

Matthias Rossi

# Die Einbeziehung externer Expertise als Voraussetzung guter Gesetzgebung?

## A. Einleitung

Die Frage, ob die Einbeziehung externer Expertise eine Voraussetzung guter Gesetzgebung ist, ist nicht neu – sie ist genau so, aber auch unter vielfältigen anderen Begrifflichkeiten und aus unterschiedlichsten Perspektiven immer wieder aufgeworfen worden.<sup>1</sup> Es ist eine Dauer- und eine Grundsatzfrage, die nicht nur und vor allem nicht in erster Linie rechtlich bzw. rechtswissenschaftlich zu beantworten sondern zuvörderst an die Politik adressiert ist und damit jedenfalls auch die Sozial- und die Politikwissenschaften auf den Plan ruft.

Versteht man Expertise zugleich als wissenschaftliche Erkenntnis, betrifft die Frage nicht weniger als das Verhältnis von Wissenschaft und Politik. Beide Begrifflichkeiten bedürften der näheren Definition, doch in diesem Kontext soll – deutlich unterkomplex – Wissenschaft als Synonym für (qualitativ hochwertiges) Wissen verstanden werden und Politik stellvertretend für das System staatlicher bzw. hoheitlicher Regelsetzung stehen. Das wechselseitige Verhältnis der „Systeme“ Wissenschaft und Politik ließe sich an nahezu allen Politikbereichen illustrieren, am Technik- und Umweltrecht natürlich, wo naturgemäß primär naturwissenschaftliche Erkenntnisse den politischen Gestaltungswillen beeinflussen, aber etwa auch im Bereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik, wo wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse – relativierend sollte man eher von wirtschaftswissenschaftlichen Überzeugungen sprechen – Einfluss auf die Politik nehmen wollen bzw. sollen. Auch in anderen Bereichen, etwa dem Strafrecht, wird nicht nur mit politischen Grundüberzeugungen, sondern gerade auch mit empirisch und psychologisch basierten Wissen über die richtige Kriminalpolitik gestritten, und das gilt selbstverständlich auch für das Sozialrecht und nahezu alle anderen Bereiche.

---

<sup>1</sup> Vgl. vor allem *U. Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion, Berlin 2006 mit zahlreichen weiteren Nachweisen, *M. Rossi*, Betroffenenbeteiligung im Gesetzgebungsverfahren, *JöR* 62 (2014), S. 159 ff.; *S. Ledermann*, Evidenz und Expertise im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess, *Swiss Political Science Review* (2014), Vol. 20(3), S. 453 ff.

## I. Klima- und Corona-Krise

In den letzten zwei, drei Jahren ist das schwierige Verhältnis von Wissenschaft und Politik vor allem durch zwei Krisen ins Bewusstsein gelangt: durch die Klimakrise einerseits und die Corona-Krise andererseits. Auf einer Tagung des Instituts für Europäische Gesundheitspolitik und Sozialrecht bietet es sich an, primär auf die Maßnahmen abzustellen, die zur Bewältigung der Corona-Krise gedacht waren und sind.

Die Corona-Krise hat insofern wie unter einer Lupe zwei Aspekte vor Augen geführt: Sie hat zum einen gezeigt, wie sehr die Politik gerade in Krisenzeiten, die nicht nur durch besonderen Zeitdruck, sondern immer auch von Unsicherheit, Ungewissheit und Unklarheit gekennzeichnet sind, auf Wissen angewiesen ist, das Sicherheit, Gewissheit und Klarheit verspricht. Die Corona-Krise hat zum anderen aber auch verdeutlicht, wie sehr die Politik in solchen Zeiten auf die Macht des Wissens vertraut, wie sehr sie also anstelle von eigenen Entscheidungen – und Entscheiden meint immer auch Abwägen und Priorisieren – eher Experteneinschätzungen und -empfehlungen eins zu eins umsetzt. Die Politik hat, so wird man rückblickend bei allen gebotenen Differenzierungen verallgemeinernd sagen dürfen, zeitweilig schlicht unter Verweis auf „die Wissenschaft“ auf eine bestimmte Lage reagiert und sich noch nicht einmal bemüht, „vor die Lage“ zu kommen, also das Ruder selbst in die Hand zu nehmen bzw. den Kurs vorzugeben. Die Corona-Krise hat sich – jedenfalls zu Beginn – insofern zunächst als ein epistemisches Problem<sup>2</sup> dargestellt, also nahezu ausschließlich als eine Frage von Wissen, Expertise und Kompetenz.

Für Anhänger eines streng wissens- und wissenschaftsgläubigen Politikkurses waren die ersten staatlichen Reaktionen auf die Corona-Krise denn auch ein weiterer Weckruf für ein „follow-the-science“, den sie insbesondere auch für die Klimapolitik fruchtbar machen wollten und wollen. Im Bereich der Klimapolitik zeigt sich der epistemische Charakter politischer Streitfragen in besonderer Weise und auch schon seit längerem, aber weil die Folgen des Klimawandels – anders als bei der Corona-Krise – nicht unmittelbar spürbar und zudem Kausalzusammenhänge ungleich komplexer sind, hat sich das Expertenwissen nicht in dem Maße in politischen Maßnahmen niedergeschlagen, wie manche sich das gewünscht haben.

---

2 Grundlegend *L. Münkler*, *Expertokratie*, Tübingen 2020; vgl. auch *A. Bogner*, *Die Epistemisierung des Politischen*, Ditzingen 2021.

An sie wendet sich etwa der ehemalige Bundestagspräsident *Wolfgang Schäuble* in seiner Rede zur konstituierenden Sitzung des Bundestages am 26.10.2021. Er führte mit mahnenden Worten aus:

*„Das mitunter zähe Ringen um gesellschaftliche Mehrheiten sollten wir gerade auch denjenigen nahebringen, die mit Blick auf den Klimawandel von der Trägheit demokratischer Prozesse enttäuscht sind und sofortiges Handeln fordern. Ihre Motive sind nachvollziehbar, aber wissenschaftliche Erkenntnis allein ist noch keine Politik und schon gar nicht demokratische Mehrheit. Wer Ziele und Mittel absolut setzt, bringt sie gegen das demokratische Prinzip in Stellung. Übrigens kann die Wissenschaft genauso wenig letzte Gewissheit liefern, und in der Demokratie gibt es sowieso nicht die eine richtige Entscheidung. Genau damit müssen wir umgehen.“<sup>3</sup>*

## II. Verhältnis von Wissenschaft und Politik

Für das Verhältnis von Wissenschaft und Politik sind aus dieser Rede zwei wesentliche Aussagen festzuhalten.

