

Thomas Walter Köhler / Christian Mertens (Hg.)

# JAHRBUCH FÜR POLITISCHE BERATUNG

2019/2020

**edition mezzogiorno**

*Odile Ammann*

## **RECHTSWISSENSCHAFT UND POLITIK: FLIESENDE GRENZEN?**

### **Überlegungen zur wissenschaftlichen Unabhängigkeit<sup>1</sup>**

#### **1. Einleitung**

Im Juni 2020 wurden via den völkerrechtlichen Blog ›Opinio Juris‹ Unterschriften von Völkerrechtsexpertinnen und -experten gesammelt, um in einem offenen Brief an die israelische Regierung gegen die Annexion großer Teile des Westjordanlandes zu protestieren.<sup>2</sup> Die Unterzeichnenden stützten ihre Forderung auf die Rechtsprechung internationaler Gerichte und Institutionen sowie auf die herrschende Völkerrechtslehre; sie beriefen sich auf das Verbot der Annexion sowie auf das Selbstbestimmungsrecht des palästinensischen Volkes.

Im Dezember 2019 wurden im Rahmen des Impeachment-Verfahrens gegen Donald Trump mehrere Rechtsprofessoren im amerikanischen Kongress angehört. Der amerikanische Rechtsprofessor Eric Segall kritisierte dies mit dem Argument, es gehöre nicht zur Aufgabe von Rechtswissenschaftlern, zu politischen Fragen Stellung zu nehmen. Höchstens wenn es darum gehe, Gesetzesentwürfe zu evaluieren, seien solche Stellungnahmen angebracht, nicht aber im Rahmen von Impeachment-Hearings.<sup>3</sup> Die Steuerzahler erwarteten nicht, dass sich an öffentlichen Universitäten angestellte Professoren zu politischen Fragen äußerten. Selbst an

- 
- 1 Die Autorin dankt Alexandra Dufresne und Caspar Hirschi für hilfreiche Hinweise, die diesen Aufsatz inspiriert haben, sowie Andreas Aeberhard für die wertvolle Unterstützung bei der Literaturrecherche. Ein besonderer Dank gebührt Vincent Barras, Patricia Schiess Rütimann, Stefan Schlegel und Servan Grüninger für ihre anregenden Anmerkungen und Ergänzungen.
  - 2 Opinio Juris, *An Open Letter to the Israeli Government Condemning Annexation*, 11.06.2020 (<https://opiniojuris.org/2020/06/11/an-open-letter-to-the-israeli-government-condemning-annexation>; abgerufen am 06.07.2020).
  - 3 Eric SEGALL, *What Are Law Professors for Anyway?* In: Dorf on Law, 09.12.2019 (<http://www.dorfonlaw.org/2019/12/what-are-law-professors-for-anyway.html>; abgerufen am 06.07.2020).

privaten Universitäten sollten Dozierende es vermeiden, durch politische Aussagen Alumni/ae, Donator(inn)en und Studierende vor den Kopf zu stoßen.<sup>4</sup>

Im Februar 2017 veröffentlichten 31 Professor(inn)en, Titularprofessor(inn)en, Privatdozierende und Lehrbeauftragte der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich eine fünfzehnteilige Stellungnahme zu der von der Schweizerischen Volkspartei eingereichten Selbstbestimmungsinitiative (SBI). Die Stellungnahme hatte zum Ziel, »eine Hilfe für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu bieten, die sich darüber informieren möchten, welche rechtlichen Wirkungen die SBI haben könnte und welche Fragen die verfolgten rechtspolitischen Ziele für eine moderne Rechtsordnung aufwerfen«.<sup>5</sup> Im Ergebnis empfahlen die Autor(inn)en implizit, die Initiative abzulehnen. Der eingereichte Text werfe »viele nicht leicht zu lösende Auslegungsprobleme auf, die sogar zu der Frage führen, ob mit dem Regelungsvorschlag selbst die von den Initianten angestrebten Ziele verfassungsrechtlich überhaupt erreicht werden«.<sup>6</sup>

Alle drei Beispiele zeigen, wie Rechtswissenschaftler(innen) – und nicht nur Naturwissenschaftler(innen), wie z. B. in jüngster Zeit Epidemiologen und Virologen<sup>7</sup> – aufgrund ihrer Expertise Einfluss auf die Politik nehmen können oder dies zumindest anstreben. Überraschend ist dies nicht: Sachverstand stellt eine von vielen möglichen Einflussquellen dar.<sup>8</sup> Wie dieser Beitrag darzulegen versucht, ist die Rechtswissenschaft eine ausgesprochen politiknahe Disziplin. Die Grenzen zwischen rechtswissenschaftlicher Expertise und politischer Beeinflussung sind fließend: einerseits beeinflussen Rechtswissenschaftler(innen) die Politik, andererseits ist

4 In der Schweiz genießen sowohl privat- als auch öffentlich-rechtlich angestellte Forschende den Schutz der Wissenschaftsfreiheit; s. Rainer J. SCHWEIZER/Felix HAFNER, *Art. 20 BV*. In: Bernhard EHRENZELLER/Benjamin SCHINDLER/Rainer J. SCHWEIZER (Hg.), *Die schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar*, 3. Aufl. (Zürich 2014), S. 480-492, hier S. 488, N. 22; Regina KIENER/Walter KÄLIN/Judith WYTENBACH, *Grundrechte*, 3. Aufl. (Bern 2018), S. 279, N. 4.

5 Andreas AUER et al., *Stellungnahme zur Volksinitiative ›Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)‹*. In: Jusletter, 20.02.2017, S. 5, Rz. 8 ([https://jusletter.weblaw.ch/jusissues/2017/881/stellungnahme-zur-vo\\_b07a1c42e4.html](https://jusletter.weblaw.ch/jusissues/2017/881/stellungnahme-zur-vo_b07a1c42e4.html); abgerufen am 06.07.2020).

6 *Ibidem*, S. 4, Rz. 5; s. hingegen Urs HAFNER, »Keine Abstimmungsparolen ausgeben«. In: *Horizonte* 16-17 (2015).

7 Im Zuge der Coronavirus-Pandemie wurden auch zahlreiche rechtswissenschaftliche Aufsätze und Gutachten veröffentlicht; s. z. B. Felix UHLMANN/Martin WILHELM, *Kurzgutachten zuhanden der sozialdemokratischen Fraktion der Eidgenössischen Räte betreffend die Durchführung von Sessionen und Kommissionssitzungen in ausserordentlichen Lagen (Coronavirus)*, 03.04.2020 (<https://bit.ly/37yP72C>; abgerufen am 06.07.2020). Teilweise kam es zu Kooperationen zwischen Politikern und Wissenschaftlern; s. etwa den von einem Ständerat und Rechtsanwalt (Andrea Caroni) sowie einem Rechtswissenschaftler (Stefan Schmid) verfassten Aufsatz zur rechtlichen Stellung des Parlaments: Andrea CARONI/Stefan G. SCHMID, *Notstand im Bundeshaus: Die Rolle der Bundesversammlung in der (Corona-)Krise*. In: *Aktuelle juristische Praxis / Pratique juridique actuelle* (2020), S. 710-721.

8 So auch Walter HALLER/Alfred KÖLZ/Thomas GÄCHTER, *Allgemeines Staatsrecht – Eine juristische Einführung in die Allgemeine Staatslehre* (Baden-Baden 2013), S. 56.

die rechtswissenschaftliche Forschung nicht frei von politischen Einflüssen. Entsprechend stellt sich die Frage, welche normativen Grundsätze die rechtswissenschaftliche Forschung leiten sollten bzw. ob und wie Forschende sich in den politischen Diskurs einbringen sollten.

Dieser Problematik geht der vorliegende Aufsatz nach, wobei der Fokus auf die Schweiz gerichtet ist. In einem ersten Schritt wird erläutert, weshalb die Rechtswissenschaft eine besonders politiknahe Disziplin darstellt (2.). Anschliessend wird eruiert, welche normativen Grundsätze das Verhältnis zwischen Rechtswissenschaft und Politik de lege lata regeln (3.). Angesichts der zahlreichen offenen Fragen, welche die Schnittstelle zwischen rechtswissenschaftlicher Forschung und politischem Aktivismus aufwirft, wird abschließend dafür plädiert, dass die rechtswissenschaftliche Forschungsgemeinschaft diesbezüglich klarere und präzisere Normen schafft (4.). Dies würde es ihren Mitgliedern erlauben, sich in diesem Spannungsfeld zu orientieren und ihre Tätigkeit verantwortungsvoller und selbstkritischer auszuüben. Drei wichtige Ansätze zur Erreichung dieses Ziels bestehen in der flächendeckenden Einführung von Peer-Review-Verfahren, in der Verabschiedung von Normen zur Gutachtertätigkeit sowie in der Offenlegung von Interessenbindungen. In allen drei Fällen geht es darum, die Unabhängigkeit der Forschenden und zugleich auch die Autonomie der Rechtswissenschaft als Disziplin zu schützen.

## ***2. Die Rechtswissenschaft als politiknahe Disziplin***

In Übereinstimmung mit der gängigen Unterscheidung zwischen Wissenschaft und Politik als wahrheits- respektive machtorientierte Tätigkeiten<sup>9</sup> werden auch die *Rechtswissenschaft* und die *Politik* üblicherweise als zwei Systeme mit ihrer jeweils eigenen Logik umschrieben.<sup>10</sup> Während sich erstere mit der Auslegung juristischer Normen befasst, bezweckt letztere, das gesellschaftliche Zusammenleben zu regeln. Zwar mag diese Unterscheidung in normativer Hinsicht wünschenswert sein, in der Praxis können aber Überschneidungen zwischen diesen beiden Bereichen festgestellt werden.

