

Max Krott · Michael Suda (Hrsg.)

Macht Wissenschaft Politik?

# Forschung Politik

Max Krott · Michael Suda (Hrsg.)

# Macht Wissenschaft Politik?

Erfahrungen wissenschaftlicher  
Beratung im Politikfeld Wald  
und Umwelt



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage Juli 2007

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2007

Lektorat: Monika Mülhausen / Marianne Schultheis

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15369-8

# Inhaltsverzeichnis

<i>Max Krott und Michael Suda</i> Spuren im Politikfeld hinterlassen .....	7
<i>Michael Böcher</i> Wissenschaftliche Politikberatung und politischer Prozess .....	14
<i>Michael Pregernig</i> Zwischen Alibi und Aushandlung: Ein empirischer Blick auf die Interaktion zwischen Wissenschaft und Politik am Beispiel der österreichischen Umwelt- und Ressourcenpolitik .....	43
<i>Peter Elsasser</i> Der Wald, der Brei, seine Köche und ihre Berater – wissenschaftliche Politikberatung für das „Nationale Waldprogramm Deutschland“ zwischen Prozessanalyse, aktiver Mitgestaltung und Interessenvertretung .....	80
<i>Carsten Thoro</i> Wissenschaftliche Politikberatung am Beispiel des wissenschaftlichen Beirats beim BML bzw. BMVEL/BMELV .....	107
<i>Michael Suda</i> „Der Beirat ist ein Forum und das war schon immer so.“ Politikberatung durch Beiräte – Eine Fallstudie zum Obersten Naturschutzbeirat in Bayern .....	124

*Klaus Wagner*

Fundierte wissenschaftliche Politikberatung mit Scheuklappen? –  
Analyse einer „Klientelbeziehung“ zwischen einer Forstverwaltung  
und einem Lehrstuhl für Forstpolitik ..... 146

*Michael Böcher und Max Krott*

Politikberatung durch autonome Diskurse – das Beispiel  
Erfolgsfaktoren für nachhaltige Regionalentwicklung ..... 175

*Michael Memmler und Georg Winkel*

Argumentative Politikberatung in der Naturschutzpolitik ..... 203

Autorenverzeichnis ..... 245

Sachverzeichnis ..... 247

# Spuren im Politikfeld hinterlassen

*Max Krott und Michael Suda*

## **1 Beratungswunsch contra Beratungsresistenz der Politikfelder**

„Praxisrelevanz“ ist ein Schlüsselbegriff für die angewandte Forschung in den Politikfeldern Wald und Umwelt. Von der Spezialisierung auf konkrete Politikfelder wird nicht primär ein innovativer Beitrag zur Theorie der Politikwissenschaft erwartet, sondern die wissenschaftliche Kompetenz sollte sich nach übereinstimmendem Selbstverständnis der Forschungsinstitutionen und der Akteure der Praxis in einer besonderen Fähigkeit zeigen, die Praxis in der Lösung der drängenden Probleme der Politikfelder zu unterstützen. Für die direkt mit Wald- und Umweltpolitik befassten Forschungsinstitutionen ist die Politikberatung daher konstitutiv. Die in ihnen tätigen Forscherinnen und Forscher finden sich unmittelbar in die Politikberatung hineingezogen und erleben dort eine Welt, die wenig mit dem einfachen Grundverständnis von Forschung zu tun hat, neue Erkenntnisse zu finden, die von der Praxis übernommen werden (können). Das „Rationale“ der Wissenschaft kommt bei den Akteuren der Praxis nicht an, und dennoch wollen diese auf wissenschaftlichen Rat nicht verzichten. Der öffentliche Diskurs und die Akteure betonen zwar einen großen und durch die wachsende Komplexität der Welt gestiegenen Forschungsbedarf, der Wissenschaft fließen auch vermehrt Ressourcen zu, aber die Ergebnisse beeinflussen zu meist nicht in einer Art und Weise die politischen Entscheidungen, dass die Forscher einen Beratungserfolg im Sinne der wissenschaftlichen Erkenntnis wahrnehmen können.

Solche ernüchternden Erfahrungen machen Institutsleiter und Mitarbeiter zunächst individuell und vermeinen, persönlich nicht erfolgreich gewesen zu sein. Nach einigen Jahren Tätigkeit in politikfeldbezogener Forschung wiederholen sich allerdings die Fehlschläge und der Verdacht keimt auf, dass Politikberatung nicht so funktioniert, wie es das formale Programm der Wissenschaft verkündet: Wissenschaftliche Erkenntnis fließt kaum je direkt in die politische Entscheidung als wichtige Grundlage für Innovation oder gar Leitlinie ein. Da diese Einsicht, so sie stimmt, die Legitimationsgrundlage der praxisbezogenen Wissenschaft in Frage stellt, wird sie gerne verdrängt, und viele Forscher nehmen ihr Arbeitsleben lang immer wieder einen neuen Anlauf, um durch Forschung zur Lösung von Umweltproblemen beizutragen und erleben auch immer wieder, dass

die Versprechungen der Forschungsprogramme und Projekte am Schluss von der Politik nicht eingehalten werden.

Eine Alternative, um aus dem Kreislauf immer aufs neue enttäuschter Hoffnungen auszubrechen, ist, den Gang der Forschung und der Politikberatung selbst kritisch zu analysieren und die Frage zu stellen, ob Wissenschaft denn überhaupt Politik beeinflussen kann und wie die Chancen stehen, die wissenschaftlichen Erkenntnisse vermehrt in die Umwelt- und Waldpolitik einzubringen.

Die in diesem Band vereinigten Autoren sind solchen Fragen auf der Grundlage ihrer Forschungsinstitutionen und ihrer eigenen Projekte nachgegangen. Sie alle haben erlebt, wie sich die Praxis gegen die Übernahme wissenschaftlicher Einsichten sträubt, wie aber gleichzeitig der Kontakt der Forscher mit den Akteuren des Politikfeldes Spuren hinterlässt, bei den einzelnen Beteiligten und in der Handlungslogik von Wissenschaft und Politik insgesamt. Die Zusammenstellung der analytisch aufgearbeiteten Erfahrungen mit Politikberatung in der Wald- und Umweltpolitik richtet sich an alle Forscherinnen und Forscher, die vorhaben, mit Ihren Projekten zur Lösung der Probleme der Praxis beizutragen. Das Buch wird ihnen die Illusion rauben, direkt mit Praktikern kommunizieren zu können und wissenschaftliche Lösungsbeiträge zu leisten, die von der Politik unverändert übernommen werden. Gleichzeitig identifizieren die Beiträge aber – in Beispielen, die sich jeweils auf (meta-)theoretische Ansätze stützen – die unterschiedlichen Spuren, die Forschung in der Praxis hinterlässt. Forschung verändert die Welt der Politikfelder. Den Forscherinnen und Forschern, die über solche Wirkungen bescheid wissen, eröffnen sich vielfältige Optionen, sich mit ihren wissenschaftlichen Erkenntnissen an Politik zu beteiligen. Wer daran Freude hat, den will dieses Buch darüber informieren, was sich so alles aus einer Annäherung an die Politikfelder Wald und Umwelt ergeben kann.

