

Verfassungsrechtliche Politikberatung in der Schweiz

VB verfassungsblog.de/wissenschaftsfreiheit-als-pflicht-zur-ergebnisoffenheit/

Odile Ammann

10 April 2021

Wissenschaftsfreiheit als Pflicht zur Ergebnisoffenheit

(Rechts-)Wissenschaft und Politik, ein Dauerbrenner?

Das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik ist gut erforscht, und zwar nicht nur im interdisziplinären Gebiet der sogenannten Science and Technology Studies, sondern auch in anderen Disziplinen wie etwa der politischen Theorie, der Geschichte und der Politikwissenschaft. In der Rechtswissenschaft sind Abhandlungen zum Thema etwas dünner gesät. Das gilt auch für das Gebiet des Verfassungsrechts. Wie der 2020 veröffentlichte Call for Papers des *European Yearbook of Constitutional Law* zur Thematik des *Constitutional Advice* feststellt, wird die Rolle der verfassungsrechtlichen Expertise in der Fachliteratur oft vernachlässigt. Dies überrascht angesichts der Tatsache, dass das Verfassungsrecht naturgemäß politiknah ist und Verfassungsnormen von einer hohen Unbestimmtheit gekennzeichnet sind.

Außerhalb der Wissenschaft gibt es mehrere Initiativen, die darauf abzielen, die Interaktionen zwischen Wissenschaft und Politik zu verbessern. In der Schweiz soll das vor kurzem lancierte Franxini-Projekt Forschenden helfen, „sowohl wissenschaftlich wie politisch kompetent“ zu sein. Das von Mitgliedern der Jungen Akademie Schweiz getragene Projekt „Wer wird gehört?“ untersucht die Frage, inwiefern und nach welchen Kriterien wissenschaftliche Expertise im Rahmen des schweizerischen Gesetzgebungsverfahrens berücksichtigt wird. Solchen Vorhaben liegen – zumindest implizit – bestimmte Annahmen zum Verhältnis zwischen Expertise und Politik zugrunde. Einerseits hat die Wissenschaft, so die konkludente Annahme, ihren Platz in der Politik, und umgekehrt können auch Erkenntnisse aus der Politik zu einer wirkungsvolleren Forschung beitragen. Andererseits ist die Vorstellung verbreitet, dass es sich um zwei eigenständige Systeme handelt, die von unterschiedlichen Eigenlogiken geprägt sind. Idealtypisch formuliert ist die Wissenschaft bestrebt, Erkenntnisse zu generieren, während die Politik Entscheidungen zu treffen hat, die dem Gemeinwohl dienen.

Wie mehrere Mitwirkende am vorliegenden Symposium hervorheben, hat die COVID-19-Pandemie das Interesse am Thema deutlich verstärkt und dessen praktische Bedeutung wiederholt aufgezeigt. Dies trifft insbesondere auch auf das Verfassungsrecht zu, dessen Tragweite im vergangenen Jahr rege diskutiert wurde. Beispielhaft kann – neben der Podiumsdiskussion, die als Einleitung zu diesem Symposium stattgefunden hat – auf die beiden vom *Verfassungsblog* veröffentlichten (und z.T. noch laufenden) Serien von Länderberichten zur Pandemie verwiesen werden (siehe hier und hier). In diesem

Rahmen treten Expertinnen und Experten mit einer breiteren Öffentlichkeit in Kontakt. Auch in anderen (nichtjuristischen) Kontexten dominiert COVID zurzeit das Feld, wenn es darum geht, das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik zu beleuchten (siehe etwa die im vergangenen Dezember von den Schweizer Akademien organisierte Online-Diskussion zum Thema der wissenschaftlichen Politikberatung).