Mehrere Eigenschaften der Rechtswissenschaft erklären ihre besondere Nähe zur Politik. Erstens ist die Rechtswissenschaft eine normative Disziplin. Sie befasst sich primär mit Auslegungsfragen und zielt darauf ab, juristische Argumente zu untersuchen und zu systematisieren,

9 S. hierzu Hannah ARENDT, *Truth and Politics – Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought* (London 2006); s. HAFNER, »Keine Abstimmungsparolen ausgeben«, S. 16.

10 S. z. B. Peter WEINGART, *Zur Aktualität von Leitlinien für 'gute Praxis' wissenschaftlicher Politikberatung*. In: *Leitlinien Politikberatung* (Berlin 2008), S. 11-17, hier S. 12; nuancierter z. B. Kai BUCHHOLZ, *Professionalisierung der wissenschaftlichen Politikberatung?* (Bielefeld 2008), S. 20.

aber auch zu hinterfragen.<sup>11</sup> Freilich umfasst die Rechtswissenschaft zahlreiche Subdisziplinen sowie unterschiedliche methodische (inkl. interdisziplinärer) Ansätze, die verallgemeinernde Aussagen über die gesamte Disziplin erschweren. Doch das genannte Ziel der Untersuchung und Infragestellung von Argumenten gilt selbst für die Rechtsdogmatik, die »Kerndisziplin der Rechtswissenschaft«,<sup>12</sup> und nicht nur für kritische Ansätze, die das Rechtssystem und dessen zugrundeliegenden Werte und Machtverhältnisse hinterfragen.<sup>13</sup>

Entsprechend gibt es in der Rechtswissenschaft oft kein Richtig oder Falsch, sondern mehrere sich aus den Auslegungsmethoden ergebende mögliche Auslegungsergebnisse.<sup>14</sup> Das Recht lässt in den allermeisten Fällen Interpretationsspielräume und somit politisch gefärbte Wertungen in Bezug auf gesellschaftliche Probleme zu, sodass die Lehrmeinungen nicht selten auseinandergehen und dieselbe Frage unterschiedlich beantworten.<sup>15</sup> Werturteile sind nicht nur unvermeidbar, sondern auch wichtig, denn die »Sinnfrage«<sup>16</sup> scheint in einer Rechtsordnung, die Legitimität anstrebt, essenziell.<sup>17</sup> Zudem ist Ambiguität eines der Wesensmerkmale des Rechts. Wäre dieses klar, würden sich keine Auslegungsfragen stellen. Somit muss die Rechtswissenschaft wie andere Disziplinen mit dieser Unsicherheit umgehen können, was auch bedeutet,

- 
- 11 S. Karl LARENZ, *Über die Unentbehrlichkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft* (Berlin 1966), S. 12. Gemäß Markus Müller gehört es zu den Aufgaben der Rechtswissenschaft, »das Recht konstruktiv-kritisch zu begleiten, zu analysieren und mitzugestalten.«; s. Markus MÜLLER, *Die Wissenschaft des öffentlichen Rechts in Zeiten der Ökonomisierung – Denkanstöße*. In: *Zeitschrift für schweizerisches Recht / Revue de droit suisse* 135 (2016), S. 411-429, hier S. 424f. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Auslegung juristischer Normen immer eine kreative Komponente aufweist – s. dazu ausführlicher Odile AMMANN, *Domestic Courts and the Interpretation of International Law – Methods and Reasoning Based on the Swiss Example* (Leiden/Boston 2019), Kapitel 2.
- 12 Ernst A. KRAMER, *Rechtswissenschaft als Beruf*. In: *Recht* 2011, S. 49-52, hier S. 49. Karl Larenz setzt die Rechtswissenschaft mit der Rechtsdogmatik gleich, indem er erstere als »die nach bestimmten Methoden verfahren gedankliche Erfassung und Verarbeitung des positiven Rechts« bezeichnet; s. LARENZ, *Über die Unentbehrlichkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft*, S. 11. Der Begriff der Rechtsdogmatik ist umstritten; eine ausführliche Auseinandersetzung mit dieser Debatte würde den Rahmen des vorliegenden Aufsatzes sprengen. Stattdessen wird auf die von Bernd Rütters vorgeschlagene Definition verwiesen, wonach Rechtsdogmatik »die Erläuterung der für das geltende Recht massgebenden Grundwerte, Begründungen und Problemlösungen« bezweckt; s. Berndt RÜTHERS, *Rechtsdogmatik und Rechtspolitik unter dem Einfluss des Richterrechts*. In: *Rechtspolitisches Forum* 15 (2004), S. 10.
- 13 Mark TUSHNET, *Critical Legal Studies – A Political History*. In: *Yale Law Journal* 100 (1991), S. 1515-1544.
- 14 S. z. B. Alexander GRASER, *Politikberatung aus juristischer Sicht*. In: Svenja FALK et al. (Hg.), *Handbuch Politikberatung* (Wiesbaden 2015), S. 1-12, hier S. 9; Pascal PICHONNAZ, *Bibliométrie en droit – Quelques réflexions sur les enjeux et l'impact de la littérature juridique future*. In: *Zeitschrift für schweizerisches Recht / Revue de droit suisse* 133 (2014), S. 377-398, hier S. 387. Gemäß Larenz müssen Werturteile stets mit den etablierten rechtswissenschaftlichen Auslegungsmethoden in Einklang stehen; s. LARENZ, *Über die Unentbehrlichkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft*, S. 17.
- 15 Gerhard W. WITTKÄMPER, *Die Rechtswissenschaft angesichts sozialwissenschaftlicher Beratung der Politik*. In: *JuristenZeitung* 23 (1968), S. 449-456, hier S. 451.
- 16 Anne PETERS, *Die Zukunft der Völkerrechtswissenschaft – Wider den epistemischen Nationalismus*. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 67 (2007), S. 721-776, hier S. 754.
- 17 *Ibidem*.

Auslegungsspielräume nicht zu negieren.<sup>18</sup> Die von den Rechtswissenschaftler(inne)n gefällten Werturteile müssen jedoch als solche erkennbar sein.<sup>19</sup>

Zweitens zielt das Recht darauf ab, auf konkrete Sachverhalte angewendet zu werden. Somit handelt es sich um eine praxisbezogene Disziplin.<sup>20</sup> Aufgrund dieser praktischen Orientierung werden Rechtswissenschaftler(innen) regelmässig von Nichtjurist(inn)en gefragt, womit sich die juristische Forschung denn überhaupt befasse.<sup>21</sup> Schon vor langer Zeit stellte der deutsche Jurist und Politiker Julius von Kirchmann die Wissenschaftlichkeit und Nützlichkeit der Rechtswissenschaft in Frage.<sup>22</sup> Doch wie Karl Larenz darlegt, ist die Rechtswissenschaft »unentbehrlich« für die Rechtspraxis und insofern wissenschaftlich, als sie sich an anerkannten Auslegungsmethoden orientiert.<sup>23</sup>

18 S. Giovanni BIAGGINI, *Art. 20 BV*. In: *BV Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Aufl. (Zürich 2017), S. 261-266, hier S. 265, N. 14, der auf das Urteil BGE 120 II 76 verweist.

19 Gemäß Anne Peters ist es »nicht »unwissenschaftlich«, wenn ein Wissenschaftler selber politische Ziele formuliert und juristische Mittel vorschlägt, um diese zu erreichen, so lange er nicht vorgibt, dass seine politischen Ziele wissenschaftlich begründet seien.«; s. PETERS, *Die Zukunft der Völkerrechtswissenschaft*, S. 747. Natürlich ist es unmöglich, das eigene Vorverständnis vollständig offenzulegen. Hingegen scheint es wichtig, sich dieses Vorverständnisses und der sich daraus ergebenden Werturteile bewusst zu sein und diese im Rahmen der eigenen Forschung transparent darzulegen.

20 Für eine Kritik der vermeintlichen Dichotomie zwischen Theorie und Praxis s. Samantha BESSON, *International Legal Theory qua Practice of International Law*. In: Jean D'ASPREMONT et al. (Hg.), *International Law as a Profession* (Cambridge 2017), S. 268-284.

21 KRAMER, *Rechtswissenschaft als Beruf*, S. 49.

22 So die (bewusst) provokante These von Julius VON KIRCHMANN, *Die Werthlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft* – Ein Vortrag, gehalten in der Juristischen Gesellschaft zu Berlin (Berlin 1848). Die vom Autor aufgeworfenen Kritikpunkte beziehen sich auf den sich stets wandelnden Untersuchungsgegenstand der Rechtswissenschaft, die gefühlsbedingte Voreingenommenheit der Forschenden sowie die Tatsache, dass selbst mangelhaftes positives Recht rechtsgültig ist und dem »wahren« Naturrecht vorgeht; die Rechtswissenschaft müsse sich somit darauf beschränken, ihren Forschungsgegenstand zu beschreiben und zu erklären. Die Rechtswissenschaft befasst sich nach Kirchmann nur mit den Unzulänglichkeiten und der Willkür des positiven, vergänglichen Rechts statt mit ewigen, notwendigen Fragen. Zudem führe sie dazu, dass sich das Volk vom Recht entfremde und das gelebte Recht zerstört werde. Schließlich sei die Rechtswissenschaft konservativ und somit unfähig, zur Fortbildung der Fundamente des Rechts beizutragen: »Das Fundament zu legen, den neuen Bau kräftig in die Höhe zu führen, das können die Juristen nicht. Aber wohl, wenn der Bau fertig ist, wenn die Säulen ihn tragen, dann kommen sie, wie die Raben, zu Tausenden und nisten in allen Winkeln und messen die Grenzen und Dimensionen bis auf Zoll und Linie und übermalen und überschnörkeln den edlen Bau, das Fürst und Volk kaum noch ihrer Taten Werk darin erkennen.« Die Autorin dankt Fiona Bottega für entsprechende Hinweise.