## **2 Wandel in den Forschungsinstitutionen der Wald- und Umweltpolitik**

Die Wald- und Umweltpolitik liegt an der Schnittstelle eines alten, traditionell gestalteten Politikfeldes, nämlich der klassischen Forstpolitik, mit der neuen, sich sehr dynamisch entwickelnden Umweltpolitik. In den letzten beiden Jahrzehnten haben die umweltpolitischen Ansätze die Waldpolitik sowohl in der Praxis als auch in der Forschung stark beeinflusst. In der Praxis wurden Probleme der Biodiversitätssicherung, Umweltzertifizierung, nationale Umweltplanungen, Schutzgebiete, Partizipation von Umweltgruppen zu heftig umstrittenen Themen und die politikbezogene Forschung spiegelt diese Themen wider. Da

sich die Forschung moderner sozialwissenschaftlicher und ökonomischer Theorien bedient, haben sich die tradierten Forstpolitikinstitute zu modernen Instituten der Wald- und Umweltpolitik gewandelt. Mit ihren ökonomischen und politikwissenschaftlichen Projekten nach dem „state of art“ erleben sie jene Chancen und Probleme der Politikberatung, die auch in den neu entstandenen sozialwissenschaftlichen und ökonomischen Umweltinstituten auftreten. Daher möchten die hier diskutierten Beispiele aus der Politikberatung alle Forscherinnen und Forscher ansprechen, die in der sozialwissenschaftlichen oder ökonomischen Wald- und Umweltforschung tätig sind.

Die Beispiele stammen aus Forschungsinstitutionen der Wald- und Umweltpolitik. Es sind Forscher von einschlägigen Professuren der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, der TU München, der Georg-August-Universität Göttingen, der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft Hamburg und der Universität für Bodenkultur Wien vertreten. Die Forscher eint der starke Bezug zur Politikberatung und das Bekenntnis zur modernen Sozial- oder Wirtschaftswissenschaft. Innerhalb dieses Rahmens sind sie aber keineswegs einer Meinung über wissenschaftliche Theorie und Bezug zur Praxis. Im Gegenteil: das wirtschaftswissenschaftliche Denken kreist zentral um die Frage nach Rationalität und effizientem Umgang mit knappen Ressourcen und die politikwissenschaftlichen Vorhaben bedienen sich zur Analyse politischer Prozesse so fundamental unterschiedlicher Theorien wie der rational-analytischen Politiktheorie oder der sozialkonstruktivistischen Diskursansätze. Die Forscher verfolgen damit völlig unterschiedliche Konzepte über „objektive“ wissenschaftliche Erkenntnisse und Erkenntnisgenerierung für und in der Praxis. Müßig zu erwähnen, dass diese Fragen nicht ausdiskutiert werden konnten. Das Buch nimmt bewusst die Pluralität der wissenschaftlichen Herangehensweisen auf, weil diese dem „state of art“ entspricht und die Vielfalt der wissenschaftlichen Leserinnen und Leser besser bedient.

### **3 Vom metatheoretischen Überblick bis zum Erfolgswerkzeug**

Die einzelnen Beiträge sind weit gefächert von einem metatheoretischen Überblick über die wissenschaftliche Politikberatung bis zu einzelnen Beratungsinstrumenten mit mehr oder weniger Erfolg. Zu Beginn stellt *Böcher* (Göttingen) die unterschiedlichen Modelle für wissenschaftliche Politikberatung vor. In der aktuellen Wald- und Umweltpolitik diagnostiziert er eine Politisierung der Wissenschaft ebenso wie eine Verwissenschaftlichung der Politik und zeigt, wie verschiedene Modelle wie Dezisionismus, Technokratie, Public Choice oder Diskurs Ordnung in diese unklaren Verhältnisse bringen wollen. *Böcher* findet

zu keinem Königsweg, aber er skizziert die metatheoretischen Grundlagen, auf denen die nachfolgenden Fallstudien selektiv aufbauen.

Der Beitrag von *Pregernig* (Wien) leuchtet am Beispiel der aktuellen Umweltforschung in Österreich die verwinkelten Beziehungen zwischen der wissenschaftlichen Beratung und den politischen Entscheidungen empirisch aus. Die mit Forschern und Politikern geführten Interviews machen klar, dass beide Partner die Politikberatung keineswegs so „naiv“, wie es so manche Meta-Modelle postulieren, sehen, sondern in dem Verhältnis die strategische Komponente der Nützlichkeit für die eigenen Interessen überwiegt. *Pregernig* überprüft die Arbeitsweise von wissenschaftlichen Beiräten, Ressortforschung, Auftragsforschung, Gutachten und informalen Kontaktformen. Anschließend identifiziert er gestützt auf Literatur die Funktionen, die wissenschaftliche Politikberatung wahrnimmt und findet Belege für so gegensätzliche Funktionen wie Unterstützung von Problemwahrnehmung und Entscheidung, aber auch Feigenblatt- oder Dekorfunktion.

*Elsasser* (Hamburg) geht den Beratungswirkungen des „Nationalen Waldprogramms“ nach, das in einem breiten Beteiligungsprozess in mehreren Phasen seit 1999 in Deutschland erarbeitet wird. Das Beispiel belegt die vielfältigen Überraschungen, die ein umfassender Beteiligungsprozess staatlicher und nicht-staatlicher am Wald interessierter Institutionen für wissenschaftliche Berater, aber auch für Akteure der Praxis bereithält. Zu Beginn sind die formalen und informalen Handlungsregeln für die Erstellung des neuen Instruments „Nationales Waldprogramm“ weitgehend offen. In einem derart unbestimmten Feld muss die Aufgabe der wissenschaftlichen Berater, das Verfahren zu abgestimmten, relevanten Inhalten zu führen, scheitern. *Elsasser* diskutiert die unterschiedlichen Rollen, in denen sich die Wissenschaftler nolens volens wiederfinden: Sie geben Empfehlungen zu Inhalten, aber auch zu dem Verfahren, nehmen aktiv als Mediatoren an der Koordination teil und können in unbestimmtem Ausmaß auch die Interessen der Wissenschaft einbringen. Bis zu dem angestrebtem Ergebnis haben die Berater das Programm (noch) nicht führen können, aber eine positive Wirkung wird ihnen bescheinigt. Insbesondere waren die wissenschaftlichen Berater als eher „neutrale“ Partner der Vertrauensbildung zwischen verfeindeten Akteuren der Praxis dienlich.

