



Lars Otto, Berlin

Macht-Haber ohne Legitimation?

Der von Lars Otto verfasste Beitrag "Machthaber ohne Legitimation? - Mehr Demokratie wagen" befasst sich mit einer seit Jahren immer sichtbarer werdenden Entwicklung, dass hinsichtlich der Lösung wichtigster gesellschaftlicher Fragestellungen die politisch Verantwortlichen scheinbar immer häufiger externes Fachpersonal als Entscheidungshilfen heranziehen. Dabei geht der Autor neben einer Ursachenbetrachtung insbesondere auf die damit verbundenen Probleme ein. Die Frage nach der Neutralität bzw. der faktischen/normativen Macht des Sachverständigen werden ebenso gestellt wie die Frage nach dem Einfluss von Fachpersonal aus der Wirtschaft auf die Entscheidungen der Politik und das damit verbundene Spannungsfeld. Dabei schließt der Beitrag mit der Entwicklung eines eigenen Lösungsansatzes, der sich der Diskussion zur Verfügung stellt.

Der Aufsatz wurde mit dem 2. Platz im Rahmen des 5. Beitragswettbewerbs "Machthaber ohne Legitimation" prämiert.

S. 48

- HFR 9/2004 S. 1 -

1 I. Einleitung

„Nachhilfelehrer macht die Hausaufgaben“: Unter dieser Überschrift war im Handelsblatt vor kurzem ein Artikel zu lesen, der einige kritische Gedanken zum Thema externer Sachverständiger und Politik aufwarf.¹ Das Problem ist keines, das sich durch aktuelle Skandale oder Dauerbeschuss in den Medien ins Licht der Öffentlichkeit und somit zur Lösung drängt; es geht hier vielmehr um eine Gepflogenheiten, der sich vor allem in den letzten Jahren eingebürgert hat: Immer mehr, immer häufiger und zu immer wichtigeren Fragen ziehen die politisch Verantwortlichen Externe² hinzu, als Experten, Sachverständige, oder in Kommissionen. Während manche dieser Namen uns ständig im Ohr klingen (so zum Beispiel Peter Hartz oder Bernd Rürup), wissen wir an anderer Stelle von ihrem Mitwirken und ihrem Einfluss kaum.

2 Hat sich hier ein System von Machthabern ohne Legitimation etabliert und institutionalisiert, und inwieweit ist dies mit den Anforderungen der Verfassung zu vereinbaren? Auf diese Frage hin gilt es, die Stellung der Experten zu untersuchen.

3 II. Vorüberlegungen

1. Macht und Legitimation

Um sich der Frage zu nähern, ob die Experten Machthaber ohne Legitimation sind, bedarf es einer kurzen Umreißung der Begriffe.

4 Macht soll das Recht, jedenfalls die Fähigkeit sein, bestimmen zu können;³ für unsere Untersuchung hilfreicher, weil aus der Soziologie abgeleitet, ist *Luhmanns* Machtbegriff, wonach derjenige Macht hat, der Andere motivieren kann, seine Entscheidungen als Verhaltensprämissen zu übernehmen, also seine letztendliche, aus dem Bereich der

¹ Reinhard Sprenger, Nachhilfelehrer macht die Hausaufgaben, in: Handelsblatt, 2. April 2004.

² Hier und im Folgenden sind mit Experten, Sachverständigen, etc. stets nur die externen (d.h. solche, die außerhalb der eigentlichen Staatsorganisation stehen) bezeichnet; nicht angesprochen sind solche, die beispielsweise im Beamtenverhältnis stehen.

³ Karl-Dieter Bunting (Hrsg.), Deutsches Wörterbuch, 1996.

Verhaltensvarianten selektierte, Entscheidung als verbindlich zu akzeptieren.⁴ Dabei muss jedoch die Befugnis mittelbar auf das Staatsvolk als Souverän zurückzuführen sein:⁵ Legitim werden die Entscheidungen dann, wenn von seinerseits demokratisch Legitimierten eine *berechtigte* generalisierte Bereitschaft besteht, jene inhaltlich noch unbestimmte Entscheidung bis zu einer gewissen Toleranzgrenze anzunehmen.⁶

5 Souverän ist, wie Art. 20 II 1 GG ebenso pathetisch wie klar formuliert, das Staatsvolk; mit den Wahlen des Bundestages zuerkennt es seinen repräsentativen Vertretern, die für das Staatswesen notwendigen Entscheidungen treffen zu dürfen. Mit dieser antizipierten Zustimmung zur Übernahme der Entscheidung als Verhaltensgrundlage wird damit jeder Abgeordnete nicht nur formell dem Grundgesetz nach, sondern auch materiell-inhaltlich legitimiert. Dabei soll das Ziel der Wahl die Beförderung besonders befähigter Personen in die politisch entscheidenden Instanzen sein, die dann richtige, d.h. dem Willen des Volkes entgegenkommende, Entscheidungen zu treffen haben.⁷ Inwieweit hierzu die politische Wirklichkeit diskrepiert, kann hier dahinstehen: Es geht nur um das Bewusstmachen der Anforderung.

