

**Veröffentlichungen des Dimitris-Tsatsos-Instituts
für Europäische Verfassungswissenschaften**

Band 10

Arthur Benz (Hrsg.)

Politikberatung in Verfassungsreformen

**Erträge des Symposions
des Dimitris-Tsatsos-Instituts
für Europäische Verfassungswissenschaften
an der FernUniversität in Hagen
am 24. September 2010**



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Veröffentlichungen des Dimitris-Tsatsos-Instituts
für Europäische Verfassungswissenschaften

Herausgegeben vom

Dimitris-Tsatsos-Institut für Europäische Verfassungswissenschaften
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
und der Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften
der FernUniversität in Hagen

vertreten durch

Arthur Benz
Peter Brandt
Jörg Ennuschat
Andreas Haratsch
Stefan Huster
Peter Schiffauer
Arthur Schlegelmilch
Katharina Gräfin von Schlieffen
Hans-Rüdiger Schmidt

Band 10

Arthur Benz (Hrsg.)

Politikberatung in Verfassungsreformen

Erträge des Symposiums des Dimitris-Tsatsos-Instituts
für Europäische Verfassungswissenschaften
an der FernUniversität in Hagen
am 24. September 2010

Mit Beiträgen von:

Arthur Benz
Peter Bußjäger
René L. Frey
Klaus Hänsch
Raffael Himmelsbach
Wolfgang König
Dietmar Nickel
Klaus Poier
Wolfgang Renzsch
Ulrich Sarcinelli
Peter Schiffauer



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8305-2769-5

© 2012 BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
Markgrafenstraße 12–14, 10969 Berlin
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de, Internet: <http://www.bwv-verlag.de>
Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen,
der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis

Einführung

- Politikberatung in Verfassungsreformen – Akteure, Verfahren
und Besonderheiten
Arthur Benz 7

Experten in Bundesstaatsreformen

- Experten in der Reform des NFA in der Schweiz
René L. Frey 19

- Beratung im Kontext der politischen Problemlösung:
Der neue Finanzausgleich und die Reform der Aufgabenteilung
zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz
Raffael Himmelsbach 31

- Der Einfluss von Experten in der österreichischen
Bundesstaatsdiskussion
Peter Bußjäger 65

- Verschwommene Rollen – Expertenbeteiligung im
„Symbolprojekt“ Österreich-Konvent
Klaus Poier 89

- Symbolischer Dialog zwischen Ungleichen – Expertenbeteiligung
in den deutschen Föderalismusreformen
Arthur Benz 109

- Erfahrungen bei der Politikberatung in Föderalismusreformen
Wolfgang Renzsch 123

Experten im Europäischen Konvent

- Der Einfluss wissenschaftlicher Beratung auf die Arbeiten des
Europäischen Konvents – Eine Einschätzung
Klaus Hänsch 129

- Methoden und Verfahrensweisen zur Bereitstellung
wissenschaftlicher Beratung für den Europäischen Konvent
Dietmar Nickel 135

Inhaltsverzeichnis

Bürger als Experten in kommunalen Verfassungsreformen

Bürger als „Politikberater“. Instrumentelle „Akzeptanzförderung“
oder nachhaltige Beratungsstrategie?

Ulrich Sarcinelli / Wolfgang König

147

Schluss

Bemerkungen zur wissenschaftlichen Methodik der Untersuchung
des Einflusses von Experten in einem spezifischen Politikfeld