Die seit 1950 bestehende Beratungspraxis durch den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Landwirtschaft analysiert *Thoroë* (Hamburg), der selbst seit zwei Jahrzehnten Mitglied dieses Gremiums ist. Er sieht die zentrale Aufgabe des Beirats darin, der auf effizienten Ressourceneinsatz gerichteten ökonomischen Rationalität gegenüber der, auf Sicherung von Macht ausgerichteten, politischen Rationalität Gewicht zu verleihen. In konkreten Fällen zeigt *Thoroë* schonungslos das Übergewicht der Politik, die nach fünf Jahrzehn-

ten die Agrarpolitik in eine „hoffnungslose Situation jenseits aller ökonomischer Rationalität“ geführt hat. Es ist einerseits eine „Hofnarrenrolle“ der ökonomischen Sachverständigen zu beklagen, andererseits lassen sich aber auch indirekte und langfristige Wirkungen vermuten, die Politiker zu Nachdenken über ökonomische Zwänge anregen.

Auch *Suda* (München) reflektiert ein Jahrzehnt Selbstbeobachtung der eigenen Teilnahme im Obersten Naturschutzbeirat in Bayern. Die Rollen der Wissenschaftler im Beirat sind vielfältig. Sie bringen wissenschaftlichen Sachverstand ein, sollen die Position des von Ihnen beforschten Politikfeldes z.B. Forstwirtschaft oder Naturschutz vertreten und werden als Vermittler in Konflikten geschätzt. Die Diskussion im Beirat wird aber durch die Vertreter der Verbände bestimmt. Die wissenschaftliche Expertise hat nur bescheidenen Einfluss auf das Ergebnis. Der Staat richtet Expertengremien ein, nicht so sehr weil er wissenschaftlichen Rat erwartet, sondern weil er Verbündete für politische Vorhaben sucht.

*Wagner* (München) analysiert die Politikberatung des Lehrstuhls für Wald- und Umweltpolitik TU München. Diese Aufgabe hat erheblichen Anteil an der Arbeit des Lehrstuhls und stellt eine zuverlässige Quelle für finanzielle Ressourcen dar. Die dafür bestimmenden Kräfte erfasst *Wagner* mit dem Modell der Grenzarbeit. Der Lehrstuhl übersteht auch turbulente Reformzeiten der Politik. Er vermag zwar die entscheidenden politischen Gremien nicht zu erreichen, verliert aber auch bei völliger Umorientierung der Politik nicht den engen Beratungskontakt zur Verwaltung. Der Wissenstransfer in die große Politik scheitert, aber der Wissenstransfer in die nicht weniger wichtigen kleinen Entscheidungen der Praxis funktioniert.

Ein Instrument der Politikberatung in autonomen Diskursen stellen *Krott* und *Böcher* (Göttingen) vor. In diesem Beratungsmodell suchen die Wissenschaftler nicht den direkten Kontakt zur Praxis sondern schalten einen Consultant dazwischen. Dieser baut eine Brücke für den Erkenntnistransfer in beide Richtungen. Er erfüllt seine Aufgabe umso besser, je tiefer er die wissenschaftliche Argumentation versteht und je besser er diese Botschaft mit dem Verständnis und den Argumenten der Praxis verschmilzt. Dabei entstehen innovative Lösungen mit hoher Akzeptanz in der beteiligten Praxis. Dank des Vermittlers vermögen aber sowohl die Wissenschaft als auch die Praxis die Autonomie ihrer Diskurse zu erhalten, ein Konsens zwischen den als unvereinbar angesehenen Handlungslogiken ist nicht erforderlich.

Gegenteilig hierzu entwickeln *Memmler* und *Winkel* (Freiburg) ein Modell der argumentativen Politikberatung im verwobenen Diskurs von Politik und Wissenschaft. Am Beispiel der Auseinandersetzung um die „Gute fachliche Praxis in der Fortwirtschaft“ zeigen sie, dass sich neben den zentralen Akteuren

der Forstwirtschaft und des Naturschutzes auch Wissenschaftler mit gegensätzlichen Positionen an diesem Diskurs beteiligt haben. Diesen für das Prinzip der Widerspruchsfreiheit analytischer Wissenschaft unhaltbaren Zustand lösen *Memmler* und *Winkel* durch ein neues konstruktivistisches Wissenschaftsverständnis auf. Wissenschaftler werden zu Diskursteilnehmern, die einen Beitrag zur Konstruktion der sozialen Wirklichkeit leisten und hierbei besonderen ethischen Anforderungen unterliegen, aber für sich keine objektive Erkenntnisproduktion in Anspruch nehmen. Sie gestalten „Story-Lines“, die ebenso wie die „Story-Lines“ anderer Akteure einer Eignungsprüfung im Diskurs unterzogen werden.

#### **4 Beratungserfolg in einer diffusen Beziehung**

Die in dem Sammelband dargelegten theoretischen Grundlagen und Beispiele aus der Beratungspraxis der Umwelt- und Waldpolitik vermögen die eingangs gestellte Frage nicht mit einem theoretisch und empirisch schlüssigen Modell für erfolgreiche Politikberatung zu beantworten. Schwerwiegende theoretische Argumente und empirische Befunde weisen in unterschiedliche Richtungen. Auch der Widerspruch, dass die Praxis einerseits immer mehr Politikberatung fordert, aber andererseits den wissenschaftlichen Argumenten kaum Gehör schenkt, kann zwar empirisch wiederholt bestätigt, aber nicht vollständig aufgelöst werden. Insgesamt vermitteln die Beiträge ein facettenreiches Bild einer lebhaften Beziehung, auf die politikfeldorientierte Forschungsinstitutionen existenziell angewiesen sind.

Dennoch zeichnen sich in der Vielfalt eine Reihe von erfolgreichen Beratungswirkungen ab: Wissenschaftliche Berater werden als Bündnispartner für bestimmte Argumentationen gesucht, die ja nicht schon deshalb wissenschaftlich falsch sein müssen, weil sie von politischen Interessen erwünscht sind. Wissenschaftler sind als Vermittler gefragt und finden dabei auch Chancen, Erkenntnisse einzubringen. Institutionelle Beziehungen zum Politikfeld überleben politisch-ideologische Umbruchzeiten und ermöglichen Wissenstransfer in den Tälern der konkreten Arbeit der Fachverwaltungen. Ökonomische Rationalität wird von Machtpolitikern zumindest wahrgenommen mit unabsehbaren Spätfolgen, wenn die Machtverhältnisse sich drehen. Ein Consultant kann erfolgreich Brücken bauen und dadurch die Autonomie der Wissenschaft bewahren. Wissenschaftlern steht auch die direkte Beteiligung am Diskurs offen, allerdings müssen sie dann mit dem Wettbewerb von wissenschaftlichen „Story-Lines“ und einer diskursiven Eignungsprüfung rechnen. An Möglichkeiten, portionsweise wissenschaftliche Erkenntnisse in das Politikfeld einzubringen, mangelt es nicht.

Dieser Sammelband zeigt professionelle Vorgehensweisen für lang- und kurzfristige wissenschaftliche Politikberatung auf, um vorhersehbare und damit planbare Spuren im Politikfeld zu hinterlassen.