6 Jedenfalls übernimmt mit Annahme der Wahl jeder Abgeordnete diese *Verantwortung*, die er auch genau deshalb nicht delegieren kann; inwieweit er Kompetenzen überhaupt verlagern kann, wird zu untersuchen sein, jedenfalls bleibt er immer für sie verantwortlich. Das Bewusstsein der funktionalen Trennung zwischen Staat und Gesellschaft, die als Dualismus ja gerade notwendige Grundlage des repräsentativen Systems ist, muss zu einer Sensibilisierung in Bezug auf die Reichweite der Möglichkeiten der Delegation von Machtbefugnissen führen.

7 **2. Komplexität und Sachverstand**

Scheinbar zwingend notwendig macht den Einsatz von Experten die immer größer werdende Komplexität der für eine Entscheidung notwendigen Grundlagen. Da eine „richtige“ eine „wahre“ Entscheidung sein sollte⁸ (unabhängig, ob dies überhaupt möglich ist), ist es erforderlich, viele Informationen zur Grundlage der Gesamtüberlegung zu machen: Einzelgedanken und Einzeltatsachen müssen erst kumuliert und in Beziehung zueinander gesetzt werden, bevor sie ein annähernd vollständiges Bild ergeben.

8 Vor allem in den letzten zwei Jahrhunderten sind sowohl das Wissen als auch die Forschungstätigkeit sprunghaft angewachsen; dabei ist zu beachten, dass Wissen nicht linear, sondern exponentiell wächst: Durch die Vernetzung und Rückgriffsmöglichkeiten auf fremde Gedanken wächst die zum Bezugspunkt der eigenen Überlegungen werdende Basis. Wegen der gleichzeitigen immer tieferen Spezifizierung der Disziplinen (und, im Umkehrschluss, wegen der oft beklagten fehlenden Interdisziplinarität) und dem Auftreten neuer Regelungsgebiete⁹ wird dem Einzelnen, also auch dem Abgeordneten, der Gesamtüberblick schwer fallen.

9 Was liegt zunächst also näher, Sachverständige bei politischem Regelungsbedarf hinzuzuziehen? Ein solches Verfahren scheint bei solchen Reduktionsversuchen¹⁰ der allumfassenden Komplexität eine zumindest annähernd sichere Leitfunktion darzustellen.

10 Hier gilt es zwar nicht, diese Annahme als falsch zu widerlegen, aber kritisch anzustoßen: Sicher wächst mit der eigenen Unsicherheit die Bereitschaft, Anderen, vermeintlich Wissenderen oder gar Klügeren zuzuhören oder zu folgen; dennoch: selbst in Be-

⁴ Niklas Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, 3. Aufl., 1993, S. 25.

⁵ Karl Peter Sommermann, Art. 20, RdNr. 172, in: von Mangoldt/Klein/Starck, *Das Bonner Grundgesetz*, Bd. 2, 4. Aufl., 2000.

⁶ Vgl. dazu Luhmann, a.a.O., S. 28, 122.

⁷ Luhmann, a.a.O., S. 13.

⁸ Luhmann, a.a.O., S. 17f..

⁹ Zu denken wäre hier beispielsweise an die Biomedizin oder Umweltforschung.

¹⁰ Luhmanns oben aufgeführtes Buch durchzieht der Gedanke, dass Verfahren stets v.a. Rationalisierungsmaßnahmen seien, um die komplexe Gesamtmenge von theoretisch verfügbaren Informationen auf ein praktisches Maß zu reduzieren.

reichen, in denen scheinbar die Richtigkeit einer Aussage zu beweisen ist (wie etwa in den Naturwissenschaften), ist das wissenschaftliche Arbeiten geprägt von Meinungsstreiten und Kontroversen. Erleben wir nicht häufig genug, dass scheinbar Wahres, seit langem Geltendes nun als bewiesenermaßen unwahr gilt? Wir sehen: Nicht nur die Tatsache, dass Experten in der Regel nicht interdisziplinär arbeiten, also selbst des Gesamtüberblicks entbehren, sondern auch, dass für sie die Stoffmenge (nur ihrer Teildisziplin) nicht mehr zu bewältigen ist, muss dieses Grundvertrauen ihnen gegenüber einschränken.