Peter Schiffauer

167

Autorenverzeichnis

171

Einführung

Arthur Benz

Politikberatung in Verfassungsreformen Akteure, Verfahren und Besonderheiten

Politische Entscheidungen werden, so jedenfalls eine vielfach geäußerte Meinung, heute mehr denn je durch Politikberatung vorbereitet. Über den Einfluss von Experten wird in Wissenschaft und in der Öffentlichkeit immer wieder viel diskutiert. Politiker wie Wissenschaftler kritisieren die Verlagerung von Macht auf Berater und die Tendenz von Amtsträgern, Verantwortung auf Sachverständige abzuwälzen. Nach einer anderen Auffassung ist der Einfluss von Experten gering, weil sie zwar beteiligt werden, aber ihr Urteil nicht beachtet wird. Wieder andere weisen auf Kommunikationsprobleme zwischen Experten und Praktikern, auf unterschiedliche Orientierungen und Handlungslogiken von Wissenschaftlern und Politikern, die den Transfer von Wissen und Ideen behinderten. Fundierte empirische Untersuchungen zu diesen Fragen sind zumindest in Deutschland bislang Mangelware und die vorliegenden Studien liefern keine einheitlichen Antworten (vgl. Krevert 1993; Siefken 2007; Thunert 1999).

In Prozessen der Verfassungsgebung und in Verfassungsreformen spielte Politikberatung schon immer eine besonders wichtige Rolle. Verfassungen legten die Grundlagen für gutes Regieren, und wie ein gutes Regierungssystem verfasst sein soll, war und ist das zentrale Thema der Wissenschaft von der Politik. Bis in die Neuzeit, ja noch im 20. Jahrhundert gingen Verfassungen auf Entwürfe von einzelnen Sachverständigen zurück. Auch in Kommissionen, die Verfassungen ausarbeiteten, wurden, wie Klaus von Beyme in einer Studie aus dem Jahre 1968 feststellte, vor allem Staatsrechtler und Kenner des Verfassungsrechts gewählt (Beyme 1968: 13). Dies gilt auch, wenn Verfassungen in größeren Reformen geändert wurden. Noch heute ist es eher die Regel als die Ausnahme, dass sachverständige Personen hierbei beratend mitwirken.

Experten kommen oft, aber nicht immer, aus der Wissenschaft. Als sachverständige Berater werden auch Mitarbeiter von Verbänden oder Verwaltungen, ja nicht selten

auch Bürgerinnen und Bürger einbezogen. Beratung ist gleichwohl von Interessenvermittlung zu unterscheiden (Siefken 2010: 134–135). Anders als diese dient sie der „Herstellung einer rationalen, das heißt problemlösungsfähigen Politik“ (Mayntz 2009: 6). Ziel der Beratung ist die Vermittlung von Wissen, über das die für Entscheidungen verantwortlichen Politiker nicht oder in nicht ausreichendem Umfang verfügen. Im Beratungsprozess soll zudem externes Wissen auf Sachverhalte, die zur Entscheidung anstehen, übertragen und auf diese Weise neues, praxisrelevantes Wissen erzeugt werden. Politiker sind natürlich selbst in den Themenfeldern, die sie bearbeiten, fachlich kompetent. Sie greifen aber auf Beratung zurück, um in speziellen Fragen Wissen zu erwerben oder um ihr eigenes Wissen zu kontrollieren bzw. zu bestätigen. In jedem Fall stellt Beratung ihrem Anspruch nach einen Prozess dar, in dem Wissen transferiert und generiert wird, hingegen nicht Interessen vermittelt und ausgehandelt werden.

Die Beiträge, die in diesem Band versammelt sind, befassen sich mit Politikberatung in Verfassungsreformen. In der vorhandenen wissenschaftlichen Literatur finden sich nur wenige Untersuchungen, die sich speziell mit diesem Politikfeld beschäftigen, obgleich Beratung gerade hier besonders bedeutsam ist. Nun könnte man annehmen, dass Erkenntnisse der „Beratungsforschung“ generalisierbar sind (als Überblick: Falk et al. 2009; Heidelberger Akademie der Wissenschaften 2006; Murswiek 1994). Teilweise ist dies sicher zutreffend. Es gibt allerdings Gründe zu vermuten, dass Verfassungsreformen an Experten besondere Anforderungen stellen, dass sich das Verhältnis von Beratern zu Beratenen anders und komplexer darstellt als in anderen Politikfeldern. Daher soll zunächst geklärt werden, worin die Besonderheiten von Verfassungsreformen liegen und was daraus für die Rolle und das Wirken von Experten und die Politikberatung folgen könnte.

