

Grußwort der Vizepräsidentin des Bundestages Petra Pau zur Kurztagung der Deutschen Sektion der Internationalen Juristen-Kommission: Politikberatung durch Wissenschaft

Als Vizepräsidentin des Bundestages will ich mich in meinem Grußwort zu Ihrer bemerkenswert aktuellen Konferenz auf einige Gedanken zu Bedeutung und Perspektiven von Politikberatung durch Wissenschaft für die parlamentarische Gesetzgebung konzentrieren.

Rahmenthema der Konferenz ist „Politikberatung durch *Wissenschaft*“. *Wissenschaft* ist nach meinem Verständnis zum einen dadurch gekennzeichnet, unbeeinflusst von Partikularinteressen und zum anderen unabhängig von staatlicher Einflussnahme zu sein.

Politikberatung *durch* Wissenschaft ist damit abzugrenzen von Politikberatung durch Vertreter/innen von Partikularinteressen (= Lobbyismus) auf der einen Seite sowie Personen und Institutionen, die Träger staatlicher Hoheitsgewalt sind (= interne Politikberatung), auf der anderen Seite.

Im Fokus von „Politikberatung durch Wissenschaft“ steht angesichts globaler Krisen wie der Covid19-Pandemie und der Klimakrise nach meiner Wahrnehmung seit einiger Zeit die Diskussion, ob und wie ggf. sich *politische* Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse *evidenzbasiert* ausgestalten lassen.¹

In der Sache wird unter dem Stichwort „Evidenzbasiertheit“ der Beitrag diskutiert, den Politikberatung durch Wissenschaft zur Entwicklung von Strategien und Instrumenten zum Umgang mit diesen und anderen komplexen Problemstellungen leisten kann und leisten soll.

Als Politikerin bin ich nicht berufen, die Tragfähigkeit und Grenzen des Konzepts der Evidenzbasiertheit in verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen fachkompetent zu beurteilen. Wozu ich mich als Politikerin aber verhalten muss, ist die Rolle und Bedeutung, die Politikberatung durch Wissenschaft im Hinblick auf die Forderung nach Evidenzbasiertheit in der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung des demokratischen Verfassungsstaats zukommen soll.

Politische Willensbildung und Entscheidungsfindung findet im demokratischen Verfassungsstaat zum einen im gesellschaftlichen Diskurs statt. Dabei kommt – neben den „klassischen“ Massenmedien – den „sozialen“ Medien heutzutage zentrale Impuls- und Lenkungswirkung zu. Diese kann hier nicht weiter erörtert werden. Zum anderen erfolgt Willensbildung und Entscheidungsfindung in den drei Staatsgewalten.

Während nach meinem Verständnis die Judikative, die ihre Entscheidungsfindung auf das demokratisch-parlamentarisch erzeugte „Gesetz und Recht“ (Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz) stützt, als vom in der Rechtsordnung geronnenen Ergebnis des Prozesses politischer Willensbildung und Entscheidung abhängende Staatsgewalt lediglich sekundär Adressat dieses Evidenz-Postulats ist, sind Legislative und Exekutive die Primäradressaten der Forderung nach „Evidenzbasiertheit“ *politischer* Willensbildung und Entscheidungsfindung.²

¹ Vgl. nur Leopoldina, Nationale Akademie der Wissenschaften, Initiative zur evidenzbasierten Politikgestaltung, 2019 sowie den Sachstand des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages: Evidenzbasierung gesetzgeberischer Maßnahmen im Gesundheitsrecht (WD 9 - 3000 - 073/21 v. 19. August 2021 - <https://www.bundestag.de/resource/blob/863182/e876ce8dd57ab89608d529dd61542707/WD-9-073-21-pdf-data.pdf>).

