verwundert nicht, da die Besetzungszeiträume vieler Gremien nicht parallel zu den Legislaturen verlaufen und darüber hinaus bestehen bleiben.

Um ins Thema einzuführen, gibt der Text zunächst eine Übersicht über die Verfahren der

Politikberatung und die Strukturen der Beratungsgremien auf Bundesebene. Daran anschließend werden die unterschiedlichen Sektoren, die in die Politikberatung integriert sind, vorgestellt, sowie das Konzept der Zivilgesellschaft und die politischen Gelegenheitsstrukturen, die für zivilgesellschaftliche AkteurInnen zur Verfügung stehen, erklärt. Nach einem kurzen Überblick zur Methode der Studie werden die Ergebnisse der Daten-, sowie der Textanalyse dargestellt. Das letzten Kapitel schließt mit einem Fazit und Handlungsempfehlungen.

2 Politikberatung in Deutschland

2.1 Politikberatung im (neo)korporatistischen System

Das politische System Deutschlands ist als Parteien- und Verbändedemokratie organisiert, was bedeutet, dass beiden Gruppen einen bevorzugten Zugang zum politischen Prozess erhalten (Ruzio 2015). Diese ‚korporatistisch‘ genannte Form der Interessenvermittlung ist im Allgemeinen durch die Einbindung einiger weniger, aber vertretungsstarker Organisationen in den politischen Willens- und Entscheidungsprozess gekennzeichnet (Kaiser 2006).² Neben Parteien gehören zu diesen Organisationen traditionell die Industrie- und Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften sowie die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, welche an der Umsetzung staatlicher Programme beteiligt werden (Alemann/Heinze 1979, Langner 2018; Weißels 2002; Reutter 2018). Weißels (2002: 4) beschreibt den Grundgedanken eines korporatistischen Systems wie folgt: „Der politische Tausch in korporatistischen Arrangements beruht dabei auf der Logik, dass durch die Einbindung einer begrenzten Zahl von Akteuren, die aber eine umfassende Repräsentanz darstellen, der Koordinationsaufwand geringgehalten und Konflikte minimiert werden.“

Primär steht den Parteien in Deutschland das grundgesetzliche Recht zu „bei der politischen Willensbildung des Volkes“ (Art. 21 Abs. 1 GG) mitzuwirken – eine Aufgabe, die diese im Laufe der Zeit zu einem Anspruch auf alleinige Willensbildung ausgebaut haben. Allerdings werden den Dachorganisationen der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft, sowie gesondert den Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Kirchen, formale Anhörungsrechte im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren zugebilligt. Die im Grundgesetz vorgesehene politische Partizipation der BürgerInnen (Art. 20 Abs. 2 GG) ist im Bund ansonsten *de facto* auf Wahlen beschränkt.³ In Ländern und Gemeinden bestehen darüber hinaus begrenzte Elemente der direkten Demokratie.

Abseits der Parteien ist Interessenvertretung, egal ob sie aus dem Bereich der Zivilgesellschaft oder der Wirtschaft heraus erfolgt, in Deutschland traditionell über die Konstruktion des Verbandes geregelt. Das beeinflusst auch die Struktur der Politikberatung. Verbände gelten als jene Intermediäre, die Interessen aus der Gesellschaft heraus an die Politik vermitteln können (Dhungel/Linhart 2014). Was Verbände sind, ist allerdings sowohl umgangssprachlich

² In der wissenschaftlichen Analyse wird auch von Neokorporatismus gesprochen, da sich der Begriff Korporatismus ursprünglich auf die Ständegesellschaft des Mittelalters bezog (Alemann 1981).

³ Mit Ausnahme der Bundestagspetitionen, mittels derer BürgerInnen den Petitionsausschuss des Bundestages verpflichten, sich mit bestimmten Themen auseinanderzusetzen (Art. 29 GG; Bovermann o. J.). Beispielsweise erreichte Ende 2020 die Petition für einen bundesweiten Klima-Bürgerrat das notwendige Unterschriftenquorum.

als auch rechtlich und in der wissenschaftlichen Literatur oft nur umrissen und wird mitunter sehr unterschiedlich definiert (Mai 2016; Schelter 1976). Eine Legaldefinition des Verbands gibt es nicht, obwohl er als Rechtsbegriff in Gesetzen erwähnt wird (bspw. EGBGB, § 164), in denen Verbänden eine „herausragende Stellung im gesellschaftlichen und politischen (Mit-)Wirken“ (Reutter 2018: 911) zugeschrieben wird. In der Rechtsprechung werden Verbände erwähnt, wenn sie besondere Merkmale (im Sinne von hoher Mitgliederzahl, Massenorganisationen oder Zusammenschlüssen, gem. BGB, § 21) und eine bedeutende Stellung im wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder politischen Bereich aufweisen (Reichert 1995; Ruzio 2015). Sie bezeichnen dabei Personenvereinigungen natürlicher oder juristischer Personen, die sich zur Verfolgung gemeinsamer Ziele zusammengeschlossen haben und in einem Mindestmaß formal verfasst sind (Schelter 1976). Vielfach sind Verbände in der Rechtsform des eingetragenen Vereins (e.V.) organisiert (Reichert 1995). Zu ihnen zählen traditionellerweise Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften, aber auch politische Parteien, Wohnungseigentümergeinschaften und Arbeitgeberverbände. Aufgrund der genannten Unklarheiten in Definition und Abgrenzung von anderen Organisationsformen ist die genaue Zahl der in Deutschland bestehenden Verbände nicht bekannt. Schätzungen gehen von 14.000 (Lösche 2007) bzw. rund 16.000 (Deutsches Verbände Forum o.J.) Verbänden aus.

Trotz dieser Unbestimmtheit wird Verbänden in Deutschland im politischen Prozess und in der

Politikberatung eine besondere Rolle zuerkannt, indem sie in gesetzlichen Vorgaben, Geschäftsordnungen und gerichtlichen Urteilen explizit genannt werden. So steht Verbänden beispielsweise die Möglichkeit offen, Gesetzesentwürfe der Ministerialverwaltungen auf Bundesebene zu kommentieren. Dies wird über die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) ermöglicht, in der die „möglichst frühzeitige“ (Art. 47) Zuleitung der Entwürfe an die entsprechenden Verbände vorgesehen ist. Nach Abschluss einer Gesetzesentwicklung steht zudem einigen anerkannten Verbänden und Vereinen die Möglichkeit zu, das Verbandsklagerecht zu nutzen: Bei Rechtsverletzungen der Allgemeinheit können sie stellvertretend für diese vor Gericht klagen. Allerdings beschränkt sich dieses Recht auf einige Inhalte und Tätigkeitsfelder (zum Beispiel auf Gleichstellungs-, Naturschutz- und zivilrechtliche Fragen), es ist beispielsweise im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG, § 15), im Bundesnaturschutzgesetz (§ 64, Abs. 1f.; in Verbindung mit § 63), im Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG, § 2) oder im Zivilrecht (AGBG, § 3; UWG, § 13; ZPO, § 606 sowie im UKlaG) auf Bundesebene geregelt.

Laut GGO muss es „kommunalen Spitzenverbänden“, „Fachkreisen“ und „Zentral- und Gesamtverbänden“ (§ 47) ermöglicht werden, bei der Gesetzesvorbereitung mitzuwirken, jedoch ohne, dass sich daraus ein Anspruch auf Gehör ergibt. Zudem ist spezifiziert, dass die zur Mitwirkung angedachten Zentral- und Gesamtverbände auf Bundesebene bestehen müssen. Die letztendliche Auswahl der einzuladenden Verbände wird, soweit keine Sondervorschriften

bestehen, dem „Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen“ (ebd., Abs. 3). Die GGO (§ 44, Abs. 5) legt ergänzend fest, dass das „für den Gesetzesentwurf fachlich zuständige Bundesministerium [...] [zu den möglichen Gesetzesfolgen im Sinne von Kosten für die Wirtschaft und Auswirkungen auf die VerbraucherInnen] Angaben der beteiligten Fachkreise und Verbände, insbesondere der mittelständischen Wirtschaft und der Verbraucher, einzuholen [hat]“. Weitere institutionelle Beteiligungsmöglichkeiten von Verbänden sind in Artikel 70 der Geschäftsordnung des Bundestages verankert. Das deutsche korporatistische System, so lässt sich festhalten, adressiert Verbände als Organisationen der Interessenvertretung, Beratung und Expertise – und zeichnet damit bereits vor, dass die Trennung zwischen Politikberatung und Interessenvertretung nicht immer klar zu ziehen ist.

Politikberatung an sich dürfte dabei so alt wie Politik selbst sein und ist kein alleiniges Merkmal demokratischer oder korporatistischer Politikgestaltung. In demokratischen Informationsgesellschaften lässt sich aber ein besonders hoher Bedarf an Beratungsleistung feststellen (Weingart 2019). Dies liegt zum einen an den immer komplexeren Sachthemen, die es zu verhandeln und zu verwalten gilt, zum anderen können PolitikerInnen evidenzbasierte Entscheidungen mit dem Verweis auf die wissenschaftliche Erkenntnis plausibler rechtfertigen. Betrachtet man Politik als System, das eigenen Logiken folgt und gleichzeitig in eine Umwelt eingebettet ist und von dieser beeinflusst wird (Easton 1965), lässt sich Politikberatung über den gesamten politischen Zyklus hinweg – im *In-*,

Through- und *Output* – beobachten. Demnach kann wissenschaftliche Politikberatung sowohl selbstinitiativ durch Positionspapiere oder wissenschaftliche Studien *Inputs* geben, auf die das politische System reagieren kann, als auch im Sinne einer *Output*-Kontrolle Stellungnahmen oder Evaluierungen zu getroffenen Entscheidungen und Gesetzen vornehmen. Im *Throughput*, also im Entstehungsprozess der Entscheidungen, kann Beratung von den politischen AkteurInnen selbst ersucht werden – insbesondere hier kommen die in der vorliegenden Studie untersuchten Beratungsgremien ins Spiel.



Der ‚legislative Fußabdruck‘

Besonders der Entstehungsprozess von politischen Entscheidungen wird gerne als *Black Box* bezeichnet (Easton 1965), da das Zustandekommen von Beratungen hier sehr häufig intransparent verläuft. Daher mehren sich Forderungen nach der Erfassung eines ‚legislativen Fußabdrucks‘ externer BeraterInnen. Mit diesem soll dokumentiert werden, inwiefern BeraterInnen oder Beratungsgremien an der Erstellung und Formulierung von Gesetzesentwürfen beteiligt waren (Deutscher Bundestag 2020). Das Instrument kann dabei über die externe Politikberatung durch ExpertInnen hinaus angewandt werden: Die Nichtregierungsorganisation (NGO) Lobbycontrol kritisiert seit Jahren den fehlenden „legislativen Fußabdruck“ von Gesetzgebungen und Interessenvertretungen im Allgemeinen (Lange et al. 2021).

Beratungsgremien können „vielfältige gesellschaftliche Anspruchsgruppen (*stakeholder*) einbinden und dies auch nach außen darstellen; somit unterstützen sie die Input-orientierte Legitimation. Zugleich können sie kraft materiell ‚guter‘ Empfehlungen in Verbindung mit einer in der politischen Kultur Deutschlands fest verankerten Expertengläubigkeit zur Output-orientierten Legitimation beitragen“ (Siefken 2019: 157). Im *Throughput* helfen Politikberatende bei der Interessenartikulation und -aggregation und erhöhen damit potentiell die Responsivität der Politikgestaltung.

Es gibt verschiedene Thesen dazu, wie die wissenschaftliche Politikberatung das politische System beeinflusst. Folgende Modelle eignen sich zur Konzeption (Habermas 1969):

- Das *dezionistische Modell*: Hier werden Politik und Wissenschaft als getrennt begriffen, wobei erstere Werturteile trifft und sich der Informationen der Wissenschaft bedient.
- Das *technokratische Modell*: Hier wird die Existenz wissenschaftlicher Sachzwänge angenommen, welche durch ExpertInnen artikuliert werden. Die Politik wird dabei lediglich als ausführend betrachtet.
- Das *pragmatische Modell*: Hier wird von einer Wechselbeziehung zwischen Wissenschaft

und Politik ausgegangen und ein kontinuierlicher Austausch zwischen den ExpertInnen und EntscheiderInnen betont.⁴

Welches Modell in Deutschland vorherrschend ist, ist umstritten. Kevenhörster (2013) etwa schreibt, dass die Politikberatung in den letzten Dekaden von einem Wandel geprägt war, der zunächst vom Zusammendenken von BeraterInnen und EntscheiderInnen (technokratisches Modell), über eine strikte Trennung dieser Kreise (dezionistisches Modell) nunmehr von einer Diskursivität geprägt ist (pragmatisches Modell). Dies führte auch dazu, dass sich vermehrt neue AkteurInnen und Methoden der Beratung etabliert haben (Falk et al. 2019).

Neben dem Aspekt der *fachlichen Expertise* speist sich die große Bedeutung der Beratungsgremien für die Politikgestaltung auch aus dem Aspekt der *gesellschaftlichen Repräsentation*. In Zeiten einer zunehmenden Pluralisierung und Loslösung klassischer Milieus von den großen Volksparteien wird eine rein parlamentarische Repräsentation der Bevölkerung erschwert und die Interessen und Forderungen, die an das politische System gerichtet werden, vervielfältigen sich (Bogner/Menz 2002; Jose 2019). Beratungsgremien, in denen Minoritäten oder von spezifischen Entscheidungen Betroffene angehört und

4 Erweitert wurden die Modelle mit Konzepten, die auch die Bürgerbeteiligung, im Sinne einer partizipativen Politikberatung, stärker berücksichtigen (Glaab 2019). Dabei gibt die politische Struktur vor, welche und wie weitreichende Möglichkeiten der Partizipation und damit letztlich auch der Politikberatung möglich sind. Entscheidend für die Partizipation sind zudem Spezifika wie staatliche Informationspflichten, das Gesetzgebungsverfahren oder bestehende Klagemöglichkeiten.

einbezogen werden können, können die gesunkene parlamentarische Repräsentation teilweise ausgleichen und werden deswegen wichtiger (Siaroff 1999). Folglich findet wissenschaftliche Politikberatung heutzutage in jedem Politikfeld statt, da durch das vermittelte Expertenwissen zum einen die notwendige Komplexitätsreduzierung zur Entscheidungsfindung erreicht, und zum anderen die *Input*- und *Output*-Legitimation gestärkt werden kann.

Jedoch lassen sich an die Einbeziehung der Expertengremien in politische Entscheidungen durchaus kritische Fragen demokratie- und gerechtigkeitstheoretischer Natur stellen. Beide idealtypischen Funktionen – fachliche Expertise und gesellschaftlichen Repräsentation – werfen bei genauerer Prüfung Probleme auf.

Zunächst kann gefragt werden, ob Beratungsgremien aus demokratietheoretischer Sicht kritisch zu bewerten sind, weil ihre Mitglieder nicht gewählt wurden. In der Forschungsliteratur zur Politikberatung wird beispielsweise eine Dominanz des technokratischen Modells der Politikberatung beklagt, insbesondere auf Landes- (Bogner/Menz 2002; Haring 2010; Linden 2021) und EU-Ebene (Habermas 2015; Jose 2019). Schelsky (1961) verbindet damit die Überordnung von ExpertInnen über die (demokratisch legitimierte) Politik und weist auf die Gefahr der Entstehung einer „Expertokratie“ hin. Andere sprechen von der „Epistokratie“ oder „elitären Demokratie“ (Jose 2019). Diesen Befürchtungen der (illegitimen) politischen

Einflussnahme wird oftmals entgegnet, dass die Gremien keine Entscheidungsgewalt innehätten und die beratenen MandatsträgerInnen nicht an deren Empfehlungen gebunden seien. Auch aus rechtswissenschaftlicher Perspektive wird die „Bindungswirkung“ von Expertenkommissionen gegenüber dem Parlament für schwach gehalten (Siefken 2007). Doch auch wenn Beraten noch kein Entscheiden ist, darf der Einfluss dieser Gremien nicht unterschätzt oder unberücksichtigt bleiben. In den Politikwissenschaften wird seit längerem der Trend in der Politik konstatiert, sich in einen Modus der Objektivierung und eines *anti-political dogmatism* zu bringen (Gorz 1993: 55), sich hinter wissenschaftlich abgesicherten Sachzwängen zu verstecken und den politischen Charakter von Entscheidungen zu verschleiern (Barnickel 2019; Blühdorn 2013; Crouch 2008; Zürn/Schäfer 2021). Dadurch werden wissenschaftliche Politikberatung und ihre Gremien zusätzlich aufgewertet.

Zum anderen kann, wie bereits angeführt, wissenschaftliche Politikberatung nicht per se den Anspruch einer neutralen, in Sinne einer nicht-interessengeleiteten Position einnehmen – was das Problem der fehlenden demokratischen Legitimation verstärkt. So finden sich in den Beratungsgremien neben Angehörigen von Universitäten auch eine Vielfalt an AkteurInnen aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft. Zudem hybridisieren sich die Formate der Politikberatung und es kommt zu einer Auflösung der konzeptionellen Zuschreibungen der AkteurInnen,

die unterschiedliche Arten von Beratungstätigkeiten vermischen. Das bedeutet wissenschaftliche Institute betreiben immer häufiger strategische policy- und politics-Beratung (Römmele/Schober 2013, zitiert nach Falk et al. 2019), während Agenturen zugleich immer stärker evidenzbasierte Politikberatung verfolgen. Schließlich kann auch die vermeintliche Neutralität einer wissenschaftlichen Einschätzung vor dem Hintergrund unterschiedlicher, ideengeschichtlicher Denkschulen oftmals dekonstruiert werden. Plehwe und Neujeffski (2021) zeigen dies beispielsweise an der Aufteilung der Mitglieder ökonomischer Fachbeiräte in AnhängerInnen einer neoliberalen bzw. neoklassischen Denktradition einerseits und VertreterInnen keynesianischer Ansichten andererseits, die die jeweilige Beratungsperspektive stark beeinflussen. Noch viel stärker als WissenschaftlerInnen stellen VertreterInnen wirtschaftlicher oder konfessioneller Entitäten mit ihrer Anwesenheit in den Gremien die Neutralität wissenschaftlicher Politikberatung infrage, da sie bereits qua Definition einer neutralen Erkenntnisorientierung nicht verpflichtet sind.