Und schließlich mag so manchen wissenschaftlichen Leser ermutigen, dass viele Forscherinnen und Forscher nicht müde werden, ihre wissenschaftlichen Erkenntnisse den Mächtigen des Politikfeldes als Spiegel vorzuhalten, ohne des Konsenses wegen die wissenschaftlichen Methoden zu verbiegen. Dadurch sind zwar einerseits kurzfristig Widerspruch und Scheitern im Politikfeld vorprogrammiert, es wird aber andererseits nach der Überzeugung vieler Forscher die Grundlage für den Fortschritt wissenschaftlichen Erkenntnis auch in der Praxis gelegt.

## **Dank**

Unser Dank gilt allen Autoren, die mit ihren Beiträgen und gegenseitigen Kommentaren seit dem ersten Treffen der AG Politikberatung 2004 zum Gelingen dieses Buchprojektes beitrugen. Über diese inhaltlichen Aspekte hinaus gilt ein besonderer Dank Herrn Dipl.-Geogr. Sebastian Tränkner (Institut für Forstpolitik und Naturschutz, Universität Göttingen) für die gründliche Korrektur und formale Aufbereitung des Manuskripts.

# Wissenschaftliche Politikberatung und politischer Prozess

Michael Böcher

## Zusammenfassung

Der Beitrag beschäftigt sich mit grundsätzlichen Fragen und wichtigen Ansätzen der Rolle wissenschaftlicher Politikberatung für den politischen Prozess und diskutiert diese vor dem Hintergrund des Spannungsfeldes zwischen einer steigenden Bedeutung von wissenschaftlicher Expertise im politischen Prozess und der demokratischen Legitimation politischer Entscheidungen. Dabei liefert er einen Überblick über die – in den nachfolgenden Beiträgen dieses Bandes wieder selektiv aufgegriffenen – wichtigsten Konzeptionen und empirischen Phänomene wissenschaftlicher Politikberatung. Darüber hinaus stellt er in Anlehnung an Dietmar Braun einen Ansatz über die dynamische Rolle wissenschaftlicher Politikberatung im politischen Prozess vor und diskutiert einige entscheidende Rahmenbedingungen für die Praxis und den Erfolg wissenschaftlicher Politikberatung. Schlussfolgernd wird hinsichtlich der Rolle eines Wissenschaftlers im „Geschäft“ der wissenschaftlichen Politikberatung auf das mögliche Spannungsverhältnis zwischen wissenschaftlicher Analyse und politischem Prozess eingegangen. Ziel ist, die Rahmenbedingungen zu beschreiben, mit denen sich wissenschaftliche Politiker/-innen auseinandersetzen sollten, um tatsächlich „*Spuren im Politikfeld hinterlassen*“ zu können.

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

„The tension between professional expertise and democratic governance is an important political dimension of our time.“ (Fischer 2000: IX)

---

1 Ich danke insbesondere Michael Pregernig und Max Krott sowie den weiteren Mitgliedern der AG Politikberatung für ihre zahlreichen Hinweise zu einer früheren Version dieses Textes.

Frank Fischers Worte umschreiben treffend den Rahmen für den folgenden Beitrag, der sich mit grundsätzlichen Fragen und wichtigen Ansätzen der Rolle wissenschaftlicher Politikberatung für den politischen Prozess beschäftigt. Denn ohne Zweifel benötigt die Politik zur Bearbeitung von Problemen einer komplexer werdenden Welt wissenschaftliches Wissen zur Findung adäquater Problemlösungen. Die Bedeutung von Expertenwissen im politischen Prozess steigt mit Herausforderungen wie dem globalen Klimawandel, jahrzehntelanger Massenarbeitslosigkeit oder der notwendigen Abschätzung von Potenzialen und Gefahren neuer Technologien. Allerdings wächst mit der seit langem konstatierten steigenden Bedeutung wissenschaftlicher Erkenntnisse für den politischen Prozess für manche auch die Furcht vor dem Einfluss einer wissenschaftlichen Machtelite und einer daraus folgenden Gefahr für die Demokratie (Weingart 2003: 93), während sich für andere gerade damit die Hoffnung auf eine sachrationale Politik nährt, die in der Lage sei, problemadäquate Lösungen ohne ideologiebedingte „Abweichungen“ auf der Basis von „wissenschaftlich-rationalem“ Expertenwissen durchzusetzen (ebenda).

Der folgende Beitrag geht davon aus, dass sich wissenschaftliche Expertise im politischen Prozess innerhalb dieses Verhältnisses zwischen politischer Rationalität und wissenschaftlicher Sachrationalität verorten lassen muss. Der tatsächliche Einfluss wissenschaftlicher Politikberatung auf die praktische Politik wird dabei jedoch nicht nur durch die Qualität der wissenschaftlichen Expertise, sondern auch durch die Spielregeln, Akteure, Institutionen und den Verlauf politischer Prozesse bestimmt.

Zentrales Anliegen dieses Beitrages ist es, einen Überblick über die – in den nachfolgenden Beiträgen dieses Bandes wieder aufgegriffenen – wichtigsten Konzeptionen und empirische Phänomene wissenschaftlicher Politikberatung zu geben (Abschnitt 2 und 3), einen Ansatz über die dynamische Rolle wissenschaftlicher Politikberatung im politischen Prozess vorzustellen (Abschnitt 4), einige entscheidende Rahmenbedingungen für die Praxis und den Erfolg wissenschaftlicher Politikberatung zu beschreiben (Abschnitt 5) und schlussfolgernd hinsichtlich der Rolle eines Wissenschaftlers im „Geschäft“ der wissenschaftlichen Politikberatung auf das mögliche Spannungsverhältnis zwischen wissenschaftlicher Analyse und politischem Prozess einzugehen (Abschnitt 6). Mein Ziel besteht darin, den theoretischen und analytischen Boden zu bereiten, den die anderen Beiträge dieses Bandes für die Analyse der Praxiserfahrungen mit wissenschaftlicher Politikberatung jeweils selektiv aufnehmen können und aus politikwissenschaftlicher Sicht die Rahmenbedingungen zu beschreiben, mit denen sich wissenschaftliche Politikberater/-innen auseinandersetzen sollten, um tatsächlich „Spuren im Politikfeld hinterlassen“ zu können.