- 11 Mit dem Glauben an das Wissen der Fachleute sinkt aber zugleich die Bereitschaft, dem „Laien“, dem „Dilettanten“ zuzuhören, hat dieser doch kein Fachwissen, versteht vorgeblich jedenfalls nicht die (mittel- und langfristige) Tragweite der Entscheidung. Es fragt sich aber, ob dies nicht ein oligarchischer Elitarismus ist, der nur eine möglichst große Handlungsfreiheit schaffen soll: Nicht nur, dass Fachleuten aller Couleur regelmäßig grobe Fehler mit entsprechenden Folgen unterlaufen, es bleibt (zumindest in den meisten Bereichen) mit *Weber* zu sagen, dass der „Einfall des Dilettanten... genau die gleiche oder größere Tragweite haben [kann] wie der des Fachmanns“.¹¹ Ihm mögen das dogmatische Gerüst und die klaren Arbeitsmethoden fehlen, jemand, der zu seinem eigenen Besten außen vor gelassen werden sollte, ist er nicht.
- 12 Es bleibt also festzuhalten, dass zwischen einem nicht-wissenschaftlichen, aber aufgeschlossenen Dritten, wie es der Abgeordnete sein muss und jeder Staatsbürger sein kann, und dem Experten nur ein quantitativ-gradueller, kein qualitativer Unterschied besteht: Auch letzterer kann nur partiell verstehen und ist kein Garant für „Richtigkeit“.

S. 49

- HFR 9/2004 S. 2 -

13 **III. Problemaufriss und Lösungsansätze**

1. Der Experte als Entscheider?

Einzelne Experten oder Expertengruppen werden für politische Themen u.a. vom Bundestag, der Bundesregierung oder der Verwaltung eingesetzt. Ob sie Macht haben¹² und ob diese Art der Einsetzung und damit die Tatsache, sich letztendlich doch auf den Gesetzgeber zurückführen zu lassen, für eine Negation des Problems ausreicht, bleibt zu untersuchen.

- 14 Allgemein geht man bei der Hinzuziehung von externem Sachverstand von einem zweitstufigen Modell aus: Während die Konsultation im ersten Schritt zu einer unverbindlichen Empfehlung führt, geschieht die freie Dezision in einem zweiten Schritt vom demokratisch legitimierten Abgeordneten.¹³
- 15 So die Vorstellung auf dem Papier. Hält dies auch der Wirklichkeit stand? Geschieht ein die Vorlage der Experten verlassender Diskurs, mit eigenem Ergebnis?
- 16 Sein und Sollen scheinen zu konvergieren, betrachtet man die Äußerungen von Peter Hartz über das, was, ursprünglich von ihm entworfen, heute seinen Namen trägt: „Sie [die Hartz- Gesetze] tragen meinen Namen, aber nicht überall, wo Hartz drauf steht, ist auch Hartz drin.“¹⁴ Die Vorschläge sind also im Laufe des demokratischen Prozesses des Gesetzes nach den Vorstellungen der Abgeordneten modifiziert worden, Hartz hatte folglich keine Macht über das letztendliche Endprodukt.
- 17 Doch ist das generalisierungsfähig? Kann ein Gesetzespaket, das ganz Deutschland bewegt und zur Diskussion anregt, mit überdeutlicher Betonung der Herkunft des Ex-

¹¹ Max Weber, *Wissenschaft als Beruf*, Neuauflage 1995, S. 13.

¹² Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Winfried Brohm, wenn er meint, Beratung sei zumindest Mitentscheidung, in: Isensee/Kirchhof, *HdbStR II-Demokratische Willensbildung, Die Staatsorgane des Bundes*, 2. Aufl., 1998, § 36, RdNr. 31.

¹³ Brohm, § 36, RdNr. 30, a.a.O.

¹⁴ Interview mit Peter Hartz, in: *Der Spiegel*, vom 3.5.2004, S. 115.

perten, als Beispiel dienen? Bedenkt man, dass ein Großteil aller Gesetze in aller Ruhe ohne Medienspektakel ausgearbeitet und verabschiedet wird, ohne dass Inhalt und Entstehung dergestalt durchleuchtet werden, erscheint dies zumindest fraglich.

