

LEITLINIEN POLITIKBERATUNG

Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften



Peter Weingart

Peter Graf Kielmansegg

Reinhard Hüttl

Reinhard Kurth

Renate Mayntz

Herfried Münkler

Friedhelm Neidhardt

Klaus Pinkau

Ortwin Renn

Eberhard Schmidt-Aßmann



Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften

LEITLINIEN POLITIKBERATUNG



LEITLINIEN POLITIKBERATUNG

Peter Weingart (Sprecher)

Peter Graf Kielmansegg (stellv. Sprecher)

Mitchell G. Ash

Reinhard F. Hüttl

Reinhard Kurth

Renate Mayntz

Herfried Münkler

Friedhelm Neidhardt

Klaus Pinkau

Ortwin Renn

Eberhard Schmidt-Abmann

Herausgeber: Der Präsident der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften
Redaktion: Freia Hartung
Grafik: angenehme-gestaltung.de / C. Janitschek, Th. Probst
Druck: Oktoberdruck

© Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin 2008,
Jägerstraße 22–23, 10117 Berlin, www.bbaw.de
Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit ausdrücklicher Genehmigung
des Herausgebers gestattet.
ISBN: 978-3-939818-10-6

INHALT

<i>Günter Stock</i>	
Vorwort	7
Zur Einführung: Leitlinien guter wissenschaftlicher Politikberatung	9
<i>Peter Weingart</i>	
Zur Aktualität von Leitlinien für „gute Praxis“ wissenschaftlicher Politikberatung	11
<i>Eberhard Schmidt-Abmann</i>	
Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen wissenschaftlicher Politikberatung: Demokratische und rechtsstaatliche Rationalität	19
Leitlinien Politikberatung	33
Autoren	43

Vorwort

Angesichts der Komplexität vieler gesellschaftlicher, ökonomischer und ökologischer Probleme ist das Thema der wissenschaftlichen Politikberatung für das Gelingen einer demokratischen Politik von großer Bedeutung. In der Bundesrepublik Deutschland hat sich das Muster einer politisierten Politikberatung etabliert, nach dem wissenschaftliche Expertise vor allem von den beteiligten Parteien und Interessengruppen direkt aus dem politischen Prozess heraus rekrutiert wird. Aber auch an die Wissenschaft als Institution werden in der Konsequenz zunehmend Fragen nach der Rolle der Wissenschaft für die Gestaltung einer demokratischen und konstruktiven Zusammenarbeit mit einer in steigendem Maße beratungsbedürftigen Politik herangetragen.

Mit den *Leitlinien Politikberatung* hat die von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften in den Jahren 2004 bis Ende 2007 eingesetzte interdisziplinäre Arbeitsgruppe *Wissenschaftliche Politikberatung in der Demokratie* den Versuch unternommen, Grundlagen und Prämissen zu formulieren, unter denen wissenschaftliche Politikberatung im Dienste einer Rat suchenden Gesellschaft funktionieren und ihre Wirkung entfalten kann. Daher ist dem Begriff der „Politikberatung“ auch immer das zentrale und konstitutive Element der Gesellschaftsberatung inhärent.

Eine prinzipielle Schwierigkeit besteht für die Wissenschaft in diesem Zusammenhang darin, zu einem Zeitpunkt beratungsfähig zu sein, zu dem die Gesellschaft oder die Politik diesen Rat aktiv sucht. Insoweit muss sich die Wissenschaft, die sich immer auch zu einer Beratung der Gesellschaft verpflichtet fühlt, in zweierlei Hinsicht vorbereiten: Zum einen muss sie bei auftauchenden, schwerwiegenden Fragen Mechanismen und Prinzipien etablieren, die es erlauben, einen möglichst spezifischen Rat zeitnah erteilen zu können (wobei sie unter Umständen jedoch auch ein etwaiges Unvermögen konzedieren muss). Zum anderen ist die Wissenschaft ihrerseits gut beraten, wenn sie bereits zu einem frühen Zeitpunkt nicht nur auf den erfreulichen Erkenntnis- und Technologiefortschritt hinweist, sondern darüber hinaus auch die nicht beabsichtigten Wirkungen, Auswirkungen und Risiken – beispielsweise moderner Technologien – aufzeigt, um sich selbst wie auch der Gesellschaft die Möglichkeit einer Güterabwägung, d.h. einer Nutzen-Risiko-Abwägung auf hohem Wissensniveau zu eröffnen.

Politikberatung durch die Wissenschaft hat demzufolge immer die Aufgabe, vorausschauend tätig zu sein und möglichst viele Einflussfaktoren in einer vernetzten Art und Weise zu thematisieren. Aus diesem Grunde kann eine seriöse Politikberatung auch immer nur unter interdisziplinär ausgerichteten Fragestellungen und Teams erfolgen. Des Weiteren hat Politikberatung grundsätzlich das zum jeweiligen Zeitpunkt verfügbare Wissen in ihren Empfehlungen zu berücksichtigen – und zwar unabhängig vom gerade herrschenden Zeitgeist oder *Mainstream*.

Glaubwürdigkeit und Sicherheit, die der gesellschaftlichen Beratung im Falle ihres Gelingens innewohnen, sind hohe Güter, die nur durch kritische Selbstreflexion und permanente Qualitätskontrolle erhalten bleiben können. Und schließlich ist wissenschaftliche Politikberatung immer nur *eine* – zwar außerordentlich wichtige – Facette *eines* Problems. Wissenschaftliche Politikberatung kann und soll politische Entscheidungen und den allgemeinen gesellschaftlichen Diskurs nicht ersetzen, aber sie kann diesen vorbereiten, ermöglichen und kritisch begleiten. Wenn Anspruch und Leistungskraft wissenschaftlicher Politikberatung in dieser Weise eindeutig definiert sind, sollte es auch demjenigen, dem es zu raten gilt, leicht fallen, den Rat der Wissenschaft bei den zu treffenden Entscheidungen ernsthaft zu bedenken.

Offen zu sein für Beratung, erhöht die Chancen auf eine fakten- bzw. wissenschaftsbasierte politische Auseinandersetzung – sie kann zwar keine Entscheidungen ersetzen, sie kann diese aber in vielen Fällen erleichtern. Politische Entscheidungen, insbesondere solche mit Langzeitwirkung, dürfen ihrerseits allenfalls nur bedingt aus dem Zeitgeist heraus getroffen werden – gerade sie müssen in strategischer Weise, d.h. im Bewusstsein einer langfristigen Wirkung und Bindungskraft gefällt werden.

Dass wissenschaftliche Gesellschaftsberatung grundsätzlich von nicht-wissenschaftlicher Einflussnahme frei sein muss, ist zwar allgemeiner Konsens, aber keineswegs praktische Realität. Da es sich bei wissenschaftlicher Politikberatung nicht um die Formulierung von Vorgaben, sondern um die Gewährung von Rat handelt, sollte diese Freiheit auch vorbehaltlos zugestanden werden. Die Herausforderung für die Gestaltung wissenschaftlicher Politikberatung besteht letztlich darin, Wissenschaft stärker in den politischen Prozess zu integrieren, ohne dabei ihre Autonomie noch die der politischen Entscheidungsinstanzen aufzugeben.

Es wäre wichtig und wünschenswert, wenn diesen „Leitlinien“ eine breite Rezeption, eine kritische Diskussion und eine hohe gesellschaftliche und politische Akzeptanz beschieden wäre – dabei sollte uns jedoch durchaus bewusst sein, dass intellektuelle Akzeptanz noch nicht mit praktischer Implementierung gleichbedeutend ist – dem eigentlichen Ziel und Zweck der „Leitlinien Politikberatung“.

Zur Einführung: Leitlinien guter wissenschaftlicher Politikberatung

Moderne Demokratien, zumal wenn sie sich als Wissensgesellschaften verstehen, beziehen ihre Legitimität durch die Verknüpfung demokratischer Repräsentation und wissenschaftlicher Rationalität. Dieser Grundsatz rückt die wissenschaftliche Politikberatung in den Bereich regulierungsbedürftiger staatlicher Organisation. Angesichts der stetig wachsenden Zahl politikberatender Institutionen und der daraus erwachsenden Vielstimmigkeit der Berater wird es immer schwerer, gute von unseriöser Beratung zu unterscheiden, d.h. die Qualität der Beratung zu gewährleisten. Damit ist der Zeitpunkt gekommen, Grundsätze zu formulieren, an denen sich Berater und Beratene orientieren können, um Orientierung zu schaffen.

Mit der Formulierung von Leitlinien guter wissenschaftlicher Politikberatung stellt sich die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften der Verantwortung für eine demokratisch wie sachlich verantwortliche Ausgestaltung wissenschaftlicher Politikberatung. Die Leitlinien sind von der Interdisziplinären Arbeitsgruppe *Wissenschaftliche Politikberatung in der Demokratie* formuliert worden, die auf Beschluss des Rates der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften vom 10. Februar 2004 eingerichtet und mit einem entsprechenden Mandat ausgestattet wurde. In der Arbeitsgruppe wirkten die Akademiemitglieder Mitchell G. Ash, Reinhard F. Hüttl, Reinhard Kurth, Renate Mayntz, Herfried Münkler, Friedhelm Neidhardt, Klaus Pinkau, Ortwin Renn, Eberhard Schmidt-Aßmann, Peter Weingart (Sprecher), als externes Mitglied und stellvertretender Sprecher Peter Graf Kielmansegg (Präsident der Heidelberger Akademie der Wissenschaften) sowie als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Koordinator Justus Lentsch und als Promotionsstipendiaten Kai Buchholz und Katja Patzwald mit.

Die Arbeitsgruppe hat die Leitlinien guter Praxis wissenschaftlicher Politikberatung auf der Grundlage einer vorausgegangenen wissenschaftlichen Bestandsaufnahme und kritischen Analyse der gegenwärtigen Situation der organisierten wissenschaftlichen Politikberatung auf Bundesebene formuliert. Im Fokus der Untersuchung lag der Zusammenhang zwischen der Organisationsform und der Qualität der wissenschaftlichen Beratung. Des Weiteren sind die Ergebnisse einer Diskussion mit dem damaligen leitenden Wissenschaftsberater der britischen Regierung, Sir David King¹, zweier internationaler Symposien zur Qualitätssicherung in der wissenschaftlichen Politikberatung und zur Politikberatung durch nationa-

le Akademien sowie eines Workshops zum Qualitätsmanagement in der Ressortforschung berücksichtigt.

Die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften empfiehlt ihre Leitlinien Wissenschaft und Politik gleichermaßen, dass sie die Kultur wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland befördern mögen!²

1 Siehe Peter Weingart and Justus Lentsch (Eds.): *Standards and „Best Practices“ of Scientific Policy Advice*. A Round Table Discussion with Sir David Kind, Chief Scientific Adviser to the British Government. Berlin 2006 (= Akademie-Debatten, hrsg. vom Präsidenten der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften).

2 Siehe *Gegenworte*. Hefte für den Disput über Wissen. Rat und Tat. Politikberatung im Spannungsfeld von Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. 18. Heft, Herbst 2007.

Zur Aktualität von Leitlinien für ‚gute Praxis‘ wissenschaftlicher Politikberatung

1. WARUM LEITLINIEN FÜR GUTE POLITIKBERATUNG?

Die Formulierung von Leitlinien guter Praxis der wissenschaftlichen Politikberatung steht mit der Funktion einer Arbeitsakademie in Verbindung, der es ansteht, eine aktive Rolle in der Politikberatung einzunehmen. Dreieinhalb Jahre nach Beginn der Arbeiten der Interdisziplinären Arbeitsgruppe *Politikberatung in der Demokratie* hat diese Aufgabe eine neue zusätzliche Aktualität durch die Entscheidung zu einer nationalen Akademie gewonnen. Wenn Politikberatung zu einer Aufgabe der Akademie wird, ist die Beschäftigung mit den Bedingungen des Erfolgs und der Gefahren ein Gebot der Vorsicht und der Professionalität.