Bedeutsam ist zunächst der Satz: „Wissenschaftliche Erkenntnis allein ist noch keine Politik und schon gar nicht demokratische Mehrheit“. Dieser Satz impliziert zweierlei: Er differenziert zwischen Erkenntnis auf der einen Seite und Entscheidung auf der anderen Seite. Und er gesteht in seinem Nachsatz in Ansehung des Demokratieprinzips der Mehrheit zu, sich gegen wissenschaftliche Erkenntnis zu entscheiden. Mit dieser Aussage ist die alte und große Frage tangiert, ob und unter welchen Rahmenbedingungen eine Demokratie „beste“ Entscheidungen hervorbringt und überhaupt hervorbringen kann bzw. ob letztlich prozedural legitimierte Mehrheitsentscheidungen besser sind als sachlich legitimierte Expertenmeinungen.

Nicht weniger relevant ist zum anderen der Satz: „Wer Ziele und Mittel absolut setzt, bringt sie gegen das demokratische Prinzip in Stellung.“ Dieser Satz überrascht nicht, denn es war auch *Wolfgang Schäuble*, der zu Beginn der sehr drastisch geführten Diskussionen über die Corona-Maßnahmen in Erinnerung rief, dass keinem Wert der Verfassung, auch nicht dem Gesundheitsschutz, ein absoluter Vorrang gegenüber anderen Werten zustünde,<sup>4</sup> und erst im Anschluss an diese Erinnerung hat die politische wie auch die wissenschaftliche Diskussion eine sachlichere Dimension angenommen.

---

3 Abrufbar unter <https://www.bundestag.de/parlament/praesidium/reden/2021/20211026-866254> (letzter Aufruf: 01.06.2023).

4 <https://www.tagesspiegel.de/politik/schauble-will-dem-schutz-des-lebens-nicht-alles-unterordnen-7507174.html> (letzter Aufruf: 01.06.2023).

Dieser Satz bedeutet jenseits rechtlicher und rechtswissenschaftlicher Mäßigung vor allem auch, dass kein noch so richtiges Wissen für sich in Anspruch nehmen kann, mit entsprechenden politischen Maßnahmen konsequent und rigoros umgesetzt zu werden. Letztlich ist die von *Wolfgang Schäuble* zutreffend zitierte Erkenntnis vielmehr eine Absage an jede Form absoluter, radikaler oder auch nur vermeintlich konsequenter Entscheidungen. Oder anders formuliert: Es ist das Verbot, eine bestehende Komplexität zu ignorieren und so weit zu reduzieren, dass bestimmte Aspekte und damit auch bestimmte andere Interessen vollständig außer Acht bleiben.

## B. Maßstab: Gute Gesetzgebung

Nach dieser etwas längeren Einstimmung in die Grundproblematik soll nun die eigentliche Frage betrachtet werden, ob die Einbeziehung externer Expertise eine Voraussetzung guter Gesetzgebung ist.

Dabei ist es unerlässlich, zunächst den Maßstab näher in den Blick zu nehmen. Was ist „gute Gesetzgebung“? Wann liegt ein gutes Gesetz vor, wann ein besseres? Was macht optimale Gesetzgebung aus? Bemisst sich die Qualität von Gesetzen an der Einhaltung ihrer verfassungsrechtlichen Grenzen? An ihrer Verständlichkeit? An ihrer Wirksamkeit? An den Modalitäten ihres Zustandekommens? Und wenn es mehrere Maßstäbe sein sollten, die „gute Gesetzgebung“ ausmachen, welches ist dann der maßgebliche?

### I. Unzählige Kriterien und Systematisierungen

Diese Fragen können hier schon deshalb nicht abschließend beantwortet werden, weil es je nach Erwartungshorizont und Fachdisziplin unzählige Kriterien und fast ebenso viele Systematisierungen für Qualitätsmaßstäbe gibt. Der vielzitierte Mandelkern-Bericht aus dem Jahre 2001<sup>5</sup> etwa benennt Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit, Subsidiarität, Transparenz, Zurechenbarkeit, Zugänglichkeit und Einfachheit als „Allgemeine Grundsätze“ auf dem Weg zu besseren Gesetzen. In dem Gutachten „Gute Gesetzgebung“, das *Gunnar Folke Schuppert* im Jahre 2002 im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz erstellt hat, wurden weitere – und andere – Maßstäbe benannt.<sup>6</sup> Gleiches gilt für die Ergebnisse des *Deutschen*

5 Die Expertengruppe unter dem Vorsitz von *D. Mandelkern* war von den europäischen Ministern für die öffentliche Verwaltung einberufen worden, um Empfehlungen zur Umsetzung des Lissabon-Prozesses vorzubereiten.

6 *G. F. Schuppert*, Gute Gesetzgebung, ZG, Sonderheft 2003.

*Juristentages*, der sich im September 2004 mit „*Wege zu besserer Gesetzgebung*“ befasst hat.<sup>7</sup> Eine im Auftrag des Normenkontrollrats im Jahre 2019 vorgelegte Studie von *McKinsey & Company* hebt dagegen neben der gebotenen Verfassungskonformität nur die Wirksamkeit, die Adressatenfreundlichkeit und die Vollzugstauglichkeit eines Gesetzes als zentrale Merkmale guter Gesetzgebung hervor.<sup>8</sup> Aus normativer Perspektive ist vor dem Hintergrund der Vielzahl und der zum Teil willkürlich anmutenden Auswahl der unterschiedlichen Kriterien hervorzuheben, dass es keine rechtlich verbindliche Norm gibt, die Kriterien für eine gute Gesetzgebung abschließend und verbindlich festlegt. Das gilt sowohl für die nationale als auch für die europäische Ebene.