1. Besonderheiten von Verfassungsreformen

Verfassungsreformen betreffen Entscheidungen über Rechtsnormen, die Grundlagen für die Funktionsweise eines politischen Systems definieren. Man könnte vermuten, dass hierbei vor allem juristischer Sachverstand gefragt ist. Tatsächlich finden sich unter den Experten in Verfassungsberatungen überwiegend Rechtswissenschaftler, und selbst unter den Politikern, die Verfassungsreformen in Ausschüssen, Kommissionen oder Konventen vorbereiten, haben viele eine juristische Ausbildung. Verfassungsreformer müssen selbstverständlich das Verfassungsrecht und seine Interpretation durch Gerichte kennen. Bei der Formulierung von Rechtsnormen ist juristisches Wissen erforderlich. Doch dieses allein genügt nicht. Vielmehr müssen Regeln über grundlegende Rechte von Individuen oder Organisationen, über die Rolle des Staates in der Gesellschaft, über Institutionen und Verfahren der Machtschaffung, Machtverteilung und Machtbegrenzung oder über Finanzwirtschaft angemessen eingeschätzt und im Hinblick auf langfristige Folgen bewertet werden. Die Verfas-

sungsrechtswissenschaft bringt Kenntnisse über formale Aspekte ein, Wissen über materielle Aspekte des Verfassungsrechts liefern andere wissenschaftliche Disziplinen sowie Akteure aus unterschiedlichen Lebensbereichen.

Verfassungsrecht ist im Kern politisches Recht, d.h. es regelt die Grundlagen der Herrschaftsausübung. Primäre Adressaten sind die Machtinhaber im Staat, seien es gewählte Politiker, Verwaltungsmitarbeiter oder Richter. Das erforderliche Wissen über die Regeln der Herrschaftsausübung, über ihren Reformbedarf oder die prospektiven Wirkungen von Verfassungsänderungen unterscheidet wenig von dem Wissen, über das Politiker aufgrund ihrer Tätigkeit im Staat eigentlich verfügen. Experten können daher oft nicht zusätzliches Wissen vermitteln, sondern eher eine andere Perspektiven einbringen: Sie können Argumente auf theoretische und empirische Forschung oder auf besondere Erfahrungen in gesellschaftlichen Bereichen stützen, während Politiker ihre Meinungen und Entscheidungen aus ihren Erfahrungen ableiten. In Verfassungsreformen stehen sich daher Experten und Politiker im Prozess der Politikberatung, was das Wissen betrifft, viel näher als in anderen Politikbereichen, sieht man von der Beratung in speziellen Zweigen der öffentlichen Verwaltung ab. Die Unterscheidung ihrer fachlichen Kompetenzen ist nicht so eindeutig, wie man das vielleicht annehmen könnte. Dies hat Auswirkungen auf ihre Rollenerwartungen und Beziehungen.

Prozesse der Verfassungsreform, die über Änderungen einzelner Regelungen hinausgehen, betreffen komplexe Wirkungszusammenhänge. Dabei verlangt Verfassungspolitik eine Distanz zur Alltagspolitik, für die sie ja den Rahmen setzt. Zugleich sind Verfassungsreformen stark politisiert, weil es um Machtverteilung der Akteure geht, die oft über Reformen selbst entscheiden. Gerade dies rechtfertigt die Beteiligung von Experten, führt diese aber in ein besonderes Verhältnis zu Politikern. Erstere können unabhängig von Interessenbindungen beraten, müssen sich aber mit oft sachlich fundierten, aber durch politische Interessen beeinflussten Meinungen der Politiker auseinandersetzen.

