

**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur  
**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte  
**Band:** 87 (2007)  
**Heft:** 1-2

**Rubrik:** Dossier : Volkswille und Sachverstand

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 13.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

- (1) Sollen Fachleute uns regieren?
- (2) Sachkompetenz versus Konsenssuche
- (3) Direktdemokratie schützt vor Expertokratie
- (4) Experten, notwendig und fragwürdig
- (5) Expertisen und Gegenexpertisen
- (6) Wer führt in der Demokratie?
- (7) Warum wir nicht tun, was wir wissen
- (8) Realistische Politikberatung
- (9) Thinktanks, Institutionen politischer Innovation
- (10) Tote haben keine Lobby
- (11) Patente, Schutz ohne Ausgrenzung

# Volkswille und Sachverstand

Politik als Sache aller oder Expertokratie? Sollen uns Fachleute reagieren? Der Begriff «Expertokratie» weckt zunächst einmal negative Assoziationen und wird als abschreckendes Gegenmodell zum Mehrheitsprinzip in der Demokratie wahrgenommen. Eine Gesellschaft, die auf den Einbezug von Fachwissen in die Entscheidungsbildung grundsätzlich verzichtet, riskiert jedoch katastrophale Fehlentwicklungen und Fehlinvestitionen. Experten sind allerdings erfahrungsgemäss vor allem bei der Wertung von Tatsachen und bei Prognosen oft sehr unterschiedlicher Meinung. Wenn sie in einer Demokratie nicht nur die Regierungsmehrheit von der Richtigkeit ihrer Expertenmeinung überzeugen müssen, sondern eine Mehrheit von Stimmbürgern, so ist dies nicht einfach als Zeitverlust zu sehen, sondern auch als Chance zu einer besseren Fundierung und zu mehr Rationalität, eine Chance, die allerdings stets auch mit dem Risiko verbunden ist, dass Mehrheiten von Populisten oder von mächtigen Lobbys in die Irre geführt werden.

Würde man alle wichtigen Entscheidungen an Experten delegieren und auf Parlamentsentscheide und Volksabstimmungen verzichten, so wäre dies aber ebenfalls höchst riskant. Keine Wissenschaft ist frei von Irrtümern und Fehlern, und vor allem kann sie grundlegende Wertungen

nicht objektiv begründen. Wer also verlangt, die Vernunft möge die Welt regieren, rechtfertigt tatsächlich eine von Technikern und Techniken verwaltete Gesellschaft. Die Aufklärung gab der Ideologie der Rationalität zwar Auftrieb, aber seit Kant wissen wir auch, dass die Vernunft sich ihre eigenen Schranken setzen muss: nicht alles ist denkbar und berechenbar, und vieles ist unterschiedlich begründbar. So muss die Situation, dass gegensätzliche Positionen eben gleichwohl vernünftig sein können, auch in der Politik ausgehalten werden.

Das Dossier dieses Heftes basiert auf einer Debatte, die im Rahmen des Vereins Zivilgesellschaft im Herbst 2006 geführt worden ist. Nach zwei Einleitungsreferaten diskutierten Experten mit ihren Kunden – den Politikern, Unternehmern und Bürgern – über die jeweiligen Zuständigkeiten und Abgrenzungen. Zusammenfassungen der Referate sowie der Debatte finden sich zu Beginn des Dossiers. Es folgen weitere grundsätzliche Beiträge sowie zwei Fallbeispiele zum Urheberrecht und zum Organhandel. Auf diese Weise wird die Veranstaltung nicht nur für den engen Kreis einer Vereinigung, sondern für den breiteren Kreis unserer Leserschaft publik gemacht und zur Diskussion gestellt.

*Robert Nef*

Die anspruchsvollen Aufgaben einer modernen staatlichen Infrastrukturpolitik sind ohne fundiertes Fachwissen nicht mehr zu lösen. Die Verantwortung für politische Grundentscheide und Weichenstellungen darf aber in einer Demokratie trotzdem nicht an Experten delegiert werden.

## (1) Sollen Fachleute uns regieren?

Tito Tettamanti

TITO TETTAMANTI, geboren 1930, promovierte an der Universität Bern in Jura. Er war Regierungsrat im Kanton Tessin und ist heute Unternehmer im Finanzbereich. Er ist Autor zahlreicher Bücher zu politischen und wirtschaftlichen Grundsatzfragen und präsidiert den Verein Zivilgesellschaft.

Es ist unvermeidlich, dass in einer immer komplexer werdenden Wissensgesellschaft die Zahl und die Bedeutung von Experten zunimmt. Wir benötigen Fachkompetenz, um die verschiedenen Themen unseres modernen Lebens zu analysieren. Wer kennt die Risiken der Gentechnologie; wer weiss, wie ein Tunnel durch die Alpen gebohrt wird; wer traut sich, die Rentenansprüche im Jahre 2050 abzuschätzen? Experten tun das für uns. Aber hier besteht ein Risiko.

Haben wir es zunehmend mit einer Expertokratie zu tun, die eine echte politische Debatte bereits in ihren Ansätzen erstickt? Verdrängt wissenschaftlich fundiertes Expertenwissen den politischen Meinungsmarkt? Bringt uns die Expertokratie Berufspolitikern, oder kann sich die Politik auch in Zukunft auf das Milizsystem stützen? Wer soll die politische Agenda bestimmen: die Politiker, die Bürger oder die Sachverständigen? Verstecken sich die Politiker aus Bequemlichkeit hinter den Experten? Lassen sich die in den vergangenen Jahren stark gestiegenen Beträge für Studien und Expertisen, Gutachten und Berichte rechtfertigen? Dies sind einige der Fragen, die im Beirat des Vereins Zivilgesellschaft an einer Veranstaltung, zu der auch weitere Wissenschaftler, Politiker und Wirtschaftsvertreter eingeladen waren, im Oktober 2006 eingehend diskutiert worden sind.

Es gehört zu den Errungenschaften einer modernen, marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft, dass die Spezialisierung zunimmt. Nur indem jeder sich darauf konzentriert, wo er am produktivsten seine Arbeit, sein Wissen einsetzt, sind die phantastischen Produktivitätssteigerungen zu erreichen, die längst den selbstverständlichen Kern des westlichen Erfolgsmodells bilden. Diesen Fortschritt wollen wir nicht beklagen und sicher nicht rückgängig machen.

Trotzdem stellen wir ein wachsendes Unbehagen über die Macht der Experten fest – wobei man klar unterscheiden muss: während niemand sich daran stört, dass in der Wirtschaft unzählige Experten ihr Brot verdienen, stellt sich die Lage in der Politik anders dar. Hier liegt das Problem im demokratisch schwach legitimierten Machtwillen der Verwaltung und in der Mutlosigkeit der Politiker, die sich nicht trauen, die Vorschläge ihrer Beamten in Frage zu stellen. Gerne sehen sich die Experten in der Rolle des *«conseiller du prince»*: Sie haben Einfluss – ohne Verantwortung übernehmen zu müssen. Anders als im privaten Sektor, werden sie auch nie vom Markt für falsche Ratschläge und falsche Politiken bestraft. Welcher Experte wird je für die Kostensteigerungen des Neat-Projekts am Gotthard zur Rechenschaft gezogen? Missbrauch und Machtanmassung sind nicht auszuschliessen und bilden eine permanente Bedrohung.

Was soll man dagegen tun? Ohne Zweifel können auch die Politiker und die Beamten nicht auf Expertenwissen verzichten. Eine Rückkehr zu den Zeiten des Paternalismus, in denen beispielsweise ein Politiker und Unternehmer wie Alfred Escher praktisch selbst die Linienführung der Alpenbahn festlegte, ist nicht wünschenswert. Ebenso wäre es naiv, allein auf die Integrität der Experten, Beamten und Politiker zu setzen.

Was Abhilfe schaffen kann, ist Transparenz und Wettbewerb. Die Bürger haben ein Recht, genau zu wissen, welche Experten zu welchem Preis aus welchem Grund die Bundesverwaltung und die Regierung beraten. Weil die Politik nie den unbestechlichen Wettbewerb des Marktes simulieren kann, kommt den Medien und der politischen Konkurrenz eine grosse Bedeutung zu. Die Experten müssen sich dem Qualitätsurteil der Öffentlichkeit stellen. Oppositionelle Kräfte sind aufgefordert, den Experten des Bundesrates genau über die Schulter zu blicken.

Politikberatung zielt häufig an der Realität der politischen Entscheidungsprozesse vorbei. Wissenschaftliche Analysen und Lösungsvorschläge schlagen sich nicht direkt in konkreten politischen Massnahmen nieder. Sie können aber durchaus die Politik mittel- bis längerfristig nachhaltig beeinflussen. So sollten Experten vorausdenken und nicht politische Kampagnen begleiten.

## (2) Sachkompetenz versus Konsenssuche

Bernd Schips

Der Text basiert auf einem Vortrag, gehalten an der Beiratssitzung des Vereins Zivilgesellschaft am 25. Oktober 2006 in Zürich.

Charles de Gaulle soll einmal geäussert haben, die zehn Gebote seien nur deshalb so kurz und verständlich, weil sie ohne Mitwirkung von Experten zustandegekommen seien. Die recht unterschiedlich ausfallenden Stellungnahmen zur Funktion aussenstehender Fachleute im politischen Prozess basieren meist auf individuellen Erfahrungen mit der Politikberatung durch Experten, die entweder auf der einen oder der anderen Seite gemacht wurden. Ganz generell sollte man sich bezüglich der tatsächlichen Rolle eines Experten in der Politikberatung jedoch keiner Illusion hingeben. Gerade bei vielen als Experten agierenden Wissenschaftlern ist die Auffassung noch weitverbreitet, dass sich unter den an der Entscheidungsfindung beteiligten Politikern bei der Politikformulierung quasi zwangsläufig ein Konsens einstellen müsse, sobald diese, durch die für sie aufbereiteten wissenschaftlichen Auswertungen der vorhandenen Informationen und eine Auslegung des bestehenden Fachwissens, eine ausreichende Sachkompetenz erworben hätten; doch dies entspricht erfahrungsgemäss meist keinesfalls den tatsächlichen Gegebenheiten.

Der einer solchen Auffassung zugrundeliegende Wissenschaftsoptimismus geht davon aus, wissenschaftliche Grundlagen für die Formulierung von Politikentscheiden erlaubten es, ideologisch oder auch nur parteipolitisch motivierte

«Grabenkämpfe» zu vermeiden oder zu überwinden und zu einer rationaleren Politik zu gelangen. Dieser Optimismus sollte von den aktiven und den potentiellen Politikberatern völlig ad acta gelegt werden. Trotzdem darf wissenschaftliche Politikberatung von der Annahme ausgehen, dass in Sachfragen mit der Beratungstätigkeit tatsächlich ein Beitrag zur Verbesserung der Problemlösungskapazität der Politiker geleistet werden kann. Diese Annahme ergibt aber nur dann einen Sinn, wenn man den politischen Prozess zur Entscheidungsfindung als ein systematisches und umfassendes Problemlösungsverfahren versteht. Der Beitrag der wissenschaftlichen Beratung besteht hier in einer Analyse des Status quo und in der Ausarbeitung möglicher Massnahmen zur Erreichung der von den politischen Entscheidungsträgern definierten Zielgrössen.

Die Realität der politischen Entscheidungsprozesse sieht aber leider etwas anders aus. Die – mit den von der Politik zu beschliessenden Massnahmen – zu erreichenden Ziele sind in der Regel nicht klar und vor allem oft auch nicht abschliessend definiert. Von einer Einordnung der verschiedenen Zielsetzungen in eine – nicht nur temporär geltende – Präferenzskala kann zudem meist auch keine Rede sein. Die Politik orientiert sich in erster Linie am jeweils wahrgenommenen, und nur höchst selten an einem «bestmöglichen» Zustand von Wirtschaft und Gesellschaft. Die politischen Entscheidungsträger neigen dazu, einen Zustand anzustreben, der als lediglich «erstrebenswerter» zu erscheinen braucht als die aktuelle Situation – und dies durch möglichst «kleine» Veränderungen des bereits vorhandenen Massnahmenbündels.

Die Suche nach als mehrheitsfähig erachteten Kompromissen wird zudem meist von momentan für wichtig gehaltenen Partikularinteressen dominiert. Im Laufe dieses Prozesses kann es deshalb auch geschehen, dass die anfangs postulierten Zielgrössen immer wieder modifiziert werden. Seitens der Wissenschaft unterbreitete Vorschläge, mit denen versucht wird, der Politik die «effizientesten» Massnahmen zur Erreichung ganz bestimmter und klar definierter Ziele nahezulegen, können natürlich unter solchen Voraussetzungen nur von beschränktem praktischen Nutzen sein.

Diese eher ernüchternde Feststellung bedeutet jedoch keinesfalls, dass die wissenschaftliche Politikberatung völlig irrelevant sei und dass für eine solche überhaupt kein Bedarf bestehe. Auch wenn sie nur in seltenen Ausnahmefällen direkt zu Entscheidungen führen, haben wissenschaft-



liche Stellungnahmen zu politischen Sachthemen eine nicht zu unterschätzende Bedeutung.

Gerade in dem nach wie vor stark durch den Milizgedanken geprägten politischen System der Schweiz kommt dem Expertenwissen eine besondere Funktion zu. Die Politiker sind durch die Tagesaktualität häufig so belastet, dass für die Konzeption einer vorausschauenden Politik kein Raum mehr bleibt. Die politischen Entscheidungsträger sind zudem oft mit äusserst komplexen Fragestellungen konfrontiert, deren Beantwortung einen entsprechenden Wissenstransfer geradezu zwingend voraussetzt. Politische Argumentationen ohne wissenschaftliche «Untermauerung» haben deshalb heutzutage kaum noch Aussicht auf Erfolg.

Politische Akteure berufen sich zwar oft nur zu gerne auf wissenschaftliche Beiträge und Expertenmeinungen, jedoch häufig nur zur Bestätigung bereits vorgefasster Ansichten. Das Expertenwissen wird zur Legitimationsbeschaffung eingesetzt. Die daraus resultierende Gefahr für die «Seriosität» der wissenschaftlichen Beratung liegt auf der Hand. Auch Wissenschaftler sind nur Menschen,

**Eine tatsächlich unabhängige wissenschaftliche Politikberatung kann rechtzeitig auf Probleme aufmerksam machen, die vom politischen Establishment noch nicht erkannt sind.**

und die Rolle eines Politikberaters verspricht gemeinhin «Reputation» und erhöht vor allem den «Bekanntheitsgrad». Diese Seite der Medaille ist die eigentliche Gefahr der Expertokratie.

Der Einfluss wissenschaftlicher Politikberatung auf die Lösung von Sachproblemen erschöpft sich jedoch nicht in solchen «Mitnahmeeffekten» seitens der Politik und «Selbstgefälligkeiten» seitens der Experten. Auch wenn sich viele der wissenschaftlichen Analysen und Lösungsvorschläge aus den bereits genannten Gründen nicht direkt in konkreten politischen Massnahmen niederschlagen, können fundierte wissenschaftliche Beiträge durchaus politische Entscheidungsprozesse mittel- bis längerfristig nachhaltig beeinflussen. Experten sollten vorausdenken und nicht politische Kampagnen begleiten.

Eine von der Regierung, den Parlamenten, der Verwaltung und den gesellschaftlichen Interessensgruppen tatsächlich unabhängige wissenschaftliche Politikberatung kann rechtzeitig auf noch unberücksichtigte oder als unbedeutend angesehene Probleme aufmerksam machen und

neue Ideen entwickeln, die vom politischen Establishment als noch nicht dringend oder noch nicht realisierbar betrachtet werden. Die potentiellen Gewinner und Verlierer der von den Experten vorgeschlagenen Massnahmen müssen jedoch identifiziert und benannt, die Anpassungsprozesse an die veränderten Bedingungen erläutert und deren gesamt- und einzelwirtschaftliche Kosten beziffert werden.

Die wissenschaftliche Politikberatung übernimmt so gesehen vor allem die Aufgabe einer langfristigen Beeinflussung des politischen Denkens und Handelns. Die Wirkung dieser aufklärerischen Funktion einer wissenschaftlichen Politikberatung ist in der Regel jedoch kaum messbar, oft auch für die sich daran beteiligenden Experten nicht sonderlich attraktiv, aber meines Erachtens trotzdem von grösster Bedeutung für eine langfristige Verbesserung der Qualität politischer Entscheide und Massnahmen. Effektive Auswirkungen einer wissenschaftlichen Beratung sind also bestenfalls mittel- bis längerfristig zu erwarten. Hilfreich ist dabei insbesondere, wenn sich die Wissenschaftler mit ihren Expertisen nicht nur an die Politiker im engeren Sinne, sondern an die sogenannte «aktive Öffentlichkeit» (ein von Ralf Dahrendorf geprägter Begriff) wenden.

Wissenschaftlich seriös erarbeitete Politikberatung führt also in der Regel nicht sofort und auch nicht in jedem Fall zu einer «besseren» Politik. Doch ist die mit wissenschaftlichen Beiträgen einhergehende Aufklärungsfunktion und das damit verbundene *agenda-setting* eine notwendige Voraussetzung auf dem langen und mühevollen Weg zu einer tatsächlich an sachgerechten Problemlösungen orientierten Politik.