² Charme des Evidenzpostulates ist dessen ungeachtet in juristischer Hinsicht nach meinem Verständnis, dass es erlaubt, das Kriterium wissenschaftlicher Validität und Verfassungskonformitätsanforderungen an Gesetzgebung innerhalb der etablierten Verfassungsrechtsdogmatik der Verfassungsrechtsprechung zusammenzuführen: Evidenzbasierung ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeit bei der Geeignetheit und der Erforderlichkeit einer Re-

Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Exekutive erfolgen im Wesentlichen „top-down“. Die Orientierung staatlichen Handelns an „Evidenzbasiertheit“ könnte damit im Bereich der Regierung zwar einfach angewiesen werden. Gerade wegen ihres hierarchischen Aufbaus und ihrer auf autoritativer Setzung beruhenden Funktionsweise ist der Exekutive die Ausrichtung ihres Handelns an Evidenz meines Erachtens aber eher wesensfremd.

Anders ist die Ausgangslage bei der legislativen Gewalt: Sie ist wegen ihrer *diskursiven* Funktionsweise einerseits zwar prädestiniert, die Forderung nach Evidenzbasiertheit aufzugreifen. Andererseits kann Evidenzbasiertheit legislativen Handelns im Bundestag (und in den Landtagen) aber nicht einfach angeordnet werden, sondern muss diskursiv ausgehandelt werden. Die entscheidende Hürde sind dabei die jeweils herrschenden Mehrheitsverhältnisse.

Ohnehin ist das Postulat der Evidenzbasiertheit als explizite Forderung im Kontext von Politikberatung parlamentarischer Gesetzgebung durch Wissenschaft zwar noch relativ neu, nicht aber in der Sache: Schon lange werden in der Verfassungsrechtswissenschaft unter dem Stichwort „*Inneres Gesetzgebungsverfahren*“³ Anforderungen an die „*Rationalität*“ des Gesetzgebungsverfahrens⁴ diskutiert. Inwiefern es solche Anforderungen überhaupt gibt und inwieweit sie ggf. verbindliche Verfassungsvorgaben sind, deren Nichtbeachtung zur Verfassungswidrigkeit eines Parlamentsgesetzes führen kann, ist umstritten.⁵

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 2010 in seinem Hartz-IV-Regelsatzurteil⁶ einzelne qualitative Anforderungen an das Verfahren der parlamentarischen Gesetzgebung formuliert, deren Missachtung zur Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes führen kann. 2012 sprach es im Zusammenhang mit einer besoldungsrechtlichen Problematik ausdrücklich von „prozeduralen Anforderungen in Form von Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten“⁷. Und seiner aktuellen Entscheidung zur Parteienfinanzierung aus diesem Jahr zufolge ergeben solche prozeduralen Anforderungen auch aus Art. 21 Grundgesetz.⁸

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wurde etwa im Anschluss an das Hartz-IV-Urteil von 2010 diskutiert, inwieweit den Verfassungsvorgaben, die das Bundesverfassungsgericht dort formuliert hat, durch die Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung und der Gesetzesevaluation entsprochen werden könne.⁹

gelung oder Maßnahme Rechnung zu tragen. Bei gesetzlichen Regelungen sind auf der anderen Seite die Einschätzungsprärogative sowie der Gestaltungsspielraum des parlamentarischen Gesetzgebers zu beachten. Aufgabe der Rechtswissenschaft ist es, die konträren Topoi aufeinander abzustimmen.

³ Beginnend mit Schwerdtfeger, Optimale Methodik der Gesetzgebung als Verfassungspflicht, in: Festschrift für Hans Peter Ipsen, 1.

⁴ Hoffmann, Das verfassungsrechtliche Gebot der Rationalität im Gesetzgebungsverfahren, Zeitschrift für Gesetzgebung, 1990, S. 97 – 116.

⁵ Überwiegend wird die Annahme verbindlicher Verfassungsvorgaben in der Rechtswissenschaft skeptisch bewertet; siehe etwa Hölscheidt/Menzenbach, Das Gesetz ist das Ziel: Zum Zusammenhang zwischen gutem Verfahren und gutem Gesetz, DÖV 2008, 139-145 und Gusy, Das Grundgesetz als normative Gesetzgebungslehre, Zeitschrift für Rechtspolitik 1985, S. 291 – 299.

⁶ BVerfG - 1 BvL 1/09 u. a. (BVerfGE 125, 175).

⁷ BVerfG - 2 BvL 4/10 -, Rn. 163-165 (BVerfGE 130, 263 (301 f.)).