Verfassungsreformen verlangen Generalistenwissen, wenn es um die Zusammenhänge einer Verfassungsordnung geht. Sie verlangen aber auch Spezialwissen, wenn Normen konkrete Politikfelder regeln. Generalisten wie Verfassungsjuristen, Politikwissenschaftler oder Finanzwissenschaftler, die sich mit Strukturen eines politischen Systems befassen, sind der Politik näher als Spezialisten, die sich etwa mit Wirkungen von Verfassungsnormen auf das Bildungswesen, auf die Steuerverwaltung oder die Arbeitsmarktpolitik befassen. Spezialisten wiederum stehen oft Interessengruppen nahe und werden durch diese instrumentalisiert. Auch dies verursacht potentielle Konflikte.

Diese Besonderheiten machen Expertise notwendig, aber sie haben auch zur Folge, dass sich Experten in einem besonderen Spannungsverhältnis zur Politik bewegen.

Aussagen von Wissenschaftlern haben ein hohes Gewicht, aber Politiker fühlen sich in verfassungspolitischen Materien durchaus auch als fachlich kompetent und sind das ja auch. Beide Seiten können keinen Anspruch auf Wahrheit erheben, obgleich dieser Wissenschaftlern zugeschrieben wird. Experten aus Verbänden oder aus der Bürgerschaft äußern sich in der Regel in der Sprache von Politikern und bringen „praxisnahe“ Kenntnisse ein. Sie unterliegen aber dem Verdacht der Interessenbindung. Hinzu kommt, dass Aussagen von Beratern immer auch Machtverteilungen betreffen und damit politische Interessen tangieren. Das macht Politikberatung in Verfassungsreformen zu einer besonders schwierigen und konflikträchtigen Aufgabe.

2. Varianten der Politikberatung

Das Spannungsverhältnis zwischen Experten und Politikern ist allseits bekannt (vgl. schon Lompe 1966; Wissenschaftszentrum Berlin 1977; Weingart 1999). Es spiegelt sich auch in den theoretischen Modellen der Politikberatung wider. Die klassische Unterscheidung geht auf Jürgen Habermas zurück (Habermas 1968). Er skizzierte ein dezisionistisches Modell, wonach die Experten durch ihr Wissen zur Entscheidungsvorbereitung beitragen, Entscheidungen aber von Politikern autonom getroffen werden. Nach dem technokratischen Modell ziehen sich Politiker darauf zurück, Entscheidungsvorschläge von Experten zu ratifizieren und sie durch fachliche Rationalität zu rechtfertigen. Im pragmatischen Modell soll eine offene Kommunikation und Kooperation zwischen Experten und Politikern stattfinden.

Den ersten beiden Modellen liegt die Annahme zugrunde, dass Wissenschaft und Politik unterschiedliche „Welten“ repräsentieren, die durch jeweils eigene, nicht ohne weiteres vereinbare Handlungslogiken bestimmt sind. Aus den oben genannten Gründen ist zu vermuten, dass wir sie bei Verfassungsreformen nicht antreffen. Das Zusammenwirken zwischen Experten und Politikern dürfte sich hier in einem Spektrum zwischen Konflikt und Kooperation abspielen. Beide Seiten können eng zusammenarbeiten, ja geradezu in einem symbiotischen Verhältnis zueinander stehen. Beide können aber auch so weit in Distanz zueinander geraten, dass Kommunikation kaum möglich ist. Ob das eine oder das andere zutrifft, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Vermutlich stellen dabei die Formen der Beratung, d.h. die Akteure, die als Experten beteiligt werden, ihre Aufgaben und die Modalitäten ihrer Beteiligung, eine wichtige Bedingungen dar.

