

Peter Weingart und Justus Lentsch
Wissen – Beraten – Entscheiden

Peter Weingart und Justus Lentsch
Wissen – Beraten – Entscheiden

Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung
in Deutschland

Unter Mitarbeit von Mitchell G. Ash, Peter Graf Kielmansegg,
Reinhard Kurth, Renate Mayntz, Ortwin Renn
und Eberhard Schmidt-Aßmann

**VELBRÜCK
WISSENSCHAFT**



berlin-brandenburgische
AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN

Eine Publikation der Interdisziplinären Arbeitsgruppe
Wissenschaftliche Politikberatung in der Demokratie

Interdisziplinäre Arbeitsgruppen Forschungsberichte
Herausgegeben von der Berlin-Brandenburgischen
Akademie der Wissenschaften
Band 22

Diese Publikation erscheint mit Unterstützung
der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung
des Landes Berlin und des Ministeriums für Wissenschaft,
Forschung und Kultur des Landes Brandenburg.

Erste Auflage 2008

© Velbrück Wissenschaft, Weilerswist 2008

www.velbrueck-wissenschaft.de

Druck: Hubert & Co, Göttingen

Printed in Germany

ISBN 978-3-938808-51-1

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Inhalt

Vorwort	7
I Bedingungen wissenschaftlicher Politikberatung in der Demokratie	9
I.1 Gibt es eine Krise der wissenschaftlichen Politikberatung? ..	9
I.2 Stand der Diskussion	19
Die epistemischen Besonderheiten des Beratungswissens	19
Wissenschaftliche Beratung als spezifische Form professionellen Handelns und die variablen Grenzen zwischen Wissenschaft und Politik	25
Die Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung im Politikprozess	28
Das Verhältnis von wissenschaftlichen Beratern zu politischen Auftraggebern	35
Schlussfolgerungen für die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung	39
I.3 Begriffliche Vorklärungen	42
2 Zur Organisation wissenschaftlicher Politikberatung	53
2.1 Analytischer Rahmen: Form und Funktion verschiedener Typen von Beratungseinrichtungen	53
2.2 Methodisches Vorgehen und Anlage der Untersuchung	56
2.3 Empirische Organisationsmodelle wissenschaftlicher Politikberatung	58
Modell I: Ressortgebundene Beiräte	59
Modell II: Sachverständigenkommissionen im Risiko- und Sicherheitsmanagement	72
Modell III: Politikfeldbezogene Sachverständigenräte	97
Modell IV: Expertenkommissionen	116
Modell V: Enquête-Kommissionen	143
Modell VI: Politikberatende Ressortforschungs- einrichtungen	164
2.4 Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse – die Multifunktionalität der Organisationsmerkmale	201
3 Grundlinien guter Praxis wissenschaftlicher Politikberatung .	207
3.1 Einleitung	207
3.2 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen wissenschaftlicher Politikberatung: Demokratische und rechtsstaatliche Rationalität (Eberhard Schmidt-Aßmann) ..	211
Die Verfassung als Rahmenordnung	211

Vorwort

- Demokratische Legitimation 212
- Grundrechte 218
- Verfassungsrechtliche Organisationsprinzipien 223
- Speziell zu Ressortforschungseinrichtungen und
Regulierungsagenturen 227
- Entwicklungsperspektiven: Distanz, Pluralität
und Publizität 233
- 3.3 Institutionelle Rahmenbedingungen der Politikberatung
im internationalen Vergleich 235
- Wissenschaftsberater – Die Erfahrungen der USA
und Großbritanniens 237
- Wissenschaftliche Beratung der Regierungsspitze – der nieder-
ländische Wissenschaftliche Rat für Regierungspolitik 244
- Staatszentrierung der Politikberatung – Beispiel Frankreich 246
- Privatisierung der Politikberatung – die Rolle
der Think Tanks 248
- Die Rolle der wissenschaftlichen Akademien
in der Politikberatung 250
- Schlussfolgerungen für die Organisation der deutschen
wissenschaftlichen Politikberatung 256
- 3.4 Leitlinien guter wissenschaftlicher Politikberatung im
internationalen Vergleich: Beispiele und Regelungselemente 258
- Ansätze zu einem Organisations- und Verfahrensregime
wissenschaftlicher Politikberatung: Leitlinien guter
wissenschaftlicher Politikberatung 258
- Eckpunkte der Leitlinien wissenschaftlicher Politikberatung
im internationalen Vergleich 264
- 3.5 Bundesgesetzliche Regelungen wissenschaftlicher
Politikberatung: Beispiele und Regelungselemente
(Eberhard Schmidt-Aßmann) 276
- Von der ungeordneten Vielzahl der Vorschriften zu einem
Rechtsrahmen wissenschaftlicher Politikberatung 277
- Speziell zur Öffentlichkeit wissenschaftlicher
Politikberatung 278
- Einzelne Regelungselemente 279
- 3.6 Generelle Prinzipien guter wissenschaftlicher
Politikberatung 284
- 4 **Anhang** 289
- 4.1 Zusammenstellung der Gremien 289
- 4.2 Abkürzungen 296
- Literatur 301
- Index 332

Moderne Demokratien, zumal wenn sie sich als Wissensgesellschaften verstehen, beziehen ihre Legitimität aus der Verknüpfung demokratischer Repräsentation und wissenschaftlicher Rationalität. Dieser Grundsatz rückt die wissenschaftliche Politikberatung in den Bereich dessen, was etwas unscharf als »Governance« bezeichnet wird. Das heißt, sie gehört zur regulierungsbedürftigen staatlichen 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. Die Forschung zur Politikberatung spiegelt diese Vielfalt wider. Die Zahl der Studien ist unübersehbar, ohne dass ein umfassender Überblick erkennbar wäre. Damit ist der Zeitpunkt gekommen, zumindest einen Teilbereich der wissenschaftlichen Politikberatung, nämlich die organisierte Politikberatung auf Bundesebene, einer kritischen und systematischen Analyse zu unterziehen. Sie soll die Grundlage für die Formulierung von Grundsätzen guter Politikberatung bilden, an denen sich Berater und Beratene orientieren können.

Die vorliegende Untersuchung wurde von der durch Beschluss des Rates der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften vom 10. Februar 2004 eingesetzten interdisziplinären Arbeitsgruppe »Wissenschaftliche Politikberatung in der Demokratie« erarbeitet. Mitglieder der Arbeitsgruppe waren (als Mitglieder der BBAW) Mitchell G. Ash, Reinhard F. Hüttel, Reinhard Kurth, Renate Mayntz, Herfried Münkler, Friedhelm Neidhardt, Klaus Pinkau, Ortwin Renn, Eberhard Schmidt-Aßmann, Peter Weingart (Sprecher), sowie als externes Mitglied und stellvertretender Sprecher Peter Graf Kielmansegg (Präsident der Heidelberger Akademie der Wissenschaften) und als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Koordinator Justus Lentsch und die Promotionsstipendiaten Kai Buchholz und Katja Patzwaldt.

Wie bei Arbeitsgruppen dieser Größe nicht anders zu erwarten, konnten nicht alle Mitglieder mit gleicher Intensität über den Zeitraum von vier Jahren an der Studie mitwirken. Diesem Umstand wird im Ausweis der Autorenschaft Rechnung getragen. Dahinter verbirgt sich jedoch ein Arbeitszusammenhang, der komplexer ist. Die Gruppe konnte auf die vielfältigen Erfahrungen ihrer Mitglieder in ganz unterschiedlichen Bereichen der Politikberatung zurückgreifen, die sowohl in den Interviews als auch in den informellen Gesprächen zum Tragen kamen. Der engere Kreis der Gruppe hat außerdem durch kontinuierliche Diskussionen die Anlage und den Fortgang der Studie bis zur Formulierung des Textes kritisch begleitet und maßgeblich beeinflusst. Insofern hat sich die inter-

disziplinäre Arbeitsgruppe als ein Modellelement der Arbeitsakademie bewährt. Ohne diesen Kontext einer echten kollegialen, konstruktiven Kritik wäre die Untersuchung in ihrer vorliegenden Form nicht entstanden. Dieser Kontext schließt im Übrigen die beiden Promovenden ein, die im selben Zeitraum ihre Dissertationen zu besonderen Aspekten des Themas abgeschlossen haben. Unser Dank gilt den Personen, die sich für Interviews zur Verfügung gestellt und dadurch einen wesentlichen Teil der dieser Untersuchung zugrundeliegenden empirischen Datenbasis geliefert haben, auch wenn wir sie aus naheliegenden Gründen hier nicht namentlich nennen können. Der Dank gilt auch denjenigen, die jeweils Teile des Manuskripts kritisch gelesen, uns mit Hinweisen und Korrekturen versehen und vor mancher Torheit bewahrt haben. Des Weiteren danken wir den beiden Präsidenten der Akademie, Dieter Simon und Günther Stock, in deren Amtszeit die Untersuchung fiel und die die Studie wohlwollend gefördert haben, sowie Wolf-Hagen Krauth, Renate Neumann und Regina Reimann auf Seiten der Verwaltung in der BBAW und Angelika Lünstroth im durchführenden Institut für Wissenschafts- und Technikforschung (IWT) der Universität Bielefeld für die angenehme Zusammenarbeit und die kollegiale Unterstützung der AG. Wir danken schließlich Boris Ender und Matthias Grote für ihre umsichtige Mitarbeit, die ebenfalls maßgeblich zum Gelingen des Projekts beigetragen hat. Zuletzt soll dankend erwähnt werden, dass Peter Weingart durch das Centre Interdisciplinaire d'Études et de Recherches sur l'Allemagne (CIERA) in Paris und das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) die Gelegenheit hatte, sich nahezu ausschließlich dem Projekt zu widmen.

Berlin und Bielefeld im Februar 2008
Peter Weingart, Justus Lentsch

I Bedingungen wissenschaftlicher Politikberatung in der Demokratie

I.1 Gibt es eine Krise der wissenschaftlichen Politikberatung?

Seit Ende des Zweiten Weltkriegs hat die Bedeutung wissenschaftlicher Politikberatung durch Beiräte, Kommissionen und Berater dramatisch zugenommen.¹ Neben der Vielzahl der formal und üblicherweise für längere Zeit errichteten Beratungsgremien in der Regierung und in den Ministerien expandiert darüber hinaus der nahezu unüberschaubare Bereich der individuellen, der kommerziellen und der durch Think Tanks geleisteten Beratung.² Die neue Rolle der Wissenschaft in der Politik ist sowohl an neuartigen Arrangements als auch an einer qualitativen Veränderung des Verhältnisses von Politik und Wissenschaft ablesbar. Wissenschaftliche Politikberatung, das ist in der einschlägigen Forschungsliteratur inzwischen Konsens, kann als eine eigenständige institutionelle Ebene zwischen Politik und Wissenschaft gesehen werden.³ Diese Entwicklung wird an der Herausbildung eigener Organisationsformen,

- 1 Obgleich die genaue Zahl der Gremien und ihrer Mitglieder nicht bekannt ist (Murswieck 1994b: 109; Mayntz 2006) gibt es eine Reihe guter Indikatoren. Die Bundesregierung hat für Berater, Gutachten und Expertenkommissionen im Zeitraum von 1999 bis 2003 ca. 168 Millionen Euro ausgegeben (Deutscher Bundestag 2004c. Für die USA werden über 1000 Beratungsgremien geschätzt (Brown, i.V.(b)). Krimsky nennt für die USA in 1997/98 939 Advisory Committees in 55 Bundesministerien und Behörden. Von diesen berieten 50 den Präsidenten direkt, darunter 21, die vom amerikanischen Kongress eingerichtet worden waren. 41.259 Personen dienten als Mitglieder derartiger Komitees (Krimsky 2003: 92 f.). Die aussagekräftigsten Quellen für die Zahl der Beratungsgremien in der Bundesrepublik sind derzeit: der Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes, die Haushaltsberichte der einzelnen Ressorts sowie eine kleine Anfrage zur Vergabepaxis der letzten Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2004c).
- 2 Dieser Teil der Politikberatung ist sehr oft finanziell abhängig und folgt deshalb anderen Gütekriterien. Er wird hier nicht behandelt, verdient aber sehr wohl ebenfalls kritische Aufmerksamkeit. Siehe den Bericht des Bundesrechnungshofs (Bundesrechnungshof 2006).
- 3 Es gibt etliche Indizien dafür, dass wissenschaftliche Politikberatung eine eigene institutionelle Zwischenstufe darstellt und auch als solche wahrgenommen wird, so z.B. die jüngeren spezialgesetzlichen Regelungen zu Organisation, Status, Verfahren und Umgang mit Beratungsergebnissen,

der Etablierung spezieller Wissensbereiche und der Entwicklung eines eigenen Verfahrensregimes wissenschaftlicher Politikberatung in Form von Leitlinien oder speziellen gesetzlichen Regelungen erkennbar. Dafür lassen sich mehrere miteinander zusammenhängende Ursachen verantwortlich machen:

(1) Eine Ursache ist die seit dem 19. Jahrhundert andauernde Ausweitung der Staatsfunktionen. Zu den sicherungs- und ordnungspolitischen Funktionen des Staates ist als jüngste Staatsaufgabe die der Zukunftssicherung hinzugekommen, die sich auf die Gestaltung komplexer Arbeitsmarktverhältnisse und Altersversorgungssysteme sowie neuerdings auf einen umfassenden Umweltschutz, die Risikoregulierung und die Gesetzesfolgenabschätzung erstreckt. Diese Expansion der Staatsaufgaben hat den Bedarf an spezialisierter wissenschaftlicher Expertise weit über das in den ministeriellen Verwaltungen verfügbare Wissen hinaus steigen lassen (Grimm 1994: 168 ff.). Die gewachsene Abhängigkeit von wissenschaftlicher Beratung zwingt den Staat zur Restrukturierung interner und zum Zugriff auf externe Beratungskapazitäten. In der Exekutive bestehende Fach- und Regulierungsbehörden werden reorganisiert (wie z. B. die Neuordnung des vormaligen Bundesgesundheitsamts) und andere neu errichtet (wie das Umweltbundesamt), die Zahl von Beauftragten (z. B. für Datenschutz) die bestimmten Aspekten ressortübergreifend zur Geltung verhelfen sollen, steigt an, ebenso wie die der wissenschaftlichen Beratungskommissionen und Beiräte.⁴ Die Legislative reagiert darauf mit der Ausdifferenzierung der Ausschüsse (siehe Brown et al. 2006).

Aufgrund dessen wird ein zunehmendes Regieren durch Kommissionen diagnostiziert. Kommissionen und Beiräte sind zwar eine etablierte Organisationsform wissenschaftlicher Politikberatung, aber ihre Funktion verändert sich. Sie dienen nicht mehr nur der Beratung der Regierung, sondern erfüllen – oft unter Einbeziehung der Massenmedien – auch strategische Funktionen über das bislang übliche Maß hinaus (vgl. Dyson 2005, 2006). Die Strategie des Regierens durch Kommissionen

die als Bauformen einer normativen Ordnung in der gesetzgeberischen Praxis aufgefasst werden können (dazu siehe Kap. 3.5), die Evaluation der Ressortforschungseinrichtungen durch den Wissenschaftsrat (zur Ressortforschung siehe Mod. VI), die Umstrukturierung der wissenschaftlichen Politikberatung des BMELV in den letzten Jahren und schließlich die Empfehlungen des Bundesrechnungshofs zum Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung oder jüngst die Einrichtung einer Nationalen Akademie.

⁴ Siehe BT-Drs. 16/801 vom 3. März 2006. Vgl. auch Voßkuhle 2005: 428. Zum sprunghaften Anstieg der Beauftragten (wie dem Datenschutzbeauftragten u. a.) siehe auch: Helmut Reich, *Bundesbeauftragte: Pöstchen für Zukurzgekommene*, in: *Der Spiegel* vom 5. September 2006.

stellt den Versuch dar, expertise-basierte Politik und gesellschaftliche Interessen durch die Einsetzung sog. gemischter Gremien miteinander zu verbinden. Sie reagiert auf die für moderne Demokratien geltende *doppelte* Legitimationsanforderung an Entscheidungen, ihrer Sachgemessenheit und ihrer Zustimmungsfähigkeit (vgl. Dyson 2006).⁵

(2) Komplementär zur Ausweitung der Staatsfunktionen ist die Wissenschaft quantitativ gewachsen und inhaltlich ausdifferenziert (Price 1963; Weingart 1970). Die andauernde Spezialisierung der Wissenschaft und die damit verbundene Steigerung ihrer Analysefähigkeit haben die qualitative Entwicklung der staatlichen Steuerungsfähigkeit allererst ermöglicht. Seit Beginn des 20. Jahrhunderts ist das Wissenschaftssystem in den entwickelten Industrienationen um mindestens drei Größenordnungen, im letzten Viertel allein um eine expandiert. Die Kommunikation der verschiedenen Disziplinen ist nicht mehr nach außen abgeschirmt, sondern erreicht direkt oder auf dem Umweg über die Medien die Politik. Je nach der Bedeutung der Inhalte – Bedrohung (Klimawandel, Ozonloch usw.) oder Verheißung (Stammzellen, Nanomaschinen) – bestimmen sie die politische Agenda mit.⁶ Die Produktion wissenschaftlicher Expertise für die Beratung der Politik ist auch nicht mehr auf die Kerninstitutionen der Wissenschaft – Universitäten, Akademien und Forschungsinstitute – beschränkt. Neben ihnen haben sich Think Tanks, unabhängige Consulting-Institute und Berater sowie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) etabliert. Sie bringen wissenschaftliche Expertise in den öffentlichen (medialen) Diskurs ein und beeinflussen damit ebenfalls die politische Agenda. Sie bilden inzwischen einen Markt des Wissens und agieren im eigenen kommerziellen und/oder politischen Interesse.⁷ Alle politischen Akteure innerhalb *und*

⁵ Vgl. dazu kritisch z. B. Meßerschmidt 2004; den Einfluss von derartigen Kommissionen auf die Gesetzgebung relativierend Sebaldt 2004. Zu gemischten Gremien vgl. auch Unkelbach 2001 b.

⁶ Siehe z. B. die wissenschaftlichen Warn- und Katastrophenkommunikationen in den Fällen des Ozonlochs, des Waldsterbens und des anthropogenen Klimawandels. In allen drei Fällen ist die Politik unter Handlungsdruck geraten, in zwei Fällen im globalen Maßstab mit der Folge internationaler Abkommen. Der Handlungsdruck entsteht unabhängig vom später erwiesenen Wahrheitsgehalt der Warnungen. Im Fall des Ozonlochs war die Warnung gerechtfertigt, im Fall des Waldsterbens nicht (siehe auch Hansen et al. 2007). Die Unsicherheit der Politik wird noch dadurch erhöht, dass die Wissenschaft in einigen Themenbereichen als Lobbyist auftritt, z. B. mit Bezug auf die Genforschung, die Stammzellforschung oder die Kernenergieforschung.

⁷ In seiner Studie über Think Tanks zeigt Braml, dass die Finanzierung von Think Tanks in Deutschland durch öffentliche Mittel zu einem privaten, eliteorientierten Output führt, während die private Finanzierung ameri-

außerhalb des Regierungssystems – also neben der Exekutive, dem Parlament, den Ministerien, Abgeordneten und Parteien *auch* die im außerparlamentarischen Bereich agierenden Nichtregierungsorganisationen – können sich den wissenschaftlichen Sachverstand besorgen, den sie zur argumentativen Auseinandersetzung, zur Entscheidungsfindung und deren Begründung für erforderlich halten. Die zunehmende Nachfrage nach wissenschaftlicher Expertise beschleunigt ihrerseits den Prozess der Spezialisierung der Wissenschaft.

(3) Dieser Diversifizierung der Institutionen der Wissenschaft entspricht ein grundlegender Wandel dessen, was als Wissenschaft gilt. Die wissenschaftliche Politikberatung, die der amerikanischen Regierung während des Zweiten Weltkriegs zum Bau der Atombombe und zur Entwicklung des Radars sowie in den Nachkriegsjahren zur Entwicklung der H-Bombe und der friedlichen Nutzung der Kernenergie verhalf, wurde damals, zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung, durch die Physiker dominiert. Diese waren ihrerseits *grosso modo* einem positivistisch-technokratischen Wissenschaftsverständnis verpflichtet.⁸ Seither ist die bis in die 1960er Jahre bestehende Dominanz der Physiker in den Beratungsgremien zerfallen, und haben die Sozial- und die Lebenswissenschaften, sowie Gebiete, die interdisziplinären Forschungszusammenhängen zugeordnet werden können (allen voran: Umweltforschung), Einzug in die Politikberatung gehalten.⁹ Damit ist

kanischer Think Tanks zu einer breiteren Öffentlichkeitsorientierung und einem stärkeren Wettbewerb auf dem Markt der Ideen führt (vgl. Braml 2006; Braml 2004: 480ff., 547ff.). Ob man allerdings wirklich in Bezug auf die Situation in Deutschland von Märkten (der Ideen und der Ressourcen und Finanzen) sprechen kann und entsprechend das Handeln von Think Tanks durch Wettbewerb auf diesen Märkten gesteuert wird, erscheint – gerade angesichts des Befunds von Braml – eher fraglich.

⁸ Auch die für Kriegszwecke eingesetzten Sozialwissenschaften, allen voran Psychologie und Ökonomie und in geringerem Umfang die Soziologie waren einem positivistisch-technokratischem Wissenschaftsverständnis verpflichtet (Cappshe 1999: Kap. 2, 4).

⁹ Ein einschlägiges Beispiel für die Vorherrschaft der Physiker und deren Zerfall ist die Veränderung der Definition des Risikobegriffs unter dem Eindruck der Kernkraftunfälle in Harrisburg und Tschernobyl (Beck 1986). Es ist eine interessante Frage, ob die Naturwissenschaften und insbesondere die Physik nicht unter dem Etikett der Klimaforschung den verlorenen Rang der Leitwissenschaft wieder zurückgewinnen wollen. Unter dem Dach der Klimaforschung forschen nunmehr auch Sozialwissenschaftler über die gesellschaftlichen Folgen des Klimawandels und Bedingungen seiner Bewältigung. Ein Klimaforscher wird zum Chefberater von Kanzlerin Angela Merkel ernannt (vgl. das Gespräch von Christian Schwäger mit Hans Joachim Schellnhuber in der FAZ vom 2. März 2007: 37ff.).

das Spektrum dessen ausgeweitet worden, was unter wissenschaftlicher Politikberatung firmiert und als Expertenwissen abgerufen bzw. angeboten wird. Dies ist einerseits Ausdruck der Differenzierung der Fragestellungen und des zu ihrer Beantwortung einschlägigen Expertenwissens. Andererseits operieren diese Disziplinen und Forschungsfelder nicht mit einem positivistischen Wissenschaftsverständnis. So ist an die Stelle der einfachen Beratungsstrukturen der Nachkriegszeit eine nur noch schwer zu übersehende Vielfalt an organisatorischen Formen der Beratung getreten. In ihnen wird wissenschaftliche Expertise sehr unterschiedlicher Güte und Verlässlichkeit kommuniziert. Oder anders gesagt: In den Beratungsgremien der Politik sind sehr unterschiedliche Wissenskulturen vertreten. Das positivistische Wissenschaftsverständnis der Naturwissenschaften wird durch relativistische bzw. konstruktivistische Wissenschaftskonzeptionen partiell ergänzt.¹⁰

Zu den weitreichenden Folgen dieser Entwicklung gehört, dass wissenschaftlicher Rat nicht mehr mit sicheren Prognosen gleichgesetzt wird. Viele Problemstellungen lassen sich nur mit Wahrscheinlichkeitsaussagen beantworten (Beispiel: Klimawandel). Dies gilt umso mehr, als Politik und Öffentlichkeit Antworten auf Fragen erwarten, zu denen die Forschung über keine gesicherten Erkenntnisse verfügt. Unter diesem Verlust an Eindeutigkeit des Wissens leidet die Autorität der wissenschaftlichen Experten, deren Urteile längst nicht mehr kritiklos akzeptiert werden. *Gegenexpertise* ist zu einem Begriff geworden, der die Unsicherheiten und Konflikte innerhalb der Wissenschaft selbst kennzeichnet. Die innerwissenschaftlichen Diskussionen sind aufgrund der konkurrierenden Nachfrage nach dem jeweils neuesten Wissen und unter der Dauerbeobachtung der Beratung durch die Medien in das Rampenlicht des politischen Prozesses gezogen worden. Die Öffentlichkeit wird zum Publikum von Expertendebatten und profitiert möglicherweise von deren Aufklärungswert, aber ihr Wert für die Begründung politischer Entscheidungen wird dadurch eingeschränkt.

(4) Eine weitere maßgebliche Ursache für die Expansion des Beratungsbedarfs ist die Entwicklung der westlichen Industriestaaten zu Massendemokratien, die eine grundlegende Veränderung der Rolle der Medien bewirkt hat. Die Teilhabeansprüche der Öffentlichkeit sind auf alle Bevölkerungsgruppen ausgeweitet worden und organisieren sich in einer Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Interessengruppen. Sie sind faktisch in einer Medienlandschaft repräsentiert, die ihre Zustimmung

¹⁰ Die Ursachen des epistemischen Wandels bedürften einer gesonderten Analyse. Wichtig festzuhalten ist hier nur, dass diese Entwicklung in den Naturwissenschaften selbst vorbereitet worden ist und in der wissenschaftstheoretischen Diskussion mit dem Siegeszug der Quantenmechanik in Verbindung gebracht wird.

zu den politischen Entscheidungen ständig moderiert. Die institutionalisierte Dauerbeobachtung der Politik interessiert sich selbstverständlich auch für die Politikberatung. Die Folge ist, dass die Notwendigkeit strategischen Verhaltens seitens der Politik – und damit die Gefahr der Instrumentalisierung der wissenschaftlichen Beratung – zusätzlich intensiviert worden ist.

(5) Schließlich haben diese Veränderungen eine wachsende Skepsis nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch seitens der Politik gegenüber der Verlässlichkeit wissenschaftlicher Beratung hervorgerufen. Wie das Special Eurobarometer zu Social Values, Science und Technology von 2005 zeigt, genießt die Wissenschaft im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Institutionen in der öffentlichen Meinung zwar immer noch ein sehr großes Vertrauen; aber das zuvor selbstverständliche Vertrauen in die Objektivität einzelner wissenschaftlicher Experten gehört der Vergangenheit an (vgl. Europäische Kommission 2005: 98). Verallgemeinert gesagt gilt, dass die Einstellung gegenüber der Wissenschaft umso kritischer ist, je höher Lebensstandard und Bildungsgrad sind. Entsprechend ist die Haltung der Öffentlichkeit in den nord- und westeuropäischen Mitgliedsstaaten der EU (u. a. Dänemark, Schweden, Deutschland, Niederlande) kritischer, als etwa in den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten und in den Mittelmeerländern.¹¹

In Deutschland sind Zweifel an der Beratungspraxis der Regierung im Zusammenhang mit den von der Regierung Schröder eingesetzten Kommissionen (Hartz und Rürup) sowie mit der seit einiger Zeit verstärkt zu beobachtenden informellen Beteiligung von Unternehmensberatungsfirmen laut geworden.¹² Bei den Hartz- und Rürup-Kommissionen handelt es sich zwar nicht um rein wissenschaftliche, sondern gemischte Beratungsgremien, und die kommerziellen Beraterfirmen sind auch nicht zur Wissenschaft zu zählen. In der öffentlichen Wahrnehmung wird diese Unterscheidung aber wahrscheinlich nicht nachvollzogen.

Die Sensibilität der Öffentlichkeit gegenüber einem unkontrollierbaren Einfluss wissenschaftlicher Berater ist in England deutlich gewor-

11 Auf die unspezifische Frage, wer zu Chancen und Risiken wissenschaftlich-technologischer Entwicklungen vorrangig konsultiert werden sollte, nennen zwei Drittel der Befragten wissenschaftliche Experten als wichtigste Politikberater. Wird die gleiche Frage jedoch in Bezug auf konkrete Anwendungen von Wissenschaft und Technologie wie Biotechnologie oder genetisches Engineering gestellt, antwortet eine Mehrheit, dass die ausschließliche Konsultation wissenschaftlicher Experten den Problemen nicht gerecht werde und stattdessen eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit wünschenswert sei.

12 Siehe dazu u. a. auch Bundesrechnungshof 2006 oder Leif 2006.

den, als die manipulatorische Kommunikation von Forschungsergebnissen im Zusammenhang mit der BSE-Krise bekannt wurde (siehe Phillips und Ferguson-Smith 2000). Die Erfahrung eines dramatischen Vertrauensverlusts hat die Regierung, namentlich die Chief Scientific Advisers (zuerst Robert May, dann David King) dazu veranlasst, spezielle Richtlinien für die Politikberatung zu formulieren, in denen absolute Öffentlichkeit und Transparenz des Beratungsprozesses oberste Prinzipien sind (vgl. Weingart und Lentsch 2006; siehe auch Kap. 3.4). Die Europäische Kommission hat im Zusammenhang mit ihrem Weißbuch *Europäisches Regieren* (2001) ebenfalls Richtlinien für die Verwendung von Expertenberatung formuliert. Dabei geht es in erster Linie um die Offenheit, Pluralität und Integrität der verwendeten Expertise als Maßnahmen der Qualitätssicherung und Vertrauensbildung.

All diese Aktivitäten zur Aufstellung von Leitlinien guter wissenschaftlicher Politikberatung deuten darauf hin, dass sowohl auf Seiten der Politik als auch auf der der organisierten Wissenschaft das Erfordernis gesehen wird, auf die neuen Anforderungen zu reagieren, die an wissenschaftliche Experten und wissenschaftliche Politikberatung gerichtet werden. Es sei dahin gestellt, ob dies in Reaktion auf eine Krise der wissenschaftlichen Politikberatung erfolgt. Sicher ist aber, dass das Verhältnis von Wissenschaft und Politik, wie es sich in den vielfältigen Beratungskontexten darstellt, zum Gegenstand von Diskussionen geworden ist, in denen eine Neugestaltung für wünschenswert erachtet wird. Wissenschaft und Politik haben gleichermaßen ein Interesse daran, die sachliche Qualität der wissenschaftlichen Beratung zu gewährleisten und ihre institutionelle Legitimität zu sichern. Zum einen ist es trotz der Ausweitung der Politikberatung und trotz des seitens der Politik inzwischen geradezu reflexhaften Rückgriffs auf Experten außerhalb der Fachministerien zu keinem nachhaltig erkennbaren Rationalitätsgewinn der Politik gekommen, wie immer man ihn auch messen mag. Zum anderen haben gerade die in den Medien prominenten Diskurse, in denen wissenschaftliche Beratung eine hervorgehobene Rolle gespielt hat (von Kernkraft über Genmais, Waldsterben, BSE, Stammzellforschung bis zum anthropogenen Klimawandel), die Gefahr beiderseitigen Legitimitätsverlusts aufgezeigt. Den politischen Akteuren droht Legitimitätsverlust durch von der Wissenschaft kommunizierte utopische Leistungsversprechungen oder dystopische Bedrohungsszenarien, durch die sie unter Entscheidungszwang geraten und auf den sie zuweilen mit als sachlich unangemessen erscheinenden Strategien reagieren (z. B. die Geheimhaltung von Beratungsinhalten, die Auswechslung politisch unbequemer Berater bzw. die Auswahl politisch genehmer Experten). Der Wissenschaft droht Legitimitätsverlust in Gestalt von Glaubwürdigkeitsverlust durch die mediale Beobachtung des innerwissenschaftlichen Diskussionsprozesses oder die willfährige Vertretung

von Positionen in Abhängigkeit von partikularen Interessen. Der Streit unter Experten und Gegengexperten kann als deren Politisierung wahrgenommen werden. Wohlgemerkt: Diese Beobachtungen betreffen nur einen kleinen Ausschnitt der alltäglich stattfindenden unspektakulären Beratungstätigkeit von Wissenschaftlern in vielen Gremien auf verschiedenen Ebenen der Politik. Sie bestimmen aber das Bild des Verhältnisses zwischen Politik und Wissenschaft insgesamt und bieten Anlass, nach den Bedingungen guter Politikberatung zu fragen.

Ist durch wissenschaftliche Politikberatung überhaupt eine Rationalisierung der Politik zu erwarten? Da heute, zu Beginn des 21. Jahrhunderts, weder das Wissenschaftsverständnis demjenigen von vor fünf Jahrzehnten entspricht, noch die Politik mit den gleichen Problemen konfrontiert ist und unter den gleichen Bedingungen operieren kann wie zu jener Zeit, können auch die Antworten auf diese Fragen nicht dieselben sein. Die technokratischen und szientistischen Hoffnungen, die noch die Etablierung der wissenschaftlichen Beratungs- und Planungsgremien in den 1960er und 70er Jahren anleiteten, sind verfliegen. Der ihnen zugrundeliegende Glaube an eine direkte Übertragbarkeit wissenschaftlicher Erkenntnisse in politische Entscheidungen hat sich als naiv erwiesen. Politik vollzieht sich heute in demokratischen, massenmedial geprägten Gesellschaften, in denen die Machterwerbslogik stärker als je zuvor auf die medial vermittelte Zustimmung der Bevölkerung ausgerichtet ist. Die politischen Akteure müssen die Zustimmung der öffentlichen Meinung erlangen, die von den Massenmedien repräsentiert wird. Ihre Entscheidungsvorschläge müssen als sachlich angemessen und zugleich als für die Mehrheit zustimmungsfähig, also politisch durchsetzbar erscheinen. Da sie aber die sachliche Angemessenheit ihrer Entscheidungen kaum noch selbst sichern können, müssen die politischen Akteure auf wissenschaftliche Beratung zurückgreifen. Es gehört dann zu ihrem Kerngeschäft, die als sachlich angemessen erscheinenden Lösungen mit politischen Vorstellungen und Interessen abzustimmen. Aber sogar dies wird hin und wieder mittels gemischter Gremien in die Beratung verlegt. Die wissenschaftliche Beratung kann ihrerseits die politischen Vorstellungen, Interessen und Handlungsrestriktionen der politischen Akteure nicht ignorieren. Tut sie es dennoch, läuft sie Gefahr, unrealisierbare Vorschläge zu machen und folglich nicht beachtet zu werden. Die Reflexion der politischen Annehmbarkeit und Umsetzbarkeit des Rats ist deshalb ein zentraler Aspekt der Beratung. Wissenschaftliche Beratung steht also immer – überspitzt formuliert – im Spannungsverhältnis zwischen Gefälligkeitsgutachten und unangenehmer Wahrheit.

In diesem Spannungsverhältnis dokumentiert sich der Umstand, dass – abstrakt und vereinfachend gesagt – Wissenschaft und Politik zwei unterschiedliche soziale Systeme sind, die ihre je eigenen Operations-

logiken haben. Der an Machterhalt orientierten Politik, die Wissen ausschließlich unter strategischen Gesichtspunkten beurteilt, steht die Wissenschaft gegenüber, die an der Richtigkeit des Wissens orientiert ist. Die traditionellen Beratungsmodelle (»Truth speaks to power«) scheitern daran, die Eigenlogiken von Wissenschaft und Politik nicht zu beachten. Allerdings unterscheidet sich die Differenzierung von Politik und Wissenschaft von der anderer Systeme insofern, als zwischen Politik und Wissenschaft zugleich eine starke Abhängigkeit besteht: Neben der demokratischen Zustimmung der Mehrheit ist das als gesichert geltende Wissen die zweite Quelle der politischen Legitimation. Die Abhängigkeit ist im Hinblick auf Wissen als Handlungsressource asymmetrisch. Die Politik kann wissenschaftliches Wissen nicht auf Dauer ignorieren. Dies gilt zumal in medialen Massendemokratien aufgrund des erwähnten Irritationspotentials des Wissens. Die Wissenschaft hingegen ist von der Politik nur im Hinblick auf die Bereitstellung von Ressourcen abhängig. Der Kern ihrer Praxis bleibt davon jedoch unberührt.

Daraus ergibt sich das Grundproblem wissenschaftlicher Beratung, wissenschaftliches Wissen, das nach Kriterien der innerwissenschaftlichen Relevanz produziert wird, auf die Kriterien politischer Relevanz zu beziehen. Das Beratungswissen unterscheidet sich vom üblichen wissenschaftlichen Wissen; es muss zugleich sachlich richtig und belastbar und es muss politisch nützlich und realisierbar sein. (Wir werden dazu später durch die Begriffe epistemischer und politischer Robustheit die Qualität des Beratungswissens genauer bestimmen.) Die Qualität wissenschaftlicher Beratung bemisst sich infolgedessen daran, wie gut es gelingt, beide Kriterien miteinander zu verbinden. Nur dann kann wissenschaftliche Beratung zur Erhöhung der Legitimität der politischen Entscheidungstätigkeit insgesamt und zugleich zur sachgerechten Lösung politischer Probleme beitragen. Gerade weil wissenschaftliche Politikberatung unverzichtbares Element moderner demokratischer Politiksysteme ist, wird sie Gegenstand der Regulierung.

Die Leitfragen dieser Untersuchung sind aufgrund dessen: (1) In welchem Verhältnis stehen die organisatorischen Formen gegenwärtiger Beratungsgremien zu ihren faktischen Funktionen, und welche typischen Probleme treten in ihnen auf? (2) Welche institutionellen Arrangements erweisen sich als am besten geeignet, so dass die Beratung der doppelten Anforderung der Zustimmungsfähigkeit und der Sachangemessenheit gerecht werden kann?

Es geht im Folgenden um die organisatorischen Bedingungen der wissenschaftlichen Politikberatung, da diese von den politischen Akteuren und den beteiligten Wissenschaftlern bzw. wissenschaftlichen Organisationen gestaltbar sind. Dabei ist zu beachten, dass wissenschaftliche Beratung unterschiedlich konkrete Funktionen hat. In manchen Formen der Politikberatung geht es gar nicht um den Entwurf neuer Problem-

lösungen, sondern um die Problemdefinition, die Einschätzung von gesundheitlichen oder umweltbezogenen Risiken, die Empfehlung von Grenzwerten oder die Einschätzung von Risiken einzelner Anlagen. Die verschiedenen Formen der Beratung unterscheiden sich u. a. danach, wie stark die politischen Restriktionen der Adressaten zu berücksichtigen sind. Bei der Analyse der organisierten wissenschaftlichen Beratung ist deshalb erst zu fragen, welche Funktion sie erfüllen soll und ob dies gelingt oder nicht. Die zweite Frage fokussiert auf diejenigen organisatorischen Elemente, die zunächst abstrakt als Erfolgsbedingungen von Politikberatung unterstellt werden. Durch diesen Ansatz der Untersuchung werden organisierbare Bedingungen der Beratung identifiziert, unter denen die Funktion der Beratung erfüllt bzw. nicht erfüllt wird. Die Ergebnisse können dann die Grundlage für Vorschläge zur Verbesserung der Politikberatung bilden.

Im nächsten Abschnitt (1.2) wird der Stand der sozialwissenschaftlichen Diskussion über wissenschaftliche Politikberatung selektiv wiedergegeben. Wir beschränken uns auf die Diskussion der neueren Entwicklungen in der wissenschaftlichen Politikberatung seit den 1990er Jahren (mit einem besonderen Fokus auf Westeuropa und die USA). Die Ausgangsannahme ist, dass die Qualität der Politikberatung maßgeblich von der Art ihrer Organisation abhängt. Die Auswertung der Literatur wird von der Frage geleitet, ob ein Zusammenhang zwischen der Organisationsstruktur wissenschaftlicher Politikberatung und ihrer Qualität besteht und von welchen organisatorischen Faktoren die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung abhängt. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei organisatorischen Bedingungen, die dem Auseinanderdriften von formal intendierten Funktionen und faktischen Funktionen der Beratungsgremien Vorschub leisten. Im darauf folgenden Abschnitt werden dann begriffliche Klärungen vorgenommen und ein analytischer Rahmen entwickelt. Dieses Vorgehen erlaubt, die empirischen Befunde so zu analysieren, dass damit wiederum die Grundlage für die Formulierung von Grundsätzen zur Gestaltung guter Politikberatung gelegt ist (Kap. 2). Vor dem Hintergrund der empirischen Untersuchung werden schließlich die verfassungsrechtlichen und die institutionellen Rahmenbedingungen der Politikberatung in Deutschland diskutiert und sodann Regelungs- und Verfahrensregime vorgestellt, die sich in verschiedenen nationalen Leitlinien wissenschaftlicher Politikberatung und in spezialgesetzlichen Regelungen in Deutschland finden. Zusammen mit einer kurzen Betrachtung der institutionellen Bedingungen der Politikberatung in einigen ausgesuchten Ländern führt diese Analyse abschließend zur Formulierung einiger Grundprinzipien guter Praxis wissenschaftlicher Politikberatung (Kap. 3).

1.2 Stand der Diskussion

Im Folgenden sollen diejenigen theoretischen Ansätze diskutiert werden, die wichtige Aspekte zum Verständnis des Zusammenhangs zwischen der Organisationsform und der Qualität wissenschaftlicher Politikberatung beitragen. Eine explizite Diskussion des Zusammenhangs zwischen Qualität im Sinne einer Balance zwischen wissenschaftlicher Qualität, politischer Anschlussfähigkeit und Legitimität findet sich in der sozialwissenschaftlichen Literatur zur wissenschaftlichen Politikberatung allerdings nicht. Die einschlägigen Analysen nehmen vornehmlich die Makroebene in den Blick, d. h. die Beziehung der beiden Systeme Wissenschaft und Politik. Analysen, die die Mesoebene der Organisationen wissenschaftlicher Politikberatung oder die Mikroebene der Beratungsinteraktion und -kommunikation sowie das Verhältnis dieser beiden Ebenen untersuchen, sind hingegen rar.¹³ Stattdessen zielen die sozialwissenschaftlichen Ansätze (1) entweder auf den besonderen Charakter wissenschaftlicher Expertise und beratungsorientierter Forschung oder aber (2) auf die Rolle, den Status und die Autorität der Aussagen wissenschaftlicher Experten im Policy-Prozess und leiten daraus Folgerungen für die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung ab.

Die epistemischen Besonderheiten des Beratungswissens

Im Kontext der Diskussion um die Wissensgesellschaft wird wissenschaftliche Politikberatung vielfach als ein neuer Typ der Wissensproduktion und wissenschaftliches Beratungswissen als ein eigener Wissenstyp vorgestellt. Dies geschieht unter Bezeichnungen wie post-normal science (Funtowicz und Ravetz 1990), Modus-2 (Gibbons et al. 1994; Nowotny et al. 2004), regulatory science (Jasanoff 1990), mandated science (Salter und Levy 1988), post-academic science (Ziman 1996) oder fiducial science (Hunt und Shackley 1999). Im Hinblick auf den Zusammenhang von Qualität, Organisationsform und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung werden vor allem die folgenden Entwicklungen diagnostiziert:

- Neue Orte der Wissensproduktion: Die Universitäten verlieren ihr Monopol für die Produktion wissenschaftlichen Wissens zugunsten von Think Tanks, staatlichen Agenturen, Industrieunternehmen,

¹³ Allerdings wird dieses Desiderat durchaus zur Kenntnis genommen und von führenden Autoren der Wissenschaftsforschung angemahnt (vgl. z. B. Jasanoff 2005 b).

Nichtregierungsorganisationen etc. als Orte der Produktion von Wissen für Entscheidungsprozesse;

- Problemorientierung statt Wahrheitsorientierung: Die Wissensproduktion ist nicht mehr auf das Erkennen und Erklären grundlegender Gesetzmäßigkeiten ausgerichtet, sondern auf die Probleme, die sich im Anwendungs- und Beratungskontext stellen;
- Transdisziplinarität der Fragestellungen und involvierten Wissensbestände: Die arbeitsteilige Organisation der Forschung in wissenschaftlichen Disziplinen erweist sich als nicht mehr angemessen und verlagert sich zugunsten transdisziplinärer und projektförmiger Forschung und Expertiseproduktion;
- Politisch relevantes Wissen ist häufig komplex in den kausalen Strukturen, nur durch eine interdisziplinäre Perspektive erfassbar, unsicher in den zu erwartenden Konsequenzen und mehrdeutig im Sinne der Erwünschtheit dieser Konsequenzen (Renn 2005; Renn und Walker 2008). Dies macht eine eindeutige Qualitätssicherung des Wissens schwierig und führt zu meta-wissenschaftlichen Diskursen, wie mit Nicht-Wissen umzugehen ist.
- Veränderung der Verfahren der Qualitätssicherung: Qualitätskontrolle und -sicherung erfolgen nicht mehr über die etablierten akademischen Kontrollmechanismen (vor allem peer review), sondern als ein erweiterter Prozess, der neben wissenschaftlicher Qualität und Exzellenz an kontextspezifischen sozialen, politischen und ökonomischen Kriterien orientiert ist;
- Erweiterte Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft: Wissenschaft soll Verantwortung hinsichtlich der Folgen ihrer Anwendung übernehmen und dies bereits bei der Qualitätskontrolle berücksichtigen.

Die institutionellen Rahmenbedingungen der Produktion wissenschaftlichen Beratungswissens für die Politik unterscheiden sich nach dieser Diagnose wesentlich von denen der akademisch ausgerichteten Wissenschaft. Beratungswissen unterliegt eigenen Geltungs- und Zuschreibungsbedingungen, was wiederum bestimmte soziale Institutionen (insbesondere der Qualitätssicherung) erfordert, die in neuen Arrangements realisiert werden müssen. Die Produktion wissenschaftlicher Expertise für die Beratung der Politik unterscheidet sich von den Rahmenbedingungen, unter denen Grundlagenforschung stattfindet, durch ihre institutionellen Kontexte (Ressortforschung, Think Tanks, Auftragsforschung vs. Universitäten), ihre Ziele (fitness for function vs. Wahrheitsorientierung), ihre Produkte (graue oder unveröffentlichte Reports, Analysen, Stellungnahmen vs. Verlagspublikationen oder begutachtete Aufsätze), die Zeitrahmen (kurzfristig vs. offen), sowie Unsicherheiten, Anreizstrukturen und Mechanismen der Rechenschaftslegung (vgl. z. B. Jasanoff 1990: 80; Funtowicz 2001). Zudem folgt der

Zuschnitt der politischen Probleme, zu deren Bearbeitung wissenschaftliche Expertise gefragt ist, oftmals nicht den disziplinären Grenzen des Expertenwissens. Weiterhin umfasst die Produktion von Beratungsleistungen Typen von Forschung oder forschungsbasierten Aktivitäten, die nicht im Rahmen akademisch orientierter Forschung erbracht werden, aber dennoch keine routinemäßige Anwendung wissenschaftlicher Forschungsergebnisse darstellen. Ein Beispiel sind die Transformation von Ergebnissen der Materialforschung in technische Regeln und Normen, wie sie in Deutschland bspw. die Bundesanstalt für Materialforschung (BAM) leistet.¹⁴ Schließlich umfasst Beratungswissen nicht nur wissenschaftliche Expertise im engeren Sinn, sondern vor allem auch Organisations- und Prozesswissen. Shackley und Hunt sprechen in diesem Zusammenhang von *bureaucratic knowledge*, Wissen von Prozessen, Kontexten, Zielgruppen und Randbedingungen für die Formulierung von realisierbaren (viable) Politikoptionen (Hunt und Shackley 1999: 143 ff.). Die Produktion dieses Typs von Beratungswissen erfordert ein aktives Einbeziehen der Adressaten aus Politik und Verwaltung (vgl. ebd.: 144). Daraus ziehen die genannten Autoren die für die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung relevante Schlussfolgerung, dass die in der akademischen Wissenschaft etablierten Mechanismen der Selbststeuerung und Qualitätssicherung im Bereich der Politikberatung an ihre Grenzen stoßen (vgl. Jasanoff 1990; Funtowicz 2001; Nowotny 2003).

Das lässt sich unmittelbar am Beispiel des Instruments der peer review illustrieren: Was soll im Fall beratungsorientierter Forschung und Expertise Gegenstand der peer review sein – Daten, Methoden, Publikationen? Wer soll als peer gelten? Für die Produktion wissenschaftlicher Expertise zur Beratung der Politik gibt es offensichtlich keine kanonisch festgelegten Methoden, sondern diese müssen erst problem- und fallspezifisch im Verlauf des Beratungsprozesses entwickelt und durch komplexe, disziplinübergreifende Verhandlungen etabliert werden.

Aus der These, bei der wissenschaftlichen Politikberatung handele es sich um einen eigenen Modus der Wissensproduktion, dessen Bedeutung gegenüber dem traditionellen Modus-1 der Wissensproduktion zunimmt, werden sodann Schlussfolgerungen für den Zusammenhang von Organisationsform und Qualität wissenschaftlicher Politikberatung abgeleitet.¹⁵ Die Produktion wissenschaftlicher Expertise für

¹⁴ Vgl. dazu auch *Qualitätssicherung wissenschaftlicher Politikberatung – was ist gute wissenschaftliche Politikberatung?*, Vortrag von Manfred Hennecke, 10.1.2008, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin.

¹⁵ Für eine Diskussion der Herausforderungen durch den Übergang zu einem Modus-2 der Wissensproduktion unter der speziellen Perspektive des

die Beratung der Politik, so Nowotny, ist notwendig transgressiv in dem Sinne, dass sie disziplinäre, gesellschaftliche und ökonomische Kontexte übergreife (Nowotny 2000). Das bedeutet, dass organisatorische Bedingungen geschaffen werden müssen, um die Inklusion eines breiten Spektrums gesellschaftlicher Perspektiven zu ermöglichen. Wissen, das in der Beratung kommuniziert wird, steht immer in einem Interpretations- und Bewertungskontext. Die Kontextbezogenheit wissenschaftlicher Politikberatung ist gleichbedeutend mit sozialer Robustheit als primärem Qualitätskriterium wissenschaftlicher Politikberatung (vgl. dazu Gibbons et al. 1994; Nowotny 2003; Nowotny et al. 2004). Unter sozialer Robustheit wird die Berücksichtigung und Integration gesellschaftlicher Interessen und Perspektiven verstanden. Sozial robust in diesem Sinn ist Politikberatung, wenn die Expertise, (1) nicht nur im Labor, sondern in der Welt auf Gültigkeit getestet ist, (2) an der Wissensproduktion eine erweiterte Gruppe von Experten, Laien und Betroffenen beteiligt ist, d.h. nicht nur Politik und Verwaltung, sondern eine breitere Öffentlichkeit Adressat von Beratung ist, und (3) wissenschaftliche Expertise und Beratung das Ergebnis eines iterativen Interaktionsprozesses zwischen organisierter Wissenschaft und Vertretern der Öffentlichkeit ist (vgl. dazu v.a. Nowotny 2003).

Die Vorstellung der sozialen Robustheit der Expertise (die über die epistemische Robustheit hinausgeht) zielt darauf, die Asymmetrien im Beratungsverhältnis zwischen organisierter Wissenschaft und der Öffentlichkeit (als dem vorgeblich eigentlichen Adressaten der Beratung) abzubauen. Entscheidender Parameter des Zusammenhangs zwischen Organisationsform und Qualität wissenschaftlicher Expertise ist in diesem Ansatz also die Einbindung gesellschaftlicher Interessen und Perspektiven in den Beratungsprozess. In eine ähnliche Richtung geht Jasanoff, wenn sie als Ziel wissenschaftlicher Politikberatung die Produktion und Vermittlung von *serviceable truths* sieht. *Serviceable truths* sind Aussagen, die sowohl wissenschaftlicher Überprüfung standhalten, überlegte Politikgestaltung unterstützen, als auch die Interessen derjenigen berücksichtigen, die den Risiken der Folgen expertise-basierter Entscheidungen ausgesetzt sind (vgl. Jasanoff 1990: 250; vgl. auch Guston 2001: 104).¹⁶

Spannungsverhältnis zwischen zunehmender Privatisierung auch in der öffentlich finanzierten Wissenschaft und der Forderung nach umfassender öffentlicher Beteiligung vgl. die Beiträge in Nowotny et al. 2004.

¹⁶ In ähnlicher Weise definiert Peter M. Haas *usable knowledge* durch zwei Aspekte: erstens als Wissen, das einen substantiellen Kern hat, der es (instrumentell) nützlich für Politiker macht, und zweitens durch eine prozedurale Dimension, die einen Mechanismus liefert, Expertise von der wissenschaftlichen Gemeinschaft in solcher Weise in den Bereich politischen Entscheidens zu überführen, dass es handlungsleitend werden

Diese Vorstellung schlägt sich, bezogen auf die Organisation von Politikberatung, darin nieder, dass die Robustheit der Expertise von Behörden durch die Repräsentation eines möglichst breiten Spektrums von relevanten Disziplinen und wissenschaftlichen Standpunkten in den wissenschaftlichen Beiräten zu sichern ist und die Qualitätskontrolle von Daten extern vorgenommen werden sollte, um konkurrierende Interpretation durch die Fachleute der Behörden auszuschließen (vgl. Jasanoff 1990: 236 ff.). Funtowicz schlägt zur Qualitätskontrolle wissenschaftlicher Expertise und Beratungsleistung das Verfahren der »extended peer review« vor (Funtowicz und Ravetz 1991: 149). Nach diesem Vorschlag sollte der Kreis der an der Beurteilung einer Expertise Beteiligten über die unmittelbare wissenschaftliche Gemeinschaft hinaus auf potentiell Betroffene und sog. Laien-Experten ausgedehnt werden.¹⁷ Alle diese Vorschläge nehmen allerdings weder Rücksicht auf die Gegenstände und auf die konkreten Funktionen der Beratung, noch auf die Realisierungschancen der Empfehlungen.

Von einem differenzierungstheoretischen Standpunkt wird die epistemische Besonderheit wissenschaftlicher Beratung betont. Danach ist die Beratungsleistung in einem wissenschaftlichen Beratungsgremium nicht ohne weiteres mit der Produktion wissenschaftlichen Wissens gleichzusetzen. Beratung soll zur Veränderung kognitiver Schemata seitens des Beratenen führen und dessen Fähigkeit zur Problemlösung verbessern. Selbst wenn wissenschaftliches Wissen für die Erbringung einer solchen Beratungsleistung recherchiert und aufbereitet oder auch spezielle Expertise produziert wird, ist sie deshalb im Ergebnis selbst nicht notwendig als wissenschaftliches Wissen anzusehen (vgl. dazu Buchholz 2006: 55).¹⁸ Wissenschaftliche Beratungsleistungen unterlie-

kann (vgl. Haas 2004). Das Konzept der *serviceable truths* bleibt aber zu abstrakt und in dem Sinne unvollständig, dass es keine normativen und strategischen Leitlinien für politische Entscheidungsträger beinhaltet (zu einer Kritik an Jasanoff 1990 vgl. Guston 2001: 104).

¹⁷ Eine Variante dieses Verfahrens ist bereits in Form einer Abteilung für Qualitäts- und Unsicherheitsmanagement an der niederländischen Umweltagentur implementiert, die in Zusammenarbeit mit der Universität Utrecht spezielle Monitoring-Schemata für den Umgang mit und die Kommunikation von Unsicherheiten und werthaltigen Annahmen vor allem in der modellbasierten Beratung der Umwelt- und Klimapolitik entwickelt.

¹⁸ In Fortführung dieser Überlegungen ließe sich innerhalb des begrifflichen Rahmens der Systemtheorie auch die weitergehende These aufstellen, dass es sich bei politikberatenden Organisationen in erster Linie nicht um Organisationen des Wissenschafts-, sondern vielmehr des politischen Systems handelt. Danach wäre Beratungskommunikation als eine immanente Form der Wissensproduktion (wenn auch unter Verwendung wis-

gen also anderen Geltungskriterien als wissenschaftliches Wissen selbst, wengleich Anteile des benutzten wissenschaftlichen Wissens sicher der Qualitätssicherung in etablierten disziplinären Kontexten unterworfen werden können.

In der genannten Literatur wird die epistemische Dimension des Robustheitsbegriffs nicht hinreichend berücksichtigt und außerdem der Aspekt der Anschlussfähigkeit an den politischen Prozess insofern unterbetont, als er auf Kriterien tatsächlicher Akzeptanz einer nicht näher spezifizierten Öffentlichkeit reduziert wird. Ein Zusammenhang zwischen sozialer Robustheit und den Organisationsformen wissenschaftlicher Politikberatung wird hauptsächlich im Umfang der Einbeziehung weiterer gesellschaftlicher Interessen und Sichtweisen in den Beratungsprozess gesehen, wie sie z. B. in den verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung, der partizipativen Technikfolgenabschätzung¹⁹ oder der partizipativen integrierten Modellierung umgesetzt sind.

Einige Autoren weisen darauf hin, dass nicht jede Kommunikation in einem Beratungsgremium per se als wissenschaftliche Kommunikation zu werten ist. Vielmehr sind Beratungsgremien auch als Organisationen anzusehen und als solche multireferentiell, d. h. die interne Kommunikation kann Systemreferenzen auf Politik wie auch auf Wissenschaft haben.²⁰ Weiterhin ist wissenschaftliches Wissen im Unterschied zu Alltagswissen hochgradig institutionalisiert und kann nicht beliebig opportunistischen Situationsdeutungen unterworfen werden. Selbst der Hinweis auf Defizite des wissenschaftlichen Wissens (Unsicherheit oder Nichtwissen) rechtfertigt sich durch den Verweis auf wissenschaftliche Analyse und Belege (vgl. Daele 1996). Wissenschaftliches Wissen wird von Kommunikations- und Produktionsgemeinschaften (Gläser 2006) entwickelt und getragen, die zwar kein politisches Mandat haben, deren Einfluss sich aber aus der Kraft ihrer Argumente ergibt. Daher wird wissenschaftlichem Wissen (und den Aussagen des wissenschaftlichen Experten) allgemein eine höhere Autorität und die Deutungshoheit über den jeweils in Frage stehenden Gegenstandsbereich zugesprochen. Nur deshalb können wissenschaftliches Wissen und darauf basierende Expertise überhaupt als eine Legitimationsressource für politische Entscheidungen dienen. Problematisch wird dies allerdings, wenn distribu-

wissenschaftlichen Wissens) ebenfalls dem politischen System zuzurechnen (siehe dazu auch Buchholz 2007). Diese Überlegungen mögen zwar für sich interessant sein, liegen aber nicht im direkten Erkenntnisinteresse dieser Studie.

19 Ein systematischer, kritischer Überblick über die verschiedenen Organisationsformen partizipativer Politikberatungsverfahren und ihrer Leistungen findet sich in Abels und Bora 2004.

20 Zur Multireferentialität von Organisationen vgl. Bora 2001.

tive oder normative Aspekte bereits bei der Produktion der Expertise eine Rolle spielen (Douglas 2000; Shrader-Frechette 1997; Jasanoff und Wynne 1998; Sluijs et al. 1998): Gerade in Bereichen wie der Risikobewertung, der ökonomischen Klimafolgenabschätzung oder der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sind normative Fragen der Verteilungsgerechtigkeit oder der Verteilung der Risiken nicht von wissenschaftlichen oder faktenbezogenen Aspekten zu trennen. Wissenschaftliche Expertise ist in diesen Bereichen unweigerlich werthaltig oder wertbasiert. Wenn (vorübergehende) Unterbestimmtheit mit einer differentiellen Betroffenheit (Mayntz 1999) der von der expertisebasierten Entscheidung potentiell Betroffenen einher geht, kann es zu einer Politisierung der Wissenschaft kommen (vgl. dazu auch Brown et al. 2006). Das geschieht vor allem, wenn die Expertenmeinungen differieren und offensichtlich politischen Positionen zurechenbar sind (Weingart 2001: 131 f.). Eine epistemische Entscheidung, d. h. eine Entscheidung über die Interpretation von Daten oder die Wahl der richtigen Methodologie, ist dann als politisiert zu bezeichnen, wenn sie durch die Ausübung von Macht (z. B. durch Abstimmungsverfahren) zustande kommt. Inwieweit sich aber institutioneller und organisatorischer Kontext wirklich auf die Art der Geltung wissenschaftlicher Expertise auswirken, bleibt allerdings eine offene Frage.

*Wissenschaftliche Beratung als spezifische Form
professionellen Handelns und die variablen Grenzen
zwischen Wissenschaft und Politik*

Parallel zu der Frage, ob es sich bei Expertise für Beratung um ein epistemisch von wissenschaftlichem unterscheidbares Wissen handelt, stellt sich das Problem, ob Beratung ein spezifischer Typ professionellen Handelns ist bzw. sich als solcher institutionalisieren lässt. Die unsachgemäße Instrumentalisierung der Wissenschaft in Beratungskontexten wird dadurch möglich, dass es zwischen Wissenschaft und Politik Auseinandersetzungen um Deutungshoheit gibt. Die Erwartung, dass eine Professionalisierung der Politikberatung eine Kontrolle gegenüber dem Umgang der Politik mit der Expertise böte, beruht auf dem besonderen Charakter von Professionen.

Mit Professionalisierung ist die Abgrenzung einer Praxisgemeinschaft durch die Ausbildung spezieller professioneller Dienstleistungen gemeint, die für die Außenwelt als solche anerkannt werden können.²¹ Professionen genießen die Privilegien der Autonomie und Selbstregulation:

21 Zu dieser Formulierung am Beispiel des Feldes der Internationalen Beziehungen siehe Hellmann 2006: 12 f.

Sie entscheiden selbst über die Mitgliedschaft und bestimmen autonom, wie sie ihre Aufgabe wahrnehmen. Dies schließt auch das »right to be wrong« (Fuller 2000: 151 ff.) ein, sofern die Regeln guter Praxis der Profession befolgt worden sind. Im Gegenzug zu diesen Privilegien sind sie in ihren Aktivitäten und der Erbringung derjenigen Leistungen, die nur sie auf der Grundlage besonderer Expertise erbringen können, auf die Beförderung des Allgemeinwohls verpflichtet (vgl. z. B. Bayles 1989: Kap. 1; Hitzler 1994). Der Ruf nach Leitlinien, Codices und adäquaten Institutionen zur internen Qualitätssicherung lässt sich als Ausdruck von Professionalisierungsbestrebungen verstehen.

Der besondere Status wissenschaftlicher Experten und die damit verbundene Deutungshoheit für ihr Gebiet wird darauf zurückgeführt, dass allein wissenschaftliche Experten über das Wissen und die Beurteilungskompetenz für die Lösungen bestimmter Probleme verfügen. Bimber und Guston bezeichnen dies als *scientific exceptionalism or specialness* in mehreren Hinsichten: in epistemischer Hinsicht (Autonomie der wahrheitssuchenden Gemeinschaft), in platonischer (nur Menschen mit ausgezeichnetem Intellekt und Bildung sind fähig, Politik zu gestalten), in soziologischer (effiziente Selbstregulation) und in ökonomischer Hinsicht (Wissenschaft als einmalige produktive Investition in die Zukunft) (Bimber und Guston 1995: 556 f.).

Gieryn betont demgegenüber die dynamische Qualität der Sonderstellung der Wissenschaftler und ihrer Deutungshoheit. Die Geltung wissenschaftlicher Expertise verdankt sich danach der professionellen Grenzarbeit (*boundary work*), mit der die Strategien zur Durchsetzung und Etablierung professioneller Deutungshoheit, d. h. von Geltungs- und Kompetenzansprüchen von Expertenaussagen über einen bestimmten Gegenstandsbereich, beschrieben werden. Es geht darum, wer für welche Fragen zuständig ist und kompetente Aussagen darüber machen darf und wer die internen Regeln und Praktiken in dem jeweiligen Bereich festlegt. Gieryn hat vor allem die Abgrenzungsstrategien konkurrierender Professionen und wissenschaftlicher Disziplinen untereinander beschrieben. Die Konzeption ist jedoch auch auf die Abgrenzungsstrategien von Wissenschaft und Politik übertragbar, also die Frage, ob ein Problem in den Bereich eines wissenschaftlichen Experten oder eher in den Bereich politischer Entscheidung fällt.

Ein großer Teil der empirischen Arbeiten dieser Forschungsrichtung beschäftigt sich mit der Explikation der impliziten Hintergrund- und Rahmenannahmen in wissenschaftlicher Expertise bzw. in Beratungskontexten. Rahmenannahmen können wissenschaftliche Diskussionen beeinflussen, indem sie z. B. die Forschungsagenda eines politikberatenden Instituts vorgeben. Sie können den Inhalt wissenschaftlicher Expertise bestimmen, indem sie die Reichweite wissenschaftlicher De liberationen vorgeben und damit, welche Aussagen oder Kommunika-

tion in der jeweiligen Situation noch der Wissenschaft und welche bereits der Politik zugerechnet werden. Die Grenze zwischen dem Bereich der Deutungshoheit der Wissenschaft und dem der Politik ergibt sich damit als Ergebnis von Aushandlungsprozessen oder der Anwendung von (rhetorischen) Strategien zur Sicherung und Herstellung professioneller Autorität von Experten und der Ausweitung und Verteidigung ihrer Domäne (ursprünglich Gieryn 1983; vgl. auch Gieryn 1995).²²

Aus einer ähnlich angelegten Perspektive zeigt Jasanoff in ihren Fallstudien über die Funktion wissenschaftlicher Beiräte der amerikanischen Umweltagentur (EPA) und der Food and Drug Administration (FDA), dass die Autorität von Expertenaussagen nicht allein durch die wissenschaftliche Qualität der Expertise zu sichern ist. Vielmehr konnte die Wissensgrundlage durch interessierte Parteien und durch ein Anhörungsverfahren nach dem Modell eines Kreuzverhörs dekonstruiert werden, obgleich vorher Qualitätssicherung durch *peer review* durchgeführt worden war (vgl. Jasanoff 1990, Jasanoff 1992). Collingridge und Reeve haben die Abhängigkeit der Schließung wissenschaftlicher und politischer Kontroversen durch die Dominanz entweder eines über- oder eines unterkritischen Modells erklärt (Collingridge und Reeve 1986). Wissenschaft ist in dem Sinn tendenziell unterkritisch, als in der wissenschaftlichen Diskussion viele Hypothesen und Annahmen unhinterfragt bleiben und keiner kritischen Prüfung unterzogen werden. Ohne dieses Vertrauen wäre der Fortgang des wissenschaftlichen Kommunikationsprozesses nicht möglich. Wenn aber, z. B. bei politischen Entscheidungen, hohe Einsätze auf dem Spiel stehen, ist es gerade aus diesem Grund leicht, eine wissenschaftliche Gegenexpertise zu finden, die die unhinterfragten Annahmen in Frage stellt.²³

22 Der Begriff der Grenzarbeit und die mit ihm durchgeführten Analysen erfassen also u. a. die typischen Konflikte und Spannungen (z. B. konkreter Situations- oder Problembezug vs. Allgemeingültigkeit), die in Beratungssituationen selbst angelegt sind und durch Professionalisierungsstrategien bearbeitet werden sollen. Aus einer differenzierungstheoretischen Perspektive kommen dagegen die institutionellen und organisationalen Bearbeitungen der Spannung zwischen den verschiedenen Funktionslogiken von Wissenschaft und Politik in den Blick. Grenzarbeit beinhaltet dann nicht primär ein symbolisches Boundary-Management, sondern ist vielmehr Ausdruck der institutionellen Dynamik von Politikberatung (vgl. dazu in Bezug auf Ethikkommissionen Bogner 2005: 29).

23 Gerade in der angelsächsischen Beratungslandschaft ist dies ein großes Problem, wie die Diskussion um die sog. »Sound Science-Bewegung« zeigt: Industrievertreter dekonstruieren sehr erfolgreich die Autorität der Wissensbasis von Regulierungen im Umwelt- oder Gesundheitsbereich durch diesen Typ der Argumentation.

Es ist festzuhalten, dass die in den Fallstudien identifizierten Formen der Expertise sich durchaus von traditionellem akademischen Wissen unterscheiden, und ebenso unterscheiden sich die Strategien wissenschaftlicher Experten in Beratungskontexten von den Handlungsmustern von Wissenschaftlern. Beratungsprozesse sind aus dieser Perspektive Aushandlungsprozesse, in denen es zwischen Experten und Entscheidern um die Angemessenheit des Wissens im Hinblick auf Entscheidungsprobleme geht (Weingart 2006b: 40). Wissenschaftliche Expertise ist demzufolge vielfach verhandeltes Wissen. In den Analysen bleibt jedoch offen, inwiefern sich wissenschaftliche Politikberatung in diesem Sinne wirklich als eine eigene organisierte Form professionellen Handelns verstehen lässt (Evetts et al. 2006: 114 ff.). Eine wichtige Forschungsfrage ist deshalb, ob und wie das Handeln wissenschaftlicher Experten in der wissenschaftlichen Politikberatung professionalisiert werden kann (Buchholz 2007).

Die Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung im Politikprozess

Wenn man unterstellt, dass unterschiedliche Organisationsformen der wissenschaftlichen Politikberatung unterschiedliche Funktionen erfüllen, ist es wichtig, sich den Funktionen selbst zuzuwenden. Analytisch lassen sich die verschiedenen Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung in zwei Klassen zusammenfassen: erstens sach- oder problembezogene Funktionen und zweitens politische bzw. legitimatorische Funktionen (s. u. Abschnitt zur demokratietheoretischen Perspektive).²⁴ In der Praxis sind die beiden Klassen von Funktionen nicht voneinander zu trennen.²⁵

²⁴ Eine verwandte Unterscheidung zwischen rhetorischen und analytischen Funktionen trifft Bimber 1996: 36f. Renn 1995 unterscheidet zwischen aufklärenden, pragmatischen und interpretatorischen Funktionen, die aber unter problemorientierte Funktionen zu fassen sind; ebenso Murswiecks Unterscheidung zwischen informativen und strategischen Funktionen (Murswiek 1993: 90). Zum Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik vgl. Krevert 1993 (zum Funktionswandel im Einzelnen vgl. ders.: 149 f.; 202 ff., 259 ff.); Kreverts Unterscheidung der verschiedenen Funktionen ist mit der hier vorgeschlagenen Klassifikation in problem- und politisch-legitimatorische Funktionen verträglich.

²⁵ Der Zusammenhang der inhaltlichen Dimension von Expertise und ihrer politischen und strategischen Verwendbarkeit wird mit dem Konzept der Ko-Produktion erfasst (Jasanoff). Für eine Fallstudie zur Europäischen Umweltagentur vgl. Waterton und Wynne 2004.

Problembezogene Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung können sein:

- Frühwarnung (Erkennen sich anbahnender Probleme);
- Problemanalyse (Bereitstellung von Wissen und Daten, die für das Aufzeigen von Lösungswegen erforderlich sind);
- Identifikation und funktionelle Bewertung politischer Handlungsalternativen und
- Formulierung von Empfehlungen sowie operativ
- die Entwicklung von (regulativen) Standards, die Beurteilung von Anträgen und die Vergabe von Lizenzen.

Politische Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung können sein:

- Konsensbildung angesichts divergierender Interessen, konfligierender ethischer Werte und Lösungsvorschläge;
- Informierung entweder der Öffentlichkeit allgemein oder eines speziellen Teils der Öffentlichkeit (*stakeholder*) zum Zweck der Meinungsbildung und Mobilisierung von Zustimmung resp. der
- Legitimierung vergangener oder zukünftiger Entscheidungen;²⁶
- Evaluierung von politischen Maßnahmen oder Programmen: Vielfach werden Beratungsgremien damit beauftragt, ex post die Wirksamkeit von Maßnahmen zu beurteilen oder die Implementierung von Beschlüssen zu überprüfen.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive werden die verschiedenen Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung daraus hergeleitet, in welcher Phase des Policy-Cycle sie stattfindet (vgl. Beyme 1997). Auch hier wird betont, dass politische Entscheidungen einer eigenen Logik folgen und durch die Verfügbarkeit von Ressourcen wie Finanzierung, hierarchische Weisung oder ideologischer Verpflichtung determiniert sind. Wissenschaftliche Beratung wird als eine Ressource unter anderen betrachtet. Die Bedeutung der Wissensinhalte wissenschaftlicher Beratung wird in politikwissenschaftlichen Ansätzen jedoch gering eingeschätzt. Inhaltliche oder rein instrumentelle Problemlösungen sind aus der Perspektive der politischen Logik strategischen Funktionen untergeordnet, da eine Problemlösung für den Politiker nur zählt, wenn er sie sich zurechnen und als politischen Erfolg verbuchen kann.²⁷ Die Wirksamkeit wissenschaftlicher Politikberatung (im Sinne eines Einflusses auf politische Entscheidungen) ist aus dieser Perspektive vor allem in ihrer strategischen Nutzbarkeit begründet.²⁸

²⁶ Vgl. zu einem Überblick über die Vielfalt der Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung Boehmer-Christiansen 1995, Renn 1995 und Mayntz 2006.

²⁷ Zur Handlungslogik speziell von Denkfabriken vgl. Gellner 1995; Rich 2004 und Braml 2004.

²⁸ Andere Autoren wie z. B. Bruce Bimber in seiner Studie über das amerikanische Office of Technology Assessment (OTA) zeigen, dass auch unter

Politikbezogene und insbesondere strategische Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung werden zu einem großen Teil von Kommissionen und Beiräten wahrgenommen. Wie in der Diagnose bereits festgestellt, werden wissenschaftliche Kommissionen immer stärker zu einem funktionalen Instrument der Politik (vgl. Heinze 2002; Heinze 2004: 51 ff.). Eine spezifische Klasse dieser Funktionen, die der Bewältigung von Problemen kollektiven Handelns und Entscheidens dienen (Konsensbildung; Einbindung heterogener Akteure) wird in der Literatur unter dem Stichwort ›Regieren durch Kommissionen‹ diskutiert. Die Organisationsform der ad-hoc eingesetzten Beratungskommission kann infolge dessen mit dieser (strategischen) Funktion in Verbindung gebracht werden.²⁹

In der sozialwissenschaftlichen Diskussion ist der Zusammenhang zwischen Organisationsform und Funktion in Bezug auf die effektiven, sach- und problembezogenen Funktionen von Politikberatung vor allem im Zusammenhang mit der Frage nach den Bedingungen diskutiert worden, unter denen Ideen den politischen Prozess (und damit die Inhalte politischer Entscheidungen) beeinflussen können (vgl. dazu generell v. a. Majone 1989. Gegenüber einer anderen, verbreiteten Sichtweise, dass politische Entscheidungen vor allem der Logik materieller Anreize oder günstiger Gelegenheiten folgen, argumentieren diese Autoren, dass wissenschaftliche Expertise und expertisebasierte Situationsdeutung eine eigenständige Ressource zur Gestaltung der Handlungsräume politischer Entscheider darstellt (vgl. ansonsten dazu auch Nullmeier 1993).³⁰

Ortwin Renn wendet die Abhängigkeit zwischen der Funktion der Beratung und der Phase des Politikprozesses, in der sie nachgesucht

der Annahme der Dominanz der Logik der Politik als handlungsleitend für politische Entscheider durchaus Freiräume für die Produktion unabhängiger Expertise entstehen können – wie z. B. die Erfahrung des OTA zeige (vgl. Bimber 1996: 7).

²⁹ Heine und Mause 2004 werfen daher z. B. die Frage auf, ob es sich bei wissenschaftlicher Politikberatung im Bereich Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik durch die Hartz- und Rürup-Kommission nicht um ein Fall der Überinvestition handelt, da bereits viele Gutachten vergeben und auch die inhaltlichen Konzepte bereits breit diskutiert worden sind (vgl. dies.: 412 ff.). Kenneth Dyson identifiziert die Strategie des Regierens durch Kommissionen (*binding hands*) als einen wichtigen Mechanismus, um Reformgegner in Schach zu halten, Ressortegoismen der Ministerien auszuhebeln und die Sozialpartner einzubinden (vgl. Dyson 2005, Dyson 2006; Trampusch 2005).

³⁰ Der Einfluss von Ideen auf formale Institutionen wird inzwischen auch von Rational Choice-Theoretikern zunehmend anerkannt (dazu Haas 2004; vgl. z. B. auch Mantzavinos et al. 2004).

wird, zu einem normativen Modell. Politikberatung muss nach dieser Vorstellung dreistufig in einem Wissens-, einem Gestaltungs- und einem Reflexionsdiskurs konzipiert werden (Renn 1999b: 545 f.).³¹ Institutionelle Arrangements müssen sich daran messen lassen, inwiefern sie jeweils die verschiedenen Typen von Diskursen zu organisieren vermögen. In Abgrenzung vom klassischen Modell der wissenschaftlichen Kommission oder des wissenschaftlichen Beirats schlägt Renn vor, wissenschaftliche Politikberatung unter Bedingungen des Wissensdissenses, der Ambivalenz und Unsicherheit als einen gekoppelten dreistufigen Diskursprozess zu gestalten (vgl. Renn 1999b: 545 f.): In der ersten Phase müssen die Wissensgrundlagen gelegt, d. h. eine möglichst wirklichkeitsgetreue Abbildung und Erklärung des Phänomens geliefert und mögliche Politikoptionen beurteilt werden. Dieser Diskurs richtet sich vornehmlich an Experten mit dem Ziel, entweder einen Konsens oder zumindest einen Konsens über den Dissens unter den Experten zu erzielen. Gegenstand der zweiten Phase ist die normative Beurteilung der Problemlage und der möglichen Lösungsoptionen vor dem Hintergrund verschiedener Präferenzen und Interessen der beteiligten Akteure. Die letzte Phase, der Reflexionsdiskurs, zielt auf eine Bewertung konkreter Handlungsoptionen und/oder die Lösung konkreter Probleme. In dieser Phase sollten Renn zufolge vor allem partizipative Verfahren wie Bürgerforen etc. zum Einsatz kommen.

Aus der Zuordnung von Beratung zu unterschiedlichen Funktionen im Politikprozess lassen sich keine eindeutigen Hinweise auf Organisationsformen erschließen. Allerdings ergeben sich durchaus Unterschiede, z. B. zwischen einer Beratung zum Zweck der Orientierung, die wissenschaftsnäher sein kann, und einer solchen mit strategischer Funktion, die vergleichsweise politiknäher ist. Erstere soll das verfügbare und denkbare Spektrum der möglichen Handlungsalternativen möglichst umfassend aufzeigen, letztere die Komplexität und die Anzahl der Handlungsoptionen reduzieren (vgl. dazu Lentsch und Weingart 2006).

Die Unterscheidung der Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung in sach- und politikbezogene ist zwar notwendig, aber fragwürdig. Sie ist problematisch, weil keine direkte, lineare Beziehung zwischen wissenschaftlichem Wissen und politischer Entscheidung besteht, und aufgrund dessen die interpretative Flexibilität wissenschaftlichen Wissens nicht reduzierbar ist. Im Kontext politischer Entscheidungen wird wissenschaftliche Beratung deshalb immer beide Funktionen haben, vollkommen unabhängig von den Motiven der politischen und wis-

³¹ Ähnlich auch Heinrichs, der Renns dreistufiges Modell der Politikberatung zu einer politikorientierten Wissenskommunikation modifiziert und die Unterscheidung Orientierungs-, Strategie- und Implementationsdiskurs vorschlägt (Heinrichs 2002: 217 f.).

senschaftlichen Akteure. Aus diesem Zusammenhang ergibt sich die Frage nach der faktischen Wirkung der Beratung, die in der Literatur viel diskutiert worden ist und erwartungsgemäß die wissenschaftlichen Berater besonders interessiert. Die Frage nach der Wirkung entspricht der nach den faktischen Funktionen.

Die sog. Verwendungsforschung hat gezeigt, dass eine direkte Wirkung wissenschaftlicher Beratung auf die Politik, etwa im Sinne einer Rationalisierung, eher die Ausnahme ist (vgl. Bonß 2004). Gegenüber der direkten Wirkung der Beratung auf politische Entscheidungen wird hingegen auf indirekte Wirkungen durch langfristige Diffusions- und Lernprozesse verwiesen.³² Die geringe direkte Wirkung wissenschaftlicher Beratung wird auf die eigenlogische Verwendung (politische Funktion) wissenschaftlicher Beratung seitens der Nachfrager zurückgeführt. Sie bestimmen, welche Expertise sie zu welchem Zweck in welcher Form nutzen (vgl. z.B. Ronge 1996: 137 f.; Cassel 2001 und Franz 2000 für die Ökonomie; Roose 2006 und Boehmer-Christiansen 1995 für die Umweltpolitik).³³ Wissenschaftliche Experten handeln ebenfalls eigenlogisch, insofern sie an Reputation in der wissenschaftlichen Gemeinschaft und an der wissenschaftlichen Qualität ihrer Expertise orientiert sind. Das schlägt sich häufig darin nieder, dass der wissenschaftliche Rat abstrakt und fern politischer Realitäten ist (vgl. z.B. Cassel 2001: 236 ff.).

Die Unterscheidung zwischen sach- und politikbezogenen Funktionen der Beratung ist einerseits notwendig, um die Spannung zwischen intendierter und wahrgenommener tatsächlicher Wirkung der Beratung zu erklären. Diese äußert sich einerseits in den Klagen vieler wissenschaftlicher Berater darüber, dass ihr guter Rat von der Politik nicht angenommen, gar verworfen wird. Die strategische Verwendung der Beratung im Politikprozess wird als vorrangig eingeschätzt und gerade deshalb von wissenschaftlichen Beratern kritisiert (Boehmer-Christiansen 1995). Andererseits beklagen die politischen Nachfrager von Beratung, dass diese häufig nicht zur Reduktion der Komplexität anstehender Entscheidungen und zu umsetzbaren Lösungen beitrage,

32 Für eine Fallstudie zur britischen Royal Commission on Environmental Pollution vgl. Owens 1999. Für eine Analyse der Hartz-Kommission als Beispiel für Policy-Lernen in der Arbeitsmarktpolitik vgl. z.B. Fleckenstein 2004.

33 Aus systemtheoretischer Sicht lässt sich diese eigendeterminierte Verwendung der Beratung als eine Wiederherstellung der Deutungshoheit des Adressaten der Beratung interpretieren, die dieser für die Dauer des Beratungsprozesses an den Experten abgibt (vgl. Buchholz 2006). Die Berücksichtigung der Eigenlogik der Politik muss als eine kritische Bedingung (unter anderen) für die Sicherstellung der politischen Anschlussfähigkeit der Beratung betrachtet werden.

sondern stattdessen neue Probleme aufwerfe, dass die Zeithorizonte der Politik nicht beachtet würden (schnelle Entscheidungen vs. Zeit für fundierte Forschung) und die Verständlichkeit wissenschaftlicher Expertise zu wünschen übrig lasse (Mayntz 1994 a; Saretzki 2005). Ungeachtet dessen prägt die Erwartung eines möglichen direkten Einflusses wissenschaftlicher Beratung dennoch gerade den Mainstream ökonomischer Politikberatung (vgl. Cassel 2001: 13).

Die Unterscheidung zwischen sach- und politikbezogenen Funktionen ist ambivalent. Die politikbezogenen Funktionen, insbesondere die Legitimierungsfunktion, werden mit Missbrauch der wissenschaftlichen Beratung durch die Politik in Verbindung gebracht und u. a. auch als deren Instrumentalisierung bezeichnet. Es ist wichtig, sich zu vergewissern, dass diese Einschätzung nur aus der Perspektive der Wissenschaft getroffen werden kann. Wenn aus der Sicht der wissenschaftlichen Berater ein Rat missbräuchlich verwendet wird, ist der Konflikt zwischen Beratern und Beratenen markiert. Spiegelbildlich dazu kann allerdings auch die Politik wissenschaftlichen Rat z. B. dann als missbräuchlich sehen, wenn mit ihm implizite Handlungsempfehlungen transportiert werden. Fehlfunktionen sind also diejenigen Verwendungen von Beratung, die von Adressaten und Beratern als illegitim oder missbräuchlich angesehen würden. Entscheidungen, die in die Kompetenz des Beratenen fallen und die von dem Rat der Experten lediglich abweichen, stellen noch keine illegitime Instrumentalisierung dar. Wenn im Folgenden von Fehlfunktionen die Rede ist, so ist zweierlei gemeint: nämlich entweder, dass ein Gremium sein Mandat nicht absolviert, d. h. die an es gestellten Erwartungen systematisch verfehlt, oder dass es im o. g. Sinne instrumentalisiert wird.

Eine Reihe von Analysen ist den Gründen dafür gewidmet, warum vor allem die sach- und problembezogene Politikberatung so wenig erfolgreich ist. Saretzki unterscheidet vier der Beratungskommunikation immanente Grenzen, die der sachbezogenen Verwendung wissenschaftlicher Expertise in der Politikberatung gesetzt sind: Normative Grenzen des Sachwissens, das nicht ohne Wertungen auskommt; lokale Grenzen der Expertise, die erst für das jeweilige Problem fallbezogen spezifiziert und mit dem lokalen Wissen und den Erfahrungen der von einer expertisebasierten Entscheidung Betroffenen verbunden werden muss; disziplinäre Grenzen des Fachwissens und epistemische Grenzen aufgrund der inhärenten Unsicherheit und Unterbestimmtheit wissenschaftlicher Expertise (vgl. Saretzki 1997: 281).

Clark und Majone identifizieren drei Faktoren, die die Effektivität und Wirksamkeit des Einflusses wissenschaftlicher Expertise auf politische Entscheidungsträger bestimmen: Relevanz (*salience*), Glaubwürdigkeit (*credibility*) und Legitimität (*legitimacy*) (Clark und Majone 1985; vgl. dazu auch Clark et al. 2002; Cash et al. 2003). *Salience* meint

die Relevanz wissenschaftlicher Beratungsleistungen für die Bedürfnisse der politischen Entscheider, *credibility* die Glaubwürdigkeit wissenschaftlicher Expertise, insofern sie in ihrer Adäquatheit, ihren Belegen und Argumenten, also kurz ihrer Sachgerechtigkeit begründet ist. Das Kriterium der Legitimität erfasst schließlich, inwieweit die Expertise oder die Empfehlungen die verschiedenen Werte und Überzeugungen der Beteiligten und der politischen Entscheidungsträger berücksichtigen und inwieweit gegensätzliche Ansichten und Interessen unvoreingenommen und ohne Bias in der Beratung berücksichtigt worden sind (vgl. Clark et al. 2002; Cash et al. 2002). In der Regel besteht zwischen den Kriterien ein *trade-off*.

Einige Studien ziehen Schlussfolgerungen hinsichtlich der Wirksamkeit von Beratung durch bestimmte Beratungsformen. Es ist trivial, dass wissenschaftliche Beratung dann wirksam ist, wenn sie politisch nützlich ist, d. h. sich entsprechend der Eigenlogik der Wiederwahl und des kurzfristigen Erfolgs der Politik verwenden lässt (vgl. Wewer 2003; kritisch dazu Hoffmann-Riem 1988 b und Cassel 2001). In der Literatur wird daraus jedoch abgeleitet, dass wissenschaftliche Beratung als Politiker- statt als Politikberatung betrieben (Cassel 2001) oder gar zum Mitentscheider bzw. politischen Akteur werden müsste (für die Umweltberatung siehe dazu Roose 2006). Eine weitere These unterstellt, dass wirksame Beratungsleistungen Resultat eines Interaktions- und Deliberationsprozesses im Hinblick auf verallgemeinerbare Interessen sein müssen, in dem Problemlösungen durch wechselseitige Angleichung von Problemwahrnehmungen, Präferenzen und Interessen im Verlauf des Beratungsprozesses erarbeitet werden (Bröchler 2004: 22; Heinrichs 2002). Dieses Modell findet sich insbesondere in diskursiven Ansätzen der Politikberatung wieder (vgl. Renn 1999a, Renn 2004). Dem entspricht in etwa auch Jasanoffs Konzept der Ko-Produktion (Jasanoff 2004), in dem der Inhalt einer Empfehlung als Produkt der Zusammenarbeit (Ko-Produktion) zwischen Berater und Beratenem interpretiert wird.

Keiner dieser Ansätze berücksichtigt allerdings die institutionellen Rahmenbedingungen des Regierungssystems, wie die Eigensinnigkeit von Regierung, Verwaltung und Parlament (Beratung muss durch die Regierung, Verwaltung oder das Parlament prozessiert oder bearbeitet und transformiert werden, um wirksam zu werden) oder die Herausforderungen, die die Transformation zum verhandelnden Staat mit sich bringt (vgl. Mayntz 1993, Mayntz 2004).³⁴ Auch die Frage, wie sich die Organisationsformen der Politikberatung zu den institutionellen Rahmenbedingungen verhalten, unter denen die Nachfrager von Politikberatung agieren, findet kaum bzw. nur implizit Berücksichtigung, wenn es um Wirkung und Funktion von Politikberatung geht.

34 Vgl. dazu Bröchler 2004.

Das Verhältnis von wissenschaftlichen Beratern zu politischen Auftraggebern

Die vorangegangene Diskussion der Funktionen der Politikberatung verweist auf die Frage, wie das Verhältnis von Beratern und Beratenen konzipiert wird. Aus deren Beantwortung lassen sich eventuell Rückschlüsse auf Organisationsformen der Politikberatung ziehen. Schon Habermas' drei grundlegende Modelle der wissenschaftlichen Politikberatung enthielten mehr oder weniger explizite Hinweise darauf, wie das Verhältnis zwischen Beratern und Auftraggebern am realistischsten beschrieben werden sollte (Habermas 1968). Danach war nur das pragmatische Modell geeignet, den komplexen Prozess der Abstimmung zwischen wissenschaftlich-technisch eröffneten Handlungsoptionen für die Politik mit den wert- und interessebestimmten Begrenzungen dieser Optionen angemessen zu beschreiben. Beratende Wissenschaftler und beratene Politiker stehen sich in diesem Modell in einer durch iterative Kommunikation bzw. durch Deliberation charakterisierten Beziehung gegenüber. Wissenschaftliche Rationalität und wertbestimmte Entscheidung werden durch gleichberechtigte Kommunikation aufeinander bezogen. Obgleich sicher realistischer als die technokratischen und dezisionistischen Modelle, trägt auch dieses Modell deutlich idealistische und normative Züge. Es lässt sich aber als Hintergrundfolie für die Organisation von Politikberatung verstehen, die geeignet ist, epistemische und politische Robustheit miteinander zu verbinden. Allerdings sagt das Modell selbst so gut wie nichts über die tatsächliche Organisationsform.

David Gustons Konzept der *Boundary-Organizations* zählt zu den Ansätzen, die den Zusammenhang zwischen institutionellen Arrangements und der Wirkung von Beratung explizit thematisieren. Das Konzept ist unter Aufnahme institutionenökonomischer Ansätze entwickelt worden, um zu analysieren, wie Organisationen Delegationsprobleme bearbeiten können (Guston 2000; Guston 2001; Guston 2005; vgl. zu einem anderen institutionenökonomischen Ansatz auch Pies 2000a, Pies 2000b). Die beratende Wissenschaft hat in diesem Modell die Rolle, Beratungsleistungen als einen Service gegenüber ihrem Klienten (der Politik) zu erbringen. Diese Art der Beratungsbeziehung wirft für den Klienten ein Delegationsproblem auf, für dessen Bearbeitung ein institutionelles Design gefunden werden muss: Wie kann ein geeigneter Berater ausgewählt werden, wenn dem Klienten die nötige Expertise zur Beurteilung der Kompetenz des Beratenden fehlt?³⁵

Aus der Konzeptualisierung der Beratungsbeziehung als einer De-

35 Vgl. zu diesem Problem auch Barker und Peters 1993: 7 ff.

legationsbeziehung lassen sich Hinweise auf Anforderungen an das ›institutional design‹ von Beratungsorganisationen entnehmen, die die o.g. Probleme erfolgreich bearbeiten und die Produktion sozial robusten Wissens (dazu s. u.) befördern können. Als Beispiele nennt Guston die ausgewogene Beteiligung von interessierten parteilichen Experten, ebenso wie klare Regeln darüber, wie wissenschaftliche Urteile zustande kommen, multiple Quellen von Expertise und Empfehlungen, die aber den gleichen prozeduralen Regeln und dem gleichen Informationsstand unterliegen, und schließlich Abstimmung (vs. Konsens) nach klaren Regeln, um die Reichweite der Übereinstimmung unter den Experten gegenüber dem Nachfrager der Beratung deutlich zu machen (vgl. dazu Guston 2005: 76f.).

Angesichts einer Entwicklung, die als Transformation von politischer Steuerung zum kooperativen Staat beschrieben wird, Politik also nicht mehr hierarchisch stattfindet, sondern in Netzwerken, wesentliche Entscheidungen außerhalb des politischen Systems getroffen werden und der Staat entsprechende hoheitliche Kompetenzen delegiert, ist das sog. duale Modell der Politikberatung, in dem die Rollen von Berater und Beratenem klar zu unterscheiden sind, nur noch sehr begrenzt anwendbar (vgl. Mayntz und Streeck 2003). In den entsprechenden Netzwerken von Wissenschaft, Verwaltung und Wirtschaft wird nicht so sehr beraten, sondern verhandelt (vgl. Mayntz 1994a und jüngst unter Bezug auf Mayntz: Nullmeier 2005: 131). Diese Entwicklung legt nahe, dass der Einfluss von Vertretern organisierter Interessen (wie z. B. der Sozialpartner) gegenüber dem von Wissenschaftlern in diesen Netzwerken zunimmt.³⁶ Es stellt sich darüber hinaus aber auch die Frage, ob die wissenschaftlichen Berater tatsächlich als Berater fungieren und nicht vielmehr als Vertreter von Interessen und damit als politische Akteure.

In politikwissenschaftlichen Analysen der institutionellen Beratungslandschaft werden Fragen nach der institutionellen Verortung der Berater und nach dem Verhältnis ihrer (mangelnden) Legitimität

³⁶ Daraus lässt sich allerdings nicht ableiten, dass damit auch der Einfluss wissenschaftlicher Argumentationen zurückgeht (vgl. Mayntz 1994a). Das bleibt vielmehr eine interessante Forschungsfrage. In der Forschungspolitik ist besonders offenkundig, dass die organisierte Wissenschaft nicht nur eine beratende, sondern eine mitentscheidende oder zumindest mitverhandelnde Rolle in der Politikentwicklung hat (vgl. Mayntz 1994; Stucke 1993; Braun 1993, Braun 2000; Patzwaldt und Buchholz 2006). Ein prägnantes und international einzigartiges Beispiel, wie sich dies in der organisatorischen Ausgestaltung von Beratungsorganisationen niederschlägt, stellt der Wissenschaftsrat dar (vgl. dazu auch Graf Kielmansegg 1990).

zu ihrem faktischen Einfluss untersucht. Wie und in welcher Hinsicht können Nachfrager Einfluss auf die Art und den Inhalt der Beratung nehmen? Wie bearbeitet die Politik Spannungen, die sich ergeben, wenn Experten oder Beratungsorganisationen selbst zu politischen Akteuren oder Interessenvertretern werden?³⁷

Durch eine unerwartete Expertise kann eine programmatische Position oder eine getroffene Entscheidung in Frage gestellt werden. Die Empfehlung einer Kommission kann den Charakter einer Weisung annehmen und die Hände der politischen Nachfrager zu stark binden. Dadurch werden Autorität und Gestaltungsmacht der Politik in Frage gestellt (vgl. speziell dazu Dyson 2005, Dyson 2006). Einerseits ist wissenschaftliche Expertise für die Politik nur brauchbar, wenn sie unabhängig – und deshalb glaubwürdig – ist. Andererseits müssen sich aber die mit der Unabhängigkeit von Beratung verbundenen politischen Risiken abschätzen und kontrollieren lassen. Die Politik steht also vor dem Dilemma, die Beratung einerseits als Ressource nutzen zu wollen, andererseits aber Unwägbarkeiten und Risiken eingehen zu müssen, die mit einer autonomen Politikberatung verbunden sind. Dieses Dilemma lässt sich als Steuerungsproblem ansehen (vgl. in Bezug auf die Bestimmung von Forschungsthemen Mayntz 2001). In der Politikwissenschaft wird es als durch zwei Leitunterscheidungen strukturiert gesehen: Erstens, den Grad der (wissenschaftlichen) Autonomie vs. Abhängigkeit und zweitens, die Zentralität oder Irrelevanz bzw. Relevanz der Beratung für die Mission der Auftraggeber. Autonomie bezieht sich auf Themenwahl, Wahl der Methoden, etc.³⁸ Ähnliche Leitunterscheidung lassen sich zwischen Interessenbindung vs. wissenschaftliche Unabhängigkeit oder zwischen Politiknähe vs. Politikferne (Heinrichs 2002) treffen.

³⁷ Zu der Diskussion, ob Experten überhaupt eine neutrale Position in der Politikberatung inne haben können, vgl. z. B. Braun 1997; Murswieck 1994b; Roqueplo 1997. Der wissenschaftliche Experte als Vertreter eigener Interessen ist insbesondere in Bezug auf die Beratung der Forschungspolitik breit diskutiert worden (vgl. ursprgl. Price 1965 und Weingart 1970). Gremien, wie z. B. der Wissenschaftsrat, werden dann mitunter als Verhandlungsgremien bezeichnet (vgl. Braun 2000). Ohne die Frage der Möglichkeit einer neutralen Expertenrolle entscheiden zu wollen, lässt sich jedoch sagen, dass die Antwort entscheidend von den institutionellen Kontextbedingungen abhängt (zu dieser Funktion der sog. Regulatorischen Agenturen wie Zentralbanken, die Amerikanische Umweltbehörde (EPA) oder die vormalige Bundesanstalt für Arbeit vgl. z. B. Braun 2000: 139 ff.).

³⁸ Deshalb kann prinzipiell auch ein in die Ministerialbürokratie integriertes Gremium in diesem Sinne (wissenschaftlich) autonom sein (vgl. Weaver et al. 2001). Heinrichs (2002) betrachtet Autonomie hingegen nicht als eigenständigen Parameter.

Aus der Perspektive der Politik steuert der politische Nutzen die Nachfrage nach Expertise (und, wenn möglich, auch deren Inhalte). Es geht also um die Strategien und Mechanismen, mit denen der Nachfrager die Risiken vermeiden oder bewältigen kann, die ihm durch unvorhergesehene Expertise entstehen, ohne dabei die Produktion entsprechender Expertise sowie die Autonomie der nachgefragten Beratung – und die damit verbundene Autorität des Experten – öffentlich in Frage zu stellen.³⁹ Steuerungsmechanismen sind aus dieser Sicht Anreize (z. B. durch Finanzierung), direkte Weisung (die aber im Falle der Politikberatung allenfalls bei den Ressortforschungseinrichtungen greift) und Informationsfluss (vgl. Simon 1997 [1947]: Kap. 1).

Aus der Perspektive der Wissenschaft betrachtet, bestehen die Risiken des Engagements in der Politikberatung vor allem in der politisch-strategischen Verwendung der Beratung durch den Nachfrager, wenn Expertise auf bestimmte Weise missverstanden, verdreht, selektiv gebraucht oder anderweitig manipuliert wird, die den Absichten der beratenden Wissenschaftler zuwiderläuft. Die Folgen für den wissenschaftlichen Berater können vom Reputationsverlust in der wissenschaftlichen Gemeinschaft bis hin zur persönlichen Diskreditierung reichen.⁴⁰

In einer empirischen Untersuchung der Politikberatung im Agrarbereich haben Heinrichs, Kropp und Wagner den Beratungsprozess als Schnittstellenkommunikation konzipiert und analysiert, wann und unter welchen Bedingungen das Wissen der Berater von den Politikern als brauchbares Expertenwissen betrachtet wird. Sie haben dazu insbesondere die Erwartungen der Politik an die Politikberatung erhoben sowie die Reaktionen der wissenschaftlichen Berater, die sich in ihrer Forschungsplanung auf diese Erwartungen einstellen (Heinrichs et al. 2007). Seitens der Politik wird die Beratung dann als nützlich angesehen, wenn sie eindeutige Fakten sowie handlungsleitendes Orientierungs- und Bewertungswissen liefert. Wissenschaftliche Berater sollten Visionen bzw. Zukunftswissen entwickeln. Auf Seiten der wissenschaftlichen Berater herrscht demgegenüber ein Selbstverständnis vor, das eher auf »Informierung, Belehrung oder Kritik der politischen Akteure und ihrer Strategien« gerichtet ist (Kropp und Wagner 2008: 184). Während die Politik das Beratungswissen entweder möglichst aus dem Entscheidungsprozess herauszuhalten versucht – Zukunftswissen für zukünftige Politik, harte Fakten für die Legitimation bereits getroffener Entscheidungen⁴¹ – möchte die Wissenschaft eine Beteiligung an den politischen Entscheidungen – durch Kritik und Belehrung.

39 Dieses Problem steht im Mittelpunkt von Patzwaldt 2008.

40 Der Fall des Verfassungsrechtlers und Steuerexperten Kirchhof ist ein einschlägiges rezentes Beispiel.

41 »Für die entscheidungsbezogenen Debatten erwartet die Politik von der

Das Arrangement zwischen wissenschaftlichen Beratern und Politikern und die sich aus der Differenz der Eigenlogiken ergebenden Interessen und Handlungsstrategien legen es nahe, das Beratungsverhältnis als Konkurrenz um Deutungshoheit zu sehen. Es geht beiden Seiten um die Definitionsmacht, d. h. die Kontrolle über die Fragestellungen, die zu wählenden Methoden, die Abgrenzung der einschlägigen disziplinären Kompetenzbereiche und damit die Wahl der Experten, die Formulierung der Expertise, die Art der Verbreitung und die Verwendung der Ergebnisse (vgl. Weingart 2003; Weingart 2006). Erst wenn man Wissen als Ressource, die Machtchancen strukturiert, mit in den Blick nimmt, lassen sich die institutionelle Vielfalt der unterschiedlichen Ausgestaltungen wissenschaftlicher Politikberatung, ihr Einfluss auf den faktischen Verlauf und die tatsächliche Funktion wissenschaftlicher Politikberatung im Policy-Prozess verstehen. Die unterschiedlichen Ausprägungen der Beratungsgremien können vor diesem Hintergrund als organisatorische Antworten auf das Kontrollproblem gesehen werden, die je nach politischer Entscheidungslage verschieden ausfallen.

Schlussfolgerungen für die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus den hier betrachteten Untersuchungen der wissenschaftlichen Politikberatung für das organisatorische Design von Beratungseinrichtungen ziehen?⁴²

Alle Ansätze gehen inzwischen von einer komplexen Beziehung zwischen Beratern und Beratenen aus, die sich zum einen aus dem gewandelten Wissenschaftsverständnis, zum anderen aus der Multifunktionalität wissenschaftlicher Expertise im Policy-Prozess ergibt. Die Komplizierung des Beratungsverhältnisses resultiert des Weiteren aus der Beziehung zwischen der Art der Fragestellung und der Qualität des verfügbaren Wissens, also der Sicherheit bzw. Unsicherheit des Wissens. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, Wissen als umstrittene, nicht mehr eindeutig zuzuordnende und gleichzeitig zur Rechtfertigung von politischen Entscheidungen zunehmend bedeutsame Ressource selbst ernst zu nehmen, d. h. zu berücksichtigen, dass Wissen unterschiedliche

Wissenschaft unstrittige, harte Fakten zur Durchsetzung bereits entworfener Strategien.« (Kropp und Wagner 2008: 187)

42 Für eine detaillierte Analyse wissenschaftlicher Politikberatung im Hinblick auf Konsequenzen für das institutionelle Design von Beratungseinrichtungen vgl. die Analyse der Rolle wissenschaftlicher Beratung in der BSE-Krise in Großbritannien, der Europäischen Kommission und in Deutschland von Van Zwanenberg und Millstone 2005: insb. Kap. 10.

Sicherheitsgrade aufweist und unabschließbare Deutungsspielräume eröffnet. Es besteht auch weitgehende Einigkeit darüber, dass die Angemessenheit der im Beratungsprozess kommunizierten Expertise nicht allein im Hinblick auf die wissenschaftliche Richtigkeit beurteilt werden muss, sondern auch im Hinblick auf die Verwertbarkeit für politische Entscheidungen. Wissenschaftliche Beratung muss, so der Tenor einer größeren Zahl von Untersuchungen, sowohl epistemisch als auch politisch robust sein. Damit wird der besondere Charakter des Wissens unterstrichen, das in Beratungsbeziehungen kommuniziert wird. Beratungswissen ist nicht identisch mit wissenschaftlichem Wissen.

Daraus folgernd kann festgehalten werden, dass es nicht die eine ideale Organisationsform der Politikberatung geben kann. Im Hinblick auf die situative Deutbarkeit der in Beratungskontexten kommunizierten Expertise wird von beiden Seiten die Kontrolle über diese Deutung angestrebt. Dieser Prozess ist wahrscheinlich die zentrale Determinante der Variabilität der Organisation der Beratung im Hinblick auf je spezifische Funktionen.

Diese Variabilität äußert sich organisatorisch in der asymmetrischen Verteilung von Kontrollmöglichkeiten. Aus der Perspektive der Wissenschaft ist der Grad der Autonomie eins der wichtigsten organisatorischen Merkmale der Politikberatung. Vieles spricht dafür, dass Unabhängigkeit eine Bedingung für gelingende wissenschaftliche Politikberatung darstellt. Indikatoren für Autonomie/Eingebundenheit sind z. B.: die Auswahl der Experten aufgrund wissenschaftlicher Reputation; operationale Unabhängigkeit; eine unabhängige Koordinierung der Forschungstätigkeiten; die funktionale Differenzierung zwischen Forschung und Beratung sowie der Grad der Formalisierung der Beziehungen zwischen wissenschaftlicher Forschung und Nachfragern der Beratung. Aus der Sicht der Politik ist die Autonomie der Beratung ambivalent zu sehen. Autonomie der Beratung verspricht Legitimationswirkung für erwünschte Beratungsergebnisse, enthält jedoch Risiken der Delegation, wenn das Urteil der Berater die programmatischen Präferenzen und Vorgaben der Beratenen in Frage stellt. Für die Umsetzung einer effektiven Kontrolle gilt die umgekehrte Beziehung.

Es besteht weitgehende Übereinstimmung, dass sich Autonomie nicht als alleiniges Organisationsprinzip realisieren lässt. Eine Antwort auf das Dilemma der Politikberatung wird deshalb in intermediären Organisationen gesehen. Als Charakteristikum dieses Typus von Organisationen gilt, dass sie gegenüber der Wissenschaft *und* gegenüber den Nachfragern rechenschaftspflichtig sind. Varianten dessen sind die unterschiedlichen Formen der Einbeziehung von Vertretern gesellschaftlicher Interessen, für die vielfach plädiert wird. Dies erlaubt es den Beratungsorganisationen, Relevanz, Glaubwürdigkeit und Legitimität wissenschaftlicher Beratung als Bedingung ihrer Effektivität zu erlan-

gen. Dazu bedarf es einer iterativen und inklusiven Kommunikation zwischen wissenschaftlichen Beratern und politischen Entscheidern sowie Übersetzungs- und Transformationsleistungen (d.h. die Aufbereitung wissenschaftlicher Expertise zu Informationen und Empfehlungen für politische Entscheider und umkehrt die Transformation eines politischen Problems in einen klaren Beratungsauftrag).

Die Mischung von sachlich definierter Expertise, interessengebundenem Wissen und repräsentativen Präferenzen ist aber selbst wiederum höchst risikoreich, weil die analytische Trennung in objektivierbares Wissen, interessen geleitete Selektion von Wissensbeständen und deren Resonanz in einer pluralen Gesellschaft Voraussetzung dafür ist, dass sowohl robustes epistemisches Wissen als auch robustes politisches Handlungswissen valide bestimmt und im Rahmen der jeweiligen Fragestellung miteinander verflochten werden können. Auch wenn epistemische Netzwerke eine Vielzahl von Mitgliedern außerhalb der etablierten *scientific communities* rekrutieren, so bleibt doch der Geltungsanspruch an die Wahrheit von Aussagen auf Methoden der innerwissenschaftlichen Qualitätsprüfung angewiesen. Diese bewusst durch Interessen oder Präferenzen zu verwässern, ist bei aller Unsicherheit, Ambiguität und Relativität von Sachwissen eine Sackgasse, da damit die gesellschaftliche Legitimation von Wissenschaft selbst untergraben werden würde. Insofern ist bei aller (auch methodisch nicht auflösbaren) Pluralität von Wissensansprüchen die Grundbedingung der Wissenschaft, besser als alle anderen Wahrheitsansprüche bewerten zu können, nicht in Zweifel zu ziehen. Dies muss sich auch in der Struktur der wissenschaftlichen Politikberatung widerspiegeln.

Dagegen ist das politisch robuste Handlungswissen nicht autonom in der Evaluierung seiner Geltungsansprüche: Im Sinne der Optimierung des Handlungswissens ist es ein Gebot der Klugheit, sich am robusten Sachwissen, so unsicher dieses auch sein mag, auszurichten, um so die Wahrscheinlichkeit von bösen Überraschungen zu verringern. Auf der anderen Seite nützt das beste Faktenwissen wenig, wenn über die Erwünschtheit von Zielen oder Mitteln, oder von beiden, kein Konsens oder zumindest eine Duldung in der pluralen Gesellschaft zu erzielen ist. Insofern ist eine integrale Verknüpfung von instrumentellem Sachwissen, strategischem Handlungswissen und der Resonanzfähigkeit bei den relevanten Akteuren für eine gelingende Politikberatung essentiell. Gleichzeitig muss aber eine analytische und operative Trennung dieser Elemente vorgenommen werden, die sich in der Struktur der Beratungsgremien niederschlagen sollte. Ein Beispiel dafür ist das Zwei-Kammer-System des Wissenschaftsrats. Umgekehrt sind die Hartz und Rürup Kommissionen Belege dafür, dass eine bloße Vermischung von epistemischer Robustheit und politischer Robustheit (in ihrer Kombination von korporatistischer und repräsentativ-präferentieller Rationalität) eher

zu einem Mischmasch von allem als zu einem integralem Produkt der beiden Typen von Robustheit führt.

Die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung kann demzufolge weder nach politischen, repräsentativen, noch nach wissenschaftlichen Kriterien allein erfolgen. Erfolgreich und effektiv kann wissenschaftliche Politikberatung nur sein, wenn sie sowohl die Bedingungen wissenschaftlicher Qualität als auch die politischer Legitimität und Effektivität erfüllt. Diese Bedingungen sind dilemmatischer Natur und lassen sich nur optimieren, nicht jedoch in ein stabiles Gleichgewicht bringen.

Zwei Aspekte fehlen in der Literatur fast vollständig. Zum einen werden keine genaueren Aussagen darüber gemacht, in welchem Zusammenhang die Funktion wissenschaftlicher Politikberatung und ihre jeweilige Organisationsform stehen, und wie sich die unterschiedlichen Organisationsmerkmale faktisch im Beratungsprozess auswirken. Zum anderen wird keine Konsequenz aus der Beobachtung der besonderen Qualität des Wissens in Beratungskontexten gezogen. Politikberatung findet in einem breiten Feld nicht eindeutig zurechenbarer Organisationen statt, das von der staatlichen Ressortforschung bis hin zu kommerziellen Unternehmensberatern und PR-Firmen reicht. Damit stellt sich aber die Frage, ob und mit welchen Mitteln die Qualität des Beratungswissens gesichert werden kann. Beide Aspekte sind miteinander verknüpft. Die faktische Funktionsweise verschiedener Beratungsorganisationen bzw. einzelner Organisationsmerkmale (im Unterschied zu ihrer intendierten Funktionsweise) liefert Anhaltspunkte dafür, wie Politikberatung organisiert sein muss, wenn sie epistemisch verlässlich und politisch effektiv und legitim sein soll.

1.3 Begriffliche Vorklärungen

Wissenschaftliche Politikberatung hat sich als eine besondere institutionelle Ebene – mit eigenen Akteuren und ihren Handlungslogiken, spezifischen Organisationsformen und Normen – etabliert. Allerdings wird, wie aus den vorangegangenen Ausführungen deutlich geworden sein sollte, das Phänomen der Politikberatung derartig vielschichtig diskutiert, dass einige begriffliche Vorklärungen notwendig sind, um den hier behandelten Phänomenbereich einzugrenzen: (1) Zuallererst ist genauer zu bestimmen, was im Folgenden mit Politikberatung gemeint und was ausgeschlossen ist. Im Anschluss daran ist zu klären, was (2) unter wissenschaftlicher Expertise und einem wissenschaftlichen Experten, (3) unter einer wissenschaftlichen Beratungseinrichtung, und schließlich (4) unter der Qualität wissenschaftlicher Politikberatung verstanden werden soll.

(1) Wie lassen sich wissenschaftliche Beratung und die Beratungsbeziehung genauer fassen? In der Literatur wird wissenschaftliche Politikberatung vielfach als das »institutionalisierte Liefern wissenschaftlicher Information an politisch Handelnde« aufgefasst (Thunert 2001: 224; Krevert 1993). Zweifellos spielt wissenschaftliches Wissen in der Politikberatung eine zentrale Rolle. Diese Definition greift aber in zweierlei Hinsicht zu kurz, wenn wissenschaftliche Politikberatung als eine Beziehung beschrieben wird, in der lediglich wissenschaftliche Information an politische Entscheider geliefert wird: Erstens geht es in der wissenschaftlichen Politikberatung nicht allein um wissenschaftliche Information, sondern um Wissen für Entscheidungsprozesse, d. h. um Wissen, das es ermöglicht, Probleme erfolgreich zu behandeln, die Gegenstand politischer Entscheidung sind. Zweitens handelt es sich um eine eigene und spezifische Form der Beziehung zwischen Vertretern wissenschaftlicher Beratungseinrichtungen und Repräsentanten politischer oder administrativer Organisationen, die sich von wissenschaftlicher Tätigkeit, von reiner Informationsübermittlung und auch von anderen Beratungsbeziehungen unterscheidet.⁴³ In der Beratungsbeziehung wird die oben diagnostizierte Differenz zwischen den Systemlogiken oder -rationalitäten von Wissenschaft und Politik nicht aufgelöst. Vielmehr muss der Spannung zwischen ihnen in der jeweiligen organisatorischen Ausgestaltung der Beratungsbeziehung Rechnung getragen werden. Wie die Beratungsbeziehung in den verschiedenen Beratungseinrichtungen organisiert wird, ist eine der Fragen dieser Untersuchung.

Welche Charakteristiken lassen sich festhalten, wenn man die Beratungsbeziehung genauer betrachtet? Zwischen Berater und Beratenem besteht ein asymmetrisches Verhältnis im Bezug auf Wissen. Im Unterschied zu einem Laien verfügt ein (wissenschaftlicher) Experte über überlegenes Wissen in einem spezialisierten Bereich, kann auf neue Probleme eingehen und die Argumente und Belege anderer Experten beurteilen. Wie erwähnt, geht es in der wissenschaftlichen Politikberatung allerdings nicht primär um den Ausgleich eines Informationsdefizits. Vielmehr wird, aus der Perspektive der Auftraggeber betrachtet, Politikberatung nachgesucht, um das Wissen von Experten für die Identifizierung, Diagnose, Bearbeitung oder gar Lösung politischer Probleme fruchtbar zu machen.⁴⁴

Unsere Untersuchung beschränkt sich auf die Rolle wissenschaftlicher Politikberatung, d. h. der Beratung mittels wissenschaftlichen Wissens und wissenschaftlicher Expertise. Wissenschaftliches Wissen meint dasjenige Wissen, das in wissenschaftlicher Literatur kodifiziert

43 Zu einer systematischen Aufarbeitung von wissenschaftlicher Politikberatung als einer eigenen Form sozialer Praxis vgl. Buchholz 2007.

44 Vgl. zu diesem Aspekt des Beratungsbegriffs u. a. Saretzki 1997: 278.

ist und/oder von akademisch ausgebildeten und beschäftigten Beratern vermittelt oder auch auf systematische und methodisch geleitete Weise im Vollzug der Beratung (Recherche) erzeugt oder reproduziert wird. Damit sind prinzipiell alle Wissensbereiche erfasst, die an akademischen Institutionen gelehrt werden und für die es folglich wissenschaftliche Experten gibt. Im konkreten Beratungsprozess wird wissenschaftliches Wissen unterschiedlicher Belastbarkeit kommuniziert, abhängig zum einen von den Wissenschaftsgebieten, auf die Bezug genommen wird (Natur-, Sozial- oder Geisteswissenschaften), abhängig zum anderen von den Funktionen der Beratung. Allerdings beschränkt sich wissenschaftliche Politikberatung häufig nicht auf die Kommunikation von wissenschaftlichen Informationen, sondern muss zu dem oben als Beratungswissen charakterisierten Typ von Expertise aufbereitet werden. Beratung beinhaltet darüber hinaus oft Empfehlungen und Bewertungen.⁴⁵ Sie stellt insofern einen besonderen Handlungstypus dar, als sie zwischen akademischer Wissensproduktion und dem jeweiligen Beratungsfeld, etwa politischem, rechtlichem oder wirtschaftlichem Entscheiden angesiedelt, ist.⁴⁶

Die hier geführte Gegenüberstellung von Politik und Wissenschaft bzw. Politikern und Wissenschaftlern, die jeweils unterschiedlichen Handlungslogiken verbunden sind, stellt selbstverständlich eine starke Vereinfachung dar. Tatsächlich richtet sich der größte Teil der Beratung auf die Referentenebene in den Ministerien. Es stehen sich sodann auch nicht Politiker und Wissenschaftler gegenüber. Vielmehr sind diese Gesprächspartner der Beratungsgremien in aller Regel akademisch ausgebildete Fachleute, die auf beiden Seiten ein Verständnis für wissenschaftliches Denken haben. Allerdings sind sie, insbesondere in der Einschätzung des Beratungswissens, letztlich an den Relevanzkriterien ihres Hauses und damit an der Systemlogik der Politik orientiert (s. Kropp und Wagner 2008). Das rechtfertigt die vereinfachte Redeweise.