Auch hinsichtlich der gesellschaftlichen Repräsentationsfunktion können Kritikpunkte erhoben werden. Die zwei zentralen Partizipationsmöglichkeiten der BürgerInnen – die Teilnahme an Wahlen sowie das Engagement in den demokratisch organisierten Parteien und als Verbänden organisierten Großorganisationen – leiden seit Jahren an Bedeutungsverlusten. Die korporatistische Konstellation gerät zunehmend

unter Druck. Zum einen hat sich die Wahlbeteiligung, nach einer Zeit der Abnahme, nur auf einem verhältnismäßig niedrigen Level stabilisiert (Sacchi 1994; Stark 2019). Zum anderen nimmt die Legitimation der entsprechenden Großorganisationen ab – sie verlieren zunehmend Mitglieder und damit ihren Anspruch, für substantielle Teile der Gesellschaft zu sprechen – und die Organisationslandschaft diversifiziert sich immer weiter aus (Reutter 2018). Der fortschreitende Pluralismus in der Gesellschaft führt auch zu einer größeren Vielfalt in der Vertretungslandschaft. MigrantInnen- und Menschenrechtsorganisationen, Klimaschutzgruppen, soziale Bewegungen und andere gemeinwohlorientierte AkteurInnen, die nicht verbandlich organisiert sind, wollen in Gesetzgebungs- und Konsultationsprozesse eingebunden werden. In diesem Zusammenhang wird auch von einer „partizipativen Revolution“ (Kaase 1982, 1984) gesprochen. Die Forderungen nach mehr Teilhabe setzen die Politik unter Druck, möglichst partizipativ und inklusiv zu agieren, eine erweiterte Einbindung der Zivilgesellschaft zu ermöglichen und die politischen Artikulationsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher AkteurInnen zu erweitern. Politiktheoretisch lässt sich dieser Wandel als ein Wechsel vom (Neo-)Korporatismus zu einer Form der pluralistischen *Governance* beschreiben. *Governance* ähnelt dem korporatistischen System durch die nicht rein hierarchische, sondern kooperative Form des Regierens, bei der viele private, in Verbänden organisierte AkteurInnen an der Formulierung und Implementation von

Politik mitwirken (Rhodes 1997, zitiert nach Mayntz 2008).⁵ Im Vergleich zum Korporatismus sind in diesem Politikmodell allerdings mehr AkteurInnen integriert als nur die klassischen SozialpartnerInnen. Gewissermaßen als ‚Erbe‘ der korporatistischen Idee wird aber nach wie vor versucht, die Interessenintegration über die Einbeziehung von Spitzenverbänden zu lösen. Reutter (2018) konstatiert dazu, dass sich trotz einiger Erosionsprozesse, etwa durch „Kampagnen, professionalisiertes Lobbying, informelle Netzwerke und Prozesse der De-Institutionalisierung“ (ebd.: 909), der Verband bis heute als „Strukturprinzip zur Vertretung von Interessen“ (ebd.: 913) weitgehend erhalten hat. Dies stellt vor allem für die in ihren Erscheinungsformen viel diversere Zivilgesellschaft ein Problem dar.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass das (neo)korporatistische System Deutschlands über die Konstruktion der Verbände der Politikberatung einerseits strukturell eine hohe Bedeutung zuschreibt, diese andererseits auch für eine Vermischung mit Aspekten der Interessenvertretung öffnet. Vor diesem Hintergrund und angesichts einiger zusätzlicher Entwicklungen – dem Bedeutungsgewinn der Politikberatung insgesamt sowie der Ausdifferenzierung der Gesellschaft abseits traditioneller Großorganisationen – ist es umso dringlicher zu prü-

fen, ob die Zusammensetzung der Gremien eine hinreichende Vielfalt an Interessen und Akteurlinien aufweist.

2.2 Politikberatung und Gremienstruktur auf Bundesebene

Wie wird Politikberatung auf Bundesebene organisiert und welche Beratungsgremien gibt es? Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten: Eine durch die Bundesregierung herausgegebene, aktuelle Übersicht aller Beratungsgremien auf Bundesebene gibt es nicht. Aus dem Jahr 2010 stammt ein Infobrief des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages über die wissenschaftliche Politikberatung, der 94 Gremien, Ausschüsse und Einrichtungen auflistet⁶ (Schröder 2010). Andere Einschätzungen zur Gesamtzahl der Beratungsgremien variieren in der Forschungsliteratur und beziffern, je nach Definition, einige Dutzend oder mehrere Hundert (ebd.). Eine weitere Auflistung lässt sich beispielsweise auf Basis der Antworten der Bundesregierung bzw. ihrer Ministerien auf mehrere kleine Anfragen der FDP-Bundestagsfraktion zu den Expertengremien mit externen Sachverständigen auf Bundesebene aus dem Jahre 2019 erstellen. Daraus lässt sich eine Summe von 257 Gremien für den erfragten Zeitpunkt der 19. Legislaturperiode ermitteln⁷ (Deutscher

5 Als Einführung zu den Pluralismustheorien siehe Schmidt (2008, S. 210 ff).

6 Aufgelistet wurden auch externe Gremien, mit denen die Bundesregierung oder einzelne Ressorts zusammenarbeiten und nicht nur solche, die direkt bei Ministerien angesiedelt sind.

7 Allerdings ist zu beachten, dass dabei einige Gremien mehrfach gezählt werden, sofern sie bei mehreren Ministerien angesiedelt sind und aufgeführt wurden.

Bundestag 2019a–o). Diese offensichtlichen Probleme bei der vollständigen Erfassung werden auf die „unsystematische Errichtung durch Gesetz, Rechtsverordnung oder behördlichen Organisationsakt“ (Murswiek 2008: 369) sowie den uneinheitlichen Gebrauch von Gremienbezeichnungen und das Fehlen einer allgemeinen Definition zurückgeführt (Siefken 2019). Die Forschung versucht dem abzuweichen, indem sie die Gremien nach verschiedenen Gesichtspunkten unterscheidet, etwa nach der Art ihrer Institutionalisierung sowie nach der Quelle der Politikberatung (Veit et al. 2010). In der Praxis hat sich bisher jedoch keine dieser Unterscheidungen systematisch durchgesetzt.

Im Folgenden wird zunächst vorgestellt, dass die hier untersuchte Form der wissenschaftlichen Politikberatung meist auf zwei Arten institutionalisiert wird: In Form von *Ausschüssen oder Gremien des Bundestages*, in welchen neben Abgeordneten auch externe Sachverständige als berufene Mitglieder oder durch Anhörungen partizipieren, oder durch von *Ministerien einberufene Gremien*, in welchen externe ExpertInnen als Mitglieder wirken.

Ausschüsse sind vorbereitende Beschlussorgane des Bundestages. Dabei ist jedem Bundesministerium spiegelbildlich ein ständiger Ausschuss gegenübergestellt⁸; einzelne Politikbereiche

werden zusätzlich durch weitere Ausschüsse⁹ hervorgehoben. Sie dienen der Erörterung von Gesetzentwürfen, um diese für das Plenum des Bundestages beschlussfähig vorzubereiten. Ebenfalls geben sie Beschlussempfehlungen ab. Die Ausschüsse werden der Verteilung der Mandate entsprechend mit Mitgliedern der Fraktionen besetzt und wählen einen/eine VorsitzendeN. Ausschüsse werden in ständige, besondere und Sonderausschüsse unterschieden. Ständige Ausschüsse befassen sich dauerhaft während einer Wahlperiode mit einem Thema und tagen grundsätzlich nicht-öffentlich. In der 20. Wahlperiode (seit 2021) hat der Bundestag 25 ständige Ausschüsse eingesetzt. Sonderausschüsse nehmen die Form von temporären Gremien an und besondere Ausschüsse haben gesetzlich geregelte Kontroll- oder Beschlussrechte (vgl. die Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT), Art. 62, Abs. 1).

Anhörungen von Sachverständigen, die zum Beispiel in Untersuchungs- und Kabinettsausschüssen die Möglichkeit bieten, externen Sachverständigen einzubeziehen, sind wie folgt geregelt: Die Ausschüsse dürfen „Sachverständige oder andere Personen, deren Teilnahme sie für erforderlich halten, anhören“ (GO-BR, § 40, Abs. 3). Dazu können die Ausschüsse jederzeit öffentliche Anhörungen (sog. Hearings, GO-BT, Art. 70) „zur Information über einen Gegenstand seiner Bera-

8 Beispielsweise kümmert sich der „Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit“ um Vorlagen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) fallen.

9 Der Ausschuss „Digitale Agenda“ der 18., 19. und 20. Legislaturperiode widmet(e) sich zum Beispiel netzpolitischen Themen und soll ein fachübergreifendes Diskussionsforum zu Aspekten der Digitalisierung und Vernetzung sein.

tung“ mit „Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen“ (GO-BT, §70, Abs. 1) anberaumen. Anhörungen sollen ergänzende Informationen liefern, um die Abstimmung möglichst qualifiziert fassen zu können. Oft erfüllen sie zusätzlich den Zweck, die Medien auf das betreffende Gesetzesvorhaben aufmerksam zu machen. Meist werden sie bei fachlich schwierigen oder politisch umstrittenen Gesetzentwürfen eingesetzt. Daher bemühen sich die Fraktionen in der Regel, Sachverständige zu benennen, von denen sie Unterstützung für die eigenen politischen Positionen erwarten. Überwiegend erfolgt die Auswahl der anzuhörenden Sachverständigen und InteressenvertreterInnen entsprechend der im Ausschuss vertretenen Fraktionsstärke¹⁰ (GO-BT, Art. 70, Abs. 2). Besondere Ausschüsse wie Gutachter- und Sachverständigen- bzw. Expertenausschüsse nutzen externen Sachverstand darüber hinaus auch auf andere Weise. Sachverständige werden hier nicht nur mittels Anhörungen eingebunden, sondern auch als ständige Ausschussmitglieder berufen.

Über Anhörungen und Ausschüsse hinaus arbeiten ParlamentarierInnen zudem mit anderen Gremien zusammen, deren Arbeit über die Beratung zu vorliegenden Gesetzesvorhaben hinausgeht. So werden für besondere Fragestellungen gelegentlich Enquete-Kommissionen nach §56 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

(GO-BT) eingesetzt, um sich in Zusammenarbeit mit Sachverständigen möglichst umfassend mit gesellschaftspolitisch relevanten Fragen zu beschäftigen. Diese Kommissionen werden paritätisch mit Mitgliedern des Bundestages und „sachverständigen Mitgliedern“ besetzt, die von den Fraktionen vorgeschlagen werden (beispielsweise die Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“, 1999–2002).

Neben dem Bundestag können Beratungsgremien sowohl von der Bundesregierung als auch dem Bundeskanzleramt im Namen des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin oder den Ministerien berufen werden. Von den so zustande kommenden Gremien setzen sich die folgenden primär aus unabhängigen Sachverständigen zusammen (Schröder 2010):

- Steuer- und Beratungsgremien
- Aufsichts- und wesentliche Gremien
- Beschlusskontrollräte
- Sachverständigen- und Expertenkontrollräte
- Planungs- oder Normenkontrollräte
- (Wissenschaftliche) Kommissionen
- Arbeitsgruppen oder -kreise
- Foren oder Dialoge

Die Gremien arbeiten unterschiedlich, aber meist mit einem eng umgrenzten Beratungsauftrag. Besteht keine Rechtsgrundlage zur Ein-

¹⁰ Interessenvertretungen können bei öffentlichen Anhörungen durch den Bundestag allerdings nur berücksichtigt werden, wenn sie im Lobbyregister eingetragen sind. Das Lobbyregister hat 2022 die davor geltende und weniger umfangreiche und verpflichtende Lobbyliste (die sogenannte öffentliche Liste, GO-BT, Anlage 2) des Bundestages abgelöst (Deutscher Bundestag 2021; Massing et al. 2020).

berufung eines Gremiums oder Ausschusses, können die Bundesministerien auf freiwilliger Basis externen Sachverstand in Anspruch nehmen, wobei einige Gremien die Form dauernder unbefristeter Einrichtungen einnehmen, andere eine Legislaturperiode dauern. Ebenso können Beratungsformen kurzfristig und temporär (ad-hoc) gewählt werden. Einige Gremien arbeiten hauptsächlich an der Erstellung von Berichten, andere agieren stärker beratend und erstellen kürzere Gutachten und Stellungnahmen (Schröder 2010). Gremien werden auch eingesetzt, um vom Bund erstellte wissenschaftliche Berichte zu begleiten und zu kommentieren. So wurde 2008 für den ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung eine eigene Sachverständigenkommission berufen, die den Bericht erstellen sollte. Der Monitoring-Bericht der Bundesregierung über den Stand der Umsetzung des Energiekonzepts (2011) wurde hingegen intern erstellt und extern vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und vom

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMU) überwacht, wobei eine unabhängige Kommission aus vier EnergieexpertInnen den Monitoring-Prozess begleitete (Tiemann/Wagner 2010). Erstellen die Gremien Berichte oder Empfehlungen, so kommentiert die Bundesregierung, respektive das Ministerium, diese in der Regel. Die Beratungsgremien sind direkt bei der Bundesregierung oder einem oder mehreren Ministerien angesiedelt, wobei ein Ministerium jeweils das Federführende ist. Die Zuweisung richtet sich nach der Federführung beim dazugehörigen Gesetzgebungsprozess. Den Ministerien kommt in der Politikberatung und in der Interessenvertretung im Allgemeinen eine immer größere Bedeutung als Anlaufpunkt zu, weil „sich das Gewicht der Interessenvermittlung (...) in allen westlichen Demokratien deutlich vom Parlament in Richtung der Exekutive verschoben hat“ (Strünk 2004, zitiert nach Massing et al. 2020: 189).

3 Definitionen und Analysekategorien

3.1 Die Sektoren der Politikberatung

Politikberatung gewinnt im Allgemeinen an Bedeutung, kann jedoch nicht immer eindeutig von Interessenvertretung separiert werden. Aus diesem Grund ist es notwendig, dass in den Gremien eine breite Vielfalt unterschiedlicher Interessen repräsentiert wird. Für die vorliegende Untersuchung werden die Sachverständigen in den untersuchten Gremien verschiedenen Sektoren zugeteilt, die sich anhand ihrer übergeordneten Orientierungen bzw. Interessenlagen unterscheiden lassen (vgl. Tabelle 1). Dabei ist klar, dass auch diese Orientierungen Abstraktionen darstellen und keine erschöpfendes Abbild der Realität zeichnen.

Banken, Versicherungen und sonstige Unternehmen und ihre Verbände sowie RepräsentantInnen einzelner Berufsgruppen (bspw. von RechtsanwältInnen) orientieren sich in der Interessenvertretung an einer auf Gewinnerzielung ausgerichteten Logik und werden unter dem Sektor ‚Wirtschaft‘ subsumiert. Abstrahiert geht es diesen AkteurInnen darum, dem eigenen Unternehmen, der eigenen Branche oder der eigenen Berufsgruppe die besten Profitmöglichkeiten zu ermöglichen. Angehörige von Universitäten und Hochschulen oder VertreterInnen medizinischer und gesundheitlicher Belange

sind hingegen epistemologisch ausgerichtet, das heißt auf wissenschaftliche Erkenntnis orientiert. Die Weitergabe und Vermittlung von Forschungsergebnissen an Verantwortliche in der Politik steht für diesen Sektor ‚Wissenschaft und Medizin‘ im Vordergrund, (materielle) Verwertungsinteressen spielen eine untergeordnete Rolle. VertreterInnen von zivilgesellschaftlichen Organisationen (ZGOs) folgen schließlich einer am gemeinwohl- bzw. am öffentlichen Interesse orientierten Logik. Unabhängig vom jeweiligen Thema der Organisation (zum Beispiel Naturschutz), werden Anliegen vertreten, die für die gesamte Gesellschaft von Bedeutung sind. Wirtschaftlicher Erfolg ist für diese Organisationen kein Selbstzweck. Der staatliche Sektor, der unter anderem PolitikerInnen und Behördenpersonal umfasst, wird in diesem Zusammenhang in einer Logik des Regierens, also eine Orientierung zur politischen Entscheidungsfindung und -Umsetzung hin, gesehen. Medienvertretern, sowie BürgerInnen, die als Privatpersonen an den Gremien teilnehmen, wurde eine Informationsorientierung zugrunde gelegt.

Die Zuordnung zu einem Sektor war in einigen Fällen nicht möglich, weshalb gut 1,6 Prozent der Gremienmitglieder als ‚unklar‘ kategorisiert wurden. Dies lag einerseits an Mehrfachstätig-

keiten und -mitgliedschaften in Organisationen sowie einem Fehlen von Spezifikationen zu den Hintergründen der jeweiligen Personen.

Gut zehn Prozent der Gremienmitglieder konnte nicht ausschließlich einem Sektor zugeordnet werden.

Tabelle 1:
Die Sektoren der Politikberatung

Sektor	Orientierung	Beispiele
<i>Wirtschaft</i>	<i>Profit</i>	VertreterInnen von Unternehmen (inkl. Krankenhausgesellschaften, Pharmaindustrie und Apotheken), Unternehmens- und Arbeitgeberverbänden, Banken, Versicherungen, PrüferInnen, RechtsanwältInnen, ArchitektInnen
<i>Zivilgesellschaftliche Organisationen</i>	<i>Gemeinwohl</i>	VertreterInnen klassischer ZGO, Kirchen, sozialer Bewegungen, Gewerkschaften und NGOs, Think Tanks
<i>Politik/Staat/Behörden</i>	<i>Regieren</i>	BeamtenInnen oder Angestellte des öffentlichen Dienstes und von Behörden (Militär, Polizei, Verfassungsschutz, Bundesanstalten und Forschungsinstitute, Ministerien, Gerichte), PolitikerInnen, VertreterInnen transnationaler Organisationen (WHO, UN, NATO), der Länder und Kommunen (Städtetage, Deutscher Städte- und Gemeindebund), Staatsmuseen und BürgermeisterInnen
<i>Wissenschaft und Medizin</i>	<i>Erkenntnis</i>	Angehörige von Universitäten, Hochschulen, berufsbildenden Schulen, Akademien und Forschungsinstituten (bspw. Fraunhofer-Gesellschaft e.V., Helmholtz-Institut); Angehörige von Universitätskliniken, Krankenhäusern, ÄrztInnen
<i>Medien</i>	<i>Information</i>	Angehörige von Medienunternehmen (Zeitungen, Fernsehsender, Radiostationen), JournalistInnen, FotografInnen
<i>BürgerInnen</i>	<i>Information</i>	Menschen, die als Privatpersonen teilnehmen
<i>Unklar</i>	–	AkteurInnen aus mehreren Handlungsbereichen oder ohne klare Zuweisung

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2 Die Zivilgesellschaft als heterogener Akteur

Neben der Auswertung der Gremienzusammensetzung soll in der vorliegenden Studie ein detaillierter Blick auf die VertreterInnen der Zivilgesellschaft geworfen werden. Im Folgenden wird dargestellt, wie Zivilgesellschaft definiert wird und welche Entwicklungen diesen gesellschaftlichen Bereich in den letzten Jahren geprägt haben. Anschließend werden die häufigsten – und in der vorliegenden Studie erhobenen – Bereiche der Zivilgesellschaft beschrieben.

Die meisten Menschen denken bei Zivilgesellschaft an den örtlichen Sportverein oder an große internationale NGO – zu Recht, denn beide gehören zur Zivilgesellschaft. Allerdings ist diese darüber hinaus sehr vielgestaltig. Die AkteurInnen und (Rechts)Formen dieses gesellschaftlichen Sektors sind äußerst heterogen und umfassen soziale Bewegungen ebenso wie formale Organisationen und informelle, spontane Aktivitäten.¹¹ Die gemeinsamen charakteristischen Merkmale von ZGO bestehen darin, dass sie

- auf Freiwilligkeit gegründet sind,
- subjektiv Ziele des allgemeinen Wohls verfolgen (ein gemeinwohlorientiertes, öffentliches Interesse vertreten),

- keine staatlichen, im Sinne von hoheitlichen, Aufgaben wahrnehmen,
- nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind,
- Überschüsse aus ihrer Tätigkeit nicht an Mitglieder, GesellschafterInnen oder Dritte ausschütten,
- selbstermächtigt und selbstorganisiert handeln (vgl. Hummel et al. 2022: 12).

Die Orientierung am öffentlichen Interesse und nicht an der Gewinnerzielung sowie die Einbeziehung marginalisierter Gruppen stellen die normativen Grundlagen für die Beteiligung der Zivilgesellschaft am politischen Prozess dar, die besonders in partizipatorischen und deliberativen Demokratietheorien eingefordert werden.¹² Zivilgesellschaftliche Strukturen werden in beiden Denktraditionen als die zentralen Motoren von Demokratie betrachtet. Denker wie Alexis de Tocqueville betonen bereits im 19. Jahrhundert die Einübung gesellschaftlicher Kooperationsfähigkeit, die in der Zivilgesellschaft geleistet wird (Hummel/Strachwitz 2021). Robert Putnam (1993, 1995) leitet daraus die These ab, dass sich im Assoziationswesen einer Gesellschaft, das sich aus Netzwerken, Vertrauen und Normenbildung zusammensetzt, erst die Grundlage bildet, um Koordination und gemeinschaftliches Handeln zu ermöglichen. Je ausgeprägter die Zivilgesellschaft ist, desto

¹¹ Die häufigsten Rechtsformen von ZGO in Deutschland sind der eingetragene Verein (ca. 620.000), die Treuhandstiftung (ca. 30.000) und die Stiftung bürgerlichen Rechts (ca. 23.000).