Sowohl auf Seiten der Politik als auch auf der der Wissenschaft verbinden sich bestimmte Erwartungen mit der Politikberatung, die, wie sich schon in den ersten Reaktionen gezeigt hat, auf beiden Seiten nicht immer realistisch sind. Zum Teil gehen sie von falschen Voraussetzungen der eigenen Kapazitäten, zum Teil von falschen Vorstellungen des Beratungsprozesses selbst aus. Auf beiden Seiten bestehen auch Vorurteile, positive wie negative, sowie konkurrierende Gestaltungsansprüche. Inzwischen hat die Politikberatung eine derartige Bedeutung und ein so relevantes Volumen erlangt, dass ein gewisser Regelungsbedarf gesehen wird. Die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften ist mit dem Vorschlag von Leitlinien auch nicht die erste Einrichtung. Großbritannien, Kanada, die EU und auch die USA, die der Vorreiter waren, haben ihre Politikberatung an derartigen Grundsätzen zu orientieren gesucht. Die im März 1997 von dem damaligen Wissenschaftsberater der britischen Regierung, Lord Robert May, aufgestellten Leitlinien guter Praxis wissenschaftlicher Politikberatung sind unter dem Eindruck der BSE-Krise formuliert worden und stellen europaweit die erste Reaktion auf einen Krisenfall der Politikberatung dar. Mittlerweile haben die britischen Leitlinien nicht mehr den Status von bloßen Empfehlungen. Vielmehr wird von wissenschaftlichen Beratungsgremien der Ministerien erwartet, dass sie in ihrer Praxis die Leitlinien des leitenden Wissenschaftsberaters umsetzen (und ihm auch über die Fortschritte berichten).

Wenn die Akademie Grund- oder Leitlinien ‚guter Politikberatung‘ veröffentlicht, tut sie dies als eine prominente Stimme der Wissenschaft. Die Leitlinien ha-

ben den Status ähnlich dem des Ehrenkodex guter wissenschaftlicher Praxis der MPG und der DFG. Im Unterschied zu diesem richten sie sich nicht nur auf das ‚Innenverhalten‘ der Wissenschaftler, obgleich sie auch dies zum Gegenstand haben, sondern auf die Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik, insoweit es um Beratung geht. Dies ist eine wichtige Einschränkung, denn allzu oft wird von Wissenschaft und Politik unterstellt, gute Wissenschaft bürge für gute Beratung. Tatsächlich ist aber ein guter Wissenschaftler nicht automatisch auch ein guter Berater. Wenn Wissenschaftler beraten, bewegen sie sich auf einem neuen, andersartigen Terrain, als auf dem der Forschungslabore und Vorlesungssäle. Die Qualität der Forschungsergebnisse ist nur eine, im Übrigen selbstverständliche Bedingung guter Beratung. Dazu müssen aber weitere Elemente kommen: der Problembezug des Rats, das Gespür für den richtigen Zeitpunkt, die Sensibilität für die Bedürfnisse des Adressaten und das Verständnis der Eigenlogik des politischen Prozesses, um nur die wichtigsten zu nennen. Die Politikberatung hat sich als ein eigenständiger Bereich zwischen Wissenschaft und Politik ausdifferenziert, dessen besondere Bedingungen anerkannt und verstanden werden müssen.

Die Leitlinien richten sich nur auf die wissenschaftliche Politikberatung, die in formal organisierten Gremien stattfindet. Sie können sich nicht auf die vielfältigen Formen der informellen, persönlichen, kommerziellen oder an die breite Öffentlichkeit gerichteten Beratung erstrecken. Indem sie sich auf den im Regierungssystem organisierten Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung richten, appellieren sie an Politiker und Wissenschaftler gleichermaßen, sich an Spielregeln zu halten, von denen wir glauben, dass sie die Grundlage einer effektiven Kommunikation bilden.

2. VORANNAHMEN DER LEITLINIEN

Zum Verständnis der Leitlinien müssen einige Vorannahmen erklärt werden. Wissenschaft und Politik sind zwei unterschiedliche soziale Systeme mit je eigenen Operationslogiken, die deshalb in einem spezifischen Spannungsverhältnis zueinander stehen. Politik ist an Machterhalt orientiert und beurteilt Wissen unter politisch-strategischen Gesichtspunkten. Die Wissenschaft ist an der ‚Richtigkeit‘ des Wissens orientiert. Zwischen Beratern und Beratenen besteht infolgedessen eine spezifische Asymmetrie: 1) nur die Politiker haben das durch demokratische Wahl verliehene Mandat, Entscheidungen zu treffen; 2) nur die Wissenschaftler verfügen über wissenschaftliches Wissen, die Methoden zu seiner Generierung und die Kompetenz zu seiner Deutung. In diesem asymmetrischen Verhältnis gibt es einen potentiellen Konfliktbereich. Die Deutung des Wissens im Hinblick auf seine

Verwendung für Entscheidungen wird legitimerweise auch von den Politikern beansprucht und nicht den Wissenschaftlern allein überlassen.

Das Hauptproblem der wissenschaftlichen Beratung ist nun, das nach den Relevanzkriterien der Wissenschaft generierte Wissen so auf politische Themen und Probleme zu beziehen, dass Empfehlungen und Entscheidungen formuliert werden können, die zugleich sachlich angemessen *und* politisch möglich sind. Oft sind nicht die vermeintlich einzig besten Lösungen gefragt, sondern die unter bestimmten politischen Bedingungen optimalen. Die Qualität wissenschaftlicher Beratung bemisst sich daran, wie gut es ihr gelingt, beide Bezüge miteinander in Beziehung zu bringen. Zur Deckung bringen lassen sie sich nicht.

Wissenschaft und Politik stehen außerdem in einem Spannungsverhältnis hinsichtlich der Grundlagen ihrer Legitimität. Die Politik wird durch demokratische Zustimmung der Öffentlichkeit *legitimiert*. Sie muss allerdings *auch* Rücksicht auf den Stand des Wissens nehmen, sie kann nicht vollkommen irrational handeln (wenn in der Realität auch zumeist erhebliche Interpretationsspielräume bestehen). Wissenschaft ist nur dann *glaubwürdig*, und verfügt als solche über eine besondere Autorität, wenn ihr Objektivität bzw. Neutralität gegenüber Interessen zugeschrieben wird. Die Beziehung, die Wissenschaft und Politik in der Politikberatung eingehen, birgt infolgedessen Gefahren für beide Seiten. Den politischen Akteuren droht Legitimitätsverlust durch von der Wissenschaft kommuniziertes Wissen (z.B. utopische Leistungsversprechungen oder dystopische Bedrohungsszenarien), durch die sie unter Entscheidungszwang entgegen ihren eigenen Überzeugungen und politischen Kalkülen geraten. Sie reagieren darauf dann zuweilen mit sachlich unangemessen erscheinenden Strategien (z. B. mit der Geheimhaltung von Beratungsinhalten, der Auswechslung politisch unbequemer Berater bzw. der Auswahl politisch ‚genehmer‘ Experten). Der Wissenschaft droht Legitimitätsverlust in Gestalt von Glaubwürdigkeitsverlust durch die Zuordnung zu Sonderinteressen oder durch den Streit unter Experten und Gegenexperten. Beides kann als Politisierung wahrgenommen werden. Die Wissenschaftler reagieren dann ihrerseits zuweilen politisch unangemessen (z.B. mit dem an die Politik gerichteten Vorwurf der Irrationalität). Die mediale Beobachtung des innerwissenschaftlichen Diskussionsprozesses sowie des Beratungsprozesses stellt eine zusätzliche Randbedingung für die Gefährdung von Legitimität und Glaubwürdigkeit dar.

Diesen Überlegungen folgend, stellt sich die übergreifende Leitfrage: Welche Form muss der Expertenrat haben, in welchen institutionellen Arrangements muss er generiert und kommuniziert werden, um der doppelten Anforderung der *Zustimmungsfähigkeit* und der *Sachangemessenheit* gerecht zu werden? Gibt es Bedingungen, die es eher begünstigen, diese Anforderungen zu erfüllen und solche die dies eher behindern? Es geht hier vor allem um organisatorische Bedingungen, da

diese von den politischen Akteuren und den beteiligten Wissenschaftlern bzw. wissenschaftlichen Organisationen gestaltbar sind. Ziel ist es, nach solchen praktischen Möglichkeiten der Gestaltung von wissenschaftlicher Politikberatung zu suchen.

Sechs typische Organisationen wissenschaftlicher Politikberatung waren Gegenstand einer systematischen Untersuchung: Wissenschaftliche Beiräte der Ressorts, Wissenschaftliche Sachverständigenkommissionen (wie z.B. die ZKBS), Wissenschaftliche Sachverständigenräte (z.B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)), Expertenkommissionen (Ad-hoc-Kommissionen wie die Hartz-K.), Enquête-Kommissionen und die Ressortforschung. Bis auf die Enquête-Kommissionen, die ein Beratungsinstrument der Legislative sind, handelt es sich um Beratungsorganisationen der Exekutive. Mit diesen Organisationen wird die organisatorische Vielfalt der Beratung im Hinblick auf die unterschiedlichen Funktionen und die für sie typische Ausprägung ihrer Organisationsmerkmale erfasst. Die Gestaltung der Beratungsorganisation über einzelne Organisationsmerkmale reflektiert den Widerspruch zwischen unabhängiger und abhängiger Beratung. Das Problem jeder wissenschaftlichen Politikberatung besteht in der jeweiligen Dominanz der einen oder der anderen Orientierung (Tendenz zur Politisierung der Beratung bei Abhängigkeit der Berater oder zur Verwissenschaftlichung der Politik im Fall ihrer Unabhängigkeit). Dieser Widerspruch konstituiert eine für den Beratungsprozess inhärente Instabilität, die die Qualität der Beratung gefährdet. Für alle Beratungsgremien gilt daher, dass sich ihre *beabsichtigten Funktionen* im Prozess *faktisch* verändern.

Aufgrund der inhärenten Ambivalenz der Organisationsmerkmale kann es keine ein für alle Mal stabile und verallgemeinerbare Organisation der Politikberatung geben. Es ist jedoch durchaus möglich, einige Grundprinzipien zu nennen und die von ihnen ableitbaren organisatorischen Elemente in ein möglichst optimales Verhältnis zueinander zu bringen. Diese Prinzipien sind: *Distanz, Pluralität, Transparenz und Öffentlichkeit.*

Distanz gewährleistet die Unabhängigkeit der Beratung. Distanz ist kein absoluter Begriff, sondern ein relationaler. Sie bedeutet in diesem Kontext die wechselseitige Unabhängigkeit von Politik und Wissenschaft, so dass es nicht zu einer Vermischung von partikularen Interessen und wissenschaftlichen Urteilen kommt. Wird die Unabhängigkeit der Beratung nicht gewahrt, verliert sie sowohl ihre Glaubwürdigkeit als auch ihre Autorität und damit ihre Legitimationskraft.

Pluralität bezieht sich auf die Formen der Beratung, die unterschiedlichen Disziplinen und die Berater. Unterschiedliche Formen der Beratung dienen verschiedenen Funktionen und können unterschiedlich gestaltet werden, um ihnen am besten gerecht zu werden. Unterschiedliche Disziplinen und eine Pluralität von

Beratern müssen themengerecht im Beratungsprozess vertreten sein. Dies gewährleistet die Vielfalt von Perspektiven, wissenschaftlichen Theorien und Methoden. Eine Einengung der einen oder anderen gefährdet die sachliche Angemessenheit und das Vertrauen in das Wissen, und sie verleiht unter Umständen sachlich nicht gebotene Vorteile.