Wissenschaftliche Politikberatung bewegt sich zwangsläufig immer auch im Zwischenbereich zwischen dem Ideal einer wertneutralen Objektivität und einer normativen Auseinandersetzung. Dies gilt insbesondere – aber nicht nur – für die wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung durch einzelne Wissenschaftler, Beratungsgremien (Thinktanks) und internationale Wirtschaftsorganisationen, wie etwa die OECD, den IMF oder die WTO. Selbst im Falle unbestreitbarer fachlicher Kompetenz der beratenden Experten ist jedoch in der Regel nicht davon auszugehen, dass sich unter den Vertretern der wirtschaftswissenschaftlichen Disziplin, geschweige denn unter den Adressaten, immer ein Konsens über die Lösungsvorschläge zu einem wirtschafts- oder sozialpolitischen Sachproblem einstellt.

Die für die wirtschaftswissenschaftliche Beratungstätigkeit insgesamt unerfreuliche Tendenz, den Stellungnahmen von Fachkollegen sofort mit anderslautenden, aber dennoch im Kern oft kaum abweichenden Vorschlägen zu begegnen, geht unter anderem auf die besondere Situation in den Wirtschaftswissenschaften zurück. Denn die Ökonomie zeichnet sich im direkten Vergleich mit anderen Wissenschaften ja nicht gerade durch besondere Erkenntnisfortschritte aus, und ihre Vertreter leiten häufig schon aus einer geringfügigen Veränderung einer Modellspezifikation einen wissenschaftlichen Durchbruch ab, wo für die Lösung der zentralen Grundfragen dieser Disziplin praktisch nichts gewonnen wird.

Aus dieser sich in den letzten Jahrzehnten immer stärker abzeichnenden spezifischen Entwicklung in der ökonomischen Theorie resultiert jedoch ein ernsthaftes Akzeptanzproblem. Die für die Aussenstehenden nicht selten als grundlegend unterschiedliche Positionen erscheinenden Differenzierungen der sich äussernden Ökonomen sind aus fachlicher Sicht besehen zwar oft nicht gravierend, beeinträchtigen aber die Relevanz der wirtschaftswissenschaftlichen Beratungstätigkeit für die politische Entscheidungsvorbereitung nachhaltig. Besonders kritisch zu sehen ist zudem, dass gerade in den letzten zwei oder drei Jahrzehnten viele der gefragt oder ungefragt abgegebenen Ratschläge der Ökonomen an die Politik nur auf den Ergebnissen sehr spezieller Modelle basieren, deren Realitätsbezug durchaus mit ernstzunehmenden Argumenten in Frage gestellt werden darf.

Eine wissenschaftliche Expertise darf parteilich, aber niemals borniert sein. Diese auf Georg Kohler zurückgehende Umschreibung des Selbstverständnisses eines wissenschaftlichen Thinktanks besagt, dass gerade auch Wirtschaftswissenschaftler durchaus in ihren Analysen und Politikempfehlungen die eigenen Werthaltungen zum Ausdruck bringen dürfen, dass sie dabei aber immer darauf hinweisen müssen, warum sie so und nicht anders argumentieren, welche zentralen Annahmen ihren Befunden bzw. Empfehlungen zugrunde liegen und ob alternative Ansätze bzw. Vorgehensweisen denkbar sind, die zu anderen Ergebnissen führen. Kurz gesagt, geht es immer darum, die eigenen Überlegungen, Vorgehensweisen und Einschätzungen der Lage nicht zu verabsolutieren.

Diese Feststellung sollte Politiker und vor allem auch die Ökonomen selbst zu kritischer Reflexion über die Stellungnahmen anregen, die

mit Hilfe gerade gängiger Modellkonstrukte zu wirtschaftspolitischen Sachfragen erarbeitet wurden. Die wichtigste Aufgabe in der Politikberatung durch Wirtschaftswissenschaftler ist nämlich eine sorgfältige Erfassung des gerade zur Behandlung stehenden ökonomischen Phänomens und dessen detaillierte Beschreibung. Es geht also vor allem um die Sammlung und Aufbereitung von Daten über die jeweiligen Marktverhältnisse und institutionellen Gegebenheiten. Zur Analyse dieser Daten gehören immer auch historische Vergleiche.

Besonderen Stellenwert für die Politikberatung hat auch das Aufzeigen bestehender Interdependenzen, die in den üblichen Partialbetrachtungen häufig ausgeklammert bleiben. Beispiele für die Vernachlässigung entscheidender Zusammenhänge gibt es genügend. Funktionierende Marktprozesse sorgen nach aller Erfahrung für eine effiziente Allokation knapper Ressourcen, aber die Marktergebnisse entsprechen nicht immer zwangsläufig auch den jeweils dominierenden «Gerechtigkeitsvorstellungen». Verteilungsfragen sind deshalb immer offen mit anzusprechen.

### Viele wirtschaftswissenschaftliche Ratschläge an die Politik beruhen auf Modellen mit fraglichem Realitätsbezug.

Auch muss stets die Frage beantwortet werden, wie die als notwendig erachtete «Umverteilung» effizient produziert werden könne. Verkürzte Argumentationsketten – selbst wenn sie zunächst höchst plausibel erscheinen – werden früher oder später durch die tatsächliche Entwicklung eingeholt und überholt.

Es darf nicht vergessen werden, dass ökonomische Modelle stets nur mehr oder minder gelungene Versuche zur theoriegeleiteten Abbildung wirtschaftshistorischer Erfahrungen betreffend die wesentlichen Charakteristika des jeweils betrachteten Phänomens sind. Über die «Qualität» dieser Modelle sollte dann der «Grad» der empirischen Bewährung entscheiden und nicht die Eleganz bzw. Komplexität der Modellkonstruktion.

Was kann und soll die (wirtschafts-)wissenschaftliche Politikberatung leisten? Die Frage, ob die wissenschaftliche Politikberatung nun ein Fluch oder ein Segen für die Politik sei, lässt sich wohl nicht abschliessend beurteilen. Die Antwort fällt in der Regel für jeden Einzelfall unterschiedlich aus. Sicherlich fehlt ab und zu auf

der Seite der Politik die Bereitschaft zur eingehenden Sachdiskussion. Andererseits aber tragen auch die Ökonomen viel dazu bei, dass sich die Beratung nicht immer als reiner Segen für die Politik erweist.

Was muss sich also im Bereich der Ökonomie ändern? Entscheidend ist einerseits die kritische Reflexion der Vorgehensweisen bei der modellgestützten Analyse wirtschafts- und sozialpolitischer Fragestellungen und andererseits die Ausbildung an den Universitäten. Auf idealisierenden und auf empirisch nicht gestützten Annahmen basierende Modellkonstrukte sollten nicht mehr länger mit dem realen ökonomischen Geschehen verwechselt werden. Die Ausbildung der angehenden Ökonomen darf sich nicht darin erschöpfen, diese nur so zu unterrichten, dass sie später ihrerseits Ökonomie dozieren und/oder in wirtschaftswissenschaftlichen Fachjournals publizieren können. Die Modellierungsfertigkeiten der Ökonomen sind so weit fortgeschritten, dass heute nahezu jedes gewünschte Ergebnis aus eigens dafür konstruierten Modellen hergeleitet werden kann. Dies gilt auch für einige andere

fältiger empirischer Analyse und theoretischer Reflexion – als ökonomisch «falsch» erkannt wurde, niemals politisch «richtig» sein kann.

Eine Mitwirkung in gemischten Beratungsgremien aus Politikern, Interessenvertretern und Wissenschaftlern ist nach Möglichkeit zu vermeiden. Der eigentliche wissenschaftliche Beitrag droht ansonsten zu einem vorweggenommenen Teil der politischen Entscheidungsfindung zu werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn mit der Einsetzung derartiger Kommissionen die Absicht verbunden sein sollte, die eigentlich von den politischen Entscheidungsträgern zu fällenden Konsensentscheide vorab so zu determinieren, dass im politischen Prozess keine Alternativen mehr diskutiert und gegeneinander abgewogen werden können.

Die Beiträge eines wirtschaftswissenschaftlichen Beraters sind, wie bereits erwähnt, stets der abweichenden Meinung der nicht für eine Beratungstätigkeit herangezogenen Kollegen ausgesetzt, selbst wenn bei der Beratung – objektiv betrachtet – keine fachlichen Mängel auszumachen sind. Diesem Umstand gilt es bei der Bereitstellung der Entscheidungsgrundlagen stets Rechnung zu tragen, indem den zu Beratenden immer auch die alternativen Vorgehensweisen und Zugangsmöglichkeiten zur Analyse des jeweiligen Problems benannt sowie die der Analyse und den Lösungsvorschlägen unterstellten Annahmen offengelegt werden. Die auftragsvergebende Politik muss diese Transparenz verlangen und die Politikberater müssen bereit sein, diese Anforderung zu erfüllen. Beide Seiten sind also in der Pflicht.

Experten, die ihre Rolle richtig interpretieren, sind für den Prozess der Vorbereitung politischer Entscheidungen unentbehrlich. Beschränken sich die Politikberater auf ihre eigentliche Funktion und verstecken die Politiker die eigenen Werturteile nicht länger hinter gerade passend erscheinenden Stellungnahmen von Experten und Beratungsinstitutionen, dann droht auch keine Expertokratie, und die Wissenschaft kann den von ihr zu erwartenden Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Probleme leisten.

## Die erfolgreiche Politikberatung beschränkt sich auf eine detaillierte Problemanalyse und die Bereitstellung daraus abgeleiteter Entscheidungsgrundlagen für die Politik.

Wissenschaftsbereiche. Ohne Zweifel geht von den aktuellen Modellen der *mainstream economics* eine intellektuelle Faszination aus. Doch für die Lösung konkreter wirtschaftspolitischer Sachfragen ist damit in der Regel noch nichts gewonnen. Wenn es gelingt, diese Entwicklung zu stoppen, wird auch die wirtschaftswissenschaftliche Beratung der Politik den ihr möglichen Stellenwert wieder zurückgewinnen.

Beobachtungen und eigene Erfahrungen sprechen dafür, dass eine wissenschaftliche Politikberatung nur dann wirklich erfolgreich sein kann, wenn einige wenige Grundprinzipien beachtet werden. Die Beratung muss sich unbedingt auf eine detaillierte Problemanalyse und die Bereitstellung von daraus abgeleiteten Entscheidungsgrundlagen für die Politik beschränken. Eine Mitwirkung im Entscheidungsprozess selbst führt zwangsläufig zum Versuch einer Durchsetzung der eigenen Werturteile. Die Absegnung von Kompromissen muss der Politik vorbehalten bleiben. Für den wirtschaftswissenschaftlichen Berater sollte stets gelten, dass das, was – bei sorg-

BERND SCHIPS, geboren 1939 in Stuttgart, war, nach Professuren in Bochum und St. Gallen, Professor für Nationalökonomie an der ETH Zürich, wo er bis zu seiner Emeritierung 2004 die Konjunkturforschungsstelle (KOF) leitete.

Das politische System der Schweiz ist weniger anfällig für expertokratische Unterwanderung als ein rein parlamentarisches System, bei dem nur eine politische Elite überzeugt werden muss. Das Volk entscheidet nach Werthaltungen und Ordnungsvorstellungen, die sich nicht mit dem Sachverstand von Experten decken müssen.

### (3) Direktdemokratie schützt vor Expertokratie

Carlo Schmid

Der Text basiert auf einem Vortrag, gehalten an der Beiratssitzung des Vereins Zivilgesellschaft am 25. Oktober 2006 in Zürich.

Demokratie als Herrschaft der quantitativen Mehrheit des Volkes steht seit je in einem Spannungsverhältnis zur Herrschaft der qualitativen Eliten. In der Vergangenheit waren es allerdings kaum je die Wissenseiten, also die Experten, die sich in einem Spannungsverhältnis zur Demokratie verstanden. Historisch waren es vor allem Wirtschaftseliten, Kultureliten, Militäreliten (Polizei-Eliten), die in Konkurrenz zur Demokratie traten und – am Ende des klassischen Hellenentums auch für rund 2000 Jahre – die Oberhand behielten.

Heute stellen die Wissenseiten aufgrund der Technisierung der Welt eine mächtige Gruppe dar, der die Fähigkeit zugetraut wird, die Normsetzungskompetenz der Demokratie herauszufordern. Sie hat das Potential, die demokratische Willensbildung als laienhaft zu diskreditieren und ihr damit die Legitimation abzuspochen, für die Gesellschaft verpflichtende Normen zu setzen. Die auf Sachkunde beruhende Entscheidung der Experten soll an deren Stelle treten. Der Philosophenkönig im Sinne von Platons «Politeia» wäre das Stichwort für diesen Ansatz, wobei das Problem ungelöst bleibt, wer denn die Frage beantworten kann, was dem Wohle der Gesellschaft diene. Ist dies eine Expertenfrage, wie ein Teil der

Politikwissenschaft in den 80er und 90er Jahren des letzten Jahrhunderts behauptete? Oder ist es nicht doch eher so, dass die Mehrheit der von solchen Entscheidungen Betroffenen vielleicht doch am besten weiss, was zu ihrem Wohle ist?

Betrachtet man die Literatur zu diesem Thema, so ist die Diskussion über die Ersetzung der Demokratie durch die Expertokratie in den letzten Jahren aufgekommen, weil die Bürger zunehmend die Legitimation klassischer politischer Entscheidungsfindung in Frage stellen. Um die Elitokratie der Experten zu vermeiden, wird vorgeschlagen, die Akzeptanz der demokratischen Entscheidungsfindungsmechanismen zu verbessern. Als ein wichtiges Instrument zu diesem Ziel gilt die Entwicklung von «lokalen Basisdemokratisierungen», wie der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid. Daraus ersieht man, dass die akademisch geführte Diskussion in den angelsächsischen Ländern und in der EU nur bedingt auf die Schweiz mit ihrem direktdemokratischen System übertragen werden kann, das ja als Mittel gegen eine Expertokratie angesehen wird. Damit reduziert sich das Problem; es ist nicht eine Frage des Gegensatzes, sondern eine Frage des richtigen Verhältnisses zwischen Demokratie und Expertokratie, eine Frage der Rollenverteilung zwischen demokratisch legitimierten Normsetzern und wissenschaftlich legitimierten Sachverständigen.

Auf die kurze und mittlere Frist gesehen, ist der Auftraggeber eine zentrale Figur im Expertengeschäft. Die ungefragte Expertenaussage, so selten sie ist, hat für das *agenda setting* wenig unmittelbare Bedeutung, weil sie von den politischen Entscheidungsträgern nicht (sofort) als solche erkannt wird. Und wenn sie erkannt wird, kommt sie oftmals überaus schlecht an. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an das 1995 unter dem Titel «Mut zum Aufbruch» von der Max Schmidheiny-Stiftung lancierte Weissbuch zur Wirtschaftspolitik der Schweiz, dem eine Langzeitwirkung nicht abgesprochen werden kann.

Der Auftraggeber ist nicht nur eine zentrale Figur, sondern auch der kritische Engpass im Expertengeschäft. Denn er definiert seine eigenen Bedürfnisse und somit auch die Ziele eines beauftragten Experten. Es ist nicht selten, dass aussenstehende Experten nicht nur mangelndes Fachwissen im Hause ersetzen sollen, sondern dass sie mangelnde Loyalität im Hause überbrücken müssen – da wäre eine andere Personalpolitik die bessere Lösung als die Beauftragung von Experten. Es kann vorkommen, dass der



Auftraggeber seine eigene Legitimität im Hause durch den Auftritt von Experten stärken muss. In diesem Fall wäre eine andere Führungscrew die nachhaltigere Lösung als der Beizug von Experten. Es kann vorkommen, dass Auftraggeber ihren eigenen Plänen nicht trauen und sie durch externe Experten vertreten lassen. Das gibt dem Auftraggeber die Möglichkeit, sich von Misserfolgen zu distanzieren und den Experten als Sündenbock in die Wüste zu schicken. Es kann aber auch vorkommen, dass der Auftraggeber von seiner Aufgabe überfordert ist und jemanden braucht, der für ihn denkt.

Der Auftraggeber ist also oft nicht absichtslos. Der Experte muss wissen, dass er missbraucht werden kann. Er muss auch wissen, dass der Auftraggeber ungebunden ist, dass er die Arbeit des Experten, wenn sie ihm nicht passt, unbenutzt auf die Seite legen oder gar ein Gegengutachten einholen kann. Daraus ergibt sich, dass die Stellung des Auftraggebers für die freie demokratische Willensbildung eine mindestens so grosse Herausforderung darstellt wie die Sachkunde der Experten.

Die Stellung des Auftraggebers ist für die freie demokratische Willensbildung eine mindestens so grosse Herausforderung wie die Sachkunde der Experten.

Daher sind grundsätzliche Anforderungen nicht nur an die Experten, sondern auch an die Auftraggeber zu formulieren. So bedürfen Expertentätigkeiten zugunsten der Verwaltung der Transparenz, zumindest dann, wenn es etwa nicht um die Betreuung einer neuen Informatikplattform, sondern um die Begleitung politischer Prozesse geht. Zur Verhinderung versteckter Interessenpolitik muss man zunächst einmal wissen, wer welchen Auftrag wem gegeben hat. Wenn dies nicht bekannt ist, kann der Interessenvertreter als «Experte» fungieren oder es können Wirtschaftsverbände oder auch ideelle Organisationen unter dem Schutze der administrativen Intransparenz Gesetzgebung als Selbstbedienung betreiben. Auch zur Verhinderung von *hidden-agenda*-Gutachten muss Transparenz gewährleistet sein. Die Bundesverfassung überträgt die Politikplanung der Bundesversammlung (Art. 173 Abs. 1 lit. g BV) und dem Bundesrat (Art. 180 Abs. 1 BV); faktisch werden aber diese Aufgaben auf der Verwaltungsebene durchgeführt. Die Gefahr von

*hidden-agenda*-Gutachten ist oft schon entschärft, wenn man den Auftraggeber und den Auftragnehmer kennt.

