



Hans-Heinrich Trute

Governance des Wissens

In:

Wissenschaftliche Politikberatung im Praxistest / hrsg. von Peter Weingart und Gert G. Wagner unter Mitarbeit von Ute Tintemann. – ISBN: 978-3-95832-046-8

Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2015

S. 115-135

Persistent Identifier: [urn:nbn:de:kobv:b4-opus4-34572](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:b4-opus4-34572)

Die vorliegende Datei wird Ihnen von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften unter einer Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (cc by-nc-sa 4.0) Licence zur Verfügung gestellt.



Hans-Heinrich Trute

Governance des Wissens

I Einleitung

Moderne Demokratien beziehen ihre Legitimität aus der Verknüpfung demokratischer Repräsentation und wissenschaftlicher Rationalität. Damit, so heißt es in einem jüngeren Werk zur wissenschaftlichen Politikberatung (Weingart/Lentsch 2008: 7), rücke die Politikberatung in den Bereich dessen, was etwas unscharf als Governance bezeichnet werden könne, also in den Bereich der regulierungsbedürftigen staatlichen Organisation. Aus einer Governance-Perspektive ist damit ein Zusammenhang von Politik und Wissenschaft aufgespannt. Indes ist das hier diskutierte Thema insofern weiter gefasst, als es um *Governance des Wissens* geht. Governance bezeichnet dann nicht nur staatliche Arrangements, sondern eben auch und gerade andere Formen der Handlungskoordination, und natürlich umfasst der Begriff des Wissens nicht notwendig nur wissenschaftlich gehärtetes Wissen.

So verstanden hat man allerdings in jeder Hinsicht ein weites Feld vor sich. Dazu gehören dann nicht nur die Arrangements von Wissenschaft und Politik, sondern weitergehend die gesamten institutionellen Wissensinfrastrukturen im staatlichen wie auch im gesellschaftlichen Bereich. Selbst wenn man die Governance-Perspektive auf wissenschaftliches Wissen für staatliche und rechtliche Entscheidungsprozesse beschränken würde, hätte man immer noch ein weites Feld vor sich. Ich nenne einige Beispiele, die nicht ohne weiteres im Fokus der organisierten Politikberatung stehen, gleichwohl aus unterschiedlichen Gründen einige Hinweise auf die Relevanz des Themas geben, aber in diesem Beitrag nicht vertieft diskutiert werden.

Ein erstes Beispiel ist die nicht besonders häufig behandelte Governance der amtlichen Statistik und ihre Bedeutung für die politischen Entscheidungsprozesse.¹ Dass eine hohe Qualität amtlicher Statistiken keine Selbstverständlichkeit ist, wird durch die Vorgänge in Griechenland deutlich. Liest man den Bericht der Europäischen Kommission im Auftrag des Rates über die Mängel der Finanzstatistik in Griechenland, hat man eindrucksvoll eine Bestätigung der These, dass es in erheblichem

1 Dazu demnächst Pilniok/Kröger (2015).

Maße auf die institutionellen Strukturen ankommt, wenn man valides und reliables Wissen generieren will.²

Ebenso könnte man in umgekehrter Richtung, also im Hinblick auf die Bedeutung von Informationen für die Wissenschaft, die jüngsten Beschlüsse des Bundesverwaltungsgerichts³ zu Fragen der Sperrerkklärung von Akten des Bundesnachrichtendienstes in den Kontext einer Governance des Wissens einreihen. Diese Akten betrafen Vorgänge um die Gefangennahme Eichmanns und die Rolle der Bundesrepublik. Die Akten könnten – folgt man der Einschätzung von Historikern – nicht nur journalistisch interessant, sondern auch wissenschaftlich von Bedeutung sein. Nichts anderes gilt für solche Akten, die von politischen Entscheidungsträgern, wie dem ehemaligen Staatssekretär Globke, politischen Stiftungen überlassen werden, denen gegenüber dann keine Informationsrechte von Wissenschaftlern und Journalisten bestehen.⁴ Hier entscheidet die (rechtliche) Governance-Struktur der Aktenzugänglichkeit über das, was im gesellschaftlichen Diskurs gewusst werden kann und stellt somit auch einen Teil der Governance von Wissen dar.

Das zeigt auf je eigene Weise, wie politische und rechtliche Entscheidungen und die Bewertung von Politik von der jeweiligen Governance-Struktur abhängen, wie natürlich auch die Wissensgenerierung in der Wissenschaft von staatlichen Entscheidungen abhängen kann. Insoweit macht die Einbettung des Themas deutlich, dass Legitimität von Demokratien in Wissensgesellschaften nicht nur von wissenschaftlicher Rationalität abhängt und Governance nicht nur in Bezug auf die staatliche Organisation von Relevanz ist. Vielmehr ist im weiteren Rahmen auch zu thematisieren, ob und in welchem Umfang es eine Verantwortung des Staates gibt, Wissensinfrastrukturen zu schaffen, zu erhalten oder immerhin vorhandene Angebote mit Qualitätsanforderungen zu konfrontieren, die anderen gesellschaftlichen Akteuren die Anknüpfung an Wissensbestände ermöglichen. Man denke etwa an die immer wieder aufscheinende Problematik des Bias zugunsten bestimmter Interessen in der Arzneimittelforschung, die ersichtlich zu einer systematischen Verzerrung

2 Bericht zu den Statistiken Griechenlands über das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand, v. 8.01.2010, COM 2010, S. 1 endg.; zu den übrigen im Kontext der Leitlinien guter wissenschaftlicher Beratung ebenfalls in Teilen durchaus ähnlich diskutierten Prinzipien guter Statistik (Fachliche Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Objektivität, Zuverlässigkeit etc.) vgl. VO (EG) 223/2009 ABl L 87/164; Zu institutionellen Fragen auch Verhaltenskodex für europäische Statistiken, angenommen vom Ausschuss für das europäische Statistische System v. 28. 09. 2011; vgl. auch § 1 BStatistikG.

3 Exemplarisch BVerwG, Beschluss v. 10.01.2012 – 20 F 1/11 – und – 7 A 15/10, AfP 2012, S. 298 ff.

4 BVerwG, Beschluss v. 27.5.2013 – 7 B 43/12, NJW 2013, S. 2538 f.

der Ergebnisse und damit zu problematischen Wahrnehmungen der Wirkungen bei Ärzten und Patienten führen, aber auch die Legitimität der klinischen Forschung untergraben kann.⁵ Hier kann es etwa darum gehen, private Institutionen, wie etwa die Cochrane Collaboration⁶ zu stärken, damit unabhängiges Wissen über die Wirkung von Arzneimitteln generiert wird, an das staatliche Entscheidungen, aber auch Handlungen wie Medikationsentscheidungen von Ärzten, anknüpfen können.

Aus einer Governance-Perspektive zeigt sich über die organisierte Politikberatung hinaus eine sich verändernde »Beratungslandschaft«. Ein Stichwort ist beispielweise die Pluralisierung der beratenden Akteure, die nicht mehr die klassischen Verdächtigen des organisierten Wissenschaftsbetriebs umfasst, sondern auch andere Akteure, die sich ihrerseits wiederum der wissenschaftlichen Expertise bedienen. Weitere Stichworte sind die Pluralisierung von Wissensansprüchen infolge von Ungewissheit und Nichtwissen, also etwa die Nutzung der Gegenexpertise, die Veränderung der Funktionen der Beratung durch deren strategischen Einsatz sowie die Verrechtlichung von Anwendungskontexten, auch infolge der Europäisierung von Politikfeldern.