Transparenz der Beratung und der Entscheidungsprozesse sichert die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und das Vertrauen in die Entscheidungsprozesse sowie die Argumente, die sie informieren.

Öffentlichkeit sichert den gleichberechtigten Zugang zu allen relevanten Informationen und ist gleichermaßen eine Voraussetzung des Vertrauens. Sie bezieht sich sowohl auf die Gremien und deren Beratungsprozesse als auch auf die Ergebnisse.

Die Grundlinien richten sich auf fünf Verfahrensaspekte: die Unabhängigkeit des Rats, die normative Grundlage und das Mandat, die Auswahl und Stellung des beratenden Wissenschaftlers, die Arbeitsweise beratender Gremien und den Umgang des Auftraggebers mit den Beratungsergebnissen.

3. DIE LEITLINIEN IM ÜBERBLICK

■ Die wichtigste Bedingung einer effektiven und legitimen wie sachangemessenen Beratung ist ihre Unabhängigkeit. Das heißt, der Rat muss unabhängig von Einflüssen des Auftraggebers und/oder anderer externer Interessenten sein. Die Unabhängigkeit des Rats betrifft die sachliche Wahrnehmung der Aufgaben, d.h. die Arbeitsweise des Gremiums und die Freiheit des beratenden Wissenschaftlers bzw. des beratenden wissenschaftlichen Gremiums. Sie beinhaltet vor allem die Freiheit der Methodenwahl, der Informationsgrundlage und der Interpretation der Ergebnisse. Diese Freiheit entbindet nicht von der Orientierung des Rats an den methodisch-ethischen Standards guter wissenschaftlicher Praxis und der Reflexion auf die Folgen des Rats.

■ Für dauerhaft eingerichtete Beratungsgremien sollte aus Gründen der Legitimität und Transparenz eine normative Grundlage vorgesehen werden. Beratungsgremien, deren Beratungsergebnisse unmittelbare rechtliche Relevanz haben, sollten darüber hinausgehend auf eine parlamentarisch-gesetzliche Grundlage gestellt werden. Eine gesetzliche Grundlage von Beratungsgremien sichert die Integrität der Beratung und schützt sie vor politischer Einflussnahme und Politisierung. Sie schränkt allerdings die Entscheidungsautonomie der Politik ein, wenn sie

diese durch eine hohe (formelle oder faktische) Bindungswirkung latent einer „Zwangsberatung“ aussetzt.

Ein weiterer Aspekt der Distanz ist die Gestaltung des Mandats. Die Verantwortlichkeiten von Auftraggeber und Beratungsgremium sollten so exakt wie möglich gegeneinander abgegrenzt werden. Ein weites Mandat empfiehlt sich, wenn mit der Einrichtung des Gremiums entweder eine Kontroll- oder eine Innovationsfunktion verbunden wird. Ein inhaltlich und zeitlich genau spezifiziertes Mandat empfiehlt sich dagegen, wenn es um ein konkretes Entscheidungsproblem geht.

■ Die Auswahl der Mitglieder eines Beratungsorgans ist ebenfalls von zentraler Bedeutung. Sie berührt die Prinzipien der Distanz, der Pluralität und der Transparenz. Die Zusammensetzung des Beratungsgremiums sollte die für die Bewältigung der Auftragsstellung erforderliche Breite des Disziplinspektrums widerspiegeln. Die Auswahl sollte in jedem Fall in einem transparenten Verfahren erfolgen, um Vertrauen in den Prozess und die Ergebnisse zu schaffen. Dazu gehört auch, dass die Berater ihre Unabhängigkeit durch die Offenlegung aller Umstände belegen, die Zweifel an der Unvoreingenommenheit ihres Urteils wecken könnten.

Die Kooptation von Mitgliedern durch das Beratungsgremium selbst hat u.U. negative Auswirkungen auf dessen Aktualität und begünstigt überdies die Entfremdung des Gremiums vom Auftraggeber. Demgegenüber verstärkt sie die Orientierung an akademischen Standards. Die Nominierung von Mitgliedern durch den Auftraggeber erlaubt die Ausweitung der Auswahlkriterien über die wissenschaftliche Qualifikation hinaus. Die Wahl politisch loyaler Berater steigert zwar die Chance, dass der Rat angenommen wird, mindert aber die Glaubwürdigkeit des Beratungsgremiums. Sie begünstigt zugleich die Instrumentalisierbarkeit des Gremiums sowie Eingriffe in die operationale Autonomie.

■ Die Arbeitsweise von Beratungsgremien muss ebenfalls den Prinzipien von Distanz und Transparenz folgen. Das Prinzip der Ehrenamtlichkeit ist geeignet, die Unabhängigkeit des Rats und die Distanz zum Auftraggeber und anderen Interessen zu gewährleisten. Die Ausstattung der Gremien mit den notwendigen Ressourcen einschließlich des Zugangs zu den für die Beratung relevanten Informationen und Daten fördert ebenfalls die Unabhängigkeit und Effektivität der Beratung und stärkt ihre Verlässlichkeit.

Die Vertraulichkeit der Beratungsprozesse muss gewahrt sein, um sie vor einer vorzeitigen Politisierung zu schützen. Die Öffentlichkeit von Sitzungen kann zwar die Vertrauenswürdigkeit erhöhen, zugleich aber die Meinungsbildung erschwe-

ren. Die Vertraulichkeit wird von bestehenden Regeln der Informationsfreiheit nicht berührt. Außerdem sollte der Beratungsprozess dokumentiert und nach Abschluss öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies ist zugleich ein wichtiges Instrument der Evaluierung.

Zumindest für alle dauerhaft eingerichteten Beratungsgremien sind Verfahren zur Sicherung der wissenschaftlichen Qualität ihrer Arbeitsweise und Ergebnisse vorzusehen. Das betrifft insbesondere auch den Umgang mit Unsicherheiten, Wissenslücken und impliziten Wertannahmen. Diese müssen – als Teil des Ergebnisses des Beratungsprozesses – so präzise wie möglich benannt werden.

Dementsprechend sollten Beratungsgremien zwar ein einheitliches Urteil anstreben, im Fall abweichender Meinungen sollten diese aber artikuliert werden können. Gemeinsame Voten stärken deren Durchsetzungskraft, Minderheitsvoten geben dafür dem Auftraggeber die Autonomie zurück, zu entscheiden, und sie eröffnen Optionen.

■ Das Prinzip der Öffentlichkeit betrifft nicht nur die Beratungsprozesse als solche, sondern auch den Umgang mit den Ergebnissen. Die Publizität der Ergebnisse und die Transparenz ihres Zustandekommens sind Grundbedingung für das Vertrauen in wissenschaftliche Politikberatung, die im öffentlichen Auftrag handelt. Die Prinzipien der Öffentlichkeit und Transparenz müssen allerdings auch auf die Funktion wissenschaftlicher Politikberatung, ihre Adressaten und ihre Öffentlichkeiten bezogen werden. Das bedeutet u.a., dass die Ergebnisse möglichst zeitnah veröffentlicht werden. Der Zeitraum muss entsprechend der Themen und Umstände der Beratung so bemessen sein, dass er dem Beratenen Zeit für die erforderlichen Entscheidungen lässt, im Übrigen aber dem Grundsatz der Informationsfreiheit entspricht. Im Fall der Veröffentlichung von Risikoeinschätzungen sowie generell die Verwendung von Wahrscheinlichkeiten bedürfen der besonderen Sorgfalt im Hinblick auf die dabei zu wahrenden ethischen und epistemischen Standards.

Ein weiterer Aspekt der Öffentlichkeit ist der Umgang des Auftraggebers mit den Beratungsergebnissen. Ein zentraler Grundsatz der Politikberatung ist, dass der Auftraggeber fair mit den Beratungsergebnissen umgeht. Sie dürfen nicht sinnwidrig dargestellt werden, und abweichende Interpretationen und Schlussfolgerungen bedürfen einer Begründung.

Grundsätze dieser Art können das komplexe Kommunikationsgeschehen zwischen Politik und Wissenschaft nicht vollständig erfassen und reglementieren können sie es auch nicht. Sie können aber einen Standard setzen, der die Fälle krasser Verstöße gegen sie bemerkbar und bewusst macht. Wenn dies geschieht, tragen sie dazu bei, eine ‚gute Kultur‘ der wissenschaftlichen Politikberatung zu schaffen.

Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen wissenschaftlicher Politikberatung: Demokratische und rechtsstaatliche Rationalität

I. DIE VERFASSUNG ALS RAHMENORDNUNG

Eine gute Ordnung wissenschaftlicher Politikberatung ist für alle Verfassungsstaaten ein zentral wichtiges Thema. Die ländervergleichenden Analysen der Arbeitsgruppe zeigen das, und das Grundgesetz sieht es ebenso: Verlässliche Kenntnis des Regelungsgegenstandes und Vorstellungen über Regelungsoptionen sind die Voraussetzungen rationalen Entscheidens. Sie verfügbar zu halten und zu nutzen, ist Bestandteil der staatlichen *Rationalitätspflicht*, die im Rechtsstaatsprinzip ebenso wie im Demokratieprinzip angelegt ist.

Wissenschaftliche Politikberatung bildet zwar keinen eigenen Abschnitt des Grundgesetzes. Aber an einschlägigen Vorgaben mangelt es nicht:

- aus der bundesstaatlichen Kompetenzordnung,
- aus den Vorschriften zum parlamentarischen Regierungssystem,
- aus dem Organisationsprinzipien des Art. 65 GG,
- aus Grundrechten und Gewaltenteilung.

Freilich werden nicht Einzelheiten festgelegt; das wäre nicht einmal wünschenswert. Das Grundgesetz bewährt sich auch hier als Rahmenordnung, die nur bestimmte äußere Grenzen und im übrigen gewisse Orientierungspunkte vorgibt.

■ *Grenzen* können sich z.B. aus den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsregeln ergeben. Zugewiesene Kompetenzen müssen von dem jeweiligen Funktionsträger grundsätzlich selbst ausgeübt werden und sind unverzichtbar. So ist eine vorab eingegangene Verpflichtung der Regierung oder des Parlaments, Beratungsergebnisse einer gemischt zusammengesetzten Kommission „1:1“ umzusetzen, entweder nicht ernst gemeint oder aber verfassungswidrig, weil ein Staatsorgan mit einer solchen Erklärung in unzulässiger Weise auf die Ausübung der ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Regelungskompetenzen verzichten würde. Auf das Ganze gesehen sind solche Sperren für die Ausgestaltung der wissenschaftlichen Politikberatung, ihre Verfahren und die Nutzung ihrer Ergebnisse im Grundgesetz aber eher selten. Wo sie existieren, lassen sie sich allerdings durch Funktionsargumente nicht überwinden.

■ Sehr viel häufiger zeigt die Verfassung nur *Orientierungspunkte* für eine erwünschte Ausgestaltung auf. Mit ihnen werden keine strikten Gebote oder Verbote formuliert, die in jedem Fall eingehalten werden müssen, sondern Prinzipien angegeben und Abwägungsgesichtspunkte benannt, die bei der Ausgestaltung Berücksichtigung finden sollen. Hier ist das Verfassungsrecht in besonderem Maße anschlussfähig für die Erfahrungen der Sozialwissenschaften.

Systematisch inhaltlich lassen sich zwei große Themenbereiche eines Verfassungsrechts wissenschaftlicher Politikberatung unterscheiden: erstens eine *substantielle* Thematik, der es um die grundlegende Positionsbestimmung des Verhältnisses der Wissenschaft zur Politik geht, und zweitens eine *institutionelle* Thematik, die nach der Zulässigkeit bestimmter Beratungsarrangements, z.B. eines Wissenschaftsrates, einer Nationalakademie oder eines *chief scientific advisors* fragt.