- 18 Da weiterhin es dem Einzelnen, auch wenn er sich für fähig hält, nicht möglich ist, Teil dieser konsultativen Kraft zu werden, sich nicht bewerben kann, bleibt er, der Betroffene, von einem ihn betreffenden Prozess ausgeschlossen.¹⁵ Das soll nicht heißen, dass jeder überall mitreden können sollte, es bleibt nur das *völlige* Fehlen dieser Möglichkeit festzuhalten.

19 **2. Faktische und normative Macht**

Während den Experten eine normative Kompetenz zum Entscheiden nie zusteht, bleibt ein Blick darauf zu werfen, inwieweit sie diese faktisch, also quasi-normativ, haben.

- 20 Es ist der Kern des zwar plakativen, aber als in einen Slogan verpackte Erfahrung zu bewertenden „Wissen ist Macht!“ zu betrachten. Hat nicht derjenige, der sich in ein Thema eingearbeitet hat, der besser als selbst seine Fachkollegen den Stand der Dinge und der Diskussion, alle Argumente Für und Wider kennt, sein gewonnenes Wissen also besser darstellen und ggf. verteidigen kann und dadurch sehr gute Chancen hat, die Diskussion zu gewinnen, hat nicht dieser eine faktische Macht, eine Macht kraft überlegenen Wissens? Bis zu einem gewissen Grade ist das zu bejahen, die Trennung zwischen tatsächlicher und rechtlicher Bindung wird unscharf, eine Nivellierung hat stattgefunden. Wir sehen also, dass der bloße Verweis auf die fehlende normative Macht der Experten uns nicht weiterbringt.

21 **3. Neutralität der Experten?**

Wie oben beschrieben, geht der Abgeordnete davon aus, dass seine Entscheidung die richtige ist und dem Staatsvolk zum Vorteil gereichen werde.¹⁶ Findet sich ein ähnlich hehres Ideal bei den Sachverständigen?

- 22 Der Fachmann wird wie gesagt berufen. Obwohl er diese Berufung wohl nicht annehmen wird, wenn er dem Ziel des Vorhabens nicht positiv gegenüber stünde, ist dieses weder seine Idee noch seine originäre Aufgabe. Insoweit fungiert als zunächst als bloßer Dienstleister.

- 23 Es wird dabei aber wohl keine neutrale Herangehensweise und Forschung anzunehmen sein: Dabei ist noch nicht einmal die Tatsache gemeint, dass auch der Experte ein Geschlecht, einen Glauben, eine politische Einstellung, etc. hat, die (wohl meist unbewusst) seine Entscheidungen mitbestimmen; nein, dies ist zwar ein Grund, der gegen die objektive Richtigkeit einer Entscheidung spricht; die Grenzen der Annahme von Neutralität überschreitet es aber, wenn im Experten Regelungskomplex und persönliche Vorstellung kollidieren. Sowenig wie man von einem Metzger ernsthaft ein Plädoyer für Rohkost erwarten kann, sowenig wird sich ein Vorstandsvorsitzender als Sachverständiger für etwas aussprechen, das gewerkschaftsfreundlich ist, oder ein Anwalt als Experte sich für die Aufhebung des Anwaltszwanges einsetzen. Spätestens beim Tangieren der eigenen Interessensphäre endet in aller Regel die Neutralität. Diesem Problem wird auch nicht dadurch abgeholfen, dass innenpluralistisch besetzte Gremien diese verschiedenen persönlichen Vorlieben bzw. Abneigungen einander gegenüberstellen wollen: Zum einen folgt aus der Summe des Subjektiven nicht das Objektive, zum anderen bleibt auch ein innenpluralistisch besetztes Gremium unvollständig, viele Gruppen sind zwangsläufig nicht integriert. Schon bei Problemerkennung, Informationssammlung und –auswertung spielt unweigerlich die subjektive Einstellung der Sachverständigen eine maßgebliche Rolle.¹⁷

¹⁵ Luhmann, a.a.O., S. 88f., 122.

¹⁶ Da es uns hier nicht weiterbringt, ist hier bewusst alles Handeln wider besseres Wissen, Arbeiten „in die eigene Tasche“, Korruption, etc. ausgeblendet.

¹⁷ Vgl. dazu auch Brohm, § 36, RdNr. 32, a.a.O.