Strategische oder Prozessberatung (*political consultancy*) wird in dieser Studie nicht betrachtet, da es sich dabei nicht um wissenschaftliche Beratung der Politik handelt. Ebenso bleiben die ohne Auftrag an die Politik oder die Öffentlichkeit gerichteten Kommunikationen

45 Vgl. zu diesem Beratungsbegriff z. B. Brüsemeister 2004 in Bezug auf die Professionsförmigkeit von Beratung.

46 Rainer Schützeichel schlägt vor, Beratung als kommunikative Gattung zu bezeichnen, die sich in zeitlicher Hinsicht (definierter Anfangs- und Endpunkt der Kommunikationssequenzen), sachlicher Hinsicht (es geht um Entscheidungsprobleme und entsprechende Situationsbeschreibungen, Darstellung von Handlungsoptionen oder Folgenabschätzungen) und sozialer Hinsicht (Unterscheidung Ratgeber/Ratsuchender) von Alltagskommunikation unterscheidet (Schützeichel 2004: 275 ff.). Vgl. auch den Beratungsbegriff, den Kai Buchholz vorschlägt (Buchholz 2006: 61 ff.).

wissenschaftlicher Institute, Think Tanks und NGOs, die inzwischen als Gesellschaftsberatung bezeichnet werden, in dieser Studie unberücksichtigt, da sie nicht Teil genuiner Politikberatung sind. Die sog. Gesellschaftsberatung ist Kommunikation wissenschaftlicher Befunde mit potentiell politischer Relevanz. Sie lässt sich nicht von der allgemeinen wissenschaftlichen Kommunikation abgrenzen, erfolgt jedoch mit der Absicht, die politische Agenda zu beeinflussen. Damit soll nicht die wachsende Bedeutung dieser Form der expertisebasierten Kommunikation gering geschätzt werden. Es ist aber umstritten, ob es sich bei der Gesellschaftsberatung um Beratung handelt, da einige Grundvoraussetzungen der Beratungsrelation nicht gegeben sind: Gesellschaftsberatung hat keinen klaren und eindeutig identifizierbaren Adressaten, und das Ziel der Beratung ist oft unspezifisch.⁴⁷ Da sich bei der Gesellschaftsberatung auch nicht die Frage des Mandats und der Autorisierung stellt, ergeben sich auch keine Legitimationsprobleme. Im Gegensatz zur wissenschaftlichen Politikberatung unterliegt sie damit auch keinen Regulierungserfordernissen außer den für wissenschaftliche Kommunikation allgemein geltenden Standards der Qualitätssicherung. Sie unterliegt vor allem nicht den geschilderten Dilemmata, da sie prinzipiell ohne Reaktion der Adressaten erfolgen kann. Letztere werden allenfalls aus strategischem Interesse berücksichtigt.

Neben der Asymmetrie hinsichtlich des Informations- und Wissensstands ist die Beratungssituation weiterhin durch unterschiedliche Rollen im Beratungsprozess charakterisiert, nämlich die des Beratenen und die des Beraters. Die verschiedenen Funktionslogiken von Wissenschaft und Politik (s. o.) sind dabei die jeweiligen Referenzsysteme für die primäre Handlungsorientierung. Der beratende wissenschaftliche Experte ist in seiner Handlungsorientierung anderen Normen verpflichtet als der beratene politische Entscheidungsträger. Gleiches gilt allerdings auch für den Unterschied von beratendem wissenschaftlichen Experten und forschendem Wissenschaftler. Der beratende wissenschaftliche Experte ist in seinem Handeln seinerseits wiederum anderen Normen verpflichtet, als er es als Wissenschaftler ist, da die Produktion von Expertise für die Beratung der Politik primär aufgaben- und lösungsorientiert ist. Das bedeutet, dass neben der weiterhin notwendigen Orientierung an den in der jeweiligen Disziplin herrschenden Qualitätskriterien (Wahrheitsorientierung) eine Ausdehnung auf Handlungsrelevanz und Urteilssicherheit gegenüber einer Vielzahl

47 Eindeutige Adressierbarkeit, eindeutiges Ziel und Abstimmung der Wahl der jeweiligen Beratungsform auf Adressaten und Ziel der Beratung werden bspw. von Theurl 2004 als definierende Charakteristiken für Politikberatungsprozesse genannt; vgl. zur Adressierbarkeit von Beratung auch Fuchs 2004: 249 ff.; vgl. auch Bora 2007.

von mit unsicheren Folgen verbundenen Handlungsoptionen erfolgt. Häufig ist es gerade die Fähigkeit zu Beurteilung von Relevanz und die Robustheit der Urteilsfähigkeit, die für die erfolgreiche Bewältigung der Aufgaben im Rahmen der Politikberatung wesentlich angemessener sind, als die fachliche Qualität in der jeweiligen Disziplin. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Legitimation der wissenschaftlichen Politikberatung sofort zusammenbricht, wenn die Fachexpertise der jeweiligen Berater in der eigenen Disziplin nicht mehr anerkannt ist und dies auch öffentlich publik wird.

Die Rollendifferenz von Beratenem und Berater schlägt sich weiterhin in den verschiedenen, oftmals impliziten Erwartungen an die Beratungsleistung und den Beratungsprozess seitens der Beratenen respektive der Berater nieder. Zum Teil, aber eben nur zum Teil, sind Adressat und Modus des Zugriffs des Auftraggebers auf die Expertise durch das formale Mandat des Beratungsauftrags und die Anbindung des Beratungsgremiums an den Auftraggeber spezifiziert. Daneben werden häufig auch andere, an dem jeweiligen Entscheidungsproblem Beteiligte oder Betroffene wie auch die Öffentlichkeit implizit mit adressiert.

Die Beratungsfunktion erschöpft sich nicht ausschließlich in der bloßen Vermittlung von Wissen. Der Berater muss vielmehr die Fragen seines Klienten im Hinblick auf vorhandenes oder erst noch zu produzierendes Wissen interpretieren. Beratung bezeichnet deshalb ein Kontinuum von Wissensvermittlung und -interpretation über Einschätzungen und Bewertungen bis zu konkreten Empfehlungen. Wo auf diesem Kontinuum jeweils die Beratung angesiedelt ist, hängt sowohl vom Beratungsauftrag bzw. von der Funktion der Beratung als auch von der konkreten Ausgestaltung des Beratungsverhältnisses im Prozess durch die Beteiligten ab.

(2) Wissenschaftliche Expertise ist nicht mit wissenschaftlichem Wissen gleichzusetzen. Die Expertise, die dem Rat der Experten zugrundeliegt, muss erst durch situationsbezogene Analyse und Interpretation des Wissens erzeugt werden. Der Rat der Experten ist nicht einfach aus dem Wissensbestand der Wissenschaft abrufbar. Expertise ist vielmehr beraterrelevantes wissenschaftliches oder wissenschafts- und forschungsbasiertes Wissen und wissenschaftsbasierte Beratung zugleich. Wie oben ausgeführt gehört dazu vor allem die Entscheidung, welche Wissensbestände für ein Thema oder ein Problem besonders relevant sind (framing) und wie man zu einem ausgewogenen und interdisziplinärem Urteil kommen kann, wenn mehrere Interpretationen oder Optionen zur Bewertung anstehen. In manchen Beratungskontexten ist relevantes Wissen gar nicht verfügbar und muss speziell für die Beratung der Politik produziert werden. Häufiger ist es aber, dass vorhandenes Wissen selektiert, in einen breiteren Zusammenhang eingeordnet oder speziell auf das Problem hin aufbereitet oder interpretiert werden muss. Die

Produktion wissenschaftlicher Expertise für die Beratung der Politik umfasst verschiedene Typen von Aktivitäten: (forschungsbasierte) Wissensproduktion im engeren Sinne zur Klärung der Sachbedingungen des Problems; Wissenssynthese und Recherche sowie die Produktion von vorausschauender Expertise, sei es in Gestalt von Vorhersagen oder der Entwicklung von Szenarien.⁴⁸

Wissenschaftliche Experten sind in diesem Kontext mithin Träger des für die Lösung oder Bearbeitung eines Problems notwendigen wissenschaftlichen Wissens, deren Ausbildung zertifiziert ist und die an einer akademischen bzw. solchen Institution arbeiten, die im Hinblick auf die Produktion und Kommunikation von Wissen Wahrheitskriterien verpflichtet ist. Personen, denen allein aufgrund ihrer persönlichen Erfahrung, z. B. von den Medien, Expertenstatus zugeschrieben wird, ohne dass dieser auf einer entsprechenden Wissensbasis beruht, sind in unserer Definition von wissenschaftlicher Politikberatung ausgeschlossen, auch wenn es *de facto* viele wissenschaftliche Gremien gibt, in die Personen von außerhalb der Wissenschaft berufen werden.

Diese Definition eines wissenschaftlichen Experten schließt also Experten privater Think Tanks oder Forschungsinstitute sowie der Forschungsabteilungen von Industriekonzernen mit ein, die Vertreter von Verbänden hingegen nicht. Während die von NGOs aus akademischen Institutionen rekrutierten wissenschaftlichen Experten dazuzählen, stellen die in den Akademien der politischen Parteien tätigen Berater einen Grenzfall dar. Entscheidend ist, ob ihre primäre Referenz die politische Partei und ihr Programm (also das Interesse am Machterhalt) oder die Wissenschaft ist.

(3) Wissenschaftliche Politikberatung kann sehr verschiedene Funktionen erfüllen – von der abstrakten Information durch Darstellung eines Forschungsstands mit dem Ziel der Aufklärung über die fachgemäße Problemanalyse, bis hin zu Handlungsempfehlungen (s. o.). Die unterschiedlichen Funktionen erfordern verschiedene Organisationsformen von Beratungsgremien, durch die von Seiten der Politik wissenschaftliche Beratung nachgesucht wird. Die Untersuchung befasst sich mit dezidiert wissenschaftlichen Beratungseinrichtungen. Wissenschaftliche Beratungseinrichtungen umfassen dabei ein breites Spektrum an Organisationen – angefangen bei ad hoc für einen spezifischen Zweck und für kurze Zeit eingerichteten Kommissionen, über permanente Beiräte auf gesetzlicher Grundlage bis hin zu dauerhaften Ressortforschungsinstituten. Die Topologie der Landschaft der wissenschaftlichen Politikberatung lässt sich anhand von zwei Dimensionen beschreiben:

48 Zu den drei Grundtypen wissenschaftlicher Aktivitäten in regulatorischer oder entscheidungsorientierter Wissenschaft vgl. vor allem Jasanoff 1990: 77 ff. sowie Salter und Levy 1988: 4 f., 186 ff.

erstens, der organisatorischen Unabhängigkeit, d. h. dem Maß, in dem die Beratung durch die eigenen Regeln der Beratungsorganisation selbst bestimmt und nicht von außen determiniert ist und, zweitens, dem Grad der Bedeutung, die die Produktion wissenschaftlicher oder wissenschaftsbasierter Beratungsleistungen für den Zweck und die Identität der Beratungseinrichtung hat.⁴⁹ Ausgehend von diesen beiden Leitunterscheidungen sollen unter wissenschaftlichen Beratungseinrichtungen Gremien oder Organisationen verstanden werden, die sich üblicherweise durch die folgenden Merkmale beschreiben lassen:⁵⁰

- Wissenschaftliche Beratungseinrichtungen sind institutionalisiert. Daher konzentriert sich die Untersuchung auf die formelle Beratung durch spezielle Gremien bzw. Organisationen – wohl wissend, dass es daneben auch eine informelle Beratung von Mitgliedern der Legislative und der Exekutive durch einzelne Wissenschaftler oder informelle Netzwerke gibt. Das Kriterium der Institutionalisierung impliziert weiterhin, dass wissenschaftliche Beratungseinrichtungen eine klar definierte Lebensdauer aufweisen. Dabei kann es sich um ad hoc eingerichtete Kommissionen (mit definiertem Endpunkt oder definierter Aufgabe) oder um längerfristig aktive Beiräte und politikberatende Forschungseinrichtungen handeln, die auf der Grundlage eines Mandats operieren.
- Wissenschaftliche Beratungseinrichtungen sind in dem Maße organisatorisch unabhängig (von ihrem Auftraggeber), wie sie die Ausgestaltung der Regeln, nach denen die Organisation verfährt, weitgehend selbst vornehmen. Solche Regeln betreffen z. B. die Rekrutierung von Mitgliedern, die Wahl der Methoden und die Qualitätssicherung. Ein weiteres Merkmal ist ihre Anbindung bzw. das Verhältnis zum Auftraggeber (wem wird berichtet: Legislative oder Exekutive, welcher Ebene – Kabinett bis hin zu einzelnen Referaten). Da die verschiedenen Teile und Ebenen im politisch-administrativen System verschiedene Aufgaben und Rechte haben, muss die Anbindung hierzu stimmig sein.
- Beratungsgremien unterscheiden sich durch ihre interne Organisation. Dabei geht es vor allem um die Frage der Zusammensetzung (Wissenschaftler, Verbandsvertreter, Abgeordnete, Behördenmitglieder). Die Aufgabe der Konsensbildung zwischen divergierenden Interessen verlangt zum Beispiel eine andere Zusammensetzung, als wenn ein Gremium über den Stand der Wissenschaft zu einer speziellen Frage

49 Vgl. dazu bspw.: »degree of autonomy from government and centrality of policy advice to the organization's mission«. (Weaver und Stares 2001: 6) Vgl. u. a. in Bezug auf Denkfabriken auch Gellner 1995: 33 ff. oder Rich 2004: 11 ff.

50 Die folgende Spezifizierung orientiert sich mit leichten Modifikationen an Weaver und Stares 2001: 4 ff.

informieren soll. Die Aufgabe, Empfehlungen zu formulieren, erfordert die Vertretung des gesamten Spektrums wissenschaftlicher Meinungen. Festlegungen der Arbeitsweise schließlich bestimmen über die Verwendung der Beratungsergebnisse. Ein Beratungsgremium kann in der Hierarchie der Verwaltung eingegliedert und dennoch in dem o. g. Sinne autonom sein (wie es z. B. bei den Ressortforschungseinrichtungen der Fall ist). Umgekehrt kann eine formal unabhängige Kommission de facto organisatorisch abhängig sein, wenn z. B. die Besetzung durch den Nachfrager bestimmt wird.

- Wissenschaftliche Politikberatungseinrichtungen haben die Exekutive, die Legislative oder andere politische Akteure zum Adressaten (dies impliziert oftmals, aber nicht notwendig, die Finanzierung durch den Auftraggeber). Der Adressat der Beratungsergebnisse ergibt sich nicht automatisch aus der Anbindung beziehungsweise der Art des Auftraggebers.
- Die Produktion wissenschaftlicher oder wissenschaftsbasierter Beratungsleistungen ist ein wesentlicher Zweck der Beratungseinrichtung. Eine genuine wissenschaftliche Beratungsorganisation leitet ihre Legitimation (als Organisation) aus der Qualität ihrer Beratungsleistung ab, nicht aber aus ihrer ideologischen Orientierung (dies schließt aber durchaus sog. advokatorische Think Tanks wie das Öko-Institut ein). Weiterhin schließt diese Definition Einrichtungen ein, die neben Beratung weitere Funktionen erfüllen, wie z. B. die Setzung von Standards (in der Hauptsache Ressortforschungseinrichtungen, aber auch spezifische Kommissionen wie etwa die MAK-Kommission der Deutschen Forschungsgemeinschaft); Forschungsinstitute und Think Tanks sind eingeschlossen, insofern die Beratungstätigkeit wesentlicher Bestandteil ihrer Mission ist. Nicht erfasst werden Einrichtungen, die nur gelegentlich, z. B. in Form von Gutachten, beraten sowie reine Lobby-Einrichtungen.

(4) Die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung bezieht sich auf die speziellen Anforderungen, die sich aus ihrer Stellung zwischen Wissenschaft und Politik ergeben. Die Beratung muss beiden Bezugssystemen – Wissenschaft und Politik – zugleich angemessen sein. Sie muss den bestehenden Gültigkeitskriterien und dem Stand des Wissens entsprechen und zugleich angemessene und effektive Beratung sein. Das heißt, sie muss das relevante Wissen auf den Beratungsanlass fokussieren und die Rezeption des Rats begleiten. Die bloße Kommunikation von Standardwissen bleibt der Fragestellung gegenüber äußerlich, unverständlich und/oder unübersetzbar und insofern ineffektiv. Wissenschaftliche Politikberatung erfordert die Produktion kontextspezifischer (multiple Akteure, verschiedene institutionelle Arrangements, heterogene Wissenskontexte) und handlungsrelevanter Expertise, die auf die Bewertung und Lösung von politischen Problemen ausgerichtet ist. Ein besonderes

Problem ist dabei der Umstand, dass wissenschaftliche Politikberatung den konfligierenden Tendenzen der Deutung des kommunizierten Beratungswissens unterliegt, mit der Folge, dass es zu Zielverschiebungen der Beratung kommt. Auftraggeber der Beratung verbinden nicht selten zusätzliche, von der offiziellen Aufgabenstellung abweichende Erwartungen mit einem Beratungsauftrag. Beratung muss folglich so ausgestaltet sein, dass derartige Zielverschiebungen vermieden werden.

Die erfolgreiche Vermittlung zwischen wissenschaftlicher Qualität und politischer Anschlussfähigkeit des Rats kann im Idealfall im Kopf des Beraters stattfinden. Wichtiger sind jedoch die organisatorischen und verfahrensmäßigen Bedingungen, die sie begünstigen. Da die Erwartungen auf Seiten der Nachfrager situationsspezifisch und somit heterogen sind, lässt sich die Frage, wie wissenschaftliche Qualität und politische Anschlussfähigkeit ermittelt werden können, nicht allgemein beantworten. Sie stellt sich für je verschiedene Aufgaben, zu denen Wissenschaftler im Prozess der Entwicklung und Implementation von Politik herangezogen werden.

Wir führen zwei Begriffe ein, epistemische und politische Robustheit, um die doppelte Anforderung an Beratung zu charakterisieren.

Epistemische Robustheit bezieht sich auf die Qualität des wissenschaftlichen Wissens, das in die Beratung eingeht. Sie ist gegeben, wenn eine wissenschaftliche Aussage Geltung beanspruchen kann. Im Unterschied zu rein disziplinärem Wissen antwortet Beratungswissen auf politische Fragen, die oft andere Anforderungen an die disziplinäre Abgrenzung, an Genauigkeit und Bewährung (Kontrolle der Randbedingungen) stellen, als akademische Forschung. Epistemische Robustheit ist das Ergebnis eines innerhalb der relevanten *scientific communities* vollzogenen Prozesses der kritischen Prüfung von Tatsachenbehauptungen im Kontext der Beratung, d.h. ihrer epistemischen Härtung. Im Idealfall haben epistemisch robuste Aussagen die Qualität, dass sie keinen Interpretationsspielraum mehr offen lassen, nicht mittels konkurrierender Belege bestritten werden können und folglich auch gegen missbräuchliche Verwendung geschützt sind. (vgl. Weingart et al. 2007: Kap. V; Lentsch 2005: 2 ff.; Zimmermann et al. 2006: insb. Kap. II.4). Das heißt, Beratungswissen muss sich im politischen Prozess als verlässlich erweisen. Die Praxis der Royal Society illustriert, was dies für den konkreten Beratungsprozess bedeutet: Die von ihr für die Beratung erarbeiteten *policy statements* gelten solange als sachlich angemessen, wie sie nicht dem Veto der beteiligten Wissenschaftler unterliegen.⁵¹ Darüber hinaus sind in der Rubrik der epistemischen Robustheit auch solche Aussagen erfasst, die zwar durch Unsicherheit und Mehrdeutigkeiten

⁵¹ Vgl. den Vortrag zur politikberatenden Funktion der Royal Society von Nick Green, *Influencing Policy Making*, gehalten in Berlin am 31. 1. 2008.

gekennzeichnet sind, bei denen aber auf der Basis nachvollziehbarer Qualitätskriterien die Bandbreite des noch Vertretbaren (im Gegensatz zum Absurden) und, wenn irgend möglich, auch die Wahrscheinlichkeit der postulierten funktionalen oder kausalen Beziehungen zuverlässig anzugeben sind (Renn 2001). Gerade dieser Bereich des (noch) unsicheren Wissens hat die wissenssoziologische und wissenschaftssoziologische Literatur stark beflügelt und es ist nicht weiter verwunderlich, dass in diesen Wissensbereichen Politikberatung einerseits besonders gefragt andererseits aber auch immer besonders anfällig für ideologische Interpretationen ist.

Die zusätzliche Anforderung an wissenschaftliches Beratungswissen ist, dass es politisch robust sein muss. *Politische Robustheit* bezieht sich auf die Akzeptabilität und damit die politische Umsetzbarkeit der Empfehlungen, die sich aus den epistemisch robusten Befunden ableiten lassen. In der Regel impliziert dies, dass das entsprechende Wissen in legitimierten Verfahren geprüft und mit Werten und Interessen abgestimmt wird. Ein Rat ist politisch robust, wenn seine politische Umsetzbarkeit gesichert ist und der Bedarf des Auftraggebers berücksichtigt wird. Politische Robustheit umfasst zwei Dimensionen: zum einen die Inklusion des Wissens und der Präferenzen derjenigen, die als interessierte Gruppen (*stakeholders*) eigene Geltungsansprüche an Handlungsoptionen stellen, zum anderen die Resonanzfähigkeit der Empfehlungen oder Einschätzungen bei den organisierten und nicht-organisierten Adressaten von Entscheidungen.

Es ist sowohl möglich, dass Beratung zwar epistemisch robuste Ergebnisse liefert, diese aber nicht politisch robust sind, als auch umgekehrt, dass Beratung zwar politisch robust ist, nicht jedoch epistemisch. Im konkreten Beratungsprozess geht es darum, die Spielräume, die einerseits für sachlich angemessene und andererseits für politisch akzeptable Lösungen im jeweiligen Fall gegeben sind, auf Schnittmengen hin zu prüfen. Sie werden je nach Art des anstehenden Problems schmaler oder breiter sein.

Das Verhältnis beider Formen von Robustheit und die Schwierigkeit, beide zu vereinen, lässt sich an extremen Ausprägungen illustrieren. Die einseitige Orientierung der Beratung an epistemischer Robustheit erhöht zwar die Chancen der Richtigkeit des Rats im wissenschaftlichen Sinn, unterliegt aber dem Risiko seiner Wirkungslosigkeit, da das kommunizierte Beratungswissen zu abstrakt, dem Gegenstand nicht angemessen und der politischen Situation äußerlich ist. Die einseitige Orientierung der Beratung an politischer Robustheit erhöht zwar die Chancen der Angemessenheit des Rats im Hinblick auf die involvierten Interessen und Werte, die die Akzeptanz der Beratung sichert. Sie läuft aber Gefahr, sachlich nicht richtig und/oder nicht verlässlich und lediglich politisch opportun zu sein.

Spezielle Verfahren der Qualitätssicherung wissenschaftlicher Politikberatung sind bislang kaum entwickelt worden.⁵² Soweit ein Bewusstsein für die Notwendigkeit besteht, lehnt man sich an die üblichen Verfahren der Wissenschaft (z.B. *peer review*) an, mittels derer die epistemische Robustheit des Beratungswissens gesichert werden soll. Es gibt jedoch organisatorische Verfahren, mittels derer versucht wird, epistemische und politische Robustheit zu gewährleisten. Zur Sicherung epistemischer Robustheit wird zum Beispiel das für die Beratung verfügbare disziplinäre Spektrum so breit gestaltet, dass alle relevanten Aspekte des behandelten Problems erfasst werden. Auch bei der Besetzung der Beratungsgremien wird häufig darauf geachtet, dass neben der fachlichen Eignung Personen mit interdisziplinärem Wissen, sicherer Urteilskraft und Gespür für politisch relevante Tatbestände ausgewählt werden, auch wenn für diese Auswahl aussagekräftige Indikatoren fehlen. Des Weiteren sind die autonome Besetzung von Beratungsgremien durch die Wissenschaftler ebenso wie die autonome Verhandlungsführung geeignet, epistemische Robustheit zu erhöhen. Herausforderungen für Politik und wissenschaftliche Beratungsorganisationen ergeben sich angesichts großer Unsicherheiten der Wissensbasis und deren Veränderung über die Zeit.⁵³ Politische Robustheit wird organisatorisch u. a. durch eine frühzeitige Beteiligung der Vertreter der Exekutive an den Beratungen des Beratungsgremiums oder durch informelle Kontakte zu den Fachbeamten auf Seiten des Auftraggebers begünstigt. Diese und weitere organisatorische Mechanismen sind Gegenstand der weiteren Betrachtung verschiedener Beratungsgremien.

Die dichotome Gegenüberstellung von epistemischer und politischer Robustheit spiegelt die Differenz zwischen den Funktionssystemen Wissenschaft und Politik wider. Eine Auflösung dieser Differenz, die als idealtypische Organisation der Beratung gedacht werden kann, wird es in der Realität nicht geben. Die konkrete Ausgestaltung und Funktion der Beratung wird stets der einen oder anderen Seite zuneigen. Als gute, wissenschaftliche Politikberatung (im Sinne der sachlichen Richtigkeit *und* der politischen Effektivität) gilt diejenige, die eine möglichst ausbalancierte Vermittlung der beiden Bezugssysteme erreicht. Wenngleich nicht realisierbar, kann sie als Folie dienen, vor der sich die jeweiligen Defizite bzw. Vorteile der realen Ausprägungen der Beratung identifizieren lassen.

52 Vgl. dazu u. a. Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen 2006a.

53 Eine wichtige Frage lautet dann, wie Beratungsorganisationen auf neue Informationen reagieren, die den Annahmen, Erwartungen und Wünschen von Beratern und Politikern widersprechen (vgl. in Bezug auf die BSE-Krise in England Van Zwanenberg und Millstone 2005: 8).

2 Zur Organisation wissenschaftlicher Politikberatung

2.1 Analytischer Rahmen: Form und Funktion verschiedener Typen von Beratungseinrichtungen

Anhand eines systematischen Vergleichs verschiedener Typen von Beratungseinrichtungen soll geklärt werden, welche organisatorischen Aspekte geeignet sind, den Ausgleich zwischen epistemischer und politischer Robustheit vergleichsweise am besten und damit eine möglichst gute Politikberatung zu gewährleisten. Es werden sechs typische Organisationen wissenschaftlicher Politikberatung analysiert: Wissenschaftliche Beiräte der Ressorts, Wissenschaftliche Sachverständigenkommissionen, Wissenschaftliche Räte, Wissenschaftliche Expertenkommissionen (Ad hoc-Kommissionen), 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 typischen Ausprägungen ihrer Organisationsmerkmale erfasst.

Die grundlegende Annahme ist die duale Systemreferenz wissenschaftlicher Politikberatung, wie sie oben entwickelt wurde. Davon ausgehend kann unterstellt werden, dass jede Organisation von Politikberatung entweder eher wissenschaftsnah oder eher politiknah gestaltet wird, da eine stabile Ausbalancierung beider Referenzen nicht möglich ist. Außerdem wird angenommen, dass Beratungsgremien im Hinblick auf spezielle Ziele bzw. Funktionen der Beratung organisatorisch gestaltet werden (siehe Tabelle 1, S. 54). Diese Zuordnung von Funktionen lässt sich nicht in allen Fällen trennscharf feststellen, aber sie ist soweit gegeben, dass sie als heuristisches Schema dienen kann.

Das bedeutet, dass Beratungsgremien im Zeitverlauf ihre Funktion verändern können, je nachdem ob die Politik oder die Wissenschaft auf Kosten der jeweils anderen Seite dominant werden. Politikberatung kann in unsachgemäßer Weise politisiert werden – z. B. durch die parteipolitisch motivierte Auswahl der Berater – sie kann ebenso in politisch unangemessener Weise verwissenschaftlicht werden – z. B. durch die ausschließlich nach wissenschaftlichen Qualitätsstandards erfolgende Kooptation von Beratern. In beiden Fällen ist die Qualität der Politikberatung nicht optimal. Im ersten Fall der politisierten Beratung dient diese vornehmlich der (nachträglichen) Begründung politisch gewollter

Gremientyp	Funktion
Ressortgebundene Beiräte	Dauerhafte kritische (inhaltliche) Begleitung [Kontrollfunktion]
Sachverständigenkommissionen im Risiko- und Sicherheitsmanagement	Regulierung und Risikobewertung
Politikfeldbezogene Sachverständigenräte	Politikmonitoring und -analyse
Ad hoc-Kommissionen	Entscheidungsvorbereitung und -legitimierung
Enquête-Kommissionen	Information + Deliberation (im Parlament) [Agenda-Gestaltung]
Ressortforschung	Plurale staatliche Wissensinfrastruktur zur Entscheidungsvorbereitung und -implementierung

Tabelle 1: Zusammenhang zwischen Funktion und Form

Entscheidungen. Im zweiten Fall der verwissenschaftlichten Beratung bleibt diese wirkungslos und dient bestenfalls der Kritik der Entscheidungen.

Wenn immer es zur Dominanz der einen oder der anderen Seite kommt, kann es zu einer Funktionsverschiebung des jeweiligen Beratungsgremiums kommen. Eine Funktionsverschiebung ist dann gegeben, wenn der Auftrag (das Mandat) der Beratung beobachtbar umgedeutet, missachtet oder anderweitig verändert wird. Diese dem Beratungsprozess inhärente Instabilität wird durch die Gegenüberstellung der beabsichtigten Funktion eines Beratungsgremiums und der im Prozess sich herausbildenden tatsächlichen (faktischen) Funktion erfasst.

Es werden zwei Dimensionen unterschieden, in die sich, vereinfacht gesagt, die Ausprägung der organisatorischen Eigenschaften der Beratungsgremien einordnen lässt. Danach ist die Organisation der Beratung:

<i>eher</i>	<i>oder eher</i>
unabhängig	abhängig
epistemisch robust	politisch robust.

Abbildung 1: Dimensionen der Ausprägungen der organisatorischen Eigenschaften von Beratungsgremien

Die Beziehungen zwischen den Dimensionen in den beiden Spalten sind nicht dichotom, sondern gradueller Natur. Außerdem besteht zwischen den Dimensionen keine enge kausale Verknüpfung, wohl aber eine lose

Verbindung. Mit anderen Worten: Beratungsgremien, die eine hohe Unabhängigkeit von ihren Auftraggebern bzw. Adressaten haben, werden eher in der Lage sein, epistemisch robustes als politisch robustes Beratungswissen zu liefern, d. h. sie neigen damit auch eher dazu, gegenüber dem Auftraggeber weniger responsiv zu sein.

In welche Richtung ein Beratungsgremium von seiner beabsichtigten Funktion abweichen kann, hängt von der jeweiligen Ausprägung der organisatorischen Merkmale (Regeln und Verfahren) ab, die den Beratungsprozess und die Beratungsbeziehung strukturieren und damit auch die Funktion von Beratung bestimmen. Diese Merkmale dienen dem systematischen Vergleich der verschiedenen Beratungsgremien. Es handelt sich um die folgenden:

(a) Leistungserwartung: Die erwartete Funktion des Gremiums im politischen Prozess lässt sich (1) über den Adressaten der Beratung, und (2) durch das Mandat erschließen.

(b) Formen der Institutionalisierung, Einsetzung und Bestandsregeln: Die dauerhafte oder zeitliche Begrenzung der Errichtung eines Beratungsgremiums. Die formale Grundlage der Einrichtung, d. h. Einsetzung durch die Regierung, Ministererlass oder durch Gesetz bestimmt den Grad an Autonomie eines Gremiums.

(c) Rekrutierung und Auswahl: Die Verfahren der Auswahl kompetenter und relevanter Berater sind entscheidend für die zu erwartende Leistung des Beratungsgremiums, seine Autonomie bzw. Abhängigkeit. Die weitestgehende Autonomie ist mit einem uneingeschränkten Kooptationsrecht gegeben. Umgekehrt entsteht Abhängigkeit durch die Besetzung seitens des Auftraggebers nach politischen Kriterien.

(d) Institutionelle Anbindung (formale Beziehung) des Beratungsgremiums an den Auftraggeber: Damit wird die formale Unabhängigkeit/ Abhängigkeit in der Beziehung zwischen Auftraggeber und Gremium erfasst. Die Gremien lassen sich danach unterscheiden, ob sie an einen einzelnen Auftraggeber (z. B. ein bestimmtes Ministerium) angegliedert sind, oder ob sie mehrere bzw. unspezifische Adressaten haben (z. B. die Bundesregierung oder den Deutschen Bundestag).

(e) Arbeitsweise: Die Regeln, die den Beratungsprozess steuern, bestimmen die operationale Unabhängigkeit/ Abhängigkeit vom Auftraggeber. Unabhängigkeit bezieht sich auf eine ausgewogene Berücksichtigung aller relevanten epistemischen Belange unabhängig von externen Interessen (epistemische Robustheit). Die intellektuelle Unabhängigkeit der wissenschaftlichen Beratung, d. h. hinsichtlich der Wahl des Ansatzes und der Methode der Beratung etc. ist Bedingung für die Kreativität, Eigenständigkeit und Unparteilichkeit des Rats. Interessenunabhängigkeit und Neutralität der Beratung sind Voraussetzungen dafür, dass der Rat als Vermittlungsinstanz widerstreitender gesellschaftlicher Interessen in Wert-, Risiko- und Verteilungskonflikten fungieren kann.

Dem stehen Regeln gegenüber, die eine Responsivität des Rats gewährleisten sollen. Sie beziehen sich auf die adressaten- und nachfragegerechte Gestaltung der Beratungsleistung, durch die die Legitimität und die politische Anschlussfähigkeit der Beratung gesichert wird. Responsivität wird z. B. über Abstimmungen mit Minderheitsvotum als Modus der Entscheidungsfindung und durch den Zugang des Auftraggebers zu den Beratungen des Gremiums gefördert.

(f) Verwendungs- und Publikationsregeln: Regelungen darüber, welche Produkte das Beratungsgremium erzeugt und in welcher Form sie dem Adressaten dargeboten werden, bestimmen die mögliche Bindung des Auftraggebers an den wissenschaftlichen Rat bzw. seine Unabhängigkeit, diesen zu ignorieren, wenn er als politisch inopportun erscheint. Die Verwendung der Beratungsergebnisse kann dem Auftraggeber freigestellt sein oder aber durch das Gremium selbst bestimmt werden. Es kann auch eine Reaktionspflicht des Auftraggebers vorgesehen sein. Gegebenenfalls gibt es Sanktionen, die an die Nichtbeachtung einer Empfehlung gebunden sind.

2.2 Methodisches Vorgehen und Anlage der Untersuchung

Im Fokus der Untersuchung steht die formalisierte und organisierte wissenschaftliche Politikberatung auf Bundesebene.¹ Das Auswahlkriterium ergibt sich aus dem systematischen Interesse dieser Untersuchung. Als Ausgangspunkt der Untersuchung wurden die einschlägigen Gremien möglichst umfassend erhoben und entsprechend ihrer Organisationsmerkmale in einer Datenbank erfasst. Die Untersuchung ist von offenen Fragen geleitet, sie dient also nicht dem Testen spezifischer Hypothesen. Es wurden deshalb auch keine quantitativen Auswertungen vorgenommen, sondern die Datenbank diente als Datengrundlage.

Ein Inventar der gegenwärtig existierenden Gremien auf Bundesebene liegt nicht vor. Dies ist teilweise der Tatsache geschuldet, dass die Gremien jeweils auf verschiedener normativer Grundlage eingerichtet sind.² Aufgrund der Unzuverlässigkeit und Lückenhaftigkeit der ver-

¹ Eine Übersicht über die zum Zeitpunkt der Fertigstellung bestehenden Gremien und Einrichtungen findet sich im Anhang.

² Wichtige Quellen sind die Bundesgremienbesetzungsberichte, die seit 1990 periodisch in jeder Legislaturperiode erscheinen und in denen die Bundesregierung Rechenschaft über den Anteil der Frauen in Bundesgremien ablegt (letztmalig am 16. 2. 2007, BT-Drs. 16/4385), die Bundeshaushaltsberichte sowie einige Antworten der Bundesregierung auf Anfragen zu ihrer Be-

fügbaren Daten ist eine Totalerhebung nicht möglich gewesen. Die Untersuchung hat sich folgender Methoden und Datenquellen bedient:

Erstens wurden bereits vorliegende empirische Untersuchungen, soweit einschlägig, sekundär unter der Fragestellung dieser Untersuchung ausgewertet.

Zweitens wurde auf relevante, öffentlich zugängliche schriftliche Unterlagen und Dokumente zurückgegriffen (wie Institutsbroschüren, Jahresberichte, Zeitungsberichte, Protokolle, Bundestagsdrucksachen oder Gesetzestexte).

Drittens wurden in den Jahren 2004 bis 2007 von der Arbeitsgruppe zwanzig leitfadengestützte Experteninterviews mit Vertretern der Leitungs- und der Arbeitsebene unterschiedlicher Gremien der Politikberatung geführt. Vorabdefinierte Kriterien für die Auswahl der Interviewpartner waren, dass das gesamte Spektrum der Organisationsformen von Beratungsgremien abgedeckt werden sollte und dass die Gesprächspartner aufgrund eigener Beratungsaktivitäten über Hintergrundinformationen verfügten, die nicht durch andere Quellen zugänglich sind. Weiterhin haben sich die Interviews schwerpunktmäßig auf Personen konzentriert, die in Beratungsgremien aus den Politikfeldern *Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik*, *Energiepolitik* und *Grüne Gentechnik* tätig sind. Diese Politikfelder wurden ausgewählt, da sie sich durch Interdisziplinarität, Komplexität sowie eine hohe Dynamik ihrer Entwicklung auszeichnen und naturwissenschaftliche ebenso wie sozialwissenschaftliche Expertise umfassen.

Über die Gespräche im Rahmen der Arbeitsgruppe hinaus sind ergänzend von den Autoren und von einzelnen Mitgliedern der AG leitfadengestützte und offene Interviews (telefonisch und *face-to-face*) geführt worden.⁴ Die Erhebung wurde durch empirisches Material aus zwei Dissertationsprojekten ergänzt, die im Rahmen der Arbeitsgruppe entstanden sind.⁵ Weiterhin sind informelle Gespräche mit Kollegen und Erfahrungen im Rahmen eigener Beratungstätigkeit der Autoren und einzelner Mitglieder der Arbeitsgruppe eingeflossen. Schließlich wurde ein explorativer Workshop, den die AG mit Vertretern der Leitungsebene von 20 Bundesressortforschungseinrichtungen veranstaltet hat, einbezogen.

Viertens wurden die Beiträge eines internationalen Expertensymposiums, das die AG zur Qualitätssicherung wissenschaftlicher Politikberatung im Januar 2006 ausgerichtet hat, und eines Expertenwork-

ratungspraxis (u.a. BT-Drs. 15/2458, 15/2767, 16/3550, 16/3968 und 16/4102).

⁴ Aus Gründen des Vertraulichkeitsschutzes können die Interviewpartner der Arbeitsgruppe nicht namentlich genannt werden.

⁵ Buchholz 2007 und Patzwaldt 2008.

shops zur Politikberatung durch Nationale Akademien der Wissenschaften im Januar 2008 sowie international vergleichende Expertisen in das Datenkorpus aufgenommen.⁶

Die erhobenen Daten wurden qualitativ ausgewertet. Der Überblick über das herangezogene Datenmaterial macht deutlich, dass diese Untersuchung von einer Rekonstruktion der Binnenperspektive der Beratungsakteure bestimmt ist. Aus diesem Grund wurden in den Interviews in erster Linie die Funktionswahrnehmungen und die wahrgenommenen Erwartungen der Gremienmitglieder abgefragt. Nur vereinzelt wurden zum Abgleich Gespräche mit Partnern aus der politischen Umwelt der Beratungseinrichtungen geführt. Die Erwartungen, die von den Nachfragern oder aus Kreisen der weiteren Öffentlichkeit an wissenschaftliche Politikberatung gestellt werden, wurden nicht explizit untersucht, sondern nur insofern sie sich in den Wahrnehmungen der beratenden Experten und Vertretern von Beratungseinrichtungen widerspiegeln. Diese Entscheidung ist in der Annahme begründet, dass es in erster Linie die Funktionswahrnehmungen ihrer Mitglieder sind, die das Organisationsverhalten einer Beratungseinrichtung bestimmen.⁷ Die Entscheidung ist außerdem von dem Anliegen der AG motiviert, den Beitrag der organisierten Wissenschaft in der Politikberatung herauszuarbeiten. Die Einschränkungen, die sich aus der Wahl dieses Ansatzes ergeben, sind insbesondere bei etwaigen forschungspolitischen Schlussfolgerungen zu bedenken. So konnte beispielsweise die Außenwirkung von Beratungseinrichtungen, wie sie eine klassische Politikfeldanalyse untersucht, nur indirekt erfasst werden.

2.3 Empirische Organisationsmodelle wissenschaftlicher Politikberatung

Die in der Untersuchung erfassten Gremien lassen sich unter verschiedenen *Modellen* der organisierten wissenschaftlichen Politikberatung auf Bundesebene subsumieren, die in diesem Kapitel vorgestellt und im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Organisationsform und Funktion diskutiert werden. Dabei wird in Rechnung gestellt, dass die bestehenden Organisationen in der Regel nicht nach einem durchdachten und systematischen Schema eingerichtet worden sind. Vielmehr sind

⁶ Die Beiträge zum Symposium werden ebenso wie die Expertisen separat veröffentlicht werden (Weingart und Lentsch, i. V., Lentsch und Weingart, i. V.).

⁷ Die Anlage der Untersuchung einschließlich der Wahl einer Binnenperspektive ist ähnlich der von Renate Mayntz in ihrer Studie zur Bestimmung von Forschungsthemen in der MPG (Mayntz 2001).

Beratungsgremien in vielen Fällen ad hoc entstanden. Die gegenwärtig zu beobachtende Ausprägung der verschiedenen Modelle ist daher als Ergebnis eines historischen und von kontingenten Einflüssen geprägten Prozesses zu sehen. Im Ergebnis dieser Untersuchung wird sich allerdings zeigen, dass auch dieser Prozess Strukturen und Muster aufweist und die bundesdeutsche Politikberatungslandschaft von einer impliziten Leitvorstellung geprägt ist. Die im Folgenden vorgestellten Modelle sind im Sinne einer *Realtypik* zu verstehen. Jedes Modell steht dabei jeweils für eine Klasse einzelner Organisationen. Die Zusammenhänge zwischen Organisationsform und Funktion und die relevanten Merkmale werden dabei jeweils am Beispiel einzelner Organisationen diskutiert.

Modell I: Ressortgebundene Beiräte

Der permanente wissenschaftliche Beirat ohne eigene Ressourcen ist der Prototyp eines unabhängigen, externen wissenschaftlichen Beratungsgremiums auf Ressortebene. Er ist das Leitbild für die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland. Charakteristisch für ihn ist seine Unabhängigkeit. Sie manifestiert sich (1) in der autonomen Besetzung (Kooptation), (2) in der Dauer der Mitgliedschaft (Mehrfachberufung und zum Teil lebenslängliche Mitgliedschaft) und ihrer Ehrenamtlichkeit, (3) in der selbstständigen Wahl der Themen und (4) in der Veröffentlichungspflicht der Beratungsergebnisse durch das Ministerium.

Formale Funktionen der Beiräte

Das Modell des Beirats hat seine Wurzeln in der unmittelbaren Nachkriegszeit, in der die Beiräte beim Ernährungs-, Wirtschafts-, Verkehrs-, Finanz- und Wohnungsbauministerium entstanden.⁸ Die meisten Beiräte sind nach dem Vorbild der sog. Schwesterbeiräte der Bundesministerien für Wirtschaft und Arbeit und für Finanzen organisiert, die in den späten 1940er Jahren gegründet wurden (Gründung des wissenschaftlichen Beirats beim BMWi 1948).⁹ Sie gehören damit zu den ältesten

⁸ Vgl. zur Entwicklung des Beiratswesens allgemein Krevert 1993: 69 ff.

⁹ In der *ZEIT* von 1948 heißt es dazu: »Bei der Verwaltung für Wirtschaft ist ein wissenschaftlicher Beirat gegründet worden, dessen Aufgabe es ist, die von der VFW in Angriff genommenen oder geplanten Arbeiten zu durchdenken oder durch Anregungen und Kritik zu befruchten. Der Beirat wird seine Erkenntnisse in praktischen Vorschlägen konkretisieren. Dem Gremium [...] gehören u. a. an: die Professoren Eucken, Freiburg; Böhm, Frankfurt; von Nell-Breuning Frankfurt; Müller-Armack, Münster; Peter, Tübingen. Schiller, Hamburg; Kromphardt, Kiel.«

Organisationsformen der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik. Inzwischen haben fast alle Ministerien Beratungsgremien nach diesem Modell eingerichtet (mit Ausnahme des Auswärtigen Amtes, das seine wissenschaftliche Beratung anders organisiert hat).¹⁰ Insgesamt gibt es inzwischen über zehn nach diesem Modell organisierte Gremien auf Bundesebene.¹¹ Angesichts des Modellcharakters kann das Beiratsmodell als ein Prüfstein für die Leistungsfähigkeit einer autonomen kollegialen, ressortbezogenen wissenschaftlichen Politikberatung gelten. Eine Querschnittsevaluation der Leistungsfähigkeit der Beiräte liegt bislang allerdings nicht vor.¹² Eine solche Bewertung soll ansatzweise anhand der im Analyseschema identifizierten Kriterien zunächst formal deskriptiv, sodann anhand der Auswertung von Interviews und der Literatur vorgenommen werden.

(a) *Funktion und Leistungserwartung*: Das Mandat eines Beirats erstreckt sich darauf, das jeweilige Ressort – vertreten durch den Minister – in allen Fragen in dessen Zuständigkeitsbereich (z. B. in allen Fragen der Wirtschaftspolitik) in voller Unabhängigkeit zu beraten. Er soll dabei dem Beratungsbedarf des Ministers Rechnung tragen. Das relativ breit und vage gehaltene Mandat der Beratung schließt Empfehlungen ein – im Unterschied etwa zum Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (siehe Modell III), der formal einem Empfehlungsverbot unterliegt. Ein Beirat wählt von sich aus die ihm relevant erscheinenden Themen, einschließlich solcher, die seitens des Ministeriums nicht aufgebracht würden. Die Form der Institutionalisierung lässt erwarten, dass der Beirat als unabhängige

- ¹⁰ Das Bundesministerium für Naturschutz und Reaktorsicherheit hat ebenfalls eine etwas andere Beratungsstruktur und den wissenschaftlichen Beirat Bodenschutz 2003 abgeschafft.
- ¹¹ Eine Aufstellung findet sich im Anhang.
- ¹² Die Politikberatung durch die wissenschaftlichen Beiräte ist bis auf die »Schwesterräte« bei den Bundesministerien für Wirtschaft und Technologie und für Finanzen bislang kaum wissenschaftlich untersucht, und wenn doch, wird meistens ihre Abschaffung nahegelegt. Zu den beiden »Schwesterbeiräten« vgl. v. a. Cassel 2001; Nützenadel 2002 und Grosseckler 2005. Eine jüngere Studie untersucht den Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hascher 2006). Zum wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft siehe die Artikel anlässlich seines 50-jährigen Bestehens in den Berichten über Landwirtschaft 79 (2001). Weiterhin gibt es einige wenige ältere Studien zu den wissenschaftlichen Beiräten der Bundesministerien (Wilhelm 1968; Friedrich 1970). Im Anschluss an die Untersuchung des Beiratswesens formuliert Wilhelm auch Empfehlungen für die Gestaltung wissenschaftlicher Beiräte (vgl. Wilhelm 1968; vgl. auch Wilhelm 1970).

Stimme der Wissenschaft eine fundierte Beratung des Ministeriums sichern, als kritisches Gegengewicht zu organisierten Interessen und als wissenschaftliches Gewissen des Ministeriums fungieren soll (vgl. dazu Grosseckler 2005: 35). Aufgrund der institutionellen Unabhängigkeit ist nicht zu erwarten, dass ein Beirat gezielt nachfrageorientiert und in tagespolitisch relevanten Angelegenheiten berät, sondern eher eine mittel- bis langfristige Ressource für eine allgemeine Beratung darstellt.

(b) *Formen der Institutionalisierung*: Die Rolle des Beirats ist durch Rechtssatz geregelt. Die Rechtsgrundlagen variieren allerdings: Beiräte können aufgrund eines Kabinettsbeschlusses, eines Bundestagsbeschlusses, eines Verwaltungsabkommens, eines Gesetzes oder eines Ministererlasses eingerichtet werden¹³ (vgl. Krevert 1993: 70). Grundlage ist in der Regel ein Einsetzungsbeschluss. Die rechtliche Grundlage verschafft den wissenschaftlichen Beiräten eine hohe institutionelle Bestandssicherheit.

Der rechtliche Rahmen (Formulierung des Auftrags, Zusammensetzung und Auswahl, Arbeitsweise und Rezeption) schränkt die Möglichkeiten informeller Einflussnahme des Ministeriums auf die Beiratsarbeit in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht stark ein. Da ein Beirat nicht durch einen wissenschaftlichen Stab unterstützt wird, sondern als rein kollegiales Gremium arbeitet, entfällt die Kontrolle der Ressourcen als Steuerungsmechanismus. Der Formalisierungsgrad in Bezug auf Arbeitsweise, Verfahrens- und Deliberationsregeln (s. u.) ist vergleichsweise gering und lässt den Mitgliedern einen großen Spielraum bei der Wahrnehmung ihrer Beratungstätigkeit.

(c) *Rekrutierung und Auswahl*: Die Mitglieder eines Beirats sind einschlägig ausgewiesene wissenschaftliche Experten oder Hochschullehrer aus verschiedenen Disziplinen. Das Spektrum der vertretenen Disziplinen sollte repräsentativ für das Politikfeld sein. Welche Disziplinen vertreten sind, ist in manchen Fällen in der Geschäftsordnung festgelegt, überwiegend aber unregelt, so dass sich die Zusammensetzung durch die Vorschläge für Neuberufungen aus den Reihen der Beiratsmitglieder ergibt. Die Mitglieder werden in der Regel auf Vorschlag einer mehrheitlichen Entscheidung des Beirats oder durch Kooptation bestimmt

- ¹³ Eingerichtet wurden aufgrund (a) eines Bundestagsbeschlusses: Gemeinsamer Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Gesundheit; (b) eines ministeriellen Erlasses: Beirat für Biodiversität und genetische Ressourcen, Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Wissenschaftlicher Beirat Verbraucher- und Ernährungspolitik; (c) eines Verwaltungsabkommens: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; sowie (d) auf Gesetzesgrundlage: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Wissenschaftlicher Beirat für Düngungsfragen.

und formal vom entsprechenden Minister berufen.¹⁴ Auch wenn formal das Ernennungsrecht beim Minister liegt, hat er keinen maßgeblichen Einfluss auf die Besetzung des Beirats und vor allem keine Möglichkeit, neue Mitglieder gegen den Willen der anderen Mitglieder des Beirats zu berufen.¹⁵ Der Vorsitzende des Beirats, der großen Einfluss auf den Ablauf der Sitzungen hat, wird ebenfalls aus den eigenen Reihen von den Beiratsmitgliedern gewählt. Nicht nur ist eine Wiederberufung möglich, sondern die Berufung erfolgt vielfach auf Lebenszeit.¹⁶ Dies hat oft einen hohen Altersdurchschnitt der Beiräte zur Folge und wirft die Frage auf, ob die Mitglieder noch den jeweils neuesten Stand der Forschung repräsentieren. Andererseits führt die langjährige Mitgliedschaft zu einer hohen Kontinuität der Beiratsarbeit sowie zur Ausbildung einer eigenständigen organisationalen Identität, (mitunter auch Eigenwilligkeit) gegenüber dem Ministerium.¹⁷ Die Zahl der Beiratsmitglieder ist begrenzt, aber in der Regel recht hoch (zwischen 10 (Wissenschaftlicher Beirat für Düngungsfragen beim BMELV) und 35 Mitgliedern (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi: laut Satzung höchstens 25)).¹⁸

- 14 Eine Ausnahme sind der Gemeinsame Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Gesundheit, dessen Mitglieder durch Satzung bestimmt sind (die Direktoren der dem Ministerium zugeordneten Ressortforschungseinrichtungen und die Vorsitzenden der wissenschaftlichen Beiräte dieser Einrichtungen) und der wissenschaftliche Beirat Bodenschutz beim BMU, dessen Mitglieder vom Minister berufen werden; er ist aber mittlerweile aufgelöst und durch die Kommission Bodenschutz ersetzt worden, die nicht dem Modell des wissenschaftlichen Beirats entspricht. In allen anderen Aspekten entsprechen die genannten Beiräte aber dem Organisationstypus eines wissenschaftlichen Beirats.
- 15 Dazu, dass die Unabhängigkeit des Beirats, insbesondere die Unmöglichkeit, unliebsame Berater zu entlassen, durchaus positive Effekte haben können vgl. Wrasai und Swank 2007.
- 16 Die Mitglieder werden mit dem 70. Lebensjahr entpflichtet, dürfen aber an den Sitzungen weiterhin teilnehmen. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMEL) (vormals BMVEL) hat allerdings bereits im Zuge der Reorganisation der wissenschaftlichen Politikberatung des Ministeriums die Dauer einer Mitgliedschaftsperiode in einem seiner wissenschaftlichen Beiräte von lebenslanger Mitgliedschaft auf drei Jahre begrenzt. Siehe Erlass über den Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 9. 1. 2006, (http://www.bmelv.de/nn_751706/SharedDocs/Gesetzestexte/E/ErlassBeiratAgrarpolitik.html__nn=true).
- 17 Interview 2.
- 18 Fasst man die Mitgliederzahl aller, für sich genommen jeweils relativ kleinen, Beiräte beim BMELV zusammen, was naheliegt, da eine Zusam-

(d) *Institutionelle Anbindung und formale Beziehung zum Auftraggeber:* Wissenschaftliche Beiräte haben eine Geschäftsstelle, die beim Auftraggeber (Ministerium) angesiedelt ist, deren Funktion sich allerdings auf rein administrative Aufgaben beschränkt. Sie sind an ein einzelnes Ressort bzw. die Ressortspitze angehängt. Ihr Adressat ist der Minister, an den auch die Gutachten übergeben werden (s. a. Output-/Veröffentlichungsregeln) – im Unterschied z. B. zu den interministeriellen Sachverständigenräten wie dem BMELV SRU oder dem WBGU, die mehrere Adressaten haben. Das jeweilige Ministerium ist allerdings nur in eingeschränktem Sinne als Auftraggeber anzusehen, da die Beiräte, wie es in den Mandaten weitgehend übereinstimmend heißt, dieses in voller Unabhängigkeit beraten sollen. Die Aufnahme und Umsetzung der Vorschläge eines Beirats ist dem Ministerium allein überlassen, und es hört dem Beirat nur zu, wenn ihm die Themen auch am Herzen liegen.

Auch wenn die wissenschaftlichen Beiräte formal unabhängig sind und viel Wert auf ihre Autonomie legen, bestehen zwischen den Mitgliedern – und vor allem dem Vorsitzenden – eines Beirats und dem Ministerium oft informelle Kontakte, um die Wünsche und Themenvorschläge des Ministeriums aufzunehmen. Sie bieten für den Beirat die einzige Möglichkeit, Einfluss auf die Entscheidungen des Ministeriums zu nehmen. Die räumliche Nähe des Beirats zum Ministerium erleichtert den Aufbau langfristiger informeller Kontakte zwischen Beiratsmitgliedern und den Ministerialbeamten der Arbeitsebene. Diese nehmen z. B. in der Regel an den Sitzungen teil. Generell wird die Möglichkeit informeller Kontakte von den Ministerien, wenn auch in unterschiedlichem Maß, genutzt.

Das offizielle Medium der Kommunikation zwischen Beirat und Ministerium sind schriftliche Gutachten und, im Fall der Beiräte des Finanz- und des Wirtschaftsministeriums, offene Briefe an den Minister. Die relativ hohe Zahl von Mitgliedern verleiht den Beiräten eine gewisse Schwerfälligkeit – mit der Folge, dass sie zumeist keine kurzfristige Beratung leisten, sondern ihre Beratungstätigkeit eher auf strukturelle Probleme und längerfristig relevante Fragen gerichtet ist, die unabhängig von der politischen Besetzung des Ministeriums sind.

(e) *Arbeitsweise:* Die Arbeit eines wissenschaftlichen Beirats erfolgt auf der Grundlage einer Geschäftsordnung, die in der Hauptsache die Entscheidungsregeln vorgibt. Die Entschlüsse des Beirats erfolgen durch Abstimmung. Minderheitenvoten sind in der Regel zulässig. Sie sind aber äußerst selten, was als Indiz für eine große Homogenität der Meinungen innerhalb der Beiräte interpretiert werden kann.

menarbeit der Beiräte satzungsmäßig gefordert ist, so ergibt sich eine entsprechend hohe Gesamtzahl von Mitgliedern in den wissenschaftlichen Beiräten (42).

Der Arbeitsablauf selbst, wie Themenwahl, Nichtbehandlung, Rahmung der Fragestellung etc. wird nicht durch die Geschäftsordnung geregelt, so dass den Beiräten große Gestaltungsspielräume für ihre Arbeit offenstehen. Die konkrete Arbeit wird meistens auf verhältnismäßig wenigen Sitzungen pro Jahr geleistet. (Die Tätigkeit der Mitglieder ist ehrenamtlich. Die Beiräte besitzen kein wissenschaftliches Sekretariat; vgl. z. B. Thoroe 2007: 109 f.). Hinsichtlich ihrer inhaltlichen Interessen sind die wissenschaftlichen Beiräte überwiegend eher akademisch ausgerichtet und greifen vor allem Themen von struktureller Bedeutung auf. Eine Qualitätssicherung findet nicht statt. Sie ist indirekt durch die Reputation und die Beobachtung der Gutachten in der jeweiligen Fachgemeinschaft der Beiratsmitglieder gegeben.

(f) *Publikations- und Verwendungsregeln*: Hauptprodukte eines wissenschaftlichen Beirats sind Gutachten und Stellungnahmen.¹⁹ In der Regel besteht eine Veröffentlichungspflicht, wobei der Minister allerdings in vielen Fällen den Zeitpunkt der Veröffentlichung bestimmt. Dies schränkt den Spielraum für eigene Handlungsfähigkeit ein, insofern die Öffentlichkeit und die Presse als Adressaten des Beirats nicht direkt angesprochen werden können. In der Presse werden die Gutachten der Beiräte sehr wohl rezipiert.²⁰ Vorwiegend ist eine selektive Rezeption ihrer Gutachten als argumentative Munitionierung in der politischen Auseinandersetzung zu beobachten, ohne dass die Beiräte selbst als Akteure wahrgenommen werden.²¹ Es gibt keine Pflicht zur Stellungnahme durch das Ministerium.

Die faktischen Funktionen der Beiräte

Wenn vermehrt Reformbedarf der wissenschaftlichen Politikberatung reklamiert wird, sind oft die Beiräte im Visier der Kritik.²² Wie wirken sich die beschriebenen organisatorischen Bedingungen im Einzelnen aus? Wie funktioniert das Modell eines unabhängigen wissenschaftlichen Beirats gemessen an den Leistungserwartungen? Soweit sich dies aus Interviews mit Mitgliedern von Beiräten und aus den in der Literatur vorliegenden empirischen Untersuchungen beschreiben lässt, gehen

19 Mit wenigen Ausnahmen erarbeiten die wissenschaftlichen Beiräte ein bis zwei Hauptgutachten pro Jahr zzgl. kürzerer Stellungnahmen.

20 Dies gilt vor allem für die beiden »Schwesterbeiräte« beim Wirtschafts- und beim Finanzministerium. Allein im Laufe des vergangenen Jahres fanden sich bspw. in der Süddeutschen Zeitung ca. 30 Erwähnungen der beiden Beiräte des Wirtschafts- und des Finanzministeriums.

21 Es lässt sich ebenfalls feststellen, dass einzelne Beiratsmitglieder ihre Position durchaus als Plattform für öffentliche Äußerungen nutzen.

22 Vgl. u. a. Cassel 2001: 226 f.; Heinrichs 2005: 310; Welfens 2005: 246.

wir auf die Auswirkungen folgender zentraler Organisationsmerkmale ein: a) das Prinzip der Unabhängigkeit; b) die Ausrichtung auf die Spitze des Ressorts und c) die Kontrolle über die Veröffentlichung der Beratungsergebnisse bzw. Empfehlungen. Im Fall der wissenschaftlichen Beiräte sind diese Organisationsmerkmale für die Qualität der Beratung entscheidend. Insbesondere ist zu fragen, inwieweit die faktischen Funktionen der Beiräte von den formalen Funktionen abweichen und welche Folgen sich daraus für ihre Legitimität ergeben.

(a) *Das Prinzip der Unabhängigkeit*, das die wissenschaftlichen Beiräte kennzeichnet, wird mit der Sicherstellung der wissenschaftlichen Qualität des Rats, der Resistenz gegenüber Beeinflussungsversuchen durch Interessengruppen begründet.²³ Ein Beirat wird vor allem von Mitarbeitern auf der Arbeitsebene als Beratungsressource für die Ministerialbürokratie genutzt. Da diese Nutzer keine Möglichkeit der Steuerung der Beratung haben, ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass der Beirat dann Einfluss hat, wenn der jeweilige Beratungsgegenstand nicht politisiert ist.²⁴ In solch einer Situation ist es einfacher möglich, Empfehlungen des Beirats einfach zu übernehmen, da weniger Gefahr besteht, dass die Empfehlungen strategische Positionen im politischen Aushandlungsprozess gefährden. Eine andere Bedingung, die den Einfluss der Beiräte einschränkt, ist in der Adressatenstruktur begründet: Der Beirat adressiert die Spitze des Ministeriums, die aber oft glaubt, kaum Beratungsbedarf zu haben. Dies ist zumindest die Erfahrung der interviewten Mitglieder der Beiräte und deren Geschäftsstellen.²⁵ Hinzu kommt, dass die Ministerien in verschiedene Grundsatzabteilungen unterteilt sind und es keinen zentralen Planungsstab gibt, der Beratungsbedarf bündeln und die Beratung koordinieren könnte (allenfalls gibt

23 Trotz der Konfliktrichtigkeit, die ein starker unabhängiger Beirat mit sich bringt, wird die Unabhängigkeit als heiliger Gral der Beiratsarbeit auch von der Ministeriumsspitze vielfach respektiert. So schreibt z. B. der ehemalige Landwirtschaftsminister Funke über den Beirat beim damaligen BML: »Zwar sind die Empfehlungen des Beirats für den Minister nicht immer bequem, aber mir sind unbequeme Wahrheiten allemal lieber als bequeme Unwahrheiten. Das Prinzip der Unabhängigkeit ist für die Arbeit eines wissenschaftlichen Beratungsorgans unverzichtbar. Dieses Prinzip hat sich bewährt, und dafür plädiere ich auch in Zukunft.« (Funke 2001: 190) Sobald das Prinzip der Unabhängigkeit in Frage gestellt wurde, kam es zum Konflikt – bis hin zum geschlossenen Rücktritt des Beirats (wie beim BML kurze Zeit nach der vorstehend zitierten Rede von Funke).

24 Vgl. dazu die Wirkungsmächtigkeit des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr unter Bedingungen der Abwesenheit von Politisierung. Siehe dazu Hascher 2006: 314.

25 Vgl. Interview B; Telefoninterview W.

es die Einrichtung eines Forschungskordinators an den Ministerien, die über eigene Ressortforschung verfügen und meistens auch für die Beiräte zuständig sind).

Neben der offiziellen Kommunikation durch die Gutachten stellen die wissenschaftlichen Beiräte ein wichtiges Bindeglied des Ministeriums in die Wissenschaft dar, insofern die Beiratsmitglieder für Minister und Ministerialbeamten informell als Ansprechpartner fungieren (vgl. dazu u. a. Interview 2; Franz 2000; Grosseckttler 2005). Unter der Bedingung, dass sich Beirat und Ministerium ähnlichen (im Fall des Wirtschaftsministeriums z. B. wirtschaftspolitischen) Grundvorstellungen verpflichtet fühlen, wird der Beirat als ein Kontaktpool für informelle Einzelberatung geschätzt. Der Erfolg dieser Beratung kann durch die institutionelle Kontinuität gestützt werden, solange die Beziehungen (und damit das Vertrauen) zwischen Beirat und Ministerium stabil sind. Im Konfliktfall geschieht es hingegen nicht selten, dass einige Ministerien eigenen kompetenten Sachverstand rekrutieren und zum Teil sogar die Leitungsebene mit profilierten Wissenschaftlern besetzen, so dass sie sich nicht auf die Beratung des Beirats angewiesen fühlen. Wenn sich der Zuschnitt der Ministerien ändert, werden die informellen Kanäle unterbrochen, wie z. B. im Fall des Wirtschaftsministeriums, das mit der Zusammenlegung der Ressorts Wirtschaft und Arbeit unter Minister Clement nicht nur einen anderen Aufgabenzuschnitt bekam, sondern auch eine deutlich andere politische Ausrichtung als das zuvor sehr lange liberal geführte Wirtschaftsministerium. Dessen wirtschaftspolitische Auffassung befand sich davor in hoher Übereinstimmung mit der des wissenschaftlichen Beirats.

Sowohl die formale Unabhängigkeit des Beirats als auch die starke Wissenschaftsorientierung stellen eine Quelle latenter Spannungen dar. Aus den Interviews geht hervor, dass das Selbstverständnis vieler Beiratsmitglieder vom Ethos des Wissenschaftlers geprägt ist, das ihnen die Rolle eines wissenschaftlichen Gewissens der Politik nahelegt.²⁶ Die Beiratsmitglieder sehen sich schnell als Wächter über die wahre Politik in dem entsprechenden Feld. Ein Mitglied spricht vom Beirat als Täter, dessen Opfer der entsprechende Bundesminister sei (vgl. Tangermann

26 Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Verkehr ist ein gutes Beispiel dafür, wie dieser über die Repräsentativität und den gemeinsamen Willen der Beiratsmitglieder durch Beratung verkehrspolitisch wirksam zu werden, einen wichtigen Beitrag zur Herausbildung der Verkehrswissenschaft als einer eigenen Disziplin leistete (vgl. Hascher 2002: 92, 2006: 313 f.). Einer wirklichen Innovationsfunktion steht jedoch entgegen, dass die unbeschränkte Mitgliedschaft unter Umständen einer Aufnahme neuerer Entwicklungen aus der Wissenschaft hinderlich ist (vgl. Cassel 2001: 651, 133 f.).

2001: 177).²⁷ Im Falle des wissenschaftlichen Beirats beim Wirtschaftsministerium sah dieser sich selbst z. B. als ordnungspolitisches Gewissen im Bereich nicht marktfähiger Beratungsleistungen (Grosseckttler 2005: 124) zu einer Zeit, als diese, dem Ordo-Liberalismus verpflichtete Auffassung, längst nicht mehr der des Ministeriums entsprach.²⁸ Versuche des Ministeriums, Einfluss auf den Beirat zu nehmen, scheitern oft aufgrund der formalen und ideellen Unabhängigkeit. So hat beispielsweise der Versuch, den Wissenschaftlichen Beirat beim BMWa informell dahingehend zu beeinflussen, Äußerungen zur Hartz-Reform zu unterlassen, genau die gegenteilige Reaktion ausgelöst.²⁹

Konflikte zwischen Beirat und Ministerium sind nicht so sehr durch konkrete Gutachten ausgelöst worden, sondern durch Versuche, die Unabhängigkeit einzuschränken oder in Frage zu stellen. (Derartige Versuche der Einflussnahme mögen dementsprechend Auslöser für die Kritik des Wirtschaftsbeirats an den Hartz-Reformen gewesen sein.) Das Prinzip der Unabhängigkeit wird seitens der Politik vor allem in Bezug auf den Rekrutierungsmechanismus der Kooptation, der Frage der lebenslangen Mitgliedschaft und der Bestimmung des fachlichen Profils des Beirats kritisiert. Aus der Unabhängigkeit des Beirats resultierende Konflikte lassen sich am Beispiel des wissenschaftlichen Beirats beim BMVEL 2001 illustrieren, als die damalige Ministerin Künast im Zuge der Neustrukturierung der Beratung des Ministeriums versuchte, die Zusammensetzung und die Berufungsmodalität des Beirats zu ändern: Eine Satzungsänderung sollte der Ministerin Vorschlagsrecht geben (das Wahlrecht sollte allerdings beim Beirat verbleiben) und die Amtszeit der Mitglieder auf drei Jahre beschränken. Zudem sollte es statt des einen von Agrarökonom dominierten Beirats zwei Beiräte geben, um neben der Agrarökonomie andere disziplinäre Perspektiven zuzulassen. Als Reaktion trat der Beirat im Jahr 2001 geschlossen zurück und 42 Agrarökonom formulierten die sog. Kasseler Erklärung, in der sie gegen die neue Ausrichtung der Landwirtschaftspolitik protestierten.³⁰

27 Der damalige Landwirtschaftsminister Funke lässt die Rollenzuweisung von Opfer und Täter zwar nicht so stehen, erkennt aber die Autonomie des wissenschaftlichen Beirats und dessen Rolle als mitunter sehr unbequeme Stimme der Wissenschaft an (siehe Funke 2001: 190).

28 Zum Argumentationswandel des wissenschaftlichen Beirats beim Wirtschaftsressort vgl. v. a. Strätling 2001.

29 Siehe Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 2003.

30 Vgl. Feindt und Ratschow 2003: 18f. Der Präsident der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft und langjähriges Mitglied des alten wie des neuen Beirats, Carsten Thoro, zeichnet allerdings ein differenzierteres Bild: Danach habe es sehr wohl Gespräche zwischen dem Beirat und dem Ministerium gegeben. Die Ursache des Rücktritts sei nicht in der Agrarwende, sondern in der BSE-Krise zu sehen, auf die die

Es liegt aufgrund dieser Beobachtungen nahe, dass das Selbstverständnis der Beiratsmitglieder mehr an Wissenschaftlichkeit und weniger an den Problemen und dem Beratungsbedarf des Ministeriums, eher an der epistemischen Qualität der Beratung als an ihrer politischen Robustheit orientiert ist. Ein Mitglied des wissenschaftlichen Beirats des damaligen BML unterscheidet implizit zwischen praktischer Politik und wissenschaftlicher Politik, die der Beirat vorschlägt und die der Politik stets etliche Jahre voraus sei (Tangermann 2001: 185). Als Motivationen für die Wissenschaftler, dem Beirat beizutreten, werden die öffentliche Anerkennung wissenschaftlicher Leistungen, die Möglichkeit, Einfluss nehmen zu können, sowie die Gelegenheit zum Austausch mit Kollegen auf höchstem Niveau genannt. Dies wecke in den Mitgliedern das Bewusstsein, als unabhängige Stimme der Wissenschaft in der gesellschaftlichen Verantwortung zu stehen.

Um die Unabhängigkeit der Beiräte durch die politische Seite etwas kontrollierbar zu machen, unterliegt der Beirat der Vertraulichkeit, und das Ministerium kann den Zeitpunkt der Veröffentlichung von Empfehlungen bestimmen. Weiterhin erlauben die beschränkten Ressourcen einem Beirat nur sehr eingeschränkt, eine politische Rolle im tagespolitischen Geschehen wahrzunehmen. Die Einflussmöglichkeiten des Beirats sind insbesondere dann groß gewesen, wenn das öffentliche Interesse gering und das Ministerium in seiner Entscheidung unsicher war.³¹ Unabhängigkeit und Selbstkooptation, kontrolliert durch die Verschwiegenheitspflicht vieler Beiräte und die Kontrolle über den Zeitpunkt der Publikation der Gutachten können die Etablierung langfristiger informeller Kontakte und eines Vertrauensverhältnisses auch fördern.

(b) *Ressortorientierung*: Die vornehmliche Ausrichtung der Beratung auf die Spitze des Ministeriums wird kritisch gesehen, wenn sie nicht mit den internen Entscheidungsstrukturen der Ressorts harmoniert. Dabei spielt auch die Kongruenz der intellektuellen Kulturen eine wichtige Rolle. Dies wurde unter anderem an der Rolle deutlich, die der wissenschaftliche Beirat als Instrument der Politikberatung in der

Bundesregierung mit einer Neuorganisation des Ministeriums und auch dessen Politikberatung reagiert habe. Der geschlossene Rücktritt des Beirats sei erfolgt, um potentielle Kandidaten des neuen Beirats eine Beschädigung ihrer wissenschaftlichen Reputation durch Diskussionen über deren Auswahl und Eignung zu ersparen sowie eine Beschädigung der Reputation der Institution »Wissenschaftlicher Beirat« selbst zu verhindern. Tatsächlich gehörten von den fünfzehn neu berufenen Mitgliedern bereits fünf dem alten Beirat an. Vgl. dazu Thoroe 2007: insb. Abschnitt V; Thoroe 2007: 108.

31 Vgl. in Bezug auf den wissenschaftlichen Beirat beim BMV Hascher 2006: 314.

Arbeitsmarktreform 1998-2002 gespielt hat.³² Nicht nur wechselte ein Sozialdemokrat an die Spitze eines bis dato liberal geführten Ministeriums. Darüber hinaus wurde die Zuständigkeit für den Beirat mit der Bildung eines Superministeriums erst in das Finanzministerium unter Lafontaine verlagert; dort stand dem Beirat seitens des Ministeriums Führungspersonal gegenüber, das selbst aus der Wissenschaft stammte, allerdings eine andere Vorstellung von Wirtschaftspolitik vertrat als der Beirat, und daher keine Wertschätzung einer unabhängigen wissenschaftlichen Beratung erkennen ließ. Unter Clement wechselte die Zuständigkeit zwar zurück an das Wirtschaftsministerium, allerdings wurde die Abteilung Arbeitsmarktpolitik aus dem vormaligen Arbeitsministerium integriert, die von einer ganz anderen Tradition geprägt war. In der Folge gab es – wenngleich erfolglose – Versuche, Einfluss auf die zu erwartende kritische Haltung des Beirats gegenüber den Hartz-Reformen zu nehmen. Der Beirat griff seinerseits zum Mittel des offenen Briefes an den damaligen Minister Clement, um seine Kritik an den Hartz-Reformen zu artikulieren.

Diese Episode lässt sich auch als eine inhärente Spannung zwischen der Ausrichtung der Beratung auf ein Ministerium und dem Prinzip der Unabhängigkeit der Beiräte interpretieren. Es ist allerdings daran zu erinnern, dass von einem Beirat aufgrund der mangelnden Ressourcen keine spezifisch nachgefragte, fallbezogene, aktuelle Beratung erwartet werden kann. Die Spannung zwischen Unabhängigkeit und Ressortbezug wird letztlich durch die Möglichkeit informeller Kontakte zur Arbeitsebene sowie durch die Ansiedlung der Geschäftsstelle am Ministerium ausgeglichen.

(c) *Publikationsregeln*: Die Kontrolle über den Zeitpunkt der Publikation der Gutachten durch das jeweilige Ministerium (zusammen mit einer Verschwiegenheitsklausel) hat sich als ein effektiver Mechanismus in der Auseinandersetzung um die jeweilige Deutungshoheit herausgestellt, die von den Ministerien auch genutzt wurde. Da der Beirat nicht selbst für die Publikation zuständig ist und auch nicht den Zeitpunkt der Publikation bestimmen oder sich direkt an die Medien wenden kann, ist er in der Wahrnehmung einer kritischen Kontrollfunktion eingeschränkt. Die Ministerien haben zwar nur in ganz wenigen Ausnahmen die Veröffentlichung gänzlich zu verhindern versucht, von der Möglichkeit, den Zeitpunkt hinauszuzögern, aber öfter Gebrauch gemacht.³³

Die angesprochenen Organisationsmerkmale – hohe Unabhängigkeit

32 Vgl. zur Rolle des wissenschaftlichen Beirats beim Wirtschaftsministerium Patzwaldt 2008: 122 ff.

33 Vgl. z. B. in Bezug auf den wissenschaftlichen Beirat beim BMVEL Neander 2001: 171.

und Ausrichtung auf die Ministeriumsspitze – führen also dazu, dass die wissenschaftlichen Beiräte eher die Rolle eines wissenschaftlichen *watchdogs* spielen. Sie beobachten langfristige Entwicklungen, kommentieren diese kritisch aus wissenschaftlicher Sicht und geben Empfehlungen zur Korrektur der von ihnen identifizierten Fehlentwicklungen. Dafür scheinen sie gut geeignet zu sein. Die hohe Autonomie kann allerdings dazu führen, dass dem Ministerium der Rat manchmal nicht gelegen kommt. In diesem Fall kann es den Rat zwar veröffentlichen, die Veröffentlichung ggf. verzögern und dennoch ignorieren. Andere Versuche, solche Beiräte zu steuern, scheinen eher in Konflikte mit ihnen zu führen, die genauso politischen Schaden für das Ministerium bedeuten können. Für kurzfristige Beratung, die direkt auf Bedarf aus dem Ministerium auch jenseits der Spitze reagiert, sind solche Gremien nicht so gut geeignet. Allenfalls kann ein Ministerium über diese Beiräte die Wissenschaftler identifizieren, die kurzfristig und informell um Rat gefragt werden können.³⁴

Fazit

Ressortgebundene Beiräte sind institutionell und operational unabhängige kollegiale Gremien ohne eigene Ressourcen. Das Modell des Beirats ist paradigmatisch für eine unabhängige wissenschaftliche Politikberatung. Vom Beirat wird erwartet, dass er den Adressaten (das Fachministerium) in voller Unabhängigkeit berät und dabei nach Möglichkeit seine Bedarfe berücksichtigt. Die beiden Anforderungen der Unabhängigkeit der Beratung auf der einen und der adressatenorientierten Beratung auf der anderen Seite stehen allerdings in einem latenten Spannungsverhältnis. In ihrer jetzigen Form gelingt es den Beiräten nicht, diese Spannung zu bearbeiten. Dieser Umstand zieht eine Funktionsverschiebung dahingehend nach sich, dass die Beiräte marginalisiert werden.

Ihre unabhängige Stellung gegenüber den jeweiligen Ministerien verleiht den Beiräten einerseits die Funktion einer kritischen wissenschaftlichen Instanz, lässt sie andererseits aber in relative Distanz zum politischen Tagesgeschehen geraten. Ihre Stimme ist hinsichtlich ihrer legitimatorischen Wirkung wichtig genug, um in speziellen Situationen Konflikte mit der politischen Leitung hervorzurufen. Die Beiräte belegen also die These, dass Unabhängigkeit und Legitimationsfunktion in einem dilemmatischen Zusammenhang stehen: je unabhängiger der Rat, desto höher seine Legitimationswirkung, desto stärker aber auch das Kontrollbedürfnis der Politik für den Fall unbequemer Empfehlungen. Faktisch wird der potentielle Konflikt durch die politische

³⁴ Interview 2.

Kontrolle über den Zeitpunkt der Veröffentlichung sowie durch Vertrauensbildung und informelle Kommunikation zwischen Beirat und Arbeitsebene gedämpft. Dennoch bleibt die Distanz der Beiräte zu den Ministerien, die sich schließlich auch in ihrem Selbstverständnis als wissenschaftliches Gewissen niederschlägt, im Hinblick auf die politische Robustheit ihrer Beratung problematisch. Hinsichtlich der epistemischen Robustheit stehen die Beiräte als ein Beispiel dafür, dass Unabhängigkeit der wissenschaftlichen Beratung nicht gleichbedeutend mit ihrer epistemischen Qualität ist. Die Unabhängigkeit führt in vielen Fällen vielmehr dazu, dass die Beratungsleistungen eines Beirats nicht nur kaum anschlussfähig an den politischen Prozess sind, sondern darüber hinaus weder den Bedarfen ihrer Adressaten noch den sachlichen Dimensionen der politischen Probleme angemessen sind. Das heißt, dass sie weder den Kriterien epistemischer noch denen politischer Robustheit entsprechen.

Die Regel der unbegrenzten Mitgliedschaft in den Beiräten verstärkt zwar die Unabhängigkeit der Beiräte, erscheint aber weder für deren Erhaltung notwendig, noch für ihre kritische Funktion sinnvoll. Eine personelle Kontinuität in der Besetzung, die nicht zuletzt durch eine Mitgliedsdauer von zum Teil über zwei Jahrzehnten gegeben ist, steht auch einer engen Anbindung der Beratungstätigkeit an neueste fachliche und politische Entwicklungen gerade in dynamischen Politikfeldern entgegen. Die Lebenszeitmitgliedschaft ist gerade unter dem Gesichtspunkt der epistemischen Qualität der Beratung problematisch. Regelungen, die eine Begrenzung auf zwei oder drei Amtszeiten (vierjährig) oder Ähnliches vorsähen, würden die Innovativität der Beiräte eher stärken, ohne ihre Unabhängigkeit einzuschränken.

Speziell für die Beiräte gilt, dass ihre ursprünglichen Funktionen nicht mehr gegeben sind, so dass eine Funktionsverschiebung konstatiert werden kann. Sie wirft die kritische Frage auf, welche Veränderungen für die Beiräte vorgenommen werden müssen, um ihnen ihre intendierten Funktionen zurückzugeben. Die konstatierte Spannung zwischen Funktionserwartung und dem faktischen Operieren der Beiräte zeigt, dass Autonomie als solche noch kein Garant für die Qualität und Brauchbarkeit von Beratungsleistungen ist – auch wenn das Modell des Beirats prädestiniert sein mag, für eine verantwortliche Politikgestaltung unverzichtbare, aber nicht nachgefragte Beratungsleistungen zu erbringen. Dazu sind möglicherweise die Maßnahmen modellhaft, die für die Schwesterbeiräte von Wirtschafts- und Finanzministeriums ergriffen wurden.³⁵ Sie zielen zum einen darauf, die Beiräte durch eine

³⁵ Vgl. u. a. Dorit Heß, *Der Rat der Götter*, Handelsblatt, 9. Juli 2007. Die Maßnahmen zeigen, dass der organisationale Rahmen der Beiräte durchaus Gestaltungsspielräume lässt. Es bleibt allerdings abzuwarten,

umsichtige Besetzungspolitik zu verjüngen und für forschungsstarke, jüngere Wissenschaftler attraktiver zu machen. Zum anderen sollen sie durch die Berufung von empirisch ausgerichteten Kollegen, eine intensivere Arbeitsweise, Ausbau der Beziehungen zur Arbeitsebene der Ministerien und neue Instrumente und Formate der Beratung näher an die Politik gebracht werden.

Modell II: Sachverständigenkommissionen im Risiko- und Sicherheitsmanagement

Das zweite Modell eines wissenschaftlichen Beratungsgremiums ist das einer permanenten, einem Ressort oder einer Behörde zugeordneten und von dieser bestellten, kollegialen Sachverständigenkommission (SvK) mit definiertem Beratungsauftrag und eigener Geschäftsstelle. Das Modell der Sachverständigenkommission ist ein Spezifikum der bundesdeutschen Politikberatungslandschaft. Es findet sich vor allem in stark naturwissenschaftlich-technisch geprägten Politikfeldern wie der Umweltpolitik und der Risikobewertung bzw. -regulierung, dem Gentechnikrecht und der Arzneimittelzulassung. Kommissionen der Exekutive entwickeln Standards (v.a. Grenzwerte) und Verfahren zur Risikobewertung und zur Risikominimierung bei der Anwendung dieser Standards (vgl. z.B. Schulze-Fielitz 2005: 71). Fast alle Ressorts in naturwissenschaftlich-technisch geprägten Politikfeldern richten sich solche multidisziplinären, unabhängigen Sachverständigenkommissionen ein, in denen Wissenschaftler im Auftrag des Ministeriums (aber in eigener Verantwortung) Risikobewertungen, Stellungnahmen und Empfehlungen zu politischen oder regulativen Entscheidungen abgeben. Die DFG-Senatskommissionen zur Prüfung gesundheitsschädlicher Arbeitsstoffe (gegr. 1955) und die Deutsche Atomkommission (gegr. 1956) sind Vorläufer der Sachverständigenkommissionen, die damit zu den älteren Formen wissenschaftlicher Politikberatung in der Bundesrepublik gehören (vgl. Rusinek 2004).³⁶ Die Senatskommissionen der DFG verdanken sich dem Politikberatungsauftrag der DFG und werden hier trotz ihrer Sonderstellung gegenüber der Politik mit erwähnt, insoweit sie exemplarischen Charakter für die Politikberatungsfunktion von Sachverständigenkommissionen haben.

inwieweit sich die strukturellen Probleme, die aus der Organisationsform resultieren, durch diese Maßnahmen ebenfalls beheben lassen.

³⁶ Eine Auswahl der wichtigsten Sachverständigenkommissionen findet sich im Anhang.

Formale Funktionen der Sachverständigenkommissionen

(a) *Funktion und Leistungserwartung*: Die Rolle wissenschaftlicher Sachverständigenkommissionen ist gesetzlich geregelt. In bestimmten Bereichen wie dem Gentechnik- oder dem Atomrecht ist die Beratung durch Sachverständigenkommissionen gesetzlich vorgeschrieben (Pflichtberatung). Wissenschaftliche Sachverständigenkommissionen haben einen spezifischen Beratungsauftrag. Sie dienen überwiegend der Feststellung der Wissensbasis über gesundheitliche oder andere Risiken, die aus der Einführung und Nutzung neuer Technologien oder der Ver- beziehungsweise Anwendung wissenschaftlichen Wissens resultieren. Sie legen fest, welches naturwissenschaftlich-technische Wissen maßgebliche und verlässliche Grundlage für die Bewertung von Risiken darstellt. Sie widmen sich aber auch Konflikten über Beweislasten oder den Umgang mit Unsicherheiten und Wertfragen (vgl. auch Schulze-Fielitz 2005: 70). Zu den Aufgaben dieser Kommissionen gehören vor allem Stellungnahmen und Empfehlungen zu konkreten sicherheitstechnischen Fragen in einzelnen administrativen Genehmigungsverfahren oder die Erarbeitung von anerkannten Methoden der wissenschaftlichen Praxis bei der Abschätzung und Bewertung von Risiken sowie der Vorbereitung bindender sicherheitstechnischer Normen, Standards und Grenzwerte auf einem abgegrenzten Spezialgebiet wie Angelegenheiten des Schutzes vor ionisierenden und nicht ionisierenden Strahlen (SSK), Bewertung der Sicherheit von gentechnischen Arbeiten (ZKBS)³⁷ oder Beurteilung der Unbedenklichkeit von Lebensmitteln (DFG-Senatskommission zur Beurteilung der gesundheitlichen Unbedenklichkeit von Lebensmitteln).³⁸

Die Kommission soll vor allem eine Bewertung der Wissenslage und eine Einordnung in das publizierte Wissen leisten. Formal und rechtlich gesehen firmiert die Arbeit dieser Kommissionen unter Beratung, da sie nur Empfehlungen formulieren kann und die tatsächliche Regulierung der jeweiligen Behörde (zum Beispiel dem Bundesamt für Risikobewertung), dem Ministerium oder dem entsprechenden Ausschuss obliegt. In einzelnen Ausnahmefällen sind die von den Kommissionen vorgelegten Grenzwerte für den Gesetzgeber bindend. In den meisten Fällen ist aber

³⁷ Zur ZKBS vgl. z.B. Waldkirch 2004: Kap. 5.8.

³⁸ Zu den DFG-Senatskommissionen und insbesondere der MAK-Kommission vgl. für die juristische Perspektive Schwab 1999; für eine kritische, wissenschaftstheoretische Perspektive Hansson 1998: Kap. 3 und aus international vergleichender Perspektive Brickman et al. 1985. Für eine Innensicht der MAK-Kommission vgl. Greim 2007, sowie Henschler 2007 und Henschler 1981.

eine Trennung zwischen wissenschaftlicher Risikoberatung und politischem Risikomanagement umgesetzt.³⁹

Die besondere Stellung der SvK ergibt sich aus der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe (vgl. dazu Schwab 1999: 251). Anders als bei der technischen Normung ist die Exekutive in der Rechtsanwendung an naturwissenschaftliche Aussagen gebunden, wenn in Fachkreisen über sie Konsens herrscht (vgl. ebd.). In dem sogenannten Kalkar-Urteil vom 8. 8. 1978 (BverfGE 49, 89) fordert das Bundesverfassungsgericht einen dynamischen Grundrechtsschutz bei administrativen Maßnahmen und verpflichtet Normgeber und Verwaltung auf die Beachtung des aktuellen Stands von Wissenschaft und Technik. Dies ist im Atomgesetz so vorgesehen, in anderen Bereichen der Umweltgesetzgebung (etwa bei den Immissionsschutzregelungen) reicht der aktuelle Stand der Technik aus. Wissenschaftliche Sachverständigenkommissionen haben die Aufgabe, den Konsens in der Fachgemeinschaft über den Stand von Wissenschaft und Technik bzw. den Stand von Technik in Bezug auf die jeweiligen konkreten Fragestellungen festzustellen.⁴⁰

Die wissenschaftlichen Sachverständigenkommissionen sind ausdrücklich gehalten, sich in ihren Empfehlungen nicht auf außerwissenschaftliche, also ökonomische, politische, soziale und ethische Überlegungen zu stützen, was institutionell durch die Trennung von Risikomanagement und -bewertung unterstrichen wird.⁴¹

Wie im Beiratsmodell ist die Beratung durch wissenschaftliche Sachverständigenkommissionen auf ein Ressort oder eine Bundesbehörde ausgerichtet, erfolgt allerdings mit einem spezifischen Auftrag. *De jure* fällt die überwiegende Zahl der Sachverständigenkommissionen keine Entscheidungen, *de facto* üben sie allerdings durch ihre Sachverständigenvoten erheblichen Einfluss auf behördliche Entscheidungen aus.

(b) *Formen der Institutionalisierung*: Wissenschaftliche Sachverständigen-

39 Zu den verfassungsrechtlichen Dimensionen von kollegialen Beratungsgremien vgl. Sodan 1987; Nußberger 2004: 283 f.; Brohm 1987/1998: 229 ff. Eine Besonderheit stellt die ZKBS dar, da sie eine Doppelfunktion hat, insofern sie sowohl im legislativen Bereich der Normkonkretisierung als auch im exekutiven Bereich in der einzelfallbezogenen Gesetzesanwendung, d. h. in Genehmigungsverfahren, tätig ist (vgl. Mesenburg 2003: 24).

40 Vgl. dazu auch Nußberger 2004: 287 f. oder Di Fabio 1990: 193, insb. 204, der die Einsetzung von mit Sachverstand ausgestatteten Kommissionen zur Sicherung der Sachgerechtigkeit und Effektivität von Verwaltungsentscheidungen als ein verfassungsrechtliches Gebot herleitet.

41 Der Präsident der DFG teilt z. B. den neuen Mitgliedern einer DFG-Senatskommission in einem Brief mit, dass außerwissenschaftliche Überlegungen keine Rolle für die Formulierung der Empfehlungen und Stellungnahmen zu spielen haben.

digenkommissionen sind Gremien, die eine gesetzliche Grundlage besitzen (ZKBS) oder per Satzung eingerichtet sein können.⁴² Sie sind mit einem relativ eng umgrenzten Mandat ausgestattet, das den Beratungsgegenstand, das Arbeits- und Beratungsverfahren, die Publikationsform und zum Teil auch die Anschlusskommunikation, d. h. die Verwendung der Beratungsergebnisse durch den Adressaten, regelt. Die Aufträge erhalten sie vom Ministerium oder den oberen Bundesbehörden, sie können aber auch selbst Themen wählen. Wenn ein Gremium in seiner Arbeit zwar formell unabhängig ist, aber nur auf der Basis einer Satzung arbeitet, hat es keine institutionelle Bestandsgarantie, da das Ministerium zwar nicht die Mitglieder entlassen, aber die Satzung außer Kraft setzen oder verändern und damit das Gremium gegenstandslos werden lassen kann (so geschehen im Falle der SSK; s. u.).

Wissenschaftliche Sachverständigenkommissionen haben eine Geschäftsstelle mit einem wissenschaftlichen Mitarbeiterstab (s. u.).

(c) *Rekrutierung und Auswahl*: Die Mitglieder der wissenschaftlichen Sachverständigenkommissionen, die sich am besten als wissenschaftliche Sachverständige bezeichnen lassen, werden von dem jeweiligen Ministerium (oder dem Bundesamt) für eine beschränkte Dauer (ca. drei Jahre) berufen.⁴³ Wiederwahl ist zulässig. Die Kommissionen besitzen zwar meistens kein Vorschlagsrecht, werden aber informell konsultiert. Im Fall der ZKBS werden z. B. die Ressorts Forschung, Gesundheit und Arbeit sowie der Wissenschaftsrat informell konsultiert. Das Ministerium bestimmt nach Anhörung der Kommission den Vorsitz, der nur von einem Wissenschaftler eingenommen werden kann und dessen Amtszeit begrenzt ist.⁴⁴

Die Zusammensetzung der Kommission soll die gesamte Bandbreite der nach dem Stand von Wissenschaft und Technik vertretenen An-

42 Oder durch einen Vertrag – wie im Fall der technischen Normung oder des TÜV, der hier aber nicht unter wissenschaftlicher Politikberatung im engeren Sinne gefasst wird, da es dort um die Delegation von Vollzugsaufgaben und nicht um wissenschaftliche Beratung geht.

43 Die DFG-Senatskommissionen bilden eine Ausnahme, da sie ihre Mitglieder selbst berufen.

44 Die Mitglieder einer SvK sind unabhängig und nicht an Weisungen gebunden. In einigen Fällen (wie bspw. im Fall der Strahlenschutzkommission) sieht die Satzung der SvK die Möglichkeit vor, dass die Mitglieder vom Ministerium aus besonderen Gründen vorzeitig abberufen werden können (§ 4(3), Satzung der SSK), wobei die Art der Abberufungsgründe in der Satzung nicht näher spezifiziert ist. Die Gründe sind dem Mitglied und der Kommission mitzuteilen.) Allerdings ist ausdrücklich festgehalten, dass die vorzeitige Abberufung nicht aufgrund einer fachlichen Ansicht – d. h. z. B. aufgrund von Unstimmigkeiten hinsichtlich des sachlichen Gehalts der Empfehlungen – erfolgen darf (vgl. dazu Groß 1999: 91).

schauungen repräsentieren. Mitunter sind darüber hinaus auch die Spezialgebiete benannt, die in jedem Fall vertreten sein sollten. Auswahlkriterium ist die wissenschaftliche Qualifikation bzw. die wissenschaftliche Sachverständigkeit. Ein Sachverständiger zeichnet sich, neben seiner besonderen Sachkunde, durch seine Unparteilichkeit, Urteilkraft und Unabhängigkeit aus.⁴⁵ Die Mitglieder sollen eine Gewähr für eine sachverständige und objektive Beratung des Ressorts leisten. Insbesondere in einigen Feldern der Risikoregulierung und des Arbeitsschutzes besteht das Gebot, in der Auswahl neben den wissenschaftlichen Sachverständigen sachkundige Mitglieder aus gesellschaftlich und politisch relevanten Bereichen wie den Gewerkschaften, der Wirtschaft oder dem Umweltschutz zu berücksichtigen. Allerdings gilt auch für diese Mitglieder Sachkunde als qualifizierendes Merkmal. Die Besetzung dieser Kommissionen stellt eine Kombination von fachbezogener und interessenbezogener Repräsentanz dar (Schwab 1999: 722).⁴⁶ Es muss das ganze Spektrum des wissenschaftlichen Sachverständigen und zugleich Sachverständigen aus möglichst vielen betroffenen Interessenkreisen herangezogen werden (vgl. ebd.).

Der Aspekt der interessenbezogenen Repräsentanz kommt auch in der Regelung zum Tragen, derzufolge im Fall der ZKBS für jedes Kommissionsmitglied ein Stellvertreter zu bestimmen ist, um auch im Vertretungsfall die gesetzlich geforderte Repräsentationsbreite sicherzustellen (vgl. Mesenburg 2003: 31) – eine Regelung, die ansonsten nur bei Mandatsträgern zu finden ist. Durch die Kombination wissenschaftlichen Sachverständigen mit Sachkunde aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen wird der Tatsache Rechnung getragen, dass es sich bei den zu entscheidenden Fragen nicht nur um rational und argumentativ zu entscheidende Themen handelt, sondern um gesellschaftliche, ethische und politische Bewertungen (vgl. in Bezug auf die ZKBS Karthaus 2001: 214) – auch wenn die Kommission sich rein formal nicht dazu äußern darf.⁴⁷

In diesen Auswahlkriterien sind zwei Einsichten institutionell umgesetzt, die sich aus der kognitiven Unsicherheit und dem evaluativen Dissens hinsichtlich des Beratungsgegenstands ergeben, nämlich die Pluralität wissenschaftlicher Perspektiven, d. h. die Institutionalisierung

45 Zu einer Darstellung wissenschaftlicher Sachverständigenkommissionen aus der Perspektive des Staatsrechts vgl. Voßkuhle 2005; zu den DFG-Senatskommissionen Schwab 1999; aus Sicht des Verwaltungsrechts Groß 1999 und Di Fabio 1994.

46 Vgl. auch Schwab 2008, i. V.: 236 ff.

47 Der Auftrag einer solchen Kommission ist damit latent spannungsvoll, und es ist eine offene Frage, ob diese Spannung durch eine derartige Integration der Perspektiven (wenn sie denn gelingt) hinreichend bearbeitet werden kann.

eines wissenschaftlichen Diskurses, und dessen Einbindung in den politischen Entscheidungsprozess einerseits und umfassende Berücksichtigung von Werten andererseits (vgl. dazu Mayntz 1990: 144). Dennoch handelt es sich aufgrund der vorwiegend wissenschaftlichen Besetzung um ein genuin wissenschaftliches Beratungsgremium (vgl. z. B. Karthaus 2001: 213).

Da die Stellungnahmen und Entscheidungen der Kommission nur in sehr geringem Maße anzufechten und zu beeinflussen sind, ist die Besetzung der Kommission der wichtigste Mechanismus, über den der Auftraggeber direkt Einfluss auf die Arbeit des Gremiums nehmen kann. Fragen der Auswahl und Besetzung sind daher auch ein Hauptkonfliktpunkt in den Fällen, in denen es zu Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Gremien und ihren Auftraggebern gekommen ist.

(d) *Institutionelle Anbindung und formale Beziehung zum Auftraggeber*: Bei dem Modell der Sachverständigenkommissionen handelt es sich, ähnlich wie bei den Beiräten, um eine ständige Einrichtung, deren Adressat ein Ministerium oder eine Behörde ist. Das unterscheidet sie von den Sachverständigenräten, die unabhängige und permanente Organisationen sind und in der Öffentlichkeit unmittelbar als politische Akteure auftreten (s. Modell III).⁴⁸ Sachverständigenkommissionen sind einem Ressort zugeordnet.⁴⁹ Sie sind insoweit operational autonom, als sie in ihren Beratungen, in der Wahl der Methoden und hinsichtlich der Formulierung ihrer Ergebnisse nicht der Weisung des Auftraggebers unterliegen, auch wenn sie ihre Aufträge vom Ministerium erhalten. Sie können allerdings auch von sich aus Beratungsthemen aufgreifen. Allerdings ist der Beratungsgegenstand in der Satzung relativ spezifisch geregelt und lässt der SvK wenig Spielraum für eigene Interpretationen. Das Gleiche gilt für die Entgegennahme der Ergebnisse und die Bedingungen ihrer Veröffentlichung (s. u.).

48 Zu der Unterscheidung von verselbstständigten und einer Behörde zugeordneten kollegialen Sachverständigenkommissionen vgl. Voßkuhle 2005: 425 ff. Die genaue organisationsrechtliche Stellung dieser Art von Gremien ist bislang weitgehend ungeklärt. Vgl. in Bezug auf die ZKBS Mesenburg 2003: 17 f. und Sodan 1987: 86 ff.

49 Dies gilt insofern auch für die drei politikberatenden Senatskommissionen der DFG, als sie zwar eine unabhängige Einrichtung der DFG darstellen, aber dem Ausschuss des Ministeriums (Ausschuss für Gefahrstoffe) zugeordnet und nicht zuletzt staatlich finanziert sind. Die Senatskommission zur Prüfung gesundheitsschädlicher Arbeitsstoffe (MAK-Kommission), die Senatskommission zur Beurteilung der gesundheitlichen Unbedenklichkeit von Lebensmitteln (dazu z. B. Wolf et al. 2004) und die Senatskommission zur Beurteilung von Stoffen in der Landwirtschaft (zu den DFG-Kommissionen in international vergleichender Perspektive vgl. Health Council of the Netherlands 2006).

Die Stellungnahmen der Gremien werden in der Regel von den Adressaten berücksichtigt – auch wenn die Gremien nur beratende Funktion haben. Abweichungen des Adressaten von den Empfehlungen der Sachverständigenkommissionen sind, wie bereits erwähnt, stark begründungsbedürftig.⁵⁰

Die formale Unabhängigkeit der SvK äußert sich auch darin, dass ihre Mitglieder ehrenamtlich arbeiten und nicht in eine dem Ministerium nachgeordnete Behörde eingegliedert sind. Aus diesem Grund ist auch die Geschäftsstelle nicht beim Ministerium, sondern z.B. bei einem Bundesamt angesiedelt; die Leitung der Geschäftsstelle ist oftmals verbeamtet. (Die Geschäftsstelle der ZKBS z.B. ist beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) angesiedelt.)⁵¹ Sie unterliegt üblicherweise nicht der fachlichen Aufsicht (der Leiter der Geschäftsstelle der SSK untersteht z.B. dem Verwaltungsleiter, nicht aber dem Direktor, des Bundesamts für Strahlenschutz).⁵²

Die drei politikberatenden DFG-Senatskommissionen stellen eine Besonderheit dar, insofern sie an den Ausschuss für Arbeitssicherheit angehängt, aber eine Einrichtung der DFG sind, und ihre Mitglieder auch von der DFG berufen werden. Auch wenn sich die DFG-Senatskommissionen nicht in staatlicher Trägerschaft befinden, ist ihre Anbindung an den Ausschuss und damit an das jeweilige Ressort formal ähnlich geregelt wie bei den anderen Kommissionen: Sie haben einen spezifischen Beratungsauftrag, geben Empfehlungen ab, die von dem Auftraggeber bzw. dem Gefahrstoffausschuss rezipiert und einbezogen und vom zuständigen Bundesminister bekannt gemacht (und über die Rezeption in geltendes Recht umgesetzt) werden (vgl. dazu auch Di Fabio 1994: 153).

(e) *Arbeitsweise*: Die Sachverständigenkommissionen sind Expertengremien mittlerer Größe (ca. 10-30 Mitglieder). Zu speziellen Themen können sie Sub-Komitees oder Arbeitsgruppen unter Beteiligung externer Sachverständiger bilden, die selbst nicht Mitglied der Hauptkommission sind. Die Mitglieder der Sub-Komitees werden von der Kommission vorgeschlagen oder sogar bestimmt. Weitere Ressourcen der Wissensgenerierung sind Anhörungen, Einladung externer Sachverständiger als Gäste über längere Zeiträume, sowie die Vergabe von Gutachten an Dritte. Für die Informationsgewinnung ist das Gremium

⁵⁰ Selbst in den Prinzipien der DFG-Senatskommission zur Prüfung gesundheitsschädlicher Arbeitsstoffe heißt es unter § II/7: »[...] Weicht der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung von dem Empfehlungen im Einzelfall ab, so hält es die Kommission für erforderlich, dass er die Gründe dafür bekannt gibt.«

⁵¹ Zur Autonomie der ZKBS vgl. z.B. Mesenburg 2003: 17 ff.

⁵² Interview G.

neben Anhörungen etc. auf die in ihm repräsentierte Expertise angewiesen (eigene Forschungen werden nicht betrieben; wohl aber Reviews der Literatur durch die Geschäftsstelle).

Die Beschlussfassung erfolgt durch Abstimmung mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder (Minderheitsvoten sind zulässig, meistens wird aber der Beschluss einstimmig gefasst). Bei Abstimmungen muss eine wissenschaftliche Sachverständigenmehrheit anwesend sein (vgl. dazu in Bezug auf die ZKBS Mesenburg 2003: 31).

Die Geschäftsstelle mit ihrem wissenschaftlichen Stab unterstützt die Arbeit der Kommission. Sie organisiert die wissenschaftlichen Aktivitäten und leistet einen substantiellen Beitrag zur Beratungsarbeit, da sie die Anfragen und Aufträge entgegennimmt und die Sitzungen einschließlich der Beschlussvorlagen und der Stellungnahmen der Kommission vorbereitet. Die Grenzen dessen, was reine Redaktionsarbeit und was Wissenschaft ist, sind fließend, d.h., die Geschäftsstelle leistet auch inhaltlich einen erheblichen Beitrag zur Erarbeitung der Stellungnahmen.⁵³ Entsprechend investieren die Geschäftsstellen viel in die Fortbildung ihrer Mitarbeiter.

Die konkrete Arbeit einer SvK orientiert sich an den Leitprinzipien Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit; Neutralität im Sinn von Unparteilichkeit und Unbefangenheit sowie Vertraulichkeit. Die Neutralitätsforderung bezieht sich allerdings auf die institutionelle Neutralität der Kommission und nicht auf die individuelle Neutralität der Mitglieder. Vielmehr ist in vielen Bereichen gerade die Mitwirkung z.B. von Vertretern der Industrie oder der Gewerkschaften (z.B. des gewerkschaftlichen Arbeitsschutz) als Sachkundige erwünscht – zumal sich der Pool potentiell qualifizierter Mitglieder überwiegend aus dem Kreis derjenigen speist, die als Forscher an der Entwicklung der zu regulierenden Technologie beteiligt sind oder als Anwender ökonomische Interessen verfolgen (oder beides).⁵⁴ Deren Interessenbindung soll durch das Repräsentationsgebot ausbalanciert werden.⁵⁵ Die Beteiligung der Öffentlichkeit (z.B. durch Fragerechte von Beteiligten, Einbeziehung von Gegengutachten) ist allerdings nicht vorgesehen, sondern wird als externe Intervention betrachtet.

⁵³ Eine Randbedingung in Bezug auf die Fähigkeit, das Ministerium in voller Breite beraten zu können, stellt die Qualifikation und das vertretene Fächerspektrum der Mitarbeiter der Geschäftsstelle dar. So hat die Geschäftsstelle der SSK z.B. nur eine Mitarbeiterin, die im Bereich nicht-ionisierender Strahlung (z.B. Strahlungsrisiken von Mobiltelefonen) qualifiziert ist.

⁵⁴ Vgl. dazu auch Di Fabio 1994.

⁵⁵ Vgl. dazu in Bezug auf die MAK-Kommission Schwab 1999: 578 ff. und in Bezug auf die ZKBS z.B. Mesenburg 2003: 32 ff.

Die Gewährleistung institutioneller Neutralität beruht auf der Idee, dass es möglich sei, innerhalb eines deliberativen Freiraums durch den Austausch wissenschaftlicher Argumente zu einem rationalen Konsens in der Sache zu gelangen, der als *fait accompli* im Format einer von der Kommission verabschiedeten und gemeinsam verantworteten Stellungnahme den Adressaten mitgeteilt wird (vgl. aus international vergleichender Perspektive Jasanoff 2005 a: 264). Entsprechend werden die Abstimmungsergebnisse auch nicht bekannt gegeben. Die Vorstellung, zu einem autoritativen, vom gesamten Gremium verantworteten wissenschaftlichen Urteil durch rationale Deliberation und den Austausch wissenschaftlicher Argumente gelangen zu können, wird von den Gesprächspartnern durchweg geteilt. Auch Disziplingrenzen – z. B. zwischen Genetik und Ökologie – werden nicht als ein Hindernis für die Möglichkeit gesehen, prinzipiell einen derartigen rationalen Konsensus erzielen zu können.

Die Frequenz der Sitzungen – etwa alle zwei Monate zzgl. außerordentlicher Kommissionssitzungen – ist relativ hoch, und damit auch die Arbeitsbelastung der Mitglieder. Dies wird als ein Problem für die Rekrutierung gerade jüngerer, stark in Forschung und Lehre eingebundener Wissenschaftler gesehen. Hinzu kommt, dass auf Antrag des Ministeriums weiterhin Sondersitzungen veranlasst werden können.

Der Kontakt zum Ressort als Auftraggeber ist weitgehend über die Geschäftsstelle organisiert. Die zuständigen Mitarbeiter des Ministeriums haben Zugang zu den Sitzungen, der auch intensiv genutzt wird, aber kein Stimmrecht. Der Erfolg dieser Regelung hängt sehr von der Qualifikation der Mitarbeiter im Ministerium ab, die durchaus wechselhaft ist, da Stellen nicht nach Kriterien wissenschaftlicher Exzellenz vergeben werden, sondern nach Kriterien einer politischen Organisation. Eine kontinuierliche Arbeitsbeziehung zwischen Ministerium und SvK ist der allgemeinen Einschätzung nach entscheidend für deren Erfolg. Die Stellungnahmen können aufgrund des Begründungszwangs im Fall der Abweichung oder Nichtbeachtung den Handlungsspielraum des Ministeriums relativ stark einschränken. Vertrauen ist deshalb eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Beziehung zwischen Kommissionen und ihren Adressaten. Das institutionalisierte Vertrauen entspringt einer über die Geschäftsstelle vermittelten langjährigen Arbeitsbeziehung. Ist dies nicht gegeben oder wird es durch den Abbruch der Beziehungen in Frage gestellt, kommt es zu Konflikten.

Die Identität der Beratungsorganisationen ist stark von einer gemeinsamen wissenschaftlichen und akademischen Kultur geprägt (z. B. was Strahlenschutz ausmacht und was einen Standpunkt aus der fachlichen Perspektive des Strahlenschutzes konstituiert). Eine Qualitätssicherung der Beratung im strengen Sinne gibt es nicht. Die Kommissionen beziehen sich in ihren Empfehlungen und Stellungnahmen überwiegend auf

in begutachteten Zeitschriften erschienene Ergebnisse und betrachten dies als ausreichende Gewährleistung wissenschaftlicher Solidität.⁵⁶

(f) *Publikations- und Verwendungsregeln*: Die Beratung durch Sachverständigenkommissionen ist vertraulich. Die SvK veröffentlichen in der Regel einen jährlichen Tätigkeitsbericht. Sitzungsprotokolle werden nicht bzw. nur als Ergebnisprotokolle veröffentlicht. Dies wird damit begründet, dass die Protokolle Informationsgrundlage für die Ministerien darstellen und daher ausführlicher (und sensibler) als veröffentlichungsfähige Protokolle sein müssen. Auszüge aus den Ergebnisprotokollen können von Behörden den von dem Verfahren Betroffenen zugänglich gemacht werden. Auch für die Stellungnahmen besteht keine Veröffentlichungspflicht. Mehr noch: die Kommissionen dürfen ohne die Zustimmung des Bundesministeriums Dritten keine Stellungnahmen oder anderweitige Auskünfte geben.⁵⁷ Allerdings werden die Stellungnahmen der Kommissionen aus dem Bereich der Risikoregulierung überwiegend im Bundesanzeiger veröffentlicht.⁵⁸

Die faktischen Funktionen der Sachverständigenkommissionen

Die Sachverständigenkommissionen im Bereich des Risiko- und Sicherheitsmanagements gelten allgemein als diejenigen wissenschaftlichen Beratungsgremien, deren Arbeit durch die Kommunikation eindeutiger, objektiver naturwissenschaftlicher Expertise charakterisiert ist und die folglich keine Gelegenheit für politische Konflikte und Instrumentalisierungen bieten. Sie haben deshalb vor allem aus Sicht der Wissenschaft eine gewisse Vorbildfunktion, weil sie die Modellvorstellung wissenschaftlicher Politikberatung zu erfüllen scheinen. Diese Situation ist jedoch nicht mehr gegeben. Als Funktion der dramatisch gestiegenen Sicherheitserwartungen werden alle erdenklichen Risiken politisiert, wie die öffentlichen Diskussionen um BSE, Genmais und Elektromog illustrieren. Damit gerät auch die rein technisch erscheinende Expertise in die Gefahr der Politisierung, der gegenüber sie sich nicht mehr abschotten lässt. Die ursprüngliche politikentlastende Funktion der Sach-

⁵⁶ Dies ist allerdings nicht immer so, wie z. B. die Kritik an den auch für die Regulation in Deutschland als Referenz geltenden Empfehlungen der Internationalen Strahlenschutzkommission zeigt (vgl. zu einer entsprechenden Kritik auch Shrader-Frechette und Persson 2002; Shrader-Frechette 2005).

⁵⁷ Ausnahmen sind die DFG-Senatskommissionen.

⁵⁸ Eine Ausnahme stellt hier wiederum die MAK-Kommission dar, die ihre Stellungnahmen allgemein zugänglich macht, d. h. veröffentlicht. Für die daraus resultierenden Rechtsprobleme vgl. Schwab 1999: insb. Teil V.

verständigenkommissionen ist dadurch teilweise verloren gegangen. Ein wichtiger Aspekt ist der Umstand, dass die von den SvK festzulegenden Schwellenwerte bzw. Sicherheitsbereiche in der öffentlichen Wahrnehmung oft dichotom verstanden werden, anstatt als Angaben über eine hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass entsprechend negative Auswirkungen nicht eintreten.

Die wissenschaftliche Beratung hat die Funktion, auf der Basis von Dosis-Wirkungsfunktionen gerade noch tolerable Expositionen zu bestimmen. Diese Toleranzwerte verkörpern aber vor allem bei genotoxischen Substanzen oder ionisierender Strahlung keine absoluten Schwellenwerte zwischen Effekt und keinem Effekt, sondern legen die Schwelle der Wahrscheinlichkeit für einen Gesundheitseffekt fest, der noch als tolerabel angesehen werden kann. Diese Festlegung kann nicht wissenschaftlich zu treffen, sondern setzt einen Maßstab der Akzeptabilität voraus, der entweder gesetzlich oder durch Risikovergleiche (etwa zur natürlichen Belastung) bestimmt werden kann. Gerade der Umstand, dass solche Grenzwerte eine nur politisch festzulegende Schwelle der Wahrscheinlichkeit bestimmen, unterhalb derer Schäden in Kauf genommen werden, führt zwangsweise zu einer Politisierung der Beratungsempfehlungen.

So ist es auch kein Wunder, dass Sachverständigenkommissionen ständig den Vorwürfen ausgesetzt sind, dass sie wichtige Faktoren vernachlässigten, ignorant wären gegenüber Unsicherheiten, Studien und wissenschaftliche Literatur nur selektiv und einseitig wahrnahmen und eher zu einer industriefreundlicher Auslegung der Datenlage neigten. Gelegentlich ist sogar von Betrug, Gefälligkeitsgutachten und Manipulationsversuchen der wissenschaftlichen Kommunikation durch Gastautorschaft die Rede.⁵⁹ Wenngleich in der Öffentlichkeit vergleichswei-

59 So im Zusammenhang mit der MAK-Kommission. Zu der Wahrnehmung des Einflusses von Partikularinteressen auf die Arbeit der Kommission in deutschen Leitmedien vgl. z. B. Hannes Krill, »Im Dienst der Auftraggeber«, *Süddeutsche Zeitung*, 15. Februar 1995, der auf die persönlichen Verflechtungen und Interessen und die Gefährdung der Integrität der wissenschaftlichen Basis des Arbeitsschutzes durch Manipulation, Betrug und Gefälligkeitsgutachten hinweist, oder Wiebke Rödener, »Wissenschaft im Dunst; Tabakindustrie beeinflusste systematisch Forschung und Politik«, *Süddeutsche Zeitung*, 24. März 2006. Vgl. auch die Studie, die in Zusammenarbeit des Deutschen Krebsforschungszentrums, der University of California, San Francisco, und der Weltgesundheitsorganisation zum Einfluss der Tabakindustrie auf die Risikoregulierung des Passivrauchens (und auch auf die Empfehlungen der MAK-Kommission) entstanden ist (Bornhäuser et al. 2006: insb. 69 ff.). Vgl. für viele andere: Britta Barlage, »Die Macht der Sachverständigen«, *die tageszeitung*, 11.

se wenig beachtet, ist die Kritik ein Indikator dafür, dass die Entscheidungen der SvK nicht immer unumstritten sein müssen und Werturteile im Spiel sind, wenn es um die wissenschaftlich-technische Basis von Risikobewertungen und Grenzwertfestlegungen geht.⁶⁰ Mangelnde Transparenz in Verbindung mit dem Fehlen einer formalen Qualitätssicherung bildet ein Einfallstor für die Kritik an der Arbeit dieser Gremien. Derartige Kritik tritt vor allem dann auf, wenn die *stakes* hoch sind (Mayntz 1999: 37 f.).

Im Hinblick auf Prozesse und Mechanismen der wechselseitigen Instrumentalisierung konzentrieren sich die Konflikte zwischen den SvK und ihren politischen Auftraggebern vor allem auf die Kompetenzverteilung zwischen Gremium und Auftraggeber sowie auf die institutionelle Neutralität und die interessenbezogene Repräsentanz, d. h. die Zusammensetzung der SvK.