Daraus ergeben sich nicht nur Bauelemente einer normativen Qualitätssicherung von Beratungskontexten, die angesichts der Vielgestaltigkeit der institutionellen Arrangements und Kontexte allerdings nur allgemeine Rahmenbedingungen darstellen können.

Ich werde zunächst einige allgemeine Bemerkungen zu Governance und Wissen machen (II.) und mich vor dem Hintergrund der These einer Ko-Produktion von Wissen in der Beratung (III.) beobachtbaren Veränderungen der »Beratungslandschaft« (IV.) zuwenden und sodann einige Bausteine einer rechtlichen Fassung der Beratungsvorgänge entwickeln (V.).

2 Allgemein zur Governance des Wissens

Schon der Begriff des Wissens wirft durchaus Probleme auf. Oftmals wird der Begriff »Wissen« im Grunde in einem fast eigentumsanalogen Sinne gebraucht, nicht zuletzt bei Juristen, aber auch in der Politik und der Wissenschaft. Es wird unterstellt, dass man Wissen speichern, übertragen, transferieren und auf Knopfdruck eindeutige Ergebnisse abrufen kann. Es werden damit eher Beschreibungsformen verwendet, die nur vordergründig tragfähig, analytisch aber zweifelhaft sind. Wenn schon Informationen aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht subjektabhängige Konstruktionen von Sinn sind, dann gilt das natürlich umso

5 Zu den Gründen vgl. Weingart/Carrier/Krohn (2007: 234 ff.).

6 Am Beispiel der Tamiflu-Problematik etwa Jefferson (2014).

mehr für Wissen. Wissen, so heißt es bei Niklas Luhmann (1990: 122), ist immer nur in konkreten Operationen verfügbar. Als Hintergrundvoraussetzung bildet es wie Sprache eine mitlaufende Struktur, die nicht ohne weiteres vollständig explizierbar ist. Das macht den Umgang mit der Wissensthematik nicht einfacher, verdeutlicht aber zugleich die Inadäquanz von klassischen Beschreibungsformen wie »Transfer von (abstraktem) Wissen« und verlangt eine gewisse Bescheidenheit auf beiden Seiten der Beratung. Jedenfalls wird man nicht von einfachen Transfermodellen ausgehen können.

Darüber hinaus wird deutlich, dass ein Subtext der ganzen Diskussion immer die Unsicherheit des Wissens ist, das Nichtwissen, dessen Umfang meist noch nicht einmal bekannt ist. Viele Beiträge des vorliegenden Buches beschäftigen sich – mehr oder weniger ausführlich – nicht mit Wissen, sondern mit Nicht-Wissen. Selbst wenn wissenschaftliches Wissen im Kern des Wissenschaftssystems als mehr oder weniger gehärtet angesehen werden kann, so muss dies nicht für Anwendungskontexte gelten. Faktisch besteht also Unsicherheit, und damit kommt dann der bekannte Streit von Expertise und Gegenexpertise in Gang, mit all den Folgen, die von Peter Weingart (2001: 127 ff.) beschrieben worden sind: Politisierung der Wissenschaft als Kehrseite der Verwissenschaftlichung der Politik, die die Wissenschaft zu delegitimieren droht. Wissenschaftliches Wissen wird nicht als gehärtetes Wissen mit bestimmten Qualitätsansprüchen wahrgenommen, sondern in seiner Verbindung mit politischen Interessen. Unabhängig von den Geltungsansprüchen, deren Einlösbarkeit und Validität wird den Wissenschaftlern eine politische Rolle zugeschrieben. Fakten und Wertungen werden im Anwendungskontext ebenso miteinander verschliffen wie die Rollen der Beteiligten.

3 Rekursive Form der Politikberatung

Das verdeutlicht, dass die älteren Diskussionen um adäquate Modelle der Politikberatung im Grunde der Komplexität dieses Vorgangs nicht Rechnung tragen. Schon diese Besinnung auf die Geltungsansprüche wissenschaftlichen Wissens macht deutlich, dass die Idee einer Hierarchisierung von Wissenschaft und Politik zugunsten der Wissenschaft ebenso wenig zutreffen kann wie die umgekehrte Lösung, die die Entscheidungsautonomie der Politik betont. Erstere übersieht neben vielen anderen Dingen die Eigensinnigkeit der politischen Logik, auch die Komplexität der Verkopplung von Politik und Wissenschaft. Die umgekehrte Lösung übersieht die Legitimationsfunktion wissenschaftlicher Expertise, die man ebenso wenig ungestraft über Bord werfen kann.

Einfache Modelle der Politikberatung übersehen eine ganze Reihe der wechselseitigen Funktionen, man denke nur etwa an das Agenda-Setting

durch die Wissenschaft, dem sich die Politik im Grunde nicht entziehen kann, weil sie unter medialer Dauerbeobachtung steht und Behauptungen von Wissenschaftlern, dass bestimmte Themen und Probleme auf die politische Agenda gehören (Klimawandel, Nanotechnologie), von den Medien und der Gesellschaft aufgenommen und verbreitet werden. Nicht wenige Probleme geraten also durch die Wissenschaft auf die Agenda der Politik, wodurch die Wissenschaft in den politischen Arenen als durchaus interessierter Akteur erkannt wird und es auch zum Teil ist.⁷

Beide Sichtweisen, die entweder der Wissenschaft oder der Politik das Primat einräumen, waren und sind inadäquate Modelle. Ersichtlich geht es eher um iterative wechselseitige Bezugnahmen, die gleichsam zu einer Ko-Produktion des Entscheidungswissens führen, sowie um die Konstruktion von wissenschaftlichem Wissen für politische (oder sonstige) Zwecke.

4 Politik, Wissenschaft, Medien und Recht

Damit sind die Ausgangspunkte umschrieben, die verdeutlichen, dass man bei der Analyse der Politikberatung nicht mit einfachen Modellen arbeiten kann.

4.1 Mediale Beobachtung

Einen Punkt hatte ich bereits angesprochen – die mediale Dauerbeobachtung der Politik. Diese macht deutlich, dass viele – auch bei Juristen anzutreffende – Vorstellungen über die Situation der Politikberatung simplifizierende Abstraktionen dessen sind, was wirklich vorgeht. Zudem handelt es sich auch um eine simplifizierende Vorstellung von der Autonomie beider Akteure. Recht einleuchtend dürfte dies für die mediale Beobachtung der Politik sein, die denn auch die politische Expertiseverwendung unter Dauerbeobachtung stellt. Dies verändert die Situation auch im Sinne einer medialen Politisierung der Expertise, die oftmals schon durch die mediale Gegenexpertise unter Druck gesetzt und damit politisch codiert wird bevor sie überhaupt entscheidungsrelevant geworden ist.

7 Vgl. am Beispiel der Klimaforschung Storch/Stehr, Der die Welt rettende Forscher ist gescheitert, Spiegel-Online v. 11.12. 2011.

4.2 *Steigerungsverhältnisse*

Der zweite Punkt ist ein Prozess, der im Grunde schon länger als 100 Jahre andauert: die Steigerung des Angebots an wissenschaftlichem Wissen mit der Folge, dass immer mehr wissenschaftliche Fragen auf die Agenda der Politik geraten und damit natürlich auch die Nachfrage nach wissenschaftlichem Wissen zunimmt. Mit dieser Steigerung geht indes auch eine Differenzierung der institutionellen Arrangements der Beratung einher. Diese lässt sich einerseits als Pluralisierung der Formen bezeichnen, andererseits aber zugleich als eine Pluralisierung der Akteure.