- 24 Es bleibt also zu konstatieren, dass persönlicher Hintergrund und eigenes Interesse die Grenze von Neutralität und objektiv ausgewogener Entscheidung bilden. Trifft dies zusammen, ist die Äußerung ein Konglomerat von undurchsichtigen Gründen.

S. 50

- HFR 9/2004 S. 3 -

25 **4. Experten aus der Wirtschaft**

Besonders häufig wird so etwas entstehen, wenn der Sachverständige direkt aus der Wirtschaft kommt oder jedenfalls dort seine Herkunft hat. Bei dieser ersten Gruppe externer Sachverständiger¹⁸ drängt sich die Frage auf, ob sie überhaupt zuzulassen sind.

- 26 Prima facie scheint es sinnvoll, so wirtschaftliche Themen tangiert werden (und welcher Bereich entbehrt heute noch solcher Bezüge vollständig?), Menschen aus der Praxis heranzuziehen, kennen sie doch die faktischen Gegebenheiten aus eigener Erfahrung, fern von den theoretischen, möglicherweise realitätsfremden Annahmen.

- 27 Doch es ist festzuhalten, dass, wenn ein solches Gremium besetzt wird, der Sachverständige seine Rolle abzulegen hat: Zwar wird er wegen seiner wirtschaftlichen Tätigkeit berufen, dann aber hat er die Rolle eines objektiven, wenn auch auf Grund subjektiven Vorgeschehens wissenden, Experten einzunehmen; denn natürlich sollen (selbst in innenpluralistisch besetzten Gremien) keine Einzelmeinungen zum Ausdruck gebracht werden, sondern solche, die objektiv „richtig“ oder wenigstens „gut“ sind: Immerhin dienen diese Äußerungen (zumindest als Grundlage) zur Setzung einer Norm im Interesse des Souveräns, nicht von Einzelnen. Hier deutet sich schon das Problem an: Sowenig ein Mensch „aus seiner Haut schlüpfen“ kann, sowenig vermag er wohl seine Vorgeschichte und sein Wissen zu objektivieren. Wer nicht gerade zwei Seelen – ach – in seiner Brust hat, wird dies nicht schaffen. Es mutet auch geradezu widersinnig an, jemanden wegen subjektiver Erfahrungen und Leistung zu berufen, und dann eine Objektivierung dessen zu fordern. Im Übrigen erscheint es fraglich, ob der Experte diese Trennung überhaupt *will* oder ob er nicht vielmehr die Gunst der Stunde nutzt. Eine scharfe Grenze zwischen objektivem Sachverstand und Interessenvertretung ist nicht zu ziehen.

- 28 Hieran knüpft sich das zweite Problem an: die *doppelte* Interessenvertretung und Einflussnahme der Wirtschaft.

- 29 Eines nämlich hat in den letzten Dekaden in jedem Fall Zuwachs erlebt:¹⁹ Die Vertretung der Interessen mächtiger, finanzstarker, in der Regel wirtschaftlicher Organisationen, ob nun als Lobby, Pressuregroups, o. Ä.. bezeichnet. Von halblegalen und illegalen Aktivitäten einmal abgesehen, kann ihre Aufgabe nach eigenen Angaben zunächst einmal als „Informationsdienstleitung“ bezeichnet werden, die den Sachverhalt aufbereiten und die Interessenlage verdeutlichen soll;²⁰ dass dies eindeutig subjektiv gefärbt ist, bedarf keiner weiteren Erklärung.

- 30 So wie also der wirtschaftliche Experte den Sachverhalt aufbereitet und Vorschläge unterbreitet, tut dies auch die (in der Regel wirtschaftliche) Interessenvertretung. Folglich werden Informationen aus demselben Kreis dem Abgeordneten mehrmals auf verschiedenen Ebenen dargeboten. Eine einseitige mächtige subjektive Verfärbung ist also festzustellen.

- 31 So wünschenswert praktische Erfahrungen also auch sein mögen, die Verwendung privater Wirtschaftsexperten ist aus Gründen der Einflussnahmekumulation sehr misstrauisch zu betrachten.

32 **5. Experten aus der Wissenschaft**

¹⁸ Zur zweiten Gruppe, den wissenschaftlichen Sachverständigen, s.u..

¹⁹ Jörg-Ulrich Weidhas, Interessenmanagement, in: justament, Die Referendarzeitschrift, Mai 2004, S. 10.

²⁰ Kornelius Klein, in: Der Vermittler, Lobbying durch Kanzleien, justament, Die Referendarzeitschrift, Mai 2004, S. 12.