Die SvK genießen eine hohe wissenschaftliche Autorität, und ihre Mitglieder sehen die Stellungnahmen als autoritative Stimme der Wissenschaft. Dem stehen aber das Vertraulichkeitsgebot, das dem Gremium Äußerungen ohne Zustimmung des Ministeriums untersagt, und die Auswahl der Mitglieder durch den Auftraggeber entgegen. Beides stellt das Selbstverständnis der SvK permanent auf die Probe.

Entsprechend ihrem Selbstverständnis als autoritativer Stimme der Wissenschaft stellen der Verweis auf die Wissenschaftlichkeit und die Unabhängigkeit die wichtigsten rhetorischen Strategien in der Kommunikation seitens des Beratungsgremiums dar. Konflikte sind insbesondere dann zu beobachten gewesen, wenn das betreffende Ministerium eine Entscheidung gegen die Empfehlung der SvK getroffen, diese aber mit dem Verweis auf wissenschaftliche Evidenz gerechtfertigt und nicht als klare politische Entscheidung markiert hat. In einem Fall, der in den Interviews berichtet wurde, wurde eine Entscheidung eines Ministeriums, die der Einschätzung eines Gremiums widersprach, mit neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen begründet. Die Mitglieder des Gremiums sahen diese neuen Erkenntnisse des Ministeriums jedoch als irrelevant für ihre Einschätzung an. In der Folge kam es zum Konflikt zwischen SvK und Ministerium. Die aus Sicht der Kommission unzulässige Begründung der betreffenden politischen Entscheidung mit wissenschaftlichem Wissen, die auch noch der Empfehlung des Gremiums widerspricht, wurde von der SvK als Angriff auf ihre wissenschaftliche Autorität und ihre Autonomie interpretiert.

Die Kompetenzprobleme zwischen Kommission und Behörde treten

November 2005, oder Hanna Gersmann, »Giftexperten fehlt die Sensibilität«, *die tageszeitung*, 6. August 2004.

60 Ein weiteres Problem ist die Frage der Haftung; vgl. dazu in Bezug auf die MAK-Kommission (Schwab 1999: insb. Teil II (§ 3) und XI).

nicht so sehr bei den routinemäßig geforderten Stellungnahmen, sondern vielmehr bei den Empfehlungen auf (vgl. Di Fabio 1994: 133). Vergleicht man Mandat, Leistungserwartung und faktische Funktion wissenschaftlicher Sachverständigenkommissionen, so lässt sich feststellen, dass sie nicht auf eine reine Beratungsfunktion und die Feststellung des Stands von Wissenschaft und Technik beschränkt sind, sondern *de facto* die Funktion der normativen Setzung besitzen.⁶¹ Aufgrund ihrer hohen wissenschaftlichen Autorität dienen ihre Stellungnahmen der Legitimation durch argumentative Munitionierung.

Die organisatorische Trennung zwischen wissenschaftlicher Risikobewertung und politischem Risikomanagement unterliegt der inhaltlichen Vermischung von Tatsachen und Wertungen.⁶² Wissenschaftliche Unsi-

61 Vielfach reklamieren derartige Kommissionen die Deutungshoheit über Risikoregulierungen für sich, kurz: ihre Stellungnahme käme einem Beschluss z.B. über einen Freilandversuch gleich, wie es ein Mitglied der ZKBS formulierte (Interview 11). Der Leiter des für die Kunststoffkommission zuständigen Max von Pettenkofer-Instituts des vormaligen Bundesgesundheitsamts bezeichnete in seinem Beitrag zum Tätigkeitsbericht der Kunststoffkommission (KuKo) 1982 die KuKo als »Quasi-Zulassungsstelle« (Di Fabio 1994: 159; auch Sodan 1987: 203 f.; zur Politikberatung durch die KuKo Epp 2007). Dieses Rollenverständnis ist vom Gesetzgeber nicht gedeckt, wird aber durch das organisatorische Design des Gremiums bestärkt (vgl. auch Weingart und Lentsch 2007: 23).

62 Vieles lässt sich exemplarisch an den DFG-Senatskommissionen illustrieren: Martin Schwab argumentiert anhand einer formalen Analyse der Begründungen dafür, dass sich die MAK-Kommission entsprechend ihres Auftrags und ihres Selbstverständnisses bei der Festlegung der MAK-Werte jeder politischen Bewertung enthalte und eine rein wissenschaftliche Aufarbeitung des Erkenntnisstandes unter Offenlegung der Wissenslücken vornehme: »[...] auch in Fällen kognitiver Unsicherheit [ist] durchaus eine *wissenschaftliche* und insbesondere nicht von juristischen Zumutbarkeitsbewertungen durchsetzte Begründung eines Grenzwerts möglich« (Schwab 1999: 475). Sven Ove Hansson kommt allerdings durch eine wissenschaftstheoretische Analyse der inhaltlichen Argumentation und der implizit getroffenen Annahmen genau der selben MAK-Werte im selben Zeitraum zu einem entgegengesetzten Ergebnis: Auch wenn die Dokumentationen der MAK-Werte eine umfassende und qualifizierte Zusammenfassung der toxikologischen Literatur über die entsprechenden Substanzen gäben, werde die Festlegung der MAK-Werte durch andere Faktoren beeinflusst. Viele MAK-Werte sind auf die Hälfte des Werts festgelegt, an dem in der Literatur schädliche Effekte nachgewiesen seien (vgl. Hansson 1998: 35). Bei der Festlegung von Grenzwerten sind nicht nur empirische Daten beteiligt, sondern auch wissenschaftliche Theorien darüber, wie diese Daten interpretiert und ethische Bewertun-

cherheit, die Notwendigkeit, inkommensurable Aspekte gegeneinander abzuwägen, sowie die daraus resultierende Untrennbarkeit von Fakten und Wertfragen gerade im Bereich der Risikoregulierung eröffnen den Raum für vielfältige Konflikte (s. Schulze-Fielitz 2005: 71). Für die Festlegung von Standards, wie sie diese Gremien empfehlen, sind kognitive Unsicherheit und evaluativer Dissens charakteristisch (Mayntz 1990: 144). Da selbst wissenschaftliche Urteile immer Ergebnis eines wertungsabhängigen Selektionsprozesses sind, werden sie in der Rechtsprechung konsequenter Weise als Werturteile qualifiziert – und nicht als Tatsachenbehauptung (vgl. Schwab 1999: 198 ff.; Voßkuhle 2005: 438). Allerdings unterscheidet das Recht zwischen naturwissenschaftlich-technischer und juristisch-politischer Wertung (Schwab 1999: 498 f.).

In der Organisationsform dieser Kommissionen spiegelt sich implizit die in der Praxis vielfach problematische Annahme wider, dass sich die naturwissenschaftlich-technische von der juristisch-politischen Wertung trennen lasse. Die Frage, »Wie sicher ist sicher genug?«, kann jedoch nicht allein von der Wissenschaft beantwortet werden, sondern erfordert immer normative Setzungen, die sich eben nicht in naturwissenschaftlich-technischen Wertungen erschöpfen. Eine Vielzahl der Regelungen insbesondere im Verwaltungsrecht verlangt daher von den Voten wissenschaftlicher Sachverständiger nicht gesichertes Wissen, sondern Prognosen oder die Abschätzung neuer Risiken – mithin Aussagen zu Fragen, über die gerade keine gesicherten Erkenntnisse vorliegen (Nußberger 2004: 285). Aus der Perspektive des Verfassungsrechts lässt sich daher begründen, dass das Urteil eines Sachverständigen neben der Wiedergabe gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse oder einer Stellungnahme in einer wissenschaftlichen Kontroverse auch ein auf sachlichen Kriterien beruhendes Werturteil beinhalten kann (siehe ebd.). Das wird von den wissenschaftlichen Experten in der Kommission auch ausdrücklich anerkannt.⁶³

gen darüber, wie letztere angewandt werden sollen. Dies erfordert eine Balance zwischen einer sehr rigiden Grenzwertfestlegung mit möglicher Weise gravierenden ökonomischen Konsequenzen und einer laxen, die potentielle Gesundheitsgefährdungen billigend in Kauf nimmt (vgl. dazu auch Hansson 2005: 741 f.). Der Analyse Hanssons, die im Unterschied zu derjenigen Schwabs auch die inhaltliche Dimension der Begründungen in den Blick nimmt und mit der zitierten Fachliteratur abgleicht, ist wenig entgegenzusetzen, so dass die Festlegung der MAK-Werte als ein Beispiel dafür gewertet werden kann, dass naturwissenschaftlich-technisches Wissen für die Risikobewertungen eine inhärent normative Dimension hat.

63 Dies entspricht auch dem Ergebnis, dass Wissenschaftler Grenzwerte als nicht allein wissenschaftlich abgeleitet sehen, in Di Fabio 1994: 150 f.

Die Konflikte, die z. B. bei der Festlegung von Grenzwerten zwischen den Expertengremien, dem Auftraggeber und einer besorgten Öffentlichkeit entstehen, weil in die Vorstellungen über akzeptables Risiko immer auch nichtwissenschaftliche Überlegungen der Wissenschaftler mit eingehen, folgen vielfach dem Muster, das Luhmann mit seiner Leitunterscheidung von Risiko und Gefahr identifiziert hat (Luhmann 1991: 30f., 1997: 195f.; s. a. Millstone 2005).⁶⁴ Seitens der wissenschaftlichen Sachverständigen herrscht jedoch Unverständnis darüber, dass z. B. vergleichsweise wenige statistische Strahlentote öffentliche Kontroversen auslösen, wohingegen eine hohe Zahl von Verkehrstoten akzeptiert wird. Die Öffentlichkeit ist demgegenüber sehr viel sensibler hinsichtlich der Risiken und der zugehörigen Kosten-Nutzen-Kalküle, die fremden Entscheidungen zugerechnet werden müssen.⁶⁵ Die Sachverständigen können oft nicht nachvollziehen, dass die durch Irrtümer erwarteten oder tatsächlich bewirkten Folgeschäden nicht alle Mitglieder der Gesellschaft gleichermaßen betreffen.

Die Beiratsmitglieder sehen eine Entscheidung der Politik, die nicht allein ihrer Risikoeinschätzung, sondern auch den Besorgnissen der Öffentlichkeit Rechnung trägt, vielfach als eine Grenzüberschreitung und Missachtung ihrer wissenschaftlichen Autorität an. In den Konflikten wird deutlich, dass das Gremium sein Mandat (eine Empfehlung zu formulieren, »Wie sicher sicher genug ist«), dahingehend interpretiert, dass es die Deutungshoheit darüber hat, wann überhaupt welche Sicherheitsbedenken legitimer Weise formuliert werden dürfen.⁶⁶

Die Konflikte werden also insbesondere dann verschärft, wenn die Politik sich in ihren Entscheidungen auch noch auf die Gutachten der Kommission bezieht oder die politische Entscheidung, wie es ein

64 Bei Risiko und Gefahr handelt es sich um Zurechnungsmodi: Risiken können auf eine individuelle Entscheidung zugerechnet werden (wie Autofahren); sie werden dann eher als Risiken akzeptiert, wenn sie der eigenen Kontrolle unterliegen (vgl. Schulze-Fielitz 2005: 71). Bei Gefahr handelt es sich hingegen um eine Schadensmöglichkeit, die extern zugerechnet wird, und die damit unabhängig von einer Entscheidung ist.

65 Oder wie es ein Interviewpartner formuliert: »[...] es regt die Leute dann furchtbar auf, wo ein Risiko in der vierten Stelle hinter dem Komma [...] zu erwarten ist, während andere ganz massive Risiken keinen Menschen interessieren. Beim Radon, wo man jetzt wirklich nachweisen kann – statistisch nachweisen kann –, dass es so ab hundert Becquerel pro Kubikmeter wohl losgeht mit der Erhöhung von Tumorerkrankungen [...] [wird gesagt], Radon haben wir immer schon gehabt, das ist in der Umwelt, das ist natürlich, das kann so schlimm nicht sein.« (Interview M).

66 Vgl. zu einer ähnlichen Diskussion eines aus Kostengründen nicht wiederholten öffentlichen Beteiligungsverfahrens vom Robert Koch-Institut und ZKBS Jasanoff 2005 a: 115 f.

Gesprächspartner formuliert, »das Mäntelchen der Wissenschaft umgehängt bekommt«.⁶⁷ In der Folge versuchen sie ihre Autorität als wissenschaftliche Experten in der Opposition zu ihrem Auftraggeber öffentlich wiederherzustellen – und es kommt zum Konflikt, der sich in Verlautbarungen der Kommission bis hin zum Rücktritt der gesamten Kommission manifestieren kann.

Für Politik und Exekutive auf der anderen Seite haben die Entscheidungen wissenschaftlicher Sachverständigenkommissionen ebenfalls gravierende Auswirkungen auf ihren Handlungs- und Entscheidungsspielraum. Diese nehmen daher die Empfehlungen der Kommission latent als Angriff auf ihre Entscheidungsautonomie wahr. Gelingt es in der Kommissionsarbeit nicht, diese Spannung durch Konsultationen und eine dauerhafte Arbeitsbeziehung beizulegen, kommt es unter Bedingungen von Politisierung zum Konflikt. Dieser lässt sich nur vermeiden, wenn es gelingt, eine Balance zwischen der (wissenschaftlichen) Autonomie des Gremiums auf der einen Seite und dem relativ direkten Zugriff des Ministeriums auf Berufung, Personalpolitik der Geschäftsstelle, Formulierung der Fragestellung sowie die Veröffentlichung auf der anderen Seite herzustellen.⁶⁸

Interessenbezogene Repräsentanz: Der Auftraggeber kann über die Besetzung des Gremiums (sei es über die Wahl der Personen, sei es über die disziplinäre Zusammensetzung, wenn diese nicht gesetzlich geregelt ist) indirekt Einfluss auf seine Beratung nehmen. Die hohe Reputation, die öffentliche Beobachtung und das Prinzip der interessenbezogenen Repräsentanz schränken diese Form der Einflussnahme allerdings ein. Es gibt außerdem jeweils nur wenige Spezialisten in den entsprechenden Disziplinen, so dass die Wahlmöglichkeiten beschränkt sind. Daher werden Bedenken geäußert, dass die Rekrutierungsmodalität einer Verquickung von Sachverstand und Forschungs- oder Anwenderinteressen Vorschub leiste bzw. an den Interessen der Anwender der jeweils beurteilten Technik (etwa Gentechnik oder Kerntechnik) orientiert sei.⁶⁹ Dazu wird jedoch darauf verwiesen, dass sich der Kreis derjenigen, die über die notwendig Expertise verfügen, überwiegend mit dem Kreis derjenigen Sachverständigen decke, die an der Technologieentwicklung

67 Für ein Beispiel sei auf die Kontroverse um die Haftungsregelung bei der Freisetzung gentechnisch modifizierter Organismen verwiesen: Wissenschaftliche Sachverständigenkommissionen wie die ZKBS und alle Einrichtungen der organisierten Wissenschaft haben vehement Protest eingelegt, diesen aber vielfach nicht allein mit fachwissenschaftlichen Argumenten, sondern auch mit Appellen an die Sicherung des Standorts Deutschland begründet.

68 Für eine theoretische Aufarbeitung dieses Verhältnisses als spannungsreiches Arbeitsbündnis vgl. die Dissertationsschrift von Buchholz 2007.

69 Siehe zu Letzterem Riedel et al. 1989: 253.

oder gar deren Anwendung beteiligt sind.⁷⁰ Wahl der Personen und die disziplinäre Zusammensetzung waren häufiger Gegenstand in den bislang zu beobachtenden Konflikten zwischen Sachverständigenkommissionen und ihren Auftraggebern, was ihren strategischen Wert in den Definitionskonflikten zwischen Wissenschaft und Politik bestätigt.⁷¹

In der Praxis werden über das Prinzip der interessenbezogenen Repräsentanz die etablierten korporatistischen Perspektiven, d. h. die Sozialpartner und Verbände, einbezogen. Mit dem Auftreten neuer gesellschaftlicher Gruppen als Wissensakteure, wie z. B. Umweltverbänden, stößt dieses Prinzip an seine Grenzen, da diese Entwicklung zu Kontroversen über die Frage führen kann, welche Perspektive in dem Gremium legitimer Weise überhaupt repräsentiert sein soll.

Konflikte um die disziplinäre Zusammensetzung der SvK waren nach dem Regierungswechsel 1998 verstärkt zu beobachten. Die neue Regierung versuchte, ihre Vorstellung einer umfassenden Repräsentanz von Interessen und Perspektiven durchzusetzen und z. B. die des Umweltschutzes stark zu machen.⁷² Im Selbstverständnis der Berater wurde das

70 Zur ZKBS Mesenburg 2003: 33; allgemein Di Fabio 1994.

71 Die personelle Zusammensetzung der ZKBS ist bereits 1990 im Rahmen einer parlamentarischen Debatte über ihre gesetzliche Einrichtung im 11. Deutschen Bundestag kontrovers diskutiert worden (BT-Drs. 11/6778, S. 28). Die verschiedenen Positionen in der Debatte zur Besetzung der ZKBS spiegeln die unterschiedlichen rollenbedingten Vorstellungen wissenschaftlicher Politikberatung und ihrer Beziehung zur Politik wider: Der Sachverständige Prof. Dr. Winnacker betont unter Zustimmung des Vertreters der Max Planck-Gesellschaft, dass die Zusammensetzung der ZKBS deren Funktion als unpolitisches Expertengremium deutlich machen müsse und schlägt eine Besetzung nach einem festzulegenden Schlüssel naturwissenschaftlicher Disziplinen (Mikrobiologie, Zellbiologie, Virologie und Ökologie) durch den Wissenschaftsrat vor; die Aufgabe der ZKBS habe sich auf Tatsachenprognosen zu beschränken. Ganz ähnlich betont der Vertreter des Ministeriums, dass die Aufgabe der ZKBS keinesfalls Ethik oder Technikfolgenabschätzung beinhalte. Dagegen weist die Vertreterin des Deutschen Naturschutzrings auf die »[...] Doppelrolle der ZKBS als politisches Beratungs- und sachliches Entscheidungsgremium« hin und fordert, dass sich die Pluralität der wissenschaftlichen Überzeugungen auch bei den Vertretern der Kommission widerspiegeln müsse. Noch weitergehend verlangt der Vertreter des DGB, die ZKBS als »[...] Konsensgremium unter Beteiligung von Sachverständigen auch aus den nichtwissenschaftlichen Bereichen zu gestalten und dadurch ethisch wertende Stellungnahmen in die Entscheidung mit einzubeziehen.« Die bereits in dieser Debatte deutlich gewordenen Konfliktlinien prägen auch die jüngeren Kontroversen um die Zusammensetzung und Rekrutierung der Mitglieder einer SvK.

72 Die ZKBS z. B. wurde von 12 auf 15 Mitglieder erweitert, um auch eine

Prinzip der interessenbezogenen Repräsentanz nicht als Auswahlkriterium akzeptiert. Die o. g. Versuche der Politik wurden seitens des Gremiums so wahrgenommen, dass jetzt Organisationen gefragt würden, die garantiert nicht wissenschaftlich argumentieren (womit vor allem das Öko-Institut gemeint war).⁷³ Der Politik wurde die Absicht unterstellt, dass, nachdem die Wissenschaft lange genug [sic!] entschieden habe, jetzt Greenpeace dran sei.⁷⁴ Besorgnisse seitens der Öffentlichkeit oder der Politik, die zu anders lautenden Entscheidungen Anlass gaben, werden von den Mitgliedern der Kommissionen vielfach auf wissenschaftlichen Unverstand zurückgeführt.⁷⁵ Dass Umweltgruppen ebenso legitime Perspektiven vertreten können wie der gewerkschaftliche Arbeitsschutz oder die Industrie, wurde nicht akzeptiert.

Repräsentation der Perspektive der wissenschaftlichen Ökologie und des Umweltschutzes zu ermöglichen (vgl. Jasanoff 2005 a: 103 f.).

73 Dies lässt sich am Streit um die Reaktorsicherheitskommission illustrieren: 1999 wurde die Satzung dieser Kommission von dem damaligen Bundesumweltminister Trittin aufgehoben, wodurch die Kommission gegenstandslos wurde. Anschließend wurde sie mit leicht veränderter Satzung und teilweise neuer Besetzung wiedereingeführt. Die alte Kommission hat ihre Arbeit dann in Form einer von den Ländern Hessen, Bayern und Baden-Württemberg eingesetzten Kommission *Internationale Länderkommission Kerntechnik* fortgesetzt (<http://www.ilkn-online.de>). Nach dem Regierungswechsel ersetzte der neue Umweltminister der großen Koalition den eher kernkraftkritisch eingestellten Vorsitzenden durch einen der Nutzung der Kernkraft positiv gegenüber stehenden Vorsitzenden aus der Industrie.

74 Interview 11. Zum geschichtlichen Hintergrund insbesondere der Kommissionen auf dem Gebiet des Strahlenschutzes und der Reaktorsicherheit ist hinzuzufügen, dass sich viele Mitglieder aus der Gesellschaft für Reaktorsicherheit (GRS) rekrutieren, die gleichzeitig einer der wichtigsten Befürworter der Kernenergienutzung ist, und sogar der langjährige Vorsitzende der SSK gleichzeitig Präsident der GRS war. Perspektiven, die die Nutzung der Kernenergie generell im Hinblick auf Ziel und gesellschaftlichen Nutzen hinterfragten, waren in dem Gremium nicht vertreten.

75 Exemplarisch steht dafür ein weiteres Beispiel, nämlich die Entscheidung eines Frankfurter Gerichts in einem Holzschutzmittel-Prozess, in dem das Gericht seine Entscheidung für die Geschädigten entgegen einem Gutachten zum Zusammenhang von Exposition mit Lindan und gesundheitlichen Schäden zugunsten der Erkrankten getroffen hat. Der Gutachter, Vorsitzender der entsprechenden DFG-Kommission, erinnert sich später folgendermaßen: »Das Gericht verwarf die Beurteilung von in Fachkreisen anerkannten Experten, die keinen Zusammenhang sahen, und stützte sich stattdessen auf Außenseitermeinungen. Aus toxikologischer Sicht verletzten diese die Grundprinzipien des Faches [...]« (Greim 2001: 12)

Insbesondere in Bereichen der Risikobewertung und der Setzung von Standards und Grenzwerten, in denen sich evaluativer und kognitiver Dissens nicht trennen lassen, sollen die daraus resultierenden Konflikte zwischen SvK auf der einen und Auftraggeber und betroffener Öffentlichkeit auf der anderen Seite durch die organisatorische Umsetzung des Prinzips der interessenbezogenen Repräsentanz institutionell bearbeitet werden. Die Konflikte entstehen um die Besetzung der SvK, konkret darum, dass die Auswahl der Mitglieder der Kommission einerseits nach wissenschaftlichen Qualifikationen und andererseits nach der Repräsentation von Interessen (Stichwort: interessenbezogene Repräsentanz) erfolgen soll. Die Konfliktklinien hinsichtlich der Bewertung des Gegenstands verlaufen aber in der Regel nicht entlang der Grenzen verschiedener Interessenssphären, sondern ergeben sich aus verschiedenen Perspektiven, die evaluative ebenso wie kognitive Aspekte einschließen.⁷⁶ Das Feld ist also einerseits durch die wissenschaftlich begründete Struktur der Disziplin(en), andererseits durch die legitimen sozialen Perspektiven strukturiert. Der korporatistische Konsensus darüber, welches die Perspektiven sind, die einen legitimen Anspruch auf Repräsentation in den Gremien haben (die Sozialpartner und die Verbände) ist durch den kognitiven Dissens über den Stand von Wissenschaft und Technik innerhalb der Wissenschaft *und* durch das Auftreten neuer Akteure wie der Ökologiebewegung aufgebrochen worden. Nun ist nicht mehr klar, welche Perspektiven legitimen Anspruch auf Vertretung in den SvK besitzen.

Da die inhaltliche Einflussnahme nur informell möglich ist, versucht das Ministerium in diesen Fällen seine Handlungsautonomie durch Einfluss auf die Besetzung oder durch Zwangsinstrumente (wie die Änderung oder Aufhebung der Geschäftsordnung) wiederherzustellen. Dies war z. B. in der Auseinandersetzung um die Neuordnung der ZKBS zu beobachten: Nach dem Regierungswechsel und der Neuordnung der Ressorts gelang es nicht, eine kooperative Arbeitsbeziehung aufzubauen. Solange noch das Gesundheitsministerium für die Gentechnik zuständig war, habe das Ministerium die Sitzungen der ZKBS kontinuierlich begleitet und immer einen Referatsleiter oder Stellvertreter entsandt, um über die neuesten Entwicklungen auf politischer Ebene zu informieren. Mit der Neuordnung der Ressorts sei es nicht gelungen, diese Beziehung wieder herzustellen.⁷⁷

⁷⁶ Für eine interessante Analyse des Gebots der Ausgewogenheit von Beratungsgremien im amerikanischen Federal Advisory Committee Act (FACA) vgl. Brown, i. V.(a).

⁷⁷ Interview 23. Die Auseinandersetzung mit der Gegenexpertise des Ministeriums nimmt einen relativ breiten Raum in dem entsprechenden Jahresbericht der ZKBS ein (Zentrale Kommission für Biologische Sicherheit 2001: 939 f.). An dieser Auseinandersetzung wird auch die Werthaltigkeit

Eine Variante des Modells der Sachverständigenkommissionen stellen die DFG-Senatskommissionen dar, die, stärker noch als Kommissionen wie die SSK oder die ZKBS, als Stimme der Wissenschaft betrachtet werden können, insofern die organisierte Wissenschaft in Gestalt der Deutschen Forschungsgemeinschaft die Mitglieder auswählt. Die Verlautbarungen der Kommission sollen den Standards guter wissenschaftlicher Praxis der DFG entsprechen, wodurch eine gewisse Qualitätskontrolle gewährleistet ist. In diesem Modell kann der Einfluss partikularer Interessenverflechtung stärker als in den staatlichen wissenschaftlichen Sachverständigenkommissionen zu einem Problem werden, dem auch durch das Prinzip der institutionellen Neutralität nur bedingt entgegengewirkt werden kann. Es stellt hohe Ansprüche an die Repräsentativität des Rekrutierungsmechanismus und an die Implementierung einer idealen wissenschaftlichen Diskussion als Voraussetzung für eine Balance der einzelnen interessengebundenen Standpunkte. Wie einzelne Episoden und Interessenkonflikte zeigen, ist es schwierig, durch Transparenz und öffentliche Kontrolle die Integrität der Wissensbasis angesichts partikularer Interessenverflechtungen zu gewährleisten.

Das Problem mangelnder Transparenz ist in Bezug auf die DFG-Senatskommissionen und insbesondere auf die auch international sehr einflussreiche MAK-Kommission in der Presse thematisiert worden. Zum Beispiel ist ein Viertel der Mitglieder der MAK-Kommission einschließlich des Vorsitzenden zugleich Mitglied im Ausschuss für Gefahrstoffe (AGS) der dem BMWi unterstellten Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM), der für die Risikoregulierung und die Festlegung der Grenzwerte verantwortlich ist. Von einer Trennung zwischen Risikobewertung und Risikomanagement kann in diesem Fall also nur sehr eingeschränkt die Rede sein. Zusätzlich problematisch wird dies, wenn Mitglieder in solchen Kommissionen finanzielle oder andere Bindungen an interessierte Parteien, insbesondere die von der Regulierung betroffene Industrie, haben (s. u.).

Die DFG-Senatskommissionen sind in privater Trägerschaft und unterliegen daher nicht in dem Maße öffentlicher Kontrolle wie staatlich eingerichtete Gremien. Sie besitzen jedoch über die Rezeption ihrer Empfehlungen in der Rechtsprechung großen Einfluss auf Entscheidungen und auf die Risikoregulierung. Er wird dadurch verstärkt, dass die gleichzeitige Mitgliedschaft in der Sachverständigenkommission und in dem für die Regulierung zuständigen Ausschuss nicht ausgeschlossen ist, d. h. Normsetzung und Beratung nicht getrennt sind und das Gremium dadurch faktisch zum Mitentscheider wird.

von Fragen der Risikobewertung deutlich, die oft nicht durch wissenschaftliche Belege allein entschieden werden können (Schulze-Fielitz 2005: 70 f.).

Das jeweilige Ministerium kann auch über die Geschäftsstelle Einfluss nehmen. Formal ist sie zwar unabhängig und unterliegt auch nicht der fachlichen Aufsicht durch das Ministerium oder die Bundesbehörde. Über die Personalpolitik und die finanzielle Ausstattung stehen dem Ministerium allerdings wirkungsvolle Möglichkeiten zur Verfügung, Einfluss auf die Arbeit des Gremiums auszuüben und dieses zu instrumentalisieren. Speziell durch Stellenkürzungen, Abordnung von Mitarbeitern und Versuche, auf Stellenbesetzungen einzuwirken, versuchen die Ministerien teilweise gezielt Einfluss auf die Arbeit der Geschäftsstelle und damit der Kommission zu nehmen. Angesichts solcher Übergriffe der Ministerialverwaltung ist es schwierig, die Unabhängigkeit der Geschäftsstelle zu wahren, da sie oft als in den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums gehörend betrachtet wird. Im Konfliktfall gerät die Geschäftsstelle leicht zwischen die Fronten, insofern ihr eine Art Zuträgerfunktion zugeschrieben wird, d.h. es besteht die Erwartung, dass sie das Ministerium strategisch über die Absichten der Kommission informiert.

Die Autorität der Stellungnahmen und Empfehlungen wissenschaftlicher Sachverständigenkommissionen beruht darauf, dass sie in der Regel gemeinsam verantwortet werden. Sie werden durch Abstimmung mit einfacher Mehrheit und ggf. mit Minderheitsvoten verabschiedet. Die Abstimmung lässt sich als Ausdruck der interessenbezogenen Repräsentanz in der Entscheidungsfindung verstehen.⁷⁸

Institutionelle Neutralität: Die institutionelle Neutralität des Gremiums soll darüber hergestellt und garantiert werden, dass größtmögliche Inklusion verschiedener sozialer und evaluativer Perspektiven (siehe das bereits diskutierte Prinzip der interessenbezogenen Repräsentanz) mit der Institutionalisierung eines (idealen) wissenschaftlichen Diskurses verbunden wird. Die Praxis und die aufgetretenen Konflikte im Fall der SSK und der ZKBS zeigen allerdings, dass diese beiden Anforderungen in einem Spannungsverhältnis stehen.⁷⁹ Sheila Jasanoff zeigt in ihrer

78 Der Politikwissenschaftler David Guston schlägt vor, die Abstimmung mit der Bekanntgabe der Stimmverteilung zu verbinden (vgl. zu den Vorzügen der Abstimmung gegenüber Konsensus Guston 2006). Dieser Vorschlag würde es ermöglichen, das Abstimmungsverhalten den vertretenen disziplinären, sozialen oder anderen Perspektiven zuzuordnen. Dies würde den Entscheidungsträgern eine Einschätzung und Gewichtung der *pros* und *cons* der Stellungnahmen und Empfehlungen wesentlich erleichtern. Allerdings würde es mit dem Mandat der Kommissionen kollidieren, nicht nur eine Empfehlung abzugeben, sondern den aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik darzustellen.

79 Eine frühere Arbeitsgruppe der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften zu Berlin hat exemplarisch am Beispiel des Strahlenschutzes vorgeschlagen, die beiden Forderungen institutionell durch das

vergleichend angelegten Studie zur Gentechnologie in Europa und den USA, dass wissenschaftliche Kommissionen wenig responsiv gegenüber den Belangen ihrer Auftraggeber und auch den nicht in der Kommission repräsentierten Perspektiven sind. Sie interpretieren ihr Mandat vielmehr dahingehend, den Stand der Wissenschaft festzustellen und daraus normative Setzungen abzuleiten.⁸⁰

Auch wenn das Prinzip der institutionellen Neutralität nur eine begrenzte Reichweite hat, so ist doch festzustellen, dass die Vorstellung einer abgeschlossenen und gegenüber externen Interventionen abgeschirmten Sphäre der Deliberation und des Austauschs wissenschaft-

Modell eines *Umweltrats* umzusetzen, der nach dem Vorbild des Wissenschaftsrats organisiert sein und die bisherigen Gremien (SSK und DFG-Kommissionen) als Arbeitsgruppen integrieren sollte (siehe Akademie der Wissenschaften zu Berlin 1992: Kap. 6.3.2). Eine ähnliche Variante hat die Risikokommission in ihrem Abschlussbericht mit dem Modell eines Risikorats vorgeschlagen (siehe Ad-hoc Kommission Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung im gesundheitlichen Umweltschutz der Bundesrepublik Deutschland (2003: Kap. 6).

80 Jasanoff sieht in dieser Konstitution wissenschaftlicher Sachverständigen-gremien den Ausdruck der Überzeugung, dass es möglich ist, den Raum der wissenschaftlichen Vernunft in der Zusammensetzung des Gremiums abzubilden. Die Mitglieder würden dann zu Botschaftern eines bestimmten Terrains (z. B. einer disziplinären Perspektive) und die Kommission zu einem gesellschaftlichen Mikrokosmos (vgl. in Bezug auf die ZKBS Jasanoff 2005 a: 269). Wissenschaftliche Rationalität als Legitimationsquelle politischer Entscheidungen entspringe dann kollektiver Argumentation und den gemeinsamen Repräsentationen, die durch entsprechend konstituierte Expertengremien hervorgebracht werden (ebd.). Kognitive und evaluative Konflikte werden in dem Gremium intern, ohne externe Beteiligung und ohne Transparenz nach außen, gelöst, damit das Gremium mit einer Stimme sprechen kann. Weiterhin zeigt sie, dass die institutionelle Neutralität in dem Modell der Sachverständigenkommissionen sich dadurch einstellen soll, dass sich die vertretenen Interessen der Mitglieder durch eine *interne* ideale Deliberation wissenschaftlicher Argumente auf der Ebene der Kommission ausgleichen lässt und somit das Ergebnis als Ausdruck rationalen Konsensus über den Stand von Wissenschaft und Technik gewertet werden kann. Die Grenzen dieses Modells zeigen sich allerdings, wenn wissenschaftliche Unsicherheit und die Notwendigkeit, inkommensurable Faktoren auszubalancieren, einen Mikrokosmos konfligierender wissenschaftlicher Ansätze, regulatorischer Philosophien, sozialer Werte und verschiedener professioneller Normen konstituieren (vgl. Schulze-Fielitz 2005: 71). In dieser Situation wird die persönliche Integrität der Mitglieder der Kommission (deren Unabhängigkeit und Qualität) Gegenstand öffentlicher Debatte (ebd.).

licher Argumente durchaus eine normative Bindungskraft entfaltet. Dies lässt sich an einem Konflikt zwischen der Reaktorsicherheitskommission und dem Ministerium nach dem Regierungswechsel zu der rot-grünen Regierung im Jahre 1998 illustrieren. Durch die Aufhebung der Satzung hat der damalige Bundesumweltminister der neuen Regierung, Jürgen Trittin, das Gremium erst neutralisiert und dann mit teilweise neuer Besetzung wieder eingesetzt. Auf den Vorsitz berief er einen Kritiker der zivilen Nutzung der Kernenergie, den Kerntechnikexperten des Darmstädter Öko-Instituts, der sich nach anfänglicher Skepsis der Kraftwerksbetreiber auch bei diesen schnell Respekt erworben hatte und das Gremium gerade nicht für den Atomausstieg instrumentalisierte. Die erwartete Bindungswirkung der Stellungnahmen wird von Interviewpartnern in der Autorität dieses rationalen Konsensus begründet gesehen. Seitens der Politik wurde der Appell an die Verbindlichkeit der Empfehlungen als Grenzüberschreitung wahrgenommen, wenn es keine geteilte politische Vorstellung zwischen Gremium und Regierung gab (wie z. B. nach dem Regierungswechsel 1998).

Die SvK haben die Funktion, den Stand des wissenschaftlichen Wissens festzustellen und in Genehmigungsverfahren und der Risikoregulierung Empfehlungen auszusprechen. Diese Funktion wird von ihnen faktisch auch weitgehend erfüllt. Die Erwartung, dass die Empfehlungen nur wissenschaftlich begründet sind, kann allerdings bezweifelt werden, da die implizierten Wertsetzungen sich nicht aus wissenschaftlicher Forschung ergeben (können). Standards stellen immer eine Anwendung des Wissens dar und sind Produkt eines Kommunikationsprozess innerhalb des Gremiums. Dabei beeinflussen implizit oder explizit weitere außerwissenschaftliche Kriterien die Entscheidung für einen bestimmten Standard. Rein wissenschaftliche Standards können solche Gremien nicht liefern. Trotzdem sind sie unverzichtbar, da es sich bei Sicherheitseinschätzungen und Grenzwerten um Aufgaben handelt, die das spezialisierte Wissen und die Beurteilungskompetenz von wissenschaftlichen Sachverständigen erfordert.

Auch die Regelung der Arbeit dieser Gremien durch Rechtssätze trägt dazu bei, dass sie Empfehlungen aussprechen können, die ohne starke politische Einflussnahme entstehen und sachlich zu rechtfertigen sind. Da sie in Bereichen beraten, die die Sicherheit von Bürgern betreffen und ökonomische Interessen involviert sein können, ist es sinnvoll, die Empfehlungen für Entscheidungen der Risikoregulierung vor möglichen Einflussnahmen zu sichern und die adressierten Behörden anzuhalten, diese Empfehlungen zumindest zu berücksichtigen. Dies bedeutet aber eine starke Einschränkung der Adressaten im Umgang mit den Empfehlungen. Wenn es eine gute Arbeitsbeziehung zwischen Beratungsgremium und Adressaten gibt, kann diese Einschränkung durch kontinuierlichen Kontakt zwischen Gremium und zuständigen Beamten

abgedeckt werden, indem z. B. über abweichende Entscheidungen der Ministerien oder Behörden vorab informiert und die Gründe dargelegt werden.

Es ist nicht zu erwarten, dass die SvK dazu dienen können, politische Konflikte über die Akzeptabilität von Risiken zu lösen, indem Sachverständige unterschiedlicher Interessengruppen einbezogen werden und mehr Transparenz erreicht wird. Vielmehr ist zu vermuten, dass eine derartige Regelung zu einer stärkeren Politisierung der SvK führen und die sachliche Autorität ihrer Empfehlungen unterminieren würde. Von den SvK sind keine Empfehlungen zu erwarten, die jenseits der Politik liegen und Sachzwangcharakter haben. Die politischen Organisationen müssen sich zwar an dem gesicherten Wissen orientieren, aber eben auch andere Rücksichten nehmen, wie z. B. der Risikoakzeptanz der Bürger Beachtung schenken, so sachlich unangemessen dies auch sein mag.

Fazit

Sachverständigenkommissionen im Risiko- und Sicherheitsmanagement (SvK) sind permanente, einem Ressort oder einer Behörde zugeordnete kollegiale Gremien mit eigenen Ressourcen (wissenschaftliche Geschäftsstelle). Die SvK sind (noch ausgeprägter als die wissenschaftlichen Beiräte) Beratungsgremien, die sich durch wissenschaftliche Unabhängigkeit auszeichnen. Damit ist die relative Unabhängigkeit von den auftraggebenden Ministerien ebenso wie von wirtschaftlichen Interessen (z. B. der Industrie) gemeint. Hier muss allgemein zwischen zwei Formen der Unabhängigkeit der Beratung unterschieden werden: (1) die Unabhängigkeit der Beratung gegenüber der Politik (z. B. den Ministerien: Modell I); und (2) die Unabhängigkeit gegenüber Interessen (z. B. gegenüber der regulierten Industrie: s. u. Modell II). Anders gesagt lässt sich dies auch als die Unterscheidung zwischen politischer Unabhängigkeit, die nicht als Interessenungebundenheit bezeichnet werden sollte und Unabhängigkeit gegenüber denjenigen, die reguliert werden sollen, bezeichnen.

Unabhängigkeit meint in diesem Modell vornehmlich, dass keine Möglichkeit gegeben ist, direkt auf die Zusammensetzung der SvK sowie auf die Erarbeitung der Empfehlungen Einfluss zu nehmen. Wie schon das Modell der Beiräte gezeigt hat, ist Unabhängigkeit jedoch nicht gleichbedeutend mit der Qualität der von diesen Gremien kommunizierten Beratung. Die Qualität wissenschaftlicher Expertise für die Beratung der Politik ist nicht ohne weiteres mit der Qualität wissenschaftlichen Wissens identisch. Eine starke Unabhängigkeit steigert die Wahrscheinlichkeit, dass ein Beratungsgremium ausschließlich die wissenschaftliche Qualität der Beratung im Auge hat, sich an Wissen-

schaft als Bezugssystem orientiert. Gerade in Bezug auf die politische Robustheit der Beratung kann Autonomie aber dazu führen, dass sich die Beratung von den sozialen Qualitätssicherungsmechanismen abkoppelt und nicht mehr der Diskussion stellt.

Dies wird ggf. durch einen spezifischen Beratungsstil bestärkt. Die Empfehlungen der SvK haben in ihrem Selbstverständnis nahezu normative Kraft. Das hängt damit zusammen, dass die SvK vorwiegend in Politikfeldern eingerichtet sind, in denen es um naturwissenschaftliches Wissen geht. In den involvierten Naturwissenschaften herrscht ein Wissenschaftsverständnis vor, das kaum Raum für politische und gesellschaftliche Einschätzungen hat. Gemäß diesem Wissenschaftsverständnis sind die getroffenen Aussagen zumeist verbindlich und ohne Alternativen. Unsicherheiten und Grenzen des eigenen Wissens werden nicht adäquat oder gar nicht kommuniziert. Dadurch wird bei den Beratern ein falsches Sicherheitsgefühl erzeugt, zugleich aber das Tor für Gegenexperten geöffnet. Die dadurch ausgelösten Diskussionen werden sehr schnell politisiert.

Ein damit zusammenhängender Aspekt epistemischer Qualität der Beratung ist, dass zwischen Zweifel am Stand des Wissens und Vertrauen in die Vertretbarkeit eines bestimmten Kenntnisstands (»das beste, was wir haben«) unterschieden bzw. dieser Unterschied reflektiert wird. Die Politikberatung muss eine Balance zwischen Skepsis und Vertrauen, zwischen tolerierbarer und nicht tolerierbarer Unsicherheit herstellen. Dies wird in vielen Fällen (z. B. im Fall der ZKBS) durch die Regeln erreicht, die die Mitgliedschaft betreffen: Die Rekrutierungsregeln vieler SvK sehen ausdrücklich die Berufung von Mitgliedern vor, deren Sachverstand interessenbezogen ist; weiterhin werden nicht nur Naturwissenschaftler, sondern institutionalisierte kritische Stimmen in die Kommission berufen.

Wenn die SvK dennoch ein Modell ist, in dem wissenschaftliche Beratung relativ gut funktioniert, hat das auch mit den involvierten Wissenschaften – nämlich vorrangig Naturwissenschaften – und den entsprechenden Politikfeldern zu tun. Allerdings gilt auch in regulierungsnahen Feldern, dass wissenschaftliches Wissen nicht unbedingt politisch neutral ist. Die Frage, wer (welche Disziplinen und welche Experten) legitimer Weise den Wissensstand repräsentieren darf, hat auch eine politische Dimension. Es überrascht deshalb nicht, dass es in der Vergangenheit zu Konflikten mit den adressierten Ministerien über die disziplinäre Besetzung der SvK gekommen ist. Es kommt hinzu, dass das Beratungssystem in Deutschland auf institutionalisiertem Vertrauen beruht. Probleme wie BSE oder Grüne Gentechnik werden dann nicht nur zum Gegenstand eines Streits über Expertise, sondern können auch schnell zu einer Krise der Institutionen führen.

Modell III: Politikfeldbezogene Sachverständigenräte

Das Modell des Rats wissenschaftlicher Sachverständiger (i. F. einfach *Sachverständigenrat*) steht paradigmatisch für ein unabhängiges wissenschaftliches Beratungsgremium auf Bundesebene. Das bekannteste Gremium dieses Typs ist der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR).⁸¹ Auch als Rat der fünf (Wirtschafts-)Weisen geläufig, ist der SVR das wahrscheinlich meistdiskutierte wissenschaftliche Beratungsgremium in der Bundesrepublik. Die weiteren Gremien dieses Typs, die, orientiert am Vorbild des SVR, als unabhängige Analyse-, Beratungs- und Kontrollgremien eingerichtet wurden, sind der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU, 1971)⁸², der Wissenschaftliche Beirat für globale Umweltveränderung (WBGU, 1992)⁸³ sowie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (SVRG, 1985), das wichtigste wissenschaftliche Beratungsgremium der Bundesregierung auf dem Feld der Gesundheitspolitik.⁸⁴

Die interministeriellen wissenschaftlichen Sachverständigenräte beraten nicht ein einzelnes Ressort, sondern die Bundesregierung als Ganze und die Öffentlichkeit.⁸⁵ Unabhängig von politischen Positionen sollen

81 Der SVR wurde nach längerer Diskussion (und unterstützt durch einen Vorschlag des wissenschaftlichen Beirats beim Wirtschaftsressort) durch die Verabschiedung des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung am 14. 8. 1963 geschaffen und nahm 1964 seine Arbeit auf. Vgl. allgemein zum SVR und zu seiner Geschichte z. B. Nützenadel 2005; insb. Kap. VI; Cassel 2001: 135 ff.; Strätling 2001: 15 ff.; Wegner 1981. Ansonsten auch Jeske und Papenfuß 2006. Aus der Sicht der Akteure siehe Tietmeyer 2003 und die Tagungsbände zum 40-jährigen (<http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/publikat/40jahre.php>) und zum 30-jährigen Jubiläum (vgl. Schlecht und Suntum 1995). Im Folgenden wird jeweils nur eine Auswahl der maßgeblichen Literatur angeführt. Weitere Referenzen finden sich in den o. g. Studien.

82 Eingerichtet durch den Erlass über die Einrichtung eines Rates von Sachverständigen für Umweltfragen beim Bundesminister des Innern vom 28. Dezember 1971 (geändert am 1. 3. 2005). Zum SRU Timm 1989; Wiggering 1999 und Heinrichs 2002.

83 Vgl. Schulz-Baldes 1999; Heinrichs 2002; Graßl 2003.

84 Zum SVRG vgl. Cassel 2003; Brede 2006 a; Brede 2006 b.

85 Eine Ausnahme ist der SVRG, der ursprünglich als Beratungsgremium der Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (also ebenfalls nicht ressortspezifisch) eingerichtet wurde, infolge der abnehmenden Bedeutung der Konzertierte Aktion sich aber immer stärker an das Gesundheits-

sie wissenschaftliche Expertise in die politische Diskussion einspeisen, um unter anderem eine Basis für Verhandlungslösungen insbesondere in Verteilungsfragen zu schaffen.⁸⁶ Zur Wahrnehmung ihres Mandats sind die Räte verpflichtet, in regelmäßigen Zeitabständen Gutachten zu erstellen. Darüber hinaus können sie aus eigener Initiative oder auf Bitten der Bundesregierung Sondergutachten zu Themen erstellen, die ihnen besonders relevant erscheinen.

Ein Sachverständigenrat ist also ein kollegiales wissenschaftliches Analyse- und Kontrollgremium. Seine charakteristischen Merkmale sind: (1) die Berufung der Mitglieder durch die Regierung, (2) die völlige Unabhängigkeit in der Wahrnehmung ihrer Tätigkeit, (3) die ausschließliche Bindung durch ein klar umrissenes Mandat (und nicht durch Weisung oder einen spezifischen Auftrag), (4) die multiple Adressierung von Bundesregierung, politisch verantwortlichen Instanzen und der Öffentlichkeit, (5) die (zum Teil informelle) Reaktionspflicht der Bundesregierung und (6) die Beratungsleistung in Form regelmäßiger Gutachten als Hauptinstrument.

Formale Funktionen der Räte wissenschaftlicher Sachverständiger

(a) *Funktion und Leistungserwartung:* Die Rolle der Sachverständigenräte ist gesetzlich geregelt oder durch ministeriellen Erlass bestimmt.⁸⁷ Ihre Mandate regeln relativ spezifisch den inhaltlichen Rahmen und den Zeitpunkt der zu erbringenden Beratungsleistung. Weiterhin regeln sie die Verwendung der Beratungsleistungen (hauptsächlich in Form einer Reaktionspflicht der Bundesregierung, die insbesondere im Fall des SVR genau vorgeschrieben ist). Sachverständigenräte haben das Man-

ressort als Adressaten richtete (das inzwischen auch seine Mitglieder auswählt). Vgl. Brede 2006a: Kap. IV.9.

86 Vgl. in Bezug auf den SVR Gesundheit Brede 2006a: 204; den SVR Wirtschaft Cassel 2001: 7.3.1; allgemein Schulze-Fielitz 2004, 2005.

87 SVR: Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 700-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 92 der Verordnung vom 25. November 2003 (BgbI. I S. 2304). (<http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/orga/gesetz.php>);

SRU: Erlass über die Einrichtung eines Sachverständigenrates für Umweltfragen bei dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. (http://www.umweltrat.de/01SRU/download/Einrichtungserlass_2005.pdf);

WBGU: Gemeinsamer Erlass zur Errichtung des WBGU vom 8.4.1992. (http://www.wbgu.de/wbgu_erlass.html); SVRG: SGB V §142. (<http://www.svr-gesundheit.de/Gesetz/sgb142.htm>).

dat einer periodischen Begutachtung z. B. der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zum Zwecke der Erleichterung und Förderung der Urteilsbildung bei allen verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit, wie es in dem Mandat des SVR heißt.⁸⁸ Die Sachverständigenräte werden in Abgrenzung von politikberatenden Ad hoc-Kommissionen auch als *Politikanalysegremien* bezeichnet, da sie nicht auftragspezifisch und im Hinblick auf ein konkretes Vorhaben (z. B. politische Organisationen hinsichtlich eines Reformprojekts) beraten, sondern vielmehr ein allgemeines Mandat haben (vgl. z. B. Wiegard 2005).⁸⁹ Wir legen allerdings einen breiteren Beratungsbegriff zugrunde, der diese Form der Information politischer Entscheidungsträger ebenfalls unter Beratung subsumiert. In den Mandaten und Einsetzungsbeschlüssen sind der sachpolitische Rahmen und die Zielvorgaben für die Beratung klar und, je nach Rat, teilweise sehr spezifisch abgesteckt. Der SVR soll sich beispielsweise in seinen Analysen an den vier magischen wirtschaftspolitischen Zielen Geldwertstabilität, Beschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Wirtschaftswachstum⁹⁰ orientieren. Für den SVR Gesundheit ist der Abbau von Über- oder Unterversorgung unter Berücksichtigung der finanziellen Rahmenbedingungen Aufgabe der Beratung.⁹¹

Die Sachverständigenräte haben also stets einen gleichbleibenden allgemeinen Auftrag, nämlich die Entwicklung und Politik in einem Feld periodisch unter jeweils der gleichen Fragestellung zu beurteilen. SRU und WBGU sind (gegenüber SVR und SVR Gesundheit) in der Wahl der Fragestellung und der Art der Bearbeitung freier, da ihr Mandat nicht so spezifisch ist, wie im Fall der wirtschaftspolitischen Beratung. Der gleichbleibende Auftrag – insbesondere des SVR – kann die diskursive Stärke dieses Gremientyps in der öffentlichen Diskussion fördern, be-

88 Von der Einsetzung eines Gremiums wie dem SVR versprach sich der damalige Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard, mit wissenschaftlichen Argumenten die öffentliche Meinung zugunsten der Akzeptanz seiner potentiell unpopulären Sparpolitik beeinflussen zu können. Die Opposition hingegen sah in einem unabhängigen Politikberatungsgremium die Chance einer wirksamen und öffentlich wahrgenommenen Kontrollinstanz der Regierungspolitik. Aufgrund dieser Konvergenz verschiedener Interessenlagen ist das Gesetz zur Einrichtung des SVR einstimmig verabschiedet worden (vgl. dazu z. B. Cassel 2001: 136; Nützenadel 2005: 164 ff.

89 Die spezifischen Formulierungen des Auftrags variieren ein wenig. So kann das Ministerium laut § 142 SGB 5 den Gegenstand der Gutachten des SVR Gesundheit näher bestimmen und ihn mit der Erstellung von Sondergutachten beauftragen.

90 Seit der Überführung des SVR in das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967.

91 Vgl. zu den Funktionen des SVRG u. a. Brede 2006a und Hamm 1990.

dingt aber auch latent die Gefahr einer ritualisierten Stellungnahme, die die Grundaussagen erwartbar werden lässt und damit den Sachverständigenräten jegliche Irritationsfunktion für die Politik nehmen kann.

Die Räte erstellen jährliche (oder zweijährliche) Gutachten – und im Fall akuter oder drohender Fehlentwicklungen Sondergutachten. Entsprechend ihrem Mandat ist die Beratung durch Sachverständigenräte eher mittel- bis längerfristig orientiert, enthält also keine Empfehlungen zu kurzfristigem Handlungsbedarf. Vorschläge, die grundlegende theoretische Innovationen darstellen, sind in periodisch wiederkehrenden Gutachten eher weniger zu erwarten – allenfalls in Sondergutachten.⁹² Die Mitglieder der Beiräte und die Adressaten haben durchaus unterschiedliche Wahrnehmungen und Interpretationen des Beratungsauftrags. Während z. B. die Mitglieder des SRU ihre Aufgabe in der wissenschaftlichen Aufbereitung umweltpolitischer Sachverhalte sehen, erwarten die Adressaten in den Ministerien eher Beratungsleistungen, die stärker auf die konkrete Politikgestaltung ausgerichtet sind (s. Heinrichs 2002: 166 f.).

Die leitende Vorstellung bei der Einsetzung des ersten Gremiums dieser Art, des SVR, war es, dass ein als neutral anerkanntes reputiertes und fachkundiges Gremium neutrale Informationen bereitstellen und dadurch zur Versachlichung der öffentlichen Diskussion beitragen sowie partikulare Interessen kontrollieren würde (Tietmeyer 2003). Sie sind daher »keine arkanen Beratungsgremien, sondern selbst öffentliche Institutionen«. (Ziegler 2003: 80)

Soweit ihre Themenwahl nicht bereits durch den Auftrag bestimmt ist, orientiert sie sich vornehmlich an der politischen Relevanz und nicht an den Forschungsfronten in der wissenschaftlichen Diskussion.⁹³ Eher im Einklang mit der oben skizzierten Leistungserwartung ist die Auffassung des Mandats durch SRU und WBGU im Sinne einer »Bündelungsaufgabe«, d. h. einer »orientierungsgebenden, informierenden und bewertenden Synthese des aktuellen fachlichen Diskussionsstands«. (Hey 2006: 20) Durch eine im universitären Wissenschaftssystem und

92 So sieht Ansgar Strätling in einer Analyse des SVR zwar, gemessen an den theoretischen Standards der Wirtschaftswissenschaften, Schwächen in den Argumentationen des SVR, führt dies aber auf den Umstand zurück, dass derzeit keine umfassenden Theorien vorlägen, die zur Erklärung von für die Öffentlichkeit interessanten Phänomenen geeignet seien. Daher sei der SVR allerdings insofern innovativ geworden, als er ein »Patchwork aus theoretischen Begriffen und Zusammenhangsfragmenten« formuliert habe (Strätling 2001: 289 f.).

93 Ob die unterschiedlichen Zielgruppen eines wissenschaftlichen Rats allerdings mit Jahresgutachten im Umfang von nahezu 800 bis 1500 Seiten wie im Falle des SVR angesprochen und erreicht werden können, sei dahin gestellt. Vgl. zu diesem Kritikpunkt Jeske und Papenfuß 2006: 74 ff.

in der Fachwelt rückgekoppelte Beratungsleistung nehmen die Umwelträte eine Brückenfunktion zwischen der wissenschaftlichen Diskussion und der Politik wahr. Die Umwelträte sehen daher ihre Autorität und Glaubwürdigkeit in der fachlich rückgekoppelten Beratungsleistung begründet (vgl. ebd.).

In der Anfangszeit der Räte stießen deren Gutachten wegen ihres Umfangs und ihrer Verständlichkeit auf die Kritik der Bundestagsabgeordneten, der sie mit dem Hinweis begegneten, dass »der Gegenstand eine allzu vereinfachende Darstellung verbiete«.⁹⁴ Inzwischen hat sich die Überzeugung durchgesetzt, die Gutachten nach Möglichkeit derart vereinfacht zu formulieren, dass auch der durchschnittliche Bundestagsabgeordnete das Problem versteht.⁹⁵ Zu diesem Zweck werden von den Räten ergänzend zu ihren umfangreichen Hauptgutachten zunehmend Zusammenfassungen (*executive summaries*) erstellt.

Zwar wird im Mandat die Öffentlichkeit als eine der beiden Adressatengruppen der Sachverständigenräte genannt. Eine aktive Auseinandersetzung mit dem Bedarf und mit der Perspektive der breiten, nicht organisierten Öffentlichkeit, z. B. durch öffentliche Foren oder andere Formen des Austauschs, findet jedoch nicht statt. Gespräche und Konsultationen, die im Zusammenhang mit der Erstellung der Jahresgutachten geführt werden, dienen vornehmlich der Informationsgewinnung. Daher werden sie fast ausschließlich mit Vertretern der Ministerien, der Bundesbank, der Verbände, Interessengruppen, NGOs und mit Fachleuten aus entsprechenden Einrichtungen geführt.⁹⁶

Die Sachverständigenräte unterliegen einem Empfehlungsverbot, durch das ihr direkter Einfluss auf politische Entscheidungen vermieden und die Neutralität ihrer Beratung zur Versachlichung der öffentlichen und politischen Diskussion unterstrichen werden sollen. Die Aufgabe der Räte ist es, auf der Basis der in dem Mandat vorgegebenen Ziele und unter Anwendung bewährter Theorien eine wissenschaftliche Begutachtung der Entwicklungen in dem jeweiligen Politikfeld vorzunehmen, während die Kompetenz für Werturteile, die Ausformulierung von Gestaltungsvorschlägen und Entscheidungen bei den Adressaten verbleiben soll.⁹⁷ Das Empfehlungsverbot soll verhindern, dass die Räte zu technokratischen Nebenregierungen werden. Allerdings beinhaltet das Mandat durchaus das Vorschlagen von Politikoptionen – ein subtiler Unterschied, der in der Praxis gerade in den letzten Jahren zunehmend

94 Jahresgutachten des SVR von 1967/1968 (zitiert nach Nützenadel 2005: 172).

95 Interview 4; s. Patzwaldt 2008: 102.

96 Beim SVR bspw. folgen die Gespräche zum Konjunkturteil immer demselben Muster, wohingegen er zu den jeweiligen Spezialthemen wie Bildung, Energiepolitik fallbezogen Experten anhört.

97 Vgl. in Bezug auf den SVR Strätling 2001.

verschwimmt und Anlass zu Diskussionen über die Sinnhaftigkeit des Empfehlungsverbots gegeben hat (vgl. Kohns 2008, i.E.: 524).

(b) *Formen der Institutionalisierung*: Die betreffenden Gesetze bzw. ministeriellen Erlasse regeln nicht nur den Status der Sachverständigenräte als unabhängige wissenschaftliche Gremien, sondern auch deren Arbeitsweise, das Format und den Zeitpunkt ihrer Beratungsleistungen sowie, im Fall des SVR, die Art der Reaktion der Bundesregierung. Die Räte sind vom Gesetzgeber als unabhängige Organisationen konzipiert.⁹⁸ Die Unabhängigkeit soll durch zwei Vorkehrungen gesichert werden: erstens durch die Garantie, dass Sachverständigenräte ihr Mandat und ihre Tätigkeit unabhängig von Weisungen Dritter wahrnehmen können, und zweitens durch spezielle Rekrutierungsregeln (s. u.).

(c) *Rekrutierung und Auswahl*: Ein Rat besteht aus fünf (SVR) bis neun (WBGU) Mitgliedern und einem wissenschaftlichen Stab. Die Berufsregeln differieren ein wenig von Rat zu Rat: Entweder werden die Mitglieder durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung (unter Koordination eines Ministeriums) berufen (SVR, Koordination: BMWi), oder durch einen interministeriellen Ausschuss (WBGU, Umwelt- und Forschungsressort), oder durch ein einzelnes Ressort (SRU, SVRG). Der Vorsitzende wird in geheimer Wahl aus den eigenen Reihen des jeweiligen Rats bestimmt. Die Rekrutierungsregeln sollen die Unabhängigkeit des Rats in der Wahrnehmung und Ausübung seiner Tätigkeit sicherstellen. Dies wird durch Ausschluss- und Befangenheitsklauseln (im Fall möglicher Bindung durch Partikularinteressen) sowie die Forderung nach Trennung von Amt und Mandat für Staatsbedienstete in den Einsetzungsbeschlüssen operationalisiert. Die Mitglieder eines Rats sind nicht an Weisungen durch die Bundesregierung gebunden, sondern nur an ihr gesetzlich begründetes Mandat. Aus diesem Grund dürfen die Mitglieder weder der Regierung noch einer anderen gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Bundeslandes oder sonst dem öffentlichen Dienst angehören – es sei denn, als Hochschullehrer oder als Mitarbeiter eines wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts. Sie dürfen auch nicht Repräsentanten oder Mitarbeiter eines Wirtschaftsverbandes, einer Arbeitgeberorganisation oder einer gewerkschaftlichen Organisation sein. Die Berufung erfolgt für eine Dauer von vier bis fünf Jahren, wobei die Wiederberufung zulässig ist. Für die Bundesregierung besteht keine Möglichkeit, einzelne Mitglieder des Rats vorzeitig abzurufen.

Offizielles Kriterium für die Auswahl sind besondere Kenntnisse und Erfahrungen im Hinblick auf die Aufgaben des wissenschaftlichen Rats. Je nach vorherrschender Vorstellung des Politikfelds verstehen sich die Räte disziplinar (Wirtschaft) oder interdisziplinär (Umwelt,

98 Vgl. Glöckler 2003; Jeske und Papenfuß 2006; Strätling 2001.

Gesundheit). Auch wenn die Besetzung mit Wissenschaftlern in den Einsetzungsbeschlüssen nicht explizit vorgesehen ist, werden in der Praxis ausschließlich Wissenschaftler aus universitären oder außeruniversitären Einrichtungen in die Räte berufen.⁹⁹ Ein wichtiger Rekrutierungspool für den SVR sind die wissenschaftlichen Beiräte beim Wirtschafts- und Finanzressort. Die Rekrutierung der Mitglieder aus einem anderen Gremium als dem wissenschaftlichen Beirat kommt einem Test der öffentlichen Akzeptanz und auch der wirtschaftspolitischen Ausrichtung nahe.¹⁰⁰ Durch dieses informelle gestufte Berufungsverfahren kommt es allerdings zu einer verfestigten Mitgliedsstruktur, die sich häufig am Mainstream der Ökonomie orientiert (vgl. Klotten 1995 und Cassel 2001: 156). Dies wird durch eine zum Teil dichte personelle Verflechtung verstärkt, wenn Mitglieder der Räte gleichzeitig in wissenschaftlichen Beiräten oder anderen Gremien aktiv sind. Die Besetzung ist eines der wenigen Mittel, mit dem die Bundesregierung (und Interessengruppen) Einfluss auf die Ausrichtung – und damit indirekt auch auf die Arbeit des Rats – nehmen können. Dies wird von der Bundesregierung auch genutzt, wie der sukzessive Austausch der Mitglieder des SVR nach dem Regierungswechsel 1998 zeigt. Allerdings ist dies verschieden geregelt: Beim SVR ist der Austausch nur eines Mitglieds pro Jahr möglich, wohingegen z. B. SRU und WBGU komplett für eine Amtszeit berufen werden.

(d) *Institutionelle Anbindung und formale Beziehung zum Auftraggeber*: Die Beratung durch Sachverständigenräte richtet sich ausdrücklich nicht an ein einzelnes Ministerium, sondern an die Bundesregierung. Die Gutachten werden der Bundeskanzlerin (SVR, SRU, WBGU) oder dem Bundespräsidenten (SVRG) übergeben.

Die Tätigkeit im SVR wird als Nebentätigkeit vergütet, während die Mitglieder der anderen Räte zum Teil neben einer Aufwandsentschädigung für ihre Tätigkeit in Form von wissenschaftlichen Mitarbeiter- oder Referentenstellen an ihren Lehrstühlen kompensiert werden (SVR, WBGU). Insbesondere dieses letztere Modell hat sich aus Sicht der Mitglieder als sehr attraktiv und für die Arbeit des Rats förderlich herausgestellt.

99 Die Ausnahmen sind selten: Im Fall des SVR wurden lediglich in der ersten Besetzung des SVR Mitglieder berufen, die nicht an einer Universität oder einem wissenschaftlichen Forschungsinstitut tätig waren. Im Fall des SVRG war mit der Vorsitzenden von 1986 bis 1988, Frau Dr. Scheurlen, keine Wissenschaftlerin, sondern eine ehemalige Gesundheitsministerin Mitglied. Die anderen Räte waren ausschließlich mit Wissenschaftlerinnen oder Wissenschaftlern besetzt.

100 Nicht zuletzt aufgrund der Vorauswahl nach der bisherigen Performance der Mitglieder ist das Verhalten des SVR erwartbar.

Die Sachverständigenräte werden in ihrer Arbeit von einer Geschäftsstelle mit einem wissenschaftlichen Mitarbeiterstab unterstützt. Die Geschäftsstellen leisten einen substantiellen Beitrag zur Erstellung der Gutachten und zur Organisation des Beratungsprozesses. Sie haben überdies eine wichtige Brückenfunktion zwischen Rat und Adressaten, indem sie informelle Beratungstätigkeit leisten und vermitteln. Wie stark sie im Beratungsprozess engagiert sind, variiert zwischen den Gremien. Während beim SVR die Federführung beim Rat und dessen Vorsitzendem liegt, hat die Geschäftsstelle bei den Umwelträten sehr viel mehr Gestaltungsspielraum. Die Geschäftsstellen unterhalten ein Netzwerk von Akteuren aus den Länder- und Bundesministerien, europäischen Institutionen, der Industrie und der Zivilgesellschaft (NGOs), das sie sowohl zur Informationsbeschaffung als auch zum Einholen und Testen der Reaktionen von potentiell Betroffenen während des Beratungsprozesses nutzen.

Dass die Geschäftsstellen nicht beim Auftraggeber angesiedelt sind, unterstreicht die Unabhängigkeit des Rats. Die räumliche Trennung erschwert allerdings auch den Aufbau informeller Kontakte zwischen Rat und Regierungsmitarbeitern. Sie ergeben sich nicht selbstverständlich, sondern müssen in Anhörungen und Konsultationen durch die Geschäftsstellen organisiert werden. Die Bundesregierung ist ungeachtet der formalen Unabhängigkeit der Räte für die Personalpolitik ihrer Geschäftsstellen, d. h. insbesondere für die Einstellung der Mitarbeiter und des Geschäftsführers zuständig. Über diesen Mechanismus hat sie also potentiell Einfluss auf die laufende Arbeit des Rats. Dort, wo die Geschäftsstelle entweder bei einer starken unabhängigen Behörde wie dem statistischen Bundesamt (SVR) oder bei einem unabhängigen Forschungsinstitut wie dem Alfred Wegener-Institut für Polar- und Meeresforschung (WBGU) angesiedelt ist, sind Versuche der Einflussnahme über die Personalpolitik der Geschäftsstelle hingegen nicht zu beobachten gewesen.¹⁰¹

In der formalen Grundlage wird Sachverständigenräten grundsätzlich die Unabhängigkeit ihrer Beratungstätigkeit garantiert. Dies beinhaltet Unabhängigkeit sowohl gegenüber Weisungen der Bundesregierung als auch gegenüber Einflüssen gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Interessengruppen. Die Räte sind allein durch ihr Mandat gebunden – anders als Expertenkommissionen und unabhängige Forschungsinstitute (auftragsgebunden), Ressortforschung (weisungsgebunden) oder Denkfabriken (gebunden an eine Mission oder spezifische Interessen). Die Unabhängigkeit der Beratung wird noch durch eine formelle oder

101 Zu der Zusammenarbeit zwischen SVR und statistischem Bundesamt vgl. Glöckler 2003. Bis zum Jahr 2002 war die Geschäftsstelle des SRU ebenfalls beim statistischen Bundesamt angesiedelt, bevor sie nach Berlin umgezogen ist.

informelle Reaktionspflicht seitens der Bundesregierung unterstrichen, die die Bindungswirkung der Beratung erhöht (formale Pflicht zur Stellungnahme im Fall des SVR, als informelle Praxis im Fall von SRU und WBGU).¹⁰² Dadurch wird aber zugleich die Differenz zwischen wissenschaftlicher Beratung und politischer Entscheidung insofern markiert, als die Bundesregierung ihre Einschätzung dem Rat gegenüberstellt.

(e) *Arbeitsweise*: Die Arbeit des Rats wird auf der Grundlage einer Geschäftsordnung organisiert. Sie gibt die Entscheidungsregeln vor. Die Entschließungen des Beirats erfolgen durch Abstimmung. Minderheitsvoten sind zulässig. Dabei hat allerdings, wie es beispielsweise in § 3, Abs. 2 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung heißt, eine Minderheit das Recht, bei der Abfassung der Gutachten zu einzelnen Fragen eine abweichende Auffassung zu vertreten und in den Gutachten zum Ausdruck zu bringen. Dabei handelt es sich lediglich um das Recht eines Minderheitsvotums zu einzelnen, in dem Gutachten enthaltenen Fragen, nicht aber um das Recht zu einem umfassenden Minderheiten-gutachten.¹⁰³ Traditionell nimmt im SVR das gewerkschaftsnahe Mitglied das Recht zu einem Minderheitsvotum für sich in Anspruch, das für die Gewerkschaften signalisiert, dass ihre Position durchaus wissenschaftliche Argumente auf ihrer Seite hat.¹⁰⁴ Ein Abrücken von dieser Tradition verändert nicht nur die Position des Rats, sondern auch die der Gewerkschaften, denen dann verbaut ist, sich auf das Gutachten des Rats in der öffentlichen Diskussion beziehen zu können. Zwar wird das Recht auf ein Minderheitsvotum im Hinblick auf Meinungspluralismus positiv gesehen, insgesamt aber von der Ratsmehrheit als Schwächung der Position des Rats und der Eindeutigkeit und Nachhaltigkeit der Botschaft des Gutachtens gewertet.¹⁰⁵

102 Eine stärkere Institutionalisierung der Bindungswirkung wissenschaftlicher Politikberatung zur Erhöhung der Effektivität wird u. a. auch gefordert in Eichhorst und Wintermann 2006.

103 Zu Funktion, Art und Umfang des Minderheitenvotums als Kontrollmechanismus in kollegialen Gremien Groß 1999: 302 ff.

104 Die Regelung eines Minderheitenvotums geht auf die sog. Stützel-Affäre in der frühen Phase des SVR zurück, in der das Ratsmitglied Wolfgang Stützel 1968 sein Mandat niederlegte, weil ein von ihm beabsichtigtes Minderheitenvotum von den anderen Ratsmitgliedern unterdrückt wurde. Die Rechtswidrigkeit des Beschlusses des SVR wurde durch ein Schiedsgerichtsurteil vom 21. Mai 1973 mit der Begründung festgestellt, dass dadurch die Möglichkeit der Darstellung von Minderheitsauffassungen eingeschränkt würde. Zu einer ausführlichen rechtswissenschaftlichen Diskussion des Minderheitenvotums vgl. Kämper 1989: 108 ff. Zu einem Überblick vgl. Jeske und Papenfuß 2006: 83.

105 David Guston argumentiert, dass die Zurechenbarkeit von Abstimmungs-

In der Wahl der Themen sind die Räte durch das Mandat gebunden. Große inhaltliche Gestaltungsspielräume für die Ausgestaltung der Beiratsarbeit gibt es daher nicht.¹⁰⁶ Räte können vor der Abfassung ihrer Gutachten Dritten – insbesondere Vertretern der Ministerien oder ihnen geeignet erscheinenden Personen des öffentlichen Lebens – Gelegenheit geben, zu wesentlichen Fragen Stellung zu nehmen. Diese Möglichkeit wird insbesondere von SRU und WBGU aktiv genutzt, insofern die Perspektive des Ministeriums (und der auf Referatsebene vorhandene Sachverstand) eingeholt und Vorentwürfe einzelner Teile der Gutachten mit Vertretern von Ministerien und anderen Interessengruppen (wie der Bundesbank, der Industrie und Umweltverbänden) vorab diskutiert werden. Da für diese Anhörungen überwiegend strikte Vertraulichkeit vereinbart ist, geben sie die Möglichkeit, offen zu reden und Beratungsleistungen aufeinander abzustimmen. Dieses informelle Procedere wird von allen Beteiligten als sehr fruchtbar eingeschätzt. Es fördert die Akzeptanz und das Problembewusstsein, insbesondere auf der Arbeitsebene der Ministerien, und erleichtert damit die Umsetzung und Rezeption der (impliziten) Empfehlungen des Rats erheblich.

Die Arbeit in einem Rat ist mit einer sehr großen Arbeitsbelastung aufgrund der hohen Sitzungsfrequenz (ca. fünfzig Sitzungstage im Jahr für den SVR) verbunden. Bei dem SVR nimmt die intensive Form der Zusammenarbeit, insbesondere in der Endphase der Gutachtererstellung von Anfang September bis Mitte November, die intern »Kampagne« genannt wird, fast rituelle Formen an: Nahezu zwei Monate verbringen die Mitglieder in intensiven gemeinsamen Arbeits- und Klausurphasen. Von jedem Mitglied wird verlangt, sich mit voller Arbeitskraft einzubringen – und dafür auch einen deutlichen Rückgang seiner oder ihrer Publikationstätigkeit in Kauf zu nehmen (vgl. Franz 2000: 2 f.).¹⁰⁷ Allerdings trägt die intensive gemeinsame Arbeitsphase zur Identitätsbildung des Rats bei.

ergebnissen zu Positionen durchaus zur Erhöhung der Transparenz für die Adressaten beitragen kann. Vgl. dazu auch Guston 2006: 390f.

106 Der SVR z. B. erweitert die inhaltlichen Gestaltungsspielräume dadurch, dass seine Gutachten zwei Schwerpunkte haben: einmal die Konjunktur-analyse, die immer der gleichen Fragestellung folgt, und dann einen Teil zu ausgesuchten thematischen Schwerpunkten.

107 Diesen Preis zu zahlen fällt allerdings gerade jüngeren Kollegen schwer. Neben inhaltlichen Differenzen mag dies ein weiterer Grund dafür gewesen sein, dass im Jahr 2005 erstmalig in der Geschichte des SVR Differenzen zwischen dem damaligen Vorsitzenden und einem jüngeren Ratsmitglied öffentlich ausgetragen wurden. Siehe z. B. »Kopfschütteln über Sachverständigenrat«, *Handelsblatt*, 04. Januar 2005, oder »Stunk bei den Stillen. Wirtschaftsweise streiten wie nie und suchen einen neuen Chef«, *Süddeutsche Zeitung*, 4. Januar 2005.

Die Sachverständigenräte werden in ihrer Arbeit von einem wissenschaftlichen Stab unterstützt, der in der Geschäftsstelle angesiedelt ist. Der Anteil des Stabs an der Arbeit des Rats beläuft sich mitunter auf über 70 Prozent. Neben der Organisation des Beratungsprozesses ist es die Aufgabe der Geschäftsstelle, Recherchen zu betreiben, Entwürfe für die Gutachten zu erstellen und die Redaktion zu übernehmen bzw. zu koordinieren. Die Arbeit der Geschäftsstelle erschöpft sich also nicht in vorbereitenden und Hintergrundtätigkeiten, sondern umfasst auch substantielle inhaltliche Beiträge. Zumindest bei SRU und WBGU läuft ein großer Teil der informellen Beratungstätigkeit über die Geschäftsstelle. Die Umwelträte sind außerdem Mitglied in einem gesamteuropäischen Netzwerk der Umwelträte.¹⁰⁸ Die Räte werden in diesen Gremien vor allem durch ihre Geschäftsstelle vertreten.

Eine formalisierte Qualitätssicherung der Gutachten findet in der Regel nicht statt, sondern ist durch den Diskussionsprozess innerhalb des Rats und mit den wissenschaftlichen Mitarbeitern der Geschäftsstelle sowie durch Anhörung und ggf. das Einholen von Kommentaren und Kritik zu einzelnen Passagen des Gutachtens durch externe Fachkollegen, Behörden oder andere politische Akteure gesichert.¹⁰⁹

(f) *Publikations- und Verwendungsregeln:* Hauptprodukte eines Rats sind seine Gutachten – regelmäßig erscheinende Hauptgutachten, Sondergutachten und Expertisen.¹¹⁰ Die Gutachten werden gewöhnlich als Bundestagsdrucksache veröffentlicht. Darüber hinaus bedienen sich die Räte auch anderer, kürzerer Publikationsformate, die stärker tagespolitisch orientiert sind, wie z. B. Stellungnahmen (SRU) oder Politikpapiere (WBGU). Die Gutachten werden veröffentlicht, wobei das Publikationsrecht beim Rat liegt. Im Fall des SVR ist die Bundesregierung verpflichtet, (innerhalb von acht Wochen) öffentlich Stellung zu dem Gutachten zu beziehen. Bei den anderen Räten besteht eine informelle Verpflichtung der Bundesregierung zur Stellungnahme. In ihrem Fall werden die Gutachten und die dazugehörige Stellungnahme der Bundesregierung gemeinsam veröffentlicht.

108 Näheres unter: www.eeac-net.org.

109 Auf die Wichtigkeit einer Qualitätssicherung – gerade auch im Hinblick auf eine Unterscheidung und Trennung verschiedener Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung – weist bzgl. der Beratung der Wirtschaftspolitik Wagner (2004 b) hin.

110 Der SVR ist dazu übergegangen, seinen Jahresgutachten eine ca. 30-seitige Zusammenfassung voranzustellen.

Die faktischen Funktionen
der Räte wissenschaftlicher Sachverständiger

Die Räte wissenschaftlicher Sachverständiger haben eine sehr starke institutionelle Position im Policy-Prozess. Mögliche Instrumentalisierungen und Funktionsverschiebungen ergeben sich aufgrund der Art des Mandats (Adressierung von Regierung und Öffentlichkeit; Reaktionspflicht der Regierung) und aufgrund des wissenschaftlich autonomen Selbstverständnisses der Räte. Dies sind im Fall der Räte auch die entscheidenden Bedingungen für die Qualität ihrer Beratungsfunktion.

(a) *Art des Mandats*: Die mehrseitige Adressierung der Beratung durch die SvR (Bundesregierung und politische verantwortliche Instanzen sowie die Öffentlichkeit) wird in der Literatur immer wieder kritisiert. Fraglich ist, ob die beiden Adressaten und die beiden Ziele – Beratung und Aufklärung oder Information der Öffentlichkeit – überhaupt durch ein einziges Gremium und durch ein einheitliches Format erreicht werden können, oder ob dazu nicht besser zwei Gremien oder zumindest ein deutlich differenzierteres und breiteres Portfolio an Beratungsleistungen notwendig wäre.¹¹¹ Die Anforderungen an *Politik-* und an *Politikerberatung* seien derart verschieden, dass eine Vermischung beider Formen dazu führe, dass die Beratung letztendlich den Anforderungen keiner der beiden entsprechen könne (vgl. Cassel 2001, 2003).¹¹² Allerdings ist diese Kritik vor dem Hintergrund eines bestimmten Verständnisses der Politikberatung zu sehen, nämlich dass Beratung nachgefragt wird und auf den unmittelbaren Bedarf des Beratenen bezogen sein muss. Die Funktion von permanenten, weder durch einen konkreten Auftrag noch durch Weisung, sondern allein durch ihr Mandat gebundene (s.u.) Gremien ist es hingegen, als unabhängiges Gegenüber zu fungieren und »nicht-marktfähige Beratungsleistungen« (Grossekettler 2005: 124) zu erbringen. Zudem dienen die Gutachten der Räte längerfristig als Ressource für Ideen und Konzepte.¹¹³

111 Zur Kritik an dem Format der Beratungsleistungen vgl. für viele andere Cassel 2001 und Rürup und Bizer 2002.

112 Cassels These, die Ineffizienz der wissenschaftlichen Politikberatung sei auf eine Vermischung von Politik- und Politikerberatung zurückzuführen, ist – abgesehen von den eingängigen Gegenüberstellung der beiden Beratungsformen – keineswegs neu. Vgl. zu einer Diskussion der Spannung zwischen den beiden Funktionen Beratung (Politiker) und Aufklärung (Öffentlichkeit) Wegner 1981: 104 ff.

113 Ein Interviewpartner formuliert pointiert: »[...] man muss das [die Empfehlung o.ä.] den Leuten zehn Jahre predigen und dann allmählich setzt sich das in den Köpfen fest.« Der Einfluss eines Gutachtens lässt sich im

Den verschiedenen Räten gelingt es unterschiedlich gut, ihrem Mandat entsprechend bei allen verantwortlichen politischen Instanzen und der Öffentlichkeit einen Beitrag zur Urteilsbildung zu leisten. Dem SVR gelingt dies nur sehr bedingt, da er in der Wahrnehmung seiner Beratungsarbeit festgelegt ist. Diese Verfestigung hinderte den SVR allerdings nicht, in den 1960er Jahren eine spezifische »Diskursmacht« (Nützenadel) in der wirtschaftspolitischen Debatte zu erlangen, die er vor allem seiner starken institutionellen Stellung und deren aktiver politischer Nutzung verdankte. (Ähnliches gilt für den SVRG.) In seiner jüngeren Geschichte hat der SVR sie in inhaltlicher Hinsicht allerdings weitgehend eingebüßt. Die politischen Akteure widmen den Gutachten keine große Aufmerksamkeit mehr. Gerade die politische Kontinuität unter der Regierung Kohl und die liberale Besetzung des SVR haben dazu geführt, dass die Jahresgutachten des SVR als ein wiederkehrendes immer gleiches mediales Erlebnis erwartbar geworden sind. Während er deshalb nur sehr eingeschränkt eine Konzeptionsfunktion wahrnimmt, übt er im Sinne eines ordnungspolitischen Gewissens der Wirtschaftspolitik (Pflicht zur Stellungnahme!) in dem oben skizzierten beschränkten Rahmen eine Kontrollfunktion aus.

Nach dem Regierungswechsel 1998 ist es der rot-grünen Regierung gelungen, durch sukzessiven Austausch je eines Ratsmitglieds den Charakter des Rats leicht zu ändern. Statt als Hüter liberaler Ordnungspolitik versteht sich der SVR zunehmend als ein kollegiales Gremium von Spezialisten für unterschiedliche Teilgebiete der Wirtschaftspolitik. Außerdem hat die neue Regierung mit Bert Rürup ein sozialdemokratisches Mitglied gewonnen, das es vermochte, den Rat im politischen Prozess wieder stärker zu profilieren. Die neue und vorsichtige Annäherung zwischen Rat und Regierung haben zu einem Sondergutachten zur Unternehmenssteuerreform geführt, das der Rat auf Bitten der Bundesregierung erstellt hat. Dadurch rückt der Rat näher an eine bedarfsorientierte und realistische Beratung der Wirtschaftspolitik. (Ähnliches ist beim SVRG feststellbar, dessen Wirksamkeit mit dem Ende der Konzentrierten Aktion im Gesundheitswesen geschwunden ist.)

Anders ist dies bei den Umwelträten: Sie verstehen sich zwar auch als Anwälte in einer Sache, üben bislang aber kaum eine Kontrollfunktion aus. Sie versuchen jedoch die Wirksamkeit ihrer Gutachten auf die Politikgestaltung durch gezielten Ausbau und Einsatz des europäischen Netzwerks der Umwelträte zu erhöhen.¹¹⁴ Die Umwelträte zeichnen

Einzelnen nicht verifizieren – zumal Vorschläge in ähnlicher Form auch von anderen Institutionen gemacht werden.

114 Ein interessanter Prüfstein könnte das letzte Sondergutachten des SRU *Umweltverwaltungen unter Reformdruck: Herausforderungen, Strategien, Perspektiven* (2007) darstellen, das Konfliktstoff hinsichtlich der

sich durch die Entwicklung innovativer und auch international rezipierter Konzepte und Analyseinstrumentarien aus.

Für die Umwelträte ist indirekt eine Funktionsverschiebung festzustellen. Das Mandat beinhaltet die Förderung der Urteilsbildung durch neutrale Information der politisch verantwortlichen Instanzen und der Öffentlichkeit. Die Vorstellung, dass sie sich, im Sinne des dezisionistischen Modells, auf die Bereitstellung wissenschaftlicher Informationen beschränken und jeglicher Entscheidungsempfehlungen enthalten, ist jedoch in der Praxis nicht durchzuhalten und entspricht auch nicht dem Charakter wissenschaftlicher Expertise. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit den Umwelträten aber auch im Hinblick auf die Beratungspraxis des SVR erweist sich das für ihn geltende Empfehlungsverbot in der derzeitigen Formulierung und Anwendung zumindest als diskussionsbedürftig.

Das Mandat, die Urteilsbildung auf klar umrissene Zielvorgaben (z. B. die vier ›magischen Ziele‹ des SVR) zu fördern, erfordert, wissenschaftliche Expertise mit einem Handlungsimperativ auf der Ebene des politischen Systems zu verbinden (s. Schulze-Fielitz 2005: 74 f.). Damit werden zentrale Fragen der Verteilungsgerechtigkeit angesprochen (z. B. Nachhaltigkeit des Gesundheitssystems, des wirtschaftlichen Wachstums und der Verteilung von Arbeit; Umgang mit natürlichen Ressourcen, Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit). Gutachten dieser Beratungsgremien haben zumeist eine Mittel- bis Langzeitperspektive im Blick und beruhen auf Prognosen.¹¹⁵ Wissenschaftliche Expertise ist in diesen Fällen kaum von präskriptiven Schlussfolgerungen zu trennen (ebd.). Genau diese Problematik äußert sich in den ambivalenten Wahrnehmungen der beteiligten Akteure über Sinn und Grenzen bzw. über Für und Wider des Empfehlungsverbots (s. u.).

Der Wandel zu einer veränderten Auffassung der Beratungsfunktion schlägt sich insbesondere bei den Umwelträten darin nieder, dass die Funktion der Geschäftsstellen im Beratungsprozess an Bedeutung gewinnt, insofern sie über die Gutachtentätigkeit hinaus wichtige informelle Beratungsleistungen erbringen. Zumindest für den SRU ist zu beobachten, dass der Rat zunehmend die Funktion eines Aufsichtsgremiums und *peer review panels* bekommt, das die generelle Richtung vorgibt, in der Öffentlichkeit repräsentiert, aber weniger in der konkreten Beratung engagiert ist. Er begleitet vielmehr die Geschäftsstelle

Mängel bei der Umsetzung des Umweltrechts in den Verwaltungen liefert und insbesondere den Verwaltungen auf Länderebene, die der SRU mit speziellen Veranstaltungen ansprechen möchte, Argumentationshilfen an die Hand gibt.

115 Zu den Grenzen von Prognosen für die Politikberatung vgl. die Beiträge in Sarewitz und Pielke 2000 oder Betz 2006.

in der Wahrnehmung der konkreten Beratungstätigkeit. Gerade die Umwelträte haben das Potential, sich zu einer Grenzorganisation zu entwickeln, die als ehrlicher Makler (*honest broker*) zwischen wissenschaftlicher Gemeinschaft und politischen Entscheidungsträgern vermittelt. Ein *honest broker* versucht, wissenschaftliche Expertise explizit auf politische Optionen zu beziehen und das Spektrum von Handlungs- und Entscheidungsalternativen zu erweitern (vgl. Pielke 2007: 17). Diesen Weg weiterzugehen hieße, die Professionalisierung der Arbeit der Sachverständigenräte durch hauptamtliche Tätigkeit und einen weiteren Ausbau der Geschäftsstelle als Zentrum der Beratungsarbeit unter Supervision eines kollegialen Gremiums zu befördern.

(b) *Autonomes Selbstverständnis der Räte*: Hier ist noch einmal zu betonen, dass das Selbstverständnis der unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen die jeweiligen Beratungsstile beeinflusst. Für die Ökonomie gilt das Paradigma, dass die Politik im Prinzip nicht im Markt intervenieren soll. Der SVR versteht sich – ähnlich wie der wissenschaftliche Beirat beim Wirtschaftsministerium – als ordnungspolitisches Gewissen und »neutrale politische Opposition« der Wirtschaftspolitik (Nützenadel 2005: 169). Diese Interpretation des Mandats ist bereits seit der Gründung des SVR durch eine gewisse Kontinuität in der Berufungspolitik sowie durch eine starke organisatorische Identität (Stichwort: Kampagne, s. o.) gestützt worden und hat sich zu einer Tradition in der Wahrnehmung des Beratungsauftrags verfestigt. Dieses Beratungsverständnis steckt den Rahmen ab, innerhalb dessen dem Rat konzeptionelle Innovationen möglich sind.¹¹⁶

Der Erfolg der Gutachten des SVR und die darauf gründende Diskursmacht der fünf Wirtschaftsweisen verdanken sich seiner starken Stellung (Unabhängigkeit; Pflicht zur Stellungnahme der Bundesregierung) und einer Mischung aus umfassender wissenschaftlicher Analyse und klarer wirtschaftspolitischer Botschaft (Nützenadel 2005: 172). Der SVR hat diese Diskursmacht durch ein geschicktes Labeling erreicht, durch das sich der Mythos der fünf Wirtschaftsweisen in der Öffentlichkeit etablieren konnte. Diese Strategie beinhaltete neben der medialen Inszenierung der Gutachtenübergabe eine Zurückhaltung der Ratsmitglieder mit einzelnen Stellungnahmen auf öffentlichen Veranstaltungen jenseits des Fachpublikums. Durch diese Abschottung von der tagespolitischen Debatte konnte sich der Rat gegenüber Kritik immunisieren, eine interne Politisierung vermeiden und in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit als neutrale und über allen Interessen stehende Instanz etablieren.

116 Wie bereits angemerkt, betrifft dies vor allem den Teil der Gutachten, der die Konjunkturanalysen enthält. In den Kapiteln der Gutachten zu den gewählten Schwerpunktthemen finden sich hingegen sehr wohl weiterführende Überlegungen.

Dadurch versuchte er, eine ähnliche Deutungsmacht zu erreichen, wie sie sonst nur das Verfassungsgericht für die Rechtsprechung hat, wie Nützenadel pointiert formuliert (Nützenadel 2005: 173). Er ging damit weit über sein Mandat hinaus, hat sich allerdings inzwischen wieder den politischen Realitäten angepasst. Aufgrund dessen ist sein Einfluss erheblich zurückgegangen.

Anders stellt sich die Situation bei den Umwelträten dar: Ihre Interpretation des Mandats ist nicht durch derart stark verfestigte Erwartungshaltungen an das, was Umweltpolitik im Kern ausmachen sollte, eingeschränkt. Zwar verstehen sich auch die Umwelträte als »Anwälte in einer Sache«¹¹⁷, sind aber inhaltlich nicht durch eine bestimmte Tradition festgelegt. Insbesondere der WBGU zeichnet sich entsprechend durch die Entwicklung innovativer und wegweisender Konzepte aus.

Die Formulierungen der Mandate (und besonders des Empfehlungsverbots) lassen Spielraum für verschiedene Ausdeutungen und informelle Handhabungen des Beratungsauftrags. Für den SVR sollte z. B. im Hinblick auf den Umgang mit dem Empfehlungsverbot eine gewisse »Form von Gesetzesuntreue [...] bedenkenlos in Kauf genommen werden«, wie sein ehemaliger Vorsitzender Jürgen Donges freimütig formulierte. Implizit setzt sich der SVR über das Empfehlungsverbot hinweg, indem er die Vor- und Nachteile verschiedener Optionen diskutiert, von diesen dann lediglich eine positiv bewertet, so dass offensichtlich ist, welche er empfehlen würde – wenn er denn empfehlen dürfte. Die Bundesregierung und das Wirtschaftsministerium haben den SVR sogar darin bestärkt, das Empfehlungsverbot nur formaliter zu beachten (Tietmeyer 2003). Die Bundesregierung ihrerseits verhält sich zu den Gutachten des SVR, indem sie selektiv vor allem die Passagen der Gutachten rezipiert, in denen sie sich in ihrer Politik bestätigt sieht.¹¹⁸ Das Empfehlungsverbot war seit der Etablierung des SVR als erstem Gremium dieser Art umstritten und wird seitens der Ratsmitglieder als schwer vereinbar mit einer problemorientierten Beratung kritisiert, die Fehlentwicklungen der Wirtschaftspolitik und Möglichkeiten ihrer Korrektur aufzeigen soll.

Für den SVR gilt, mehr als für die anderen Sachverständigenräte, dass die Gutachten eine gewisse Bindungswirkung erlangen. Das heißt, dass die Bundesregierung sich nur schwer den expliziten oder nahegelegten Empfehlungen entziehen kann. Bindungswirkung entsteht typischerweise dann, wenn die Empfehlung zustimmende Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit bzw. in den Medien erlangt. Zuwiderlaufende Entscheidungen der Regierung unterliegen dann einer erheblichen Begründungslast und bergen das Risiko des Legitimitätsverlusts. Aus der Sicht

117 Interview H.

118 Vgl. dazu stellvertretend Schröder 2003: 17.

der Bundesregierung müssen diese Umstände die Beratung durch Sachverständigenräte (insbesondere durch den SVR) als eine Zwangsberatung erscheinen lassen, weshalb der ehemalige Bundeskanzler Gerhard Schröder im SVR »ein Widerpart in einer intensiven und notwendigen Diskussion« sah (Schröder 2003: 17).

Die politischen Entscheider betrachten wissenschaftliche Beratungsleistungen eher als ein kommunikatives Instrument der politischen Auseinandersetzung, wie es ein Interviewpartner formuliert. Ein unabhängiger Sachverständigenrat mit einer großen Diskursmacht kann unbeabsichtigt oder absichtlich zu einem politischen Akteur werden. Als Folge einer dosierten Konflikteskalation gegenüber der Bundesregierung hat z. B. der SVR seine Verhandlungsmacht und sein Ansehen in der Öffentlichkeit weiter ausbauen können. Das hat ihn Ende der 1960er Jahre in Opposition zur Regierung gebracht und entscheidend zur Erosion der bis dahin unbestrittenen wirtschaftspolitischen Autorität von Ludwig Erhard beigetragen (vgl. Nützenadel 2005: 166 f.).

Der SVR bildet allerdings eine Ausnahme, da die anderen Sachverständigenräte nicht die gleiche herausragende Position haben. Aus der Sicht der wissenschaftlichen Berater stellt sich eine zu große Politiknähe als Gefahr für die Unabhängigkeit ihres Rates dar. Der ehemalige Vorsitzende des SVR Gesundheit, Schwartz, begründete in einem Interview seine Abgabe des Ratsvorsitzes damit, dass sich aus einer zu großen Politiknähe (persönliche) Interessenpolitik und Denkverbote entwickeln könnten, die sich negativ auf die Legitimation wissenschaftlicher Politikberatung auswirken würden.¹¹⁹ Die latente Gefahr zu großer Nähe zur Politik wird auch in Bezug auf die Geschäftsstelle des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen in der Zeit vor 2000 beobachtet, der in der Presse u. a. als »Kohls Umweltrat«¹²⁰ titulierte wurde.

Ein weiterer Punkt, der die Ambivalenz von Autonomie und Politiknähe illustriert, betrifft das kontrovers diskutierte informelle Mitspracherecht der Sozialpartner (SVR) oder der großen Interessenverbände (SVRG) bei der Berufung neuer Mitglieder. Die Praxis, jeweils einen gewerkschafts- und einen arbeitgebernahen Wissenschaftler in den SVR zu berufen, ist immer wieder zum Gegenstand kritischer Diskussion geworden. (Weder die Verbände noch die Sozialpartner benennen selbst direkt Kandidaten, sondern signalisieren lediglich ihr Einverständnis). Die Bedeutung der Besetzungsfrage für die Sozialpartner wird in einer Kontroverse um das SVR-Mitglied Wolfgang Franz deutlich.¹²¹ Ursprünglich Kandidat der

119 »Das ist der Tod der wissenschaftlichen Beratung«, Interview mit Friedrich Wilhelm Schwartz, *Die ZEIT*, 5. September 2002.

120 Matthias Urbach, »Kohls Umweltrat mit den Grünen einig«, *die tageszeitung*, 31. März 1998.

121 Interview 4.

Gewerkschaften, hatten diese ihm ihre Unterstützung für eine zweite Amtsperiode entzogen, weil er von dem üblichen Minderheitenvotum im gewerkschaftlichen Interesse keinen Gebrauch machte. Der SVR kommentierte die Auseinandersetzung in seinem Gutachten kritisch. Franz wurde daraufhin mit dem Einverständnis der Arbeitgeberseite für eine zweite Amtszeit nominiert. Für die Gewerkschaften was diese Episode deshalb so wichtig, weil das Ausbleiben des Minderheitenvotums ihnen die Möglichkeit nahm, sich in der Argumentation für ihre Position auf das Gutachten des Rats zu beziehen.

Die Sachverständigenräte leiden schließlich unter dem Konflikt zwischen konkurrierenden Reputationssystemen. Die Anreize einer Mitgliedschaft in den Räten sind offensichtlich von der Art, dass sich daraus ein ernst zu nehmendes Problem für die Rekrutierung hervorragender Wissenschaftler für die Politikberatung ergibt. Die Schwierigkeiten, die die hohe Arbeitsbelastung in einem wissenschaftlichen Rat mit sich bringt, haben den Schweizer Ökonom Bruno Frey daher zu einer eher verhaltenen Prognose für die Zukunft der Sachverständigenräte – und der wissenschaftlichen Politikberatung insgesamt – veranlasst:

»Wenn ich [...] beim Verein für Socialpolitik bin, redet in informellen Gesprächen keiner über die Arbeitslosigkeit in Deutschland, über das langsame Wachstum, über die Probleme im Osten und die Eingliederung der neuen EU-Mitglieder, sondern man redet nur über ein Thema: Wie komme ich in die Fachzeitschriften rein? Und das bedeutet, dass ein völlig anderer Diskurs entsteht. Der Diskurs ist rein intern und hat wenig mit Problemen der Gegenwart zu tun, sondern vielmehr mit Problemen wissenschaftlicher Modelle, die gerade in Mode sind. [...] Wir haben in der Zukunft ein riesiges Problem. Wir werden in der Zukunft häufiger erleben, dass Wissenschaftler es ablehnen, Präsidenten von Beratungsinstituten zu werden oder in den Sachverständigenrat zu gehen. Die Financial Times Deutschland hat in diesem Zusammenhang von ›faulen Professoren‹ geschrieben. Dies ist falsch. Es hat nichts mit Faulheit zu tun, sondern mit Karriereproblemen.«¹²²

122 Panel II, siehe: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/publikat/40jahre.php>. Zur Lösung dieses Problems diskutiert Frey drei Optionen: erstens, Studiengänge für spezielle Beratungswissenschaftler oder *policy scientists* zu schaffen, zweitens, wissenschaftliche Berater hauptamtlich zu beschäftigen, oder, wie es bislang vielfach üblich ist, Wissenschaftler weiterhin erst auf dem oder gar nach dem Zenit ihrer Karriere zu berufen – mit allen negativen Konsequenzen, die das hat. Freys Reformoptionen zielen allesamt auf eine Professionalisierung wissenschaftlicher Politikberatung.

Fazit

Politikfeldbezogene Sachverständigenräte sind unabhängige ressortübergreifende kollegiale Analyse- und Kontrollgremien mit eigener Geschäftsstelle. Im Hinblick auf die Frage nach der epistemischen und politischen Robustheit des Modells der Sachverständigenräte fällt die Antwort differenziert aus. Die Sachverständigenräte teilen mit den Beiräten und den Kommissionen (Modelle I + II) die Unabhängigkeit und, vor allem im Fall des SVR, die sehr starke Stellung gegenüber der Politik. Sie wird durch das Recht der Publikation ihrer Gutachten und (wiederum im Fall des SVR) die Pflicht zur Reaktion seitens der Regierung untermauert. Dies ist im Zusammenhang mit ihrer Funktion zu sehen, wonach sie zum einen zur Urteilsbildung sowohl der Politik als auch der Öffentlichkeit beitragen sollen, sodann Anwalt im Hinblick auf einen Politikbereich und innerhalb dessen als ehrlicher Makler wirken und schließlich gegenüber der Politik eine Kontrollfunktion erfüllen sollen. Je nachdem, ob die Räte ihre Funktion eher in der Aufbereitung und Präsentation wissenschaftlicher Sachverhalte oder eher in der Gestaltung der Politik sehen, ist die Gefahr des Konflikts mit der Politik geringer oder größer (Wahrnehmung der Zwangsberatung). Die resultierenden Spannungen werden von Seiten der Politik dann mit der sehr selektiven Beachtung oder vollkommenen Ignorierung der Beratung und/oder mit dem Versuch des Zugriffs auf die Geschäftsstelle (SRU) beantwortet.

Zur Vermeidung dieser Spannungen haben sich vertrauliche Anhörungen mit Vertretern von Ministerien und Interessengruppen zur Diskussion von Vorentwürfen der Gutachten als ein Mittel erwiesen, um die Rezeption und Umsetzung auf der Arbeitsebene der Ministerien zu fördern. Die zunehmend stärkere Rolle der Geschäftsstellen mit ihren Stäben weist in Richtung einer Professionalisierung der Beratung, die zur Sicherung sowohl der epistemischen als auch der politischen Robustheit der Beratung beitragen kann.

Das Empfehlungsverbot, das ursprünglich die erzwungene Beratung, den gesetzlich festgelegten jährlichen Bericht und die Pflicht zur Reaktion seitens der Bundesregierung, ausgleichen sollte, hat sich als illusorisch erwiesen, weil es fälschlicher Weise unterstellt, dass das kommunizierte Wissen frei von politischen Implikationen ist. Das Empfehlungsverbot des SVR sollte ursprünglich sicherstellen, dass die Autonomie der Tarifpartner gewahrt blieb. Die Praxis, das Verbot nominell zu wahren, faktisch jedoch zu umgehen, gewährleistet ironischerweise die politische Robustheit des Rats.

Die in den Geschäftsordnungen vorgesehenen Minderheitenvoten schwächen zwar die Position der Räte, insofern sie dann nicht mit

einer Stimme sprechen. Sie haben aber den großen Vorteil, ein breiteres Spektrum an Meinungen innerhalb der Wissenschaft sichtbar werden zu lassen und so auch verschiedene Optionen für die Politik zu eröffnen. Da die Sachverständigenräte aus einer gewissen Distanz zum politischen Alltagsgeschäft beraten und durch die Präsentation des wissenschaftlichen Diskussionsstands zur Urteilsbildung beitragen sollen, erscheint dies ein angemessenes Instrument zu sein, um die politische Robustheit des Rats zu gewährleisten.

Im SVR ist die Tendenz zu einem paradigmatisch fokussierten Beratungsstil stärker ausgeprägt als in den anderen Räten. Die daraus resultierenden potentiellen Gefahren einer einseitigen wissenschaftlichen Orientierung sind benannt worden. Die Routinisierung der Gutachten, die Einseitigkeit der Besetzung und damit die Vorhersehbarkeit von Empfehlungen sind einschlägige Probleme dieses Modells. Insgesamt gesehen haben die Sachverständigenräte jedoch, abhängig von ihrem fachlichen und ihrem politikfeldbezogenen Fokus das Potential, beide Formen der Robustheit zu gewährleisten.

Modell IV: Expertenkommissionen

Als Instrument der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik stellen EK kein Novum dar.¹²³ Wissenschaftliche Expertenkommissionen, die die Regierung beraten, wie die Risikokommission oder

123 Auch wenn bislang keine exakte quantitative Erhebung von Expertengremien vorliegt, so ist der Wandel nicht quantitativer, sondern eher qualitativer Art: Die Anzahl der Expertenkommissionen im Ressort Arbeit im Jahr 2001 liegt in derselben Größenordnung wie im Jahr 1990 (16); (Heye 2003; Siefken 2003: 485, Tab. 1). Quellen für die Anzahl der Gremien bietet der Bundesgremienbesetzungsbericht nach § 9 Bundesgremienbesetzungsgesetz, der für 1990, 1998, 2002 und 2007 vorliegt und alle wesentlichen Gremien des Bundes umfasst. Der vierte Gremienbericht führt 118 Beiräte und Sachverständigenkommissionen im Bundesbereich auf, die die »Bundesregierung, ein Bundesministerium oder eine sonstige Stelle des Bundes fachlich beraten« (Deutscher Bundestag 2007: 4). Die Gremienberichte sind die Hauptquelle der Erhebungen von Siefken und Unkelbach (siehe Unkelbach 2001b; Siefken 2003, 2007). Neueren Datums sind Antworten der Bundesregierung auf verschiedene kleine Anfragen des Deutschen Bundestags (Deutscher Bundestag 2001, 2004c, 2006a, 2006b, 2006c, 2007d). Zwischen 1998 und 2002 wurden insgesamt 32 Kommissionen zu Kosten von ca. 8 Millionen Euro eingesetzt und weitere 4,5 Millionen waren für 2003 budgetiert (wovon allein die Rürup-Kommission eine Million kostete). Vgl. Dyson 2005: 228. Im Gegensatz zu den Kosten von Unterneh-

die Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission) fügen sich in eine Tradition ähnlicher kollegialer Gremien zur sachverständigen Beratung des Staates in der Bundesrepublik ein.¹²⁴ Seit den 1960er Jahren, als eine zunehmende Öffentlichkeitsorientierung in der Politikgestaltung mit dem Planungsoptimismus der damaligen sozial-liberalen Koalition zusammentraf, sind die EK als ideale Formen einer öffentlichkeitswirksamen Politikberatung in größerem Umfang eingerichtet worden (Krevert 1993; Zinterer 2004). Bekannte Kommissionen aus dieser Zeit sind die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, die von der Bundesregierung 1971 eingesetzt wurde, oder der Deutsche Bildungsrat (1965-1975).¹²⁵ Wenn auch die Organisationsform weitgehend unverändert fortlebt, so haben sich doch die intendierten Funktionen und Leistungserwartungen an EK als Instrumente der Politikberatung geändert.¹²⁶ Insbesondere seit der rot-grünen Koalition unter Bundeskanzler Gerhard Schröder sind EK systematisch in Zusammenhang mit konkreten Reformvorhaben auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eingerichtet worden.¹²⁷ Sie werden als integraler Bestandteil eines neuen Regierungsstils – des Regierens durch Kommissionen – betrachtet.¹²⁸ Wissenschaftliche Ex-

mensberatungen sind die Kosten für Kommissionen allerdings äußerst moderat, da die Mitglieder überwiegend ehrenamtlich arbeiten. Zu den Kosten von Unternehmensberatungen im öffentlichen Sektor die allein im Jahr 2005 in der Größenordnung von über einer Milliarde Euro lagen (Bundesrechnungshof 2006: 7), vgl. Bundesrechnungshof 2005; Leif 2006 und für eine Aufstellung der Kosten externer Beratung die Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der CDU/CSU Fraktion zu der Vergabepraxis und den Kosten externer Beratung vom 24. März 2004 (Deutscher Bundestag 2004 d).

124 Öffentliche Prominenz unter den Kommissionen hat in jüngster Zeit die Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (nach ihrem Vorsitzenden Peter Hartz auch Hartz-Kommission genannt) erlangt. Die Hartz-Kommission ist in einigen Hinsichten ein besonderer Fall, worauf jeweils an entsprechender Stelle eingegangen wird.

125 Vgl. zum Deutschen Bildungsrat Rudloff 2004: 176 ff.

126 Für eine qualitativ neue Funktion von Expertenkommissionen argumentiert z. B. Wolfram Lamping (Lamping 2006).

127 Vgl. z. B. Wintermann 2005.

128 Im Koalitionsvertrag von 1998 wurden vier Kommissionen vereinbart (drei davon sind wissenschaftliche Expertenkommissionen); dort ist zwar die Rürup-Kommission nicht genannt, wohl aber das Thema Rentenreform, zu dem sie dann eingerichtet wurde. Vgl. Bundesregierung 2001; Siefken 2006b. Zu den Kosten ausgewählter EK vgl. BT-Drs. 15/337: 21 ff. Vgl. zum Regieren durch Kommissionen z. B. Heinze 2002; Murswieck 2003; Dyson 2005.

pertenkommissionen sind ad hoc eingerichtete pluralistische, kollegiale Gremien, die auf der Grundlage eines spezifischen und auf einen Anlass bezogenen Auftrags (im Gegensatz zu einem allgemeinen Mandat) eingesetzt werden. Aus England ist der Einsatz von Regierungskommissionen zur Politikformulierung in Gestalt der Royal Commissions (vgl. z. B. Schultze und Zinterer 1999; Owens 2003) und in den USA der Presidential Commissions (vgl. Zegart 2004) bekannt. In Deutschland haben diese Funktion vor allem die Enquête-Kommissionen, die den Bundestag beraten. Der Einsatz von EK, die auf die Exekutive bezogen sind, ist insofern eine relativ rezente Entwicklung (Murswieck 2003: 224).

Charakteristisch für diese Gremien ist, dass sie allein durch einen spezifischen und begrenzten Auftrag definiert und mit Personen unterschiedlichen fachlichen und gesellschaftlichen Hintergrunds besetzt sind. Mitglieder einer EK umfassen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und häufig auch Vertreter der organisierten Öffentlichkeit, der Wirtschaft und der Verbände. Wissenschaftliche Experten spielen in ihnen jedoch eine signifikante Rolle. Jüngere Beispiele sind die sog. Rürup-Kommission, die Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, die Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik, aus der der Rat für Wirtschafts- und Sozialdaten hervorgegangen ist, die Zuwanderungskommission, die Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung oder der jüngst eingerichtete Rat für Innovation und Wachstum beim BMBF.¹²⁹

¹²⁹ Wichtige weitere Expertenkommissionen der jüngeren Zeit sind die Kommission zur Neuordnung der Verfahren und Strukturen der Risikobewertung und Standardsetzung im gesundheitlichen Umweltschutz (Risikokommission, 2000-2003; vgl. den Abschlussbericht: Ad-hoc Kommission Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung im gesundheitlichen Umweltschutz der Bundesrepublik Deutschland 2003), die Zuwanderungskommission (Süßmuth-Kommission, 2000/1), die Kommission Zukunft der Bundeswehr (Weizsäcker-Kommission, 1999-2000) und die Kommission zur Finanzierung lebenslangen Lernens (2001-2004). Der Zuwanderungsrat des BMI, der unter dem Vorsitz von Rita Süßmuth per Erlass vom BMI eingerichtet wurde, war auf Dauer angelegt, existierte faktisch aber nur ein gutes Jahr (2003-2005). Der Rat für Wirtschafts- und Sozialdaten wurde in Form einer Projektförderung des BMBF realisiert, damit im Zuge des Bürokratieabbaus kein zusätzliches permanentes Gremium geschaffen werden musste. Für eine Übersicht darüber, welche Kommissionen in der 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags 1998-2002 eingerichtet wurden, vgl. Bundesregierung 2001. Für eine Übersicht von 2006 vgl. Siefken 2006b. Einzelarbeiten liegen z. B. vor zur Zuwanderungskommission (Zinterer 2004), zu Hartz- und Rürup-Kommission (Gerntke et al. 2002; Heinze

Formale Funktionen von Expertenkommissionen

(a) *Funktion und Leistungserwartung*: EK sind Beratungsgremien der Bundesregierung, d. h. sie werden vom Bundeskanzleramt oder von einzelnen Ministerien eingesetzt. Die Bundesregierung macht damit von ihrem Recht zur Einholung von Rat und Expertise Gebrauch. Da aber keine Pflicht zur Beratung besteht, bedarf die Berufung und die Arbeit von EK auch keiner Rechtsgrundlage. Auch wenn EK *expressis verbis* nur als Beratungsgremien der Bundesregierung eingerichtet werden, richten sie sich *de facto* in den meisten Fällen auch an die Öffentlichkeit – wie sich an der medialen Inszenierung ihrer Einsetzung und Arbeit, der Öffentlichkeitsorientierung und den Publikationsformaten zeigt. Für die institutionelle Ausgestaltung und den Rechtsstatus von EK gibt es in Deutschland keine formalen Vorgaben. Da EK in ihrer Arbeit einzig und allein durch ihren Auftrag bestimmt sind, lässt sich die Leistungserwartung an EK nur dem Auftrag sowie den Umständen ihrer Einsetzung und den Erwartungen der Auftraggeber entnehmen.

Wie Amy Zegart am Beispiel der amerikanischen Presidential Commissions zeigt, werden EK generell mit zumindest einer der folgenden drei Funktionserwartungen eingesetzt: erstens mit der Erwartung konkreter, problembezogener Beratung (Liefen von Informationen) für die inhaltliche Gestaltung der Politik; zweitens sollen EK der Agenda-Gestaltung dienen, das heißt helfen, ein Thema entweder auf die politische Tagesordnung zu setzen, anders zu rahmen oder öffentliche Unterstützung dafür zu mobilisieren; schließlich sollen sie durch die Änderung der Zeittakte und die Einbindung verschiedener organisierter Interessen in die Kommissionsarbeit die Akteurskonstellation ändern, starke Vetospieler neutralisieren und ihren Auftraggebern dadurch Handlungsfähigkeit zurückgeben oder erhalten (vgl. Zegart 2004: 374 ff.).

Das lässt sich ähnlich für die Bundesrepublik beobachten. Rein beratende Kommissionen, d. h. EK, die ausschließlich mit der Funktionserwartung der Informationslieferung eingesetzt werden, sind relativ selten zu finden. Es dominieren Kommission des zweiten und dritten Typs (vgl. auch Siefken 2006b). Gegenwärtig werden EK vor allem zur Politikgestaltung und -vorbereitung im Zusammenhang mit konkreten Reformvorhaben eingesetzt (Färber 2005). Besonders verbreitet sind sie

2003; Rudischhauser 2003; Schmid 2003 b; Fleckenstein 2004; Weimar 2004; Burkhardt 2005; Dyson 2005; Dyson 2006; Krick 2006; Lam-ping 2006), zur Hartz-Kommission und Benchmarking-Gruppe (Schmid 2003 a; Jann und Schmid 2004; Patzwaldt 2008) und zur Weizsäcker-Kommission (Werkner 2002).

in Politikfeldern wie der Wirtschafts- oder der Sozialpolitik, die durch Interessen- und Verteilungskonflikte charakterisiert sind (Schulze-Fielitz 2005: 73 ff.).

Politikberatung durch Expertenkommissionen wird insbesondere dann praktiziert, wenn die inhaltliche Politikgestaltung untrennbar mit dem Erzielen von sozialen Übereinkünften verbunden ist. Der Anspruch an die Beratungsleistung besteht also darin, einen inhaltlichen Reformvorschlag mit einer Blaupause für die soziale oder gesellschaftliche Übereinkunft zu verbinden. EK sollen daher eine konkrete Beratungsfunktion mit strategischen Funktionen verbinden (Agenda-Gestaltung, symbolische Politik und eine Moderationsfunktion). EK können auch strategisch zur Öffnung und Schließung von Gestaltungsspielräumen oder zur Agenda-Gestaltung eingesetzt werden (Murswieck 2003: 125). Der ehemalige Kanzleramtsminister Steinmeier bringt dies folgendermaßen auf den Punkt:

»Konsenssuche wird zu einem dynamischen Prozess, in dessen Verlauf man traditionelle Blockaden überwindet und dafür sorgt, dass sich in komplexen Entscheidungsprozessen die Waagschale im richtigen Moment zugunsten der Erneuerung senkt. [...] Es geht [bei Kommissionen etc.] nicht um die Schaffung von parallelen Entscheidungsstrukturen, sondern um temporär wirksame Instrumente, die die politische Willensbildung beschleunigen und auf eine möglichst breite gesellschaftliche Grundlage stellen.« (Steinmeier 2001: 264 ff.)

Expertenkommissionen haben also nur bedingt etwas mit Wissenschaft zu tun. Für die Öffentlichkeit ist das aber oft kaum erkennbar oder wird ihr gegenüber bewusst verschleiert, da aus Gründen der legitimatorischen Wirkung Wissenschaftler als Mitglieder berufen werden.

Die an EK gestellten Erwartungen erschöpfen sich aber keineswegs in ihrer strategischen Funktion bloßer Wahlkampfhilfe oder *ex post* Legitimation politischer Entscheidungen (vgl. Meßerschmidt 2004). Die Hartz- und Rürup-Kommissionen wurden eingesetzt, ohne dass es zum Zeitpunkt der Einsetzung bereits eine festgefügte inhaltliche Position durchzusetzen galt. Vielmehr war der Prozess in inhaltlicher Hinsicht – abgesehen von dem generellen Policy-Paradigma – offen.¹³⁰ Die Rolle der Wissenschaft darf dabei nicht überbewertet werden, da es in der Regel um die Lösung von Interessen- und Verteilungskonflikten geht. Gerade dann, wenn der Kommissionsprozess offen ist, tritt die Wissenschaft in den Hintergrund. Dabei werden EK auch gerne eingesetzt, wenn die herkömmlichen Formen der Politikgestaltung zu großen Konflikten führen und die Politik nicht glaubt, die mit den Konflikten verbundenen Implikationen durchstehen zu können. In diesen Fällen wird die Konfliktaustragung auf eine EK in der Hoffnung übertragen,

¹³⁰ Vgl. z. B. Dyson 2005: 228.

dass dort der Konflikt vor allem mit Hilfe der Wissenschaft aufgelöst oder zumindest die Konfliktstärke reduziert werden kann.