Meine Überlegungen will ich in drei Schritten entfalten:

- Zunächst werden aus dem verfassungsrechtlichen Legitimationsgebot und den Grundrechten Erkenntnisse zur substantiellen Thematik gewonnen (II).
- Es folgen einige Bemerkungen zu den Prinzipien der vertikalen und der horizontalen Gewaltenteilung und der Kabinettsorganisation, die die institutionelle Thematik betreffen.
- Schließlich soll etwas zur Ressortforschung als einem durchaus eigenständigen Element in der deutschen Politikberatungslandschaft gesagt werden.

II. DIE SUBSTANTIELLE THEMATIK: DEMOKRATISCHE LEGITIMATION UND GRUNDRECHTE

1. Die juristische Legitimationslehre

Das Gebot demokratischer Legitimation, das ein zentraler Baustein des grundgesetzlichen Demokratieprinzips ist, verlangt, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgehen muss (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG). Was dieses Gebot für eine verfassungsgemäße Ausgestaltung der Regierungs- und Verwaltungsorganisation *juristisch* zu bedeuten hat, war in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik in Rechtsprechung und Literatur jedoch zunächst nur wenig untersucht worden. Die Lage änderte sich jedoch grundlegend, als der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts in zwei Urteilen vom 31. Oktober 1990 eine eigene Legitimationslehre entwickelte (BVerfGE 83, 37 ff. und 60 ff.).

Ihr Bezugspunkt ist die Rückführbarkeit jeder staatlichen Willensentscheidung auf das *Volk*. Dieser Begriff des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG meint nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts das Staatsvolk und ist als „Personengesamtheit“ zu definieren, die durch die gemeinsame Staatsangehörigkeit vermittelt wird.

Schon an dieser Stelle wird deutlich, dass die Partizipation von Interessengruppen, Verbänden, Bürgerkonferenzen oder Betroffenen in den Augen des Bundesverfassungsgerichts keinesfalls notwendig eine Stärkung demokratischer Legitimation darstellen, sondern diese unter Umständen dann schwächen kann, wenn sie die Entscheidungen der eigentlichen Amtsträger verfremden.

Zwar ist diese Ansicht des 2. Senats wegen ihres formalen, an „Legitimationsketten“ ausgerichteten Denkens nicht ohne Kritik geblieben. Der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts ist dagegen partizipationsoffener, bezieht sich allerdings nur auf die besondere Situation der funktionalen Selbstverwaltung und nicht auf die staatsunmittelbare Regierungs- und Verwaltungsorganisation (BVerfGE 107, 59 ff.). Eine Rückkehr zu einer ganz freien, jede Form von Partizipation als Zugewinn für die demokratische Legitimation begrüßenden Legitimationslehre kann darin nicht gesehen werden. Bei allen Unterschieden zwischen den beiden Senaten ist von einer gemeinsamen verfassungsrechtlichen Grundlinie auszugehen, die dem zulässigen Einfluss der Politikberatung durch Private bestimmte Grenzen setzt.

a) Legitimationsbedürftigkeit nur bei Ausübung von „Staatsgewalt“

Das Legitimationsgebot des Art. 20 Abs. 2 GG gilt allerdings nur dort, wo *Staatsgewalt* ausgeübt wird. Nicht jede Tätigkeit staatlicher Funktionsträger fällt unter diesen Begriff. Ausgeklammert sind etwa technische Arbeiten sowie „bloß vorbereitende und rein konsultative Tätigkeiten“. Die Grenze zwischen Beratung und Mitentscheidung ist nicht allein nach formellen Merkmalen zu bestimmen. Vielmehr kommt es darauf an, inwieweit nach den jeweiligen Beratungsarrangements davon ausgegangen werden kann, dass die staatlichen Funktionsträger bei der Verwertung der Beratungsergebnisse zu eigener unabhängiger Entscheidung fähig und willens bleiben.

Soweit ein Expertengremium danach mitentscheidend tätig wird, müssen seine Beschlüsse in dem genannten Sinne demokratisch legitimiert sein. Die Mitwirkung privater Sachverständiger in dem betreffenden Gremium wird dadurch nicht schlechthin ausgeschlossen. Die gefassten Beschlüsse solcher gemischter Gremien müssen nach überwiegender Auffassung aber von einer „doppelten Mehrheit“ getragen sein: zunächst der Mehrheit aller Mitglieder des Gremiums und zusätzlich der Mehrheit derjenigen Mitglieder, die in vollem Umfang über eine personelle demokratische Legitimation verfügen.

b) Staatliche Legitimationsverantwortung bei privater Beratung

Das Handeln Privater unterliegt dagegen dem demokratischen Legitimationsgebot nicht. In der Praxis beherrschen jedoch oft Mischformen das Feld: Die Normsetzung privater Sachverständigengremien ist in ihrem Ausgangspunkt ein nicht-staatlicher Vorgang. Sie entfaltet in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren jedoch in so großem Umfang qualifizierte Wirkungen (z.B. Vermutungs- oder sogar faktische Regelungswirkungen), dass sich die Legitimationsproblematik nicht mit dem Hinweis auf den privatrechtlichen Charakter der Normsetzungsorganisation beiseite schieben lässt.

Für diese Mischformen ist in der Literatur der Gedanke einer „überwirkenden Legitimationsverantwortung“ des Staates entwickelt worden. Diese Form der Gewährleistungsverantwortung verpflichtet den Staat, im Kooperationsbereich darauf hinzuwirken, dass das private Interessenfeld nicht grob verzerrt repräsentiert ist. Wenn die Leitlinien der Arbeitsgruppe auf die Fragen der Auswahl der Mitglieder beratender Gremien besonderen Wert legt, gerade hier Verfahrenstransparenz und Publizität verlangen, dann nehmen sie genau diesen Gesichtspunkt einer „vorwirkenden Legitimationsverantwortung“ auf.

c) Rechtswissenschaftliche und sozialwissenschaftliche Legitimationskonzepte: Vergleichende Bemerkungen

Trotz ihrer unterschiedlichen Ansätze sind die rechtswissenschaftlichen und die sozialwissenschaftlichen Legitimationslehren in vielen Punkten kompatibel. Die juristische Lehre ist in ihrer Grundanlage formal und in gewisser Weise rigide. Sie ist in ihren rahmensetzenden Vorschriften aber begrenzt auf die eigentliche staatliche Entscheidungstätigkeit, d.h. die Ausübung von „Staatsgewalt“ im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG. Die sozialwissenschaftlichen Theorien greifen über den staatlichen Organisationsbereich hinaus, handhaben ihre Kriterien aber relativ flexibel.

Übereinstimmung besteht darin, dass das Verhältnis der wissenschaftlichen Politikberatung zur Politik ein ambivalentes Verhältnis ist, weil es neben einem Zugewinn an Rationalität auch Gefährdungen der Unabhängigkeit beider Seiten bewirken kann. Die Sicherung notwendiger Unabhängigkeit und Distanz ist eine Grundlinie, die sich verfassungsrechtlich ebenso wie politikwissenschaftlich belegen lässt.

2. Grundrechtliche Determinanten

An einigen Punkten können auch Grundrechte für die Ausgestaltung der wissenschaftlichen Politikberatung von Bedeutung sein. Es handelt sich dabei zum einen um die Fixierung äußerster Grenzen in einigen speziellen Beratungsfragen, zum

anderen um einen für die beratende Wissenschaft insgesamt notwendigen Distanzschutz. Grundrechte sind zuallererst Abwehrrechte des Einzelnen gegen den Staat. Das gilt auch für die Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG, die thematisch vorrangig einschlägig sein kann (a). Bei der Beratung staatlicher Risikoentscheidungen, z.B. bei der Tätigkeit von Sachverständigenkommissionen im Umwelt- und Technikrecht, ist aber auch der Grundrechtsschutz von Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG) beachtlich (b).

a) Die Freiheit der Wissenschaft (Art. 5 Abs. 3 GG)

Art. 5 Abs. 3 GG garantiert einen von staatlicher Fremdbestimmung freien Bereich persönlicher und autonomer Verantwortung des Wissenschaftlers. In diesen Freiraum fallen die auf wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit beruhenden Prozesse, Verhaltensweisen und Entscheidungen im Auffinden neuer Erkenntnisse, ihre Deutung und Weitergabe (BVerfGE 35, 79, 112 f.). Dieser Schutz steht jedem einzelnen Wissenschaftler, aber auch Institutionen wie Universitäten, außeruniversitären Forschungseinrichtungen und gewerblichen Forschungsinstituten zu, soweit sie sich in der Erkenntnissuche als frei definieren und diese Freiheit in der Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen auch ihren Mitarbeitern einräumen. Fälle, in denen Art. 5 Abs. 3 GG in seiner abwehrrechtlichen Bedeutung für die wissenschaftliche Politikberatung relevant wird, sind allerdings eher selten. Die Rechtsbeziehungen zwischen dem Staat und den beratenden Wissenschaftlern beruhen regelmäßig auf privatrechtlicher Vereinbarung. Bindungen und Einschränkungen sind dann regelmäßig nicht auf einen hoheitlichen Staatszugriff, sondern auf privatautonom eingegangene Vertragspflichten zurückzuführen. Die Übernahme solcher Pflichten verbietet Art. 5 Abs. 3 GG grundsätzlich nicht. Die entsprechenden vertraglichen Pflichtentatbestände sind freilich „im Lichte“ der Wissenschaftsfreiheit auszulegen. Das gilt etwa für vereinbarte Verbote, Forschungsergebnisse zu publizieren.

Neben seinem abwehrrechtlichen Gehalt trifft Art. 5 Abs. 3 GG aber auch eine objektive, das Verhältnis der Wissenschaft zum Staat regelnde Wertentscheidung. Sie soll den Staat veranlassen, „sein Handeln positiv danach einzurichten, d.h. schützend und fördernd einer Aushöhlung dieser Freiheitsgarantie vorzubeugen“. Das Bundesverfassungsgericht hebt hier auf den Gedanken einer strukturellen Gefährdung ab (BVerfGE 111, 333, 355). Von einer solchen Gefährdung freier Wissenschaft ist jedenfalls dort zu sprechen, wo wichtige Wissenschaftsinstitutionen in eine Situation gebracht werden, die sie ihrer Distanz zum Staat beraubt. Eine solche Gestaltung wäre durch Art. 5 Abs. 3 GG selbst dann untersagt, wenn die involvierten Wissenschaftseinrichtungen sich vertraglich dazu verpflichtet hätten. Im übrigen ist die Gefahr eines wissenschaftsschädigenden Distanzverlustes bei der Ausgestaltung von Beratungsarrangements als Abwägungsposten zu be-

rücksichtigen. Ganz bestimmte Organisationsformen des Wissenschaftsbetriebs schreibt Art. 5 Abs. 3 GG dagegen nicht vor.

b) Grundrechtsschutz und Risikoentscheidungen

Als Basis staatlicher Schutzpflichten können sich Grundrechte, insbesondere das Recht auf Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG), bei der Organisation von Sachverständigenkommissionen im Technikrecht zur Geltung bringen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Bedeutung der Grundrechte für diese Thematik ein erstes Mal in der „Mühlheim-Kärlich“-Entscheidung entfaltet (BVerfGE 53, 30, 65 f.). Seither ist der „Grundrechtsschutz durch Organisationen und Verfahren“ ein fester Bestandteil des öffentlichen Rechts.