¹² Partizipatorische Demokratiemodelle streben dabei eine möglichst breite Beteiligung in möglichst vielen Politikbereichen an. Deliberative Ansätze legen den Fokus auf rationale Beratungs- und Entscheidungsprozesse, in denen in möglichst zwangs- und herrschaftsfreien Debatten gleiche Mitwirkungschancen für alle angelegt sind (Hummel 2019).

besser ist eine Gesellschaft darin, Konflikte und Probleme zu lösen, so seine Idee. Tocqueville wie Putnam verbinden diese soziale Kompetenz mit der demokratischen Qualität und folgern: Je stärker eine Zivilgesellschaft, desto robuster ist das demokratische System, da die sozialen Normen der Solidarität, die in der Zivilgesellschaft gefördert werden, prodemokratisches Verhalten hervorbringen. Die BürgerInnen lernen Probleme zusammen mit anderen im Kleinen zu lösen und bekommen dadurch ein besseres Verständnis für politische Kooperation und demokratische Verfahrensweisen. Sie können diese Fähigkeiten dann von ihrem isolierten, lokalen zivilgesellschaftlichen Handeln auf die gesamtgesellschaftliche Ebene abstrahieren und auf ‚die große Politik‘ anwenden (Hummel/Strachwitz 2021).

Neben diesen vermuteten „Lerneffekten“ erhöht auch die sogenannte Pluralismus- bzw. Voice-Funktion der Zivilgesellschaft für marginalisierte Gruppen die demokratische Qualität (Dahrendorf 1996; Habermas 1992; Taylor et al. 2020). In der spätmodernen Gesellschaft, die pluralistisch und multikulturell ist (Reckwitz 2019), stellen die Integration dieser Vielfalt und der Interessenausgleich soziokultureller Milieus die staatlichen Strukturen zunehmend vor Herausforderungen. Die zivilgesellschaftliche Funktion als Ort der Integration und der Beteiligung, aber auch der Interessenartikulation („Voice“) ungehörter Gruppen, gewinnt an Bedeutung (Mai 2016). Direkte Beteiligungsformen und die Stärkung der Zivilgesellschaft

bieten somit wirksames Lösungspotential für Missstände der repräsentativen Demokratie, da politische Mitbestimmungsrechte und Selbstwirksamkeitserfahrungen hergestellt und politischer Apathie entgegengewirkt wird (Stark 2019).



Politische Parteien und Zivilgesellschaft

Welche der dargelegten Potentiale von Zivilgesellschaft besonders betont werden, hängt auch damit zusammen, mit welcher ‚Brille‘ auf die Zivilgesellschaft geschaut wird. So lassen sich in der Begriffsgeschichte (mindestens) drei unterschiedliche Traditionslinien ausmachen, die jeweils verschiedene Qualitäten von Zivilgesellschaft stark machen. In der konservativen, häufig auch *kommunitaristisch* genannten Tradition wird Zivilgesellschaft als Ort des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Verbundenheit gesehen, während in der *liberalen* Tradition die individuelle Selbstorganisation im freiwilligen Zusammenschluss und in der *linken* Tradition die Möglichkeiten politischen Selbstregierens betont werden (Klein 2001; Strachwitz et al. 2020). Entsprechend haben auch die politischen Parteien in Deutschland ein sehr unterschiedliches Verständnis davon, was Zivilgesellschaft ist.

Aktuelle Studien zeigen, dass sie die Zivilgesellschaft mit unterschiedlichen Werten und Funktionen assoziieren und der ihr zugesprochene gesellschaftspolitische Wert

massiv divergiert (Evers 2021; Sprengel 2021). Bis auf die AfD erkennen allerdings alle Parteien die Zivilgesellschaft grundsätzlich als zentrale Säule des demokratischen Gemeinwesens an. Die Union zeigt ein konservatives Verständnis der Zivilgesellschaft, das sich durch ihre weitgehende Reduktion auf „die Befestigung eines guten sozialen Miteinanders“ (Evers 2021: Unterpunkt 1, Abs. 4), im Sinne von Ehrenamtlichkeit und vorpolitischem Gemeinsinn, auszeichnet.

Der Begriff des bürgerschaftlichen Engagements und damit die Anerkennung der Zivilgesellschaft als etwas potentiell Politischem findet sich dagegen bei den anderen demokratischen Parteien. So reiht sich die SPD mit der LINKEN und den Grünen in die linke Begriffstradition ein, fasst diese jedoch eher kurz und gesteht der Zivilgesellschaft lediglich das Recht zum „Mitwirken“ und „Mitmachen“ zu (ebd.). Demgegenüber verfügen die Grünen über ein besonders weitreichendes und politisches Verständnis der Zivilgesellschaft und formulieren entsprechend ausgereifte Ziele, diese einzubinden. Die FDP zeigt Ambivalenzen, indem sie einerseits ein positives und differenziertes Verständnis der Zivilgesellschaft an den Tag legt, andererseits der politisch einflussreichen Rolle einzelner ZGO sehr kritisch gegenübersteht (Sprengel 2021). Die AfD begreift die Zivilgesellschaft primär als etwas Negatives und sieht in ihr eine politische Gegnerin (Evers 2021).

Aus ihrer demokratiefördernden Funktion lässt sich ableiten, das ZGO bei der Interessenartikulation und -aggregation, im sogenannten *policy-making*, und in der Kontrolle des Outputs, das heißt über den gesamten politischen Prozess hinweg, bedeutsam sind. „Während bei der Beteiligung von ZGO in der Exekutive eher die Expertise im Vordergrund steht, ist [es] bei der Einbindung in die Legislative eher der Aspekt der Interessenvertretung“, im Sinne einer Integrationsfunktion von verschiedenen gesellschaftlichen Perspektiven, bei der ihre Beteiligung gefragt ist (Mai 2016). Von sich aus können ZGO primär zwei Strategien verfolgen, um Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess zu erlangen: über die Mobilisierung der öffentlichen Meinung (*pressure politics*) oder über direktes Lobbying, also die konkrete Interaktion mit dem politischen Personal und deren Beratung (Massing et al. 2020). Zu letzterem gehört auch die Möglichkeit, im Rahmen von Stellungnahmen in Anhörungen oder als AkteurInnen in Beratungsgremien zu agieren. Die selbstinitiierte Kontaktpflege zu ParlamentarierInnen und Parteien setzt aber Strukturen (Hauptstadtbüros, personelle und finanzielle Ausstattung usw.) voraus, die viele ZGO nur schwer unterhalten können. Auch bringt die in Kapitel 2.1 beschriebene Sonderstellung der Verbände Probleme mit sich: Dort, wo die Einbeziehung von Interessengruppen in den parlamentarischen und behördlichen Dokumenten geregelt ist – dies hat auch die Textanalyse der vorliegenden Untersuchung

bestätigt (siehe unten)¹³ – wird ausschließlich von der Organisationsform der Verbände gesprochen. Da Verbände aber nicht klar definiert, also nicht spezifisch der Zivilgesellschaft oder der Wirtschaft zuzuordnen sind, wird über diese Sprachregelung

- 1) keine Wahrung gemeinwohlorientierter, nicht-profitorientierter Interessen garantiert und
- 2) werden ZGO, die nicht verbandlich organisiert sind, von der Beteiligung quasi ausgeschlossen.

Viele ZGO, die sich neuen Themen widmen, verfügen oft noch lange Zeit über keine entsprechende Institutionalisierung und sind nicht in Verbänden organisiert. Die Teilhabe dieser zivilgesellschaftlichen AkteurInnen am politischen Prozess ist in den Gesetzestexten nicht geregelt und damit den verantwortlichen Behördenmitarbeitenden überlassen. In der Besetzung der Anhörungen und Gremien, wie auch in der Möglichkeit, Stellungnahmen einzubringen, sind daher „historisch gewachsene und größere Organisationsstrukturen mit korporatistischer Tradition [im] Vorteil“ (Hummel et al. 2022: 72). Das heißt großen, altingesessenen AkteurInnen wird der Zugang bevorzugt ermöglicht.

Um die Heterogenität der Zivilgesellschaft erfassen zu können und darzustellen, inwiefern eine *innerzivilgesellschaftliche Vielfalt* in den Gremien der Politikberatung auf Bundesebene existiert, werden die VertreterInnen der ZGO für die vorliegende Untersuchung in Subsektoren eingeordnet (vgl. Tabelle 2, die Bereichsdifferenzierung orientiert sich dabei an Strachwitz et al. 2020). Die Themen der zivilgesellschaftlichen Organisationen wurden unterscheiden in Sport und Freizeit, Bildung und Erziehung, Kultur und Kunst, Natur-, Umwelt- und Tierschutz, Religion, Menschen- und Bürgerrechte, Soziale Dienste und Gesundheitswesen, Selbsthilfe, Entwicklungs- und humanitäre Hilfe sowie Verbraucherschutz. Die Arbeit der Gewerkschaften wurde unter der Kategorie Bürgerrechte (im Sinne von Arbeitnehmerrechten und Arbeitsschutz) eingeordnet.

Bei den Gremienmitgliedern aus der Zivilgesellschaft wurde zudem die Rechtsform der ZGO, der sie zugehören, kodifiziert und zwischen eingetragenen Vereinen, Stiftungen, gemeinnützigen Unternehmungen (gAG, gGmbH, gUG), Gewerkschaften, sowie Organisationen in sonstiger Rechtsform unterschieden. Diese Unterteilung erwies sich in der Analyse allerdings nicht als gewinnbringend und wird daher im Folgenden nicht mehr systematisch aufgegriffen.

13 Bei der Textanalyse der Gremiendokumente sowie der dazugehörigen Geschäftsordnungen und Regelungen fiel auf, dass auch die Bundesregierung Verbände nicht klar definiert. In den Dokumenten ist von „Spitzenverbände, berührte Fachkreise und Verbände, Zentral- und Gesamtverbände“ sowie von Fachkreisen, die auf Bundesebene bestehen, die Rede (GGO, § 47). Offensichtlich repräsentieren diese Begrifflichkeiten das Verbandsbild der Bundesregierung. Was fehlt, sind genauere Bestimmungen aus welchen Sektoren die eingeladenen Verbände kommen (sollen).

Tabelle 2:

Die Subsektoren der Zivilgesellschaft

Subsektoren	Vertretung für	Beispiele
<i>Sport und Freizeit</i>	Freizeit- und Sporttreibende und Menschen mit verschiedenen Hobbys	Hobby-, Bastel- und Seniorenvereine; Fußballvereine
<i>Bildung und Erziehung</i>	Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene und Eltern	Nachhilfeorganisationen, Schulvereine, Stiftungen zur Bildungsförderung, Jugendverbände
<i>Kultur und Kunst</i>	Kulturschaffende, Kulturgüter und Sprache	Freie Theater, Briefmarken-Sammlervereine, Heimatschutzvereine, Kulturvereine
<i>Natur-, Umwelt- und Tierschutz</i>	Tier-, Pflanzen-, Umwelt- und Klimabelange	Tierrechts- und -schutzvereine, Umweltschutzverbände, Forstvereine, Pflanzenschutzvereine
<i>Religion</i>	Religionsgemeinschaften und -ausübende	Kirchen, Gotteshäuser
<i>Menschen- und Bürgerrechte</i>	BürgerInnen, ArbeitnehmerInnen, Frauen, Männer, Angehörige von Minderheiten, MigrantInnen	Gewerkschaften, humanitäre Organisationen, politische Think Tanks, Frauenrechtsvereine, Beratungseinrichtungen
<i>Soziale Dienste</i>	WohlfahrtsempfängerInnen, Menschen in Not	Wohlfahrtsverbände, Betreuungsvereine
<i>Gesundheitswesen</i>	PatientInnen, Kranke, medizinisches Personal	Gesundheitsstiftungen, Lebenshilfevereinigungen, Gesundheitspräventionsvereine, Suchthilfe
<i>Selbsthilfe</i>	Betroffene unterschiedlicher Thematiken	Behindertenverbände, Mieterbünde, Vereine von Süchtigen
<i>Entwicklungs- und humanitäre Hilfe</i>	NothilfeempfängerInnen, Belange des globalen Süden	Humanitäre Organisationen, Nothilfe, Bevölkerungs- und Katastrophenschutz
<i>Verbraucherschutz</i>	VerbraucherInnen	Verbraucherzentralen

Quelle: Eigene Darstellung.

4 Forschungsstand und methodisches Vorgehen

Zur Frage, wer in Deutschland Politikberatung auf Bundesebene macht, liegen kaum Auswertungen vor. Über die Zusammensetzung der zu Anhörungen einberufenen AkteurInnen, als ein kleiner Teil der externen Politikberatung, existieren nur wenige Daten, die zeigen, dass die dort vertretenen Interessen ungleich verteilt sind (Dhungel/Linhart 2014; Müller-Rommel 1988). Eine Untersuchung der Bundestagsausschüsse errechnete im Jahr 2015 einen Anteil von ca. 31 Prozent für Arbeitgeber- und Berufsverbände, Unternehmen und Kanzleien, sowie 18 Prozent für Public-Interest-Groups, Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände (Spohr 2021).

Die Kenntnisse über die Zusammensetzung der Beratungsgremien sind noch bescheidener. Laut der wenigen vorhandenen (und schon länger zurückliegenden) Untersuchungen bestehen die Gremien überwiegend aus unabhängigen Sachverständigen, die ihre Tätigkeit in der Regel ehrenamtlich ausführen (Schröder 2010). Neuere Analysen, die die vertretenen Interessen erfassen, wie Spohr sie für die öffentlichen Anhörungen des Bundestages erstellt hat (Spohr 2021), existieren jedoch nicht. Auch Informationen hinsichtlich der Verteilung der Gremien über bestimmte Ressorts und Politikfelder hinweg fehlen. Diese Forschungslücken sollen mit der vorliegenden Untersuchung geschlossen werden.

Um beantworten zu können, welche Sektoren in den beratenden Gremien der Bundesregierung, des Bundestages und -ministerien vertreten sind (Forschungsfrage 1), welche Stimmen aus der Zivilgesellschaft in die Gremien berufen werden (Forschungsfrage 2) und wie die jeweiligen Verfahren zur Berufung der ExpertInnen (Forschungsfrage 3) bzw. zur Berücksichtigung ihrer Ergebnisse (Forschungsfrage 4) verlaufen, wurde eine zweistufige Text- und Datenanalyse vorgenommen. Zunächst wurden bereits existierende Dokumente zum Thema (Schriftsätze aus der Mediathek des Deutschen Bundestages in Form kleiner Anfragen oder Infobriefe über die Arbeit von Ausschüssen und Gremien) analysiert und die dort aufgeführten Gremien in eine Datenbank überführt. Sodann wurden eigene Recherchen auf den Webseiten der Bundesministerien und der Bundesregierung durchgeführt, um fehlende Gremien zu ergänzen. Die Gesamtergebnisse wurden in einer Datenbank zusammengefasst. Ziel war die empirische Auswertung der Zusammensetzung der Gremien um die Forschungsfragen 1 und 2 zu beantworten. Anschließend erfolgte eine qualitative Analyse der zentralen Argumentationsmuster und Sprachregelungen in den Veröffentlichungen über die Arbeit der Gremien, um die Ergebnisse für die Forschungsfragen 3 und 4 zu ermitteln. Die Studie stützt sich somit auf An-

sätze der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring und Fenzel (2019) und nutzt gleichzeitig ein deskriptives statistisches Forschungsdesign der quantitativen Sozialforschung; beide Methoden sind in der vorliegenden Arbeit in einem Mixed-Methods-Ansatz (Kelle 2019) verbunden.

Unter Einbeziehung von Schröder (2010), den Antworten der Bundesregierung auf die kleinen Anfragen der FDP (Deutscher Bundestag 2019a – o) und eigener Recherchen konnten 302 Gremien ermittelt werden, 223 flossen schließlich in die Analyse ein.¹⁴ In der Analyse berücksichtigt wurden die ordentlichen Mitglieder, sowie ständige Gäste und die Anwesenden von Bundesbehörden, -tag und -regierung. Auch wurden sowohl stimmberechtigte als auch nicht-stimmberechtigte Mitglieder einbezogen, da davon auszugehen ist, dass letztere den Abstimmungsverlauf mitunter zu beeinflussen vermögen. Gremien, die an mehrere Bundesministerien angegliedert waren, wurden nur einmal gezählt und analysiert (bspw. die Unabhängige Expertenkommission Fracking des Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und des Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi)). Aus dem Sample wurden somit 79 nicht-auswertbare Fälle ausgeschlossen. Es handelte sich dabei um Gremien, deren Zusam-

mensetzung nicht zu eruieren war oder für deren Analyse zentrale Informationen fehlten. Nicht berücksichtigt wurden zudem Gremien, die in der 19. Legislatur nicht mehr (bspw. Gesundheitsforschungsrat (bis 2013) des BMBF) oder noch nicht (bspw. das Expertengremium zur Covid-19-Pandemie) bestanden. Zudem entfiel meist die Analyse von parlamentarischen Beiräten, interministeriellen Ausschüssen, StaatssekretärInnen- und Kabinettsausschüssen sowie Bund-Länder-Gremien, -Ausschüsse und -runden, da in diesen oftmals nur politisches Personal und keine externen Sachverständigen vertreten waren.¹⁵ Auch reine Bürgerräte fielen im Sinne der in dieser Arbeit verwendeten Definition aus der Analyse. Ausgeschlossen wurden weiterhin Aufsichts- und Leitungsgremien von nachgeordneten Bundesbehörden, da diese keine Politikberatung im hier verstandenen Sinne betreiben, wie beispielsweise Aufsichtsräte, Kuratorien oder Verwaltungsräte. Jurys wurden aus demselben Grund ebenfalls ausgeschlossen, zudem einige Zwischenformen wie Initiativen, Allianzen und Netzwerke. Ebenso wenig waren Bundestagsausschüsse, als primär mit politischem Personal besetzte vorbereitende Beschlussorgane des Bundestages, und die dort durchgeführten Anhörungen Teil der Analyse. Eingeschlossen wurde aber beispielsweise

14 Für eine Auflistung aller ausgewerteten Gremien nach Ministerien siehe die Infoseite zur Studie unter www.otto-brenner-stiftung.de

15 Es sind aber nicht alle Bund-Länder-Arbeitsgruppen ausgeschlossen, sofern sie ständigen, externen Sachverständigen einschließen (bspw. die „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel“ oder die „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend). Manchmal wird auch von Bund-Länder-NGO-Arbeitsgruppen gesprochen.

das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung („Borchert-Kommission“) oder das Bündnis für nachhaltige Textilien, da beide Zusammenhänge in die Arbeitsdefinition der Politikberatung fielen. Schließlich wurde die Grenze der Analyse aus arbeitsökonomischen Gründen bei Sonder- und Unterausschüssen und Arbeitsgruppen von Gremien gezogen (zum Beispiel wurde der Fachausschuss Kraftfahrzeugtechnik analysiert, aber nicht der dazugehörige Sonderausschuss Lichttechnische Einrichtungen). Innerhalb der Gremien wurden die StellvertreterInnen der Mitglieder ebenfalls aus arbeitsökonomischen Gründen von der Analyse ausgeschlossen. Sie kamen meist aus den gleichen Organisationen, oder zumindest Funktionsbereichen, wie die zu ersetzende Person. Ebenso wurden einmalige Gäste oder ZuhörerInnen nicht berücksichtigt.