## 2 Wichtige Modelle wissenschaftlicher Politikberatung

### 2.1 Traditionelle Modelle wissenschaftlicher Politikberatung nach Habermas

Jürgen Habermas hat die Diskussion über Modelle wissenschaftlicher Politikberatung mit seiner pointierten Unterscheidung zwischen einem, auf Max Weber zurückgehenden dezisionistischen, dem von Schelsky geprägten technokratischen und seinem eigenen pragmatistischen Modell entscheidend geprägt (Habermas 1969).<sup>2</sup>

Auf Max Weber geht dabei das *dezisionistische* Politikberatungsmodell zurück (Weber 1988). Darin sind Politik und Wissenschaft als unterschiedliche Sphären und in ihren gegensätzlichen Rollen (Wissen und Werte) klar voneinander getrennt (Weingart 2003: 93). Diese Trennung ist für Weber und sein Ideal der wissenschaftlichen Wertfreiheit notwendig und sinnvoll, da die beiden Systeme Wissenschaft und Politik auf unterschiedlichen Prinzipien beruhen: Wissenschaft soll die wertfreien Fakten, das technische Wissen, bereitstellen, während allein der werturteilende Politiker die von Sachverständigen bereitgestellten technischen Informationen zur Entscheidungsfindung nutzt (Habermas 1969: 121, Lompe 2006: 28). Im dezisionistischen Modell entscheiden nur der Politiker und sein Werturteil, was mit wissenschaftlichen Erkenntnissen gemacht wird (Wewer 2003: 365, Lompe 2006: 28). Die klare Trennung (und Trennbarkeit) von Fakten und Werten wird im dezisionistischen Modell proklamiert und zum ethischen Wert erhoben. Letztendlich begründet das dezisionistische Politikberatungsmodell ein Auftragsverhältnis zwischen Wissenschaft und Politik, in dem die Politik der Wissenschaft übergeordnet ist, Wissenschaft und die Anwendung der von ihr produzierten Fakten abhängig von den Wertentscheidungen der Politik sind (Lompe 2006: 28). Die Politiker haben das letzte Wort, ob Expertenwissen zur politischen Anwendung gelangt, da politisches Handeln im Gegensatz zu wissenschaftlichem Handeln nicht rational begründbar ist – hier spielen neben der Sachrationalität nicht wissenschaftlich begründbare konkurrierende Wertvorstellungen und auch Ideologien eine entscheidende Rolle. Im dezisionistischen

---

2 Diese drei traditionellen Modelle prägten die Diskussion über wissenschaftliche Politikberatung in Deutschland nachhaltig (Lompe 2006, 26 m. w. N.), auch wenn Prätorius bereits 1979 von einer „bis zum Überdruß wiedergekäute(n) Unterscheidung“ spricht (Prätorius 1979, 10). Weingart (2003) stellt zutreffend fest, dass das politikwissenschaftliche Interesse in Deutschland an der Analyse wissenschaftlicher Politikberatung seit den 1970er Jahren und dem Ende der Planungseuphorie stark zurückgegangen ist und erst seit Mitte der 1990er Jahre wieder ein Aufschwung zu verzeichnen sei – dass erst 2003 innerhalb der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) eine Arbeitsgruppe zur Politikberatung entstanden ist, mag ob der immer mehr wachsenden Bedeutung von Experten im politischen Prozess und der international weit intensiver geführten Debatte dennoch erstaunen.

Modell ist der Experte abhängig vom Politiker, der sich dem Expertenwissen zwar bemächtigen kann, Entscheidungen jedoch immer nach seinen Wertvorstellungen trifft.

Dahingegen zeichnet Helmut Schelsky (1965) das gegensätzliche Bild der *Technokratie*. Im fortschrittsoptimistischen technokratischen Modell sind Wissenschaft und Technik gegenüber der Politik übergeordnet (Lompe 2006: 27). Mit steigender wissenschaftlicher Erkenntnis und ständiger Modernisierung der Technik werden Spielräume für politische Entscheidungen, die auf Werten oder Ideologien beruhen immer kleiner, da es langfristig für alle gesellschaftlichen Probleme einen wissenschaftlichen Sachzwang gibt, der sich gegen die Deziision der Politik durchsetzt (Wewer 2003: 365). In der Technokratie verfügt die Politik nur noch über eine *fiktive* Entscheidungsgewalt, da es *politisch* nichts mehr zu entscheiden gibt – der Sachzwang der Spezialisten setzt sich gegen die Deziision der Politiker durch (Habermas 1969) – die Expertokratie ersetzt die Demokratie. Im technokratischen Modell wird der Politiker abhängig vom Experten (Habermas 1969: 122), Politik verliert ihre Eigenständigkeit und eine Trennung der beiden Systeme Politik und Wissenschaft ist letzten Endes nicht mehr möglich (Lompe 2006: 28). Beide Modelle gehen von drei zentralen Grundannahmen aus (vgl. Weingart 2001: 139-140):

- die Annahme einer linearen Sequenz von politischer Problemdefinition, wissenschaftlicher Beratung und politischer Entscheidung,
- die Annahme einer Wertfreiheit wissenschaftlichen Wissens und
- die Annahme einer politischen Neutralität wissenschaftlicher Experten.

Beide Konzeptionen stellen für sich genommen sicherlich kontrastierende Idealtypen dar – sie definieren jedoch nach wie vor relevante Pole möglicher Vorstellungen über die Rolle von wissenschaftlicher Politikberatung und dominieren in vielen Augen noch heute die Wahrnehmung des Beratungsprozesses unter Politikern und Beratern (Lompe 2006: 28, Weingart 2001: 39).

Dabei besteht im deziisionistischen Modell die Gefahr eines Rationalitätsdefizits politischer Entscheidungen (Werte und Ideologien siegen über wissenschaftlichen Sachverstand), während dem technokratischen Politikberatungsmodell die Gefahr eines Verlustes demokratischer Legitimation der durch Technokratie erzeugten Entscheidungen inne wohnt (Sachzwang des Expertenwissens siegt über demokratisch legitimierte Politik):

„An die Stelle des politischen Volkswillens tritt die Sachgesetzlichkeit, die der Mensch als Wissenschaft und Arbeit selbst produziert.“ (Schelsky 1965: 453)

Letztendlich stellen „*beide Modelle zusammengenommen (...) die beiden Seiten des Legitimationsdilemmas dar, in dem sich Politiker und Experten befinden.*“ (Weingart 2003: 93) Einige Grundannahmen dieser traditionellen Modelle der Politikberatung wurden stark kritisiert (Weingart 2001, Weingart 2003):

- Die beiden Modellen innewohnende Vorstellung einer strikten Trennung der Sphäre der Erzeugung wissenschaftlicher Erkenntnisse und der Sphäre politischer Anwendung sowie die Vorstellung einer linearen Abfolge von Wissensproduktion, Beratung und politischer Entscheidung entsprechen nicht der Wirklichkeit und Komplexität politischer Prozesse (Weingart 2003: 62, Pregering 2004: 2).
- Die beiden Modellen innewohnende Vorstellung wissenschaftlicher Expertise als wertfreie neutrale Instanz, die sachrationale Problemlösungen („Fakten“) anbietet, reflektiert nicht die tatsächlichen Interessen der Wissenschaft, die ebenfalls von anderen Motiven geleitet werden (z.B. Streben nach Forschungsgeldern) (Krott 1999).
- Das technokratische Modell geht davon aus, dass es für politische Probleme immer eine wissenschaftliche „first best“-Lösung gibt, über die es keine Kontroversen gibt. Im Gegensatz dazu sind politische Probleme aber meist umstritten und durch Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Politikberatungskonzepten geprägt. Durch wissenschaftliche Erkenntnisse werden daher politische Entscheidungen meist weniger *fiktiv* als vielmehr unsicherer und konflikthafter, weil mehrere Antworten zur Lösung von Problemen erzeugt werden (Lompe 2006: 29). Politische Auseinandersetzungen sind meist vom Diskurs zwischen Expertise und Gegenexpertise geprägt (Beck 1986, siehe auch Abschnitt 3 weiter unten) – infolgedessen es kaum einen eindeutigen technokratischen Sachzwang geben kann.
- Beide Modelle sind nur unzureichend geeignet, das tatsächlich viel nuancenreichere und um ein vielfach komplexere Verhältnis zwischen wissenschaftlicher Politikberatung und Politik abzubilden (Habermas 1969, Prätorius 1979, Wewer 2003, Rudloff 2004). Sie beschreiben vielmehr die gedachten „Idealisierungen“ zwischen Demokratieverlust auf der einen und Rationalitätsverlust auf der anderen Seite im Spannungsverhältnis zwischen Expertise und der demokratischen Legitimation politischer Entscheidungen.