Er strahlt auch auf die staatlichen Pflichten zur Sachverhaltsermittlung aus. Verlangt wird eine Organisation, die gesichertes Wissen hervorbringt, und, wo dieses sich als unmöglich erweist, über Wissensgrenzen aufklärt, selbst lernfähig ist und in diesem Sinne einen „dynamischen Grundrechtsschutz“ gewährleisten kann. Unvoreingenommenheit, Besetzungspluralität und Transparenz gewinnen angesichts der Grundrechtsrelevanz des Risikorechts, z.B. des Atom-, Gentechnik- oder Chemikalienrechts, die Bedeutung von Verfassungsgeboten. Einen allgemeinen Standard formulierend verlangt das Europäische Gericht 1. Instanz in einem Urteil vom 11. September 2002, dass die wissenschaftlichen Gutachten „auf den Grundsätzen der höchsten Fachkompetenz, der Unabhängigkeit und der Transparenz“ zu beruhen haben. Die rechtlichen Anforderungen verschärfen sich, je stärker die Sachverständigenaussagen staatliche Entscheidungen in Politik und Administration vorwegnehmen. Auf jeden Fall ist dann ein parlamentarisches Gesetz zu verlangen, das zu den wesentlichen Punkten (Zusammensetzung des Gremiums, Beratungsverfahren, Umgang mit dem Verfahrensergebnis) Festlegungen trifft.

3. Schutz vor einem Übermaß an Beratung

Dem heute nicht selten beklagten Übermaß an Politikberatung, der „Flucht“ politisch verantwortlicher Instanzen in die Beratung, lässt sich verfassungsrechtlich nur in geringem Umfang entgegenwirken; ein gänzlich verfassungsrechtsfreier Raum ist jedoch auch dieser Problembereich nicht.

a) Gebot rechtzeitigen Entscheidens

Am ehesten gelingt das, wo konkrete Verwaltungsentscheidungen, z.B. Zulassungsentscheidungen für bestimmte Produkte oder Anlagen, getroffen werden müssen. Eine Entscheidung in angemessener Frist ist ein Gebot der Verfahrensfair-

ness, die ihrerseits in den Grundrechten der Antragsteller ihre verfassungsrechtliche Basis besitzt. Wird sie von staatlichen Stellen verletzt, so steht den Betroffenen nach Art. 19 Abs. 4 GG der Weg zu den Gerichten offen, z.B. in Form einer verwaltungsgerichtlichen Untätigkeitsklage. Außerdem kann sich der Staat in Fällen bewusster Verfahrensverschleppung durch ein Übermaß an Beratungsnachfrage schadensersatzpflichtig machen.

b) Gebot der Wirtschaftlichkeit

Die meisten Vorgänge wissenschaftlicher Politikberatung bewegen sich jedoch im Vorfeld konkreter Verwaltungsentscheidungen. Sie betreffen die *Vorbereitung* politischer Programme oder gesetzlicher Maßnahmen. In allen diesen Fällen lässt sich ein hinreichend enger Bezug zu konkreten Grundrechtspositionen nicht herstellen.

Eine bisher eher vage verfassungsrechtliche Gegenposition folgt aber aus dem haushaltsrechtlichen *Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit* im Umgang mit öffentlichen Geldern. Dieser Grundsatz ist nicht nur eine Maxime politischen Wohlverhaltens, sondern auch ein Rechtsprinzip, das mit eigenen Kontrollmechanismen, der Rechnungsprüfung, versehen ist. Allerdings wird dem Parlament und der Regierung ein weiter Einschätzungsspielraum darüber zuerkannt, was sie als anzustrebende Ziele und als erforderliche Beratungsmaßnahmen ansehen. Mit gerichtlichen Schritten ist hier kaum etwas zu machen. Eher ist es denkbar, dass die Rechnungshöfe Fälle krasser Unwirtschaftlichkeit bei übermäßiger Inanspruchnahme von Beratungsleistungen beanstanden. Sie können sich dabei auf ihren verfassungsmäßigen Auftrag, die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der staatlichen Funktionsträger zu überprüfen (vgl. Art. 114 Abs. 2 GG), stützen. Der Bundesrechnungshof hat im Januar 2007 dazu zehn Eckpunkte veröffentlicht, die unbedachten, überflüssigen und übermäßigen Beratungsnachfragen entgegenwirken sollen. Sie dienen damit der Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe für sparsames und wirtschaftliches Handeln. Dieser Weg einer zunehmenden Konkretisierung und Intensivierung dieses Kontrollprogramms muss fortgesetzt werden.

III. VERFASSUNGSRECHTLICHE ORGANISATIONSPRINZIPIEN

1. Gewaltenteilung

Die bisherigen Ausführungen zeigen eine starke Stellung des parlamentarischen Gesetzgebers bei der Ordnung der wissenschaftlichen Politikberatung im Verfassungsstaat. Eine Aussage, die es dem Gesetzgeber gestattete oder ihn sogar ver-

pflichtete, alles zu regeln, folgt daraus jedoch nicht. Einer solchen umfassenden Aufgabenzuweisung steht das Prinzip der Gewaltenteilung entgegen.

Das Grundgesetz sieht Regierung und Verwaltung nicht als reine Vollzugsinstanzen parlamentarischer Willensentscheidungen, sondern als eigenverantwortliche Funktionsträger. Dazu gehören ein eigener Organisationsbereich und eigene Möglichkeiten, Programme und Aktionen vorzubereiten. Gerade die Politikberatung ist ein wichtiges Element im gubernativen Eigenbereich. Das Parlament darf zwar regelnd eingreifen, und tut dies auch gelegentlich: in jüngerer Zeit hat es dies sogar vermehrt durch Erlass von Errichtungsgesetzen für einige politikberatende Gremien getan. Es darf den Kernbereich der Exekutive aber nicht aushöhlen. Von einer solchen Aushöhlung exekutivischer Eigenverantwortung wäre zu sprechen, wenn Politikberatung für wichtige Materien beim Parlament monopolisiert und die Regierung gezwungen würde, sich gerade dieser Form der Beratung zu bedienen.

2. Regierungsorganisation: Ressortprinzip

Probleme der richtigen Zuordnung wissenschaftlicher Politikberatung können sich auch *regierungsintern* ergeben. Einschlägig ist hier Art. 65 GG, der zwischen der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (Satz 1), der Ressortkompetenz des einzelnen Bundesministers (Satz 2) und dem Kabinettsprinzip (Satz 3) trennt. Die Generierung des für die Amtsausübung erforderlichen Wissens ist ein Bestandteil der jeweiligen Kompetenz. Da jeder Fachminister sein Ressort innerhalb der vom Kanzler festgelegten Richtlinien der Politik „selbständig und unter eigener Verantwortung“ leitet (Satz 2), sind allen Überlegungen, die Sachverständigenberatung der Regierung bei einer einzigen Stelle zu zentralisieren, Grenzen gesetzt.

Ein allein dem Bundeskanzler verantwortlicher Chief Scientific Advisor nach britischem Vorbild, der einen eigenen nicht unbeträchtlichen Beamtenapparat hinter sich hat und zudem befugt ist, unmittelbar den Kontakt mit der Öffentlichkeit zu suchen, müsste als Aushöhlung des Ressortprinzips und damit als Verletzung des Art. 65 S. 2 GG angesehen werden. Im Ergebnis nicht anders wäre es, wenn eine solche Einrichtung beim Bundeskabinett geschaffen würde. Das Kabinett ist innerhalb der Regierungsorganisation nicht die überlegene Zentralinstanz. Seiner Beratung unterliegen die ressortübergreifenden „allgemeinen“ Fragen, und insoweit kann sich das Kabinett eigene Wissensressourcen erschließen, wie es eigene Kabinettsausschüsse einrichten kann. Im übrigen aber herrscht die Vorstellung einer „Ressortfreiheit des Kabinetts“ vor, die es verwehrt, dem Kabinett beliebig neue Einheiten zuzuordnen.

3. Eigenstaatlichkeit der Bundesländer

Die mit einem Chief Advisor beabsichtigte zentralisierende Wirkung der Politikberatung ist in der Bundesrepublik auch deshalb kaum erreichbar, weil die Bundesländer schon wegen ihrer Kompetenzen zu eigener Gesetzgebung und zur Beteiligung an der Bundesgesetzgebung nicht gehindert werden könnten, sich eigener Sachverständigengremien zu bedienen.

Bundesstaatsprinzip und Länderhoheit verbieten es freiheitlich auch dem Bund nicht, sich mit eigenen Beratungsgremien auszustatten. Das gilt auch für die Errichtung einer Nationalakademie. Wenigstens die Repräsentation der deutschen Wissenschaft auf internationaler Ebene ist durch eine ungeschriebene Bundeskompetenz kraft Natur der Sache gedeckt. Soweit eine solche Akademie darüber hinaus Aktivitäten der Politikberatung bündeln soll, liegt zwar der Weg des kooperativen Föderalismus nahe, der auf Art. 91b GG und entsprechende Vereinbarungen mit den Bundesländern führt. Zwingend notwendig erscheint dieser Weg aber nicht. Der Bund könnte sich auch eine eigene Institution schaffen oder gezielt bestimmte bestehende Institutionen heranziehen. Alle bestehenden Akademien zu bedenken, ist er – auch aus dem Gedanken der Bundestreue – nicht verpflichtet. Er kann freilich deren Aktivitäten auch nicht beschneiden, oder sich von eingegangenen Förderverpflichtungen lossagen.

Insgesamt tendieren die zwischen Parlament und Regierung sowie zwischen Bund und Ländern *verteilten Kompetenzen* zu einem deutlich pluralistischen Konzept wissenschaftlicher Politikberatung.

IV. SPEZIELL: RESSORTFORSCHUNGSEINRICHTUNGEN

Die staatliche Wissensinfrastruktur ist in Deutschland traditionell durch eine verhältnismäßig starke Position staatseigener Einrichtungen insbesondere der Ressortforschung geprägt. Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind hier zwei grundlegende Fragen zu erörtern: Zum einen geht es um die Kompetenz zur Errichtung derartiger Einrichtungen (1). Zum anderen lässt sich nach der Geltung des Grundrechts der Forschungsfreiheit für die betreffende Einrichtung und die in ihr tätigen Wissenschaftler fragen (2).

1. Kompetenzen zur Schaffung von Ressortforschungseinrichtungen

Ressortforschungseinrichtungen gibt es auf Landesebene, vor allem aber in großer Zahl auf Bundesebene. Dennoch ist die Frage, inwieweit der Bund solche Einrichtungen überhaupt schaffen darf, alles andere als leicht beantwortet. In dem durch

das Grundgesetz geschaffenen föderalen System, das von der Erfüllung der staatlichen Funktionen durch die Länder ausgeht (vgl. Art. 30 GG), bedarf die Errichtung derartiger Bundeseinrichtungen nämlich einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Soweit die Einrichtungen als selbständige Bundesoberbehörden oder als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts geführt werden sollen, eröffnet Art. 87 Abs. 3 GG dem Bund die Möglichkeit, entsprechende Errichtungsentscheidungen zu treffen – allerdings nur durch ein Gesetz (fakultative Bundesverwaltung). Im übrigen wird der Gedanke einer ungeschriebenen Annexkompetenz zur *Gesetzgebung* des Bundes herangezogen: Die Herleitung aus dem Annexgedanken verpflichtet den Bund aber auch dazu, immer wieder zu überprüfen, inwieweit die Hauptaufgabe noch besteht und auf eine Beratung durch Bundesforschungseinrichtungen angewiesen ist. Ein Wegfall dieser Voraussetzungen läßt auch die Kompetenz zur Unterhaltung der betreffenden Einrichtung entfallen.

2. Fragen ihres Grundrechtsschutzes

Was den *Grundrechtsschutz* betrifft, so steht nach bisher herrschender Ansicht weder den Ressortforschungseinrichtungen noch den in ihnen tätigen Wissenschaftlern der verfassungsrechtliche Schutz der Wissenschaftsfreiheit zu.