Welche Bedingungen sich wie auswirken, müsste eine Theorie der Politikberatung angeben. Auf eine solche können wir nicht zurückgreifen. In diesem Band soll auch nicht der Anspruch erhoben werden, eine solche Theorie zu formulieren. Die Beiträge und Erfahrungsberichte liefern allerdings Hinweise auf eine beträchtliche Formenvielfalt der Politikberatung in Verfassungsreformen. Ohne damit Vollständigkeit

zu beanspruchen, sollen im Folgenden typische Varianten der Expertenbeteiligung dargestellt werden:

Akteure

Bei Experten denkt man in der Regel zuerst an Wissenschaftler. Diese können als unabhängige Personen eingeladen werden, was etwa für Hochschulprofessoren gilt, sie können aber auch Beratungsorganisationen oder „Think Tanks“ (etwa Bertelsmann Stiftung; Avenir Swiss, Europäisches Hochschul-Institut Florenz) repräsentieren. Manchmal finden wir auch Grenzgänger zwischen Wissenschaft und Politik, etwa Professoren, die zwischenzeitlich politische Ämter übernehmen, aber in Verfassungsreformen als Experten tätig werden, oder Wissenschaftler, die früher in politischen oder administrativen Ämtern tätig waren (etwa die Professoren Scholz und Schmidt-Jorzig in der ersten Föderalismuskommission). Aufträge und Erwartungen der Politik, die sich an Berater richten, variieren ebenfalls. Experten können um Analysen zu konkreten Fragen gebeten werden oder auch um Lösungsvorschläge. Sie können auch ohne besonderen Auftrag in Verfahren der Verfassungsreform partizipieren.

Neben Wissenschaftlern bringen auch Angehörige von Ministerien oder Fachverwaltungen ihr Wissen in Verfassungsberatungen ein. Wissenschaftler und Verwaltungsexperten ergänzen sich zum Teil, indem erstere neue wissenschaftliche Erkenntnisse einbringen, letztere dagegen Daten liefern. Zum Teil konkurrieren sie aber auch, insbesondere wenn es um konkrete Regelungen geht. Wie dem auch sei, als eigentliche Experten in Verfassungsberatungen gelten Wissenschaftler, denen besonderer Sachverstand und Unabhängigkeit zugeschrieben werden und deren Beteiligung dadurch als legitimiert gilt.

Als Sachverständige müssen auch Vertreter von Verbänden, Fachverwaltungen oder Gebietskörperschaften betrachtet werden, wenn diesen nicht die Funktion der Interessenvertretung zugeschrieben wird. In der Praxis lassen sich für diese Akteure die ihnen zugeschriebene und die jeweils ausgeübte Rolle nicht eindeutig trennen. Allerdings sind auch Wissenschaftler nicht politisch neutral oder vertreten wertfreie Wahrheiten. Verbands- und Verwaltungsangehörige bringen jedoch in der Regel spezielles, auf ihre Arbeitsbereiche bezogenes Wissen ein. Für Verfassungsreformen, die grundlegende Regeln eines politischen Systems betreffen, sollte solches Wissen eine untergeordnete Bedeutung haben, jedenfalls wenn mit Reformen Änderungen gemeint sind, die über einzelne Verfassungsartikel hinausgehen.

Sachkundige Bürgerinnen und Bürger können sich zu Verfassungsreformen in der Regel mit schriftlichen Eingaben, in organisierten Anhörungen oder Internet-Dialogen äußern. Sie können als Experten betrachtet werden, wenn die Beteiligungsverfahren nicht auf Gleichberechtigung oder Repräsentativität hin angelegt sind, sondern auf Informationsgewinnung und Wissensgenerierung. Dies dürfte etwa für die

im Rahmen des Konventsprozesses organisierte Internet-Kommunikation der EU zutreffen. In kommunalen Verfassungsreformen werden ebenfalls Verfahren praktiziert, die auf die Mobilisierung besonderen Wissens von Bürgern zielen (siehe den Beitrag von Sarcinelli und König in diesem Band). Die Sekretariate der beiden Gemeinsamen Verfassungskommissionen von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung haben schriftliche Eingaben von Bürgern den Mitgliedern der Kommission in einer Übersicht übermittelt. Als Äußerungen von Experten wurden diese aber nicht behandelt.

