

Leitlinien Politikberatung

PRÄAMBEL: LEITLINIEN GUTER PRAXIS WISSENSCHAFTLICHER POLITIKBERATUNG

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

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

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

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

LEITLINIEN FÜR DIE WISSENSCHAFTLICHE POLITIKBERATUNG

A Unabhängigkeit des Rats

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

B Normative Grundlagen und Mandat

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

C Die Auswahl und die Stellung der beratenden Wissenschaftler

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

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

D Die Arbeitsweise beratender Gremien

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

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

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

E Der Umgang mit den Ergebnissen der Politikberatung

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

KOMMENTARE ZU DEN LEITLINIEN

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

Zu A: Unabhängigkeit des Rats

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

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

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

Zu B: Normative Grundlagen und Mandat

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

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

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

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

Zu C: Die Auswahl und Stellung der beratenden Wissenschaftler

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

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

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

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

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

Zu D: Die Arbeitsweise beratender Gremien

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zu E: Der Umgang mit den Ergebnissen der Politikberatung

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

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

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

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

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

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