## II. Verfassungsrechtliche Vorgaben und Regeln gesetzgeberischer Klugheit

Selbstverständlich lassen sich aus dem Verfassungsrecht bzw. aus dem primären Unionsrecht eine Reihe von Anforderungen an Gesetze ableiten. Insofern lassen sich die vielfältigen Kriterien nach dem Grad ihrer Verbindlichkeit unterscheiden in „harte“ verfassungsrechtliche Anforderungen auf der einen Seite und „weiche“ Klugheitsregelungen auf der anderen Seite.

### 1. Verbindliche Vorgaben

„Harte“ verfassungsrechtliche Vorgaben sind Qualitätsanforderungen, die nicht nur verbindlich wirken, sondern letztlich über die Verfassungskonformität und damit über die Frage entscheiden, ob die Gesetze ihre Wirkungen überhaupt erzielen können. Sie sind zwar keine Geltungsvoraussetzungen für Gesetze, weil allen formkonform verkündeten Rechtsakten zunächst Geltung zukommt. Sie geben den maßgeblichen (Verfassungs-)Gerichten aber einen Maßstab an die Hand, aus dem sich die weitere Fortgeltung oder gar die ursprüngliche Nichtigkeit ergeben kann. Zu diesen Anforderungen zählen zum eine solche, die sich auf die Gesetzgebung als Prozess beziehen, vor allem auf das Gesetzgebungsverfahren; zum anderen aber auch materielle Grenzen, die sich insbesondere durch die Grundrechte ergeben, die darüber hinaus rechtsstaatlich begründet

---

7 S. insb. *P. Blum*, *Wege zu besserer Gesetzgebung – sachverständige Beratung, Begründung, Folgeabschätzung und Wirkungskontrolle*, Gutachten I zum 65. DJT, München 2004, S. I 121 u. passim.

8 Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.), *Erst der Inhalt, dann die Paragraphen: Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten*, Berlin 2019, S. 14.

sind: Das Bestimmtheitsgebot, der Grundsatz des Vertrauensschutzes und das Verhältnismäßigkeitsprinzip formulieren Mindestgebote für die Qualität von Gesetzen, wenngleich ihre Durchsetzung immer noch davon abhängig ist, wie das jeweils zuständige Gericht sie interpretiert.

## *2. Empfehlende Klugheitsregeln*

Über diese Mindestgebote hinaus gibt es aber eine Reihe von „Klugheitsregeln“, die Gesetze befolgen sollten, deren Missachtung letztlich aber ohne (rechtliche) Konsequenzen bleibt. Notwendigkeit, Praktikabilität, Akzeptanz, Flexibilität, Lernfähigkeit, Kohärenz und Effizienz seien als Beispiele für solche Qualitätskriterien genannt, über deren Sinnhaftigkeit weitgehend Einigkeit besteht, deren Beurteilung gleichwohl meist im Auge des Betrachters liegt und deren Missachtung deshalb nicht ohne weiteres festgestellt werden kann. Das gilt insbesondere auch mit Blick auf den Maßstab, nur „gerechte“ Gesetze könnten gute Gesetze sein.

## *3. Staatspolitische Zielsetzungen und Maximen*

Zwischen diese harten und weichen Qualitätsanforderungen treten schließlich noch staatspolitische Zielsetzungen und Maximen, die vom Gesetzgeber zwar verbindlich zu berücksichtigen sind, die ihm aber regelmäßig einen so weiten Beurteilungsspielraum überlassen, dass sie letztlich rechtlich unverbindlich sind. Zu diesen Anforderungen zählen etwa auf den Umwelt- bzw. auf den Tierschutz bezogene Staatszielbestimmungen (Art. 20a GG), daneben die Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG), der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (Art. 114 Abs. 2 GG) oder auf europäischer Ebene etwa die vielfältigen Querschnittsklauseln, die bspw. auf ein hohes Umweltschutzniveau (Art. 11 AEUV) oder ein hohes Datenschutzniveau (Art. 16 AEUV) gerichtet sind.

## **III. Vorgaben für Gesetze und Voraussetzungen für das Gesetzgebungsverfahren**

Unterschieden werden kann, das ist bereits angeklungen, aber auch zwischen den Vorgaben für den Inhalt von Gesetzen und den Voraussetzungen für das Gesetzgebungsverfahren.

Das Verfahren kann durchaus in einem instrumentellen Sinne verstanden werden, wie es auch vom Verwaltungsverfahren bekannt ist. Es hat aber weitaus mehr als eine nur dienende Funktion, denn es schafft mit Blick auf vielfältige

Qualitätsanforderungen einen eigenständigen Mehrwert. Als Beispiel sei auf die Herstellung von Transparenz durch Anhörungen sowie auf die Bewirkung von Akzeptanz durch deliberative Verfahren hingewiesen. Aber auch die Frage, ob die Einbeziehung externer Expertise eine solche Voraussetzung guter Gesetzgebung ist, berührt die Anforderungen an das Verfahren der Gesetzgebung.

### C. Funktionen der Einbeziehung von Expertise

Damit sei der Blick vom Maßstab zum Gegenstand der Frage gewendet – zur Expertise, genauer: zur externen Expertise. Wie der Maßstab der Frage nach „guter Gesetzgebung“ ist auch der Gegenstand „externe Expertise“ in höchstem Maße unpräzise. Expertise wird in vielfältiger Form in die Gesetzgebung eingebracht – durch Beiräte, Arbeitskreise, Sachverständigenräte, Projektgruppen, durch permanente oder ad hoc gebildete Expertenkommissionen, durch plural besetzte Gremien oder durch Einzelpersonen. Erneut bedürfte es insofern eines differenzierten Bildes, und erneut sei insofern auf die grundlegende Untersuchung von *Laura Münkler* verwiesen.<sup>9</sup>

Die Funktionen, denen eine Einbeziehung von Expertise in die Gesetzgebung dienen kann, überschneiden sich zum Teil mit denen, die die Einbeziehung von Betroffenen erfüllen soll. Auch ihr kommt zunächst eine für sich genommen neutrale Informationsfunktion sowie eine Qualitätssicherungsfunktion zu. Auch kann die Akzeptanz von Entscheidungen durch die Einbeziehung von externen Experten verbessert werden. Allerdings beruht diese Akzeptanzverbesserung weniger auf der partizipatorischen Einbindung der späteren Adressaten als vielmehr auf dem Know-how der Experten. Sie entbehrt somit des vertragsähnlichen Grundcharakters und hat insofern keine spezifisch demokratische Grundfärbung, sondern ist durch eine rational vermittelte Legitimität gekennzeichnet.