Man weiss, dass der Föderalismus für Teile der Bundesverwaltung ein Ärgernis darstellt. Selbstverständlich würde niemand es wagen, öffentlich den Abbau des Föderalismus in diesem oder in jenem Bereich zu fordern. Nichts ist dienlicher, als wenn man zur Begründung dieser föderalismuskritischen Meinung auf eine wissenschaftliche Expertise zurückgreifen kann. Länderberichte der OECD oder der Uno-Organisationen kritisieren häufig die Unübersichtlichkeit des schweizerischen Föderalismus, der eine gesamthafte Beurteilung der Lage in der Schweiz ungemein erschwere und vor allem die Formulierung nationaler Politiken und deren Umsetzung in jenen Bereichen verunmögliche, in denen die Hoheit der Kantone besonders ausgeprägt sei. In der Regel wird dies dann als Mangel dargestellt, wie etwa die Kritik von OECD und WTO am schweizerischen Gesundheitssystem: «*Finally, longer-term gains in performance will require changing health-system governance. Despite its small size and population, the Swiss health system is made up of twenty-six semiautonomous health systems, making it difficult to develop consistent national policies and competitive markets for health-care insurance, health care services and drugs.*»

Solche Aussagen, wie jene des Gesundheitsberichts, könnten beliebig vermehrt werden. Gelegentlich könnte man den Eindruck erhalten, sie würden bestellt. Das ist weiter nicht schädlich. Denn bei Länderberichten internationaler Organisationen kennt man den Tenor und kann selber die entsprechenden Schlüsse ziehen. Die Offenlegung des Verfassers neutralisiert die Wirkung bestellter Gutachten. Bestellte Gutachten, die auftragsgemäss die Meinung des Auftraggebers stützen sollen, sind vermutlich nicht sehr häufig. Dazu liessen sich seriöse Gutachter auch nicht herbei.

Häufiger aber dürfte es sein, dass nur jene Gutachter zum Zuge kommen, von denen bekannt ist, dass sie die eigene Meinung teilen. Ein von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats vorgelegter Bericht bestätigt tatsächlich, dass in vielen Verwaltungsbereichen immer die gleichen Gutachter und Beratungsbüros zum Zuge kommen. Ein solch symbiotisches Verhältnis wird zu Recht scharf gerügt. Wichtig scheint mir, dass Transparenz geschaffen wird: wenn ein Institut bekanntermassen von Kreisen unterstützt wird, die dem Einsatz erneuerbarer Energien ver-

pflichtet sind, dann ist eine Studie über die Verfügbarkeit von Kernspaltungsmaterialien anders zu würdigen, als wenn dieselbe Studie von einer eher ungebundenen Institution stammen würde.

Dass jede Expertentätigkeit den allgemeinen Massstäben der Redlichkeit genüge, darf wohl verlangt werden. Ist dies nicht der Fall, und versagen auch die in der Expertengemeinschaft normalerweise wirkenden Kontrollmechanismen, was gelegentlich passieren kann, dann wird der Laie in die Irre geführt, ohne dass er es merkt und ohne dass er sich wehren kann. Silvio Borner nennt den Fall von drei Mathematikexperten, die im Hinblick auf die parlamentarische Beratung einer AHV-Vorlage die Richtigkeit bestimmter, in der bundesrätlichen Botschaft enthaltener Berechnungen bestätigten, obwohl sie sich in der Folge als falsch erwiesen haben. Solche Unredlichkeiten können Schaden anrichten, einerseits an der Sache, aber auch an der generellen Glaubwürdigkeit von Experten. Redlichkeit ist insbesondere auch dann gefordert, wenn es um die Darstellung von Handlungsmöglichkeiten, von Szenarien über die Chancen und Risiken staatlichen Handelns und staatlichen Unterlassens geht. Solche Zukunftsbilder zu entwerfen, ist zweifellos heikel. Wichtig ist, dass Sicherheiten als Sicherheiten und Unsicherheiten als Unsicherheiten dargestellt werden.

Die Waldsterbensdebatte ist hier als unrühmliches Beispiel in Erinnerung. Die Feststellung, dass viele unserer Wälder Mitte der 80er Jahre eine Kronenverlichtung aufwiesen, war korrekt. Die als Sicherheit ausgegebene Folgerung, in einigen Jahren werde der gesamte Schweizer Wald schwer krank und ein erheblicher Anteil bereits gestorben sein, war eine unqualifizierte Expertenäusserung, wie die Forstwissenschaftler der ETH Zürich später auch eingestanden haben. Sie hatte ungeheure Auswirkungen: ein parlamentarisches Aktivitätsfieber griff um sich, die Parteilandschaft begann sich nachhaltig zu verändern, und die Umweltpolitik erhielt eine Radikalkomponente, bei der Gegner und Befürworter sich mit geradezu religiösem Eifer gegenüberstanden. Wenn die Experten ihre sachliche Zurückhaltung verlieren und sich von den Strömungen der jeweiligen politischen Grosswetterlage allesamt mitreissen lassen, dann geht der Laie in die Irre. In die Irre führt auch, wenn das wissenschaftsinterne Überwachungssystem nicht spielt. Die Glaubwürdigkeit des Expertentums wird dadurch generell beeinträchtigt. Etwa beim Engagement im Abstimmungskampf über die Verwahrungs-

initiative oder über das Gentech-Moratorium. Bei der Verwahrungsinitiative legten alle Verfassungs- und Völkerrechtler dar, dass diese Initiative dem Völkerrecht widerspreche. Der Souverän dachte anders und wies damit auf eine Wertediscrepanz hin, die zwischen dem verfassten Recht und einer Mehrheit des Souveräns aufgebrochen war: kann es richtig sein, sexuellen Gewaltverbrechen eine Chance zu geben, rückfällig zu werden? Irren nicht die Experten des Völkerrechts, wenn sie den Schutz besonders verwerflicher und grausamer Täter vor den Schutz minderjähriger Mädchen stellen? In diesem Punkte wird es interessant sein, ob der Souverän sich letztlich gegenüber den Experten durchzusetzen vermag; denn diese haben noch nicht aufgegeben und versuchen, den Volksentscheid auf der Gesetzesstufe nochmals zurückzukorrigieren. Unter dem Gesichtspunkt der Gefährdung der Demokratie scheint mir die juristische Expertokratie die gefährlichste zu sein, weil sie einen direkten Zugriff zur Macht hat, der allen anderen Expertokratien fehlt.

Bei der Volksinitiative «Für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft» gab es Experten,

**Wenn die Experten ihre sachliche Zurückhaltung verlieren und sich von den Strömungen der jeweiligen politischen Grosswetterlage mitreissen lassen, dann geht der Laie in die Irre.**

wie Biologen oder Mediziner, auf beiden Seiten. Die Initiative wurde in allen Kantonen angenommen. Die Forschungsexperten waren desavouiert worden. Warum? In vielen Diskussionen hörte ich das Argument, man kenne die Auswirkungen noch nicht. Diese müssten zuerst bekannt sein. Wenn sie nicht schädlich seien, dann sei man nicht gegen Gen-Futter und gentechnisch veränderte Lebensmittel. Allerdings müsse auch dann eine weitere Voraussetzung erfüllt sein: jedermann müsse frei wählen können, ob er ursprünglichen Mais oder GVO-Mais konsumieren wolle. Auch hier waren Werthaltungen und Ordnungsvorstellungen – die Sicherstellung der Wahlfreiheit – wichtiger als die Meinung der Mehrheit der Experten. Der Punkt ist, dass Experten sich zwar zur Richtigkeit von SWOT-Analysen zu äussern vermögen, nicht aber zu immateriellen, staatspolitischen Werten.

Es ist mir bislang nicht gelungen, in der Schweiz ein Beispiel namhaft zu machen, wo Experten versucht hätten, an Stelle der demokratisch



legitimierten Entscheidungsträger selbst Politik zu machen. Vielleicht habe ich am falschen Ort gesucht. Um immerhin ein Beispiel zu bringen, das zeigt, wie solches vonstatten gehen könnte, kann auf Deutschland verwiesen werden, das mit seiner repräsentativen Demokratie nach allem Anschein eine offene Flanke für diese Art von Übergriffen hat. Die CDU erarbeitete im Jahre 2003 ihre Sozialkonzepte für die Zukunft. Horst Seehofer, ehemaliger Gesundheitsminister, verliess die entsprechende Parteikommission mit der Begründung, dass, obwohl es sich bei dieser Sache um *«zutiefst politische Gestaltungsaufgaben»* handle, McKinsey die Richtung bestimmt habe. Diese Berater hätten die Stellgrössen in den verschiedenen Bereichen der Sozialwerke vorgegeben. *«Wer über die Zahlen bestimmt»*, so Thomas Leif in seinem neuen Buch mit dem Titel *«Beraten und verkauft»*, *«bestimmt auch die Inhalte. So nehmen die Berater der Politik allmählich das Geschäft ab, und irgendwann werden wir uns fragen: Wozu eigentlich noch Politik?»* Ich behaupte nicht, dass Dinge, wie sie von Horst Seehofer angeprangert worden sind, in der Schweiz

reich kein X für ein U vormachen. Was dem Milizparlament nicht plausibel erklärt werden kann, wird geringe Chancen haben. Viele Parlamentarier haben Erfahrung im Umgang mit *Consultants* im Geschäftsbereich und wissen, was Experten leisten können und was nicht.

In einem föderalistischen System hat eine Expertenmeinung es schwerer, den Durchmarsch zu veranstalten, als in einem zentralistischen Staat, wo nur eine einzige Ebene nationale Politik zu gestalten vermag. Föderalistische Systeme bedeuten einen Hürdenlauf, der einen langen Atem braucht. Und währenddessen kann das Beachtung heischende Expertenwissen bereits veraltet sein – die Halbwertszeit von Wissen verkürzt sich ständig. Daher ist die föderalistische Bremse, gepaart mit dem bremsenden Zweikammersystem, vielleicht gar nicht so schlecht.

In einem direktdemokratischen System haben es Expertenmeinungen bedeutend schwerer, sich durchzusetzen, als in einem rein parlamentarischen System, bei dem nur eine politische Elite überzeugt werden muss. Gerade die Abstimmungen in der Schweiz zeigen, dass der Souverän vielfach weder pro noch kontra die Experten votiert: er votiert generell vorsichtig, und er leistet es sich, sowohl nach sachlichen Kriterien wie auch nach Werthaltungen und Ordnungsvorstellungen abzustimmen, die sich, als normative Kategorien, der wissensbasierten Begründbarkeit oftmals entziehen. Vielleicht ist sich der Souverän bewusst, dass ein Überhandnehmen der Experten letzten Endes zu Lasten seiner eigenen Selbstbestimmungsmöglichkeit ginge. Der Schweizer wird sich den Stimmzettel nicht aus der Hand schlagen lassen.

Der Souverän votiert generell vorsichtig, und er leistet es sich, sowohl nach sachlichen Kriterien wie auch nach Werthaltungen und Ordnungsvorstellungen abzustimmen.

nicht passieren können. Ich behaupte aber, dass das Milizparlament, der Föderalismus und die direkte Demokratie mächtige Dämme gegen solche usurpatorischen Tendenzen der Expertokratie sind.

Das Milizparlament wird oftmals mit einem gewissen herablassenden Lächeln bedacht. Man spricht von der Politik durch Ignoranten, die sich ihr Wissen bei Experten holen, und von Amateuren, die sich ihr Können von den Professionellen leihen müssen. Ich meine, dass das Milizparlament in einem Punkte nicht unterschätzt werden sollte: in seiner Fähigkeit, fremde Meinungen zu integrieren und auch zu beurteilen. Der Umstand, dass Anwälte, Handwerker, Landwirte, Lehrer, Mathematiker, Biologen und Treuhänder, Freiberufler und Angestellte, CEOs grösserer Firmen und «Gewerbler» im Parlament sitzen, gibt diesem eine Wissens- und Erfahrungsbasis, die ziemlich solide ist. Jeder trägt ein bisschen Expertenwissen aus seiner ausserpolitischen Tätigkeit mit sich und lässt sich in seinem Be-

CARLO SCHMID, geboren 1950, promovierte in Jura an der Universität Freiburg i.Ue. Seit 1980 vertritt er den Kanton Appenzell I.Rh. im Ständerat, den er 1999/2000 präsidierte.

12 Thesen zur Frage, unter welchen Bedingungen Experten im Entscheidungslauf einer halbdirekten Demokratie eine Rolle spielen sollen.

## (4) Experten, notwendig und fragwürdig

Robert Nef

Die 12 hier angeführten Thesen fassen eine Diskussion zwischen Politikern und Experten an der Beiratssitzung des Vereins Zivilgesellschaft am 25. Oktober 2006 in Zürich zusammen.

*Erstens:* Bei wissenschaftlichen Fragen, bei denen es um «richtig oder falsch» geht, sind unabhängige Experten grundsätzlich besser in der Lage, Entscheidungsgrundlagen zu liefern als Politiker, die eine Mehrheit der Stimmenden auf die nach ihrer Überzeugung «bessere Seite» bringen wollen. Bei reinen Bekenntnisfragen geht es um «bessere oder schlechtere Lösungen» im Sinne eines bestimmten Wertesystems, das heisst um eine Positionierung in einer Werthierarchie, die aus «linker» und «rechter», aus «etatistischer» oder «staatskritischer» Sicht sehr unterschiedlich ausfallen kann. Für die Frage nach der ideologischen und parteipolitischen Bewertung des jeweils «richtigen» politischen Bekenntnisses gibt es keine Experten.

*Zweitens:* Politische Entscheide betreffen in der Regel Probleme, die weder eindeutig der wissenschaftlichen Erkenntnisebene noch der politisch-moralischen Bekenntnisebene zugeordnet werden können. Praktische Entscheidungen sind dadurch gekennzeichnet, dass sich in ihnen sehr häufig Erkenntnisfragen, die auf Sachverstand aufbauen, und Bekenntnisfragen, die in persönlichen Überzeugungen wurzeln oder mit einer besonderen Interessenlage verknüpft sind, in hoch komplexer Art vermischen. Vor allem in der Sozialwissenschaft ist es kaum möglich, ein Problem ohne jedes Vorverständnis abzuhandeln und immer eine klare Trennlinie zwischen Wissenschaft und persönlicher Werthaltung zu ziehen. Der seriöse Sozialwissenschaftler wird daher als Experte jene Empfehlungen und Folgerungen transparent

machen, die auf persönlichen Werthaltungen basieren. Zudem werden bei Expertengutachten in der Regel die Prämissen explizit erwähnt, was zu den oft kritisierten, aber meist unumgänglichen «Wenn-dann-Aussagen» führt, mit denen sich vor allem prognostische Expertisen absichern. Die Expertenaussage trifft nur unter den von den Experten genannten Bedingungen zu, und diese Bedingungen betreffen in der Regel Modelle, die erheblich von der Realität abweichen können.

*Drittens:* Die technokratische Vorstellung, es sei nur eine Frage der Zeit, bis sich in den Sozialwissenschaften aufgrund empirisch abgestützter soziologischer, psychologischer, ökonomischer und anthropologischer Erkenntnisse auch das «politisch Richtige» wissenschaftlich ermitteln lasse, hat sich nach einem Kulminationspunkt in den Siebziger- und Achtzigerjahren des letzten Jahrhunderts als Illusion erwiesen. Die damals unter Planifikateuren aller politischen Parteien genährte Hoffnung auf eine wissenschaftliche Objektivierbarkeit politischer Zielvorstellungen gilt heute als Illusion. Bei politischen (wie übrigens auch bei ökonomischen) Entscheidungen spielt die optimale Kombination von Intuition, Spekulation und Sachwissen eine Schlüsselrolle.

*Viertens:* Trotz dem allgemeinen Vorrang politischer Bewertungsfragen vor objektivierbaren Tatsachen und Gesetzmässigkeiten, nimmt die Bedeutung des Fachwissens auch bei der Beantwortung politischer Fragen nicht ab, sondern zu. Eine technisch-zivilisierte, hoch arbeitsteilige Gesellschaft steht vor Problemen, die sich allein durch Mehrheitsentscheide aufgrund einer Addition populärer und popularisierter Vorurteile auf die Dauer nicht befriedigend lösen lassen. Naturwissenschaftliches und sozialwissenschaftliches Expertenwissen kann, richtig eingesetzt, vor gefährlichen und kostspieligen gemeinsamen Irrtümern bewahren.

*Fünftens:* Die Meinung, politische Mehrheitsentscheide in Parlamenten und Volksabstimmungen seien allein durch Emotionen und Interessenlage der jeweils Entscheidenden bestimmt, trifft nicht zu. Mehrheiten sind zwar beeinflussbar, aber sie sind auch lernfähig, und die Erfahrung zeigt, dass erhärtetes, überzeugend vorgetragenes und durch die Medien adäquat vermitteltes Expertenwissen, das nicht durch ebenfalls glaubwürdige Gegenexperten wieder in Frage gestellt wird, durchaus nicht ignoriert wird.

*Sechstens:* Ob Experten im demokratischen Entscheidungsprozess eine objektivierende Aufklärungs- und Lehrfunktion wahrnehmen oder ob sie

lediglich für zusätzliche Verwirrung sorgen, hängt ganz wesentlich davon ab, welche Fragen man ihnen stellt und wie ihre Antworten kommuniziert werden. Wenn differenzierte «Wenn-dann-Aussagen» wie Dogmen präsentiert werden, tragen Experten mehr zur Verwirrung als zur Entscheidungsverbesserung bei. Auch die Medien haben bei der Publikation und Kommentierung von Expertenmeinungen eine verantwortungsvolle Funktion, der sie jedoch oft nicht adäquat nachkommen.