In der Literatur mehren sich jedoch Stimmen, die der Ressortforschung aus *verfassungsrechtlichen* Gründen eine größere Selbständigkeit und einen eigenen Rechtsstatus zuerkennen wollen. Ressortforschungseinrichtungen werden als wesentlicher Bestandteil einer verfassungsrechtlich gebotenen Wissensinfrastruktur des Staates angesehen. So betrachtet, sprechen gute Gründe dafür, ihnen in angemessener Weise auch den verfassungsrechtlichen Schutz der Wissenschaftsfreiheit zukommen zu lassen. Zwar können Ressortforschungseinrichtungen nicht frei darüber entscheiden, welchen Forschungsgegenständen sie sich widmen wollen, wie das für die Universitäten gilt. Das würde mit der ihnen zukommenden *spezifischen* Art der Politikberatung im Wissenschaftssystem nicht vereinbar sein. Der Kern wissenschaftlicher Arbeit aber, die Wahl der Methoden und die Interpretation der Ergebnisse sind nach jüngerer Auffassung *von Verfassung wegen* ministerieller Steuerung nicht zugänglich. Für das in den Ressortforschungseinrichtungen tätige wissenschaftliche Personal gelten dann entsprechende Überlegungen. Die Erstreckung der Garantie auch auf die Ressortforschung bezieht letztere stärker in das Wissenschaftssystem ein und bringt sie damit in eine größere Distanz zum politischen Tagesgeschäft.

Wenn man mit der neueren Lehre auch der Ressortforschung *verfassungsrechtlich* Wissenschaftsfreiheit zuerkennt, hat das allerdings neben einem berechtigenden spiegelbildlich einen maßstabbildenden Gehalt: Die Orientierungsmaßstäbe der betreffenden Einrichtungen und ihrer Wissenschaftler sind dann, soweit die

Forschung betroffen ist, ausschließlich nach Maßgabe wissenschaftlicher Standards zu bestimmen. Auf politische Argumente und politische Rücksichtnahmen kann sich die Ressortforschung dann nicht (mehr) berufen. Jede Verzerrung wissenschaftlicher Erkenntnisprozesse aus politischen oder anderen Gründen ist dann das, was es in der Wissenschaft sonst auch ist: wissenschaftliches Fehlverhalten. Die Distanz zum politischen Geschäft, die mit Hilfe des Art. 5 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich abgesichert worden ist, muss durch eine strikte Bindung an die Maßstäbe des Wissenschaftssystems kompensiert werden.

V. VERFASSUNGSRECHTLICHE ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN

Das Verfassungsrecht soll eine stabile Ordnung bieten; es ist aber kein statisches Recht. Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass es zu zahlreichen zentralen verfassungsrechtlichen Erkenntnissen neben der überkommenen Lehre beachtliche neue Auffassungen gibt.

Das überkommene Verfassungsrecht ist in starkem Maße entscheidungsorientiert. Das für die Entscheidungen notwendige Wissen wird vorausgesetzt, rechtlich aber nicht eigenständig thematisiert. Hier hat in jüngerer Zeit jedoch ein Aufassungswandel stattgefunden. Staatliches Wissen selbst wird nicht nur als eine notwendige Voraussetzung, sondern auch als Gegenstand rechtlicher Regelungen erkannt. Mindestens drei zentrale Themen wissenschaftlicher Politikberatung haben damit heute eine verfassungsrechtliche Verankerung erhalten: Distanz, Pluralität und Transparenz:

Distanz meint die Wahrung der unterschiedlichen Handlungsrationalitäten und Verantwortungsbereiche von Wissenschaft und Politik.

Pluralität meint eine bewusst vielfältige Beratungslandschaft, in der neben der externen Beratung die interne (staatseigene) Wissensinfrastruktur der Ressortforschung (i.w.S.) eine wichtige Rolle spielt.

Transparenz meint Erkennbarkeit der Einflüsse, Offenlegung von Interessensgegensätzen und damit auch ein bestimmtes Maß an Publizität des Beratungsprozesses.

Alle drei Forderungen lassen sich als Elemente des Rechtsstaats- und des Demokratieprinzips ansehen. Für die Notwendigkeit distanzschaffender Vorkehrungen ist auf die Legitimitätslehren und auf die Garantie der Wissenschaftsfreiheit zu verweisen. Pluralität hat mit der Verfasstheit des Wissenschaftssystems und zudem mit wichtigen Organisationsprinzipien des Grundgesetzes zu tun. Was die Transparenz wissenschaftlicher Politikberatung betrifft, so wird heute die überkommene Auffassung, die Erteilung von Gutachtenaufträgen und die Einrichtung von Be-

ratungsgremien unterlägen keiner Publizitätspflicht, zu Recht in Zweifel gezogen: Damit ist nicht gemeint, dass auf allen Ebenen und in jeder Hinsicht Öffentlichkeit in der Arbeitsweise politikberatender Gremien rechtlich zwingend herzustellen ist. Es kann vielmehr je nach Beratungsauftrag und Beratungssituation gute Gründe geben, Datengrundlagen, Abläufe oder (Zwischen-)Ergebnisse zunächst nicht zu publizieren. Aber darüber müssen Entscheidungen bewusst getroffen, klar ausgesprochen und gegebenenfalls rechtsförmlich abgesichert werden. Im übrigen aber ist die wissenschaftliche Politikberatung aus wissenschafts- und aus demokratietheoretischer Sicht von einer Grundlinie der Publizität bestimmt.

LITERATUR

- Arnold, Natalie: Die Bedeutung der Wissenschaftsfreiheit für die Fraunhofer-Gesellschaft. Baden-Baden 2007.
- v. Bogdandy, Armin: Parlamentarismus in Europa: eine Verfalls- oder Erfolgsgeschichte? In: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 130 (2005), S. 445 ff.
- Brown, Mark/Lentsch, Justus/Weingart, Peter: Politikberatung und Parlament. Opladen 2006.
- Burgi, Martin: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. Tübingen 1999.
- Callies, Galf-Peter: Prozedurales Recht. Baden-Baden 1999.
- Classen, Claus-Dieter: Wissenschaftsfreiheit außerhalb der Hochschule – Zur Bedeutung von Artikel 5 Absatz 3 Grundgesetz für außeruniversitäre Forschung und Forschungsförderung. Tübingen 1994.
- Faßbender, Bardo: Wissen als Grundlage staatlichen Handelns. In: Isensee, Joseph/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV: Aufgaben des Staates, 3. Aufl. Heidelberg 2006, § 76, S. 243 ff.
- Fehling, Michael: Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe. Tübingen 2001.
- Fehling, Michael: Kommentierung von Art. 5 Abs. 3. In: Dolzer, Rudolf/Vogel, Klaus/Graßhof, Karin (Hg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblattsammlung), Stand: 110. Ergänzungslieferung, März 2004.
- Fischer-Appelt, Dorothee: Agenturen der Europäischen Gemeinschaft. Berlin 1999.
- Groß, Thomas: Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. Tübingen 1999.
- Groß, Thomas/Arnold, Nathalie: Regelungsstrukturen der außeruniversitären Forschung. Baden-Baden 2007.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Eigenständigkeit der Verwaltung. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I: Methoden – Maßstäbe – Aufgaben – Organisation. München 2006, § 10, S. 623 ff.
- Kleindiek, Ralf: Wissenschaft und Freiheit in der Risikogesellschaft – Eine grundrechtsdogmatische Untersuchung zum Normbereich von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes. Berlin 1998.
- Köstlin, Thomas: Ressortforschungseinrichtungen. In: Flämig, Christian u.a. (Hg.), Handbuch des Wissenschaftsrechts, Band 2, 2. Aufl. Berlin u.a. 1996, S. 1365 ff.
- Ladeur, Karl-Heinz: Die Kommunikationsinfrastruktur der Verwaltung. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II: Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen. München 2008, § 21, i.E.

- Nußberger, Angelika: Sachverständigenwissen als Determinante verwaltungsrechtlicher Einzelentscheidungen. In: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 129 (2004), S. 282 ff.
- Oertel, Klaus: Die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde nach §§ 66 ff. TKG. Berlin 2000.
- Ohler, Christoph: Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes. In: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 131 (2006), S. 336 ff.
- Oldiges, Martin: Die Bundesregierung als Kollegium. Hamburg 1983.
- Reimer, Franz: Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I: Methoden – Maßstäbe – Aufgaben – Organisation. München 2006, § 9, S. 533 ff.
- Scherzberg, Arno: Die Öffentlichkeit der Verwaltung. Baden-Baden 2000.
- Schliesky, Utz: Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit – vom Organisations- zum Verfahrensmaßstab. DVBl 2007, S. 1453 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard: Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. Berlin u.a. 2004.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard: Wissenschaft – Öffentlichkeit – Recht. In: Dreier, Horst (Hg.), Rechts- und staatsrechtliche Schlüsselbegriffe: Legitimität – Repräsentation – Freiheit, Symposium für Hasso Hofmann zum 70. Geburtstag. Berlin 2005, S. 67 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard: Grundrechte als Organisations- und Verfahrensgarantien. In: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II: Grundrechte in Deutschland – Allgemeine Lehren. Heidelberg 2006, § 45, S. 993 ff.
- Schröder, Meinhard: Die Institutionalisierung des Nationalen Ethikrates: Ein bedenklicher Regierungsakt? In: Neue Juristische Wochenschrift 2001, S. 2144 ff.
- Schwab, Martin: Rechtsfragen der Politikberatung im Spannungsfeld zwischen Wissenschaftsfreiheit und Unternehmensschutz. Tübingen 1999.
- Trute, Hans-Heinrich: Die demokratische Legitimation der Verwaltung. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I: Methoden – Maßstäbe – Aufgaben – Organisation. München 2006, § 6, S. 307 ff.
- Trute, Hans-Heinrich: Wissenschaft und Technik. In: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV: Aufgaben des Staates, 3. Aufl. Heidelberg 2006, § 88, S. 747 ff.
- Vesting, Thomas: Zwischen Gewährleistungsstaat und Minimalstaat: Zu den veränderten Bedingungen der Bewältigung öffentlicher Aufgaben in der „Informations- oder Wissensgesellschaft“. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft. Baden-Baden 2000, S. 101 ff.
- Voßkuhle, Andreas: Sachverständige Beratung des Staates. In: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl. Heidelberg 2005, § 43, S. 425 ff.
- Wegener, Bernhard W.: Der geheime Staat: Geheimtradition und Informationsfreiheitsrecht. Göttingen 2006.
- Weingart, Peter: ‚Demokratisierung‘ der wissenschaftlichen Politikberatung – Eine Antwort auf die Legitimationsdilemmata im Verhältnis von Wissenschaft und Politik? In: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hg.), Politikberatung in Deutschland. Wiesbaden 2006, S. 73 ff.
- Weingart, Peter/Lentsch, Justus (Eds.): Standards and „Best Practices“ of Scientific Policy Advice. Berlin 2006.
- Wißmann, Hinnerk: Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I: Methoden – Maßstäbe – Aufgaben – Organisation. München 2006, § 15, S. 943 ff.
- Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf: Verwaltungsrecht, Band 3, 5. Aufl. München 2004.

Leitlinien Politikberatung

PRÄAMBEL: LEITLINIEN GUTER PRAXIS WISSENSCHAFTLICHER POLITIKBERATUNG

Die Bedeutung der wissenschaftlichen Politikberatung für politische Entscheidungen hat stark zugenommen. Indikatoren dafür sind die Zahlen der Beratungsgremien, der involvierten Wissenschaftler, Gutachten und Expertenberichte. Die Gründe sind in der zunehmenden Komplexität der von Exekutive und Legislative zu treffenden Entscheidungen einerseits und im Gebot einer durch Wissen abgesicherten, sachgemäßen Politik andererseits zu sehen. Hinzu kommen zunehmende Forderungen der Öffentlichkeit nach einer transparenten und nachvollziehbaren Politikgestaltung. Mit diesem Bedeutungszuwachs wissenschaftlicher Politikberatung spitzt sich jedoch der Konflikt zwischen den unterschiedlichen Systemlogiken von demokratischer Politik (Mehrung und Sicherung von Legitimation) und Wissenschaft (Mehrung und Sicherung systematischen Wissens) zu. Überdies besteht die Gefahr, dass es zu einem Wildwuchs der wissenschaftlichen Politikberatung, zum fahrlässigen Umgang mit wissenschaftlicher Beratung seitens der Politik wie umgekehrt zu Qualitätsmängeln seitens der Anbieter von Beratung kommt.