Doch wie Oliver Lepsius in seinem Beitrag zu dieser Debatte betont, sollte die außerordentliche Lage, in der wir uns befinden, nicht dazu führen, dass das Verhältnis zwischen (Rechts-)Wissenschaft und Politik primär durch die Brille (oder Maske?) der COVID-Pandemie betrachtet wird. Während das Fallbeispiel der Pandemie zweifelsohne aussagekräftig ist, würde eine Reduzierung der Thematik auf den Kontext der Pandemie zu einem verzerrten und unvollständigen Verständnis der Problematik führen. Die Frage ist – wie Lepsius betont – grundsätzlicher Natur. Auch der vorliegende Kommentar befasst sich nicht eingehend mit der COVID-Pandemie, sondern skizziert die institutionellen und (verfassungs-)rechtlichen Aspekte, die es im Kontext der wissenschaftlichen und insbesondere auch der verfassungsrechtlichen Politikberatung zu beachten gilt. Dazu gehören insbesondere die von Staat zu Staat variierenden institutionellen Rahmenbedingungen und das verfassungsrechtlich geschützte Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit.

Der Fokus dieses Beitrags liegt auf der Schweiz. Mehrere Besonderheiten der schweizerischen Rechtsordnung führen dazu, dass sich die Stellung der verfassungsrechtlichen Expertise in der Schweiz etwas anders präsentiert als beispielsweise in Deutschland oder in anderen benachbarten Staaten. Allerdings sind gewisse Herausforderungen, die sich im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik stellen, keineswegs auf die Schweiz beschränkt, sondern Ausdruck von Tendenzen und Entwicklungen, die weit über die schweizerischen Landesgrenzen hinausreichen.

Schweizerische Besonderheiten

In der Schweiz prägen mehrere Besonderheiten des politischen Systems und der Rechtsordnung das Verhältnis zwischen (verfassungsrechtlicher) Expertise und Politik. Dazu gehört erstens der Umstand, dass das schweizerische Parlament ein sogenanntes Milizparlament ist oder sich zumindest als ein solches versteht. Gemäß dieser Vorstellung sind die Abgeordneten keine Berufsparlamentarier, sondern üben neben ihrem politischen Amt weiterhin ihre berufliche Tätigkeit aus. In der Politikwissenschaft gilt dieses idealtypische Modell schon seit Jahrzehnten als überholt, da die Abgeordneten in Wirklichkeit einen großen Teil ihrer Zeit für die Politik aufwenden. Diese Entwicklung wurde in den letzten Jahren jedoch kaum durch geeignete institutionelle Maßnahmen begleitet (z.B. durch einen signifikanten Ausbau der Personalressourcen des Parlaments oder durch eine höhere Entlohnung der Abgeordneten). Folglich bleiben die Ressourcen der Bundesversammlung trotz zunehmender Auslastung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier äußerst bescheiden, insbesondere auch im internationalen Vergleich. Während in Deutschland die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages zehn Fachbereiche umfassen und ca. 100 Mitarbeitende beschäftigen, zählten die Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung 2019 zwar 218 Stellen, die

auf 296 Mitarbeitende verteilt waren. Die Aufgaben der Parlamentsdienste beschränken sich jedoch – im Gegensatz zu den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages – bei weitem nicht auf die Abklärung von Sachfragen (siehe den nicht abschließenden Aufgabenkatalog in Art. 64 ParlG). 2014 umfasste der Dokumentationsdienst lediglich 17.5 Stellen (siehe Martin Grafs Kommentar zu Art. 64 ParlG). Hinzu kommt, dass die Mittel, die den Schweizer Abgeordneten zur Verfügung stehen, um persönliche Mitarbeitende anzustellen, deutlich geringer sind als in Deutschland. Gemäß Art. 3a des Parlamentsressourcengesetzes werden den Schweizer Parlamentariern pro Jahr 30.000 Schweizerfranken zur Verfügung gestellt, um ihre Personal- und Sachausgaben zu finanzieren, während die Mitglieder des Deutschen Bundestages *monatlich* einen Beitrag von knapp 22.500 Euro zur Deckung ihrer Personalkosten erhalten (Stand: 1. März 2021). Die Diskrepanz ist umso größer, wenn man bedenkt, dass Personalkosten in der Schweiz deutlich höher ausfallen als in Deutschland. Die begrenzten Ressourcen des schweizerischen Bundesparlaments führen dazu, dass externe Expertinnen und Experten umso gefragter sind und eine äußerst wichtige – wenn auch nicht die einzige – Entscheidungshilfe für die Politik darstellen.