*Siebtens:* Die Nützlichkeit der Experten hängt nicht nur von der richtigen Fragestellung und Begleitung der Expertise ab, sondern auch vom *Timing*. Wird der Experte zu früh befragt, also zu einem Zeitpunkt, in dem die politischen Vorgaben und Randbedingungen noch vage sind, bleiben auch die Prognosen und die darauf gestützten Lösungsvorschläge schwammig. Fragt man die Experten erst, wenn zahlreiche Lösungen bereits durch Fakten und Vorentscheide blockiert sind, werden jene zur Rechtfertigung von Fehlentscheidungen missbraucht.

*Achtens:* Der schlechte Ruf von Expertengremien beruht oft nicht auf der mangelhaften Qualität der Experten, sondern auf der in der Schweiz häufig praktizierten Kommissionsbesetzung mit Experten, Politikern und Interessenvertretern. Die Funktion des unabhängigen, allein dem Fachwissen verpflichteten Experten ist gerade in einer direkten Demokratie unerlässlich. Aber Persönlichkeiten, die sie optimal wahrnehmen können, sind in einem durch politische und wirtschaftliche Interessen geprägten Umfeld in kleinstaatlichen Verhältnissen dünn gesät. Fachleute der Energietechnologie sind beispielsweise häufig beruflich eng mit den Interessen der Energiewirtschaft vernetzt. Dasselbe gilt auf dem Gebiet der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und in allen Bereichen der öffentlichen Infrastruktur.

*Neuntens:* Einzig der eigenständige Forscher und Lehrer an einer Hochschule vermag dem Anspruch voller Unabhängigkeit zu genügen. Doch existieren häufig auch zwischen staatlichen Hochschulen und der Verwaltung, die Expertenaufträge vergibt, Loyalitäten und Abhängigkeiten, die die volle Unabhängigkeit der Hochschulexperten in Frage stellen. Der Nationalfonds, eine der wichtigen Schaltstellen der Grundlagenforschung, ist zwar institutionell mit der Bundesverwaltung nicht verknüpft. Die Beobachtung aber, dass in den letzten 20 Jahren alle vom Nationalfonds vergebenen sozialwissenschaftlichen Forschungsprojekte schliesslich in der Forderung nach «mehr Staat» bzw. «mehr Staatsmitteln» im erforschten

Bereich gipfelten, muss zu denken geben. Viele Hochschulinstitute sind in einem Ausmass auf öffentliche Aufträge angewiesen, dass ihre Unabhängigkeit in gleicher Weise in Frage steht wie diejenige privater Beratungsfirmen, die praktisch von öffentlichen Aufträgen leben und die in letzter Zeit ins Kreuzfeuer der Kritik geraten sind.

*Zehntens:* Es ist unbestritten, dass in der Demokratie oft Experten auch eine fragwürdige Rolle spielen. Tatsächlich werden diesen und ihrer wissenschaftlichen Dienstleistung oft zwei unrühmliche Funktionen zugeschoben. Wenn sie politische oder behördliche Positionen nachträglich begründen und untermauern müssen, übernehmen sie für schwierige oder unpopuläre Entscheide eine Verantwortung, die sie in keiner Weise tragen können. Die heutige Spezialisierung in den Wissenschaften und die Komplexität der im Zusammenhang mit Grossprojekten zu lösenden Probleme hat zudem beispielsweise dazu geführt, dass es den Experten gar nicht gibt, der in seiner Person allein genügend viel Kenntnisse sowohl vom Tunnelbau wie auch von Verkehrsökonomie und internationalem Verkehrsrecht vereinen würde, um für eine umfassende Beratung beim Bau und bei der Amortisation einer Alpentransversale zuständig zu sein.

*Elfens:* Der anvisierte Nutzen wissenschaftlicher Dienstleistung liegt für die Politik in dem Hinweis auf Wissenschaftlichkeit, dank dem sie um weitere Begründungen herzukommen hofft. Mit Hilfe der Autorität eines Gutachtens soll eine kritische Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit im Keime erstickt werden.

*Zwölftens:* Die Gefahr des wissenschaftlich-technischen Rationalitätsglaubens ist bekannt und auch popularisiert. Wissenschaftliche Thesen können politische Entscheide nicht ersetzen. Die Modellversessenheit in der Ökologie und in der Ökonomie stiftet mehr Verwirrung als Klarheit. Wissenschaftlich fundierte Prognosen lassen sich sowohl für neue zusätzlich umverteilende Sozialversicherungsbeiträge als auch für neue Umweltabgaben finden. Die Grundfrage, ob Umverteilung tatsächlich und auf die Dauer sozial sei und ob der Umweltkonsum tatsächlich durch zusätzliche Abgaben ökologisch sinnvoll beeinflusst werden könne, muss im unvoreingenommenen intensiven Dialog zwischen Fachleuten, politischen und ökonomischen Entscheidungsträgern offen und transparent geführt werden.

«Expertokratie» ist ein Begriff mit abwertendem Unterton. Kritisiert wird etwa die Selbstreferentialität der Expertenberichte. Dagegen schützt eine Öffentlichkeit, die Gegenexpertisen einfordert und verschiedene Standpunkte kritisch zur Kenntnis nimmt.

## (5) Expertisen und Gegenexpertisen: notwendiger Perspektivenwechsel

Katja Gentinetta

2006 stellt die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats fest, dass die Schweizerische Bundesverwaltung jährlich rund 600 bis 700 Millionen Franken für Expertenberichte ausgibt. Sie fragt, ob die beauftragten Experten durch *«ihre Bertätigkeit im Hintergrund massgeblichen Einfluss auf politische Entscheidungen und Ausrichtungen der Departemente und Ämter ausüben»*. Der Unterton dieser Frage suggeriert, politische Beratung durch Experten sei etwas Geheimes wenn nicht gar Rechtswidriges. Die Skepsis, die dem Begriff «Expertokratie» innewohnt, ist eine grundsätzliche. Sie zielt auf den existentiellen Konflikt zwischen Expertentum und Demokratie, zwischen wissenschaftlichen Entscheiden und der «Weisheit des Volkes», zwischen Eliten und der Masse.

Angesichts der Komplexität der Probleme, denen sich die Politik gegenüberstellt, ist diese Skepsis jedoch fragwürdig. Denn immer mehr sind Politiker mit Problemen konfrontiert, auf die sie unter Rückgriff auf ihre politische Grundhaltung zwar problemlos eine Antwort geben könnten. Dennoch brauchen sie vertiefende Untersuchungen, um sich eine differenzierte Meinung bilden und fundierte Entscheide fällen zu können.

Von mehr Interesse ist der Aspekt, wie Expertenberichte von der Politik aufgenommen werden. Gerade Studien mit ökonomischen Fragestellungen haben es da besonders schwer. Für viele Politiker stellt es etwa bereits ein Sakrileg dar, den Föderalismus für einmal nicht auf seine politische Bedeutung, sondern auf seine Kosten hin abzuklopfen. Sein Belang für die lokale und

regionale Autonomie, die Nähe zum Bürger, der Schutz der Minderheiten oder die dezentralen Entscheidungskompetenzen seien von derartigem Wert, dass sie nicht gegen simple Kosten aufgerechnet werden könnten. Dass diese hochgehaltene Autonomie jedoch teilweise von anderen bezahlt wird, lässt man als Gegenargument nicht gelten. Politische Präferenzen – und Traditionen – ökonomischen Betrachtungen zu unterziehen, scheint eine gewisse Verwirrung auszulösen. Denn plötzlich stellen sich ganz andere Fragen – etwa nicht nur, wer profitiert, sondern auch, wer zur Kasse gebeten wird, oder wohin sich ein System entwickelt, das solche Abhängigkeiten institutionalisiert. Weil diese Fragen unangenehm sind, werden entsprechende Berichte und Studien als entbehrliches, «abgehobenes» Expertenwissen abgetan, das für politische Entscheidungen keinen Nutzen bringe. Ökonomische Studien werden auf kalte Berechnungen, politische Ignoranz und mangelnde Sensibilität reduziert und entrüstet zurückgewiesen. Mitunter, so scheint es, will sich die Demokratie über den Begriff «Expertokratie» auch gegen unliebsame Fakten schützen.

Aber auch aus einer anderen Warte ist der Vorwurf der «Expertokratie» unvollständig. Dass die Politik auf Expertenwissen angewiesen ist und dieses benutzt, stellt an sich kein Problem dar. Viel wichtiger ist die Frage, welches Expertenwissen Gewicht erhält und politischen Entscheidungen Legitimität verleiht. Im Mechanismus der politischen Kommunikation spielen sich Experten, Medien und Politik gegenseitig in die Hand. Dieses Zusammenspiel führt dazu, dass oft nur jene Expertenberichte Bedeutung erlangen, die auch von den Medien in die Öffentlichkeit transportiert werden. Erst die Beachtung durch die Medien suggeriert Verbindlichkeit. Und die mediale Präsenz wiederum schlägt auf die Politik zurück. Denn was in der Öffentlichkeit als Problem wahrgenommen wird, muss als solches von der Politik gelöst werden. Mögliche Lösungsansätze, die in den Medien vermittelt werden, werden als richtige Lösungen wahrgenommen und haben eine grosse Chance, von der Politik übernommen zu werden. Politik schliesslich, die diese Lösungen zu ihrem Programm macht, erhält entsprechendes Medienecho und mit ihm einen Legitimations- und Machtgewinn.

Ein Beispiel hierfür ist die zyklisch hervortretende Bedeutung von Umweltfragen. Im Falle des Klimawandels etwa, schreibt der Wissenschaftssoziologe Peter Weingart, funktioniert die gesellschaftliche Risikokommunikation ungefähr so:



*«Die Wissenschaft als legitime Beobachtungsinstanz hat eine Warnung ausgesprochen, die Massenmedien haben diese Warnung verstärkt und mit der entsprechenden Dringlichkeit versehen, und die Politik hat in dem Sinne reagiert, dass Klimaschutzprogramme entwickelt und internationale Verhandlungen betrieben wurden.»* Das Problem ist nur, so fährt Weingart fort: *«Das selbsterzeugte Klimaproblem wird nun bearbeitet, unabhängig davon, ob die getroffenen Massnahmen zur Problemlösung ausreichen, übertrieben sind oder noch vollkommen ungenügend.»* Expertisen und die durch sie ausgelöste Politik werden zu Selbstläufern.

Aber nicht nur sind Medienpräsenz und politische Relevanz eng aneinander gekoppelt. Auch die Tatsache, dass Expertenwissen letztlich nur von Gegenexperten angefochten werden kann, erschwert seine Nutzbarmachung im politischen Prozess. Dennoch leben wir in einer Wissensgesellschaft, in der wissenschaftliche Kenntnisse die privilegierte Wissensform sind, ohne die auch die Politik nicht auskommt.

Gerade parlamentarische Entscheidungen müssen gleicherweise verbindlich und akzeptiert

Der Vorwurf der «Expertokratie» ist das Korrelat zur Einstellung, eine «Herrschaft des Volkes» sei der Komplexität unserer Entscheidungsgrundlagen nicht mehr angemessen.

sein. Wissenschaftliches Wissen stellt dabei – neben der Rechtmässigkeit politischer Entscheide – eine immer grössere Legitimationsquelle dar. Die in modernen Gesellschaften eingeforderte politische Rationalität dokumentiert sich unter anderem gerade durch ihren Rückgriff auf Expertenwissen. Eine Politik, die sich dieser Wissensquelle verwehrt, verliert ihre Legitimation. Der Vorwurf der «Expertokratie» ist das Korrelat zur Einstellung, eine «Herrschaft des Volkes» sei der Komplexität unserer Entscheidungsgrundlagen nicht mehr angemessen. Entsprechend geht die Politik davon aus, dass der Rückgriff auf Expertenwissen das Vertrauen in sie stärke, nicht schwäche. Da jedoch Expertenberichte auch durch Expertenberichte in Frage gestellt oder widerlegt werden können, ist zuerst dafür zu sorgen, dass Experten möglichst unabhängig und frei arbeiten können. Wissenschaftliche Unabhängigkeit ist das A und O einer funktionierenden Wissensgesellschaft.

Vielleicht aber müssen wir noch einen Schritt weitergehen. So liefert etwa der dänische Ökonom Bjørn Lomborg ein Beispiel dafür, wie wissen-

schaftliche Expertise kritisch eingeordnet werden kann. Unter der Bezeichnung «Copenhagen Consensus» hat er 2004 zehn Experten dazu eingeladen, drängende Probleme der Welt und mögliche Massnahmen zu präsentieren. Die Lösungsansätze wurden anschliessend von Ökonomen einer Kosten/Nutzen-Analyse unterzogen und priorisiert. Diese Versuchsanlage könnte Vorbildcharakter beanspruchen. Expertenberichte der einen Disziplin werden von Experten anderer Disziplinen sozusagen «gegengelesen» und beurteilt. Ob nun klimatische, medizinische oder soziale Prognosen und entsprechende Massnahmenvorschläge von Ökonomen, oder ökonomische Lösungsansätze von Soziologen begutachtet werden – in jedem Fall ist es die Vermehrung der Standpunkte, die Gegensätzlichkeit der Argumente und die Relativierung von Absolutheitsansprüchen, die einen Mehrwert erbringt.

Der «Kampf der Disziplinen» ist es, den wir pflegen sollten, um die drohende Selbstreferentialität der Expertise zu minimieren. Der amerikanische Philosoph Richard Rorty propagiert nicht von ungefähr eine *«Kultur ohne Zentrum»*, in der jeweils jene Disziplin am meisten Gehör findet, die etwas Anregendes, Originelles oder Nützliches liefert, dann jedoch sogleich von einer anderen Disziplin kritisch unter die Lupe genommen wird. Wer, wenn nicht eine Wissensgesellschaft, ist auf eine solche kritische Gegenüberstellung angewiesen? Jede Disziplin benützt die ihr inhärenten Methoden, um dem Kriterium der Wissenschaftlichkeit zu genügen und für Dritte einsehbar zu sein; doch läuft sie genau dadurch Gefahr, selbstreferentiell zu werden und gewisse, ihrer Disziplin fremde Argumente als unwissenschaftlich zurückzuweisen.

Unsere Politik ist auf Expertenwissen angewiesen. Und aus der Organisationslehre wissen wir, dass man der Komplexität nur mit Komplexität begegnen kann. Genau deshalb obliegt uns, um eine «Expertokratie» zu verhindern, der Rückgriff auf unsere Kritikfähigkeit, die Besinnung auf unsere Fähigkeit, in der Betrachtung einer Sache nicht den einen, über allem stehenden «archimedischen» Punkt, sondern möglichst viele Standpunkte einzunehmen, um von dort auch Spezialistenwissen kritisch zu prüfen. Im Sinne von Kants Aufklärung, des *«Ausgangs des Menschen aus seiner selbst verschuldeten Unmündigkeit»*, gehört dazu auch der Mut, sich einer Massenströmung zu widersetzen und Expertenberichte und Gegenexpertisen genau zu lesen – mit kritischer Neugier, was ebenso spannend sein kann wie ein Krimi.

KATJA GENTINETTA, geboren 1968, war nach ihrer Promotion in politischer Philosophie Projektleiterin Expo.02 und später Chefin Strategie und Aussenbeziehungen im Kanton Aargau. Seit 2006 ist sie bei der Avenir Suisse, Zürich, verantwortlich für Strategie und Planung.

Dem Souverän fehlt es an Führungs- und Kontrollkompetenz, dem Bürger an Fachkenntnis und dem Politiker an Mut zu unpopulären Entscheidungen. Gute Politik braucht mehr Sachkompetenz.

## (6) Wer führt in der Demokratie?

Meinhard Miegel

Wer führt in der Demokratie? Dass diese Frage immer wieder gestellt wird, zeigt, dass sie bislang nicht überzeugend beantwortet worden ist. Nach den einschlägigen Lehrbüchern ist in der Demokratie das Volk als Ganzes der Souverän, der seine Geschicke selbst bestimmt. Allerdings geschieht dies in der Regel – von seltenen Volksentscheiden abgesehen – nur mittelbar. Konkret: der Souverän bestimmt aus seiner Mitte Männer und Frauen, die die Führungsfunktionen in seinem Namen ausüben sollen. Dabei schaut er ihnen, so die reine Lehre, genau auf die Finger und überwacht ihre Amtsführung. Periodisch befindet er dann darüber, ob und wie er mit dieser Amtsführung einverstanden ist – die Wahlen als Stunde der Abrechnung.

So viel zur Theorie oder vielleicht richtiger zum Ideal der Demokratie. Die Wirklichkeit sieht anders aus. Schon auf den ersten Blick wird deutlich, dass ein solches System allenfalls in einem überschaubaren Sozialverband, etwa von der Grösse einer deutschen Gemeinde oder eines kleinen Schweizer Kantons, funktionstüchtig ist. Grössere Sozialverbände verlieren sich in der Anonymität ihrer Mitglieder. Verantwortlichkeiten lassen sich hier kaum noch zuordnen. Kaum einer weiss aus eigener Anschauung, worüber zu befinden ist.