Freilich darf nicht übersehen werden, dass Experten eben nicht nur inhaltsbezogene Aufgaben übernehmen. Sie werden vielfach aus symbolischen und taktischen Erwägungen in die Entscheidungsfindung einbezogen. Dass hochkomplexe und schwierige politische Abwägungsfragen in scheinbar einfach zu lösende technische Probleme konvertiert werden, die sich vermeintlich in einem bipolaren „falsch-richtig-Muster“ darstellen und deshalb schnell Alternativlosigkeit begründen lassen, ist schon lange bekannt.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> *L. Münkler*, *Expertokratie*, Tübingen 2020.

<sup>10</sup> *Grundlegend D. B. Bobrow/J. Dryzek*, *Policy Analysis by Design*, Pittsburgh 1987.

Nichtsdestotrotz dürfte außer Frage stehen, dass Expertise bei der Rechtserzeugung notwendig ist. Wenn man annimmt, dass Gesetze eine vorgefundene reale und soziale Wirklichkeit in bestimmter Weise gestalten wollen, bedürfen sowohl das Erfassen der Wirklichkeit als auch deren Gestaltung sachkundiger Informationen über den Ist-Zustand und möglichst valider Einschätzungen über die Erreichung des Soll-Zustands.

## **I. Erfassen der Wirklichkeit**

Die Gestaltungs- und Steuerungskraft des Rechts setzt zunächst voraus, dass es die Wirklichkeit, die es beeinflussen will, hinreichend gut erfasst. Die Bewältigung des Klimawandels ist ohne Wissen über naturwissenschaftliche Zusammenhänge nicht möglich, die Eindämmung der Kriminalität ist ohne Kenntnis deren Ursachen aussichtslos, und auch die zivilrechtliche Regulierung des Wohnungsmarktes setzt Informationen über Angebot und Nachfrage voraus, um nur drei Beispiele aus allen drei Teildisziplinen des Rechts zu wählen. Ohne eine verlässliche Datenbasis sind keine „guten Gesetze“ zu machen. Dies ist der Ausgangspunkt für eine Evidence-Based-Policy, die seit gut zwei Jahrzehnten für ein besseres Zusammenwirken von Wissenschaft und Politik wirbt.

## **II. Gestalten der Wirklichkeit**

Aber auch die Gestaltung der Wirklichkeit verlangt in unterschiedlichster Hinsicht nach hinreichend genauem Wissen. Das gilt vor allem aber für die (wahrscheinliche) Gesetzeswirkung. Prognosen über Kausalverläufe, Aussagen über wahrscheinliche gesellschaftliche Gesetzmäßigkeiten und die Antizipation insbesondere auch von unerwünschten Nebenwirkungen – alles Elemente der nach § 44 GGO durchzuführenden Gesetzesfolgenabschätzung – bedürfen einer Wissensermittlung, die den Sachverstand eines einzelnen Referats, zum Teil wohl den Sachverstand der gesamten Organisationseinheit Regierung überfordert.

## **D. Externe Expertise**

Das Wissen, das für gesetzliche Entscheidungen benötigt wird, ist beim Staat nur zum Teil vorhanden. Soweit der Staat nicht selbst über entsprechende Informationen verfügt, werden einzelne Experten oder ganze Expertengremien in die hoheitliche Entscheidungsfindung einbezogen.

## I. Systematisierungsmöglichkeiten

Betrachtet man ein typisches Gesetzgebungsverfahren in Deutschland, sind die Instrumente, auf denen solches externes Expertenwissen in die Gesetzgebung eingebracht wird, vielfältig, und ebenso vielfältig wäre ihre systematische Erfassung. Sie ließen sich nach Akteuren, nach dem Grad ihrer Unabhängigkeit, nach der Reputation ihres Sachverstands oder der Bindungswirkung ihrer Entscheidungen kategorisieren. Ebenso ließen sich institutionalisierte von informellen Instrumenten unterscheiden. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien beispielhaft einige benannt: Institutionelle Akteure sind vor allem die kommunalen Spitzenverbände sowie die Länder, die wegen ihrer Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung stets früh in die Gesetzgebung einbezogen werden, daneben aber auch die anderen Fachministerien, etwaige nachgeordnete Fachbehörden sowie der Normenkontrollrat. Informelle Akteure sind etwa die Fach- sowie die allgemeine Öffentlichkeit, spezifische Verbände oder auch Betroffene. Eine trennscharfe Abgrenzung zwischen all diesen Akteuren ist weder möglich noch nötig. Hervorzuheben ist allein, dass in zeitlicher Hinsicht eine Konzentration auf diejenige Phase der Rechtserzeugung stattfindet, die – wenn auch noch nicht verfassungsrechtlich, so doch von der Geschäftsordnung der Bundesregierung – explizit geregelt ist. Damit wird das gesamte Vorfeld ausgeblendet, das dem ersten Gesetzentwurf in einem Referat eines Ministeriums vorgelagert ist. Dieses einflussreiche Vorfeld kann für ein später formal verabschiedetes Gesetz freilich von ungemein großer Bedeutung sein: Hier werden Ideen für Gesetze von der Zivilgesellschaft – das können Wirtschaftsverbände ebenso sein wie bestimmten Aspekten des Gemeinwohls verschriebene NGOs, das sind häufig auch die politischen Parteien, das sind mitunter aber auch einzelne Wissenschaftler – bereits vorgedacht und zum Teil auch ausformuliert. Deshalb sei nur kurz in Erinnerung gerufen, dass solche *informellen* und *inoffiziellen* Vorhaben in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen sind. Sie sind weitaus mehr als bloße Einfallstore für einen primär politisch motivierten Lobbyismus. Vielmehr bringen sie aus einer Betroffenenperspektive eben nicht nur Wünsche zum Ausdruck, sondern auch Wissen in das Gesetzgebungsverfahren ein, über das der Staat nicht oder nur nach aufwändigen Forschungen selbst verfügt. Die Betroffenenbeteiligung ist insoweit ein wichtiger Einfallstor für Expertise in der Gesetzgebung.