Diese Situation ist Anlass für die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Empfehlungen für die Gestaltung ‚guter wissenschaftlicher Politikberatung‘ in Form von ‚Leitlinien‘ vorzulegen. Gegenstand dieser Leitlinien sind die verschiedenen, zumeist dauerhaft errichteten Beratungsgremien. Eine Grundlage dieser Empfehlungen ist die detaillierte Analyse der verschiedenen Organisationstypen der Politikberatung in Deutschland durch die Arbeitsgruppe *Wissenschaftliche Politikberatung in der Demokratie*. Vorschläge zum Umbau der ganzen Beratungsstruktur werden nicht gemacht. Vielmehr geht es hier darum, Empfehlungen zur Verbesserung der bestehenden Beratungsstrukturen zu formulieren. Entscheidend für die Qualität der Beratung ist die Anpassung der Gremien, ihrer Organisation und Verfahrensweisen an die von ihnen zu erfüllende Funktion. Die Leitlinien dienen diesem Ziel.

Die Leitlinien richten sich gleichermaßen an Politik und Wissenschaft. Dieser doppelte und gleichrangige Bezug ergibt sich aus den Anforderungen an wissenschaftliche Politikberatung in der Demokratie. Wissenschaftliche Politikberatung hat im Bewusstsein zu erfolgen, dass die Verantwortung für die politischen Entscheidungen bei den hierzu demokratisch legitimierten Gremien und Verfahren liegt. Sie muss zugleich die Qualität des Wissens gewährleisten, das diesen Ent-

scheidungen zugrunde gelegt wird. Wissenschaftliches Beratungswissen ist dabei nicht mit wissenschaftlichem Wissen gleichzusetzen. Es geht über dieses hinaus, da es sowohl wissenschaftlichen Standards genügen, als auch politisch wirksam sein muss. Die Leitlinien verstehen sich als Grundsätze zur Gestaltung der Politikberatungskultur und eines Ethos der Beratung in Deutschland.

LEITLINIEN FÜR DIE WISSENSCHAFTLICHE POLITIKBERATUNG

A Unabhängigkeit des Rats

1. Wissenschaftliche Politikberatung muss in der sachlichen Wahrnehmung ihrer festgelegten Aufgaben unabhängig von Einflüssen erfolgen, die von außerhalb des Gremiums geltend gemacht werden.
2. Auftraggeber von Beratungsleistungen oder Dritte dürfen den laufenden Beratungsprozess weder methodisch noch inhaltlich beeinflussen.

B Normative Grundlagen und Mandat

1. Für dauerhaft eingerichtete Beratungsgremien sollte aus Gründen der Legitimität und Transparenz eine normative Grundlage vorgesehen werden. Für Beratungsgremien, deren Beratungsergebnisse unmittelbare rechtliche Relevanz haben, sollte eine parlamentarisch-gesetzliche Grundlage vorhanden sein.
2. Das Mandat soll die Aufgaben des Gremiums einschließlich der Art der Beratungsleistung in sachlicher und zeitlicher Hinsicht präzise formulieren. Dabei kann ein Mandat vom Gremium präzisiert werden. Insbesondere ist anzugeben, ob Handlungsempfehlungen erwartet werden. Die Verantwortlichkeiten von Auftraggeber und Beratungsgremium sind so exakt wie möglich gegeneinander abzugrenzen. Etwaige Unklarheiten bezüglich der Aufgabenstellung und der jeweiligen Verantwortlichkeiten des Auftraggebers und des Beratungsgremiums sollten möglichst vor Beginn des Beratungsprozesses ausgeräumt werden.

C Die Auswahl und die Stellung der beratenden Wissenschaftler

1. Die Auswahl der Wissenschaftler muss in einem transparenten Verfahren nach nachvollziehbaren, sachlichen Kriterien erfolgen.
2. Die zu berufenden Wissenschaftler haben alle Umstände offen zu legen, die Zweifel an ihrer Unvoreingenommenheit wecken können (finanzielle Interessen, institutionelle Abhängigkeiten und Mitgliedschaften).

3. Bei der Besetzung beratender Gremien ist auf eine Zusammensetzung zu achten, die die Fülle der wissenschaftlich diskutierten Standpunkte zu der Aufgabenstellung des Gremiums sowie die Breite der zur Aufgabenerfüllung notwendigen Disziplinen widerspiegelt.
4. Bindende Nominierungsrechte Dritter bedürfen einer besonderen Legitimation. Kooptationsrechten der Beratungsgremien sollte ein Bestätigungsrecht des Auftraggebers gegenüber stehen.
5. Die Berufung beratender Wissenschaftler in dauerhaft eingerichtete Gremien erfolgt in der Regel befristet.
6. Die Besetzung wissenschaftlicher Beratungsgremien hat öffentlich bekannt gemacht zu werden.

D Die Arbeitsweise beratender Gremien

1. Die Arbeit in Gremien wissenschaftlicher Politikberatung erfolgt im Regelfall ehrenamtlich. Die Annahme eines Ehrenamts zieht die Verpflichtung zur gewissenhaften Wahrnehmung dieser Aufgabe nach sich. Eine Vergabe persönlich honorierter Unteraufträge an Mitglieder des Gremiums ist zu vermeiden; geschieht sie dennoch, dann ist sie für alle Mitglieder des Gremiums transparent zu machen.
2. Beratende Gremien sind vom Auftraggeber mit den für eine qualifizierte Aufgabenerfüllung erforderlichen finanziellen Mitteln und gegebenenfalls mit wissenschaftlichem und nichtwissenschaftlichem Personal auszustatten.
3. Beratende Gremien sollten – nach Konsultation mit dem Auftraggeber – eigenverantwortlich über ihre Arbeitsweise – auch durch Erlass einer Geschäftsordnung – die Formulierung von Regeln für den Umgang mit Interessenkonflikten und die Wahl ihres Vorsitzenden entscheiden können. Dabei ist zu beachten, dass gute Beratung einen Interaktionsprozess mit dem Auftraggeber darstellt und diesen zur Bereitstellung der für die Beratung relevanten Informationen verpflichtet.
4. Beratende Gremien sollten erforderlichenfalls weiteren wissenschaftlichen Sachverstand ad hoc heranziehen dürfen. Interessengebundenes Erfahrungswissen sollte vorrangig in Anhörungen und anderen Konsultationsverfahren eingebunden werden.
5. Vereinbarte Vertraulichkeitsregeln sind von allen Beteiligten strikt zu beachten.
6. Die Beratung sollte zu Handlungsempfehlungen – gegebenenfalls

auch in der Form von Optionen – nur führen, wenn es das Mandat vorsieht oder zulässt. Werden Handlungsempfehlungen gegeben, so sind sie vom wissenschaftlichen Untersuchungsergebnis möglichst klar abzugrenzen.

7. Das Ziel der Beratung sollte zwar ein gemeinsam vertretenes Beratungsergebnis sein. Jedem Wissenschaftler ist aber das Recht vorzubehalten, eine abweichende oder ergänzende Auffassung im Gutachten zum Ausdruck zu bringen.
8. Zumindest für alle dauerhaft eingerichteten Beratungsgremien sind Verfahren zur Sicherung der wissenschaftlichen Qualität ihrer Arbeitsweise und Ergebnisse vorzusehen. Unsicherheiten, Wissenslücken und implizite Wertannahmen müssen Teil der Beratungskommunikation sein und explizit gemacht werden.
9. Zur Sicherung der Beratungsqualität sollten die Gremien insbesondere bei der Formulierung von Handlungsempfehlungen die rechtlichen Rahmenbedingungen, die administrative Praktikabilität und die ethische Akzeptabilität in die Überlegungen einbeziehen.
10. Das gesamte Beratungsverfahren ist zu dokumentieren und nach Abschluss dieses Verfahrens öffentlich zugänglich zu machen.

E Der Umgang mit den Ergebnissen der Politikberatung

1. Wenn die Ergebnisse wissenschaftlicher Politikberatung in Gutachtenform vorliegen, sollten sie innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach ihrer Vorlage öffentlich zugänglich gemacht werden. Fragen der Veröffentlichungsrechte sollten zwischen Auftraggeber und Gremium im Vorfeld geklärt werden.
2. Bei der Veröffentlichung von Risiken und Wahrscheinlichkeiten sind die Maßstäbe ethischer und epistemischer Standards einzuhalten.
3. Vom Auftraggeber wird ein fairer Umgang mit den Beratungsergebnissen verlangt. Dazu gehört, dass Beratungsergebnisse nicht verzerrt wiedergegeben und abweichende Interpretationen begründet werden.
4. Hat das Gremium im Rahmen des Beratungsauftrags Empfehlungen ausgesprochen und will der Auftraggeber davon abweichen bzw. diese nicht berücksichtigen, so soll er seine Gründe darlegen.
5. Zumindest bei dauerhaft eingerichteten Gremien ist eine Evaluierung im Hinblick auf Erfolgskontrolle und längerfristige Wirksamkeit in dem angesprochenen Politikfeld vorzusehen.

KOMMENTARE ZU DEN LEITLINIEN

Die Beratungslandschaft in Deutschland kennt eine ganze Anzahl unterschiedlicher Typen von Beratungsgremien. Es lassen sich folgende Gremien unterscheiden: Ressortgebundene Beiräte, Sachverständigenkommissionen im Risiko- und Sicherheitsmanagement, Politikfeldbezogene Sachverständigenräte, Ad-hoc-Kommissionen und Enquête-Kommissionen. Die folgenden Kommentare dienen der Erläuterung der vorangehenden Leitlinien sowie – wo angebracht – der Differenzierung im Hinblick auf verschiedene Beratungstypen bzw. -funktionen. Nicht alle Leitlinien gelten in derselben Weise für alle Beratungstypen.

Zu A: Unabhängigkeit des Rats

Zu A 1: Die Unabhängigkeit des Rats betrifft die sachliche Wahrnehmung der Aufgaben, d.h. die Arbeitsweise des Gremiums und die Freiheit des beratenden Wissenschaftlers bzw. des beratenden wissenschaftlichen Gremiums. Sie beinhaltet vor allem die Freiheit der Methodenwahl, der Informationsgrundlage und der Interpretation der Ergebnisse. Diese Freiheit entbindet nicht von der Orientierung des Rats an den methodisch-ethischen Standards guter wissenschaftlicher Praxis und der Reflexion auf die Folgen des Rats.

Zu A 2: Das Prinzip der Unabhängigkeit ist nicht verletzt, wenn der Auftraggeber das Mandat, den Zeitraum, die erwünschte Produktform und die Notwendigkeit einer Evaluierung der Beratungsleistung vorschreibt.

Unabhängigkeit wissenschaftlicher Beratung ist nicht in allen Formen an formale institutionelle Autonomie der Beratungsorganisation gebunden, sondern kann auch in institutionell abhängigen Organisationsformen, d.h. vor allem in internen Formen der Beratung, funktionspezifisch umgesetzt werden.

Zu B: Normative Grundlagen und Mandat

Zu B 1: Normativ meint: basierend auf parlamentarischem Gesetz, Verordnung, Erlass, Kabinettsbeschluss oder einer anderen Art verbindlicher förmlicher Beauftragung. Eine normative Grundlage von Beratungsgremien sichert die Legitimität, verbessert die Transparenz und soll insbesondere Beiräte und Sachverständigenkommissionen vor einseitiger politischer Einflussnahme und Politisierung schützen.