Generell ist festzustellen, dass in Verfassungsreformen überwiegend Wissenschaftler als Experten beteiligt werden. Zu bedenken ist aber, dass die in Kommissionen, Ausschüsse oder Konvente entsandten Politiker in der Regel ebenfalls als Verfassungsexperten gelten können, insbesondere wenn diese Erfahrungen in Rechts- oder Verfassungsausschüssen von Parlamenten gewonnen haben. Im Übrigen stützen sich Verfassungspolitiker auf Zuarbeiten von Verfassungsexperten in Ministerien oder Parlamentsverwaltungen.

Organisationsformen

Hinsichtlich der Organisation der Expertenbeteiligung können folgende Modelle unterschieden werden: Experten können schriftliche Gutachten verfassen, die sie in der Regel, aber nicht immer, in Anhörungen vorstellen. Experten können auch als persönliche Berater einzelner Verfassungspolitiker tätig werden. Teilweise werden sie als Sachverständige in Verfassungskommissionen gewählt, sei es mit oder ohne Stimmrecht, sei es als mitberatende Mitglieder oder als Berichterstatter. Wissenschaftler können auch als Moderatoren oder Prozessmanager in Verhandlungen oder Bürgeranhörungen fungieren. Denkbar ist schließlich, dass die Entscheidungsvorbereitung insgesamt auf Expertengremien (Siefken 2007) oder gar auf private Unternehmen verlagert wird. Diese Praxis, die etwa in der Gesetzgebung immer wieder vorkommt, ist in demokratischen Verfassungsreformen allerdings nicht zu beobachten.

Eine gängige und weit verbreitete Form der Politikberatung erfolgt in Form von externen Gutachten. Diese können von den Gremien, die eine Verfassungsreform vorbereiten, in Auftrag gegeben, von einzelnen Gruppen oder Mitglieder dieser Gremien initiiert oder auch ohne Auftrag eingereicht werden. Die Resonanz auf Gutachten dürfte entsprechend variieren. Oft stützen sich Verfassungskommissionen oder -konvente auch auf vorhandene Studien und arbeiten diese auf. Allerdings stoßen sie dabei sehr schnell an die Grenzen ihrer Informationsverarbeitungskapazität.

Mitglieder oder Gruppen der genannten Gremien können individuelle Berater beauftragen, sie bei den Verhandlungen zu begleiten. Dies kann ihre Verhandlungsmacht stärken. Zum Teil treten Berater in den Verhandlungen an die Stelle der Poli-

tiker und erhalten auf diese Weise besondere Einflusschancen. Entsprechende Fälle sind aus dem Europäischen Konvent bekannt.

Üblich sind Anhörungen in unterschiedlichen Formen. Wissenschaftler oder Spezialisten aus Verbänden oder Verwaltungen werden häufig in öffentlichen Anhörungen befragt. Bürgerinnen und Bürger werden selten zu Anhörungen eingeladen. Der Internet-Dialog der EU ist bislang ebenso eine Ausnahme geblieben wie die umfassende Bürgerbeteiligung in der kanadischen Verfassungsreform von 1990–1992. Auch in regionalen und kommunalen Verfassungsreformen trifft dies in der Tendenz zu, wenngleich hier eine größere Bürgernähe zu vermuten ist.

Wissenschaftler werden auch zur Mitarbeit in Kommissionen, Ausschüssen oder Verfassungskonventen eingeladen. Entsprechende Beispiele finden wir in Deutschland, wo etwa in der Enquete-Kommission für Verfassungsreform (1973–1976) und in der Gemeinsamen Kommission von Bundesrat und Bundestag zur Modernisierung der föderativen Ordnung (2003–2004) Wissenschaftler als beratende Mitglieder berufen wurden. Gleiches trifft für den Österreich-Konvent zu, in dessen Beratungen eine relativ große Zahl von Wissenschaftlern mit beträchtlichem Einfluss mitwirkten (vgl. den Beitrag von Klaus Poier). Dies scheint aber ein Ausnahmefall zu sein. Vergleichende Untersuchungen würden vermutlich zeigen, ob diese besondere Form der Politikberatung in Verfassungsänderungen an Gewicht verloren hat. Sie sind jedenfalls alles andere als die Regel.