4.3 *Verrechtlichung*

Der dritte Aspekt liegt in der Verrechtlichung der Anwendungskontexte. Während früher die Politikberatung von Juristen eher auf einer sehr abstrakten Ebene beobachtet wurde, auf der man sich unschwer über Grundfragen der Legitimation unterhalten konnte, so lässt sich heute eine deutliche Verrechtlichung der Anwendungskontexte beobachten, in denen politische Beratung stattfindet. Das ist nicht nur ein Element, das gleichsam hinzukommt. Es verändert noch einmal den Kontext, weil die Generierung des Wissens zum Teil rechtlich (mit-)kodierte wird (Trute 2005: 100 ff.). Mit dieser Verrechtlichungsproblematik ist eine Melange ganz unterschiedlicher Systemrationalitäten verbunden, in denen das konkrete Wissen für ganz bestimmte Kontexte generiert wird.

Es wird, mit anderen Worten, bereits der Kontext der Generierung von Wissen für Anwendungsfelder rechtlich mitgeprägt. Um sich das zu verdeutlichen, reicht ein Blick in die REACH-Verordnung der Europäischen Union⁸ sowie in die dazu ergangene Verordnung über Prüfmethode,⁹ in der auf hunderten von Seiten Prüfmethode, Versuchsanordnungen,

8 Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 18.12.2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl L 396 v. 30.12.2006, S. 1 (<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R1907:20121009:DE:PDF>).

9 Verordnung (EG) Nr. 440/2008 der Kommission v. 30.05.2008 zur Festlegung von Prüfmethode gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), ABl L v. 31.5.2008, S. 1 ff.

Kontextbedingungen etc. festgelegt werden. Daran wird deutlich, dass viele Aspekte, die man bei unbefangener Betrachtung typischerweise dem Wissenschaftssystem zurechnen würde, verrechtlicht sind.

Ein weiteres Beispiel wäre etwa die Kontroverse um den Gen-Mais Mon810,¹⁰ die deutlich macht, dass es insoweit nicht mehr allein um die wissenschaftliche Rechtfertigung von Maßnahmen ging, sondern um die rechtliche Rechtfertigung von Interventionen, was wiederum deutlich macht, dass das zugrunde liegende Wissen noch einmal anders bewertet wird und in der Öffentlichkeit dann eine eigenwillige Melange aus unterschiedlichen Systemrationalitäten die Wahrnehmung der Kontroverse prägt. In die scheinbar zweipolige Relation von Wissenschaft und Politik tritt neben die Öffentlichkeit noch das Recht. In diesem und für diesen verrechtlichten Kontext wird dann Wissen generiert und bewertet. Was in der Wissenschaftsforschung als »Mode 2-Research« angesehen wird, erweist sich dann bei genauerer Betrachtung – nicht nur gelegentlich – als Inklusion der Öffentlichkeit in rechtliche Verfahren, jedenfalls aber nicht etwa als eine Inklusion derselben in das Wissenschaftssystem.

4.4 *Pluralisierung der Akteure und Formen*

Wir haben es hier zudem mit einer Pluralisierung der Akteure und Formen zu tun, die über die klassischen Formen der Politikberatung hinausgeht: ressorteigene Kompetenz der Ministerialverwaltung, Ressortforschung, die in Einrichtungen stattfindet, die den Ministerien typischerweise nachgeordnet sind, etwa dem Bundesinstitut für Risikobewertung oder dem Umweltbundesamt, wissenschaftliche Beiräte und Sachverständigenkommissionen (ständige oder Ad-hoc-Kommissionen) und individuelle Politikberatung durch einzelne Wissenschaftler auf Ad-hoc-Basis. Bereits die klassische Struktur war und ist also sehr heterogen und folgt nicht unbedingt einer einheitlichen Logik. Vielmehr ist diese Struktur pfadabhängig, und sie gibt auf alle Fälle ein sehr differenziertes und heterogenes Bild ab. Heterogenität der Politikberatung wäre also nichts Neues. Aber zwei Aspekte halte ich für neu. Der eine steht im Kontext meiner Verrechtlichungsbehauptung und der zweite Aspekt bezieht sich auf Vorgänge der jüngeren Zeit, die es wert sind, hier aufgenommen

10 Hucklenbroich, Christina: Gefährlicher Eingriff in die Nahrungskette, FAZ v. 14. April 2009; zur Rechtmäßigkeit der Anordnung des Ruhens der Zulassung aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse in diesem Fall vgl. OVG Lüneburg, NuR 2009, 566-571; zu den Anforderungen an Sofortmaßnahmen in einem französischen Verfahren vgl. EuGH, Entscheidung vom 8.11. 2011, C-58/10-C-68-10; auch EuGH, Urteil v. 6.11.2009, C-442/09, NuR 2009, 706-711.

zu werden. Es gibt darüber hinaus natürlich eine ganze Reihe von weiteren Aspekten, aber ich beschränke mich auf diese zwei.

Von besonderer Bedeutung sind, und das steht mit der zunehmenden Verrechtlichung im Einklang, die sich ausbildenden europäischen Netze. Deren Kern bilden oftmals die europäischen Agenturen, soweit diese vor allem Expertise-Agenturen sind. Ein immer wieder zitiertes und auch untersuchtes Beispiel dafür sind die Europäische Lebensmittelagentur, die EFSA,¹¹ aber auch das oben schon eingangs erwähnte Netz der europäischen statistischen Behörden, ESS, das allerdings weniger integriert ist als das Netz, das sich um die EFSA herum aufspannt. Ebenso zu nennen wäre etwa im Hinblick auf die Prävention und Überwachung von Epidemien das Netz von Ressortforschungseinrichtungen und dem European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), ebenfalls eine europäische Expertise-Agentur.¹² Die Änderungen lassen sich am Beispiel der Europäischen Lebensmittelagentur zeigen, die ein Netzwerk von nationalen Expertise-Einrichtungen integriert. Die Knoten des EFSA-Netzes haben nicht mehr nur die Aufgabe der Risikoermittlung und -bewertung in einem einzelnen Entscheidungsfall, sondern sie agieren unabhängig davon in einer dauerhaften wissenschaftlichen Beratungsfunktion für die Europäische Kommission, die Mitgliedsstaaten, das Europäische Parlament und die Öffentlichkeit. Die Mitgliedstaaten benennen Stellen, die die EFSA unterstützen¹³ und ggf. wiederum ein eigenes Netzwerk auf nationaler Ebene koordinieren, die sog. EFSA Focal Points und die sog. Art. 36-Organisationen.¹⁴ Diese Form eines verzweigten Netzwerkes

11 Aufgabe der Behörde ist nach § 22 II VO (EG) 178/2002 die wissenschaftliche Beratung sowie die wissenschaftliche und technische Unterstützung für die Rechtsetzung und Politik der Gemeinschaft in allen Bereichen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit auswirken. Sie stellt unabhängige Informationen über alle Fragen in diesen Bereichen bereit und macht auf Risiken aufmerksam.

12 Decision No 1082/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on serious cross-border threats to health and repealing Decision No 2119/98/EC, OJ L 293, 5.11.2013; allgemein dazu Trute (im Druck).