23 LARENZ, *Über die Unentbehrlichkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft*. Die meisten Definitionen der Wissenschaft verweisen auf die wissenschaftliche Methode; s. etwa BIAGGINI, *Art. 20 BV*, S. 262, N. 7. Biaggini definiert die Wissenschaft als »methodische Gewinnung und Weitergabe von Erkenntnissen im Rahmen eines kommunikativ-kritischen Prozesses«; s. auch SCHWEIZER/HAFNER, *Art. 20 BV*, S. 484, N. 8. Gemäß Schweizer/Hafner ist Wissenschaft »die Suche nach schlüssigen mit von Dritten überprüfbareren Methoden gewonnenen Erkenntnissen sowie deren Verbreitung in einem offenen, rationalen Diskurs«.

Drittens erfordern die Staatstätigkeit im Allgemeinen und die Rechtsetzung im Besonderen fundierte juristische Kenntnisse.<sup>24</sup> Die Rechtswissenschaft »ist Teil des Wissenschaftssystems und zugleich in besonderer Weise mit dem Rechtssystem verbunden«, in dem sich die Politik entfaltet.<sup>25</sup> Dies erklärt wohl, weshalb in zahlreichen Ländern sowohl in der Exekutive als auch im Parlament Juristinnen und (vor allem) Juristen gut vertreten sind.<sup>26</sup> In der schweizerischen Bundesversammlung nahmen und nehmen auch Rechtsprofessoren Einsitz.<sup>27</sup> Empirische Befunde belegen, dass sowohl die juristischen Berufe als auch eine Tätigkeit als Hochschuldozent(in) im Hinblick auf eine politische Karriere besonders geeignete Profile darstellen.<sup>28</sup> Staats- und Verwaltungsrecht weisen eine besondere Nähe zu den Grundsätzen politischen und hoheitlichen Handelns auf, und die Gesetzgebungstätigkeit verlangt eine Auseinandersetzung mit zahlreichen anderen Rechtsgebieten. Entsprechend sind Rechtswissenschaftler(innen) gefragte Sachverständige in der Politik.<sup>29</sup>

Viertens stehen Rechtsexpertinnen und -experten zahlreiche weitere Mitwirkungsmöglichkeiten offen, um sich in der Politik einzubringen. Einerseits kann zwischen aktiven und reaktiven Mitwirkungsformen unterschieden werden. Im ersten Fall erfolgt die Beratungstätigkeit auf Initiative des betreffenden Forschenden, während ihr in der zweiten Konstellation eine externe Anfrage zugrunde liegt.<sup>30</sup> Andererseits gibt es direkte und indirekte Formen der politischen Beeinflussung. Direkte Einflussnahme erfolgt durch unmittelbare Kommunikation

24 LARENZ, *Über die Unentbehrlichkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft*, S. 24.

25 Wissenschaftsrat, *Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschland* – Situation, Analysen, Empfehlungen (Hamburg 2012), S. 7.

26 Zum Schweizer Parlament s. Philipp ALBRECHT, *Sie haben das Recht zu schweigen*. In: Republik Magazin, 03.10.2019. Albrecht legt dar, dass 64 von 246 Parlamentarier(inne)n (26 Prozent) Jurist(inn)en sind (Stand: Oktober 2019); s. auch Felix BÜHLMANN et al., *Mapping the Power of Law Professors – The Role of Scientific and Social Capital*. In: *Minerva* 55 (2017), S. 509-531; zu Deutschland s. Ingo VON MÜNCH, *Wissenschaftler und Politiker – Gemeinsamkeiten und Unterschiede*. In: *Der Staat* 45 (2006), S. 83-96.

27 S. BÜHLMANN et al., *Mapping the Power of Law Professors*; Martin LENDI, *Politikberatung in der schweizerischen Demokratie – Eigenheiten und spezifische Hürden*. In: *Zeitschrift für Politikberatung (ZPB) / Policy Advice and Political Consulting* 5 (2012), S. 165-171, hier S. 165, Fn. 1.

28 Heidi Z'GRAGGEN/Wolf LINDER, *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich* – Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung (Bern 2004), S. 28. In stark professionalisierten Parlamenten sind juristische Berufe besonders gut vertreten, s. *ibidem*, S. 30.

29 Marian DÖHLER, *Gesetzgebung auf Honorarbasis* – Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen. In: *Politische Vierteljahrszeitschrift* 53 (2012), S. 181-210, hier S. 194. Markus Müller, dessen Analyse sich auf das öffentliche Recht konzentriert, fordert ein stärkeres politisches Engagement der Rechtswissenschaftler und bezeichnet das öffentliche Recht als »Leitdisziplin im öffentlichen Sektor«; MÜLLER, *Die Wissenschaft des öffentlichen Rechts in Zeiten der Ökonomisierung*, S. 425ff.

30 Nicht zu verwechseln ist diese Unterscheidung mit Wittkämpers Typologie, die zwischen aktiven und passiven Beratungsmodellen unterscheidet, je nachdem, ob praktische Ergebnisse anvisiert werden (aktiv) oder nicht (passiv); s. WITTKÄMPER, *Die Rechtswissenschaft angesichts sozialwissenschaftlicher Beratung der Politik*, S. 452.

mit Entscheidungsträgern, während indirekte Einflussnahme darauf abzielt, die öffentliche Meinung zu beeinflussen.<sup>31</sup>

Aktive Mitwirkungsformen umfassen klassische wissenschaftliche Publikationen, deren Themen bisweilen von anderen Wissenschaftler(inne)n (z. B. Herausgeber(inne)n) in den Grundzügen vorgegeben werden. Hinzu kommen Zeitungsartikel, Blogbeiträge und Stellungnahmen, die Forschende aus eigenem Antrieb liefern, sowie die Teilnahme an öffentlichen Demonstrationen und das Einreichen von Petitionen oder Stellungnahmen zu laufenden Vernehmlassungen. In den USA kommt es außerdem regelmäßig vor, dass Wissenschaftler(innen) ›Amicus Curiae Briefs‹ (d. h. Stellungnahmen zu hängigen Gerichtsverfahren) (mit)verfassen.<sup>32</sup> Zu den reaktiven Mitwirkungsformen zählen Antworten auf Medienanfragen in Form von Zeitungs-, Fernseh- und Radiointerviews.<sup>33</sup> Auch juristische Gutachten werden auf Anfrage hin erstellt und u. a. durch politische Akteure – staatliche Institutionen, politische Parteien und Interessenverbände – in Auftrag gegeben.<sup>34</sup> Zu nennen sind ferner Anhörungen durch parlamentarische Kommissionen, die Mitwirkung in außerparlamentarischen Expertenkommissionen sowie in von der Verwaltung organisierten informellen Konsultationen.

In der Schweiz ist die Bundesversammlung als nichtberufliches Parlament stark auf externe Beratung angewiesen. Dieses sogenannte ›Milizparlament‹ besteht aus Volksvertreter(inne)n, die neben ihrem politischen Amt einem anderen Beruf nachgehen.<sup>35</sup> Zwar bringen Milizparlamentarier(innen) ein fachspezifisches Wissen mit, doch haben sie wenig Zeit und Ressourcen,

31 Adrian STEINER, *System Beratung – Politikberater zwischen Anspruch und Wirklichkeit* (Bielefeld 2009), S. 200. Steiner erachtet die Politikberatung als interaktiven Prozess (ibidem, S. 182; s. hingegen BUCHHOLZ, *Professionalisierung der wissenschaftlichen Politikberatung?*, S. 16, der vor einer Überdehnung des Begriffs der politischen Beratung warnt; die Beeinflussung der öffentlichen Meinung dürfe nicht darunter subsumiert werden.

32 SEGALL, *What Are Law Professors for Anyway?*

33 Zur Medienpräsenz von Forschenden in der Schweiz s. Mike S. SCHÄFER/Adrian RAUCHFLEISCH, *Welche Forschenden erscheinen in den Medien?* Befunde aus der Schweiz (<https://www.wissenschaftskommunikation.de/welche-forschenden-erscheinen-in-den-medien-befunde-aus-der-schweiz-21015>; abgerufen am 06.07.2020). Die Autoren zeigen, dass in der Schweiz nur ein kleiner Teil der Professor(inn)en in den in- und ausländischen Medien präsent ist: 50 Prozent der Nennungen in den Medien beziehen sich auf lediglich drei Prozent der in der Schweiz tätigen Professor(inn)en. Was die inländische Medienpräsenz von Forschenden aus verschiedenen Disziplinen anbelangt, ist die Politikwissenschaft die am häufigsten und die Rechtswissenschaft die am sechshäufigsten erwähnte Disziplin. Zudem gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen den Hochschulen. Entsprechend stellen sich Fragen bezüglich der Repräsentativität solcher medialen Beiträge.

34 Zu dieser Thematik s. Patricia M. SCHIESS RÜTIMANN, *Juristische Gutachten im Gesetzgebungsprozess*. In: Liechtensteinische Juristen-Zeitung 39 (2018), S. 69-78.