Nicht als Mitglieder berücksichtigt und daher von der Analyse ausgeschlossen wurden zudem die Geschäftsführung und das Sekretariat, sofern Gremien über solche verfügten. Auch externer Sachverstand der Gerichte war nicht Gegenstand der Untersuchung.

Die Analyse wurde jeweils pro Ministerium, Bundeskanzleramt, Enquetekommissionen und Gremien ohne Ressortzugehörigkeit vollzogen. Eine Aktualisierung der Beratungsgremien durch die neue Bundesregierung (Stand März 2022) wurde geprüft. Es konnten jedoch weder systematische Änderungen in der Besetzung noch der Kommunikation festgestellt werden. Seit Beginn der 20. Legislaturperiode kamen neue Gremien, etwa der Corona-Expertenrat, hinzu, die jedoch nicht in die Analyse inkludiert wurden.

5 Provenienz der Sachverständigen

Ausgehend von der Beobachtung, dass es sehr viele Expertengremien in der Bundespolitik gibt, sollten folgende Fragen beantwortet werden: Welche konsultativen Gremien gibt es auf Bundesebene und mit welchen InteressenvertreterInnen sind sie besetzt (Kapitel 5.1)? Wer sind die VertreterInnen der ZGO, für wen und wessen Belange sprechen sie (Kapitel 5.2)?

5.1 Die ExpertInnen der Politikberatung

Insgesamt wurde die Zusammensetzung von 223 Gremien analysiert¹⁶ und 4.227 Mitglieder kategorisiert. Von diesen waren 31 Prozent Frauen und 52 Prozent Männer. 16 Prozent konnten keiner Kategorie zugeordnet werden, da beispielsweise die Namen nicht veröffentlicht wurden. Besonders paritätisch ist die Besetzung der Gremien beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), BMU, Bundeskanzleramt und den Enquetekommissionen mit Frauenanteilen von rund 40 Prozent, beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) sogar mit 54 Prozent. Auffallend schlecht schneiden das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) ab, in

deren Gremien Frauen zu weniger als 20 Prozent vertreten sind, beim Wirtschaftsministerium sind es ebenfalls nur 29 Prozent. Dies weist auf eine nach wie vor von traditionellen Geschlechterbildern beeinflusste Strategie der Berufung hin. Beim BMVI sind in drei Gremien gar keine Frauen vertreten (Fachbeirat Verkehrsinfrastruktur, Fachbeirat Verkehrssicherheit, Zukunftsbündnis Schiene).

Die Auswertung zeigt, dass die bestehenden Regeln des Bundesgremienbesetzungsgesetzes (BGremBG, § 4) – welches seit 2015 eine geschlechterparitätische Besetzung in Gremien, bei deren Besetzung der Bund mitwirkt, vorschreibt – für die Herstellung der Geschlechterparität über alle Gremien hinweg unzureichend sind.

Betrachtet man die Verteilung der Provenienz der ExpertInnen aus den in Kapitel 3.1 vorgestellten Sektoren, zeigen sich erhebliche Unterschiede (Abbildung 1). Die meisten ExpertInnen wurden der Wissenschaft (33 Prozent) zugeordnet, gefolgt von ExpertInnen aus der Wirtschaft (knapp 29 Prozent) und von behördlichen Einrichtungen (etwa 21 Prozent). VertreterInnen der Zivilgesellschaft fanden sich zu 14 Prozent. Andere

¹⁶ Eine Liste über alle inkludierten Gremien mit Details zu Berufungsdauer, Anzahl, Auswahlkriterien, Wahlverfahren und Datum der Liste der Mitglieder und ständigen Gäste sowie zum Auftrag des Gremiums und der Evaluation seiner Tätigkeiten kann auf Nachfrage zur Verfügung gestellt werden.

ExpertInnen (beispielsweise BürgerInnen und MedienvertreterInnen) sind nur zu sehr geringen Teilen vertreten, etwa beim Betroffenenbeirat oder beim Beirat Deutschlandstipendium, und machen zusammen weniger als drei Prozent der ExpertInnen aus.

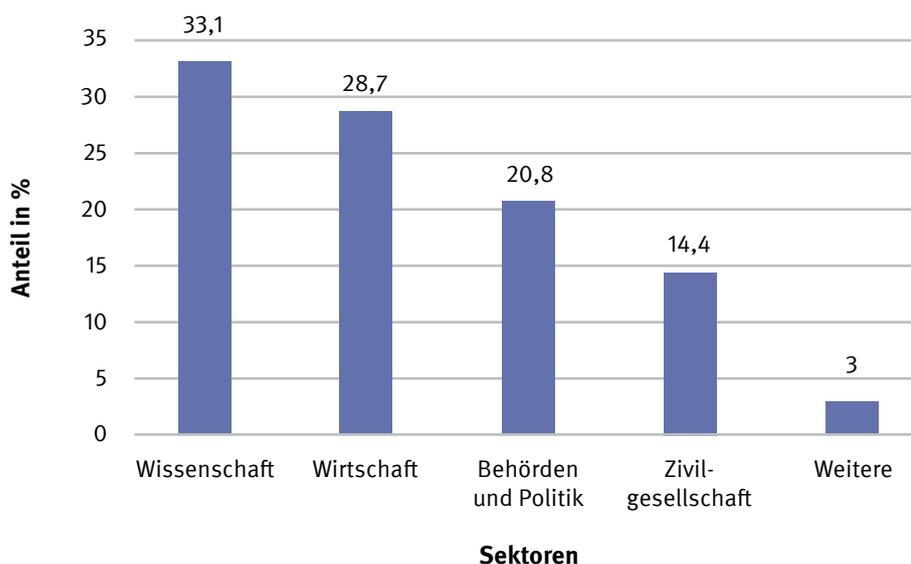
Der hohe Anteil an WissenschaftlerInnen verwundert nicht, setzt man voraus, dass die wissenschaftliche Beratung die höchste empirische Sachlichkeit verspricht (auch wenn, wie zuvor erwähnt, nicht ausgeschlossen werden kann, dass auch diese disziplinär und ideologisch eingefärbt ist). Weshalb die auf ein öffentliches Interesse ausgerichteten ZGO gegenüber den profitorientierten AkteurlInnen der Wirtschaft jedoch nur halb so oft in den Beratungsgremien vertreten sind und auch hinter den VertreterInnen anderer Behörden zurücktreten müssen, wirft Fragen auf.

Die Einbindung von Wissenschaft, Wirtschaft und Politik nach Ministerien

Unterscheidet man die Beratungsgremien anhand der Ministerien, zeigen sich große Unterschiede (vgl. Tabellen 3 und 4). Die Anzahl bestehender Gremien variiert zwischen den Ministerien erheblich. Mit 73 entfielen die meisten auf das Bundesministerium für Gesundheit (BMG), gefolgt vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit 38. Am wenigsten Gremien unterhielt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mit zwei.

Die Präsenz der Wirtschaft ist besonders stark beim BMWi, BMVI und BMF. Sie lässt sich weitgehend mit den Politikbereichen erklären, mit welchen diese Bundesministerien befasst sind und die die Interessen von Unternehmen stark betreffen.

Abbildung 1:
ExpertInnen-Provenienz in den Gremien der Bundespolitik



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 3:
Verteilung der Gremienmitglieder nach Sektoren und Ministerien

Zuständigkeit Ministerien	Anzahl ausgewerteter Gremien	Anzahl aller Mitglieder	Wirtschaft	Wissenschaft	Behörden/Politik	Zivilgesellschaft	Weitere
Bundesministerium der Finanzen	15	233	51,5%	17,2%	18,9%	9,0%	3,4%
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	18	265	16,2%	29,8%	35,5%	16,2%	2,3%
Auswärtiges Amt	5	109	7,3%	42,2%	14,7%	19,3%	16,5%
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	14	274	66,4%	21,5%	8,0%	4,0%	0,1%
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	4	43	14,0%	53,5%	27,9%	4,7%	–
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	27	486	28,8%	26,5%	22,8%	21,0%	0,9%
Bundesministerium der Verteidigung	2	48	4,2%	18,8%	33,3%	31,3%	12,4%
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	18	337	30,9%	33,5%	19,3%	12,8%	3,5%
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	16	249	4,0%	34,1%	22,9%	33,3%	5,7%
Bundesministerium für Gesundheit	45	853	21,2%	41,7%	23,6%	12,5%	1%
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	24	381	47,5%	21,3%	19,7%	8,9%	2,6%
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	10	154	24,7%	34,4%	26,6%	13,6%	0,7%
Bundesministerium für Bildung und Forschung	14	304	23,0%	52,3%	12,2%	9,9%	2,6%

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	2	29	10,3%	20,7%	10,3%	58,6%	0,1%
Enquete-Kommissionen	2	38	26,3%	55,3%	2,6%	13,2%	2,6%
Bundeskanzleramt	5	70	27,1%	41,4%	24,3%	7,1%	0,1%
Ohne Ressort	2	42	11,9%	66,7%	7,1%	4,8%	9,5%
Gesamt	223	3.915					
Durchschnitt			28,7%	33,1%	20,8%	14,4%	3%
Quelle: Eigene Darstellung.							

Eine anteilig starke wissenschaftliche Expertise ist insbesondere bei den Gremien des BMJV, BMBF und in den Enquetekommissionen zu verzeichnen. Die starke Einbindung wissenschaftlicher Expertise ist beim Bildungsministerium sicherlich nicht verwunderlich; auch beim Justizministerium liegt die Rückkopplung an juristische Fakultäten auf der Hand. Bei den Enquete-Kommissionen des Bundestages, deren Aufgabe es ist, sich überparteilich intensiv mit „umfangreichen und bedeutsamen Sachkomplexen“ zu beschäftigen, die in der Regel aktuelle und gesellschaftlich stark umstrittene Themen umfassen (GO-BT, §56), kann angenommen werden, dass die wissenschaftliche Expertise hier besonders als neutrale Perspektive legitimierend wirken soll. Darüber hinaus kann so fehlende politische Praxiserfahrung in einem neuen Handlungsfeld ersetzt werden.

Medizinische VertreterInnen aus der Wissenschaft sind aus naheliegenden Gründen insbesondere häufig in den Gremien des BMG an-

zutreffen. Andere Bereiche wie Verteidigung, Umwelt- und Naturschutz und Inneres sind vergleichsweise stark durch politik- und behördeninterne Beratung geprägt. In den Gremien des Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), des BMU und des Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) dominieren entsprechend AkteurInnen der Bundeswehr oder Mitarbeitende von Bundesgesellschaften und -instituten.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Gremien der Ministerien oft einen deutlichen Überhang an AkteurInnen eines Sektors aufweisen. Oft ist dies thematisch erklärbar und sinnvoll. Immer wieder zeigen sich in der Analyse aber auch erklärungsbedürftige Befunde: Das BMJV hat beispielsweise keine Gremien mit MedizinerInnen, obwohl diese einen gesundheitlichen Aspekt in die Diskussionen rund um Produkte und Verbraucherschutz einbringen könnten. Überraschend ist auch die geringe Vertretung von zivilgesellschaftlichen Stimmen in den Gremien des BMJV, obwohl diese primär die Interessen der Verbrau-

cherInnen vertreten. Ein solches Aussparen ganzer Sektoren ist kritikwürdig: Die Entscheidungen der allermeisten Politikfelder haben schließlich unterschiedliche soziale Auswirkungen und müssten entsprechend multiperspektivisch diskutiert und vorbereitet werden. Die Corona-Pandemie ist dafür ein gutes Beispiel. Schließlich berührte diese nicht nur medizinische Belange, sondern hatte mit Blick auf Arbeitsplätze, Geschlechterrollen oder Armutsentwicklung auch gravierende wirtschaftliche und soziale Folgen.

Die Einbindung der Zivilgesellschaft nach Ministerien

Wie in Tabelle 3 dargestellt, schwankt die Einbindung zivilgesellschaftlicher ExpertInnen zwischen den einzelnen Politikressorts erheblich. Eine recht gute Einbindung ist in den klassischen Themenfeldern der Zivilgesellschaft, etwa in der Wohlfahrts-, Familien oder Entwicklungspolitik, zu sehen – ZGO machen hier über ein Drittel der berufenen ExpertInnen aus. Sehr leise ist die Stimme der zivilgesellschaftlichen Belange in den Gremien des BMF, des Bundeskanzleramt, BMWi und BMJV. Mit weniger als zehn Prozent der Gremienmitglieder können sich nur wenige AkteurInnen für die Berücksichtigung der Gemeinwohlbelange innerhalb der Finanz-, Wirtschafts-, Energie- und Verbraucherpolitik sowie der Justiz stark machen.

Viele ZGO wurden beim BMFSFJ verzeichnet. Dies liegt zum einen daran, dass viele der Themen, die in der Zivilgesellschaft verhandelt werden, in diesem Ministerium angesiedelt sind: Familie, Wohlfahrtspflege, Gleichstellung, Kinder und

Jugend sowie Demokratiebildung. Hinzu kommt: Das Familienministerium ist das Ressort, in dem zivilgesellschaftliches Handeln staatlich koordiniert wird. Hier laufen engagementpolitische Weichenstellungen, die Koordination der Freiwilligendienste sowie der Engagementförderung und -infrastruktur zusammen. Dass die betroffenen AkteurInnen in die beim BMFSFJ angesiedelten Sachverständigen-Gremien in höherem Maße einbezogen werden, liegt nahe. Ein gutes Beispiel für die Einbindung der Zivilgesellschaft stellt beispielsweise der „Beirat für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf“ dar. In dem 21-köpfigen Gremium sitzen neben MedizinerInnen und Krankenversicherern auch die Bundesarbeitsgemeinschaften der Freien Wohlfahrtspflege, der Senioren-Organisationen und der deutschen Familienorganisationen, der Deutsche Frauenrat, das Bundesforum Männer, die Wir! Stiftung pflegender Angehöriger sowie VertreterInnen mehrerer Gewerkschaften. Auch im Betroffenenrat bei der unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs kommen von den 17 Mitgliedern die meisten aus ZGO und bilden unterschiedliche Dimensionen des Sachverhalts ab (beispielsweise Organisationen von männlichen Missbrauchsüberlebenden, vom Missbrauch in DDR-Heimen betroffene Personen, oder migrantische Betroffene des Kinderschutzbunds). Insgesamt gelingt dort die Einbindung von zivilgesellschaftlicher Expertise, die etwa gleichrangig mit der wissenschaftlichen bei rund 33 Prozent bzw. 34 Prozent liegt. Die ZGO kommen überwiegend aus den Bereichen Bildung und Erziehung, Selbsthilfe, Wohlfahrt und Bürgerrechtsschutz.

Auch beim BMZ wurden mit rund 58 Prozent und beim BMVg mit gut einem Drittel hohe Werte für die zivilgesellschaftliche Beteiligung registriert. Dort waren allerdings auch nur verhältnismäßig wenige Gremien, zwei beim BMVg und zwei beim BMZ, auszuwerten, was die Generalisierung dieser Befunde erschwert. Beim BMZ dürfte die Integration der international agierenden NGO, die zur Zivilgesellschaft gehören, im Entwicklungszusammenhang und in der humanitären Hilfe ausschlaggebend sein. In der „Fachkommission Fluchtursachen“ gehörten von 24 Mitgliedern 16 zu ZGO aus diesem Bereich. Vertreten waren unter anderem Venro, die Welthungerhilfe und Brot für die Welt. Angesichts der Tatsache, dass sich die Ausgaben für humanitäre Aufgaben in den letzten Jahren vervielfacht haben und die Gelder, neben den UN-Institutionen zu großen Teilen von großen NGO abgewickelt werden, dürfte deren Einbindung zukünftig eher zu- als abnehmen (Südhoff/Hövelmann 2019). Beim Auswärtigen Amt (AA), welches ebenfalls in diesen Themenzusammenhängen arbeitet, fällt die allgemeine Einbindung von ZGO mit 19 Prozent etwas niedriger aus, ist jedoch immer noch höher als der Durchschnitt. Beim AA verfügt der Beirat „Zivile Krisenprävention“ beispielsweise über eine ausgewogene Mischung der Sektoren.¹⁷

Mit einem Anteil von knapp 32 Prozent an ZGO in den analysierten Beiräten („Beirat bei Fragen der

Inneren Führung“ und „Beirat der Bundesakademie für Sicherheitspolitik“) fielen die Ergebnisse auch beim BMVg vergleichsweise hoch aus. Obwohl die nationale Verteidigung eher zu den wenig zugänglichen Politikfeldern zählt, könnte sich dies durch die öffentlichen Debatten rund um die Bundeswehr, wie beispielsweise im umstrittenen Thema zur Anschaffung bewaffneter Drohnen 2020/2021 (vgl. Käppner 2021), erklären. Hier sind die staatlichen AkteurInnen besonders auf die ‚legitimierende‘ Einbindung zivilgesellschaftlicher AkteurInnen im Politprozess angewiesen. Die Kommunikation mit „VertreterInnen der Zivilgesellschaft“ wird in der Pressearbeit auch entsprechend betont (BMVG 2020).

Die historisch bedingt starken Stimmen der Wohlfahrts- und Gewerkschaftsverbände werden beim BMAS besonders sichtbar. Mit 27 analysierbaren Gremien hat dieses Ministerium einen relativ großen Anteil an der Gesamtsumme aller untersuchten Gremien. Mit knapp 21 Prozent zeigt sich beim BMAS eine überdurchschnittliche ZGO-Vertretung; von dieser Gruppe sind knapp zwei Drittel Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände. Gleichzeitig schwankt die sektorielle Zusammensetzung zwischen den Gremien in diesem Ministerium stark: Während es immer wieder eine gute Einbindung der Zivilgesellschaft gibt, beispielsweise im Beraterkreis zum Armuts- und Reichtumsbericht der Bundes-

17 Zum Zeitpunkt der Erhebung waren dort vertreten: Bonn International Center of Conversion, Deutsche Hochschule der Polizei, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Forum Menschenrechte, Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Körber-Stiftung, Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, Polis180, Friedrich-Ebert-Stiftung, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, Stiftung Wissenschaft und Politik, eine Deutsche Mitarbeiterin bei den Vereinten Nationen, Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe sowie das Konsortium Ziviler Friedensdienst.

regierung (BMAS 2020), sind ZGO an anderer Stelle gegenüber Wirtschaft und Wissenschaft unterrepräsentiert. So stehen im Gremium zur „Künstlichen Intelligenz in der Arbeitswelt“ fünf ZGO, davon vier Gewerkschaften und eine auf KI spezialisierte ZGO, 23 WirtschaftsvertreterInnen (unter anderem Lean und SPS Siemens AG, Evonik Digital GmbH, nyris GmbH, REWE Group) und neun WissenschaftlerInnen gegenüber. Beim BMAS ist auch das älteste Beratungsgremium angesiedelt: Der „Sozialbeirat“ besteht seit 1958 und setzt sich aus je vier Versicherten- und ArbeitgebervertreterInnen, drei WissenschaftlerInnen und einem/einer VertreterIn der Deutschen Bundesbank zusammen.

Beim BMI kommen besonders viele Mitglieder von staatlichen Behörden und Einrichtungen als ExpertInnen zum Einsatz (35 Prozent); WissenschaftlerInnen sind mit knapp 30 Prozent vertreten, die ZGO mit 16 Prozent. In diesem Ministerium lässt sich vor allem beim Thema Migration eine starke Einbindung von ZGO feststellen, beispielsweise beim „Unabhängigen Expertenkreis Muslimfeindlichkeit“. Der „Sachverständigenrat zu Migration“ wiederum zeigt, dass die Gründungsinitiativen zur Etablierung von Beratungsgremien auch von der Zivilgesellschaft ausgehen können. Das Wissenschaftsgremium ist ein von acht großen Stiftungen initiiertes Projekt, das im Laufe der Jahre vom Bund übernommen wurde.¹⁸ Des Weiteren findet sich beim BMI ein Gremium, das nachträglich für ZGO geöffnet wurde.