Aber selbst wenn hierüber Klarheit besteht, ist noch längst nicht ausgemacht, ob der Souverän auch die Sachkenntnis hat, sinnvolle Entscheidungen zu treffen. Einige Bürger mögen dazu in der Lage sein. Den meisten gebricht es jedoch bereits an elementaren Einsichten. Ihre Kenntnisse politischer, wirtschaftlicher und sozialer

Zusammenhänge sind gering. Sie folgen nicht irgendwelchem Wissen – was sie hart zu erarbeiten gehabt hätten! – sondern weithin unreflektierten Gefühlen, die heute so und morgen ganz anders sein können.

Dass dies keine Spekulationen oder gar haltlose Unterstellungen sind, verdeutlichen ungezählte empirische Untersuchungen. Die Ergebnisse sind immer wieder die gleichen. Ob in der Innen- oder Aussenpolitik, der Wirtschafts- oder Sozialpolitik, der Bildungs- oder Familienpolitik – über vage Parolen kommt die überwältigende Mehrheit der Bürger zumeist nicht hinaus. Nicht selten fordern sie sogar Unmögliches, etwa eine Erhöhung staatlicher Leistungen bei sinkenden Abgaben. Zwar gibt es hier sicher regionale Unterschiede und politisch unterschiedlich aufgeklärte Bevölkerungen. Doch insgesamt ist die Führungs- und Kontrollfähigkeit des Souveräns äusserst beschränkt.

Dennoch führt er, wenn auch in einer seltsam verqueren Weise. Wer schon einmal politische Gremien, seien dies nun Parlamente, Regierungen oder Parteien, aus der Nähe beobachtet hat, kommt nicht umhin festzustellen, dass sie zumeist auf den Stimmungswogen der Bevölkerung schaukeln. Da kann eine Massnahme noch so unabweisbar und gründlich durchdacht sein – stehen demoskopisch ermittelte Meinungen gegen sie, sind die Chancen ihrer Durchsetzung gering. Dann heisst es in Partei- oder Fraktionsvorständen: «Ich habe am vorigen Sonntag in meinem Wahlkreis mit drei Leuten gesprochen. Die waren alle dagegen.» Damit ist alles gesagt. Die meisten Bürger haben keine Vorstellung, wie unmittelbar sie auf politische Entscheidungen auch ausserhalb von Wahlen einwirken können. Voraussetzung ist allerdings, dass sie zur rechten Zeit am rechten Ort ihren Willen unmissverständlich bekunden.

Freilich ist damit noch nicht gesagt, dass dieser Wille zielführend sei. Da er häufig nicht auf Sachkenntnis und rationalen Erwägungen, sondern auf Stimmungen und Gefühlen gründet, geht er nicht selten in die Irre. Die Folgen sind absehbar. Des Volkes Wille trifft, auch wenn er irrig ist, auf die Bereitschaft der politischen Führung, ihm zu entsprechen, und schon ist ein möglicherweise verhängnisvoller Kurs eingeschlagen. Die Geschichte liefert hierfür zahllose Beispiele. Eher tun Politiker etwas Falsches als etwas Unpopuläres. Zu Unpopulärem gehört Mut. Und den bringen sie zumeist erst dann auf, wenn die Lage optionslos geworden ist und sie mit dem Rücken



zur Wand stehen. Dann aber ist es nicht selten spät, manchmal zu spät.

Dabei wäre es durchaus möglich, Klippen so zu umschiffen, dass sie nicht zur Gefahr werden. Denn die meisten grossen Herausforderungen, die eine Gesellschaft zu bewältigen hat, kündigen sich frühzeitig an. Wirklich Überraschendes ereignet sich selten. Und fast alle Gesellschaften verfügen über genügend Sachverstand, um zu meistern, was sie herausfordert. Das Problem: Sachverstand wird nur dann bereitwillig genutzt, wenn er der Mehrheit Angenehmes zu vermelden hat. Unangenehmes wird hingegen so lange unterdrückt, bis der Kessel platzt.

Gleichnishaft gesprochen, verweigert sich eine Gesellschaft – Bevölkerung wie Politik gleichermaßen – allen vorbeugenden Massnahmen, die ihr in irgendeiner Weise unbequem sein könnten. Typischerweise reagiert sie erst, wenn eine Entwicklung so weit fortgeschritten ist, dass sie Schmerzen bereitet. Hierin unterscheiden sich Gesellschaften nicht von Individuen. Und wie sollten sie auch, ist doch die menschliche Natur im einen wie im anderen Fall dieselbe. Für den Arzt ist dieser Befund frustrierend. Das

## Politiker sind keine Pfadfinder oder Kundschafter von Neuem. In der Regel bilden sie die Nachhut gesellschaftlicher Entwicklung.

Gleiche gilt für Experten im gesellschaftlich-politischen Bereich.

Allerdings gilt das nicht für alle Experten in gleichem Masse. Viele haben es sich zum Ziel gesetzt, mit viel Wissen und Können Partikularinteressen Geltung zu verschaffen. Wenn ihnen das gelingt, ist ihre Mission erfüllt. Mehr wird von ihnen nicht erwartet. Üblicherweise finden sie sich in Lobbyorganisationen, aus denen heraus sie Einfluss auf die politische Führung des Gemeinwesens nehmen. Andere Experten, deren Zahl ebenfalls beträchtlich ist, fungieren gewissermassen als politische Wasserstandsanzeiger. Sie messen das Wirtschaftswachstum, zählen die Erwerbstätigen und Arbeitslosen und vieles andere mehr. Ihre Tätigkeit ist für vernunftgeleitetes politisches Handeln unerlässlich. Aber sie weisen weder Weg noch Ziel.

Dies ist einer dritten, vermutlich der kleinsten Gruppe, vorbehalten. Ihre Tätigkeit ist die mit Abstand schwierigste und undankbarste. Sie sollen warnen und Wege weisen. Das macht sie für die einen zu Alarmisten, für die anderen zu

Beschwichtigern. Gerne gehört werden sie von fast niemandem. Für die meisten sind sie im besten Fall eine Irritation, schlimmstenfalls ein Ärgernis. Daran ändert sich nur wenig, wenn sich im Nachhinein erweist, dass sie mit ihren Warnungen recht gehabt haben. Im Gegenteil. Durch ihr Wirken erzeugen sie für alle eine Art Rechtfertigungsdruck: Warum wurde nicht früher gehandelt, wo doch der Handlungsbedarf seit langem bekannt war?

Ein geradezu klassisches Beispiel für diesen Mechanismus ist die Bevölkerungsentwicklung in den westeuropäischen Ländern, namentlich den deutschsprachigen. Hier haben die Experten seit Jahrzehnten die öffentliche Aufmerksamkeit auf das zu lenken versucht, was jetzt und künftig beschwerlich sein wird: schrumpfende einheimische Bevölkerungen, steil steigende Altenanteile, hohe Zuwandererzahlen und ähnliches. Gehör fanden sie damit erst, als sich die Probleme zu türmen begannen, aus strukturellen Fragen existentielle geworden waren.

Ähnliches gilt für weitere grosse Themenbereiche: Klima und Umwelt, Wirtschaftswachstum, die Entstehung eines globalen Arbeitsmarktes, die Lage der öffentlichen Haushalte, die Auflösung der Sozialverbände, insbesondere der Familien, der Verlust eines plausiblen Sicherheitskonzeptes und nicht zuletzt die Gefährdung der demokratischen Staats- und Gesellschaftsordnung. Einige dieser Themen, wie Klima und Umwelt oder die Lage der öffentlichen Haushalte, sind mittlerweile ins öffentliche Bewusstsein gedrungen. Anderen muss der Weg noch gebahnt werden.

Das ist oft mühsam. Denn Politik und Öffentlichkeit hängen zäh an Überkommenem, Vertrautem. Veränderungen sind ihnen – trotz gelegentlicher gegenteiliger Bekundungen – zuwider. Deshalb ist es auch falsch anzunehmen, Politiker seien eine Art gesellschaftliche Vorhut, Pfadfinder gewissermassen, Kundschafter von Neuem. An der Spitze befinden sie sich allenfalls gelegentlich und dann zufällig. In der Regel bilden sie die Nachhut gesellschaftlicher Entwicklung. Als solche halten sie die Gesellschaft zusammen.

Wer aber führt dann in der Demokratie? So recht wohl niemand. Vielmehr schiebt und drängt die Gesellschaft als Ganzes, angetrieben von zahlreichen Impulsen, einmal in diese und dann wieder in jene Richtung. Ein eigentliches Ziel ist kaum auszumachen. Nur dürften Gesellschaften, die bei diesem Schieben und Drängen ein wenig Sachverstand walten lassen, alles in allem besser fahren.

MEINHARD MIEGEL, geboren 1939, präsidiert das «Institut für Wirtschaft und Gesellschaft» IWG in Bonn und wirkt mit beim deutschen Thinktank «Bürgerkonvent» sowie in der «Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft». In den 1970er Jahren war er Politikberater für die CDU.

Auch Demokratien erliegen der Versuchung, politische Entscheidungen wissenschaftlichen Experten zu überlassen. Diese Anfälligkeit hat viel mit den Beschwerden des politischen Entscheidungsprozesses zu tun, aber auch mit den Eitelkeiten der Wissenschaft.

## (7) Warum wir nicht tun, was wir wissen

Klaus M. Meyer-Abich

Wenn im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse Gutachten an Wissenschaftler vergeben werden, so gibt es dazu im wesentlichen drei Gründe. *Erstens*: die Politiker, die den Auftrag erteilen, wollen die Entscheidung hinauszögern, indem sie sich durch das Gutachten bescheinigen lassen, dass es noch zu viele Unklarheiten gebe, um jetzt schon zu handeln. *Zweitens*: man wünscht sich durch das Gutachten eine Bestätigung der eigenen Position. Da solche Bestätigungen meistens bei der Auseinandersetzung mit einer Gegenmeinung gesucht werden, schafft sich diese durch ein Gegengutachten in der Regel dieselben Chancen. *Drittens*: die für die Entscheidung verantwortlichen Politiker wollen wirklich etwas wissen, für das die zu Rate gezogenen Wissenschaftler kompetent sind.

Man könnte meinen, der dritte Fall sei der normale und die andern beiden kämen nur gelegentlich vor, so wie es überall Abweichungen von der Norm gibt. Aber das ist demokratisches Wunschdenken. Tatsächlich werden die meisten Gutachten aus einem der beiden zuerst genannten Gründe vergeben; der dritte ist eine Idealisierung, die nur selten vorkommt. Darauf deutet bereits der übliche Jargon hin, dass Gutachten vergeben, nicht aber Wissenschaftler um ein Gutachten gebeten werden.

Was ich hier behaupte, ist nicht so zynisch gemeint, wie es klingt; denn ich möchte den Ursachen nachgehen, warum Gutachten normalerweise aus den beiden zuerst genannten Gründen vergeben werden. Es wird sich zeigen, dass die Schwäche der Demokratie, die hier offenbar besteht, ihren Anlass sowohl in einer Schwäche der Wissenschaft als auch in einer Schwäche der Organisation des politischen Entscheidungsprozesses hat. Aus dieser Analyse liesse sich vielleicht lernen, wie der dritte Fall zum Normalfall werden könnte, wenn wir bessere Demokraten wären.

Die «Schwäche» der Wissenschaft zeigt sich im zweiten Fall, wenn Gutachten und Gegengutachten vergeben werden. Jede Seite – etwa Regierung und Opposition im parlamentarischen Prozess – sucht sich für die Vergabe ihres Gutachtens einen Wissenschaftler oder ein wissenschaftliches Institut aus, von dem sie aufgrund seiner bisherigen Publikationen erwarten kann, dass ihre vorgefasste Meinung gestützt werden wird. Dies ist tatsächlich so. Wie aber ist das möglich?

Die Wissenschaften sind nach Fächern organisiert. Eine gute Fachwissenschaft erkennt man daran, dass das Gegenteil einer in ihr richtigen Aussage falsch ist. Die in den Fachwissenschaften erreichte Gewissheit aber hat auch ihren Preis. «*Die Wissenschaft denkt nicht*», hat Heidegger etwas provozierend festgestellt. Damit sollte natürlich nicht gesagt sein, dass Fachwissenschaftler überhaupt keine Denker sind, sondern dass sie über etwas Bestimmtes nicht nachdenken, nämlich über die Beschränkungen oder Grenzen, denen sie ihre fachlichen Erfolge verdanken.

Diese Art des Erfolgs bringt es dann aber auch mit sich, dass Fachwissenschaften zur Politikberatung allenfalls soweit direkt geeignet sind, wie die politische Frage gerade in den Grenzen des jeweiligen Fachs unterzubringen ist. Dies kommt relativ selten vor. Im allgemeinen sind die politischen Sachfragen keine wissenschaftlichen Fachfragen, sondern gehen über den Horizont von Einzelwissenschaften weit hinaus. Trotzdem werden Fachwissenschaftler relativ häufig um Gutachten gebeten, für die sie nur teilweise kompetent sind. Dabei finden in der Regel zwei Fehler statt, die eigentlich zwei Seiten desselben Fehlers sind.

Der eine Fehler ist, dass die Politiker ihren beauftragten Gutachter für kompetent halten, was er aber nur teilweise ist. Damit verbindet sich meistens der Wunsch, dem jeweiligen Fachmann die Verantwortung zuzuschieben. Der zweite Fehler ist, dass der beauftragte Gutachter selbst gar nicht merkt, inwieweit der Auftrag sei-

ne Kompetenz übersteigt. Beide Fehler klingen so trivial, dass man sie einem gestandenen Politiker oder Ministerialbeamten einerseits, einem angesehenen Wissenschaftler andererseits normalerweise nicht zutrauen möchte. Tatsächlich aber wird in fast allen wissenschaftlichen Gutachten mehr behauptet, als die Autoren wissen und beweisen können.

Ich gebe ein Beispiel – die Energiedebatte der letzten drei Jahrzehnte, die ich unter anderem in mehreren überfraktionellen Enquête-Kommissionen des Deutschen Bundestags miterlebt habe. Auslöser war die Bewertung der Atom- bzw. Kernenergie. Sachverständige, die etwas davon verstehen, sind zunächst natürlich die Physiker, sodann die Ingenieure, die Kraftwerke bauen, und schliesslich die Risikoexperten, die die Sicherheit beziehungsweise Gefährlichkeit des ganzen Systems beurteilen. Das Ergebnis dieser Bewertung war, dass die mit dieser Technik verbundenen Risiken im Normalbetrieb relativ klein und gut zu beherrschen seien, dass mit geringen Wahrscheinlichkeiten jedoch auch katastrophale Unfälle passieren könnten.

Es gab immer wieder Politiker und Bürger, die bereit waren, sich die politische Entscheidung von den Ingenieuren als den vermeintlichen Experten abnehmen zu lassen.

Hier sieht man eine klare Nahtstelle zwischen Wissenschaft und Politik. Die wissenschaftlichen Experten können wissen, mit welchen Wahrscheinlichkeiten welche Unfälle – kleine, mittlere oder grosse – zu erwarten sind, wenn die Kraftwerksingenieure und das Personal ihr bestes tun. Ob dieses Mass an Sicherheit eine positive Entscheidung für die betreffende Technik rechtfertigt, können sie aber natürlich nicht wissen, denn dies ist ein politisches und kein technisches Urteil.

Bereits an dieser Stelle aber war die Kompetenzzuweisung zwischen Politik und Wissenschaft in der Energiedebatte, wie ich sie historisch erlebt habe, keineswegs ganz eindeutig. Denn es gab immer wieder Ingenieure, die politisch – denn dafür gibt es keine Experten – behaupteten, ein bestimmtes Mass an Sicherheit sei nun wirklich genug. Und es gab, was ich fast noch schlimmer finde, auch immer wieder Politiker und Bürger, die bereit waren, sich die politische Entscheidung von den Ingenieuren als den vermeintlichen Experten abnehmen zu lassen.

Vor allem aber können die bisher genannten Sachverständigen nur die bestimmungsgemässe Nutzung der Atomkernenergie, also den Normalbetrieb in Friedenszeiten beurteilen. Man muss jedoch ausser der technischen auch die gesellschaftliche Sicherheit bewerten, und in Rechnung stellen, was mit dieser Technik angerichtet werden könnte, wenn nicht alle Menschen immer nur das beste im Sinn haben. Zwar lassen sich gegen Missbräuche sozialpolizeiliche Vorkehrungen treffen, aber diese haben ebenfalls ihren Preis, der auch dann zu hoch sein kann, wenn die Atomkernenergie in unruhigen Zeiten nicht nur – wie Robert Jungk befürchtete – unter den Bedingungen eines Polizeistaats sicher genutzt werden könnte. Wer aber kann überhaupt wissen, was in einigen Jahrzehnten normal sein wird? Vor 65 Jahren herrschte in Europa noch der Zweite Weltkrieg.

In Deutschland hat es in den 1980er Jahren eine politikberatende Studie über die «Sozialverträglichkeit verschiedener Energiesysteme» gegeben, in der ausser der technischen auch die gesellschaftliche Sicherheit bzw. Gefährlichkeit der Nutzung der Atomkernenergie untersucht wurde (K.M. Meyer-Abich und B. Schefold, «Die Grenzen der Atomwirtschaft», 1986). Die Studie war von der Bundesregierung vergeben worden. Nach einem Regierungswechsel war die Reaktion in Politik und Öffentlichkeit so ähnlich wie die der beiden Hunde, von denen Konrad Lorenz berichtet hat und die sich durch einen Zaun anzubellen pflegten. Als eines Tages ein Stück Zaun zur Reparatur herausgenommen worden war, so dass sie nun wirklich miteinander hätten kämpfen oder sich endlich vertragen können, erschrakten sie sehr. Was taten die Hunde? Sie rannten schleunigst wieder dorthin, wo der Zaun noch stand, und bellten sich an wie zuvor. So kennt man es auch aus der Politik, wenn die alten Fronten obsolet werden, die Beteiligten aber trotzdem so weiterstreiten wie bisher.