Weiter von Bedeutung sind die direktdemokratischen Instrumente. Die Volksinitiative erlaubt es den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern, auf der Ebene der Verfassung tätig zu werden und dort ihre Forderungen zu verankern. Durch das Referendum kann das Volk zudem korrigierend eingreifen und ein vom Gesetzgeber verabschiedetes Gesetz zu Fall bringen. Angesichts des Damoklesschwerts der direkten Demokratie bemüht sich die schweizerische Politik, bereits in frühen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens Interessengruppen miteinzubeziehen, etwa im Rahmen des vorparlamentarischen Vernehmlassungsverfahrens sowie später in der parlamentarischen Phase. Diese Interessengruppen wiederum greifen regelmäßig auf Expertenmeinungen zurück, um ihre Forderungen zu untermauern. Zudem können wissenschaftliche Expertinnen und Experten (insbesondere auch im Bereich des Verfassungsrechts) im Rahmen von außerparlamentarischen Kommissionen, Arbeitsgruppen der Verwaltung und parlamentarischen Anhörungen an der Willensbildung innerhalb der Exekutive und des Parlaments mitwirken.

Drittens kennt die Schweiz im Gegensatz zu anderen Ländern nur eine beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit, was zu einem Primat der Politik führt. Ist ein Bundesgesetz verabschiedet worden, kann dessen Verfassungsmäßigkeit nur indirekt von der Judikative hinterfragt werden. Für die schweizerischen Gerichte gilt in Bezug auf Bundesgesetze zwar kein Prüfungsverbot, wohl aber ein Anwendungsgebot. Mit anderen Worten darf die Justiz darauf hinweisen, dass ein von der Bundesversammlung verabschiedetes Gesetz der Verfassung widerspricht; sie ist jedoch nach Art. 190 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) grundsätzlich verpflichtet, dieses Gesetz anzuwenden. Folglich kann in der Schweiz nicht gesagt werden, dass das Urteil – oder, um präziser zu sein, die gerichtliche Einschätzung – der Verfassungswidrigkeit die politische Diskussion beendet, wie dies etwa in Deutschland der Fall sein kann.

Ein viertes Merkmal ist der Umgang der schweizerischen Politik mit der Transparenz wissenschaftlicher Politikberatung. Gewisse Etappen des Gesetzgebungsverfahrens, wie etwa das Vernehmlassungsverfahren, sind öffentlich, die Sitzungen der parlamentarischen Kommissionen oder der internen Arbeitsgruppen der Verwaltung hingegen nicht. Für parlamentarische Anhörungen externer Expertinnen und Experten durch die Kommissionen hält das Gesetz sogar ausdrücklich fest, dass diese grundsätzlich nicht öffentlich sind (siehe Art. 47 Abs. 1 des Parlamentsgesetzes [ParlG]). Im Gegenteil erfolgen diese Anhörungen im vertraulichen Rahmen und der breiteren Öffentlichkeit ist weder bekannt, welche Expertinnen und Experten gestützt auf welche Kriterien eingeladen wurden, noch wie sich diese zum betreffenden Geschäft geäußert haben. Während diese Regelung den Vorteil hat, dass innerhalb der Kommissionen Kompromisse erzielt werden können und eine möglichst konstruktive Beratung stattfinden kann, hat sie zugleich eine geringere Sichtbarkeit der wissenschaftlichen (und verfassungsrechtlichen) Expertise zur Folge. Das Parlamentsgesetz sieht zwar auch die Möglichkeit öffentlicher Anhörungen durch die Kommissionen vor (siehe Art. 47 Abs. 2 ParlG). In der Praxis kommt das allerdings selten vor. So hörte die Außenpolitische Kommission des Nationalrats im Januar 2019 sechs Expertinnen und Experten (drei davon Rechtsprofessoren) zum Entwurf des Institutionellen Abkommens zwischen der Schweiz und der EU an. Die fast dreistündige Sitzung wurde aufgezeichnet und konnte auf der Webseite und dem YouTube-Kanal des Parlaments in Echtzeit mitverfolgt werden. Dabei handelte es sich um die erste öffentliche Anhörung seit 2003. Nicht öffentlich war hingegen die Beratung der Kommissionsmitglieder.