Experten können auch als Moderatoren oder Prozessmanager fungieren, was etwa in kanadischen Verfassungsreformen vereinzelt der Fall war. In diesem Fall leiten und moderieren sie Konferenzen und transferieren Ergebnisse in die Verhandlungen der offiziellen Gremien. In beiden Funktionen können sie das generierte Wissen selektieren und beeinflussen.

Generell kann sich Politikberatung in Verfassungsreformen in der Öffentlichkeit abspielen, oder auch im Verborgenen bleiben. Informelle Beratung einzelner Politiker oder Gutachtertätigkeit zu spezifischen Themen wird in der Regel nicht bekannt, ebenso entziehen sich Stellungnahmen von sachkundigen Bürgern, wenn diese nicht in bestimmten Verfahren beteiligt werden, der öffentlichen Wahrnehmung. Anhörungen von Sachverständigen und Mitberatung von Experten in Gremien finden in der Regel, aber nicht immer in öffentlichen Sitzungen statt. Ob sie Aufmerksamkeit erregen, hängt allerdings nicht nur von Verfahrensregeln, sondern auch vom Interesse der Medien ab.

Zeitpunkt der Beteiligung

Der Zeitpunkt der Beteiligung von Experten beeinflusst die Wirkung der Beratung nicht unerheblich. Experten können an der Ausarbeitung der Agenda mitwirken, wenn sie durch ihre Analysen die Probleme definieren und Themen strukturieren. Sie können, wie erwähnt, in unterschiedlicher Weise an Verhandlungen über Re-

formvorschläge beteiligt werden. Dabei kann sich ihre Tätigkeit entweder auf die erste Phase der Bestandsaufnahme und offenen Aussprache oder auf die Aushandlung von Kompromissen und die Ausarbeitung von Formulierungen konzentrieren. Experten können zudem herangezogen werden, um ausgearbeitete Reformvorschläge zu prüfen und zu bewerten. Die Beteiligung kann punktuell, bezogen auf einzelne Phasen oder kontinuierlich erfolgen. Ersteres scheint die Regel, letzteres ist wohl eine seltene Ausnahme.

3. Wirkungen und Folgen

Die Wirkungen von Politikberatung sind generell schwer zu bestimmen. Sie hängen von den Erwartungen und den durch die Bedingungen gegebenen Möglichkeiten ab. Zudem ist zu bedenken, dass Verfassungsentscheidungen Ergebnis von politischen Prozessen sind, in denen Wissen verarbeitet und Ideen von Experten in Verhandlungsprozessen in praktische Lösungen transformiert werden. Die Effekte von Politikberatung können wir daher nicht „messen“, jedoch durch die Betrachtung des Verhältnisses von Politik und Experten einschätzen. Dieses Verhältnis kann auf folgenden Dimensionen variieren:

Die erste Dimension betrifft die Arbeitsteilung zwischen Politik und Experten. Letztere können unterschiedliche Aufgaben erfüllen. Sie können durch ihre Analysen zum besseren Verständnis von Problemen beitragen, die Verfassungspolitik zu lösen hat. Sie können sich aber auch mit Lösungsvorschlägen an der Diskussion beteiligen. Es versteht sich von selbst, dass Experten im zweiten Fall eher in Konflikt mit politischen Akteuren geraten können, wenngleich nicht müssen. Allerdings ist auch festzustellen, dass Experten, die sich nur auf Analysen beschränken, nicht immer ausreichende Beachtung finden. Das hängt davon ab, ob Politik neues Wissen sucht oder sich um Ratschläge bemüht (Hennis 2000).

Das Verhältnis zwischen Politik und Experten kann durch mehr oder weniger intensive Spannungen geprägt sein. Es schwankt in der Regel zwischen Konflikt und Kooperation (Falk et al 2007; Koppo, Schölzel 2009). Spannungen hängen von der Form der Beratung und der Klarheit der Erwartungen ab, sie können aber angesichts der unterschiedlichen Rollen der Akteure nie gänzlich vermieden werden. Kooperative Politikberatung, die dem Idealmodell des pragmatischen Verhältnisses zwischen Experten und Politikern nahe kommt, scheint generell an Bedeutung zu gewinnen. In der Verfassungspolitik kann man dies aber noch nicht durchweg feststellen.