Die Schwäche der Politik, so wie sie hier sichtbar geworden ist, verschränkt sich in einer fatalen Spiegelverkehrtheit mit den Eitelkeiten der Wissenschaft. Jeder Fachwissenschaftler liebt ja sein Fach, wozu gehört, dass er es wichtiger findet als andere – sonst hätte er es ja wohl nicht gewählt. Diese Wichtigkeit überträgt sich dann auf seine Selbsteinschätzung, so dass er meistens nicht von alleine draufkommt, an der Beurteilung einer politischen Frage die Kollegen aus anderen Fächern zu beteiligen. Hinzukommen die internen Hierarchien, deretwegen etwa das Selbstbewusstsein

der Ingenieure meistens nicht so stark ist wie das der reinen Wissenschaftler und deretwegen beide gemeinsam wiederum sich darüber einig sind, den Sozialwissenschaftlern haushoch überlegen zu sein. In ihrer eigenen Problemlösungskompetenz sind sie es wohl auch, nicht aber in ihrem Problembewusstsein für die viel komplexeren sozialen und politischen Verhältnisse.

Die Politiker wiederum sind – wie die Öffentlichkeit insgesamt, die sie ja repräsentieren – beeindruckt vom Selbstbewusstsein der Natur- und Ingenieurwissenschaftler. Sie fühlen, dass «richtig» und «falsch» in der Politik bei weitem nicht mit derselben Gewissheit zuzuordnen ist wie in den Wissenschaften. Das Gegenteil einer fachwissenschaftlich richtigen Aussage ist falsch; wie aber steht es mit dem Gegenteil der Politik, für die ein Abgeordneter eintritt? Schon ein latentes Gefühl für diese Schwäche bringt die Versuchung mit sich, eine politische Entscheidung ab und zu lieber auf die Wissenschaft zu stützen. Und wenn dann jemand kommt und sagt, um der politischen Kompetenz willen müsse man interdisziplinär nachdenken und sogar die Sozialwissenschaften beteiligen, entgegnen sie, das werde dann aber viel zu unübersichtlich, und halten es wie die Lorenzschene Hunde. Dies ist zwar falsch, aber es hat sozusagen Methode. Was müsste geschehen, um die reziprok gleich falschen Neigungen der Wissenschaftler und der Politiker zu überspielen?

Die Antwort auf diese Frage ist eigentlich ganz einfach, klingt aber utopisch. Die Politiker nämlich sind der Öffentlichkeit verantwortlich und sind sehr sensibel dafür, wenn es zu einem Thema öffentliche Debatten gibt. Wenn sich also in der Öffentlichkeit ein Bewusstsein dafür bildete, dass viele vermeintlich technische Fragen in Wahrheit sehr politisch sind und nicht den sogenannten Experten allein überlassen werden dürften, weil es darum geht, wie wir in Zukunft leben möchten, dann würden die Politiker das auch nicht mehr tun. In der Energiedebatte war schon einmal ein solches Bewusstsein entstanden. In gentechnologischen Fragen könnte es entstehen, wenn die Öffentlichkeit sich darüber klar würde, wie sich das Leben verändern könnte, wenn die gentechnischen Möglichkeiten, zunächst in der Medizin, realisiert würden. In der Verkehrspolitik hätte ein solches politisches Bewusstsein entstehen können, wenn vorab darüber nachgedacht worden wäre, wie sich Stadt und Land verändern würden, wenn fast jeder Einwohner ein Auto hätte. Jeder hat ja nur sein eigenes Auto gewollt, aber hätten wir alle auch die Gesamtheit der vielen Autos gewollt?

Im deutschen Grundgesetz steht, die Parteien sollten zur politischen Willensbildung in der Öffentlichkeit beitragen – nicht: ihr diese Willensbildung abnehmen. Da nun hinsichtlich der politischen Bewertung technischer Innovationen ein so grosser Bedarf besteht, wäre es doch geradezu eine ideale Aufgabe für die Parteien – nach einem Vorschlag von Reinhard Ueberhorst –, im politischen Wettbewerb diese Debatten zu stimulieren.

Bisher will die Öffentlichkeit noch nicht wissen, dass technische Entscheidungen zu Energiesystemen, zur Biotechnologie in der Medizin oder zu Verkehrssystemen politischer sind – nämlich unser Leben stärker verändern – als fast alles, was in den Zeitungen für Politik gehalten wird. Warum will sie es nicht wissen? Weil dann die Entwicklung von Wissenschaft und Technik in der Öffentlichkeit politisch diskutiert werden müsste, und dazu sind die Leute im allgemeinen zu faul. Wenn «die Leute», also wir in dieser Gesellschaft, indes zu faul sind, um uns in den wichtigsten politischen Fragen ein Urteil zu bilden, haben wir die Demokratie nicht verdient.

Wenn sich die Öffentlichkeit bewusst wäre, dass viele vermeintlich technische Fragen in Wahrheit sehr politisch sind, dann würden die Politiker weniger der technokratischen Versuchung erliegen.

Doch so weit möchte ich nicht gehen; denn es gibt ermutigende Ausnahmen, wie die Energiedebatte oder die öffentlichen Debatten vor Volksentscheiden in der Schweiz. Die aufklärerische und demokratische Maxime, in politischen Fragen jederzeit selbst zu denken und die Willensbildung nicht den sogenannten Experten zu überlassen, hat also wohl doch noch Chancen. Einfacher aber ist es, die Demokratie nicht zu haben.

KLAUS M. MEYER-ABICH, geboren 1936, ist Prof.em. für Naturphilosophie an der Universität Duisburg-Essen. Er war Politikberater und in mehreren Ämtern selbst politisch tätig. Sein jetziges Arbeitsgebiet ist die Philosophie der Medizin.



Der Politiker hat keine Zeit und oft wenig Sachkenntnis, der Bürokrat andere Interessen, der Bürger versteht die Argumente nicht. Der Politikberater agiert in einem Markt, in dem eine Nachfrage nach neuen Ideen oft gar nicht definiert ist.

## (8) Realistische Politikberatung

Roland Vaubel

Der Ökonom kann Politiker, Bürokraten oder die Bürger beraten. Versucht er Politiker zu beraten, so stösst er auf Informations- und Anreizprobleme. Der Politiker hat wenig Zeit und versteht viele der Argumente nicht. Zudem hat er zum Teil ganz andere Interessen als die Bürger. So geht es dem Politiker weniger darum, vom Wissenschaftler zu lernen, als Autoritätsbeweise vorzeigen zu können. Der Wissenschaftler ist für ihn ein Schmuckstück, eine Feder am Hut. Er dient ihm wie der Laternenpfahl dem Betrunkenen: nicht zur Erleuchtung, sondern als Stütze. Da der Politiker solche Schmuckstücke sammelt, sind seine Beratungsgremien für eine wirkungsvolle Arbeit meist viel zu gross und zu heterogen. Sie können sich deshalb nur auf Binsenweisheiten einigen. Den Politiker stört das wenig; denn Binsenweisheiten versteht er, und an Neuem ist er kaum interessiert.

Anders als der Politiker, hat der Bürokrat viel Zeit. Oft versteht er auch die wissenschaftlichen Argumente. Auch er hat indessen andere Interessen als die Bürger. Er strebt nach (Regulierungs-) Macht, Ansehen, Musse, Sicherheit, Beförderung. Der kürzlich verstorbene Nobelpreisträger Milton Friedman hat deshalb seine Versuche, die amerikanische Notenbank zu beraten, im Nachhinein als Zeitverschwendung bezeichnet: *«That was time ill-spent.»*

Ein besonders interessantes Kapitel sind die Gutachtenaufträge, die von Ministerialbürokraten

vergeben werden. In dem Forschungsinstitut, in dem ich lange Zeit gearbeitet habe, waren wir immer wieder erstaunt, was für abseitige Themen uns zur Bearbeitung angetragen wurden. Die Ursache verstand ich erst später. Die Fachbeamten der verschiedenen Ressorts wurden jedes Jahr von ihrer Zentrale aufgefordert, Themenvorschläge für Gutachten zu unterbreiten. Aus der Sicht des einzelnen Beamten bestand das Hauptrisiko darin, dass das von ihm vorgeschlagene Thema in der Literatur bereits ausgiebig bearbeitet worden war. Die abseitigen Themenvorschläge entsprangen also bürokratischer Risikoscheu. Wenn unser Gutachten fertig war, wurde es dem Beamten vorgelegt, der es in Auftrag gegeben hatte. Er musste es kurz für seinen Vorgesetzten zusammenfassen und liess es dann in seiner Schublade verschwinden.

Der Politiker verfügt nicht nur über weniger Zeit und Sachverstand als der Bürokrat. Ein weiterer wichtiger Unterschied ist der, dass er sich von Zeit zu Zeit einer Wiederwahl stellen und insofern auf die Meinung der Bürger achten muss. Für den Berater bedeutet dies, dass er zunächst die Bürger zu überzeugen hat. Erst dann hört ihm der Politiker zu. Bei der Beratung der Bürger treten indes ebenfalls Informations- und Anreizprobleme auf: die meisten Bürger verstehen die Argumente nicht und da die Wahrscheinlichkeit, mit der eigenen Stimme den Ausschlag zu geben, gegen null tendiert, ist der Anreiz im Normalfall äusserst gering, wirtschaftspolitische Informationen aufzunehmen und zu verarbeiten.

Für den Berater sind die Anreize, die Bürger zu beraten, genauso schwach. Es winken keine gut dotierten Gutachtaufträge und keine ehrenvollen Ämter. Im Gegenteil, die Politiker wehren sich gegen solche unerbetenen öffentlichen Ratschläge, denn diese könnten ihren Ermessensspielraum einschränken. Interessengruppen leisten ebenfalls Widerstand. Da sie die Hauptgegner des mittleren Wählers sind, haben sie kein Interesse daran, dass ein Experte die Wahlbürger aufklärt. Interessengruppen erreichen ihre Ziele durch Lobbytätigkeit bei Politikern und Bürokraten.

Die Beratung der Bürger ist dennoch nicht ganz aussichtslos. Der Wissenschaftler ist aus Sicht der Bürger vertrauenswürdiger als der Politiker, und der Wähler ist vielleicht besser als sein Ruf und klüger als manche Politiker denken. Die Glaubwürdigkeit des Wissenschaftlers leidet jedoch erheblich, wenn er nicht nur die Bürger, sondern auch Politiker zu beraten versucht. Deshalb steht

jeder Wissenschaftler vor der Wahl, ob er lieber Politiker oder die Bürger beraten möchte. Beides gleichzeitig kann er sich nicht leisten. Man muss sich entscheiden, ob man die Herrscher oder die Beherrschten unterstützen will.

Man kann den Berater als einen Unternehmer betrachten, der im Wettbewerb der Ideen als Anbieter von Ratschlägen auftritt. Ziel ist ein maximaler Beratungserfolg, also die grösstmögliche Verbesserung der Wirtschaftspolitik, ohne dabei mit den Spielregeln der wirtschaftswissenschaftlichen Wahrheitssuche (dem Gesetz) in Konflikt zu geraten. Erfolgreich kann ein Anbieter nur sein, wenn er sich soweit wie möglich an der Nachfrage orientiert. Folgt daraus, dass seine Ratschläge «realistisch» sein müssen?

Versteht man unter «realistisch», dass die Vorschläge von zutreffenden empirischen Annahmen (Kausalhypothesen und Randbedingungen) ausgehen, so wird man diese Frage zweifellos bejahen müssen. Kaum brauchbar dürften zum Beispiel Ratschläge sein, die unterstellen, dass wir im Schlaraffenland leben, oder dass die Menschen meistens altruistisch handeln, oder dass es keine Informations- und Transaktionskosten gibt. Folgt aus dem Ziel des grösstmöglichen Beratungserfolgs, dass der Berater die Wahrscheinlichkeit maximieren sollte, dass seine Vorschläge auch realisiert werden? Wäre dem so, dann müsste der Berater dem Politiker stets das vorschlagen, was dieser ohnehin zu tun gedenkt. Seine Vorschläge würden stets angenommen, aber in Wirklichkeit wäre sein Beratungserfolg gleich null. Es kommt also darauf an, Vorschläge zu machen, deren Realisierungswahrscheinlichkeit weit geringer als 100 Prozent, aber natürlich nicht null ist.

Manchmal geschehen in der Wirtschaftspolitik Dinge, die man nie für möglich gehalten hätte. Oft gehen solche Veränderungen auf Ideen zurück, die irgendwann einmal von einem klugen Ökonomen gedacht und geäussert worden sind. Der unabhängige Wissenschaftler besitzt geradezu einen komparativen Vorteil in der Produktion unzeitgemässer, zunächst unpopulärer Wahrheiten. Darin ähnelt er dem Hofnarren früherer Zeiten: er wird nicht ganz ernst genommen, doch er ist – vielleicht gerade deshalb – vor Sanktionen geschützt. Auf längere Sicht hat er die Chance, etwas zu bewegen, aber weder er noch andere können diese Chance zuverlässig einschätzen. Er agiert in einem Markt (dem Beratungsmarkt), in dem die Nachfrage (nach neuen Ideen) oft gar nicht definiert ist. Erst das Angebot schafft sich seine Nachfrage.

Man mag einwenden, dass es sehr wohl einen Zweig der modernen Wirtschaftswissenschaft gibt, der Prognosen der politischen Realisierungswahrscheinlichkeit erlaubt: die Politische Ökonomie. Die Politische Ökonomie ist jedoch besser geeignet, die Vergangenheit zu erklären, als die Zukunft vorherzusagen. Ausserdem ist es nicht sinnvoll, von jedem Wirtschaftswissenschaftler zu verlangen, dass er die Politische Ökonomie beherrscht. Dagegen spricht das Prinzip der Arbeitsteilung.

Es bleibt dem Ökonomen daher nicht viel anderes übrig, als zunächst einmal nach der besten Lösung des Problems zu fragen und diese vorzuschlagen – in der Hoffnung, dass sie als Wegweiser dienen kann oder sogar vielleicht irgendwann einmal akzeptiert wird. Er unternimmt – mit Lord Byron – den Versuch, das (zunächst) Unmögliche möglich zu machen. Es steht ihm frei, auch zweit- oder drittbeste Lösungen zu erarbeiten, aber er kann sich nicht mit der Autorität des Wissenschaftlers für suboptimale Massnahmen einsetzen. Abstriche und Kompromisse können nur die Politiker empfehlen – das ist ihre Spezialität.

Der Wissenschaftler ähnelt dem Hofnarren früherer Zeiten: er wird nicht ganz ernst genommen, doch er ist vor Sanktionen geschützt. Auf längere Sicht hat er die Chance, etwas zu bewegen.

Wenn der Wirtschaftswissenschaftler zugleich Politischer Ökonom ist, mag er voraussehen, dass sein Lösungsvorschlag im politischen Prozess so sehr verändert, ja pervertiert würde, dass den Bürgern daraus Schaden entstünde. Die Regeln der wissenschaftlichen Wahrheitssuche erlauben ihm nicht, dieses antizipierte Änderungspotential in seinem Vorschlag dadurch zu berücksichtigen, dass er selbst taktisch überzieht. Aber er kann – wie der Entdecker einer neuen furchtbaren Waffe – einfach schweigen, seine Entdeckung für sich behalten.

Gibt es solche wirtschaftswissenschaftlichen Atombomben oder hat es sie gegeben? Die Marxsche Illusion einer funktionierenden Planwirtschaft? Die Keynesche Theorie des deficit spending? Die irrige Vorstellung von Samuelson und Solow, dass man die Arbeitslosigkeit mit Hilfe der Inflation besiegen könne? Wenn sie doch nur geschwiegen hätten!

ROLAND VAUBEL, geboren 1948, ist seit 1984 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim. Er ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und des Academic Advisory Council des Institute of Economic Affairs, London.









«Erosion I», Teilansicht, Bodeninstallation, 2000-2006, Photographie auf Barytpapier, 18-teilig, je 150cm x 140cm

Die Ansprüche an Thinktanks können nicht hoch genug sein. Wenn sie die kritische Distanz behalten und Übersicht in den Sachfragen mit politischer Weitsicht verbinden, dann sind sie eine notwendige Ergänzung zu einer Politik, die von taktischem Denken im Rahmen der Wahlperioden bestimmt wird.

## (9) Thinktanks, Institutionen politischer Innovation

Martin Lendi

In der Schweiz spielen Thinktanks – im Gegensatz vor allem zu den USA – im Rahmen der Politikberatung noch keine grosse Rolle. Einzelne sind am Werk, vor allem Avenir Suisse macht von sich reden. Die Frage steht im Raum: Bedarf die schweizerische Politik solcher Denk-Institutionen? Reicht das nicht hin, was Parteien, Verbände, Beratungsbüros, Experten, Verwaltungen sowie ausserparlamentarische Kommissionen, vor allem aber auch Regierung und parlamentarische Arbeit anbieten?