Der 2020 gegründete Beirat „Innenstadt“ beim BMI wurde unter der neuen Bundesregierung dem neu gebildeten Ministerium für Wohnen zugeteilt (BMWSB o. J.). Während in diesem Gremium vormals ausschließlich VertreterInnen der Wirtschaft – beispielsweise der Handelsverband Deutschland, der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA, der Zentralverband des Handwerks oder der Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen – vertreten waren, wurden mit diesem Wechsel des Ministeriums (zusätzlich) zivilgesellschaftliche VertreterInnen eingeladen, darunter die Bundesstiftung Baukultur, der Deutsche Naturschutzring und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege. Inwiefern dieses Beispiel auf eine allgemeine, größere Inklusion von ZGO vonseiten der neuen Bundesregierung schließen lässt, muss die Zukunft zeigen.

Die Zusammensetzung der Gremien des Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) zeigt ebenfalls Licht und Schatten. Ein Beispiel für einen ausgewogenen Beirat ist dort die „Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission“, bei der zu gleichen Teilen VertreterInnen aus den Kreisen Verbraucherschaft, Wirtschaft, Lebensmittelüberwachung und Wissenschaft (sowie ein externer, ständiger Schlichter) in zahlenmäßig gleichem Verhältnis vertreten sind und gleichteilig gemeinsam das achtköpfige Präsidium bilden. Die zivilgesellschaftlichen AkteurInnen repräsentieren dabei hauptsächlich die Interes-

¹⁸ Die Initiative zur Gründung des Sachverständigenrats zur Migration ging 2008 von der Stiftung Mercator und der Volkswagen Stiftung aus.

sen der VerbraucherInnen. Gleichwohl gibt es im BMEL Gremien wie das „Begleitgremium zur Kontrolle der Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie“, bei denen 16 WirtschaftsvertreterInnen (beispielsweise der Lebensmittelverband Deutschland e.V. und der Milchindustrie-Verband e.V.) drei Mitgliedern von ZGO gegenüberstehen (die Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V., und zwei Verbraucherzentralen). Auch in der sogenannten „Borchert-Kommission“ (Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung) entstammen neun Mitglieder Agrar- und Wirtschaftsverbänden und nur ein Mitglied einem Umweltverband. Insgesamt verteilen sich in den Gremien des BMEL 34 Prozent auf Wissenschaft, zumeist NaturwissenschaftlerInnen und ÖkonomInnen, 31 Prozent auf Wirtschaftsverbände und 13 Prozent auf ZGO, die dem Verbraucherschutz sowie Natur- und Tierschutz-Organisationen entstammen.

Eines der bestdokumentierten Gremien der Untersuchung findet sich im BMBF: der „Deutsche Ethikrat“, der schwierige ethisch-gesellschaftliche Fragen wie beispielsweise die Präimplantationsdiagnostik behandelt. Dieses auf der Grundlage eines Gesetzes geschaffene Gremium (Ethikratgesetz vom Juli 2007) verfügt über eine aktuelle Homepage, eine auffindbare Satzung und Geschäftsordnung. Letztere legt fest, dass der Präsident des Deutschen Bundestags die Mitglieder je zur Hälfte auf Vorschlag des Deutschen Bundestags und der Bundesregierung beruft. Allerdings fehlen auch für dieses Gremium Informationen darüber, nach welchem Proporz die einzelnen Parteien die ExpertInnen vorschlagen dürfen (siehe für diese Thematik Kapitel 6.1).

Sehr leise ist die Stimme der zivilgesellschaftlichen Belange in den Gremien des Finanz-, des Wirtschafts- und des Verkehrsministeriums. Mit weniger als zehn Prozent der Gremienmitglieder können sich beim BMF, BMWi und BMJV nur wenige AkteurInnen für die Berücksichtigung von Gemeinwohlbelangen stark machen. So sitzen in der „Börsensachverständigenkommission“ ausschließlich VertreterInnen der Wirtschaft und zwei WissenschaftlerInnen, obwohl es mit ZGO wie beispielsweise der Bürgerbewegung Finanzwende auch zivilgesellschaftliche ExpertInnen auf diesem Gebiet gibt. Auch bei Themen, die neuere gesellschaftspolitische Fragen aufwerfen und die Neugründung eines Gremiums nach sich ziehen, wird der Sachverstand nicht zwingend gleichmäßiger verteilt: Im Steuerkreis der Initiative „IT-Sicherheit in der Wirtschaft“ saßen zum Zeitpunkt der Untersuchung 21 Mitglieder; von diesen kamen vier von Universitäten und 14 aus der Wirtschaft. Nur eine ZGO, Deutschland sicher im Netz e.V., war berufen, obwohl gerade zivilgesellschaftliche Vereine wie der Chaos Computer Club dafür bekannt sind, IT-Sicherheitslücken aufzudecken. Im „FinTechRat“, welcher das BMF bezüglich der Veränderungen im Bereich der digitalen Finanztechnologien berät, sitzen neben drei WissenschaftlerInnen ebenfalls ausschließlich WirtschaftsvertreterInnen. Im „Sustainable Finance-Beirat“, der die Transformation des Finanzsystems unter nachhaltigen Vorzeichen begleiten soll, sind bei 34 Mitgliedern sechsmal ZGO vertreten (WWF, DGB, Urgewald, Bürgerbewegung Finanzwende und Germanwatch). Diesen stehen 26 Mitglieder aus Banken und Versicherern gegenüber.

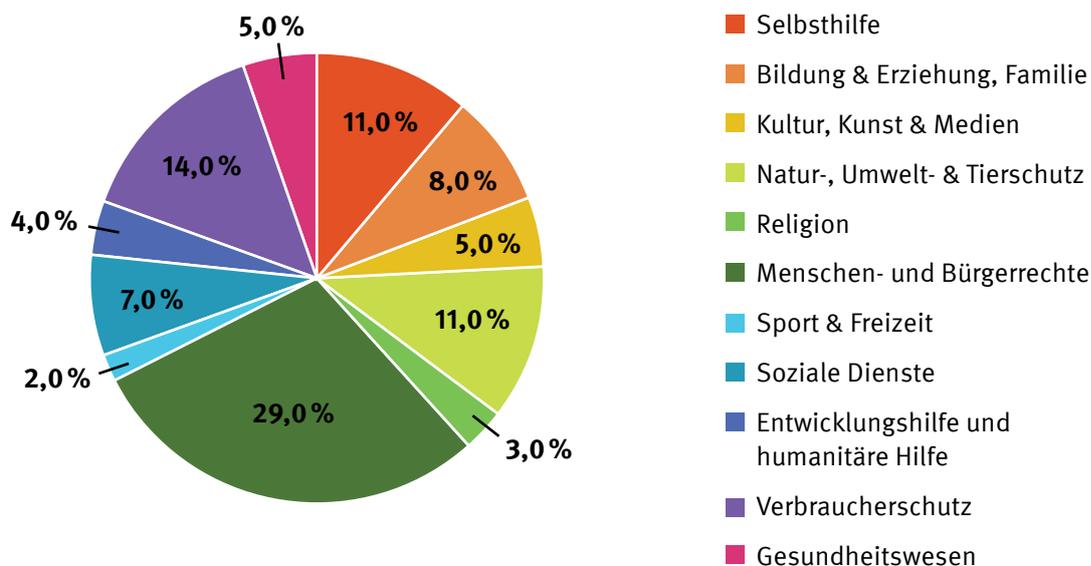
5.2 Wer repräsentiert die Zivilgesellschaft?

Blickt man auf die Themenbereiche der ZGO zeigt sich, dass die meisten Organisationen im Bereich der Menschen- und Bürgerrechte arbeiten (siehe Abbildung 2). Sie machen fast 29 Prozent aller zivilgesellschaftlicher Stimmen aus. Einige Organisationen, wie etwa das Deutsche Rote Kreuz, sind in mehreren Bereichen aktiv. Da die Arbeit der Gewerkschaften unter der Kategorie Bürgerrechte eingeordnet wurde, erklärt sich der hohe Wert dieses Subsektors zum Teil durch die häufige Einbindung der Arbeitnehmervertretungen in die Sachverständigengremien.

Mit einem Anteil von 14 Prozent sprechen die geladenen zivilgesellschaftlichen AkteurInnen zudem häufig für die Interessen von VerbraucherInnen, mit elf Prozent für die von Selbsthilfegruppen. Der Anteil der letzteren ist in seiner Gewichtung maßgeblich durch das BMAS bestimmt, bei dem viele mitgliederstarke Gremien, beispielsweise zum Thema Arbeitsschutz oder Barrierefreiheit, angesiedelt sind – insgesamt entfallen rund zwölf Prozent aller Gremien und Mitglieder auf das BMAS. Ein Beispiel für eine multiperspektivische Einbindung von ZGO ist der „Expertenkreis der Bundesfachstelle Barrierefreiheit“, in dem etwa der Deutsche Blinden- und Sehbehindertenverband, der Deutsche Gehörlosen-Bund,

Abbildung 2:

Die zivilgesellschaftliche Interessenvertretung in den Gremien der Bundespolitik (Subsektoren)



Quelle: Eigene Darstellung. Auf 100 fehlende Prozente sind auf Rundungen zurückzuführen.

der Deutsche Schwerhörigenbund und der Deutsche Verein der Blinden und Sehbehinderten in Studium und Beruf vertreten sind. Dass Selbsthilfegruppen, bspw. der Deutsche Blinden- und Sehbehindertenverband e.V. oder der Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter, gut vertreten sind, kann an der besseren Vernetzung sowie einer gesteigerten Akzeptanz und Professionalisierung dieser Gruppen liegen (NAKOS 2019). Möglicherweise zeigt sich hier auch eine Verlagerung oder zumindest eine Erweiterung der ehemaligen Sozialpartnerschaft mit den großen Wohlfahrtsverbänden zu kleineren, oft emanzipatorischen Organisationen von Betroffenen, die eigenständig Unterstützung und Service in den Bereichen Gesundheit und Soziales bieten. Ihre Möglichkeiten zur Mitsprache im Gesundheitswesen sind in der strukturierten Patientenbeteiligung (SGB V, §140f.) seit kurzem gesetzlich vorgeschrieben. Dadurch werden organisierte Betroffene direkt in den politischen Prozess eingebunden und können für ihre Belange sprechen, die Politik wiederum kann in besonderem Maße von deren Wissen profitieren und auf ihre Bedürfnisse eingehen. Dies führt potentiell auch zu einer Steigerung der Selbstwirksamkeitserfahrung bei den Betroffenen.

ZGO aus den Bereichen Gesundheitswesen, Bildung und Erziehung und anderer Wohlfahrtswesen machen zusammen rund ein Fünftel der geladenen zivilgesellschaftlichen Stimmen aus. Dabei gehören diese Themenbereiche zu den wichtigsten und historisch gewachsenen Tätigkeitsfeldern deutscher ZGO. Der Sektor ist für die soziale Sicherung und die Sozialleistungserbrin-

gung des deutschen Staates entscheidend und bezieht aus dem im frühen 20. Jahrhundert entwickelten Subsidiaritätsprinzip eine Sonderstellung. Seit 1970 ist dieser Sektor kontinuierlich gewachsen (BAGFW 2018), 2017 engagierten sich gut elf Prozent der deutschen Vereine in diesen Bereichen. Besonders oft in die Gremien berufen wurden VertreterInnen der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege (Arbeiterwohlfahrt, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie, Caritas, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland).

Der Bereich des Natur-, Umwelt- und Tierschutzes ist mit elf Prozent der zivilgesellschaftlichen Vertretung ebenfalls recht stark und zeigt die lange Tradition der Umweltbewegungen in Deutschland an. Auffallend gering ist dagegen die Präsenz der Freizeit- und Sportvereine in den Gremien: Diese machen nur etwa zwei Prozent der geladenen zivilgesellschaftlichen Stimmen aus und werden fast ausschließlich in Gremien des BMVI und des BMU berücksichtigt. Dabei sind gut 30 Prozent der zivilgesellschaftlichen Organisationen diesem Bereich zuzuordnen (Priemer et al. 2019). Aufgrund der hohen Bedeutung dieses Engagementbereiches für viele BürgerInnen sollte dessen Expertise auch in der Politikberatung häufiger Berücksichtigung finden. Auch Organisationen aus den Bereichen Bildung und Erziehung (acht Prozent) sowie Kultur, Kunst und Medien (fünf Prozent) sind unzureichend in den Gremien vertreten. Dabei engagieren sich gut 20 Prozent aller Vereine und über ein Drittel aller Stiftungen in diesen beiden Themengebieten (Priemer et al. 2019).

Der Anteil der vertretenen zivilgesellschaftlichen Belange variiert zwischen den Ministerien und Ressorts erwartungsgemäß stark. Beim BMG machen beispielsweise ExpertInnen aus dem Gesundheitswesen fast die Hälfte der zivilgesellschaftlichen Stimmen aus, in den Gremien des AA und des BMZ stellen AkteurInnen aus den Bereichen Menschen- und Bürgerrechte sowie aus der Entwicklungs- und humanitären Hilfe viele der VertreterInnen der Zivilgesellschaft. Ebenfalls ist festzustellen, dass Organisationen aus den Bereichen Natur-, Umwelt- und Tierschutz in den Gremien des BMEL und BMU eine anteilig starke Stimme innerhalb der teilnehmenden ZGO erhalten. Die Stimmen von Kirchen werden, vielleicht aufgrund ihrer friedensmissionarischen Aktivitäten, insbesondere in den Gremien des BMVg gehört.

Abseits der dargestellten thematischen Ausrichtung zeigt die Betrachtung der zivilgesellschaftlichen Rechtsformen, an ‚wen‘ gedacht wird, wenn die Zivilgesellschaft in Gremien berufen wird. Am häufigsten vertreten sind VertreterInnen, die einem eingetragenen Verein zugewiesen werden können. Dies spiegelt die organisationsformale Realität der Zivilgesellschaft wieder; eingetragene Vereine machen mit rund 600.000 den größten Teil der ZGO Deutschlands aus (Priemer et al. 2019). Auffällig ist jedoch, dass Gewerkschaften und Stiftungen im Verhältnis zu anderen Organisationsformen der Zivilgesellschaft mit einem Anteil von 16 und rund zehn Prozent deutlich überrepräsentiert sind.

Der gewerkschaftliche Überhang erklärt sich durch das korporatistische Erbe und die Position der Gewerkschaften als Arbeitnehmervertretungen, die so in den Formulierungen häufig in der Rechtsgrundlage (bspw. beim Verbraucherbeirat der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), Satzung der BaFin, § 8a) oder der Geschäftsordnung (bspw. Geschäftsordnung für den Ausschuss für Gefahrstoffe, AGS) der Gremien zu finden sind, insbesondere beim BMAS. Die proportional gute Positionierung der Stiftungen im Vergleich zu Vereinen wirft hingegen Fragen auf, lässt sich aber teilweise mit dem Bekanntheitsgrad einiger großer Stiftungen in Deutschland erklären, die über hinreichend Ressourcen verfügen, um strategisch in Netzwerkarbeit zu investieren (Strachwitz 2014).

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass ZGO in der Politikberatung oftmals durch die klassischen korporatistischen Großorganisationen vertreten werden. Die häufigsten ZGO sind Gewerkschaften, kirchliche und außerkonfessionelle Wohlfahrtsverbände sowie die großen Naturschutzverbände. Zudem gibt es in den Ministerien teilweise einzelne ZGO, die augenscheinlich bevorzugt immer wieder in Gremien berufen werden, wie beispielsweise das Öko-Institut durch das Umweltministerium. Die (institutionelle) Diversität der Zivilgesellschaft wird dadurch jedoch nicht hinreichend abgedeckt: Zu häufig sind es die ‚üblichen Verdächtigen‘, die für die gesamte Zivilgesellschaft sprechen dürfen.

6 Uneinheitliche Auswahl, fehlende Transparenz

6.1 Auswahlverfahren, Berücksichtigung, Evaluation

Die Analyse der Veröffentlichungen der Gremien sowie der dazugehörigen Anfragen im Bundestag zeigt, dass es kaum definierte und damit überprüfbare Kriterien für die Berufung der Mitglieder oder die Berücksichtigung ihrer Empfehlungen gibt. Es fehlt an Verfahrenstransparenz und Einsicht in die Entscheidungskompetenz.

Auswahlverfahren

Die Berufung der Sachverständigen erfolgt einzel-fallbezogen im Kontext des jeweiligen Gremiums. Als Berufungskriterium wird in den Dokumenten, nicht verwunderlich bei Sachverständigen, zu-meist die Expertise hervorgehoben – allerdings ohne diese näher zu spezifizieren. Es handelt sich dabei in der Regel, so eine häufig gefundene For-mulierung, um „ausgewiesene Experten in ihrem Fachgebiet, die in besonderer Weise zur Beant-wortung der jeweiligen Frage beitragen können“ (Deutscher Bundestag 2019c: 3). Kriterien könn-ten dabei „beispielsweise die wissenschaftliche Reputation, die fachliche Eignung oder die Mit-gliedschaft in Organisationen und Vertretungen der Wissenschaft sein“ (ebd.). Werden Interessen von einzelnen Gruppen berührt, sollten sich die zuständigen Stellen „bemühen“, entspre-chen-de „Interessenvertreter bzw. Mitglieder mit einer vertieften Expertise in diesen Bereichen direkt durch einen Sitz im Gremium oder indirekt durch

Befragungen u. ä. zu Fachthemen einzubeziehen“ (Deutscher Bundestag 2019c: 4). Teilweise geben die Textstellen allerdings auch darüber Auskunft, dass sich die Expertise nicht nur aus der wissen-schaftlichen Sachkenntnis, sondern auch aus so-zialem Renommee ableiten kann. So sei die Be-rücksichtigung „renommierter Persönlichkeiten“ (BMZ) bzw. „ausgewiesener Experten“ (BMFSFJ), der „fachlichen Kompetenz“ (BMI, BMBF) bzw. dem „fachlichen und persönlichen Hintergrund“ (Bundeskanzleramt) oder schließlich einer mög-lichst „interdisziplinären“ (BMAS) und „möglichst großen Bandbreite“ (BMZ) an Expertise durch die Ministerien genannt. Etwas konkreter werden BMJV, Bundeskanzleramt, BMAS, BMBF, BMFSFJ und das Auswärtige Amt (AA), indem sie allge-mein oder zumindest für die Mitglieder einiger Gremien notwendige Kernkompetenzen nennen. BMF und BMEL nennen für jedes Gremium kon-krete, zu berücksichtigende Kompetenzen und Fachbereiche. Positiv zu bewerten ist auch, dass das BMG zumindest für die Besetzung eines Gre-miums öffentlich zugängliche Interessenbekun-dungsverfahren durchführte (Deutscher Bundes-tag 2019g). Es gibt also durchaus Unterschiede hinsichtlich der Transparenz der Berufungspraxis zwischen den einzelnen Ministerien – insgesam-muss die gegenwärtige Praxis jedoch als unzurei-chend bewertet werden.

