



Kontrahenten Guttenberg, Zypries: Persönliche Animositäten als Grund für die Beschäftigung von Fremdpersonal

ANWÄLTE

## Die Gesetzesflüsterer

Bundeswirtschaftsminister Guttenberg steht in der Kritik, weil er sich ein Gesetz von einer Großkanzlei entwerfen ließ. Doch das ist mittlerweile übliche Praxis.

Die Kanzlei Linklaters ist einer der großen Anwaltskonzerne der Welt. 2400 Rechtsanwälte und Berater sind bei dem britischen Unternehmen, Jahresumsatz 1,5 Milliarden Dollar, beschäftigt, rund um die Welt lässt sich auf die Dienste der Firma zurückgreifen. „Wir sind überall, wo der Kunde uns braucht“, wirbt die Großkanzlei.

Spätestens seit voriger Woche ist das Unternehmen nun auch einer breiteren Öffentlichkeit bekannt – dank eines aufsehenerregenden Mandats, das es für Bundeswirtschaftsminister Karl-Theodor zu Guttenberg erledigte. Der CSU-Mann hatte bei Linklaters den Entwurf für ein Gesetz bestellt, das staatliche Zwangsmaßnahmen für marode Banken regeln soll.

Seit der Vorgang zum Politikum wurde, ist die Empörung groß. Nicht nur die politische Konkurrenz fragt sich nun, wieso ein Ministerium, das über einen ganzen Stab versierter Juristen verfügt, Gesetzentwürfe von Wirtschaftsanwälten ausarbeiten lässt, die in der Regel Stundensätze von über 500 Euro nehmen. Die Gesetzgebung gehört schließlich zu den Kernbereichen politischen Handelns, aus der unbestechlichen Regelung allgemeiner Belange bezieht der Staat einen wesentlichen Teil seiner Legitimität. Nach allgemeiner Auffassung werden Gesetze noch immer

von Regierungen oder Parlamentsfraktionen vorbereitet und von den gewählten Volksvertretern verabschiedet. Die Mitwirkung von Kanzleien an der Gesetzgebung kennt die Verfassung nicht.

Keine Frage, die Geschichte ist für Deutschlands beliebtesten Politiker ziemlich unangenehm. Von Bundesjustizministerin Brigitte Zypries, deren Beamte gerade an einem Gesetzentwurf zum selben Thema arbeiten, muss er sich „Verschwendung von Steuergeldern“ vorhalten lassen. Doch Guttenberg steht nicht allein mit der Mandatierung auswärtiger Berater. Ausgerechnet seine schärfste Kritikerin, die Justizministerin, hat sich ebenfalls externen Rat bei der Gesetzesarbeit eingeholt.

So räumte ihr Haus auf Anfrage ein, ein Düsseldorfer Rechtsprofessor habe gegen rund 6000 Euro Honorar „wissenschaftliche Vorarbeiten“ für das Gesetz über elektronische Handelsregister geleistet, das Anfang 2007 in Kraft trat, darunter auch ganze Paragraphen und Begründungen. Dieser „erste Rohentwurf“ sei aber bereits 2003 in Auftrag gegeben und „im Hause zu einem Referentenentwurf ausgeweitet und fortgeschrieben“ worden.

Tatsächlich lassen sich mittlerweile viele Ministerien bei der Erstellung von Gesetzen und Verordnungen von teuren Kanzleien diskret helfen. Und es sind vor allem

sozialdemokratische Amtschefs, die zu den eifrigsten Kunden privater Beratungsunternehmen gehören – im Wahlkampf kein ganz unwesentlicher Gesichtspunkt.

Allein in der nun zu Ende gehenden Legislaturperiode waren die Gesetzesflüsterer aus der Privatwirtschaft bei 17 Gesetzes- und Verordnungsentwürfen beteiligt. Gern gesehener Klient bei Großkanzleien wie Linklaters oder Freshfields Bruckhaus Deringer ist Bundesfinanzminister Peer Steinbrück. Kaum einer seiner Gesetzentwürfe zur Bankenrettung in Folge der Finanzmarktkrise ist komplett in seinem Haus entstanden. Das höchste bekannte Honorar kam aus dem von Wolfgang Tiefensee geleiteten Verkehrsministerium, 1088 000 Euro für Zuarbeiten am Eisenbahngesetz. Als großzügiger Freund privater Beratungsdienste erweist sich auch Umweltminister Sigmar Gabriel, dessen Ausgaben sich in den vergangenen vier Jahren auf insgesamt 900 000 Euro beliefen. Aber auch das Innen- und das Forschungsministerium, beide CDU-geführt, kommen ohne fremde Unterstützung nicht aus.