Wie die Mitglieder einer EK die Erwartungen wahrnehmen, die an sie gestellt werden, hängt entscheidend von der Formulierung des Arbeitsauftrags und den darin enthaltenen Interpretationsspielräumen ab. Die Arbeitsaufträge für EK können in ihrer Komplexität und dem Grad ihrer Konkretisierung variieren und die Spielräume der Kommissionen abstecken. Besonders deutlich ist dies im Fall der Hartz-Kommission geworden: Ursprünglich eingesetzt, um konkrete Vorschläge zur Neustrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit zu machen, »[...] hat die Kommission ihren Auftrag auch als Aufforderung verstanden, Vorschläge für neue Instrumente zu entwickeln, bei deren Umsetzung die BA nur teilweise oder indirekt beteiligt ist.« (Schmid 2003 b: 3)¹³¹ Diese Interpretation des Auftrags ging weit über den Umfang des ursprünglichen Auftrags hinaus. Im Unterschied zu dem ursprünglich relativ eng gefassten Arbeitsauftrag der Hartz-Kommission sollte die Rürup-Kommission Vorschläge für die Reformierung von gleich drei Sozialversicherungsbereichen (Rente, Gesundheit, Pflege) erarbeiten, was die Thematisierung weitreichender intergenerationeller Verteilungsfragen erforderte. Ist der Auftrag einer EK nicht konsistent oder klar formuliert (wie es oftmals der Fall ist; vgl. dazu Färber 2005: 150), kann dies zu diffusen oder widersprüchlichen Leistungserwartungen führen, die die gesamte Kommissionsarbeit lähmen können.

(b) *Formen der Institutionalisierung*: Wissenschaftliche Expertenkommissionen werden ad hoc und nicht per Rechtssatz eingerichtet. Konstituierendes Merkmal einer EK ist die alleinige Festlegung durch einen spezifischen, konkreten und begrenzten Arbeitsauftrag (im Gegensatz zu einem Mandat).¹³² Der Auftrag beinhaltet Angaben über die Art des Beratungsprodukts sowie den Zeitpunkt, bis zu dem er erfüllt sein sollte, und bestimmt die Arbeit der EK. In der Literatur werden Ad hoc-Gremien – und damit EK als deren wichtigste Erscheinungsform – überwiegend über den zeitlichen Rahmen ihrer Arbeit charakterisiert (so z. B. Siefken 2003, 2006a). Allerdings ist nicht die zeitliche

¹³¹ Auch wenn die explizite Aufgabe der Hartz-Kommission darin bestand, Vorschläge für die Umgestaltung der Bundesanstalt für Arbeit zu machen, gab es, insbesondere seitens des Vorsitzenden, gleichzeitig Ambitionen, das Thema zu erweitern und auch allgemeinere beschäftigungspolitische Fragen mit aufzunehmen (Interview 14).

¹³² Bei der Unterscheidung zwischen Mandat und Auftrag ist es unerheblich, ob und welche normative Grundlage ein Mandat jeweils hat. Ähnlich in Bezug auf die amerikanischen Presidential Commissions Zegart 2004: 368 ff. Weitere Vorschläge zur Klassifikation von Expertenkommissionen finden sich in Groß 1999; Unkelbach 2001a; Sebaldt 2004; Voßkuhle 2005 und Schneider 2006.

Dauer der Kommissionsarbeit für die Funktion der Politikberatung konstitutiv.¹³³ Auch wenn EK nicht per Rechtssatz eingerichtet werden und damit ihre institutionelle Verfasstheit nicht gesetzlich geregelt ist, lassen sie sich doch als organisationsähnliche Gremien beschreiben. Ihr Institutionalisierungsgrad drückt sich u. a. darin aus, ob es eine Geschäftsordnung gibt, welche Rolle diese in der Arbeit des Gremiums spielt, ob es vorgegebene Regelungen für den Vorsitz und eine Binnen-differenzierung in Untergruppen gibt.¹³⁴

Regelungen für den Einsatz und die Ausgestaltung von EK bestehen in der Bundesrepublik nicht (im Unterschied z. B. zu den USA). Das Spektrum der Kommissionen ist daher sehr breit und reicht von runden Tischen über plurale Kommissionen bis hin zu stark wissenschaftlich geprägten Gremien. Wir werden uns im Folgenden auf Expertenkommissionen mit einem ausdrücklichen Wissenschaftleranteil beschränken. Darunter sind kollegiale, gemischte Gremien mit einem offiziellen spezifischen Auftrag zu verstehen, in denen Wissenschaftler eine signifikante Rolle bei der Produktion der Beratungsleistung spielen.¹³⁵ Gremien wie die Hartz-Kommission mit nur zwei Wissenschaftlern unter den Kommissionsmitgliedern stellen somit bereits einen Grenzfall dar. Auch in der Rürup-Kommission war die Wissenschaft in der Minderheit. Manchmal sind in den Kommissionen Wissenschaftler, die aber als Interessenvertreter fungieren. Informelle Küchenkabinette sowie tripartistische Konsensrunden oder andere Verhandlungsgremien (wie sie z. B. die Bertelsmann-Stiftung gern einberuft) fallen aus der Betrachtung heraus. Beide Formen werden zwar oftmals unter der Bezeichnung *Expertenkommissionen* subsumiert, unterscheiden sich jedoch in wichtigen Hinsichten von wissenschaftlichen Expertenkommissionen, die von der Regierung einberufen werden, insofern es sich bei ihnen nicht um eine institutionalisierte Form der Politikberatung handelt. Gremien wie das Bündnis für Arbeit¹³⁶ oder die Atomkonsensrunde stellen damit

133 Ähnlich Färber 2005: 156f.

134 Vgl. Mayntz 1977. In dieser Untersuchung ist die Formalisierung eines von insgesamt sechs Strukturmerkmalen zur Charakterisierung von Beratungsgremien. Gemessen wird der Formalisierungsgrad in Form eines Index aufgrund der Existenz/Nicht-Existenz einer Geschäftsordnung, dem Bestehen einer formalen Vorsitzregelung und einer institutionalisierten Untergliederung (Mayntz 1977: 6).

135 Das Kriterium, dass Wissenschaftler einen wesentlichen Einfluss auf die Arbeit der Kommission besitzen, kann verschieden spezifiziert werden. Siefken schlägt vor, dass die Anzahl der Wissenschaftler größer als zwei sein sollte (Siefken 2003). Ein schärferes Kriterium wäre, dass ein Wissenschaftler den Vorsitz und damit eine Schlüsselposition für die Steuerung der Arbeit der Kommission inne hat.

136 Konsensrunden zeichnen sich im Gegensatz zu EK dadurch aus, dass

nach unserem Verständnis keine Form der wissenschaftlichen Beratung politischer Entscheidungsträger oder der Ministerialbürokratie dar.

EK verfügen über eine Geschäftsstelle, die entweder (räumlich) getrennt vom Auftraggeber oder aber in Form einer vorübergehenden Verwaltungseinheit beim Auftraggeber eingerichtet wird (wie z. B. im Fall der Rürup-Kommission). Finanziert werden EK überwiegend durch ihren Auftraggeber. Es gibt allerdings auch Ausnahmen wie bei der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, das von der Bertelsmann-Stiftung finanziert worden ist. Dies hatte zwei Gründe: Erstens war die Bundesregierung nicht willens oder nicht in der Lage, im Bundeshaushalt Mittel dafür einzustellen. Zweitens wollten Arbeitgeber und Gewerkschaften sich aus protokollarischen Gründen das Bündnis nicht von der Bundesregierung finanzieren lassen.¹³⁷ Die regierungsunabhängige Finanzierung und die Verfügbarkeit über eigene Ressourcen haben entscheidend dazu beigetragen, die Gruppe in ihrer Neigung zur Emanzipation von den Erwartungen ihres Auftraggebers zu bestärken.

(c) *Auswahl der Mitglieder:* Die Auswahl der Mitglieder von Ad hoc-Kommissionen erfolgt durch den Auftraggeber. Anders als in den USA gibt es auch für offizielle, d. h. mit einem Auftrag der Regierung ausgestattete und öffentlich finanzierte Kommissionen keine Regelungen der Auswahl (wie den amerikanischen Federal Advisory Committee Act (FACA)). EK sind in der Regel gemischte Gremien, die sich aus Wissenschaftlern verschiedener Disziplinen sowie aus Vertretern der Wirtschaft, von Verbänden und NGOs zusammensetzen.

Generell lassen sich in der deutschen Berufungspraxis von EK zwei Modi unterscheiden: Berufung eines Mitglieds *ad personam* oder Berufung *qua* Repräsentant oder Vertreter einer Interessengruppe. Formal gesehen sind es meistens *ad personam*-Berufungen.¹³⁸ Eine Vertretung für ein Mitglied einer EK ist nicht vorgesehen (im Unterschied zu wissenschaftlichen Sachverständigenkommissionen, z. B. der ZKBS (vgl. z. B. § 4 Gentechnikgesetz) und der Zentralen Ethikkommission für Stammzellforschung (vgl. § 3, 4 ZES-Verordnung vom 18. Juli 2002)). In der Hartz-Kommission dominierte der erste Berufungsmodus, während in die Rürup-Kommission neben Persönlichkeiten explizit auch Verbandsvertreter berufen wurden. Abhängig von der Funktionserwartung – d. h. ob mit der EK eher eine reine Beratungsfunktion, Agenda-Gestaltung

Vertreter des Auftraggebers Mitglied im Gremium sind. Aus diesem Grund sind Konsensrunden als Verhandlungs-, nicht aber als Beratungsgremien anzusehen. Die Benchmarking-Gruppe, die die Bundesregierung und das Bündnis beraten hat, ist hingegen sehr wohl ein Politikberatungsgremium.

137 Interview 16.

138 Vgl. Krick 2006: 23.

oder die Änderung der Akteurskonstellation angestrebt wird – werden entweder überwiegend Wissenschaftler wie der Darmstädter Ökonom Bert Rürup oder eher Personen des öffentlichen Lebens wie der ehemalige Personalvorstand von VW, Peter Hartz, berufen (Siefken 2006b). Die Arbeit in einer EK ist üblicherweise ehrenamtlich.

Um den politisch-strategischen Funktionserwartungen genügen und mögliche Konflikt- und Kompromisslinien antizipieren zu können, zielen EK auf eine breite Repräsentanz verschiedener Interessengruppen (Rürup und Tiemann 2006: 392). Der Kreis, aus dem sich insbesondere die nicht-wissenschaftlichen Mitglieder rekrutieren, ist allerdings relativ klein und besteht aus direkt betroffenen, starken und gut organisierten Interessengruppen.¹³⁹ Die Konzentration auf die wichtigsten Interessengruppen dient der frühzeitigen Einbindung wichtiger Kräfte, deren Zustimmung entscheidend für den Erfolg der EK sein kann. Beispielsweise hat die rot-grüne Bundesregierung 2000 die *Zuwanderungskommission* unter dem Vorsitz der CDU-Politikerin Rita Süßmuth eingerichtet (Sebaldt 2004; Zinterer 2004). Diese Wahl der Vorsitzenden und die Besetzung mit Spitzenvertretern aus dem gesamten Spektrum der Parteien und der Verbände zeigen, dass die Kommission auf einen Konsensus über die Parteigrenzen hinweg abzielte (vgl. Sebaldt 2004: 192; zur Zusammensetzung der Zuwanderungskommission Zinterer 2004: 262 ff.) Anders als in den USA gibt es in Deutschland auch kein formales Recht für bestimmte Interessengruppen auf Mitwirkung bei der Berufung einer EK.

Ein (informelles) Auswahlkriterium sind die Berechenbarkeit der Mitglieder und die Verpflichtung auf eine gemeinsame Sache. Letztere kann eine Reformidee oder eine gemeinsame politische Perspektive sein, erstere durch eine starke persönliche, oft zufällige Bindung gegeben sein. Da es um die Erarbeitung praxisrelevanter Vorschläge geht, ist auch bei den wissenschaftlichen Mitgliedern weniger wissenschaftliches Spezialwissen gefragt, als vielmehr Querschnittswissen, praktische Expertise, ausgewogene Urteilskraft und die Fähigkeit zur kreativen Synthese (Franz 2000).

Expertise und spezialisiertes Fachwissen sind nicht die allein oder hauptsächlich ausschlaggebenden Berufungskriterien. So war beispielsweise unter den Mitgliedern der Hartz-Kommission mit Günter Schmid nur ein Arbeitsmarktexperte vertreten (der überdies kein Wirtschaftswissenschaftler im engeren Sinne ist), obwohl die Kommission weitreichende Reformen des Arbeitsmarkts vorschlug.

(d) *Institutionelle Anbindung und formale Beziehung zum Auftraggeber*: EK sind allein durch ihren Auftrag an ihren Auftraggeber gebun-

¹³⁹ Die Besetzung der Rürup-Kommission z. B. löste Protest seitens der Kasenärztlichen Vereinigung aus (Rürup und Tiemann 2006: 393 f.).

den: Ist eine Kommission erst einmal eingesetzt, so ist sie in der Wahrnehmung ihrer Tätigkeit formal vollkommen weisungsunabhängig von der Organisation, die sie eingesetzt hat. EK weisen damit, formal betrachtet, einen relativ hohen Grad an Unabhängigkeit in der Wahrnehmung ihrer Arbeit auf (vgl. z. B. auch Färber 2005: 140). Ähnliches gilt für die institutionelle Bestandssicherheit: Einmal eingesetzt, ist es für die einsetzende Organisation sehr schwer und begründungsbedürftig, eine EK aufzulösen. Die Funktion der EK für die Ziele des Auftraggebers wird also mit der Einsetzung der Kommission, ggf. mit der Auswahl der Mitglieder und des Vorsitzenden sowie mit der Formulierung des Auftrags bestimmt. Danach sind die formalen Einflussmöglichkeiten gering.¹⁴⁰

Eine vergleichsweise unpersönliche Möglichkeit informeller Einflussnahme auf die Kommissionsarbeit ergibt sich über die Geschäftsstelle und ihre infrastrukturelle Verzahnung mit dem Auftraggeber. Oftmals werden für die Leitung der Geschäftsstelle Beamte aus dem entsprechenden Ressort zeitweilig abgeordnet. Die Rürup-Kommission ist, obwohl vom Bundeskanzler initiiert, von der entsprechenden Ressortministerin eingesetzt und dementsprechend die Geschäftsstelle auch an das Ministerium angebonden worden.¹⁴¹

Verschiedene Beispiele zeigen allerdings, dass sich die Einflussmöglichkeiten nicht verallgemeinern lassen. Im Fall der *Unabhängigen Kommission Zuwanderung* konnten die federführenden Bundesministerien schon relativ frühzeitig Einfluss auf den Gang der Beratungen nehmen (Sebaldt 2004: 192.) Die Hartz-Kommission, für die formell das damalige Bundesministerium für Arbeit und Soziales zuständig war, konnte dagegen durch den Einsatz des eigenen Stabs von Peter Hartz und geschicktes internes Management des Vorsitzenden das Ministerium weitgehend auf Distanz halten (vgl. Dyson 2005: 234 ff.). Die Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit war auf derart spezifische Weise in die komplexe, mehrstufige Architektur des Bündnisses eingebunden, dass die wissenschaftliche Beratung im Bündnis marginalisiert und von politischen Entscheidungsfragen ferngehalten werden konnte.

(e) *Arbeitsweise*: Die Arbeit von EK ist gesetzlich unregelt. Sie geben sich in der Regel ihre Geschäftsordnung selbst; diese kann aber

¹⁴⁰ Aber persönliche Einflussnahme ist möglich, weshalb bei der Auswahl der Mitglieder persönliche Verbindungen und biographische Zufälle eine große Rolle spielen, so ein Interviewpartner.

¹⁴¹ Vgl. Rürup und Tiemann 2006: 392. Die Arbeit und das Ergebnis einer EK können nur über informelle Mechanismen beeinflusst werden. Im Fall der Rürup-Kommission waren, so ein Beobachter, die persönliche Nähe vieler Mitglieder zu führenden politischen Akteuren und/oder die Mitgliedschaft in der SPD und wichtig.

auch per Erlass vorgegeben werden. In der Geschäftsordnung werden vor allem die Abstimmungsmodi geregelt. Sie arbeiten konsensorientiert in dem Sinne, dass sie sich auf einen gemeinsamen Bericht einigen. Minderheitsvoten sind in den meisten Fällen möglich; die Abschlussberichte werden allerdings überwiegend einstimmig angenommen. Mitunter werden, wie im Bericht der Rürup-Kommission, auch alternative Modelle diskutiert oder ein »Konsens über den Dissens« festgestellt (Renn 1999 b). Anderes würde in der öffentlichen Meinung als tiefgreifender Dissens und Indiz für das Scheitern der Kommission ausgelegt. Zwar ist es den Auftraggebern überlassen, den Empfehlungen einer EK zu folgen. Minderheitsvoten können insofern eine wichtige Rolle spielen, als sie den Entscheidungsträgern verschiedene Handlungsoptionen eröffnen und damit Entscheidungsautonomie in Situationen zurück geben, in denen sich die Auftraggeber selbst stark gebunden haben.

Einige Kommissionen haben eine Geschäftsstelle mit für die Dauer der Kommissionsarbeit angestellten Mitarbeitern, die die Informationsbeschaffung unterstützen und oft den Kommissionsbericht schreiben oder zumindest redigieren. Die Geschäftsstelle hat einen großen Einfluss auf die Arbeit einer EK. Sie schreibt Entwürfe, trifft thematische Vorauswahlen und koordiniert das Netzwerk der Kommission (vgl. zur Zuwanderungskommission Zinterer 2004: 273).

Einige Kommissionen verfahren arbeitsteilig, insofern sie thematische Arbeitsgruppen einrichten. Zum Teil holen sie durch Anhörungen oder Vergabe von Gutachten Expertise von außen ein. Die Mitglieder der EK bewerten dann die externe Expertise im Hinblick auf ihren Auftrag – analog zu einem Science Court, wie es ein Gesprächspartner in Bezug auf die Arbeit der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit pointiert formuliert.¹⁴² Die eingeladenen Experten mussten ihre Ansichten vor der Gruppe vortragen, die sie dann mit verteilten Rollen (siehe auch Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber) »verhört« habe.¹⁴³ Für ihre Arbeit vereinbarten die meisten Kommissionen Vertraulichkeit. Es gibt aber auch andere Fälle wie die Hartz-Kommission, deren Arbeit unter starker öffentlicher Beobachtung stattfand.

(f) *Publikations- und Verwendungsregeln:* Das Hauptprodukt einer EK ist ihr Endbericht. Weitere Publikationsvorschriften gibt es im Allgemeinen nicht. Das Recht zur Veröffentlichung bleibt in den meisten Fällen beim Auftraggeber, d. h. der Bundesregierung. Die Veröffentlichung eines Kommissionsberichts ist allerdings die Regel, und oftmals wird

¹⁴² Wobei mit der Bezeichnung *Science Court* generell ein Jury-Modell gemeint ist, nicht aber speziell ein Wissenschaftsgerichtshof im engen Sinne, wie ihn Arthur Kantrowitz Ende der 1960er Jahre in den USA zur Trennung von Fakten und Werten vorgeschlagen hat.

¹⁴³ Interview 16.

die Übergabe des Gutachtens öffentlich und medial inszeniert – wie im Falle des Berichts der Hartz-Kommission, der in Form einer Compact Disc dem damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder auf einer eigens von Peter Hartz organisierten öffentlichkeitswirksamen Veranstaltung im Berliner Dom übergeben wurde. Hartz selbst sprach sogar davon, eine »Bibel für den Arbeitsmarkt« geschrieben zu haben.¹⁴⁴

Aufgrund der Unabhängigkeit einer EK kann es dann zu Konflikten kommen, wenn die Empfehlungen nicht (mehr) in das politische Kalkül des Auftraggebers passen. Ein derartiger Konflikt ist z. B. mit der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit anlässlich der Veröffentlichung ihrer Studie *Benchmarking Deutschland* aufgetreten, als das Kanzleramt sich nicht mehr mit der Veröffentlichung identifizieren wollte. Aufgrund der unabhängigen Finanzierung und der Unabhängigkeit der Mitglieder konnte sich die Kommission in diesem Fall durchsetzen und ihren Bericht in Form einer Monographie publizieren.

Die faktischen Funktionen wissenschaftlicher Expertenkommissionen

Der verstärkte Einsatz von EK in der Politikberatung hat zu einer intensiven Diskussion der mit ihnen verbundenen, demokratietheoretischen und verfassungsrechtlichen Probleme geführt. Die zentralen Fragen sind, ob der Einsatz von EK in der Politikgestaltung einem Auswandern der Politik aus den Verfassungsinstitutionen Vorschub leistet oder diesem gar gleichkommt, bzw. ob er potentiell zu einer Entformalisierung und Entparlamentarisierung von politischen Entscheidungen beiträgt.¹⁴⁵ Wegen ihrer rechtlich unregelmäßigen Einsetzung und Arbeitsweise werden gerade von Verfassungsrechtlern Bedenken am Einsatz von EK in der Politikberatung vorgebracht (vgl. Kirchhof 2001, 2004: 365 ff.; Meßerschmidt 2004: 332; Voßkuhle 2005: 458 f.). Die verfassungsrechtlichen Fragen sind insofern relevant, als sich daraus Bedingungen für die organisationale Ausgestaltung von EK ergeben.

In den Medien wird der Einsatz von EK als eine kostspielige Form symbolischer Politik oder als öffentlich finanzierte Wahlkampfunterstützung kritisiert (vgl. Meßerschmidt 2004; Leif 2003; Leif 2006; Bundesrechnungshof 2006). Die Aufmerksamkeit richtet sich darauf, dass die EK vorwiegend zu strategischen Zwecken der Legitimations-

¹⁴⁴ Vgl. FAZ vom 9. Juli 2005 und das Interview mit Peter Hartz in: *Der stern* 41/2002. Ein Beobachter kommentiert: Seinem Bericht ging es dann auch so wie der Bibel: oft gedruckt; kaum gelesen.

¹⁴⁵ So Klaus Meßerschmidt im Hinblick auf die Rolle der Hartz-Kommission im Wahlkampf (Meßerschmidt 2004). Siehe Blumenthal 2003 sowie zur Darstellung dieser Bedenken auch Brohm 1998; Ruffert 2002 oder Nußberger 2004.

beschaffung und -sicherung eingerichtet werden und die öffentliche Meinung beeinflussen sollen.

Die Strategie des Regierens durch Kommissionen beruht auf dem Kalkül, dass sich die Regierung in ihren zukünftigen Entscheidungen selbst an die Arbeit von Kommissionen bindet, um so nach außen zu signalisieren, dass sie bereit ist, sich um des Gelingens umstrittener ökonomischer und sozialer Reformen willen den sachlichen Argumenten der Experten und/oder der erzielten Übereinkunft zwischen relevanten gesellschaftlichen Konfliktpartnern zu unterwerfen. Die Erwartungen, die an den Einsatz von EK gestellt werden, richten sich auf die Kraft technokratischer Argumente, d. h. auf die Postulierung von Sachzwängen. Glaubwürdige Sachzwänge können Entscheidungen legitimieren, Vetopositionen schwächen oder auflösen. Sie können Druck von außen auf die Verhandlungsparteien ausüben, sich auf Lösungen zu einigen, die im Grund längst fest stehen.¹⁴⁶

EK sollen als Instrument symbolischer Politik Unabhängigkeit und Überparteilichkeit vermitteln oder so zur Gestaltung der politischen Agenda beitragen, dass Konflikte bereits im Vorfeld einer Entscheidung vermieden oder gelöst werden.¹⁴⁷ Sie sollen potentielle Konflikt- oder Kompromisslinien aufspüren und eine konsensfähige politische Lösung vorbereiten.¹⁴⁸ Zuweilen werden Kommissionen mit der strategischen Erwartung der Akzeptanzbeschaffung als Instrument im Wahlkampf eingesetzt – wie es der Hartz-Kommission nachgesagt wurde.¹⁴⁹ Gera-

¹⁴⁶ Oftmals wird unterstellt, dass das politische Motiv für die Etablierung von EK weniger darin bestehe, neues Wissen zur Lösung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Probleme aufzuzeigen, als vielmehr darin, Zeit zu gewinnen oder zukünftige oder bereits getroffene Entscheidungen zu legitimieren (Cassel 2003: 12 f.). Das Ziel der Kommissionen ist »[...] gerade nicht die Gewinnung von Expertise, da die notwendigen Daten ebenso wie vielfältige Konzepte längst vorliegen und bekannt sind«. (H.-J. Papier, Fn. 149)

¹⁴⁷ Zohnhöfer 2003: 113.

¹⁴⁸ Interviews 2, 16.

¹⁴⁹ Heine und Mause argumentieren, dass Beratungsbedarf (wegen der bereits vorhandenen internen wie externen Expertise) weder den Einsatz der Hartz-, der Rürup-Kommission noch den der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit rechtfertigt und damit der Einsatz dieser Kommissionen als eine Überinvestition in wissenschaftliche Politikberatung zu werten ist (Heine und Mause 2003; Heine und Mause 2004). Vgl. ebenso den damaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Hans-Jürgen Papier, »Reform an Haupt und Gliedern. Eine Rede gegen die Selbstentmachtung des Parlaments«, FAZ, 31. Januar 2003, und Papier 2003. Eine Diskussion der verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen, eine Kommission im Wahlkampf durch die Regierung einzurichten,

de EK wie die Hartz-Kommission oder die Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit zielten nicht nur auf die äußere Wirkung, sondern sollten Traditionalisten und Reformgegner innerhalb der SPD einbinden oder neutralisieren und nach außen aus Sicht des Bundeskanzleramts ein Gegengewicht zu den Eigensinnigkeiten der Ressorts bilden.¹⁵⁰

Allgemeiner gesagt sollen EK die Öffentlichkeit auf bestimmte politische Maßnahmen vorbereiten und so zur Bildung eines gesellschaftlichen und politischen Konsenses beitragen.¹⁵¹ Diese Strategie der Selbstbindung der Regierung an die Arbeit einer Kommission hat der britische Politikwissenschaftler Kenneth Dyson als *binding hands* bezeichnet (Dyson 2005: 226). Ein Beispiel par excellence ist Gerhard Schröders Erklärung, die Ergebnisse der Hartz-Kommission eins-zu-eins umzusetzen, als ein Entwurf für den Bericht vorlag. Tatsächlich grenzt diese Art der vollständigen Selbstbindung an verfassungswidriges Verhalten. Nachdem Schröder im Bundeskanzleramt Anweisung gegeben hatte, den Bericht umzusetzen, stellte sich heraus, dass dies nicht möglich war, weil die Vorschläge handwerklich nicht ausgereift waren.

EK dienen dazu, eine bestimmte Politik gegen eine andere durchzusetzen sowie die Regierung von Entscheidungen und Begründungen zu entlasten und die in Zukunft feststellbare Schuld für versäumte oder falsche Entscheidungen auf die Kommission zu verschieben (vgl. Blumenthal 2003: 11, 2008, i. E.: 431 ff.; Lamping 2006: 239). Im Hinblick auf den Policy-Aspekt verweist die Selbstbindung der Regierung an das Arbeitsergebnis einer Kommission auf ein unbekanntes Programm und schützt gleichzeitig einen programmatischen Kern vor Neuverhandlung (vgl. Rüb 2004: 291). EK werden dadurch zu »managerialen Instrumenten der Agenda-Beherrschung, um politische und strukturelle Restriktionen bei Reformprozessen zu überwinden«. (Murswieck 2003: 125)

Die Selbstbindung der Regierung an die Arbeit von EK ist nur bei Gremien möglich, die ad hoc berufen werden und unter Kontrolle zu stehen scheinen. EK können allerdings hinsichtlich des Inhalts ihrer Empfehlungen (nicht zuletzt wegen ihrer Mischbesetzung) oft eine unvorhersehbare Eigendynamik entwickeln. Die These der *binding hands* darf also nicht in dem Sinn ernst genommen werden, dass es sich um eine tatsächliche Selbstbindung der Regierung handelt. Die EK sind im

wenn ihr Auftrag über die laufende Legislaturperiode hinaus zielt, wie es bei der Hartz-Kommission der Fall gewesen ist, findet sich in Meßerschmidt 2004.

¹⁵⁰ Vgl. dazu z. B. Trampusch 2005.

¹⁵¹ Die Rürup-Kommission z. B. wurde u. a. mit der Erwartung eingesetzt, das Thema Rente neu zu rahmen und dadurch in der Öffentlichkeit die Akzeptanz für die Transformation vom Transfermodell (steuerfinanzierte Rente; Generationenvertrag) zum Versicherungsmodell zu erhöhen. Vgl. Interview 2.

Vergleich zu per Rechtsverordnung oder Gesetz eingerichteten Gremien stärker von ihrem Auftraggeber abhängig. Anders als diese können die Ad hoc-Kommissionen wieder aufgelöst werden. Regierungen können, wenn es ihnen opportun erscheint, die Selbstbindung wieder lösen. Ein solcher Schritt ist jedoch mit dem Risiko verbunden, die angestrebte Glaubwürdigkeit zu verspielen. Stehen Einrichtung und Arbeit einer Kommission unter großer Medienaufmerksamkeit, sind die politischen Kosten einer Auflösung vor Abschluss ihres Auftrags entsprechend höher. (Die Benchmarking-Gruppe z. B. ist im Bündnis zwar faktisch marginalisiert, aber nicht formell aufgelöst worden.) Das entsprechende Kalkül der Regierung wird außerdem davon beeinflusst, in welcher Form eine EK durch politische Umstände wie eine Vorwahlsituation, Medienberichterstattung und wissenschaftliche Autorität der Mitglieder sowie die Art der involvierten Themen unterstützt wird.

Als Mittel, Handlungsfähigkeit wiederzuerlangen, mag die Strategie der Selbstbindung zwar attraktiv sein, birgt aber für den Auftraggeber auch das Risiko, sie sogar weiter einzuschränken (vgl. Dyson 2005: 226f.). Politische Macht bedeutet immer auch Entscheidungsalternativen zu haben (Korte 2003: 34). Diese können drastisch beschränkt werden, wenn die Strategie der Selbstbindung nicht gelingt. Nicht wie man Entscheidungen trifft, so Korte, sondern wie man sie Macht erhaltend vorbereitet, sei für die Wiedererlangung politischer Handlungsfähigkeit – und damit den Machterhalt – entscheidend. Dazu muss sich der Auftraggeber alternativer Beratungsquellen zur Entscheidungsvorbereitung versichern (vgl. ebd.).

Dyson identifiziert drei Faktoren, die die Wirkung der Selbstbindung als effektives Instrument zur Entscheidungsvorbereitung einschränken können: Vorherige Festlegung kann in Spannung zu weltanschaulichen Commitments beteiligter Akteure stehen. Eine vorherige Festlegung auf Umsetzung der Ergebnisse kann dem Auftraggeber zu wenig Spielraum für flexibles Handeln angesichts unerwarteter Situation lassen. Schließlich kann es sein, dass die Kosten für Reformvorschläge kurzfristig anfallen, der Nutzen sich aber erst langfristig einstellt, was die Wiederwahlchancen der Regierung gefährden kann.

Die fehlende gesetzliche Regulierung und der politisch-strategische Einsatz haben zur Folge, dass die faktische Funktion von EK stark durch die Persönlichkeit der Mitglieder (und des Vorsitzenden!) oder die kontextuellen Faktoren wie Einsetzungszeitpunkt und -dauer und den Policy-Prozess bestimmt werden. Abgesehen von diesen Randbedingungen hängt die faktische Funktion von EK maßgeblich von der Formulierung des Auftrags, von der Zusammensetzung und von der Art ihrer Einbindung ab.

Alles dies erklärt das scheinbare Paradox, dass die Selbstbindung, die die Regierung mit der Einsetzung der Expertenkommissionen eingeht,

zur Wiedergewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit dient. Tatsächlich handelt es sich um die strategische Manipulation von Expertenwissen zur Beeinflussung interessenmotivierter Meinungen. Die EK illustrieren deshalb besonders sinnfällig die fragile Balance zwischen demokratischer und wissenschaftlicher Legitimierung politischen Handelns.

(a) *Auftrag von EK*: Die Geschichte der zahlreichen Kommission in den letzten Jahren zeigt, wie durch die Formulierung des Auftrags die Arbeit vorstrukturiert und den verschiedenen Beteiligten Interpretations- und Gestaltungsspielräume in der Kommissionsarbeit eröffnet (oder beschränkt) werden (vgl. Färber 2005: 150). Die Formulierung eines klaren Ziels ist eine Bedingung dafür, dass der Vorsitzende die Arbeit der Kommission fokussieren kann. Da die Arbeit von EK unge-regelt ist und allein durch den Auftrag bestimmt wird, kommt es auf dessen Ausgestaltung und Operationalisierung an. Die EK sind daher in den meisten Fällen an der Definition des Auftrags beteiligt.¹⁵²

Die Bedeutung des Auftrags bestimmt die Funktion der Kommission zumindest in zwei Dimensionen: Erstens bildet er die ideelle Geschäftsgrundlage für die Beziehung zwischen Gremium und Auftraggeber. Die Formulierung des Auftrags kanalisiert und organisiert die Wahrnehmung der vielfältigen Erwartungen an die Kommission seitens der beteiligten Akteure und deren Interpretationsspielräume. Zweitens ist die Art des Auftrags entscheidend für die externe Wirkung des Gremiums.

Um Kommissionen in glaubhafter Weise für eine Reform einsetzen zu können, müssen sich Kommission und Auftraggeber gemeinsam auf das Ziel einer Reform oder auf eine inhaltliche politische Vision verständigen. Das Vertrauen in politische, inhaltliche oder ideologische Gemeinsamkeiten ist die Grundlage einer funktionierenden Arbeitsbeziehung zwischen Auftraggeber und Kommission. Wenn Kommissionen offensichtlich unter rein politisch-strategischem Kalkül operieren, verlieren sie nicht nur in den Augen der Öffentlichkeit ihre Glaubwürdigkeit. In den Fällen, in denen sich das politische Kalkül des Auftraggebers ändert, und er sich nicht mehr an die ursprünglichen gemeinsamen Verpflichtungen gebunden fühlt, die Kommission diese aber weiter als Grundlage einer Zusammenarbeit auffasst, nehmen die Kommissionsmitglieder dies als Aufkündigung der Geschäftsgrundlage wahr, und es kommt zum Konflikt. Anders formuliert: Die Kommission bleibt dem ursprünglichen Auftrag gegenüber loyal, wird gegenüber dem Auftraggeber und dessen geänderten machtpolitischen Anliegen jedoch illoyal.¹⁵³

152 Interview 18.

153 Diese doppelte Dimension der Loyalität – als Möglichkeit der Steuerung, aber auch als Einschränkung für die Auftraggeber einer EK – arbeitet Katja Patzwaldt am Beispiel der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit heraus (vgl. Patzwaldt 2008).

Die Geschichte der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, die 1998 eingerichtet worden ist, illustriert das.¹⁵⁴ Das Bündnis für Arbeit spielte eine zentrale Rolle in dem Projekt der damals neuen rot-grünen Koalition unter Kanzler Schröder, eine strukturelle Reform zur Verringerung der Arbeitslosigkeit einzuleiten, die möglichst auf einem gesamtgesellschaftlichen Konsensus basieren sollte. An der Spitze des Bündnisses stand eine Steuerungsgruppe unter der Federführung von Gerhard Schröder, der auch die Spitzentreffen selbst leitete. Die Steuerungsgruppe entschied darüber, welche Themen wann behandelt wurden (vgl. Murswiek 2003: 143). Die Benchmarking-Gruppe aus anfangs vier, später fünf Professoren (von denen aber zwei faktisch Interessenvertreter waren), hat die Steuerungsgruppe – und damit auch das Bündnis – wissenschaftlich beraten.

Das Bündnis bot Anreize zur Mitarbeit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichermaßen. Nach einem ähnlichen gescheiterten Bündnis unter Kanzler Kohl stellte die neue Allianz für die Gewerkschaften potentiell die Möglichkeit dar, die Agenda der Regierung zur Arbeitsmarktpolitik zu beeinflussen. Als Anreiz für die Arbeitgeberseite versprach das Bündnis die Möglichkeit, Schröders Stellung als Modernisierer gegenüber dem linken Flügel der SPD zu stärken und ein Gegengewicht zum Finanzministerium unter Lafontaine zu etablieren. Die Vorstellung eines Benchmarkings europäischer und internationaler *best practices* sollte die Debatte über ökonomische Reformen rationalisieren und damit deren politische Sprengkraft mildern. In einem internationalen Vergleich mit anderen Ländern sollte die Gruppe Instrumente identifizieren, mit denen sich die Beschäftigungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft kurzfristig erhöhen ließe.¹⁵⁵ Die Idee war, Einigkeit über die Zahlen und Fakten herzustellen und so eine Verständigung über die politisch-strategische Ausrichtung des Bündnisses sowie über bestimmte Bündnispolitiken zu erleichtern.¹⁵⁶

Bereits Ende 2001 hatte das Bündnis allerdings seinen Schwung verloren: Die anfänglich starke Stellung der Benchmarking-Gruppe im Bündnis wurde auf reine wissenschaftliche Beratung reduziert. Nach dem Weggang Bodo Hombachs diente sie dem Kanzleramtsminister Steinmeier nunmehr dazu, Ideen zu testen und Kontroversen vom Bündnis selbst fernzuhalten (es nahm auch kein Vertreter des Bündnisses mehr an den Spitzentreffen der Benchmarking-Gruppe teil).¹⁵⁷ In-

154 Zur folgenden Darstellung vgl. Dyson 2006.

155 Interview 16. 156 Interview 17.

157 Die Achse Heinze-Gretschmann, der als Hombachs Vertrauter professoraler Abteilungsleiter im Kanzleramt geworden war, wurde mit dem Weggang von Gretschmann nach Brüssel auch von Steinmeier gebrochen (persönliche Mitteilung).

nerhalb des Bündnisses ist die Gruppe nicht mehr einbezogen worden. Das letzte Treffen vor der Wahl im Januar 2002 kam nur mit Schwierigkeiten zustande, und das letzte Treffen nach der Wahl im März 2003 hatte weder eine Tagesordnung noch eine Abschlusserklärung.

Ursprünglich schien die Architektur des Bündnisses – und die Funktion der Benchmarking-Gruppe in ihm – vielversprechend für eine erfolgreiche Strategie der Selbstbindung zu sein. Als Ursache ihres Scheiterns identifiziert Dyson die Widersprüchlichkeit der Festlegung auf ein gemeinsames Projekt, das für die Ausbildung von Vertrauen und einer stabilen Beziehung zwischen Auftraggeber und Gremium erforderlich gewesen wäre.

Erstens gab es keinen professionellen Konsensus über *policy beliefs* zur Arbeitslosigkeit und Sozialpolitik. Zweitens erwies sich das Bündnis durch seine personelle Zusammensetzung, die mangelhafte Einbindung erstklassigen wissenschaftlichen Sachverständs und durch die Beschränkung Schröders auf eine bloße Moderatorenrolle als unzulängliche Struktur, um den Politikwechsel einzuleiten und in den Augen der Öffentlichkeit glaubwürdig erscheinen zu lassen. Schließlich konnten sich weder Arbeitgeber noch Gewerkschaften aufgrund interner Schwierigkeiten auf ein gemeinsames Vorgehen verpflichten, wodurch die ohnehin schon isolierte Benchmarking-Gruppe weiter in einen nicht auflösbaren Gegensatz zu ihnen geriet.¹⁵⁸ In der Folge wurde die Benchmarking-Gruppe im Bündnis marginalisiert. Das Bundeskanzleramt hatte zudem Bedenken angesichts der Veröffentlichung des Berichts kurz vor der Wahl, da es das Gutachten in seiner endgültigen Form als potentielle Waffe in den Händen des politischen Gegners ansah.¹⁵⁹ Das Beharren der Gruppe auf der Veröffentlichung ihres Berichts musste dem Bundeskanzleramt seinerseits als Aufkündigung der Geschäftsgrundlage erscheinen (auch wenn es die inhaltlichen Vorschläge schätzte).

Die Hartz-Kommission liefert ein zweites Beispiel für die Funktionsweise der Strategie der Selbstbindung. Als der sog. Vermittlungsskandal an der Bundesanstalt für Arbeit im Februar 2002 publik wurde, reagierte Bundeskanzler Schröder spontan. Er nutzte die Situation der doppelten Diskreditierung der Bundesanstalt für Arbeit und des Bündnisses, um die 15-köpfige EK einzusetzen, die von dem VW-Personalvorstand Peter Hartz zusammengestellt und geleitet wurde. Der Auftrag der Kommission: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Kommission) bestand zunächst darin, ein Konzept für die strukturelle Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit zu entwickeln. Durch die Selbstbindung des Kanzlers, die Ergebnisse der Kommission einzu-eins umzusetzen, fühlte sich die Kommission in einer sehr weiten

158 Vgl. Dyson 2005: 231 ff.

159 Interview 17.

Auslegung ihres ursprünglichen Auftrags bestätigt (dazu s. o.; vgl. auch Rüb 2004: 277).¹⁶⁰

Die Hartz-Kommission konnte einen mit vielen Tabus brechenden Bericht einstimmig verabschieden und potentielle Opposition durch Einbindung neutralisieren, weil sie zu einer Übereinkunft über zentrale Prinzipien gelangt war, an denen sich die Arbeit der Kommission orientiert hat. Diese Übereinkunft gab für alle Beteiligten eine ideelle Geschäftsgrundlage ab.¹⁶¹ Beispiele für solche Prinzipien waren die Vorstellungen, das Arbeitslosigkeitsproblem durch die Schaffung eines Anreizsystems zu lösen und die Verwaltung zu einer modernen, kundenorientierten Struktur umbauen zu müssen (Dyson 2005: 235).

Ursprünglich sollte die Hartz-Kommission ein Konzept für den künftigen Arbeitszuschnitt und für die neue Organisationsstruktur der Bundesanstalt vorlegen. Sie sollte helfen, die »Festung der Bundesanstalt für Arbeit zu schleifen«, sofern sich ein entsprechendes Gelegenheitsfenster bot.¹⁶² Die Kommission ist damit als Blockadebrecher und Legitimationsbeschaffer in einem Politikfeld eingesetzt worden, das durch partei- und interessenpolitische Differenzen gekennzeichnet ist (vgl. Lamping 2006: 239). Das Ministerium veränderte später die Vorschläge, weil sie nicht umsetzbar waren, und im Ergebnis steht die Kommission mit den Hartz IV-Gesetzen als Symbol für soziale Ungerechtigkeit da, obgleich der Vorschlag, der dieses Image begründet, von der damaligen Bundesregierung (und nicht von der Kommission) gekommen ist. Dennoch war sie als Instrument in der Auseinandersetzung um die institutionelle Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit erfolgreich. Sie fungierte nach innen wie nach außen als eine Reformressource, indem sie einerseits die traditionellen Teile der SPD disziplinieren und die enge Koalition zwischen SPD-Linker und Gewerkschaften aufzubrechen half, andererseits aber auch die Opposition unter Druck setzte (vgl. Lamping 2006: 239).

Die Strategie der Selbstbindung war in diesem Fall erfolgreich, weil (abgesehen von den politischen Kontextbedingungen: Zeitpunkt der Einsetzung; Disziplinierung durch anstehende Wahlen) die Kommission

¹⁶⁰ Die Fragen, welche Rolle Schröders *Eins-zu-eins* gespielt hat und zu welchem Zeitpunkt dieser sich darauf festgelegt hat, sind allerdings umstritten. In seinen autobiographischen Reflexionen schreibt der Vorsitzende der Hartz-Kommission, dass ihm Schröder schon bei der Einsetzung die vollständige Umsetzung der Vorschläge in Aussicht gestellt habe (siehe: Hartz und Kloepfer 2007: 212). Abgesehen von dieser persönlichen Erinnerung hat Schröder sich öffentlich ca. sechs Wochen vor Übergabe des Berichts darauf festgelegt (vgl. Gerhard Schröder, »Die Vorschläge von Peter Hartz sind eine große Chance«, *Vorwärts*, 01. Juli 2002).

¹⁶¹ Zur Arbeit der Hartz-Kommission siehe Weimar 2004.

¹⁶² Interview 14.

von der tripartistischen Konzeption abwich, wie sie bspw. das Bündnis für Arbeit aufwies. Dennoch war ihre Besetzung gezielt und sorgfältig vorgenommen. Zudem war sie in der Lage, im Rahmen ihres Auftrags sensitive symbolische Fragen auszuklammern und die »heiligen Kühe« aller betroffenen Seiten zu identifizieren und »auf eine andere Weide zu führen«. (Peter Hartz, zitiert nach Schmid 2003 a: 78) Dadurch konnte zwar die Neutralisierung einflussreicher Vetospieler gelingen (vgl. Dyson 2005), was aber mit inhaltlichen Eingeständnissen hinsichtlich der Innovativität verbunden war.¹⁶³

In der Konstellation der Hartz-Kommission liegt eine Funktionsvermischung vor, die dieses Gremium in die Grauzone zwischen Beratungsgremium und Wahlkampfwerbeträger gebracht hat (Meßerschmidt 2004: 354). In der Benchmarking-Gruppe war die Wissenschaft die Referenz der Interpretation des Auftrags, in der Hartz-Kommission wurde der Auftrag hingegen als ein praktisches bzw. manageriales Problem gerahmt. Auf diese Logik haben sich auch die Wissenschaftler in der Kommission letztlich eingelassen – mit der Folge, dass zwar ein Konsens erzielt wurde, die Wissenschaftler sich aber nicht mit ihrer Argumentation durchsetzen konnten, sondern häufig auf Unverständnis stießen.¹⁶⁴

Unklarheiten oder Ambivalenzen in den Formulierungen des Auftrags haben in vielen EK zur Folge gehabt, dass gerade den wissenschaftlichen Mitgliedern die Rolle der Kommission und die daran geknüpften politischen Erwartungen (und damit die ihnen zugedachte Rolle innerhalb der Kommission) nicht sofort klar wurden. Daraus haben sich Konflikte ergeben.¹⁶⁵ Die formale Funktion der EK, durch Veränderung der Akteurskonstellation interne wie externe Reformwiderstände und -blockaden aufzulösen, kann im konkreten Fall bedeuten zu versuchen, durch die Einrichtung und das beabsichtigte Scheitern einer EK politische Entscheidungen zu blockieren oder zumindest offen zu halten (vgl. dazu Färber 2005: 138).

Ein Beispiel dafür liefert die Kommission zur Sicherung der Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission). Unter den Mitgliedern der Kommission entstand der Eindruck, sie sei vom Ministerium mit der Erwartung eingerichtet worden, dass sich die vertretenen konträren Ansichten gegenseitig blo-

¹⁶³ Ein Novum allerdings hatte die Hartz-Kommission vorgeschlagen: Die wissenschaftliche Evaluation der Gesetzesvorschläge. Weiterhin ist der dazu notwendige Zugang der Wissenschaft zu den Daten (u. a. durch die Einrichtung des Forschungsdatenzentrums der BA) realisiert worden. Interview 14.

¹⁶⁴ Interview 14.

¹⁶⁵ Interview 18.

ckieren würden, die Kommission daher nicht zu einem Ergebnis finden und damit dem Ministerium die Handlungsfreiheit wiedergeben würde.¹⁶⁶ Die Schwierigkeiten der Rürup-Kommission rührten daher, dass sich die Bundesregierung zwar die Dynamik des Wissenschaftssystems eingekauft hatte, diese aber nicht mit den politischen Interessen harmonierte, die mit der Einsetzung der Kommission verfolgt worden waren (vgl. Lamping 2006). Es gelang nicht, eine gemeinsame Arbeitsgrundlage zu schaffen.

Während die Hartz-Kommission ihren Auftrag pragmatisch aufzufassen und Vorschläge zu strukturellen Veränderungen von Leistungs- und Ablaufprozessen erarbeitete, dabei aber weitreichende Verteilungsfragen ausklammerte, war die Rürup-Kommission genau mit solchen konflikträchtigen Fragen konfrontiert. Während sich die Hartz-Kommission bei der Inszenierung ihrer Arbeit nach den Funktionsregeln des Mediensystems ausgerichtet hatte, verstand die Rürup-Kommission ihren Auftrag eher wissenschaftlich im Sinne einer reflektierten Grundlagenanalyse. Mit ihrem Bericht lieferte sie eine wissenschaftlich hochinteressante Materialsammlung ab, in der sie zwei alternative Modelle für die Reform der Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung vorstellt und diskutiert (Lamping 2006: 247).¹⁶⁷ Der Bericht löste öffentliche Kontroversen aus und war in den Medien schlecht zu vermitteln. Rürup selbst beschreibt dies folgendermaßen: »Es ist auch ein Erfolg der Arbeit der Kommission, dass die Kontroversen zugespitzt wurden und nun in Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit verstärkt geführt werden können.« (Rürup und Tiemann 2006: 397) Die internen Konflikte und Widersprüchlichkeiten in der Rürup-Kommission irritierten die Bundesregierung, die in der öffentlichen Wahrnehmung nicht mit diesen Konflikten in Verbindung gebracht werden wollte. Sie sah sich deshalb veranlasst, auf Distanz zur Kommission zu gehen.

Ein ähnliches Beispiel bietet die Risikokommission. Ausgehend von den Erfahrungen in der BSE-Krise beauftragte der Bundeskanzler die damalige Präsidentin des Bundesrechnungshofs, Hedda von Wedel,

¹⁶⁶ Dieses Kalkül des Ministeriums ist allerdings nur teilweise, d.h. in der Untergruppe zur Krankenversicherung, aufgegangen. Insbesondere die Rentengruppe fand trotz verschiedener Ansichten über das Rentensystem zu einem pragmatischen Konsens und damit zu einer einheitlichen Position.

¹⁶⁷ Dies wurde durch die Tendenz einiger Kommissionsmitglieder verstärkt, ihre Arbeit in der Kommission als Fortsetzung der universitären Lehre mit anderen Mitteln zu interpretieren (vgl. Lamping 2006: 245). Einem Beobachter zufolge hatten alle Wissenschaftler in der Kommission persönliche politische Ziele und versuchten diese – mehr oder minder geschickt – durchzusetzen. (Vgl. zum Chaos in der Rürup-Kommission auch Wagner 2004a).

mit einem Gutachten zur Reorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Ausgehend von diesem Gutachten wurde die sog. Risikokommission auf Wunsch des damaligen Umweltministeriums – und zwar nicht der Spitze, sondern der Abteilungsleiterebene – im Jahr 2000 (bis 2003) eingerichtet. Sie hatte den Auftrag, Vorschläge zur Vereinheitlichung der verschiedenen Standards für unterschiedliche Umwelt- oder Gesundheitsbelastungen zu erarbeiten und institutionelle Konsequenzen daraus abzuleiten.¹⁶⁸ Der Geburtsfehler dieser Kommission bestand darin, dass das neugegründete BMVEL, das besonders betroffen war, nicht eingebunden wurde, sondern stattdessen nur nachgeordnete Organisationen wie das Bundesinstitut für Risikobewertung. Das Ministerium (BMVEL) wollte sich damit die Freiheit bewahren, sich die Empfehlungen ggf. zu Eigen machen zu können, sich aber auch ohne weiteres davon distanzieren zu können. Genau dies ist am Ende auch passiert: Das Gutachten verschwand in der Schublade und die versprochene Stellungnahme des Umweltministeriums steht bis heute aus. Das beteiligte Gesundheitsministerium war dagegen daran interessiert, im Zuge der institutionellen Neuordnung wieder mehr Souveränität in Gesundheitsfragen zu gewinnen. In der Folge blockierten sich die Akteure gegenseitig. Zudem ging der zuständige Referent aus dem Umweltministerium, der gemeinsam mit seinem Abteilungsleiter die Risikokommission stark unterstützt hatte, in den Ruhestand; der Nachfolger zeigte nur wenig Interesse an der Kommission. Das alles führte dazu, dass die Empfehlungen der Kommission nicht berücksichtigt wurden. Die Beteiligten sehen dies als klassischen Fall einer Ad hoc-Kommission, die im Prinzip gegen die Wand gelaufen ist.¹⁶⁹ Inhaltlich haben, abgesehen von der Risikokommission, die erwähnten EK keine wegweisenden Neuerungen erarbeitet, sondern Konzepte aufbereitet, die schon länger zirkulierten (vgl. Heine und Mause 2004).

Die Formulierung des Auftrags von EK ist offensichtlich in mehrfacher Hinsicht ein Schlüsselfaktor für ihre faktische Funktion: Der Auftrag stellt die Geschäftsgrundlage sowohl für die interne Arbeit als auch für die Gestaltung der Beziehung zum Auftraggeber dar, und er eröffnet und beschränkt die Gestaltungsspielräume für die Wahrnehmung der konkreten Kommissionsarbeit. Dadurch entscheidet die Formulierung des Auftrags auch über die externe Wirksamkeit von EK. Festzuhalten ist ebenfalls, dass politikgestaltende EK oft durch die strukturellen Gegebenheiten ausgebremst werden, die zu überwinden sie eigentlich angetreten sind (vgl. mit Bezug auf die Zuwanderungskommission Zinterer 2004: 324).

(b) *Rekrutierung von EK und Zusammensetzung*: Ein weiterer

¹⁶⁸ Interview 12.

¹⁶⁹ Interview 12.

Parameter, der die faktische Funktion von EK mit bestimmt, ist die Zusammensetzung und die Auswahl ihrer Mitglieder. Wie bereits erwähnt, sind zwei Berufungsmodi zu unterscheiden: Zum einen die Berufung aufgrund der Persönlichkeit und zum anderen die Berufung *qua* Rolle, als Repräsentant oder Vertreter einer Interessengruppe. Wie die Beispiele der Benchmarking-Gruppe und der Hartz-Kommission zeigen, hat es sich als erfolgreich erwiesen, keine hochrangigen Repräsentanten der betroffenen sozialen Gruppen, d.h. insbesondere der Gewerkschaften und der Arbeitgeber, zu berufen, sondern Vertreter aus der zweiten Reihe. In der Benchmarking-Gruppe waren dies die Leiter der Forschungsinstitute der Arbeitgeber und der Gewerkschaften. Diese Auswahl hat den Vorteil, dass die Mitglieder zwar die Perspektive der entsprechenden Gruppe einbringen, als Repräsentanten aber nicht auf die Vertretung der Verbandsinteressen festgelegt sind.¹⁷⁰ Bei der Auswahl muss weiterhin gewährleistet sein, dass ein Vertrauensverhältnis zwischen Mitgliedern der Kommission und dem Auftraggeber ebenso besteht wie Einigkeit in einer gemeinsamen Sache.

Eine verbreitete Kritik an EK ist, dass die direkte Beteiligung von Interessen die demokratische Interessenvermittlung zwischen Regierenden und Regierten sowie die politische Gleichheit gefährden kann, indem die Beteiligten neben der Wahl eine zweite Partizipationschance erhalten (Blumenthal 2003: 11). Die Besetzungsmodalitäten von EK implizieren jedoch eher das Gegenteil von direkter Beteiligung organisierter Interessen.¹⁷¹ In der Hartz-Kommission waren z.B. die Vertreter von Interessengruppen wie Verdi oder IG-Metall deutlich in der Minderheit. Allerdings saßen Arbeitgebervertreter in der Kommission, die SPD-Mitglieder waren und sind, nämlich Arbeitsdirektoren (Voscherau, Bensel). Das Ergebnis ist auch nicht durch Verhandlungen der Sozialpartner zustande gekommen. Vielmehr gilt umgekehrt, dass sich diese letztendlich den Vorschlägen, soweit sie in Gesetzen umgesetzt worden sind, anpassen müssen. Selbst Hartz- und Rürup-Kommission haben daher nicht zu einer »Räterepublik« (Heinze) geführt, »um im Stile einer konsensorientierten Reformpolitik zivilgesellschaftliches Erneuerungspotential für notwendige Reformen zu aktivieren«. (Heinze 2004: 124)

Die Erfahrungen mit der Rürup-Kommission belegen die Wichtigkeit der Besetzung für ihre faktische Funktion: Ursprünglich als rein wissenschaftliche Kommission konzipiert, wurden nach und nach weitere nichtwissenschaftliche Mitglieder in die Rürup-Kommission berufen,

170 Zum Unterschied zwischen der Repräsentanz von Interessen und Perspektiven vgl. Brown et al. 2006: 17 und Brown 2006: 205 f.

171 Siehe in Bezug auf die Hartz- und die Rürup-Kommissionen Trampusch 2005.

um alle Interessen einzubinden, bis sie am Ende 27 Mitglieder umfasste und zu groß und heterogen war, um konsensfähig sein zu können. Durch die Öffnung der Besetzungsliste erreichte die Ministerin zwar, dass ein großes Spektrum von Interessen repräsentiert war. Die Berufung des Gesundheitsökonomen und nachmaligen SPD-Bundestagsabgeordneten Karl Lauterbach, der sich dann – ähnlich profiliert wie Rürup – öffentliche Auseinandersetzungen mit dem Vorsitzenden lieferte, führte zu einer weitgehenden Paralyse der Arbeit in der Kommission. Es entstand unter den Mitgliedern der Eindruck, die Mitgliedschaft der Kommission sei von Anfang an mit diesem Ziel konstruiert worden.¹⁷² Ähnliches gilt für die Risikokommission, die mit 24 Mitgliedern zzgl. Gästen viel Zeit benötigte, um zu konsensfähigen Aussagen und Empfehlungen zu kommen.¹⁷³

In die Rürup-Kommission sind sowohl explizit Verbandsvertreter, als auch Mitglieder *qua* Persönlichkeit berufen worden – also beide der o.g. Berufungsmodi praktiziert worden. Dies hat zu der heterogenen Zusammensetzung und den unterschiedlichen Rollenverständnissen geführt, die die Arbeit der Kommission gelähmt haben. Die Uneindeutigkeit in der Rekrutierung zwischen der Vertretung von Interessen und dem Einholen verschiedener Perspektiven hat auch in der Zuwanderungskommission zu Schwierigkeiten geführt (vgl. Zinterer 2004: 273).

Die Diskussion der Auswahlproblematik zeigt, dass aufgrund der fehlenden Regelungen eine latente Spannung zwischen dem Prinzip der Besetzung *qua* Interessenvertretung und *qua* Persönlichkeit besteht. Eine Klärung der Rollen ist aber entscheidend, damit eine EK ggf. eine gesellschaftliche Vermittlungsfunktion wahrnehmen kann. Ähnliches trifft für die Wissenschaftler in den Kommissionen zu, die sich, wenn sie nicht aufgrund ihrer Verbundenheit mit beteiligten organisierten oder Parteiinteressen berufen wurden, oft nicht darüber im Klaren waren, was von ihnen als Wissenschaftler in einer pluralen Kommission erwartet wurde.¹⁷⁴

(c) *Institutionelle Einbindung*: Die Episoden im Zusammenhang mit der Benchmarking-Gruppe, der Rürup-Kommission und der Risikokommission belegen, dass die institutionelle Anbindung einer EK ein wichtiger Faktor für ihre Wirkung ist. Politikgestaltende Kommissionen sollen Politiken vorformulieren und in den politischen Entscheidungsprozess transportieren. Dadurch geraten sie leicht in Konkurrenz zu den Zuständigkeiten der Fachressorts. Der formelle Status der Bench-

172 Interview 18.

173 Interview 12.

174 Einem Beobachter zufolge gab es allerdings keinen einzigen unter ihnen, der nicht mit Interessen verbunden war (persönliche Mitteilung).

marking-Gruppe war lange ungeklärt; die komplexe Architektur des Bündnisses für Arbeit erleichterte ihre Marginalisierung. Bei der Rürup-Kommission und der Risikokommission zeigte sich, wie leicht eine politikgestaltende Kommission zwischen die »Mühlsteine regierungsinterner Kompetenzstreitigkeiten« geraten kann (Lamping 2006: 240). Die Fachministerien hatten in beiden Fällen wenig Interesse an einer vom Kanzler an ihnen vorbei initiierten EK und nahmen sie eher als eine gegen das Ministerium und die Sozialversicherungsbürokratie etablierte Kraft wahr (Lamping 2006: 241). Dadurch gerieten die Kommissionen in eine latente Konfliktsituation zu ihrem Ministerium. Bei der Risikokommission war das verantwortliche (und hauptsächlich betroffene!) Fachressort nicht eingebunden, zwei Ministerien, die von unterschiedlichen Parteien geführt waren (Umwelt und Gesundheit), hatten beide die Federführung, aber sehr unterschiedliche Zielvorstellungen, und die restlichen Ministerien waren nur durch Beobachter vertreten, die allerdings auch aktiv mitzuwirken versuchten. In dieser Konstellation konfligierender Interessen wurde die Kommission zerrieben.¹⁷⁵

Eine mögliche Variante der institutionellen Einbindung ist Vertraulichkeit. Sie ist für die EK deshalb eine sensible Variable, weil sie sichern soll (und muss), dass interne Konflikte nicht an die Öffentlichkeit geraten und die besonders wichtige strategische Funktion der EK zunichte machen würde. Der öffentlich ausgetragene Konflikt zwischen Rürup und Lauterbach oder der *Spiegel*-Skandal der Benchmarking-Gruppe, der durch ein vorzeitig lanciertes internes Arbeitspapier und einen zeitlich darauf folgenden kontroversen Meinungsartikel von Rudolf Heinze und Wolfgang Streeck ausgelöst wurde, veranlassten Auftraggeber und beteiligte Interessengruppen erwartungsgemäß, sich von der Arbeit der jeweiligen Kommission zu distanzieren.¹⁷⁶ In beiden Fällen waren in der Gruppe umstrittene Informationen an die Öffentlichkeit kommuniziert worden. Die Kontroversen waren durch die Politisierung innerhalb der Kommissionen entstanden. Der Schritt einzelner Mitglieder in die Öffentlichkeit ist dabei ein Mittel der Auseinandersetzung. Er birgt allerdings das Risiko, dass damit das Arrangement insgesamt aufgelöst wird. Die Vereinbarung von Vertraulichkeit ist also nur solange hilfreich, wie sie von allen Mitgliedern einer Kommission befolgt wird.

(d) *Politikberatung vs. Politikgestaltung*: In der gegenwärtigen Praxis sind EK nicht nur *Politikberatungsgremien* (zur Politikvorbereitung), sondern *gestalten* selbst Politik. Sie (bzw. ihre Vorsitzenden) verstehen sich als Politikmanager. Sie formulieren policies, die von den zuständigen Ministerien in Gesetzesentwürfe gegossen werden (vgl. Murswieck

¹⁷⁵ Interview 12.

¹⁷⁶ Vgl. auch Rürup und Tiemann 2006. Ähnliches war auch bei der Zuwanderungskommission zu beobachten; vgl. dazu Zinterer 2004: 279.

2003: 292; Lamping 2006: 248). Beide Funktionserwartungen – Politikberatung und Politikgestaltung – können in einem Spannungsverhältnis stehen, da in der einen Funktion eine Erweiterung des Spektrums möglicher Handlungsalternativen (*policy options*) gefragt ist, in dem anderen Fall aber eine Reduktion (vgl. Lentsch und Weingart 2006: 26f. und ebenso Pielke 2007: 140ff.). Hinzu kommt, dass Vieldeutigkeit und Pluralität in den inhaltlichen oder wissenschaftlichen Aussagen nicht gleichbedeutend mit dem Erschließen neuer politischer Handlungsalternativen sind.

Wenn die o. g. Strategie der (Wieder-)Herstellung der politischen Handlungsfähigkeit durch die Selbstbindung an eine Kommission Erfolg haben soll, setzt das voraus, dass eine Kommission die Handlungsalternativen reduziert – und nicht erweitert, wie es im Fall der Rürup-Kommission geschehen ist. Die Rürup-Kommission hat zwar alternative Modelle vorgestellt, damit aber keine neuen politischen Handlungsmöglichkeiten erschlossen. Aber auch die Reduktion der Handlungsalternativen ist riskant. Sie geht nicht nur latent mit einer zeitweiligen Abgabe der Entscheidungsautonomie des Auftraggebers einher, sondern ist aufgrund der Offenheit und Unkalkulierbarkeit der Prozesse für diesen mit politischen Unwägbarkeiten verbunden. Ein solcher auf Politikgestaltung zielender Beratungsprozess setzt daher ein – unabhängig von Parteiinteressen – geteiltes Commitment von EK und Auftraggeber auf einen Reformgedanken voraus. Zudem muss die Präsentation der Ergebnisse so erfolgen, dass dem Auftraggeber symbolisch die Entscheidungsautonomie rückübertragen wird.

Fazit

Unabhängig davon, ob tatsächlich eine quantitative Zunahme von EK festzustellen ist, lässt sich eine Funktionsverschiebung beobachten: EK werden zunehmend zur Gestaltung von Politik und weniger zu reiner wissenschaftlicher Politikberatung eingerichtet. Diese Einschätzung bezieht sich aber vornehmlich auf die EK neueren Typs, wie die hier breiter diskutierten Hartz- und Rürup-Kommissionen, hingegen nicht auf die EK älteren Typs wie u. a. den Bildungsrat. Während die EK des neueren Typs strategisch politisch eingesetzt wurden, galt dies nicht für die älteren EK. Daran wird schon deutlich, dass der Funktionswandel zugleich auch einen Wandel des Typs der Expertenkommission impliziert. Es stellt sich deshalb die Frage, wie die strategische Verwendung der EK vermieden werden kann, ob es sich um einen Beratungstyp mit Zukunft handelt oder nicht.

Der Funktionswandel der EK hat zumindest bislang nicht zu dem dramatischen Bedeutungsverlust des Parlaments oder zum Auswandern der Politik aus den Verfassungsinstitutionen geführt, wie es die

demokratiethoretische Kritik befürchtet. Derzeit lassen sich also keine zwingenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den Einsatz von EK in der Politikgestaltung erheben. Ob die EK eine gute Organisationsform zur Gestaltung politischen Wandels darstellen, bleibt dennoch offen. Zweifellos sind sie diejenige Form der wissenschaftlichen Politikberatung, die am stärksten der politischen Instrumentalisierung unterliegt und damit zugleich die größten Risiken für die Wissenschaft birgt. Zugleich sind sie aber auch die Organisationsform der Beratung, in der politische Interessen und wissenschaftliche Expertise besonders eng miteinander verknüpft werden. Die spezifischen Probleme dieser Beratungsform ergeben sich aus mehreren möglichen organisatorischen Konstellationen:

(1) Die Formulierung des Auftrags hat einen Einfluss auf die folgende Arbeit. Je klarer die Formulierung, desto geringer das Risiko späterer Instrumentalisierung. Die Formulierung entscheidet über die beabsichtigte Funktion der Kommission, Politikberatung oder Politikgestaltung leisten zu sollen, deren Vermischung Anlass zu Konflikten geben kann. Dazu zählt auch die vorherige Verständigung über eine gemeinsame Zielsetzung, die vor allem dann wichtig ist, wenn die einsetzende Regierung die Strategie der *binding hands* verfolgt. Eine sorgfältige Begründung der Einrichtung einer EK kann Verdächtigungen begegnen, sie trage zum Überangebot wissenschaftlicher Beratung bei oder diene der öffentlich finanzierten Wahlkampfhilfe.

(2) Die Auswahl der Mitglieder schwankt zwischen der Repräsentation wichtiger Interessengruppen und der Wahl von Persönlichkeiten, im Grenzfall der ausschließlichen Wahl von Wissenschaftlern. Die Kriterien der Auswahl der Wissenschaftler (ihre fachliche Expertise) müssen explizit gemacht werden, wenn unbeabsichtigte und unbemerkte Politisierungen verhindert werden sollen. Eine formale Regelung der Auswahl der Mitglieder der EK, wie sie in den USA besteht, würde zwar die Möglichkeiten der Regierung einschränken, zugleich aber die Transparenz steigern. Insbesondere gehört dazu auch die Offenlegung von Interessenbindungen aller Art. Die transparente Einbeziehung von Wissenschaftlern und anderen Interessen erscheint besonders geeignet, eine Balance zwischen epistemischer und politischer Robustheit zu gewährleisten.

(3) In ähnlicher Weise ist die einseitige Dominanz einer bestimmten Disziplin riskant, weil sie die Eingrenzung auf Lehrmonopole und damit ein einseitiges Framing der Problemstellungen implizieren kann.

(4) Eine Reihe von Problemen ergeben sich aus unklaren institutionellen Einbindungen der EK. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die EK für die Beziehung zwischen der Regierung und der Ministerialbürokratie instrumentalisiert werden.

Modell V: Enquête-Kommissionen

Das Modell der Enquête-Kommissionen des Deutschen Bundestags (Enquête) ist die bekannteste Organisationsform der internen wissenschaftlichen Politikberatung der Legislative in Deutschland. Als eine parlamentarische Beratungsinstanz wurde die Enquête im Rahmen der sog. kleinen Parlamentsreform des Deutschen Bundestags am 1. Oktober 1969 in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) verankert. Eine Enquête ist ein temporäres, zeitlich durch die Dauer der Legislaturperiode begrenztes, gemischtes Gremium, in dem Parlamentarier gemeinsam mit externen wissenschaftlichen Experten komplexe und politisch bedeutende gesellschaftliche oder wissenschaftlich-technische Entwicklungen behandeln und systematisch aufarbeiten.¹⁷⁷ Wirkliche Vorbilder haben sie nicht – weder in Deutschland noch in anderen Ländern (vgl. Metzger 1995: 186 f.). International vergleichbar sind Enquêtes am ehesten mit den Royal Commissions in Großbritannien und Kanada.¹⁷⁸ Gegenüber anderen Formen wissenschaftlicher Beratung zeichnen sich Enquête-Kommissionen u. a. dadurch aus, dass die Adressaten der Beratung (die Parlamentarier und der Deutsche Bundestag) in dem Gremium selbst vertreten sind.¹⁷⁹ Sie kombinieren also Eigenschaften wissenschaftlicher Beratungsgremien mit denen parlamentarischer Verhandlungsforen (wie bspw. Bundestagsausschüssen). Es ist daher eine offene Frage, inwiefern Enquêtes tatsächlich als Modell wissenschaftlicher Politikberatung oder eher als Ausprägung eines besonderen Typs von Verhandlungsgremien betrachtet werden sollten.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Zu Enquêtes allgemein vgl. Altenhof 2002; Brown et al. 2006: Kap. 4.1; Hoffmann-Riem 1988 a; Hoffmann-Riem 1987; Ismayr 1996; Knelangen 2003; Krevert 1993: 137 ff.; Krohn 2005; Metzger 1995; Rehfeld 1981; Vierecke 1995 und Vowe 1991. Die folgenden Ausführungen stützen sich vor allem auf diese Arbeiten. Ein Desiderat der Forschung ist allerdings die faktische Wirkung von Enquête-Kommissionen. Die Frage, inwieweit Enquête-Kommissionen als Instrument der Politikberatung geeignet sind, eine Basis für die Vermittlung zwischen politischen Gegensätzen zu schaffen, wird derzeit im Rahmen eines Dissertationsprojekts von Cornelia Altenburg am Institut für Wissenschafts- und Technikforschung der Universität Bielefeld bearbeitet, der wir für ihre konstruktiven Anmerkungen zu diesem Kapitel danken.

¹⁷⁸ Vgl. zu den Royal Commissions Rehfeld 1981, Zinterer 2004 und vor allem Owens 2003.

¹⁷⁹ Diskutiert wurde die Frage, ob sich Parlamentarier selbst beraten können, unter anderem in der Bundestagsdebatte in der 63. Sitzung des 16. Deutschen Bundestags, in der die Einrichtung eines Deutschen Ethikrats verhandelt wurde (Deutscher Bundestag 2006 a).

¹⁸⁰ Für die letzte Auffassung optiert z. B. Hampel 1991.

Bis zum Jahr 2007 wurden insgesamt 33 Enquêtes zu 23 verschiedenen Themen eingesetzt, so u.a. zur Kernenergiepolitik, zu neuen Informations- und Kommunikationstechniken, zur Gentechnologie, zum Schutz der Erdatmosphäre, zur AIDS-Prävention, zur nachhaltigen Energieversorgung, zur Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur sowie zu Ethik und Recht der Modernen Medizin.¹⁸¹

Als Form der Politikberatung ist das Institut der Enquête gleichermaßen Gegenstand von Kritik und großer Wertschätzung: Skeptiker verweisen hauptsächlich auf die Ineffektivität und den politischen Charakter der Enquêtes sowie die daraus resultierende Anfälligkeit gegenüber Politisierung. Sie geben zu bedenken, dass der Versuch, die beiden Logiken des politischen Prozesses und der Wissenschaft in einem Gremium zu verbinden, in einem hoch politisierten Umfeld wie dem Deutschen Bundestag einer Quadratur des Kreises gleichkäme.¹⁸² Andere Autoren sehen Enquêtes als idealtypische Umsetzung von Habermas' pragmatischem Modell der Politikberatung und als eine außerordentliche Innovation in der organisatorischen Ausgestaltung des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik im legislativen Kontext (vgl. Krohn 2005: 21; Pielke 2007). Die Stärke von Enquêtes wird nicht so sehr in der Wissensproduktion, sondern in ihrem Beitrag zur Stärkung der kommunikativen und repräsentationalen Funktionen des Deutschen Bundestags gesehen (Ismayr 1996; Brown et al. 2006). Vorauszuschicken ist allerdings, dass die formalen Grundparameter viele Freiheitsgrade für die individuelle Ausgestaltung einer Enquête lassen. Daher sind generalisierende Aussagen zum Einfluss der Organisationsform auf die faktische Funktion schwer zu treffen.

Die wichtigsten Elemente einer Enquête sind, dass sie (1) die Legislative adressiert, (2) plural zusammengesetzt und der Adressat selbst im Gremium vertreten ist, (3) vom Bundestag auf Antrag einer Minderheit eingesetzt werden kann, (4) die Auswahl ihrer Mitglieder von den Fraktionen vorgenommen wird, (5) ihre Dauer durch das Ende der jeweiligen laufenden Legislaturperiode begrenzt ist und (6) zur Veröffentlichung ihrer Ergebnisse in Form eines Zwischen- oder Abschlussberichts verpflichtet ist.

¹⁸¹ Enquêtes werden als Instrument der Politikberatung auch auf Landesebene eingesetzt: da diese Untersuchung mit der Politikberatung auf Bundesebene befasst ist, werden wir darauf nicht näher eingehen. Vgl. Euchner et al. 1993.

¹⁸² Fast alle Studien zu Enquête-Kommissionen bewerten diese Aspekte des Modells der Enquête kritisch; vgl. u.a. die Einschätzungen in Altenhof 2002: 54 ff.; Hoffmann-Riem 1987; Hoffmann-Riem 1988 b; Hoffmann-Riem 1988 a; Ismayr 1996; Rehfeld 1981: 261 f. und Vierecke 1995.

Formale Funktionen von Enquête-Kommissionen

(a) *Funktion und Leistungserwartung*: Enquête-Kommissionen sind eine Form der Politikberatung des Parlaments. Für das Verständnis der Leistungserwartungen an Enquêtes muss man sich vergegenwärtigen, dass die klassische Enquête, nämlich der Untersuchungsausschuss, für dieses Modell Pate gestanden hat. Der Untersuchungsausschuss ist das Instrument der Legislative, um Informationsdefizite auszugleichen und ihr damit eine effektive Kontrolle der Exekutive zu ermöglichen. Enquête-Kommissionen haben in analoger Weise die Funktion, den Bundestag durch Bereitstellung von Informationen in die Lage zu versetzen, die Bundesregierung effektiver zu kontrollieren.¹⁸³ Durch die Einbeziehung externen Sachverständigen wird die Abhängigkeit des Bundestags von den Informationsressourcen der Exekutive verringert (vgl. Krevert 1993: 167 ff.; Altenhof 2002: 327 f.; Knelangen 2003 und auch bereits Rehfeld 1981: 197 f.). Diese Leistungserwartung spiegelt sich darin wider, dass eine Enquête als Minderheitenrecht konzipiert ist und damit prinzipiell auch gegen die Mehrheit des Bundestags eingerichtet werden kann (s. u.).

Anders als ein Untersuchungsausschuss oder eine »Missstands-Enquête« (Ismayr 2001: 243), in der es um Aufarbeitung abgeschlossener Vorgänge zur Bewertung vergangener Entscheidungen geht, wird eine Enquête-Kommission (oder *Sach-Enquête*) eingerichtet, um positive, zukunftsgerichtete Empfehlungen zu erarbeiten. Die Beratung durch eine Enquête dient damit der »Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe«, wie es in § 56 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags (GOBT) heißt.¹⁸⁴ Die offizielle Mission einer Enquête besteht demnach darin, das dafür erforderliche Faktenmaterial zu erheben, zu analysieren und zukünftige Regelungsmöglichkeiten aufzuzeigen sowie Empfehlungen für politische Entscheidungen zu formulieren (vgl. z.B. Ismayr 1996: 29; Mayntz 2006: 117).

Wie der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags allerdings einschränkend feststellt, haben Enquête-Kommissionen zwar die Aufgabe, vorhandenes Wissen für

¹⁸³ Lompe et al. verweisen in diesem Zusammenhang beispielsweise auf den Untersuchungsausschuss für die Schuldfrage des Ersten Weltkriegs in der Zeit der Weimarer Republik als eine Art Vorläufer der Enquête-Kommissionen (vgl. dazu Lompe et al. 1981: 186 f.).

¹⁸⁴ Die Formulierung findet sich bereits in § 79 GOBT, in dem 1969 die Enquête-Kommission verankert wurde. Mit der Reform von 1980 wurde dies zu § 56.

die Beratungen und die Entscheidungen des Bundestags aufzubereiten und zu nutzen. Sie sollen aber nicht als eigene Forschungseinrichtungen des Parlaments fungieren oder gar Langzeitpolitikberatung betreiben (Deutscher Bundestag 1995: 3). Eine Enquête ist laut GOBT § 56 Abs. 1 ausdrücklich auf die Entscheidungsvorbereitung im Rahmen der laufenden Legislaturperiode bezogen (vgl. dazu auch Beyme 1997: 162 f.). Sie ist dabei auf eine vorbereitende und beratende – nicht aber mitentscheidende – Funktion festgelegt: »Ihre Abhängigkeit von Umsetzungsentscheidungen Dritter ist Strukturprinzip ihrer Arbeit.« (Hoffmann-Riem 1988b: 366) Aus diesem Grund muss sie ihren Bericht (oder zumindest einen Zwischenbericht) so zeitig vorlegen, dass der Bundestag darüber noch im Lauf der Legislaturperiode beraten kann (s. u.).

Mit der Schaffung des Instituts der Enquête wurde das Ziel verbunden, eine neue Form des zielgerichteten Austauschs zwischen Parlamentariern und Experten zu ermöglichen (vgl. Altenhof 2002: 12). Zu den Erwartungen an die Enquête-Kommissionen gehört also auch, dass sie einen wechselseitigen Lernprozess in Gang setzen, in dem die Wirkungszusammenhänge komplexer Probleme erkannt und daraus Entscheidungsoptionen entwickelt werden können (vgl. dazu Ismayr 1996: 38). Das Themenspektrum von Enquêtes ist dabei breit gestreut. Etwa die Hälfte der bislang eingesetzten Enquêtes befasste sich mit Themen aus dem Bereich Wissenschaft, Technologie und Umwelt (s. o.). Es fällt allerdings auf, dass die Themen von Enquête-Kommissionen zwar von aktueller und auch zukünftiger Tragweite waren, zu den wirklich drängenden, gesellschaftlich brisanten und für die Entwicklung der Bundesrepublik entscheidenden Themen wie Arbeitslosigkeit, Wiedervereinigung etc. aber eher weniger Enquêtes eingerichtet wurden (vgl. zu dieser Beobachtung Altenhof 2002: 344).¹⁸⁵

Außerdem sollen Enquêtes öffentliche Diskurse anregen und befördern. So heißt es beispielsweise im Einsetzungsbeschluss der Enquête *Recht und Ethik der Modernen Medizin*, die im Zusammenhang mit der Debatte um Präimplantationsdiagnostik und Stammzellforschung eingerichtet wurde: »Zur Vertiefung des öffentlichen Diskurses [...] hat die Kommission die Aufgabe, [...] Empfehlungen für die ethische Bewertung, für Möglichkeiten des gesellschaftlichen Umgangs sowie für gesetzgeberisches und administratives Handeln in Bezug auf medizinische Zukunftsfragen zu erarbeiten.« (BT-Drs. 14/3011 vom 22. 3. 2000; Herv. d. Verf.) Enquêtes werden deshalb vor allem dann eingesetzt, wenn »ruptive Ereignisse auf politischer, ökonomischer oder ideolo-

185 Als Ausnahmen lassen sich die Enquête zur *Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland* anführen, oder die erste Kernenergie-Enquête, die in einem Umfeld gesellschaftlicher Debatten um die Nutzung der Kernenergie eingesetzt wurde.

gischer Ebene die Rationalität des Gesamtsystems in Frage zu stellen scheinen bzw. bereits sog. Legitimationsdefizite sichtbar oder messbar werden«. (Hampel 1991: 119 f.)

(b) *Formen der Institutionalisierung*: Eine Enquête ist formal der internen Beratung des Parlaments zuzurechnen, unterscheidet sich aber in wesentlichen Hinsichten von den beiden anderen wichtigen Formen interner Beratung, den Untersuchungsausschüssen und den Ausschüssen des Bundestags, durch die Angehörigkeit externer Sachverständiger.¹⁸⁶ Der Organisationsform nach handelt es sich bei den Enquête-Kommissionen um ein kollegiales, gemischtes Gremium, in dem Parlamentarier mit externen Experten zusammenarbeiten. Die Enquête-Kommission ist ein Ad hoc-Gremium, d. h. sie arbeitet auf der Grundlage eines begrenzten Auftrags und ihre Dauer ist durch die Legislaturperiode begrenzt.¹⁸⁷

Enquêtes haben keine verfassungsrechtliche Grundlage, sondern fallen unter das Untersuchungsrecht des Bundestags. Die rechtliche Grundlage von Enquêtes ist daher allein die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags (GOBT). Auf Antrag einer qualifizierten Minderheit von mindestens einem Viertel der Abgeordneten ist der Bundestag verpflichtet, eine Enquête einzurichten. Dessen ungeachtet sind Enquêtes bislang allerdings überwiegend im Einvernehmen eingerichtet worden. So ist es nur ein einziges Mal vorgekommen, dass eine Enquête gegen den Willen der Bundestagsmehrheit eingerichtet worden ist.¹⁸⁸ Der Arbeitsauftrag einer Enquête wird zusammen mit dem Einsetzungsbeschluss formuliert.

Enquête-Kommissionen verfügen über eine Geschäftsstelle (mit einem wissenschaftlichen Sekretariat), für dessen Ausstattung der Deutsche Bundestag verantwortlich zeichnet. Für die Leitung und die administrativen Aufgaben innerhalb des Sekretariats werden Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung und insbesondere der Wissenschaftlichen Dienste abgeordnet. Seit mit der Einrichtung technikbezogener Enquêtes¹⁸⁹

186 Vgl. u. a. Vierecke 1995: 53; Metzger 1995.

187 Als Argument, Enquêtes auch zu so dringlichen und dauerhaft aktuellen Themen wie ethischen Fragen nur begrenzt, d. h. als Ad hoc-Gremien einzurichten, wird die andernfalls zu erwartende hohe Bindungswirkung für parlamentarische Entscheidungen angeführt (vgl. die Bundestagsdebatte über die Einrichtung eines Deutschen Ethikrats in BT-Drs. 16/094, S. 9601 ff.).

188 Dies war die Enquête *Strukturreform der gesetzlichen Krankenversicherung* des 11. Bundestags, die auf Antrag der damaligen SPD-Opposition eingerichtet wurde.

189 Als erste dieser technikorientierten Enquêtes gilt diejenige zur *Zukünftigen Kernenergie-Politik* des 8. Deutschen Bundestags in den 1970er Jahren; vgl. Altenhof 2002: 243.

allerdings der Bedarf an naturwissenschaftlich qualifiziertem Personal zunahm und nicht mehr aus den Ressourcen der wissenschaftlichen Dienste, die vor allem Juristen beschäftigten, gedeckt werden konnte, werden dem Sekretariat bis zu acht (nach einem Beschluss von 1994: fünf) wissenschaftliche Mitarbeiter zur Seite gestellt, die speziell für die Dauer der Kommissionsarbeit eingestellt werden (vgl. z.B. Ismayr 1996: 33; Altenhof 2002: 243).

(c) *Rekrutierung und Auswahl*: Die Mitglieder einer Enquête werden im Einvernehmen mit den Fraktionen berufen. Bei der Besetzung wird überwiegend nach der Ausnahmeregelung der GOBT verfahren (§ 56 Abs. 2 Satz 2), wonach die Fraktionen die Mitglieder im Verhältnis ihrer Stärke benennen, mit der sie im Bundestag vertreten sind. Die parlamentarischen Mitglieder werden dabei für die Dauer der Enquête von ihren Fraktionen entsandt, während die sachverständigen Mitglieder vom Bundestagspräsidenten auf Vorschlag der Fraktionen berufen werden.

Da die Besetzung einer Enquête durch die Fraktionen vorgenommen wird, ist die Auswahl der Mitglieder nicht in erster Linie an wissenschaftlicher Kompetenz orientiert, sondern vielmehr an politischen Gesichtspunkten. Dabei wird bei der Auswahl der sachverständigen Mitglieder nicht so sehr auf deren Parteizugehörigkeit geachtet, sondern vielmehr darauf, ob die bisherigen Publikationen und Äußerungen des sachverständigen Mitglieds erwarten lassen, dass es in der Wahrnehmung seines Mandats und seiner Arbeit loyal zu den Grundpositionen der jeweils vorschlagenden Fraktion ist. Von den Sachverständigen wird erwartet, dass sie die Position der Fraktion in der Kommissionsarbeit unterstützen. Was die disziplinäre Zusammensetzung einer Enquête anbelangt, so wurden nur in ganz wenigen Fällen bereits im Einstellungsbeschluss einer Enquête Festlegungen über die disziplinäre Zusammensetzung getroffen (z.B. bei der Enquête *AIDS*).¹⁹⁰ Die Fraktionen bemühen sich allerdings, in der Zusammensetzung einer Enquête das für die Behandlung des Themas erforderliche fachliche Spektrum nach Möglichkeit abzubilden. Eine formale Regelung gibt es jedoch nicht.

Eine weitere, mit der Auswahl der sachverständigen Mitglieder verbundene Schwierigkeit ist, dass die zu berufenen Sachverständigen den Auswählenden namentlich bekannt sein müssen. Das gilt aber vor allem für die Sachverständigen, die politisch engagiert sind (vgl. Vierecke 1995: 144). Neben den Fraktionen nehmen Lobby- oder Interessengruppen (indirekt) Einfluss auf die Auswahl der Mitglieder einer

¹⁹⁰ Die Disziplin, die den größten Anteil der bislang in eine Enquête berufenen sachverständigen Mitglieder stellt, ist die Rechtswissenschaft. Allerdings ist dies auf einige wenige Enquêtes zurückzuführen, die überwiegend mit Juristen besetzt waren (vgl. Altenhof 2002: 184).

Enquête, indem sie sich mit ihren Anliegen an die Fraktionen wenden (vgl. Ismayr 1996: 32 f.; Altenhof 2002: 186). Hinzu kommt, dass die Aussicht auf die Transformation eigener Anliegen in parlamentarische Entscheidungsinhalte einen Mitwirkungsanreiz für Sachverständige darstellt, der die Teilnahme »interessierten Sachverständs« begünstigt und der »Verstrickung« parlamentsexternen Sachverständs Vorschub leistet (vgl. Hoffmann-Riem 1988a: 72 f.; mehr s.u., faktische Funktionen). Die Konfliktlinien innerhalb der Kommissionen verlaufen in der Regel nicht zwischen Wissenschaft und Politik, sondern entlang der inhaltlichen Positionen zum Thema. Dies ist auch der Fall, wenn die Positionen der Sachverständigen nicht mit denen derjenigen Fraktionen überstimmen, die sie berufen haben. In der Kommission *AIDS*, z.B., haben die von der CDU/CSU berufenen Experten sich zwischen den zwei Schwester-Parteien gespalten. In der Kommission *Kernenergie-Politik* haben viele der Union nahe stehende Sachverständige mit der SPD gestimmt (Altenhof 2002: 202).

Die sachverständigen Mitglieder einer Enquête müssen nicht notwendiger Weise wissenschaftliche Experten sein; vielmehr können auch Interessenvertreter oder Personen des öffentlichen Lebens wie Pfarrer, Journalisten etc. als Sachverständige in eine Enquête berufen werden (vgl. dazu Altenhof 2002: 183). Allerdings gehört die Mehrheit (ca. 68 Prozent) der bislang in eine Enquête berufenen Sachverständigen der Wissenschaft an (vgl. Altenhof 2002: 184).¹⁹¹

Anders als die Sachverständigen haben nach Ergänzung von § 56 der GOBT um einen entsprechenden vierten Abschnitt 1989 die parlamentarischen Mitglieder jeweils zusätzlich eine Vertretung. Umstritten ist, ob es parlamentsrechtlich ein Abberufungsrecht gibt, auch wenn dieses in der GOBT nicht explizit vorgesehen ist. Befürworter eines solchen Abberufungsrechts argumentieren, dass es dem Entsendungsrecht der Fraktionen entspreche; gleiches gelte für die Abberufung sachverständiger Mitglieder durch den Bundestagspräsidenten, wie der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung in seiner Sitzung vom 4. Juni 1992 festgestellt habe.¹⁹²

¹⁹¹ Diese Prozentzahl ist allerdings mit dem Vorbehalt zu versehen, dass gerade in technischen Bereichen wie der Energiepolitik viele Wissenschaftler interessegebunden oder sogar als Interessenvertreter anzusehen sind (und oftmals gerade entsprechend ausgewählt werden).

¹⁹² Vgl. zur Darstellung Vierecke 1995: 55; ansonsten zu dieser Auffassung Kretschmer 1986: 926. Hoffmann-Riem (1988b) argumentiert gegen die Ableitung eines Abberufungsrechts aus dem Ernennungsrecht. Von der verfassungsrechtlichen Argumentation abgesehen, schwächte ein derartiges Abberufungsrecht die Position der sachverständigen Mitglieder in der Kommission noch weiter, als es ohnehin schon der Fall sei (vgl. ebd.).

Die Zahl der Mitglieder einer Enquête ist im Einsetzungsbeschluss festgelegt. Sie kann unterschiedlich sein und lag bislang zwischen zehn und 27 Mitgliedern.¹⁹³ Allerdings hatten alle Enquête-Kommissionen, die seit der 10. Wahlperiode des Deutschen Bundestags eingerichtet wurden, mindestens 17 Mitglieder. Der § 56a GOBT beinhaltet keine genauen Vorschriften für die Zusammensetzung einer Enquête, sondern liefert nur einen generellen Rahmen, der prinzipiell verschiedene Zusammensetzungen ermöglicht. Auch wenn es in der GOBT nicht festgelegt ist, so hat es sich doch bei der Berufung der Mitglieder eingebürgert, eine Enquête entweder paritätisch mit Experten und Parlamentariern oder sogar mehrheitlich mit Parlamentariern zu besetzen. (Dies ist Bestandteil der Verhandlungen zwischen den einzelnen Fraktionen.) Prinzipiell wäre es nach der GOBT allerdings möglich, aus jeder Fraktion nur einen Parlamentarier zu entsenden oder gar nur sachverständige Mitglieder zu berufen.¹⁹⁴ Der gegenwärtig eingesetzten Enquête *Ethik und Recht der Modernen Medizin* des 15. Bundestags gehören bspw. 26 Mitglieder an, wobei die Besetzung mit Abgeordneten und Sachverständigen paritätisch ist (13:13). Da die Besetzung durch die Fraktionen (bzw. auf deren Vorschlag) erfolgt, spiegelt sich in der Besetzung einer Enquête-Kommission das Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen wider.

Die Besetzung des Vorsitzes erfolgt im Wechsel durch die Fraktionen. Der Vorsitz der jeweils ersten Enquête in einer Legislaturperiode wird durch die stärkste Fraktion besetzt; der Vorsitz aller nachfolgenden Enquêtes erfolgt im Wechsel nach der proportionalen Verteilung der Fraktionen. (Der stellvertretende Vorsitz kann dabei nicht von der Fraktion bestimmt werden, die bereits den Vorsitzenden stellt.) Prinzipiell kann auch ein Sachverständiger den Vorsitz wahrnehmen. Bislang haben allerdings immer die Parlamentarier den Vorsitz (wie auch, mit einer Ausnahme, den stellvertretenden Vorsitz) gestellt. Diese Praxis soll gewährleisten, dass die Arbeit politisch relevant und parlamentsbezogen durchgeführt wird.¹⁹⁵ Die Bedeutung, die die Bundestagsabge-

193 In § 56 GOBT heißt es dazu: »Die Mitglieder der Kommission werden im Einvernehmen der Fraktionen benannt und vom Präsidenten berufen. Kann ein Einvernehmen nicht hergestellt werden, so benennen die Fraktionen die Mitglieder im Verhältnis ihrer Stärke. Die Mitgliederzahl der Kommission soll, mit Ausnahme der in Absatz 3 genannten Mitglieder der Fraktionen, neun nicht übersteigen.«

194 Ursprünglich war sogar die Entsendung nur eines Abgeordneten pro Fraktion vorgesehen (vgl. dazu Troßmann 1977: 127; Braß 1990: 71; vgl. auch Kretschmer 1986: 926).

195 Vgl. die Begründung und zur Einrichtung der Enquête zu den gesellschaftlichen Folgen der Grünen Gentechnik und den darin enthaltenen

ordneten dem Vorsitz (zumindest im Hinblick auf ihre eigene Karriere) beimessen, spiegelt sich in vielfältigen taktischen Aushandlungen über die Reihenfolge der Einrichtungen von Enquête-Kommissionen (und damit auch über die Fraktion, die den Vorsitzenden nominieren darf) wider (s. u.), was sich an der Einrichtung sog. Vorschalt-Enquêtes zeigt (siehe Altenhof 2002: 172).

(d) *Institutionelle Anbindung und formale Beziehung zum Auftraggeber*: Beratung durch eine Enquête-Kommission erfolgt ad hoc, d. h. anlassbezogen, mit einem spezifischen und begrenzten Auftrag. Beantragt werden Enquête-Kommissionen in der Regel von den Fraktionen, eingesetzt werden sie aber vom Deutschen Bundestag. Der Deutsche Bundestag ist damit formal der Auftraggeber einer Enquête-Kommission. Die Fraktionen nehmen allerdings in der Praxis die Funktion des Auftraggebers wahr. Sie bringen nicht nur den Antrag auf eine Enquête ein, sondern spielen die Schlüsselrolle bei der Rekrutierung der Mitglieder und steuern *de facto* über das (informelle) Gremium der Obleute die Arbeitsabläufe der Enquête-Kommissionen. Die Bindung an den Auftraggeber ist durch den spezifischen Auftrag und durch die Einbindung in die parlamentarischen Entscheidungsprozesse gegeben. Der Auftrag einer Enquête ist in ihrem Einsetzungsbeschluss formuliert, lässt aber (unterschiedlich) weite Interpretationsspielräume für die Ausgestaltung des konkreten Arbeitsprogramms. Die institutionelle Anbindung von Enquête-Kommissionen an den Bundestag stellt eine Form der internen Beratung dar und ist nach der überwiegenden Meinung in der Literatur Teil des Parlaments. Andererseits: Da es sich bei der Enquête-Kommission um ein gemischtes Gremium handelt, steht sie streng genommen außerhalb oder zumindest an der Grenze des parlamentarischen Raums – auch wenn Parlamentarier als Vertreter des Auftraggebers in dem Gremium selbst vertreten sind.¹⁹⁶ Ihre genaue organisatorische Einbindung ist deshalb parlamentsrechtlich strittig (vgl. z. B. Braß 1990: 71).

Über die formale Beziehung zwischen Enquête und Bundestag hinaus spielen für die faktische Einbindung einer Enquête-Kommission in parlamentarische Prozesse die sog. Obleute der Fraktionen eine zentrale Rolle. Wie bei den Fachausschüssen des Bundestags üblich, bestimmen die Fraktionen auch für die Enquête-Kommissionen Obleute. Deren Aufgabe ist es, den Kontakt zwischen Fraktion und Enquête zu halten und die Interessen der Fraktion in der Enquête zu vertreten und zu wahren. Bei dem Kreis der Obleute handelt es sich um ein informelles Gremium, das in der Geschäftsordnung des Bundestags nicht explizit

Erfahrungsbericht zu technikbezogenen Enquêtes BT-Drs. 10/6775, S. 311 f.

196 Vgl. dazu und zu einer Diskussion der verschiedenen Standpunkte Altenhof 2002: 49 ff.

vorgesehen ist. Die Obleute werden erstmals in den Zwischenberichten der Enquêtes des 11. Bundestags zur Erdatmosphäre und zur Bildung namentlich genannt (vgl. Altenhof 2002: 180). Sie fungieren als Bindeglied zwischen den Fraktionen und der Enquête, übernehmen im Zusammenspiel mit der Geschäftsstelle vielfach die Funktion einer Steuerungsgruppe und bringen die Ergebnisse der Enquête in die parlamentarische Arbeit ein (s.u.).

Wichtig für die institutionelle Einbindung einer Enquête ist weiterhin das unbeschränkte Zugangsrecht, das die Ministerialbeamten des Bundes (und mitunter auch der Landesvertretungen) wahrnehmen, auch wenn juristisch umstritten ist, ob sie ein formales Recht dazu besitzen. Ministerialbeamte nehmen an den Sitzungen teil und üben einen teilweise erheblichen Einfluss auf die Arbeit einer Enquête aus (vgl. Ismayr 1996: 35). Der Zugang von Ministerialbeamten kann aber auch positive Einflüsse zeitigen, insofern er unter Umständen die Umsetzungs- und Rezeptionschancen des Ergebnisses einer Enquête erhöht und hilft, die Beratungen auf die Probleme der Regierung abzustimmen.

(e) *Arbeitsweise*: Grundlage der Arbeit einer Enquête-Kommission ist die GOBT. Sie verfährt somit nach Verfahrensregeln, die primär auf parlamentarische Entscheidungsfindung, nicht aber auf die Aufarbeitung umfassender Sachkomplexe ausgerichtet sind (vgl. auch Hoffmann-Riem 1988b: 380). Es ist zu erwarten, dass sich daraus latente Spannungen und Rollenkonflikte ergeben. Die Wahl der Themen einer Enquête ist, wie bereits erwähnt, weitgehend durch die Formulierung des Auftrags im Einrichtungsbeschluss vorgegeben. Anders als bei einem Untersuchungsausschuss geht es in einer Enquête nicht um die Aufarbeitung bereits abgeschlossener Sachverhalte und Entwicklungen, sondern darum, zukunftsorientierte Empfehlungen zu erarbeiten. Aus diesem Grund gilt das Bestimmtheitsgebot, das Untersuchungsausschüssen eine genaue Bezeichnung ihres Auftrags vorschreibt, nicht in gleichem Maße für Enquête-Kommissionen. Vielmehr lassen die Formulierungen der Aufgabenstellungen den einzelnen Kommissionen Interpretationsspielräume für die Ausgestaltung ihres konkreten Arbeitsprogramms, die es ihnen ermöglichen, eigene Schwerpunkte zu setzen (vgl. Ismayr 1996: 32). Viele Enquête-Kommissionen sind in Arbeitsgruppen organisiert.¹⁹⁷ Hoffmann-Riem sieht die Untergliederung in Arbeitsgruppen kritisch, insofern sie zwar ein komplexes Thema handhabbar machen könne, jedoch zu einer Segmentierbarkeit der Fragestellung führe, die nicht sachnotwendig geboten sei, inhaltlich

197 Zusätzlich zu den Arbeitsgruppen richten manche Enquêtes (z.B. die zum Bürgerschaftlichen Engagement) Berichterstattergruppen ein, die die Gesamtkommission über den Fortgang der Arbeit unterrichten (vgl. z.B. Pott 2003: 100).

präformierend wirken könne und auch eine mögliche Blockadestrategie erleichtere (vgl. Hoffmann-Riem 1988a: 74 f., 337 f.).

Das Sekretariat (und dessen wissenschaftlicher Stab, s.o.) sind neben dem Vorsitzenden und der Untergliederung in Arbeitsgruppen für die Arbeit einer Enquête entscheidend. Die Geschäftsstelle und ein wissenschaftliches Sekretariat unterstützen die Arbeit der Kommissionen. Traditionell steht der Leiter der Geschäftsstelle dem Vorsitzenden der Kommission nahe (vgl. Hoffmann-Riem 1988b: 339). Das Sekretariat arbeitet sehr eigenständig. Seine Hauptaufgabe besteht darin, die Arbeitsmaterialien zusammenzustellen. Es protokolliert die Sitzungen, organisiert die Anhörungen externer Experten und erarbeitet Vorlagen für die Berichte, ist also auch inhaltlich stark an der Arbeit der Kommission beteiligt (vgl. Altenhof 2002: 238). Das enorme Arbeitspensum, u.a. häufige, (im Zwei-Wochen-Turnus stattfindende) Sitzungen könnte von den Mitgliedern ohne eine derartige Unterstützung nicht bewältigt werden. Wenn das Themenfeld der Enquête nicht klar genug abgestimmt ist, kann das Arbeitspensum zu einer zeitlichen und inhaltlichen Überforderung der Mitglieder führen (vgl. Hoffmann-Riem 1987).

Neben den Obleuten entscheidet die Person des Vorsitzenden über den Erfolg bzw. über die Leistung einer Enquête-Kommission.¹⁹⁸ Er leitet die Sitzungen, vergibt das Rederecht und hat generell intern eine wichtige Integrationsfunktion. In den Sitzungen übernimmt er die Rolle eines »gate-keeper« (Kleinsteuber 2006: 404). Nach außen hat er die wichtige Funktion, die Kommission im Deutschen Bundestag und in der Öffentlichkeit zu vertreten. So ist der Vorsitzende Mitglied des für die Einrichtung der jeweiligen Enquête federführenden Ausschusses. Er ist damit eine Schlüsselfigur für die parlamentarische und die öffentliche Resonanz einer Enquête. Aufgrund der großen Sichtbarkeit des Vorsitzenden im Parlament und in den Medien kann daher gerade für jüngere Abgeordnete die Übernahme eines Vorsitzes einen wichtigen Karriereschritt darstellen.

Zur Beschaffung der Informationsgrundlage kann eine Enquête externen Sachverständigen einholen, indem sie externe Gutachten vergibt, Anhörungen durchführt und Informationsreisen unternimmt. Insbesondere die Anhörungen, von denen Enquête-Kommissionen allerdings erst zehn Jahre nach ihrer Institutionalisierung Gebrauch gemacht haben, sind zu einem wichtigen Instrument der Kommissionsarbeit geworden. Hinsichtlich der Beschaffung von Informationen zur Kontrolle der Regierung wird auf den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit hingewiesen, der sich aus dem Demokratieprinzip ableitet (vgl. Voßkuhle

198 Als Erfolg einer Enquête kann das Zustandekommen einer gemeinsamen Position im Abschlussbericht oder ihr faktischer Einfluss auf die inhaltliche Politikformulierung gesehen werden.

2005: 470). In diesem Zusammenhang fallen unter diesen Grundsatz die öffentliche Anhörung von Sachverständigen in Ausschüssen (§ 70 Abs. 1 S. 1 GOBT) und die Berichtspflicht einer Enquête gegenüber dem Bundestag (§ 56 Abs. 4 GOBT) (s. u.). Aus dem Prinzip der Parlamentsöffentlichkeit resultieren weiterhin wiederum die parlamentarische Auskunftspflicht der Regierung und das Recht des Bundestags, den Kanzler und die Minister zu zitieren und von ihnen Auskunft über Form, Umfang und Ergebnisse externer Beratung in einem bestimmten Sachbereich zu verlangen. Im Gegenzug zum Zitierrecht wird der Bundesregierung das Zutritts- und Anhörungsrecht zu allen Ausschusssitzungen eingeräumt (vgl. Vierecke 1995: 55). Auch die Beratung des Bundestags durch eine Enquête-Kommission fällt prinzipiell unter den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit. Inwieweit dieses Prinzip auf Enquêtes anwendbar ist und was dieses für das Zitierrecht und für das unbeschränkte Zugangsrecht der Regierung beinhaltet, ist allerdings umstritten. Den Enquête-Kommissionen werden, anders als den Untersuchungsausschüssen, keine gesetzlichen Befugnisse eingeräumt, Auskünfte von Dritten zu erzwingen; darunter fällt auch die Auskunftspflicht der Bundesregierung. Da ihr nicht nur Parlamentarier, sondern auch Sachverständige angehören, können sie nicht dieselben Befugnisse geltend machen, wie sie Untersuchungsausschüsse nach Artikel 44 des Grundgesetzes haben (vgl. Ismayr 1996: 34). Die Auskunft durch Private oder Forschungsinstitute gegenüber einer Enquête erfolgt daher auf einer rein freiwilligen Basis (vgl. Altenhof 2002: 101). Auch das Zitierrecht hat die Bundesregierung in Bezug auf Enquête-Kommissionen bislang nicht explizit anerkannt, ihm allerdings, wenn auch mit wechselnder Qualität der Auskünfte, entsprochen (vgl. Vierecke 1995: 53; Ismayr 1996: 34; vgl. zu den rechtlichen Grundlagen Kretschmer 1986). Eine Enquête verfügt über keinerlei rechtliche Handhabe oder Sanktionsmöglichkeiten, um Auskünfte von Dritten (einschließlich der Bundesregierung) zu erzwingen (vgl. Vierecke 1995: 57). Dies wird allerdings vielfach als Voraussetzung für eine angemessene Informationsbeschaffung und zur Erfüllung ihrer Aufgabe betrachtet. Aus diesem Grund hat z. B. die Enquête-Kommission zur Verfassungsreform empfohlen, Enquête-Kommissionen das Recht zuzubilligen, alle für ihren Auftrag erforderlichen Beweise zu erheben und weitergehende Auskunftspflichten von Privaten gegenüber einer Enquête gesetzlich zu verankern. Die wichtigste Informationsquelle einer Enquête ist allerdings der interne Sachverstand sowohl der Mitglieder als auch des wissenschaftlichen Sekretariats. Weiterhin stehen den Mitgliedern auch die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags zur Verfügung.

Der Kontakt zum Auftraggeber einer Enquête – dem Deutschen Bundestag – ist einmal durch seine parlamentarischen Mitglieder im Gremium gegeben. Eine wichtige Größe für den parlamentarischen

Einfluss stellt die Mitgliedschaft der parlamentarischen Mitglieder in den relevanten Ausschüssen und insbesondere die bereits erwähnte Mitgliedschaft des Vorsitzenden in dem federführenden Ausschuss dar. Zudem darf seit der 13. Legislaturperiode je ein wissenschaftlicher Mitarbeiter der parlamentarischen Mitglieder (aber nicht der Sachverständigen) an den Sitzungen der Enquête teilnehmen (vgl. Altenhof 2002: 87). Dies hat nicht nur die Kommissionsarbeit effizienter gemacht, sondern auch zur breiteren Vermittlung der Kommissionsarbeit innerhalb des Bundestags beigetragen (Altenhof 2002: 86). Hinzu kommt, dass Vorsitz und Leitung der Geschäftsstelle, die beide für die Arbeit und die Steuerung der Informationsflüsse in der Enquête wichtig sind, aufgrund der Besetzung ihre Arbeit eng mit der Fraktion abstimmen, die sie eingesetzt hat. Darüber hinaus wird die Koordination mit den Fraktionen über die Obleute geleistet.

Einfluss auf den Ablauf der Arbeit einer Enquête nehmen die Fraktionen nicht nur durch die Besetzung und die Formulierung des Auftrags, sondern sie können darüber hinaus durch ihre Obleute auch auf die laufende Arbeit einwirken. Die Bundesregierung bzw. die einzelnen Ministerien üben durch die Anwesenheit ihrer Ministerialbeamten, für die sie unbeschränktes Zugangsrecht reklamieren, teilweise erheblichen Einfluss auf die Arbeit der Kommission aus (vgl. Ismayr 1996: 35). In seiner Analyse der Enquête *Neue Informations- und Kommunikationstechnologien* identifiziert Hoffmann-Riem diese, wie er es nennt, »Interventionsmacht« der Ministerien als einen kritischen Faktor für deren (Miss-)Erfolg: Die Ministerien konnten eigene Entwürfe lancieren, unerwünschte Positionen angreifen oder relativieren und erwünschte unterstützen (Hoffmann-Riem 1988a: 70 f.).

Hinsichtlich der Entscheidungsregeln innerhalb einer Enquête besitzen die sachverständigen Mitglieder *formal* die gleichen Rechte wie die Parlamentarier. Sie haben gleiches Stimmrecht und besitzen gleiches Rede- und Antragsrecht. Der Entscheidungsmodus ist Abstimmung mit Mehrheitsprinzip. Im Umgang mit Minderheitenpositionen unterscheiden sich Enquêtes von den anderen Formen der Politikberatung und auch von regulären Ausschüssen. Da sie ausdrücklich nur der Entscheidungsvorbereitung dienen, besteht das Ziel nicht darin, im Abschlussbericht zu einer einheitlichen Position oder eindeutigen Empfehlung zu gelangen. Vielmehr zielen Enquêtes als Instrument der Entscheidungsvorbereitung darauf ab, das Spektrum der verfügbaren Optionen darzustellen. Die Entscheidungsregeln sind also nicht an einer Reduktion der Optionen durch Mehrheitsbeschluss oder Konsensorientierung ausgerichtet.

Es hat sich daher eingebürgert, in den Fällen, in denen ein einheitliches Votum nicht zu erzielen war, die divergierenden Sichtweisen in den Abschluss- oder Zwischenberichten zu dokumentieren. Sowohl

die parlamentarischen als auch die sachverständigen Mitglieder haben dabei gleichermaßen das Recht, eine Minderheitenposition in einem Sondervotum zu formulieren (vgl. Knelangen 2003: 168f.). Dabei gibt es Sondervoten, die sich auf den Gesamtbericht, einzelne Fragen oder sogar nur auf einzelne Aussagen des Abschlussberichts beziehen. Enthält ein Sondervotum nach Meinung anderer Mitglieder unzutreffende Aussagen, so haben sie wiederum die Möglichkeit, eine Replik zu formulieren. Ob eine Enquête eine einheitlich verabschiedete (sei es per Mehrheit oder Konsens) Empfehlung formuliert, sich für die Formulierung verschiedener alternativer Optionen und Empfehlungen entscheidet oder nur den Stand der Beratungen und der divergierenden Positionen dokumentiert (sei es in Form von Minderheitenpositionen oder nur in Form des Aufzeigens verschiedener Entscheidungsalternativen oder -szenarien), lässt die Geschäftsordnung offen (vgl. Altenhof 2002: 254).

Eine formalisierte Qualitätssicherung der Beratungsleistung findet in einer Enquête-Kommission nicht statt. Vielmehr zielt ihre Arbeit eher auf die politische, als auf die epistemische Robustheit ab. Aus diesem Grund bemisst sich die Qualität einer Enquête eher daran, inwiefern sie Einflussfaktoren balancieren kann, die sich aus dem politischen Prozess ergeben, wie z. B. Politisierung des Themas, Nähe zum Wahlkampf etc.

In der Regel tagen Enquêtes hinter verschlossenen Türen. So sollen tagespolitische Zwänge vermieden werden und die Teilnehmer freier diskutieren können. Diese Praxis kann der Konsensfindung förderlich sein (Altenhof 2002: 209), muss aber mit dem Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit abgewogen werden. Von den 21 Anhörungen der Enquête-Kommission *Gentechnologie* z. B. fanden 17 unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, und bei der Kommission zur Kernenergie-Politik war nur eine von 21 Anhörungen öffentlich.

(f) *Publikations- und Verwendungsregeln*: Generell fällt die Beratung des Bundestags durch Enquête-Kommissionen, wie erwähnt, unter den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit (§ 56 Abs. 4 GOBT). Daraus leitet sich die grundsätzliche Pflicht ab, die Gutachten zu veröffentlichen (vgl. Voßkuhle 2005: 469). Ergebnisse einer Enquête werden in Form von Zwischen- oder Abschlussberichten veröffentlicht. Die Berichte erscheinen oft mit zeitlicher Verzögerung und leisten damit keine direkte Beratung, sondern fungieren eher als ein »intellektueller Steinbruch«. (Voßkuhle 2005: 451) Um den Prozess zu beschleunigen, wurde 1989 der § 56 Abs. 4 in die GOBT eingefügt, der die Kommissionen darauf verpflichtet, ihren Abschlussbericht – oder, falls ein Abschlussbericht nicht möglich sein sollte: einen Zwischenbericht – so zeitig vorzulegen, dass bis zum Ende der Wahlperiode noch eine Aussprache im Bundestag darüber stattfinden kann. Auf dieser Grundlage befindet dann

der Bundestag in der neuen Legislaturperiode über die Fortsetzung der Enquête. Die GOBT lässt daneben zu, dass eine Enquête Berichte erstellt, die sich mit einzelnen Aspekten des Auftrags befassen. Mitunter machen Enquêtes von der Möglichkeit eines Einzelberichts Gebrauch, wenn die Abfassung eines umfassenden Endberichts nicht möglich ist, sie den Bundestag aber dennoch in die Lage versetzen möchte, über ein wichtiges Thema zu debattieren und eine Entscheidung darüber zu treffen. Bislang verfassten die meisten Enquêtes sowohl einen Zwischen- als auch einen Endbericht. Alle Zwischen- und Abschlußberichte der Kommissionen werden dem Bundestagspräsidenten übergeben und als Drucksachen des Bundestags veröffentlicht (also nicht vom Gremium selbst verantwortet). Zusätzlich werden sie in der vom Referat für Öffentlichkeitsarbeit herausgegebenen Reihe *Zur Sache* publiziert. Manche Berichte sind auch als Buch erhältlich. Obwohl Protokolle der Kommissionssitzungen in der Regel nicht veröffentlicht werden, haben die meisten Kommissionen umfangreiche Forschungsmaterialien, Anhörungsprotokolle und Berichte zu ihrem Thema veröffentlicht. Da der Bericht einer Enquête häufig erst am Ende der laufenden Legislaturperiode erstellt wird, bleibt es dem nächsten Bundestag überlassen, ob er die Empfehlungen der Enquête aufgreift und in die Arbeit des Bundestags einbringt (BT-Drs. 10/6775, S. 312). Weiterhin hat eine Enquête kein Initiativrecht, weshalb es den Fraktionen oder einer Minderheit von mindestens 5 Prozent der Abgeordneten anheim gestellt ist, die Empfehlungen einzubringen. Um die innerparlamentarischen Umsetzungschancen zu erhöhen, wird mitunter entgegen dieser Praxis für das Recht einer Enquête plädiert, ihren Bericht dem Bundestag direkt vorzulegen (BT-Drs. 10/6775, S. 312; vgl. Ismayr 1996: 41). Der Bericht wird dann üblicherweise in einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt und in einer Plenardebatte im Bundestag behandelt, an der die sachverständigen Mitglieder allerdings nicht aktiv teilnehmen dürfen. In dieser Debatte wird darüber entschieden, ob der Bericht an die Ausschüsse weitergegeben wird. Deren Empfehlungen werden dann vom Bundestag zusammen mit denen der Enquête erneut beraten. Weil der Bericht einer Kommission erst die Ausschüsse durchlaufen muss, unterliegt die Veröffentlichung zum Teil erheblicher zeitlicher Verzögerung.

Die faktischen Funktionen von Enquêtes

Eine Verschiebung der Funktion von Enquête-Kommissionen (und insbesondere Versuche der Instrumentalisierung) sind aufgrund der externen Bedingungen (ein hoch politisiertes Umfeld) und der Parla- mentseinbindung erwartbar. Die Chancen einer internen Beratung des Bundestags werden vor allem in der Möglichkeit direkten Einflusses auf parlamentarische Entscheidungsprozesse gesehen (im Sinne eines

direkten Transfers von Expertise aus dem Wissenschaftssystem in das politisch-administrative Entscheidungssystem; vgl. Hoffmann-Riem 1988b: 391; sowie Hampel 1991: 127).