Umgekehrt ist grundsätzlich zwischen der Beteiligung von Betroffenen und der Einbeziehung von externer Expertise zu unterscheiden. Die Betroffenenbeteiligung dient zwar – wie die Expertise – auch der Qualitätssicherung, zielt aber in erster Linie auf frühzeitige Vertrauensbildung sowie auf die Sicherung von Akzeptanz und damit auf die Akzeptanz des Vollzugs von Gesetzen ab. Die

Einbeziehung externer – und d.h. im Idealfall: unabhängiger – Expertise will dagegen in erster Linie die Richtigkeit und Verlässlichkeit der tatsächlichen Annahmen sicherstellen, von denen der Gesetzgeber ausgeht. Dabei ist es gerade die fehlende unmittelbare Betroffenheit, die die Glaubwürdigkeit und Qualität einer Expertise ausmacht. Experten vertreten im Idealfall nicht eigene, sondern allgemeine Interessen, während Betroffene gerade explizit ihre Interessen geltend machen sollen.

## **II. Regierungsinterne Entwurfsphase**

In der regierungsinternen Entwurfsphase, die im inneren Gesetzgebungsverfahren der Einbringung eines fertigen Gesetzentwurfs vorausgeht, wird Expertise also nicht nur durch eine Einbindung der Betroffenen erreicht, sondern zunächst und vor allem durch die Beteiligung anderer Fachministerien. Natürlich werden diese Abstimmungen auch – und in einer Koalitionsregierung vielleicht sogar in erster Linie – für primär politische Einflussmöglichkeiten genutzt. Aber idealiter wird vor allem der in den anderen Ministerien und gegebenenfalls ihren weiteren Behörden verfügbare Sachverstand einbezogen. Das gilt etwa im Verhältnis zwischen Wirtschafts- und Umweltministerium, um den klassischen Disput zwischen Ökonomie und Ökologie zu thematisieren. Der Informationsaustausch zwischen ihnen bezieht sich nicht erst auf die umzusetzenden politischen Wünsche, sondern schon auf das Wissen über die zu gestaltende Wirklichkeit.

## **III. Parlamentarische Beratungsphase**

Ähnliches gilt für die Ausschussbeteiligung im Rahmen der parlamentarischen Beratungsphase. Hier werden nicht nur unterschiedliche Ausschüsse beteiligt, sondern oftmals noch Sachverständigenanhörungen durchgeführt. Ihre Bedeutung ist einerseits nicht zu überschätzen, denn die Sachverständigen werden von den einzelnen Fraktionen vorgeschlagen und stehen nicht immer in einer nüchternen Distanz zu deren politischen Zielen. Mit ihrer Unabhängigkeit geht in solchen Fällen oft ihre Glaubwürdigkeit verloren. Andererseits ist ihre Einbeziehung auch nicht zu unterschätzen. Erstens ist die Nominierung von Sachverständigen durch die Fraktionen nicht stets mit einem Marionettentheater gleichzusetzen, zumal diese Nominierung zuweilen merkwürdigen und von außen nicht nachvollziehbaren Regeln folgt. Zweitens bestimmt jeder Sachverständige letztlich selbst, inwieweit er oder sie auf die zuvor geäußerten politischen Wünsche einzelner Fraktionen eingeht. Drittens und vor allem finden die Anhörungen der Sachverständigen öffentlich statt und werden von der

Öffentlichkeit – jedenfalls von den Medien – auch entsprechend wahrgenommen. Das verleiht Ihnen oftmals ein besonderes Gewicht.

#### **IV. Föderale Beratungsphase**

Der Bundesrat dagegen organisiert regelmäßig keine eigenen Sachverständigenanhörungen mehr. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Einbindung des Bundesrates in das Gesetzgebungsverfahren eine weitere Einfallstür für Expertise ist, denn die einzelnen Mitglieder des Bundesrates lassen sich durch ihre eigenen Fachministerien entsprechend unterrichten.

#### **V. Informeller und institutionalisierter Sachverstand**

Als letztes Beispiel soll die Perspektive des Gesetzgebungsverfahrens verlassen und eine andere Systematisierung in den Vordergrund gestellt werden. Die Arten der Einbeziehung externen Sachverständigen in die politische Entscheidungsfindung lassen sich nämlich auch danach differenzieren, wo dieser Sachverstand gebildet wurde und wie er in den Rechtsetzungsprozess einfließt. Anlass für diese Perspektive sind die Corona-Maßnahmen, die zwar rechtlich weitgehend von den Ländern beschlossen wurden, aber zunächst regelmäßig auf Bundesebene vorbereitet wurden. Von besonderer Bedeutung waren dabei die Empfehlungen des *Robert-Koch-Instituts*, der *Ständigen Impfkommision* wie auch der *Leopoldina*, der Nationalen Akademie der Wissenschaften. Diese Akteure konkurrierten mit Verbänden und Einzelpersonen um die Deutungshoheit der aktuellen Gefährdungslage und zum Teil mit der Regierung um die Empfehlungen für die künftige Politik. Unabhängig von der Frage, welche Rolle diesen Akteuren bei hoheitlichen Entscheidungen zukommen sollte und zukommen darf, verdeutlichen sie doch alle, dass ein Staat gut beraten ist, wenn er Freiheiten gewährt und Institutionen vorhält, die Wissen generieren und bei Bedarf zur Verfügung stellen.

#### **VI. Expertengruppen in der europäischen Rechtsetzung**

Die Art und Weise, wie externes Wissen für die Rechtsetzung vorgehalten und bei Bedarf abgerufen wird, lässt mich einen Blick auf die europäische Rechtsetzung werfen. Vor dem Hintergrund, dass ein Großteil der nationalen Rechtsetzung maßgeblich nur der Umsetzung europäischer Richtlinien dient, kommt der Frage, wie die Expertise in die europäische Rechtsetzung einfließt, eine

besondere Bedeutung zu. *Anne Dankowski* fasst ihre umfassende und grundlegende Untersuchung u. a. mit folgenden Ergebnissen zusammen<sup>11</sup>:

Wegen ihres monopolartigen Initiativrechts und ihren abgeleiteten Rechtsetzungsbefugnissen steht hier die Kommission im Fokus. Ihrer rechtlichen Gestaltungsmacht stehen in der Praxis wegen mangelnder personeller Ressourcen und fehlender politischer Einbindung ein besonderer Informationsbedarf und die Notwendigkeit einer Vernetzung mit dem Regelungsumfeld gegenüber. Die Kommission ist dieser strukturellen Herausforderung in erster Linie mit einem System von circa 1000 Expertengruppen entgegengetreten. (Daneben stehen freilich zahlreiche andere Quellen, die hier nur der Vollständigkeit halber genannt werden sollen: So schreibt die Kommission immer wieder Studien und Gutachten aus, beschäftigt Sonderberater, nimmt Konsultationen vor und betraut Komitologieausschüsse mit besonderen Fragen. Die Expertengruppen haben sich neben diesen anderen Formen aber als ein Charakteristikum europäischer Rechtsetzung erwiesen, dessen sich weder die allgemeine Öffentlichkeit noch die (rechtswissenschaftliche) Fachöffentlichkeit hinreichend bewusst ist. Diese Gruppen sind nicht explizit in die institutionelle Struktur der EU eingebunden. Tatsächlich sind sie jedoch zu einem festen und funktionsnotwendigen Bestandteil der Kommissionsstrukturen herangewachsen und aus den Prozessen der europäischen Rechtsetzung kaum mehr hinwegzudenken. Rechtlich sind sie seit 2010 durch horizontale Bestimmungen äußeren Rahmenvorgaben unterworfen, die zuletzt 2016 geändert wurden. Sie sollen aber in erster Linie nur einen gleichheitsgerechten Zugang zu den einzelnen Gruppen gewährleisten.

Verfahrensrechtlich wirken Expertengruppen im Stadium der Rechtsetzungsvorbereitung, konkret in den Phasen der Rechtsetzungsplanung sowie der Entwurfsausarbeitung mit. Diese sind Teil des „inneren“, kaum reglementierten Kommissionsverfahrens, das der eigentlichen Entscheidung vorgelagert ist. Die formelle Entscheidungsgewalt verbleibt bei der Kommission selbst. Das Expertiseverständnis der Kommission ist weit und erfasst neben dem wissenschaftlichen auch einen praxisnahen und interessenprägten Sachverstand. Die Kommission verfolgt damit jedenfalls symbolisch eine „Demokratisierung von Expertise“ und instrumentalisiert Expertengruppen als Teil ihrer Governance-Strategie. Die Motivation der Kommission für die Einbeziehung von Expertengruppen liegt darüber hinaus in dem Wunsch, die Fähigkeit zur Lösung von Sachproblemen zu verbessern und eine höhere Qualität der Rechtsetzung zu erzeugen sowie zugleich einen Konsens und bessere Akzeptanz zu erreichen. Bei

---

11 *A. Dankowski*, Expertengruppen in der europäischen Rechtsetzung, Berlin 2019.

theoretischer Betrachtung wird man den Expertengruppen zudem eine wissensvermittelnde Funktion attestieren können. Außerdem soll ihre Einbeziehung eine depolitisierende Wirkung entfalten, eine verständigende, konsens- und kompromissorientierte Beratung ermöglichen sowie schließlich Legitimation generieren bzw. jedenfalls stärken.

Ohne an dieser Stelle eine abschließende Bewertung der Tätigkeit der Expertengruppen auf europäischer Rechtsetzungsebene vornehmen zu wollen, sind all diese Funktionen – jedenfalls aus streng rechtswissenschaftlicher Perspektive, weniger natürlich aus sozialwissenschaftlichem Blickwinkel – mit Vorsicht zu genießen. Denn der Reiz einer „Depolitisierung“ widerspricht schon strukturell dem grundsätzlich Politischen, das einer Demokratie immanent ist, und wenn die Vermeidung politischer Kompromisse durch antizipierte Lösungen auf sachlich-technischer Ebene propagiert wird, muss stets im Einzelfall beurteilt werden, ob nicht vielleicht doch bestimmte Interessen(gruppen) einfach vom Willensbildungsprozess ausgeschlossen werden oder bestimmte Rechtsgüter überhaupt nicht in die Abwägung einbestellt werden.

Vor allem aber unterscheidet sich das diesen Expertengruppen zugrundeliegende „Experten“-Verständnis von dem, was in der deutschen Diskussion landläufig unter der Einbeziehung von Experten verstanden wird. Die jedenfalls theoretische Unterscheidung von Betroffenen und Experten, die für den deutschen Rechtsetzungsprozess eben kurz skizziert wurde, ist auf europäischer Ebene quasi aufgehoben, und so ist auch die Grenze zum Lobbyismus hier sehr viel durchlässiger.

## **E. Grundprobleme bei der Einbeziehung externer Expertise**

Was sich auf europäischer Ebene bewährt hat, zeugt zugleich von den Grundproblemen, die mit der Einbeziehung von externem Wissen in die Gesetzgebung in Deutschland einhergehen. Drei dieser Grundprobleme sollen benannt werden.

### **I. Rezeption und Bewertung des externen Wissens**

Das erste Problem betrifft die Empfangsebene. Bislang wurde nur skizziert, welche Möglichkeiten es gibt, externes Wissen in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen. Quintessenz der kurzen Beschreibung ist, dass die Wissens einbringung durch Pluralität gekennzeichnet ist. Dieses Wissen muss in den staatlichen Organen aber auch rezipiert werden können, es muss also zunächst verstanden und bewertet werden. Dabei stellt sich die Frage, ob die

staatlichen Entscheidungsorgane über ein ausreichendes und angemessenes Rezeptorensystem verfügen. Mit der Pluralität der Informanden und Informationen geht dabei aber zwangsläufig die Gefahr einer Überforderung einher. Denn die an die staatlichen Institutionen herangetragenen Informationen müssen eben nicht nur für sich in ihrer eigenen Disziplin, sondern in ihrem Zusammenspiel bewertet werden. Dies ist letztlich nicht nur eine organisatorische, sondern auch eine interdisziplinäre Herausforderung.