13 Vgl. dazu EFSA, Decision concerning the establishment and operation of European Networks of scientific organisations operating in the fields within the Authority's mission, <http://www.efsa.europa.eu/de/scdocs/doc/panelnetworksrop.pdf> (02.02.15).

14 In Deutschland ist das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) der EFSA Focal Point, der allerdings wiederum ein umfangreiches Netz aus nationalen Einrichtungen im Bereich der Aufgabenstellung koordiniert; eine Auflistung und Aufgabenbeschreibung findet sich unter: http://www.bfr.bund.de/de/efsa_focal_point_bfr_koordiniert_die_gesundheitliche_risikobewertung_auf_nationaler_ebene-24930.html (02.02.15).

stellt einen deutlich anderen Typus von Beratungseinrichtung dar als die klassische Ressortforschung, die letztlich in den ministeriellen hierarchischen Zusammenhang auf nationaler Ebene eingebunden bleibt. Demgegenüber liegt EFSA eine gewissermaßen pluralisierte Wissensbasis zugrunde, deren Unabhängigkeit deutlich schwieriger zu unterlaufen ist als diejenige einzelner Einrichtungen auf nationaler Ebene. Das EFSA-Netzwerk bildet damit zugleich ein Netz wechselseitiger Peer Reviews, das so im nationalen Rahmen – mangels ausreichender Anzahl sachkundiger Peers – nur schwer zu institutionalisieren ist. Dazu kommt ein eigenständiger, auf die Wissensgenerierung bezogener Differenzbereinigungs- und Darstellungsmechanismus. Dieser mag zwar, wenn man die Erwägungsgründe der entsprechenden Verordnung liest, von der (zwangsläufig trügerischen) Hoffnung geleitet sein, einen Mechanismus der verbindlichen Entscheidung in wissenschaftlichen Angelegenheiten zu schaffen. Aber auch jenseits dieser trügerischen Vorstellung ist das ein interessanter Mechanismus, der deutlich zur Transparenz einer pluralisierten Wissensbasis beitragen kann. Das institutionelle europäische Arrangement setzt dann zugleich die nationalen Einrichtungen unter Rechtfertigungsdruck und kann außerdem eine dem Netz immanente Lernfähigkeit schaffen.

Über die bekannten und oben erwähnten Formen hinaus lassen sich neue Akteure und Formen beobachten, die zeigen, dass sich das Umfeld der Politikberatung verändert. Man könnte dies zunächst im Einklang mit anderen Beobachtungen der Wissenschaftsforschung sehen, die gleichsam ein Auswandern der Wissenschaft aus den traditionellen Formen des Wissenschaftssystems diagnostizieren (Novotny et al. 2001: 66 ff.). Indes sind die Entwicklungen vertrackter. Nicht nur, dass viele gesellschaftliche Akteure sich wissenschaftlicher Expertise bedienen und so – über die Medien oder Beteiligungschancen – Einfluss auf den politischen Prozess nehmen wollen. Es bilden sich zunehmend Formen im Graubereich von Expertise und Lobbying, die erhebliche Schwierigkeiten im Hinblick auf die Vorhaltung und die Nutzung von unabhängiger Expertise mit sich bringen.

Hier geht es um die vielfältigen Formen der Wissensvermittlung durch Expertise in anderen, allerdings dem Lobbying nahekommenden Formen. Ich nenne nur einige der Phänomene: das Outsourcing klassischer Aufgaben der Ministerialbürokratie, wie die Ausarbeitung von Gesetzen oder immerhin Teilen davon auf Anwaltskanzleien. Dies wird naturgemäß Akteuren übertragen, die in dem spezifischen Feld eine besondere Expertise aufweisen, damit aber ebenso zwangsläufig mit den in diesem Feld vertretenen Interessen verbunden sind. Bekannt geworden ist diese an sich nicht fürchterlich neue Strategie des Outsourcings von zentralen Aufgaben der Ministerialbürokratie im Fall »Linklaters«, der die schnelle Ausarbeitung des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes durch die Anwaltsfirma Linklaters betraf und eine erregte Debatte über den

wirklichen oder vermeintlichen Verlust der Entscheidungsautonomie der Politik ausgelöst hat.¹⁵

In diesen Kontext gehört auch die Platzierung von sogenannten »Leihbeamten«, die besser als ausgeliehene Mitarbeiter von Unternehmen und Verbänden bezeichnet werden sollten. Dieses Programm ist insbesondere am Ende des letzten Jahrzehnts zu einer gewissen Berühmtheit gelangt, als es den Bundesrechnungshof zu einem Bericht veranlasst hat,¹⁶ der ohne allzu grundsätzliche Erwägungen, aber immerhin sensibel die Risikozonen des Programms benannt hat.

Beide Phänomene führen in der Wahrnehmung offenbar zu problematischen Konsequenzen, weil hier eine selektive Einflussnahme von als interessiert wahrgenommener Expertise auf politische Entscheidungen mit erheblicher Bedeutung befürchtet worden ist. Diese Bedenken können sich je nach gewählter Ausgestaltung des Arrangements noch verstärken, etwa wenn auch die Finanzierung durch die sogenannten Entsender erfolgt. Für diese sogenannten »Leihbeamten« ist dies denn auch durch den Erlass des Bundesinnenministeriums schnell verrechtlicht worden,¹⁷ mit der wahrscheinlichen Folge, dass dieses Programm damit im Wesentlichen sein Ende gefunden hat. Transparenz verträgt dieses Programm ersichtlich nicht so gut.

5 Qualitätssicherung durch rechtliche Anforderungen

Wenn der Befund richtig ist, dass die Landkarte der Politikberatung (Wissensvermittlung) unübersichtlich(er) geworden ist und zugleich andere Systembeziehungen hinzukommen, nicht zuletzt rechtliche Anforderungen, dann ergeben sich aus einer normativen Perspektive dadurch auch Governance-Bausteine einer wissenschaftlichen Beratung der Politik. Die Governance-Perspektive vermag dabei auch insoweit eine Erweiterung nahelegen, den Gesamtrahmen des institutionellen Arrangements, in dem sich die politische Beratung abspielt, einzubeziehen. Exemplarisch kann man das in der Konstellation des ›Outsourcings‹ von

15 Hanke, Pro, FAS v. 16.08.2009, Nr. 33 S. 34; ausführlich BT-Drs. 17/9026; zu weiteren Fällen etwa Spiegel-Online v. 19.08.2009. Ausführlich zur Problematik Messerschmidt (2012: 387 ff.); Döhler (2012: S. 181 ff.).

16 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO über die »Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden.« vom 25.03.2008, Haushaltsausschuss des Bundestages Drs. 4311.

17 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung vom 17.07.2008, die die Einsatzfelder und vor allem auch die institutionelle Ausgestaltung durchaus erheblich begrenzt und Transparenz einfordert.

Gesetzgebungsaufgaben auf private Dritte zeigen, denn in der öffentlichen Debatte treten immer wieder Argumente auf, die auch aus anderen rechtlichen Zusammenhängen bekannt sind: Spielt es eine Rolle, ob das Ministerium den solchermaßen erstellten Entwurf wieder zurückweist, ob das Kabinett sich diesen zu eigen machen muss, obgleich er ohnehin die Ausschüsse des Parlaments durchlaufen muss, und so weiter. Anders gewendet: Die Empörung über diese Form des ›Outsourcings‹ wird möglicherweise abgemildert, wenn man die institutionelle Struktur insgesamt in den Blick nimmt. Insoweit lassen sich einige grundlegende Eckpunkte beschreiben, die zugleich so etwas wie Bausteine einer normativen Qualitätssicherung darstellen können.