Die Einschätzung hinsichtlich der faktischen Funktion und der Leistungsfähigkeit von Enquêtes als Instrumenten der wissenschaftlichen Politikberatung des Bundestags gehen auseinander. Unstrittig ist, dass Enquête-Kommissionen vielfach in erstaunlichem Maße wissenschaftliche Expertise aus verschiedenen Disziplinen, wirtschaftliche Interessen und verschiedene politische Standpunkte integriert und Informationen in großem Umfang für die parlamentarische Arbeit aufbereitet haben (vgl. Knelangen 2003: 168). Insofern sind sie ohne jede Frage – trotz aller Skepsis – von großem Wert für die parlamentarische Arbeit. Einer positiven Einschätzung nach haben die Enquête-Kommissionen entscheidend dazu beigetragen, dass der Deutsche Bundestag seine »Gestaltungs-, Kontroll- und Kommunikationsfähigkeit« verbessern konnte (Ismayr 2001: 428).¹⁹⁹ Skeptiker verweisen allerdings auf die Abhängigkeit von den politischen Konstellationen und ihre extreme Anfälligkeit für Politisierung. Diese Empfindlichkeit gegenüber Politisierung wird nicht nur in den äußeren politischen Bedingungen (Wahlkampf; Festlegung der Position der Fraktionen, die oft Handlungsspielräume von vornherein verbaut), sondern auch in den Grenzen der einzelnen Elemente des komplexen institutionellen Designs von Enquêtes gesehen. Die Hoffnung, durch ein entsprechendes institutionelles Design einen Vermittlungsmechanismus zwischen Wissenschaft und Politik implementieren zu können, hat sich dieser Einschätzung nach nicht erfüllt.²⁰⁰ Um dies beurteilen zu können, soll zuerst die Leistungsfähigkeit der Enquête an der Gegenüberstellung von Leistungserwartung und faktischer Funktion bemessen werden. Im Anschluss daran werden die Elemente des institutionellen Designs diskutiert, die für die Funk-

199 Was den Beitrag von Enquêtes zur Entscheidungsvorbereitung anbelangt, so fügt Ismayr allerdings einschränkend hinzu, dass er oft nicht hinreichte, »das Parlament in die Lage zu versetzen, frühzeitig die komplexen Folgen technischer Entwicklungen zu erkennen und beizeiten politische Handlungsoptionen zu entwickeln und umzusetzen« (Ismayr 2001: 428). Da Enquêtes keine Dauerberatung leisten können, sei ergänzend das Büro für Technikfolgenabschätzung (TAB) als weiteres Instrument der Politikberatung des Bundestags geschaffen worden (ebd.: 429).

200 Aufschlussreich ist die Bundestagsdebatte um die Einrichtung eines Deutschen Ethikrates: Es ist nicht nur eine der wenigen jüngeren Debatten, in denen es um die Organisation von Politikberatung geht. Vielmehr werden Für und Wider der Einrichtung eines Deutschen Ethikrats in expliziter Gegenüberstellung zu dem Modell der Enquête und dessen Leistungsfähigkeit diskutiert. Zur Debatte siehe BT-Drs. 16/094.

tionsverschiebung (und für die Frage der Robustheit der Beratung) verantwortlich sind.

Die explizit in der GOBT formulierte Leistungserwartung an Enquêtes besteht darin, zukunftsgerichtete Empfehlungen für die Entscheidungsvorbereitung zu erarbeiten. Dies beinhaltet eine Erhebung der Faktenbasis, das Aufzeigen alternativer Entwicklungsmöglichkeiten und Entscheidungsoptionen sowie das Formulieren politischer Empfehlungen. Neben den explizit in der GOBT formulierten Leistungserwartung lassen sich aus dem institutionellen Design weitere Leistungserwartungen entnehmen: eine Kontrollfunktion (vgl. Minderheiteninstrument) und die Initiierung von Lernprozessen (institutionalisierte Kooperation von Parlamentariern und externen Sachverständigen).

Zuerst ist eine Verschiebung des Adressaten der Enquête-Kommissionen, und damit einhergehend ihrer faktischen Funktion, festzustellen: Richteten sich Enquêtes in der Anfangszeit hauptsächlich an die Parlamentarier, so ist mittlerweile die Öffentlichkeitsorientierung stark in den Vordergrund getreten. Das hat zur Folge, dass weniger die Formulierung einer einheitlichen Empfehlung als vielmehr das Anstoßen parlamentarischer und gesellschaftlicher Debatten als das wichtigste Ergebnis einer Enquête zu werten ist.²⁰¹ Gelänge dies, so bedeutete es eine Stärkung des Bundestags als Bezugspunkt gesellschaftlicher Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse. Der Bundestag als Adressat der Beratung wird dabei zuweilen vernachlässigt (vgl. Altenhof 2002: 328).

Weiterhin ist eine Funktionsverschiebung der Enquêtes von einem Beratungs- und Kontrollgremium der internen Politikberatung hin zu einem Verhandlungsgremium festzustellen. Diese veränderte Orientierung in den Beratungen der Enquête kann zu ihrem Scheitern führen. Als gescheitert gilt eine Enquête dann, wenn sie entweder ihren Auftrag nicht erfüllt (gemessen an der Formulierung des Einsetzungsbeschlusses) oder ihre Arbeit so politisiert wird, dass dies ihre Integrität und ihr Funktionieren als Organisation beeinträchtigt. Das äußert sich z.B. darin, dass sich eine Enquête aufgrund von Kontroversen nicht auf einen gemeinsamen Bericht einigen kann oder einzelne Mitglieder sie unter Protest verlassen.²⁰² Der Beitrag, den Enquêtes zur Entscheidungsvorbereitung leisten sollten, ist in den meisten Fällen ausgeblieben

201 So berichtet z. B. der Bundestagsabgeordnete René Röspel in der Debatte um die Einrichtung eines Deutschen Ethikrats, dass seiner Erfahrung nach »gerade der Dialog und der Diskurs zwischen den Sachverständigen auf der einen Seite und den Abgeordneten auf der anderen Seite [...] das Entscheidende und das Produktive dieser Kommission [waren]« (BT-Drs. 16/094, S. 9603).

202 Als Erfolg kann zählen, wenn das Minderheitenvotum Berücksichtigung in den parlamentarischen Entscheidungsprozessen findet, wie es bei der Enquête *Recht und Ethik in der Modernen Medizin* geschehen ist.

(vgl. Altenhof 2002: 318). Anhand eines Vergleichs der Formulierung des Auftrags mit den Ergebnissen der Enquêtes lässt sich ein Scheitern von nahezu einem Viertel der Kommissionen diagnostizieren (Altenhof 2002: 339 f.). Da die Abschlussberichte zu einem großen Teil Ergebnis eines Aushandlungsprozesses sind, wird eine Kontrollfunktion vor allem über die Erweiterung der Informationsbasis der einzelnen Abgeordneten geleistet. Vielfach sind die Abgeordneten an der Enquête allerdings eher als einem Instrument der Öffentlichkeitsarbeit in eigener Sache interessiert (vgl. Altenhof 2002: 328). Insbesondere wird die Zusammenarbeit zwischen Parlamentariern und sachverständigen Mitgliedern hervorgehoben (s. BT-Drs. 16/094, S. 9603). Enquêtes können offenbar Lernprozesse in Gang setzen, gesellschaftliche Debatten anstoßen und Konsensbildung vorbereiten.²⁰³

Soweit die genannten Funktionsverschiebungen nicht auf die Randbedingungen zurückgeführt werden können, die sich aus dem latent politisierten Umfeld ergeben, lassen sie sich vor allem auf Faktoren zurückführen, die im institutionellen Design der Enquête begründet liegen: die Parlamentsanbindung und die strukturell schwache Stellung der sachverständigen Mitglieder.

(a) *Die Parlamentsanbindung*: Das Organisationsmerkmal der Parlamentsanbindung entspricht der Konzeption von Enquêtes als interne Beratungsgremien des Bundestags. Dies betrifft erstens die Arbeitsweise nach parlamentarischen Verfahrensregeln. Damit regelt die GOBT die Arbeit einer Enquête, und es gilt das Mehrheitsprinzip als Abstimmungsmodus.²⁰⁴ Zweitens beinhaltet die Parlamentsanbindung die Besetzung mit Parlamentariern und Sachverständigen gleichermaßen. Als Schwachstelle der Parlamentsanbindung wird die durch sie bedingte Anfälligkeit der Enquêtes für Politisierung angeführt. Das Modell der Enquête-Kommission kann nur erfolgreich sein, wenn ihre Arbeit nicht von parteipolitischen Abgrenzungen geprägt ist und die Fraktionen nicht im Vorhinein Festlegungen getroffen haben (vgl. Ismayr 1996: 38 f.; Kleinstüber 2006: 401). Die Dominanz parteipolitischer Grenzziehungen kann zu Rollenkonflikten und einer Verstrickung des Sachverständigen in Fraktionszwänge und in parlamentarische Rücksichten, aber auch in Partikularinteressen führen, insofern sich die Sachver-

²⁰³ Besonders im Fall kontroverser ethischer Themen besteht die öffentlichkeitsbezogene Funktion von Enquêtes nicht in der Rationalisierung und Konsensbildung, sondern führt der Expertendissens zu einer Ethisierung oder Emotionalisierung öffentlicher Debatten. Indem wissenschaftspolitische oder technikbezogene Debatten als ethische Konflikte gerahmt werden, kann Politik Entscheidungsautonomie zurückgewinnen (vgl. Bogner und Menz 2002).

²⁰⁴ Zur Dysfunktionalität des Mehrheitsprinzips siehe Hoffmann-Riem 1987: 342.

ständigen eher als Interessenvertreter begreifen (vgl. Hoffmann-Riem 1987: 343). Die Polarisierung der politischen Parteien wird durch die aus dem Wahlzyklus erwachsene Kurzfristigkeit verstärkt und insbesondere gegen Ende der Legislaturperiode, im Vorfeld des Wahlkampfes intensiviert (vgl. Vierecke 1995: 129). Die Arbeit einer Enquête kann fast zum Erliegen kommen, je näher der Wahlkampf rückt.

Als Vorteil der Parlamentsanbindung wird die Rückkopplung an die Mehrheitsverhältnisse und an den politischen Prozess gesehen, die für das parlamentarische Instrument der Enquête überlebensnotwendig sei (Altenhof 2002: 336). Einschränkend ist anzumerken, dass die Orientierung an der Verhandlungslogik dazu führen kann, dass in der Enquête eine Reduktion auf Kompromisse stattfindet und keine eigenständige Erarbeitung von Gestaltungsalternativen geleistet wird (vgl. Hoffmann-Riem 1987: 347 f.; Hoffmann-Riem 1988a: 76). Positiv betrachtet lassen sich Enquêtes als sozietales Verhandlungssysteme auffassen, die durch Verhandeln ermöglichen, dissensgeleitete Formen der Verständigung zu organisieren, um »hinter dem Rücken der Beteiligten integrative und legitimative Wirkung zu entfalten«. (Hampel 1991: 130 f.) Als Musterbeispiel für eine gelungene Enquête gilt die Kernenergie-Enquête des achten Deutschen Bundestags. Obwohl von vornherein scharfe politische Gegensätze bestanden haben und die politischen Situation derart antinomisch war, dass eine Einigung in herkömmlichen Arenen parlamentarischer Arbeit kaum möglich schien, gelangte diese Enquête dennoch zu einer gemeinsam getragenen prospektiven Abschätzung alternativer Entwicklungspfade (Vierecke 1995: 129). Allerdings wurde das Diskussionsniveau dieser Enquête in den nachfolgenden Technik-Enquêtes nicht wieder erreicht (vgl. Vierecke 1995: 130). Es drängt sich die Vermutung auf, dass der Erfolg dieser Enquête, die Einigung auf einen Abschlussbericht unter widrigen politischen Rahmenbedingungen, gerade nicht als Funktionieren eines Beratungsgremiums zu werten ist. Die Kommission operierte vielmehr als eine parlamentarische Arena, d. h. gleichsam als ein Mini-Parlament.

(b) *Die strukturell schwache Stellung der sachverständigen Mitglieder*: Ein strukturelles Problem von Enquêtes wird in der schwachen Stellung der sachverständigen Mitglieder gesehen. Zusammen mit der Dominanz der parlamentarischen Verfahrensweise, hat dies zur Folge, dass der Einfluss der sachverständigen Mitglieder auf die Arbeit und das Ergebnis von Enquêtes relativ zu dem der parlamentarischen Mitglieder gering ist. Ihr Einfluss ist nur in den Fällen etwas größer, in denen die Abgeordneten noch keine festen Positionen zum Thema haben. Das ist vor allem zu Beginn der Arbeit einer Kommission der Fall, wenn noch Materialien gesammelt werden müssen und es noch nicht um die Formulierung des Berichts geht. Experten können auch in den Fällen einen größeren Einfluss haben (z. B. im Fall der Enquête-

Kommission *Verfassungsreform*), in denen die Allianzen zwischen den parlamentarischen Mitgliedern der Kommission und den Fraktionen relativ schwach sind.

Die strukturelle Schwäche ist zunächst in der Auswahl begründet, die in der Verantwortung der Fraktionen liegt. Dies führt nicht nur dazu, dass die Fraktionen bestrebt sind, jeweils ihre Experten in der Enquête zu haben, sondern sichert auch die zahlenmäßige Überlegenheit der Abgeordneten oder zumindest die paritätische Besetzung der Kommission (vgl. Vierecke 1995: 127). Die Position der Abgeordneten wird zusätzlich dadurch gestärkt, dass sie seit Änderung der GOBT 1989 einen Vertreter haben (und auch jeweils einer ihrer Mitarbeiter teilnehmen darf). Die zahlenmäßige Überlegenheit der Abgeordneten wird weiterhin durch das oben skizzierte Procedere der Obleute, die Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten der Sekretariate und die Protokollmacht von Geschäftsstelle und Vorsitz gestärkt (vgl. Hoffmann-Riem 1987: 341; Altenhof 2002: 338). All dies führt dazu, dass die sachverständigen Mitglieder sich nur dann erfolgreich in die Kommissionsarbeit einbringen können, wenn sie sich auf die parlamentarischen Gepflogenheiten und Verfahrensweisen einlassen und Allianzen mit den parlamentarischen Mitgliedern eingehen oder über andere Kontakte verfügen. Holger Hoffmann-Riem hat dies als »Verstrickung parlamentsexternen Sachverständs« bezeichnet (Hoffmann-Riem 1988b: 383). Dies kann zu einer hohen Frustration unter den sachverständigen Mitgliedern einer Enquête führen.²⁰⁵

Ein weiterer Faktor, der die Rolle der Sachverständigen in der Kommission bestimmt, ist in den Interventionsmöglichkeiten von Vertretern der Ministerialbürokratie durch Zugangsrecht und Mitwirkungsmöglichkeiten zu sehen. Ihre Teilnahme fördert die Abstimmung auf die Bedarfe der Bundesregierung, die zwar nicht explizit genannt, aber doch implizit ein wichtiger Adressat der Enquêtes ist. Die Kenntnis des ministerialen Standpunkts stellt eine wertvolle Erweiterung der Informationsbasis einer Enquête dar. Allerdings ist die Mitwirkung von Ministerialbeamten an der Arbeit einer Enquête dafür nicht erforderlich. Dies kann auch durch Anhörungen und Wahrnehmung des Zitierrechts (s. o.) geleistet werden. Wie bereits erwähnt, ist allerdings das Auskunftsrecht einer Enquête bzw. ihr Recht, Auskunft zu ver-

²⁰⁵ Siehe dazu nur die Erfahrungsberichte in Hoffmann-Riem 1987 und Kleinsteuber 2006. Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass die veröffentlichten Erfahrungsberichte überwiegend von Sachverständigen stammen, die sich nicht haben durchsetzen können. In ihrer Selbstbeschreibung führen sie ihre schwache Position auf die Inkompatibilität der Logiken von Wissenschaft und Politik zurück. Eine systematische Untersuchung zu den internen Kommunikationsprozessen in einer Enquête existiert bislang nicht.

langen, nicht gesetzlich abgesichert, sondern beruht auf Freiwilligkeit (vgl. Ismayr 1996: 34; Altenhof 2002: 101). Insofern eine Enquête wirklich eine kontrollierende Funktion haben soll, wäre die Erweiterung oder gesetzliche Absicherung des Zitier- und des Auskunftsrechts wahrscheinlich ein geeignetes Instrument. Sofern die Anwesenheit von Ministerialbeamten über die reine Information hinausgeht und auf eine Mitwirkung oder gar Intervention hinausläuft, impliziert dies, dass den »Sachwaltern exekutiver Handlungslogik« weitreichende Einflussmöglichkeiten eingeräumt werden (Vierecke 1995: 134). Die Mitwirkung von Ministerialbeamten wird überwiegend nicht als eine Bereicherung, sondern als eine Einschränkung wahrgenommen.

In diesem Zusammenhang ist auch die Rolle von Geschäftsstelle und wissenschaftlichem Sekretariat zu erwähnen. Sie üben nicht nur inhaltlich Einfluss aus. Vielmehr können die Geschäftsstelle und deren Leiter im Zusammenspiel mit dem Vorsitzenden der Enquête-Kommission über ihre Protokollierungsmacht stark steuernd in die Arbeitsabläufe der Kommission eingreifen (Hoffmann-Riem 1987: 341). Einen extremen Fall des Einsatzes der Protokollmacht durch Vorsitz und Geschäftsstelle weiß z. B. Hoffmann-Riem aus der Enquête zu neuen Informations- und Kommunikationstechniken zu berichten. Geschäftsstelle und Vorsitzender hatten einen Dissens mit dem Verweis auf einen Tonbandmitschnitt, über den aber nur sie verfügten und den sie auch keinem anderen zugänglich machten, in ihrem Sinne entschieden (ebd.).

Eine wichtige Rolle in der Organisation der Kommissionsarbeit spielen die bereits erwähnten Obleute der Fraktionen: Sie vermitteln nach außen zwischen den Fraktionen und der Enquête. Darüber hinaus haben sie nach innen die Funktion eines Steuerungskreises, der strittige Sachlagen, Verfahrens- und Geschäftsordnungsfragen klärt, Absprachen trifft, aber auch drohende Konflikte im Vorfeld beizulegen versucht (s. den Erfahrungsbericht in Pott 2003: 100; vgl. Altenhof 2002: 180). Auf diese Weise können die Obleute steuernd und strukturierend auf die Arbeitsabläufe einer Enquête einwirken. Die Obleute können ihre Einflussmöglichkeit auch strategisch nutzen, indem sie beispielsweise Konflikte verstärken oder gezielte Informationspolitik betreiben. Der Einfluss des informellen Gremiums der Obleute geht mitunter so weit, wie Kleinsteuber aus der eigenen Perspektive eines sachverständigen Mitglieds in der Enquête zur Zukunft der Medien des 13. Bundestags berichtet, dass in der Enquête selbst nicht über die anstehenden Fragen abgestimmt wurde, sondern diese in dem informellen Gremium der Obleute getroffen wurden, über dessen Existenz die Sachverständigen selbst nicht informiert waren. Aufgrund ihrer Mehrheit und mit dem Verweis, das sei im parlamentarischen Geschehen üblich, konnten im Fall der Medien-Enquête die Parlamentarier diese Praxis gegenüber dem Protest der Sachverständigen durchsetzen (vgl. Kleinsteuber 2006: 405 f.).

Fazit

Die Enquête-Kommissionen sind nicht vollständig mit den übrigen Beratungsgremien zu vergleichen, weil es sich um die Beratung der Legislative handelt. Es handelt sich bei ihnen auch eher um die Inszenierung eines Dialogs zwischen Wissenschaftlern und Abgeordneten, als um Politikberatung im engeren Sinn. Außerdem fehlt ihnen ein eindeutig bestimmter Adressat. Die Enquêtes haben das besondere Merkmal, dass in ihnen wissenschaftliche Experten und Politiker formal gemeinsam Mitglieder sind und die Rollendifferenz zwischen ihnen eingeschmolzen wird. (In anderen Beratungsgremien ist dies nur informell der Fall.) Die besondere Nähe zwischen Sachverständigen und Politikern lässt die Beratung die Form von Verhandlungen zwischen beiden Gruppen annehmen. Das bietet die Gelegenheit zu einer engeren Orientierung des Rats an den Bedürfnissen der Parlamentarier und entspricht zugleich der Funktion der Aufklärung und der Erweiterung der Handlungsoptionen.

Von einer Funktionsverschiebung im Zusammenhang mit den Enquêtes zu sprechen, die eigentlich aus der Tradition des Untersuchungsausschusses kommen, ist problematisch, weil die Mitgliedschaft von Wissenschaftlern in ihnen historisch ein Ausnahmefall ist. Die größte Gefahr der Politisierung liegt in der parteipolitisch motivierten Auswahl der Sachverständigen, die im ungünstigen Fall zu einer frühzeitigen Lähmung der Arbeit führt und nicht zu den intendierten sachlich begründeten Konsensbildungen und Entscheidungsvorbereitungen. Offensichtlich ist diese Gefahr zum einen abhängig von der Thematik, zum anderen bedingt durch die zeitliche Nähe zu Wahlen. Enquête-Kommissionen scheinen zwar in besonderer Weise geeignet, die politische Robustheit der Beratung zu gewährleisten. Diese Stärke wird jedoch durch die relativ geringe Unabhängigkeit der Sachverständigen aufgewogen.

Modell VI: Politikberatende Ressortforschungseinrichtungen

Das Modell der Ressortforschungseinrichtung (RF) hat als Instrument forschungsbasierter wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland eine Schlüsselfunktion.²⁰⁶ In keinem anderen Modell wissenschaftlicher

²⁰⁶ Derzeit steht die Ressortforschung im Mittelpunkt einer intensiven wissenschafts- und forschungspolitischen Debatte, in der die verschiedenen beteiligten Akteure sehr verschiedene und zum Teil wechselnde Interessen verfolgen. Etwaige wissenschaftspolitische Schlussfolgerungen aus

Politikberatung ist die Produktion wissenschaftlicher Beratungsleistungen so eng an den Forschungsprozess rückgebunden wie in der Ressortforschung, und kein anderes Modell hat, gemessen an der Bedeutung als Informationsressource und am Umfang der bereitgestellten finanziellen Aufwendungen, einen vergleichbaren Stellenwert für staatliche Entscheidungen.²⁰⁷ Über die Ressortforschung kann die Ministerialverwaltung direkt auf wissenschaftliches Wissen zugreifen. Anders als bei den bisher diskutierten Modellen wissenschaftlicher Politikberatung handelt es sich bei dem Modell der Ressortforschungseinrichtung nicht um externe und kollegiale, sondern vielmehr um (interne) Politikberatung der Ministerialverwaltung. Im Kontext dieser Studie stellt das Modell daher einen kontrastierenden Fall dar.²⁰⁸

RF erbringen wichtige, zum Teil gesetzlich festgeschriebene, forschungsbasierte Dienstleistungen in den Bereichen Prüfung, Zulassung und Regelsetzung für die Ministerien. Darüber hinaus nehmen Bundesressortforschungsrichtungen auch hoheitliche Aufgaben wahr (z. B. im Bereich der Arzneimittel- oder Impfstoffzulassung) (vgl. Köstlin 1996: 1367). RF sind ihrer Bestimmung nach Forschungseinrichtungen im Aufgabenbereich eines Regierungsressorts, die der Bund zur Unterstützung der Wahrnehmung wissenschaftsintensiver Ressortaufgaben in Politik, Gesetzgebung und Verwaltung unterhält (vgl. dazu z. B. Lundgreen et al. 1986: 19 f.; Trute 1994: 168 ff.; Ronge 1988: 164; Köstlin 1996: 1365 ff.). RF haben also insofern eine Doppelfunktion, als sie teilweise politikberatend und dienstleistend und teilweise forschend tätig sind. Wissenschaftliche Politikberatung ist eine ihrer originären und primären Aufgaben (Kurth 2005: 17).

Die Errichtung von Ressortforschungseinrichtungen kann sich teilweise auf die eigenen Organisationskompetenzen der Ministerien stützen. In qualifizierten Fällen, z. B. wenn die Einrichtung die Rechtsnatur einer Bundesoberbehörde haben soll, ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich.²⁰⁹

»Die zunehmende Privatisierung der Informationsgenerierung erfordert [...] auf Seiten des Staates die Vorhaltung einer Wissensinfrastruktur

den folgenden Überlegungen sind nur unter Vorbehalt zu ziehen und sollten nicht als Parteinahme ausgelegt werden.

²⁰⁷ Immerhin entfielen im Jahre 2004 auf die Bundeseinrichtungen der Ressortforschung 14,7 Prozent des wissenschaftlichen Personals und ca. 9,8 Prozent der gesamten FuE-Ausgaben für die staatlich finanzierte außeruniversitäre Forschung (siehe Wissenschaftsrat 2007a: 21).

²⁰⁸ Unserer besonderer Dank für äußerst konstruktive Anmerkungen zu diesem Kapitel gilt Silvana Galassi.

²⁰⁹ Für die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Ressortforschung s. Kap. 3.2. Vgl. zu den juristischen Aspekten auch Köstlin 1996; Meusel 1999; Trute 2006b.

tur, um seine Monitoring- und Kontrollaufgaben überhaupt lösen zu können. Spätestens seit dem 19. Jahrhundert bilden sich Bauformen der Wissensgenerierung heraus. Die Institutionalisierung der Ressortforschung ist hierfür ein zu wenig beachtetes Beispiel.« (Trute 2006b: 770)

Die RF sind ein wichtiges Instrument zur Realisierung dieser verfassungsrechtlich gebotenen Wissensinfrastruktur.²¹⁰

Die Rechtsformen der RF variieren von Behörden über unabhängige Agenturen bis hin zu privatrechtlichen Organisationen (s. u.). Beispiele für (Bundes-)Ressortforschungseinrichtungen²¹¹ sind die Bundesanstalt für Materialforschung (BAM), das Robert Koch-Institut (RKI), das Umweltbundesamt (UBA), das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) oder das Institut Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Politik und Sicherheit (SWP) – um die bekanntesten Einrichtungen zu nennen.

Hintergrund und Entwicklung der Deutschen Ressortforschung

Das Modell der deutschen Ressortforschungseinrichtung ist in dieser Form ein deutsches Spezifikum.²¹² Die Entstehung und der Ausbau der institutionalisierten Ressortforschung lässt sich als eine Antwort auf die Ausweitung der Staatsfunktionen und damit einhergehende gestiegene Anforderungen an die Wissensbasis staatlichen Handelns lesen (siehe Trute 2006b: 771; s. o., Kap. 1.1). Die unmittelbare Einbindung der Forschung wird in Deutschland (anders als in anderen Ländern) als Bedingung für die Erfüllung wissenschaftsintensiver Staatsfunktionen gesehen. Ein Grund mag sein, dass Expertise, die in diesen Einrichtungen produziert wird, offiziellen Charakter hat (Kurth 2005: 20).²¹³ Die

²¹⁰ Vgl. dazu die Ausführungen von Eberhard Schmidt-Aßmann in diesem Band (Kap. 3.5).

²¹¹ Nach einigen Umstrukturierungen werden im Anhang des neuen Konzepts einer modernen Ressortforschung, das unter der Federführung des BMBF entstanden ist, seit dem 01. Januar 2008 39 Institute als Bundesressortforschungseinrichtungen und 5 Einrichtungen als Einrichtungen in kontinuierlicher Zusammenarbeit aufgeführt; letztere sind noch im BuFo 2006 als Bundesressortforschungseinrichtungen geführt. Bundesressortforschungseinrichtungen stellen die größte und wichtigste Teilklasse der RF dar. Näheres zur Institutionalisierungsform s. u.

²¹² Das heißt nicht, dass es nicht auch in anderen Staaten staatliche Forschungsinstitute gäbe. Zu einem kursorischen international vergleichenden Überblick vgl. Glynn et al. 2003; Wissenschaftsrat 2007a: 155 ff.; Weaver et al. 2001.

²¹³ Eine Bedingung der öffentlichen Legitimation wissenschaftlicher Expertise in Deutschland ist, dass sie als Ausdruck eines anerkannten in-

Etablierung der Ressortforschung in Deutschland folgt daher der Vorstellung, dass wissenschaftsintensive Staatsfunktionen nicht unabhängig erfüllt werden können, wenn die dafür notwendige Forschung nicht staatlicherseits organisiert würde; wissenschaftliche Expertise könne demzufolge nicht durch externe Beratung oder Auftragsforschung eingeholt werden, sondern nur durch Institutionen, die »speziell für die Erfüllung dieser Dienstleistungen Forschung auf zweckmäßige Weise organisieren«. (Lundgreen et al. 1986: 26)

Entwicklung und Ausbau der Ressortforschung vollzogen sich in mehreren Phasen. Die Entstehungsgeschichte spezieller politikbezogener Forschungseinrichtungen geht bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurück. In dieser Zeit begann der Staat, Laboratorien und Forschungseinrichtungen zu etablieren, die die Ministerien in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben vor allem in der öffentlichen Gesundheit, der Standard- und Normsetzung sowie der Förderung von Landwirtschaft und Industrie unterstützen sollten. Etliche der derzeit bestehenden RF gehen auf diese Gründungen zurück – darunter die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB; vormals Physikalisch-Technische Reichsanstalt (1887)) und das spätere Robert Koch-Institut (RKI; vormals Königlich Preussisches Institut für Infektionskrankheiten (1890)).²¹⁴ Insbesondere in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg ist die Ressortforschung nochmals stark expandiert und hat sich über immer mehr Ressorts diversifiziert. Bis ca. 1960 sind vor allem militärwissenschaftliche Institute neu gegründet worden, in den 1960er Jahren sozialwissenschaftliche Einrichtungen (wie das IAB (1967) oder das Deutsche Jugendinstitut (1961)), in den 1970er und 1980er Jahren vor allem Institute im Umweltbereich, wie das Umweltbundesamt (1974).²¹⁵ Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung erfolgte eine Umstrukturierung der Ressortforschung und die Abwicklung der Institute der ostdeutschen Akademie der Wissenschaften oder deren Integration in die Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL) bzw. in die Ressortforschung.²¹⁶ Etwa seit der Jahrtausendwende erfährt

stitutionellen Standpunkts gesehen werden kann (vgl. Jasanoff 2005a; Jasanoff, i. V.). In dem Maße, in dem staatliches Handeln direkt auf wissenschaftlicher Expertise basiert, ist entsprechend eine stärkere Verpflichtung der Organisation gegenüber dem Staat erforderlich, wie sie nur durch ressortbezogene Forschung geleistet werden kann. Zu Ressortforschungseinrichtungen als Produzenten offizieller Repräsentationen vgl. Barlösius 2008.

²¹⁴ Zu einem Überblick über die Geschichte der Ressortforschungseinrichtungen vgl. immer noch Lundgreen et al. 1986: 181 ff.

²¹⁵ Zur Renaissance der Ressortberatung ab den 1970er Jahren Krevert 1993: 192 ff.

²¹⁶ Vgl. zur Neustrukturierung der BAM nach der Integration des Analy-

die Landschaft der Ressortforschung eine weitere Umstrukturierung. So sind u. a. das Kölner Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOST) und die gegenwartsbezogene Abteilung des Münchner Südost-Instituts (SOI) mit dem Institut der Stiftung Wissenschaft und Politik zusammengelegt worden. Weitere Beispiele sind die Auflösung des vormaligen Bundesgesundheitsamts und seine Neustrukturierung in einzelnen Instituten²¹⁷ sowie die Neuordnung der politikberatenden Einrichtungen des Landwirtschaftsressorts unter einem gemeinsamen Senat.²¹⁸ Der im Bundestag kontrovers diskutierte Vorschlag, das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) in eine selbstständige, durch Gebühren der Pharmaindustrie finanzierte Agentur, die Deutsche Arzneimittel- und Medizinprodukte-Agentur (DAMA), umzuwandeln, ist dagegen gescheitert.²¹⁹

Im Folgenden soll nicht von der offiziellen Definition der Ressortforschung durch die Ministerien ausgegangen werden, sondern stattdessen von den Organisationszielen und -merkmalen. Hier werden Ressortforschungseinrichtungen im Hinblick auf ihre politikberatende Funktion betrachtet.²²⁰ Vor diesem Hintergrund soll unter einer Res-

tischen Zentrums der Akademie der Wissenschaften der DDR im Jahr 1992 auch Czichos 1995, sowie Hennecke, *The German Federal Research Institutes (and their Role in Policy Advice)*, Vortrag gehalten auf der Konferenz *Quality Control in Scientific Policy Advice*, BBAW, Berlin, 14. Januar 2006.

²¹⁷ Bei der Auflösung des Bundesgesundheitsamts wurden mit dem Gesetz über die Neuordnung zentraler Einrichtungen des Gesundheitswesens (GNG) vom 24. Juni 1994 zunächst die folgenden Institute als selbstständige Bundesoberbehörden errichtet: BfARM, RKI, BgVV. In Folge der BSE-Krise kam dann 2002 das Bundesinstitut für Risikobewertung in der Form einer selbstständigen, rechtsfähigen Agentur hinzu.

²¹⁸ Seit 01. Januar 2008 unterhält das BMVEL nach einer Restrukturierung 5 Bundesforschungseinrichtungen: das Julius Kühn-Institut, Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen; das Friedrich Loeffler-Institut, Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit (FLI); das Max Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel; das Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei und das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) (vgl. Deutscher Bundestag 2007 b; Deutscher Bundestag 2007 c).

²¹⁹ Vgl. zur Umstrukturierung des BfArM: Deutscher Bundestag 2007 a. Zum Hintergrund weiterhin u. a. das Interview mit Reinhard Kurth in der Deutschen Apothekerzeitung vom 20. 1. 2005 und Keitel und Kurth 2006. Zur Kritik an der Einrichtung der neuen Agentur vgl. u. a. Hausding 2007 sowie Verbraucherzentrale – Bundesverband Deutscher Bundestag – Ausschuss für Gesundheit 2007.

²²⁰ Die Produktion von Informations- und Beratungsleistungen ist nur eine

sortforschungseinrichtung eine Einrichtung mit folgenden Charakteristika verstanden werden: Ihre Tätigkeit zielt (1) auf die Produktion forschungsbasierter Beratungsleistungen ab, wobei (2) der primäre Referenzrahmen für diese Tätigkeit außerwissenschaftlich ist und durch die Aufgaben eines spezifischen Ressorts bestimmt wird, und sie (3) diese Beratungsleistungen auf der Basis einer institutionell verstetigten Beziehung zu dem jeweiligen Ressort erbringt.

Formale Funktionen der Ressortforschungseinrichtungen

(a) *Funktion und Leistungserwartung*: Im Bundesbericht Forschung 2006 wird Ressortforschung folgendermaßen definiert: »Forschung (bzw. Forschung und Entwicklung), die auf die Gewinnung wissenschaftlicher Erkenntnisse mit direktem Bezug zu den Tätigkeitsfeldern eines Ressorts bzw. Ministeriums zielt. Diese Erkenntnisse dienen als Grundlage für Entscheidungen zur sachgerechten Erfüllung der Fachaufgaben«. (Deutscher Bundestag 2006: 101)²²¹ Ressortforschungseinrichtungen betreiben also Forschung zur Unterstützung von Politik, Gesetzgebung und Verwaltung. Sie fungieren als Schnittstelle zwischen staatlicher Politik und Wissenschaftssystem (vgl. u. a. Ronge 1988: 161 ff.; Trute 1994: 100 f.; Köstlin 1996: 1365 ff. oder jüngst Bundesministerium für Bildung und Forschung 2007).

Anders als akademische Forschungseinrichtungen orientieren sich RF primär an den außerwissenschaftlichen Leistungsbezügen, die durch das Aufgabenfeld der jeweiligen Ministerien definiert sind (vgl. dazu u. a. Lundgreen et al. 1986: 25 ff.; Hohn und Schimank 1990: 307 ff.).²²²

von mehreren Leistungsanforderungen an RF; ihr Anteil variiert von ca. 25 Prozent bis zu ca. 60 Prozent der Tätigkeiten bei forschungsstarken Einrichtungen wie der BAM (vgl. dazu auch *Qualitätssicherung wissenschaftlicher Politikberatung – was ist gute wissenschaftliche Politikberatung?*, Vortrag von Manfred Hennecke, 10.01.2008, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin).

²²¹ Ganz ähnlich heißt es in dem Antrag *Qualitätssicherung des deutschen Forschungssystems* der Fraktionen von SPD und Bündnis90/Die Grünen, den der Bundestag 2004 verabschiedet hat: »Die Ressortforschung und die Ressortforschungseinrichtungen gehören zum Wissensmanagement der politischen Administration. Sie dient im politischen Meinungsbildungsprozess der Unterstützung der Entscheidungsträger insbesondere der Bundesregierung unter Zuhilfenahme wissenschaftlicher Verfahren und Methoden. Die Doppelfunktion der Einrichtungen der Ressortforschung, die im Rahmen ihrer Tätigkeit einerseits teilweise administrativ und politikberatend, andererseits aber auch forschend tätig sind, birgt Chancen und Risiken zugleich.« (Deutscher Bundestag 2004 b: 2)

²²² Siehe zu dieser Klassifikation des Portfolios wissenschaftsbasierter Be-

Sie erbringen forschungsbasierte Beratungsleistungen, die vielfach von Einrichtungen der akademischen Wissenschaft nicht erbracht werden können, sei es wegen der andersartigen institutionellen Anreize (kurzfristiger Beratungsbedarf; epistemisch riskante Vorlauftforschung; wenig reputationsträchtige Routineforschung), der Art der Fragestellung (problemorientierte und zumeist transdisziplinäre Fragestellungen), aufgrund der erforderlichen materiellen und finanziellen Ressourcen (z.B. apparative Ausstattung), sei es, weil mit der Forschungstätigkeit untrennbar die Wahrnehmung nicht-delegierbarer hoheitlicher Aufgaben verbunden ist. Aus den außerwissenschaftlichen Leistungsbezügen (erstens Politikgestaltung und Implementierung (→ Beratung), zweitens Kontrolle, Aufsicht und Regulierung (→ Regulierung, Zulassung) und schließlich Förderung und Fürsorge (→ Dienstleistungen für die Klientel des Ministeriums)) ergeben sich folgende formale Funktionen für die Beratungsleistungen der RF:²²³

– *Monitoring und wissenschaftliche Dauerbeobachtung oder »observierende Forschung«.* (Lundgreen et al. 1986: 184 f.) Diese Funktion erfordert die kontinuierliche wissenschaftliche Analyse relevanter Phänomene in einem Politikfeld sowie die Generierung von Hintergrundinformationen. Dieserart Beratung hat oft die Form der Berichterstattung, wie z.B. die Gesundheitsberichterstattung des RKI, die Umweltberichterstattung des UBA, der gemeinsame Datenreport von ZUMA, statistischem Bundesamt, WZB und DIW, die aus Langzeiterhebungen gewonnenen statistischen Daten von BIBB und IAB, die Messung langfristiger Veränderungen der UV-Strahlung durch die BAuA, aber auch Zensusdaten, arbeitsmarktbezogene Daten des Datenzentrums der Bundesagentur für Arbeit oder Datenbestände wie die des DWD oder des BBR.²²⁴

ratungsleistungen auch: Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen: *Forschen – prüfen – beraten: Ressortforschungseinrichtungen als Dienstleister für Politik und Gesellschaft*, in: http://www.ressortforschung.de/res-media/positionspapier_stand_4_januar_2006.pdf, zuletzt besucht am 2. 10. 2007).

²²³ Vgl. zum Folgenden Lundgreen et al. 1986. In diesem Abschnitt geht es nur um die Funktionen, welche die von der Ressortforschung erbrachten Beratungsleistungen erfüllen sollen. Weiterführende Fragen, wie etwa die, welche Beratungsleistungen die RF im Einzelnen in ihrem Portfolio haben und welche Implikationen dies für den spezifischen Typus der Forschung hat, werden an dieser Stelle nicht adressiert.

²²⁴ Lundgreen et al. 1986: 185 f. – und im Anschluss an dieselben: Hohn und Schimank 1990 – schreiben von observierender Forschung für die Planungsberatung, z.B. für die Technikentwicklung für staatlich getragene Infrastrukturprogramme (Hohn und Schimank 1990: 309; Lundgreen et al. 1986: 185). Planungsberatung in dem o.g. Sinne wird heute

- *Frühwarn- oder Antennenfunktion* (Kurth 2005; Ressortforschung 2006: 5). Sie dient dem frühzeitigen Erkennen neuer Entwicklungen sowie potentieller Risiken und Gefährdungen – und damit auch des potentiellen politischen Handlungsbedarfs. Beispiele dafür sind die Pandemieforschung des RKI, Warnmanagement und Modellierung der Klimaentwicklung durch den DWD oder die (theoriegeleitete) Forschung des DIE zu relevanten Entwicklungen in der Entwicklungspolitik.
- *Wissenschaftliche Beratung für die Politikgestaltung und Implementierung.* Diese Funktion betrifft ein breites Spektrum von Beratungsleistungen, die sich in ihrem Zeithorizont und ihrer Forschungsintensität unterscheiden, so u.a. Problemfeldanalysen und Entwicklung spezifischer Problemlösungen für neuartige Probleme (z.B. Modellierungen zur Seuchenbekämpfung durch das RKI), Vorhalten kurzfristig abrufbarer Expertise und Informationen und schließlich sog. Vorlauftforschung. Bei letzterer handelt es sich um Forschung auf Gebieten, die zwar kein akutes Handeln erfordern, wo aber unter bestimmten Bedingungen kurzfristiger Handlungsbedarf entstehen kann. Ein Beispiel dafür ist die Forschung zu Transmissiblen Spongiformen Enzephalopathien (TSE), pathologischen schwammartigen Veränderungen des Gehirns, die in Ressortforschungseinrichtungen betrieben wurde, lange bevor BSE, eine Form der TSE, überhaupt öffentlich diskutiert wurde (vgl. dazu Kurth 2005: 18).
- *Beratung für Regulierung und Kontrolle.* Hierunter fallen Beratungsleistungen wie die Risikobewertung durch das BfR oder Vorschläge für die Festlegung von Standards im Rahmen pränormativer Forschung, wie sie die BAM betreibt.²²⁵

eher weniger geleistet, da Planung als Leitidee der Politikgestaltung inzwischen eine geringere Rolle spielt. Demgegenüber ist die observierende Forschung, bspw. in Gestalt von Monitorings und Berichterstattung wichtiger geworden. Zur Berichterstattung als einer Form der Politikberatung vgl. Wagner 2002; speziell zur Gesundheitsberichterstattung Wasem 1998.

²²⁵ Die pränormative Forschung hat neben der Schutzfunktion auch noch einen zweiten außerwissenschaftlichen Leistungsbezug, nämlich den der Dienstleistung für die Wirtschaft und andere gesellschaftliche Nutzer, der z.B. bei Einrichtungen wie der BAM, die mit 26 Prozent mehr Humanressourcen für Dienstleistungen für die Industrie als für die öffentliche Verwaltung einsetzt (22 Prozent, Stand 2006; vgl. Manfred Hennecke, *The German Federal Research Institutes (and their Role in Policy Advice)*, Vortrag gehalten auf der Konferenz *Quality Control in Scientific Policy Advice*, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin, am 14. 1. 2006), Diese Forschung nimmt teilweise

- *Evaluation und Vollzugskontrolle.* Wissenschaftliche Analyse der Wirkungen politischer Maßnahmen, wie z. B. die Analysen zur Wirkung der Arbeitsmarktreform durch das IAB.
- *Aufklärung und Information der Öffentlichkeit.* Diese Funktion sollen die forschungsbasierten Beratungsleistungen der RF erfüllen; Beispiele sind die Verbraucherinformationen des BfR oder die Gesundheitsinformationen des RKI.

(b) *Formen der Institutionalisierung:* Die Formen der Institutionalisierung, d. h. Rechtsform, Trägerschaft und Aufgabenzuschnitt der RF variieren erheblich. Die RF unterscheiden sich vor allem hinsichtlich des Grades der organisatorischen und operationalen Unabhängigkeit. Die Rechtsform ist diesbezüglich nur bedingt aussagekräftig, da sie nicht durch die Funktionserwartung an eine RF festgelegt ist: dieselbe Funktion kann in unterschiedlicher Weise institutionell umgesetzt werden. Umgekehrt erlaubt die Rechtsform nur begrenzt Rückschlüsse auf die Art und Form der Aktivität der jeweiligen Einrichtung und ihre Beziehung zum Staat (vgl. dazu Meusel 1999: 20; im Anschluss an Meusel auch Wissenschaftsrat 2007a: 83).²²⁶ Immerhin aber hat die Rechtsform zumindest eine Indizfunktion hinsichtlich der Möglichkeiten des direkten staatlichen Zugriffs. Das Spektrum der Rechtsformen reicht von Anstalten des öffentlichen Rechts bis hin zu privatrechtlichen Organisationsformen.²²⁷ Viele Bundesforschungseinrichtungen sind als selbstständige Anstalten des öffentlichen Rechts und als Bundesoberbehörden organisiert, d. h. als eigenständige Verwaltungseinheiten, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen. Als solche können sie mit eigener Rechtsfähigkeit ausgestattet sein (rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts) wie der Deutsche Wetterdienst (DWD) und das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), um eine größere Distanz zu politischen Entscheidungsträgern zu gewährleisten (s. u., Kap. 3.2, ver-

einen erheblichen Umfang ein und leistet in Form von Gebühren einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der Einrichtung.

- 226 Als Beispiel dafür, dass es möglich ist, operationale Autonomie einer RF auch in der Rechtsform einer nicht-rechtsfähigen Einrichtung dauerhaft umzusetzen, lässt sich die 1974 erlassene Mustersatzung für die Einrichtungen im Geschäftsbereich des BMELV anführen. Sie räumt auch den nicht-rechtsfähigen Einrichtungen einen großen, rechtlich abgesicherten Freiraum in der Aufgaben- und Organisationsplanung ein; Elemente sind eine Gliederung in Institute (statt Referatsstruktur) und eine Kollegialverfassung, die den einzelnen Institutsleitern die Mitwirkung an der Leitung der Einrichtung ermöglicht (vgl. Meusel 1999: 250f.; Wissenschaftsrat 2007a: 83).
- 227 Vgl. Köstlin 1996: 1371 f.; ausführlicher siehe dazu das Kapitel über verfassungsrechtliche Aspekte wissenschaftlicher Politikberatung in diesem Band.

fassungsrechtliche Rahmenbedingungen).²²⁸ Bundesressortforschungseinrichtungen können aber auch ohne eigene Rechtsfähigkeit organisiert sein.²²⁹ Als solche unterliegen sie der Fachaufsicht der jeweiligen Ministerien. Mit der Gründung des BfR ist das Spektrum um die Rechtsform einer eigenständigen, rechtsfähigen und nicht weisungsgebundenen Agentur erweitert worden.

Zu den Anstalten des öffentlichen Rechts kommen privatrechtlich organisierte Einrichtungen hinzu, die zwar formal kein Teil der Bundesverwaltung sind, aber dennoch schwerpunktmäßig Aufgaben der Ressortforschungseinrichtungen wahrnehmen (und überwiegend vom Bund getragen und finanziert werden). Solche RF werden entweder als eingetragener Verein (wie das DIW oder das Deutsche Jugendinstitut), als Stiftung bürgerlichen Rechts (wie die SWP) oder als (gemeinnützige) GmbH (wie das DIE) geführt.²³⁰

Die Einordnung einzelner Einrichtungen als Ressortforschungseinrichtung ist aufgrund der Vielgestaltigkeit der Rechtsformen und der Aufträge im Einzelfall durchaus umstritten. Dies gilt sogar für Einrichtungen, die im Bundesbericht Forschung unter Ressortforschung aufgeführt sind und deren Organisationszweck wesentlich Beratung beinhaltet.²³¹ Beispiele dafür sind die SWP, die als Abgrenzungskrite-

- 228 Das Deutsche Archäologische Institut (DAI), das ebenfalls in Form einer rechtsfähigen Anstalt öffentlichen Rechts organisiert ist, wurde als eine Einrichtung der reinen Grundlagenforschung ohne außerwissenschaftliche Leistungsbezüge in der Politikberatung von der Darstellung ausgeschlossen.
- 229 Neben den selbstständigen Anstalten öffentlichen Rechts gibt es noch den Einzelfall des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das 1967 organisatorisch als eine Dienststelle der damaligen Bundesanstalt für Arbeit (BA), der Vorläuferin der heutigen Bundesagentur, und somit als eine unselbstständige Anstalt öffentlichen Rechts eingerichtet worden ist (nach der Reform 2004 ist es organisatorisch von der BA getrennt und wird als eine besondere Dienststelle geführt).
- 230 Zu den verschiedenen Rechtsformen und dem Zusammenhang zu den jeweiligen Beauftragungen vgl. die Ausführungen zu den verfassungsrechtlichen Perspektiven in Kap. 3.2.
- 231 Dass mit der Einordnung als Ressortforschungseinrichtung immer auch politisch-strategische Aspekte verbunden sind, wird an den Differenzen zwischen der Aufstellung im Bundesbericht Forschung aus dem Jahr 2006 und der Liste deutlich, die sich im Anhang des Konzepts für eine moderne Ressortforschung des BMBF vom Dezember 2007 findet. In letztere sind u. a. die privatrechtlich verfassten Institute SWP, DIE und DJI sowie das IAB ausgliedert und unter *kontinuierlicher Zusammenarbeit mit FuE-Einrichtungen*, nicht aber als Ressortforschungseinrichtungen, aufgeführt.

rium darauf verweist, keinem Ressort zugeordnet und von Weisungen unabhängig zu sein²³² und sich von Auftragsforschung, wie sie andere (Bundes-)Ressortforschungseinrichtungen betreiben, abgrenzt (vgl. Mair et al. 2008: 1, 11). Das Bundesinstitut für Strahlenschutz (BfS) versteht sich gemäß seines Auftrags als eine wissenschaftlich-technische Verwaltungsbehörde mit Forschungsbezug, nicht aber als eine genuine Ressortforschungseinrichtung.²³³

Im Folgenden konzentriert sich die Darstellung auf diejenigen Bundesforschungseinrichtungen, deren Tätigkeit überwiegend Beratungsleistungen umfasst und deren FuE-Aktivitäten der Produktion wissenschaftsbasierter Beratungsleistungen dienen.²³⁴ Einrichtungen der reinen Grundlagenforschung wie das Deutsche Archäologische Institut (DAI) werden ebenso wenig betrachtet wie Einrichtungen, die hauptsächlich mit Tätigkeiten aus dem Bereich Prüfen, Produktentwicklung sowie mit der Wahrnehmung von hoheitlichen und Verwaltungsaufgaben befasst sind. Neben den Bundesforschungseinrichtungen im engeren Sinn sollen unter Ressortforschungseinrichtungen auch

232 Die SWP ist keinem Ressort, sondern dem Bundeskanzleramt zugeordnet.

233 Die Frage der Zuordnung hat vielfach auch eine politische Dimension und stellt eine Form der Grenzarbeit dar. Dies wurde z. B. in der Reaktion des BfS und des Bundesumweltministeriums auf die Evaluation durch den Wissenschaftsrat deutlich. Vgl.: *Erste Bewertung der wissenschaftspolitischen Stellungnahme und des Bewertungsberichts des Wissenschaftsrates vom 22. 5. 2006 aus Sicht des Bundesamtes für Strahlenschutz*, http://www.bfs.de/ln_eigener_Sache.html (zuletzt besucht am 5. 10. 2007). Das BfS und Bundesumweltministerium lehnten die Evaluation des BfS nach den vom WR zugrundegelegten Kriterien als nicht aufgabenangemessen ab und gaben stattdessen eine eigene Evaluation nach verwaltungswissenschaftlichen Aspekten in Auftrag, die zu einem der WR Empfehlung diametral entgegengesetzten Ergebnis kam (Bull et al. 2006). Zu den Kriterien des WR siehe: Deutscher Bundestag 2005: 3 f., 12 ff.

234 Hohn und Schimank zufolge besteht das kennzeichnende institutionelle Merkmal der Ressortforschungseinrichtungen darin, dass sie Bestandteil der Bundesverwaltung sind (Hohn und Schimank 1990: 302). Tatsächlich sind allerdings unter den Einrichtungen, die unter Ressortforschung im Bundesbericht Forschung aufgeführt werden, auch solche, die privatrechtlich organisiert sind, wie das Deutsche Institut für Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) oder das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik GmbH (DIE). Neben der auf Bundesebene stattfindenden Ressortforschung werden auch von den Ländern eigene Ressortforschungseinrichtungen unterhalten, die aber nicht Gegenstand der vorliegenden Darstellung sind.

Quasi-Ressortforschungseinrichtungen subsumiert werden. Dies sind Einrichtungen, die zwar formal keine Bundesressortforschungseinrichtungen sind, aber schwerpunktmäßig und auf einer institutionell verstetigten Grundlage forschungsbasierte Beratungsleistungen für bestimmte Ressorts erbringen (und oftmals auch von diesen überwiegend getragen oder finanziert werden) (vgl. zu diesem Kriterium Trute 1994: 101). Insbesondere sind dies Institute der WGL, wie die großen Wirtschaftsforschungsinstitute. In bestimmten Bereichen nehmen sie die Aufgaben der Ressortforschung wahr – insbesondere im Politikfeld der Wirtschaftspolitik.²³⁵ (Einen Grenzfall stellen forschende Ämter wie das Statistische Bundesamt oder das Forschungszentrum der Deutschen Bundesbank dar.²³⁶)

235 Das Wirtschaftsressort unterhält zwar mit der Bundesanstalt für Materialforschung (BAM), der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), dem Seismologischen Zentralobservatorium Grafenberg und vor allem der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) Ressortforschungseinrichtungen – darunter jedoch keine, die auf dem Gebiet der angewandten Wirtschaftsforschung tätig ist. Vielmehr nehmen sie hoheitliche Aufgaben und wissenschaftsbasierte Dienstleistungen im Bereich der Normung und Standardsetzung, der Metrologie, der Ressourcen- und Rohstoffforschung sowie der Entwicklung und Bereitstellung von Referenzverfahren und Materialien für die Wirtschaft wahr.

236 Die wichtigsten Institute, die nicht in der Aufstellung im Bundesbericht Forschung 2006 enthalten sind, aber dennoch Aufgaben wahrnehmen, die sonst Ressortforschungseinrichtungen erfüllen, sind die großen Wirtschaftsforschungsinstitute der WGL, für die das Wirtschaftsressort institutionell zuständig ist. Beispiel für eine verstetigte, ressortbezogene Beratungsbeziehung durch diese Institute ist die Erstellung der Gemeinschaftsprognose. (Allerdings ist die Neuvergabe 2007 erstmalig formal aufgrund einer Ausschreibung für drei Jahre an vier Partner vergeben worden. Aufgrund von Konsortienbildung sind allerdings *de facto* acht Institute beteiligt.) Darüber hinaus vergibt das Ressort umfangreiche Projektmittel an diese Institute – mit der Folge einer erheblichen Steuerung durch das Ministerium und einer eingeschränkten faktischen Autonomie (vgl. Winnes und Schimank 1999: 220; Zur Abstimmung der Forschungsprogramme der außeruniversitären Wirtschaftsforschungsinstitute auf die Bedarfe der Nachfrager aus den Ministerien siehe Wilts 1999: 73 ff.). Neben den Wirtschaftsforschungsinstituten sind unter RF im Sinn der o. g. Definition auch die sechs Institute der Leibniz-Gemeinschaft zu subsumieren, die das Ressort für Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) beraten. Dies sind im Einzelnen: die Deutsche Forschungsanstalt für Lebensmittelchemie (DFA), Garching; das Leibniz-Institut für Agrartechnik Potsdam-Bornim e. V.

(c) *Rekrutierung und Auswahl*: Die Leitung (Präsident, Direktor) einer Ressortforschungseinrichtung (und vielfach auch die weitere Leitungsebene, wie die Abteilungsleitungen) wird in der Regel (teilweise nach öffentlicher Ausschreibung) vom jeweiligen Minister ernannt.²³⁷ In manchen Fällen nimmt das Ministerium darüber hinaus auch noch Einfluss auf die Besetzung der wissenschaftlichen Beiräte. Positionen unterhalb der Leitungsebene werden in der Regel öffentlich ausgeschrieben (vgl. Wissenschaftsrat 2007a: 96). Erst in den letzten Jahren werden – u. a. auf entsprechende Empfehlungen des Wissenschaftsrats hin – Leitungspositionen vermehrt öffentlich ausgeschrieben und gibt es gemeinsame Berufungen mit Universitäten (Wissenschaftsrat 2004; 2007).

(d) *Institutionelle Anbindung und formale Beziehung zum Auftraggeber*: Die Tätigkeiten der RF sind darauf bezogen, das jeweilige Ressort bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen (im Falle der Bundesressortforschungseinrichtungen sind die Aufgaben häufig typenmäßig durch parlamentarisches Gesetz festgelegt).²³⁸ Die rechtlichen Grundlagen und die formalen Beziehungen zum Auftraggeber sind je nach Einrichtung sehr verschieden gestaltet. Die Beziehung zum Auftraggeber variiert in dem Grad der operationalen Autonomie beziehungsweise dem Ausmaß der Steuerung und des Durchgriffs seitens des Auftraggebers.

(ATB); das Institut für Gemüse- und Zierpflanzenbau Großbeeren/Erfurt e. V. (IGZ); das Forschungsinstitut für die Biologie landwirtschaftlicher Nutztiere (FBN), Dummerstorf; das Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e. V., Müncheberg; und das Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Halle/Saale). Schließlich sind die sieben Institute der WGL anzuführen, die das Gesundheitsressort (BMG) derzeit im Rahmen der institutionellen Förderung unterhält und die es zu seiner Ressortforschung im weiteren Sinne zählt: das Bernhard Nocht-Institut für Tropenmedizin (BNI); die Deutsche Diabetes-Forschungs-Gesellschaft (DDZ); das Forschungszentrum Borstel (FZB), Zentrum für Medizin und Biowissenschaften; das Heinrich Pette-Institut für experimentelle Virologie und Immunologie (HPI); das Leibniz-Institut für Arterioskleroseforschung (LIFA); die Deutsche Zentralbibliothek für Medizin (ZBMed).

²³⁷ Das gilt nicht für die hier unter RF subsumierten Institute der WGL; allerdings ist die Besetzung der Leitungen z. B. der Wirtschaftsforschungsinstitute oftmals ein Politikum. Bund und Länder, die den Anteil der Grundfinanzierung tragen, sind an der Auswahl beteiligt.

²³⁸ Dass RF Wirtschaft und Öffentlichkeit ebenso adressieren und bei einigen Einrichtungen Dienstleistungen für die Wirtschaft oder für Private einen erheblichen Anteil der Tätigkeit ausmachen, wurde bereits erwähnt.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung hat das jeweilige Ressort weitreichende Möglichkeiten, die Organisation und die Art der Wahrnehmung der Tätigkeit einer RF zu kontrollieren (dazu Köstlin 1996: 1373; Meusel 1999: 272 ff.).²³⁹ Anders als in der akademischen Forschung kommen in der Ressortforschung die klassischen Kontrollformen der Staatsaufsicht (Rechts- und Fachaufsicht) zur Anwendung, um die Rückbindung an die staatliche Aufgabenkonkretisierung zu gewährleisten (Trute 1994: 488). Damit Ressortforschung professionelle Forschung sein kann, muss sie jedoch »[...] bei sachgerechter Aufgabenwahrnehmung den Anforderungen bürokratischer Organisationssteuerung entraten«. (Trute 1994: 488) Im Zentrum der institutionellen Ausgestaltung des formalen Verhältnisses von RF zu den Ressorts steht demnach die Herausforderung, eine funktional angemessene Balance zwischen wissenschaftsadäquaten Formen der Selbstkontrolle auf der einen Seite und der Möglichkeit der Aufgabenkonkretisierung und vor allem der Steuerung des Beratungsprozesses durch die ministeriellen Auftraggeber (und die Nutzer aus der Klientel des Ministeriums) herzustellen.²⁴⁰

Die Möglichkeiten der staatlichen Einflussnahme auf die Arbeitsweise einer RF reichen von der Besetzung der Leitung über den Erlass von Satzungen für die interne Organisation, die Festlegung der Haushalts- und Personalpläne bis hin zu den klassischen Kontrollformen der unmittelbaren Weisung und der Fachaufsicht. Insbesondere üben die Ressorts gegenüber den Einrichtungen nicht nur die Kontrolle über die Rechtmäßigkeit, sondern auch über die Zweckmäßigkeit (sog. Fachaufsicht) aus, d. h. sie kontrollieren die Art und Weise der Aufgabenerfüllung.²⁴¹ Nur die (teil-)rechtsfähigen Einrichtungen wie das BfR, der DWD und das BIBB sind in höherem Maße weisungsunabhängig. So ist bspw. das BfR in Form einer unabhängigen Agentur eingerichtet und

²³⁹ Zur staatlichen Kontrolle von wissenschaftlichen Einrichtungen – und damit auch der Ressortforschung – vgl. Trute 1994: 464.

²⁴⁰ Zur Frage der Anwendbarkeit des Prinzips der Wissenschaftsfreiheit auf die Ressortforschung s. u., Kap. 3.5. über die verfassungsrechtlichen Perspektiven in diesem Band.

²⁴¹ Die Fachaufsicht kann sich nur so weit erstrecken, wie die staatliche Einbindung reicht; den kognitiven Bereich der Wissenschaftsausübung darf sie nicht berühren – schon gar nicht, wenn sie ergebnisrelevant ausgeübt wird (Trute 1994: 469). Insbesondere ist ein Freiraum zur Sicherstellung wissenschaftlicher Redlichkeit nicht nur hinsichtlich der Ergebnisse, sondern bereits hinsichtlich der Wahl und Anwendung der zum Ergebnis führenden Methoden, zu gewährleisten (Sodan 1987: 572). Im Hinblick auf die sich aus der Fachaufsicht ergebenden Fragen bzgl. der Forschungsfreiheit vgl. auch Kap. 3.2 zu den verfassungsrechtlichen Perspektiven in diesem Band. Vgl. Köstlin 1996: 1372 f.).

per Gesetz bei seinen wissenschaftlichen Forschungen und Bewertungen weisungsunabhängig.²⁴² Die Rechtsform ist allerdings nur bedingt für die faktische Autonomie der Einrichtung gegenüber ihrem Auftraggeber verantwortlich, sondern hat eher eine Indizfunktion, was die Möglichkeiten des direkten Zugriffs betrifft. Selbst eine formal unselbstständige Einrichtung im Geschäftsbereich eines Ressorts kann eine faktische Autonomie gegenüber ihrem Träger erlangen (Meusel 1999: 108). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Auftraggeber von den Beratungsleistungen abhängt oder das Institut aufgrund seiner Reputation über eine starke Stellung in der Öffentlichkeit verfügt. Umgekehrt können Einrichtungen, die qua Rechtsstatus eigentlich eine hohe formale Autonomie genießen, wie Vollzugsbehörden agieren.

(e) *Arbeitsweise*: RF werden monokratisch durch einen Präsidenten oder Direktor geleitet (vgl. Köstlin 1996: 1372). In einigen Fällen steht der Leitung ein Kollegium aus Abteilungsleitern zur Seite, das sie in wissenschaftlichen Fragen berät, aber in den meisten Fällen nicht über echte Mitentscheidungsrechte verfügt (Köstlin 1996: 1372). Das Kollegium fällt seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit (vgl. Wissenschaftsrat 2004: 35 f.). Beispiel dafür sind die Institute im Geschäftsbereich des BMELV, die zum Teil auf der Grundlage einer Kollegialverfassung operieren und denen das Ministerium eine rechtlich abgesicherte Autonomie in der Aufgabenplanung und Organisation zusichert (vgl. Wissenschaftsrat 2004: 35 f.; Wissenschaftsrat 2007a: 83). Weiterhin sind an vielen RF in zunehmendem Maße wissenschaftliche Beiräte eingerichtet, die die Leitung vor allem bei der Forschungsplanung unterstützen. Da Einrichtungen mitunter auf ähnlichen Gebieten tätig sind, gibt es Elemente einer ressortübergreifenden Koordinierung der Forschungsplanung zur Förderung von Synergieeffekten und zur Identifikation ressortübergreifenden Beratungsbedarfs.²⁴³ Die ausgeprägte Form der einrichtungsübergreifenden Koordination findet sich bei den Einrichtungen aus dem Geschäftsbereich des BMELV: Zusammen mit sechs Instituten der Leibniz-Gemeinschaft koordinieren sie ihre Aktivitäten im Rahmen eines gemeinsamen Senats, der als Schaltstelle zum Ministerium fungiert.²⁴⁴ Bei der SWP nimmt diese Aufgabe ein

²⁴² § 2 der Satzung des BfR sowie § 8 BfRG. Zum BfR siehe den Evaluationsbericht des Wissenschaftsrats (Wissenschaftsrat 2006).

²⁴³ Ein Beispiel ist die Zusammenarbeit des RKI und des Friedrich Loeffler-Instituts bei der Risikoerkennung und -analyse der Gefahr durch die Vogelgrippe und bei der Formulierung eines nationalen Influenzapandemieplans (Kurth 2008).

²⁴⁴ Die Koordination leistet ein gemeinsamer Senat, dem die Präsidenten der Bundesforschungsanstalten, der Zentralstelle für Agrardokumentation und -information (ZADI) und des BfR angehören. Die Leiter der WGL-

Stiftungsrat wahr, in dem sechs Ressorts und Vertreter der Bundestagsfraktionen bei der Forschungsplanung zusammenarbeiten.²⁴⁵ Die Geschäfte des Senats werden von einem auf zwei Jahre gewählten Präsidium geführt, das durch eine Geschäftsstelle unterstützt wird.²⁴⁶ Aber auch der gemeinsame Senat der Ressortforschungseinrichtungen beim BMELV beschränkt sich auf Beratung. Vorgaben für die Leitung, wie sie ein genuines Aufsichtsgremium machen könnte, kann er nicht geben (vgl. Köstlin 1996: 1372). Weiterhin ist, wie der Wissenschaftsrat 2000 vorgeschlagen hatte, beim Gesundheitsressort ein gemeinsamer wissenschaftlicher Beirat eingerichtet worden, in dem neben den Leitern auch die Vorsitzenden der wissenschaftlichen Beiräte der RF vertreten sind.

Charakteristisch für die Arbeitsweise einer RF ist die enge Verzahnung von Forschung und Beratungsleistungen. Die Produktion von Wissen und Expertise als Grundlage der Beratungsleistungen ist damit ein Organisationsziel von RF: Das heißt, als Organisation muss eine RF Vorgaben für das Produkt machen und diejenigen Leistungsprozesse in besonderer Weise steuern können, die zur Produktion von forschungsbasierten Beratungsleistungen notwendig sind. (Auch wenn die Wissensproduktion instrumentell, d. h. für die Produktion von Beratungsleistungen betrieben wird, ist sie dennoch ein (nachgeordnetes) Organisationsziel einer RF.) Die Steuerung der Leistungsprozesse reicht dabei von der Bestimmung der Art der Fragestellung bis zu Vorgaben über Art, Format und Terminierung der Beratungsleistung. Dies steht allerdings mitunter in einem Spannungsverhältnis zu dem für die Produktion wissenschaftlicher Expertise funktionsnotwendigen Maß an Autonomie.²⁴⁷

Institute genießen Gaststatus, weiterhin gehören ihm fünf zugewählte Mitglieder aus allen Forschungsinstitutionen im BMELV-Bereich an. Der gemeinsame Senat der Ressortforschungseinrichtungen beim BMELV unterhält weiterhin Senatsarbeitsgruppen, in denen Wissenschaftler aus WGL-Instituten mitarbeiten. Siehe auch: <http://www.bmelv-forschung.de>.

²⁴⁵ Vgl. u. a. Zunker 2007: 365.

²⁴⁶ Der Senat unterhält auch mehrere Arbeitsgruppen zu institutsübergreifenden Themen. Eine weitere Aktivität sind interne Evaluationen zur Sicherung der Exzellenz der Ressortforschung und der Beratungsqualität im Geschäftsbereich des BMELV. Als Pilotprojekt wurde die Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH) intern evaluiert; der Bericht ist erhältlich unter: <http://www.bfah.de/eval07.htm> (zuletzt besucht am 05.10.2007).

²⁴⁷ Interessant sind die Mechanismen, mit denen die Einrichtungen ihre Leistungsprozesse so steuern können (oder auch nicht), dass ein funktionsnotwendiges Maß an Autonomie gewährleistet bleibt.

Themenwahl: Bei der Wahl der konkreten Forschungsthemen ist die Ressortforschung an das Aufgabenspektrum des jeweiligen Ministeriums gebunden. Hinsichtlich der Freiheitsgrade in der Themenwahl bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Instituten: Einrichtungen wie die SWP oder das DIE können relativ frei innerhalb eines allgemeinen, regelmäßig mit den Auftraggebern abgestimmten Orientierungsrahmens ihre Forschungsthemen wählen, während andere Institute Forschungsthemen hauptsächlich in Reaktion auf kurzfristige Beratungsanfragen generieren.²⁴⁸ Die Freiheitsgrade der Themenwahl werden von den außerwissenschaftlichen Leistungserwartungen und Aufgabenzuweisungen des Ministeriums, der ressortinternen Steuerungskultur und von dem internen Forschungsmanagement bestimmt. Einige Einrichtungen, wie beispielsweise das RKI, haben Wettbewerbsselemente in die interne Forschungsplanung integriert, wie z. B. interne, leistungsbezogene Mittelvergabe.

Um auf lange Sicht kontinuierlich kurzfristig abrufbare Expertise zu aktuellen und dringenden Fragen vorhalten zu können, betreiben RF sogenannte Vorlaufforschung (zu Funktionen s. o.). Zum Beispiel hatte das RKI lange bevor sich das Influenzavirus H₅N₁ (Vogelgrippe) in Asien verbreitet hat, eine Arbeitsgruppe zur Pandemieplanung initiiert (siehe Kurth 2005: 19). Vorlaufforschung erfordert allerdings gewisse Freiheiten in der Themenwahl und in der Gestaltung der Forschungsprogramme. Ein anderer Typus von Forschungsthemen ist durch Routineaufgaben, langfristige Programme oder Berichterstattung bestimmt.²⁴⁹

Generierung der Wissens- und Informationsbasis: Die Wissens- und Informationsbasis zur Produktion ihrer Beratungsleistungen wird in RF auf verschiedene Weise generiert: RF betreiben eigene beratungsorientierte Forschung, und sie vergeben darüber hinaus Forschungsaufträge an andere Einrichtungen (extramurale Forschung). Eine weitere wichtige Quelle von Expertise ist die Recherche und die systematische Aufarbeitung und Bewertung des Forschungsstands auf dem jeweiligen Gebiet (*review; assessment*) (vgl. Weingart et al. 2007: Kap. V.1). Während die RF hinsichtlich der Themenwahl enge Vorgaben haben, sind sie in der Wahl ihrer Forschungsansätze und -methoden sowie in

²⁴⁸ Siehe dazu Wissenschaftsrat 2007a: 59; Krevert 1993.

²⁴⁹ Beispiele sind eine umfassende Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen des RKI oder die laufende Raumbbeobachtung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), die Beteiligung der Bundesanstalt für Arbeitsmedizin an dem Messnetz zur Erfassung der globalen UV-Strahlung oder die Umweltberichterstattung des UBA. Zu Beispielen für die Generierung von Forschungsthemen vgl. Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen 2006a.

der Interpretation der Ergebnisse formaliter frei (siehe Kap. 3.5). Die besondere Stärke einiger RF liegt in der Generierung und Pflege großer zentraler Dateninfrastrukturen und -bestände,²⁵⁰ z. B. für die Impfschadensmeldung oder die Erhebungen im Rahmen der Ausbildungsordnungsforschung des BIBB (BIBB Report und Literaturdatenbank Berufliche Bildung (LDBB))²⁵¹.

Qualitätssicherung: RF sind im Gegensatz zu akademischen Forschungseinrichtungen dadurch charakterisiert, dass ihre wissenschaftsbasierten Beratungsleistungen auf die Erwartungen des Auftraggebers ausgerichtet sind. Daher muss die Organisation die dazu erforderlichen Prozesse steuern. Deshalb sind die Qualitätssicherungsverfahren als ein wichtiges Steuerungsinstrument für die Arbeitsweise einer RF von besonderer Bedeutung. Die Qualitätssicherung in RF ist allerdings primär an Kriterien wie Verlässlichkeit, Integrität und Relevanz der Beratungsleistungen orientiert (und weniger auf die wissenschaftliche Qualität im Sinne bspw. der Originalität genuiner Forschungsbeiträge). In RF dient Qualitätssicherung darüber hinaus der »Gewährleistung des verantwortungsvollen Umgangs und der zweckmäßigen Verwendung von Steuermitteln und sonstigen Zuwendungen«, wie es in den Regeln guter wissenschaftlicher Praxis des RKI heißt.²⁵² Viele Einrichtungen haben zur Qualitätssicherung einen aufgabenspezifischen Mix von Instrumenten etabliert, d. h. Verfahren, die die Qualität des Beratungsprozesses (und nicht nur der Ergebnisse oder der zugrundeliegenden Wissensbestände) sichern.²⁵³ Qualitätssicherung umfasst dabei Sicherung der Richtigkeit der Wissensgrundlage sowie der Relevanz und Verlässlich-

²⁵⁰ Die Bedeutung der Dateninfrastruktur für die Politikberatung erfährt gegenwärtig zunehmendes Interesse. Als Beratungsgremium der Bundesregierung befasst sich der aus der 2004 gegründeten *Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik* hervorgegangene Rat für Wirtschafts- und Sozialdaten mit der Gestaltung der dauerhaften Datenerhebungen vor allem in den amtlichen Bereichen, wie der Amtlichen Statistik, Sozialversicherungen, Ressortforschung; Näheres unter: <http://www.ratswd.de>.

²⁵¹ Zur Ausbildungsordnungsforschung des BIBB vgl. Ronge und Heine 1986.

²⁵² Diese Formulierung findet sich in den Regeln guter wissenschaftlicher Praxis des RKI, erhältlich unter: http://www.rki.de/cln_049/nn_197444/DE/Content/Forsch/Grundlagen/Grundlagen__inhalt.html?__nnn=true (zuletzt besucht am 28. 11. 2007). Solche Regeln sind DFG-Vorgabe und sollten in allen forschenden Einrichtungen zur Anwendung kommen. Vgl. allgemein zu den Zielsetzungen von Regeln guter wissenschaftlicher Praxis in den Ressortforschungseinrichtungen Hartmann 2005: 77).

²⁵³ Vgl. zu dieser Unterscheidung Hemlin und Rasmussen 2006; Guggenheim 2006; Lentsch 2008, i. E.

keit wissenschaftsbasierter Beratungsleistungen. Sofern die Wissensgrundlage akademische Forschung umfasst, wird sie nach den etablierten akademischen Kriterien und Verfahren (v. a. durch Publikation in begutachteten wissenschaftlichen Zeitschriften und die Auswertung begutachteter Publikationen) sichergestellt.²⁵⁴ Aufgrund der speziellen Aufgaben der RF und der an diesen orientierten besonderen Formen der Forschung kann allerdings die Qualitätssicherung der Wissensgrundlage nicht allein durch die wissenschaftliche Gemeinschaft erfolgen. Daher sind die etablierten akademischen Kriterien und Verfahren der Qualitätssicherung nur bedingt anwendbar und müssen durch »[...] zusätzliche, dem speziellen Zweck angepasste bzw. vom Auftraggeber definierte Kriterien ergänzt werden«. (Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen 2006b: 1) Derzeit werden daher in verschiedenen RF Überlegungen angestellt, wie die akademischen Verfahren, vor allem die *peer review*, um Kriterien ergänzt werden können, die den Besonderheiten der Ressortforschung Rechnung tragen.²⁵⁵

In den Einrichtungen sind Verfahren der internen und zum Teil abteilungsübergreifenden Begutachtung, wie z. B. das Vier-Augen-Prinzip etabliert. Eines der wichtigsten formalisierten Instrumente der Qualitätssicherung stellen die wissenschaftlichen Beiräte dar, über die inzwischen die meisten Institute verfügen. In der Regel sind sie mit Vertretern aus der akademischen Wissenschaft, aus anderen Ressortforschungseinrichtungen, aus der Ministerialbürokratie sowie aus der Wirtschaft besetzt. Die Beiräte dienen der Unterstützung der strategischen Forschungsplanung (einschließlich der Formulierung von Ausschreibungen und Qualitätskriterien für die Vergabe extramuraler Forschungsprojekte). In Form eines einrichtungsinternen Forschungsrats (z. B. im Robert Koch-Institut) dient ein Beirat zusätzlich zur internen Qualitätssicherung der Forschungsplanung (ergänzt z. B. durch Verfahren der leistungsorientierten Mittelzuweisung). Ein weiteres Element der Qualitätssicherung ist die Einbindung der Institute in (internationale) Netzwerke durch Mitgliedschaft in Kommissionen und Arbeitskreisen, die zum Teil an den Instituten selbst angesiedelt sind (wie z. B. die Nationale Stillkommission beim BfR oder die Ständige Impfkommision am RKI).²⁵⁶ Ein weiteres Instrument der Qualitätssicherung sind schließ-

254 Dass die Praxis in den unterschiedlichen Einrichtungen sehr verschieden gehandhabt wird, zeigen die Evaluationen der RF durch den Wissenschaftsrat. Ein Faktor mögen unterschiedliche Institutskulturen sein; vgl. zu einem ähnlichen Punkt Ronge 1988 oder Hohn und Schimank 1990.

255 Siehe Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen 2006a und Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen 2006b.

256 Als ein weiteres Beispiel läuft derzeit eine groß angelegte Initiative des BfR zum Aufbau einer Kommissionsstruktur analog zu den Experten-

lich Leitlinien guter Praxis wissenschaftlicher Politikberatung, die inzwischen vermehrt von den Einrichtungen selbst formuliert werden (z. B. SWP, DIE).²⁵⁷

Zur Sicherung der Brauchbarkeit der Beratungsleistungen finden seit kurzem Nutzerbefragungen Anwendung, wie sie z. B. die BAM 2005 im Rahmen einer Evaluation durchgeführt hat. In der BAM wird derzeit auch die Einführung von Nutzerbeiräten zur laufenden Begleitung der Beratungsarbeit diskutiert. Des Weiteren hat das Schnittstellenmanagement einen großen Stellenwert (u. a.: Bündelung der Beratungsanfragen, Abstimmung der Kommunikation auf die jeweiligen Zielgruppen, Risiko- und Unsicherheitskommunikation, Umgang mit Interessenkonflikten und Umsetzung des Beratungsbedarfs in Forschungsprogramme). Eine Schlüsselrolle spielen in vielen Einrichtungen die Forschungskoordinatoren und die einrichtungsübergreifende Forschungskoordination.²⁵⁸

gremien der Europäischen Agentur für Lebensmittelsicherheit (EFSA); siehe: www.bfr.bund.de/cd/311 (zuletzt besucht am 5. 10. 2007).

257 Erst relativ wenige Einrichtungen haben Leitlinien guter wissenschaftlicher Politikberatung formuliert. Was speziell die wissenschaftliche Praxis anbelangt haben sich die Einrichtungen überwiegend auf forschungsethische Prinzipien verpflichtet, wie sie die DFG in Reaktion auf Skandale wissenschaftlichen Fehlverhaltens formuliert hat.

Vgl. z. B.: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (u. a. Referenz zur guten Politikberatung als Querschnittsthema des Arbeitsprogramms der BAuA): http://www.baua.de/nn_42728/de/Publikationen/Broschueren/Infomaterial/I9,xv=vt.pdf (zuletzt besucht am 11. 12. 2007); BfArM: http://www.bfarm.de/nn_424314/DE/Forschung/Schwerpunkte/schwerpunkte-node.html__nnn=true (zuletzt besucht am 11. 12. 2007); Paul Ehrlich-Institut: http://www.pei.de/cln_048/nn_154438/DE/institut/ziele/pei-leitprinzipien.html (zuletzt besucht am 11. 12. 2007); SWP: <http://www.swp-berlin.org/other/aufgaben.php?page=2> (zuletzt besucht am 11. 12. 2007); DIE zur Forschung generell: http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/FSdauf?OpenFrameset und zur Beratung: http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/FSdauf?OpenFrameset (zuletzt besucht am 11. 12. 2007); BfR: http://www.bfr.bund.de/cm/221/das_bundesinstitut_fuer_risikobewertung_auf_einen_blick_daten_fakten_hintergruende.pdf (vgl. auch die Satzung des BfR: http://www.bfr.bund.de/cm/221/satzung_des_bfr.pdf) (zuletzt besucht am 11. 12. 2007); BfS (Leitbild): <http://www.bfs.de/en/bfs/wir/leitbild.html> (zuletzt besucht am 11. 12. 2007); DIW: <http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/41824/forscheth-prinzipien.pdf> (zuletzt besucht am 11. 12. 2007).

258 Die Forderung nach einem effektiven Schnittstellenmanagement erhebt auch der Wissenschaftsrat in seiner Systemevaluation der Ressortforschung, ohne allerdings zu spezifizieren, was darunter zu verstehen ist (Wissenschaftsrat 2007a). Zu einem Literaturüberblick zu den Bedin-

Ein weiterer Aspekt der Qualitätssicherung ist die adressatengerechte Kommunikation von Unsicherheiten und Risiken.²⁵⁹

Sicherung der organisationalen Glaubwürdigkeit: Insbesondere die RF, die auf naturwissenschaftlich-technischen Gebieten tätig sind, haben für ihre Aktivitäten (ISO-) normgestützte Qualitätsmanagementsysteme (QMS) eingerichtet (nach ISO 9001 und für die Sicherung guter Laborpraxis: nach ISO-17025).²⁶⁰ Bei den normgestützten Verfahren handelt es sich um prozessbezogene Formen der Qualitätssicherung, die nicht direkt die Qualität des Produkts selbst sichern, sondern lediglich die Arbeitsabläufe explizieren und dokumentieren. Normgestützte Qualitätsmanagementsysteme dienen vor allem dazu, gegenüber den Auftraggebern, der Öffentlichkeit und dem Bundesrechnungshof zu demonstrieren, dass systematisch Qualitätssicherung betrieben wird. Darüber, wie diese im Einzelnen aussieht und welche Auswirkung sie auf die Produktion und Qualität der Beratungsleistungen haben, sagt die Zertifizierung nach ISO-Normen im Rahmen eines QMS nichts aus. Schließlich haben derzeit die Einrichtungen mehrerer Ressorts damit begonnen, ressortinterne Evaluationen (unter Hinzuziehung externer Sachverständiger) zu praktizieren.²⁶¹ Einrichtungen wie die BAM und die PTB nehmen zudem an internationalen Vergleichsversuchen (Schlüsselvergleichen) teil.

(f) *Publikations- und Verwendungsregeln:* Wissenschaftliche Ergebnisse werden in der Regel in wissenschaftlichen Zeitschriften veröffentlicht, sofern sie nicht unter Vertraulichkeit oder Geheimhaltung (z. B. in der militärischen oder Sicherheitsforschung fallen). Beratungsergebnisse und Stellungnahmen des Instituts müssen mitunter vom Präsidenten freigegeben sein (teilweise betrifft dies auch die Freigabe von Publikationen – und damit von reinen Forschungsergebnissen). Wo

gungen der Zusammenarbeit zwischen wissenschaftlichen Experten und Politikern vgl. Choi et al. 2005; bzgl. der Organisationsebene sei auf die wachsende Literatur zu Boundary Organizations verwiesen (vgl. z. B. Cash et al. 2003).

259 Dazu hat das BfR eine eigene Abteilung zur Risikokommunikation eingerichtet.

260 Vorreiter für die Regeln zur guten Laborpraxis war die amerikanische Food and Drug Administration (FDA), die nach Täuschungsversuchen und Unregelmäßigkeiten in toxikologischen Untersuchungen mit ihren Non-Clinical Laboratory Studies, Good Laboratory Practice Regulations (GLP, FDA 1978) Regeln darüber aufgestellt hat, wie ein Forschungslabor organisiert sein und wie eine toxikologische Prüfung angelegt sein sollte.

261 Das betrifft aus dem Geschäftsbereich des BMWi die BAM (1994/95, 2004), die PTB (2002) und aus dem Geschäftsbereich des BMELV die BFH (2006/07) und die FAL (1996).

das Ministerium auch die Fachaufsicht ausübt, kann es auch über die Publikation der Beratungsergebnisse mit befinden. Die Publikationsformate umfassen Presseerklärungen, Stellungnahmen, Kurzberichte, Informationsbroschüren, aber auch hauseigene Zeitschriftenreihen.

Die faktischen Funktionen der Ressortforschungseinrichtungen

RF nehmen eine wichtige Scharnierfunktion zwischen Wissenschaft und Politik bzw. Ministerialverwaltung wahr und stellen eine der wichtigsten Ressourcen der Regierungsberatung dar. Ihr Alleinstellungsmerkmal ist die Verbindung von Forschung mit der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben und der Produktion forschungsbasierter Politikberatung. Ihre Beratungsleistungen können weder durch Einrichtungen der akademischen Forschung noch durch andere Einheiten in der Ministerialverwaltung erbracht werden – entweder, weil die Anreizstruktur fehlt, sie nicht direkt nachgefragt werden (wie die Vorlaufforschung) oder aber, weil Aufwand, Ressourceneinsatz und der spezifische Typus von Forschung die Möglichkeiten anderer Einrichtungen überstiege. In den letzten Jahren ist allerdings ein Wandel festzustellen: zum einen verändern sich die an die RF gestellten Leistungserwartungen und zum anderen gibt es Bestrebungen, die Ressortforschung als einen eigenen institutionellen Sektor zwischen außeruniversitärer Forschung, Dienstleistung und Ministerialverwaltung zu etablieren.

Veränderung der sachbezogenen Funktionen und des Selbstverständnisses der Ressortforschung: Hinsichtlich des ersteren ist zu beobachten, dass die bis in die 1980er Jahre vorherrschende Funktion der Planungsberatung gegenüber der Frühwarn- und Antennenfunktion an Bedeutung verloren hat. Die Früherkennung wissenschafts- oder technologiebezogener Risiken (z. B. Seuchen und gesundheitliche Risiken²⁶²) ebenso wie gesellschaftliche (z. B. demographische) Entwicklungen in der Sozial- oder der Arbeitsmarktpolitik konzeptionell vor auszudenken²⁶³, ist inzwischen vorrangig geworden.²⁶⁴ Weiterhin nimmt der Beratungsbedarf an Evaluation und Vollzugskontrolle zu, d. h. zu bewerten, ob und inwieweit politische Maßnahmen und Instrumente

262 Interview 6.

263 Interview 7.

264 Während die ältere Bezeichnung der Planungsberatung mehr auf die strategische Ausrichtung der Forschung zielte (*prospecting*: mit der Unterstellung, zukünftige Optionen ließen sich voraussehen), ist die Bezeichnung der Frühwarn- und Antennenfunktion vordergründig bescheidener und assoziiert *horizon scanning*. Ob dem jeweils unterschiedliche Forschungstypen entsprechen, ist fraglich. Systematische Erkenntnisse dazu liegen nicht vor.

gewirkt haben.²⁶⁵ Schließlich ist ein Rückgang der auf Produktentwicklung ausgerichteten Forschung, wie sie insbesondere im Aufgabenbereich des Landwirtschaftsressorts betrieben wurde, zugunsten der Beratung zu verzeichnen. Zuletzt lässt sich für die RF eine deutliche Akademisierungstendenz beobachten. Von RF werden in jüngster Zeit nicht nur wissenschaftsbasierte Beratungsleistungen erwartet, sondern darüber hinaus genuine Beiträge zur Forschung, die sich vornehmlich an die wissenschaftliche Gemeinschaft richten.²⁶⁶ Dies wird offiziell zwar damit begründet, dass akademische Forschung die Voraussetzung zu einer qualifizierten Wahrnehmung der Aufgaben einer RF sei. In welchem Zusammenhang aber akademische Forschung und die Produktion von Beratungsleistungen stehen und ob nicht für die Produktion wissenschaftsbasierter Beratungsleistungen ein anderer, eigenlogischer Typ als akademisch orientierte Forschung notwendig ist, wird nicht expliziert.²⁶⁷

Als ein Modell der Politikberatung ist die Ressortforschung bislang erstaunlicher Weise weitgehend unbeachtet geblieben.²⁶⁸ Auch in der

²⁶⁵ Interview 7. Vgl. Trute 2006b: 765 f., 770 ff.

²⁶⁶ Dass die Spannung verschiedener Leistungsanforderungen an RF unter bestimmten institutionellen Bedingungen eine Dynamik bedingen können, die zur Akademisierung führt, ist nicht neu, sondern wird schon in Hohn und Schimank 1990 gezeigt. Neu ist allerdings die verstärkt extern an RF herangetragene Leistungsanforderung, die mit externen Evaluationen nach Forschungskriterien einhergeht. (Um diese Leistungserwartung zu betonen, sieht bspw. der Gesetzesentwurf zur Neuordnung der Ressortforschung im Aufgabenbereich des BMELV vor, in den Namen der Einrichtungen den Wortbestandteil *-anstalt* durch *-institut* zu ersetzen; siehe Deutscher Bundestag 2007b: 10.) Unter den insgesamt 22 Mitgliedern des Ausschusses Ressortforschung des Wissenschaftsrats, der für die Evaluation der Ressortforschung zuständig ist (nicht zu verwechseln mit den Evaluationskommissionen für die einzelnen Einrichtungen, zu denen jeweils noch externe Experten hinzugezogen wurden), befindet sich kein einziger Vertreter der deutschen Bundesressortforschungseinrichtungen (Quelle: Deutscher Bundestag 2005: 22).

²⁶⁷ Um nur ein Beispiel zu nennen: die Übertragung von Forschungsergebnissen in technische Regeln ist bei weitem keine Routineangelegenheit, wie man annehmen könnte, sondern mit einer eigenen Form von Forschung verbunden. Vgl. Manfred Hennecke, *Qualitätssicherung wissenschaftliche Politikberatung – was ist gute wissenschaftliche Politikberatung?*, Vortrag gehalten am 10.01.2008 an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Berlin.

²⁶⁸ Das erstaunt umso mehr, als die Ressortforschung ein paradigmatisches Beispiel für Einrichtungen des viel diskutierten Modus-2 der Wissensproduktion (vgl. Gibbons et al. 1994; Nowotny et al. 2004),

Wissenschaftspolitik, im Wissenschafts- sowie im Verwaltungsrecht wird die Ressortforschung bislang mehrheitlich lediglich als ein Teilbereich der Ministerialverwaltung – und damit als ein abgeschirmter Bereich – betrachtet. Gegenwärtig beginnt sich dies langsam zu ändern. Die Ressortforschung ist nicht zuletzt aufgrund ihrer Rolle in wissenschaftsbezogenen öffentlichen Debatten wie der sog. BSE-Krise, Maul-und-Klauen-Seuche oder der Debatte um Vogelgrippe in den Fokus der medialen Aufmerksamkeit geraten. Ihrerseits wiederum reklamiert die Ressortforschung zunehmend vehement eine eigenständige Rolle als fünfte Säule der deutschen außeruniversitären Forschung. Sie versucht, sich von der Ministerialverwaltung zu emanzipieren und in der (wissenschafts-)politischen Debatte als ein eigener institutioneller Sektor zu positionieren.

Die vielleicht wichtigste Entwicklung in dieser Hinsicht ist der Zusammenschluss von mehr als 30 Bundeseinrichtungen mit Forschungsauftrag in einer Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen im Februar 2005. Über die Organisations- und Rechtsform versuchen die RF zu einer eigenen Identität zu finden. Da Ressortforschung dann nicht mehr allein unter Ministerialverwaltung zu fassen wäre, werden damit neue juristische Probleme wie Fragen der Haftung und der Verantwortungszurechnung, aber auch der Anwendbarkeit des Art. 5 Abs. 3 GG zur Forschungsfreiheit aufgeworfen (s. u., Kap. 3.5).

der *angeordneten* Forschung (vgl. dazu Salter und Levy 1988) oder der *regulatorischen* Wissenschaft (vgl. dazu Jasanoff 1990; Irwin et al. 1997) darstellt. Das wissenschaftliche Desinteresse ist vielleicht darin begründet, dass zumindest die Bundesressortforschung nicht als ein eigener Sektor, sondern als ein Teil der Ministerialverwaltung und die Beratung durch diese Einrichtungen als ein interner Vorgang angesehen wird (vgl. dazu auch Murswieck 2008, i. E.: 396). Eine Ausnahme bildet (neben der historischen Studie von Lundgreen et al. 1986) die Untersuchung von Hohn und Schimank (Hohn und Schimank 1990), die sich insbesondere aus einer differenzierungstheoretischen Perspektive für die strukturellen Probleme, oder *Pathologien*, interessiert, die aus der konstitutiven Doppelbindung der Ressortforschung an das Wissenschaftssystem und an die Politik resultieren (vgl. weiterhin Schimank 2006: insb. Kap. 2). Weitere Einblicke gibt Barlösius 2008), die, ausgehend von ihrer teilnehmenden Beobachtung als Mitglied des Evaluationsausschusses *Ressortforschung* des WR, im Anschluss an die Forschungsfrage von Hohn und Schimank nach der Verortung der Ressortforschung zwischen Wissenschaft und Staat fragt. Weiterhin liegen einige wenige Einzelstudien vor (Enskat 2007 und Zunker 2007 zur SWP; Ronge 1988 zum BIBB und Weiß 1995 zum Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB); zu Denkfabriken vgl. Braml 2004. Dieser Text wird das Desiderat der Forschung nicht schließen können, sondern hat explorativen Charakter.

Auch eine aufgabenkritische Evaluation der Bundesressortforschung, um die die Bundesregierung den Wissenschaftsrat gebeten hat, wäre bis vor wenigen Jahren undenkbar gewesen und am Widerstand der Ressorts gescheitert (vgl. Deutscher Bundestag 2003; 2004a, 2004b).²⁶⁹ Die Ressorts haben die RF bislang als integralen Teil ihres Apparats betrachtet. Im Zuge dieser Emanzipationsbestrebungen hat die AG Ressortforschung bereits einen Antrag an die Allianz der großen Forschungsorganisationen gestellt, die Ressortforschung in die Allianz aufzunehmen.²⁷⁰ Weiterhin ist zu beobachten, dass RF – u. v. a. ihre Präsidenten – mit einem neuen Selbstbewusstsein in der Öffentlichkeit als Wissensakteure und Anwälte in der Sache auf der politischen Bühne agieren – wie z. B. das RKI in der Debatte um Vogelgrippe. Auch die Reaktionen seitens der Politik, wie die Erarbeitung eines Konzepts für eine moderne Ressortforschung unter Federführung des BMBF²⁷¹ oder die bereits erwähnte Systemevaluation durch den Wissenschaftsrat, zeugen von einer impliziten Anerkennung der Ressortforschung als einem eigenen Sektor zwischen akademischer Wissenschaft, außeruniversitärer Forschung und Ministerialverwaltung (Wissenschaftsrat 2007a).²⁷²

269 Zu den Evaluationskriterien vgl. Deutscher Bundestag 2005: 3 f.; Wissenschaftsrat 2007b; Hüttl 2003 sowie Hüttl und Stucke 2006.

270 Den Antrag der AG Ressortforschung hat der Wissenschaftsrat allerdings aus formalen Gründen abgelehnt. Vgl. das Protokoll der Vorstandssitzung der AG Ressortforschung vom 20.03.2006 (http://www.ressortforschung.de/res-media/protokoll_res_fo_06-03-20.pdf; zuletzt besucht am 07.11.2007).

271 Siehe *Zehn Leitlinien für eine Moderne Ressortforschung*, erhältlich unter: http://www.bmbf.de/pub/leitlinien_ressortforschung.pdf (zuletzt besucht am 10.10.2007).

272 Die Emanzipation von den Ressorts lässt die (Bundes-)RF allerdings in den Strudel öffentlich ausgetragener Verteilungskonflikte mit den anderen großen Sektoren (MPG, WGL, HG und FhG) der außeruniversitären Forschung geraten. Die Schärfe der Auseinandersetzung illustriert die Rede *Die große Koalition ist eine große Chance für die Forschung* des scheidenden Präsidenten der Leibniz-Gemeinschaft, Hans-Olaf Henkel auf deren Jahresversammlung am 24. November 2005. Die Frage: »Was muss aktuell getan werden, um die Wissenschaft nach vorn zu bringen?« adressierte er nicht etwa in erster Linie an die Leibniz-Gemeinschaft, sondern forderte vielmehr die seinerzeitige Ministerin für Bildung und Forschung zum Kehraus und zur Beseitigung vorgeblich herrschender »skandalöser Zustände« in der Ressortforschung, wo »[...] 20.000 Beschäftigte [...] im Namen der Wissenschaft [wirken] ohne eine Qualitätskontrolle, die diesen Namen verdient«; kurz: »Ideologie und Vetternwirtschaft« seien über »das trojanische Pferd der Ressortforschung in weite Bereiche der deutschen Forschungslandschaft

Der Antrag der AG Ressortforschung um Aufnahme der RF in die Allianz der Wissenschaftsorganisationen ist aus formalen Gründen abgelehnt worden.²⁷³ In seinen Evaluationen der Ressortforschungseinrichtungen fordert der Wissenschaftsrat weiterhin, dass Beratung nicht allein bei der Ressortforschung nachgefragt, sondern auf der Basis von Ausschreibung und wettbewerblichen Verfahren nach Kriterien des Wissenschaftssystems auch an andere wissenschaftliche Einrichtungen vergeben werde. Im Papier *Eckpunkte eines zukunftsfähigen Wissenschaftssystems* wird gar gefordert, die meisten Aufgaben der Ressortforschung (sofern sie nicht unmittelbar hoheitlicher Natur sind) im Wettbewerb auf die Universitäten zu übertragen.²⁷⁴ Dies war der Hintergrund für die Forderung nach einer Beurteilung der Effizienz des öffentlichen Mitteleinsatzes für die Ressortforschung und die von der Bundesregierung 2003 initiierte Evaluation der (Bundes-) Ressortforschungseinrichtungen durch den Wissenschaftsrat.²⁷⁵ Auch der Sektor der Quasi-Ressortforschungseinrichtungen blieb von diesen Entwicklungen nicht unberührt. 2007 wurde die Vergabe der Herbst- und Frühjahrsgutachten unter den Wirtschaftsforschungsinstituten erstmals ausgeschrieben.

Ob und wie die RF die von ihnen erwarteten Funktionen wahrnehmen können, hängt davon ab, inwiefern es gelingt, ihrer Doppelnatur gerecht zu werden, d. h. zwischen externen Steuerungszielen und der (internen) Logik der Produktion speziell wissenschaftsbasierter Beratungsleistungen zu vermitteln. Funktionsverschiebungen können dann

angaloppiert« (siehe: <http://www.wgl.de:8080/wgl/Presse/Interviews/Pr-411/Rede-HOH-Jata2005.pdf>, zuletzt besucht am 21.9.2007). Selbst die Evaluation des Wissenschaftsrats (Wissenschaftsrat 2007a) zeichnet allerdings ein durchaus differenziertes Bild der Ressortforschung und des wissenschaftlichen Leistungspotentials vieler Einrichtungen, auch unter Bedingungen der »institutionellen Vereinnahmung« (Hohn und Schimank).

273 Vgl. das Protokoll der Vorstandssitzung der AG Ressortforschung vom 20.3.2006 (http://www.ressortforschung.de/res-media/protokoll_res_fo_06-03-20.pdf; zuletzt besucht am 7.11.2007).

274 Diese Forderung wird nicht nur mit dem Hinweis auf Qualitätsverbesserung, sondern auch damit begründet, dass Bund und Länder ihre Lehr- und Forschungskapazitäten mit zusätzlichen Mitteln, die bisher im Budget für die Ressortforschung vorgesehen waren, stärken könnten. Siehe: <http://www.volkswagenstiftung.de/fileadmin/downloads/eckpunkte.pdf> (zuletzt besucht am 7.11.2007).

275 Vgl. u. a. die großen Anfragen der CDU Fraktion vom 11.11.2003 (BT-Drs. 15/2665) und vom 10.5.2005 (BT-Drs. 15/5501) zur Ressortforschung und den Beschluss des Deutschen Bundestags auf Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis90/Die Grünen (BT-Drs. 15/2665).

in zweierlei Hinsicht auftreten: Einmal kann es durch institutionelle Vereinnahmung und Politisierung zu einer Einschränkung des auftragsgemäßen Leistungsspektrums kommen.²⁷⁶ Zum anderen kann es sein, dass die organisationsinterne Prozesssteuerung nicht gelingt – mit der Folge einer Beeinträchtigung der Qualität der Beratungsleistungen.

Einschränkung und Verschiebung des Leistungsspektrums durch institutionelle Vereinnahmung oder Politisierung: Institutionelle Vereinnahmung kann verschiedene Formen annehmen.²⁷⁷ Eine Form ergibt sich aus der Zwischenstellung der RF zwischen Beratung und Verwaltungsvollzug und besteht in der Überlastung durch eine Häufung von kurzfristigen Anfragen, die die Kapazität der Einrichtung überschreiten und auf Kosten der Produktion forschungsbasierter Expertise gehen (z. B. im Fall des DWD).²⁷⁸ Eine andere Form ist die Delegation von administrativen und Koordinierungsaufgaben auf Kosten der Produktion forschungsbasierter Beratungsleistungen. Beispiele dafür sind die BfS oder das UBA, das z. B. auch die Deutsche Emissionshandelsstelle betreibt, was viele Ressourcen beansprucht.²⁷⁹ Um hochqualifizierte Expertise anbieten zu können, ist jedoch ein gewisser Freiraum z. B. für die Vorlaufforschung erforderlich, den sicherzustellen von der Einrichtung erfordert, aktiv dem Behördencharakter entgegenzuwirken und »sich der Übergriffigkeit einer mittleren und unteren Ministerialbürokratie« zu erwehren, die die Einrichtungen als »verlängerten Schreibtisch« missbrauchen möchte.²⁸⁰ Seitens der Einrichtungen kommt hinzu, dass sich derartige Anfragen gut in die vielfach vorherrschende Behördenlogik fügen, da sie in der Regel präziser formuliert, kurzfristiger terminiert, in den Resultaten besser kontrollierbar und in der Regel mit einer hö-

²⁷⁶ Hier interessiert nicht so sehr die Frage, inwiefern die Einrichtung ihrer dualistischen Aufgabenstruktur als Teil der Verwaltung *und* als Forschungseinrichtung gerecht wird. Stattdessen wird davon ausgegangen, dass in einer Ressortforschungseinrichtung Forschung als Mittel zur Produktion von Beratungsleistungen betrieben wird. Die primäre Leistungsorientierung ist danach also durch die Leistungserwartung des Auftraggebers und das Aufgabenfeld des Ressorts bestimmt.

²⁷⁷ Vgl. zur folgenden Darstellung auch Hohn und Schimank 1990: 328 ff.

²⁷⁸ Vgl. dazu die Stellungnahme des WR 2006 zum Deutschen Wetterdienst (Drs. 7260-06), insb. S. 59 f.

²⁷⁹ Dies beinhaltet die Auslagerung von Verwaltungstätigkeiten auf RF bis hin zu Pressekommentierungen oder dem Schreiben englischsprachiger Reden für den Staatssekretär. (In einigen RF wie dem DWD, dem UBA, dem BfS oder bestimmten Abteilungen des BfR wird mittlerweile ein Großteil der Arbeitskraft von Verwaltungsarbeiten und kurzfristigen, schwer planbaren Anfragen absorbiert). Interview 6; Telefoninterview vom Oktober 2007.

²⁸⁰ Interview 6.

heren politischen Durchsetzungskraft versehen sind als Forschungsanfragen (vgl. Hohn und Schimank 1990: 328). Die Organisationsstruktur kann dem Vorschub leisten, wenn es z. B. keinen Mechanismus der Koordination kurzfristiger Anfragen (z. B. durch eine kompetente Forschungsorganisation oder ein Wissensmanagement) gibt oder wenn, wie im Fall des BfR, die Abteilung für Presse und Öffentlichkeitsarbeit nicht beim Präsidenten, sondern in einer eigentlich als Forschungsabteilung konzipierten Einheit angesiedelt ist – mit der Folge, dass viele Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit auf den Schreibtischen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler landen.²⁸¹ Eine derartige institutionelle Vereinnahmung bleibt nicht ohne Auswirkung auf den Charakter der Einrichtungen und das Selbstverständnis der Mitarbeiter und lässt sie langfristig unattraktiv für wissenschaftlich ambitioniertes Personal werden. Einige Einrichtungen haben bereits auf diese Dynamik reagiert und ihr professionelles Leitbild umdefiniert. Sie wollen sich dann nicht mehr in erster Linie als beratungsorientierte Forschungseinrichtungen verstanden wissen, sondern z. B. als *policy maker* (UBA), als Makler (BIBB) oder als wissenschaftlich-technische Verwaltungsbehörde mit Forschungsbezug (BfS).²⁸²

Die zweite Ursache institutioneller Vereinnahmung liegt in der Stellung der RF im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik. Daraus ergibt sich als institutionelle Vereinnahmung die politische Instrumentalisierung (vgl. Kurth 2005: 20). Von politischer Instrumentalisierung ist dann zu sprechen, wenn Aufträge an RF herangetragen werden, deren Formulierung die Ergebnisse bereits vorwegnimmt. Das Ministerium strebt in diesen Fällen Rat von RF an, um bereits feststehende politische Entscheidungen *ex post* zu legitimieren, Handlungsbedarf zu relativieren oder zu unterdrücken (vgl. Kurth 2005: 20).²⁸³

²⁸¹ Vgl. dazu auch die Stellungnahme und den Bewertungsbericht zum Bundesinstitut für Risikobewertung des Wissenschaftsrats von 2006 (Drs. 7258-06, insb. S. 12, und Drs. 7192-06, insb. S. 53 ff.).

²⁸² Vgl. dazu Hohn/Schimank 1990: 333 f.; Ronge 1988: 168 ff.

²⁸³ In seinen jüngsten Evaluationen verschiedener Einrichtungen der Ressortforschung bemängelt der Wissenschaftsrat eine fehlende Differenzierung zwischen wissenschaftlicher Expertise und politischer Bewertung; dies betrifft vor allem Einrichtungen wie das UBA oder die BfS, die mit Risikobewertung befasst sind. Andere Einrichtungen, wie das BIB, in deren Gründung und Auftrag eine bestimmte ideologische Festlegung der Forschung ebenfalls zumindest nicht ausgeschlossen werden kann, werden allerdings nicht genannt (vgl. zum BIB u. a. Weiß 1995). Rezente Beispiele für die Instrumentalisierung sind der Konflikt um die Bundesagentur für Arbeit und das IAB im Zuge der Arbeitsmarktreform der rot-grünen Regierung von 1998-2002 (vgl. u. a. Patzwaldt 2008), oder der Konflikt um die Strafversetzung eines (insbesondere bei der Auto-

Politisierung ist allerdings auch gegeben, wenn sich eine RF selbst zum politischen Akteur aufschwingt, weil sich in ihr ein besonderes kritisches Wissenschaftsverständnis etabliert hat. Zum Beispiel ist die Entwicklung eines Forschungsdesigns, das von vornherein auf politisch beabsichtigte Ergebnisse hinausläuft, eine unzulässige Form der Instrumentalisierung bzw. Selbstinstrumentalisierung.²⁸⁴ Dazu haben solche Einrichtungen nur dann die Legitimation, wenn sie ihr normativ, etwa durch parlamentarisches Gesetz, ausdrücklich verliehen ist.

Als ein Beispiel dafür, wie sich eine RF erfolgreich im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik platzieren konnte, führt Ronge das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) an. Das Leitbild dieses Instituts sei Forschen *und* Makeln. Einerseits sei seine Ausbildungsordnungsforschung ausgelagerte Politik, da ein großer Teil der Forschungsaktivitäten untrennbar mit dem Ausloten eines Konsenses bzw. der Akzeptanzbedingungen für Ausbildungsordnungen durch die Verbände verbunden sei. Andererseits sei das Ausloten eines Kompromisses nicht allein über politische Verhandlungen oder intern im Rahmen der Ministerialbürokratie zu leisten, sondern nur in einem verwissenschaftlichten Modus, d. h. in diesem Fall durch politikorientierte sozialwissenschaftliche Forschung (vgl. Ronge 1988).

Die Vereinnahmung der Beratungstätigkeit einer RF für parteipolitische oder ideologische Zwecke ist gravierend, da viele Einrichtungen alleinige Anbieter wissenschaftlicher Expertise auf ihrem Gebiet sind und damit gewissermaßen ein Deutungsmonopol besitzen. Oftmals beschränkt sich ihr Monopol nicht auf die Deutungshoheit der Beratungsergebnisse, sondern schließt die Kontrolle der Informations-

mobilität) missliebigen international fachlich anerkannten Abteilungsleiters und Experten für nachhaltige Verkehrspolitik am UBA (vgl. u. a. Timm Krägenow, »Erstes Opfer im Rußfilterskandal«, *Financial Times Deutschland*, 28. November 2007).

284 In diesem Zusammenhang wird die BfS-Studie zur erhöhten Leukämieinzidenz bei Kindern in der Nähe von KKW genannt (http://www.bfs.de/de/bfs/presse/aktuell_press/kikk_Studie.html (zuletzt besucht am 30. 12. 2007); Kritisch dazu H. Schuh, »Die unfassbare Wolke«, *DIE ZEIT* 51: 13. Dezember 2007; zu einem ähnlich gelagerten Fall s. Karin Hollricher, »Gentechnik am Gängelhaken«, *FAZ*, 11. März 2005. Die ehem. Verbraucherschutzministerin Künast hatte ihrem RF untersagt, Sicherheitsforschung im Bereich grüne Gentechnik vorzunehmen. Vgl. Gemeinsame Erklärung Deutsche Forschungsgemeinschaft, Union der deutschen Akademien und Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina, 11. 3. 2005, Sicherheitsforschung in der Grünen Gentechnik darf nicht blockiert werden. (http://www.dfg.de/aktuelles_presse/reden_stellungnahmen/2005/download/gruene_gentechnik_110305.pdf), zuletzt besucht 30. 12. 2007).

grundlage und der Wissensinfrastruktur ein. Dies betrifft insbesondere umfangreiche Datenbestände der empirischen Sozial- und Wirtschaftswissenschaften. Durch Maßnahmen, wie z. B. der Etablierung von Forschungsdatenzentren und anderen Maßnahmen, wie sie u. a. der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) der Bundesregierung erarbeitet und vorgeschlagen hat, beginnt sich diese Situation allerdings langsam zu ändern.²⁸⁵ Überwiegend wird die Beschränkung des Zugangs zur Informationsgrundlage mit dem durchaus berechtigten Verweis auf Datenschutz begründet. Allerdings kann es durchaus auch im Interesse der jeweiligen Einrichtungen liegen, sich durch die Abgabe der Kontrolle über die Datenbestände an unabhängige Datenzentren aus dem politischen Spannungsfeld zu begeben.²⁸⁶

Da viele Einrichtungen faktisch weisungsgebunden sind, können sie sich nur schwer eventueller Übergriffigkeit der Ministerialbürokratie widersetzen oder entziehen.²⁸⁷ Mittel, mit denen eine RF der Dynamik institutioneller Vereinnahmung begegnen kann, sind: öffentlich zu kommunizieren, dass die Einrichtung angewiesen wurde,²⁸⁸ interne oder externe *peer reviews* (nach offenen und vorab festgelegten Kriterien) zur Beurteilung von umfangreicheren (und u. U. aus wissenschaftlicher Sicht unangemessenen) Anfragen und Aufträgen des Ministeriums vorzuschalten,²⁸⁹ den Beirat bzw. das Kuratorium hinzuziehen oder Zielvereinbarungen aushandeln.

Der Spielraum der Einrichtungen hängt von den Möglichkeiten des Durchgriffs und der Ablaufsteuerung durch die Ressorts ab. Diese

285 Zum Beispiel die arbeitsmarktrelevanten Daten des Forschungsdatenzentrums der Bundesagentur für Arbeit. Die Einrichtung gerade dieses Forschungsdatenzentrums stellt einen großen Fortschritt da, insofern das IAB die Kontrolle über die Daten abgegeben hat und sie anderen Forschungsinstituten prinzipiell zugänglich macht. Konzepte und Vorschläge für die Verbesserung der Zugänglichkeit der Dateninfrastruktur werden vom Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) erarbeitet (vgl. z. B. Kriterien des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) für Forschungsdatenzentren vom 09. März 2007 oder Solga und Wagner 2007). Der RatSWD wurde erstmals im Sommer 2004 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Einvernehmen mit allen Bundesressorts berufen; er löste den Gründungsausschuss des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten ab und führt seine Arbeit inhaltlich weiter. Näheres unter: <http://www.ratswd.de/>. Zur Politik um Daten und ihrer Rolle in der rot-grünen Arbeitsmarktreform vgl. auch Patzwaldt 2008.

286 Interview 1.

287 Interview 6.

288 Interview 6.

289 Interview 1.

sind nicht allein durch die Rechtsform einer Einrichtung vorgegeben. Prinzipiell ist direkte Ablaufsteuerung auch bei den privatrechtlichen Organisationsformen gegeben, da Lenkung vielfach über »Geldsteuerung« erfolgt²⁹⁰ und sich die Ministerien für ihre Vertreter in den Leitungsorganen der Einrichtungen (wie Verwaltungsräte, Stiftungskuratorien oder Vorstände), zumindest in finanziell relevanten Fragen, ein Vetorecht einräumen lassen und die Einrichtungen über Bewirtschaftungsbedingungen steuern können, die mit Zuwendungsbescheiden vergleichbar sind (Köstlin 1996: 1373). Aufgrund der Ressourcenabhängigkeit staatlich finanzierter Institute ist die Gestaltung der formalen Beziehung und die Möglichkeit der Ablaufsteuerung der Beratung durch den staatlichen Auftraggeber vor allem durch die Finanzierungsverhältnisse geprägt.²⁹¹ Insbesondere bei den Instituten der Leibniz-Gemeinschaft (v. a. den großen Wirtschaftsforschungsinstitute und den Institute, die das BMELV beraten), erfolgt die Steuerung überwiegend in Form von Projekt- und Programmsteuerung. Entsprechend nimmt gerade in diesen Ressortforschungseinrichtungen der Anteil der Drittmittelfinanzierung in Relation zur Grundfinanzierung zu.²⁹² Über die Vergabe projektbezogener Drittmittel, die überwiegend von den jeweiligen Ressorts stammen, können die Ministerien auch inhaltlich direkt Einfluss auf die Forschung nehmen (vgl. Winnes und Schimank 1999: 219 f.). Die Aufträge werden dabei relativ selten aktiv durch die Institute akquiriert, sondern von den Auftraggebern direkt an die Institute herangetragen (für die Wirtschaftsforschungsinstitute vgl. Wilts 1999: 57 ff., 64).²⁹³ Zusätzlich erfolgt eine enge inhaltliche Steuerung über Projektbeiräte (Wilts 1999: 58).²⁹⁴

290 Interview 6.

291 Zum Einfluss der Finanzierung auf die thematische Ausrichtung der Arbeit vgl. für die staatlich finanzierten außeruniversitären Wirtschaftsforschungsinstitute der WGL vgl. Wilts 1999.

292 Im Jahr 1998 betrug der Anteil der Drittmittel am Haushalt der Wirtschaftsforschungsinstitute ca. 33 Prozent (vgl. Wissenschaftsrat 1998: 6).

293 »Es gibt Auftraggeber, die sich mit ganz konkreten Vorstellungen an die Institute wenden, so daß man bezüglich der Fragestellung, der Methode und der Ergebnisse sehr wenig Spielraum hat.« (Wilts 1999: 62) Weiter schreibt Wilts: »Dabei kann man bei solchen Auftragsprojekten meistens jedoch nicht von der vorgegebenen Fragestellung abweichen, weil das Ministerium beziehungsweise das zuständige Fachreferat mehr oder weniger definiert, wie Fragestellung und Ausrichtung der konkreten Projekte aussehen.« (Ebd: 63)

294 Bei der Konkretisierung des Projektauftrags arbeiten Institute und Ministerium teilweise eng zusammen. Auch während der Bearbeitung gibt es oft eine direkte Rückmeldung von den Vertretern der Ministerien.

Über die Entsendung von Vertretern in die Organe der Einrichtungen, präzise Vorgabe der Gesellschaftszwecke, Haushalts- und Finanzkontrolle sowie einzelfallbezogene Maßnahmen wie Berichtspflicht kann prinzipiell auch bei einer privatrechtlichen Organisationsform eine zur Weisung funktionsäquivalente staatliche Einwirkung ausgeübt werden (siehe Trute 1994: 472). Diese Möglichkeit der Steuerung ist bei den Einrichtungen geringer, die eine eigene Rechtsfähigkeit besitzen oder bei denen der Staat nicht über die Organe des Gremiums oder durch Einflussnahme auf den Haushalt direkt auf die internen Abläufe der Einrichtung einwirken kann.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass nicht die an eine spezifische Rechtsform gebundenen Aufsichts- und Kontrollinstrumente, sondern die konkrete Ausgestaltung durch die Ministerien entscheidend für das Verhältnis zwischen Ministerium und Einrichtung sind. Die formale Beziehung der Einrichtungen zum jeweiligen Ministerium ist dabei durch eine ressortspezifische Steuerungskultur geprägt (Wissenschaftsrat 2007a: 83). Alle Rechtsformen sind, wie der Wissenschaftsrat in Anlehnung an Meusel 1999 schreibt, »prinzipiell geeignet, dem wissenschaftlichen Personal hinreichend Autonomie für ihre FuE-Arbeiten im Rahmen des Ressortauftrags zu gewähren«. (Wissenschaftsrat 2007a: 83; ebenso Meusel 1999: 152 ff.)