Könnte man, so stellt sich daraus die Frage, das Problem einseitiger Interessenvertretung und unscharfer Grenzen nicht einfach dadurch beheben, nur Wissenschaftler als externe Experten einzusetzen, Menschen also, die sich der Erforschung von Wahrheit und Richtigkeit (in ihrer jeweiligen Ausprägung) verschrieben haben?

- 33 Auch hier muss unterschieden werden: Würde die Wissenschaft durch einen Entzug von Zuwendungen aus der Wirtschaft empfindlich betroffen, so wird die Neutralität und Kritikbereitschaft unter Umständen auf eine harte Probe gestellt.²¹ Diese Wissenschaftler sind für unsere Zwecke also genauso wenig optimal wie die praktisch tätigen Ökonomen.
- 34 Es bleibt also die Einsetzbarkeit von Wissenschaftlern der Hochschulen zu betrachten.
- 35 Selbstverständlich lebt auch die Hochschule nicht auf Thule, selbstverständlich hängt auch sie von irgendjemandem ab. Hier ist aber eine relativ direkte Verknüpfung zwischen unerwünschtem Gutachten und Sanktionen kaum zu erblicken, hat doch weder der einzelnen Abgeordnete noch der Ausschuss noch selbst (in aller Regel) eine Partei die Möglichkeit, den einzelnen Wissenschaftler oder gar die ganze Fakultät Sanktionen spüren zu lassen, zumal hier ein grundgesetzlich geschützter Raum tangiert wird (Wissenschaftsfreiheit, Art. 5 III GG). Man wird also unterstellen könne, dass jemand, der seine Tätigkeit der Forschung an der Universität widmet, auch „objektive“ Gutachten abgeben wird und seine Unabhängigkeit zum Wohle des Gesamtprozesses beiträgt; er ist also am ehesten zum externen Gutachter geeignet.
- 36 Verfehlt wäre es aber, im Genannten einen Freibrief für die Übertragung von Entscheidungen an die universitäre Wissenschaft zu sehen: In manchen Bereichen²² neigt man dazu, zumal dies ein Bereich ist, in dem der „Laie“ wirklich wenig Abstraktes beizutragen vermag.²³ Diskutiert und kritisiert wird dies unter dem Begriff der „Technokratie“, der Herrschaft der Könnenden, der Wissenden; Vierhaus wirft gar die Frage auf, ob der Sachverstand zur vierten Gewalt geworden sei.²⁴
- 37 Wie oben schon erwähnt, ist es für den Abgeordneten nicht möglich, beliebig zu delegieren. Es gilt: Je größer die Bedeutung und Reichweite der zu treffenden Entscheidung, desto größer muss das Legitimationsniveau sein.²⁵ Die Aufgabe des Abgeordneten ist eine *qualitatives* Plus gegenüber der bloßen Übertragung von Entscheidungen an die „richtigen“ Wissenschaftler.
- 38 Hinzukommt, wie Feyerabend festgestellt hat, dass Wissenschaft ja ihrerseits nicht demokratisch ist: Von öffentlicher Informationsnahme, Diskussion und Abstimmung abgetrennt,²⁶ kann sie demokratischen Anforderungen nicht genügen. Sie ist ein kleiner, in sich geschlossener, eigener Kosmos. Das ist keine dahingehende Kritik, den wissenschaftlichen Prozess demokratischen Prinzipien anzupassen, sondern lediglich eine faktische Feststellung.
- 39 Ist der universitäre Wissenschaftler somit der geeignetste der externen Sachverständigen, so ist er doch keine *solutio optima*.
- 40 **6. Von der Empfehlung zur Entscheidung**

Haben wir die Grenzen des Sachverständigen betrachtet, kommen wir nun zum Weg von der ausgesprochenen Empfehlung zum Gesetz: Wie gezeigt, kann der Souverän durch seine Vertreter sich die Vorschläge zu eigen machen und durch den weiteren Prozess demokratisch legitimieren. Zu untersuchen bleibt, ob und wie dies geschieht.

²¹ Zu dieser Problematik vgl. auch den Artikel von Sprenger im Handelsblatt, a.a.O.

²² V.a. geschieht dies in den Naturwissenschaften, beispielsweise in Fragen des Umweltrechtes.

²³ Wie oben erwähnt, ist ja nicht gefordert, dass der Nicht-Fachmann überall Hilfreiches von sich geben kann und überall mitreden soll.