35 Das Milizsystem ist ›ein im öffentlichen Leben der Schweiz verbreitetes Organisationsprinzip, das auf der republikanischen Vorstellung beruht, wonach ein jeder dazu befähigter Bürger neben- oder ehrenamtlich öffentliche Ämter und Aufgaben zu übernehmen hat‹; s. Andreas KLEY, *Milizsystem*. In: *Historisches Lexikon der Schweiz/Dictionnaire historique de la Suisse/Dizionario storico della Svizzera* (<https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/043694/2009-11-10>; abgerufen am 06.07.2020).



um sich über ihnen fremde Themen zu informieren. Einerseits belegen zahlreiche ältere und neuere Studien, dass die Politik einen immer größeren Anteil am gesamten Arbeitspensum der Abgeordneten ausmacht, sodass von einem »Halbberufsparlament« die Rede sein kann.<sup>36</sup> Andererseits hinken die bescheidenen Ressourcen der Bundesversammlung dieser Realität hinterher. Jede(r) Parlamentarier(in) wird jährlich für Personal- und Sachausgaben entschädigt,<sup>37</sup> doch der vorgesehene Pauschalbetrag von 33.000 Schweizer Franken reicht nicht aus, um eine(n) persönliche(n) Mitarbeiter(in) angemessen zu entlohnen.<sup>38</sup> Zum Vergleich: In Deutschland steht den Bundestagsabgeordneten für die Beschäftigung von persönlichen Mitarbeitenden fast 22.500 Euro *pro Monat* zur Verfügung.<sup>39</sup> Zudem sind in der Schweiz die aus der parlamentarischen Tätigkeit erwachsenden Einkünfte relativ bescheiden, insbesondere im Vergleich zur Privatwirtschaft, aber auch zu Beamten höheren Dienstes.<sup>40</sup> Je nachdem, welchen Beruf die Abgeordneten neben ihrem politischen Amt ausüben, kann es für sie schwierig sein,

- 36 Pascal SCIARINI et al., *Studie über das Einkommen und den Arbeitsaufwand der Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier* (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/studie-einkommen-arbeitsaufwand-parlamentarier-2017-d.pdf>; abgerufen am 06.07.2020); Sarah BÜTIKOFER, *Das Schweizer Parlament: Eine Institution auf dem Pfad der Moderne* (Baden-Baden 2014); Alois RIKLIN/Silvano MÖCKLI, *Milizparlament?* In: *Das Parlament – ›Oberste Gewalt des Bundes?‹* – Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft (Bern 1991), S. 145-163; Z'GRAGGEN/LINDER, *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich*, S. 12. Manche Parlamentarier können sogar als Berufsparlamentarier eingestuft werden, z. B. bezüglich der Zeit, die sie für ihr politisches Amt aufwenden; s. RIKLIN/MÖCKLI, *Milizparlament?*, S. 156.
- 37 S. Art. 3a des Bundesgesetzes über Bezüge und Infrastruktur der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Parlamentsressourcengesetz, PRG, SR 171.21): »Die Ratsmitglieder erhalten eine Jahresentschädigung von 33.000 Franken als Beitrag zur Deckung der Personal- und Sachausgaben, die der Erfüllung ihres parlamentarischen Mandates dienen.«
- 38 2015 versuchte ein Parlamentarier erfolglos, diesen Betrag zu erhöhen; s. Matthias AEBISCHER, *Parlamentarische Initiative 15.445, Persönliche Mitarbeitende für Parlamentsmitglieder*, 17.06.2015. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-NR) befand, dass es schwierig sei, »ein System zu finden, welches den unterschiedlichen Situationen der einzelnen Parlamentsmitglieder gerecht wird«. Zudem sei das Parlament kein Berufsparlament und die vorgeschlagene Lösung zu teuer; s. SPK-NR, *Bericht vom 12.01.2018* ([https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2015/Kommissionsbericht\\_SPK-N\\_15.445\\_2018-01-12.pdf](https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2015/Kommissionsbericht_SPK-N_15.445_2018-01-12.pdf); abgerufen am 06.07.2020).
- 39 Deutscher Bundestag, *Mitarbeiter* ([https://www.bundestag.de/abgeordnete/mbd\\_diaeten/1334d-260806](https://www.bundestag.de/abgeordnete/mbd_diaeten/1334d-260806); abgerufen am 30.06.2020). 2004 wurde ein(e) Abgeordnete(r) in der OECD im Durchschnitt von 3.5 Mitarbeitenden unterstützt, während diese Zahl in der Schweiz bei 0.6 Mitarbeitenden pro Parlamentarier(in) lag; s. Z'GRAGGEN/LINDER, *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich*, S. 54.
- 40 S. bereits RIKLIN/MÖCKLI, *Milizparlament?*, S. 158. Das Grundeinkommen der Abgeordneten beträgt aktuell 26.000 Schweizer Franken. Hinzu kommen Taggeldentschädigungen sowie weitere berufsgebundene Entschädigungen und Vorsorgeleistungen; s. Art. 2ff. PRG. In der 49. Legislaturperiode (2011-2015) betrug der Median des parlamentarischen Bruttoeinkommens für Nationalratsmitglieder mit bzw. ohne Mitarbeiter(in) 63.000 respektive 91.900 Schweizer Franken. Für Mitglieder des Ständerats mit bzw. ohne Mitarbeiter(in) belief sich der Median auf 69.300 respektive 92.200 Schweizer Franken; s. SCIARINI et al., *Studie über das Einkommen und den Arbeitsaufwand*, S. 29.

diese strukturelle Ressourcenknappheit zu kompensieren.<sup>41</sup> Zwar leisten die eidgenössischen Parlamentsdienste – »die Stabsstelle der Bundesversammlung«<sup>42</sup> – gewisse Recherchedienstleistungen für die Abgeordneten,<sup>43</sup> doch sind ihre Ressourcen deutlich bescheidener als in anderen OECD-Ländern.<sup>44</sup> 2020 zählten die Schweizerischen Parlamentsdienste 222 Vollzeitstellen für 246 Abgeordnete.<sup>45</sup> Zusammenfassend ist die Schweizer Politik stark auf externen Rat angewiesen, u. a. auch auf juristisches Fachwissen.

### **3. Bestehende Normen zum Verhältnis zwischen (Rechts-)Wissenschaft und Politik**

Für Forschende (und insbesondere für Personen mit einer permanenten Anstellung) bietet die wissenschaftliche Tätigkeit eine »fast königliche« Freiheit.<sup>46</sup> Diese Freiheit ist rechtlich abgesichert: die Wissenschaftsfreiheit, nämlich die »Freiheit der Lehre und Forschung« (Art. 20 der Schweizerischen Bundesverfassung [BV]), bzw. »die zu wissenschaftlicher Forschung und schöpferischer Tätigkeit unerlässliche Freiheit« (Artikel 15, Ziffer 3 des Internationalen Pakts

41 S. z. B. die von Riklin und Möckli festgestellten und z. T. bedeutenden Diskrepanzen: RIKLIN/MÖCKLI, *Milizparlament?*, S. 155. Dies wirkt sich auf die Zusammensetzung des Parlaments aus, denn gewisse Bevölkerungsschichten und Berufe sind klar untervertreten; s. Andrea PILOTTI, *Entre démocratisation et professionnalisation – Le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016* (Zürich 2017).

42 Art. 17, Abs. 1 der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung vom 3. Oktober 2003 (SR 171.115, ParlVV). Die Parlamentsdienste werden zudem in der Bundesverfassung erwähnt, s. Art. 155 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101, BV). Diese Bestimmung spricht der Bundesversammlung »parlamentseigene Dienste« zu, die von der Bundesverwaltung unabhängig sind; s. Giovanni BIAGGINI, *Art. 155 BV*. In: *BV Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Aufl. (Zürich 2017), S. 1205-1207, hier S. 1206, N. 2.

43 S. Art. 64, Abs. 2 lit. c, c<sup>bis</sup> und d des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10, ParlG) sowie Art. 6 lit. g, Art. 8 lit. b und Art. 9 lit. e der Geschäftsordnung der Parlamentsdienste vom 16. Mai 2014 (GOPD).

44 S. bereits RIKLIN/MÖCKLI, *Milizparlament?*, S. 154. Allgemein gilt der schweizerische Nationalrat als eine der am wenigsten professionalisierten großen Kammern innerhalb der OECD; s. Z'GRAGGEN/LINDER, *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich*, S. 18, die u. a. einen Ausbau der Parlamentsdienste vorschlagen.

45 Schweizerische Bundeskanzlei, *Der Bund kurz erklärt* (Bern 2020), S. 34.

46 S. dazu etwa VON MÜNCH, *Wissenschaftler und Politiker*, S. 92.

über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte [UNO-Pakt I]), ist sowohl verfassungsrechtlich als auch völkerrechtlich gewährleistet.<sup>47</sup>

Im schweizerischen Verfassungsrecht schützt die Wissenschaftsfreiheit nicht nur individuelle, personenbezogene Interessen: als Kommunikationsgrundrecht unterstützt sie auch demokratische Prozesse.<sup>48</sup> Sie umfasst die Forschungs-, Lehr- und Lernfreiheit. Besonders grundlegend ist die Forschungsfreiheit, die sich auf die »erkenntnisgewinnende Tätigkeit« der Wissenschaftler bezieht<sup>49</sup> und »die intellektuelle und methodische Unabhängigkeit der Forschenden vor staatlichen Eingriffen« schützt.<sup>50</sup> Das Bundesgericht bezeichnet die wissenschaftliche Forschung als »Methode zur Vertiefung und Mehrung der Erkenntnisse«, ohne sie jedoch genauer zu definieren.<sup>51</sup>

Auch Rechtswissenschaftler(inne)n kommt diese Freiheit zugute.<sup>52</sup> Wie András Jakab aufzeigt, nehmen diese unterschiedliche Haltungen gegenüber ihrem Forschungsgegenstand ein.<sup>53</sup> Nur die wenigsten streben laut Jakab an, das Recht zu beschreiben, ohne persönliche Wertvorstellungen in ihre Analyse einfließen zu lassen. Viele versuchen, die Rechtsetzung zu beeinflussen, selbst wenn sie vorgeben, wertfreie Rechtsdogmatik zu betreiben.

Es gehört zum Wesen der Wissenschaftsfreiheit, dass der Staat den Wissenschaftler(inne)n nicht vorschreiben darf, wie sie sich im Rahmen ihrer Forschung zu verhalten haben.<sup>54</sup> Nur

47 Bevor die Wissenschaftsfreiheit in die BV von 1999 Eingang fand, galt sie gemäß Bundesrat und Bundesversammlung als ungeschriebenes Grundrecht; s. SCHWEIZER/HAFNER, *Art. 20 BV*, S. 482, N. 3. Einschlägige völkerrechtliche Bestimmungen sind z. B. Art. 10 EMRK und Art. 19, Ziff. 2 UNO-Pakt II (Meinungsausserungsfreiheit) sowie Art. 13-15 UNO-Pakt I (Recht auf Bildung, unentgeltliche allgemeine Schulpflicht sowie Recht, am kulturellen Leben teilzunehmen und an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts teilzuhaben); s. insbesondere den (justiziablen) Art. 15, Ziff. 3 UNO-Pakt I (»Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die zu wissenschaftlicher Forschung und schöpferischer Tätigkeit unerlässliche Freiheit zu achten.«).