Schließlich – und auch dieser Punkt knüpft an die Frage der Sichtbarkeit von Expertise an – ist die politische Öffentlichkeit in der Schweiz zersplittert, was primär an den vier Landessprachen, aber auch am Föderalismus liegt. Insbesondere die Sprachenvielfalt führt dazu, dass sich jeweils nur ein Teil der breiteren Öffentlichkeit angesprochen fühlt (die Verwendung der englischen Sprache in öffentlichen Debatten bleibt die Ausnahme). Dementsprechend kann in der Schweiz nicht von einer politischen Öffentlichkeit, sondern von zahlreichen politischen Öffentlichkeiten gesprochen werden, die sich zwar zum Teil überschneiden, aber nie vollständig ineinander aufgehen. Infolgedessen kann es für Forschende schwierig sein, ein breites Publikum zu erreichen.

Zur Bedeutung der Wissenschaftsfreiheit und der wissenschaftlichen Integrität

Wie von der Autorin des vorliegenden Beitrags kürzlich dargelegt, liefert die grundrechtlich geschützte Wissenschaftsfreiheit (in der Schweiz wird dieses Grundrecht durch Art. 20 BV gewährleistet) wichtige Leitplanken, um sich als Forschende(r) im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik zu orientieren. Dabei ist zu bedenken, dass diese Freiheit keineswegs ein Privileg ist, sondern eine Verantwortung, die den Bürgerinnen und Bürgern sowie dem demokratischen Diskurs zugutekommen muss. Insbesondere muss die Zielsetzung der Wissenschaft als Mittel zur Gewinnung neuer Erkenntnisse oberste Priorität haben. Dies wiederum bedingt, dass die wissenschaftliche Tätigkeit im Rahmen der von der Disziplin anerkannten Methoden (etwa gemäß den in der Rechtswissenschaft etablierten Auslegungsmethoden) praktiziert wird.

Zudem ist Wissenschaft naturgemäß ergebnisoffen. Ziel darf nicht sein, sich den Wünschen und Präferenzen privater oder öffentlicher Auftraggeber zu beugen, sondern allein, neue Erkenntnisse zu generieren oder den Stand der Forschung sachgerecht zu erläutern, mit allen Nuancen und Vorbehalten, die eine solche Darlegung erfordert. Um dies zu erreichen, müssen Interessenkonflikte verhindert und eine umfassende Transparenz bezüglich der Nebentätigkeiten und Interessenbindungen von Forschenden institutionell verankert werden. Zudem sollten wissenschaftliche Befunde stets einem gründlichen und unabhängigen Peer-Review-Verfahren unterzogen werden, um der Gefahr der Voreingenommenheit sowie einer ergebnisorientierten Forschung vorzubeugen.

In der schweizerischen Rechtswissenschaft wird beispielsweise beobachtet, dass Mitglieder der Judikative Gesetze kommentieren, die sie unmittelbar betreffen. Dasselbe gilt für das Parlamentsrecht des Bundes, zu welchem zurzeit nur ein einziger Kommentar vorliegt, dessen Herausgeberschaft und Autoren fast ausnahmslos dem Bundesparlament nahestehen. So hält das Vorwort ausdrücklich fest, dass „24 der 28 Autorinnen und Autoren wie auch die drei Mitglieder der Herausgeberschaft Mitarbeitende der Parlamentsdienste der Bundesversammlung [sind oder waren]“, wobei das Werk „kein ‚Amtskommentar‘“ sei und alle Mitwirkenden „bei ihrer Auslegung und Darstellung der Praxis allein der Wissenschaft verpflichtet“ seien. Während die Erfahrung und Expertise der Verfasser zweifellos einen großen Mehrwert bietet, kann ein Peer-Review-Verfahren *lege artis* bei solchen Konstellationen vermeiden, dass die zu kommentierenden Normen zu großzügig oder ergebnisorientiert ausgelegt werden.

