

POLITIKBERATUNG – *MACHT* POLITIK

Martin Lendi, Prof. Dr. iur. Dr. h.c. Rechtsanwalt, (em) o. Professor für Rechtswissenschaft, ETH Zürich, Stiftungsrat des Liberalen Instituts

- *Parlamente, Regierungen und Verwaltungen aller Ebenen lassen sich beraten.* Die Hauptanstrengungen gehen von der Verwaltung aus, die Regierung ist zurückhaltender, das Parlament lässt sich durch Regierung und Verwaltung orientieren, gleichzeitig lädt es nicht selten Berater ein.
- Als *Politikberater* treten Experten, Universitäts- und Hochschulinstitute, private Beratungsbüros, ausserparlamentarische Kommissionen usw. auf. Sie erstatten Gutachten, erteilen Ratschläge, wirken an Forschungsprogrammen mit und lassen sich zu Hearings einladen. Aber nicht nur sie sind engagiert. Verbände, NGO (Nicht-Regierungsorganisationen), Parteien, usw. bringen sich ebenfalls ein. Neben den üblichen Beratern melden sich auch vermeintlich Aussenstehende zum Wort: Dichter, Philosophen, Wirtschaftsführer, Kolumnisten und – für die Schweiz relativ neu – auch sog. **Think Tanks**.
- Was Politikberatung *inmitten des Rechtsstaates* wirklich bedeutet, das ist letztlich unklar, weil kaum Daten zur Verfügung stehen, weder bezüglich des Aufwandes noch hinsichtlich der Wirkungen auf Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. Gerade aber deshalb ist es nötig, sich im demokratischen Rechtsstaat über die Bedeutung, Funktion und die Wirkung auf die Machtverteilung sowie die Abläufe Rechenschaft zu geben. Die offene Gesellschaft und das Recht verlangen darnach, in der Sache und im Blick auf korrekte Verfahren. Leider hat die Wissenschaft dem Phänomen der Politikberatung relativ wenig Beachtung geschenkt.
- Und was ist als *Politikberatung* anzusprechen? Das Feld ist *breiter zu sehen als die Doktrin vermutet*. Diese setzte den Akzent a) auf die rein wissenschaftliche Politikberatung und/oder b) auf die absolute Trennung von Beratung und Politik. Weder der eine noch der andere Zutritt erweisen sich als wirklichkeitsnah. Mindestens in der Schweiz sind – zum Beispiel – reine Expertenkommissionen selten. In der Regel werden neben Fachleuten politisch orientierte Vertreter aus Verbänden, Parteien, NGO und Kantonen beigezogen. Sie sollen helfen, das Fachliche mit dem politisch Verträglichen abzustimmen. Die rein wissenschaftliche Beratung spielt lediglich in Spezialbelangen (Internationales Privatrecht, Medizinalfragen usw.). Den Behörden steht in jedem Fall die freie Würdigung zu und zwar nach Kriterien der Sachlichkeit, der Erforderlichkeit, der Eignung, der Verhältnismässigkeit, der zu erwartenden Wirkungen, der rechtlichen Durchdringung und der verwaltungsseitigen Unterstützung, dann aber auch der Akzeptanz, der Durchsetzbarkeit und der Referendumsfestigkeit. Sach- und Politikfragen berühren sich unmittelbar.
- Die Politikberatung stösst mit ihren Argumenten und bisweilen mit ihrer persönlichen Vertretern *bis in die innersten Zirkel der Politik* vor. Das Agieren, wenn auch nicht mit

dem Lobbyismus zu verwechseln, ist wenig transparent. Und doch nimmt die Politikberatung – unter welchen Umständen und in welchem Masse auch immer – Einfluss auf Entscheidungsträger und Entscheidungen. Mal dominiert das Gewicht des Argumentes, mal ist es die unterschwellige Referendumsdrohung, mal ist es die auftretende Person. Ob die Beratung immer ankommt, ist offen. Bisweilen werden einzelne Beratungsergebnisse unterdrückt oder – indirekt – für das Mehr der Wissensmacht der Auftraggeber verwendet. Mit der Dichte der Politikberatung kommt es eben bei jenen Stellen, die besonders intensiv Politikberatung initiieren und pflegen, zu einer Anhäufung von Wissen. Es ist vorweg die Verwaltung, die diese Dimension sucht, sogar jene der Anbindung von Beratern.