Großkanzleien und die Ministerien sind sich einig, dass von dieser Zuarbeit wenig öffentliches Aufheben gemacht werden soll. Zwar findet sich das ein oder andere Bundesministerium auf der Referenzliste der Rechtsbeistände, von Gesetzesarbeit ist da aber nicht die Rede.

Auch die Bundesregierung bleibt wortkarg. Selbst der Haushaltsausschuss des Bundestags wird von derartigen Kooperationen nur oberflächlich und widerwillig unterrichtet. Parlamentsanfragen beantwortet die Bundesregierung lückenhaft, besonders beratungsintensive Ministerien wie die Ressorts Finanzen, Umwelt und Verkehr verschweigen unter Berufung auf das Geschäftsgeheimnis entweder Honorare oder Empfänger. „Es fehlt an jeglicher



HANNELORE FOERSTER

Bankenplatz Frankfurt am Main: Rettungsgesetze von Investorenberatern

Transparenz“, klagt der FDP-Bundestagsabgeordnete Frank Schäffler.

So sind es meist Zufälle oder Pannen, die Abgeordneten und Bürgern Einblick in die klandestinen Geschäfte verschaffen. Bei Guttenberg war es eine technische Unachtsamkeit. Sein Ministerium gab die Vorlage so in den Kabinettslauf, wie sie die Beamten von Linklaters erhalten hatten – mit Briefkopf der Kanzlei.

Das Wirtschaftsministerium bestreitet auch nicht die Beauftragung der Großkanzlei, ein Sprecher von Guttenberg legt aber Wert auf die Feststellung, dass das Ministerium den Gesetzentwurf zur staatlichen Zwangsverwaltung maroder Banken keineswegs komplett außer Haus habe erarbeiten lassen. Staatssekretär Walther Otremba habe die „inhaltlichen Vorgaben“ gemacht, erst danach sei die Kanzlei eingeschaltet worden.

Das macht die Sache aber nicht besser. So hatte Otremba bereits am 6. Februar an seine Kollegen im Finanz-, Justiz- und Innenministerium per E-Mail ein vierseitiges Konzeptpapier zu einer gesetzlichen Regelung von Bankeninsolvenzen verschickt, das dort allerdings auf wenig Gegenliebe stieß. Um im Spiel zu bleiben, erging deshalb eine Woche später der Auftrag an die Kanzlei Linklaters, aus Otrembas Skizzen ein Paragrafenwerk zu machen. Am 19. Februar sandte eine Mitarbeiterin des Wirtschaftsministeriums einem Kollegen im Justizministerium „die beiden Konzeptpapiere der von uns beauftragten Kanzlei“ – eine Demonstration, dass man sich auch ohne Hilfe von Zypriens' Haus zu behelfen wisse.

Persönliche Animositäten sind als Grund für die Beschäftigung von Fremdpersonal eher die Ausnahme, auch das hebt den Fall Guttenberg heraus. Ausschlaggebend sind in der Regel eher der Personalabbau, der auch vor der Bundesverwaltung nicht haltgemacht und die Kapazitäten der Rechtsreferate geschmälert hat. Ein Abteilungsleiter im Bundesumweltministerium klagt

etwa, dass seine beiden Referate pro Jahr etwa 20 Gesetzesänderungen und 30 Verordnungen auf den Weg bringen müssten: „Wir haben da keine Luft mehr.“ Vor allem aber ist die Beauftragung von Großkanzleien der bequemere Weg: keine zeitraubenden Abstimmungen mit anderen Ressorts, keine Beamten, die auf Einhaltung ihrer Arbeitszeiten beharren.