Aufgrund der genannten Schwächen setzte schon Habermas diesen Modellen ein eigenes normatives Modell der wissenschaftlichen Politikberatung entgegen. Er formulierte unter Bezug auf die politische Philosophie John Deweys (1927) sein pragmatistisches Modell (Habermas 1969: 126 ff.), in dem die strikte Trennung

zwischen den Funktionen des Experten und des Politikers aufgehoben ist. Politiker und Experten stehen in einem wechselseitigen kritischen Kommunikationsverhältnis zueinander, innerhalb dessen die wissenschaftlichen Experten die politischen Entscheidungsträger beraten, während die Entscheidungsträger wiederum die Experten zielgerichtet beauftragen (Habermas 1969: 127).

„Dabei sind (...) die Wissenschaftler auch an der Formulierung der ihnen gestellten Probleme beteiligt und nehmen je nach Art der Probleme nicht zuletzt Einfluss auf die Konzipierung, die Ableitung von Handlungsalternativen, die Ausarbeitung konkreter Maßnahmen und die Umsetzungsstrategien.“ (Lompe 2006: 31)

So wird entgegen der Technokratie der Bedarf an neuem wissenschaftlichem Wissen und neuen Technologien durch das Wertesystem gesteuert (keine Expertise ohne demokratisch legitimierten Auftrag), während gesellschaftliche Interessen ihrerseits durch Prüfung an technischen und wissenschaftlichen Möglichkeiten und strategischen Mitteln ihrer Befriedigung kontrolliert werden (Habermas 1969: 127).

„So werden sie teils bestätigt, teils abgewiesen, werden sie artikuliert und neu formuliert oder aber ihres ideologisch verklärten und verpflichtenden Charakters entblößt.“ (Habermas, ebenda)

Ziel ist ein gegenseitiger Lernprozess in gesellschaftlichen Diskursen. Zwar geht Habermas in seinem Modell von einer hohen aufklärerischen Funktion der Wissenschaft aus, es scheint jedoch einleuchtend, dass die Vorstellung eines wechselseitigen Kommunikationsprozesses zwischen Wissenschaft und politischer Praxis der Wirklichkeit sehr nahe kommt. Als Nebenbedingung der Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse bedarf es demnach eines Prozesses politischer Kommunikation, der freilich hohe Erwartungen an den Einbezug der „Öffentlichkeit“ weckt. Die Anwendung von Politikberatung folgt nie einer „Sachgesetzlichkeit“, sondern wird durch demokratische Entscheidungen der Gesellschaft gesteuert, für die jedoch eine Voraussetzung ist, dass ein freier Diskurs über gesellschaftliche Werte und deren Bezug zu wissenschaftlicher Expertise stattfindet und möglichst wenig abgeschirmtes Herrschaftswissen existiert (Weber 2003: 366).

Habermas' normatives Modell ist gerade in der Wissenschaftssoziologie auf enorme Resonanz gestoßen und erfuhr einige Weiterentwicklungen (Weingart 2003: 94, Lompe 2006: 31, siehe auch weiter unten), da sein Modell eines iterativen Kommunikationsprozess zwischen Experten und Politikern der Komplexität der Beziehungen zwischen Wissenschaft und Politik viel näher kommt als die linearen Modelle „...mit ihren unhaltbaren Annahmen über die Trennung von

*Wissen und Werten, Experten- und Politikerrollen.*“ (Weingart 2003: ebenda). Nichtsdestotrotz kann Habermas’ idealistische Vorstellung über die Möglichkeit einer auf die Bürgerinnen und Bürger ausgeweiteten herrschaftsfreien Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik (Habermas 1969: 138) als Grundvoraussetzung seines pragmatistischen Modells als wenig wirklichkeitsnah kritisiert werden. Er selbst räumt ein, dass die empirischen Bedingungen für die Anwendung des pragmatistischen Modells fehlen (Habermas 1969: 138).

In Auseinandersetzung mit den drei genannten traditionellen Modellen wissenschaftlicher Politikberatung, bzw. in Anlehnung an sie oder als ihre Weiterentwicklung, wurden zahlreiche weitere Konzeptionen wissenschaftlicher Politikberatung entwickelt und diskutiert, die in unterschiedlicher Weise das Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Legitimation und Expertise bzw. die an den traditionellen Modellen identifizierten Kritikpunkte reflektieren. Im Folgenden sollen einige der wichtigsten weiteren Modelle wissenschaftlicher Politikberatung, die auch für die weiteren Beiträge dieses Bandes relevant sind, vorgestellt werden.

## 2.2 *Wissenschaftliche Politikberatung als linearer Wissenstransfer*

Im Kern an die Tradition technokratischer Ansätze angelehnt (Pregernig 2005: 268)<sup>3</sup>, beschreiben lineare Transfermodelle wissenschaftlicher Politikberatung die Erwartung, dass wissenschaftliche Erkenntnisse unmittelbar politisch anwendbar sind und einen Beitrag zur Effektivitätssteigerung und Rationalisierung politischer Prozesse und Entscheidungen leisten können (Pregernig 2005: 268). Ähnlich den dargestellten traditionellen Modellen wissenschaftlicher Politikberatung folgen lineare Transfermodelle der Vorstellung einer strikten räumlichen Trennung zwischen einer Sphäre der wissenschaftlichen Wissenserzeugung und der Sphäre der Politik. Wissenschaftliche Fakten und politische Werte können ebenso eindeutig voneinander getrennt werden – im politischen Prozess gibt es Bereiche, in denen wissenschaftliches Fachwissen erforderlich ist, die dem Einfluss der Politik entzogen und Experten überlassen werden sollten (vgl. Pregernig 2005: 269). In linearen Ansätzen „fließt“ wissenschaftliches Wissen von der Sphäre der Wissenschaft in diejenige des politischen Prozesses, um dort im Sinne sachrationaler Problemlösung angewendet zu werden. Policy-Making wird hier als ein rationaler Problemlösungsprozess verstanden, in welchem Experten eine essenzielle Rolle übernehmen. Innerhalb dieses Modells haben Wissen-