Die Wirkungen von Politikberatung in Verfassungsreformen hängen vermutlich auch davon ab, ob sich Politiker und Experten als gleichberechtigt betrachten oder ob letztere als Zulieferer von Informationen dienen sollen. Kooperation und effektive Kommunikation setzt Gleichheit voraus, wobei Politiker die Möglichkeiten und

Grenzen von Wissenschaft oder Sachverstand bedenken, Experten aber auch das Wissen der Politiker anerkennen müssen.

Politikberatung durch Experten kann die Verfassungspolitik „verwissenschaftlichen“ d.h. entpolitisieren. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn Verfassungsrecht als eine gleichsam eigene Sphäre des Rechts oder der Rechtswissenschaft behandelt wird. Gleiches gilt, wenn etwa Fragen der Finanzverfassung nur in ökonomischen Kategorien diskutiert werden. Verfassungsrecht legt Normen fest, die politische Entscheidungen voraussetzen und dadurch zu legitimieren sind. Andererseits besteht bei der Beratung gerade im Bereich der Verfassungsreform die Gefahr, dass Wissenschaft „politisiert“ wird. Dies trifft zu, wenn Wissenschaftler zu Vertretern von Parteien werden und entweder unter dem Schein der Fachkompetenz oder der Objektivität Interessen verfolgen oder rein politisch, d.h. ohne Bezugnahme auf wissenschaftliche Erkenntnisse, argumentieren. Ob die eine oder andere Gefahr sich realisiert, hängt nicht nur von den Formen der Beratung, sondern auch vom jeweiligen Selbstverständnis von Politikern wie Experten ab.

Es muss hier genügen, wenige mögliche Wirkungen und Folgen von Politikberatung in Verfassungsreformen zu nennen. Unter welchen Bedingungen diese eintreten, muss die künftige Forschung zeigen. Diese steht, zumindest was Verfassungsreformen betrifft, erst am Anfang, weil systematische Vergleiche verschiedener Reformprozesse und der in ihnen angewandten Beratungsformen nicht vorhanden sind. Bei diesem Forschungsstand ist es auch nicht möglich, präzise Vermutungen mit überzeugenden theoretischen Begründungen zu versehen (vgl. dazu Radaelli 1995). Vieles spricht aber für die Annahme, dass die Form der Beratung und damit auch ihre Effekte mit der Art und Weise zusammenhängen, wie Verfassungsprobleme definiert werden, in welchen Verfahren sie bearbeitet werden und in welchem institutionellen Kontext Verfassungsreformen verlaufen. Aus den im Folgenden abgedruckten Beiträgen lassen sich jedenfalls entsprechende Hinweise ableiten. Diese sprechen auch dafür, Politikberatung nicht auf ein Modell der Beteiligung wissenschaftlicher Experten zu reduzieren. In allen Analysen und Berichten wird erkennbar, dass Wissen und Informationen über unterschiedliche Kommunikationskanäle in die verfassungspolitischen Verhandlungen transferiert werden. Experten kommen auch nicht nur aus der Wissenschaft, sondern auch aus anderen Bereichen der Gesellschaft. Die Beratung ist also ein vielschichtiger Prozess.

4. Zu den Beiträgen in diesem Band

Im Vergleich der politischen Systeme und Reformprozesse lässt sich feststellen, dass das Verhältnis von Experten und Politik mehr oder weniger gut funktioniert, dass Beratung mehr oder weniger erfolgreich ist. Die Expertenbeteiligung in den deutschen Föderalismusreformen etwa wurde als unbefriedigend kritisiert, von Politikern wie von Wissenschaftlern. Im Österreich-Konvent richteten sich hohe Er-