48 Maya HERTIG, *Art. 20 BV*. In: Bernhard WALDMANN/Eva Maria BELSER/Astrid EPINEY (Hg.), *Bundesverfassung: Basler Kommentar* (Basel 2015), S. 425-435, hier S. 427f., N. 1 und S. 434, N. 28; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, *Grundrechte*, S. 210, N. 1 und S. 279, N. 3.

49 Andreas KLEY, *Die Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV)*. In: Schweizerische Juristische Kartothek (2004), S. 7.

50 Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, 165.

51 BGE 119 Ia 460, E. 12 b); KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, *Grundrechte*, S. 280, N. 8.

52 Art. 20 BV schützt nicht nur naturwissenschaftliche Forschungsvorhaben, sondern auch sozial- und geisteswissenschaftliche Arbeiten; s. BGE 127 I 145, E. 4 d) cc).

53 András JAKAB, *Seven Role Models of Legal Scholars*. In: *German Law Journal* 12 (2011), S. 757-784.

54 Der Staat kann jedoch Normen verabschieden, die den Umgang der Behörden mit wissenschaftlichen Experten regeln, z. B. Normen zur Einsetzung von Expertenkommissionen und zur Entschädigung der von den Behörden beigezogenen Experten; s. z. B. Art. 57ff. des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (SR 172.010, RVOG) sowie Art. 11, Abs. 2 der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz vom 18. März 1988 (SR 171.211, VPRG). Ebenfalls von Bedeutung sind Normen zur Forschungsförderung; s. etwa das Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation vom 14. Dezember 2012 (SR 420.1, FIFG) sowie das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011 (SR 414.20, HFKG).

die Wissenschaft selbst (d. h. die Hochschulen und die Fachvereine) kann sich entsprechende Regeln geben. Dass sie dies tut und zu diesem Zweck auch die erforderlichen Meinungsbildungs- und Entscheidungsmechanismen schafft, ist von zentraler Bedeutung, u. a. weil wissenschaftliche Erkenntnisse eine Quelle zur Begründung politischer Entscheide darstellen.<sup>55</sup> Auch verlangt die große praktische Relevanz von Politikberatung eine Präzisierung ihres normativen Rahmens.<sup>56</sup> In diesem Zusammenhang sind mehrere Akteure gefordert, wie etwa die Akademien der Wissenschaften Schweiz, der Schweizerische Nationalfonds und die Hochschulen, aber auch die verschiedenen Fachgemeinschaften.

2010 veröffentlichten die Akademien der Wissenschaften Schweiz (AWS) eine Reihe von Empfehlungen an Forschende in Sachen wissenschaftliche Politikberatung (AWS-PB).<sup>57</sup> Basierend auf der Feststellung, dass die Transparenz von Beratungsprozessen und die Unabhängigkeit der Forschenden teilweise mangelhaft seien,<sup>58</sup> erließen die AWS acht Empfehlungen, die Wissenschaftler und Forschungsinstitutionen bei ihrer Beratungstätigkeit beachten sollten.<sup>59</sup> Im Vergleich zu ihrem deutschen Pendant, den von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften erstellten Leitlinien, sind diese Empfehlungen relativ kurz und allgemein

55 In einem demokratischen Rechtsstaat wird das staatliche Handeln sowohl durch Expertise als auch durch demokratische Repräsentation legitimiert; s. z. B. *Leitlinien Politikberatung*, S. 9.

56 WEINGART, *Zur Aktualität von Leitlinien*, S. 11; s. auch die online (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/studien.html>) verfügbaren Angaben zu den seit dem Jahr 2010 durch die Bundesverwaltung in Auftrag gestellten Studien. Zu den durch die Parlamentsdienste in Auftrag gegebenen Studien s. Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, *Berichte und Studien* (<https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/publikationen/studien>); abgerufen am 06.07.2020).

57 Akademien der Wissenschaften Schweiz, *Wissenschaftliche Politikberatung – Empfehlungen der Akademien der Wissenschaften Schweiz an Forscherinnen und Forscher* (Bern 2011) (nachfolgend: AWS-PB), S. 2. Politikberatung besteht gemäß den AWS-PB in »der Erarbeitung, Aufbereitung oder Erläuterung wissenschaftlicher Grundlagen für den gesamten Politikprozess, insbesondere für den politischen Entscheidungsprozess«. Anstoß für die Verabschiedung der AWS-PB bildeten die 2008 veröffentlichten Leitlinien der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften; s. *Leitlinien Politikberatung*. Der erste Entwurf der AWS-PB wurde von einer aus neun Vertretern der verschiedenen Akademien zusammengesetzten Arbeitsgruppe verfasst, darunter ein Rechtswissenschaftler, ein Politikwissenschaftler, zwei Sozialwissenschaftler, ein Geisteswissenschaftler, eine Medizinerin und zwei Mediziner sowie ein Naturwissenschaftler. Darauf fand eine Vernehmlassung statt, an der sich diverse Akteure der schweizerischen Wissenschaftslandschaft sowie die Bundesverwaltung beteiligten (AWS-PB, S. 7).

58 AWS-PB, S. 2.

59 Ibidem, S. 3. Die acht Grundsätze lauten: »Beratungssituation klären«; »Qualität garantieren«; »Verständlich kommunizieren«; »Unabhängigkeit sichern«; »Transparenz herstellen«; »[Öffentlichen] Zugang [zu den schriftlichen Produkten der Politikberatung] ermöglichen«; »Vermehrt Gremien statt Einzelpersonen beziehen«; »Eigeninitiative transparent machen«; s. ibidem, S. 4f. Zum Vergleich: Die *Leitlinien Politikberatung* der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften enthalten folgende Unterkapitel: »Unabhängigkeit des Rats«; »Normative Grundlagen und Mandat«; »Die Auswahl und die Stellung der beratenden Wissenschaftler«; »Die Arbeitsweise beratender Gremien«; »Der Umgang mit den Ergebnissen der Politikberatung«. Bemerkenswert ist das Prinzip der Ehrenamtlichkeit bei Einsitz in beratenden Gremien (Ziff. D.1. der Leitlinien). Laut Peter Weingart lassen sich diese Leitlinien auf vier Grundsätze herunterbrechen: Distanz, Pluralität, Transparenz und Öffentlichkeit; s. WEINGART, *Zur Aktualität von Leitlinien*, S. 14f.

gehalten. Sie umfassen jeweils einige wenige Sätze, und es fehlt eine dazugehörige Kommentierung.

Ebenfalls zu erwähnen sind die Empfehlungen der AWS zur wissenschaftlichen Integrität (AWS-WI).<sup>60</sup> Regelwerke dieser Art befassen sich vor allem mit dem »Innenverhalten« der Forschenden.<sup>61</sup> Die Tragweite solcher Normen ist jedoch nicht zu unterschätzen: eine Praxis, die in schwerwiegender Weise dagegen verstösst, fällt nicht unter den Schutzbereich von Art. 20 BV.<sup>62</sup> U. a. erwähnen die AWS-WI die Vorbedingungen wissenschaftlicher Integrität, etwa die Gebote der Wahrhaftigkeit und der Transparenz. Diese verlangen einen »selbstkritischen Dialog mit der Wissenschaftsgemeinschaft und der Öffentlichkeit« sowie die Offenlegung von allfälligen Interessenkonflikten.<sup>63</sup> Zudem rufen die AWS alle schweizerischen Forschungsinstitutionen dazu auf, verbindliche Normen zur Gewährleistung der wissenschaftlichen Integrität zu erlassen.<sup>64</sup> Aufgrund disziplinärer Eigenheiten scheint es zudem notwendig, dass sich die verschiedenen Fachgemeinschaften mit der Thematik befassen. Disziplinäre Nuancen scheinen auch dann sinnvoll, wenn es darum geht, Forschende entsprechend aus- und weiterzubilden, wie es die AWS-WI empfehlen.<sup>65</sup>

Gemäß Artikel 64, Absatz 1 BV fördert der Bund die wissenschaftliche Forschung und Innovation, wobei er »die Förderung insbesondere davon abhängig machen [kann], dass die Qualitätssicherung und die Koordination sichergestellt sind« (Artikel 64, Absatz 3 BV). Entsprechend verlangt das Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation, dass Forschungsförderungsinstitutionen im Rahmen der von ihnen unterstützten Projekte »die Regeln der wissenschaftlichen Integrität und der guten wissenschaftlichen Praxis« durchsetzen.<sup>66</sup> Infolgedessen verabschiedete der Forschungsrat des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) 2016 ein Reglement über wissenschaftliches Fehlverhalten.<sup>67</sup> Als wissenschaftliches Fehlverhalten gelten Fälle von Plagiat, Fälschungen und Falschangaben sowie die Verletzung des geistigen Eigentums oder die Beeinträchtigung der Forschungstätigkeit Dritter.<sup>68</sup> Wissenschaftliches Fehlverhalten wird nicht abschließend definiert: stattdessen verweist eine Auffang-

60 Akademien der Wissenschaften Schweiz, *Wissenschaftliche Integrität: Grundsätze und Verfahrensregeln* (Bern 2008) (nachfolgend: AWS-WI).

61 WEINGART, *Zur Aktualität von Leitlinien*, S. 12.

62 Hertig spricht von Plagiaten, der bewussten Verzerrung von Fakten und »weisungsabhängigen, ergebnisorientierten Abklärungen«; s. HERTIG, *Art. 20 BV*, S. 428 f., N. 6.