⁸ BVerfG vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18.

⁹ So etwa Sick, Erfüllen Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzesevaluation die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das innere Gesetzgebungsverfahren? Überlegungen anlässlich des "Hartz-IV-Regelsatz-Urteils", Zeitschrift für Rechtssoziologie 2011, 27-42.

Meine Fraktion, die Fraktion DIE LINKE, hat im Dezember 2020 in der Hochphase öffentlicher Auseinandersetzungen um den richtigen Weg bei der Bekämpfung der Covid19-Pandemie in Deutschland einen Gesetzentwurf für einen Pandemierat des Bundestages (Pandemieratgesetz)¹⁰ vorgelegt.

Der Gesetzentwurf bezweckte, der verbreiteten massiven Kritik am staatlichen Umgang mit der COVID-19-Epidemie, dem Handeln der Bundesregierung und der Länderregierungen läge zu wenig Bürgerbeteiligung, zu wenig Parlamentsbeteiligung und – darum geht es heute! – „zu wenig externe wissenschaftliche Expertise“ zugrunde¹¹, konstruktiv zu begegnen. Ferner sollte mit den im Gesetzentwurf enthaltenen umfassenden Unterrichtungspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag dem Missstand entgegen gewirkt werden, dass es seinerzeit keinen konstanten Informationsfluss von der Bundesregierung zum Deutschen Bundestag zur aktuellen Pandemielage gab.

Beiden Missständen versuchte der Gesetzentwurf durch Einrichtung eines Pandemierates beim Deutschen Bundestag zu begegnen. Der ständige Pandemierat sollte sich aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Bürgerinnen und Bürgern zusammensetzen und den Bundestag bei der fortlaufenden Analyse und Bewertung der von der Bundesregierung vorzulegenden Erkenntnisse und Informationen zu pandemischen Lagen unterstützen. Obwohl in einer Sachverständigenanhörung des Gesundheitsausschusses kaum konzeptionelle Kritik an dem Gesetzentwurf laut wurde, fand der Vorstoß keine parlamentarische Mehrheit¹².

Warum schildere ich das? Weil nach meiner Erfahrung die politische Bereitschaft der Bundestagsfraktionen, die jeweils gerade die Regierung tragen, noch ausbaufähig ist, externer wissenschaftlicher Politikberatung im parlamentarischen Entscheidungsprozess jenseits parteipolitischer Interessen einen transparenten institutionellen Rahmen zu bieten. Daran hat auch die populäre Forderung, politische Entscheidungsprozesse durch parlamentarische Gesetzgebung „evidenzbasiert“ auszugestalten, bislang nichts Grundlegendes geändert.¹³

Angesichts dessen wünsche ich der Konferenz fruchtbare Debatten und wertvolle Anregungen, wie Politikberatung durch Wissenschaft parlamentarische Gesetzgebung stärker als bislang befruchten könnte.

Denn eines ist klar: ohne eine signifikante Steigerung der Problemlösungskapazitäten des Parlamentarismus werden wir die nationalen und globalen Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft nicht in den Griff bekommen. Vielmehr drohen liberale Demokratien schleichend in Autoritarismus abzugleiten, wenn sie diese Fähigkeit nicht täglich von neuem für ihre Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar unter Beweis stellen.

¹⁰ Drucksache 19/25254 (<https://dserver.bundestag.de/btd/19/252/1925254.pdf>).

¹¹ Drucksache 19/25254 (<https://dserver.bundestag.de/btd/19/252/1925254.pdf>).

¹² Drucksache 19/31089 (<https://dserver.bundestag.de/btd/19/310/1931089.pdf>).

¹³ Auch eine Bürgerbeteiligung, die eine weitere Erscheinungsform von Politikberatung sein kann, findet bislang kaum Eingang in die formalisierten Prozeduren parlamentarischer Willensbildung und Entscheidungsfindung. Die Einsetzung von Bürgerräten kann dazu beitragen, parlamentarische Willensprozesse auch zwischen den Wahlen enger an Einstellungen und Präferenzen in der Wahlbevölkerung rückzukoppeln.