Für eine freie und verantwortungsvolle (Rechts-)Wissenschaft

Die Wissenschaftsfreiheit muss zahlreichen Herausforderungen begegnen. In der Schweiz zählt die Gefahr der politischen Zensur glücklicherweise nicht dazu (wobei der Versuch mehrerer Universitäten, die Redefreiheit ihrer Angehörigen einzuschränken, zurzeit kontrovers diskutiert wird). Dennoch können subtilere Anreize und Abhängigkeiten dazu führen, dass wissenschaftliche und insbesondere auch verfassungsrechtliche Politikberatung nicht unvoreingenommen erfolgt und sich damit von ihrer Zielsetzung entfernt. Neben den bereits skizzierten Gefahren von Interessenkonflikten und sonstigen Abhängigkeiten ist an dieser Stelle auf jene Anreize hinzuweisen, die innerhalb der Wissenschaft selbst existieren. So mag etwa der Druck, zu publizieren, um in der eigenen Karriere voranzukommen, kreativitätsfördernd wirken, kann aber auch zu unwissenschaftlichen Praktiken führen, welche die Integrität der Wissenschaft bedrohen. Dazu gehört insbesondere die Versuchung, die eigenen Thesen überspitzt zu formulieren oder deren Innovationsgehalt und Tragweite zu übertreiben, um die Aufmerksamkeit der Leserschaft zu wecken. Denn polemische Schriften werden wohl großzügiger zitiert als nuancierte Beiträge, die leicht unbeachtet bleiben können. Eine andere Gefahr ist jene der Fehlinterpretation oder der „*uncharitable interpretation*“. Die kommerziellen Überlegungen mancher Großverlage, aber auch die Erwartungen akademischer Geldgeber akzentuieren diese Tendenz zur Verzerrung und Überbietung. Grund dafür ist, dass vorrangig Studien, die als „bahnbrechend“ und „risikoreich“ gelten, veröffentlicht oder gefördert werden.

Es gehört zur Daseinsberechtigung und Aufgabe der Wissenschaft, dass sie sich in den Dienst der Gesellschaft stellt und somit auch einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Diese Aufgabe der Forschenden, ihre Forschung in den demokratischen Diskurs einzubringen, darf jedoch nicht dazu führen, dass die Integrität der Wissenschaft als grundrechtlich geschütztes Gut relativiert wird. Um solchen Bedrohungen effektiv vorzubeugen, ist es unerlässlich, dass die Wissenschaftsgemeinschaft geeignete institutionelle Maßnahmen trifft, die über programmatisch formulierte und stark auslegungsbedürftige Verhaltenskodizes hinausgehen.

Die Autorin dankt PD Dr. Benedikt Pirker, LL.M., für hilfreiche Hinweise und Anregungen.

LICENSED UNDER CC BY SA

SUGGESTED CITATION Ammann, Odile: *Wissenschaftsfreiheit als Pflicht zur Ergebnisoffenheit: Verfassungsrechtliche Politikberatung in der Schweiz*, *VerfBlog*, 2021/4/10, <https://verfassungsblog.de/wissenschaftsfreiheit-als-pflicht-zur-ergebnisoffenheit/>.



Odile Ammann Dr. Odile Ammann, LL.M., is a postdoctoral researcher and lecturer in public law at the University of Zurich.

Explore posts related to this:

[Politik](#), [Politikberatung](#), [Verfassungsrecht](#), [Wissenschaft](#)

Other posts about this region:

[Schweiz](#), [Welt](#)

No Comments [Join the discussion](#)

Supported by:



[LICENSED UNDER CC BY SA](#)