---

3 Tatsächlich fehlt in Analysen zu Modellen wissenschaftlicher Politikberatung häufig eine explizite Trennung zwischen dem Technokratiemodell und linearen Transfermodellen, da sie von sehr ähnlichen Grundannahmen ausgehen und sie empirisch zu ähnlichen Konsequenzen führen.

schaftler die Aufgabe, ihr einzigartiges überlegenes Wissen politischen Akteuren zur Verfügung zu stellen (Pregernig 2004) – diese Rolle kann mit dem bekannten Zitat von Price (1965) als „*speaking truth to power*“ beschrieben werden. Die Rolle der wissenschaftlichen Politikberatung ist hier, die bestmöglichen politischen Lösungen zu vorhandenen Problemen zu entwickeln. Politische Entscheidungen werden anhand dieser wissenschaftlichen Erkenntnisse getroffen. Das lineare Model der Anwendung wissenschaftlicher Fakten im politischen Prozess kann mit Beck und Bonß (1984: 382) als direkte „*Verwissenschaftlichung der nicht-wissenschaftlichen Welt*“ interpretiert werden und entspricht häufig anzutreffenden naturwissenschaftlichen Vorstellungen von Politikberatung, nach denen die Naturwissenschaft Wissen produziert, das von Politikern nur aufgegriffen werden muss und unproblematisch in politische Maßnahmen umgesetzt werden kann.

Im Gegensatz zur eng verwandten Technokratievorstellung ersetzt wissenschaftliche Sachgesetzlichkeit in linearen Transfermodellen nicht notwendigerweise politische Entscheidungen. Vielmehr werden politische Entscheidungen durch wissenschaftliche Politikberatung rationaler möglich. Hauptkritikpunkt an linearen Transfermodellen ist deren Naivität (Bröchler 1999), denn die Vorstellung, wissenschaftliche Erkenntnisse seien unmittelbar politisch anwendbar, negiert die in politischen Prozessen herrschenden Aspekte politischer Rationalität: So können u. a. die zugrunde liegenden institutionellen Rahmenbedingungen und die Interessen politischer Akteure die Anwendbarkeit wissenschaftlicher Ideallösungen stark einschränken (Böcher 2001: 409, Böcher/Töller 2007).

### 2.3 *Wissenschaftliche Politikberatung als Quelle von Policy-Ideen*

Die so genannte „kognitive Wende“ in der jüngeren Policy-Analyse betont die Rolle von Ideen und Wissen für die Analyse politischer Prozesse (Fischer/Forrester 1993, Majone 1993, Braun 1998, Busch 2000). Im Gegensatz zu Vertretern einer Public-Choice-Sichtweise (siehe unten), für die Politik lediglich ein Kampf um Macht zwischen unterschiedlichen Interessen darstellt und Ideen in diesem nur zur Verschleierung der Eigeninteressen politischer Akteure sowie zur nachträglichen Legitimierung von längst getroffenen Entscheidungen dienen (z.B. Shepsle 1985, vgl. dazu auch Abschnitt 2.4), betont die Politikwissenschaft in jüngerer Zeit verstärkt die Bedeutung von Ideen und Wissen als eigenständige analysewürdige Kategorie politischer Prozesse. Innerhalb solcher Ansätze stellen wissenschaftliche Experten Akteure dar, die vor allem die Verwirklichung ihrer kausalen Überzeugungen in einem Policy-Output interessiert sind, nicht jedoch an materielle politische Auszahlungen (Macht, Einfluss) denken (Braun 1998:

803). Wissenschaftliche Politikberatung sorgt in solchen Modellen für eine Entdeckung und Verbreitung von Policy-Ideen, die wiederum Objekte politischer Lernprozesse sein können. Exemplarisch für diese Entwicklung innerhalb der Politikfeldanalyse sollen die Modelle von Haas und Majone diskutiert werden.

Haas (1992) betont die Rolle von Argumenten im politischen Prozess und entwickelt ein Modell epistemischer Gemeinschaften mit der Vorstellung, dass transnationale Expertennetzwerke („epistemic communities“) Politikern das notwendige Know-how zur Bewältigung politischer Probleme bereitstellen können. Kennzeichen solcher Expertennetzwerke sind eine besondere Kompetenz für einen bestimmten Problembereich, Übereinstimmung der beteiligten Akteure, was die favorisierten Problemlösungen und ihre ideellen Grundüberzeugungen angeht und eine gewisse Autorität und Einfluss in den betroffenen Problembereichen. Epistemische Gemeinschaften sind in der Lage, politische Entscheidungen zu beeinflussen, weil sie das notwendige Entscheidungswissen für Politiker/-innen zur Verfügung stellen können. Diese transnationalen Expertennetzwerke sorgen für die Diffusion von Informationen und Lerneffekte in politischen Entscheidungsprozessen. In Haas' Modell existiert jedoch nach wie vor eine klare Trennung zwischen Expertennetzwerken und Akteuren des politischen Prozesses.

Majone spricht in seinem einflussreichen Modell der Policy-Deliberation (Majone 1989, 1993) von einer Wiederentdeckung effizienter (also: sachrationaler) Politik und betont den wieder wachsenden Einfluss wissenschaftlicher Expertise und den von ihr erzeugten Policy-Ideen gegenüber den Interessenauseinandersetzungen in der Demokratie (Böcher 2001, 2005: 12). Majone identifiziert und befürwortet in verschiedenen Fallstudien eine zunehmende Delegation von Autorität an neutrale Experten, die ohne Machtinteressen nur Sachrationalität und die Steigerung der materiellen Effizienz politischer Problemlösungen im Sinn haben<sup>4</sup>. Im Unterschied zu klassischen Vorstellungen einer Herrschaft der Experten konstruiert Majone den Einfluss wissenschaftlicher Experten jedoch auf der Basis eines gesellschaftlichen Diskurses. Prozesse der „Policy-Deliberation“ (Majone 1993), in denen sachrationale Argumente gegenüber Interessenpolitik an Einfluss gewinnen, sollen zu einem gesteigerten Einfluss wissenschaftlicher Erkenntnisse auf den politischen Prozess führen.

Ähnliche Vorstellungen wurden ebenfalls im Zuge der „argumentativen Wende“ (Fischer/Forrester 1993) formuliert und generierten eine Reihe an eigenständigen Ansätzen, die sich mit der Rolle von Argumenten, Policy-Ideen und den mit ihnen verbundenen Diskursen in politischen Prozessen auseinandersetzen und die Wichtigkeit öffentlicher Politik-Deliberation für die Entstehung von

---

4 Die Zunahme der besonders in der Ära Schröder beobachtbaren Expertenkommissionen und runden Tische lässt sich gut mit der Analyse Majones verbinden.

gesellschaftlichen Lerneffekten betonen (Fischer/Forrester 1993, Braun/Busch 1999). In solchen Prozessen öffentlicher Deliberation versuchen verschiedene Akteure, andere von ihren Politikideen und alternativen Lösungsstrategien argumentativ zu überzeugen. Wissenschaftliche Politikberatung leistet hier einen Beitrag zur Formulierung bestimmter Argumente, die von verschiedenen politischen Akteuren für ihre Überzeugungsarbeit aufgenommen werden können. Schon Duncan und Weiss betonen, dass durch solche permanenten Prozesse des Austauschs, der Evaluierung und Integration neuen Wissens und neuer Ideen die gesellschaftliche Wissensbasis steigt und Lernen induziert werden kann (Duncan/Weiss 1979).