63 AWS-WI, S. 14.

64 Ibidem, S. 11.

65 Ibidem, S. 15.

66 Art. 12, Abs. 1 FIFG.

67 Schweizerischer Nationalfonds (SNF)/Nationaler Forschungsrat, *Reglement über wissenschaftliches Fehlverhalten (Research Integrity Reglement, RI-Reglement) vom 12. Juli 2016* ([http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/ueb\\_org\\_fehlverh\\_gesuchstellende\\_d.pdf](http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/ueb_org_fehlverh_gesuchstellende_d.pdf); abgerufen am 06.07.2020). Das RI-Reglement stützt sich zudem auf Art. 15, 43 und 48 des Reglements des Schweizerischen Nationalfonds über die Gewährung von Beiträgen vom 27. Februar 2015.

68 Art. 2, Abs. 1 lit. a-c des RI-Reglements.

klausel auf sonstige Verstöße gegen die »Regeln der wissenschaftlichen Integrität und der guten wissenschaftlichen Praxis«. <sup>69</sup> Worin solche Verstöße bestehen sollen, bleibt unklar. Das Gebot der Unabhängigkeit wird nicht erwähnt. Zudem fehlen Ausführungen, die diese abstrakten Bestimmungen konkretisieren.

Auch die Schweizerischen Hochschulen haben entsprechende Weisungen erlassen, wie etwa die Weisung der Universität Zürich zum Verfahren beim Verdacht der Unlauterkeit in der Wissenschaft. <sup>70</sup> Wie die Überschrift schon verrät, konzentriert sich diese jedoch primär auf verfahrensrechtliche Aspekte und nicht auf materielle Integritätsbestimmungen. <sup>71</sup> Zudem betreibt die Universität Zürich ein Register der Interessenbindungen ihrer Professor(inn)en. <sup>72</sup> Auf der Ebene der Rechtswissenschaftlichen Fakultät sind keine einschlägigen Normen zur wissenschaftlichen Integrität zu finden. Immerhin stehen zwei Vertrauenspersonen zur Verfügung, die »bei Zweifeln über die Lauterbarkeit einzelner Studien oder Forschender zu Rate gezogen werden können«. <sup>73</sup> Zu erwähnen ist auch die universitäre Regelung von Nebenbeschäftigungen. Diese unterliegen grundsätzlich einer Bewilligungspflicht, <sup>74</sup> wobei die Bekleidung

<sup>69</sup> Art. 2, Abs. 1 lit. d des RI-Reglements.

<sup>70</sup> Universität Zürich, *Weisung zum Verfahren beim Verdacht der Unlauterkeit in der Wissenschaft*, 11.11. 2003 ([https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:00000000-454f-3c1e-0000-000019e84d40/10.2\\_Weisung\\_Verfahren\\_Verdacht\\_Unlauterkeit.pdf](https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:00000000-454f-3c1e-0000-000019e84d40/10.2_Weisung_Verfahren_Verdacht_Unlauterkeit.pdf); abgerufen am 06.07.2020); s. auch das Merkblatt der Lehrkommission der Universität Zürich für den Umgang mit Plagiaten, 30.04.2007 ([https://www.education.uzh.ch/dam/jcr:ed22e1d1-2e82-4062-85db-07885f694c23/20110314\\_LK\\_Merkblatt%20Plagiat.pdf](https://www.education.uzh.ch/dam/jcr:ed22e1d1-2e82-4062-85db-07885f694c23/20110314_LK_Merkblatt%20Plagiat.pdf); abgerufen am 06.07.2020); s. zudem Universität Zürich, *Ethische Prinzipien* (<https://www.uzh.ch/cmssl/de/researchinnovation/ethics.html>; abgerufen am 06.07.2020), wobei die Regeln guter wissenschaftlicher Praxis nicht definiert werden und sich die aufgeführten Informationen mehrheitlich auf die MINT-Fächer beziehen (»Forschungsvorhaben an und mit Menschen«, »Forschung mit Tieren«, »Nutzung genetischer Ressourcen: Nagoya-Protokoll«).

<sup>71</sup> Die einzige Ausnahme bildet § 1 der Weisung, der sich auf die Gebote der »Wahrhaftigkeit und Fairness« bezieht. Immerhin enthält der Anhang I mehrere Beispiele von wissenschaftlichem Fehlverhalten. Diese betreffen Falschangaben, die Verletzung von geistigem Eigentum und andere unlautere Verhaltensweisen.

<sup>72</sup> Universität Zürich, *Register der Interessenbindungen* (<https://www.uzh.ch/prof/apps/interessenbindungen/client/?lang=German>; abgerufen am 06.07.2020). Gemeldet werden müssen: »a. die Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien kommunaler, kantonaler, schweizerischer und ausländischer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts; b. dauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen für kommunale, kantonale, schweizerische und ausländische Interessengruppen; c. die Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes, des Kantons und der Gemeinden« (§ 11a des Universitätsgesetzes des Kantons Zürich vom 15. März 1998 (LS 415.11) sowie § 2 der Weisung zur Offenlegung von Interessenbindungen der Professorinnen und Professoren der Universität Zürich vom 29. August 2016).

<sup>73</sup> Rechtswissenschaftliche Fakultät, *Forschung* (<https://www.ius.uzh.ch/de/research.html>; abgerufen am 06.07.2020).

<sup>74</sup> § 12 des Universitätsgesetzes des Kantons Zürich vom 15. März 1998 (LS 415.11) sowie §§ 53-61 der Personalverordnung der Universität Zürich vom 29. September 2014 (LS 415.21, PVO-UZH). Bei Professor(inn)en entfällt die Bewilligungspflicht u. a., wenn der mit der Nebenbeschäftigung einhergehende zeitliche Aufwand weniger als einen halben Tag pro Kalenderwoche beträgt; s. § 61 lit. a PVO-UZH.

öffentlicher Ämter sowie behördliche Beratungstätigkeiten von dieser ausgenommen sind.<sup>75</sup> Eine derart liberale Haltung lässt sich vermutlich durch die Miliztradition erklären (siehe vorne, Ziffer 2).

#### 4. Der Bedarf nach fachspezifischen Normen

Die Wissenschaftsfreiheit ist nicht nur ein »persönliches Privileg«.<sup>76</sup> Als Kommunikationsgrundrecht steht sie zudem wie bereits erwähnt im Dienst der Demokratie – und somit der Bürgerinnen und Bürger – und stellt eine beträchtliche Verantwortung dar, mit der gewissenhaft umzugehen ist.<sup>77</sup> Besteht der Verdacht, dass diese Freiheit missbraucht wird, leidet das Vertrauen der Gesellschaft in die Wissenschaft.<sup>78</sup>

Aufgrund der vage umschriebenen ethischen Pflichten der Wissenschaftler<sup>79</sup> sowie gewisser Sachzwänge<sup>80</sup> und Abhängigkeiten<sup>81</sup> besteht das Risiko, dass die wissenschaftliche Tätigkeit regelmässig durch nichtwissenschaftliche (z. B. eigennützige und strategische) Überlegungen geleitet wird. Zudem räumen Forschende selbst ein, dass die wissenschaftliche Forschung und insbesondere auch die wissenschaftliche Politikberatung nicht immer frei von externen Einflüssen betrieben werden.<sup>82</sup> Aus diesen beiden Gründen scheint es wichtig, die Unabhängig-

75 Universität Zürich, *Reglement zur Erteilung von Bewilligungen für die Ausübung von Nebenbeschäftigungen, die Erhebung von Abgaben sowie zur jährlichen Deklaration der Nebenbeschäftigungen bei Professorinnen und Professoren vom 17. Juli 2008*, § 2, Ziff. 4 und 6; Universität Zürich, *Reglement betreffend Ausübung eines öffentlichen Amtes durch Angehörige der UZH vom 2. Juni 2016*.

76 VON MÜNCH, *Wissenschaftler und Politiker*, S. 93.

77 SCHWEIZER/HAFNER, *Art. 20 BV*, S. 486f., N. 17; Markus MÜLLER, *Akademische Freiheit – Sorgen um ein bedrohtes Gut*. In Peter V. KUNZ et al. (Hg.), *Berner Gedanken zum Recht – Festgabe der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern zum Schweizerischen Juristentag 2014* (Bern 2014), S. 381-403, hier S. 396. S. auch Art. 19, Ziff. 3 UNO-Pakt II: »Die Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte [Recht auf freie Meinungsäusserung] ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden.«

78 Zur Bedeutung dieses Vertrauens bzw. der Glaubwürdigkeit der Wissenschaft s. AWS-PB, S. 2; s. auch Günter STOCK, *Vorwort*. In *Leitlinien Politikberatung*, S. 7-8, hier S. 8.

79 Biaggini betont, dass es »[a]ngesichts der Unschärfen des Wissenschaftsbegriffs [...] und der wenig geklärten Tragweite des Grundrechts aus [Art. 20 BV]« nicht leicht sei, wissenschaftliches Fehlverhalten zu definieren und zu sanktionieren. Dies stelle »eine schwierige, noch nicht wirklich gemeisterte Aufgabe für das Recht« dar; s. BIAGGINI, *Art. 20 BV*, S. 265, N. 15.

80 Z. B. zeitliche, finanzielle und kompetitive Zwänge; s. AWS-WI, S. 7. Kompetitive Aspekte werden u. a. auch durch die steigende Relevanz der Bibliometrie und anderer Evaluationsmethoden beeinflusst; s. hierzu kritisch PICHONNAZ, *Bibliométrie en droit*; Andreas LIENHARD/Fabian AMSCHWAND/Eva HERRMANN, *Forschungsevaluation in der Rechtswissenschaft – Ausgangslage, Entwicklungen und Ausblick*. In: *LeGes 24* (2013), S. 411-435.