Die Hinzuziehung externer Berater hat Tradition, bis vor kurzem konnten Abgesandte der Privatwirtschaft völlig unreglementiert in den Ministerien Platz nehmen, um dort „Kompetenz“ und „Sachverstand“ beizusteuern, wie die offizielle Begründung hieß. So arbeitete eine Juristin einer Fondsgesellschaft im Bundesfinanzministerium unter Hans Eichel 2003 am Gesetz zur Modernisierung der Investmentbranche mit. Das Gesetz ermöglichte es Privatanlegern erstmals, Anteile an Hedgefonds zeichnen zu können – Hochrisikoplanen, die sich als einer der Treibsätze der Finanzmarktmissere entpuppten.

Erst als 2008 der Bundesrechnungshof intervenierte und der Bundesregierung empfahl, auf die damals über hundert Externen zu verzichten, „um die Neutralität des Verwaltungshandelns und das notwendige Vertrauen sicherzustellen“, sah sich das Innenministerium zum Handeln veranlasst.

Seit dem vorigen Sommer ist eine Verwaltungsvorschrift in Kraft, die den Leiharbeitern in der Bundesverwaltung das Formulieren von Gesetzen verbietet und ihr Wirken transparenter machen soll. Nun muss das Innenministerium zumindest dem Haushaltsausschuss rapportieren, wer wo in welchem Ministerium stationiert ist und auch warum. Allerdings lässt die Vorschrift Schlupflöcher: Befristete Verträge sind genauso wenig erfasst wie entgeltliche Auftragsverhältnisse.

Der erste Bericht des Innenministeriums zeigt einen deutlichen Rückgang der externen Mitarbeiter – auf 58. Möglicherweise ist die Entsendung für die Unternehmen nicht

mehr so interessant, seit die direkte Mitwirkung an Gesetzgebungsverfahren verboten ist. Gleichzeitig nimmt seither das Outsourcing zu – hierfür gibt es bislang weder eine Verwaltungsvorschrift noch Offenlegungspflichten.

Das möchte Justizministerin Zypries nun ändern. „Bei jedem Gesetzentwurf sollte offengelegt werden, welche externen Stellen an der Formulierung mitgewirkt haben“, sagt die Ministerin, „wir brauchen mehr Transparenz.“ Derlei könne man etwa in der Geschäftsordnung der Bundesregierung regeln. Auch der FDP-Haushaltsexperte Otto Fricke fordert, künftig kenntlich zu machen, wie viel Ministerium in einem Entwurf stecke und wie viel externe Kanzlei. Der FDP-Mann schlägt dafür eine simple Regelung vor, nämlich eine Art Deckblatt für neue Gesetze, auf dem verzeichnet ist, von wem es erstellt wurde – sowie eine Zusicherung, dass keine Interessenskollisionen vorliegen. Wenn Anwaltskanzleien dort Falschangaben machten, so Fricke, könnte ihnen die Anwaltskammer die Zulassung entziehen.

Für die interessierte Öffentlichkeit hätte solch eine Auskunftspflicht im Einzelfall durchaus Aufklärungswert. Es liegt in der Natur der Sache, dass die im Staatsauftrag tätigen Kanzleien in heiklen Angelegenheiten nicht nur Bundesministerien vertreten – mitunter waren sie in ähnlicher Angelegenheit schon für Kunden in der Privatwirtschaft tätig, also die Betroffenen der nun zu erarbeitenden Gesetze.

Als das Innenministerium im Februar Beratung für das Enteignungsgesetz zur Hypo Real Estate (HRE) benötigte, fiel die Wahl auf die Kanzlei Hengeler Müller, ausgerechnet. Die war mit der Materie bestens vertraut, sie hatte den US-Investor Christopher Flowers anwaltlich beraten. Kein Anleger der Hypo Real Estate hatte durch eine Gesetzesänderung so viel zu verlieren wie HRE-Großaktionär Flowers.

DIETMAR HIPPE, CHRISTIAN REIERMANN,  
MARCEL ROSENBACH, BARBARA SCHMID,  
ANDREAS WASSERMANN

### Wie viel Ministerium steckt in einem Entwurf und wie viel Kanzlei?