Organisationsinterne Fehlsteuerung und Beeinträchtigung der Qualität der Beratungsleistungen: Wenn es um die Qualität forschungsbasierter Beratungsleistungen geht, ist die Korrelation zwischen der Qualität der Forschung und der der Beratungsleistungen ein zentrales Thema. Ressortforschung orientiert sich primär an den in ihrem Auftrag festgelegten außerwissenschaftlichen und nicht an akademischen Leistungsbezügen. Daher ist sie nicht ohne weiteres nach den Maßstäben der akademischen, disziplinar organisierten Forschung beurteilbar (siehe dazu aus wissenschaftsrechtlicher Perspektive Trute 1994: 102 f.).²⁹⁵ Die erforderliche Steuerung der internen Produktionsprozesse muss gleichwohl mit einer funktionsnotwendigen und aufgabenadäquaten Autonomie der Arbeitsweise sowie mit wissenschaftsinternen Formen der Selbstkontrolle ausbalanciert werden (vgl. Trute 1994: 488). Gelingt dies nicht, kann sich dies negativ auf den Kompetenzerhalt in der Einrichtung und auf die Produktion qualitativ hochwertiger Beratungsleistungen auswirken.²⁹⁶ Besonders virulent ist dieses Problem für die

Grundsätzliche Kritik seitens des Auftraggebers kann mitunter auch dazu führen, dass ein Forschungsbericht umgeschrieben werden muss (Wilts 1999: 63 f.).

295 Zu einem Überblick aus wissenschaftssoziologischer Sicht zur Frage der Qualitätssicherung wissenschaftlicher Politikberatung vgl. Lentsch 2008.

296 Eine zu starke Fokussierung auf akademische Qualität im Sinne von Pu-

Vorlauftforschung, d.h. Forschung zu Gegenständen, die zwar nicht akut und für die Politik vorhersehbar handlungsrelevant sind, die aber unter bestimmten Bedingungen kurzfristigen Handlungs- und Entscheidungsbedarf erfordern könnten. Um auch in solchen Fällen Expertise vorhalten zu können, ist eine gewisse Freiheit in der Wahl der Forschungsgegenstände notwendig. Da diese Themen oftmals nicht sehr populär sind, liegen sie unterhalb der Aufmerksamkeitsschwelle der Politik und der Ministerialverwaltung, für die die Notwendigkeit dieser Forschung oft nicht einsichtig ist. Ein erfolgreiches Beispiel derartiger langfristig orientierter Vorlauftforschung stellt die große Studie des Robert Koch-Instituts zur Kinder- und Jugendgesundheit dar, deren erste Ergebnisse im Herbst 2006 vorgestellt werden konnten: Diese Studie, in der der Gesundheitszustand von 18.000 Kindern und Jugendlichen untersucht wurde, hat eine bislang fehlende Datenbasis geschaffen, die es in Deutschland erstmals möglich macht, evidenz-basierte Vorsorge- und Maßnahmen zu treffen. Solche Forschung, die unter den gegenwärtigen Bedingungen nur von RF geleistet werden kann, stellt eine unverzichtbare Basis für politische Maßnahmen, insbesondere Gesetzesvorhaben dar.²⁹⁷

Eine Form der möglichen Fehlfunktion ergibt sich durch die zu weitgehende Akademisierung. Dabei geht es um die Frage, wieviel Autonomie der Forschenden in einer RF notwendige Voraussetzung für die Produktion wissenschaftsbasierter Beratungsleistungen ist.²⁹⁸ Es ist zwar ungeklärt, wie und durch welchen Mechanismus akademisch

blikationen kann sogar zu einer (doppelten) Fehlsteuerung hinsichtlich der Produktion qualitativ hochwertiger Beratungsleistungen führen, wie ein Evaluationsbericht der Weltbank befindet: »Although all but two members of the group of evaluators and panel together are academics, the general feeling was that much of the research was *too academic*, too focused towards the previously existing academic agenda, and too directed towards technical rather than pressing policy issues.« (Banerjee et al. World Bank 2006: 74, Herv. i. O.) Die Weltbank vertue sich dadurch die Chance politikrelevante Fragen zu behandeln, die sich aus dem privilegierten Zugang zu einzigartigen Datenbeständen ergeben (ebd.). Aus diesem Grund geben die Evaluatoren sogar zu bedenken, ob nicht die Publikationserwartung an die Mitarbeiter reduziert werden sollte.

²⁹⁷ Siehe dazu Kurth und Glasmacher, i. V.

²⁹⁸ Öffentlich ausgetragen wurde dies z. B. 2005 in dem Konflikt zwischen Forschern an einer RF im Bereich des damaligen BMVEL, das die RF anwies, einen vom BMBF positiv beschiedenen Projektantrag zurückzuziehen. Das Ministerium begründete dies damit, dass das beantragte Projekt im Rahmen der Produktentwicklung angesiedelt sei, gleichzeitig aber auch die Produkt- und Risikobewertung in den Aufgabenbereich derselben RF (und potentiell sogar derselben Mitarbeiter) fielen.

orientierte Forschungsergebnisse (und Publikationen in begutachteten Zeitschriften) mit der Produktion hochwertiger Beratungsleistungen durch RF korreliert sind. Was sich aber beobachten lässt sind positive Sekundäreffekte der Orientierung an akademischen Standards, z. B. eine Änderung der Arbeitsatmosphäre in den Instituten durch eigenständige Forschung, die auf der einen Seite den Tendenzen zur Bürokratisierung entgegenwirkt und auf der anderen Seite die Entscheidungsfreude und Initiative der Mitarbeiter erhöht (Kurth 2005: 18 f.; Kurth und Glasmacher, i. V.). Ebenso lässt sich eine professionellere und engagierte Arbeit der Mitarbeiter feststellen, die dann die härteren und präziseren Fragen stellen.²⁹⁹ Die damit indizierte Attraktivität der akademischen Orientierung droht jedoch immer, von den vermeintlich trivialeren anwendungsnäheren Beratungsleistungen abzulenken.

Interne Fehlsteuerungen können sich auf die Relevanz, Schnelligkeit und Pünktlichkeit der Beratungsleistungen auswirken, abhängig von der Existenz eines effektiven Schnittstellen- und Wissensmanagements. Auch wenn bislang keine systematischen Untersuchungen dazu vorliegen, findet dies erst ansatzweise in den RF Beachtung – vielleicht weil RF bislang als Teil der Ministerialverwaltung – und nicht als eigenlogischer Bereich – betrachtet wurden.³⁰⁰ Dies betrifft zum einen die externe Kommunikation zwischen RF, Bundesministerium, relevanten Adressaten der Öffentlichkeit und anderen nachfragenden Stellen (z. B. Risikokommunikation, Klärung der Aufgabenstellung, Abstimmung der Zeithorizonte und Bearbeitungsdauer etc.). Zum anderen betrifft es die interne Kommunikation zwischen den verschiedenen Arbeitsbereichen, die jeweils für Forschung oder für Beratung in einer RF zuständig sind (z. B. Umsetzung von Beratungsbedarf in Forschungsprogramme). Die Vernachlässigung des Schnittstellenmanagements kann zu einem Relevanzverlust der Beratungsleistungen führen.

Weiterhin wirken sich organisatorische Fehlsteuerungen auf die epistemische Robustheit (im Sinne der sachlichen Richtigkeit und Verlässlichkeit der Beratungsleistungen unter Anwendungsbedingungen) aus. Dies betrifft insbesondere in Bereichen der Risikoregulierung den Umgang mit Interessen- und Wertkonflikten.³⁰¹ Die Institutsleiter werden vom Ministerium berufen und haben daher oft eine große Nähe zur Politik – insbesondere dann, wenn die Unabhängigkeit nicht institutionell abgesichert ist. Die Überlebenszeit eines Institutsdirektors wird da-

²⁹⁹ Interview 1.

³⁰⁰ Vgl. zum Schnittstellenmanagement Choi et al. 2005 und zur Situation in den Bundesressortforschungseinrichtungen Wissenschaftsrat 2007a: 126.

³⁰¹ Für die internationale Situation mit Schwerpunkt auf den USA vgl. Krimsky 2003 und systematischer: Resnik 2007.

her mitunter als Maß für die Beratungsqualität einer RF angesehen.³⁰² Eine für die Verlässlichkeit wissenschaftsbasierter Beratungsleistungen unerlässliche Frage ist, wie der Umgang mit Interessenkonflikten und die Vorsorge gegen Verzerrungen der Informationsgrundlage geregelt sind.³⁰³ Gerade in Bereichen der Risikobewertung, -regulierung und der Standardsetzung sind RF hohem Druck aus betroffenen Industrien ausgesetzt. Öffentlich diskutiert wurde dies z.B. in den Fällen des Skandals um die HIV-Epidemie unter Blutern, die durch verseuchte Konserven ausgelöst wurde; die Auseinandersetzung zwischen BfR und Greenpeace um die vorgebliche Förderung der Chemikalienforschung des BfR durch die Industrie;³⁰⁴ die Interessenkonflikte in der Ständigen Impfkommission (STIKO)³⁰⁵ oder die Debatte um die Transformation des BfArM in eine unabhängige Agentur. In diesem Klima kann es passieren, dass bei einer Risikobewertung eine einflussreiche Lobby sich diskret direkt an den Präsidenten wendet, um die Veröffentlichung missliebiger Berichte zu verhindern oder die an entsprechenden Studien beteiligten Mitarbeiter unter Druck zu setzen oder eine Abmahnung zu erwirken.³⁰⁶ Besonders relevant sind Interessenkonflikte, wenn sie

302 Interview 6.

303 Erstaunlicher Weise adressiert der Wissenschaftsrat in seinen Evaluationen der Ressortforschung das für die Verlässlichkeit wissenschaftsbasierter Beratungsleistungen zentrale Problem potentieller Interessenkonflikte und die Fragen nach Regeln guter wissenschaftlicher Praxis kaum.

304 Vgl. dazu die Presseerklärung und einen offenen Brief von Greenpeace: http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/umweltgifte/Brief_an_den_BfR.pdf (zuletzt besucht am 23. 11. 2007). Die Antwort des Präsidenten des BfR findet sich unter: http://www.bfr.bund.de/cm/221/angebliche_foerderung_von_chemikalienforschung_am_bfr_durch_lobbyorganisation.pdf (zuletzt besucht am 23. 11. 2007).

305 Potentielle Interessenkonflikte in der ständigen Impfkommission (StiKo) sind in die Diskussion gekommen, da deren Mitglieder zum Teil für Impfstoffhersteller beratend tätig sind; der langjährige Vorsitzende der StiKo hat im September 2007 sogar den Vorsitz mit der Begründung niedergelegt, er habe sich entschieden »ganz in die Industrie zu wechseln« und für den Impfstoffhersteller Novartis Vaccines und Diagnostics tätig zu werden. Immerhin haben RKI und BMG in Aussicht gestellt, die potentiellen Interessenkonflikte der Mitglieder der StiKo offen zu legen (siehe dazu Deutscher Bundestag 2007 e). Nach wie vor nicht veröffentlicht werden sollen Tagesordnung, Methoden, Kontroversen und Abstimmungsergebnisse. (Vgl. »Ständige Impfkommission (StiKo): Transparenz tut Not«, *Arznei-Telegramm* 38/4, 2007; sowie Klaus-Peter Görlitzer, »Fragwürdige Interessenkonflikte«, *die tageszeitung*, 16. November 2007.)

306 Telefoninterview.

die Bewertung des Stands des Wissens beeinflussen, der dann letztlich zu einem Bias in der Empfehlung führen kann. Allerdings werden in vielen Bereichen Interessenkonflikte schon deshalb nicht auszuschließen sein, da zum Teil gerade die Meinungsbildner in der wissenschaftlichen Community, d.h. die führenden Wissenschaftler, potentielle Interessenkonflikte haben, aber auf ihr Know-how und ihre Mitarbeit (z.B. in Kommissionen oder Beiräten) nicht verzichten werden kann.³⁰⁷ Der Mechanismus der *peer review*, greift in diesen Fällen nicht, da er auf die Originalität von Forschungsbeiträgen zielt, aber nur sehr bedingt als Sicherung gegen wissenschaftliches Fehlverhalten taugt. Das Funktionieren der *peer review* setzt im Gegenteil Vertrauen und Integrität voraus.³⁰⁸ Weiterhin lassen sich in Bereichen wie der Risikobewertung, der Pharmaforschung oder der Toxikologie systematische Verzerrungen der Institutionen der Wissenschaft beobachten – allen voran: der *peer review* und des Publikationssystems –, die das Potential der Qualitätssicherung durch die wissenschaftliche Gemeinschaft unterminieren (vgl. Krimsky 2003; Wagner und Steinzor 2006 oder Resnik 2007).

Trotz der offenkundigen Bedeutung für die Qualität von Beratungsleistungen sind Regeln für den Umgang mit Interessenkonflikten in vielen Einrichtungen bislang nur ansatzweise und dann auch nur pauschal niedergelegt.³⁰⁹ Ob die verstärkte Einführung wettbewerblicher Elemente, z.B. die Befristung von Stellen, die der Wissenschaftsrat in

307 Interview 6. Darüber hinaus gibt es Bereiche wie z.B. die Materialprüfung, in denen die Ressortforschungseinrichtungen mit Monopolanbietern zusammen arbeiten müssen, auch wenn es zu Überschneidungen zwischen Zulassung und Produktentwicklung kommt (Beispiele sind die Prüfung des sog. CASTOR-Behälters (Akronym für *Cask for Storage and Transport of Radioactive Material*) zum Transport abgebrannter Kernbrennstäbe, der nur von einer Firma produziert wird, oder Forschungen im Bereich des Eisenbahnwesens, in denen vormals staatliche und jetzt privatisierte Anbieter Alleinstellung im Markt besitzen. Vgl. den Vortrag von Manfred Hennecke, *Qualitätssicherung wissenschaftlicher Politikberatung – was ist gute wissenschaftliche Politikberatung*, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, 10.01.2008, Berlin).

308 Vgl. generell zu wissenschaftlichem Fehlverhalten, *peer review* und der Bedeutung von Vertrauen Franzen et al. 2007.

309 Das Problem wird vielerorts von den Einrichtungen selbst gesehen. So betonen z.B. Reinhard Kurth und Manfred Hennecke die Bedeutung von Transparenzregeln in ihren Akademievorlesungen zur Qualitätssicherung wissenschaftlicher Politikberatung an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, 10.01.2008, Berlin. Vgl. zu Regeln des Umgangs mit Interessenkonflikten in Einrichtungen der Ressortforschung auch Hartmann 2005: 73 ff.

seinen Stellungnahmen empfiehlt, gerade in relevanten und sensiblen Bereichen der Ressortforschung wie der Risikobewertung, der Arzneimittelzulassung, dem Arbeitsschutz oder der pränormativen Forschung,³¹⁰ nicht zusätzliche Abhängigkeiten befördert und damit nicht intendierte Effekte zeitigt, muss vor diesem Hintergrund zumindest gefragt werden.

Fazit

Ressortforschungseinrichtungen sind Forschungseinrichtungen, deren primäre Funktion es ist, wissenschaftsbasierte Beratung im Aufgabenfeld eines Ressorts zu leisten. Allerdings unterscheiden sich die Rechtsformen erheblich, so dass Verallgemeinerungen unter dem Vorbehalt stehen, dass es rechtlich bedingte Ausnahmen gibt. Hinsichtlich der epistemischen und der politischen Robustheit ihrer Beratungsleistung sind vor allem die Probleme relevant, die sich aus der Doppelnatur einer RF, d. h. ihrer Stellung zwischen (und ihrer Orientierung an) Politik und Wissenschaft, ergeben. Die RF sind traditionell diejenigen Institutionen, die den wachsenden wissenschaftlichen Beratungsbedarf der Regierung abdecken. Ihre Entwicklung folgt sowohl der Expansion dieses Bedarfs als auch neuerdings den sich verändernden Qualitätsansprüchen an die Politikberatung. Wie kein anderer Bereich der Forschung (und auch ohne vergleichbare Organisation im internationalen Vergleich) verkörpern die RF die institutionelle Sonderstellung wissenschaftlicher Politikberatung.

Das heißt jedoch nicht, dass die RF nicht den gleichen Funktionsverschiebungen ausgesetzt sein können, wie andere Organisationen der Politikberatung auch. Aufgrund der großen Nähe zur Politik sind die Gefahren der direkten Vereinnahmung durch die Politik (in der Regel die – je nach Rechtsform – zum Teil weisungsbefugten Ministerien) sowie der indirekten Politisierung (z. B. durch die Verfolgung eigener politischer Ziele) besonders beachtlich. Demgegenüber steht die Gefahr einer Akademisierung, die die RF von ihrer ursprünglichen Beratungsfunktion zu entfernen droht. Gerade die institutionelle Zwischenstellung der RF erfordert die sorgfältige Ausbalancierung zwischen der Orientierung an akademischen Standards zur internen Qualitätssicherung der beratungsbezogenen Forschung einerseits und der Orientierung an den Kriterien der Nützlichkeit der Forschung andererseits.

Eine Quelle der Funktionsverschiebung liegt in der möglichen internen Fehlsteuerung, vor allem des internen wie des externen Schnittstel-

³¹⁰ Dabei geht es um die Entwicklung der wissenschaftlichen Grundlagen für nationale, europäische oder internationale Normen, z. B. für bestimmte Prüfverfahren. Siehe dazu: <http://www.bam.de>.

lenmanagements und im Umgang mit potentiellen Interessenkonflikten z. B. bei der Einbindung externen Sachverständigen, die über die Qualität der Beratungsleistungen entscheiden. Allerdings ist über die Tätigkeiten in der Ressortforschung – und insbesondere über informelle Mechanismen der Qualitätssicherung – bislang wenig bekannt und es herrscht auch kein Einvernehmen darüber, was die Qualität von Beratungsleistungen ausmacht.

2.4 Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse – die Multifunktionalität der Organisationsmerkmale

Der der Untersuchung zugrundeliegende Ansatz besteht darin, über den Zusammenhang von Funktion und Form, die Fehlentwicklungen bestimmter Beratungsgremien zu identifizieren. Es galt, beobachtbare Fehlfunktionen aufzuzeigen, d. h. Mängel in der Erfüllung der beabsichtigten Funktionen und Instrumentalisierungen von Beratungsgremien durch die Politik oder die Wissenschaft. Der Ansatz hat es möglich gemacht, die Vielfalt der unterschiedlichen Beratungsgremien, die sich im deutschen politischen System finden, zu unterschiedlichen Typen bzw. Modellen zu kondensieren und auf diese Weise markante Unterschiede herauszuarbeiten. Die Betrachtung dieser Typen hat dabei zum einen ergeben, dass der Zusammenhang zwischen Funktion und Form nicht so eng ist, wie zunächst vermutet. Die Gremien sind in ihrer Mehrzahl wohl nicht in allen Details rational im Hinblick auf diesen Zusammenhang eingerichtet und gestaltet worden.

Die Beziehung ist aber auch nicht beliebig. Zwar lassen sich die vorhandenen Gremientypen je spezifischen Funktionen zuordnen. Geht man jedoch eine Ebene tiefer und betrachtet einzelne organisatorische Strukturmerkmale (Regeln, Verfahren), dann diskriminieren die Funktionen nicht mehr in gleicher Weise. Auf dieser Ebene entscheiden die Ausprägungen der untersuchten Organisationsmerkmale darüber, ob ein Gremium leichter oder weniger leicht in die Gefahr gerät, zur Unwirksamkeit verurteilt zu sein oder politisiert zu werden. Diese beiden (extremen) Möglichkeiten des Schicksals von Beratungsgremien waren mit den beiden (polaren) Bezügen der epistemischen und politischen Robustheit bezeichnet worden. Die Untersuchung hat ergeben, dass die einzelnen Organisationsmerkmale oft ambivalent gegenüber diesen beiden Bezügen sind. Eine Reihe von Beispielen der in den Modellen erhobenen Regeln und Verfahren illustrieren diese Ambivalenz. Sie folgen der für die Betrachtung der Modelle gewählten Systematik.

Gesetzliche Grundlage: Beratungsgremien, die per Gesetz eingerichtet werden (Beiräte, Sachverständigenkommissionen), haben eine höhere politische Legitimation und sind hinsichtlich der Integrität der Beratung

besser vor politischer Einflussnahme und Politisierung geschützt, als ad hoc eingerichtete Kommissionen. Die Einrichtung von Beratungsgremien per Gesetz oder Verordnung lässt darauf schließen, dass der Gesetzgeber bzw. die Regierung den längerfristigen Bedarf an Beratung in einem speziellen Politikfeld erkannt haben. Der Legitimationsgewinn der Beratungsgremien mit normativer Grundlage besteht außerdem in der damit gegebenen Transparenz der Beratung. Sie schränken allerdings zugleich die Entscheidungsautonomie der Politik ein, insoweit sie diese durch eine hohe (formelle oder faktische) Bindungswirkung latent einer Zwangsberatung aussetzen. Ob dies tatsächlich der Fall ist, hängt u. a. von der Formulierung des Mandats ab.

Mandat: Das Mandat eines Beratungsgremiums bestimmt dessen Funktion. Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, ob vorgesehen ist, dass Empfehlungen gegeben werden oder nicht. Ein weitreichendes Mandat begünstigt Kontroll- oder Innovationsfunktionen der Beratung, weil es für diese Funktionen erforderlich ist, dass die beratenden Wissenschaftler bzw. das Gremium ihren Beratungsauftrag selbst konkretisieren können, z. B. durch die Wahl der konkreten Themen (im Rahmen des generellen Auftrags). Freiheit in der Aufgabenkonkretisierung eröffnet Spielräume für die Anpassung des Beratungsauftrags an wechselnde Probleme (Beiräte, Sachverständigenräte) oder die Integration von normativen Aspekten, wie es z. B. in der Risikobewertung und Beratung zur Standardsetzung erforderlich ist.

Ein weitreichendes Mandat begünstigt allerdings andererseits die primäre Orientierung an wissenschaftlichen Standards und damit auch die mangelnde Responsivität gegenüber dem Beratungsbedarf der Auftraggeber (Beiräte). Das kann im extremen Fall dazu führen, dass das Gremium sich zu einem politischen Akteur mit eigener Agenda entwickelt.

Ein inhaltlich und zeitlich genau spezifiziertes Mandat steigert in der Regel die Relevanz der Beratungsleistungen, da diese vom Auftraggeber auf ein konkretes Entscheidungsproblem zugeschnitten wird (Beispiel: Ad hoc-Kommissionen). Es begünstigt aber den unangemessenen Ausschluss bzw. die einseitige Behandlung von Wertfragen, wie dies bei den Risikokommissionen beobachtet werden kann. Ein eng umgrenztes Mandat kann außerdem – besonders unter medialer Beobachtung – zu einer frühzeitigen Positionierung der Mitglieder des Gremiums und das heißt zu verhärteten Fronten führen.

Rekrutierung und Auswahl der Berater: Offensichtlich hat die Rekrutierung von Beratern einen Einfluss auf den Rat, sei es aufgrund der wissenschaftlichen (d. h. schulenbezogenen) oder auch der politischen Orientierungen der Berater, sei es aufgrund der disziplinären Zugehörigkeit und der damit gegebenen Rahmung von Problemen. Deshalb ist sie oft sehr umstritten. Die beiden extremen Lösungen sind die Kooptation durch das Gremium, d. h. die wissenschaftlichen Berater selbst und die

ausschließliche Rekrutierung durch die politischen Auftraggeber. Die Rekrutierung ausschließlich durch Kooptation begünstigt die Orientierung an den wissenschaftlichen Standards, insofern zu unterstellen ist, dass die Berater sich bei der Wahl ihrer Kollegen oder Nachfolger auf die Netzwerke in den jeweils relevanten Forschungsfeldern beziehen. Insbesondere in Verbindung mit langfristigen Mitgliedschaften kann die Kooptation jedoch dazu führen, dass die Netzwerke im Verlauf der Zeit enger und älter werden. Die mögliche Folge sind die Entfremdung vom Auftraggeber und der Verlust der politischen Aktualität der Beratung. (Dies ist besonders in den Beiräten zu finden.)

Die Rekrutierung der Berater durch den Auftraggeber dient dazu, die Loyalität des Beratungsgremiums gegenüber seinen Zielen zu sichern. Sie birgt demgegenüber allerdings die Gefahr der Politisierung der Berater bzw. des Gremiums, so dass der durch die Beratung erwartete Legitimationsgewinn letztlich ausbleibt. Das besonders einschlägige Beispiel hierfür sind die Ad hoc-Kommissionen.

Die Arbeitsweise beratender Gremien: Ein wesentlicher Aspekt der Arbeitsweise von Beratungsgremien sind die Regeln, die die operative Unabhängigkeit der Beratung sichern. Längst nicht alle Gremien verfügen über eigene Ressourcen wie eine Geschäftsstelle, wie z. B. die ressortübergreifenden politikfeldbezogenen Sachverständigen-gremien. Besonders aufwändige Beratungstätigkeit, die umfassende Analysen erfordert, ist ohne derartige Ausstattung nicht denkbar, weil andernfalls die Qualität der Arbeit ebenso wie die Unabhängigkeit der Berater nicht gewährleistet werden könnten.

Unabhängigkeit meint auch, dass die Erarbeitung von Empfehlungen dort, wo das Mandat dies vorsieht (z. B. im Fall einiger Sachverständigenkommissionen), nicht durch Weisungen seitens des Auftraggebers beeinflusst werden kann. Dies gilt besonders in den Sachverständigenkommissionen im Risiko- und Sicherheitsmanagement. Eine Sonderstellung haben Einrichtungen der Ressortforschung, die Weisungen der zuständigen Ressorts unterliegen. Allerdings können auch in ihrem Fall die Weisungen sich nicht auf die Wahl der Forschungsmethoden beziehen, wenn sie nicht ihre Funktion verlieren soll, relevantes Wissen für staatliche Entscheidungen und deren Umsetzung zu liefern.

Eine weitere Bedeutung der Unabhängigkeit, die vor allem in den Beratungsgremien mit Regulierungsfunktionen relevant ist, meint die Unabhängigkeit von den regulierten Parteien.

Insgesamt gesehen lässt sich im Hinblick auf die verschiedenen Regeln, die die Unabhängigkeit der Beratung gewährleisten sollen, festhalten, dass ihnen das grundlegende Prinzip der institutionellen Distanz zwischen wissenschaftlicher Beratung und den Auftraggebern bzw. Adressaten der Beratung gemeinsam ist. Damit wird weder die funktionsbezogene Variation der Unabhängigkeit infrage gestellt, noch

die unrealistische Forderung einer wertbezogenen Neutralität der Berater impliziert. Institutionelle Distanz ist auch nicht gleichbedeutend mit Unabhängigkeit im Sinne akademischer Freiheit.

Ein weiterer Aspekt der Arbeitsweise der Beratungsgremien sind die Entscheidungsregeln. Sie haben unterschiedliche Auswirkungen. Abstimmungen *mit* Minderheitsvotum geben dem Auftraggeber Entscheidungsautonomie zurück und eröffnen Entscheidungsoptionen (z.B. Enquête *Medizinische Ethik*; SVR). Ist kein Minderheitsvotum vorgesehen, stärkt dies die Autorität des Gremiums. Die für die Sachverständigenräte in den Geschäftsordnungen vorgesehenen Minderheitenvoten erscheinen insgesamt gesehen eine angemessene Lösung, um die politische Robustheit des Rats zu gewährleisten, ohne die wissenschaftliche Qualität des Rats zu gefährden. Das gilt insbesondere in all den Fällen, in denen es um die Darstellung des wissenschaftlichen Diskussionsstands als Grundlage für die Formulierung von Entscheidungsoptionen geht.

Die Teilnahme oder Mitwirkung des Adressaten an den Sitzungen des Beratungsgremiums erleichtert den Informationsfluss und fördert den Problembezug. Sie ermöglicht außerdem die (informelle) Ablaufsteuerung. Sie kann aber auch den Ablauf der Beratung sowie das Auffinden wissenschaftlicher Kompromisse behindern. Die Öffentlichkeit der Beratungen kann unter bestimmten Bedingungen die Vertrauenswürdigkeit erhöhen (z.B. im Fall der Enquête- und Ethikkommissionen). Sie verhindert jedoch möglicherweise Kompromisse, weil sie frühzeitige Festlegungen der Mitglieder begünstigt. Außerdem schränkt sie unter Umständen auch die Entscheidungsautonomie des Auftraggebers ein.

Vertraulichkeitsregeln sind ein wichtiges und umstrittenes Instrument. Einerseits gewährleisten sie eine freie Meinungsbildung innerhalb des Beratungsgremiums und schützen die Beratung selbst vor der vorzeitigen Politisierung. Auf der anderen Seite ist Vertraulichkeit die Quelle von Misstrauen. In Fällen, in denen Risiken für die öffentliche Gesundheit Gegenstand der Beratung sind, kann sowohl die Vertraulichkeit als auch die Öffentlichkeit der Beratung negative Auswirkungen haben. Die BSE-Krise in Großbritannien ist ein Beispiel für den Vertrauensverlust aufgrund der Vertraulichkeit (und Fehlentscheidungen sowohl der Berater als auch der Regierung). Die Vogelgrippe hat demgegenüber gezeigt, dass das beratende Gremium (das Robert Koch-Institut als Ressortforschungseinrichtung) zwischen Vertraulichkeit und Kommunikation in die Öffentlichkeit eine Balance finden musste, um Wachsamkeit zu erzeugen, ohne Panik zu verbreiten. Die Pflicht zur Dokumentierung des gesamten Beratungsprozess und seiner Offenlegung, ggf., wo sachlich geboten, mit einer gewissen Zeitverzögerung zu einer auf ihm beruhenden Entscheidung, kann möglicherweise der Entstehung von Misstrauen in der Öffentlichkeit vorbeugen.

Veröffentlichungs- und Verwendungsregeln: Neben der Rekrutierung von Experten sind die Regeln der Verbreitung und der Verwendung von Beratung von ganz zentraler Bedeutung für die Beziehung zwischen Beratungsgremien und den Politikern und Beamten der Exekutive. Wenn das Recht, einen Bericht zu veröffentlichen, allein beim politischen Auftraggeber liegt, begrenzt das das politische Risiko des inopportunen Rats, der den programmatischen Zielen und der aktuellen Politik der Regierung widerspricht und in der Öffentlichkeit leicht Legitimationsschäden erzeugen kann. Der Rat kann dann allerdings sehr selektiv angenommen oder ganz verheimlicht werden. Liegt umgekehrt das Veröffentlichungsrecht beim Beratungsgremium kann das zwar die Integrität seines Rats schützen, aber es kann auch ein Risiko für die Politiker darstellen. Die Berater können ihre eigenen politischen Agenden verfolgen und die Hände der Politiker durch Empfehlungen binden. Das prominenteste Beispiel für den Versuch, diese widersprüchlichen Funktionen auszubalancieren, findet sich mit dem Sachverständigenrat der Wirtschaftsweisen. Ihr jährlicher Bericht wird der Regierung in aller Öffentlichkeit überreicht, die sogar gesetzlich verpflichtet ist, auf den Bericht zu reagieren und ihn an den Bundestag weiterzuleiten. Um die Regierung jedoch nicht zusätzlich zu binden, sollen die Berichte keine Empfehlungen enthalten. (Faktisch taktieren SVR und Regierung je nach Wahrnehmung des Inhalts des jeweiligen Jahresberichts im gegebenen politischen Kontext mal in Richtung impliziter, mal stärker expliziter Empfehlung auf der einen und Kritik am Bericht auf der anderen Seite.

3 Grundlinien guter Praxis wissenschaftlicher Politikberatung

3.1 Einleitung

Oben war betont worden, dass sich die Ausgestaltung der wissenschaftlichen Politikberatung als Reaktion auf den Konflikt zwischen Wissenschaft und Politik deuten lässt. Dieser Konflikt lässt sich auf verschiedenen Ebenen rekonstruieren. In der abstrakten soziologischen Theorie wird er als das inkommensurable Verhältnis zwischen den beiden Systemlogiken der Wissenschaft (*Wahrheit*) und der Politik (*Macht*) konzeptualisiert. Daraus abgeleitet werden Wissenschaftlern (als Beratern) und Politikern (als demokratisch legitimierten Entscheidern) unterschiedliche Interessen – professionspolitische auf der einen, machtpolitische auf der anderen Seite – im Umgang mit Wissen zugeschrieben. Es geht auf beiden Seiten um die Kontrolle über das kommunizierte Wissen, seine Interpretation und seine Verbreitung. Auf der institutionellen Ebene entsprechen dem die unterschiedlichen Regeln und Verfahren, wie sie in den Modellen anzutreffen sind. Idealtypisch gesprochen finden sich Regelungen, die stärker die Autonomie der wissenschaftlichen Beratung betonen und solche, die stärker die politische Kontrolle über die Beratung sichern. Die unterschiedlichen Formen lassen sich auch auf einem Kontinuum zwischen diesen beiden Polen anordnen.

Der Vergleich der verschiedenen Modelle zeigt zwar die Vielfalt der unterschiedlichen Lösungen des Kontrollproblems, bleibt aber statisch. Betrachtet man hingegen die unterschiedlichen Ausgestaltungen der Politikberatungen in einer zeitlichen Abfolge, so lassen sie sich verschiedenen Phasen zuordnen, in denen jeweils unterschiedliche Vorstellungen dominierten. Damit wird die These, dass es sich um ein Kontinuum handelt, noch bestärkt. Die stärker auf die Autonomie der wissenschaftlichen Berater ausgerichteten Gremien sind einer Verwissenschaftlichungstendenz zuzurechnen, die besonders die Zeit zwischen den 1950er und 1970er Jahren geprägt hat. Sie wurde von einer Tendenz der Politisierung wissenschaftlicher Expertise abgelöst, die bis in die 1990er Jahre reicht. Eine dritte Phase wird mit einer Tendenz zur Demokratisierung der Politikberatung charakterisiert. Dem entsprechen Beobachtungen, denen zufolge eine Verschiebung von der »Legitimation durch Wissen« hin zu einer »Legitimation durch Partizipation« stattfindet (vgl. Weingart 2006b: 42, und die dort angegebene Literatur). Diese Phasenabfolge in der Entwicklung der wissenschaftlichen Politikberatung lässt sich auch als Abfolge von Antworten auf

das Problem der Institutionalisierung wissenschaftlichen Sachverstands in der Regierung verstehen. Auf die erste Phase, in der unter einem eher szientistischen Verständnis der Wissenschaft Beratungsgremien eingerichtet wurden (es sei an die Planungseuphorie der 1960er und 1970er Jahre erinnert), folgte die Ernüchterung angesichts der öffentlich gewordenen Expertenkonflikte.

Die Tendenz zur Demokratisierung der Politikberatung ist der letzte Schritt in dieser Entwicklung und stellt den Versuch einer Vermittlung zwischen den beiden Legitimationsformen dar. Die Ansätze, die mit der Demokratisierung in Verbindung gebracht werden, richten sich dabei der Programmatik nach oder faktisch auf unterschiedliche Aspekte: auf den Zugang zu Expertenwissen oder zu Beratern, auf die Auswahl der zu berufenden Berater und/oder der Wissensbereiche, oder auf die Produktion des Beratungswissens selbst (dies folgt aus Weingart 2006a). Die Forderung einer stärkeren Einbeziehung von Laien in die Beratungsprozesse wirft grundsätzliche Fragen zur Repräsentation von Interessen und zur Repräsentation von Wissen auf. Laien werden dadurch definiert, dass ihnen zwar das Fachwissen fehlt, sie aber von anstehenden Entscheidungen direkt betroffen oder mit deren Gegenstand unmittelbar vertraut sind. Dies befähige Laien, über die enge Perspektive von Politikern und Experten hinauszuschauen. Im Fall von Bürgerforen, die die Partizipation von Laien am weitestgehenden realisieren, ist z. B. von Laien als »Vertretern des öffentlichen Lebens« oder mitunter auch als »Werteberatern« die Rede (Dienel und Renn 1995: 121; Grundahl 1995: 31). Eine andere Begründung, Laien an Beratungsprozessen zu beteiligen, verweist auf ihr »lokales« Wissen (Wynne 1989). Inwiefern Laien durch ihre Tätigkeit im Beratungsprozess auch eine gewisse Expertise entwickeln, wird nur selten thematisiert (z. B. Epstein 1995, 1996; Collins und Evans 2002, April). Offensichtlich können die Differenzen zwischen Experten und Laien aber nicht eingeebnet werden. Bei dem Wissen von Laien handelt es sich um ein an spezifische Situationen gekoppeltes Wissen, das für anstehende Problem Diagnosen und Entscheidungen relevant sein kann.

Die Demokratisierung des *Zugangs zu Expertenwissen* als einem weiteren Aspekt der Demokratisierung betrifft die Vertraulichkeit bzw. Öffentlichkeit des von Experten vermittelten Wissens, letztlich also des Expertenrats. Die Öffentlichkeit von Beratungsprozessen muss insbesondere im parlamentarischen Kontext als eine vertrauensbildende und damit legitimationsbildende Praxis gesehen werden. Der amerikanische Freedom of Information Act kann als eine vorbildliche Regelung gelten, den politischen Umgang mit Wissen durch Publizität zu kontrollieren. Inzwischen gilt das Prinzip der Freiheit der Informationsbeschaffung auch in Deutschland.

Die Demokratisierung des Zugangs zu *Experten* ist in vielfacher Wei-

se bereits gegeben. Nichtregierungsorganisationen verfügen über ihre eigenen Expertennetzwerke. Durch den Rekurs auf wissenschaftliche Expertise organisieren NGOs und Bürgerbewegungen die von ihnen in der politischen Auseinandersetzung für notwendig erachtete *Gegenexpertise* als Gegengewicht zu den Experten der Regierung selbst. Diese »Inflationierung wissenschaftlicher Expertise« stellt in gewisser Weise eine Abstimmung über die Wahrheit qua Wahl der Experten nach deren politischer Couleur dar und hat entscheidend zur Politisierung von Experten beigetragen (Weingart 2001: 159).

Die Demokratisierung der *Auswahl der Experten* ist eine weitere Dimension möglicher Partizipation. In den USA wird die Auswahl der Experten und damit indirekt der durch sie jeweils repräsentierten Wissensgebiete durch den Federal Advisory Committee Act geregelt (s. a. Kap. 3.4), wonach Experten nicht nur nach der wissenschaftlichen Disziplin, sondern auch nach Geschlecht, geographischer Region und anderen relevanten Kriterien ausgewählt werden sollen. Eine Variante einer solchen gewichteten (*balanced*) Auswahl ist bei den Enquête-Kommissionen des Deutschen Bundestages umgesetzt, in die die Experten nach parteipolitischem Proporz berufen werden.

Die *Demokratisierung der Produktion von Wissen* stellt in program-matischer Hinsicht die radikalste Form der Demokratisierung von Expertise dar (vgl. Ravetz und Funtowitz 1993; Nowotny et al. 2001). Ein neueres Beispiel der Demokratisierung von Wissensproduktion ist der Erfolg von AIDS-Aktivistinnen in den USA, Forschungseinrichtungen davon zu überzeugen, die Protokolle der klinischen Tests von AIDS-Medikamenten den Bedürfnissen der HIV-Community besser anzupassen (Epstein 1995). Dabei handelt es sich letztlich um eine Einflussnahme auf die *Forschungsprioritäten* durch außerwissenschaftliche Gruppen, die indirekt dann zu einer Produktion neuen Wissens führen kann. Diese Dimension der Demokratisierung von Expertise wird bislang in Deutschland selten praktisch umgesetzt. Ein Beispiel ist der partizipatorische Ansatz in der Wissenschaftspolitik, der mit dem Futur-Prozess des BMBF realisiert wurde (Adam 2004).

Alle diese Ansätze zur Demokratisierung der Politikberatung beziehen sich nur zum Teil auf konkrete organisatorische Verfahren. Sie versuchen, zwischen den beiden Legitimationsformen zu vermitteln, ohne dass sie imstande wären, diese zur Deckung zu bringen. Der beobachtete Wandel in Richtung einer Demokratisierung der wissenschaftlichen Beratung zeigt überdies, dass die Wirkmächtigkeit beider Referenzen zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedlich stark ist. Dies wird durch öffentliche Diskurse beeinflusst (und in ihnen gespiegelt), die sich zwischen (Politik- und Sozial-) Wissenschaft, Rechtswissenschaft und Rechtsprechung sowie der Politik selbst abspielen. Nimmt man die doppelte Referenz der Legitimität demokratischer Staaten ebenso ernst

wie das Kontrollproblem, dann ist die Qualität der wissenschaftlichen Politikberatung von der Vermittlung zwischen den widersprüchlichen Anforderungen durch geeignete Verfahren bzw. Institutionen abhängig. Diese müssen zwischen einer Reihe von Prinzipien vermitteln: zwischen demokratischer Legitimation politischer Entscheidungen und ihrer sachlichen Legitimation auf der Grundlage gesicherten Wissens; zwischen der Rechenschaftsfähigkeit gegenüber öffentlicher Kontrolle und dem professionellen Privileg der selbstbestimmten Wahl der Methoden und der resultierenden Urteile; sowie zwischen politischer Loyalität und institutioneller Unabhängigkeit als Bedingung der Qualitätssicherung wissenschaftlicher Beratung. Es stellt sich nun die Frage, wie auf der Ebene des Verfassungsrechts der Konflikt zwischen den beiden Legitimationsformen behandelt und wie die besondere Form der Politikberatung institutionell eingeordnet wird.

Das Recht ist die am stärksten institutionalisierte Ebene, insofern es explizite Normen hinsichtlich des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik enthält. Diese sind ihrerseits Ausgangspunkt rechtswissenschaftlicher Deutungen von Sachverhalten, die durch die bestehenden Normen nicht direkt erfasst werden. Im Verfassungsrecht lassen sich eine ganze Reihe von normativen Eckpunkten finden, die direkt oder indirekt auf die Ausgestaltung des grundlegend widersprüchlichen Verhältnisses zwischen Wissenschaft (als der auf objektive Erkenntnis gerichteten Institution) und Politik (als der auf demokratisch legitimierte Entscheidungen gerichteten Institution) verweisen.

Aus der rechtswissenschaftlichen Perspektive erscheint der Konflikt als ein solcher zwischen den beiden Legitimationsprinzipien, wobei als Grundbedingung das Rationalitätsgebot zu sehen ist, dem der demokratische Staat unterliegt. Im folgenden Abschnitt sollen deshalb die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen betrachtet werden. Einerseits lassen sie die Muster erkennen, denen die Rechtssprechung bei der Organisation der wissenschaftlichen Politikberatung im Lauf der Geschichte der Bundesrepublik gefolgt ist. Zum anderen stellen sie, vorbehaltlich einer nicht zu erwartenden grundlegenden Veränderung des Rechtsverständnisses, auch die Bedingungen dar, die für die Gestaltung guter Politikberatung verbindlich sind.

3.2 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen wissenschaftlicher Politikberatung: Demokratische und rechtsstaatliche Rationalität (Eberhard Schmidt-Aßmann)

Die Verfassung als Rahmenordnung

Ein eigener Abschnitt über die wissenschaftliche Beratung der Politik fehlt dem Grundgesetz. Trotzdem unterliegt es keinem Zweifel, dass die Gewinnung möglichst richtiger Entscheidungsgrundlagen und damit auch die wissenschaftliche Beratung der staatlichen Funktionsträger zu den wichtigen Themen der Verfassung gehören. 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: Sachverständigenwissen ist ein »konstitutives Element staatlichen Entscheidens« (Nußberger 2004: 282 ff.). Mehr noch: Es gibt eine staatliche Gewährleistungsverantwortung für die »Institutionalisierung einer Wissensinfrastruktur« (Voßkuhle 2005: 425 ff.; Trute 2006b: 769 ff.).

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 den Organisationsprinzipien des Art. 65 GG,
- aus Grundrechten und Gewaltenteilung.

Wie die wissenschaftliche Politikberatung organisatorisch ausgestaltet sein soll, sagt das Grundgesetz nicht im Einzelnen. Anderes wäre auch nicht wünschenswert. Die Verfassung ist eine *Rahmenordnung*, die das Meiste dem politischen Prozess überlässt. Sie legt aber gewisse Grenzen und bestimmte Grundlinien fest:

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 wie immer zusammengesetzten Kommission eins-zu-eins 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 Gesetzgebungskompetenzen verzichten würde. Feste Grenzen können sich für die organisatorische

Ausgestaltung der Politikberatung auch aus dem Bundesstaatsprinzip, z. B. der Eigenstaatlichkeit der Länder, und aus Grundrechten ergeben, z. B. dem Recht auf Datenschutz. Wo solche klaren Schrankensetzungen der Verfassung existieren, können sie durch einfaches Gesetz und erst recht durch Verordnung oder Regierungserlass nicht überwunden werden. 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.

Sehr viel häufiger zeigt die Verfassung Grundlinien für eine erwünschte Ausgestaltung auf oder hebt Kriterien hervor, die bei der Bildung von Beratungsarrangements zu beachten sind. Mit ihnen werden keine strikten Gebote oder Verbote formuliert, die in jedem Fall eingehalten werden müssen, sondern Prinzipien wie das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip zeigen Grundlinien und Abwägungsgesichtspunkte auf, die bei der Ausgestaltung in dieser oder jener Weise Berücksichtigung finden sollen.

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 Scientific Chief Advisers fragt.

Im Folgenden werden das Gebot demokratischer Legitimation und die Grundrechte auf ihre substantielle Bedeutung für die wissenschaftliche Politikberatung untersucht. Die Organisationsprinzipien der Verfassung treffen einige wichtige Aussagen zur institutionellen Thematik. An den Beispielen der Ressortforschung und der Regulierungsagenturen soll gezeigt werden, wie diese Gesichtspunkte zusammenwirken. Kurze Beobachtungen zu den verfassungsrechtlichen Entwicklungsperspektiven schließen diesen Abschnitt ab.

Demokratische Legitimation

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). Um die Bedeutung dieser Regelung richtig einzuschätzen, muss man sich zunächst vergegenwärtigen, dass es sich bei der vom Grundgesetz verlangten demokratischen Legitimation um ein rechtliches *Verfassungsgebote* und nicht um variables politisches *Theorem* handelt. Diese Erkenntnis ist vor allem für die interdisziplinäre Verständigung wichtig. Die juristische Legitimationslehre ist formaler, aber auch strikter als viele derjenigen

Vorstellungen, die im sozialwissenschaftlichen Schrifttum zur demokratischen Legitimation entwickelt worden sind. Das gilt insbesondere für das, was das Bundesverfassungsgericht in jüngerer Zeit zu Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG entschieden hat; festgelegt werden vor allem Grenzen (1). Diese Grenzen betreffen einerseits die Einbeziehung Privater in staatliche Entscheidungsprozesse (2) und andererseits die Freistellung bestimmter staatlicher Forschungseinrichtungen von ministeriellen Weisungen. Trotzdem gibt es zahlreiche Gemeinsamkeiten zwischen rechtswissenschaftlicher und sozialwissenschaftlicher Legitimationslehre: vor allem ist es ihr Grundanliegen, eine möglichst klare Abgrenzung der *Verantwortungssphären* zu gewährleisten (3).

Die Entwicklung der Legitimationslehre durch das Bundesverfassungsgericht

Was das Gebot demokratischer Legitimation für eine verfassungsgemäße Ausgestaltung der Regierungs- und Verwaltungsorganisation juristisch zu bedeuten hat, war in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik in Rechtsprechung und Literatur nur wenig untersucht worden. Die Lage änderte sich jedoch grundlegend, als der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts in zwei Urteilen vom 31. Oktober 1990 eine Legitimationslehre entwickelte, die auf den Gedanken klarer Verantwortlichkeiten aufbaut (BVerfGE 83, 37 ff. und 60 ff.; Darstellung bei Trute 2006a: 311 ff.). Das Gericht unterscheidet dabei zwischen den Formen der sachlich-inhaltlichen, der organisatorisch-personellen und der institutionellen Legitimation. Der sachlich-inhaltlichen Legitimation geht es vor allem um die Steuerung des Verwaltungshandelns durch das parlamentarische Gesetz, während die personell-organisatorische Legitimation darauf abstellt, dass jeder staatliche Amtswalter sein jeweiliges Amt durch ein seinerseits demokratisch legitimes Organ erhalten hat (BVerfGE 83, 60, 73: »ununterbrochene Legitimationskette«). Die institutionelle Legitimation schließlich soll durch die besondere Verfahrensweise der entscheidungsberufenen staatlichen Instanzen vermittelt werden. Von den genannten drei Formen demokratischer Legitimation wird erwartet, dass sie gemeinsam ein bestimmtes Legitimationsniveau erreichen (BVerfGE 83, 60, 72). Ob das der Fall ist, beansprucht das Verfassungsgericht letztlich von Fall zu Fall zu entscheiden. Die einzelnen Legitimationsformen können sich gegenseitig verstärken, sie können sich aber untereinander auch blockieren oder konterkarieren.

Ihr gemeinsamer 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: »Die Staatsangehörigkeit ist

die rechtliche Voraussetzung für den gleichen staatsbürgerlichen Status, der einerseits gleiche Pflichten, zum anderen und insbesondere aber auch die Rechte begründet, durch deren Ausübung die Staatsgewalt in der Demokratie ihre Legitimation erfährt.« (BVerfGE 83, 37, 51)

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 darstellt, sondern diese unter Umständen dann schwächen kann, wenn sie die Entscheidungen der eigentlichen Amtsträger verfremdet. In diesem Sinne setzt das Verfassungsgericht z. B. der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst deutliche Grenzen. Im Beschluss desselben 2. Senats vom 24. Mai 1995 heißt es (BVerfGE 93, 37, 70): Das Grundgesetz lasse zwar Raum für eine Personalratsbeteiligung, dem Gesetzgeber seien jedoch durch das Erfordernis hinreichender demokratischer Legitimation staatlicher Gewalt Grenzen gesetzt. Die Mitbestimmung dürfe sich einerseits nur auf innerdienstliche Maßnahmen erstrecken und nur soweit gehen, als die spezifischen in dem Beschäftigungsverhältnis angelegten Interessen der Angehörigen der Dienststelle dieses rechtfertigen (*Schutzzweckgrenze*); andererseits verlange das Demokratieprinzip für die Ausübung der Staatsgewalt bei Entscheidungen von Bedeutung auf jeden Fall, dass die Letztentscheidung eines dem Parlament verantwortlichen Verwaltungsträgers gesichert sei (*Verantwortungsgrenze*).

In der juristischen Literatur hat diese Legitimationslehre neben Lob auch manche Kritik erfahren (Nachweise bei Trute 2006a: 318 ff.). Das gilt insbesondere für das zugrundegelegte enge (monistische) Demokratieverständnis und für die zu formale Vorstellung von Verantwortungszusammenhängen im Sinne fester Legitimationsketten. Im Beschluss vom 5. Dezember 2002 ist der 2. Senat seinen Kritikern in einigen Punkten entgegen gekommen: In den Bereichen der sog. funktionalen Selbstverwaltung (Wasser- und Bodenverbände, Industrie- und Handelskammern) anerkennt der Senat die legitimatorische Stellung auch anderer als vom Volk gewählter Amtsträger (BVerfGE 107, 59 ff.). Das demokratische Prinzip erlaube es hier, durch Gesetz – also durch einen Akt des vom Volk gewählten und daher demokratisch legitimierten parlamentarischen Gesetzgebers – für abgegrenzte Bereiche besondere Formen der Selbstverwaltung zu schaffen (a. a. O.: 92). Für die unmittelbare Staatsverwaltung auf Bundes- und Landesebene, zu der neben den Ministerien auch die nachgeordneten Behörden zählen, will der Senat dagegen ersichtlich an seiner seit 1990 vertretenen Legitimationslehre festhalten.

Der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts hat sich demgegenüber auf ein solches Konzept nicht festgelegt. In einer Entscheidung vom 13. Juli 2004 wird vielmehr entscheidend darauf abgestellt, dass der

parlamentarische Gesetzgeber Organisation und Verfahren pluralistisch gebildeter Gremien zu regeln habe; ausdrücklich heißt es, dieser müsse »institutionelle Vorkehrungen zur Wahrung der Interessen der von ihr erfassten Personen treffen«. (BVerfGE 111, 191, 217) Die Auffassung des 1. Senats erscheint also partizipationsoffener, bezieht sich allerdings nur auf die besondere Situation der funktionalen Selbstverwaltung und nicht auf die staatsunmittelbare Regierungs- und Verwaltungsorganisation. 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.

Konsequenzen der verfassungsrechtlichen Legitimationslehre für die Einbeziehung privaten Sachverständigen in die Politikberatung

Um diese aufzuzeigen, müssen die einzelnen Merkmale des Legitimationskonzepts noch deutlicher herausgearbeitet werden.

(a) *Legitimationsbedürftigkeit nur bei Ausübung von Staatsgewalt.* Das Legitimationsgebot gilt 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«. (BVerfGE 83, 60, 74) Die Tätigkeit von Beiräten oder sonstigen Expertengremien, die mit beratenden Aufgaben befasst sind, ohne Mitbestimmungsbefugnisse zu haben, soll dem Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG nicht unterfallen, so dass hier Vertreter gesellschaftlicher Interessen an der Aufgabenwahrnehmung teilnehmen können. Wenn sich eine unverbindliche, bloß beratende Teilhabe jedoch zur Mitentscheidung verdichtet, wird staatliche Herrschaft ausgeübt, die stets demokratisch, d. h. vom Staatsvolk, legitimiert sein muss (BVerfGE 83, 60, 74). 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 unabhängiger Entscheidung fähig und willens bleiben. Bei diesen Gewichtungsfragen können neben dem einschlägigen Verfahrensrecht auch eingespielte politische Entscheidungspraxen bedeutsam sein.

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. Letzteres trifft in der Regel nur für Parlamentarier, andere gewählte Amtsträger und dauerhaft im öffentlichen Dienst Tätige, insbesondere Beamte, zu. Sachverständige, die ein Ministerium in das entsprechende Gremium berufen hat, besitzen dagegen keine volle eigene demokratische Legitimation.

(b) *Staatliche Legitimationsverantwortung bei privater Beratung.* Das Handeln Privater unterliegt dagegen dem demokratischen Legitimationsgebot nicht. Der Staat kann die Probleme des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG entweder dadurch vermeiden, dass er die Rolle mitwirkender Gremien wirklich auf eine reine Beratungsfunktion beschränkt oder aber umgekehrt die zu treffenden Entscheidungen aus der staatlichen Verantwortung entlässt und sie damit aus dem Begriff der Staatsgewalt herausnimmt. In der Praxis beherrschen 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 (Schwab 1999: 89 ff.). Das gilt erst recht, wenn die Ergebnisse privater Normsetzung von staatlichen Stellen rezipiert werden sollen; denn die Rezeption beruht häufig nur auf einer recht pauschalen Prüfung, die die privaten Vorgaben praktisch übernimmt (Schmidt-Aßmann 2004: 330 f.).

Für diese Mischformen regulierter Selbstregulierung, die oft aus einer funktionalen Privatisierung hervorgegangen sind, ist in der Literatur der Gedanke einer »überwirkenden Legitimationsverantwortung« des Staates entwickelt worden (Burgi 1999: 378; Fehling 2001; Trute 2006a: 347 f.). Diese Form der Gewährleistungsverantwortung verpflichtet den Staat, im Kooperationsbereich darauf hinzuwirken, dass das private Interessenfeld nicht grob verzerrt repräsentiert ist. Es ist derselbe Gedanke der ausreichenden institutionellen Vorkehrungen, den das Bundesverfassungsgericht ähnlich für den Bereich der funktionalen Selbstverwaltung formuliert hat (BVerfGE 111, 191, 217). Auch hier bleiben die organisatorische Gestaltung und die Beurteilung der Eignung einzelner Arrangements einer gesetzgeberischen Entscheidungsprärogative überlassen. Das Fehlen jeglicher ordnender Vorschriften kann jedoch einen Mangel darstellen, der nach Maßgabe des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG die Verfassungswidrigkeit indiziert.

Rechtswissenschaftliche und sozialwissenschaftliche Legitimationskonzepte: Vergleichende Bemerkungen

Trotz ihrer oben skizzierten Unterschiede 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. Die juristische Argumentation verlangt wegen ihres erhöhten Verbindlichkeitsanspruchs eine gesteigerte Stringenz. Das gilt zumal für das Verfassungsrecht. Aber auch hier ist ohne Wahrscheinlichkeits- und Plausibilitätsurteile nicht auszukommen. So sind die für die juristische Lehre wichtigen Begriffe *Legitimationsniveau*, *institutionelle Legitimation* und *vorwirkende Legitimationsverantwortung* als Rechtsbegriffe Konstrukte, die auf sozialwissenschaftliche Erkenntnisse angewiesen bleiben; denn es geht um Wirkungszusammenhänge und Wirksamkeitsbeurteilungen, die sich ohne politikwissenschaftliche und wissenschaftssoziologische Erkenntnisse über Beratungsarrangements und über typische Verhaltensweisen von Beratern und Beratenen nicht konkretisieren lassen.

Wenn es in der sozialwissenschaftlichen Literatur heißt, moderne Demokratien beruhen auf einer doppelten Legitimation: nämlich »der Legitimation auf Grund der Delegation der Macht durch die demokratische Wahl und auf Grund der Rationalität politischer Entscheidungen durch den Bezug auf gesichertes und in der Wissenschaft konzentriertes Wissen« (Weingart 2006a: 75), so widerspricht das der juristischen Legitimationslehre nicht notwendig. Zwar stehen in dieser Lehre die durch Wahlen vermittelten förmlichen Ableitungszusammenhänge zwischen Volk und Amtsträgern im Vordergrund; doch ermöglicht die Kategorie der institutionellen Legitimation, auch die Rationalitätseffekte wissenschaftlicher Verfahren in das juristische Modell einzubringen. In der einschlägigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist die institutionelle Legitimation gerade am Beispiel der Risikoverwaltung und ihrer speziellen Sachverständigenverfahren im Umgang mit Risiken herausgearbeitet worden (BVerfGE 49, 89, 125; Schmidt-Aßmann 2004: 97 f.).

Die pluralistischen und prozeduralen Legitimationslehren, die heute im juristischen Schrifttum vermehrt vertreten werden (Trute 2006a: 320 ff.), bauen diesen Ansatz aus. Sie anerkennen neben der Legitimation durch Volkswahlen auch andere geeignete Legitimationssubjekte, und

sie erweitern den Anwendungsbereich der Legitimationsüberlegungen über das eigentliche staatliche Entscheidungsverhalten hinaus auf das Vorfeld solcher Entscheidungen, bei denen Politikberatung auch dann eine wichtige Rolle spielt, wenn sie in einem förmlichen Sinne nicht zur Mitentscheidung befugt ist. Verfassungsrechtliche Anforderungen an dieses Vorfeld zu formulieren, setzt wiederum Kenntnisse von sozial- und politikwissenschaftlichen Verfahren und Beratungsmodellen voraus. Eine Zwischenform, mit der das Verfassungsrecht über seine rein rahmensetzende Funktion hinausgeht, ist die der *Optimierung*. Transparenz, Publizität und Repräsentativität von Interessen, die an dieser Stelle für die politikwissenschaftliche Diskussion eine Rolle spielen (Brown et al. 2006: 19 ff.), kehren auch in den Überlegungen zu einer *juristisch* gebotenen Ausgestaltung der Politikberatung wieder. Übereinstimmung besteht schließlich 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 (s. u. Abschnitt zu Ressortforschungseinrichtungen).

Grundrechte

An einigen Punkten können auch Grundrechte für die Ausgestaltung der wissenschaftlichen Politikberatung von Bedeutung sein (Voßkuhle 2005: 450 ff.). 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 (1). 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 (2). Schließlich können die Gewährleistungen der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und der Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG) in der Form des Schutzes des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs gelegentlich bei der Ausgestaltung von Sachverständigenbeziehungen eine Rolle spielen.

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 (zur besonderen Situation der Ressortforschung vgl. unter IV). Eingriffe in den Bereich freier Wissenschaft sind dem Staat nur unter engen Voraussetzungen, nämlich nur dann erlaubt, wenn sie zum Schutz kollidierenden Verfassungsrechts geboten sind. Inwieweit das der Fall ist, muss in einer Güterabwägung bestimmt werden (BVerfGE 47, 327, 369 f.). 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 (Schmidt-Aßmann 2005: 67 ff.).

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«. (BVerfGE 35, 79, 114.) Bei der Erfüllung dieses Schutzauftrages hat der Staat einen breiten Gestaltungsspielraum. Zu den geeigneten Maßnahmen gehören neben finanziellen Leistungen auch organisatorische Vorkehrungen (Arnold 2007: 110 ff.). Das ist im Blick auf die Organisation des staatlichen Hochschulwesens wiederholt aufgezeigt worden.

»Der Staat muss danach für funktionsfähige Institutionen eines freien Wissenschaftsbetriebs sorgen und durch geeignete organisatorische Maßnahmen sicherstellen, dass das individuelle Grundrecht der freien wissenschaftlichen Betätigung soweit unangetastet bleibt, wie das unter

Berücksichtigung der anderen legitimen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und der Grundrechte der verschiedenen Beteiligten möglich ist.« (BVerfGE 111, 333, 353)

Inwieweit einzelne Organisationsmaßnahmen diesen Auftrag fördern oder aber ihm geradezu entgegenlaufen und damit zu einer verfassungswidrigen Ausgestaltung des Wissenschaftssystems führen, lässt sich für die wissenschaftliche Politikberatung, die nur als ein lockeres Gefüge institutioneller Elemente vorstellbar ist, schwerer als für das insofern wesentlich stärker verfestigte Hochschulwesen sagen (Arnold 2007: 129 ff.). 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 berücksichtigen. Ganz bestimmte Organisationsformen des Wissenschaftsbetriebs schreibt Art. 5 Abs. 3 GG dagegen nicht vor (BVerfGE 35, 79, 116; 111, 333, 351).

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 (Trute 2006b: 763 ff.). 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 (Schmidt-Aßmann 2006: 993 ff.).

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 (Callies 1999). Unvoreingenommenheit, Besetzungsp pluralität und Transparenz gewinnen angesichts der Grundrechtsrelevanz des Risikorechts, z. B. des Atom-, Gentechnik- oder Chemikalienrechts, die Bedeutung von Verfassungsgeboten (Nußberger 2004: 297 ff.). Einen allgemeinen Standard formulierend verlangt das Europäische Gericht 1. Instanz in einem Urteil vom 11. September 2002 (EuGE 2002, S. 3495, Tz. 159), 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 ein parlamentarisches Gesetz zu verlangen, das zu den wesentlichen Punkten (Zusammensetzung des Gremiums, Beratungsverfahren, Umgang mit dem Verfahrensergebnis) Festlegungen trifft (vgl. BVerfGE 83, 130, 149 ff.).

Schutz vor einem Übermaß an Beratungen

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 Problem-bereich nicht.

(a) *Gebot rechtzeitigen Entscheidens.* Am ehesten gelingt das, wo *konkrete Verwaltungsentscheidungen*, z. B. Zulassungsentscheidungen für bestimmte Produkte oder Anlagen, getroffen werden müssen. Im Regelfall gilt zwar auch hier, dass ein Mehr und nicht ein Weniger an Aufklärung und Beratung das erwünschte Vorgehen der Verwaltung ist; denn Risikoentscheidungen haben es mit komplexen Sachverhalten zu tun, deren Aufklärung nach Maßgabe des Untersuchungsgrundsatzes (§ 24 VwVfG) Zeit kostet und sorgfältig vorgenommen sein will. Es gibt jedoch äußerste Grenzen, d. h. Fälle bewusster Verfahrensverzögerung, in denen politisch unerwünschte Ergebnisse durch immer wieder neue Gutachtaufträge zu verhindern versucht werden. Hiergegen können sich die antragstellenden Unternehmen, die auf die Zulassungsentscheidung angewiesen sind, mit Hilfe der Gerichte wehren. Sie können dabei auf ihre Grundrechte, insbesondere das Grundrecht auf Eigentumsschutz und auf Berufsfreiheit (Art. 14 und 12 GG), verweisen, die durch solche ministerielle Taktiken verletzt werden. Verwaltungsverfahren sind nicht nur sorgfältig, sondern auch zügig durchzuführen (§ 10 VwVfG). Eine Entscheidung in angemessener Frist ist ein Gebot der Verfahrensfairness, 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 (§ 75 VwGO). Außerdem kann sich der Staat in Fällen bewusster Verfahrensverschleppung durch ein Übermaß an Beratungsnachfrage gemäß Art. 34 GG i. V. mit § 839 BGB schadensersatzpflichtig machen.

(b) *Exkurs: 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. Auf die rechtzeitige Verabschiedung eines Gesetzes gibt es nach überkommener deutscher Rechtsauffassung keine Individualansprüche. Auch Schadensersatzansprüche scheiden regelmäßig aus, da die Amtspflichten der an der Gesetzgebung beteiligten staatlichen Funktionsträger nicht gegenüber Einzelpersonen oder klar identifizierbaren Personengruppen bestehen. Es gibt nach dieser Auffassung keine »Haftung für normatives Unrecht«, erst recht nicht für Unterlassungen oder Verzögerungen der Gesetzgebung.

Anders sieht es dort aus, wo Regierung und Parlament verpflichtet sind, Richtlinien des Rechts der Europäischen Gemeinschaft in das deutsche Recht umzusetzen. Für diese Fälle existieren in der Regel klare Fristen, innerhalb derer die Politik gehandelt haben muss, und es existieren einschneidende Rechtsschutz- und Haftungsregeln, wenn diese Fristen nicht eingehalten sind. Die Umsetzung einer europäischen Richtlinie mit Hilfe übermäßiger Politikberatung auf nationaler Ebene zu verzögern, wäre für die politischen Instanzen folglich ein riskantes Unterfangen. Der Druck gegen ein Beratungsübermaß geht hier aber nicht vom deutschen Verfassungsrecht sondern vom EG-Recht aus.

Eine bisher eher vage verfassungsrechtliche Gegenposition folgt schließlich 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 (Schliesky 2007: 1453 ff.). 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 (BRH: »Eckpunkte für den wirtschaftlichen Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung«.). 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.

Verfassungsrechtliche Organisationsprinzipien

Die bisherigen Ausführungen zeigen eine starke Stellung des parlamentarischen Gesetzgebers bei der Ordnung der wissenschaftlichen Politikberatung im Verfassungsstaat. Eine Aussage, die es dem Gesetzgeber gestattet oder ihn sogar verpflichtete, alles zu regeln, folgt daraus jedoch nicht. Einer solchen umfassenden Aufgabenzuweisung steht das Prinzip der Gewaltenteilung entgegen. Das in Art. 20 Abs. 2 und 3 GG zugrundegelegte Gewaltenteilungsprinzip, das aus rechtsstaatlichen und demokratischen Überlegungen folgt (Schmidt-Aßmann 2004: 179 ff.), meint keinen »Gewaltenmonismus in Form eines umfassenden Parlamentsvorbehalts«. (BVerfGE 98, 218, 252) Im Einzelnen ist zwischen dem, was der Gesetzgeber unbedingt selbst entscheiden muss, und der Frage, was er mit Rücksicht auf die beiden anderen Gewalten keinesfalls festlegen darf, zu unterscheiden. Zwischen diesen beiden Positionen liegt das breite Feld des gesetzgeberischen Zugriffsrechts, auf dem aber auch die sog. Organisationsgewalt der Regierung wirksam werden darf.

Vorbehalt parlamentarischer Gesetzgebung

Die erstgenannte Fragestellung wird in der verfassungsrechtlichen Dogmatik als die Frage nach den Gesetzesvorbehalten behandelt (Reimer 2006: 553 ff.). Eine parlamentarische Regelung in Gesetzesform ist hier notwendig, um Regierungs- oder Verwaltungshandeln überhaupt zuzulassen. Wo es an einer solchen Ermächtigung fehlt, besteht für die Exekutive eine Handlungssperre.

(a) *Grundrechtliche Gesetzesvorbehalte*. Gesetzesvorbehalte folgen zum einen aus *Grundrechten*. Zumal dort, wo die Exekutive in Grundrechte eingreifen will, bedarf sie dazu einer gesetzlichen Grundlage (Eingriffsvorbehalt). Aber auch für andere sog. grundrechtsrelevante Maßnahmen (meistens solche im Vorfeld von Eingriffen) kann eine gesetzliche Basis notwendig sein. So hat das Bundesverfassungsgericht in der sog. Indizierungsentscheidung gefordert, dass das Sachverständigenrat, das in der für die Indizierung jugendgefährdender Schriften zuständigen Bundesprüfstelle über die Bewertungsfragen entscheidet, in Zusammensetzung und Verfahren auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen muss, die recht detailliert zu sein hat (BVerfGE 83, 130, 153):

»Der Gesetzgeber muss daher die Personengruppen und Verbände näher bestimmen, die aus den Kreisen des § 9 Abs. 2 GjS für die Entsendung von Beisitzern in Betracht kommen. Darüber hinaus hat er zu regeln, wie die einzelnen Beisitzer auszuwählen sind. Dabei muss

angestrebt werden, dass die in den beteiligten Kreisen vertretenen Auffassungen zumindest tendenziell vollständig erfasst werden.« Ähnliches ist für pluralistische Sachverständigengremien festgelegt worden, die im sensiblen Bereich der Rundfunkgebührenfestsetzung Bestimmungsfunktionen haben.¹ Zu der Rolle des parlamentarischen Gesetzes im Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG und bei staatlichen Risikoentscheidungen vgl. unten.

(b) *Institutionelle Gesetzesvorbehalte*. Neben den grundrechtlich veranlassten Gesetzesvorbehalten kann sich die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung im Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung aus den Anforderungen des *institutionellen* Gesetzesvorbehalts ergeben. Hierbei handelt es sich um die vor allem im Landesverfassungsrecht seit langem anerkannte Aussage, dass die wesentlichen Entscheidungen über die Organisation der Exekutive und der Judikative parlamentarisch-gesetzlich getroffen sein müssen (Reimer 2006: 562; Wißmann 2006: 966 f.). Abstrakte Maßstäbe für das, was staatsorganisatorisch wesentlich ist, sind allerdings schwierig zu formulieren. Dabei wird man auf die Intensität des beratenden Einflusses, die Bedeutsamkeit der betroffenen Sachmaterie und die Langfristigkeit eintretender Bindungen abstellen müssen. Zumal dort, wo es zu den oben aufgezeigten Schwächungen demokratischer Legitimation kommt, ist der Gesetzgeber aufgerufen, den Einfluss der als solche nicht demokratisch legitimierten privaten politikberatenden Gremien zu ordnen. So lässt sich mit guten Gründen von der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung dort ausgehen, wo für Beiräte signifikant herausgehobene politische Beratungsaufgaben begründet werden sollen (Groß 1999: 203; Ohler 2006: 375; vgl. auch Schröder 2001: 2144 ff.). Wenn ein Gremium neben der Regierungsberatung auch wichtige Aufgaben der Öffentlichkeitskommunikation haben soll, ist das ein Indiz für eine herausgehobene Stellung und die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage. Entsprechend ist jetzt mit dem Deutschen Ethikrat verfahren worden.² Speziell für Ressortforschungseinrichtungen des Bundes gelten Besonderheiten.

Schutz des Kernbereichs und Organisationsgewalt der Regierung

Auf der anderen Seite setzt das Gewaltenteilungsprinzip dem Parlament, aber auch der Regierung Grenzen bei der Ausgestaltung der Staatsorganisation allgemein und der wissenschaftlichen Politikberatung im Besonderen. Im Blick auf parlamentarische Zugriffe folgen diese Grenzen aus einem Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung. Das Grundgesetz sieht Regierung und Verwaltung nicht als reine

¹ BVerfGE 90, 60, 96 f.: Anforderungen prozeduralen Grundrechtsschutzes.

² Gesetz vom 16. Juli 2007, BGBl I S. 1385.

Vollzugsinstanzen parlamentarischer Willensentscheidungen, sondern als eigenverantwortliche Funktionsträger (BVerfGE 49, 89, 124 ff.; 68, 1, 87). 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. Umgekehrt ist es der Regierung verwehrt, eine von ihr berufene Expertenkommission medial so in Szene zu setzen, dass das Parlament die Kommissionsergebnisse unter dem Erwartungsdruck der Öffentlichkeit nur noch Punkt für Punkt sozusagen willenlos nachvollziehen kann. Ein verfassungsrechtliches Verdikt trifft freilich nur krasse und eindeutige Fälle. Im Übrigen sind die im juristischen Schrifttum beliebten Formeln wie Selbstentmachtung oder Entparlamentarisierung politische Deutungsversuche, aber keine Normativaussagen (Bogdandy 2005: 459).

Soweit keine Gesetzesvorbehalte bestehen und die einschlägigen Gesetze dafür Raum lassen, dürfen Regierungs- und Verwaltungsstellen über ihre Organisation und über die Verfahren ihrer Entscheidungsfindung eigenständig entscheiden (Schmidt-Aßmann 2004: 253 ff.). Das betrifft auch die Fragen, inwieweit und in welcher Form die notwendige Expertise entweder *verwaltungsintern*, z.B. durch Einrichtungen der Ressortforschung und Beamtenkommissionen wie Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften, oder *verwaltungsextern* durch private Forschungsorganisationen oder pluralistisch beschickte Sachverständigengremien beschafft wird. Diese von einer vorherigen Ermächtigung durch parlamentarisches Gesetz unabhängige Organisationsgewalt der Regierung erfasst den größten Bereich wissenschaftlicher Politikberatung.

Die Organisationsprinzipien des Art. 65 GG

Probleme der richtigen Zuordnung wissenschaftlicher Politikberatung können sich allerdings regierungintern 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. Natürlich kann sich der Bundeskanzler durch externe Experten beraten lassen. Aber diese Beratung muss im Zusammenhang mit seiner Richtlinienkompetenz stehen.

Das sozusagen tägliche Geschäft der Wissensgenerierung dagegen fällt in den Bereich der jeweiligen Fachressorts, die sich gegebenenfalls koordinieren müssen. Ein allein dem Bundeskanzler verantwortlicher Chief Scientific Adviser nach britischem Vorbild (vgl. dazu Weingart und Lentsch 2006), 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 (Oldiges 1983: 371 ff.).

Manches hängt, was die Sperrwirkung der Prinzipien der Regierungsorganisation in Art. 65 GG betrifft, freilich von der Einzelausgestaltung ab. Gewisse Einschränkungen bisheriger Aufgaben sind hinzunehmen. Die Risikokommunikation mit der Öffentlichkeit z. B., die das Bundesinstitut für Risikobewertung gem. § 8 i. V. mit § 1 Abs. 3 des Gesetzes vom 6. August 2002 (BGBl I S. 3082) wahrnimmt, ist ausdrücklich von ministeriellen Weisungen freigestellt, ohne dass darin eine Verletzung der Ressortverantwortlichkeit zu sehen ist. Erfasst sind aber davon nur ganz bestimmte Bereiche, nicht die gesamte Wissenschaftspolitik des zuständigen Ministeriums. Ein in Konkurrenz zu den Fachministerien agierender Chief Adviser als Dauereinrichtung mit eigenem Unterbau erscheint dagegen verfassungsrechtlich nicht legitimierbar.

Eigenstaatlichkeit der Bundesländer

Die mit einem Chief Adviser 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 Sachverständigen-gremien zu bedienen.

Bundesstaatsprinzip und Länderhoheit verbieten es freilich 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 (Starck 2008: 81 ff.). 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.

Speziell zu Ressortforschungseinrichtungen und Regulierungsagenturen

Die staatliche Wissensinfrastruktur ist in Deutschland traditionell durch eine verhältnismäßig starke Position staatseigener Einrichtungen geprägt. Die verfassungsrechtlichen Fragen zweier dieser der Staatsorganisation zuzuordnenden Institutionen wissenschaftlicher Politikberatung, Ressortforschungseinrichtungen (1) und Regulierungsagenturen (2), sollen im Folgenden einer näheren Betrachtung unterzogen werden.

Ressortforschungseinrichtungen

Ressortforschung – so die Definition im Bundesbericht Forschung 2006 – ist »Forschung (bzw. Forschung und Entwicklung), die auf die Gewinnung wissenschaftlicher Erkenntnisse mit direktem Bezug zu den Tätigkeitsfeldern eines Ressorts bzw. Ministeriums zielt. Diese Erkenntnisse dienen als Grundlage für Entscheidungen zur sachgerechten Erfüllung der Fachaufgaben.« Somit dient die Ressortforschung bestimmungsgemäß (zumindest auch) der wissenschaftlichen Politikberatung und bildet folglich ein besonders in den Blick zu nehmendes Phänomen. Ressortforschung kann einerseits innerhalb der Ministerien (interne Ressortforschung), andererseits – und in der Praxis vorwiegend – in verselbständigten Organisationseinheiten (externe Ressortforschung), in Ressortforschungseinrichtungen betrieben werden.

Aus rechtlicher Sicht sind im Zusammenhang mit Ressortforschungseinrichtungen drei grundlegende Fragen zu erörtern: Zum einen geht es um die Kompetenz zur Errichtung derartiger Einrichtungen (a) Ferner sind die Anforderungen an den Organisationsakt und die für die Einrichtung zu wählende Rechtsform zu untersuchen (b) Schließlich lässt sich nach der Geltung des Grundrechts der Forschungsfreiheit für die betreffende Einrichtung und die in ihr tätigen Wissenschaftler fragen (c).

(a) *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 (Köstlin 1996: 1370): Zur Gesetzgebung werden auch die Stadien der Vorbereitung und Durchführung von Gesetzesprogrammen gezählt. Da rationales Entscheiden nur auf einer gesicherten (Erkenntnis-)Grundlage möglich ist und der Staat nicht darauf verwiesen werden kann, sich auf extern erlangte Erkenntnisse zu stützen und zu verlassen, sind die wissenschaftliche Vorbereitung und Begleitung seiner Gesetzgebung als zulässige Tätigkeiten des Bundes im Grundsatz anerkannt. Dies gilt auch insoweit, als die Ressortforschungseinrichtungen regelmäßig der Regierung und nicht dem Parlament zugeordnet sind; denn auch der Bundesregierung kommt nach Art. 76 Abs. 1 GG ein Gesetzesinitiativrecht zu (vgl. Kleindiek 1998: 297). 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.

(b) *Organisationsformen und Organisationsakte.* Ressortforschungseinrichtungen haben recht unterschiedliche Organisationsrechtsformen. Entsprechend unübersichtlich ist die Rechtslage hinsichtlich der richtigen Form ihrer Gründung.

(aa) Die meisten Einrichtungen sind keine juristischen Personen, sondern nicht-rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts (vgl. z. B. § 1 Abs. 1 des Erlasses über das Bundesinstitut für Sportwissenschaft,

§ 1 Abs. 2 der Satzung des Deutschen Archäologischen Instituts). Diese Rechtsform bietet sich für diejenigen Einrichtungen an, die reine Forschungs-, Beratungs- oder Dokumentationsaufgaben wahrnehmen. Als Rechtsgrundlage genügt in diesen Fällen ein Einrichtungserlass der Regierung bzw. des zuständigen Ressortministers. Basis ist die oben genannte Organisationsgewalt der Exekutive.

(bb) Anders verhält es sich, wenn Ressortforschungseinrichtungen zugleich typische Verwaltungsaufgaben, z. B. bei der Zulassung von Arzneimitteln, wahrnehmen und insofern als Behörden agieren sollen, i. d. R. als Bundesoberbehörden. Für diese Fälle verlangt Art. 87 Abs. 3 GG als Rechtsgrundlage ein Bundesgesetz (z. B. § 33 Abs. 1 Pflanzenschutzgesetz für die Biologische Bundesanstalt; § 1 Abs. 1 Gesetz über die Nachfolgeeinrichtungen des Bundesgesundheitsamtes). Manche Einrichtungen werden von den Gesetzen als Anstalten und zugleich als Behörden bezeichnet (§ 44 Abs. 1 Sprengstoffgesetz für die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung; § 12 Eichgesetz für die Physikalisch-Technische Bundesanstalt). Diese Doppelnatur drückt die für zahlreiche Ressortforschungseinrichtungen des Bundes typische dualistische Aufgabenstruktur: Forschung und Gesetzesvollzug aus.

(cc) Einige Ressortforschungseinrichtungen sind juristische Personen und als solche mit eigener Rechtsfähigkeit ausgestattet, die eine größere Distanz zu den politischen Entscheidungsträgern mit sich bringen soll. Als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts ist z. B. das Bundesinstitut für Risikobewertung organisiert. § 2 Abs. 3 des Errichtungsgesetzes bestimmt ausdrücklich, dass das Institut bei seinen wissenschaftlichen Bewertungen und Forschungen weisungsunabhängig ist. Für die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts ist, was Bundeseinrichtungen betrifft, eine gesetzliche Grundlage nach Art. 87 Abs. 3 GG erforderlich. Aber auch für andere Anstalten wird wegen der angestrebten Rechtsfähigkeit überwiegend eine eigene parlamentarisch-gesetzliche Grundlage verlangt (Wolff et al. 2004: 183).

Als juristische Personen des Privatrechts errichtet wurden schließlich einige Einrichtungen, die nicht in alleiniger Trägerschaft des Bundes stehen, so etwa das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik GmbH, dessen Gesellschafter der Bund und das Land Nordrhein-Westfalen sind. Ein Rückgriff auf eine privatrechtliche Form war hier erforderlich, weil öffentlich-rechtliche Organisationsformen für eine Kooperation von Bund und Ländern nicht zur Verfügung stehen. Eine gesetzliche Grundlage soll nach überwiegender Auffassung nicht erforderlich sein; der privatrechtliche Gründungsakt (Gesellschaftsvertrag, Satzung) reiche aus.

(c) *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 (Fehling 2004; ausführlich Classen 1994: 348 ff.).

(aa) Zur Begründung dieser Auffassung wird auf die Funktion der Grundrechte verwiesen: Sie berechtigten den Bürger und in eingeschränktem Umfang auch juristische Personen des Privatrechts gegenüber dem Staat (Art. 19 Abs. 3 GG); sei aber eine Einrichtung in die Staatsorganisation eingebunden, so fehle es an dieser Grundkonstellation. Die besondere Situation der staatlichen Hochschulen kann nach dieser Ansicht nicht auf die Ressortforschungseinrichtungen übertragen werden; die Einbindung der Letzteren in die staatliche Organisation bringe es vielmehr mit sich, dass übergeordneten Behörden, i. d. R. dem zuständigen Ministerium, die Aufsicht nicht nur im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit des Handelns, sondern auch auf dessen Zweckmäßigkeit (sog. Fachaufsicht) zukomme – und dies, ohne dass es einer besonderen Regelung bedürfe. Auch der einzelne in einer Ressortforschungseinrichtung tätige Wissenschaftler soll sich nach dieser Ansicht für seine amtlichen Tätigkeiten nicht auf die Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG berufen können.

(bb) 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. »Wo Wissenschaft ausgeübt wird, muss sie auch den inhaltlichen Ansprüchen des Art. 5 Abs. 3 GG genügen können.« (Trute 2006b: 771; vgl. auch Ladeur 2008: 127 ff.; Vesting 2000: 127 ff.) Das gilt jedenfalls für die in der Grundlagenforschung tätigen Einrichtungen und diejenigen, die einen gesetzlichen Forschungsauftrag haben.

Allerdings 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. Von diesem Verständnis gehen auch die Ressortforschungseinrichtungen selbst aus: »Ressortforschung ist in das Aufgabenspektrum des jeweiligen Ressorts eingebunden und dadurch thematisch vorherbestimmt. Ein kurzfristig auftretender Bedarf des Ministeriums kann auch die Hinwendung zu einem neuen, konkreten Thema zwingend notwendig machen.« (Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen 2006a: 7) Der Kern wissenschaftlicher Arbeit, die Wahl der Methoden und die Interpretation der Ergebnisse sind nach jüngerer Auffassung von Verfassung wegen ministerieller Steuerung nicht zugänglich.

(cc) Die herrschende Ansicht hilft hier insofern, als sie einen einfachrechtlichen Schutz der Forschungstätigkeit der Ressortforschungseinrichtungen anerkennt. Eine solche gesetzvermittelte Forschungsfreiheit kommt jedenfalls denjenigen Einrichtungen zu, die auf einem parlamentarischen Gesetz beruhen. Hier schützt das Gesetz gegen den Regierungszugriff. In den Errichtungsakten wird nämlich den Einrichtungen als Aufgabe (zumindest auch) die Forschung bzw. wissenschaftliche Forschung zugewiesen (z. B. § 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Errichtung des Umweltbundesamtes). Von wissenschaftlicher Forschung kann aber nicht mehr die Rede sein, wenn die Erkenntnissuche durch ministerielle Weisung auf eine bestimmte Vorgehensweise beschränkt oder gar das (politisch gewünschte) Ergebnis der Erkenntnissuche vorgegeben wäre. Eine derartige Instrumentalisierung – also »unwissenschaftliche Legitimationsforschung« (Classen 1994: 350) – wäre mit dem gesetzlichen Auftrag der Einrichtung unvereinbar.

Für das in den Ressortforschungseinrichtungen tätige wissenschaftliche Personal gelten dann entsprechende Überlegungen. Seine eingeschränkte Forschungsfreiheit ergibt sich danach aus seiner beamten- bzw. arbeitsrechtlichen Stellung, nach der der Tätigkeitsbereich (auch) wissenschaftliche Forschung umfasst. Hiermit sind Weisungen eines Behördenleiters, die den wissenschaftlichen Eigengesetzlichkeiten widersprechen, nicht in Einklang zu bringen. Durch die Ausgestaltung des Dienstverhältnisses wächst dem einzelnen Wissenschaftler, wenn man der bisher herrschenden Lehre folgt, allerdings nicht der verfassungsrechtliche Schutz der Wissenschaftsfreiheit zu; es bleibt bei der beamten- bzw. arbeitsrechtlich vermittelten Wissenschaftsfreiheit.

Die besondere Möglichkeit, ihre Rechte mit einer auf Art. 5 Abs. 3 GG gestützten Verfassungsbeschwerde zu verteidigen, bleibt den Einrichtungen und ihrem wissenschaftlichen Personal damit versagt. In der Rechtspraxis dagegen dürften die Unterschiede zwischen der überkommenen und der neuen grundrechtsfreundlicheren Ansicht nicht allzu groß sein. Sie liegen eher auf wissenschaftspolitischem Gebiet: Die anderen Säulen der außeruniversitären Forschung können auf die inzwischen gefestigte Rechtsansicht verweisen, die auch ihnen (neben den Universitäten) den verfassungsrechtlichen Schutz der Wissenschaftsfreiheit zuerkennt (Classen 1994: 139 ff.; Groß und Arnold 2007: 153 ff.). 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 maßstababbildenden Gehalt: Die Orientierungsmaßstäbe der betreffenden Einrichtungen und ihrer Wissenschaftler sind dann, soweit die Forschung betroffen ist,

ausschließlich nach wissenschaftlichen Standards zu bestimmen. Auf politische Argumente und 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, ist durch eine strikte Bindung an die Maßstäbe des Wissenschaftssystems zu kompensieren.

Unabhängige Ämter (Regulierungsagenturen)

Strukturell ähnliche Fragen stellen sich in Fällen, in denen unabhängige Ämter und Agenturen Aufgaben der wissenschaftlichen Politikberatung wahrnehmen sollen. Auch hier geht es um die zulässige und gegebenenfalls sogar gebotene Distanz zur Politik, insbesondere zur Politik des jeweils zuständigen Ministers. Die grundrechtliche Frage nach dem Schutz der Einrichtungen durch die Forschungsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) kehrt hier als staatsorganisationsrechtliche Frage nach der Weisungsfreiheit der mit der wissenschaftlichen Politikberatung betrauten Ämter und Agenturen wieder.

Die traditionelle deutsche Auffassung betont, dass Behörden in einem hierarchischen Instanzenzug stehen, in dessen Rahmen der zuständige Minister seiner parlamentarischen Verantwortung nur nachkommen könne, wenn er umfassende Weisungs- und Kontrollrechte besitze: Die ministerielle Aufsicht umfasst nach dieser Ansicht notwendig nicht nur die Kontrolle darüber, dass die Behörden das einschlägige Recht einhalten (Rechtsaufsicht), sondern auch eine Zweckmäßigkeitkontrolle, die es dem Minister jederzeit gestattet, alle nachgeordneten Behörden auf die von ihm vertretene politische Linie auch in Detail- und Einzelfragen festzulegen. Ministerialfreie Räume sind nach dieser Auffassung nur zulässig, wenn sie sich aus der Verfassung selbst ergeben.

In der jüngeren Rechtsentwicklung hat jedoch der Gedanke unabhängiger Agenturen eine deutliche Stärkung erfahren. Die Anstöße dazu kommen aus dem Recht der Europäischen Union, das seinerseits nicht ganz unbeeinflusst von der Institution der Independent Agencies des US-amerikanischen Rechts ist. Die Europäische Union selbst verfügt über eine wachsende Zahl von Ämtern und Agenturen, die eine gewisse Unabhängigkeit besitzen, jedenfalls nicht in einem Weisungsverhältnis zur EG-Kommission stehen (Fischer-Appelt 1999). In den Bereichen der Netzregulierung (Telekommunikation, Energieleitungen, Schienenverkehr) verpflichtet das EG-Recht zudem die Mitgliedstaaten, ihre Regulierungsbehörden mit hinreichender Unabhängigkeit gegenüber den regulierten Wirtschaftskreisen und der Politik auszustatten (Oertel 2000). Selbst wenn die Konsequenzen dieser Vorgaben nicht in allen

Punkten klar sind, hat diese Rechtsentwicklung dazu geführt, für die entsprechenden Agenturen, in Deutschland für die Bundesnetzagentur, die überkommene restriktive Auffassung zu revidieren (Hoffmann-Riem 2006: 660 ff.). Jedenfalls muss die Weisungsfreiheit solcher Ämter in bestimmten Angelegenheiten heute nicht mehr als seltene Ausnahme interpretiert werden. Vielmehr rechtfertigen bereits Gründe, die in der spezifischen Funktion des betreffenden Amtes liegen, das ministerielle Weisungsrecht zu begrenzen. Es geht um die Organisation lernfähiger Verwaltungseinheiten, für die eine durchgängige Abhängigkeit von ministeriellen Weisungen keine adäquate Organisationsmaxime wäre (Vesting 2000: 127 ff.). Mit den Geboten demokratischer Legitimation (vgl. oben II 2) lässt sich die neuere Auffassung durchaus vereinbaren (Trute 2006a: 353 f.). Weisungsfreiheit muss nicht auf Kontrollfreiheit hinauslaufen. Die Festlegung von Berichtspflichten oder die Einrichtung spezieller Kontrollgremien können die Einbindung der betreffenden Behörde in die Staatsorganisation sicherstellen.

Für Behörden und andere Einrichtungen, die mit Forschungsaufgaben und mit Aufgaben forschungsbasierter Risikoanalyse und Risikobewertung betraut sind, ist es danach verfassungsrechtlich nicht nur nicht verwehrt, sondern nahe liegend, dass sie, soweit der Sachgehalt dieser Aufgaben betroffen ist, von ministeriellen Weisungen freigestellt sein sollen. Die Weisungsfreiheit bezieht sich auf die methodisch-inhaltliche Seite der Behördenaufgaben. Sie umgreift im Regelfall auch die Festlegung des Forschungsdesigns, die Abfolge der Untersuchungsschritte und den zeitlichen Rahmen der Untersuchungen. Jedenfalls dürfen diese Akzidentalia des Forschungsauftrags nicht dazu genutzt werden, politischen Einfluss auf die Forschung als solche zu nehmen. Selbstverständlich bleibt die Behörde auch bei ihren Forschungsaufgaben an das einschlägige Recht gebunden und insofern der ministeriellen Rechtmäßigkeitskontrolle unterworfen. Das Gesetz über die Errichtung eines Bundesinstituts für Risikobewertung vom 6. August 2002 (BGBl I, S. 3082) ist insofern keine Ausnahme, sondern sollte als Modell genommen werden: Bei seinen wissenschaftlichen Bewertungen und Forschungen ist das Institut weisungsunabhängig (§ 1 Abs. 3); das gilt auch für seine Tätigkeit bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit über Risiken gesundheitlicher Art und sonstige gewonnene Erkenntnisse (§ 8 Abs. 1).

Entwicklungsperspektiven: Distanz, Pluralität und Publizität

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. Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfährt nicht statisch, sondern ist immer wieder darauf angelegt und angewiesen, neue Entwicklungen in das Verfassungsrecht hineinzunehmen. Wichtige Transformatoren sind die Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG, insbesondere das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip.

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 Auffassungswandel stattgefunden. Staatliches Wissen selbst wird nicht nur als eine notwendige Voraussetzung, sondern auch als Gegenstand rechtlicher Regelungen erkannt (Trute 2006b: 747 ff.; Faßbender 2006: 243 ff.). Mindestens drei zentrale Themen wissenschaftlicher Politikberatung haben damit heute eine verfassungsrechtliche Dimension bekommen, Distanz, Pluralität und Transparenz:

- *Distanz* meint die Wahrung der unterschiedlichen Handlungsrationa-
litäten 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 Einflusszüge, Offenlegung von Interessengegensätzen 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 außerdem auf die Garantie der Wissenschaftsfreiheit zu verweisen. Pluralität hat mit der Verfasstheit des deutschen Wissenschaftssystems und zudem mit wichtigen Organisationsprinzipien des Grundgesetzes zu tun.

Was die Publizität wissenschaftlicher Politikberatung betrifft, so wird heute die überkommene Auffassung, die Erteilung von Gutachtenaufträgen und die Einrichtung von Beratungsgremien unterlägen keiner Publizitätspflicht, zu Recht in Zweifel gezogen (Voßkuhle 2005: 469):³ »Aus dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Grundsatz der Gewaltenteilung sowie dem Demokratieprinzip resultiert das Gebot einer effizienten, kontrollstarken und transparenten Staatsorganisation.« Und weiter heißt es: »Dementsprechend dürfte die Offenlegung und Dokumentation der Sachverständigenbeteiligung aus Sicht des Grundgesetzes grundsätzlich zwingend geboten sein.« Damit ist nicht gemeint, dass auf allen Ebenen und in jeder Hinsicht Öffentlichkeit in der Arbeitsweise politikbera-

³ Allgemein zum Öffentlichkeitsbezug der Demokratie Scherzberg 2000; Wegener 2006.

tender 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.

3.3 Institutionelle Rahmenbedingungen der Politikberatung im internationalen Vergleich

Neben den rechtlichen bestimmen auch die institutionellen Bedingungen, d.h. die Eigenschaften und Strukturen der politischen Systeme, in welcher Form die wissenschaftliche Politikberatung in einem gegebenen System realisiert werden kann. Um die Bedeutung dieser Bedingungen im Hinblick auf die Organisation der Politikberatung einschätzen zu können, empfiehlt sich der Vergleich zwischen unterschiedlichen Systemen, insbesondere zwischen solchen, die markante Unterschiede aufweisen. An dieser Stelle kann kein systematischer internationaler Vergleich von Regierungssystemen und der Verortung von Politikberatung in ihnen geleistet werden.⁴ An einigen relevanten Punkten lassen sich jedoch der Zusammenhang zwischen den Strukturen eines politischen Systems und dem Typus der Politikberatung schlaglichtartig beleuchten.

Zum einen stellt sich die Frage, ob eine bestimmte Form der wissenschaftlichen Politikberatung zu einem Rationalitätsgewinn der Politik führen kann. Diese Frage wird in Deutschland u. a. am Fall des Chief Scientific Advisers der englischen Regierung diskutiert. Ernst-Ludwig Winnacker hat in seiner Zeit als DFG-Präsident verschiedentlich gefordert, einen Wissenschaftsberater mit Kabinettsrang zu ernennen, der das »volle Vertrauen des Kanzlers« haben und »völlig unabhängig« sein müsste (*DIE ZEIT* 28, 2005). Winnacker hat mit seiner Forderung die Hoffnung verbunden, dass der Wissenschaftsberater eine doppelte Funktion haben würde: »Er sorgt zum einen dafür, dass die Belange der Wissenschaft berücksichtigt werden, und garantiert zum anderen, dass die Wissenschaft, wo sie die Regierungspolitik berührt, gute Wissenschaft ist und keine Ideologie.« (Ebd.) Aus dieser Begründung geht hervor, dass es nicht nur um einen Rationalitätsgewinn für die Politik, sondern auch um eine Vertretung der institutionellen Interessen der Wissenschaft und zugleich um eine Kontrolle der Beratung bzw. den

⁴ Ergänzend zu dieser Studie wird ein Band mit vergleichenden Analysen der Politikberatung in Frankreich, Holland, den USA und der EU vorbereitet.

Ausschluss unerwünschter Berater seitens der etablierten Wissenschaftsorganisationen geht, d. h. um die Konzentration der Politikberatung. Es ist jedoch fraglich, ob die Interessenvertretung der Wissenschaft eine gute Aufgabe für einen Wissenschaftsberater ist. Zudem stieße sie sicher auf den Widerstand anderer gesellschaftlicher Gruppen, die eine ähnlich einflussreiche Stellung im Regierungssystem für sich beanspruchen würden. Einen derartigen Sonderstatus kann keine korporative Gruppe exklusiv für sich beanspruchen, er widerspricht klar demokratischen Prinzipien. Wenn in einigen Staaten dennoch Wissenschaftsberater oder ähnliche Organe auf der höchsten Ebene angesiedelt sind, dann haben sie eindeutige Beratungsfunktionen, d. h. sie unterstützen die Regierungen. Das gilt in besonderer Weise für den niederländischen Wissenschaftlichen Rats für Regierungspolitik (WRR), der in gewisser Weise ein funktionales Äquivalent zum Wissenschaftsberater darstellt und doch ganz anders operiert.

Die zweite Frage, unter der verschiedene Systeme miteinander verglichen werden können ist die nach der Rolle, die private nonprofit oder kommerzielle Politikberatung spielt, etwa durch NGOs und/oder Think Tanks. Die Rolle dieser Form der pro-aktiven Beratung hat in allen westlichen Ländern zugenommen, allerdings in unterschiedlichem Umfang. Sie könnte bei oberflächlicher Betrachtung als ein Schritt in Richtung demokratisierter Politikberatung erscheinen. Zumindest aber repräsentiert sie eine allgemeine Entwicklung in Richtung Proliferation von Politikberatungsagenturen und damit einer Externalisierung des Sachverständigen aus den Regierungen hinaus in den zivilgesellschaftlichen bzw. privaten Bereich. Angesichts der damit auftretenden Probleme der Qualitätssicherung der Beratung und der Abgrenzung zwischen unabhängigem und interessiertem Sachverständigen interessiert das Verhältnis dieses Teils der Politikberatung zu den institutionalisierten Organisationen.

Der Wissenschaftsberater (ggf. mit Kabinettsrang) auf der einen und die privaten Think Tanks auf der anderen Seite lassen sich als die Endpunkte eines institutionellen Kontinuums verstehen. Das eine Ende ist durch Versuche gekennzeichnet, wissenschaftliche Politikberatung so weit wie möglich zu konzentrieren, wenn nicht gar zu monopolisieren. Dafür stehen der eine Wissenschaftsberater und die besondere Nähe dieser Position zur politischen Macht. Das andere Ende ist durch die seit geraumer Zeit zunehmende Proliferation der wissenschaftlichen Politikberatung charakterisiert, die allerdings eine Differenzierung zwischen der Demokratisierung von Expertise und ihrer Nutzung zur Durchsetzung von Interessen nicht vorab zulässt. Es handelt sich also um die institutionelle Abbildung zweier gegenläufiger Tendenzen.

Auf dem Mittelpunkt zwischen den beiden Extremen liegen Organisationen, in denen sich die beiden Tendenzen überschneiden. Die wis-

senschaftlichen Akademien haben in einigen Ländern den gesetzmäßigen Auftrag zur Politikberatung, in anderen Ländern beanspruchen sie diese Funktion von sich aus und nehmen die Rolle einer Lobby für die wissenschaftliche Fundierung der Politik ein, die der der Think Tanks sehr nahe kommt.

Wie sich zeigt erweisen sich die unterschiedlichen politischen Systeme diesen Tendenzen gegenüber unterschiedlich rezeptiv, abhängig von den historisch gewachsenen Strukturen. Der abschließende Vergleich mit dem deutschen System verweist auch auf die Bedeutung der Wissenschaftssysteme.

Wissenschaftsberater – Die Erfahrungen der USA und Großbritanniens

Die wahrscheinlich erste offizielle Position eines Wissenschaftsberaters in einer Regierung wurde 1957 in den USA von Präsident Eisenhower eingerichtet.⁵ Der President's Science Adviser war dem Präsidenten im Weißen Haus zugeordnet, hatte somit direkten Zugang zum Präsidenten. Er selbst verfügte über eine Kommission von weiteren Beratern, das President's Science Advisory Committee (PSAC). Unter Präsident Truman bestand das Science Advisory Committee seit 1951. PSAC und der SA beraten den Präsidenten und darüber hinaus die gesamte Bundesregierung in allen Angelegenheiten betreffend Wissenschaft und Technologie. (Kurz nach seiner Wiederwahl 1972 löste Präsident Nixon PSAC auf. Den Berater gibt es nach wie vor).

1976 errichtete der Kongress das Office of Science & Technology Policy mit einem breiten Mandat, den Präsidenten und andere Amtsinhaber innerhalb des Executive Office des Präsidenten zu den Auswirkungen von Wissenschaft und Technologie auf innere und äußere Angelegenheiten zu beraten. OSTP ging aus dem Office of Science & Technology hervor, das 1961 von Präsident Kennedy eingerichtet worden war. Das Gesetz von 1976 autorisiert OSTP außerdem, Wissenschafts- und Technologiepolitiken und -budgets über die Grenzen der Agencies hinweg zu entwickeln und zu implementieren und dabei mit dem Privatsektor, den Regierungen der Einzelstaaten und den Lokalregierungen, mit der Wissenschaft und den Hochschulen sowie mit anderen Nationen zusammenzuarbeiten. OSTP ist Teil des Executive Office. Der Direktor des OSTP ist zugleich Science Adviser des Präsidenten.

2001 setzte Präsident George W. Bush den President's Council of Ad-

⁵ Damit sind per Gesetz oder Verordnung eingerichtete Beraterpositionen gemeint. Davor hat es bereits Wissenschaftsberater in einer informellen Rolle gegeben. Zu Ruhm ist u. a. Churchills Berater Frederick Lindemann gekommen.

visers on Science and Technology (PCAST) ein, der 35 Mitglieder hat. Ursprünglich war PCAST 1990 von seinem Vater George Bush errichtet worden, um dem Präsidenten zu ermöglichen, sich »Beratung über Technologie, wissenschaftliche Forschungsprioritäten, sowie die Mathematik- und Naturwissenschaftsausbildung aus dem Privatsektor und der akademischen community zu beschaffen«.⁶ Die Mitglieder von PCAST sind dementsprechend vom Präsidenten ernannte herausragende Persönlichkeiten aus der Industrie, dem Bildungswesen, aus Forschungseinrichtungen und Nichtregierungsorganisationen. PCAST ist per Executive Order für die Dauer von jeweils zwei Jahren errichtet, verlängerbar vor Ablauf der Frist durch den Präsidenten. Es erhält seine Mittel aus dem Budget des Office of Science & Technology Policy (OSTP).

In der Frühzeit des Wissenschaftsberaters und PSACs unter Eisenhower hatten sie vorrangig die Funktion, die Regierung in militärischen und waffentechnischen Fragen zu beraten. Das hat sich im Lauf der Jahre verändert, das Themenspektrum hat sich auf viele andere Politikbereiche mit wissenschaftlich-technischem Inhalt ausgeweitet.

Die Voraussetzungen für die Errichtung der Position eines Wissenschaftsberaters des Präsidenten sind zum einen in der Grundstruktur des US-Regierungssystems zu suchen. Es beruht auf dem Prinzip der strengen Gewaltenteilung und der *checks and balances* zwischen den drei Gewalten. Da die Exekutive nach dem Präsidialprinzip organisiert ist, konkurriert eine starke Präsidentskanzlei mit dem Kongress. Hinzu kommt, dass die politischen Parteien in den USA relativ schwach und ideologisch weniger scharf gegeneinander abgegrenzt sind, als die europäischen Parteien. Alles dies erzeugt einen erhöhten Bedarf an Experten generell und an wissenschaftlichen Beratern im Besonderen (siehe Rich 2001: 33).

Eine weitere Besonderheit des Systems besteht darin, dass die Departments und Agencies relativ unabhängig gegenüber dem Präsidenten sind bzw. dieser jeweils vor dem Problem steht, sie politisch zu kontrollieren. Dies hat zu einer stetigen Ausweitung des *Executive Office* geführt, zu dem auch der Science Adviser, OSTP und PCAST gehören. Die ersten Beratungsgremien, die im Verlauf dieser Entwicklung errichtet wurden, waren das Council of Economic Advisers (CEA 1946) und das National Security Council (NSC 1947). 1993 gründete Präsident Clinton das National Economic Council (NEC) zur Koordination der Wirtschaftspolitik und um zu gewährleisten, dass die wirtschaftspolitischen Entscheidungen mit den erklärten Zielen des Präsidenten übereinstimmen. Während der CEA hauptsächlich aus Wirtschaftswissenschaftlern von Universitäten für eine zweijährige Amtszeit rekrutiert wird, besteht der NEC vor allem aus Anwälten und Politikanalysten.

6 <http://www.ostp.gov/PCAST/pcast.html> (zuletzt besucht am 11.12.2007).

Der Wissenschaftsberater und sein Stab sind ausdrücklich mit wissenschaftspolitischen Fragen im weiteren Sinn befasst sowie mit den Folgeproblemen von Wissenschaft und Technik. Die anderen Berater und ihre Gremien beobachten und kommentieren spezifische Politikfelder, wie die Wirtschaftspolitik. Der Wissenschaftsberater ist also unweigerlich zugleich Interessenvertreter der institutionalisierten Wissenschaft.

Die Nähe der Wissenschaft zur politischen Macht, die in dieser Struktur gegeben ist, erscheint auf den ersten Blick die rationalere Lösung zu sein, mit der außergewöhnliche Rationalisierungschancen verbunden sind. Dieser Schein trägt jedoch. Die Nähe zur Politik bedeutet im amerikanischen System, d. h. insbesondere für die Positionen im Executive Office, dass von den Stelleninhabern unbedingte politische Loyalität gegenüber dem Präsidenten erwartet wird. Dies soll mit der Rekrutierung der Berater durch den Präsidenten gewährleistet werden. Dementsprechend groß ist das Risiko der Politisierung. Der Einfluss der Wissenschaftsberater ebenso wie des Council of Economic Advisers hat sich im Lauf der Zeit sehr unterschiedlich gestaltet, je nachdem, wie die Präsidenten ihren Beratern vertraut haben und ob die Berater die gleichen Wertvorstellungen hatten, wie die Präsidenten. Präsident Nixon hat PSAC, wie erwähnt, aufgelöst, weil er dem Gremium misstraute. Unter den Präsidenten Ford, Carter und Reagan wurden Teile des Beratungssystems wieder restauriert, aber es besteht Einigkeit darüber, dass der Wissenschaftsberater nie wieder die Bedeutung erlangt hat, die er unter Eisenhower hatte, und heute gilt er als »sekundäre Figur im Stab des Weißen Hauses...« (Lambright 1987: 80)

In der Position des Wissenschaftsberaters kristallisiert sich das Dilemma der wissenschaftlichen Politikberatung in besonders zugespitzter Form. Der Wissenschaftsberater soll gerade als Wissenschaftler unabhängig sein und unabhängigen Rat geben. Zugleich ist er abhängig vom Präsidenten. Er muss apolitisch sein und zugleich responsiv gegenüber dem politischen Entscheider, er muss glaubwürdig sein und zugleich seine Glaubwürdigkeit für die Politik einsetzen. »Unabhängigkeit und Abhängigkeit müssen vorsichtig ausbalanciert sein.« (Lambright 1987: 81)

Ein weiteres Land, in dem es einen Wissenschaftsberater gibt, ist England. Wenn das amerikanische Präsidialsystem als institutioneller Rahmen für die Einrichtung der Wissenschaftsberatung unmittelbar beim Präsidenten gelten könnte, ist das englische System in einer Hinsicht ein Gegenbeispiel. Es handelt sich nicht um ein gewaltenteiliges, sondern um ein streng parlamentarisches System eigener Prägung (das sog. *Westminster System*). Die Parteien sind stark und geschlossen, die Exekutive dominiert die Legislative, und die Ministerialbürokratie ist professionell und politisch neutral. Im Unterschied zum amerikanischen Executive Office verfügt der britische Premierminister nicht über ein

eigenes Amt, sondern die Exekutivfunktionen sind über das Civil Service Department, das Cabinet Office und das Schatzamt verteilt. Die ungenügende Kontrolle über die vielen Mitarbeiter in diesen Behörden hat aber auch in England zu einer Ausweitung des persönlichen Beraterstabs des Premierministers geführt (Thunert 2006: 601).

Bereits seit der Gründung des *Garden Suburb*, eines persönlichen Think Tanks, durch Lloyd George 1916 ist der Bedarf an einem Beraterstab für den Premierminister artikuliert worden. Zwischen den Weltkriegen wurde der Think Tank zwar aufgelöst, Churchill brachte jedoch wieder seinen eigenen Stab nach Whitehall. Erst unter Edward Heath (1970-1974) wurde im Zuge einer Reorganisierung der Regierung die Einrichtung eines kleinen multidisziplinären *policy review* Stabs innerhalb des Cabinet Office vorgeschlagen, der die Minister in die Lage versetzen sollte, bessere Policy-Entscheidungen zu fällen, die Implikationen ihrer Entscheidungen besser abschätzen und alternative Handlungsabläufe ausreichend analysieren zu können. Der im Oktober 1970 errichtete Central Policy Review Staff (CPRS) unter seinem Direktor Lord Rothschild hatte die dementsprechenden Aufgaben. Die Mitglieder des Stabs waren neutrale *civil servants* und keine Parteigänger des jeweiligen Premiers. Der CPRS erarbeitete im Schnitt etwa sechs Berichte im Jahr, einige davon mit einem mittel- und längerfristigen Zeithorizont. Die Berichte wurden nicht immer publiziert, die Veröffentlichung hing von der Sensitivität des Gegenstands und dem Inhalt des Berichts ab. CPRS wurde 1983 von Margaret Thatcher aufgelöst (Keizer 2008).

Die neueste Einrichtung mit ähnlicher Funktion ist die Strategy Unit (SU) (2002), die ebenfalls langfristige Strategien entwickeln und/oder strategische Querschnittprobleme angehen soll. Die SU berichtet, im Unterschied zum CPRS, dem Premier direkt, arbeitet an der Schnittstelle zur Politik und hat enge Verbindung zu den Ministerien. Sie ist gegenwärtig auf Analysen der Kriminalität, der Immigration, des Gesundheitssystems und des Bildungssystems fokussiert. Da die SU wie schon ihre Vorgängereinrichtung eine neutrale *civil service*-Einheit ist und keine politische Organisation, gilt ihr Dienst als wertvoll für jeden Premierminister (Keizer 2008; Stone 2001: 100f.).

Die wirtschaftspolitische Beratung der britischen Regierung folgt dem amerikanischen Beispiel, insofern der Council of Economic Advisers ähnlich wie sein amerikanisches Pendant nicht aus unabhängig beratenden Wissenschaftlern besteht, sondern aus politisch ausgerichteten Beratern, die nicht unbedingt wirtschaftspolitische Fachleute aus der Wissenschaft sein müssen. Ebenso fehlen staatlich geförderte Wirtschaftsforschungsinstitute. Deren Funktion wird von akademischen Think Tanks oder Spezialinstituten und von Management Consultants wahrgenommen.

Der britische Wissenschaftsberater, der Chief Scientific Adviser (CSA), wird vom Premierminister – nach einem offenen Rekrutierungsprozess gemäß der Leitlinien des Office of the Commissioner for Public Appointments – ernannt und ist ihm direkt verantwortlich. Zu seinen Hauptaufgaben zählt die Koordinierung der wissenschaftlichen Beratung zur Beantwortung von Fragen der Regierung, die Kommunikation wissenschaftlicher Sachverhalte in die Öffentlichkeit und das Monitoring der Nutzung wissenschaftlicher Expertise in den verschiedenen Einrichtungen der Regierung sowie die Qualitätssicherung derselben. Für Letzteres haben die beiden ersten Wissenschaftsberater, Robert May und David King, in Reaktion auf den BSE-Skandal mit seinen verheerenden Folgen für das Vertrauen der Öffentlichkeit in Regierung und wissenschaftliche Experten Richtlinien guter wissenschaftlicher Politikberatung entwickelt. Diese Richtlinien sollen insbesondere mehr Transparenz und die Früherkennung von Entwicklungen gewährleisten, sowie vor allem die Qualität wissenschaftlicher Beratung sichern. Teil der Aufgaben des Scientific Advisers ist die Moderation der Kommunikation zwischen Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit, die über Formen wie *Wissenschaft im Dialog* oder *Public Understanding of Science* hinausgeht.⁷ Der CSA berät den Premier und das Kabinett zu allen Fragen von strategischer oder reaktiver Natur. Er nimmt an Sitzungen von Ausschüssen des Kabinetts teil, um wissenschaftliche Beratung zu leisten. Sein Rat ist unabhängig.

Der CSA ist auch an der Spitze des Office of Science & Innovation (OSI), das aus dem vormaligen Office of Science & Technology (OST) hervorgegangen ist. OST wurde 1992 errichtet und 1995 vom Cabinet Office in das Department of Trade and Industry (DTI) verlagert. DTI ist seit Juni 2007 zusammen mit dem Department for Education and Skills zum neuen Department for Innovation, Universities and Skills (DIUS) umgebildet worden. Inzwischen verfügen die meisten Departments über einen Governments Scientific Adviser (GSA). Das Select Committee on Science and Technology des englischen Parlaments hat in einem Bericht 2006 vorgeschlagen, dass die Rolle des CSA von der des Head of OSI getrennt wird und der CSA in das Cabinet Office überwechseln sollte.⁸

7 Eines der geförderten Pilotprojekte ist *Citizen X-Change: Sharing Knowledge and Linking to Policy*, ein mobiler Bürgerdialog: An verschiedenen Orten in Großbritannien führen hochrangige Wissenschaftler – unterstützt von professionellen Moderatoren – einen Dialog mit per Zufallsauswahl rekrutierten Bürgern. Auf Vorschlag der Bürger werden beispielsweise gemeinsam mögliche Risiken gentechnisch veränderter Lebensmittel erkundet.

8 Select Committee on Science and Technology No. 63 of Session 2005-06, 8 November October 2006, report Scientific Advice, Risk and Evidence Based

Eine weitere Aufgabe des CSA ist die Koordinierung der wissenschaftlichen Beratung als Vorsitzender des Foresight-Programms, das aufgrund des 1993er White Papers der Regierung eingerichtet wurde. Das Foresight-Programm ist, zusammen mit dem Horizon Scanning Center, ein Instrument der vorausschauenden Analyse, um die Chancen und Gefahren für Wissenschaft und Technik aufzuspüren. Seit der Reform 2002 ist es als rollierendes Programm von Projekten organisiert. Die über jeweils 18-24 Monate laufenden Projekte werden definiert, entweder, wenn Schlüsselprobleme auftreten, für die Wissenschaft die Lösung liefern kann oder wenn ein *cutting edge* Forschungsgebiet in den Blick gerät, in dem die potentiellen Anwendungen und Technologien noch artikuliert werden müssen. Abgeschlossene Projekte haben u. a. Fluten und Küstenschutz, die Hirnforschung und Drogen, die Identifizierung infektiöser Krankheiten und Kognitive Systeme behandelt. Die Projekte sind auf konkrete Handlungen ausgerichtet, deren Implementierung in der Verantwortung der betreffenden Departments liegt. Ziel ist, Zukunftsvisionen auf der Grundlage robuster Wissenschaft für Politiker zu entwickeln, Politik und Strategie der Regierung zu informieren und generell die Verwendung von Wissenschaft und Technik in der Regierung und durch die Gesellschaft zu verbessern. Zu diesem Zweck werden Gruppen von hochrangigen Entscheidern aus unterschiedlichen Departments, Research Councils und anderen Organisationen unter der Leitung des Ministers des leitenden Departments zusammengebracht, die sich auf einen Aktionsplan einigen müssen.⁹

Zugleich nimmt der CSA Stellung zu wissenschafts- und technologiepolitischen Fragen, wie zuletzt David King, der sich kurz vor seinem Ausscheiden aus dem Amt, ungeachtet der Risiken, für die weitere Förderung genmanipulierter Nahrungsmittel und der Nuklearenergie als zukunftssträchtiger Technologien aussprach und damit den Protest der ökologisch orientierten NGOs hervorrief. Auch wenn er nicht selbst Sprecher der Regierung ist, sondern seine Empfehlungen dem Premierminister übermittelt, gerät er in den Fällen, in denen es um kontroverse Forschung oder Technologie geht, unweigerlich in politische Debatten.

Die Wissenschaftsberater in den USA und Großbritannien finden sich in Regierungssystemen, in denen die Exekutive sehr stark ist. In keinem der beiden Länder besteht, wie in Deutschland, ein striktes Ressortprinzip, das der Einrichtung einer Position des Wissenschaftsberaters deutliche Schranken setzt (siehe Kap. 3.2). In keinem der beiden Länder gibt es ein Wissenschaftsministerium, sondern die Wissenschaftspolitik

Policy Making, erhältlich unter: http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/science_and_technology_committee/scitecho81106.cfm (zuletzt besucht am: 21.12.2007).