81 Lawrence LESSIG, *What Leads to Academic Corruption?* In: *Harvard Magazine*, 09.09.2019 (<https://harvardmagazine.com/2019/podcast/lawrence-lessig>; abgerufen am 06.07.2020).

82 »Dass wissenschaftliche Gesellschaftsberatung grundsätzlich von nicht-wissenschaftlicher Einflussnahme frei sein muss, ist zwar allgemeiner Konsens, aber keineswegs praktische Realität«, so STOCK, *Vorwort*, S. 8.

keit der Forschenden und somit auch die Autonomie der Wissenschaft zu schützen.<sup>83</sup> Genau diese Ziele verfolgt die Wissenschaftsfreiheit.<sup>84</sup> In der Fachliteratur zur Politikberatung besteht zudem ein breiter Konsens, dass Beratungstätigkeiten unabhängig erfolgen müssen und nicht dazu dienen dürfen, eigene Interessen durchzusetzen.<sup>85</sup> Das Gebot der Unabhängigkeit schließt persönliche Werturteile nicht aus (zu deren Unvermeidbarkeit in der Rechtswissenschaft siehe vorne, II.), wobei diese wie schon gesagt als solche erkennbar sein müssen.

In Deutschland hat der Wissenschaftsrat in seinem Bericht zur Rechtswissenschaft die juristische Wissenschaftsgemeinschaft bzw. deren Fachvereine explizit dazu aufgerufen, Normen zu den Beratungstätigkeiten der Rechtswissenschaftler(innen) zu erlassen.<sup>86</sup> Diesem Aufruf sollte auch in der Schweiz gefolgt werden, da bestehende Normen zur wissenschaftlichen Integrität und zur Politikberatung den Besonderheiten der Rechtswissenschaft als politikt nahe Disziplin nur beschränkt Rechnung tragen. Einschlägige Regelwerke sind oft allgemein gehalten und befassen sich nur am Rande mit den Bedingungen wissenschaftlicher Objektivität und Unvoreingenommenheit. Auch in der öffentlichen Debatte und in der Wissenschaftsgemeinschaft wird die politische Brisanz der Rechtswissenschaft<sup>87</sup> zu Unrecht nicht hinreichend thematisiert.<sup>88</sup> Bei der Verabschiedung relevanter Verhaltenskodizes ist zugleich darauf zu achten, dass die Wissenschaftsfreiheit und andere relevante Grundrechte wie etwa die Meinungsäußerungsfreiheit und die Wirtschaftsfreiheit nicht ihres Sinnes entleert werden.

Rechtliche Analysen der Wissenschaftsfreiheit gehen selten über die Auslegung von Artikel 20 BV hinaus. Sie reflektieren ungenügend, ob und auf welche Art und Weise die Wissenschaft (und insbesondere die Rechtswissenschaft) das politische Geschehen zu beeinflussen versuchen darf und inwieweit sie vor externen Einflüssen geschützt werden sollte. Ähnliches trifft auf Debatten rund um die wissenschaftliche Integrität zu, die sich oft auf das Problem des Plagiats beschränken. Die juristische Lehre scheint es bislang unterlassen zu haben, entsprechende Diskussionen zu führen und das Selbstverständnis der Disziplin zu klären. Aufgrund

83 So auch Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen wissenschaftlicher Politikberatung – Demokratische und rechtsstaatliche Rationalität*. In: *Leitlinien Politikberatung*, S. 19-31, hier S. 22; HAFNER, »Keine Abstimmungsparolen ausgeben«; Markus MÜLLER, *Die Gefahren des Sponsorings an Universitäten*. In: Neue Zürcher Zeitung, 25.08.019; ds., *Umstrittenes Universitätssponsoring*. In: Neue Zürcher Zeitung, 30.04.2012.

84 ARENDT, *Truth and Politics*, S. 261.

85 S. statt vieler STEINER, *System Beratung*, S. 179f.

86 Wissenschaftsrat, *Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschland*, S. 38.

87 S., z. B. die primär auf die MINT-Fächer bezogene Analyse von Naomi ORESKES/Erik M. CONWAY, *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming* (London 2012).

88 Laut Hannah Arendt sind Disziplinen wie die Geschichts- und Geisteswissenschaften, die sich mit der Interpretation von Fakten und Dokumenten befassen, von größerer politischer Relevanz als die Naturwissenschaften; s. ARENDT, *Truth and Politics*, S. 261: »The historical sciences and the humanities, which are supposed to find out, stand guard over, and interpret factual truth and human documents, are politically of greater relevance.« Ähnliches gilt für die Rechtswissenschaft als Auslegungswissenschaft.



ihrer Nähe zur Politik kann die Rechtswissenschaft schnell in den Verdacht geraten, Einfluss auf die Politik ausüben zu wollen oder aber ihrerseits ungebührlich beeinflusst zu werden. Diese Problematik ist für die Rechtswissenschaft existenzieller Natur: der Anschein fehlender Unabhängigkeit gefährdet ihre Autonomie als wissenschaftliche Disziplin.<sup>89</sup>

Wie kann die Rechtswissenschaft trotz ihrer Nähe zur Politik ihre Integrität bewahren? Besonders wichtig ist das Ergreifen von Maßnahmen, welche die Unabhängigkeit der Forschenden wirksam und nachhaltig stärken.<sup>90</sup> Denn eines der Wesensmerkmale der Wissenschaft ist die Befolgung etablierter Methoden, was auch bedeutet, dass der Prozess der Erkenntnisgewinnung stets ergebnisoffen und somit möglichst frei von externen Einflüssen und Abhängigkeiten bleiben muss. Ansonsten kann dieser Prozess nicht als wissenschaftlich bezeichnet werden,<sup>91</sup> und der durch die Wissenschaftsfreiheit gewährte verfassungsrechtliche Schutz entfällt.<sup>92</sup> Der Mehrwert der Rechtswissenschaft besteht gegenüber praktischen juristischen Tätigkeiten gerade darin, dass sie die Rechtsordnung mit kritischer Distanz analysieren kann.<sup>93</sup> Nur so kann sie ihre beratende Funktion korrekt erfüllen und der Politik zur Selbstreflexion verhelfen.<sup>94</sup>

Um Ihre Unabhängigkeit als wissenschaftliche Disziplin zu behaupten, stehen der Rechtswissenschaft mehrere Handlungsmöglichkeiten offen. Nachfolgend werden drei Lösungsansätze skizziert, deren konkrete Umsetzung weitergehender Reflexionen bedürfte.

89 STOCK, *Vorwort*, S. 8; s. auch MÜLLER, *Umstrittenes Universitätssponsoring*.

90 So auch WEINGART, *Zur Aktualität von Leitlinien*, S. 13. Der Deutsche Wissenschaftsrat befürwortet »die Vermittlung von Kompetenz zur Reflexion der Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlichen Wissens in Beratungsprozessen«, und dies bereits im Rahmen des rechtswissenschaftlichen Studiums; s. Wissenschaftsrat, *Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschland*, S. 64. Zudem ist es unerlässlich, dass die Einhaltung dieser Normen wirksam überwacht und Fehlverhalten sanktioniert werden; s. z. B. SCHWEIZER/HAFNER, *Art. 20 BV*, S. 487, N. 17.

91 KLEY, *Die Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV)*, S. 2; LENDL, *Politikberatung in der schweizerischen Demokratie*, S. 166.

92 BIAGGINI, *Art. 20 BV*, S. 263, N. 8. Laut Biaggini schließt der verfassungsrechtliche Wissenschaftsbegriff von Art. 20 BV »weisungsabhängige, ergebnisorientierte Abklärung[en]« aus. Hingegen können andere Grundrechte zum Tragen kommen wie etwa die Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 16 BV).

93 Wissenschaftsrat, *Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschland*, S. 32.

94 Laut Steiner sind »Gefälligkeitsgutachten und Bezeugungsberichte« keine eigentlichen Beratungsdienstleistungen, da die der Beratung innewohnende »kritische Reflexionsfunktion« fehlt; s. STEINER, *System Beratung*, S. 183.

Eine erste Maßnahme besteht in der systematischen Einführung eines robusten, doppelblinden Peer-Review-Verfahrens für die rechtswissenschaftliche Forschung.<sup>95</sup> Diese sollte auch für Studien und Gutachten gelten, die auf Anfrage hin erstellt werden. Bei hochsensiblen Themen, die ein legitimes Geheimhaltungsinteresse begründen, muss die Begutachtung auf strikt vertraulicher Basis erfolgen. Die Überprüfung von Forschungsergebnissen durch andere Mitglieder der Wissenschaftsgemeinschaft ermöglicht deren materielle Absicherung und schafft Vertrauen in die Wissenschaft.<sup>96</sup> Sie verringert das Risiko, dass rechtliche Analysen unter Verzerrungen leiden, und erhöht die Qualität der Forschung. Zudem fördert sie den wissenschaftlichen Austausch innerhalb der Disziplin, indem die Forschenden sich mit der Arbeit ihrer Fachkolleginnen und -kollegen auseinandersetzen.