Thinktanks bereiten mit Kontinuität und in Unabhängigkeit relevantes analytisches und normatives Wissen zur Wahrung öffentlicher Aufgaben sowie zur Entwicklung von Institutionen, Prozessen und Sachbereichen auf. Von andern Formen der Politikberatung, wie Experten, Beratungsbüros oder Verbänden, unterscheiden sie sich durch die ausschliesslich auf den Aufgabenbereich abgestützte Kompetenz, die sich, je nach Themenbereich, beispielsweise auf Belange der Aussen-, der Sicherheits-, der Energie-, der Bildungs- oder der Umweltpolitik konzentriert. Charakteristisch für die Thinktanks ist die kritische Distanz zu Personen und Institutionen sowie das ebenso kritische Abstandnehmen gegenüber den sich auftürmenden Problemen, um auf diese Weise Problemerkennntnis, -bewusstsein und -verortung wie auch grössere Problemnähe zu gewinnen. Am nächsten kommen ihnen die wissenschaftlichen Experten, in der Regel erfahrene

und sachkundige Kenner der Materie, jedoch ohne institutionelle Einbindung. Dass aktive Thinktanks über eine erstklassige personelle Dotierung und über eine auf Dauer angelegte Finanzbasis verfügen müssen, versteht sich von selbst. Beide Aspekte sind funktionsrelevant.

Thinktanks sind eine Bereicherung der Politik – wenn nicht sogar eine Notwendigkeit. Eine These? Ein Postulat? Ein Ausrufezeichen? Wie dem auch sei, das politische Geschehen hier in der Schweiz – aber nicht nur hier, sondern auch im Umfeld internationaler Organisationen – leidet seit geraumer und wohl auch auf längere Zeit am Überborden des Taktischen, an der persönlichen, personalisierten wie auch parteilichen Profilsuche, an der permanenten tagesaktuellen Medienpräsenz – verbunden mit der Neigung, die Grundintentionen der Information und des erwägenden Bedenkens zu überschreiten. Bedrängt, teilweise sogar verdrängt, sind Sachlichkeiten wie Ziele, Konzeptionen, Programme und konkret gezeichnete Handlungsoptionen.

Politiker richten sich in ihrem Denken auf Wahlperioden aus und vernachlässigen oft die anhaltende Reflexion über jene politischen Inhalte, Bewertungen und Folgerungen, die auf längere Sicht notwendig wären. Wenn nicht Gegen-, so sind doch mindestens ergänzende Kreativkräfte unumgänglich. Etwa die Energieprobleme zu meistern, bedingt eine politische Vorlaufphase von 20 und mehr Jahren, realistischen Vernunftaufwand und Ideologieentschlackungen. Ein weiteres Beispiel ist die späte oder zu späte Diskussion der demographischen Entwicklung mit Folgewirkungen für das Gesundheitswesen, die Sozialversicherungen und die Arbeitsmärkte. Anregungen müssen parallel oder originär über Thinktanks lanciert werden, sicherlich immer dann, wenn sich die Politik selbst blockiert. Durch wen denn sonst? Einzelexperten schaffen dies nicht!

Parteien, Verbände, Nichtregierungsorganisationen bemühen sich zwar um vorwegnehmende Klärungen, doch werden sie – erfahrungsgemäss – allzusehr vom Tagesaktuellen und Taktischen eingeholt. Hochschulinstitute, finanziert aus allgemeinen Mitteln, wären für analoge Funktionen prädestiniert. Allerdings stehen sie unter Internationalisierungsdruck. Zudem führt die forcierte Drittmittelfinanzierung sie weg von der selbstlos verfolgten Aufdatierung der Sachkunde, etwa dort, wo Aufträge Dritter wichtiger werden als das Wahren der Grundkompetenz.

Die Ansprüche an Thinktanks können nicht hoch genug sein. Nicht gemessen an überschies-



sender Intellektualität, sondern an den Massstäben der Problemneugierde, der Sachlichkeit und der Unabhängigkeit. Die Distanz, von der die Rede war, wird zum Schlüssel. Sie ist es, die sachliche Übersicht mit politischer Weitsicht paart. Sie ist es, die Horizonte auf tut. Neben dem «Ver-nünftigen» wird sogar das «Kluge» denkbar, aber nicht als Selbstzweck und nicht als Erfolgsrezept, sondern als abgeschätzter Akzeptanzgrad.

Unverfälschte Zutritte zu den offenen Fragen sind positive Kennzeichen des Genügens. Sie erlauben, das nur Taktische und nur Imagefördernde zu marginalisieren. Der sachliche Kern wird dort erreicht, wo die innersten Anliegen der Politik – also jenseits der Ideologien, der willfährig mitlaufenden Parteiakzente – aufleuchten, wo nämlich die Voraussetzungen ernsthafter und rechtsstaatlich fundierter Politik aufblitzen: Freiheit, Gerechtigkeit, Grundrechte, Menschenwürde – nicht als vordefinierte Werte, sondern als Postulate des notwendigen kritischen Fragens. Thinktanks sind im Denken selbstverständlich nicht an das geltende Recht gebunden, doch können politischen Beratern die Massstäbe des Rechts und damit gewährleisteteter Ordnungen und Verfahren nicht gleichgültig sein.

Wer grundsätzlich denkt – und dies wird von Thinktanks erwartet – droht übergangen zu werden, erst recht, wer dabei nicht der Massenmeinung huldigt, wer – inmitten tagesaktueller offener Fragen – aufsässig sachlich ausgreifende und langfristig ausgelegte Problemansprachen wagt und sich nicht instrumentalisieren lässt. Wider die Beratungsimmunität wahrgenommen und gehört zu werden, bedingt verlässliche Glaubwürdigkeit. Diese ruft nach präzise definierter und eingehaltener moralischer Basis sowie nach attestierten Sachkenntnissen. Nur wer über längere Zeit den Beweis dafür liefert, schafft es, nicht links liegen gelassen zu werden, offene Ohren zu finden – immer vorausgesetzt, dass zentrale Punkte, nicht Bagatellen aufgebracht werden. Jedes Abweichen von solchen Wegmarkierungen macht Thinktanks verletzlich.

Voraussetzung der Leistungsfähigkeit ist natürlich eine angemessene finanzielle Ausstattung. Sie dient der Bewältigung der Grundlast. Gefragt sind vorweg private Geldgeber. Die Rechtsform der Stiftung liegt nahe. Der Staat kann dabei durch steuerliche Begünstigungen helfen. Ob zusätzlich staatlich finanzierte Thinktanks eine Möglichkeit bilden? Die Antwort ist nicht von vornherein negativ. Wie der Staat autonome Hochschulen ausstattet und dazu noch mit

Lehr-, Lern- und Forschungsfreiheit hervorhebt, und wie auch Steuergelder für völlig freigestellte Kirchen am Rande oder zentral verfügbar sind, so könnte auch der Schritt gewagt werden, die Gründung von Thinktanks zu unterstützen und deren Grundlagenarbeit zu fördern. Allerdings ohne zielorientierte Leistungsaufträge, einzig als ab-rufbereite Potentiale. Ein Schritt darüber hinaus, und Thinktanks sind nicht mehr unabhängig.

Darf es für Thinktanks staatlich formulierte Aufgabenbereiche und Themenakzentuierungen geben? Damit verbindet sich die Frage, wer Politik-Traktandenpunkte vorausschauend selektionieren und gewichten darf. Eines steht fest: staatliche Organe, so wichtig sie für das Insistieren auf gesellschaftlich relevanten Themata sind, neigen, selbst bei längerfristig angelegten Problemstellungen, zur tagesaktuellen Gewichtung, zu kurzfristigen Aspekten der Akzeptanz, der Referendumsbeständigkeit. Dies kann nicht der Weisheit letzter Schluss sein. Die Behörden tun deshalb gut daran, die völlige Freiheit der Thinktanks zu respektieren, um des Inhaltes willen auf die Ideenwelten zu horchen und diese zu mobilisieren, all-

### Die Stärke von Thinktanks ist ihr Spagat zwischen Weitsicht und Konkretisierung, Grundsätzlichem und Praktikablem.

gemein und selbst dann, wenn konkrete Aufträge erteilt werden.

Umgekehrt haben Thinktanks die Möglichkeit, den Aktivismus von Behörden zu bremsen respektive zu relativieren. Ihre Stärke besteht eben in der sachbezogenen, zeitlich ausholenden Ausrichtung, verbunden mit dem Spagat zwischen Themenweitsicht und Themenkonkretisierung, Visionärem und Problemlösendem, Lang- und Kurzfristigem, Grundsätzlichem und Praktikablem, Strategischem und Operativem, zwischen Complexem und Elementarem.

Politikberatung durch unabhängige Thinktanks setzt davon eine grössere Anzahl voraus. Sie müssen untereinander im Wettbewerb stehen. Weil sie denken und nicht imperativ auftreten, weil sie die Kompetenz und die Verantwortung aller Organe des Staates (und internationaler Organisationen) nicht in Frage stellen, werden sie nicht zum Steigbügelhalter einer modernen Expertokratie, die – wenn nicht rechtlich, so doch faktisch – Einfluss zu gewinnen trachtet. Der freie Wettbewerb wendet Fehlentwicklungen ab. Er muss deshalb gewährleistet sein.

MARTIN LENDI, geboren 1933, ist Rechtsanwalt und war von 1969 bis 1998 Professor für Rechtswissenschaft an der ETH Zürich. Von 1961 bis 1969 war er Generalsekretär des Baudepartementes des Kantons St. Gallen. Kürzlich erschien von ihm «Politikberatung», vdf-Verlag 2005.

In der Schweiz herrscht Organmangel, weil dem Organspender keine Rechte zukommen und dem Staat die alleinige Verfügungskompetenz über die Organe zugesprochen wird. Der Skandal beim neuen Transplantationsgesetz liegt in der passiven Haltung der politischen Verantwortungsträger, die sich der Bundesbürokratie anschlossen, statt auf unabhängige Experten zu hören.

## (10) Tote haben keine Lobby

Charles B. Blankart

### Literaturhinweise:

Ch. B. Blankart, Chr. Kirchner, G. Thiel, «Transplantationsgesetz, eine kritische Analyse aus rechtlicher, ökonomischer und ethischer Sicht», Aachen: Shaker, 2002.

Ch. B. Blankart, «Spender ohne Rechte. Das Drama der Organtransplantation», in: «Perspektiven der Wirtschaftspolitik», Bd. 6, Nr. 2, S. 275–301. Oxford: Blackwell, 2005.

Th. Gutmann, «Ergebnisse des Forschungsprojekts «Kriterien einer gerechten Organallokation», in: P. Becchi, A. Bondolfi, U. Kostka und K. Seelmann (Hrsg.), «Ethik und Recht», Bd. 2, NFP 46, S. 213–228. Basel: Schwabe 2004.

Organmangel ist ein künstliches Problem. Hätten Spender Rechte über ihre Organe, so entstünde ein Markt für Organe. Vermittlungsorganisationen würden im Wettbewerb danach streben, Anbieter und Nachfrager nach Organen zusammenzubringen, so dass Angebot und Nachfrage über den Preis sich deckten und weder Mangel noch Überschuss entstünden. Wettbewerb würde im weiteren dafür sorgen, dass exorbitante Schwarzmarktgewinne zusammenschumpften, Transparenz und Qualität stiegen und sowohl Anbieter wie Nachfrager von Organen faire Preise erhielten. Die Aufgabe des Staates würde sich im wesentlichen darauf beschränken, Missbräuche zu begrenzen und etwa den Jugendschutz zu gewährleisten. Diese auf der Idee des Vertrags aufbauende, einleuchtende und befriedigende gesetzgeberische Lösung des Organspendens, die von ökonomischen, medizinischen und auch ethischen Sachverständigen favorisiert wird, ist in der Schweiz leider an einer informellen Koalition von Dogmatikern, Bürokraten sowie mangelhaft informierten und wenig mutigen Politikern gescheitert. Die eidgenössischen Räte haben das Transplantationsgesetz, das die Spenderorgane faktisch verstaatlicht und keinerlei Anreize zum Spenden schafft, 2004 angenommen. Da kein Referendum zustande kam, tritt es voraussichtlich im Juli 2007 in Kraft.

Staatsunabhängige Experten verschiedener Fachrichtungen hatten eine Lösung befürwortet,

die das Marktprinzip mit dem Reziprozitätsprinzip verknüpft. Nach dem Marktprinzip werden Verträge über Lebendspenden zwischen Spender und Empfänger durch eine Organisation vermittelt. Der Preis bringt Angebot und Nachfrage zusammen. Nach dem Reziprozitätsprinzip legt eine spendewillige Person fest, dass nach ihrem Tod ihre Organe insbesondere an spendewillige Kranke gehen. Dadurch erhalten andere Menschen einen Anreiz, ebenfalls eine solche Erklärung abzugeben. Gleichgesinnte helfen einander, indem sie füreinander spenden. Es entsteht eine Reziprozität von Geben und Nehmen.

Das Reziprozitätsprinzip ist eine gemilderte Form des Marktprinzips. Für manche ist es eher akzeptabel als das Marktprinzip, da hier keine Preise bezahlt werden. Andererseits erfolgen Leistung und Gegenleistung nicht simultan, sondern verzögert, was im Vergleich zum Marktprinzip höhere Transaktionskosten nach sich zieht. Beide Prinzipien beruhen auf dem Grundsatz von Leben und Lebenlassen. Die Menschen entscheiden autonom und ohne Einmischung des Staates, ob sie sich durch postmortale Spendenzusagen absichern möchten oder nicht. Es herrscht Freiheit in Selbstverantwortung. Doch gerade diese Freiheit ist manchem Rechtsdogmatiker ein Dorn im Auge; der einzelne soll nicht die Autonomie über seine Organe besitzen. Unter dem Eindruck solcher Stimmen haben die Weltgesundheitsorganisation (WHO) wie der Europarat den Handel mit Organen verworfen. Die WHO hielt 1991 fest: «*Il est interdit de donner ou de recevoir une contrepartie pécuniaire (ou toute autre compensation) pour des organes.*» Und der Europarat kam in der «Konvention über Menschenrechte und Biomedizin» (Art. 21) zum Schluss: «*Der menschliche Körper und Teile davon dürfen als solche nicht zur Erzielung eines finanziellen Gewinns verwendet werden.*»

Deutsche Rechtsdogmatiker haben versucht, diese Ansicht theoretisch zu untermauern. So gehen die Wissenschaftler des DFG-Forschungsprojekts «Kriterien einer gerechteren Organverteilung» davon aus, dass die Zahl der verfügbaren Organe gegeben ist und der Staat die Aufgabe hat, diese gerecht zu verteilen. Stillschweigend wird vorausgesetzt, dass alle individuell gespendeten Organe beim Staat sozialisiert werden. Nach dem Prinzip der Lebenswertindifferenz komme dann allen geeigneten Patienten grundsätzlich der gleiche Anspruch auf die zur Verfügung stehenden Spendeorgane zu. Insbesondere dürften bei der Verteilung der Organe Patienten mit längerer ge-

genüber solchen mit kürzerer Lebenserwartung nicht vorgezogen werden. Dabei wird die Frage als unzulässig angesehen, ob nicht im Endeffekt mehr Organe zur Verfügung stehen und mehr Patienten überleben würden, wenn die Spender die Rechte an ihren Organen behielten und diese etwa nach dem Reziprozitätsprinzip verteilen könnten. Doch es genügt, dass eine Verbindung zwischen Spenderrechten und Organaufkommen nicht gänzlich geleugnet werden kann, um die Theorie der Lebenswertindifferenz der Dogmatiker in sich zusammenbrechen zu lassen. Denn wenn nach der Theorie der Lebenswertindifferenz nicht ein Leben mehr wert sein darf als ein anderes, so darf kein Leben ausgeschlossen werden, das etwa durch das Reziprozitätsprinzip zusätzlich gerettet werden könnte. Das Reziprozitätsprinzip ist also mit der Theorie der Lebenswertindifferenz nicht nur vereinbar, sondern wird von dieser gefordert.

Dogmatische Konstruktionen wie das Lebenswertindifferenzprinzip waren für die Praktiker in den Krankenhäusern nur von geringer Hilfe. Ihr Hauptproblem bestand in den vergangenen Jahren darin, Mittel und Wege zu finden, um der überbordenden Nachfrage der Patienten nach Organen nachzukommen. Denn diese nahm mit der Erfindung von Immunsuppressiva wie Cyclosporin sprunghaft zu. Mit Hilfskonstruktionen – etwa der Obduktion zu Forschungszwecken – konnten die zahlreichen Entnahmen nicht mehr gerechtfertigt werden. Und weil Patienten, die für eine Organentnahme in Frage kamen, meist nicht mehr in einem Zustand waren, in dem sie um ihre Zustimmung hätten gefragt werden können und frühere Willenserklärungen meist fehlten, griff man zum Ersatzkriterium der hypothetischen Zustimmung (der sogenannten «erweiterten Zustimmungslösung» durch Angehörige). Schon bald reichte auch dieses Verfahren nicht mehr aus. Die Zahl der Todesfälle infolge Organmangels stieg in der Schweiz auf 30 bis 50 pro Jahr.

Reform tat not. Nachdem in Deutschland im Jahr 1997 ein Transplantationsgesetz verabschiedet worden war, setzte sich auch in der Schweiz die Meinung durch, dass ein solches Gesetz notwendig sei. In der Diskussion gewannen von Anfang an die Ideen der deutschen Dogmatiker und ihrer schweizerischen Apologeten die Oberhand. Dies ist auch nicht weiter verwunderlich. Den Bundesbehörden oblag die Federführung für die neuen Normen. Sie zogen ein Konzept vor, das ihnen Kompetenzen und damit Macht

verschaffte. Nicht private Spenderrechte, wie sie beispielsweise für die Umsetzung des Reziprozitätsprinzips genügt hätten, waren hier angezeigt, sondern staatliche Verfügungsrechte, also eine Sozialisierung der gespendeten Organe und eine Übertragung der Kompetenzen von den Kantonen an den Bund.