Ähnlich unbefriedigend stellt sich die Situation hinsichtlich der Verfahrenstransparenz und der

Einsicht in die Entscheidungskompetenz bei Besetzungen dar: Wer in den Ministerien die Entscheidung für oder gegen bestimmte Sachverständige fällt und nach welchen Kriterien dies geschieht, lässt sich meist nicht ermitteln. Dabei gibt es in vielen Fällen mehrere ExpertInnen eines Fachgebietes, sodass es durchaus angemessen ist zu fragen, warum ExpertIn A eingeladen wird, ExpertIn B aber nicht. Auf die Frage der FDP in einer kleinen Anfrage, wie die Berücksichtigung diverser Meinungen in den Gremien sichergestellt wird, erklären die meisten Bundesministerien, die Berücksichtigung der Sachverständigen hänge vom Auftrag der Gremien ab, und es werde sich bemüht, auch den Aspekt der Betroffenheit bei der Besetzung zu berücksichtigen. Betont wird allerdings auch, dass die Gremien grundsätzlich frei arbeiten. Etwas konkreter werden BMI und BMG, indem sie für einige Gremien konkrete Gruppen benennen, die repräsentiert werden sollen. Noch weiter gehen BMF, BMEL und BMJV: Diese Ministerien zählen pro Gremium konkret auf, inwiefern Partikularinteressen berücksichtigt werden (sofern Betroffenheit besteht). Teilweise nennen sie dabei spezifische Organisationen, die als RepräsentantInnen berufen werden sollen.

Manche Regierungsstellen wichen der Frage aus: Das Bundeskanzleramt und das BMFSFJ ließen als Reaktion auf die kleine Anfrage der FDP vermelden, ihre Gremien bestünden nicht aus VertreterInnen von Interessenverbänden im Sinne der Fragestellung (Deutscher Bundestag 2019 f.; Deutscher Bundestag 2019n). Eine Nachrecherche der Autorinnen der vorliegenden Arbeit über die Zusammensetzung der jeweiligen Gremien zeigt etwas anderes. Ein Beispiel: Zum Zeit-

punkt der Anfrage war Hanns-Eberhard Schleye, Rechtsanwalt und ehemaliger Generalsekretär des Zentralverbands des Deutschen Handwerks, Mitglied des „Nationalen Normenkontrollrats“ des Bundeskanzleramts. Auch waren Reiner Hoffmann, damaliger Bundesvorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbunds, und Prof. Dr. Dr. Andreas Barner, Präsident des Stifterverbandes, Sachverständige im „Innovationsdialog“ zwischen Bundesregierung, Wirtschaft und Wissenschaft am BMFSFJ. Somit finden sich in den Gremien Personen, die offensichtlich als VertreterInnen von Interessenverbänden angesehen werden müssen. Die Antworten der beiden Stellen deuten auf ein mangelndes Verständnis von Interessenvertretung hin und verweisen auf die bestehenden Unklarheiten in der Definition von Verbänden (siehe Kapitel 2.1).

Wie versucht wird die Breite der Verbände und Interessengruppen in der Gremienbesetzung zu sichern und nach welchen Kriterien dies auf Bundesebene insgesamt erfolgt, bleibt auf Basis der Antworten der Bundesregierung weitgehend unklar. Darüber hinaus zeigt der Blick in die Satzungen der Gremien und in die Ausführungen der Bundesregierung zu den geladenen Interessengruppen eine Denkweise, die stark korporatistisch geprägt ist und sich in der Verwendung entsprechender Terminologien äußert. So ist in einigen Gremien (ausschließlich) von VertreterInnen der SozialpartnerInnen die Rede oder es wird lediglich zwischen Arbeitnehmer- und ArbeitgebervertreterInnen unterschieden. Damit wird die Pluralität zivilgesellschaftlicher Akteure, etwa die Existenz von Betroffenenorganisationen, kaum anerkannt. Auffällig ist dieser Fokus

auf die SozialpartnerInnen insbesondere beim BMAS. Die Folge: Die Sachberatung wird von den immer gleichen Wenigen, die an den Tisch geladen werden, vorgenommen. Neue AkteurInnen haben geringe Chancen auf eine Beteiligung.

Berücksichtigung der Gremiovorschläge und Evaluation der Gremienarbeit

In Bezug auf die Berücksichtigung der Empfehlungen der Gremien sind die Antworten der Bundesregierung und -ministerien ausweichend. Allgemeine Kriterien, die bei der Berücksichtigung angewendet werden, lassen sich bei den meisten Bundesministerien nicht erkennen. In der Regel wird lediglich auf eine „vollumfängliche“ Kenntnisnahme der Empfehlungen und eine „einzelfallbezogene“ Verwertung verwiesen. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) bekennt sich darüber hinaus zwar dazu, dass „alle Erkenntnisse der Expertengremien (...) in die Arbeit des BMVI einfließen“ (Deutscher Bundestag 2019k: 12), wird jedoch nicht konkreter. Etwas transparenter agiert das AA, das sich dafür an den „Vorgaben des Bundestages und internationaler Verpflichtungen sowie (...) [der] Praxistauglichkeit und politische[n] Angemessenheit“ der Empfehlungen orientiert (Deutscher Bundestag 2019a: 9). Ebenso geben das BMJV und das BMG für die Empfehlungen spezifischer Gremien jeweils bestimmte, wenn auch vage formulierte Kriterien zur Berücksichtigung an. Beim „Sachverständigenrat für Verbraucherfragen“ etwa heißt es: „Wesentliche Kriterien sind die herausgehobene verbraucherpolitische Bedeutung der Empfehlung sowie die rechtliche und haushälterische Umsetzbarkeit. Die Vorschläge der Expertenkom-

mission werden aufgegriffen, wenn sie geeignet sind, zu dem vorgesehenen Ziel beizutragen, das Personengesellschaftsrecht zu reformieren und an die Anforderungen eines modernen, vielfältigen Wirtschaftslebens anzupassen.“ (Deutscher Bundestag 2019i: 10)

Kriterien zur Evaluation der Gremienarbeit werden kaum benannt, meist ist eine Überprüfung nicht vorgesehen. Häufig wird auf die Unabhängigkeit der Gremien oder den mit einer systematischen Evaluierung einhergehenden Aufwand verwiesen. Verklausuliert heißt es, „der Erfolg bzw. der Nutzen [werde] anhand von Kriterien bestimmt, die unter Berücksichtigung der vereinbarten Maßnahmen festgelegt werden“, ohne diese dann jedoch konkret aufzulisten (Deutscher Bundestag 2019g: 4). Vereinzelt wurde das Kriterium der wirtschaftlichen Sparsamkeit genannt (BMEL, BMZ und Bundeskanzleramt). Nur beim AA ist die Evaluierung der Stellungnahmen bzw. Empfehlungen durch externe Evaluierende vorgesehen (Deutscher Bundestag 2019a); beim BMEL wird die Arbeit einiger Beiräte am Bundesamt für Verbraucherschutz an der erzielten Kundenzufriedenheit, sowie bei anderen Gremien durch den Wissenschaftsrat gemessen (Deutscher Bundestag 2019d). Oftmals wird auch der Hinweis, die Beiträge der Gremien und die Stellungnahmen aus der Verbändebeteiligung würden veröffentlicht, als ‚Antwort‘ auf die Frage nach der Evaluierung gegeben. Der Verweis auf die Veröffentlichung der Gremien- und Verbändebeiträge wird auch genutzt, um zu begründen, warum auf eine Erfassung des legislativen Fußabdrucks der Beiträge verzichtet wird. Aus Sicht der Ministerien ist über die Veröffentlichung der

Expertenvorschläge transparent gemacht, welche Teile eines späteren Referentenentwurfs von den Gremien erarbeitet wurden. Gelegentlich wird die Frage nach dem legislativen Fußabdruck mit dem Argument zurückgewiesen, die Expertengremien würden „in der Regel nicht unmittelbar auf den Gesetzgebungsprozess ein[wirken]“ (Deutscher Bundestag 2019b: 7), auch die Unabhängigkeit der Gremien wird gegen die Implementierung des legislativen Fußabdrucks ins Feld geführt. In der Konsequenz wird das Konzept von keinem Ministerium für die Gremien- und Verbändearbeit praktiziert oder als sinnvoll erachtet.

6.2 Fehlende Transparenz

Ein deutliches Ergebnis der vorliegenden Forschungsarbeit geht über die gestellten Forschungsfragen hinaus. Es muss konstatiert werden, dass die Informationen über die Expertengremien in Deutschland ungenügend transparent veröffentlicht werden. Es gibt keine einheitliche offizielle Übersicht oder Dokumentation auf Bundes- oder Ministerialebene, sodass im Rechercheverfahren die Webseiten der Ministerien einzeln durchsucht werden mussten. Da sich die Seiten sich im Aufbau stark unterscheiden, ist ein erheblicher Aufwand notwendig um an Informationen zu gelangen. Darüber hinaus wurden weitere erhebliche Mängel hinsichtlich der Zugänglichkeit und Aktualität der Informationen festgestellt:

- So gab es (stark) veraltete Listen zur Besetzung der Gremien. Beispielsweise stammte zum Zeitpunkt der Recherche Anfang 2022 die Besetzungsliste des „Wertpapierrates“ der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungs-

aufsicht aus dem Jahr 2011. Im gemeinsamen „wissenschaftlichen Beirat für die Behörden und Anstalten im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit“ wurde der Vorsitzende Prof. Dr. med. Reinhold E. Schmidt gar als verstorben gekennzeichnet, aber trotzdem weiter aufgeführt.

- Darüber hinaus lagen häufig nur unvollständige Daten zu den Gremienmitgliedern vor. Es fehlten Personennamen, Angaben über die Organisationszugehörigkeit einiger Mitglieder – oder beides.
- Oftmals existierten auch keine Webauftritte der Gremien bzw. die zu den Mitgliederlisten oder Gremienseiten gesetzten Links waren inaktiv oder zirkulär.
- Schließlich wurden immer wieder öffentliche Mitteilungen zur Tätigkeit von BeirätInnen, ohne deren Namen zu nennen, oder Mitgliederlisten ohne Aktualisierungsdatum veröffentlicht.

Hinzu kommt, dass auch die Listen über die geschlechtliche Besetzung von Aufsichts- und wesentlichen Gremien, die im Rahmen des Bundesgremienbesetzungsgesetzes alle vier Jahre erstellt werden müssen, nicht immer fristgerecht publiziert werden. Als besonders mangelhaft im Hinblick auf Informationszugang und Aktualität erwiesen sich BMVg, BMF, BMWi, BMI und BMAS. Das BMEL dagegen hat die Daten und Listen verhältnismäßig zugänglich und aktuell aufgearbeitet. Hinsichtlich Vollständigkeit und Übersichtlichkeit fielen auch die Gremieninformationen beim BMJV, BMU und BMBF positiv auf, jedoch fehlten hier fast durchgehend die Aktualisierungsdaten der Webseiten.

Ein weiteres Problem war die teilweise nicht transparente Namensänderung der Gremien über die Zeit sowie teils sehr ähnliche Namensgebungen. So hieß die heutige „Gemeinsame Expertenkommission zur Einstufung von Stoffen“ ehemals „Kommission zur Einstufung von Borderline-Stoffen, die als Lebensmittel oder Lebensmittelzutat in den Verkehr gebracht werden“. Vom „Beirat für Raumentwicklung“ wird auch als „Beirat zur Stärkung der Regionen“ geschrieben. Auch ist beispielsweise unklar, ob der „Beirat für die Teilhabe behinderter Menschen“ nunmehr „Inklusionsbeirat“ genannt wird, oder letzterer ein neues, eigenständiges Gremium darstellt. Schließlich gab es Gremien, die zwar schon länger begründet, aber erst viel später oder noch nicht einberufen wurden. Das „kontinuierliche Forum für die Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes“, dessen Einrichtung im April 2021 beschlossen wurde, hielt erst im März 2022 die erste Sitzung ab. Bis Juni 2022 wurden zu seiner Zusammensetzung und der Arbeit online keinerlei Informationen publiziert (BZK) o. J.).

Die Probleme zeigen, dass die Tätigkeit der Gremien von der Öffentlichkeit großenteils abgeschirmt vollzogen wird. Zugleich verhindert die mangelnde Transparenz eine stärkere Beachtung durch die Öffentlichkeit, selbst wenn der Wille dafür vorhanden ist.

Besonders die Informationsbereitschaft der Bundesregierung ist kritisch zu bewerten. Die par-

lamentarischen Anfragen der FDP und Anfragen von BürgerInnen über Portale wie FragdenStaat, eine Organisation zur Förderung von Informationsfreiheit, werden oft unzureichend oder gar nicht beantwortet; auch finden sich kaum Informationen auf den Webseiten der Ministerien. In den entsprechenden Antworten der Bundesregierung lassen sich vor allem fünf Begründungen für die geringe eigene Auskunftsbereitschaft finden:

- Informationen stünden nicht zur Verfügung, seien in der Beschaffung zu aufwändig oder nicht innerhalb der gegebenen Fristen zu realisieren,
- sie seien bereits (in anderer Form) publiziert worden (dabei verwies die Bundesregierung auch auf veraltete Links),
- es sei nicht Aufgabe der Bundesregierung oder der Ministerien, die Informationen anschaulich aufzubereiten,
- die Anfragen seien nicht vom Informationsfreiheitsgesetz gedeckt¹⁹ und
- die Publikation würde das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz verletzen.

Manchmal erfolgte auch keine Erklärung, wenn einzelne Fragen nicht oder nur teilweise beantwortet wurden. Immer wieder wurde darauf verwiesen, dass die Bundesregierung ein anderes Gremienverständnis habe als die Fragestellenden. Die Begründungsmuster sind beispielhaft

¹⁹ So verweigerte das Bundeskanzleramt eine Anfrage der Autorinnen zur Akte des Karenzzeitgremiums (siehe unten) im Zusammenhang mit der Karenzzeit des ehemaligen Bundeswirtschafts- und Bundesaußenministers Sigmar Gabriel unter Verweis auf § 6b und § 6c des Bundesministergesetzes.

in der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der FDP zu lesen. Demnach sei es „nicht Bestandteil der parlamentarischen Kontrollfunktion [...], frei verfügbare Informationen durch die Bundesregierung zusammentragen und anschaulich aufbereiten zu lassen. Gleichwohl wurden, soweit dies innerhalb der zur Beantwortung der Kleinen Anfrage zur Verfügung stehenden Zeit möglich war, die angefragten Informationen beschafft. Soweit dies nicht möglich war, wird darauf hingewiesen, dass eine [...] vollständige Durchsicht aller in Betracht kommender Akten innerhalb der Bundesregierung nicht zu ermöglichen war. So wären beispielsweise allein innerhalb einer einzigen Arbeitseinheit eines Ressorts 64 Aktenbände händisch zu überprüfen gewesen [...] [was] in Anbetracht des Umfangs und der zur Verfügung stehenden Zeit bereits rechnerisch nicht zu realisieren [ist]“ (Deutscher Bundestag 2019a: 3). Die Anfrage einer Bürgerin über das Portal FragDenStaat nach einer Aktualisierung einer externen Gremienliste wurde durch die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags mit der Begründung abgelehnt, dem Antrag könne „auf der Grundlage des seit dem 1. Januar 2006 geltenden IFG [Informationsfreiheitsgesetzes] nicht entsprochen werden“ (Deutscher Bundestag 2013). Das Informationsfreiheitsgesetz regelt den Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber Bundesbehörden, es schließt einen „Anspruch auf Beschaffung nicht vorhandener Informationen“ explizit aus.

Die Intransparenz und mangelnde Zugänglichkeit von Daten zeigte sich auch in der empirischen Auswertung. Tabelle 4 auf der folgenden Seite macht deutlich, wie viele der erfassten Gremien (nach Ministerium) nicht analysiert werden konnten, da die Informationen nicht vorhanden waren bzw. nicht zugänglich gemacht wurden – oder nicht zu ermitteln war, ob die betreffenden Gremien noch existieren. Insgesamt waren für mehr als ein Viertel aller Gremien keine Daten aufzufinden. Während für einige Ministerien (beispielsweise das BMBF oder BMZ sowie das Bundeskanzleramt) mit einigem Aufwand alle Informationen zusammengetragen werden konnten, arbeiten insbesondere das BMVg und BMI besonders intransparent – 70 Prozent (BMVg) bzw. die Hälfte (BMI) aller Gremien konnten nicht analysiert werden.

Im Zugang zu Informationen bestehen also weiterhin erhebliche Hürden – und dies trotz der freiwilligen Vereinbarungen im Rahmen der Open Government Partnership²⁰ und der „Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren“ durch das Bundeskabinett 2018 (sowie einiger weiterer gesetzlicher Verpflichtung), die die Regierung zu größerer Transparenz im Regierungshandeln verpflichten. Diese (Selbst)Verpflichtungen haben bereits mehrmals zu Klagen und Beschwerden geführt. 2021 hat beispielsweise FragDenStaat gegen die geheimen Beratungen des „Karenzzeit-Gremiums“, welches über mögliche Interessenkonflikte durch

²⁰ Seit 2016 ist die Bundesregierung Mitglied der Open Government Partnership. Diese internationale Initiative fördert das offene Regierungs- und Verwaltungshandeln. Mittels nationaler Aktionspläne sollen Maßnahmen zur Ausweitung der Bürgerbeteiligung, Transparenz, Korruptionsbekämpfung oder Nutzung digitaler Werkzeuge entwickelt und umgesetzt werden, um so die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft zu verbessern (BMI o.J.).

Tabelle 4:
Zugänglichkeit der Gremiendaten nach Ministerien

Zuständigkeit Ministerien	Gefundene Gremien	Ausgewertete Gremien	Anteil Auswertungen
Bundesministerium der Finanzen	17	15	88,2 %
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	34	18	52,9 %
Auswärtiges Amt	6	5	83,3 %
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	20	14	70,0 %
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	4	4	100,0 %
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	38	27	71,1 %
Bundesministerium der Verteidigung	7	2	28,6 %
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	18	18	100,0 %
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	23	16	69,6 %
Bundesministerium für Gesundheit	73	45	61,6 %
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	25	24	96,0 %
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	13	10	76,9 %
Bundesministerium für Bildung und Forschung	14	14	100,0 %
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	2	2	100,0 %
Enquete-Kommissionen	2	2	100,0 %
Bundeskanzleramt	5	5	100,0 %
ohne Ressortzuordnung	2	2	100,0 %
Gesamt	302	223	73,6 %

Quelle: Eigene Darstellung.

neue Arbeitsverhältnisse ausscheidender Mitglieder der Bundesregierung beratschlagt, geklagt, nachdem ihre Anfrage beim Bundeskanzleramt zu Dokumenten des Gremiums abgelehnt worden war (FragDenStaat o. J.). Spannend wird sein, ob und inwiefern sich die Kritik der ehemaligen Oppositionsparteien FDP und Grüne, nun,

da sie in Regierungsverantwortung sind, mittelfristig in transparenteren Vorgehensweisen ausdrücken wird. Durch die heuristische Prüfung auf Änderungen zu Beginn der 20. Wahlperiode ließ sich keine substantielle Verbesserung der Anwenderfreundlichkeit und Informationsbereitschaft auf den Webseiten feststellen.

7 Fazit und Handlungsempfehlungen

Die deutsche Bundespolitik integriert eine Vielzahl externer Beratungsgremien und Expertenkommissionen in ihre Arbeit, um Sachverstand zu Fachthemen einzuholen. Die große Bedeutung wissenschaftlicher Politikberatung ist dabei im (neo)korporatistischen politischen System Deutschlands schon lange angelegt, gewinnt in den letzten Jahren aber zusätzlich an Bedeutung. Neben der Funktion, Expertise zur Bearbeitung komplexer Sachverhalte beizusteuern, erhöhen die Gremien auch die Legitimation politischer Entscheidungen, da unterschiedliche gesellschaftliche Positionen in die Verfahren eingebracht werden können. Angesichts von neuen globalen Herausforderungen wie der Coronakrise und des russischen Überfalls auf die Ukraine ist von einer zunehmenden Bedeutung der Politikberatung in der näheren Zukunft auszugehen. Deshalb sollte die Besetzung und Arbeitsweise der Gremien von großem öffentlichen Interesse sein.