Allgemein wird man sagen können, dass die Anforderungen an Qualitätssicherung steigen, je entscheidungsnäher und entscheidungsrelevanter und bedeutsamer die Beratung ist. Dies zeigt schon Differenzierungsbedarf nach der jeweiligen Situation an. Das als Ausgangspunkt genommen, sollen zunächst zwei zentrale Bausteine näher beleuchtet werden. Der eine ist, und insoweit komme ich auf die schon oben erwähnte Frage von Weingart und Lentsch nach der demokratischen Legitimation der Politikberatung zurück. Der zweite ist aus normativer Sicht die Wissenschaftsfreiheitsgarantie aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG, die ja gewissermaßen einen Gegenpol bilden kann. Darüber hinaus gibt es noch eine Reihe weiterer Aspekte, wie die aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip folgende Verpflichtung zur Schaffung und Unterhaltung angemessener Wissensinfrastrukturen. Ein Beispiel dafür wäre die schon erwähnte Arzneimittelproblematik, ein anderes grundrechtliche Schutzpflichten, etwa im Bereich von dauerhaften Risiken.

5.1 Legitimationserfordernisse

Das Gebot demokratischer Legitimation ist Kernbestand des verfassungsrechtlichen Demokratieprinzips. Das Verständnis der demokratischen Legitimation ist dabei vom BVerfG, jedenfalls dem 2. Senat, vor allem von seiner Input-Seite her entwickelt worden, und zwar als ein relativ geschlossenes Modell parlamentszentrierter Steuerung und parlamentarischer Verantwortung der Regierung, das über Weisungsrechte und Ernennung aller Amtsträger und eine umfassende Hierarchie gleichsam die klassische Ministerialverwaltung zum von der Verfassung gebotenen Modell der Staatsorganisation macht. Die klassische Konzeption unterscheidet dabei zwischen der sachlich-inhaltlichen Legitimation, der organisatorisch-personellen und der institutionellen Legitimation.

Die sachliche Legitimation zielt auf die gesetzliche Steuerung der Verwaltung. Die organisatorisch-personelle Legitimation stellt darauf ab, dass jeder staatliche Amtswalter sein jeweiliges Amt durch ein seinerseits

demokratisch legitimates Organ erhalten hat, und die institutionelle Legitimation soll durch die spezifische Stellung und Verfahrensweise der jeweiligen Organe vermittelt werden und zielt damit auf die Gewaltenteilung. Zusammen sollen diese Bausteine ein bestimmtes Niveau der Legitimation vermitteln. Das lässt sich nur schwerlich operationalisieren. Deshalb wird dann gelegentlich der vorgefundene Maßstab der hierarchischen Ministerialverwaltung zum Ausgangspunkt genommen, demgegenüber jede Abweichung verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig wird. Dies hat nicht unerhebliche Konsequenzen, wenn man dem zu folgen geneigt ist.¹⁸

Freilich sind die Konsequenzen des Modells widersprüchlich. Auf der einen Seite stellt sich wissenschaftliche Beratung, mag sie nun vom Rationalitätsprinzip des Rechtsstaats her geboten sein oder auch nicht, als im Grunde rechtfertigungsbedürftige Ausnahme einer ansonsten gleichsam introvertierten Verwaltungsstruktur dar. Denn im Regelfall werden es Verwaltungsexterne sein, die wissenschaftlich beraten, und in ihrer Rolle als Wissenschaftler sind sie ja im jeweiligen Kontext Externe, also nicht legitimiert für Entscheidungen. Dieses Modell demokratischer Legitimation der Verwaltung erzeugt im Grunde das Bild einer zur Gesellschaft hin abgeschlossenen Verwaltung. Der Gegenstand der demokratischen Legitimation wird allerdings entscheidungsbezogen formuliert. Solange ein Wissenschaftler formal gesehen nicht an der Entscheidung teilnimmt, ist eine demokratische Legitimation auch nicht erforderlich. Das aber heißt, dass rein konsultative und vorbereitende Tätigkeiten nicht den Legitimationsanforderungen unterfallen, was für die wissenschaftliche Beratung der Politik insofern eine erhebliche Bedeutung hat, als sie überall dort, wo ihr keine Mitentscheidungsrechte zufallen, keinen Legitimationsanforderungen unterliegt. Dies geht mit einem sehr formalen Verständnis von Letztentscheidungen einher. Soweit die Regierung/die Verwaltung/das Parlament am Ende kompetenzgemäß autonom entscheiden kann, soll insoweit kein Problem der (De-)Legitimation auftreten. Die Entscheidungszentriertheit verhindert die Thematisierung unterschiedlicher Intensitäten der Einflussnahme.

Das erinnert an die älteren Grundsatzdiskussionen über die Konsequenzen der verschiedenen Modelle der Politikberatung. Wäre das dezisionistische Modell richtig, wäre ohnehin kein Legitimationsproblem erkennbar. Die Politik würde die Zwecke setzen und die Wissenschaft die Mittelwahl rationalisieren: Unter dem Gesichtspunkt der Legitimation wäre dies insgesamt unschädlich. Das sähe auf den ersten Blick bei dem technokratischen Modell nicht anders aus. Wenn die Wissenschaft gleichsam alternativlos die Sachgesetzmäßigkeiten explizieren könnte, dann stellte sich wiederum schon deshalb kein Legitimationsproblem,

¹⁸ Ausführlich zu dem Modell und den Konsequenzen siehe Trute (2012, § 6).

weil es kein Entscheidungsproblem gibt. Wahrheit muss nicht demokratisch verantwortet werden!

Beide Modelle operieren mit der Trennung von Beratung und Entscheidung, ziehen indes unterschiedliche Konsequenzen. Insgesamt aber wird deutlich, dass damit der Prozess der Wissensgenerierung nicht sinnvoll abgebildet werden kann. Vielmehr scheint dahinter immer noch ein Verständnis auf, dass die Regierung/die Verwaltung/das Parlament das Wissen *hat*: der Staat als ein wissender Beobachter der Gesellschaft, der sich, wo er es als notwendig erachtet, die fehlende Expertise beschafft.

Wenn aber wissenschaftliche Beratung nicht einfach Transfer von Wissen aus dem Wissenschaftssystem in das politische System oder das Rechtssystem ist, sondern eine wie auch immer theoretisch zu modellierende Ko-Produktion von Wissen in Anwendungskontexten, kommt man mit dem Modell formaler normativer Entscheidungsbeherrschung nicht mehr hin. Sie wird zur Fiktion und camoufliert die Probleme durch unhaltbare Grenzziehungen.

Der Staat ist gerade nicht ein überlegener Beobachter der Gesellschaft, sondern er muss sehr komplizierte Arrangements aufspannen, um Wissen zu generieren, das für verbindliche Entscheidungen erforderlich ist. Man denke zum Beispiel an den Bereich der Telekommunikationsregulierung, wo strategisch handelnde Akteure das Wissen generieren, das der Staat zu ihrer Regulierung braucht. Woher soll der Staat wissen, was die Telekommunikationsunternehmen in den nächsten Jahren zu tun beabsichtigen. Das muss er aber wissen, wenn Regulierung funktionieren soll. Insoweit kann man gar nicht anders, als das dezentralisierte Wissen derjenigen strategischen Akteure zu nutzen, die zu Adressaten der Regulierung werden sollen. Daraus ergeben sich eine Reihe von normativen Folgeproblemen, die hier allerdings dahinstehen können.