Zu B 2: Mit dem Mandat wird die Funktion der Beratung bestimmt. In Abhängigkeit von der Funktion sollte das Mandat enger oder weiter gesteckt sein. Ist das Mandat eher auf die Bereitstellung von Hintergrundwissen oder die Formulierung von Optionen ausgerichtet, empfiehlt sich ein weites Mandat. Besteht die Aufgabe vorrangig in der Normierung, der Formulierung von Standards und

konkreten Handlungsempfehlungen, ist eher ein enges Mandat angemessen. Selbst wenn ein weites Mandat, das keine Vorgaben für die Art der zu erbringenden Beratungsleistung macht, angemessen ist, sollte dieser Freiraum präzise formuliert werden.

Ein weites Mandat empfiehlt sich, wenn mit der Einrichtung des Gremiums entweder eine Kontroll- oder eine Innovationsfunktion verbunden wird. Für diese Funktionen ist es erforderlich, dass die beratenden Wissenschaftler bzw. das Gremium ihren Beratungsauftrag selbst konkretisieren können. Dies beinhaltet die Wahl der konkreten Themen (im Rahmen des generellen Auftrags). Freiheit in der Aufgabenkonkretisierung dient dazu, Spielräume für die Anpassung des Beratungsauftrags an wechselnde Probleme (Beiräte, Sachverständigenräte) oder die Integration von normativen Aspekten, wie es bspw. in der Risikobewertung und Beratung zur Standardsetzung erforderlich ist, zu eröffnen. Ein inhaltlich und zeitlich genau spezifiziertes Mandat empfiehlt sich, wenn es um ein konkretes Entscheidungsproblem geht (z.B. bei Ad-hoc-Kommissionen).

Zu C: Die Auswahl und Stellung der beratenden Wissenschaftler

Zu C 1: Die Forderung einer nach transparenten und nachvollziehbaren Kriterien erfolgenden Auswahl der Mitglieder gilt für alle Gremien. Daher sind bindende Nominierungsrechte Dritter fragwürdig und bedürfen besonders gründlicher Rechtfertigung (C 4).

Zu C 3: Disziplinäre Vielfalt fördert die umfassende Betrachtung des Gegenstands der Beratung. Die Berücksichtigung interessengebundenen Sachverständs sollte im Regelfall durch konsultative Prozesse (z.B. Anhörungen) und nur in begründeten Ausnahmefällen durch Mitgliedschaft (z.B. im Bereich des Arbeitsschutzes, wo Experten aus Verbänden und betroffenen Industrien mitunter Mitglieder in Gremien wie der MAK-Kommission der DFG sind) erfolgen. Dies befördert die Problemangemessenheit der Beratung und kann die gesellschaftliche Akzeptabilität der Beratung stärken (dieser Aspekt wird unter Punkt D 4 der Leitlinien thematisiert).

Zu C 4: Die Kooptation von Mitgliedern kann die Orientierung an akademischen Standards verstärken, begünstigt jedoch eine Rekrutierungspolitik, die an den Bedürfnissen des Auftraggebers vorbeigehen kann. Ein weiterer Nachteil könnte sein, dass durch die Selbstrekrutierung Personen mit abweichenden oder innovativen Ideen weniger Chancen haben, in das Gremium berufen zu werden. Die Auswahl von Mitgliedern durch den Auftraggeber erlaubt die Ausweitung der Auswahlkriterien über die wissenschaftliche Qualifikation hinaus. Sie verstärkt die Loyalität gegenüber dem Auftraggeber. Eine Spannung zwischen Loyalitätssteigerung und politischen Eingriffen kann besonders bei Ad-hoc-Kom-

missionen und in geringerem Umfang bei Regulierungskommissionen entstehen. Eine freie Ausschreibung erweitert die Rekrutierungsbasis, kann aber die Einhaltung hoher Qualitätsstandards gefährden, insbesondere wenn die Mitgliedschaft auf die Selbstrekrutierung begrenzt ist.

Zu C 5: Unbefristete Mitgliedschaftsdauer, wie sie in einigen wissenschaftlichen Beiräten üblich ist, mag zwar die Akkumulation von Expertise unterstützen, kann sich allerdings negativ auf ihre Aktualität auswirken. Befristete Mitgliedschaftsdauer fördert den Problembezug der Beratung (der besonders für Ad-hoc-Kommissionen von Bedeutung ist).

Zu D: Die Arbeitsweise beratender Gremien

Zu D 1: Die Mitgliedschaft als persönliches Ehrenamt stärkt die Unabhängigkeit des Gremiums und damit ihre kritische Funktion (Beiräte). Dem steht eine angemessene Aufwandsentschädigung nicht entgegen.

Zu D 2: Eigene Informationsressourcen des Beratungsgremiums stärken die Verlässlichkeit des Wissensinputs, ebenso wie die Ausübung einer Kontrollfunktion. Die zusätzliche Verwendung von Informationen des Auftraggebers, insbesondere der Regierung, kann die politische Verwertbarkeit erhöhen.

Geschäftsstellen haben eine wichtige Vermittlungsfunktion. Sie dürfen aber die Unabhängigkeit des Gremiums nicht beeinträchtigen. Das gilt insbesondere für solche Geschäftsstellen, die beim Auftraggeber angegliedert sind.

Zu D 3: Die Teilnahme oder Mitwirkung des Auftraggebers an den Sitzungen des Beratungsgremiums (ohne Stimmrecht) erleichtert den Informationsfluss und fördert den Problembezug. Sie ermöglicht außerdem die (informelle) Ablaufsteuerung. Die Teilnahme des Auftraggebers kann den Ablauf der Beratung sowie das Auffinden wissenschaftlicher Kompromisse behindern – und sollte deshalb gremienspezifisch zeitweise einschränkbar sein.

Öffentlichkeit der Sitzungen bzw. der Beratung kann zwar unter bestimmten Umständen die Vertrauenswürdigkeit des Gremiums erhöhen (z.B. in Enquête- und Ethikkommissionen). Sie kann jedoch die gremieninterne Meinungsbildung und Kompromisse erschweren (vor allem bei Regulierungskommissionen) und deshalb sollte es nicht als Regelfall eingerichtet werden.

Zu D 5: Vertraulichkeitsregeln haben eine wichtige Funktion im freien gremieninternen Meinungsbildungsprozess und schützen die Beratung vor vorzeitiger Politisierung. Sie sind durch Vorschriften über die Informationsfreiheit nicht obsolet geworden.

Zu D 7: Gemeinsame Voten stärken deren Durchsetzungskraft. Minderheitsvoten geben dem Auftraggeber Entscheidungsautonomie zurück und eröffnen Entscheidungsoptionen (z.B. Enquête Medizinische Ethik; SVR).

Zu D 8: Aufwand und Zeitdruck können vor allem bei Ad-hoc-Kommissionen formelle Verfahren zur Prüfung der wissenschaftlichen Qualität begrenzen.

Zu D 10: Die Dokumentationspflicht ist ein wichtiges Instrument der Evaluation.

Zu E: Der Umgang mit den Ergebnissen der Politikberatung

Zu E 1: Öffentlichkeit der Ergebnisse und Transparenz über deren Zustandekommen sind Grundbedingung für Vertrauen in wissenschaftliche Politikberatung, die im öffentlichen Auftrag handelt. Die Prinzipien der Öffentlichkeit und Transparenz müssen jedoch auf die Funktion wissenschaftlicher Politikberatung, ihre Adressaten und ihre Öffentlichkeiten bezogen werden. Wird dies nicht beachtet, kann es zu einem Vertrauensverlust in die Politikberatung kommen.

Hat das Gremium einen direkten Entscheidungsbezug, so ist eine sorgfältige Abstimmung des Veröffentlichungsrechts mit dem Auftraggeber notwendig, um das politische Risiko der Beratung für diesen zu begrenzen. Dies ist z.B. für Ad-hoc-Kommissionen relevant.

Wenn mit der Beratung eine hohe Bindungswirkung verbunden ist, so kann es sinnvoll sein, dem Auftraggeber den Zeitpunkt der Veröffentlichung, ggf. innerhalb eines gewissen Rahmens, anheim zu stellen. Hat der Auftraggeber ein alleiniges Veröffentlichungsrecht, so begünstigt dies eine selektive bzw. einseitige Rezeption oder gar Unterdrückung der Beratungsergebnisse und damit die Politisierbarkeit von Gremien und ihrer Beratungsleistungen.

Hat die Beratung eine Kontroll- oder kritische Begleitfunktion, so muss das Veröffentlichungsrecht beim Beratungsgremium liegen. Darüber hinaus unterstützt das Veröffentlichungsrecht beim Beratungsgremium die Unabhängigkeit und Integrität des Rats. Das Beratungsgremium kann öffentliche Diskurse initiieren oder sich aktiv an bestehenden Diskursen beteiligen. Das erhöht die Publizität und öffentliche Wirkung der Beratungsergebnisse, für die Politik kann dies aber ein Risiko und u.U. eine durch die Öffentlichkeit verstärkte Bindungswirkung bedeuten.

Zu E 2: Zu den epistemischen Standards gehören auch die in der Kommunikationsforschung gewonnenen Erkenntnisse für eine adressatengerechte und wirksame Aufbereitung des Materials, um Missverständnisse und Fehlreaktionen, vor allem bei Informationen über Umwelt- und Gesundheitsrisiken, zu vermeiden. Zu den ethischen Standards gehören die Wahrung von Persönlichkeitsrechten sowie der verantwortungsvolle Umgang mit sensiblen Informationen.

Zu E 3, 4, 5: Die Reaktionspflicht seitens des Auftraggebers fördert einen verantwortlichen Umgang der Politik mit den Beratungsergebnissen.

AUTOREN

Mitchell G. Ash, geb. 1948, ordentlicher Professor für Geschichte der Neuzeit an der Universität Wien; Ordentliches Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

Reinhard F. Hüttl, geb. 1957, Wissenschaftlicher Vorstand und Vorstandsvorsitzender des GeoForschungsZentrums Potsdam, Leiter des Lehrstuhls für Bodenschutz und Rekultivierung der BTU Cottbus; Ordentliches Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

Peter Graf Kielmansegg, geb. 1937, Professor emeritus für Politische Wissenschaft; Präsident der Heidelberger Akademie der Wissenschaften; stellv. Sprecher der Arbeitsgruppe

Reinhard Kurth, geb. 1942, Präsident des Robert Koch-Instituts, Berlin; Ordentliches Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

Renate Mayntz, geb. 1929, emeritiertes Wissenschaftliches Mitglied der Max-Planck-Gesellschaft; Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung; Außerordentliches Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

Herfried Münkler, geb. 1951, Professor für Theorie der Politik an der Humboldt-Universität zu Berlin; Ordentliches Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

Friedhelm Neidhardt, geb. 1934, Professor emeritus für Soziologie an der Freien Universität Berlin; Ordentliches Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

Klaus Pinkau, geb. 1931, Emeritus des Max-Planck-Instituts für Plasmaphysik; Entpflichtetes Ordentliches Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

Ortwin Renn, geb. 1951, Ordinarius für Technik- und Umweltsoziologie an der Universität Stuttgart, Direktor des Interdisziplinären Forschungsschwerpunktes Risiko und Nachhaltige Technikentwicklung am Internationalen Zentrum für Kultur- und Technikforschung (ZIRN) und Geschäftsführer des gemeinnützigen

Forschungsinstituts „DIALOGIK gGmbH“; Ordentliches Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

Eberhard Schmidt-Aßmann, geb. 1938, Professor emeritus für Öffentliches Recht, Leiter der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e.V. (FEST); Ordentliches Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

Peter Weingart, geb. 1941, Professor für Soziologie an der Universität Bielefeld; Ordentliches Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften; Sprecher der Arbeitsgruppe