## II. Verhältnis von Wissen und Entscheiden

Das zweite Problem ist konkret und lässt sich letztlich verfahrens- bzw. organisationsrechtlich lösen. Es besteht in der Ambivalenz zwischen Wissen und Entscheiden in der Demokratie: Ausgehend von der Notwendigkeit einer Expertenberatung wird auf der einen Seite die Verlässlichkeit einer Expertise von der Politik wie vor allem von der Öffentlichkeit umso höher eingestuft, je unabhängiger die entsprechenden Experten sind. Dann allerdings ist ihre Einbeziehung auch allein durch ihren Sachverstand legitimiert. Auf der anderen Seite wird gerade zur Stärkung ihrer demokratischen Legitimation eine Anbindung an die staatlichen Organe der Rechtsetzung verlangt. Dann allerdings steht oft der Verdacht einer manipulativen Wissensaufbereitung im Raum.

Dieses Spannungsverhältnis lässt sich nicht ganz aufheben, aber sicher doch reduzieren. Aus verfassungsrechtlicher und damit zugleich auch aus legitimatorischer Perspektive ist letztlich entscheidend, dass der demokratisch legitimierte Hoheitsträger sowohl durch die Expertise zur Entscheidung befähigt wird als aber auch das Letztentscheidungsrecht behält. Entgegen dem im Zusammenhang mit dem Klimawandel oft gehörten Ruf „follow-the-science“ darf – gerade in einer Demokratie – nicht übersehen werden, dass jede Entscheidung nur eine Priorisierung von verschiedenen Regelungsoptionen ist und als solche in den Raum der Politik fällt. So zutreffend es insofern ist, dass Expertise eine Grundbedingung der Politik ist, so sehr muss sich diese Expertise auf die Bereitstellung belegbarer Fakten beschränken. Schon die Bewertung der Fakten fällt aber nicht mehr allein in die Hände der Wissenschaft, sie teilt sich diese Aufgabe mit der Politik. Welche Konsequenz schlussendlich aus den Fakten und ihrer Bewertung zu ziehen sind, ist allein Aufgabe der Politik, und sofern diese Politik in rechtsverbindliche Formen gegossen werden soll, kommt diese Aufgabe an sich den Parlamenten zu. Faktisch, das wissen wir alle, werden die wesentlichen Entscheidungen freilich bereits im Gesetzentwurf getroffen, der in aller Regel von der Regierung stammt. Das gilt für das Europarecht mit dem weitgehenden Initiativmonopol der Europäischen Kommission einmal mehr.

Nur wenn man der Meinung ist, dass die Politik in jeder Hinsicht und ausnahmslos durch Zahlen, Daten und Fakten festgelegt ist, dann stellt sich für die Ausrichtung der Politik in der Tat allein die Frage, wer über die „bessere“ Datengrundlage verfügt. Indes ist schon diese Grundannahme falsch, jedenfalls für liberale Demokratien. Mit *Joseph Alois Schumpeter* ist vielmehr immer wieder daran zu erinnern, dass die liberale Demokratie keinem expliziten normativen Ziel folgt, sondern nur eine Methode zur Herstellung sozialer Ordnung bereitstellt. Diese Methode ist auf Wissen angewiesen, muss aber sowohl bei sicherem Wissen als auch bei Unwissen stets eigen- und letztverantwortlich handeln.

Im Übrigen, aber das sei hier nur noch angedeutet, kann das Problem auch dadurch entschärft werden, dass bezüglich des Wissensinputs nach Möglichkeit einerseits ein Expertenkonsens und andererseits Pluralität sichergestellt wird. Denn ein Expertenkonsens indiziert, dass dem vermittelten Wissen keine politisch relevanten Wertungen zugrunde liegen. Wenn darüber hinaus der Expertenkonsens auch interdisziplinär gesichert ist, spricht eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit für seine Richtigkeit.

### III. Rechtsetzung als epistemisches Problem

Das dritte Problem ist eher abstrakter Natur. Es besteht in der Gefahr einer zunehmenden Epistemisierung der Politik, mit anderen Worten: darin, dass ein primär politischer Streit als Wissenskonflikt ausgetragen wird. Wenn sich in einer Diskussion etwa theoretisch begründetes Wissen (Fachwissen) und davon abweichendes, empirisch erworbenes Wissen (Erfahrungen) unversöhnlich gegenüberstehen, wird der Wissensbegriff ebenso rational wie auch emotional verstanden. Das macht die politische Auseinandersetzung schwierig. Als Beispiel kann etwa auf die Diskussion über die Strafpolitik verwiesen werden. Hier zeugt die Kriminalitätsstatistik von zunehmender Sicherheit, während das Gefühl einer Mehrheit von Menschen eine abnehmende Sicherheit indiziert. Auch die Flüchtlingspolitik oder der Klimawandel sind Beispiele für Sachbereiche, in denen sich unterschiedliche Arten von „Wissen“ gegenüberstehen.

Eine solche Epistemokratie droht die Demokratie zu zerstören. Denn Wissen allein trifft keine Entscheidungen und beseitigt auch nicht die Entscheidungsnotwendigkeit. Fachliches Wissen aus unterschiedlichen Disziplinen muss vielmehr transparent für alle Beteiligten eines demokratischen Diskurses zur Verfügung stehen. *Alexander Bogner* führt hierzu aus: „Lange Zeit schien der Glaube an die Rationalität der gesellschaftlichen Ordnung so dominierend, dass die Grenzen einer solchen rationalen Ordnung geradezu ignoriert wurden. Und die Grenzen liegen in erster Linie in der besonderen Komplexität der tatsächlichen

Grundlagen und ihrer Wirkungszusammenhänge. Die Welt ist eben nicht ein geschlossener, logischer Kausalzusammenhang, und deshalb kann der „Glaube daran, dass man, wenn man nur wollte, alle Dinge – im Prinzip – durch Berechnen beherrschen könne“, wie Max Weber in seiner Schrift „Wissenschaft als Beruf“ von 1919 formulierte, von vornherein nicht ausreichen. In jüngerer Zeit scheint anstelle der Rationalität zum Teil eine Emotionalität zum maßgebenden Kriterium für gesellschaftliche und staatliche, ja vermessenenerweise gar für eine Weltordnung zu werden. Entsprechende Bewegungen berufen sich auf philosophische Gewährsmänner, die Wissensgläubigkeit der Moderne schon früh kritisiert und in Zweifel gezogen haben. Heisenbergs Unschärferelation, nach der schon der Versuch, etwas zu verstehen, das Objekt des Verstehens verändert, und Schrödingers Gedankenexperiment zu einer gleichzeitig lebendigen und toten Katze sind nur zwei markante Beispiele für die Hinterfragung sicheren Wissens.<sup>12</sup>

## F. Einbeziehung externer Expertise als Obliegenheit

Trotz dieser Grundprobleme ist das Fragezeichen hinter der Fragestellung grundsätzlich durch einen Punkt, ja sogar durch ein Ausrufezeichen ersetzen.