5.2 Zur Wissenschaftsfreiheitsgarantie (Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG)

Der zweite Punkt ist gleichsam der Gegenpol zur Entscheidungsautonomie der Politik. Die Wissenschaftsfreiheitsgarantie sichert zunächst einen von Fremdbestimmung des Staates freien Bereich des individuellen Wissenschaftlers, der sich freilich richtigerweise zunächst nur auf die im eigentlichen Sinne wissenschaftlichen Handlungen und Kommunikationen beziehen kann. Dass diese Dimension im Beratungskontext relevant werden könnte, erscheint auf den ersten Blick eher unwahrscheinlich, denn üblicherweise werden die Formen der Ad-hoc-Beratung etwa durch privatrechtliche Vereinbarungen abgewickelt. Etwaige Verschwiegenheitsklauseln und sonstige Bindungen wie Publikationsbeschränkungen und Ähnliches werden dann eben als Grundrechtsverzicht und damit letztlich als Ausübung grundrechtlicher Freiheit interpretiert.

Dazu kommt aber, dass dieses Grundrecht weitere Dimensionen hat. So gibt es die objektive Dimension, die allgemein Rahmenbedingungen einer freiheitlichen Wissenschaft adressieren soll. Diese lässt dem Staat bei der Schaffung von Arrangements der Politikberatung zwar einen erheblichen Gestaltungsspielraum, setzt aber gewisse Grenzen. Die wissenschaftliche Beratung, die zweifellos der Freiheitsgarantie unterfällt, darf nicht in einer Weise ausgestaltet werden, die gleichsam ihrer Instrumentalisierung Vorschub leistet. Das ist die vereinfachte Version eines etwas komplizierteren Tatbestandes und könnte als »Konsequenzgebot« formuliert werden: Wenn der Staat Einrichtungen schafft, in denen Wissenschaft stattfinden soll, dann muss er sie auch so organisieren, dass das in Unabhängigkeit geschehen kann. Wenn er wissenschaftliche Beratung will, dann müssen die institutionellen Arrangements der Einbeziehung von Wissenschaftlern auch so sein, dass eine unabhängige Wissensgenerierung möglich ist.

5.3 *Die parlamentarische Verantwortung*

Im demokratischen Verfassungsstaat ist es vor allem der Gesetzgeber, der für die Regelung jedenfalls der bedeutsamen Fragen zuständig ist. Dies kann auch für Fragen der Beratung so sein. Dies kann man die Legitimationsverantwortung des Gesetzgebers nennen. In welchen Fällen sie aktualisiert wird, ist nicht leicht zu bestimmen. Der Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung muss nicht durchgängig parlamentarisiert werden. Aber man wird auf Dauer jedenfalls dort ohne parlamentarische Legitimation nicht auskommen können, wo von der Bedeutung des Gegenstandes her wichtige Aspekte entweder für die Grundrechte oder aber für andere bedeutsame Felder tangiert werden. Dies gilt etwa dort, wo die politischen Gestaltungsspielräume der Politik durch die wissenschaftliche Beratung eingeschränkt werden, etwa durch eine herausgehobene politische und öffentlichkeitswirksame Funktion von auf Dauer gestellten Gremien. Zwar ist diese Aussage keine, die sich in den Hallen der Wissenschaft besonderer Akzeptanz erfreut, aber man muss sehen, dass das Recht insoweit eine Stabilisierungsleistung auch für die wissenschaftliche Beratung in der Politik hat. Nur der parlamentarische Prozess, was immer sonst seine Defizite sein mögen, stellt ein gewisses Maß an Transparenz her und hat damit auch eine gewisse Entlastungsfunktion für die Politik.

Unter Legitimationsgesichtspunkten gilt zusätzlich, dass eine staatliche Letztentscheidungsfunktion nicht immer ausreicht, um Bedenken gegen nicht weiter strukturierte Formen der Beratung zu entkräften. Vielmehr muss die Entscheidungsbeherrschung gegebenenfalls auch faktisch sichergestellt werden. So ist das oben genannte Outsourcing von

Gesetzgebungsfunktionen nicht schon deswegen unproblematisch, weil am Ende noch das Kabinett und dann der Bundestag entscheiden müssen. Das hängt vielmehr davon ab, ob diese Funktionen auch noch wirksam wahrgenommen werden können. Wenn der erhebliche Zeitdruck und die externe Expertise der Grund für das ›Outsourcing‹ waren, dann wird man bezweifeln dürfen, dass diese Sicherungen einer parlamentarischen Demokratie und die Qualitätssicherung und Interessendarstellung durch gesetzliche Verfahren noch greifen. Von daher gesehen müssen also institutionelle Arrangements vorgehalten werden, die etwaige Defizite kompensieren.

Zu den Maßstäben, die dabei zu beachten sind, gehören einerseits die effektive Aufgabenerledigung, zum anderen aber die Verantwortung für die Einhaltung der Anforderungen der demokratischen Legitimation.¹⁹ Allgemein formuliert: Soweit der Gesetzgeber Privaten oder nicht eigens legitimierten Personen Einflussmöglichkeiten eröffnet, hat er die Gemeinwohlorientierung der Entscheidungen ebenso sicherzustellen wie die Gleichheit der Einflussnahmemöglichkeiten. Zu den Mindestanforderungen wird man die *Trias sachgerechter Aufgabenerledigung, gleichmäßiger Interessenberücksichtigung und hinreichender institutioneller Neutralitätssicherungen* rechnen können (Trute 1994: 317 ff.). Für den Beratungskontext ist dies dann letztlich eine notwendige Folge der Ko-Produktion von Entscheidungswissen. Dies gilt unabhängig davon, ob der Gesetzgeber die Einflussmöglichkeiten innerhalb der Verwaltungsorganisation eröffnet oder in Kooperationsbeziehungen mit Privaten.

Aber auch außerhalb des Bereichs gesetzgeberischer Verantwortung, also außerhalb der Reichweite des Gesetzesvorbehalts, trifft die Verwaltung diese Verpflichtung dergestalt, dass sie im Grunde selbst die Anforderungen sicherstellen muss. Dies wird eben auch und vor allem dort in Betracht kommen, wo eine Beratungssituation eher ad hoc entsteht. Ähnliches findet sich im Übrigen so auch in den Leitlinien der Akademien zur guten Politikberatung.

5.4 Ambivalenzen der Prinzipien

Freilich sind die genannten Prinzipien leichter zu formulieren als in der Praxis zu gewährleisten. Selten werden sie ohne Ambivalenzen vorliegen. Dies gilt etwa für die Sicherung hinreichender Neutralität, die auch mit Unabhängigkeit übersetzt werden kann. Wenden wir uns zunächst der institutionellen Seite zu.

¹⁹ Allgemein dazu Trute (2012: §6, Rdn. 58 f.).