²⁴ Hans-Peter Vierhaus, Sachverstand als Vierte Gewalt? in: NVwZ 1993, 36 ff..

²⁵ Sommermann, Art. 20, RdNr. 176, a.a.O..

²⁶ Paul Feyerabend, Wider dem Methodenzwang, 2. Aufl., 1987, S. 13.

41 a) Der Ausschuss

In aller Regel werden Gesetzesvorhaben in den Ausschüssen des Bundestages vorbereitet. Hier sitzen Menschen, die sowohl demokratisch legitimiert als auch verhältnismäßig eng mit der Materie vertraut sind. Der Sachverständige präsentiert sein Gutachten und muss Rede und Antwort stehen, evtl. bei einer Ablehnung dieses modifizieren. Hier kommt das oben erwähnte Problem der faktischen Kompetenz erstmalig zum Tragen, wenn es auch hier noch nicht erheblich durchschlägt: Wer sich in das Problem intensivst eingearbeitet hat, kann die Diskussion noch immer leiten, ist den Anderen voraus. Noch ist dies aber insoweit unproblematisch, als auch hier im Ausschuss nur eine weitere Auswahl geschieht. Folglich ist der Ausschuss kein geeignetes Legitimationsorgan, und durch (bloße) Zueignung im Ausschuss erledigt sich das Problem der Legitimität nicht.

42 b) Plenum

Nur hier, in der Vollversammlung des Bundestages, ist eine Legitimation der Vorschläge möglich, durch die Annahme durch die Vertreter des Volkes kann dies geschehen.

43 Im Gegensatz zum Ausschuss sitzt hier nicht mehr eine recht überschaubare Zahl von recht Eingearbeiteten, die um den Hintergrund der Entstehungsgeschichte wissen, sondern eine große Anzahl Uninformierter, die sich im Wesentlichen auf die Richtigkeit der Ergebnisse aus der Beschäftigung ihrer Fraktionsgenossen verlassen. Rückfrage sind natürlich zwar erlaubt, aber angesichts der großen Zahl²⁷ wird es kaum ein Status erreicht werden, in dem keine Unklarheiten mehr bestehen, die bei ausreichendem Zeit- und sonstigem Potential nicht zur Sprache kämen. Man verlässt sich eben auf die Vorarbeiten, ohne den Gesamtprozess nachzuvollziehen bzw. nachvollziehen zu können. Ist das die kritische Durchleuchtung, die nötig ist? Verlässt sich nach einem allgemeinen Vertrauensgrundsatz nicht einfach jeder auf seinen Vordermann?

44 Eine richtige Kontrolle von Menschen, die wegen fehlender eigener Ansicht zu einem Thema dieses aus dem Plenum auslagern (müssen), kann nicht angenommen werden, diese Haltung des fehlenden Wissens wird beibehalten. Wer Experten wegen fehlenden Wissens braucht, kann nicht zum wirkliche Kontrollorgan dieser Ergebnisse, werden. Allerdings übernimmt er dafür die politische Verantwortung durch sein Handzeichen (welches auch immer). Zumindes merkwürdig mutet dies an. Noch einmal zu den aktuellen Hartz-Konzepten, die aufs genaueste durchleuchtet worden sind: Bei diesem Vorhaben, mit dem sich wohl die meisten Abgeordneten beschäftigt haben, sind plötzlich Abgeordnete mit eigener Meinung in die Medienöffentlichkeit getreten, die dort sonst kaum zu sehen waren. Liegt dies nur am Inhalt oder nicht vielmehr an der Wichtigkeit dieses Gesetzes, mit seiner recht langen Diskussionsphase? Man wird also festhalten können, dass eine solche, das Vorhaben modifizierende (und damit in jedem Fall legitimierende) Diskussion möglich, aber selten ist. Im Umkehrschluss folgt daraus, dass keinesfalls nichts zu diskutieren wäre, es fehlen nur Zeit und Wille.

45 Nicht unterstellt werden soll damit eine Unterdrückung der Gegenmeinung, eine bewusste Vorenthaltung der Diskussion. Schlichtweg ganz pragmatische Aspekte führen hierzu.

46 Aber wäre nicht eine *progressive Transparenz* der Vorschläge wünschenswert, die den Prozess der Entstehung deutlicher betont, stark auf die geistigen Wurzeln der Entstehung hinwiese, und so wohl öfters eine Diskussion hervorrufen würde, wenn diese Herkunft für manche beispielweise Schlüsselwörter darstellen und ihn zur einer genaueren Durchsicht bewegen würde, also eine verstärkte Warn- und Appellfunktion hätte? Die Geschichte des Entwurfes wäre somit nicht in erster Linie einzelnen Abgeordneten im Ausschuss zugänglich, sondern allen Abgeordneten gleichermaßen.