⁹ <http://www.foresight.gov.uk/> (zuletzt besucht am: 19.12.2007).

und insbesondere die Wissenschaftsförderung ist dezentralisiert und wird von mehreren Ministerien bzw. Departments formuliert. Die speziell wissenschaftliche Beratung der Regierung wird außerdem von den Fördereinrichtungen (NSF bzw. Research Councils) sowie – aus einiger Distanz – von den nationalen Akademien (NAS bzw. Royal Society) geleistet. Eine Funktion der Wissenschaftsberater ist deshalb die Koordinierung der Wissenschaftspolitik über die Grenzen der Departments hinweg.

Es ist außerdem unübersehbar, dass mit der wissenschaftlichen Beratung der *science advisers* vor allem naturwissenschaftliche Beratung gemeint ist. Wo nach Lage der Probleme möglich geht es um die sog. Evidenzbasierung der Politik. Da die wirtschaftspolitische Beratung gewöhnlich durch ein besonderes Gremium von ökonomischen Beratern geleistet wird, ebenso wie die gesundheitspolitische Beratung und die wissenschaftliche Beratung zu anderen Politikfeldern, ist das Spektrum dessen, was Gegenstand der Beratung sein kann, eingeschränkt. Es ist bezeichnend, dass in der sehr viel längeren amerikanischen Geschichte des Wissenschaftsberaters mit seinem graduellen Verlust an Einfluss die Einschätzungen der Berater selbst wie auch der unmittelbaren Beobachter darin übereinstimmen, dass sie eine immer engere Verbindung zum Präsidenten propagieren (Assistant to the President analog zum National Security Adviser, Kabinettsposition ohne Portfolio). Sollte dies nicht möglich sein, halten sie jedoch die Errichtung eines Department of Science and Technology für die weitergehende Alternative. George Keyworth, Berater unter Präsident Reagan, kommentierte den Wunsch der Wiedereinrichtung von PSAC ablehnend: »[...] much of the real motivation [...] is the barely concealed desire of the science community to tell the President what it thinks is important – and if he won't heed their advice, to tell the Congress or the media or anyone else who will listen«. (Zitiert in Norman 1988: 1083) Dabei wird er die Umstände im Sinn gehabt haben, die Präsident Nixon zur Auflösung von PSAC veranlasst hatten. Ein ehemaliges Mitglied von PSAC, Richard Garwin, sieht das Paradox, dass gerade die große Sichtbarkeit von Wissenschaft und Technik, die PSAC erreicht hatte, es den Gegnern leicht gemacht habe, gegen den Nutzen eines eigenen Beraters im Weißen Haus zu argumentieren (Garwin 2007: 543).

*Wissenschaftliche Beratung der Regierungsspitze –
der niederländische Wissenschaftliche Rat für Regierungspolitik
(Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – WRR)*

Der niederländische WRR ist hier erwähnenswert, weil er eine Sonderform der wissenschaftlichen Politikberatung darstellt. Seine Genese geht auf den in den 1950er und -60er Jahren in den westlichen Industriestaaten verbreiteten Glauben an (wissenschaftliche) Planungseinheiten zurück, die die Regierungen zu einer längerfristig orientierten strategischen und integrierten Politik verhelfen sollten.¹⁰ In diesem Kontext wurde entsprechend der korporatistischen Tradition des niederländischen politischen Systems eine Reihe von wissenschaftlichen Beratungsgremien errichtet. Der WRR wurde als Alternative zu einem ebenfalls in Erwägung gezogenen einzelnen Wissenschaftsberater gegründet, weil der Bedarf der Regierung an Informationen über zukünftige Entwicklungen als multidisziplinär diagnostiziert worden war. Die Position eines Wissenschaftsberaters galt überdies als wenig attraktiv für herausragende Wissenschaftler.

Der WRR wurde 1972 durch Königliches Dekret als vorläufige Einrichtung gegründet und erhielt 1976 permanenten Status durch ein Gründungsgesetz des niederländischen Parlaments, eine Besonderheit, da Beratungsgremien in den Niederlanden gewöhnlich nicht mittels besonderer Gesetze errichtet werden. Das Gründungsgesetz sieht als Aufgaben für den Rat vor: die Regierung mit wissenschaftlich gesicherter Information über längerfristige, die Gesellschaft beeinflussende Entwicklungen, sowie über zu erwartende Anomalien und Engpässe zu versehen; eine wissenschaftliche Struktur bereitzustellen, die die Regierung instand setzt, Prioritäten zu setzen und eine konsistente Politik zu verfolgen; Studien über zukünftige Entwicklungen und langfristige Planungen im öffentlichen und in privaten Sektoren anzufertigen und Empfehlungen zur Lösung struktureller Probleme und die Verbesserung der Kommunikation und Koordination auszusprechen.

In jüngerer Zeit hat der Rat Kriterien für die Auswahl von Themen formuliert. Danach muss das Thema Bedeutung für die langfristige Politik der Regierung haben, ein gegenwärtig oder zukünftig gesellschaftlich relevantes Problem betreffen, eine Herausforderung für die wissenschaftliche Forschung darstellen, aber dieser auch zugänglich sein, und es muss mehrere Sektoren der Regierungspolitik betreffen und die Entwicklung von Handlungsempfehlungen ermöglichen. Gegenwärtige Themen des Rats sind Europa, Sicherheit, Innovation, Infrastruktur und Identität.

¹⁰ Im Folgenden stützen wir uns auf ein Manuskript von Anne-Greet Keizer, der wir für die Überlassung vor Drucklegung danken (Keizer 2008).

Der Rat besteht aus mindesten fünf und maximal elf Mitgliedern, die alle auf Vorschlag des Premierministers durch die Königin für den Zeitraum von fünf Jahren (mit der Möglichkeit der einmaligen Wiederwahl) ernannt werden. Der Vorsitzende des WRR bekleidet sein Amt hauptamtlich, die übrigen Mitglieder haben noch andere Beschäftigungen. Die politische Orientierung der Mitglieder spielt für die Besetzung keine Rolle; vielmehr wird darauf geachtet, dass keine Richtung dominiert. Demgegenüber hat die disziplinäre Verteilung eine größere Bedeutung. Für gewöhnlich handelt es sich um Ökonomen, Soziologen, Rechtswissenschaftler, Politikwissenschaftler und einen Naturwissenschaftler, die ihre berufliche Heimat in den Universitäten hatten oder haben.

Die Beziehung des Rats zur Regierung unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht von der Rolle der Wissenschaftsberater, weist aber auch Ähnlichkeiten auf. Der WRR wird aus dem Budget des Premierministers bezahlt und ist in dessen Geschäftsbereich angesiedelt. Die daraus resultierende politische Abhängigkeit kommt auch darin zum Ausdruck, dass der WRR sein Arbeitsprogramm dem Premierminister und anderen öffentlichen und privaten *stakeholders* zur Kommentierung zuschickt. Die Abstimmung des Arbeitsprogramms mit der Regierung, dem Kabinett, den Ministerien sowie wichtigen gesellschaftlichen Akteuren dient dazu, die Wirksamkeit des Rats zu stärken. Die Regierung kann den WRR auch um Rat zu spezifischen Problemen bitten. Anfragen können nicht von den einzelnen Ministern kommen, sondern müssen über den Premierminister an den Rat gerichtet werden. Allerdings, und hier endet die Abhängigkeit, ist der WRR nicht zur Beratung gezwungen. Die gesetzliche Grundlage sieht auch vor, dass die Ministerien und sogar lokale Behörden verpflichtet sind, dem Rat alle erwünschten Informationen zukommen zu lassen.

Ähnlich der Regelung in Deutschland bezüglich des Sachverständigenrats ist die Regierung verpflichtet, auf die Berichte des WRR öffentlich zu reagieren. Um den politischen Manövern im Umgang mit den Beratungsergebnissen zu entgehen, hat der Rat zunehmend versucht, öffentliches Interesse für seine Berichte zu finden. Die Berichte werden nach ihrer Veröffentlichung in den Medien präsentiert und durch Vorträge und Konferenzen weiter verbreitet. Diese Entwicklung entspricht aber auch der überall zu beobachtenden Veränderung der Randbedingungen wissenschaftlicher Politikberatung. Nach Jahren der Stabilität, in denen der WRR, außer einer Reduktion seines Stabes im Zuge allgemeiner Sparmaßnahmen, keiner grundsätzlichen Kritik seiner Funktion ausgesetzt war, sieht er sich seit Beginn seiner sechsten Tätigkeitsperiode Ende der 1990er Jahre einer stärkeren Konkurrenz seitens politischer und privater sowie internationaler Akteure und insbesondere der Medien gegenüber, die ihn dazu zwingen, Berichte in kürzeren Zeiträumen zu erstellen, um aktuell zu bleiben und Aufmerk-

samkeit zu erlangen. Inzwischen wendet er sich aktiv an eine breitere Öffentlichkeit und strebt einen Dialog mit der Gesellschaft an.

Der WRR entspricht als wissenschaftliches Beratungsgremium hinsichtlich seiner Nähe zum Premierminister einerseits dem amerikanischen oder britischen Wissenschaftsberater. Andererseits hat er im Unterschied zu der wissenschaftspolitischen Koordinationsaufgabe etwa des britischen CSA eher die Funktion des *horizon scanning* wie das britische *Foresight*-Projekt. Die gesetzlichen Vorkehrungen hinsichtlich der Verwendung und Publizität seiner Beratungsergebnisse und -empfehlungen durch den Premierminister, deren relative Distanz zur Tagespolitik, aber auch die stärker ressortbezogene Struktur der Regierung haben den WRR wahrscheinlich vor der Form der Politisierung bewahrt, wie sie der amerikanische Wissenschaftsberater erlebt hat.

Staatszentrierung der Politikberatung – Beispiel Frankreich

Wenn in den politischen Systemen der USA, Englands und der Niederlande, trotz ihrer erheblichen Unterschiede, wissenschaftliche Politikberatung der politischen Spitze etabliert worden ist, deutet das darauf hin, dass sich die institutionellen Bedingungen offenbar nicht so gravierend auswirken, und stattdessen die Anlässe schwerer ins Gewicht fallen, die den Bedarf an Beratung allererst erzeugt haben. Gleichzeitig ist unübersehbar, dass den Beratungsinstitutionen auch eine stärkere Öffentlichkeitsorientierung der Beratung gemeinsam ist, was darauf hinweist, dass die Sensibilität der Öffentlichkeit für wissenschaftspolitische Fragen zugenommen hat und für alle Regierungen legitimationsrelevant geworden ist. Sucht man nach Ländern, die keinen Wissenschaftsberater der Regierung bzw. kein dem WRR vergleichbares Institut kennen, fallen Deutschland und Frankreich auf. In Deutschland ist der Wissenschaftsberater des Kanzlers bzw. der Kanzlerin aufgrund des Ressortprinzips und der Existenz des Wissenschaftsministeriums nicht gut denkbar.¹¹ Außerdem gibt es im deutschen System eine Vielzahl politikfeldbezogener Beratungsgremien.

In noch stärkerem Kontrast zu den angloamerikanischen Systemen und dem niederländischen System steht jedoch das französische. »Der staatszentrierte und auf den Zentralstaat ausgerichtete Umgang mit Expertenwissen kann als herausgehobenes Merkmal von Politikberatung in Frankreich angesehen werden.« (Murswieck 2006: 590)¹² Aufgrund

11 Die Position des Klimaberaters Schellnhuber unter Kanzlerin Merkel hat keinen offiziellen Status.

12 Zur folgenden Beschreibung der Politikberatung in Frankreich folgen wir Murswieck 2006.

der Trennung zwischen Politik und Verwaltung und der traditionell starken Stellung der Verwaltung finden sich zwei unterschiedlich geartete strategische Beratungsgremien an der Spitze: das *Secrétariat Générale du Gouvernement* (SGG), das nicht nur den Premierminister, sondern die gesamte Regierung berät und aus Berufsbeamten besteht, sowie das *Cabinet du Premier Ministre*, das vorwiegend mit politischen Beamten besetzt wird. (Außerdem verfügt auch jeder Minister über ein Cabinet). Der Staatspräsident hat demgegenüber ein *Secrétariat Générale de la Présidence* im Elysée, das mit dem Cabinet des Premiers vergleichbar ist. Sie dienen der Steuerung und Kontrolle der Verwaltung und rekrutieren sich vor allem aus der *École Nationale d'Administration* (ENA). Die Cabinets der gesamten Regierung haben inzwischen 500-600 politische Beamte. Bei den Cabinets handelt es sich um Policy-Beratung, die die Macht der Regierung gegenüber einer starken, professionellen Verwaltung sichern soll.

Die ressortbezogenen Beratungsgremien (2005 waren es 797 und damit mehr als in Deutschland) konzentrieren sich in den Bereichen Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik, Landwirtschaftspolitik sowie Kultur und Kommunikation. Auch das französische System ist nicht von den Zwängen zur Expansion des wissenschaftlich-technischen Beratungsbedarfs verschont geblieben. Als Folge ist eine Reihe neuer Organisationen entstanden. Das sind einmal die *Autorités Administratives Indépendantes* (AAIs), d. h. unabhängige Regulierungsbehörden sehr unterschiedlicher Form, die hauptsächlich im Wirtschafts-, Finanz- und Sozialsektor operieren. Daneben gibt es die *Observatoires Politiques*, die in praktisch allen Politikbereichen in Reaktion auf aktuelle Probleme mit der Aufgabe der Datensammlung und -aufbereitung sowie der Erarbeitung von Empfehlungen für die Politik errichtet werden. Weiterhin gibt es die *Instances de l'Évaluations*, die in den 1990er Jahren mit der in Frankreich mit Verspätung einsetzenden Evaluierung der Regierungsarbeit im Zuge des *new public management* errichtet wurden, darunter zuallererst der *Conseil national de l'évaluation* (CNE), der für die interministerielle Evaluierung von Politikprogrammen verantwortlich ist und dem Premierminister direkt untersteht.

Die wissenschaftliche Politikberatung im engeren Sinn wird von außeruniversitären Forschungseinrichtungen geleistet, die sich nochmals unterscheiden, je nachdem ob sie auf Wissenschaft und Technologie (*Etablissements publics à caractère scientifique et technologique* – EPST), Industrie und Handel (EPIC) oder Verwaltung (EPA) ausgerichtet sind. Die bislang wenig transparente wissenschaftliche Beratung der Regierung ist in letzter Zeit durch eine stärkere Öffnung charakterisiert, bleibt aber in ihrer Organisation dem traditionellen Verständnis der klaren Trennung zwischen Beratung und Entscheidung verpflichtet.

»Die Politikberatungslandschaft ist auch heute noch von der Auf-

fassung geprägt, dass der Staat die notwendigen Beratungskapazitäten selbst bereitzustellen hat oder zumindest durch entsprechende Organisationsformen (AAI's und Evaluierungsgremien) kontrollieren kann. Die geringe Inanspruchnahme externer Beratungsressourcen ist eingebettet in das vorhandene Staatsverständnis der politisch-administrativen Eliten, wie es exemplarisch in der Funktionsweise der cabinets ministériels zum Ausdruck kommt.« (Murswieck 2006: 597f.)

Privatisierung der Politikberatung – die Rolle der Think Tanks

Think Tanks spielen in der Politikberatung Frankreichs, ganz anders als in den USA und Großbritannien, bezeichnenderweise eine nur geringe Rolle, obgleich ihre Zahl seit Ende der 1990er Jahre auch dort stark zugenommen hat. Das französische Regierungssystem mit seiner starken Verwaltungstradition und der in wenigen Einrichtungen konzentrierten Ausbildung eines hochqualifizierten Berufsbeamtentums hat bislang im Vergleich den Tendenzen zur Externalisierung der Politikberatung noch widerstanden. Es stellt damit einen Bezugspunkt in der Entwicklung der Politikberatung dar, dessen Grundlagen allerdings durch moderne Entwicklungen gefährdet sind.

Ein Blick auf die Entwicklung der Think Tanks in den USA ist deshalb instruktiv für die Einschätzung der Veränderungen, denen die Politikberatung ausgesetzt ist. Die amerikanischen Think Tanks sind einerseits Modell für die vergleichbaren Organisationen in anderen Ländern. Zugleich entwickeln sie sich aufgrund der spezifischen politischen Bedingungen in den USA anders. Abelson unterscheidet in seiner Analyse vier Generationen von Think Tanks. Die erste Gruppe von Instituten wurde bereits vor dem ersten Weltkrieg und in den zwanziger Jahren des vorigen Jahrhunderts gegründet, darunter die Russell Sage Foundation (1907), die Brookings Institution (1916), die Hoover Institution on War, Revolution and Peace (1919) und die Carnegie Endowment for International Peace (1910). Dabei handelt es sich um Politikberatungsinstitutionen, die wie Universitäten ohne Studenten operieren. Sie sind forschungsorientiert, veranstalten Konferenzen, erwarten von ihren Mitarbeitern akademische Publikationen und unterhalten enge Kontakte zur akademischen Community. Das alles hat ihnen einen guten wissenschaftlichen Ruf verschafft. Die zweite Generation von Think Tanks entstand nach dem zweiten Weltkrieg, darunter auch die größte und bekannteste Einrichtung ihrer Art – die RAND Corporation (1946). Die Institute dieser Generation betreiben Auftragsforschung für die Regierung, RAND beriet vorrangig das Verteidigungsministerium. In den 1970er Jahren entstand ein neuer Typus von Think Tanks, die sog. Advocacy Think Tanks (u. a. die Heritage Foundation 1973 und

das CATO Institute 1977), die überwiegend von konservativen Akademikern gegründet wurden und nicht mehr unabhängige Forschung, sondern ideologisch motivierte Interessenvertretung betreiben. Es geht ihnen offen um die Beeinflussung der Politik in Washington, und die Think Tanks dieser Generation sind ein Zeichen der tiefen ideologischen Kluft in der amerikanischen Politik. Die vierte Generation schließlich sind Organisationen, die mit ihren Forschungsprogrammen ebenfalls Interessenvertretung betreiben und typischerweise von ehemaligen Präsidenten gegründet wurden, um deren politischen Überzeugungen zu Einfluss zu verhelfen. Am bekanntesten sind hier das Carter Center (1982) und das Nixon Center for Peace and Freedom (1994) (Abelson 1998: 1111f.).

Martin Thunert kommt in seiner Analyse des britischen Politiksystems zu dem Schluss, dass die Think Tanks dort »wie in keinem anderen europäischen Land [...] die vermittelnde Schnittstelle zwischen der akademischen Universitätswissenschaft und der politischen Welt besetzt« haben (Thunert 2006: 613). Die britischen Think Tanks betreiben in ihrer großen Mehrzahl keine eigene Forschung, sondern vermitteln die Resultate der akademischen Wissenschaft in die Politik. Er führt dies auf mehrere Faktoren zurück: (1) verstärkt grundlagenforschungsorientierte Universitäten, so dass die Karrieren von Wissenschaftlern und Beratern sich unterscheiden; (2) eine sehr starke Konzentration des politischen Geschehens in London; (3) eine weniger etatistisch geprägte politische Kultur und eine pluralistisch (statt korporatistisch) verfasste Interessenvertretungsstruktur, die für den Wettbewerb politischer Ideen förderlich ist (Thunert 2006: 614).

Die Entwicklung der Think Tanks in den USA verdankt sich mehreren Faktoren, die nicht auf andere Länder übertragbar sind. Vergleichbar ist jedoch die Abkehr von der wissenschaftlich qualifizierten Forschungsorientierung hin zu einer ideologischen Interessenvertretung, die die neu hinzukommenden Einrichtungen auszeichnet. Für die USA wird sie auf die Schwäche der politischen Parteien zurückgeführt, die jedoch nicht in gleicher Weise in den europäischen Ländern gegeben ist. Dennoch muss man auch für diese einen stärkeren Zugriff auf Wissen nicht nur seitens der Regierungen, sondern auch der Interessengruppen konstatieren, ebenso wie die viel intensivere Adressierung der Öffentlichkeit. Dies hat zu einer Diffusion der Wissensproduktion in außerakademische Institutionen, einer Verwischung der Grenzen zwischen wissenschaftlich verlässlichem und politisch interessiertem Wissen, d. h. insgesamt zu einer Politisierung des Wissens geführt. Angesichts dieser Entwicklung, die im Ansatz auch für Deutschland zu beobachten ist, erhalten die institutionellen Bedingungen erhöhte Bedeutung, die die Grenzen zwischen akademischer Forschung und politischer Interessenvertretung markieren und die vorschnelle Politisierung der Beratung zumindest

eindämmen helfen. Jede wissenschaftliche Politikberatung muss sich unter den gegenwärtigen Bedingungen jedoch der verschärften Konkurrenz von Seiten frei entstehender Beratungsorganisationen vom Typus der Think Tanks stellen, die inzwischen das veränderte Umfeld der Politikberatung darstellen. Das gilt umso mehr für die unter dem Etikett der Gesellschaftsberatung firmierenden Aktivitäten unterschiedlicher Anbieter von Wissen, die der überall zu beobachtenden Öffentlichkeitsorientierung entsprechen. Auch und gerade in diesem Bereich gilt die Verwischung der Grenzen zwischen uneigennützig und kommerzieller Beratung. Alle Versuche, sowohl seitens der Politik als auch seitens der Wissenschaft, die wissenschaftliche Politikberatung zu monopolisieren bzw. zu hierarchisieren, d. h. auf eine oder wenige Organisationen zu beschränken, müssen sich der Situation stellen, dass sich die Produktion und Kommunikation von Wissen und damit auch dessen gesellschaftliche Wirkung nicht kontrollieren lassen.

Die Rolle der wissenschaftlichen Akademien in der Politikberatung

Dies gilt in besonderer Weise auch für die Akademien, die sich in vielen Ländern seit einiger Zeit zu Einrichtungen der wissenschaftlichen Politikberatung entwickeln. Lange Zeit als vom Typus her überholte, zu Honoratiorenclubs für ältere Männer degenerierte Organisationen der Wissenschaft – zumindest in Deutschland – abschätzig marginalisiert, scheinen die Akademien eine Renaissance zu erleben. Allerdings stimmt angesichts der institutionellen Vielfalt schon dieses Bild längst nicht für alle Akademien.

Was zeichnet nationale Akademien der Wissenschaft gegenüber anderen Organisationen der Wissenschaft im Hinblick auf ihre Beratungsfunktion aus? Im internationalen Vergleich lassen sich historisch zwei große Traditionen unterscheiden, die angelsächsische und die ursprünglich französische, die wiederum Vorbild für die sowjetrussische geworden ist. Letztere hat auch die mittel- und osteuropäischen Akademien geprägt. Die Akademien des Vereinigten Königreichs und der USA verfügen über eigene Stäbe, greifen für ihre wissenschaftlichen Berichte jedoch auf ihre Mitglieder zurück. Diese Akademien haben keine eigenen Forschungsinstitute, die Forschung findet in den stark forschungsorientierten Universitäten statt. Die Akademien des osteuropäischen Typs, die heute noch dem Modell der sowjetischen Akademie entsprechen (auch wenn sie seit dem Zerfall der Sowjetunion erheblichen Veränderungen unterworfen waren), sind zum Teil für einen erheblichen Anteil der Forschung in den jeweiligen Ländern verantwortlich. Die Universitäten sind in diesen Ländern weitgehend auf

die Lehre spezialisiert. Die Chinesische Akademie der Wissenschaften z. B. verfügt über 123 Institute und 400 Wissenschafts- und Technikunternehmen, in denen mehr als 60000 Angestellte arbeiten. Auch die Akademien der anderen ehemals sozialistischen Staaten unterhalten noch eine Vielzahl von Forschungsinstituten (Gläser und Meske 1996: 70 ff., Mayntz 1994b: 41 ff.)¹³ Aus dieser unterschiedlichen Funktion der Akademien innerhalb der jeweiligen nationalen Wissenschaftssysteme ergeben sich erwartungsgemäß auch unterschiedliche Möglichkeiten hinsichtlich ihrer Rolle in der Politikberatung.

Die Akademien haben aufgrund ihrer unterschiedlichen Stellung im Forschungssystem auch ein unterschiedliches Verhältnis zu Staat und Regierung in ihren Ländern, d. h. sie unterscheiden sich nach der Art ihres Mandats zur Politikberatung. Die amerikanische National Academy of Sciences, die 1863 durch einen Act of Congress gegründet wurde, hat den gesetzlichen Auftrag, wann immer sie von irgendeiner Abteilung der Regierung aufgefordert wird, »to investigate, examine, experiment, and report upon any subject of science or art [...]«. Diesen Beratungsauftrag, ebenso wie ihre Gründung, verdankt die NAS dem Beratungsbedarf der Regierung im Bürgerkrieg. Die Royal Society als älteste bestehende Akademie hatte in ihrer Charta von 1660 die ausdrückliche Weisung, das Wissen über alle natürlichen Dinge zu verbessern, sich aber aus der Politik herauszuhalten (» [...] not meddling with Divinity, Metaphysics, Moralls, Politicks, Grammar, Rhetoric or Logick«). Tatsächlich hat sie sich im Verlauf der vergangenen 25 Jahre zunehmend engagiert, »to promote independent, authoritative advice, notably to UK Government, on science and engineering-related matters and to inform public debate«. (Collins 1998: 4) Der Rat bezieht sich dabei sowohl auf wissenschaftspolitische Themen als auch auf wissenschaftliche Aspekte allgemein politischer Probleme. Rat in letzteren Fragen soll die Entscheidungen der Politiker nicht auf bestimmte Lösungen hin beeinflussen, sondern nur sicherstellen, dass die jeweils relevanten wissenschaftlichen Einsichten berücksichtigt sind (ebd.). Die italienische Accademia Nazionale dei Lincei als drittes Beispiel ist ihrem Statut gemäß explizit wissenschaftliche Beraterin des Präsidenten der Republik Italien.

Insbesondere die Akademien der osteuropäischen Länder, die seit dem Fall des Eisernen Vorhangs reorganisiert wurden, sind neuerdings

¹³ Dieses Konzept entsprach übrigens den Intentionen Leibniz', wonach die von ihm initiierte Brandenburgisch-Kurfürstliche Societät der Wissenschaften, die Vorläuferin der späteren Preußischen Akademie der Wissenschaften, »eine Stätte der Forschung auf allen Gebieten sein [sollte], und zwar einer Forschung, die mit der Praxis eng verbunden war«. (Meusel 1956)

mit der Aufgabe der Politikberatung betraut worden. Die estnische Akademie wurde 1997 per Gesetz neu errichtet und mit dem Auftrag der Beratung von Regierung und Parlament versehen. Sie ist an der Vorbereitung des Wissenschaftsbudgets des Landes beteiligt. Auch die ungarische Akademie wurde per Akademiegesetz von 1994 neu gegründet und mit der strategischen Beratung der Wissenschaftspolitik beauftragt. Die slowenische Akademie der Wissenschaften und Künste (gegr. 1938) wurde ebenfalls 1994 neu errichtet und gesetzlich beauftragt, Einschätzungen und Vorschläge zur Entwicklung und Förderung der Wissenschaften und Künste zu geben und sich an Diskussionen allgemeiner gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Probleme zu beteiligen (Collins 1998). Die polnische Akademie ist die bedeutendste Einrichtung der Politikberatung des Landes. Gemäß ihrem Errichtungsgesetz von 1997 berät sie praktisch alle Ministerien zu Gesetzesentwürfen sofern sie Bildungs- und Forschungsaspekte beinhalten.

Die Beratungsmandate der Akademien, soweit es sie überhaupt auf gesetzlicher Grundlage gibt, grenzen nicht immer klar voneinander ab, ob es sich um wissenschaftspolitische oder allgemein politische Beratung in Fragen mit wissenschaftlich-technischem Bezug handelt, die erwartet wird. In vielen Fällen ist beides gemeint. Die meisten Akademien ihrerseits sind, von den Ausnahmen der Royal Society und der NAS einmal abgesehen, noch in einem Stadium, in dem Politikberatung für sie noch nicht zur Routineaufgabe zählt.¹⁴ Sie unterscheiden sich ganz erheblich im Hinblick auf das Verhältnis von nachgefragter zu selbst initiiertem Beratung. Während die französische Akademie zwei Drittel ihrer Beratungsaktivitäten selbst initiiert und bezahlt, gibt die Australische Akademie 80 Prozent ihrer Beratungstätigkeit auf Anfrage. Sie würde selbst gern aktiver beraten, aber es fehlen ihr die Mittel dazu. Auch der größte Teil der Beratung der Kanadischen Akademie erfolgt auf Nachfrage und in Form von Vertragsarbeit, die durch die kanadische Bundesregierung finanziert wird.

Der Großteil der Beratungsaktivität von Akademien besteht aus der Erstellung von analytischen Berichten zu Themen jenseits des politischen Tagesgeschäfts. Einige Akademien erhalten dazu Ständige Ausschüsse oder Kommissionen, andere bilden solche in Abhängigkeit von den konkreten Anlässen. Die Größe der erforderlichen wissenschaftlichen und administrativen Stäbe unterscheidet sich erheblich.

¹⁴ Der Rat für Wissenschafts- und Technologiepolitik der ungarischen Akademie, der strategische Beratung leisten soll, ist noch nie zusammengetreten (Äußerung eines Vertreters der ungarischen Akademie anlässlich des Workshops *Promoting Science in the Service of Society: National Academies of Sciences and Humanities as Scientific Policy Advisers* am 31.1.2008 in Berlin).

Nur wenige Akademien verfügen über mehr als 100 Mitarbeiter. Ein extremer Ausnahmefall ist die amerikanische NAS, die einen Stab von 1200 Mitarbeitern hat. Die meisten von ihnen arbeiten im National Research Council, der operativen Einheit der National Academy of Science (NAS), National Academy of Engineering (NAE) und Institute of Medicine (IOM). Der NRC produziert ca. 250 Berichte im Jahr, an denen über 6000 ehrenamtliche Experten (davon rund 20 Prozent Mitglieder der Akademie) mitwirken. NRC unterhält 600 aktive *study committees*. Die Mobilisierungsfähigkeit des NRC, die darin zum Ausdruck kommt, gilt als große Stärke im Beratungsprozess. Es gilt als Ehre, ehrenamtlich in einem der Ausschüsse mitarbeiten zu dürfen.

Die Berichte richten sich in ihrer Mehrzahl an die verschiedenen Departments und Agencies der Exekutive, einige (ca. 10 Prozent) auch an den Kongress. Der aufwändige Prozess, in dem sie geschrieben werden, vermittelt einen Eindruck davon, welche Bedingungen gegeben sein müssen, um eine derartige Beratungsleistung zu erbringen. 50 sogenannte *oversight committees* sind allein nur mit der Definition von Aufgaben beschäftigt. Einmal so definierte Aufgaben müssen vom Executive Committee der Governing Board der NRC nach Prüfung der finanziellen Implikationen beschlossen werden. Die darauf folgende Auswahl der Study Committees, die Bestellung der Mitglieder, folgt einem Satz von Kriterien, der nicht nur die Expertise im definierten Problemfeld enthält, sondern darüber hinaus die Breite der Expertise über das weitere Problemfeld hinweg, die Ausgewogenheit der Perspektiven, die Vertretung von Minderheiten, Frauen und jungen Professionals. Für die erstellten Berichte – der Prozess dauert im Schnitt 18 Monate – zeichnet der gesamte Ausschuss verantwortlich. Die Berichte werden vor ihrer Veröffentlichung nochmals einer Prüfung durch unabhängige Experten (*peer review*) unterworfen.¹⁵

Ein weiteres instruktives Beispiel dafür, mit welchem hohem Aufwand aber vor allem mit welchem Reflexionsniveau Politikberatung betrieben werden muss, bietet auch die Royal Society. Die Royal Society verfügt über einen besonderen *policy staff* von 18 Mitarbeitern, die sich auf vier thematisch breit gefasste Gruppen verteilen: Bioscience, international security & new & emerging technologies; Energy, environment & climate change; Science base & innovation; Science in Society. Sie greifen auf weitere Mitarbeiter aus den Bereichen Internationale Politik und Medienbeziehungen (*media relations*) zurück. Die RS kann sich, ähnlich wie die NAS, auf die ehrenamtliche Unterstützung von Mitgliedern und anderen Experten verlassen. Die Beratungsleistungen werden von der RS über das ganze Spektrum des Politikprozesses hinweg maßge-

¹⁵ Zur detaillierten Beschreibung der Beratungsfunktion der NAS/NRC siehe Blair, i. V.

schneidert. Größere Berichte und Verlautbarungen der Royal Society (z. B. zu Biokraftstoff, Nanotechnologien, Klimaforschung) richten sich an Politiker und die breitere Öffentlichkeit und Politiker gleichermaßen. Zugleich reagiert die Royal Society auf Anfragen aus den Sonderausschüssen des Parlaments. Sodann veranstaltet sie wissenschaftspolitische Konferenzen und Workshops (z. B. zu antibakterieller Resistenz, Biodiversität und Klimawandel). Daneben engagiert sie sich in Briefings und privaten Zusammenkünften mit Politikern, schlägt der Regierung Experten vor, unterhält nachhaltige Verbindungen zum Parlament und ist schließlich auch über die Medien aktiv. Das heißt, alle diese *policy products* werden parallel eingesetzt, um die Effektivität der Beratung so hoch wie möglich zu halten. Dabei gilt ein Teil der politikbezogenen Beratung der Vorbereitung durch eine sorgfältige Analyse, ähnlich den *oversight committees* der NAS/NRC, der richtigen Themen und des richtigen Zeitpunkts, zu dem sie auf die Agenda gebracht werden sollen. Dies geschieht in Zusammenarbeit mit technischen Experten, *policy experts*, Interessengruppen und den Medien. Obgleich diese proaktive Beratungsaktivität die Gestalt von Lobbyarbeit annimmt, versteht sich die Royal Society als *honest broker* und unabhängige Beratungsinstanz.¹⁶

Wie müssen Akademien der Wissenschaft verfasst sein, um ihre Politikberatungsfunktion zu erfüllen? Das Resümee der von Collins im Kontext des Interacademy Panels durchgeführten Umfrage zu den Erfolgsbedingungen ihrer Politikberatung liest sich wie ein Katalog von Prinzipien guter Praxis.¹⁷ Akademien müssen sich aus ihrer nach innen gewandten Rolle als Gelehrtenesellschaften zu nach außen gewandten, gesellschaftlich engagierten Institutionen wandeln. Sie müssen sich auf ihre spezifischen Stärken konzentrieren, da sie mit einer Vielzahl anderer Beratungsorganisationen konkurrieren und es für Regierungen keinen herausragenden Grund gibt, gerade sie um Rat zu fragen. Gelten sie als Organisationen, deren Mitglieder nicht auf der Höhe der Forschung sind (Alter und Geschlechterverhältnis!), werden sie nicht über die erforderliche Autorität verfügen. Deshalb ist der Zuwahlprozess sehr wichtig.

Eine wichtige Frage ist, welche Art der Beratung kann eine Akademie mit welchen Mitteln überhaupt leisten? Mit den Aufträgen verbindet sich in der Regel eine entsprechende Finanzierung seitens der Regierungen. Die NAS erhält etwa 85 Prozent ihres Budgets von

¹⁶ Detaillierte Informationen zur Beratungstätigkeit der Royal Society beruhen auf einer Präsentation von Nick Green, *Influencing Policy Making* auf dem Workshop *Promoting Science in the Service of Society: National Academies of Sciences and Humanities as Scientific Policy Advisers* am 31. 1. 2008 in Berlin).

¹⁷ An Collins' Umfrage haben sich 29 Akademien beteiligt.

der Bundesregierung. Wird ein Projekt von der Regierung in Auftrag gegeben, werden dafür die vollen Kosten erstattet. Die schwedische Akademie erhält dagegen nur 10 Prozent ihrer Mittel von der Regierung. Sie befindet sich erst auf dem Weg zu einer Arbeitsakademie und einer Rolle in der Politikberatung. Die osteuropäischen Akademien, die noch eigene Forschungsinstitute erhalten, werden erwartungsgemäß zu einem höheren Anteil von ihren Regierungen finanziert. Entscheidend ist dabei, ob die Finanzierung eine Abhängigkeit schafft, die zwar für die Durchführung von Forschungsprojekten nicht unmittelbar relevant sein müsste, wohl aber für eine Rolle in der Politikberatung. Die niederländische Akademie wird vollständig von der Regierung finanziert, wobei der Hauptanteil der Mittel in die Forschungsinstitute geht. Die Unabhängigkeit wird durch den Hinweis auf die *disinterested function* als gewährleistet gesehen, trotz der finanziellen Abhängigkeit. Collins kommt in seiner Untersuchung der Akademien zu dem Urteil, dass sie trotz der oft engen rechtlichen und finanziellen Beziehungen zum Staat »heftig unabhängig« (*»fiercely independent«*) Organisationen sind (Collins 1998: 3).

Unabhängigkeit ist für alle Akademien wichtig. Sie kann aber verschiedenes bedeuten: Unabhängigkeit von der Regierung, die gerade bei finanzieller Abhängigkeit besonderer Vorkehrungen bedarf; Unabhängigkeit von disziplinären Interessen und von den Interessen bestimmter wissenschaftlicher Gruppen, beide sind für die Außenwahrnehmung sehr wichtig aber intern schwer zu gewährleisten. Die Akademien müssen eine kritische Funktion einnehmen können, ohne als Lobby zu gelten. Unabhängigkeit bedeutet auch nicht, die Belange der Regierung zu ignorieren, der entsprechende Rat wäre wirkungslos. Unabhängigkeit wird am besten dadurch gewahrt, dass alle Beratung der Akademie publiziert wird. Schließlich ist Reputation entscheidend. Es braucht lange Zeit, sie aufzubauen, aber sie geht schnell verloren (Collins 1998: 10f.).

Akademien der Wissenschaft sind auf dem betrachteten Spektrum zwischen der Einrichtung eines Wissenschaftsberaters und privaten Think Tanks anzusiedeln: Sie reklamieren, für sich die Rolle einer privilegierten Beratungsinstanz ähnlich der des Wissenschaftsberaters. Sie beraten jedoch auch ähnlich wie Think Tanks proaktiv und agieren vielfach als Anwälte in eigener Sache. Allerdings wollen sie, anders als Think Tanks, *honest broker* sein, d. h. im allgemeinen Interesse wissenschaftsbezogene Probleme von Politiken benennen und entsprechende Ratschläge unterbreiten.

*Schlussfolgerungen für die Organisation
der deutschen wissenschaftlichen Politikberatung*

In Deutschland sind bislang keine ernsthaften Versuche zur Etablierung eines Wissenschaftsberaters im Kanzleramt unternommen worden. Die eingangs zitierten Äußerungen des ehemaligen DFG-Präsidenten haben keinen politischen Widerhall gefunden. Die Bemühungen um die Errichtung einer nationalen Akademie »für die wissenschaftlich unabhängige Bearbeitung gesellschaftlicher Zukunftsthemen«, wie es in der Empfehlung des Wissenschaftsrats (Wissenschaftsrat 2004: 3) heißt, sind nach jahrelangen Diskussionen per politischem Dekret entschieden worden, ohne dass deshalb damit zu rechnen ist, dass diese eine Monopolstellung in der Politikberatung einnehmen wird. Die Nationale Akademie sieht sich hier sehr einflussreichen Akteuren wie der DFG, der Max-Planck-Gesellschaft, der Fraunhofer Gesellschaft und der Helmholtz Gemeinschaft gegenüber. Keine dieser Einrichtungen, auch wenn man den Wissenschaftsrat hinzuzieht, ist speziell für die Politikberatung gerüstet. Die Think Tanks, die in den USA und England eine so starke Rolle spielen, sind in Deutschland ebenfalls weniger ausgeprägt. Zwar ist auch hier die Entwicklung unübersehbar, dass sich eine Vielzahl unabhängiger Forschungsinstitute in der Öffentlichkeit zu Wort meldet. Auch hier ist zu beobachten, dass die Grenzen zwischen wissenschaftlich solider und kommerziell interessierter Beratung fragiler werden. (Die Regierung trägt übrigens zu dieser Tendenz durch ihre Gutachtenvergabepraxis bei). Demgegenüber gibt es jedoch eine ganze Anzahl von Forschungsinstituten, die den Status von Quasi-Ressortforschungsinstituten (s.o.) haben und relativ stabil in die Politikberatung eingebunden sind.¹⁸ Die Frage ist, welche Elemente der Beratungsstruktur bzw. des Regierungssystems in Deutschland dafür verantwortlich gemacht werden können, dass weder die Tendenz einer Monopolisierung noch die einer Privatisierung der Politikberatung in dem Umfang Platz greift, wie dies vor allem in den angelsächsischen Ländern der Fall ist. Die Frage ist auch, ob es vor dem Hintergrund des Vergleichs angeraten scheint, institutionelle Anleihen aus den anderen Systemen für das deutsche System wissenschaftlicher Politikberatung zu übernehmen.

Der Vergleich legt die Vermutung nahe, dass das deutsche politische System und das Wissenschaftssystem in spezifischer Weise aufeinander abgestimmt sind. Die Struktur der Politikberatung zeichnet sich durch eine historisch gewachsene Pluralität von Organisationen und

¹⁸ Zur Rolle von Think Tanks in Deutschland s. Gellner 1998 und Braml 2006; Braml 2004.

Gremien aus, die in unterschiedlicher Weise auf verschiedenartigen Beratungsbedarf reagieren und die beschriebenen Gefahren der Funktionsverschiebungen, wenn nicht in idealer Weise, so doch vertretbar gut und vor allem oft von außen kontrolliert bewältigen. Die besondere Qualität dieser Struktur besteht wohl darin, dass ein erheblicher Teil der staatlich benötigten wissenschaftlichen Beratung – darin besteht eine entfernte Ähnlichkeit zum französischen System – durch die Ressortforschung geleistet wird, d.h. durch der Verwaltung interne Forschungsinstitute. Diese ergänzen sich mit den Gremien der externen Beratung, die der Gegenstand der Analyse waren. Schließlich muss die starke außeruniversitäre Forschung als ein weiteres Element dieser Struktur gesehen werden.

Eine Monopolisierung der Beratung seitens der Politik, sei es durch einen Wissenschaftsberater, sei es durch die Hierarchisierung von Wissenschaftsinstitutionen (wie z. B. den Akademien) wäre weder sachlich möglich und sinnvoll noch politisch gegen die bestehenden großen Wissenschaftsorganisationen wie die MPG und die Helmholtz-Gemeinschaft durchsetzbar.

Die Übernahme einzelner Elemente der wissenschaftlichen Politikberatungsstrukturen anderer Länder drängt sich infolgedessen nicht auf. Das bedeutet jedoch nicht, dass sich das bestehende System nicht verbessern ließe. Die Bemühungen um die Reform der Ressortforschung sind gerade deshalb interessant, weil dieser Sektor die institutionellen Spannungen zwischen wissenschaftlicher Forschung und praktischer Politikberatung *in sich* überbrücken und intern verarbeiten muss. Insofern hat die Ressortforschung eine exemplarische Rolle in der Organisation der wissenschaftlichen Politikberatung, die erst jetzt, im neuen Kontext der Reflexion der Beratung als eigenständigem Bereich, den Akteuren bewusst wird. Sie kann also ebenfalls Anhaltspunkte für die Prinzipien guter wissenschaftlicher Politikberatung liefern. Dabei wird vielleicht auch ein Umstand sichtbar, der in den Diskussionen um die wissenschaftliche Politikberatung in Deutschland bisher unbeachtet geblieben ist: Effektive Politikberatung erfordert auf Seiten der beratenden Institution ein dem Forschungsstand entsprechendes Verständnis des Politikprozesses und des möglichen Beitrags der Wissenschaft zu politischen Entscheidungen. Im Fall der Royal Society wird dazu eigens eine analytische Kapazität in Form von Stabsstellen vorgehalten.

3.4 Leitlinien guter wissenschaftlicher Politikberatung im internationalen Vergleich: Beispiele und Regelungselemente

Ansätze zu einem Organisations- und Verfahrensregime wissenschaftlicher Politikberatung: Leitlinien guter wissenschaftlicher Politikberatung

Vorreiter für eine allgemeine Regelung wissenschaftlicher Politikberatung auf nationaler Ebene sind die USA mit dem 1972 verabschiedeten Federal Advisory Committee Act (FACA), der Organisations- und Verfahrensfragen wissenschaftlicher Beratungsgremien der amerikanischen Regierung auf Bundesebene¹⁹ generell regelt.²⁰ Die USA stellen damit allerdings einen Ausnahmefall dar: In den meisten anderen Ländern ist wissenschaftliche Politikberatung kein eigenständiger Regelungsgegenstand der übergreifenden Gesetzgebung. Es gibt nur verstreute rechtsverbindliche Regelungen für die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung.

In Reaktion vor allem auf die BSE-Krise und den daraus resultierenden Verlust öffentlichen Vertrauens in die Rolle und die Verwendung wissenschaftlicher Politikberatung im politischen Entscheidungsprozess sind allerdings in einigen Ländern in den letzten Jahren Leitlinien guter Praxis wissenschaftlicher Beratungsgremien formuliert worden.²¹ Sie sollen eine Orientierung bei der Restrukturierung der wissenschaftlichen Beratungslandschaft – vor allem im Bereich der Risikobewertung

¹⁹ Nach der Definition des FACA sind als Federal Advisory Committees diejenigen Gremien anzusehen, die auf Erlass des Präsidenten (Presidential Executive Order), durch Mandat des Kongresses (Congressional Mandate), durch Memorandum einer Bundesagentur (Agency Memorandum) oder auf gesetzlicher Grundlage (Authorization by Law) eingerichtet worden sind (§ 3 (2) FACA).

²⁰ Für einen Überblick über die Landschaft der Federal Advisory Committees und die Umsetzung des FACA in verschiedenen Agenturen und Ministerien vgl. z. B. Hayes, Jr. 2000 und Brown, i. V.(b); vgl. auch Brown, i. V.(a). Zur Frage der Offenheit und Transparenz in Bezug auf die US-amerikanische Praxis vgl. Stein und Renn 1998 und Stein 1999. Weiterhin sei auf die Ausführungen in Kapitel 3.5 verwiesen.

²¹ Zu einem kurzen international vergleichenden Überblick vgl. Smith und Halliwell 1999 und OXERA (Oxford Economic Research Associates Ltd.) UK Health and Safety Executive 2000. Zu den britischen Leitlinien vgl. Healey 2004 und die entsprechenden Abschnitte in Van Zwanenberg und Millstone 2005.

– geben.²² Die Formulierung dieser Leitlinien dürfte aus der Einsicht heraus erfolgt sein, dass mit der Abhängigkeit staatlicher Entscheidungen von wissenschaftlicher Expertise auch die Schnittstellen zwischen Wissensproduktion, -dissemination und -nutzung einer eigenständigen normativen Regelung bedürfen (s. u.).²³

Vorreiter auf nationaler Ebene in Europa ist Großbritannien mit der Formulierung von Leitlinien wissenschaftlicher Politikberatung²⁴, an denen sich wiederum die Formulierung von ähnlichen Regelungen in Kanada orientiert (Government of Canada 2000: insb. §§ 14, 16).²⁵ Die im März 1997 von dem damaligen leitenden Wissenschaftsberater Lord Robert May aufgestellten Leitlinien guter Praxis wissenschaftlicher Politikberatung stehen noch sehr unter dem Eindruck der BSE-Krise und stellen europaweit die erste Reaktion dar. Ihre Umsetzung würde eine sehr weitreichende Änderung der gesamten Praxis des Regierens bedeuten (vgl. dazu von Van Zwanenberg und Millstone 2005).

²² Empfehlungen und Schlussfolgerungen zur Restrukturierung der wissenschaftlichen Politikberatung in Großbritannien werden aus der BSE-Krise insbesondere im Phillips-Report gezogen (Phillips und Ferguson-Smith 2000), dessen Empfehlungen auch eine wesentliche Inspirationsquelle für die Leitlinien des leitenden Wissenschaftsberaters der britischen Regierung darstellen.

²³ Als ein eigener Regelungsgegenstand wird Politikberatung in Deutschland erst langsam wahrgenommen. Dafür stehen teilweise die Evaluation der Ressortforschung, das Gutachten des Bundesrechnungshofs zur Vergabepraxis externer Beraterverträge (das sich allerdings auf Unternehmens- und nicht auf wissenschaftliche Beratung bezieht) und eben die Einrichtung dieser Arbeitsgruppe der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Vergleichbare Entwicklungen wie in Großbritannien, Kanada, den USA oder auf der Europäischen Ebene gibt es in Deutschland bislang nicht.

²⁴ Lord Robert May hat die erste Version der Leitlinien erarbeitet (Office of Science and Technology 1997); sein Nachfolger im Amt, Sir David King, hat 2000 eine überarbeitete Version (mit einem Vorwort von Lord May) vorgestellt (Office of Science and Technology Department for Trade and Industry 2000) und diese im Jahr 2005 noch einmal revidiert (Office of Science & Technology 2005). Die Revisionen erfolgten jeweils auf der Grundlage einer weiten Anhörung wissenschaftlicher Gesellschaften und Organisationen (Government Office for Science Department for Innovation 2007a; Government Office for Science Department for Innovation 2007b). Zu den britischen Guidelines 2005 vgl. auch Weingart und Lentsch 2006.

²⁵ Inspiration für die kanadischen Richtlinien ist der Report mit internationalen Erfahrungen (Smith und Halliwell 1999), in dem die britischen Erfahrungen eine prominente Rolle einnehmen.

Auch wenn ihre vollständige Umsetzung längst noch nicht erreicht ist, haben die britischen Leitlinien mittlerweile nicht mehr den Status von bloßen Empfehlungen. Vielmehr wird von wissenschaftlichen Beratungsgremien der Ministerien erwartet, dass sie in ihrer Praxis die Leitlinien umsetzen (und dem Wissenschaftsberater über die Fortschritte berichten müssen).²⁶ Ergänzt wurden die Leitlinien im Jahr 2001 durch einen Code of Practice for Scientific Advisory Committees (Office of Science & Technology 2001), der eine Handreichung zur Umsetzung der Leitlinien in die Praxis gibt und die Rolle und den Auftrag des Gremiums, Transparenzregelungen, die Steuerung des Beratungsprozesses (Vorsitz, Berufung; Rolle des Sekretariats und Dritter), Rechte und Pflichten der Mitglieder sowie Entscheidungsverfahren festlegt.²⁷

Im Dezember 2002 hat die Europäische Kommission eine Kommunikation mit Leitlinien zur Ausgestaltung wissenschaftlicher Beratungsgremien veröffentlicht, die Januar 2003 in Kraft traten (Europäische Kommission 2002).²⁸ Sie bestehen aus drei Teilen: im ersten Teil werden allgemeine Grundprinzipien formuliert (Qualität, Offenheit und Effizienz), die die Grundlage für sämtliche Tätigkeiten der Kommission bilden, während der zweite Teil Handreichungen für die Umsetzung der Grundprinzipien in der Praxis enthält und der dritte schließlich Antworten auf praktische Fragen gibt, die den Dienststellen helfen sollen, situationsspezifische Methoden für die Einholung von Expertise zu entwickeln.

Während in Großbritannien die BSE-Krise auch offiziell als ein wichtiger Referenzpunkt angeführt wird, verweist die Europäische Kommission zwar auf die BSE-Krise (nicht so sehr jedoch auf das Vorbild der britischen Leitlinien), stellt ihre Reform des Beratungswesens aber in erster Linie in den weiteren Kontext der Reform guten Regierens (Europäische Kommission 2002: 4)²⁹ und des Lissabon-Prozesses (ebd.: 6). Die Leitlinien der Kommission lassen eine klare Linie über den Science

26 Beratungskomitees, die das tun, werden auch Code Committees genannt (siehe dazu auch den Report des House of Commons: *Science and Technology Committee Scientific Advice, Risk and Evidence Based Policy Making – Seventh Report of Session 2005–06*, Volume I, 26 Oktober 2006, S. 36 f.).

27 Siehe: Code of Practice for Scientific Advisory Committees des britischen Office of Science and Technology (2001): <http://www.berr.gov.uk/files/file9769.pdf>; sowie: Update to the Code of Practice (2007): <http://www.berr.gov.uk/files/file39981.pdf> (zuletzt besucht am 11. 12. 2007).

28 KOM (2002) 713 endg. Erhältlich unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002_0713de01.pdf. Vgl. zum Hintergrund der Leitlinien der Europäischen Kommission auch Cross 2003.

29 Vgl. auch die Kommunikationen über bessere Rechtssetzung KOM (2002) 275 endg. und KOM (2002) 278 endg.

and Society Action Plan zurück zum Weißbuch *Demokratisches Regieren* (European Commission 2001) erkennen, das fünf Prinzipien guten Regierens empfahl: Offenheit, Beteiligung, Rechenschaft, Effektivität und Kohärenz, die auch die Leitlinien wissenschaftlicher Politikberatung prägen.

Die Leitlinien haben – mit Ausnahme des bereits erwähnten US-amerikanischen FACA – empfehlenden Charakter und sind nicht rechtsverbindlich (s. u.). Sie haben nur eine begrenzte Reichweite, insofern ein Großteil der wissenschaftlichen Politikberatung anders geregelt wird, z. B. durch allgemeine Verfahrensregeln, spezielle Verordnungen für einzelne Gremien oder (für die Europäische Ebene) durch die Regeln zum Ausschusswesen (Komitologie). Dennoch stellen die verschiedenen nationalen Leitlinien einen wichtigen Schritt in Richtung auf die Etablierung eines Organisations- und Verfahrensregimes wissenschaftlicher Politikberatung dar. Ihre Formulierung ist ein wichtiges Indiz dafür, dass wissenschaftliche Politikberatung zunehmend als ein eigener potentieller Regelungsgegenstand erkannt und behandelt wird.³⁰

Die Leitlinien dokumentieren, dass wissenschaftliche Politikberatung als wichtiger Baustein einer neuen Politik der *Governance of Science* gesehen wird. Alle Leitlinien stimmen im Tenor darin überein, wissenschaftliche Experten nicht länger als autoritative Quelle infalliblen Wissens zu betrachten. An die Vorstellung der Unabhängigkeit und Objektivität des Beraters tritt die der Unabhängigkeit des Rats, die durch prozedurale Vorkehrungen gesichert wird. Entsprechend finden sich in keiner Richtlinie substantielle Kriterien, um zuverlässige wissenschaftliche Experten zu identifizieren. In zwei Hinsichten unterscheiden sich allerdings die Leitlinien der Europäischen Kommission von den kanadischen und den britischen: Die Europäische Kommission geht von einem weiteren Begriff von Expertise aus (der praktisches Wissen von Laien und betroffenen Gruppen einschließt und erst im Verlauf des Verfahrens überhaupt ausgehandelt wird). Die britischen und kanadischen Leitlinien verorten dagegen Expertise vorrangig in der Wissenschaft. Ein weiterer Unterschied liegt in der Konzeption des Beratungsprozesses: Im Unterschied zu den britischen und kanadischen Leitlinien liegt denen der Europäischen Kommission auch eine weitere Vorstellung von Beratung zu Grunde, insofern sie eine aktive Rolle für weitere gesellschaftliche Akteure vorsehen. Alle Leitlinien setzen allerdings verstärkt auf eine deliberative Politikgestaltung, versuchen dabei

30 In Großbritannien z. B. hat Wissenschaftsberater David King von den einzelnen Ministerien in 1998, 1999 und zuletzt im Jahr 2001 einen Bericht darüber angefertigt, wie weit seine Empfehlungen jeweils umgesetzt wurden (Office of Science and Technology (OST) 2001). Allerdings ist seit 2001 kein Bericht mehr angefertigt worden.

aber dennoch die Verfügung über die Dynamik des Beratungsprozesses und der Präsentation der Ergebnisse in der Hand der Regierung zu belassen (vgl. dazu z.B. auch Healey 2004: 3, 9). Darin drückt sich das Bestreben aus, ein Gleichgewicht zwischen Nähe und Distanz der Beratung zu politischen Entscheidungen zu institutionalisieren. Einerseits soll weiterhin der Gefahr des Distanzverlusts der Wissenschaft zur Politik begegnet werden, andererseits aber auch die Tendenz zu einer eigenständigen Öffentlichkeitskommunikation der Beratungsgremien kanalisiert werden.

Die Leitlinien wissenschaftlicher Politikberatung haben wichtige Impulse für die Restrukturierung der wissenschaftlichen Politikberatung auch auf der Ebene der einzelnen Ministerien gegeben. In Großbritannien hat z.B. das Leitungsgremium (*board*) der 2000 gegründeten britischen Food Standards Agency (FSA) eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Rolle, die Arbeitsweise und die Leistungsfähigkeit der unabhängigen wissenschaftlichen Beratungsgremien der Agentur untersucht hat (Food Standards Agency 2002: 3). Der Report macht einige neue, allerdings rein prozedurale Empfehlungen, die von dem Aufsichtsrat der FSA auch übernommen wurden und in vielerlei Hinsicht eine Innovation darstellen.³¹ Auf europäischer Ebene hat die Europäische Gemeinschaft 1997 das System der wissenschaftlichen Ausschüsse für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz restrukturiert und im Anschluss daran die Europäischen Agentur für Lebensmittelsicherheit (EFSA) eingerichtet. Wie die britische FSA hat auch die EFSA in jüngerer Zeit Bestrebungen unternommen, allgemeine Regelungen für ihre Beratungsgremien zu erarbeiten.³²

Die verschiedenen Richtlinien sind in einem Klima sinkenden Vertrauens in die wissenschaftliche Politikberatung und ihre Verwendung in der jeweiligen Regierungspolitik entstanden. Daher adressieren alle diese Initiativen in erster Linie die Politik und versuchen, die Qualität des Beratungsprozesses dadurch zu gewährleisten und zu verbessern, dass sie die Verwendung wissenschaftlicher Expertise (vor allem durch die Verwaltung) reglementieren (vgl. z.B. Office of Science & Technology 2005: 2; Government of Canada 2000: 3). Auch wenn die kanadischen Leitlinien in vielen Unterpunkten jeweils in separaten Abschnitten die Rollen von Beratern und Beratungsgremien adressieren, teilen sie diese Zielrichtung. Insbesondere die kanadischen und die britischen Leitlini-

31 Vgl. zur Restrukturierung der wissenschaftlichen Beratung der FSA auch Van Zwanenberg/Millstone 2005: 267 ff.

32 Siehe: MB 11.9.2007 – 4.1 Proposal for New Scientific Committee and Panels Internal Rules Annex A; erhältlich unter: http://www.efsa.europa.eu/EFSA/DocumentSet/mb_32ndmeet_annex_a_en_4_1.pdf (zuletzt besucht am 4. 1. 2008).

en gehen davon aus, dass es eine Sphäre unabhängigen, objektiven und unparteiischen wissenschaftlichen oder technischen Wissens gibt, das die Experten auf Anfrage nur an die Politik zu kommunizieren brauchen. Danach besteht das einzige Problem darin, dies auf integere Weise zu tun. Keine dieser Leitlinien thematisiert die Probleme, die auf Seiten der Wissenschaft auftreten und aus der besonderen Art der Wissensproduktion und -vermittlung im Beratungskontext entstehen.³³

Alle Leitlinien fordern dazu auf, Beratung kontextsensitiver und unter stärkerer Beachtung von Unsicherheit und Unwissenheit zu gestalten. Außerdem fordern sie bei der Formulierung von Beratungsergebnissen den Pluralismus der wissenschaftlichen Meinungen und eine größere Transparenz des Beratungsprozesses.

Im Folgenden sollen die wichtigsten Regelungselemente in den verschiedenen Leitlinien identifiziert und verglichen werden.³⁴ Vergleicht man die verschiedenen Leitlinien, so lassen sich folgende Grundelemente identifizieren, die sich ähnlich auch in der Entwicklung des deutschen Rechts (s. dazu den Beitrag von Eberhard Schmidt-Aßmann in diesem Band, Kap. 3.5) finden:

- Beschreibung des Beratungsgegenstands und -mandats;
- Festlegungen der Rolle und institutionelle Stellung des Gremiums;
- Regelungen der Auswahl der Mitglieder des Gremiums;
- Arbeitsweise (incl. Entscheidungsregeln, Umgang mit Unsicherheit und Qualitätssicherung);
- Regeln zur Öffentlichkeitskommunikation;
- Evaluation der Effektivität der Beratung und der Umsetzung der Leitlinien.

Auch wenn sich zum Teil deutliche Unterschiede in der nationalen und in der funktionsspezifischen Ausgestaltung feststellen lassen, so bilden diese Regelungselemente zumindest in Europa den allgemeinen Bezugsrahmen für ein Organisations- und Verfahrensregime wissenschaftlicher Politikberatung.

Gremienspezifische Regelungen und einschlägige Rechtsakte, die die normative Grundlage einzelner Gremien darstellen, werden nicht betrachtet. Ziel ist es, Eckpunkte für ein Organisations- und Verfahrensregime wissenschaftlicher Politikberatung zu identifizieren, die Modellcharakter für entsprechende Leitlinien in Deutschland haben könnten.

33 Vgl. auch Wynne et al. 2007: 76 f.

34 Zu weiteren wissenschaftssoziologischen Überlegungen zu Codices guter Praxis wissenschaftlicher Politikberatung vgl. auch Lentsch 2008.

*Eckpunkte der Leitlinien wissenschaftlicher Politikberatung
im internationalen Vergleich*

Normative Grundlagen und Mandat

Die Leitlinien der Europäischen Kommission über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen sind weder rechtlich bindend noch anwendbar »[...] auf die förmlichen Phasen der Beschlussfassung, wie sie im Vertrag und anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft vorgesehen sind«. (Europäische Kommission 2002: 8) Die Leitlinien der britischen und der kanadischen Regierung sind rechtlich ebenfalls nicht bindend. Neben der Beachtung der Leitlinien wird von Mitgliedern in Beratungsgremien in Großbritannien erwartet, dass sie die *seven principles of public life* befolgen.³⁵ Für die Umsetzung der Leitlinien in den einzelnen Ministerien und in deren Beratungsinfrastruktur sind in Großbritannien in erster Linie die Wissenschaftsberater der jeweiligen Ministerien zuständig; sie treffen sich regelmäßig im Rahmen des Chief Scientific Advisers' Committee (CSAC), dem der leitende Wissenschaftsberater der britischen Regierung vorsitzt.³⁶ In allen Leitlinien wird gefordert, dass wissenschaftliche Politikberatung mit existierenden Regelungen (wie denen zur Komitologie der Europäischen Kommission oder den bereits erwähnten Prinzipien öffentlichen Lebens) verträglich sein muss; eine normative Grundlage für die Einrichtung von Beratungsgremien, die geeignet sein könnte, die Stellung des Gremiums zu stärken, wird dagegen nicht gefordert.

Der US-amerikanische FACA sieht die Angabe eines konkreten Zwecks des Beratungsgremiums vor (§ 5 (b) (1) FACA). Dies beinhaltet in erster Linie die Feststellung des Beratungsbedarfs und der erwarteten Funktion des Gremiums (im Unterschied zu der inhaltlichen Spezifizierung des Auftrags). Auch die Leitlinien der Europäischen Kommission räumen der Frage des Zwecks des Gremiums einen relativ hohen Stellenwert ein. Das letzte der drei Grundprinzipien, dasjenige der Effizienz, verlangt: »[...] dass die Verfahren für die Einholung und

³⁵ Die sieben Prinzipien öffentlichen Lebens – *selflessness, integrity, objectivity, accountability, openness, honesty* und *leadership* – sind in Großbritannien erstmals 1995 von der sog. Nolan Kommission (Committee on Standards in Public Life, benannt nach dem ersten Vorsitzenden, Lord Nolan) formuliert worden. Näheres unter: http://www.public-standards.gov.uk/about_us/the_seven_principles_of_life.aspx (zuletzt besucht am: 11.12.2007).

³⁶ Vgl. zur Rolle des leitenden Wissenschaftsberaters auch Kap. 3.3 sowie Weingart und Lentsch 2007: 17.

Nutzung von Expertenwissen *im Verhältnis* zu der jeweiligen Aufgabe und unter Berücksichtigung des betroffenen Sektors, des behandelten Themas und der Phase der Politikgestaltung zu konzipieren sind«. (Europäische Kommission 2002: 11, Herv. im Original) Die Leitlinien der Kommission verlangen ausdrücklich, dass ein Beratungsprozess sorgfältig vorbereitet und geplant werden muss. Anhand der Kriterien der Dringlichkeit, Komplexität und Sensibilität einer politischen Frage müsse entschieden werden, »auf welche Weise Experten hinzugezogen werden«. (Europäische Kommission 2002: § 3) Darüber hinaus verlangen sie, dass »Gegenstandsbereich und Ziel der Einbeziehung von Experten sowie die von ihnen zu beantwortenden Fragen [...] klar abgesteckt werden [müssen]«. (Ebd.: § 6)

Dagegen legen die Leitlinien des britischen Wissenschaftsberaters den Schwerpunkt auf die Rahmung der Fragestellung (s. u.). Anders als in den Leitlinien der Kommission wird vorausgesetzt, dass sich der Zweck eines Beratungsgremiums aus den Planungen im Vorfeld eines Beratungsprozesses durch die Regierung ergibt. Entsprechend wird in dem britischen Code of Practice for Scientific Advisory Committees festgehalten, dass es in der Verantwortlichkeit der Regierung liegt, den Auftrag eines Gremiums klar zu formulieren; die Klärung von Unklarheiten des Beratungsauftrags obliege hingegen dem Gremium selbst (Government Office for Science Department for Innovation 2007b: § 13). In jedem Fall seien etwaige Unklarheiten des Beratungsauftrags vor Beginn des Beratungsprozesses zu beheben und wiederkehrende Gelegenheiten für die Mitglieder des Gremiums zu schaffen, Auftrag, Rolle und Ressourcen des Gremiums zu diskutieren und im Hinblick auf seinen Beratungsauftrag zu überprüfen (Government Office for Science Department for Innovation 2007b: § 13). Ganz ähnlich wird auch in den Kanadischen Leitlinien nicht die Angabe eines konkreten Zwecks eines Gremiums gefordert. Vielmehr wird die »entscheidende Bedeutung« explizit der Identifizierung des Beratungsbedarfs (Government of Canada 2000: § 1 (S. 3)) beigemessen, ohne mit der Forderung nach Angabe eines Gremienzwecks verbunden zu werden. Sie ist im Rahmen des Vorausplanungsprozesses und der »early issue identification« angesiedelt (vgl. ebd.).

Alle Leitlinien sehen allerdings vor, dass das Mandat des Gremiums inhaltlich mit dem für die Aufgabenstellung erforderlichen Genauigkeitsgrad spezifiziert wird. So sehen z. B. die Leitlinien der Kommission vor, dass »Gegenstandsbereich und Ziel der Einbeziehung von Experten sowie die von Ihnen zu beantwortenden Fragen [...] klar abgesteckt werden [müssen]«. (Europäische Kommission 2002: §§ 6, 7) Die kanadischen Leitlinien erkennen explizit an, dass die Politisierbarkeit eines Gremiums bereits in der Formulierung einer Aufgabenstellung angelegt ist, und fordern explizit, dass Entscheidungsträger Vorsorge tragen

sollten, politische und persönliche Meinungen in der Formulierung der Fragestellung auszuschließen (Government of Canada 2000: § III-4). In ähnlicher Richtung warnen die britischen Leitlinien davor, die Fragestellung zu eng auszulegen, d. h. dem Gremium bei der Ausgestaltung seines Auftrags zu wenig Freiräume offen zu halten, da dies die Ergebnisse präjudizieren könne (Office of Science & Technology 2005: § 18).

In den britischen Leitlinien und in denen der Kommission wird – dies ist eine Besonderheit – gefordert, in sensitiven Fragen bereits bei der Formulierung der Aufgabenstellung die Belange von Dritten (Betroffene und stakeholder) zu berücksichtigen. Dazu heißt es in den britischen Leitlinien: »Where issues may be sensitive, departments must ensure that questions are framed to cover the concerns of all relevant stakeholder groups, including consumers and the general public.« (Office of Science & Technology 2005: § 8)

Insbesondere die britischen und die kanadischen Leitlinien fordern eine Trennung zwischen wissenschaftlichen Aussagen und Empfehlungen und sehen vor, dass ein Gremium sich allein auf Aussagen zur Faktenbasis beschränkt (Government of Canada 2000: § III-2 a: »require that science advice be provided [...] unfiltered by policy considerations«; ebd.: § III-2 c: »involve science advisors in the identification and assessment of policy options, to help maintain the integrity of the science advice«; ebd.: § III-4: »[...] science advisors should clearly distinguish scientific fact and judgment from personal views in their advice«; siehe auch Office of Science & Technology 2005: § 22: »Experts should not be expected to take into account potential political reaction to their findings before presenting them.«). Während in der 1997er Ausgabe der Leitlinien noch keine Aussagen über die Trennung von Fakten und Werten in den Expertenaussagen gemacht werden, und in den 2000er Leitlinien lediglich auf die verschiedenen Verantwortungen für Beratung (Experten) und Entscheidungen (Politische Entscheidungsträger) hingewiesen wird, werden in den 2005er Leitlinien die Experten explizit aufgefordert, die politischen Implikationen ihrer Aussagen nicht in Betracht zu ziehen (Office of Science & Technology 2005: § 22).

Festlegungen der Rolle und institutionellen Stellung des Gremiums

Der englische Code of Practice sieht eine Überprüfung vor, ob die Organisationsform eines departmentalen Komitees der Aufgabe angemessen ist: Wenn ein Beratungsgremium mit Fragen befasst wird, die einen längeren Zeithorizont betreffen, soll geprüft werden, ob nicht stattdessen die Organisationsform eines Non Departmental Public Body (NDPB) gewählt werden sollte (Government Office for Science Department for Innovation 2007b: § 10). Die Leitlinien der Kommission äußern sich zur Rolle und den Pflichten bzw. Rechten des Gremiums und seiner

Beziehung zum Auftraggeber nicht. Die Frage der Unabhängigkeit wird nur hinsichtlich der Auswahl der Experten gestellt.

Der britische Code of Practice ist eine Handreichung, die detailliert und fast im Duktus einer Verwaltungsvorschrift die wichtigsten zu berücksichtigenden Punkte bei der Einrichtung eines Beratungsgremiums abhandelt; dies reicht von der Auswahl, über die Rolle des Sekretariats, Qualitätssicherung, Veröffentlichung der Beratungsergebnisse bis hin zur Kommunikation mit den Medien und der Öffentlichkeit. Die kanadischen Leitlinien formulieren allgemeine Prinzipien, die jeweils im Hinblick auf die Pflichten und Rechte spezifiziert werden, die daraus für den Auftraggeber resp. für das Gremium resultieren. Dies betrifft vor allem die Forderungen, dass Mitglieder eines Gremiums die Freiheit haben sollten, im Rahmen ihres Auftrags die gesamte Bandbreite möglicher Schlussfolgerungen und Interpretationen offen zu legen, die ihre Ergebnisse nahelegen, Entscheidungsträger bei der Festlegung forschungspolitischer Prioritäten zu unterstützen (Government of Canada 2000: §§ III-3, III-4) sowie, dass die Mitglieder des Gremiums Unsicherheiten klar benennen und kommunizieren (§ IV-2).

Generell gehen die Leitlinien von einer ehrenamtlichen und einer persönlichen Mitgliedschaft in einem Gremium aus, d. h. die Mitglieder erhalten allenfalls eine angemessene Aufwandsentschädigung (»Members are entitled to fair and prompt repayment of legitimate expenses, provided that they follow the rules governing the submission of claims and their timing.« (Government Office for Science Department for Innovation 2007b: 39; vgl. auch § 7 d(1)(A) FACA)

Aussagen zur Unabhängigkeit in der Ausübung der Tätigkeit und insbesondere der Weisungsfreiheit in der Arbeit der Gremien finden sich in den Leitlinien vereinzelt. Die britischen Leitlinien sehen vor, dass die Abteilungen der Ministerien keinen Druck auf die Experten ausüben sollen, sich eindeutig festzulegen (auch wenn evtl. die wissenschaftliche Basis für eindeutige Aussagen nicht gegeben ist) (Office of Science & Technology 2005: §§ 21, 22). Im Code of Practice ist die Forderung nach der Unabhängigkeit sogar explizit formuliert (»should be seen as independent of government« (Government Office for Science Department for Innovation 2007b: § 84); und: »officials should at all times respect the committee's independence« (§ 44)).

Inkompatibilitätsregeln, wie sie in Deutschland, wo Mitglieder qua ihrer Position in einschlägige Organisationen berufen werden (vgl. *interessenbezogener Sachverstand*), üblich sind (siehe Kap. 3.2), finden sich im Ansatz nur in den Regeln der Europäischen Kommission. Danach sollen möglichst Personen außerhalb der üblichen Kontakte der Dienststellen in ein Beratungsgremium berufen werden (Europäische Kommission 2002: § 8). Diese Regelung ist vor dem Hintergrund eines breiten, nicht auf wissenschaftlichen Sachverstand bzw. wissenschaft-

liches Wissen festgelegten Expertisebegriffs zu sehen (vgl. Europäische Kommission 2002: § 8). Nach diesem Expertiseverständnis sollen die Merkmale des erforderlichen Fachwissens jeweils fallspezifisch festgelegt werden, was bedeutet, dass auch Personen mit »praxisbezogenen Erfahrungen [...], die sie im täglichen Umgang mit einem Programm gesammelt haben« einbezogen werden können (Europäische Kommission 2002: § 7).

Die englischen Leitlinien machen demgegenüber das persönliche Amt stark:³⁷ Das heißt, die Mitgliedschaft in einem Beratungsgremium ist ein persönliches Amt und an die individuelle Person des Experten gebunden: die Mitglieder werden *qua personam* nicht nur aufgrund ihrer Expertise und Kompetenz, sondern aufgrund ihres öffentlich demonstrierten Einsatzes für das Allgemeinwohl berufen (vgl. dazu auch Jasanoff, i. V.). Sie werden mit der ausschließlichen Verpflichtung auf das Allgemeinwohl berufen, nicht aber als Repräsentanten einer Profession, eines der Sozialpartner oder einer Interessengruppe. Ein Berater wird aufgrund seiner individuellen Erfahrung, wissenschaftlichen Qualifikation und persönlichen Integrität berufen (Government Office for Science Department for Innovation 2007b: 32). Die Mitglieder eines Beratungsgremiums sind explizit angehalten, sich in ihrer Beratungstätigkeit nach den erwähnten sieben NOLAN-Prinzipien öffentlichen Lebens zu richten (Office of Science & Technology 2005: § 14; Government Office for Science Department for Innovation 2007b: § 29). Daher können Kompatibilitätsprobleme zwischen verschiedenen professionellen Rollen nicht bzw. nur in der Form von Interessenkonflikten auftreten.

Die Vorstellung der Mitgliedschaft in einem Beratungsgremium als eines persönlichen Ehrenamts spiegelt sich in den britischen Leitlinien nicht zuletzt darin wider, dass explizit auf wissenschaftliche Akademien und Gelehrtenvereinigungen (*learned societies*) als potentielle Quelle für die Rekrutierung von wissenschaftlichem Sachverstand verwiesen wird (Office of Science & Technology 2005: § 13) – eine Rolle für Wissenschaftsorganisationen, die sich weder in Deutschland, noch in den Leitlinien der Europäischen Kommission oder Kanadas findet. Die kanadischen Leitlinien sehen ebenfalls keine Inkompatibilitätsregeln vor; hier sind die Mitglieder eines Gremiums der Leitidee der *Sound Science*, d. h. dem Ideal wissenschaftlicher Objektivität, verpflichtet (Government of Canada 2000: § III).

Übereinstimmend sehen alle Leitlinien Befangenheitsregeln vor: Überwiegend fordern sie die Deklaration potentieller Interessenkonflik-

37 Vgl. zu den verschiedenen nationalen Leitvorstellungen, die den Mitgliedschaftsregelungen in wissenschaftlichen Beratungsgremien in Deutschland, Großbritannien und der Europäischen Kommission zugrundeliegen, auch Jasanoff, i. V.

te bereits vor Beginn des Beratungsprozesses und verlangen eine regelmäßige Aktualisierung dieser Angaben (Government of Canada 2000: § III-1d; Government Office for Science Department for Innovation 2007b: § 26; Office of Science & Technology 2005: § 15; Europäische Kommission 2002: § 12).

Regelungen zur Auswahl der Mitglieder eines Gremiums

Die Richtlinien der Kommission stellen insofern eine Besonderheit dar, als sie, wie bereits bemerkt, von einem sehr breiten Expertisebegriff ausgehen, der die Mitgliedschaft von Laien einschließt (s. o.). Auch wenn die britischen und die kanadischen Leitlinien von dem Primat der wissenschaftlichen Qualifikation ausgehen, lassen sie unter bestimmten Umständen ebenfalls die Beteiligung professionellen Sachverstands (*experts from other, not necessarily scientific, disciplines*) zu (Government of Canada 2000: § II-3c).³⁸ Entsprechend des zugrundeliegenden unspezifischen Expertisebegriffs sind die Spezifizierungen zum fachlichen Anforderungsprofil in den Leitlinien der Kommission vage gehalten. Es wird verlangt, in einer »Sondierung« vor Beginn des Beratungsprozesses erst die »Merkmale des verlangten Fachwissens festzulegen«. (Europäische Kommission 2002: § 7) Entsprechend unspezifisch sind die Angaben zu dem fachlichen Anforderungsprofil an die Mitglieder eines Beratungsgremiums gehalten: »[...] die Hauptströmungen der Standpunkte als auch davon abweichende Ansichten sind zu berücksichtigen. Allerdings ist zu unterscheiden zwischen Vertretern von Theorien, deren Überlegungen eine gewisse Plausibilität beanspruchen können, und solchen, die weithin diskreditiert sind«. (Europäische Kommission 2002: § 9) Die Auswahl der Mitglieder soll den Leitlinien der Kommission zufolge eine ausgewogene Beteiligung beider Geschlechter und die Unabhängigkeit beachten, d. h. es sollen möglichst Mitglieder außerhalb der üblichen Kontakte der Dienststellen berufen werden (Europäische Kommission 2002: § 8).

Die kanadischen und britischen Leitlinien gehen dagegen von dem Regelfall eines wissenschaftlichen Experten aus. Leitendes Prinzip bei der Auswahl der Mitglieder ist das der *balance of expertise*, dem der Code of Practice einen eigenen Abschnitt mit mehreren Paragraphen widmet (Government Office for Science Department for Innovation

38 In der ersten Version des britischen Code of Practice wurde mit Verweis auf eine entsprechende Empfehlung des Phillips Report (Phillips und Ferguson-Smith 2000) sogar die Beteiligung von Laien erwogen (Office of Science & Technology Department 2001: § 18, Anm. 4). Dieses Anmerkungen ist allerdings nicht in die jüngste Überarbeitung des Code of Practice aufgenommen worden.

2007b: § 19; Office of Science & Technology 2005: § 13; vgl. auch Government of Canada 2000: § II-5). Die zentrale Klausel des US-amerikanischen FACA sieht ebenfalls vor, dass in einem Beratungsgremium der Regierung ein ausgewogenes Verhältnis der vertretenen Meinungen besteht (»fairly balanced in terms of the points of view represented and the functions to be performed by the advisory committee«. (5 U.S.C. Appendix § 5(b)(2))³⁹ Die Ausgewogenheitsklausel wird dabei um die Maßgabe ergänzt, dass das Gremium »will not be inappropriately influenced by the appointing authority or by any special interest, but will instead be the result of the advisory committee's independent judgment«. (5 U.S.C. Appendix § 5(b)(3)) Allerdings ist im FACA nicht spezifiziert, was *fairly balanced* heißt; diese Klausel ist daher umstritten.⁴⁰ Generell wird unter ausgewogener Zusammensetzung verstanden, dass ein Gremium »broadly representative of all sectors of the public with an interest in the subject matter of the committee« (Aurelia 1995: 100) ist. Der FACA sollte insbesondere in Bereichen der Umweltgesetzgebung und -regulierung den Einfluss der Industrie begrenzen, indem er die Arbeitsweise und Zusammensetzung von Beratungsgremien reguliert (vgl. dazu auch Hayes, Jr. 2000: 184).⁴¹

Die Kanadischen Richtlinien sehen vor, dass das Gremium die volle Bandbreite der wissenschaftlichen Schulen abdeckt (Government of Canada 2000: § II). Weiterhin soll sichergestellt sein, dass die Mitgliedschaft in einem Gremium einem Rotationsprinzip unterliegt, um die *balance of representation* sicherzustellen (§ II-4 Canada). Übereinstimmend sehen die britischen und die kanadischen Richtlinien vor, dass die Auswahl der Mitglieder eines Gremiums »[...] matches the nature of the

39 Stark identifiziert im Wesentlichen zwei Rechtfertigungsstrategien, die in gerichtlichen Auseinandersetzungen über die Ausgewogenheitsklausel des FACA verfolgt werden, nämlich erstens über den Zuschnitt des Mandats, der impliziert, wer potentiell von dem Ergebnis der Beratung betroffen ist und daher repräsentiert sein sollte (vgl. Stark 1997: 389 ff.), und zweitens die Auswahl selbst und die Vertretung von Interessen vs. der von Individuen (ebd.: 393 ff.).

40 Umstritten war nicht nur die Spezifizierung der Ausgewogenheitsklausel, sondern auch die Reichweite des FACA, insbesondere die Frage, ob er auch auf die Gremien der NAS/NRC anwendbar ist (diese sind aufgrund eines Beschlusses des amerikanischen Kongresses 1997 ausgenommen). Definition, Zusammensetzung und Mandat von beratenden Regierungskommissionen sind daher auch Gegenstand von Verfahren vor den Federal Courts gewesen (vgl. dazu Stark 1997). Vgl. zum FACA generell: Stine 2005; Hayes, Jr. 2000 und insbesondere zur Ausgewogenheitsklausel: Brown, i. V.(a), (b).

41 Zur Umsetzung des FACA durch eigene Leitlinien der verschiedenen Agenturen und Behörden vgl. Brown, i. V.(b).

issue and the breath of judgment required and is sufficiently balanced to reflect the diversity of opinion amongst experts«. (3. 5. 2000: § II-2 a,b; und fast wortgleich in: Office of Science & Technology 2005: § 13)

Alle Leitlinien gehen implizit davon aus, dass die Rekrutierung von Mitgliedern qua Nominierung durch den Auftraggeber erfolgt (Government Office for Science Department for Innovation 2007b: § 28: »Ministers for sponsoring department will usually appoint members of scientific advisory committees.«). Die britischen Leitlinien erwähnen weiterhin das Verfahren der Kooptation und verlangen, dass es nach den Regeln des Commissioner for Public Appointments' Code of Practice⁴² erfolgt (Government Office for Science Department for Innovation 2007b: § 28). In den kanadischen Richtlinien wird zudem vorgeschlagen, die Möglichkeit zu erwägen, externe Agenturen mit der Einrichtung von Beratungsgremien zu betrauen (Government of Canada 2000: § II-1). Überlegungen, z.B. nationale Akademien stärker einzubinden, wie es in den USA der Fall ist,⁴³ werden nur in den britischen Leitlinien kurz erwähnt. Erwägungen, welches Rekrutierungsverfahren unter welchen Bedingungen angemessen ist, finden sich in keiner der Leitlinien. Insgesamt werden in allen Leitlinien Ausgewogenheit und Transparenz als leitende Prinzipien für die Zusammensetzung bestimmt. Weiterhin ist, in variierender Ausprägung, eine Tendenz zu einer stärkeren Einbeziehung nicht-wissenschaftlicher Mitglieder feststellbar (am stärksten in den Leitlinien der Kommission, die den Charakter des erforderlichen Wissens zum Gegenstand von Aushandlungen zur Vorbereitung eines Beratungsprozesses machen wollen).

Arbeitsweise (incl. Entscheidungsregeln, Umgang mit Unsicherheit und Qualitätssicherung)

Der amerikanische FACA sieht vor, dass das Gremium vor Aufnahme seiner Arbeit eine Charta und eine *Geschäftsordnung* verabschiedet, die mit dem Auftraggeber aus der Regierung abgestimmt ist (§ 9c). Die

42 Erhältlich unter: http://www.ocpa.gov.uk/upload/assets/www.ocpa.gov.uk/codeofpractice_aug05.pdf (zuletzt besucht am 8. 1. 2008).

43 In einer Charta die von dem damaligen Präsidenten der USA, Abraham Lincoln, 1863 in der Zeit des amerikanischen Bürgerkriegs unterzeichnet wurde, werden Nationale Akademien der Wissenschaften (NAS) als unabhängige, gemeinnützige Organisation bestimmt, die »whenever called upon by any department of the Government, investigate, examine, experiment, and report upon any subject of science or art«. (Blair, i. V.). In keinem anderen hier betrachteten Land haben wissenschaftliche Akademien eine ähnliche Funktion in der wissenschaftlichen Politikberatung. Vgl. zu einer Übersicht der Rolle wissenschaftlicher Akademien in der Beratung nationaler Regierungen z. B. Collins 1998.

Charta bestimmt das Mandat, die Ziele und den Umfang der Tätigkeit, die Zeitdauer und die Verantwortlichkeiten des Gremiums und seine Mitglieder (und stattet dieses ggf. mit einem entsprechenden Mandat aus) ebenso wie Kosten, Häufigkeit der Sitzungen etc. (ebd.; vgl. dazu auch Stine 2005: 136).⁴⁴ Weniger Autonomie wird dem Gremium in den britischen und kanadischen Richtlinien zugestanden. Dort bestimmt der Auftraggeber den Auftrag des Gremiums (Government Office for Science Department for Innovation 2007b: § 13). Es fällt in die Verantwortung des Vorsitzenden, die Arbeitsweise zu bestimmen; dies schließt die konkrete Vorgehensweise incl. der Arbeitsteilung, das Beratungsprodukt, die Arbeit des Sekretariats, den Umgang mit Minderheitenmeinungen und die Verantwortung für die Exploration des gesamten Spektrums der wissenschaftlichen Meinungen ein (§ 22). Einschränkend wird allerdings u. a. verlangt, dass ein Gremium sich auf Verfahrensweisen verständigen soll, wie mit Interessenkonflikten umzugehen ist (ebd.: § 21). Darüber hinaus wird gefordert, dass Gremien nach Möglichkeit öffentlich verfahren sollten (ebd.: § 46), sie sollten systematische Mechanismen entwickelt haben, relevante Forschungsrichtungen, -ergebnisse und möglichen Forschungsbedarf zu identifizieren (ebd.: § 49) und frühere Ratschläge im Lichte neuer Erkenntnis neu beurteilen und ggf. revidieren zu können (ebd.: § 54). Die Mitglieder des Gremiums sind verantwortlich dafür, eventuelle Unklarheiten hinsichtlich des Auftrags und ihrer Rechte und Pflichten vor Beginn der Beratungstätigkeit zu klären (ebd.: §§ 25-26). Der britische Code of Practice schlägt weiterhin vor, neue Mitglieder einem Einführungsprozess zu unterziehen, in dem u. a. der Auftrag, die Erwartungen, Rechte und Pflichten sowie die Arbeitsweise der Gremiums erklärt werden (ebd.: § 32). Wie und in welcher Form diese Festlegung der Arbeitsweise des Gremiums erzielt wird (z. B. durch eine Geschäftsordnung) wird nicht spezifiziert, allerdings werden im Code of Practice die wesentlichen Aspekte benannt (Geschäftsstelle; Rolle des Vorsitzenden; Rechte und Pflichten der Mitglieder; Entscheidungsverfahren; Dokumentation des Beratungsprozesses; Publikationsregelungen). Der Grad an Autonomie, den ein Gremium besitzt, bemisst sich nicht zuletzt an dem Verfahren zur Bestimmung des Vorsitzes: Keine der Leitlinien räumt dem Gremium selbst explizit dieses Recht ein.

Eine wichtiger Aspekt in allen Leitlinien ist die Frage der *Transparenzregeln* (Government of Canada 2000: § V; Europäische Kommission 2002: § 13; Office of Science & Technology 2005: § 25). Transparenzregeln beschränken sich nicht nur auf die Publikation der Ergebnisse (s. u.) und von Hintergrunddokumenten (vgl. z. B. Government Office

44 Vgl. dazu auch General Service Administration: »Federal Advisory Committee Management: Final Rule«, in: *Federal Register*, Vol. 66, No. 139, Thursday, July 19.

for Science Department for Innovation 2007b: § 93; Office of Science & Technology 2005: §§ 25, 26), sondern umfassen auch Maßgaben für die Öffentlichkeit der Sitzungen (Europäische Kommission 2002: §§ 13, 14; ähnlich Government Office for Science Department for Innovation 2007b: § 101), die Beteiligung von außerwissenschaftlichen Akteuren am Beratungsprozess (vgl. Europäische Kommission 2002: insb. §§ 14, 16, sowie die Dokumentation des gesamten Verfahrens. Die Leitlinien der Kommission gehen am Weitesten, insofern sie für weitere gesellschaftliche Akteure (wie *stakeholders* etc.) eine aktive Rolle im Beratungsprozess vorsehen.

Der finanziellen Ausstattung eines Gremiums wird in keiner der Leitlinien große Aufmerksamkeit zuteil (abgesehen von der Kostenübernahme durch den Auftraggeber (vgl. z. B. Government Office for Science Department for Innovation 2007b: 39). Allerdings nimmt das Sekretariat in den britischen Leitlinien vergleichsweise breiten Raum ein (ebd.: §§ 36-43), und es wird u. a. bestimmt, dass es über Zugang zu relevanter technischer oder wissenschaftlicher Expertise verfügen sollte (ebd.: § 38).

Insbesondere in den britischen und den kanadischen Leitlinien wird der Frage der Qualitätssicherung breite Beachtung geschenkt. In den britischen Leitlinien ist in der letzten Version (Guidelines 2005) sogar ein eigener Abschnitt dazu aufgenommen worden (Office of Science & Technology 2005: § 27; Government Office for Science Department for Innovation 2007b: § 105⁴⁵; Government of Canada 2000: § III-1). Darin wird gefordert, die Beratungsergebnisse einem adäquaten, nach Möglichkeit auch gremienexternen Begutachtungsprozess zu unterziehen (ebd.). Als ein weiterer Aspekt der Qualitätssicherung wird gefordert, die Prinzipien der Risikokommunikation zu berücksichtigen und etwaige Unsicherheiten klar und verständlich, ggf. in Gestalt von Szenarien oder alternativen Optionen, zu kommunizieren (»Effective risk communication is of critical importance.« (Government of Canada 2000: § IV; Government Office for Science Department for Innovation 2007b: 86; Office of Science & Technology 2005: § 20)). Dabei sollte zwischen alternativen Interpretationen wissenschaftlicher Evidenz und alternativen Handlungsoptionen unterschieden werden, die weitere ethische oder soziale Faktoren berücksichtigen (Government Office for Science Department for Innovation 2007b: 86).

Die Frage der Entscheidungsverfahren wird in den Leitlinien ebenfalls weitgehend offen gelassen. Allein der britische Code of Practice sieht vor, dass sich das Gremium auf ein Entscheidungsverfahren einigt

45 Gegenüber der Version von 2001 ist in den 2007er Code of Practice die Klausel aufgenommen, dass Gutachten (*peer reports*) der Veröffentlichungspolitik des Gremiums unterliegen sollten.

und geklärt ist, ob ein Konsensus erwartet wird oder nicht (§ 61). Allerdings erlegen alle Leitlinien den Gremien eine Begründungspflicht auf. In den Leitlinien der Europäischen Kommission heißt es: »Die Dienststellen bestehen darauf, dass die Experten die Gründe (z.B. Quellen, Referenzen) nachvollziehbar darlegen, auf denen sie ihre Empfehlungen stützen, und auf bestehende Unsicherheiten und abweichende Meinungen hinweisen.« (Europäische Kommission 2002: § 15; ähnlich § 77; Government Office for Science Department for Innovation 2007b: §§ 85, 93; Government of Canada 2000: § V-3)

Die Leitlinien der Kommission deuten an, dass das Beratungsergebnis in heiklen Fällen auch in Verhandlungen mit den Betroffenen erzielt werden könnte (»Die Dienststellen überlegen, wie sie, insbesondere bei heiklen Fragen, fundierte und systematische Erörterungen zwischen politischen Entscheidungsträgern, Experten und beteiligten Parteien organisieren können [...].« (Europäische Kommission 2002: § 16) Dies steht im Gegensatz etwa zu den kanadischen Richtlinien (alleinige Verpflichtung auf *Sound Science*). Der britische Code of Practice sieht dabei ausdrücklich die Möglichkeit eines Minderheitenvotums vor :

»Committees should not seek unanimity at the risk of failing to recognize different views on a subject. These might be recorded as a range of views, possibly published as an addendum to the main report. However, any significant diversity of opinion among the members of the committee should be accurately reflected in the report.« (Ebd.: § 64)

Insbesondere die britischen und die kanadischen Leitlinien widmen schließlich der Frage des Empfehlungsverbots Aufmerksamkeit. Die britischen Leitlinien sehen vor, dass Experten beraten, aber die Verantwortung für Entscheidungen bei den dafür legitimierten Entscheidungsträgern verbleibt. Wie bereits erwähnt, sollten Experten auch mögliche politische Folgen ihrer Entscheidung nicht berücksichtigen (Office of Science & Technology 2005: § 22).

Umgang mit den Beratungsergebnissen und Regeln zur Öffentlichkeitskommunikation

Alle Leitlinien streben eine verbesserte Öffentlichkeitskommunikation an, d.h. sie vertreten den Grundsatz der standardmäßigen Veröffentlichung der Gutachten (Government of Canada 2000: § V-3, 4; Europäische Kommission 2002: § 13; Office of Science & Technology 2005: § 25; Government Office for Science Department for Innovation 2007b: § 73). Im Fall der britischen Leitlinien sind Regeln, die den Zugang zu den Beratungsergebnissen betreffen, hingegen andernorts, z.B. im Freedom of Information Act⁴⁶, in den Environmental Information

Act⁴⁶ Sect. 35/5. Siehe zu dem Freedom of Information Act auch: <http://www.dca.gov.uk/foi/guidance/index.htm> (zuletzt besucht am 2. 1. 2008).

Regulations⁴⁷ oder den Departmental Publication Schemes⁴⁸ zu finden. Allerdings differieren die Leitlinien in der Frage der Veröffentlichungsrechte: Der britische Code of Practice belässt sie beim Gremium (»A committee's advice should be in writing, and should be seen as independent of government« (§ 84), wohingegen die Leitlinien der Kommission nur auf die allgemeinen Grundsätze des Zugangs der Öffentlichkeit zu ihren Dokumenten verweist (Verordnung (EG) Nr. 1049/2001). Insbesondere die Leitlinien der Kommission betonen, dass sich Transparenz nicht in der Veröffentlichung von Dokumenten erschöpft, sondern vor allem eine zielgruppenangemessene Kommunikation erfordert.⁴⁹

Schließlich finden sich auch Regeln zum Umgang des Adressaten mit den Beratungsergebnissen. So sehen die kanadischen Richtlinien vor, dass die Auftraggeber in Konfliktfällen einen wohldefinierten und transparenten Review-Prozess organisieren, damit die Veröffentlichung von Ergebnissen, die den Maßgaben für *Sound Science* entsprechen, nicht unterdrückt werde (§ V-5). Die britischen Leitlinien gehen noch weiter und sehen vor, dass die wissenschaftliche Evidenz, die einer Entscheidung zugrundeliegt, mit der Entscheidung zusammen veröffentlicht wird und in den Fällen, in denen die Entscheidung abweicht, dies erklärt werden muss (»Where decisions taken were not based on the evidence, this should also be explained.« (Office of Science & Technology 2005: § 23))

Evaluation der Umsetzung und der Effektivität der Leitlinien und der auf ihnen basierenden Beratung

Ein neues Element, das sich in den meisten Leitlinien findet, ist die Forderung nach einer Evaluation der Effektivität von Beratung und der Leitlinien. In den USA ist die Situation insofern anders, als der FACA rechtlichen Status hat und eine Evaluation und Überprüfung seiner Um-

setzung (Office of Science & Technology 2005: § 23))

⁴⁷ Siehe unter: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20043391.htm> (zuletzt besucht am: 8. 1. 2008).

⁴⁸ Siehe unter: <http://www.opsi.gov.uk/advice/crown-copyright/copyright-guidance/information-asset-register-and-freedom-of-information.htm> (zuletzt besucht am 8. 1. 2007).

⁴⁹ Vgl. dazu auch Papponetti und Pinelli 2004: 26f. Zu dieser Qualifizierung von Transparenz allgemein vgl. auch O'Neill 2006.

setzung dort vor allem in Form einer gerichtlichen Überprüfung erfolgt (vgl. dazu Hayes, Jr. 2000; Brown, i. V.).

Die britischen und die kanadischen Richtlinien sehen hingegen beide eine Evaluation sowohl der Umsetzung der Leitlinien durch die Ministerien als auch der Effektivität der auf ihnen basierenden Beratung vor (Government of Canada 2000: Annex A, C; Office of Science & Technology 2005: § 23). In Großbritannien wurden die Guidelines selbst und ihre Umsetzung in den verschiedenen Ministerien in den Jahren 1998, 1999 und die revidierte Folgeversion, die Guidelines 2000, letztmalig im Jahr 2001 hinsichtlich ihrer Effektivität begutachtet (Office of Science & Technology (OST) 2001), eine neue Begutachtung ist allerdings in Vorbereitung.

3.5 Bundesgesetzliche Regelungen wissenschaftlicher Politikberatung: Beispiele und Regelungselemente (Eberhard Schmidt-Aßmann)

Die wissenschaftliche Politikberatung des Bundes ist in Deutschland kein eigenständiger Regelungsgegenstand der Bundesgesetzgebung. Ein Bundesgesetz, das – vergleichbar dem US-amerikanischen Federal Advisory Committees Act (FACA) – die wichtigsten Organisations- und Verfahrensfragen der Schaffung von Beratungsgremien auf Bundesebene *allgemein* regelte, existiert nicht. Das Bundesgremienbesetzungsgesetz vom 24. 6. 1994 (BGBl I S. 1406) regelt – entgegen seinem irrtümlich viel zu weit ausgreifenden Titel – überhaupt nur die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Gremien, sagt aber im Übrigen nichts zu Fragen der Gremienbesetzung. Wenn man trotzdem ein Regelungssystem der einschlägigen Rechtsvorschriften entwickeln will, so muss man sich zu einem diejenigen Gesetze ansehen, durch die einzelne Beratungsgremien eingerichtet worden sind. Aber man muss auch die allgemeinen Verfahrensregeln des Bundesrechts, vor allem das Verwaltungsverfahrensgesetz von 1976 (mit seinen Vorschriften über Kollegialgremien, §§ 88-93) und das Informationsfreiheitsgesetz von 2005, in den Blick nehmen. Im Übrigen finden sich Organisations- und Verfahrensfragen in speziellen Rechtsverordnungen für einzelne Gremien und vor allem in Erlassen der zuständigen Regierungsstellen geregelt.

Ein einleuchtendes Konzept, wann die Regelung durch Gesetz, wann durch Erlass erfolgt, lässt sich der politischen Praxis nicht entnehmen. Für Beratungsgremien, deren Ergebnisse unmittelbare rechtliche Relevanz in bestimmten Verwaltungsverfahren haben, folgt die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage auf dem verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalt (vgl. oben Kap. 3.2). Auf dieser Erkenntnis beruhen

z. B. die Regelung des § 4 des Gentechnikgesetzes über die ZKBS und die auf diese Vorschrift gestützte Verordnung der Bundesregierung von 1996. In anderen Fällen ist die Form des Gesetzes nicht verfassungsrechtlich vorgeschrieben, sondern ersichtlich gewählt worden, um dem betreffenden Gremium ein höheres Maß an politischer Relevanz, Sichtbarkeit und Stabilität zu geben. So ist das Gesetz über die Bildung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von 1963 (SachvRatG) ein frühes Beispiel für eine recht vollständige Regelung dieses Beratungsthemas in Gesetzesform. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen dagegen hat es zu einer solchen Grundlage bisher nicht gebracht; er beruht nach wie vor auf einem inzwischen mehrfach geänderten Einrichtungsbeschluss des Bundesinnenministers vom 14. August 1963 (BGBl III, 700-2).

Wenig konsistent waren bisher auch die Kriterien, *welche* Fragen normativ geregelt werden sollten und wie genau das zu geschehen hat. Der Beirat für Raumordnung z. B. ist im Raumordnungsgesetz genannt (§ 20) und in seiner personellen Zusammensetzung grob skizziert; das Beratungsverfahren und der Umgang mit den Beratungsergebnissen bleiben einer ministeriellen Geschäftsordnung und im Übrigen der Praxis überlassen. Andere Beiräte sind in Gesetzen nicht einmal erwähnt, sondern verdanken ihre rechtliche Existenz allein intragouvernementalen Beschlüssen.

Von der ungeordneten Vielzahl der Vorschriften zu einem Rechtsrahmen wissenschaftlicher Politikberatung

Interessant ist allerdings, dass jüngere spezialgesetzliche Regelungen mehr Umsicht erkennen lassen und dazu übergehen, Organisation, Status, Verfahren und den Umgang mit den Beratungsergebnissen des jeweiligen Gremiums im Gesetz selbst genauer festzulegen. Beispiele für diese Tendenz sind das Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRKG) vom 14.08.2006⁵⁰ und das Ethikratgesetz (EthRG) vom 16. Juli 2007 (BGBl I, S. 1385). Hinter dieser Entwicklung dürfte die Erkenntnis von der gesteigerten Bedeutung staatlichen Wissens stehen, die es nahe legt, Schaltstellen der Wissensgenerierung und Wissenskommunikation mit einer normativen Ordnung zu versehen (Kap. 3.2). Analysiert man beide Gesetze genauer, so zeichnet sich ein gewisser Grundbestand von Regelungselementen ab, die als Bauformen einer solchen normativen Ordnung in der gesetzgeberischen Praxis für notwendig oder mindestens angemessen gehalten werden. Thematisch finden sich hier im Wesentlichen dieselben Punkte angesprochen, die

⁵⁰ BGBl I, S. 1866.

auch nach den Vorstellungen anderer Länder zu den Regeln guter wissenschaftlicher Praxis gehören (vgl. Kap. 3.4). Wichtige Komponenten sind:

- die Umschreibung des Beratungsmandats und des Ziels des Auftrages;
- Festlegungen zur institutionellen Stellung des Gremiums und zum Status der Mitglieder;
- Regeln zur Auswahl der Experten und zum Auswahlverfahren;
- Regeln über die Arbeitsweise des Gremiums;
- Regeln zur Öffentlichkeitskommunikation.

Diese Kernbestandteile formieren einen weiten sich abzeichnenden Rechtsrahmen für ein Organisations- und Verfahrensregime wissenschaftlicher Politikberatung des Bundes. Welche Regelungen im Einzelnen angestrebt und wie sie im Detail ausgeformt werden, liegt rechtlich i. d. R. nicht fest und ist auch nur von der Funktion des jeweiligen Gremiums her zu beantworten (vgl. Weingart und Lentsch 2007). Nicht entschieden ist damit auch schon die Frage, welche Regelungsform (Gesetz, Rechtsverordnung, Erlass, Leitlinie) zu wählen ist. Aber die Eckpunkte eines normativen Rahmens werden immerhin erkennbar.

Speziell zur Öffentlichkeit wissenschaftlicher Politikberatung

Aktuelle Tendenzen zu mehr Publizität

Bei diesem vielschichtigen, immer mehr in den Vordergrund tretenden Thema müssen mindestens folgende Aspekte unterschieden werden:

- die Publizität der Einrichtung und ihrer Beauftragung;
- die Publizität der Arbeitsweise des Gremiums;
- die Publikation der Beratungsergebnisse.

Das sind zunächst einmal unterschiedliche Ansätze und unterschiedliche Formen, die für jeden Beratungsvorgang und für jede Phase des einzelnen Vorgangs unterschiedlich geregelt werden können. Trotzdem bilden sie zusammen ein Arrangement für eine Öffentlichkeitskommunikation, deren Bedeutung gerade in der jüngeren Gesetzgebung zugenommen hat und darauf angelegt ist, die Öffentlichkeit selbst zu einem Akteur im Umfeld wissenschaftlicher Politikberatung zu machen. Dem korrespondiert eine verfassungsrechtliche Entwicklungstendenz, die ein Mehr an Publizität in der Politikberatung aus rechtsstaatlichen und demokratischen Gründen für geboten hält (vgl. Kap. 3.2).

Aktenöffentlichkeit nach dem Informationsfreiheitsgesetz (2005)

In diesem Zusammenhang sollte daran erinnert werden, dass mit dem Erlass des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) des Bundes vom 05. September 2005 (BGBl I, S. 2722) mit dem traditionellen deutschen Grundsatz der Aktengeheimhaltung gebrochen und der Grundsatz der Aktenöffentlichkeit eingeführt worden ist. Diese durch das Recht der Europäischen Union angestoßene, jetzt aber selbsttragende neue Rechtentwicklung muss künftig noch mehr beachtet werden.

Nach § 1 des IFG hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Zu den Behörden des Bundes zählen alle Bundesministerien, aber auch die nachgeordneten Behörden, einschließlich der Ressortforschungsanstalten. Beratende Gremien sollen zwar, sofern sie nicht fester Organisationsbestandteil einer Behörde sind, nicht selbst auskunftspflichtig sein (Jastrow und Schlatmann 2006: 39). Sobald ihre Stellungnahmen, Gutachten und Unterlagen aber zu den Behördenakten gelangt sind, unterfallen sie dem Zugangsanspruch.

Es ist hier nicht zu untersuchen, inwieweit die vom Gesetz anerkannten Ausnahmegründe, z. B. Belange der inneren oder äußeren Sicherheit (§ 3 Nr. 1 lit. c IFG) oder der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4 Abs. 1 IFG), im Einzelnen gerade für Beratungsvorgänge einschlägig sind. Wichtig ist aber die Erkenntnis, dass sich mit dem Informationsfreiheitsgesetz die Verwaltungskultur geändert hat und diese Änderung auf die Vorgänge wissenschaftlicher Politikberatung unmittelbar oder mittelbar ausstrahlt. Speziell für Umweltinformationen trifft das Umweltinformationsgesetz vom 22. Dezember 2004 (BGBl I S. 3704) noch schärfere Zugangsregelungen. Beachtlich ist ferner das Verbraucherinformationsgesetz vom 5. November 2007 (BGBl I S. 2558).

Einzelne Regelungselemente

Die nachstehende Übersicht arbeitet einzelne Regelungselemente heraus, die für das Recht der wissenschaftlichen Politikberatung typisch sind. Sie beruht auf einer Analyse einschlägiger Rechtsakte (Gesetze, Verordnungen, Erlasse) und zielt darauf, für die zu erarbeitenden Leitlinien normatives Anschauungsmaterial und gegebenenfalls auch Formulierungen verfügbar zu machen. Zum Vergleich wird auch der US-amerikanische Federal Advisory Committees Act (FACA) herangezogen werden; im Übrigen wird auf die vergleichende Analyse der *Leitlinien guter wissenschaftlicher Praxis* verwiesen.

Normative Grundlagen und Mandat

Bestehende (Beratungs-)Gremien arbeiten auf unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen: Dazu wurde oben bereits auf das SachvRatG von 1963, das EthikRG von 2007 und das NKRK von 2006 hingewiesen. Auf der Grundlage eines Gesetzes und einer hierauf beruhenden Verordnung wird die Zentrale Ethik-Kommission für Stammzellenforschung tätig.⁵¹ Dieselbe rechtliche Konstruktion besteht für die Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit.⁵² Schließlich sind Gremien auch durch schlichten Erlass eingerichtet worden, so z. B. der Wissenschaftliche Beirat Verbraucher- und Ernährungspolitik.⁵³

Das *Mandat* des Gremiums wird in den einschlägigen Rechtsakten mit unterschiedlichem Genauigkeitsgrad beschrieben. Während etwa der Nationale Normenkontrollrat eine relativ klar umrissene Aufgabenstellung hat (»die Bundesregierung dabei zu unterstützen, die durch Gesetze verursachten Bürokratiekosten durch Anwendung, Beobachtung und Fortentwicklung einer standardisierten Bürokratiekostenmessung auf Grundlage des Standardkosten-Modells zu reduzieren«) (§ 1 Abs. 2 NKRK), ist die Aufgabenstellung des Ethikrates eher offen formuliert. Dieser verfolgt die ethischen, gesellschaftlichen, naturwissenschaftlichen, medizinischen und rechtlichen Fragen sowie die voraussichtlichen Folgen für Individuum und Gesellschaft, die sich im Zusammenhang mit der Forschung und den Entwicklungen insbesondere auf dem Gebiet der Lebenswissenschaften ergeben (§ 2 Abs. 1 EthRG). Die Zentrale Ethik-Kommission für die Stammzellenforschung wiederum hat eine eindeutige Aufgabenstellung; sie ist in ein konkretes Verwaltungsverfahren eingebunden und prüft und bewertet hierbei, ob die gesetzlich vorgesehenen Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sind (§ 9 i. V. m. § 5 StZG). Das US-amerikanische Recht verlangt die Angabe eines eindeutig definierten Zwecks des Gremiums (§ 5 b 1 FACA).

51 §§ 8 f. des Gesetzes vom 28. Juni 2002 zur Sicherstellung des Embryonenschutzes im Zusammenhang mit Einfuhr und Verwendung menschlicher embryonaler Stammzellen (BGBl I, S. 2277), StZG, sowie Verordnung über die Zentrale-Ethik-Kommission für Stammzellenforschung und über die zuständige Behörde nach dem Stammzellgesetz (ZESV).

52 §§ 4 ff. des Gentechnikgesetzes vom 16. Dezember 1993, GenTG (BGBl I, S. 2066) i. V. mit der Verordnung über die Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit i. d. F. der Bekanntmachung vom 5. August 1996, ZKBSV (BGBl I, S. 1232).

53 Erlass vom 3. Februar 2003, WBVEP-Erl. oder der (ehemalige) Nationale Ethikrat (Erlass vom 25. April 2001, NEthR-Erl.).

Regelungen zur Unabhängigkeit

Ein in den relevanten Rechtstexten oft angesprochener Regelungsbereich betrifft die Unabhängigkeit des Gremiums bei seiner Tätigkeit und die damit verbundene Weisungsfreiheit. So wird schon in § 1 EthRG und damit an hervorgehobener Stelle festgeschrieben, dass der Deutsche Ethikrat als ein unabhängiger Sachverständigenrat gebildet wird. § 3 Satz 2 knüpft hieran an und ordnet an, dass dessen (einzelne) Mitglieder ihr Amt unabhängig ausüben. Auch der Nationale Normenkontrollrat ist nach § 1 Abs. 1 Satz 2 NKRK in seiner Tätigkeit unabhängig. Dasselbe gilt etwa für den Beirat Verbraucher- und Ernährungspolitik (§ 2 Abs. 1 WBVEP-Erl). Die Weisungsfreiheit wird beispielsweise ausdrücklich in § 8 Abs. 3 Satz 1 StZG angeordnet.

Häufig dürfen Mitglieder eines Gremiums nicht zugleich Mitglied in einem Legislativorgan sein oder der Exekutive angehören.⁵⁴ Neben diesen Inkompatibilitätsvorschriften finden sich gelegentlich auch spezielle Regeln zu Fällen konkreter Befangenheit der Mitglieder eines Gremiums. Im StZG werden die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechts über ausgeschlossene und befangene Personen (§§ 20-21 Verwaltungsverfahrensgesetz) für entsprechend anwendbar erklärt (§ 8 Abs. 3 Satz 3). Solche gesetzlichen Regelungen sind in Deutschland aber bisher die Ausnahme. Umso wichtiger ist es, dass die Gremien selbst Regeln für den Umgang mit Interessenkonflikten festlegen. In allgemeiner Weise verlangt der FACA, dass das Gremium nicht in unangemessener Weise durch besondere Interessen beeinflusst sein soll (§ 5 b 3).

Als ein weiterer Teilaspekt der erforderlichen Unabhängigkeit des Gremiums ist in aller Regel vorgesehen, dass die Mitglieder des Gremiums ehrenamtlich tätig werden.⁵⁵ Die Mitglieder erhalten allerdings die angefallenen Reisekosten erstattet sowie eine Sitzungs- bzw. Aufwandsschädigung.⁵⁶ Solche Entschädigungen müssen nicht notwendig auf einen Minimalbetrag begrenzt sein. Verhindert werden soll aber, dass die Mitwirkung in wissenschaftlichen Beratungsgremien gewerbsmäßig ausgeübt wird.

Besetzungsregelungen: Transparenz, Ausgewogenheit

Rechtlich geregelt sind ferner das Verfahren bei der Besetzung der Gremien und die an die Mitglieder zu stellenden Anforderungen. So beruft der Präsident des Deutschen Bundestags die Mitglieder des Ethikrats

54 vgl. z. B. § 1 Abs. 3 Satz 1 SachvRatG, § 3 Abs. 3 Satz 1 NKRK.

55 z. B. § 4 Abs. 1 ZESV, § 2 Abs. 2 Satz 2 WBVEP-Erl.

56 z. B. § 3 Abs. 10 NKRK, § 4 Abs. 2 ZESV.

je zur Hälfte auf Vorschlag des Bundestags und der Bundesregierung (§ 5 Abs. 1 EthRG). Die 26 Mitglieder sollen naturwissenschaftliche, medizinische, theologische, philosophische, ethische, soziale, ökonomische und rechtliche Belange in besonderer Weise repräsentieren (§ 4 Abs. 1 Satz 1 EthRG); es sollen unterschiedliche ethische Ansätze und ein plurales Meinungsspektrum vertreten sein (§ 4 Abs. 2 EthRG). Die Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrats werden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers berufen; der Bundeskanzler macht seinen Vorschlag wiederum im Einvernehmen mit den anderen Mitgliedern der Bundesregierung (§ 3 Abs. 1 NKRK). Hier ist das Anforderungsprofil eher allgemein gehalten: Die Mitglieder sollen Erfahrungen in legislativen Angelegenheiten innerhalb staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen gesammelt haben und über Kenntnisse in wirtschaftlichen Angelegenheiten verfügen (§ 3 Abs. 3 NKRK). Nicht ausdrücklich geregelt ist das Anforderungsprofil für die Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit; dieses ergibt sich jedoch mittelbar aus der Aufgabenstellung der Kommission, der Beschäftigung mit sicherheitsrelevanten Fragen der Gentechnik. Nach dem FACA (§ 5 b 2) soll ein ausgewogenes Verhältnis der in dem Gremium vertretenen Auffassungen bestehen. Teilweise ist ausdrücklich eine Veröffentlichung der Mitglieder eines Gremiums vorgesehen (§ 3 Abs. 3 ZESV, § 2 Abs. 2 ZKBSV), eine Regelung, die eine gewisse Kontrolle der Besetzung des Gremiums durch die interessierte Öffentlichkeit ermöglicht.

Arbeitsweise des Gremiums

Im Detail unterschiedlich sind die Regelungen zum Erlass einer Geschäftsordnung für das jeweilige Gremium. Teilweise ist dem Gremium Autonomie hierin umfassend zugestanden (§ 6 Abs. 2 EthRG, § 8 Abs. 3 SachvRatG). Gelegentlich ist jedoch auch ein beschränkender Zustimmungsvorbehalt vorgesehen, so zugunsten des Verbraucherschutzministeriums (§ 4 Abs. 2 WBVEP-Erl.) oder zugunsten des Bundeskanzlers, der wiederum im Einvernehmen mit den anderen Mitgliedern der Bundesregierung zu handeln hat (§ 3 Abs. 7 NKRK).

Die (mehr oder weniger weitgehende) Autonomie eines Gremiums spiegelt sich auch in dem Verfahren wider, das für die Bestimmung des Vorsitzenden gilt. In der Regel bestimmt das Gremium diesen selbst.⁵⁷ Der Vorsitzende des Normenkontrollrats hingegen wird vom Bundeskanzler bestimmt (§ 3 Abs. 4 NKRK).

Keine besondere Aufmerksamkeit widmen die Rechtstexte der Frage der (finanziellen) Ausstattung des Gremiums in der Regel. Sie begnügen

⁵⁷ z. B. § 8 Abs. 2 SachvRatG, § 5 Satz 1 ZESV, § 4 Abs. 1 Satz 1 WBVEP-Erl.

sich zumeist mit der pauschalen Aussage, dass der Bund die Kosten trägt (§ 10 Abs. 2 EthRG, § 11 Abs. 2 SachvRatG). Nur wenig gesprächiger ist das NKRK; nach dessen § 3 Abs. 12 Satz 2 dem Nationalen Normenkontrollrat die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen ist. Eine dieser Bestimmungen vergleichbare Regelung findet sich in § 5 (b) (5) FACA.

Eine besondere und deshalb erwähnenswerte Bestimmung ist § 2 Satz 6 SachvRatG. Hiernach soll der Sachverständigenrat zwar Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren Beseitigung aufzeigen, jedoch keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen. Durch dieses Empfehlungsverbot soll zumindest nach der gesetzlichen Konzeption verhindert werden, dass der Sachverständigenrat kraft der ihm zukommenden Autorität auf die politischen Entscheidungsprozesse Druck ausübt. Hingegen darf der Nationale Normenkontrollrat nach § 6 Abs. 2 NKRK seinem Jahresbericht Empfehlungen beifügen. Allerdings ist dieser Bericht dem Bundeskanzler gegenüber abzugeben; eine Befugnis zu seiner Veröffentlichung durch den Normenkontrollrat selbst ist im Gesetz nicht vorgesehen.