Zweitens muss die Gutachtertätigkeit stärker reguliert werden, um das Vertrauen in die Forschungsergebnisse der Gutachter(innen) zu stärken. Die Tatsache, dass juristische Gutachten in den allermeisten Fällen entgeltlich erstellt und teilweise großzügig entschädigt werden, kann den Anschein der Voreingenommenheit wecken.<sup>97</sup> Selbst ungeachtet dieser finanziellen Aspekte kann sich die Gutachterin bzw. der Gutachter verpflichtet fühlen, zu einem bestimmten Ergebnis zu gelangen, das im Interesse des Auftragstellers liegt, um auch in Zukunft weitere Aufträge oder sonstige Vorteile zu erhalten sowie die Beziehung zum Auftragsteller nicht zu gefährden. Gerade weil die Gutachtertätigkeit eine wertvolle und notwendige Dienstleistung der Rechtswissenschaft an die Gesellschaft darstellt, scheint es geboten, deren Integrität zu schützen. U. a. sollten solche Gutachten – triftige Geheimhaltungsinteressen vorbehalten –

95 *Contra* Peter KOSTORZ, *Review-Verfahren bei der Veröffentlichung juristischer Fachartikel – was soll das?* In: Kritische Justiz 49 (2016), S. 417-422. Während Kostorz zu Recht auf die Nachteile von Peer-Review-Verfahren hinweist, vernachlässigt er den großen wissenschaftlichen Mehrwert, den eine kritische Überprüfung von juristischen Beiträgen durch Fachkolleg(inn)en liefert. In der Schweiz haben manche juristische Zeitschriften bereits ein Peer-Review-Verfahren eingeführt. Zur fehlenden Verbreitung von Peer-Review-Verfahren in der Rechtswissenschaft s. z. B. Hanjo HAMANN/Daniel HÜRLIMANN, *Open Access bei der Veröffentlichung juristischer Fachliteratur – was soll das?* In: Rechtswissenschaft (2019), Sonderheft: Open Access in der Rechtswissenschaft, S. 3-30, hier S. 13ff; LIENHARD/AMSWAND/HERRMANN, *Forschungsevaluation in der Rechtswissenschaft*, S. 423f.

96 Naomi ORESKES, *Why Trust Science?* (Princeton 2019); s. auch ARENDT, *Truth and Politics*, S. 234f. Zu den Tücken des Peer-Reviews als Versuch der »Disziplinierung der Wissenschaft« s. jedoch Caspar HIRSCHI, *Skandalexperthen, Expertenskandale – Zur Geschichte eines Gegenwartsproblems* (Berlin 2018), S. 295ff.

97 Der Bund veröffentlicht die im Zusammenhang mit manchen Projekten ausgerichteten Honorare unter <https://www.aramis.admin.ch>. Eine verwandte Problematik betrifft das Sponsoring universitärer Forschung durch private Akteure; s. MÜLLER, *Akademische Freiheit*; ds., *Die Gefahren des Sponsorings an Universitäten*; ds., *Umstrittenes Universitätssponsoring: Internationaler Appell für die Wahrung der wissenschaftlichen Unabhängigkeit*, 28.02.2013 (<https://www.zuercher-appell.ch/pdf/Zuercher-Appell.pdf>; abgerufen am 06.07.2020).

systematisch veröffentlicht werden.<sup>98</sup> Die Form der Veröffentlichung muss zudem erkennen lassen, dass es sich um eine auf Anfrage verfasste Expertise handelt.<sup>99</sup> Ohne diese Publizität kann die Wissenschaft keinen Beitrag zur politischen Meinungsbildung der Allgemeinheit leisten. Bei Gutachten, die durch den Staat in Auftrag gegeben und durch Steuergelder finanziert werden, drängt sich eine Publikationspflicht umso mehr auf (wobei legitime Geheimhaltungsinteressen wie bereits erwähnt zu berücksichtigen sind).<sup>100</sup>

Drittens sind Interessenkonflikte zu vermeiden. Wie auch bei Ausstandsbestimmungen<sup>101</sup> geht es bei der Sicherstellung der Autonomie der Wissenschaft nicht lediglich darum, tatsächliche Abhängigkeiten zu vermeiden, sondern auch dem Anschein der Abhängigkeit vorzubeugen. Eine solche Abhängigkeit kann selbst bei unentgeltlichen Tätigkeiten bestehen. Der von manchen schweizerischen Universitäten gewählte Ansatz, ein Interessenregister einzuführen (siehe vorne Ziffer 3), ist grundsätzlich zu begrüßen. Jedoch dürfen solche Maßnahmen nicht in Symbolpolitik münden. Insbesondere ist zu gewährleisten, dass die offengelegten Informationen wahrheitsgetreu sind, regelmäßig aktualisiert werden und leicht auffindbar sind. Zudem stellt sich die Frage, ob diese Informationen wirklich aktiv genutzt werden bzw. welche Schlüsse aus den veröffentlichten Angaben gezogen werden. Deshalb scheint es angebracht, auch im Rahmen wissenschaftlicher Publikationen von den Autor(inn)en zu verlangen, dass sie auf potenzielle (und insbesondere finanzielle) Interessenkonflikte hinweisen. Zahlreiche

98 Die Veröffentlichungspflicht wird auch in den Leitlinien der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften bejaht; s. *Leitlinien Politikberatung*, Ziff. E.1. S. zudem SCHIESS RÜTIMANN, *Juristische Gutachten im Gesetzgebungsprozess*, S. 76ff.; SCHMIDT-ASSMANN, *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen wissenschaftlicher Politikberatung*, S. 29f.

99 Wissenschaftsrat, *Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschland*, S. 49f.

100 S. *Leitlinien Politikberatung*, S. 41, Kommentar zu Ziff. E. 1. Kley spricht lediglich von einem Publikationsrecht; s. KLEY, *Die Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV)*, S. 8. Ähnlich geht die Open-Access-Strategie von Swissuniversities (der Dachorganisation der Schweizer Hochschulen) und dem SNF davon aus, »dass öffentlich finanzierte Forschungsergebnisse ein öffentliches Gut darstellen, das nur dann vollumfänglich genutzt werden kann, wenn alle freien und unbeschränkten Zugang dazu haben.«; s. Swissuniversities/SNF, *Nationale Open-Access-Strategie für die Schweiz* ([https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Hochschulpolitik/Open\\_Access/Open\\_Access\\_\\_strategy\\_final\\_DE.pdf](https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Hochschulpolitik/Open_Access/Open_Access__strategy_final_DE.pdf)); abgerufen am 06.07.2020).

101 Solche Bestimmungen greifen auch in akademischen Kontexten; s. z. B. Universität Zürich, *Richtlinien für die Anwendung der Ausstandsbestimmungen in Berufungs- und Beförderungsverfahren vom 29. Mai 2018*; SNE, *Richtlinien zum Umgang mit Interessenkonflikten im Gesuchsverfahren* – Fassung vom 30. August 2018.

wissenschaftliche Zeitschriften tun dies bereits.<sup>102</sup> Solche Offenlegungspflichten sollten sich an bestehenden Regeln orientieren, die im Zusammenhang mit Interessenregister gelten.<sup>103</sup>

Selbstverständlich reicht es zur Sicherstellung der wissenschaftlichen Unabhängigkeit nicht aus, Vorschriften, Leitlinien und Empfehlungen zu erlassen. Wie in vielen Bereichen lässt sich die innere Einstellung nicht erzwingen.<sup>104</sup> Trotzdem sollte das Signal, das solche Normen senden, nicht unterschätzt werden, ebenso wie der Wert der Deliberation, die der (allfälligen) Verabschiedung eines Regelwerks vorausgeht. Dadurch können die Ansprüche der (Rechts-) Wissenschaft an sich selbst klar hervorgehoben und ein entsprechendes Bewusstsein innerhalb der Disziplin geschaffen werden.<sup>105</sup>

Das Verhältnis zwischen Rechtswissenschaft und Politik stellt eine vielschichtige Problematik dar, die die Disziplin weiter vertiefen muss. Von Kirchmanns Pamphlet zur vermeintlichen »Wertlosigkeit der Rechtswissenschaft als Wissenschaft« gebührt das Verdienst, »zu einer kritischen Selbstbesinnung auf[ge]rufen« zu haben.<sup>106</sup> Dasselbe Ziel verfolgt auch der vorliegende Beitrag, wenn auch mit weniger provokativen Mitteln. Angesichts der teilweise verschwommenen Grenzen zwischen Rechtswissenschaft und politischer Beeinflussung wäre eine offene und kollektive Auseinandersetzung mit diesen Fragen zu begrüßen. Nur die rechtswissenschaftliche Forschungsgemeinschaft kann sich dieser Thematik annehmen.<sup>107</sup> Denn – und dies ist auch eines der Paradoxe der Wissenschaftsfreiheit – der Begriff der Wissenschaftlichkeit wird in maßgebender Weise von der Wissenschaftsgemeinschaft selbst geprägt.<sup>108</sup>

102 S. z. B. Cambridge University Press, *Publishing Ethics – Academic Research* (<https://www.cambridge.org/core/services/aop-file-manager/file/5b44807ace5b3fca0954531e/CUP-Research-Publishing-Ethics-Guidelines-2019.pdf>; abgerufen am 06.07.2020); Oxford University Press, *Publication Ethics* ([https://academic.oup.com/journals/pages/authors/preparing\\_your\\_manuscript/ethics#conflict](https://academic.oup.com/journals/pages/authors/preparing_your_manuscript/ethics#conflict); abgerufen am 06.07.2020). Cambridge University Press verlangt die Offenlegung finanzieller, nichtfinanzieller, beruflicher, vertraglicher und persönlicher Interessen; bei Oxford University Press sind die Quellen der Forschungsfinanzierung, allfällige Einflussnahmen durch Sponsoren sowie relevante finanzielle oder nichtfinanzielle Interessen zu deklarieren.

103 S. vorne, Fußnote 72.

104 Zu dieser »inneren Unabhängigkeit« s. MÜLLER, *Akademische Freiheit*, S. 385f.

105 S. auch WEINGART, *Zur Aktualität von Leitlinien*, S. 17. Im Zusammenhang mit der Problematik des Hochschulsponsorings fordert Müller die Verabschiedung konkreter, einheitlicher Normen in einem formellen Gesetz; s. MÜLLER, *Akademische Freiheit*, S. 397.

106 LARENZ, *Über die Unentbehrlichkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft*, S. 8.

107 Ähnliches gilt im Bereich der Forschungsevaluation; s. LIENHARD/AMSCHWAND/HERRMANN, *Forschungsevaluation in der Rechtswissenschaft*; PICHONNAZ, *Bibliométrie en droit*.

108 KLEY, *Die Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV)*, S. 9; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, *Grundrechte*, S. 280, N. 6.