Für die vorliegende Studie wurden 223 Gremien der wissenschaftlichen Politikberatung der 19. Legislaturperiode auf Bundesebene analysiert. Es wurde untersucht, mit welchen Personen die Gremien besetzt sind, wie diese dorthin berufen werden und in welchen Anteilen sich ihre Provenienz den Sektoren der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, der Wissenschaft, und dem staatlich-politischen Sektor zurechnen lässt. Zudem war für die zivilgesellschaftliche Vertretung genauer zu fragen, für welche Belange gesprochen

wird. In Presse und Politik ist allzu oft von ‚den‘ VertreterInnen der Zivilgesellschaft die Rede, ohne dass klar wird, wer damit genau gemeint ist.

Einschätzungen über den konkreten Einfluss einzelner Interessen können in solch einer empirischen Auswertung nicht vorgenommen werden. Auch kann keine Aussage über die internen Dynamiken in den Gremien getroffen werden: wie der Konsens gefunden wird und welche Machtverhältnisse dort faktisch wirken. Was sich jedoch zeigt, ist eine deutliche Schieflage in der Bereichszugehörigkeit der versammelten ExpertInnen. Das mitunter politisch selbst gesteckte und auch gesellschaftlich immer stärker geforderte Ziel, eine Vielzahl gesellschaftlicher AkteurInnen einzubinden und eine diskursive Abwägung aller Interessen im politischen Prozess zu ermöglichen, scheint noch lange nicht erreicht.

Nicht überraschend dominieren wissenschaftliche ExpertInnen in den analysierten Gremien, rund ein Drittel der Mitglieder lassen sich diesem Sektor zuordnen. Allerdings lässt sich auch ein fast ebenso hoher Anteil wirtschaftlicher VertreterInnen (ca. 29 Prozent) feststellen. Hinter der Erkenntnisorientierung der Wissenschaft und der Gewinnorientierung der Wirtschaftsvertreter ist die Gemeinwohlorientierung, als inhärente Logik der nicht gewinnorientierten Zivilgesellschaft, in den Beratungsgremien der Bundespolitik deutlich weniger präsent. Lediglich rund 14 Prozent der be-

rufenen ExpertInnen vertreten diese Perspektive, die für die normative Einordnung von Sachverhalten und -fragen von größter Wichtigkeit ist. Zivilgesellschaftliche Perspektiven kommen damit in den Beratungsgremien der Bundespolitik auch seltener zu Wort als VertreterInnen aus Behörden und Politik, jedeR fünfte ExpertIn ist dieser Gruppe zuzuordnen. Andere ExpertInnen (beispielsweise BürgerInnen und MedienvertreterInnen) sind mit weniger als fünf Prozent kaum vertreten.

Die Einbindung zivilgesellschaftlicher ExpertInnen variiert zwischen den einzelnen Politikressorts erheblich. Eine recht gute Einbindung ist bei den für die Zivilgesellschaft ‚klassischen‘ Themenfeldern, etwa in der Wohlfahrts-, Familien- oder Entwicklungspolitik, zu sehen. Auch bei gesellschaftlich konflikträchtigen und umstrittenen Ressorts, etwa dem der Verteidigung, lässt sich eine überraschend hohe Einbindung feststellen, wenngleich dort nur sehr wenige auswertbare Daten vorlagen. Sehr leise ist die Stimme der zivilgesellschaftlichen Belange in den Gremien des BMF, BMWI und des BMJV. Mit weniger als zehn Prozent der Gremienmitglieder können sich demnach nur wenige AkteurInnen für die Berücksichtigung von Gemeinwohlbelangen (bspw. sozialer Gerechtigkeit oder Umweltschutz) innerhalb der Finanz-, Wirtschafts-, Energie- und Verbraucherpolitik sowie der Justiz stark machen. Die Anzahl bestehender Beratungsgremien variiert zwischen den Ministerien allerdings insgesamt erheblich. Mit 73 entfielen die meisten auf das BMG, am wenigsten Gremien unterhielt das BMZ mit 2.

Betrachtet man die zivilgesellschaftlichen ExpertInnen genauer, fallen weitere interessante

Ergebnisse auf: Die am häufigsten vertretenen Themen sind Menschen- und Bürgerrechte, sowie Verbraucher- (14 Prozent) und Umwelt-, Natur- und Tierschutzthemen oder Selbsthilfebelange (jeweils elf Prozent). Gewerkschaften sowie kirchliche und außerkonfessionelle Wohlfahrtsverbände, die großen Naturschutzverbände und Selbsthilfegruppen dominieren die zivilgesellschaftliche Organisationslandschaft. Insgesamt ist die Diversität der Organisationen jedoch gering; es scheint eine Mentalität der ‚üblichen Verdächtigen‘ vorzuherrschen. Diese Sichtweise wird dadurch gestärkt, dass Sprachregelungen in den Gremiensatzungen ein korporatistisch geprägtes Verständnis offenlegen, welches die Einbindung allein der großen Verbände und Gewerkschaften festschreibt und jenen einen bevorzugten Zugang zur politischen Mitbestimmung gibt, andere zivilgesellschaftliche ExpertInnen jedoch ausschließt. Dies zeigt ein fehlendes Verständnis für die Vielfältigkeit der Zivilgesellschaft vonseiten der einberufenden Politik.

Die politische Inklusion der Zivilgesellschaft bietet der Politik eine Erhöhung ihrer Legitimität, denn die zivilgesellschaftlichen Organisationen stellen über ihre Mitgliedervertretung und Praxiserfahrung gesellschaftliche Repräsentation her und bringen Expertise ein. Verbänden wird dabei ein privilegierter Zugang zum politischen System gewährt. Nur diese genießen Anhörungsrechte, obwohl bei weitem nicht alle zivilgesellschaftlichen Gruppen in Verbänden organisiert sind. Manche Themenbereiche sind dementsprechend in den Gremien stark untervertreten. Hinzu kommt, dass auch die Beteiligungsrechte

der Verbände nicht immer eingehalten werden und aufgrund einer fehlenden Legaldefinition des Verbands unklar bleibt, wer als solcher gilt und demnach eingebunden werden muss. Insgesamt zeigten sich für die Einbeziehung der gemeinwohlorientierten Zivilgesellschaft in den Beratungsgremien also zwei Probleme: Eine unzureichende Berücksichtigung im Allgemeinen und die Repräsentation kleinerer und neuerer Organisationen, darunter besonders Organisationen ohne Verbandsstruktur. Die Ergebnisse weisen auf ein Ungleichgewicht in der Gewichtung der einzelnen Perspektiven und damit einen ungleichen Zugang der Interessen zum politischen Willensbildungsprozess hin.

Neben der Besetzung der Gremien, müssen auch Besetzungsverfahren, Berücksichtigung der Ergebnisse und Evaluation der Gremienarbeit kritisch betrachtet werden. Es gibt kaum Verfahrensweisen zur Berufung von Mitgliedern, das heißt, die Besetzung wird den federführenden Ministerien nur pauschal vorgegeben und ihnen ansonsten zu „pflichtgemäßem Ermessen“ überlassen. Eine Analyse der Veröffentlichungen über die Arbeit der Gremien zeigt, dass die Kriterien nach welchen die Sachverständigen berufen werden kaum definiert und damit nicht überprüfbar sind. Auch die Sachverhalte nach denen das jeweilige Bundesministerium entscheidet ob es die Empfehlungen der Expertengremien aufgreift, sind nicht systematisiert.

Zusätzlich gibt es zwischen den Ministerien erhebliche Unterschiede, was die Transparenz der Gremienarbeit angeht. Ausgehend von der fehlenden Gesamtauflistung der Gremien war es

auch trotz aufwendiger Eigenrecherchen nicht möglich, einen vollständigen Überblick über die Anzahl, Rechtsgrundlagen und Arbeitsweisen der Gremien, deren Besetzungsprozess und Mitglieder zu gewinnen. Es fehlt an Verfahrens- und Ergebnistransparenz sowie an Einsicht in die Entscheidungskompetenz. Trotz des geltenden Informationsfreiheitsgesetzes, das eigentlich den Zugang zu amtlichen Informationen erleichtern und ausbauen soll, wird den Informationspflichten mit dem Verweis auf unzumutbare Rechercheaufwände, bestehende Publikationen und den Schutz personenbezogener Daten nicht nachgekommen. Es gibt offensichtlich kein gesteigertes Interesse, die Arbeit der Gremien in der Öffentlichkeit darzustellen. 2019 waren überdies für die Öffentlichkeitsarbeit der Expertengremien der meisten Ministerien keine eigenen Haushaltsmittel veranschlagt.

Es lässt sich abschließend feststellen, dass die Regierung in dem hier untersuchten Bereich weder verfahrenstechnisch, noch terminologisch oder verwaltungsrechtlich in der Lage war, den im Koalitionsvertrag angemahnten Diskurs mit der Zivilgesellschaft zu erreichen. In gewisser Hinsicht bleibt der Platz der Zivilgesellschaft leer. Denn dort, wo keine Sprache und keine Verfahren die zivilgesellschaftliche Realität adäquat erfassen, kann auch kein Austausch geschaffen werden.

Der Bundesregierung gelang es in der 19. Legislaturperiode nicht, ihren Versprechungen eines transparenten Regierungshandelns wirklich gerecht zu werden. Infolgedessen werden nun Hoffnungen in die aktuelle Ampelregierung (FDP, SPD

und Grüne) gesetzt. Mit den Grünen und der FDP sind zumindest ein kritischer Blick auf die Arbeit der Beratungsgremien und ein Bewusstsein für die Bedeutung und Vielfältigkeit der Zivilgesellschaft in der neuen Regierung vertreten. Dies zeigt sich an der von deren Abgeordneten im 19. Bundestag geleisteten Oppositionsarbeit, in der sie Kleine Anfragen zur Transparenz in Beratungsgremien und die generelle Einbeziehung der Zivilgesellschaft stellten. Dabei gestehen die Grünen mehr als alle anderen Parteien der Zivilgesellschaft eine starke und politische Rolle zu, während die FDP dieser in ausgewählten Fällen kritisch entgegensteht. Im Koalitionsvertrag vom 6. Dezember 2021 (SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP 2021) bekennen sich die Regierungsparteien denn auch zu einem „Staat, der die Kooperation mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft sucht, mehr Transparenz und Teilhabe in seinen Entscheidungen bietet“. Mit dem Demokratiefördergesetz soll die Zivilgesellschaft insgesamt gestärkt werden. Abgesehen von einer wiederholten Betonung der Förderung neuer „Formen des Bürgerdialogs wie etwa Bürgerräte“, die eine Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft nicht zu sichern vermögen, und dem wiederholten Willen einer „breiten Beteiligung“ in verschiedenen Kontexten, einigte sich die Koalition jedoch auf wenig Konkretes zur Sicherung der politischen Mitbestimmung der Zivilgesellschaft. In Hinblick auf Transparenz und Lobbyismus sind hingegen wichtige Ziele formuliert. So sollen „standardisierte Transparenzpflichten“ geschaffen, das bestehende Lobbyregister nachgeschärft, die „Einflüsse Dritter im Rahmen der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben und bei der Erstellung

von Gesetzesentwürfen“ umfassend offengelegt und Parteisponsoring veröffentlichungspflichtig gemacht werden (ebd.).

Es bleibt abzuwarten, wie der Regierungswechsel die bisherige Praxis ändern wird. Bis zum Ende der Erhebung folgten auf die vagen Versprechungen der Regierungsparteien noch keine nennenswerten Handlungen. Für diese und alle nachfolgenden Regierungen lassen sich daher folgende Handlungsempfehlungen formulieren:

1. Die Informationen über die Beratungsgremien sollten übersichtlich, vollständig und leicht verständlich zugänglich gemacht werden.
2. Die Verfahren der Berufung von externen Sachverständigen in den Bundesgremien sollten offengelegt werden.
3. Der Verbandsbegriff sollte geschärft oder ersetzt werden durch einen Begriff, der insbesondere zwischen gemeinwohl-, regierungs- und profitorientierten Akteuren trennt. Davon sollten klare Anhörungsstrukturen abgeleitet und so bessere und transparentere politische Gelegenheitsstrukturen für zivilgesellschaftliche AkteurInnen geschaffen werden.
4. Der Eingang von Expertise durch Sachverständigengremien sollte auch im legislativen Fußabdruck von Gesetzen Darstellung finden.
5. Eine adäquate Abbildung der zivilgesellschaftlichen Vielfalt und eine allgemeine Stärkung der zivilgesellschaftlichen Stimme in den Gremien sollte explizites Kriterium ihrer Besetzung werden, um die Repräsentation unterschiedlicher Gemeinwohlbelange umfassend sicherzustellen.

Quellen- und Literaturverzeichnis

Alemann, U. v. (Hrsg.) (1981): Neokorporatismus, Frankfurt/New York: Campus.

Alemann, U. v./Heinze, R. G. (Hrsg.) (1979): Verbände und Staat, Vom Pluralismus zum Korporatismus; Analysen, Positionen, Dokumente, 2. Aufl., Opladen: Westdeutscher Verlag.

Barnickel, C. (2019): Postdemokratisierung der Legitimationspolitik, Diskursnetzwerke in bundesdeutschen Großen Regierungserklärungen und Aussprachen 1949–2014, Wiesbaden: Springer VS.

Blühdorn, I. (2013): Simulative Demokratie, Neue Politik nach der postdemokratischen Wende, Berlin: Suhrkamp.

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2020): Armuts- und Reichtumsbericht, Beraterkreis. Online unter: <https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Bericht/Archiv/Der-fuenfte-Bericht/Beraterkreis/beraterkreis.html> (abgerufen am 18.08.2022).

BMI (Bundeministerium des Innern und für Heimat, o.J.): Teilnahme an der Open Government Partnership (OGP). Online unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/open-government/ogp/open-government-partnership-node.html> (abgerufen am 11.08.2022).

BMVg (Bundesministerium der Verteidigung, 2020): Auftakt zur Drohnen-Debatte: Beiträge der Fachleute. Online unter: <https://www.bmvg.de/de/debatte-bewaffnete-drohnen/auftakt-drohnen-debatte-beitraege-fachleute> (abgerufen am 03.08.2022).

BMWSB (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, o.J.): Beirat Innenstadt und Innenstadtprogramm „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“. Online unter: <https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/beirat-innenstadt/beirat-innenstadt-node.html> (abgerufen am 18.08.2022).

BZKJ (Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz, o.J.): Zukunftswerkstatt, Beirat. Online unter: <https://www.bzkg.de/bzkg/zukunftswerkstatt> (abgerufen am 01.06.2022).

Bogner, A./Menz, W. (2002): Wissenschaftliche Politikberatung? Der Dissens der Experten und die Autorität der Politik, *Leviathan* 30(3), 384–399.

Dahrendorf, R. (1996): Economic Opportunity, Civil Society and Political Liberty, *Development and Change* 27(2), 229–249.

Deutscher Bundestag (2013): Bescheid 107-2013, Antwort des Deutschen Bundestags auf eine Anfrage zum aktualisierten Informationsbrief des Wissenschaftlichen Dienstes zu den Beratungsgremien der Bundesregierung und im Bundestag. Online unter: https://fragdenstaat.de/anfrage/aktualisierter-infobrief-beratungsgremien/12732/anhang/Bescheid107-2013_geschwaerzt.pdf (abgerufen am 11.08.2022).

Deutscher Bundestag (2019a): Drucksache 19/7390, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomae, Alexander Graf Lambsdorff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/6948, Der externe Sachverstand der Bundesregierung im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes, Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Deutscher Bundestag (2019b): Drucksache 19/7784, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomae, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/6950, Der externe Sachverstand der Bundesregierung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Deutscher Bundestag (2019c): Drucksache 19/7548, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomae, Katja Suding, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/6945, Der externe Sachverstand der Bundesregierung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Deutscher Bundestag (2019d): Drucksache 19/7740, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomae, Frank Sitta, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/6949, Der externe Sachverstand der Bundesregierung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Deutscher Bundestag (2019e): Drucksache 19/7381, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomae, Frank Sitta, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/6952, Der externe Sachverstand der Bundesregierung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen, Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Deutscher Bundestag (2019f): Drucksache 19/7647, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomae, Katja Suding, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/6951, Der externe Sachverstand der Bundesregierung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Deutscher Bundestag (2019g): Drucksache 19/7520, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomae, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/6946, Der externe Sachverstand der Bundesregierung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit, Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Deutscher Bundestag (2019h): Drucksache 19/7609, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomae, Frank Sitta, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/6954, Der externe Sachverstand der Bundesregierung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Deutscher Bundestag (2019i): Drucksache 19/7366, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/6953, Der externe Sachverstand der Bundesregierung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Deutscher Bundestag (2019j): Drucksache 19/9504, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomae, Frank Sitta, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/8767, Der externe Sachverstand der Bundesregierung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Deutscher Bundestag (2019k): Drucksache 19/7616, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomae, Frank Sitta, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/6947, Der externe Sachverstand der Bundesregierung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Deutscher Bundestag (2019l): Drucksache 19/7823, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomae, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/6741, Der externe Sachverstand der Bundesregierung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Deutscher Bundestag (2019m): Drucksache 19/11507, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Olaf in der Beek, Stephan Thomae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/10966, Der externe Sachverstand im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Deutscher Bundestag (2019n): Drucksache 19/7317, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomae, Katja Suding, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/6944, Der externe Sachverstand der Bundesregierung im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramts, Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Deutscher Bundestag (2019o): Drucksache 19/16162, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/15397, Zur demokratischen Beteiligung von Verbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen an Gesetzgebungsverfahren durch die Bundesregierung, Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Deutscher Bundestag (2020): Lobbyregister: „Legislativer Fußabdruck“ umstritten. Online unter: https://www.bundestag.de/webarchiv/presse/hib/2020_10/796052-796052 (abgerufen am 18.08.2022).

Deutscher Bundestag (2021): Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung. Online unter: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/startseite> (abgerufen am 18.10.2022).

Deutsches Verbände Forum (o. J.): Die Anzahl der haupt- und nebenamtlich geführten Verbände – Entwicklung seit 1990. Online unter: <https://www.verbaende.com/die-anzahl-der-haupt-und-nebenamtlich-gefuehrten-verbaende-entwicklung-seit-1990/> (abgerufen am 10.08.2022).

Dhungel, A.-K./Linhart, E. (2014): Interessenvermittlung in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages, Zeitschrift für Parlamentsfragen 45(4), 743–762.

Easton, D. (1965): A systems analysis of political life. New York: John Wiley & Sons.

Evers, A. (2021): All together now? Die Zivilgesellschaft in den Parteiprogrammen zur Bundestagswahl. Beitrag im BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland, Nr. 13 vom 1.7.2021. Online unter: <https://www.b-b-e.de/bbe-newsletter/newsletter-nr-13-vom-172021/evers-zivilgesellschaft-in-den-partieprogrammen-zur-btw/> (abgerufen am 19.08.2022).

Europäische Union (2001): Das Weißbuch „Europäisches Regieren“. Zusammenfassung der Gesetzgebung. In: EUR-Lex. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, abgerufen am 19.08.2022).

FragDenStaat (o. J.): Prüfung Karenzzeit Sigmar Gabriel. Online unter: <https://fragdenstaat.de/anfrage/pruefung-karenzzeit-sigmar-gabriel/> (abgerufen am 18.08.2022).

Glaab, M. (2019): Partizipative Politikberatung, Formate, Erfahrungen und Perspektiven, In: Falk, S./Glaab, M./Römmele, A./Schober, H. & Thunert, M. (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, 2. Aufl, Wiesbaden: Springer VS, 99–112.

Gorz, A. (1993): Political ecology: Expertocracy versus Self-Limitation, New Left Review I/202, 55–67.

Habermas, J. (1969): Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Habermas, J. (1992): Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Demokratie, In: Münkler, H. (Hrsg.), Die Chancen der Freiheit: Grundprobleme der Demokratie, München: Piper, 11–24.