Eine gute Gesetzgebung ist dadurch gekennzeichnet, dass sie neben der intern vorgehaltenen Expertise auch externes Expertenwissen berücksichtigt. Im Idealfall wird das interne Wissen nur bestätigt, dann schadet die zusätzliche Einbeziehung des externen Wissens nicht. Zuweilen wird sich das externe Wissen als zusätzliches Wissen darstellen, dann müssen die entsprechenden politischen Entscheidungen unter Umständen neu überdacht werden. Und sofern interne Annahmen und externe Meinungen konfliktieren, muss in einem transparenten Verfahren offengelegt werden, warum welchen Annahmen gefolgt wird.

Auch aus rechtlicher, sogar verfassungsrechtlicher Perspektive spricht viel für einen Grundsatz, der Gesetzgeber möge sich externen Wissens bedienen. Es sind letztlich die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und hier insbesondere die erste, oft vernachlässigte Komponente der Eignung, die vom Gesetzgeber eine verlässliche Erfassung der Wirklichkeit verlangen, die häufig eben nur mit externer Expertise zu realisieren ist. Und die Erforderlichkeit verlangt mit ihrer Priorisierung der mildesten Mittel eine umfassende Folgenabschätzung, die heute jedenfalls für die von der Bundesregierung entworfenen

---

12 A. Bogner, Die Epistemisierung des Politischen, Ditzingen 2021, S. 23 ff.

Gesetze wie auch auf europäischer Ebene ohnehin fest im Rechtsetzungsverfahren verankert ist.

In Anlehnung an ein bewährtes Instrument im Umweltrecht wird man vom Gesetzgeber insofern verlangen können, dass er die für die Gesetzgebung maßgeblichen Informationen jeweils mit der „best available technique“ beschafft, und es würde ein solches Optimierungsgebot verletzen, wenn der Gesetzgeber sehenden Auges vorhandenes Wissen nicht nutzt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in verschiedenen Entscheidungen punktuell auf solche Verpflichtungen des Gesetzgebers hingewiesen, wobei es die prozeduralen Obliegenheiten stets dann stärker betont hat, wenn klare materielle Maßstäbe nicht greifbar waren. Es hat eine Pflicht zur Tatsachenfeststellung angenommen, die sich eben nicht in allgemeinen Feststellungen erschöpfen dürfe, sondern etwa auch komplexe Zusammenhänge des gesamtwirtschaftlichen Geschehens erfassen müsse.<sup>13</sup> In einer anderen Entscheidung hat das Gericht die Legislative verpflichtet, sich mit dem „Stand der Methodendiskussion“ der empirischen Sozialforschung sowie der amtlichen Statistik im Vergleich zu beschäftigen.<sup>14</sup> Recht allgemein wird man eine verfassungsrechtlich begründete Prognosepflicht und eine Beobachtungspflicht des Gesetzgebers annehmen können. Damit ist zwar noch nichts darüber ausgesagt, ob und in welchem Maße der Gesetzgeber auf externes Wissen zurückgreifen muss. Doch in allgemeiner Hinsicht lässt sich der Verfassung sicherlich ein „Verbot der Realitätsverweigerung“ entnehmen, und daraus folgt umgekehrt die Pflicht zur Wahrnehmung wissenschaftlichen Wissens.

Allerdings ist mit Blick auf die Grundprobleme des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik in einer konstitutionellen Demokratie dieses Optimierungsgebot nicht zugleich auch als verfassungsrechtliches Gebot zu verstehen, dessen Verletzung die Nichtigkeit der Gesetze zur Folge haben kann bzw. zunächst einmal das Bundesverfassungsgerichts auf den Plan ruft. Vielmehr ist die Einbeziehung externer Expertise eine Klugheitsregel, die zudem nach verschiedenen Kriterien differenziert angewendet werden sollte: Nach der Eingriffsintensität, die die zu schaffende Regelung mit sich bringt, nach der Eingriffsbreite, vor allem aber auch nach der Revidierbarkeit der zu erlassenden Normen, letztlich also nach der Rechtsform. Gerade mit Blick auf die Revidierbarkeit sei vor einer Konstitutionalisierung des Gebots zur Einbeziehung externer Expertise

---

13 BVerfGE 50, 290 (333).

14 BVerfGE 65, 1 (55)

gewarnt: Gesetze sind immer noch leichter zu korrigieren als die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts.

Im Übrigen sei noch einmal vor einer Verabsolutierung der sog. Expertise gewarnt – der internen wie der externen. Die plurale und freiheitliche Gesellschaft lebt von der Parallelität von Maßstäben und Diskursen (medizinischen, psychologischen, naturwissenschaftlichen, ethischen, juristischen und politischen), und sie lebt von der Konkurrenz zwischen diesen Diskursen. Meinungsfreiheit und Wissenschaftsfreiheit sind beide grundrechtlich geschützt, aber während die Meinungsfreiheit keine qualitativen Mindestanforderungen kennt, stellt die Wissenschaftsfreiheit qualifizierte Rationalitäts- und damit auch Qualitätsanforderungen. Das macht sie – jedenfalls für die allermeisten – so glaubwürdig. Diese Glaubwürdigkeit setzt Vertrauen voraus, und insofern mag abschließend Bundespräsident *Frank-Walter Steinmeier* mit einer Aussage zu Wort kommen, die er zur Eröffnung einer Konferenz zur „Zukunft der Demokratie“ am 15.11.2021 getätigt hat:

*„Wo Politik sich hinter Wissenschaft versteckt, oder umgekehrt, wo Politik sich an die Stelle der Wissenschaft setzt, ich könnte auch umgekehrt sagen, wo Politiker und Wissenschaftler sich gegenseitig benutzen, um Ziele durchzusetzen, da schwächen wir das Vertrauen sowohl in Wissenschaft wie in Demokratie.“<sup>15</sup>*

---

15 <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2021/11/211115-Forum-Belleve-XII.html> (letzter Aufruf: 02.06.2023).