- *Interessanterweise nimmt die Zahl der Politikberatungen zu*, obwohl immer wieder vor zu vielen Kommissionen (Kommissionitis) und vor der Herrschaft der Experten (Expertokratie) gewarnt wird. Die Gründe der anhaltenden Nachfrage lassen sich nur vermuten. Sie dürften im Bestreben der Verwaltungen liegen, sich nach allen Seiten zu dokumentieren, sich abzusichern, sich mit Experten als Insignien ihres Einflusses zu umgeben und über Vorsprungswissen zu verfügen. Auf der andern Seite drängen sich immer mehr Anbieter von Expertenleistungen vor. Consulting – nicht nur in der Wirtschaft, auch gerichtet an die Gemeinwesen – ist zu einer möglichen und verbreiteten Form der Erwerbstätigkeit geworden.
- Auffallend ist eine gewisse *Abnahme der Resonanz* auf Beratungen. Da ist einmal die Verwissenschaftlichung der Administration, die letztlich glaubt, auf die inhaltliche Auswertung von Beratungen und die Begleitung durch Kommissionen verzichten zu können. Ein Widerspruch zum Auftragsdrang. Ständige Kommissionen werden zwar mit Schwung konstituiert, bald aber von der Verwaltung allein gelassen, weil sie Arbeit und Kosten verursachen sowie nach konkurrierender Beachtung streben. Auch werden Vernehmlassungen oft nur quantitativ nach Pro und Contra ausgewertet. Zunehmend lässt sich sogar Beratungsresistenz ausmachen. Der Rat für nachhaltige Entwicklung, der den Bundesrat beraten sollte, wurde nach zwei Jahren wieder aufgelöst, obwohl gerade die Nachhaltigkeit auf Ausdauer hätte zählen dürfen.
- Für die Schweiz stellt sich die Frage, ob die Zeit für *Think Tanks* gekommen sei. Es handelt sich um politisch und fachlich unabhängige Institutionen, welche die Politik systematisch (umfassend oder sektoral) analysieren und in der Lage sind, jederzeit aus ihrem Wissen heraus Beratungsmandate zu übernehmen oder aus eigenem Antrieb Erkenntnisse einzubringen. Parteien und Verbände, selbst NGO, sind dazu nicht in gleichem Masse in der Lage. Weil die Parteien der Taktik zugewandt sind und weil die beauftragte Beratung thematisch und zeitlich seitens der Behörden gesteuert ist, bedarf es abrufbereiten Grundlagenmaterials aus dritter Hand, das nur durch Think Tanks, allenfalls durch Hochschulinstitute, bereitgestellt werden kann. Die spontane Politikberatung kann zwar Lücken schliessen und Akzente setzen, aber sie kann nicht die letztlich unerlässliche konstante Grundlagenarbeit leisten, die zu einer guten Beratung gehört.
- *Gekonnte, substanzreiche Politikberatung, sorgfältig beauftragt, souverän (sogar spontan) beigesteuert und umsichtig ausgewertet, zeugt von lebhafter Verantwortung für das Politikgeschehen. Die Politikberatung bildet eine Brücke zwischen Fachwissen und dem Besorgt-Sein um die Gesellschaft, das Gemeinwesen und damit um die Politik.*

Als individueller Forscher musste ich mich begnügen, das *Phänomen* anzusprechen und in seinen Grundzügen zu beschreiben. Empirische Einzelfallstudien stehen aus, soweit sie nicht durch die Literatur fassbar sind.

Zum Referenten: Martin Lendi war von 1961 bis 1969 Generalsekretär des Baudepartementes des Kantons St. Gallen und von 1969 bis 1998 Professor für Rechtswissenschaft an der ETH Zürich. Er war sowohl Auftraggeber für Beratungen als auch Berater.

Literaturhinweis:

Lendi Martin, Politikberatung – Nachfrage, Resonanz, Alibi; Zürich 2005, VdF, Hochschulverlag AG an der ETH Zürich. (Im Buchhandel erhältlich.)

29.9.05
Liberales Institut – Freiheit als Ziel
www.libinst.org