Praktisch diskussionslos wurde 1999 der Transplantationsartikel Art. 119 a der Bundesverfassung von Volk und Ständen angenommen. Danach ist der Bund für eine «gerechte Zuteilung» der Organe verantwortlich, während der Handel mit Organen verboten wird. Widerstand gegen diese (weitgehend verfehlte) Verfassungsbestimmung regte sich erst, als das zum Verfassungsartikel gehörende Transplantationsgesetz verabschiedet werden sollte. Weil die Dogmatiker keinen Weg aufgezeigt hatten, wie der Organmangel zu überwinden wäre und sie gleichzeitig jedes Anreizsystem ablehnten, blieb man beim Warteschlangenprinzip, obwohl es sich in den vorangegangenen zwanzig Jahren nachweislich nicht bewährt hatte. Nur sollte die Warteschlange nunmehr bundesweit organisiert

Die Gegner des Gesetzes hatten keine guten Karten. Bundesrat, Bundesbürokratie, Politiker und Presse waren gegen sie.

werden, was wie erwähnt die Stellung der Bundesbehörden stärkte.

Diesem Gesetzeskonstrukt stellten die Gegner der Vorlage, die einen Rest von Freiheit und Selbstverantwortung retten wollten, das Reziprozitätsprinzip entgegen. Jedermann sollte das Recht haben, rechtswirksam zu erklären, postmortal grundsätzlich nur an Spendebereite spenden zu wollen. Doch diese Gegner stellten ein verschwindend kleines Grüppchen von Idealisten dar. Von den Verfechtern des Transplantationsgesetzes wurde ihre einfache Idee der Reziprozität von Anfang an verworfen. Genauer, sie wurde ignoriert, weil von dieser Seite ausschliesslich eine staatliche und das heisst bundeseinheitliche Lösung angestrebt wurde. Auch diese Zentralstaatlichkeit wurde von den Gegnern des Transplantationsgesetzes hingenommen, wenn es nur gelänge, die Bundeskompetenz dazu zu nutzen, ein allgemeines und einheitliches Spendesystems auf der Basis des Reziprozitätsprinzips einzurichten. Doch die Gegner des Gesetzes hatten keine guten Karten. Bundesrat, Bundesbürokratie, Politiker und Presse waren gegen sie.



Die damalige Bundesrätin, Ruth Dreifuss, ging als Sozialdemokratin davon aus, dass die gespendeten Organe ohnehin dem Staat gehörten und der Spender hierüber keine Verfügungen im Sinne etwa der Reziprozität treffen dürfe (ausser seine Spende zu verweigern). Sie schrieb: *«Auf den ersten Blick erscheint diese Symmetrie im Geben und Nehmen sympathisch. Trotzdem habe ich Bedenken gegenüber einer Regelung, die Spendenbereitschaft mit Empfangsbevorzugung verknüpft, es also ermöglicht, sich durch persönliches Wohlverhalten bei der Zuteilung von Organen Vorteile zu erwerben.»* (Schreiben an den Verfasser vom 26. 6. 2000). Doch von «Bevorzugung» und «Zuteilung» lässt sich nur sprechen, wenn die Organe dem Zuteilenden, dem Staat gehören. Gerade dies scheint aber rechtsstaatlich höchst fragwürdig, stellte doch das Bundesgericht im Zusammenhang mit der Organtransplantation im Jahr 1997 fest (Bundesgericht (123 I 112) 1997): *«Toute personne a ainsi le droit de déterminer le sort de sa dépouille après sa mort.»* Über das Schicksal seiner sterblichen Überreste darf also jedes Individuum selbst bestimmen. Sie sind des Individuums und

Warteliste Verstorbenen äussern sich nicht mehr. Tote haben keine Lobby.

Schwerwiegender scheint mir der fehlende Mut von Politikerinnen und Politikern, sich unabhängig eine eigene Meinung zu bilden und diese öffentlich zu vertreten. Immer und immer wieder haben wir die Erfahrung gemacht, dass unsere Gesprächspartner der Idee der Reziprozität zwischen Organspendern und -empfängern lebhaft zustimmten, sich dann aber zurückzogen, als es darauf ankam, diese Meinung öffentlich zu vertreten. Offenbar fürchten sich Politiker vor einer derartigen Stellungnahme. Um allfällige Fettnäpfchen zu vermeiden, replizieren sie die Parolen der Bundesbehörden. Damit treten sie, unabhängig von der Parteizugehörigkeit, fast ausnahmslos für eine strikte staatliche Kontrolle der Organallokation ein. So wurden in den vorberatenden Kommissionen der beiden Räte keine abweichenden Meinungen laut. Zu gross war anscheinend die Gefahr, dass die offensichtliche Ineffizienz des bestehenden und geplanten Allokationssystems aufgedeckt und diskutiert worden wäre. Die Konsequenz des Schweigens zeigt sich bei den Menschenleben, die geopfert werden, weil man die offizielle Meinung der Bürokratie über die Meinung unabhängiger Experten stellt.

Zum Schluss noch ein Wort zur Presse. Wir haben unseren Vorschlag der Spende auf Gegenseitigkeit in der Presse aller drei Landesteile mehrfach publiziert. Das politische Echo in den meisten Blättern war zu vernachlässigen. Grössere Wirkung wäre beim innenpolitischen Meinungsführer, der Neuen Zürcher Zeitung, zu erwarten gewesen. Was die Inlandredaktion dort veröffentlicht, wird in der Regel politisch auch wahrgenommen. Leider hatte diese im Falle des Transplantationsgesetzes nicht den Mut, eine offene Diskussion in Gang zu bringen. Sie zog eine Position hinter dem Schutzschild der herrschenden Dogmatik vor. Eine löbliche Ausnahme bildete die Wirtschaftsredaktion der NZZ, die das Thema aus grundsätzlicher Sicht mehrmals aufgriff (zuletzt in der Ausgabe vom 4. Dezember 2006). In diesen Beiträgen wird einmal mehr aufgezeigt, dass das Problem der ungenügenden Spendebereitschaft völlig anders aussieht, wenn Spenderrechte mit direkter Spenderverantwortung verbunden werden, wie dies die mit der Materie vertrauten Fachexperten verschiedener Fakultäten seit Jahren vorschlagen.

Es werden Menschenleben geopfert, weil die offizielle Meinung der Bürokratie über die Meinung unabhängiger Experten gestellt wird.

nicht des Staates. Doch dies hielt den Bundesrat nicht davon ab, einschneidende Regeln über die Verwendung von Organen aufzustellen.

Die Bundesbürokratie setzte sich aus den erwähnten Gründen ebenfalls für eine Bundeskompetenz ein. Bei einer Autonomie der Spender würde sie ihre Regelungskompetenzen verlieren. Sie würde von einer Behörde, die nun faktisch über Leben und Tod entscheidet, zu einem untergeordneten Exekutivorgan. Bezeichnenderweise wird die Stiftung Swisstransplant unter dem neuen Transplantationsgesetz dem Bundesamt für Gesundheit insofern unterstellt, als sie in seinem Auftrag die Nationale Zuteilungsstelle führt.

Von den Politikern in den beiden eidgenössischen Räten sind die wenigsten überhaupt mit dem Transplantationsgesetz vertraut. Der Grund liegt wohl darin, dass sich mit diesem Gesetz keine Wählerstimmen gewinnen lassen. Die wenigen Patienten, die geheilt worden sind, sind zufrieden. Diejenigen, die auf der Warteliste stehen, sind meist in einem Zustand, in dem sie ihre Stimme nicht mehr wirksam erheben können. Die auf der

CHARLES B. BLANKART, geboren 1942 in Basel, ist seit 1992 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Humboldt-Universität in Berlin.

Der Schutz des geistigen Eigentums ist ein liberaler Imperativ. Die biotechnologischen Erfindungen stellen die nationalen Patentschutzgesetze vor neue Herausforderungen. So nährt sich der Revisionsprozess des schweizerischen Patentrechts von emotionalen Konflikten, aber auch von Kompromissen.

## (11) Patente, Schutz ohne Ausgrenzung

Thomas B. Cueni

Die Diskussion über Patentschutz weckt Emotionen. «*Kein Patent auf Leben*», lautet ein Schlagwort in der Debatte über die Patentierbarkeit biotechnologischer Erfindungen, jüngst geführt im Nationalrat, der als Erstrat kurz vor Weihnachten die Revision des Patentgesetzes verabschiedete. Neu ist aber weder die Auseinandersetzung um den Schutz des geistigen Eigentums, noch der Interessenkonflikt zwischen einem raschen, möglichst preisgünstigen Zugang zu neuen, innovativen Produkten und dem gesellschaftlichen Interesse an Innovationsförderung durch Belohnung des Erfinders.

Neu ist auch nicht, dass diejenigen, die sich für den freien Zugang zur intellektuellen Schöpfung anderer einsetzen, oft den Applaus der Öffentlichkeit haben. Johann Thomas Trattner, zu seiner Zeit wohl berühmtester und erfolgreichster Hersteller von Raubkopien in Wien, wurde von Kaiserin Maria Theresia schon 1752 zum Hofbuchdrucker ernannt. Dem in den Reichsritterstand erhobenen Raubdrucker wurde schliesslich das kaiserliche Privatprivileg verliehen, das ihm den «*Nachdruck aller zur Beförderung der Studien erforderlichen Bücher*» gestattete. Nicht viel anders als heute die Pharmaindustrie, die den Patentschutz als Voraussetzung für risikoreiche und kostenintensive Investitionen in die Forschung und Entwicklung neuer Medikamente betont, fühlten sich im 18. und 19. Jahrhundert viele Schriftsteller ihres geistigen Eigentums beraubt. Erst mit der Aufklärung und der französischen Revolution wurde die «*Kreativität als ein unver-*

*äusserliches Menschenrecht*» erkannt, und seit 1876 ist in Deutschland das geistige Eigentum des Autors mit einem Urheberrecht geschützt. Fast 100 Jahre früher, 1785, hatte Immanuel Kant seine Streitschrift «*Von der Unrechtmässigkeit des Büchernachdrucks*» veröffentlicht. Johann Wolfgang Goethe war der wohl prominenteste Vorkämpfer für das Urheberrecht, doch mit seinem Ärger über die billigen Raubkopien – vom «*Werther*» gab es in Berlin Dutzende von Raubkopien, bevor das Original erschien – war er keineswegs allein. Lessing, Wieland, Jean Paul und Schiller, sie alle setzten sich gegen den Nachdruck zur Wehr.

Der Kampf der Schriftsteller als *pressure group* für das Urheberrecht bietet eine interessante Analogie zum Lobbying der Pharmaindustrie für einen starken Patentschutz. Statt um Volksgesundheit ging es damals um Volksbildung. Statt um Gesundheit als elementares Menschenrecht ging es damals um Bildung für Leute, die sich ein teures Buch sonst nicht leisten könnten. Oder wie der Landgraf von Hessen in seiner Lizenz für den Darmstädter Buchhändler Wilhelm Krämer schrieb, um den Nachdruck aller ausländischer Bücher, die «*im Preise überspannt und zur Aufklärung und Bildung des menschlichen Herzens*» beitragen.

Gemeinsam ist der Diskussion, dass es beim Schutz des geistigen Eigentums um einen gesellschaftlichen Kompromiss geht – um den Interessenausgleich zwischen der Belohnung für die kreative Leistung einerseits und dem Schutz vor dem Missbrauch der mit dem Schutzrecht verliehenen Exklusivität andererseits. Im Austausch zum zeitlich beschränkten Schutz vor Nachahmern – 20 Jahre ab Patentanmeldung – steht das Öffentlichkeitsprinzip. Die Veröffentlichung der Patentschrift ist die Alternative zum Geschäftsgeheimnis und hat unbestritten zur Beschleunigung der Wissensvermehrung beigetragen.

Gerade die Debatte über den Schutz biotechnologischer Erfindungen zeigt jedoch, dass dieser klassische «*contrat social*» in einem Forschungsbereich, wo es um Erfindungen «*am Leben*» geht, für sich allein nicht genügt. Patente für die sogenannte Krebsmaus, das Brustkrebs-Gen BRCA1 oder embryonale Stammzellen warfen Fragen auf, die eine vertiefte Auseinandersetzung forderten. Wo sind die Grenzen zwischen Erfindungen und Entdeckungen? Braucht es notwendige Schranken gegen zu breite, spekulative Patente? Wie gestaltet sich der Interessenausgleich zwischen freier Forschung und erfolgreicher, gewinnträchtiger Innovation?

Die Anpassung der Patentgesetzgebungen an die Herausforderungen der modernen Biotechnologie war in Europa wie in der Schweiz eine Zangengeburt. Grund dafür waren Ängste auf beiden Seiten; die akademischen Forscher fürchteten eine Blockierung der Forschung, die Experten der Industrie einen Präzedenzfall, der den Patentschutz als solchen in Frage stellen würde. Manche Patentexperten hatten wenig Sensibilität für die Befürchtungen der Forscher; diese wiederum waren kaum vertraut mit bewährten kommerziellen Praktiken der Lizenz- und Kreuzlizenzvergabe, die in der Wirtschaft in aller Regel einen Ausweg aus überschneidenden Patentansprüchen bietet.

Im Vergleich zu andern Ländern zwingt die schweizerische Konkordanzdemokratie zur Suche nach tragfähigen Lösungen. In unserem direktdemokratischen System wird die Referendumsfähigkeit neuer Gesetze mehrfach auf die Probe gestellt: in mehrstufigen Ämterkonsultationen, in den breiten Vernehmlassungsverfahren bei allen relevanten *stakeholders*, bei den Anhörungen der wichtigsten Interessengruppen durch die parla-

Das Anliegen des Patentschutzes konnte durchgesetzt werden, weil es in den vergangenen Jahren einen Dialog zwischen Vertretern der Hochschulforschung und Experten der Industrie gab.

mentarischen Kommissionen, in den Beratungen der eidgenössischen Räte und schliesslich gegebenenfalls im Referendum der Stimmberechtigten. Dass dieses System im Ausland oft nicht verstanden wird, zeigten die Kommentare international renommierter Publikationen vor der Abstimmung über die Genschutz-Initiative in den 1990er Jahren. «Nature» titelte: «*Wie man ein Land nicht regiert*», und der «Economist» hatte befürchtet, dass «*die Schweiz, als einziges Volk der Welt, freiwillig eine Weltspitzenstellung in der Forschung aufgeben*» würde. Dazu ist es bekanntlich nicht gekommen, und heute wird die Schweiz international wegen des Erfolgs und der Leistungsfähigkeit ihrer biomedizinischen Forschung und Industrie respektiert und beneidet.

Der starke Schutz des geistigen Eigentums ist ein wichtiger Standortfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Schlüssel für die Pharmaindustrie in der Debatte um die Patentgesetzrevision ist der Stoffschutz auch auf biotechnologischen Erfindungen. Denn ohne den Schutz des Produktes selbst ist letztlich der Patentschutz

nicht durchsetzbar. Dieses Grundanliegen konnte jedoch nur durchgesetzt werden, weil es in den vergangenen Jahren einen echten Dialog zwischen Vertretern der Hochschulforschung und Experten der Industrie gab. Der erreichte Kompromiss, der u.a. von Verbänden der Wirtschaft, aber auch von der ETH Zürich und Lausanne sowie der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften getragen wird, enthält mehrere Elemente:

«In der Schweiz gilt das wohl weltweit breiteste Forschungsprivileg (Artikel 9 Patentgesetz), einschliesslich Versuchsprivileg und Züchterprivileg. Dieses macht klar, dass Forschung nie eine Patentverletzung darstellt.»

«Natürlich vorkommende Gensequenzen sind nicht patentierbar (Artikel 1b). Im Gegensatz zur EU und den USA können Sequenzen oder Teilsequenzen natürlich vorkommender Gene sowohl in ihrer natürlichen Umgebung als auch in unverändertem, d.h. naturidentischem und isoliertem Zustand, nicht patentierbar werden.»

«Es gibt ein Recht auf Lizenz bei Forschungswerkzeugen (Artikel 40b). Wer eine patentierte biotechnologische Erfindung als Instrument oder Hilfsmittel zur Forschung benutzen will, hat Anspruch auf eine nicht ausschliessliche Lizenz.»

«Der Patentschutz für Gensequenzen erstreckt sich nur auf jenen Teil der Gensequenz, der für die bei der Anmeldung konkret beschriebene Funktion relevant ist (Art. 8c). Dieser Stoffschutz ist wesentlich enger als in den USA oder der EU und richtet sich klar gegen spekulative Patente.»

«Die Herkunft genetischer Ressourcen (Art. 49a) soll in der Patentanmeldung offengelegt werden, obwohl diesbezüglich international noch keine verbindliche Vereinbarung besteht.»

«Der WTO-Kompromiss von Doha für die Erteilung von Zwangslizenzen für den Export (Art. 40d) von lebenswichtigen Medikamenten in Entwicklungsländer ohne eigene Produktionskapazität wird in der Schweiz im Patentgesetz umgesetzt.»

Mit diesen Kompromissen, sofern sie vom Ständerat bestätigt werden, ist das Schweizer Patentrecht strenger als das US-amerikanische Patentrecht und die EU-Biotech-Patentrichtlinie. Die forschende Pharmaindustrie hat dem Kompromiss zugestimmt, denn ihr zentrales Anliegen – der Stoffschutz für biotechnologische Erfindungen – ist erfüllt, und auch die Schweizer Pharmafirmen haben ein Interesse an der Verhinderung von Missbrauch durch zu breite oder spekulative Patente.

THOMAS B. CUENI  
ist Generalsekretär der  
Interpharma, des Ver-  
bandes der forschenden  
pharmazeutischen  
Firmen der Schweiz.