- Habermas, J. (2015): *The Lure of Technocracy*, London: Polity.
- Haring, S. (2010): Herrschaft der Experten oder Herrschaft des Sachzwangs? Technokratie als politikwissenschaftliches „Problem-Ensemble“, *Zeitschrift für Politik* 57(3), 243–264.
- Hummel, S. (2019): *Anstifter zur Beteiligung? Die Förderung politischer Partizipation durch gemeinnützige Stiftungen*, Berlin: De Gruyter.
- Hummel, S./Strachwitz, R. G. (2021): Zivilgesellschaft und gesellschaftlicher Zusammenhalt, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 13-15/2021, 35–41.
- Hummel, S./Pfirter, L. & Strachwitz, R. G. (2022): Deutschlandbericht: Zur Lage und den Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft in Deutschland. *Opuscula* Nr. 159. Online unter: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/76997> (abgerufen am 18.08.2022).
- Kaase, M. (1982): Partizipatorische Revolution – Ende der Parteien?, In: Raschke, J. (Hrsg.), *Bürger und Parteien, Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 173–189.
- Kaase, M. (1984): The Challenge of the „Participatory Revolution“ in Pluralist Democracies, *International Political Science Review* 5(3), 299–318.
- Kaiser, C. (2006): *Korporatismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine politikübergreifende Übersicht*, Marburg: metropolis.
- Käppner, J. (2021): Worum es bei der Debatte um bewaffnete Drohnen geht, *Süddeutsche Zeitung*, 02.01.2021. Online unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/drohnen-bundeswehr-spd-1.5160969> (abgerufen am 03.04.2022).
- Kelle, U. (2019): Mixed Methods, In: Baur, N./Blasius, J. (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, 2. Aufl., Wiesbaden: Springer VS, 159–172.
- Kevenhörster, P. (2013): Politikberatung, In: Andersen, U./Woyke, W. (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 7. Aufl., Wiesbaden: Springer VS.
- Klein, A. (2001): *Der Diskurs der Zivilgesellschaft, Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Lange, T./Deckwirth, C./Jähnert, M. & Sawatzki, A. (2021): *Lobbyreport 2021, Beispiellose Skandale – strengere Lobbyregeln: Eine Bilanz von vier Jahren Schwarz-Rot*. Online unter: https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyreport-2021_Beispiellose-Skandale-strengere-Lobbyregeln.pdf (abgerufen am 25.07.2022).
- Langner, C. (2018): *Formierte Zivilgesellschaft, Zum Korporatismus in Deutschland 1945 und 1989*, Frankfurt: Campus.
- Linden, M. (2021): Auf dem Weg zum Exekutiv- und Expertenstaat?, *Corona und die Zukunft der liberalen Demokratie*, *Journal für politische Bildung* 11(2), 14–20.
- Lösche, P. (2007): *Verbände und Lobbyismus in Deutschland*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Mai, M. (2016): *Regieren in der modernen Gesellschaft: Governance aus der Sicht der Ministerialbürokratie*, Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Massing, P./Kost, A. & Reise, M. (2020): *Handbuch Demokratie*, Frankfurt am Main: Wochenschau Verlag.
- Mayntz, R. (2008): Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, In: Schuppert, G. F./Zürn, M. (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 43–60.

- Mayring, P./Fenzl, T. (2019): Qualitative Inhaltsanalyse, In: Baur, N./Blasius, J. (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, 2. Aufl., Wiesbaden: Springer VS, 633–648.
- Müller-Rommel, F. (1988): Interessengruppenvertretung im Deutschen Bundestag, In: Thaysen, U./Davidson, R. H. & Livingston, R. G. (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag, Opladen: Westdeutscher Verlag, 300–323.
- Murswiek, A. (2008): Politikberatung der Bundesregierung, In: Bröchler, S./Schützeichel, R. (Hrsg.), Politikberatung, Stuttgart: utb, 369–388.
- NAKOS (2019): Selbsthilfe im Überblick 6, Zahlen und Fakten 2019. Online unter: <https://www.nakos.de/data/Fachpublikationen/2020/NAKOS-Studien-06-2019.pdf> (abgerufen am 19.08.2022).
- Plehwe, D./Neujeffski, M. (2021): There could be alternatives!, German economic advisory councils and the institutional reproduction of austerity economics, In: McBride, S./Evans, B. & Plehwe, D. (Hrsg.), The Changing Politics and Policy of Austerity, Bristol: Bristol University Press, 147–157.
- Priemer, J./Bischof, A./Hohendanner, C./Krebstakies, R./Rump, B. & Schmitt, W. (2019): Organisierte Zivilgesellschaft, In: Krimmer, H. (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft, Wiesbaden: Springer VS, 7–54.
- Putnam, R. (1993): Making Democracy Work, Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. (1995): Bowling Alone: America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy*, 6 (1), 65–78.
- Reckwitz, A. (2019): Das Ende der Illusionen, Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne, Berlin: Suhrkamp.
- Reichert, B./van Look, F. (Hrsg.) (1995): Handbuch des Vereins- und Verbandsrechts, 6. Aufl., München: Hermann Luchterhand Verlag.
- Reutter, W. (2018): Verbände, In: Voigt, R. (Hrsg.), Handbuch Staat, Wiesbaden: Springer VS, 907–916.
- Rhodes, R. A. W. (1997): Understanding Governance, Policy Networks, Reflexivity, and Accountability, Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Römmele, A./Schober, H. (2013): Pluralismus ohne Vielfalt? Anpassungsprozesse und Alleinstellungsmerkmale in der externen Politikberatung, In: Kropp, S./Kuhlmann, S. (Hrsg.), Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, der moderne staat, Sonderheft 1, Opladen/Toronto: Verlag Barbara Budrich, 241–260.
- Ruzio, W. (2015): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Springer VS.
- Sacchi, S. (1994): Politische Aktivierung und Protest in Industrieländern – Stille Revolution oder Kolonialisierung der Lebenswelt?, *Zeitschrift für Soziologie* 23(4), 323–338.
- Schelter, K. (1976): Demokratisierung der Verbände?, Demokratie als Ordnungsprinzip in privilegierten Interessenverbänden, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 300, Berlin: Duncker & Humblot.
- Schiffers, M./Körner, A. (2019): NGOs in Prozessen der politischen Interessenvermittlung, *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 29(4), 525–541.
- Schmidt, M. G. (2008): Demokratietheorien, Eine Einführung, 4., überarb. u. erw. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schröder, B. (2010): Beratungsgremien bei der Bundesregierung und im Bundestag, Infobrief, Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, WD 3 – 3000 – 372/10. Online unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/491680/f61ac2dec9fd90c2941712627cc0d165/beratungsgremien-bei-der-bundesregierung-und-im-bundestag-data.pdf> (abgerufen am 19.08.2022).

- Siaroff, A. (1999): Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement, *European Journal of Political Research* 36(2), 175–205.
- Siefken, S. (2007): *Expertenkommissionen im politischen Prozess: Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998–2005*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Siefken, S. T. (2019): Expertenkommissionen der Bundesregierung, In: Falk, S./Glaab, M./Römmele, A./Schober, H. & Thunert, M. (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung*, 2. Aufl., Wiesbaden: Springer VS, 145–161.
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen & FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag zwischen SPD/Bündnis 90/Die Grünen und FDP. Online unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (abgerufen am 19.08.2022)
- Spohr, F. (2021): Der Zugang öffentlicher und wirtschaftlicher Interessen zum Deutschen Bundestag, *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31, 267–289.
- Sprengel, R. (2021): *Oppositionelle Engagement- und Demokratiepoltik im Deutschen Bundestag (2017–2021)*, Arbeitspapiere Nr. 12, Berlin: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement.
- Stark, T. (2019): *Demokratische Bürgerbeteiligung außerhalb des Wahllokals*, Wiesbaden: Springer VS.
- Strachwitz, R. G./Priller, E. & Triebe, B. (2020): *Handbuch Zivilgesellschaft*, Berlin: De Gruyter.
- Strachwitz, R. G. (2014): Wer sind die Akteure des Stiftungsbooms? Zu Veränderungen im Selbstverständnis von Stiftern; in: Lauterbach/Hartmann/Ströing: *Reichtum, Philanthropie und Zivilgesellschaft*. Wiesbaden: Springer.
- Strünk, C. (2004): Politische Interessenvermittlung: Verbände und Organisationen, In: Frantz, C. (Hrsg.), *Einführung in die Politikwissenschaft*, Münster: LIT Verlag, 139–152.
- Südhoff, R./Hövelmann, S. (2019): Wo steht die deutsche humanitäre Hilfe?, Stellungnahme des CHA für die Öffentliche Anhörung zum „Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2014–2017“ und zum Fragenkatalog der Bundestagsfraktionen am 20. März 2019 im Bundestagsausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe. Online unter: <https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2019/04/stellungnahme-cha-druckversion.pdf> (abgerufen am 19.08.2022).
- Taylor, C./Nanz, P. & Beaubien Taylor, M. (2020): *Reconstructing Democracy: How citizens are building from the ground up*, Cambridge: Harvard University Press.
- Tiemann, H./Wagner, G. G. (2010): *Die wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung neu organisieren*, RatSWD Working Paper No. 220, Berlin: SCIVERO.
- Veit, S./Hustedt, T. & Fleischer, J. (2010): Wissen ist Macht? Wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 60(19), 15–21.
- Weingart, P. (2019): Wissensgesellschaft und wissenschaftliche Politikberatung, In: Falk, S./Glaab, M./Römmele, A./Schober, H. & Thunert, M. (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung*, 2. Aufl., Wiesbaden: Springer VS.
- Weßels, B. (2002): Die Entwicklung des deutschen Korporatismus, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 50(26–27), 16–21.

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Die Sektoren der Politikberatung	18
Tabelle 2:	Die Subsektoren der Zivilgesellschaft	23
Tabelle 3:	Verteilung der Gremienmitglieder nach Sektoren und Ministerien	29
Tabelle 4:	Zugänglichkeit der Gremiendaten nach Ministerien	44
Abbildung 1:	ExpertInnen-Provenienz in den Gremien der Bundespolitik.....	28
Abbildung 2:	Die zivilgesellschaftliche Interessenvertretung in den Gremien der Bundespolitik (Subsektoren)	35

Hinweise zu den Autorinnen

Dr. Siri Hummel ist stellvertretende Direktorin des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft und ist Politik- und Kommunikationswissenschaftlerin. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Demokratie und Zivilgesellschaft, sowie Gleichstellung in der Zivilgesellschaft und Stiftungsforschung. Zusätzlich ist sie Lehrbeauftragte im Studiengang Nonprofit Management and Public Governance an der Hochschule für Wirtschaft und Recht.

Laura Pfirter ist freie Mitarbeiterin am Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft. Sie hat einen Master of Arts in Sozialwissenschaften von der Humboldt Universität zu Berlin. Zu ihren wissenschaftlichen Interessenschwerpunkten zählen neben demokratietheoretischen Fragen die informelle Zivilgesellschaft, soziale Bewegungen, digitales und städtisches Engagement sowie zivile Vernetzungsarbeit.

- Nr. 56 Mehr Wählen wagen? Ungleichheiten beim „Wählen ab 16“ und ihre Folgen
(Thorsten Faas, Arndt Leininger)
- Nr. 55 Arbeitsdruck – Anpassung – Ausstieg. Wie Journalist:innen die Transformation der Medien erleben
(Burkhard Schmidt, Rainer Nübel, Simon Mack, Daniel Rölle)
- Nr. 54 Mediale Routinen und Ignoranz? Die Sahel-Einsätze der Bundeswehr im öffentlichen Diskurs
(Kurzfassung) (Lutz Mükke)
- Nr. 53 Das Verblässen der Welt. Auslandsberichterstattung in der Krise
(Marc Engelhardt)
- Nr. 52 Soziale Rhetorik, neoliberale Praxis. Eine Analyse der Wirtschafts- und Sozialpolitik der AfD
(Stephan Pühringer, Karl M. Beyer, Dominik Kronberger)
- Nr. 51 Desiderius-Erasmus-Stiftung. Politische Bildung von Rechtsaußen
(Arne Semsrott, Matthias Jakubowski)
- Nr. 50 Künstliche Intelligenz und die Zukunft der Arbeit. Die digitale Transformation
in den (sozialen) Medien (Derya Gür-Şeker)
- Nr. 49 Alternative Fakten im Gespräch. AfD-Diskussionen auf Facebook
(Hannah Trautmann, Nils C. Kumkar)
- Nr. 48 Aufstocker im Bundestag IV. Bilanz der Nebenverdienste der Abgeordneten in der 19. Wahlperiode
(Sven Osterberg)
- Nr. 47 Tragische Einzelfälle? Wie Medien über Gewalt gegen Frauen berichten
(Christine E. Meltzer)
- Nr. 46 Wenn Politik Presse macht. Gastbeiträge von Politiker*innen in ausgewählten Tageszeitungen
(Marvin Oppong)
- Nr. 45 30 Jahre staatliche Einheit – 30 Jahre mediale Spaltung. Schreiben Medien die Teilung
Deutschlands fest? (Lutz Mükke)
- Nr. 44 „Alleine ist man zerbrechlich“. Perspektiven auf die Interessenvertretung von
Arbeitnehmer*innen in Ost und West (Simon Storks, Jana Faus, Rainer Faus)
- Nr. 43 Streitfall Vermögenssteuer. Defizite in der Medienberichterstattung
(Hendrik Theine, Andrea Grisold)
- Nr. 42 Mauer in den Köpfen? Einstellungen zur deutschen Einheit im Wandel
(Ayline Heller, Ana Nanette Tibubos, Manfred Beutel, Elmar Brähler)
- Nr. 41 Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters
(Thorsten Faas, Arndt Leininger)
- Nr. 40 Armutszeugnis. Wie das Fernsehen die Unterschichten vorführt (Bernd Gäbler)
- Nr. 39 Stumme Migranten, laute Politik, gespaltene Medien. Die Berichterstattung über Flucht und
Migration in 17 Ländern (Susanne Fengler, Marcus Kreutler)

Die Otto Brenner Stiftung ...

... ist die gemeinnützige Wissenschaftsstiftung der IG Metall. Sie hat ihren Sitz in Frankfurt am Main. Als Forum für gesellschaftliche Diskurse und Einrichtung der Forschungsförderung ist sie dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet. Besonderes Augenmerk gilt dabei dem Ausgleich zwischen Ost und West.

... initiiert den gesellschaftlichen Dialog durch Veranstaltungen, Workshops und Kooperationsveranstaltungen (z. B. im Herbst die OBS-Jahrestagungen), organisiert Konferenzen, lobt jährlich den „Otto Brenner Preis für kritischen Journalismus“ aus, fördert wissenschaftliche Untersuchungen zu sozialen, arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Themen und legt aktuelle medienkritische und -politische Analysen vor.

... informiert regelmäßig mit einem Newsletter über Projekte, Publikationen, Termine und Veranstaltungen.

... veröffentlicht die Ergebnisse ihrer Forschungsförderung in der Reihe „OBS-Arbeitshefte“ oder als Arbeitspapiere (nur online). Die Arbeitshefte werden, wie auch alle anderen Publikationen der OBS, kostenlos abgegeben. Über die Homepage der Stiftung können sie auch elektronisch bestellt werden. Vergriffene Hefte halten wir als PDF zum Download bereit unter: www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/publikationen/

... freut sich über jede ideelle Unterstützung ihrer Arbeit. Aber wir sind auch sehr dankbar, wenn die Arbeit der OBS materiell gefördert wird.

... ist zuletzt durch Bescheid des Finanzamtes Frankfurt am Main V (-Höchst) vom 4. November 2020 als ausschließlich und unmittelbar gemeinnützig anerkannt worden. Aufgrund der Gemeinnützigkeit der Otto Brenner Stiftung sind Spenden steuerlich absetzbar bzw. begünstigt.

Unterstützen Sie unsere Arbeit, z. B. durch eine zweckgebundene Spende

Spenden erfolgen nicht in den Vermögensstock der Stiftung, sie werden ausschließlich und zeitnah für die Durchführung der Projekte entsprechend dem Verwendungszweck genutzt.

Bitte nutzen Sie folgende Spendenkonten:

Für Spenden mit zweckgebundenem Verwendungszweck zur Förderung von Wissenschaft und Forschung zum Schwerpunkt:

- **Förderung der internationalen Gesinnung und des Völkerverständigungsgedankens**

Bank: HELABA Frankfurt/Main
IBAN: DE11 5005 0000 0090 5460 03
BIC: HELA DE FF

Für Spenden mit zweckgebundenem Verwendungszweck zur Förderung von Wissenschaft und Forschung zu den Schwerpunkten:

- **Angleichung der Arbeits- und Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland (einschließlich des Umweltschutzes)**
- **Entwicklung demokratischer Arbeitsbeziehungen in Mittel- und Osteuropa**
- **Verfolgung des Zieles der sozialen Gerechtigkeit**

Bank: HELABA Frankfurt/Main
IBAN: DE86 5005 0000 0090 5460 11
BIC: HELA DE FF

Geben Sie bitte Ihre vollständige Adresse auf dem Überweisungsträger an, damit wir Ihnen nach Eingang der Spende eine Spendenbescheinigung zusenden können. Oder bitten Sie in einem kurzen Schreiben an die Stiftung unter Angabe der Zahlungsmodalitäten um eine Spendenbescheinigung. Verwaltungsrat und Geschäftsführung der Otto Brenner Stiftung danken für die finanzielle Unterstützung und versichern, dass die Spenden ausschließlich für den gewünschten Verwendungszweck genutzt werden.

Aktuelle Ergebnisse der Forschungsförderung in der Reihe „OBS-Arbeitshefte“

- **OBS-Arbeitsheft 110***
Henning Eichler
Journalismus in sozialen Netzwerken
ARD und ZDF im Bann der Algorithmen?
- **OBS-Arbeitsheft 109***
Barbara Witte, Gerhard Syben
Erosion von Öffentlichkeit
Freie Journalist*innen in der Corona-Pandemie
- **OBS-Arbeitsheft 108***
Victoria Sophie Teschendorf, Kim Otto
Framing in der Wirtschaftsberichterstattung
Der EU-Italien-Streit 2018 und die Verhandlungen über Corona-Hilfen 2020 im Vergleich
- **OBS-Arbeitsheft 107***
Leif Kramp, Stephan Weichert
Konstruktiv durch Krisen?
Fallanalysen zum Corona-Journalismus
- **OBS-Arbeitsheft 106***
Lutz Frühbrodt, Ronja Auerbacher
Den richtigen Ton treffen
Der Podcast-Boom in Deutschland
- **OBS-Arbeitsheft 105***
Hektor Haarkötter, Filiz Kalmuk
Medienjournalismus in Deutschland
Seine Leistungen und blinden Flecken
- **OBS-Arbeitsheft 104***
Valentin Sagvosdkin
Qualifiziert für die Zukunft?
Zur Pluralität der wirtschaftsjournalistischen Ausbildung in Deutschland
- **OBS-Arbeitsheft 103***
Ingo Dachwitz, Alexander Fanta
Medienmäzen Google
Wie der Datenkonzern den Journalismus umgarnt
- **OBS-Arbeitsheft 102***
Wolfgang Schroeder, Samuel Greef u. a.
Bedrängte Zivilgesellschaft von rechts
Interventionsversuche und Reaktionsmuster
- **OBS-Arbeitsheft 101***
Leif Kramp, Stephan Weichert
Nachrichten mit Perspektive
Lösungsorientierter und konstruktiver Journalismus in Deutschland
- **OBS-Arbeitsheft 100***
Tim Engartner
Wie DAX-Unternehmen Schule machen
Lehr- und Lernmaterial als Türöffner für Lobbyismus

* Printfassung leider vergriffen; Download weiterhin möglich.

OBS-Arbeitspapier 57

Gut beraten?

Zur Rolle der Zivilgesellschaft in Sachverständigengremien