Das SachvRatG sieht in § 3 Abs. 2 die Befugnis einer Minderheit vor, in dem Gutachten eine abweichende Auffassung zum Ausdruck zu bringen, ebenso § 7 Abs. 3 EthRG. In ähnlicher Weise bestimmt § 8 Abs. 1 Satz 2 WBVEP-Erl., dass wichtige Meinungsunterschiede in den Gutachten und Stellungnahmen darzulegen sind. Nach § 11 Abs. 3 ZESV schließlich kann jedes überstimmte Mitglied der Zentralen Ethik-Kommission der Stellungnahme der Kommission ein zu begründendes Minderheitsvotum anfügen. Hingegen sind nach § 3 Abs. 6 S. 3 NKRK Sondervoten ausdrücklich untersagt.

Umgang mit Beratungsergebnissen

Aufmerksamkeit widmen die Rechtstexte regelmäßig der Frage der Veröffentlichung der Gutachten und Stellungnahmen. Teilweise sind die Gremien berechtigt, diese selbst zu veröffentlichen, z. B. der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (§ 6 Abs. 1 Satz 2 SachvRatG) und der Ethikrat (§ 7 Abs. 2 EthRG). Diese Befugnis ist grundsätzlich auch dem Wissenschaftlichen Beirat Verbraucher- und Ernährungspolitik zugestanden; sie ist allerdings dadurch eingeschränkt, dass das Verbraucherschutzministerium den Zeitpunkt der Veröffentlichung bestimmt, wobei diese wiederum nicht später als zwei Monate nach der Übergabe des Gutachtens oder der Stellungnahme an das Ministerium erfolgen soll (§ 8 Abs. 2 WBVEP-Erl.). Der Nationale Normenkontrollrat gibt seine Stellungnahmen zu den Gesetzentwürfen gegenüber dem federführenden Bundesminister

zwar nicht öffentlich ab; jedoch werden diese dem Gesetzentwurf bei der Einbringung in den Bundestag beigelegt (§ 6 Abs. 1 NKRGG).

Vereinzelnd findet sich schließlich auch eine Regelung über den Umgang des Adressaten der Beratung mit den Beratungsergebnissen. So muss die Bundesregierung spätestens acht Wochen nach Vorlage des Jahresgutachtens des Sachverständigenrats gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften zu diesem Stellung nehmen (§ 6 Abs. 1 Satz 3 SachvRatG). Und allgemein gilt: bei der Einbringung ihrer Gesetzentwürfe muss die Bundesregierung diesen – in der Art einer Korrespondenzpflicht – auch eine Stellungnahme zu der Stellungnahme des Normenkontrollrats beifügen (§ 6 Abs. 1 Satz 2 NKRGG).

3.6 Generelle Prinzipien guter wissenschaftlicher Politikberatung

Aufgrund der Ambivalenz des Wissens im politischen Prozess und der daraus sich ergebenden inhärenten Dynamik der Beziehung zwischen Wissenschaft und Politik im Beratungskontext 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 bestimmten Gruppen 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. Diese allgemein gehaltenen Prinzipien sollten die Organisation der Politikberatung informieren. Im Folgenden werden mögliche Konkretisierungen genannt, die wiederum die organisatorischen Elemente betreffen, die zuvor im Fokus der Betrachtungen standen: die Beziehung zum Auftraggeber der Beratung, die normative Grundlage bzw. das Mandat, die Rekrutierung der Berater, die Arbeitsweise der Beratungsgremien und die Art der Verwendung der Beratungsergebnisse durch den Auftraggeber.

Die wichtigste Bedingung einer effektiven und legitimen wie sachgemessenen 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 die Beratung allerdings nicht davon, sich an den methodisch-ethischen Standards guter wissenschaftlicher Praxis zu orientieren und seine Folgen zu reflektieren.

Für dauerhaft eingerichtete Beratungsgremien sollte aus Gründen der Legitimität und Transparenz eine normative Grundlage (d. h. Gesetz oder Erlass etc.) 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 Beratungsgremiums ist von zentraler Bedeutung. Sie berührt die Prinzipien der Distanz, der Pluralität und der Transparenz. Sie sollte in jedem Fall in einem transparenten Verfahren erfolgen, um allen Seiten gegenüber Vertrauen in den Beratungsprozess zu schaffen. Die Zusammensetzung des Beratungsgremiums sollte die

für die Bewältigung der Auftragsstellung erforderliche Breite des Disziplinspektrums widerspiegeln. Schließlich müssen 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 Wahl politisch loyaler Berater steigert die Chance, dass der Rat angenommen wird, mindert aber die Glaubwürdigkeit des Beratungsgremiums. Die Nominierung von Mitgliedern durch den Auftraggeber erlaubt die Ausweitung der Auswahlkriterien über die wissenschaftliche Qualifikation hinaus. Sie verstärkt die Loyalität gegenüber dem Auftraggeber, begünstigt jedoch 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 erschweren. 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. Ein überaus wichtiger Grundsatz ist, dass Unsicherheiten, Wissenslücken und implizite Wertannahmen – als Teil des Ergebnisses des Beratungsprozesses – so präzise wie möglich benannt werden müssen.

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 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

Öffentlichkeit 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 wahren 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, und abweichende Interpretationen und Schlussfolgerungen müssen begründet werden.

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

4 Anhang

4.1 Zusammenstellung der Gremien

Eine vollständige Gesamtzusammenstellung aller in dem schwerpunktmäßig untersuchten Zeitraum (1998 bis 2008) tätigen Gremien kann aufgrund der schwierigen Datenlage nicht gegeben werden. Dies betrifft insbesondere kollegiale Gremien wie ad hoc Expertenkommissionen. Weiterhin verändert sich die Landschaft der Politikberatung in einzelnen Bereichen derzeit stark, so dass die Zusammenstellung nur eine Momentaufnahme geben kann. Dies betrifft unter anderem den Bereich der Bundesressortforschungseinrichtungen. In der nachstehenden Zusammenstellung finden sich die wichtigsten Gremien aufgeschlüsselt nach den Modellen, wie sie in unserer Datenbank erfasst worden sind. Wie bereits erwähnt, beschränken wir uns dabei auf die Formen wissenschaftlicher Beratung auf Bundesebene (Beratungseinrichtungen untergeordneter Bereiche und Behörden werden daher nicht aufgeführt). Wichtigste Quellen der folgenden Zusammenstellung sind die Gremienberichte der Bundesregierung, in der diese Bericht über den Frauenanteil in Bundesgremien erstattet. Weiterhin herangezogen wurden die Haushaltsberichte, einschlägige Publikationen (wie Bundestagsdrucksachen) und eigene Recherchen. Stichtag für die Zusammenstellung ist der 1. Januar 2008 (zum Teil sind allerdings auch Gremien aufgeführt, die innerhalb des untersuchten Zeitraums tätig waren; dies ist dann gesondert vermerkt. Schließlich stellen die Modelle, auch wenn sie als Realtypen konzipiert sind, in gewissem Maße Idealisierungen dar. Daher ist die Subsumption einzelner konkreter Gremien unter ein Modell im Einzelfall nicht in jedem Fall eindeutig.

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
BK	Bundeskanzleramt
BKM	Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMU	Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz

BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BReg	Bundesregierung insgesamt (das betrifft v. a. die Sachverständigenräte)
BT	Deutscher Bundestag
G-BA	Gemeinsamer Bundesausschuss.

*Aufstellung der zum 1. Januar 2008 bestehenden Gremien
aufgeschlüsselt nach Modellen*

Ressortgebundene Beiräte

Ärztlicher Sachverständigenbeirat beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) ¹
Beirat für Biodiversität und genetischen Ressourcen beim BMELV (BMELV, seit März 2007)
Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV (BMELV, seit 1949)
Wissenschaftlicher Beirat für Düngungsfragen beim BMELV (BMELV, seit 1952)
Wissenschaftlicher Beirat Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV (BMELV, seit September 2002)
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF, seit März 1950)
Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ (BMFSJ, seit Oktober 1970)
Gemeinsamer Wissenschaftlicher Beirat beim BMG (BMG, seit April 1994)
Nationaler Aids-Beirat beim BMG (BMG, seit 1987)
Wissenschaftlicher Beirat zur umweltökonomischen Gesamtrechnung (BMU, 1990-2002)
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBW, seit 1949)
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi, seit 1948)
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ, seit 1963)

¹ Hierbei handelt es sich um eine Zwischenform eines korporatistischen und eines *wissenschaftlichen* Gremiums.

Sachverständigenkommissionen im Risiko-
und Sicherheitsmanagement

DFG Senatskommission für Stoffe und Ressourcen in der Landwirtschaft (SKLW) (BMBF)
DFG Senatskommission zur Beurteilung der gesundheitlichen Unbedenklichkeit von Lebensmitteln (SKLM) (BMBF)
DFG Senatskommission zur Prüfung gesundheitsschädlicher Arbeitsstoffe (MAK-Kommission) (BMBF)
Nationale Stillkommission beim BfR (BMELV (BfR))
(vorläufige) Kunststoffkommission beim BfR (BMELV (BfR))
Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit (ZKBS) (BMELV (BVL))
Unabhängige Sachverständigenkommission zur Erstellung des jeweiligen Altenberichts der Bundesregierung (BMFSFJ)
Unabhängige Sachverständigenkommission zur Erstellung des jeweiligen Familienberichts der Bundesregierung (BMFSFJ)
Ständige Impfkommision am Robert-Koch-Institut (STIKO) (BMG (RKI))
Kommission für Anlagensicherheit (KAS) (Nachfolgerin der Störfallkommission (BMU))
Reaktor-Sicherheitskommission (RSK) (BMU)
Strahlenschutzkommission (SSK) (BMU)
Technischer Ausschuß für Anlagensicherheit (TAA) (BMU)
Sachverständigenkommission Umweltgesetzbuch (BMU)
unabhängige Sachverständigenkommission zur Erstellung des 12. Kinder- und Jugendberichts (BReg)

Politikfeldbezogene Sachverständigenräte

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (BMG)
Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) (BReg)
Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) (BReg)
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (BReg)
Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) (BReg)
Rat für Nachhaltige Entwicklung (BReg, seit April 2001) ²
Deutscher Ethikrat (Nachfolger Nationaler Ethikrat) (BReg/BT)

² Hierbei handelt es sich um eine Zwischenform eines korporatistischen und eines *wissenschaftlichen* Gremiums.

Expertenkommissionen³

- Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Kommission) (BK, Februar 2002- August 2002)
- Rat für Innovation und Wachstum (BK, seit Mai 2006)
- Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit (BK, 1998- 2002)
- Expertenkommission *Forschung und Innovation* (BMBF, seit August 2006)
- Innovationskreis Berufliche Bildung (BMBF, April 2006- Juli 2007)
- Innovationskreis Weiterbildung (BMBF, Mai 2006- Januar 2008)
- Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (BMBF, Oktober 1999- März 2001)
- Kommission Infektionsepidemiologie am RKI (BMG, seit Juli 1999)
- Zentrale Ethik-Kommission für Stammzellenforschung (ZES) (BMG, seit Juli 2002)
- Unabhängige Kommission *Zuwanderung* (BMI, September 2000- Juni 2001)
- Arbeitskreis *Auswahlverfahren Endlagerstandorte* (BMU, Januar 1999-Dezember 2002)
- Risikokommission des Aktionsprogramms Umwelt und Gesundheit (APUG) (BMU, BMGS, Oktober 2000-Juni 2003)
- Expertenkommission *Wohnungsgenossenschaften* beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW, August 2002-März 2004)
- Kommission der Bundesregierung zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung (BReg, Oktober 2005-November 2006)
- Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (BT, Oktober 2001- Juli 2004)
- Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Bundesstaatskommission) (BT, November 2003-Dezember 2004)
- Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission) (ehemaliges BMGS, November 2002-August 2003)

³ Die Zusammenstellung der Expertenkommissionen ist nur unter Vorbehalt zu lesen, da es im Einzelfall schwierig ist, eine dezidiert wissenschaftliche Kommission von anderen Typen gemischter Gremien abzugrenzen.

Enquête-Kommissionen

- Enquête-Kommission *Demographischer Wandel* (BT, 12.-14. Legislaturperiode 1990-2002)
- Enquête-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten (BT, 14. Legislaturperiode 1998-2002)
- Enquête-Kommission *Kultur in Deutschland* (BT, 15.-16. Legislaturperiode 2002- 2007)
- Enquête-Kommission Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und der Liberalisierung (BT, 14. Legislaturperiode 1998-2002)
- Enquête-Kommission *Recht und Ethik der modernen Medizin* (BT, 14.-15. Legislaturperiode 1998-2005)
- Enquête-Kommission *Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements* (BT, 14. Legislaturperiode 1998-2002)

Politikberatende Ressortforschungseinrichtungen⁴

- Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) (BK)**
- Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB) (BK)
- Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa (BKGE) (BKM)*
- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) (BMA)*
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) (BMA)**
- Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) (BMELV)*
- Forschungsinstitut für die Biologie landwirtschaftlicher Nutztiere (FBN) (BMELV)
- Friedrich-Loeffler-Institut, Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit (BMELV)*

⁴ Wie oben bereits erwähnt, ist die Einordnung einzelner Einrichtungen als Ressortforschungseinrichtung – und insbesondere: als Bundesressortforschungseinrichtung – aufgrund der Vielgestaltigkeit der Rechtsformen und der Aufträge im Einzelfall durchaus umstritten. Die Einordnung gilt daher nur unter starkem Vorbehalt. Etwaige wissenschaftspolitische Schlussfolgerungen sind aus der folgenden Zusammenstellung nicht zu ziehen. In der Zusammenstellungen sind Einrichtungen, die in Bundesministerium für Bildung und Forschung 2007 als Bundesressortforschungseinrichtungen aufgeführt sind mit einem Stern (*) und diejenigen, die als Einrichtungen der *kontinuierlichen Zusammenarbeit* geführt werden, mit zwei Sternen (**) markiert. Alle anderen Einrichtungen sind, sofern nicht anders bemerkt, Ressortforschungseinrichtungen im weiteren Sinne.

Institut für Gemüse- und Zierpflanzenbau (IGZ) Großbeeren und Erfurt (BMELV)
 Johann Heinrich von Thünen-Institut – Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (vTI) (BMELV)*
 Julius Kühn-Institut – Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen (JKI) (BMELV)*
 Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) (BMELV)
 Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR) (BMELV)
 Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e. V. (BMELV)
 Max Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel (BMELV)*
 Deutsches Jugendinstitut e. V. (BMFSFJ)**
 Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA) (BMFSFJ)*
 Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (BMFSFJ)
 Bernhard-Nocht-Institut für Tropenmedizin (BMG)*
 Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) (BMG)*
 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (BMG)*
 Deutsche Zentralbibliothek für Medizin (BMG)
 Deutsches Diabetes-Zentrum (DDZ), Leibniz-Zentrum für Diabetes-Forschung (BMG)
 Deutsches Institut für medizinische Dokumentation und Information (DIMDI) (BMG)
 Leibniz-Forschungszentrum Borstel (BMG)
 Leibniz-Heinrich-Pette- Institut (BMG)
 Leibniz-Institut für Arterioskleroseforschung (BMG)
 Robert-Koch Institut (RKI) (BMG)*
 Paul-Ehrlich-Institut- Bundesamt für Sera und Impfstoffe (PEI) (BMG)*
 Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (BMG/G-BA)
 Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (BMI)*
 Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BIB) (BMI)*
 Bundesinstitut für Sportwissenschaft (BISp) (BMI)*
 Bundesamt für Strahlenschutz (BMU)*
 Umweltbundesamt (UBA) (BMU)*
 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (BMVBS)*
 Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) (BMVBS)*
 Bundesanstalt für Gewässerkunde (BfG) (BMVBS)*
 Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) (BMVBS)*
 Bundesanstalt für Wasserbau (BAW) (BMVBS)*

Deutscher Wetterdienst (DWD) (BMVBS)*
 Amt für Geoinformationswesen der Bundeswehr (AGeoBw) (BMVg)*
 Flugmedizinisches Institut der Luftwaffe (BMVg)*
 Forschungsanstalt der Bundeswehr für Wasserschall und Geophysik (FWG) (BMVg)*
 Institut für medizinischen Arbeits- und Umweltschutu der Bundeswehr (BMVg)*
 Institut für Mikrobiologie der Bundeswehr (BMVg)*
 Institut für Pharmakologie und Toxikologie der Bundeswehr (BMVg)*
 Institut für Radiobiologie der Bundeswehr (BMVg)*
 Militärgeschichtliches Forschungsamt (MGFA) (BMVg)*
 Schifffahrtsmedizinisches Institut der Marine (BMVg)*
 Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr (BMVg)*
 Sportmedizinisches Institut der Bundeswehr (BMVg)*
 Wehrwissenschaftliches Institut für Schutztechnologien – ABC Schutz (WIS) (BMVg)*
 Wehrwissenschaftliches Institut für Werk-, Explosiv- und Betriebsstoffe (WIWEB) (BMVg)*
 Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) (BMWi)*
 Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM) (BMWi)*
 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (BMWi)
 ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München (BMWi)
 Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (BMWi)
 Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (BMWi)
 Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) (BMWi)*
 Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (BMWi)
 Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (BMWi, BT)
 Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) (BMZ)**
 Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (BReg)
 Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) (BReg)
 Statistisches Bundesamt (BReg)

4.2 Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
AAIs	Autorités Administratives Indépendantes
AGeoBw	Amt für Geoinformationswesen der Bundeswehr
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
ATB	Leibniz-Institut für Agrartechnik Potsdam-Bornim e. V.
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BAM	Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung
BAS	Bundesanstalt für Straßenwesen
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BAW	Bundesanstalt für Wasserbau
BAW	Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BfArM	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
BfG	Bundesanstalt für Gewässerkunde
BFH	Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BfRG	Gesetz über die Errichtung eines Bundesinstitutes für Risikobewertung
BfS	Bundesamt für Strahlenschutz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BgVV	Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin
BIB	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BIOST	Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien
BISp	Bundesinstitut für Sportwissenschaft
BK	Bundeskanzleramt
BKGE	Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa
BKM	Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (vormals: BMVEL)
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit

BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BML	Bundesministerium für Landwirtschaft (jetzt: BMELV)
BMU	Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMVBS	Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (vormals: BMVBW)
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung;
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNI	Bernhard Nocht-Institut für Tropenmedizin
BReg	Bundesregierung
BRH	Bundesrechnungshof
BSE	Bovine Spongiforme Encephalopathie – Rinderwahn
BSH	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie
BT	Deutscher Bundestag
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BuFo	Bundesbericht Forschung
BverfGE	Bundesverfassungsgericht
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
BZgA	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
CASTOR	Cask for Storage and Transport of Radioactive Material
CEA	Council of Economic Advisers
CIERA	Centre Interdisciplinaire d'Études et de Recherches sur l'Allemagne Paris
CNE	Conseil national de l'évaluation
CPRS	Central Policy Review Staff
CSA	Chief Scientific Adviser
CSAC	Chief Scientific Advisers' Committee
DAMA	Deutsche Arzneimittel- und Medizinprodukte-Agentur
DDZ	Deutsches Diabetes-Zentrum
DFA	Deutsche Forschungsanstalt für Lebensmittelchemie
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DIMDI	Deutsches Institut für medizinische Dokumentation und Information
DIUS	Department for Innovation, Universities and Skills
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DJI	Deutsches Jugendinstitut
Drs.	Drucksache

DTI	Department of Trade and Industry
DWD	Deutscher Wetterdienst
DZA	Deutsches Zentrum für Altersfragen
EFSA	Europäische Agentur für Lebensmittelsicherheit
EK	Expertenkommission
ENA	École Nationale d'Administration
EPA	Verwaltung
EPA	Amerikanische Umweltbehörde
EPIC	Industrie und Handel
EPST	Etablissements publics à caractère scientifique et technologique
EthRG	Ethikratgesetz
EuGE	Europäischer Gerichtshof
FACA	Federal Advisory Committee Act
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
FBN	Forschungsinstitut für die Biologie landwirtschaftlicher Nutztiere
FDA	Food and Drug Administration der USA
FhG	Fraunhofer-Gesellschaft
FSA	Britische Food Standards Agency
FuE	Future Engineering
FZB	Forschungszentrum Borstel
G-BA	Gemeinsamer Bundesausschuss
GG	Grundgesetz
GLP	Gute Laborpraxis
GNG	Gesetz über die Neuordnung zentraler Einrichtungen des Gesundheitswesens
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GRS	Gesellschaft für Reaktorsicherheit
GSA	Governments Scientific Adviser
HG	Hochschulgesetz
HPI	Heinrich Pette-Institut für experimentelle Virologie und Immunologie
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
IAMO	Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, Halle/Saale
IFG	Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes
IGZ	Institut für Gemüse- und Zierpflanzenbau Großbeeren/ Erfurt e. V.
IÖR	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.
ISO	Internationale Organisation für Normung
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle

JKI	Julius Kühn-Institut – Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen
KuKo	Kunststoffkommission
LDBB	Literaturdatenbank Berufliche Bildung
LIFA	Leibniz-Institut für Arterioskleroseforschung
MAK	Senatskommission zur Prüfung gesundheitsschädlicher Arbeitsstoffe
MGFA	Militärgeschichtliches Forschungsamt
MPG	Max-Planck-Gesellschaft
NAS	The National Academies of Sciences
NDPB	Non Departmental Public Body
NEC	National Economic Council
NEthR-Erl	Nationaler Ethikrat-Erlass
NGO	Nichtregierungsorganisation
NKRG	Nationalen Normenkontrollrates
NSF	Research Councils
OSI	Office of Science and Innovation
OSTP	Office of Science & Technology
OTA	Office of Technology Assessment
PCAST	President's Council of Advisers on Science and Technology
PEI	Paul-Ehrlich-Institut- Bundesamt für Sera und Impfstoffe
PIK	Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung
PREST	The Manchester Institute of Innovation Research
PSAC	President's Science Advisory Committee
PTB	Physikalisch-Technische Bundesanstalt
QMS	Qualitätsmanagementsystem
RatSWD	Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten
RF	Ressortforschung
RKI	Robert Koch-Institut
RS	Royal Society
SachvRatG	Gesetz über die Bildung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von 1963
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
SSK	Strahlenschutzkommission
STIKO	Ständige Impfkommision
STOA	Scientific and Technological Options Assessment
StZG	Stammzellgesetz
SU	Strategy Unit
SvK	Sachverständigen-Kommission
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

SVRG	Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
TSE	Transmissible Spongiforme Enzephalopathien
TÜV	Technischer Überwachungsverein
UBA	Umweltbundesamt
VFW	Verwaltung für Wirtschaft
vTI	Johann Heinrich von Thünen-Institut – Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
VW	Volkswagen
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat für globale Umweltveränderung
WBVEP	Wissenschaftlicher Beirat Verbraucher- und Ernährungspolitik
WEK	Wissenschaftliche Expertenkommission
WGL	Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz
WIS	Wehrwissenschaftliches Institut für Schutztechnologien – ABC Schutz
WIWEB	Wehrwissenschaftliches Institut für Werk-, Explosiv- und Betriebsstoffe
WR	Wissenschaftsrat
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin
ZADI	Zentralstelle für Agrardokumentation und -information
ZALF	Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung e. V., Müncheberg
ZBMed	Deutsche Zentralbibliothek für Medizin
ZES	Zentrale Ethik-Kommission für Stammzellenforschung
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
ZKBS	Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit

Literatur

- Abels, Gabriele und Alfons Bora (2004): *Demokratische Technikbewertung*, Bielefeld: transcript.
- Abelson, Donald E. (1998): »Think tanks in the United States«, in: Diane Stone, Andrew Denham und Mark Garnett (Hg.), *Think Tanks Across Nations. A Comparative Approach*, Manchester, UK: Manchester University Press: S. 107-126.
- Adam, Matthias (2004): »Neue Wege in der Forschungsförderung? Der ›Forschungsdialog Futur‹ als Versuch der partizipativen Politikberatung«, *Forschungsjournal neue soziale Bewegungen* 17: 85-89.
- Ad hoc-Kommission *Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung im gesundheitlichen Umweltschutz der Bundesrepublik Deutschland* (2003), Salzgitter: Geschäftsstelle der Risikokommission.
- Akademie der Wissenschaften zu Berlin (1992): *Umweltstandards. Grundlagen, Tatsachen und Bewertungen am Beispiel des Strahlenrisikos*, Berlin: W. de Gruyter.
- Altenhof, Ralf (2002): *Die Enquête-Kommissionen des Deutschen Bundestages*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen (2006): *Forschen – prüfen – beraten: Ressortforschungseinrichtungen als Dienstleister der Gesellschaft*: http://www.ressortforschung.de/res-media/positionspapier_stand_4_januar_2006.pdf (zuletzt besucht am 2. 10. 2007 a).
- Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen (2007): *Kriterien für die Bewertung der Forschung in den Ressortforschungseinrichtungen des Bundes*: <http://www.ressortforschung.de/res-media/bewertungressortforschungneu.pdf> (zuletzt besucht am 2. 11. 2007 b).
- Arnold, Natalie (2007): *Die Bedeutung der Wissenschaftsfreiheit für die Fraunhofer-Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos.
- Aurelia, Laurie (1995): »The Federal Advisory Committee Act and Its Failure to Work Effectively in the Environmental Context«, *Boston College Environmental Affairs Law Review* 23: 87.
- Banerjee, Abhjit et al. (2006): *An Evaluation of World Bank Research, 1998-2005* (unter Mitarbeit von Daron Acemoglo et al.), commissioned by World Bank.
- Barker, Anthony und Guy B. Peters (1993): »Science Policy and Government«, in: Anthony Barker und Guy B. Peters (Hg.), *The Politics of Expert Advice: Creating, Using and Manipulating Scientific Knowledge for Public Policy*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, S. 1-16.
- Barlösius, Eva (2008): *Zwischen Wissenschaft und Staat? Die Verortung der Ressortforschung*, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.
- Bayles, Michael D. (1989): *Professional Ethics*, Belmont, CA: Wadsworth.

- Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Betz, Gregor (2006): *Prediction or Prophecy?*, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Beyme, Klaus v. (1997): *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bimber, Bruce A. (1996): *The Politics of Expertise in Congress: The Rise and Fall of the Office of Technology Assessment*, Albany, NY: SUNY Press.
- Bimber, Bruce und David Guston (1995): »Politics by the same means: Government and Science in the United States«, in: Sheila Jasanoff et al. (Hg.), *Handbook of Science and Technology Studies*, Thousand Oaks: Sage, S. 554-571.
- Blair, Peter (i. V.): »Scientific advice for policy in the United States: Lessons from the National Academies and the Former Congressional Office of Technology Assessment«, in: Peter Weingart und Justus Lentsch (Hg.), *Quality Control in Scientific Policy Advice*.
- Blumenthal, Julia v. (2003): »Auswandern aus den Verfassungsinstitutionen: Kommissionen und Konsensrunden«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43: 9-15.
- Blumenthal, Julia v. (2008): »Kommissionen und Konsensrunden«, in: Stephan Bröchler und Rainer Schützeichel (Hg.), *Politikberatung. Ein Handbuch für Studierende und Wissenschaftler*, Stuttgart: Lucius & Lucius – UTB Wissenschaft, S. 423-438.
- Boehmer-Christiansen, Sonja (1995): »Reflections on scientific advice and EC transboundary pollution policy«, *Science and Public Policy* 22: 195-203.
- Bogdandy, Armin v. (2005): »Parlamentarismus in Europa: Eine Verfalls- oder Erfolgsgeschichte?«, *Archiv des öffentlichen Rechts* 130: 445-464.
- Bogner, Alexander (2005): »How experts draw boundaries: Dealing with non-knowledge and uncertainty in prenatal testing«, *STI Studies* 1: 17-37.
- Bogner, Alexander und Wolfgang Menz (2002): »Wissenschaftliche Politikberatung? Der Dissens der Experten und die Autorität der Politik«, *Leviathan* 30: 384-399.
- Bonß, Wolfgang (2004): »Zwischen Verwendung und Verwissenschaftlichung. Oder: Gibt es eine ›Lerngeschichte‹ der Politikberatung?«, *Zeitschrift für Sozialreform* 50: 32-45.
- Bora, Alfons (2001): »Öffentliche Verwaltung zwischen Recht und Politik. Zur Multireferentialität der Programmierung organisatorischer Kommunikation«, in: Veronika Tacke (Hg.), *Organisation und gesellschaftliche Differenzierung*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag: S. 170-191.
- Bora, Alfons (2007): »Gesellschaftsberatung oder Politik? – Ein Zwischenruf«, in: Claus Leggewie (Hg.), *Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung. Neue Wege öffentlicher Konsultation*, Frankfurt am Main: Campus, S. 117-132.
- Bornhäuser, Annette, Jenniver, McCarthy und Stanton A. Glantz, (2007): *German Tobacco Industry's Successful Efforts to Maintain Scientific and Political Respectability to Prevent Regulation of Secondhand Smoke*: <http://repositories.cdlib.org/ctcre/tcpmi/Germany2006> (zuletzt besucht am 10.3.2007).
- Braml, Josef (2004): *Think Tanks versus ›Denkfabriken‹? US and German Policy Research Institutes' Coping With and Influencing Their Environments: Strategien, Management und Organisation politikorientierter Forschungsinstitute*, Baden-Baden: Nomos.
- Braml, Josef (2006): »Wissenschaftliche Politikberatung durch Think Tanks«, in: Svenja Falk et al. (Hg.), *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 255-267.
- Braß, Heiko (1990): »Enquête-Kommissionen im Spannungsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit«, in: Thomas Petermann (Hg.), *Das wohlberatene Parlament. Orte und Prozesse der Politikberatung beim Deutschen Bundestag*, Berlin: Edition Sigma Bohn, S. 65-95.
- Braun, Dietmar (1993): »Politische Steuerungsfähigkeit in intermediären Systemen am Beispiel der Forschungsförderung«, *Politische Vierteljahresschrift* 34: 249-271.
- Braun, Dietmar (1997): *Die politische Steuerung der Wissenschaft. Ein Beitrag zum ›kooperativen Staat‹*, Frankfurt am Main: Campus.
- Braun, Dietmar (2000): »Gemeinwohlorientierung im modernen Staat«, in: Raymund Werle und Uwe Schimank (Hg.), *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*, Frankfurt am Main: Campus, S. 125-153.
- Brede, Falko (2006a): *Gesundheitspolitik und Politikberatung. Eine vergleichende Analyse deutscher und kanadischer Erfahrungen*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Brede, Falko (2006b): »Politikberatung in der Gesundheitspolitik«, in: Svenja Falk et al. (Hg.), *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 437-448.
- Brickman, Ronald, Sheila Jasanoff und Thomas Ilgen (1985): *Controlling Chemicals: The Politics of Regulation in Europe and the United States*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bröchler, Stephan (2004): »Kalliope im Wunderland? Orientierungen, Bedarfe und Institutionalisierungen von wissenschaftlicher Politikberatung im deutschen Regierungssystem«, in: Rainer Schützeichel und Thomas Brüsemeister (Hg.): *Die beratene Gesellschaft. Zur gesellschaftlichen Bedeutung von Beratung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 19-38.
- Brohm, Winfried (1998): »Sachverständige Beratung des Staates«, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Heidelberg: C. F. Müller, S. 207-248.
- Brown, Mark B. (2006): »Citizen panels and the concept of representation«, *Journal of Political Philosophy* 14: 203-225.
- Brown, Mark B. (i. V.(a)): »Fairly balanced: The politics of representation on government advisory committees«.

- Brown, Mark B. (i. V.(b)): »Federal Advisory Committees in the United States: A survey of the political and administrative landscape«, in: Peter Weingart und Justus Lentsch (Hg.).
- Brown, Mark B., Justus Lentsch und Peter Weingart (2006): *Politikberatung und Parlament*, Opladen: Budrich.
- Brüsemeister, Thomas (2004): »Beratung zwischen Profession und Organisation«, in: Rainer Schützeichel und Thomas Brüsemeister (Hg.), *Die beratene Gesellschaft. Zur gesellschaftlichen Bedeutung von Beratung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 259-271.
- Buchholz, Kai (2006): »Wissenschaftliche Politikberatung in der Wissensgesellschaft«, in: Gunther Hellmann (Hg.), *Forschung und Beratung in der Wissensgesellschaft. Das Feld der internationalen Beziehungen und der Außenpolitik*, Baden-Baden: Nomos, S. 45-80.
- Buchholz, Kai (2007): *Voraussetzungen und Widersprüche der wissenschaftlichen Politikberatung. Zur Professionalisierungsbedürftigkeit politikberatenden Handelns*, Dissertation, Universität Bielefeld.
- Bull, Hans P., Klaus König und Jörg Kuhbier (2006): *Bericht der Arbeitsgruppe »Modernisierung des Bundesamtes für Strahlenschutz«*, Hamburg und Speyer.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007): *Konzept einer modernen Ressortforschung*, Bonn, Berlin.
- Bundesrechnungshof (2005): *Wann guter Rat, wann teurer Rat? Eckpunkte für den wirtschaftlichen Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung*, Bonn.
- Bundesrechnungshof (2006): *Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung. Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zum Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung*, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Bundesregierung (2001): *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrike Flach, Cornelia Pieper, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, – Drucksache 14/7404 – Übersicht über Aktionsbündnisse, Netzwerke, Kooperationen, Runde Tische, Kommissionen, Zukunftsinitiativen, Offensiven und Allianzen*, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Burgi, Martin (1999): *Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe*, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Burkhardt, Florian (2005): *Politikberatung oder Politikbestätigung? Funktionen und Wirkungsweisen von Expertenkommissionen der Bundesregierung*, Diplomarbeit, Universität Konstanz.
- Callies, Galf-Peter (1999): *Prozedurales Recht*, Baden-Baden: Nomos.
- Capshew, James H. (1999): *Psychologists On the March. Science, Practice, and Professional Identity in America, 1929-1969*, Cambridge, UK, u. a.: Cambridge University Press.
- Cash, David et al. (2002): *Saliency, Credibility, Legitimacy and Boundaries: Linking Research, Assessment and Decision Making*, Cambridge, MA: Kennedy School of Government, Harvard University.
- Cash, David et al. (2003): »Knowledge systems for sustainable development«, *Proceeding of the National Academy of Science (PNAS)* 100: 8086-8091.
- Cassel, Susanne (2001): *Politikberatung und Politikerberatung. Eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung von Wirtschaftspolitik*, Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag.
- Cassel, Susanne (2003): »Erfolgsbedingungen wissenschaftlicher Politikberatung am Beispiel des Gesundheitswesens«, *Gesundheit und Gesellschaft* 3: 7-13.
- Choi, Bernard et al. (2005): »Can scientists and policy makers work together?«, *Journal of Epidemiology and Community Health* 59: 632-637.
- Clark, William C. et al. (2002): *Information as Influence*, Cambridge, MA: JFK School of Government, Harvard University.
- Clark, William C. und Giandomenico Majone (1985): »The critical appraisal of scientific inquiries with policy implications«, *Science, Technology & Human Values* 10: 6-19.
- Classen, Claus-Dieter (1994): *Wissenschaftsfreiheit außerhalb der Hochschule – Zur Bedeutung von Artikel 5 Absatz 3 Grundgesetz für außeruniversitäre Forschung und Forschungsförderung*, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Collingridge, David und Colin Reeve (1986): *Science Speaks to Power: The Role of Experts in Policy Making*, New York: St. Martin's Press.
- Collins, Harry M. und Robert Evans (2002): »The third wave of science studies: Studies of expertise and experience«, *Social Studies of Science* 32: 235-296.
- Collins, Peter (1998): *The Role of Academies in Advising National Governments*, London: The Royal Society.
- Cross, Alan (2003): »Drawing up guidelines for the collection and use of expert advice: The experience of the European Commission«, *Science and Public Policy* 30: 189-192.
- Czichos, Horst (1995): »New orientation of »Bundesanstalt für Materialforschung«, *Metall* 49: 565-566.
- Daele, Wolfgang van den (1996): »Objektives Wissen als politische Ressource: Experten und Gegenexperten im Diskurs«, in: Wolfgang van den Daele und Friedhelm Neidhardt (Hg.), *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*, Berlin: Edition Sigma: S. 297-326.
- Deutscher Bundestag (1995): *Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung*.
- Deutscher Bundestag (2001): *Übersicht über Aktionsbündnisse, Netzwerke, Kooperationen, Runde Tische, Kommissionen, Zukunftsinitiativen, Offensiven und Allianzen*, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2003): *Ressortforschung des Bundes effizienter gestalten und evaluieren*, Antrag der Abgeordneten Helge Braun, Dr. Maria

- Böhmer, Katherina Reiche, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2004a): *Bundestags-Plenarprotokoll 15/100*, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2004b): *Qualitätssicherung des deutschen Forschungssystems*, Antrag von Dr. Carola Reimann; u. a.; Fraktionen von SPD und Bündnis90/Die Grünen, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2004c): *Vergabepraxis und Kostern externer Beratung der Bundesregierung* – Antwort auf eine kleine Anfrage der Abgeordneten Dagmar Wöhrle u. a., Berlin.
- Deutscher Bundestag (2004d): *Vergabepraxis und Kostern externer Beratung der Bundesregierung – Teil 2*, Antwort auf eine kleine Anfrage der Abgeordneten Dagmar Wöhrle u. a., Berlin.
- Deutscher Bundestag (2005): *Zwischenbericht der Bundesregierung über die Evaluation der Ressortforschung*, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2006): *Bundesbericht Forschung 2006*, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bonn, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2006a): *Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht*, 63. Sitzung, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2006b): *Politikberatung beim Bundesministerium des Inneren* – Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte u. a., Berlin.
- Deutscher Bundestag (2006c): *Politikberatung beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales* – Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Schneider u. a., Berlin.
- Deutscher Bundestag (2007): *Vierter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes (Vierter Gremienbericht)*, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2007a): *Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer Deutschen Arzneimittel- und Medizinprodukteagentur (DAMA-Errichtungsgesetz)*, *Gesetzentwurf der Bundesregierung*, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2007b): *Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Ressortforschung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2007c): *Gesetz zur Neuordnung der Ressortforschung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*, *Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages*, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2007d): *Schriftliche Fragen mit den in der Zeit vom 8. bis 19. Januar 2007 eingegangenen Antworten der Bundesregierung*, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2007e): *Stärkung der Verfahrenstransparenz bei der Ständigen Impfkommission am Robert Koch-Institut*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgitte Bender,

- Elisabeth Scharfenberg, Dr. Harald Terpe, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Berlin.
- Di Fabio, Udo (1990): »Verwaltungsentscheidung durch externen Sachverstand. Am Beispiel des arzneimittelrechtlichen Zulassungs- und Überwachungsverfahrens«, *Verwaltungsarchiv* 81.
- Di Fabio, Udo (1994): *Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. Zum Wandel der Dogmatik im öffentlichen Recht, insbesondere am Beispiel der Arzneimittelüberwachung*, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Dienel, Peter C. und Ortwin Renn (1995): »Planning Cells: A Gate to »Fractal Mediation«, in: Ortwin Renn, Thomas Webler und Peter Wiedemann (Hg.), *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Dordrecht: Kluwer, S. 117-140.
- Douglas, Heather (2000): »Inductive risk and values in science«, *Philosophy of Science* 67: 559-579.
- Dyson, Kenneth (2005): »Binding hands as a strategy for economic reform: Government by commission«, *German Politics* 14: 224-247.
- Dyson, Kenneth (2006): »Binding hands as a strategy for economic reform: Government by commission«, in: Kenneth H.F. Dyson und Stephen Padgett (Hg.), *The Politics of Economic Reform in Germany: Global, Rhineland or Hybrid Capitalism?* London u. a.: Routledge, S. 111-133.
- Eichhorst, Werner und Ole Wintermann (2006): »Wie kann wissenschaftliche Politikberatung zu besserer Politik beitragen? Arbeitsmarktreform und demographischer Wandel«, *Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 86: 228-235.
- Enskat, Sebastian (2007): »Wissenschaftlicher Sachverstand und Expertise. Die SWP im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politikberatung«, in: Gunther Hellmann (Hg.), *Forschung und Beratung in der Wissensgesellschaft: Das Feld der Internationalen Beziehungen und der Außenpolitik*, Baden-Baden: Nomos, S. 265-282.
- Epp, Astrid (2007): »Im Schatten des Medienspektakels: Kaum beachtete Alltagsrisiken«, *Gegenworte* 18: 42-44.
- Epstein, Steven (1995): »The construction of lay expertise: AIDS activism and the forging of credibility in the reform of clinical trials«, *Science, Technology, & Human Values* 20: 408-437.
- Epstein, Steven (1996): *Impure Science: AIDS, Activism, and the Politics of Knowledge*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Euchner, Walter, Frank Hampel und Thomas Seidel (1993): *Länder-Enquête-Kommissionen als Instrumente der Politikberatung, rechtliche Ordnung, Fallbeispiele und ihre Praxis im Urteil von Mitgliedern*, Baden-Baden: Nomos.
- Europäische Kommission (2002): *Eine bessere Wissensgrundlage für eine bessere Politik*, Mitteilung der Kommission über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission, Grundsätze und Leitlinien. Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission, GD Forschung (2005): *Social Values, Science*

- and *Technology: Eurobarometer 2005*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (Hg.) (2001): *European Governance: A White Paper*, Bruxelles: European Commission.
- Evetts, Julia, Harald A. Mieg und Ulrike Felt (2006): »Professionalization, scientific expertise, and elitism: A sociological perspective«, in: K.A. Ericsson et al. (Hg.), *The Cambridge Handbook of Expertise and Expert Performance*, Cambridge, UK, u. a.: Cambridge University Press, S. 105-123.
- Färber, Gisela (2005): »Politikberatung durch Kommissionen«, in: Martin Leschke und Ingo Pies (Hg.), *Wissenschaftliche Politikberatung – Theorien, Konzepte, Institutionen*, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 131-159.
- Faßbender, Bardo (2006): »Wissen als Grundlage staatlichen Handelns«, in: *Handbuch des Staatsrechts. Band IV: Aufgaben des Staates*, Heidelberg: C. F. Müller, S. 243.
- Fehling, Michael (2001): *Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe*, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Fehling, Michael (2004): »Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3)«, in: Rudolf Dolzer, Klaus Vogel und Karin Graßhof (Hg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, (Loseblattsammlung), Heidelberg: Verlag C. F. Müller, 110. Lfg. (März 2004).
- Feindt, Peter H. und Christiane Ratschow (2003): »Agrarwende«: *Programm, Maßnahmen und institutionelle Rahmenbedingungen*, Hamburg: BIOGUM, Universität Hamburg.
- Fischer-Appelt, Dorothee (1999): *Agenturen der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Fleckenstein, Timo (2004): »Policy-Lernen in der Arbeitsmarktpolitik. Das Beispiel der Hartz-Kommission«, *Zeitschrift für Sozialreform* 6: 646-675.
- Food Standards Agency (2002): *Report on the Review of Scientific Committees*, London: Food Standards Agency.
- Franz, Wolfgang (2000): »Wirtschaftspolitische Beratung: Reminiszenzen und Reflexionen«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1: 53-71.
- Franzen, Martina, Simone Rödder und Peter Weingart (2007): »Fraud: Causes and culprits as perceived by science and the media«, *EMBO reports* 8: 1-5.
- Friedrich, Hannes (1970): *Staatliche Verwaltung und Wissenschaft. Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie*, Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt.
- Fuchs, Peter (2004): »Die magische Welt der Beratung«, in: Rainer Schützeichel und Thomas Brüsemeister (Hg.), *Die beratene Gesellschaft. Zur gesellschaftlichen Bedeutung von Beratung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 239-257.
- Fuller, Steve (2000): *The Governance of Science: Ideology and the Future of the Open Society*, Buckingham/Philadelphia, PA: Open University Press.

- Funke, Karl H. (2001): »50 Jahre Wissenschaftlicher Beirat«, *Berichte über Landwirtschaft* 79: 189-192.
- Funtowicz, Silvio O. (2001): »Peer review and quality control«, in: Neil J. Smelser und Paul B. Baltes (Hg.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Amsterdam, The Netherlands, u. a.: Elsevier, S. 11179-11183.
- Funtowicz, Silvio O. und Jerome R. Ravetz (1990): *Uncertainty and Quality In Science For Policy*, Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Funtowicz, Silvio und Jerome R. Ravetz (1991): »A new scientific methodology for global environmental issues«, in: Robert Constanza (Hg.), *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability*, New York: Columbia University Press, S. 137-152.
- Garwin, Richard (2007): »The mighty have fallen«, *Nature* 449: 543.
- Gellner, Winand (1995): *Ideenagenturen für Politik und Öffentlichkeit. Think Tanks in den USA und in Deutschland*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gellner, Winand (1998): »Think tanks in Germany«, in: Diane Stone, Andrew Denham und Mark Garnett (Hg.), *Think Tanks Across Nations: A Comparative Approach*, Manchester, UK: Manchester University Press, S. 82-106.
- Gerntke, Axel et al. (Hg.) (2002): *Hartz(z) am Rande der Seriosität? Die Hartz-Kommission als neues Modell der Politikberatung und -gestaltung? Kommentare und Kritiken*, Münster: Lit.
- Gibbons, Michael et al. (1994): *The New Production of Knowledge*, London: Sage.
- Gieryn, Thomas F. (1983): »Boundary-work and the demarcation of science from non-science«, *American Sociological Review* 48: 781-795.
- Gieryn, Thomas F. (1995): »Boundaries of science«, in: Sheila Jasanoff et al. (Hg.), *Handbook of Science and Technology Studies*, London: Sage, S. 393-443.
- Gläser, Jochen und Werner Meske (1996): *Anwendungsorientierung von Grundlagenforschung? Erfahrungen der Akademie der Wissenschaften der DDR*, Frankfurt am Main u. a.: Campus.
- Gläser, Jochen (2006): *Wissenschaftliche Produktionsgemeinschaften. Die soziale Ordnung der Forschung*, Frankfurt am Main: Campus.
- Glöckler, Wolfgang, *Sachverständigenrat und Statistisches Bundesamt: 40 Jahre Zusammenarbeit*: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/publikat/40jahre.php> (zuletzt besucht am 26. 3. 2007).
- Glynn, Steven, Paul Cunningham und Kieron Flanagan (Hg.) (2003): *Typifying Scientific Advisory Structures and Scientific Advice Production Methodologies (TSAS) – Final Report Prepared for Directorate-General Research, European Commission*, Manchester, UK: PREST.
- Government of Canada (Hg.) (2000): *A Framework for Science and Technology Advice: Principles and Guidelines for the Effective Use of Science*

- and *Technology Advice in Government Decision Making*, Ottawa, Canada: Government of Canada.
- Government Office for Science (Hg.) (2007a): *Consultation on the Update to the Code of Practice for Scientific Advisory Committees: Summary of Responses and Government Response to Consultation*, London: Government Office for Science, Department for Innovation, Universities & Skills.
- Government Office for Science (Hg.) (2007b): *Code of Practice for Scientific Advisory Committees*, London: Government Office for Science, Department for Innovation, Universities & Skills.
- Graf Kielmansegg, Peter (1990): »Notizen zum Thema ›Wissenschaftsrat‹«, in: Ulrich Kleiner (Hg.), *Verwalten ist Gestalten*, Düsseldorf: Tritsch, S. 211-219.
- Graß, Hartmut (2003): »Zum Ausklang. Was leistet der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen?«, in: Alfred Schüller und Meinhard Schulz-Baldes (Hg.), *Nachhaltigkeit und globaler Wandel. Guter Rat ist teuer*, Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 225-227.
- Greim, Helmut (2001): »Der Experte – Sachverstand und Vertrauenswürdigkeit«, in: Richard Bartlspenger (Hg.), *Der Experte bei der Beurteilung von Gefahren und Risiken*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 9-16.
- Greim, Helmut (2007): »Aufgaben und Erfolge der MAK-Kommission«, in: Deutsche Forschungsgemeinschaft S.z.P.G.A. (Hg.), *Erfolgreiche Konzepte der Gefahrstoffbewertung: 50 Jahre MAK-Kommission*, Weinheim: Wiley-VCH, S. 43-53.
- Grimm, Dieter (1994): »Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des Rechtsstaats«, in: *Die Zukunft der Verfassung*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Groß, Thomas (1999): *Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation*, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Groß, Thomas und Natalie Arnold (2007): *Regelungsstrukturen der außeruniversitären Forschung*, Baden-Baden: Nomos.
- Grosseckter, Heinz (2005): »Wissenschaftliche Politikberatung: Beiräte von Ministerien als politikberatende Institutionen«, in: Martin Leschke und Ingo Pies (Hg.), *Wissenschaftliche Politikberatung – Theorien, Konzepte, Institutionen*, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 101-130.
- Grundahl, Johs (1995): »The Danish Consensus Conference Model«, in: Simon Joss und John Durant (Hg.), *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe*, London: Science Museum, S. 31-49.
- Guggenheim, Michael (2006): »Undisciplined research: The proceduralisation of quality control in transdisciplinary projects«, *Science and Public Policy* 33: 411-421.
- Guston, David H. (2000): *Between Politics and Science: Assuring the Integrity and Productivity of Research*, Cambridge, UK, u. a.: Cambridge University Press.
- Guston, David H. (2001): »Towards a ›Best Practice‹ of constructing ›Serviceable Truths‹«, in: Matthijs Hisschemöller et al. (Hg.), *Knowledge, Power And Participation In Environmental Policy Analysis*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, S. 97-118.
- Guston, David H. (2001): »Boundary organizations in environmental policy and science: An introduction«, *Science, Technology, & Human Values* 26: 399-408.
- Guston, David H. (2005): »Institutional design for socially robust knowledge: The National Toxicology Program's Report on carcinogens«, in: Sabine Maasen und Peter Weingart (Hg.), *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*, Dordrecht, The Netherlands: Springer, S. 63-80.
- Guston, David H. (2006): »On consensus and voting in science. From Asilomar to the National Toxicology Program«, in: Scott Frickel und Kelly Moore (Hg.), *The New Political Sociology of Science, Institutions, Networks, and Power*, Madison, WI: The University of Wisconsin Press, S. 378-404.
- Haas, Peter (2004): »When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process«, *Journal of European Public Policy* 11: 569-592.
- Habermas, Jürgen (1968): *Technik und Wissenschaft als ›Ideologie‹*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hartmann, Walter (1990): »Funktionen der Sachverständigenräte und der Konzierten Aktion in einer marktwirtschaftlichen Ordnung« in: Eckhard Knappe und Peter Oberender (Hg.), *Gesundheitsberichterstattung, Orientierungsdaten und Prioritätensetzung. Die Rolle der Experten im Gesundheitswesen*, Gerlingen: Bleicher, S. 171-184.
- Hampel, Frank (1991): »Politikberatung in der Bundesrepublik: Überlegungen am Beispiel von Enquête-Kommissionen«, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 22: 111-133.
- Hansen, Steffen E., Martin P. K. von Krauss und Joel A. Tickner (2007): »Categorizing mistaken falsities in regulation of human and environmental health«, *Risk Analysis* 27: 255-269.
- Hansson, Sven O. (1998): *Setting the Limit: Occupational Health Standards and the Limits of Science*, New York: Oxford University Press.
- Hansson, Sven O. (2005): »Exposure limits«, in: Carl Mitcham (Hg.), *Encyclopedia of Science, Technology and Ethics*, Detroit, MI, u. a.: Thomson Gale, S. 739-742.
- Hartmann, Kirsten (2005): *Grundsätze guter wissenschaftlicher Praxis*, Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Hartz, Peter und Inge Kloepfer (2007): *Macht und Ohnmacht. Ein Gespräch mit Inge Kloepfer*, Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Hascher, Michael (2002): »Vorgeschichte, Entstehung und institutionelle Entwicklung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium 1949-1972«, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (Hg.), *50 Jahre Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Bonn: S. 65-94.

- Hascher, Michael (2006): *Politikberatung durch Experten. Das Beispiel der deutschen Verkehrspolitik im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main: Campus.
- Hausding, Götz (2007): »Moderne Arzneimittelzulassung«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 13.
- Hayes, Vernon R., Jr. (2000): »Trying to obey the law: The Federal Advisory Committee Act, the Courts, and the Common Sense Initiative«, *Administration & Society* 32: 183-218.
- Healey, Peter (2004): *Regulating Policy Discourse: UK Guidelines in Scientific Advice and Policymaking*, Oxford, UK: James Martin Institute, University of Oxford.
- Health Council of the Netherlands (2006): *The Role of Advisory Bodies in Environmental Health Policymaking: A Comparative Research Project in France, Germany and Poland*, The Hague, The Netherlands: Health Council of the Netherlands.
- Heine, Klaus und Karsten Mause (2003): »Politikberatung als informationsökonomisches Problem«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223: 479-490.
- Heine, Klaus und Karsten Mause (2004): »Policy advice as an investment problem«, *Kyklos* 57: 403-427.
- Heinrichs, Harald (2002): *Politikberatung in der Wissensgesellschaft. Eine Analyse umweltpolitischer Beratungssysteme*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Heinrichs, Harald (2005): »Politikberatung in den USA: Ein Vorbild für Europa?«, in: Alexander Bogner und Helge Torgersen (Hg.), *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik*, Wiesbaden: Projekt Expertenwissen, S. 291-313.
- Heinrichs, Harald, Cordula Kropp und Jost Wagner (2007): »Politische Meinungsbildung im Dialog von Wissenschaft und Politik. Eine sozialwissenschaftliche Reflexion der Erfolgsbedingungen anhand des Agrarbereichs«, in: Cordula Kropp, Frank Schiller und Jost Wagner (Hg.), *Die Zukunft der Wissenskommunikation. Perspektiven für einen reflexiven Dialog von Wissenschaft und Politik – am Beispiel des Agrarbereichs*, Berlin: Edition Sigma, S. 51-75.
- Heinze, Rolf G. (2002): *Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – wenig Tat?*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Heinze, Rolf G. (2003): »Das ›Bündnis für Arbeit‹ – Innovativer Konsens oder institutionelle Erstarrung?«, in: Christoph Egle, Tobias Ostheim und Reimut Zohnhoyer (Hg.), *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 137-161.
- Heinze, Rolf G. (2004): »Die neue deutsche Räterepublik. Strategien für den Umgang mit Unsicherheit oder unbeabsichtigter Selbstblockade?«, in: Stefan Marschall und Christoph Strünck (Hg.), *Grenzenlose Macht? Politik und Politikwissenschaft im Umbruch (Festschrift für Ulrich von Alemann zum 60. Geburtstag)*, Baden-Baden: Nomos, S. 117-128.

- Heinze, Rolf G. (2004): »Verwissenschaftlichung der Politik? Zur neuen Rolle von Expertenkommissionen«, *Zeitschrift für Sozialreform* 50: 51-55.
- Hellmann, Gunther (2006): »Forschung und Beratung in der Wissensgesellschaft: Das Feld der Internationalen Beziehungen und der Außenpolitik – Einführung und Überblick«, in: Gunther Hellmann (Hg.), *Forschung und Beratung in der Wissensgesellschaft: Das Feld der Internationalen Beziehungen und der Außenpolitik*, Baden-Baden: Nomos, S. 9-44.
- Hemlin, Sven und Soren B. Rasmussen (2006): »The shift in academic quality control«, *Science, Technology, & Human Values* 31: 173-198.
- Henschler, Dietrich (1981): »Maximale Arbeitsplatzkonzentrationen – Grundlagen, Entwicklung, Beratungsmodell«, in: Deutsche Forschungsgemeinschaft, Kommission z. P. G. A. (Hg.), *Wissenschaftliche Grundlagen zum Schutz vor Gesundheitsschäden durch Chemikalien am Arbeitsplatz*, Boppard: Boldt, S. 29-40.
- Henschler, Dietrich (2007): »Die Gründungsphase(n) der MAK-Kommission«, in: Deutsche Forschungsgemeinschaft S.z.P.G.A. (Hg.), *Erfolgreiche Konzepte der Gefahrstoffbewertung: 50 Jahre MAK-Kommission*, Weinheim: Wiley-VCH, S. 33-42.
- Hey, Christian (2006): »Der Sachverständigenrat für Umweltfragen: Kritische Instanz der deutschen und europäischen Umweltpolitik«, *Ökologisches Wirtschaften* 1: 20-21.
- Heye, Uwe-Karsten (2003): »Expertengremien der Bundesregierung – Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf«, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1-22.
- Hitzler, Ronald (1994): »Wissen und Wesen des Experten. Ein Annäherungsversuch«, in: Ronald Hitzler, Anne Honer und Christoph Maeder (Hg.), *Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 13-30.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1987): »Schwierigkeiten interner Politikberatung. Eine Bilanz wissenschaftlicher Politikberatung in der Enquête-Kommission ›Neue Informations- und Kommunikationstechnologien‹«, *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*: 331-350.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1988a): »Schleichwege zur Nicht-Entscheidung: Fallanalyse zum Scheitern der Enquête-Kommission ›Neue Informations- und Kommunikationstechniken‹«, *Politische Vierteljahresschrift* 29: 58-84.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1988b): »Sachverstand: Verwendungstauglich? Eine Fallanalyse zur Politikberatung im Rahmen der Enquête-Kommission ›Neue Informations- und Kommunikationstechniken‹«, *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik* 13: 350-402.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2006): »Eigenständigkeit der Verwaltung«, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann und Andreas Voßkuhle (Hg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I: Methoden – Maßstäbe – Aufgaben – Organisation*, München: C. H. Beck, S. 623.

- Hohn, Hans-Willy und Uwe Schimank (1990): *Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem: Akteurskonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung*, Frankfurt am Main: Campus.
- Hüttl, Reinhard und Andreas Stucke (2006): »Was bedeutet wissenschaftliche Qualität von Politikberatung?«, *Ökologisches Wirtschaften* 1: 25-27.
- Hüttl, Reinhard (2003): »Evaluation politikberatender Forschungsinstitute durch den Wissenschaftsrat – Kriterien und Erfahrungen«, *Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis* 12: 38-42.
- Hunt, Jane und Simon Shackley (1999): »Reconceiving science and policy: Academic, fiducial and bureaucratic knowledge«, *Minerva* 37: 141-164.
- Irwin, Alan et al. (1997): »Regulatory science – Towards a sociological framework«, *Futures* 29: 17-31.
- Ismayr, Wolfgang (1996): »Enquête-Kommissionen des Deutschen Bundestages«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 27: 29-41.
- Ismayr, Wolfgang (2001): *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Barbara Budrich.
- Jann, Werner und Günther Schmid (Hg.) (2004): *Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*, Berlin: edition sigma.
- Jasanoff, Sheila (1990): *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jasanoff, Sheila (1992): »Science, Politics, and the Renegotiation of Expertise at EPA«, *Osiris* (2nd Series) 7: 195-217.
- Jasanoff, Sheila (2004): »The idiom of co-production«, in: Sheila Jasanoff (Hg.), *States of Knowledge: The Co-Production of Science and Social Order*, London: Routledge, S. 1-12.
- Jasanoff, Sheila (2005 a): *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jasanoff, Sheila (2005 b): »Judgment under siege: The three-body problem of expert legitimacy«, in: Sabine Maasen und Peter Weingart (Hg.), *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*, Dordrecht, The Netherlands: Springer, S. 209-224.
- Jasanoff, Sheila (i. V.): »Quality Control in regulatory science«, in: Peter Weingart und Justus Lentsch (Hg.), *Quality Control in Scientific Policy Advice*.
- Jasanoff, Sheila und Brian Wynne (1998): »Science and decisionmaking«, in: Steve Rayner und E. L. Malone (Hg.), *Human Choice and Climate Change, Vol. I*, Columbus, OH: Battelle Press, S. 1-87.
- Jastrow, Serge D. und Arne Schlattmann (2006): *Informationsfreiheitsgesetz – IFG. Kommentar*, Heidelberg: R. v. Decker.
- Jeske, Björn und Ulf Papenfuß (2006): *Institutionen wirtschaftlicher Politikberatung im internationalen Vergleich*, Marburg: Metropolis-Verlag.
- Kämper, Norbert (1989): *Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Aufgaben und Rechtsstellung*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Karthaus, Arnim (2001): *Risikomanagement durch ordnungsrechtliche Steuerung. Die Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen*, Baden-Baden: Nomos.
- Keitel, Susanne und Reinhard Kurth (2006): »BfArM prepares for the future. Regulatory affairs«, *Journal Pharma* 17: 283-284.
- Keizer, A.-G. (2008): *Distance Versus Proximity: A Tight Rope Act*, Ms. Den Haag.
- Kirchhof, Paul (2001): »Demokratie ohne parlamentarische Gesetzgebung?«, *Neue Juristische Wochenschrift* 18: 1332-1334.
- Kirchhof, Paul (2004): »Entparlamentarisierung der Demokratie?«, in: *Demokratietheorie und Demokratieentwicklung. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 359-376.
- Kleindiek, Ralf (1998): *Wissenschaft und Freiheit in der Risikogesellschaft – Eine grundrechtsdogmatische Untersuchung zum Normbereich von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Kleinsteuber, Hans J. (2006): »Die Enquetekommission des Deutschen Bundestags zu ›Zukunft der Medien‹ 1996-1998. Ein Bericht aus der Sachverständigenperspektive«, in: Svenja Falk et al. (Hg.), *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 400-413.
- Klontz, Norbert (1995): »Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft«, in: Otto Schlecht und Ulrich v. Suntum (Hg.), *30 Jahre Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Krefeld: SINUS-Verlag, S. 60-62.
- Knelangen, Wilhelm (2003): »Enquête-Kommissionen«, in: Uwe Andersen und Wichard Woyke (Hg.), *Handwörterbuch des Politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske + Budrich, S. 168-170.
- Kohns, Stefan (2008): »Der Sachverständigenrat«, in: Stephan Bröckler und Rainer Schützeichel (Hg.), *Politikberatung. Ein Handbuch für Studierende und Wissenschaftler*, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 520-534.
- Korte, Karl R. (2003): »Information und Entscheidung: Die Rolle von Machtmaklern im Entscheidungsprozess von Spitzenakteuren«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43: 32-38.
- Köstlin, Thomas (1996): »Ressortforschungseinrichtungen«, in: Christian Fläming et al. (Hg.), *Handbuch des Wissenschaftsrechts*, Berlin, Heidelberg, New York: Springer, S. 1365-1378.
- Kretschmer, Gerald (1986): »Zum Recht und Verfahren von Enquête-Kommissionen des Deutschen Bundestags«, *Deutsches Verwaltungsblatt*: 923-929.
- Krevert, Peter (1993): *Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungslinien, Probleme und Perspektiven im Kooperationsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit*, Münster u. a.: Lit.
- Krick, Eva (2006): *Politikberatung durch Expertengremien. Legitimation*

- und Funktion der ›Hartz- und der ›Rürup-Kommission, Masterarbeit, Universität Osnabrück.
- Krimsky, Sheldon (2003): *Science in the Private Interest: Has the Lure of Profits Corrupted Biomedical Research?*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Krohn, Wolfgang (2005): »Enquête commissions«, in: Carl Mitcham (Hg.), *Encyclopedia of Science, Technology and Ethics*, Detroit, MI, u.a.: Thomson Gale, S. 641-644.
- Kropp, Cordula und Jost Wagner (2008): »Wissensaustausch in Entscheidungsprozessen: Kommunikation an den Schnittstellen von Wissenschaft und Agrarpolitik«, in: Renate Mayntz et al. (Hg.), *Wissensproduktion und Wissenstransfer, Wissen im Spannungsfeld von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit*, Bielefeld: [transcript], S. 173-196.
- Kurth, Reinhard (2005): »Von Clustern und Hühnern«, *Gegenworte* 16: 17-20.
- Kurth, Reinhard (2008): »Was ist gute Wissenschaftliche Politikberatung? Qualitätssicherung wissenschaftlicher Politikberatung«, *Bundesgesundheitsblatt* 51.
- Kurth, Reinhard und Susanne Glasmacher (i. V.): »Looking through the telescope – Quality assurance in scientific advice to politics«, in: Peter Weingart und Justus Lentsch (Hg.), *Quality Control in Scientific Policy Advice*.
- Ladeur, Karl-Heinz (2008): »Die Kommunikationsinfrastruktur der Verwaltung«, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann und Andreas Voßkuhle (Hg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II: Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen*, München: C.H. Beck, § 21.
- Lambright, Henry W. (1987): »Commentary: The paradox of presidential science advice«, *Science, Technology & Human Values* 12: 80-81.
- Lamping, Wolfram (2006): »Regieren durch Regierungsorganisationen? Funktionen und Implikationen der Hartz- und der Rürup-Kommission im Vergleich«, *Zeitschrift für Sozialreform* 52: 233-251.
- Leif, Thomas (2003): »Distanz aus der Nähe. Medien und Politikberatung-Besichtigung eines schwierigen Terrains«, in: Gerhard Hirscher und Karl R. Korte (Hg.), *Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 211-231.
- Leif, Thomas (2006): *Beraten und verkauft*, München: Bertelsmann.
- Lentsch, Justus (2005): »Wissenschaftliche Kreativität im Kontext politischer Entscheidung: epistemische Robustheit als Distinktionsmerkmal wissenschaftlicher Expertise«, in: Günter Abel (Hg.), *Kreativität: 20. Deutscher Kongress für Philosophie, 26.-30. September 2005 in Berlin; Sektionsbeiträge*, Berlin: Universitätsverlag TU Berlin.
- Lentsch, Justus (2008): »Qualitätssicherung in der Wissenschaftlichen Politikberatung«, in: Stephan Bröchler und Rainer Schützeichel (Hg.), *Politikberatung. Ein Handbuch für Studierende und Wissenschaftler*, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 202-226.
- Lentsch, Justus und Peter Weingart (2006): »Standards and ›Best Practices‹ of scientific policy advice«, in: Peter Weingart und Justus Lentsch (Hg.), *Standards and ›Best Practices‹ of Scientific Policy Advice: A Round Table Discussion With Sir David King, Chief Scientific Adviser to the British Government*, Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, S. 23-28.
- Lentsch, Justus und Peter Weingart (Hg.) (i. V.): *Quality Control in Scientific Policy Advice*.
- Lompe, Klaus et al. (1981): *Enquête-Kommissionen und Royal Commissions: Beispiele wissenschaftlicher Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Luhmann, Niklas (1991): *Soziologie des Risikos*, Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Luhmann, Niklas (1997): »Grenzwerte der ökologischen Politik. Eine Form von Risikomanagement«, in: Petra Hiller und Georg Krücken (Hg.), *Risiko und Regulierung. Soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik*, Frankfurt am Main: S. 195-221.
- Lundgreen, Peter et al. (1986): *Staatliche Forschung in Deutschland 1870-1980*, Frankfurt: Campus.
- Mair, Stefan, Michael Paul und Ulrich Schneckener (2008): »Wissenschaftliche Politikberatung am Beispiel der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)«, in: Rainer Schützeichel und Stephan Bröchler (Hg.), *Grundwissen Politikberatung – Ein Handbuch*, Stuttgart: UTB.
- Majone, Giandomenico (1989): *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, London: Yale UP.
- Mantzavinos, C, Douglass North und Syed Shariq (2004): »Learning, institutions and economic performance«, *Perspectives on Politics* 2: 75-84.
- Mayntz, Renate (1977): »Strukturen und Leistungen von Beratungsgremien. Ein Beitrag zur Kontingenztheorie der Organisation«, *Soziale Welt* 28: 1-15.
- Mayntz, Renate (1990): »Entscheidungsprozesse bei der Entwicklung von Umweltstandards«, *Die Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft* 23: 137-151.
- Mayntz, Renate (1993): »Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen«, in: Adrienne Héritier (Hg.), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39-56.
- Mayntz, Renate (1994a): *Deutsche Forschung im Einigungsprozess. Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR, 1989 bis 1992*, Frankfurt am Main: Campus.
- Mayntz, Renate (1994b): »Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells«, in: Axel Murswieck (Hg.), *Regieren und Politikberatung*, Opladen: Leske + Budrich, S. 17-30.

- Mayntz, Renate (1999): »Wissenschaft, Politik und die politischen Folgen kognitiver Ungewissheit«, in: Jürgen Gerhards und Ronald Hitzler (Hg.), *Eigenwilligkeit und Rationalität sozialer Prozesse*, Opladen u. a.: Westdeutscher Verlag, S. 30-44.
- Mayntz, Renate (2001): *Die Bestimmung von Forschungsthemen in Max-Planck-Instituten im Spannungsfeld wissenschaftlicher und außerwissenschaftlicher Interessen: Ein Forschungsbericht*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mayntz, Renate (2004): »Governance im modernen Staat«, in: Arthur Benz (Hg.), *Regieren im komplexen Regelsystem: Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 65-76.
- Mayntz, Renate (2006): »Die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland«, in: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hg.), *Politikberatung in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 115-122.
- Mayntz, Renate und Wolfgang Streeck (Hg.) (2003): *Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden; Festschrift für Fritz W. Scharpf*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Mesenburg, Philipp (2003): *Erosion staatlicher Vollzugsbefugnisse im Gentechnikrecht. Zum Einfluss der Zentralen Kommission für die Biologische Sicherheit (ZKBS) und der gemeinschaftsrechtlichen Komitologie in den gentechnikrechtlichen Zulassungsverfahren*, Berlin: Erich Schmidt.
- Meßerschmidt, Klaus (2004): »Die Hartz-Kommission und das Verfassungsrecht«, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 19: 330-354.
- Metzger, Christian (1995): *Enquête-Kommissionen des Deutschen Bundestages: rechtliche Grundlagen, Aufgaben und Arbeitsweise*, Frankfurt am Main u. a.: Lang.
- Meusel, Alfred (1956): »Von der Kurfürstlich-Brandenburgischen Societät zur Deutschen Akademie der Wissenschaften«, in: Deutsche Akademie der Wissenschaften zu Berlin (Hg.), *Deutsche Akademie der Wissenschaften zu Berlin: 1946-56*, Berlin: Akademie Verlag, S. 1-18.
- Meusel, Ernst J. (1999): *Außeruniversitäre Forschung im Wissenschaftsrecht*, Köln u. a.: Heymanns.
- Millstone, Erik (2005): »Science-based policy-making: An analysis of processes of institutional reform«, in: Alexander Bogner und Helge Torgersen (Hg.), *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik*, Wiesbaden: Projekt Expertenwissen, S. 314-341.
- Murswieck, Axel (1993): »Policy advice and decision-making in the German Federal bureaucracy«, in: Guy B. Peters und Anthony Barker (Hg.), *Advising West-European Government. Inquiries, Expertise and Public Policy*, Edinburgh, UK: Edinburgh University Press, S. 87-97.
- Murswieck, Axel (Hg.) (1994): *Regieren und Politikberatung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Murswieck, Axel (1994): »Wissenschaftliche Beratung im Regierungsprozess«, in: Axel Murswieck (Hg.), *Regieren und Politikberatung*, Opladen: Leske + Budrich, S. 103-120.

- Murswieck, Axel (2003): »Des Kanzlers Macht. Zum Regierungsstil Gerhard Schröders«, in: Christoph Egle, Tobias Ostheim und Reimut Zohnhöfer (Hg.), *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 117-135.
- Murswieck, Axel (2006): »Politikberatung in Frankreich«, in: Svenja Falk et al. (Hg.), *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 590-598.
- Murswieck, Axel (2008): »Politikberatung der Bundesregierung«, in: Stephan Bröckler und Rainer Schützeichel (Hg.), *Politikberatung. Ein Handbuch für Studierende und Wissenschaftler*, Stuttgart: Lucius & Lucius – UTB Wissenschaft, S. 386-409.
- Neander, Eckhart (2001): »Wie arbeitet der Wissenschaftliche Beirat beim BML?«, *Berichte über Landwirtschaft* 79: 169-176.
- Nowotny, Helga (2000): »Transgressive competence«, *European Journal of Social Theory* 3: 5-22.
- Nowotny, Helga (2003): »Democratising Expertise and Socially Robust Knowledge«, *Science and Public Policy* 30: 151-156.
- Nowotny, Helga, Peter Scott und Michael Gibbons (2001): *Re-Thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*, Cambridge, UK: Polity Press.
- Nowotny, Helga, Peter Scott und Michael Gibbons (2004): *Wissenschaft neu denken. Wissen und Öffentlichkeit in einem Zeitalter der Ungewissheit*, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Nützenadel, Alexander (2002): »Wissenschaftliche Politikberatung in der Bundesrepublik. Die Gründung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage 1963«, *Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 89: 288-306.
- Nützenadel, Alexander (2005): *Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949-1974*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Nullmeier, Frank (1993): »Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitik und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell«, in: Adrienne Héritier (Hg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 175-196.
- Nullmeier, Frank (2005): »Knowledge and decision-making«, in: Sabine Maasen und Peter Weingart (Hg.), *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*, Dordrecht, The Netherlands: Springer, S. 123-134.
- Nußberger, Angelika (2004): »Sachverständigenwissen als Determinante verwaltungsrechtlicher Einzelentscheidungen«, *Archiv des öffentlichen Rechts* 129: 282-307.
- Oertel, Klaus (2000): *Die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde nach §§ 66 ff. TKG*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Office of Science & Technology (Hg.) (1997): *The Use of Scientific Advice in Policy Making: A Note by the Chief Scientific Adviser Sir Robert May*, London: Department of Trade and Industry.

- Office of Science & Technology (Hg.) (2000): *Guidelines 2000: Scientific Advice and Policy Making*, London: Department for Trade and Industry.
- Office of Science & Technology (Hg.) (2001): *Code of Practice for Scientific Advisory Committees*, London: Department of Trade and Industry.
- Office of Science & Technology (2001): *Scientific Advice and Policy Making: Implementation of the Guidelines 2000*, London: Department of Trade and Industry.
- Office of Science & Technology (2005): *Guidelines On Scientific Analysis in Policy Making*, London: HM Government.
- Ohler, Christoph (2006): »Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes«, *Archiv des öffentlichen Rechts* 131: 336.
- Oldiges, Martin und J. Heitmann (Hg.) (1983): *Die Bundesregierung als Kollegium*, Hamburg: Heitmann.
- O'Neill, Onora (2006): »Transparency and the Ethics of Communication«, *Proceedings of the British Academy* 135: 75-90.
- Owens, Susan (1999): »When knowledge matters: The role and influence of the royal commission on environmental pollution«, *Journal of Environmental Policy and Planning* 1: 7-24.
- Owens, Susan (2003): »The Royal Commission on environmental pollution«, in: Günter Altner et al. (Hg.), *Jahrbuch Ökologie 2004*, München: C.H. Beck, S. 96-103.
- OXERA (Oxford Economic Research Associates Ltd (Hg.) (2000): *Policy, Risk and Science: Securing and Using Scientific Advice*, Oxford, UK: UK Health and Safety Executive.
- Papier, Hans-Jürgen (2003): »Steuerungs- und Reformfähigkeit des Staates«, *Verwaltung und Management* 9: 116-121.
- Papponetti, Valeria und Dino Pinelli (2004): *Scientific Advice to Public Policy-Making*, Working Paper No. 112.04, Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM) and University of Bologna.
- Patzwaldt, Katja (2008): *Die sanfte Macht: Die Rolle der wissenschaftlichen Politikberatung bei den rot-grünen Arbeitsmarktreformen*, Bielefeld: transcript Verlag.
- Patzwaldt, Katja und Kai Buchholz (2006): »Politikberatung in der Forschungs- und Technologiepolitik«, in: Svenja Falk et al. (Hg.), *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 460-471.
- Phillips, Bridgeman J. und M. Ferguson-Smith (2000): *The BSE Inquiry: Report: Evidence and Supporting Papers on the Inquiry into the Emergence and Identification of Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE) and Variant Creutzfeldt-Jakob Disease (vCJD) and the Action Taken in Response to it up to 20 March 1996*, London: The Stationary Office.
- Pielke, Rogert, Jr. (2007): *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Pies, Ingo (2000a): *Institutionenökonomik als Ordnungstheorie. Ein An-*

- satz wissenschaftlicher Politikberatung in der Demokratie*, Universität Münster: Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie.
- Pies, Ingo (2000b): »Wissenschaftliche Politikberatung in der Demokratie: Ein ökonomischer Ansatz«, in: Ulrich Albertshäuser und Hermann Knödler (Hg.), *Ökonomie und Politikberatung im Spannungsfeld von Theorie und Praxis*, Tagungsband der INFER-Jahrestagung 2000 (International Network for Economic Research), Berlin: S. 1-34.
- Pott, Ludwig (2003): »Die Enquête-Kommission als soziales System«, *Forschungsjournal neue soziale Bewegungen* 16: 97-106.
- Price, Derek J. d. S. (1963): *Little Science, Big Science*, New York, London: Columbia University Press.
- Price, Don (1965): *The Scientific Estate*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ravetz, Jerome R. und Silvio O. Funtowitz (1993): »Science for a post-normal age«, *Futures* 25: 739-755.
- Rehfeld, Dieter (1981): »Enquête-Kommissionen in der Bundesrepublik Deutschland«, in: *Enquête-Kommissionen und Royal Commissions: Beispiele wissenschaftlicher Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 181-290.
- Reimer, Franz (2006): »Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab«, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann und Andreas Voßkuhle (Hg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I: Methoden – Maßstäbe – Aufgaben – Organisation*, München: Beck C.H., S. 533.
- Renn, Ortwin (1995): »Style of using scientific expertise: A comparative framework«, *Science and Public Policy* 22: 147-156.
- Renn, Ortwin (1999a): »A model for an analytic-deliberate process in risk management«, *Environmental Science & Technology* 33: 3049-3055.
- Renn, Ortwin (1999b): »Sozialwissenschaftliche Politikberatung: Gesellschaftliche Anforderungen und gelebte Praxis«, *Berliner Journal für Soziologie* 9: 531-548.
- Renn, Ortwin (2001): »The role of social science in environmental policy making: Experiences and outlook«, *Science and Public Policy* 28: 427-437.
- Renn, Ortwin (2004): »The challenge of integrating deliberation and expertise«, in: Timothy McDaniels und Mitchell J. Small (Hg.), *Risk Analysis and Society: An Interdisciplinary Characterization of the Field*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, S. 289-366.
- Renn, Ortwin (2005): *Risk Governance – Towards an Integrative Approach*. Mit Anhang von Peter Graham, Genf, Switzerland: International Risk Governance Council.
- Renn, Ortwin und Katherine D. Walker (2008): »Lessons learned. A re-assessment of the IRGC framework on risk governance«, in: Ortwin Renn und Katherine D. Walker (Hg.), *Global Risk Governance: Concept and*

- Practice Using the IRGC Framework*, Dordrecht, The Netherlands: Springer, S. 331-360.
- Resnik, David B. (2007): *The Price of Truth: How Money Affects the Norms of Science*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Rich, Andrew (2001): »United States«, in: Kent R. Weaver und Paul B. Stares (Hg.), *Guidance for Governance. Comparing Alternative Sources of Public Advice*, Tokyo, New York: Japan Center for International Exchange, S. 31-70.
- Rich, Andrew (2004): *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Riedel, U., M. Führ und B. Tappeser (1989): »Zum Regierungsentwurf für ein Gentechnikgesetz«, *Kritische Justiz* 22: 349-364.
- Ronge, Volker und Dagmar Heine (1986): »Ausbildungsordnungsforschung« im BIBB«, *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 15: 67-73.
- Ronge, Volker (1988): »Ressortforschung« als Modus der Verwendung (sozial-)wissenschaftlichen Wissens – am Beispiel des Bundesinstituts für Berufsbildung und des Forschungs- und Aktionsprogramms »Humanisierung des Arbeitslebens«, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 9: 161-176.
- Ronge, Volker (1996): »Politikberatung im Licht der Erkenntnisse soziologischer Verwendungsforschung«, in: Annette Vogel und Heine Alemann (Hg.), *Soziologische Beratung. Praxisfelder und Perspektiven*, 9. Tagung für angewandte Soziologie, Opladen: Leske + Budrich, S. 135-144.
- Roose, Jochen (2006): »Lobby durch Wissenschaft: Umweltverbände und ökologische Forschungsinstitute im Vergleich«, *Online Journal for Environmental Policy Studies* 1.
- Roqueplo, Philippe (1997): *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*. Une conférence-débat organisée par le groupe *Sciences en questions* Paris, INRA, 9 avril 1996, Paris: INRA.
- Rudischhauser, S. (2003): *Wissenschaftliche Beratung für die Arbeitsmarktpolitik. Vom Bündnis für Arbeit zur Hartz-Kommission*, Vortrag gehalten auf dem Workshop *Politik & Expertise*, IWT, Universität Bielefeld.
- Rudloff, Wilfried (2004): »Wieviel Macht den Räten?«, in: Stefan Fisch und Wilfried Rudloff (Hg.), *Experten und Politik: Wissenschaftliche Politikberatung in gesellschaftlicher Perspektive*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 153-188.
- Rüb, Friedbert W. (2004): »Vom Wohlfahrtsstaat zum »managerialen Staat?«, in: Roland Czada und Reinhard Zintl (Hg.), *Politik und Markt*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, S. 256-299.
- Rürup, Bert und Kilian Bizer (2002): »Der Sachverständigenrat und sein Einfluss auf die Politik«, in: Uwe Jens und Hajo Romahn (Hg.), *Der Einfluss der Wissenschaft auf die Politik*, Marburg: Metropolis, S. 59-73.
- Rürup, Bert und Heinrich Tiemann (2006): »Praxisorientierte Politikberatung am Beispiel der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission)«, in: Svenja Falk et al. (Hg.), *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 390-397.
- Ruffert, Matthias (2002): »Entformalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?«, *Deutsches Verwaltungsblatt*: 1145-1228.
- Rusineck, Bernd-A. (2004): »Die Rolle der Experten in der Atompolitik am Beispiel der deutschen Atomkommission«, in: Stefan Fisch und Wilfried Rudloff (Hg.), *Experten und Politik: wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 189-210.
- Salter, Liora und Edwin Levy (1988): *Mandated Science: Science and Scientists in the Making of Standards*, Dordrecht, The Netherlands, u.a.: Kluwer.
- Saretzki, Thomas (1997): »Demokratisierung von Expertise? Zur politischen Dynamik der Wissensgesellschaft«, in: Ansgar Klein und Rainer Schmalz-Bruns (Hg.), *Politische Beteiligung and Bürgerengagement in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos, S. 277-313.
- Saretzki, Thomas (2005): »Welches Wissen – Wessen Entscheidung? Kontroverse Expertise im Spannungsfeld von Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik«, in: Alexander Bogner und Helge Torgersen (Hg.), *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik*, Wiesbaden, Projekt Nichtwissen, S. 345-369.
- Sarewitz, Daniel und Roger A. Pielke (2000): »Prediction in science and policy«, in: Daniel Sarewitz, Jr., R. Pielke und Byerly Radford (Hg.), *Prediction: Science, Decision Making, and the Future of Nature*, Washington, DC, und Covelo, CA: Island Press, S. 11-22.
- Scherzberg, Arno (2000): *Die Öffentlichkeit der Verwaltung*, Baden-Baden: Nomos.
- Schimank, Uwe (2006): *Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftsteuerung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schlecht, Otto und Ulrich von Suntum (Hg.) (1995): *30 Jahre Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Krefeld: SINUS-Verlag.
- Schliesky, Utz (2007): »Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit – vom Organisations- zum Verfahrensmaßstab«, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1453.
- Schmid, Günther (2003 a): »Gestaltung des Wandels durch wissenschaftliche Beratung. Das »Bündnis für Arbeit« und die »Hartz-Kommission«, in: Günther Schmid und Stefan Ramge (Hg.), *Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Ein Werkstattbericht*, Münster, New York u.a.: Waxmann, S. 68-86.
- Schmid, Günther (2003 b): »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Strategie und Vorschläge der Hartz-Kommission«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 6-7: 3-6.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (2004): *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Berlin u.a.: Springer.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (2005): »Wissenschaft – Öffentlichkeit – Recht«, in: Horst Dreier (Hg.), *Rechts- und staatsrechtliche Schlüssel-*

- begriffe: Legitimität – Repräsentation – Freiheit, *Symposium für Hasso Hofmann zum 70. Geburtstag*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 967 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (2006): »Grundrechte als Organisations- und Verfahrensgarantien«, in: Detlef Merten und Hans-Jürgen Papier (Hg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II: Grundrechte in Deutschland – Allgemeine Lehren*, Heidelberg: Verlag C. F. Müller, S. 993.
- Schneider, Jan (2006): »Taxonomie der Kommissionen. Zur Kategorisierung und Kultur von Politikberatungsgremien der Bundesregierung«, in: Kathrin Ruhl et al. (Hg.), *Demokratisches Regieren und politische Kultur. Post-staatlich, post-parlamentarisch, post-patriarchal?*, Münster: Lit Verlag, S. 117-138.
- Schröder, Gerhard: *Wissenschaftliche Beratung und politische Durchsetzbarkeit*, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/publikat/40jahre.php> (zuletzt besucht am 26. 3. 2007).
- Schröder, Meinhard (2001): »Die Institutionalisierung des Nationalen Ethikrates: Ein bedenklicher Regierungsakt?«, *Neue Juristische Wochenschrift* 54: 2144-2146.
- Schützeichel, Rainer (2004): »Skizzen zu einer Soziologie der Beratung«, in: Rainer Schützeichel und Thomas Brüsemeister (Hg.), *Die beratene Gesellschaft. Zur gesellschaftlichen Bedeutung von Beratung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 273-285.
- Schultze, Rainer-Olaf und Tanja Zinterer (1999): »Kanadische Royal Commissions: Ein Vorbild für den Abbau von Reformstaus?«, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*: 881-903.
- Schulz-Baldes, Meinhard (1999): »Politikberatung zum Globalen Wandel – Zum Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen«, *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung* 12: 22-29.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (2004): »Wege, Umwege oder Holzwege zu besserer Gesetzgebung durch sachverständige Beratung, Begründung, Folgeabschätzung und Wirkungskontrolle?«, *Juristenzeitung*: S. 862-871.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (2005): »Responses of the legal order of the loss of trust in science«, in: Helga Nowotny et al. (Hg.), *The Public Nature of Science Under Assault: Politics, Markets, Science and the Law*, Berlin u. a.: Springer, S. 63-86.
- Schwab, Martin (1999): *Rechtsfragen der Politikberatung im Spannungsfeld zwischen Wissenschaftsfreiheit und Unternehmensschutz*, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Schwab, Martin (2008): »Kooperative staatliche Entscheidung und das Demokratieprinzip«, in: Stephan Bröckler und Rainer Schützeichel (Hg.), *Politikberatung. Ein Handbuch für Studierende und Wissenschaftler*, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 227-251.
- Sebaldt, Martin (2004): »Auf dem Weg zur ›Räterepublik‹? Expertengremien und ihr Einfluss auf die deutsche Bundesgesetzgebung«, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 19: 187-200.
- Shrader-Frechette, Kristine (1997): »Hydrogeology and framing questions having policy consequences«, *Philosophy of Science* (Supplement) 64: S149-S160.
- Shrader-Frechette, Kristin (2005): »Radiobiology and gray science: Flaws in the landmark new radiation protection«, *Science and Engineering Ethics* 11: 167-169.
- Shrader-Frechette, Kristine und Lars Persson (2002): »Ethical, logical and scientific problems with the new ICRP proposals«, *Journal of Radiation Protection* 22: 161.
- Siefken, Sven T. (2003): »Expertengremien der Bundesregierung – Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf«, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34: 482-504.
- Siefken, Sven T. (2006a): »Expertenkommissionen der Bundesregierung«, in: Svenja Falk et al. (Hg.), *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 215-227.
- Siefken, Sven T. (2006b): »Regierten die Kommissionen? Eine Bilanz der rot-grünen Bundesregierungen 1998 bis 2005«, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 37: 559-581.
- Siefken, Sven T. (2007): *Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Simon, Herbert A. (1997 [1947]): *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, New York: Free Press.
- Sluijs, Joroen v. d. et al. (1998): »Anchoring devices in science for policy: The case of consensus around climate sensitivity«, *Social Studies of Science* 28: 291-324.
- Smith, William und Janet Halliwell (1999): *Principles and Practices For Using Scientific Advice in Government Decision Making: International Best Practices*, Report to the S&T Strategy Directorate, Industry Canada, Ottawa: S&T Strategy Directorate, Industry Canada.
- Sodan, Helge (1987): *Kollegiale Funktionsträger als Verfassungsproblem. Dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Kunststoffkommission des Bundesgesundheitsamtes und der Transparenzkommission*, Frankfurt am Main: Metzner.
- Solga, Heike und Gert G. Wagner (2007): *A Modern Statistical Infrastructure for Excellent Research and Policy Advice – Report on the German Council for Social and Economic Data during its First Period in Office (2004-2006)*, Schmollers Jahrbuch 127.
- Starck, Christian (2008): »Deutsche Nationalakademie und verfassungsrechtliche Kompetenzordnung«, *Juristenzeitung* 63: 81-83.
- Stark, Andrew (1997): »What is a balanced committee? Democratic theory, public law, and the question of fair representation on quasi-legislative bodies«, in: Ian Shapiro und Will Kymlicka (Hg.), *Ethnicity and Group Rights*, New York u. a.: New York University Press, S. 377-420.

- Stein, J. A. (1999): *Openness in Scientific Advisory Committees*, The IPTS Report 39.
- Stein, J. A. und Ortwin Renn (1998): *Transparency and Openness in Scientific Advisory Committees: The American Experience, study conducted for the Scientific and Technological Options Assessment (STOA) Programme of the European Parliament*, Brüssel: Scientific and Technological Options Assessment Programme des Europäischen Parlaments (STOA).
- Steinmeier, Frank W. (2001): »Konsens und Führung«, in: Franz Münterfering und Matthias Machnig (Hg.), *Sicherheit im Wandel*, Berlin: Vorwärts Verlag, S. 263-272.
- Stine, Deborah D. (2005): »Federal advisory committees: Background and current issues«, in: Committee on Ensuring the Best Presidential and Federal Advisory Committee Science and Technology Appointments (Hg.), *Science and Technology in the National Interest: Ensuring the Best Presidential and Federal Advisory Committee Science and Technology Appointments*, Washington, DC: National Academy Press.
- Stone, Diane (2001): »United Kingdom«, in: R.K.Weaver, Paul B. Stares und Koryu S. Nihon Kokusai (Hg.), *Guidance for Governance: Comparing Alternative Sources of Public Policy Advice*, Tokyo: Japan Center for International Exchange, S. 89-123.
- Strätling, Ansgar (2001): *Sachverständiger Rat im Wandel: Der theoretische Argumentationshintergrund des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zur Beschäftigungspolitik von 1964 bis 1999*, Marburg: Metropolis.
- Stucke, Andreas (1993): *Institutionalisierung der Forschungspolitik. Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Tangermann, Stefan (2001): »Was bewirkt der Beirat?«, *Berichte über Landwirtschaft* 79: 177-188.
- Theurl, Theresia (2004): »Ökonomische Politikberatung: Erfolg durch Konkretisierung von Zielen, Aufgaben und Akteuren?«, in: Birger P. Priddat (Hg.), *Risiken der Politikberatung: der Fall der Ökonomen*, Baden-Baden: Nomos, S. 7-19.
- Thoroe, Carsten (2007): »Wissenschaftliche Politikberatung am Beispiel des Wissenschaftlichen Beirats beim BML bzw. BMVEL/BMELV«, in: M. Krott und M. Suda (Hg.), *Macht, Wissenschaft, Politik? Erfahrungen aus der wissenschaftlichen Beratung im Politikfeld Wald und Umwelt*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Thunert, Martin (2001): »Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949«, in: Ulrich Willems (Hg.), *Demokratie und Politik in der Bundesrepublik 1945-1999*, Opladen: Leske + Budrich, S. 223-242.
- Thunert, Martin (2006): *Politikberatung in Großbritannien*, in: Svenja Falk et al. (Hg.), *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 599-617.
- Tietmeyer, Hans. *Die Gründung des Sachverständigenrates aus der Sicht*

- der Wirtschaftspolitik*: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/publikat/40jahre.php> (zuletzt besucht am 26. 3. 2007).
- Timm, Gerhard I. (1989): *Die wissenschaftliche Beratung der Umweltpolitik. Der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Trampusch, Christine (2005): »Sozialpolitik in Post-Hartz Germany«, *WeltTrends* 47: 77-90.
- Troßmann, Hans (1977): *Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages. Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter Berücksichtigung des Verfassungsrechts*, München: Beck.
- Trute, Hans-Heinrich (1994): *Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. Das Wissenschaftsrecht als Recht kooperativer Verwaltungsvorgänge*, Tübingen: Mohr (Paul Siebeck).
- Trute, Hans-Heinrich (2006a): »Die demokratische Legitimation der Verwaltung«, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann und Andreas Voßkuhle (Hg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I: Methoden – Maßstäbe – Aufgaben – Organisation*, München: C.H. Beck, S. 307.
- Trute, Hans-Heinrich (2006b): »Wissenschaft und Technik«, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. IV, Heidelberg: Verlag C.F. Müller, S. 747-782.
- Unkelbach, Alexandra (2001a): »Die Vorbereitung und Übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien«, in: Karl Sommermann P. (Hg.), *Gremienwesen und staatliche Gemeinwohlverantwortung*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 55-68.
- Unkelbach, Alexandra (2001b): *Vorbereitung und Übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien. Empirische und rechtliche Eckdaten des deutschen Gremienwesens auf Bundesebene*, Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- Van Zwanenberg, Patrick und Erik Millstone (2005): *BSE: Risk, Science, and Governance*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Verbraucherzentrale – Bundesverband (Hg.) (2007): *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung der Deutschen Arzneimittel- und Medizinprodukte-Agentur (DAMA-Gesetz)*, Berlin: Deutscher Bundestag – Ausschuss für Gesundheit.
- Vesting, Thomas (2000): »Zwischen Gewährleistungsstaat und Minimalstaat: Zu den veränderten Bedingungen der Bewältigung öffentlicher Aufgaben in der Informations- oder Wissensgesellschaft«, in: Eberhard Schmidt-Aßmann und Wolfgang Hoffmann-Riem (Hg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, S. 101.
- Vierecke, Andreas (1995): *Die Beratung der Technologie- und Umweltpolitik durch Enquête-Kommissionen beim Deutschen Bundestag. Ziele – Praxis – Perspektiven. Ein Beitrag zur politischen Ökologie*, München: tuduv.
- Voßkuhle, Andreas (2005): »Sachverständige Beratung des Staates«, in:

- Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III: Demokratie – Bundesorgane*, Heidelberg: C.F. Müller Verlag, S. 425-475.
- Vowe, Gerhard (1991): *Technik im parlamentarischen Diskurs. Die Enquête-Kommissionen des Deutschen Bundestages zum Verhältnis von Technik und Politik*, Darmstadt und Berlin: Technische Hochschule Darmstadt.
- Wagner, Gert G. (2002): »Sozialberichterstattung und Politikberatung«, in: Wolfgang Glatzer, Roland Habich und Karl U. Mayer (Hg.), *Sozialer Wandel und gesellschaftliche Dauerbeobachtung*, Opladen: Leske + Budrich, S. 405-420.
- Wagner, Gert G. (2004a): »Die Rolle der Wissenschaft muss in der Politikberatung klar erkennbar sein – Ein Diskussionsbeitrag, der auch die Opposition nicht vergisst«, *Zeitschrift für Sozialreform* 50: 18-31.
- Wagner, Gert G. (2004b): »Wissenschaft und Politik – Was kann Politikberatung heute leisten?«, *Zeitschrift für Sozialreform* 50: 18-31.
- Wagner, Wendy und Rena Steinzor (Hg.) (2006): *Rescuing Science from Politics: Regulation and the Distortion of Scientific Research*, Cambridge u. a.: Cambridge University Press.
- Waldkirch, Barbara (2004): *Der Gesetzgeber und die Gentechnik. Das Spannungsverhältnis von Interessen, Sach- und Zeitdruck*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wasem, Jürgen (1998): »Institutionalisierte Politikberatung am Beispiel der Gesundheits- und Krankenversicherungspolitik«, in: Rolf Ackermann et al. (Hg.), *Offen für Reformen? Institutionelle Voraussetzungen für gesellschaftlichen Wandel im modernen Wohlfahrtsstaat. 2. Freiburger Wirtschaftssymposium*, Baden-Baden: Nomos, S. 185-198.
- Waterton, Claire und Brian Wynne (2004): »In the eye of the hurricane: Knowledge and political order in the European Environment Agency«, in: Sheila Jasanoff (Hg.), *States of Knowledge: The Co-Production of Science and Social Order*, London: Routledge, S. 87-108.
- Weaver, Kent R. und Paul B. Stares (2001): »Guidance for governance: An overview«, in: R.K. Weaver, Paul B. Stares und Koryu S. Nihon Kokusai (Hg.), *Guidance for Governance: Comparing Alternative Sources of Public Policy Advice*, Tokyo: Japan Center for International Exchange, S. 1-30.
- Weaver, Kent R., Paul B. Stares und Koryu S. Nihon Kokusai (Hg.) (2001): *Guidance for Governance: Comparing Alternative Sources of Public Policy Advice*, Tokyo: Japan Center for International Exchange.
- Wegener, Bernhard W. (2006): *Der geheime Staat: Geheimtradition und Informationsfreiheitsrecht*, Göttingen.
- Wegner, Klaus (1981): *Im Blickpunkt: Sachverständigenrat und Konjunktur- und Wachstumspolitik der Bundesregierung seit 1964*, Frankfurt am Main: R. G. Fischer.
- Weimar, Anne-Marie (2004): *Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Weingart, Peter (1970): *Die amerikanische Wissenschaftslobby. Zum sozialen und politischen Wandel des Wissenschaftssystems im Prozess der Forschungsplanung*, Düsseldorf: Bertelsmann Universitäts-Verlag.
- Weingart, Peter (2001): *Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft*, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Weingart, Peter (2003): »Experte ist jeder, alle sind Laien«, *Gegenworte* 11: 58-61.
- Weingart, Peter (2006a): »Demokratisierung« der wissenschaftlichen Politikberatung – Eine Antwort auf die Legitimationsdilemmata im Verhältnis von Wissenschaft und Politik?, in: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hg.), *Politikberatung in Deutschland*, Heidelberg: VS Verlag, S. 73-84.
- Weingart, Peter (2006b): »Erst denken, dann handeln? Wissenschaftliche Politikberatung aus der Perspektive der Wissens(chaft)soziologie«, in: Svenja Falk et al. (Hg.), *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 35-44.
- Weingart, Peter und Justus Lentsch (Hg.) (2006): *Standards and ›Best Practices‹ of Scientific Policy Advice: A Round Table Discussion With Sir David King, Chief Scientific Adviser to the British Government*, Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften.
- Weingart, Peter und Justus Lentsch (2007): »Form Follows Function«, *Gegenworte* 18: 21-23.
- Weingart, Peter, Martin Carrier und Wolfgang Krohn (Hg.) (2007): *Nachrichten aus der Wissensgesellschaft*, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Weingart, Peter und Justus Lentsch (Hg.) (i. V.): *Scientific Advice to Policy Making: International Comparison*, Opladen: Barbara Budrich.
- Welfens, Paul J. J. (2005): »Politikberatung in Deutschland: Institutionelle Fragen und Aspekte der Neuen Politischen Ökonomie«, in: Uwe Jens und Hajo Romahn (Hg.), *Glanz und Elend der Politikberatung*, Marburg: Metropolis.
- Werkner, Ines-Jacqueline (2002): »Bundeswehrkommissionen als Instrument der Politikberatung – Die Weizsäcker-Kommission«, in: Gerhard Kümmel (Hg.), *Wissenschaft, Politik und Politikberatung: Erkundungen zu einem schwierigen Verhältnis*, Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, S. 47-69.
- Weß, Ludger (1995): »Das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung – Politikberatung mit Tradition«, 1999. *Zeitschrift für Sozialgeschichte des 20. und 21. Jahrhunderts* 10: 101-114.
- Wewer, Götrik (2003): »Politikberatung und Politikgestaltung«, in: Klaus Schubert und Nils C. Bandelow (Hg.), *Lehrbuch Politikfeldanalyse*, München: Oldenbourg, S. 361-389.
- Wiegand, Wolfgang (2005): »Politikberatung im internationalen Vergleich«, in: Wolf Schäfer (Hg.), *Institutionelle Grundlagen effizienter Wirtschaftspolitik*, Berlin: Duncker & Humboldt, S. 83-92.
- Wiggering, Hubert (1999): »Zum Auftrag des Rates von Sachverständigen

- für Umweltfragen und zur Umsetzung einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung«, *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung* 12: 9-16.
- Wilhelm, Wendelin (1968): *Wissenschaftliche Beratung der Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Probleme wissenschaftlicher Beiräte bei Bundesministerien unter besonderer Berücksichtigung des Wohnungswirtschaftlichen Beirates beim Bundeswohnungsbauministerium*, Berlin: Beuth-Vertrieb.
- Wilhelm, Wendelin (1970): »Zur optimalen Gestaltung wissenschaftlicher Beiräte bei Bundesministerien«, *Wirtschaftsdienst: Wirtschaftspolitische Monatsschrift* 50: 428-432.
- Wilts, Arnold (1999): *Institutionelle Vermittlungsmechanismen zwischen Wissenschaft und Praxis – Am Beispiel der universitären und außeruniversitären Wirtschaftsforschung in Deutschland. Endbericht*, Köln: Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- Winnes, Markus und Uwe Schimank (1999): *National Report: Federal Republik of Germany*, Köln: Max-Planck-Institute for the Study of Societies.
- Wintermann, Ole (2005): »Prospektive Politikgestaltung und Politikberatung vor dem Hintergrund der demographischen Herausforderung«, in: Dominik Haubner, E. Mezger und H. Schwengel (Hg.), *Agendasetting und Reformpolitik. Strategische Kommunikation zwischen verschiedenen politischen Welten*, Marburg: Metropolis, S. 343-363.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2003): *Die Hartz-Reformen – ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems?*, Berlin.
- Wissenschaftsrat (2004): *Empfehlung für die Einrichtung einer Nationalen Akademie in Deutschland*, Berlin.
- Wissenschaftsrat (2004): *Empfehlungen zur Entwicklung der Rahmenbedingungen der Forschung in Ressortforschungseinrichtungen: am Beispiel der Forschungsanstalten in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL)*, Berlin.
- Wissenschaftsrat (2006): *Stellungnahme zum Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)*, Berlin, Nürnberg: Wissenschaftsrat.
- Wissenschaftsrat (2007a): *Empfehlungen zur Rolle und künftigen Entwicklung der Bundeseinrichtungen mit FuE-Aufgaben*, Berlin: Wissenschaftsrat.
- Wissenschaftsrat (2007b): *Kriterien des Ausschusses Ressortforschung für die Begutachtung von Bundeseinrichtungen mit FuE-Aufgaben*, Köln: Wissenschaftsrat.
- Wissenschaftsrat (Hg.) (1998): *Stellungnahme zu den Wirtschaftsforschungsinstituten der Blauen Liste in den alten Ländern – Allgemeine Gesichtspunkte*, Berlin.
- Wißmann, Hinnerk (2006): »Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation«, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann und Andreas Voßkuhle (Hg.), *Grundlagen des Verwaltungs-*

- rechts, Band I: Methoden – Maßstäbe – Aufgaben – Organisation*, München: C.H. Beck, S. 943.
- Wolf, Doris, Monika Kemeny und Heike Velke (2004): »Aufgaben und Funktionen der ›Senatskommission zur Beurteilung der gesundheitlichen Unbedenklichkeit von Lebensmitteln‹ der Deutschen Forschungsgemeinschaft«, *Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz* 47: 857-861.
- Wolff, Hans J., Otto Bachof und Rolf Stober (2004): *Verwaltungsrecht*, Band 3, München: C.H. Beck Juristischer Verlag.
- Wrasai, Pongthorn und Otto Swank (2007): *Policy »Makers, advisers, and reputation«*, *Journal of Economic Behavior and Organization* 62,4: 579-590.
- Wynne, Brian (1989): »Sheepfarming after Chernobyl«, *Environment, Science and Policy for Sustainable Development* 31: 10-15.
- Wynne, Brian et al. (Hg.) (2007): *Taking European Knowledge Society Seriously*, Brüssel: European Commission.
- Zegart, Amy B. (2004): »Blue Ribbons, Black Boxes: Toward a better understanding of presidential commissions«, *Presidential Studies Quarterly* 34: 366-393.
- Zentrale Kommission für Biologische Sicherheit (2001): »Elfter Bericht nach Inkrafttreten des Gentechnikgesetzes (GenTG) für den Zeitraum vom 1.1.2000 bis 31.12.2000. Die Arbeit der Zentralen Kommission für die Biologische Sicherheit (ZKBS) im Jahr 2000«, *Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz* 44: 929-941.
- Ziegler, Hansvolker (2003): »SRU und WBGU – die Umweltpolitikberatung der Bundesregierung«, in: Günter Altner et al. (Hg.), *Jahrbuch Ökologie 2004*, München: C.H. Beck, S. 80-95.
- Ziman, John (1996): »Is science losing its objectivity?«, *Nature* 6594: 750.
- Zimmermann, Bénédicte, Laurent Geffroy und Odile Piriou (2006): *Scientific Expertise in Policy-Making: The Case of Work Policy in France*, Cachan, Frankreich: Ecole Normale Supérieure de Cachan.
- Zinterer, Tanja (2004): *Politikwandel durch Politikberatung? Die kanadische Royal Commission on Aboriginal Peoples und die Unabhängige Kommission ›Zuwanderung‹ im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zohlhöfer, Reimut (2003): »Des Kanzlers Macht: Zum Regierungsstil Gerhard Schröders«, in: Christoph Egle, Tobias Ostheim und Reimut Zohlhöfer (Hg.), *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998 – 2002*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Zunker, Albrecht (2007): »Stiftung Wissenschaft und Politik: Die Neuberlinerin«, in: Svenja Falk et al. (Hg.), *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 363-373.

Index

- Ad hoc Kommissionen 53, 99, 123, 130, 202, 203
- Akademien der Wissenschaften 58, 250, 254, 255, 271
- Accademia Nazionale dei Lincei 251
- Brandenburgisch-Kurfürstliche Societät der Wissenschaften 251
- Chinesische Akademie der Wissenschaften 251
- National Academy of Sciences 251
- Preußische Akademie der Wissenschaften 251
- Royal Society 50, 243, 251-254, 257, 299
- Beirat für Biodiversität und genetische Ressourcen 61
- Beiräte *s.a. Wissenschaftliche Beiräte*
- faktische Funktion 64
- formale Funktion 59
- ressortgebundene 59
- Unabhängigkeit 67
- Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit 118, 119, 123, 125-133, 135, 292
- Beratung *s. Politikberatung*
- Beratungsgremien/-einrichtungen
- Anzahl 9
- faktische Funktion 17
- formale Funktion 17
- Organisationsmerkmale 17, 55
- Multi-Referentialität von 24
- praxis der Regierung 14
- wissen 17, 19, 20, 21, 38, 40, 44, 50, 51, 55
- epistemische Besonderheiten 19
- binding hands* 30, 129, 142
- Boundary Organizations 35, 184
- Work (Grenzarbeit) 26
- Bundesanstalt für Materialforschung (BAM) 21, 166, 175
- Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel 168, 294
- für Kulturpflanzen 168, 294, 299
- für Ländliche Räume, Wald und Fischerei 168, 294, 300
- für Tiergesundheit (FLI) 168
- Bundesgremienbesetzungsgesetz 116, 276
- Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) 168, 294
- für Risikobewertung (BfR) 166, 168, 293
- für Strahlenschutz (BfS) 174
- Bundesrechnungshof 9
- Büro für Technikfolgenabschätzung (TAB) 158
- Chief Scientific Advisers 15, 226, 235, 241, 256, 264, 297
- Chief Scientific Advisers' Committee (CSAC) 264
- Code of Practice for Scientific Advisory Committees 260, 265
- Council of Economic Advisers (CEA) 238
- Demokratieprinzip 153, 211, 212, 214, 234
- Deutsche Arzneimittel- und Medizinprodukte-Agentur (DAMA) 168
- Atomkommission 72
- Deutscher Ethikrat 291
- Deutsches Archäologisches Institut (DAI) 173, 174
- Jugendinstitut 167, 173, 294, 297
- Eigenlogik *s. Systemlogik*
- Empfehlungsverbot 60, 101, 102, 110, 112, 115, 274, 283
- Enquête-Kommission(en) als Verhandlungsgremien 143
- AIDS 148
- Neue Informations- und Kommunikationstechnologien 155
- Recht und Ethik der Modernen Medizin 146
- Strukturreform der gesetzlichen Krankenversicherung 147
- zur Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland 146
- Gentechnologie 156
- faktische Funktionen 157
- formale Funktionen 145
- Eurobarometer 14
- Europäische Kommission 14, 15, 260, 261, 264, 265, 267-269, 272-274
- Experten
- Demokratisierung der Auswahl 209
- Demokratisierung des Zugangs 208
- Expertenkommission(en) *s.a. Kommission*
- faktische Funktionen 127
- formale Funktionen 119
- Regieren durch Kommissionen 10, 30, 117, 128
- Expertenwissen 13, 38, 131, 208, 246, 264, 265
- Federal Advisory Committee Act (FACA) 90, 123, 258
- Forschungszentrum der Deutschen Bundesbank 175
- Funktionslogik
- von Politik 27, 45
- von Wissenschaft 27, 45
- Gesellschaftsberatung 45, 250
- Grenzwertfestlegung 85 n
- Grundrechtsschutz 74, 218, 220, 229
- honest broker* 111, 254, 255
- Informationsfreiheitsgesetz 276, 279
- Institut
- für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit – IAB 167, 170, 172, 173, 191, 193, 293, 298
- Friedrich Loeffler-Institut 168, 178
- Johann Heinrich von Thünen-Institut 168, 294, 300
- Julius Kühn-Institut 168, 294, 299
- Kölner Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOST) 168
- Max Rubner-Institut 168, 294
- Münchener Südost-Instituts (SOI) 168
- Robert Koch-Institut (RKI) 166
- Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Politik und Sicherheit (SWP) 166
- Institutionelle Neutralität 79, 83, 92, 93
- Kabinettsprinzip 225
- Kalkar-Urteil 74
- Kasseler Erklärung 67
- Kleine Parlamentsreform 143
- Kommission(en)
- Ad hoc ~en 16, 53, 99, 123, 130, 202, 203
- DFG-Senats~ 72, 73, 74, 75, 76, 78, 81, 84, 91
- gemischte ~n 14

Hartz~ (Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsplatz) 14, 32, 117, 119, 121-129, 133-136, 138, 292
 Kunststoff~ 84, 291, 299
 MAK~ 49, 73, 77, 79, 81-84, 91, 291
 Reaktorsicherheits~ 89, 94
 Rürup~ zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission) 14, 30, 116-118, 120-126, 128, 129, 135, 136, 138-141, 292
 Strahlenschutz~ 75, 81, 291, 299
 Zentrale ~ Biologische Sicherheit (ZKBS) 73
 zur Finanzierung lebenslangen Lernens 118
 zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung 118
 zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik 118, 181, 292
 Zuwanderungskommission 118, 124, 126, 137, 139, 140

Legitimation
 auf Grund der Delegation der Macht 217
 auf Grund der Rationalität politischer Entscheidungen 217
 demokratische 212, 215
 institutionelle 213, 217
 von Entscheidungen 11, 17

Legitimations-
 -lehre 212-215, 217
 -niveau 213, 217
 -verantwortung 215-217

Legitimität
 Verlust der 15, 112

Leitlinien (für gute Praxis der wissenschaftlichen Politikberatung) 15, 183, 241, 257-259, 284
 der Befangenheitsregeln 268
 der Britischen Kommission 261
 der Europäischen Kommission 261
 Inkompatibilitätsregeln 267, 268
 der Kanadischen Kommission 261

Medien 11, 13, 15, 47, 69, 112, 127, 136, 153, 163, 245, 254, 267, 289, 296
 Minderheitenvotum 105, 274
 Modus 2 19, 21, 186

Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) 166, 295

Politik
 als soziales System 16
 als System 17
 Eigenlogik 17, 207
 Machterhalt 17
 Rationalisierung 16
 symbolische 120

Politikberatung
 Abhängigkeit der 10, 37
 als eigene institutionelle Zwischenschicht 9, 42
 Begriff – Definition 42, 43
 Beratungsbeziehung 43
 Demokratisierung 207, 208, 209
 dezisionistisches Modell 35, 110
 Effektivität 33
 epistemische Besonderheit von 23
 Fehlfunktionen 33
 Funktionen
 politische 28
 problembezogen 28, 29
 sachbezogen 28
 Instrumentalisierung 14, 33
 interessenbezogene Repräsentanz 87

Öffentlichkeit und Transparenz 15
 Organisationsformen 17, 39, 53, 201
 pragmati(sti)sches Modell 35, 144
 Professionalisierung 25
 Qualitätssicherung 15, 20, 21, 24, 26, 27, 45, 48, 52, 57, 64, 80, 83, 107, 156, 169, 181, 182, 184, 186, 195, 199-201, 210, 236, 241, 263, 267, 271, 273
 Risiken der 38
 technokratisches Modell 12, 35
 Transparenz 15, 83, 91, 93, 95, 105, 142, 198, 202, 218, 220, 221, 234, 241, 258, 263, 271, 275, 281, 284-287
 Unabhängigkeit der 37, 40, 65, 111
 verschiedene Funktionen 47
 Verwissenschaftlichung 207

Presidential Commissions 118, 119, 121

Rat
 für Innovation und Wachstum beim BMBF 118
 für Wirtschafts- und Sozialdaten 118, 181
 von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) 97, 113, 291, 299
 Rationalitätspflicht der Politik 211
 Rechtsstaatsprinzip 211, 234
 Regieren durch Kommissionen s. *Expertenkommissionen*
 Regulierungsagenturen 212, 227, 232
 Ressortforschungseinrichtungen (s.a. *Bundesanstalt, Bundesforschungsinstitut, Bundesinstitut und Institut*)
 Akademisierungstendenz 186
 Arbeitsgemeinschaft der 225

Beratungsleistung 170, 175
 Definition 169
 Doppelfunktion 165
 Entwicklung 166
 faktische Funktionen 185
 Fehlfunktionen 196
 formale Funktionen 169
 Geschichte 166
 institutionelle Vereinnahmung 190
 Planungsberatung 185
 politikberatende 164, 293
 politische Instrumentalisierung 191
 Politisierung 190
 Qualitätssicherung 181
 Rechtsformen 166, 172
 Ressortprinzip 226, 242, 246
 Risiko 51, 53, 55, 72, 81, 86, 95, 112, 130, 140, 142, 183, 203, 205, 239, 291
 Begriff des ~s 12
 vs. Gefahr 86
 -bewertung 25, 53, 72, 73, 84, 90-93, 118, 137, 166, 168, 171, 191, 196, 198-200, 202, 226, 229, 233, 258, 293, 296
 evaluativer Dissens 90
 kognitiver Dissens 90
 -kommission 93, 116, 118, 136, 137, 139, 140, 292
 -management 84

Robustheit
 des Wissens 17, 52, 53, 142
 epistemische 17, 22, 50, 52, 53, 55, 142, 156, 197, 200
 politische 17, 51, 52, 53, 142, 200
 soziale 22

Royal Commissions 118, 143

Sachverständigenkommissionen
 faktische Funktionen 81
 formale Funktionen 73
 formale Unabhängigkeit 78

- Grenzwertfestlegung 82
im Risiko- und Sicherheitsmanagement 53, 72, 95, 203, 291
interessenbezogene Repräsentanz 76, 87
Politisierung 87
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) 60, 97, 283, 291, 299
- Sachverständigenräte
Empfehlungsverbot 101
faktische Funktion 108
formale Funktion 98
politikfeldbezogene 97
- Schwesterbeiräte 59, 64, 71
- Sound Science 27, 268, 274, 275
- Staatsfunktionen
Ausweitung der 10, 11, 166
- Statistisches Bundesamt 175, 295
- Strahlenschutzkommission 75, 81, 291, 299
- Systemlogiken
der Politik 17, 207
der Wissenschaft 17, 207
- Think Tanks 9, 11, 19, 20, 45, 47, 49, 236, 237, 240, 248-250, 255, 256
- Umweltbundesamt (UBA) 166, 294
- Unternehmensberatung 14
- Verwaltungsverfahrensgesetz 276, 281
- Verwendungsforschung 32
- Wissen
als Handlungsressource 15, 83, 91, 93, 95, 105, 142, 198, 202, 218, 220, 221, 234, 241, 258, 263, 271, 275, 281, 284-287
Markt des Wissens 11
- Wissenschaft
als (soziales) System 16, 17
Ausdifferenzierung 11
Politisierung der 16, 25
- Wissenschaftsberater *s. Chief Scientific Advisers* 256
- Wissenschaftliche Beratung
strukturelle Kopplung 17
Beratungseinrichtungen 39, 43, 47, 48, 53, 58, 289
Definition 42
- Wissenschaftlicher Beirat
beim BMWA 67
beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 61, 290
beim Bundesministerium der Finanzen 61, 290
beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 61, 290
- Düngungsfragen 61, 62, 290
für Agrarpolitik 61, 290
- Gemeinsamer ~ beim Bundesministerium für Gesundheit 61
- Verbraucher- und Ernährungspolitik 61, 290, 300
- Wissenschaftsfreiheit 177, 218, 219, 224, 230, 231, 234
- Wissenschaftsgemeinschaft
Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL) 167
- Wissenschaftsrat 10, 36, 37, 75, 88, 166, 172, 174, 176, 178-180, 182, 183, 188, 189, 191, 194, 195, 197-199, 256, 300
- Wissenschaftsverständnis
positivistisch-technokratisches 12, 13, 16
Wandel des 12
- Wissensproduktion
Demokratisierung 209