47 Es bleibt festzuhalten, dass auch durch die bloße Übernahme im Bundestag nicht in je-

²⁷ In der 15. Legislaturperiode waren das knapp über 600 Abgeordnete.

dem Fall eine vorherige Kompetenzverschiebung zugunsten nicht-demokratisch Legitimierter geheilt werden kann.

S. 51

- HFR 9/2004 S. 4 -

48 **IV. Zusammenfassung und Ausblick**

Was ist aus diesen Betrachtungen zu folgern? Sollen externe Sachverständige komplett abgeschafft werden und die Abgeordneten nach eigenem Gutdünken entscheiden? Soll jedes Gesetz in epischer Breite diskutiert werden? Dieses Schwingen des Pendels der demokratischen Legitimation von Sachverständigen und ihren Gutachten ins andere Extrem ist weder praktikabel noch erwünscht. Als wünschenswerte Folgen sollten hier folgende Gedanken in Erwägung gezogen werden:

- 49 Zum einen ist es wichtig, sich die Problematik bewusst zu machen: Entscheidungsträger und Verantwortlicher ist der Bundestag. Ein Rekurrieren auf diese, seine vornehmste Aufgabe würde ihm gut tun. Das Primat der Politik, das zu einem leeren und konterkarierten Schlagwort zu werden droht, ist wieder mit Inhalt zu füllen. Obwohl sich immer wieder Gründe finden lassen, warum es klüger und interessenangemessener sei, Dritten zu folgen, darf diese Argumentation nicht in diesem Maße fortgesetzt werden.
- 50 Des Weiteren ist die Menge der abgegebenen Bereiche und Frage zu überdenken: Brauchen wir wirklich so viele Gremien? Will sich der einzelne Abgeordnete nicht wieder mehr auf sein eigenes Urteil verlassen, und so wieder eine restriktive Handhabung des Verhältnisses zwischen fremder Sachverhaltsaufbereitung und eigener Entscheidung einführen? Mag es bei technischen Fragen also noch geboten sein, Fremde hinzuzuziehen, ist dies bei beispielsweise ethischen Frage (vgl. der Problematik der Biomedizin) überflüssig. Zur Kompetenzrückverlagerung könnte eine klare Trennung in reine Fachbereiche²⁸ und Ermessensbereichen²⁹ nützlich sein. Bei den Untersuchungen zu den Gründen der Verlagerung zur Gläubigkeit an den Sachverständigen haben wir gesehen, dass die Probleme, die der Laie hat, in abgeschwächter Form auch den Sachverständigen trifft; es sollte also, insbesondere mit dem Verweis auf die nicht unerhebliche Fehlerquote der „Experten“, dem „Laien“, der ja zuletzt der zwangsweise Rezipient des Entschlusses ist, wieder mehr Mündigkeit zugesprochen, seine Ideen zumindest angehört werden.
- 51 Die wichtigste Änderung, die zugleich recht einfach umzusetzen ist, ist jedoch eine größere Transparenz: Nicht nur in Fachartikeln und in engen Zirkeln darf man um die genauen Konstellationen und Verhältnisse wissen. Genauso wichtig ist die Klarstellung, wer die Entscheidenden hinter den Entscheidenden sind, auf einer vom durchschnittlichen Staatsbürger leicht zu erreichenden Ebene. Hieran würde sich sicher auch ein Prozess der kritischen Betrachtung der Besetzung anschließen, von Seiten des interessierten Bürgers und dem nachfolgend auch dem Abgeordneten, dem ebenso dieses „Insiderwissen“ fehlt.
- 52 Wird dem eine stärkere Aufmerksamkeit geschenkt, werden Grauzonen abgebaut und eine Öffentlichkeit und eine Transparenz zugunsten der Demokratie geschaffen; es fordert wieder mehr Übernahm von Verantwortung des einzelnen Abgeordneten. Dies aber ist das Wesen und die Berechtigung der Abgeordneten der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland.

Zitierempfehlung: Lars Otto, HFR 2004, S. 48 ff.

²⁸ Wie beispielsweise Umweltrecht.

²⁹ Wie Biomedizin oder Wirtschaftsfragen.