5.4.1 Die institutionelle Unabhängigkeit der Beratung

Gleichsam von der anderen Seite her thematisiert die Legitimationsdiskussion die Unabhängigkeit der Beratung. Dies gilt insbesondere dann, wenn es um Ressortforschungseinrichtungen und Agenturen geht und diese weisungsfrei gestellt werden, was nach deutscher Lehre häufig als problematisch erscheint. Liegt es aus der Perspektive des Wissenschaftssystems nahe, die Unabhängigkeit zu betonen, würde ein klassisches Legitimationskonzept die Verantwortlichkeit der Regierung betonen wollen. Die Verantwortlichkeit soll durch die Unabhängigkeit insbesondere von Agenturen in Frage gestellt werden – eine Problematik, die auch im Kontext der Begutachtung der Ressortforschung durch den Wissenschaftsrat wieder aufgetaucht ist.²⁰

Für die nationalen Regulierungsagenturen, bei denen die Inkorporation wissenschaftlichen Wissens integraler Bestandteil ihrer administrativen Entscheidungsprozesse ist und bei denen die Unabhängigkeit zusätzliche Probleme aufwirft, ist dies vor allem ihre Unabhängigkeit von der Ministerialbürokratie, die als bedenklich wahrgenommen wird.

Gelegentlich kann man dabei den Realitätsbezug der Debatte und den Sinn für institutionelle Arrangements vermissen. Man denke nur an das eingangs genannte Beispiel der Statistik in Griechenland, deren Besonderheit ja darin bestand, dass sie, anders als in vielen anderen europäischen Ländern, Teil des Finanzministeriums und unmittelbar weisungsabhängig ausgestaltet war. Die Folgen sind bekannt.

Wenn also die Politik sich der Unabhängigkeit von Beratern bzw. Wissensproduzenten verweigert, muss sie sehen, dass sie sich auf der anderen Seite ein Problem einhandelt: politisches Wissen statt wissenschaftlicher Beratung. Das gilt meines Erachtens auch für die Ressortforschung in Deutschland, deren Unabhängigkeit politisch in hohem Maße umstritten ist. Im Evaluationsprozess durch den Wissenschaftsrat hat die Politik in Teilen die politische Leitung eingeklagt und der Wissenschaftsrat für eine stärkere Anbindung der Ressortforschung an das Wissenschaftssystem votiert, was teilweise als Unterlaufen der politischen Verantwortung interpretiert worden ist. Auch hier meine ich: Wer Wissenschaft institutionalisiert und Wissenschaft haben will, der muss sich auch ihre Unabhängigkeit gefallen lassen, sonst institutionalisiert er alles Mögliche, aber eben keine Wissenschaft und keine wissenschaftliche Beratung. Dann kann er Legitimation, die möglicherweise mit dem wissenschaftlichen

20 Vgl. BMU, Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen des Wissenschaftsrates aus der Evaluierung des BfS, Mai 2009, http://www.bfs.de/de/bfs/wir/bericht_umsetzung_wr.pdf; Böcher (2012).

Wissen verbunden ist, auch nicht für sich in Anspruch nehmen, und darauf wird die Politik am Ende weder verzichten wollen noch können.

Für die europäischen Einrichtungen der unabhängigen Agenturen ist, zum Leidwesen von Teilen der deutschen Debatte, mittlerweile auch durch die Rechtsprechung des EuGH anerkannt, dass es keinen Verstoß gegen das Demokratieprinzip aus europäischer Perspektive bedeutet, wenn Einrichtungen ein gewisses Maß an Unabhängigkeit insbesondere von der Exekutive haben. Interessant ist insoweit die durchaus etwas maliziöse Begründung, die auf Einwände aus Schichten des Demokratieprinzips gegründet ist.²¹ Das Demokratieprinzip bedeute eben nicht, dass es außerhalb des klassischen hierarchischen Verwaltungsaufbaus keine öffentlichen Stellen geben könne die von der Regierung mehr oder weniger unabhängig sind. Solche unabhängigen öffentlichen Stellen, wie es sie im Übrigen auch im deutschen Rechtssystem gibt, haben häufig Regulierungsfunktion oder nehmen Aufgaben wahr, die der politischen Einflussnahme entzogen sein müssen, bleiben dabei aber an das Gesetz gebunden und der Kontrolle durch die zuständigen Gerichte unterworfen.

Deutlich betont wird in diesem Kontext die Einwirkungsmöglichkeit des Parlaments, also die Schaffung einer angemessenen Form der Steuerung und Kontrolle durch das Parlament. Verallgemeinert man dieses, wird man die Konzeption nicht etwa als eine solche der Kontrollfreiheit ansehen, sondern als solche der Schaffung von Kontrastorganen mit kompensatorischer Verstärkung. Hier ist es zwar die Rolle des Parlaments, aber natürlich sind auch andere Kompensationen denkbar, wie etwa eine stärkere Bindung an das Wissenschaftssystem. Das zeigt durchaus, dass die Governance-Strukturen nicht gleichsam rechtlich optimal gestaltet werden können. Sie mögen bestimmte Ergebnisse begünstigen oder behindern, aber sie determinieren sie nicht.

5.4.2 Strukturelle Unabhängigkeitssicherungen

Eine eher strukturgebende Unabhängigkeit ist im Risikorecht institutionalisiert. Sie besteht im Grunde aus einem Auseinanderziehen der Phasen der Ko-Produktion von Wissen, in dem Risikoeermittlung, Risikobewertung und Risikomanagement getrennt werden, und wirkt insofern in beiden Richtungen, Politik und Wissenschaft, auf eine stärkere Unabhängigkeit hin. Durch das Auseinanderziehen werden im Grunde unterschiedliche Wissensbestände in unterschiedlichen Phasen aktualisiert. Aber gleichwohl wird hier bewusst auf ein größeres Maß an Autonomie

21 Vgl. BMU, Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen des Wissenschaftsrates aus der Evaluierung des BfS, Mai 2009, http://www.bfs.de/de/bfs/wir/bericht_umsetzung_wr.pdf; Böcher (2012).

in den jeweiligen Phasen gesetzt und dann auch mit unterschiedlichen Anforderungen begleitet, etwa was die Unabhängigkeit betrifft. Denkbar sind dann striktere Regeln bei der Bewertung von Wissen, als sie bei der Generierung von Wissen vorstellbar wären.

5.4.3 Spannungsverhältnis von Expertise und Unabhängigkeit

Natürlich besteht auch ein Spannungsverhältnis von Expertise und persönlicher Unabhängigkeit. Es sagt sich leicht, dass Experten auch persönlich unabhängig sein müssen. Das Problem ist damit aber bestenfalls benannt und nicht gelöst, denn es gibt eine ganze Reihe von Feldern – ich nehme noch einmal den Bereich der Lebensmittel und Arzneimittel – in denen die Wahrscheinlichkeit sehr hoch ist, dass nur interessierte, aber keine unabhängigen Experten zu finden sind. Das lässt sich nicht übersehen, und es liegt dann auf der Hand, dass dies ein Bias ergeben kann und auch ergeben wird. Deshalb veröffentlichen im europäischen Kontext alle Einrichtungen Conflict-of-Interest-Statements, die stets aktualisiert werden müssen.

Das gehört jedenfalls nach den europäischen Regelungen, wie sie insbesondere bei den Agenturen zu beobachten sind, zu den Grundstandards. Indes zeigt sich auch hier, dass dies nicht so einfach durchzuhalten ist, wie es scheint. Im Kontext der schon oben genannten EFSA ist dies Gegenstand der Debatte über die Neufassung entsprechender Richtlinien zur Unabhängigkeit. Es ist gewiss kein Zufall, dass diese Debatte mit großer Ernsthaftigkeit geführt wird. Auch hier gilt, dass rigide Conflict-of-Interest-Standards ihrerseits mit Anforderungen an exzellente Expertise in Konflikt geraten können. Je kleiner das Feld, desto höher auch die Wahrscheinlichkeit von Interessenkonflikten. Das aber heißt nichts anderes, als dass hier die Ambivalenzen gelegentlich und in bestimmten Feldern vielleicht sogar häufiger durch andere Formen ersetzt werden müssen, um diese Defizite auszubalancieren. Nichts anderes trifft im Übrigen in Regulierungskontexten zu, in denen staatliche Entscheidungen auf von den Interessenten selbst generiertem Wissen aufbauen müssen oder zumindest können.

Hier ist dann durch institutionelle Arrangements sicherzustellen, dass an die Stelle der Unbefangenheitsvermutung etwa eine interessenplurale Gegenexpertise gesetzt wird, oder dass andere Finanzierungsformen von Forschung zur Generierung von »Gegenwissen« eingesetzt werden.

5.5 Weitere Bausteine einer Governance-Struktur

Diese Statements und die mit ihnen verbundene Transparenz lösen aber natürlich nicht das eigentliche Problem, dass nur interessierte Expertise zu finden ist und zur Verfügung steht. Ich will darauf hinweisen, dass man gerade im europäischen Kontext neben der Interessenpluralität weitere Bausteine finden kann.

Allgemein gilt mit Blick auf die Transparenz, dass die europäischen Einrichtungen, oftmals einen höheren Standard vorhalten, als er im nationalen Kontext zu finden ist. Wenn man die EFSA etwa mit deutschen Kommissionen vergleicht, sieht man dann doch deutliche Unterschiede, ohne dass die Verfahren durch höhere Transparenz zum Erliegen gekommen wären. Darüber hinaus können dort öffentliche Anhörungen schon im Kontext der Wissensgenerierung stattfinden, nicht nur – wie es klassisch ist – in dem Kontext der politischen Bewertung. Damit ist ein zentraler Punkt benannt: die Publizität aller Vorgänge. Auch hier kann man eine ganze Menge vom europäischen Recht lernen, das in selbstverständlicher Weise die Expertise veröffentlicht, auch wenn sie entscheidungsnah ist, die selbstverständlich die Öffnung von Panels vorsieht, die Veröffentlichung von Voten und Mindermeinungen.

Dazu kommt das oben schon genannte Divergenzdarstellungs- und Bereinigungsverfahren, das auch mit einer öffentlichen Darstellung des Meinungsstands im Streit enden kann. Auch das sind durchaus institutionelle Bausteine, die die Akzeptanz wissenschaftlicher Expertise letztendlich vergrößern könnten, aber nicht unbedingt müssen. Das kann Recht ohnehin nicht. Recht kann bestenfalls die Wahrscheinlichkeit für bestimmte Ergebnisse erhöhen, aber sie nicht determinieren.

6 Schluss

Damit komme ich zum Schluss. Ich habe einige Bauelemente einer Politikberatung dargelegt, die, wenn Sie so wollen, sich auch leicht als Prinzipien darstellen lassen könnten. Diese Bauelemente haben eine gewisse Verwandtschaft mit selbstregulativen Ansätzen, etwa den Akademie-Leitlinien zur Politikberatung. Ich meine, wir sollten einmal darüber nachdenken, warum es in Deutschland nicht möglich ist, solche Prinzipien als allgemeinen Rahmen gesetzlich niederzulegen. Für andere politische Systeme ist das kein Problem, für die Europäer auch nicht, aber für uns gelegentlich schon. Das hängt mit Traditionen der Verwaltungskultur, letztlich mit einem bestimmten Staatsverständnis zusammen, das insoweit die Regierung privilegiert. Aber das heißt ja nicht, dass man nicht lernen kann, sogar von Europa in diesen schwierigen Zeiten.

Literatur

- Böcher, Michael (2012): Wissenschaftsbasierte Politikberatung auf Abruf. Zur Rolle von Ressortforschungseinrichtungen für Ministerien am Beispiel der Politikberatung des Umweltbundesamtes In: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 5. Jg., Heft 2, S. 459–480, <http://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/10454/9022> (15.03.15)
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (2009): *Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen des Wissenschaftsrates aus der Evaluierung des BfS*, Mai 2009, http://www.bfs.de/de/bfs/wir/bericht_umsetzung_wr.pdf.
- Döhler, Marian (2012): Gesetzgebung auf Honorarbasis – Politik, Ministerialverwaltung und das Problem der externen Beteiligung an Rechtssetzungsprozessen. In: PVS 53, Heft 2, S. 181–210, http://www.pvs.nomos.de/fileadmin/pvs/doc/Aufsatz_PVS_12_02.pdf (15.03.15)
- Luhmann, Niklas (1990): *Die Wissenschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Jefferson Tom et al., The Chochrane Collaboration, Neuraminidase inhibitors for preventing and treating influenza in healthy adults and children (Review), 2014, <http://onlinelibrary.wiley.com/enhanced/doi/10.1002/14651858.CD008965.pub4> (19.03.15)
- Meßerschmidt, Klaus (2012): Private Gesetzgebungshelfer – Gesetzgebungsoutsourcing als privatisiertes Regulierungsmanagement in der Kanzlelendemokratie? In: *Der Staat* 51, S. 387–415.
- Novotny, Helga/Scott, Peter/Gibbons, Michael (2001): *Re-Thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- Pilniok, Arne/Kröger, Malte (in Vorbereitung): Unabhängig zählen: Amtliche Statistik zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik. In: Kröger, Arne/Pilniok, Malte (Hrsg.): *Unabhängiges Verwalten in Europa*. Tübingen: Mohr Siebeck 2015 (in Vorbereitung).
- Trute, Hans-Heinrich (im Druck), How to deal with pandemics. In: Eger, Thomas/Oeter Stefan/Voigt, Stefan (Hrsg.), *International Law and the Rule of Law under Extreme Conditions – An Economic Perspective*, Tübingen: Mohr. Vorabdruck unter http://minervaextremelaw.haifa.ac.il/images/Trute-2014-How_to_deal_with_pandemics.pdf (02.02.15).
- Trute, Hans-Heinrich (2012): Demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.): *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. Bd. 1, 2. Aufl. München: Beck, § 6.
- Trute, Hans-Heinrich (2005): Democratizing Science: Expertise and Participation in Administrative Decision Making. In: Nowotny, Helga/Pestre, Dominique/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schulze-Fielitz Helmut/Trute, Hans-Heinrich: *The Public Nature of Science under Assault*. Heidelberg: Springer, S. 87–108.

- Trute, Hans-Heinrich (1994): *Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung: das Wissenschaftsrecht als Recht kooperativer Verwaltungsvorgänge*. Tübingen: Mohr.
- Weingart, Peter (2001): *Stunde der Wahrheit? Vom Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Weingart, Peter/Carrier, Martin/Krohn, Wolfgang (Hrsg., 2007): *Nachrichten aus der Wissensgesellschaft. Analysen zur Veränderung von Wissenschaft*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Weingart, Peter/Lentsch, Justus (2008): *Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Jefferson T. et al., The Chochrane Collaboration, Neuraminidase inhibitors for preventing and treating influenza in healthy adults and children (Review), 2014, <http://onlinelibrary.wiley.com/enhanced/doi/10.1002/14651858.CD008965.pub4> (19.03.15)