#### 2.4 Wissenschaftliche Politikberatung aus Public-Choice-Sicht

Bezogen auf Aspekte politischer Rationalität betrachten Public-Choice-orientierte Ansätze die Rolle wissenschaftlicher Politikberatung *empirisch-analytisch* häufig im Sinne einer Funktionsanalyse (Pregernig 2004). Grundlegend für den Public-Choice-Ansatz ist, dass politische Akteure vor allem versuchen, ihren eigenen Nutzen zu maximieren und daher im politischen Prozess danach streben, ihre Interessen zu verwirklichen (Braun 1999: 39; Böcher 2001). Wissenschaftliche Politikberatung dient innerhalb eines solchen Politikverständnisses vor allem den politischen Akteuren zur Verwirklichung ihrer Interessen und nimmt nicht unbedingt eine materielle, ideelle oder epistemologische Bedeutung wahr. Das bekannte Zitat Radaellis bringt diese Vorstellung auf dem Punkt:

„Knowledge is nothing but a hook on which interests hang their case.“ (Radaelli 1995: 173, siehe auch Busch 1999)

Nach dieser Public-Choice-Sicht kann Politikberatung im politischen Prozess und für politische Akteure verschiedene Rollen wahrnehmen, die alles andere als dem von den dezisionistischen, technokratischen und linearen Modellen imaginierten Ideal der Bereitstellung sachrationaler Lösungen dienen (Müller-Rommel 1984: 32, v. Beyme 1988: 355-356, Boehmer-Christiansen 1995: 197-198, Mai 1999: 662-663, Wewer 2003: 385-386, siehe auch Pregernig in diesem Band).

Folgende Funktionen werden u. a. in der Literatur genannt:

1. *Legitimations- und Rechtfertigungsfunktion*: Hier dient Expertise als Legitimation einer längst beschlossenen politischen Linie (Mai 1999, v. Beyme 1988: 359, Schneider 1989), die nur nachträglich durch Zurückgreifen auf Expertenwissen als in der Sache unvermeidbar gerechtfertigt wird. Häufig

werden dabei Expertenmeinungen zur Rechtfertigung von, bei der Bevölkerung besonders unpopulären, Maßnahmen (als dem unvermeidbaren wissenschaftlichen Sachzwang folgend) herangezogen.

2. *Feigenblattfunktion*: Wissenschaftliche Argumente dienen den, im politischen Prozess beteiligten, Akteuren dazu, ihre (Eigen-)Interessen durchzusetzen und diese unter Bezug auf wissenschaftliche Expertise zu verschleiern (Wewer 2003: 385). Diese Funktion lässt sich zum Beispiel anhand von Verbänden illustrieren, die häufig eigene wissenschaftliche Forschungsinstitutionen unterhalten, um ihre Entscheidungen durch wissenschaftlichen Sachverstand rechtfertigen zu können.<sup>5</sup>
3. *Überzeugungsfunktion*: Wissenschaftliche Expertise wird benutzt, um in politischen Konflikten Gegner von einer bestimmten Auffassung zu überzeugen (Boehmer-Christiansen 1995: 197).
4. *Verzögerungs- und Vermeidungsfunktion*: Wenn Politiker in bestimmten Problembereichen nicht in der Lage sind, Entscheidungen durchzusetzen, werden häufig Gutachten in Auftrag gegeben oder eine Expertenkommission eingesetzt, um Zeit zu gewinnen und gleichzeitig den Eindruck politischer Handlungsfähigkeit zu demonstrieren (symbolische Politik). Dies ist vor allem der Fall, wenn Entscheidungen unter hoher Unsicherheit getroffen werden müssen.

Eine spezielle Variante der public-choice-orientierten Betrachtung wissenschaftlicher Politikberatung wurde mit dem Group-Politics-Ansatz beschrieben: Basierend auf zentralen Arbeiten zur Rolle und dem Einfluss verschiedener Interessengruppen im politischen Prozess (klassisch: Olson 1965), wird Politik als Markt verstanden, auf dem verschiedene Gruppen um Einfluss auf politische Entscheidungen konkurrieren (Martin/Richards 1995). Wissenschaftliche Politikberatung stellt hier lediglich eine zusätzliche Ressource zur Einflussgewinnung gesellschaftlicher Gruppen dar: Wissenschaftliche Expertise dient als Legitimationsquelle für die Interessen gesellschaftlicher Akteure und übt materiell keinen Einfluss auf die Sachrationalität politische Entscheidungen aus (Colingridge/Reeve 1986). In politischen Konflikten wird Wissen daher häufig äußerst selektiv angewendet – Interessengruppen oder Parteien nutzen das Wissen, das ihren Interessen am nächsten kommt und übergehen konkurrierende Meinungen (Murswieck 1994: 105). In diesem mutualen System zwischen Wissenschaft und gesellschaftlichen Interessen sind Experten nicht notwendigerweise

---

5 Ich denke hier zum Beispiel an das Institut der deutschen Wirtschaft, das von der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände und dem Bundesverband der deutschen Industrie getragen wird (siehe dazu und allgemein zur Nutzung von Expertise durch Wirtschaftsverbände auch Töller/Böcher 2007).

neutral, sie sind abhängig von Geldgebern und werden selbst zu politischen Akteuren (Fischer 1990, Krott 1989). Guston (2001: 102) fasst diesen „group politics“ Ansatz klar zusammen: „*All truths are in service to political consensus or disagreement*“, da Wissenschaft nur die Funktion hat, entweder einen möglicherweise herrschenden politischen Konsens zu legitimieren oder als Legitimationsquelle der verschiedenen Parteien in politischen Konflikten zu dienen. Unterschiedliche Interessen nutzen Wissenschaft nach ihrem Gutdünken und letztendlich entscheidet Macht darüber, welches – ohnehin nur an bestimmte Interessen gekoppelte – Wissen sich durchsetzt.

Die public-choice-orientierten Modelle wissenschaftlicher Politikberatung sind hilfreich, um tatsächliche Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung im politischen Prozess und die dahinter stehenden Interessen politischer Akteure analysieren zu können. Sie setzen damit vor allem kritisch an der Idealvorstellung von Politikberatung in technokratischen und linearen Modellen an, wonach diese einem, als Problemlösungsprozess verstandenen, politischen Prozess zu mehr Effektivität und Sachrationalität verhelfen könnte. Allerdings erscheint die Public-Choice-Vorstellung, dass wissenschaftliche Politikberatung nur von Interessen politischer Akteure vereinnahmt wird und keine ideelle bzw. epistemologische Funktion für den politischen Prozess wahrnimmt als eine Vereinfachung, welche die Dynamik politischer Prozesse nicht hinreichend widerspiegelt (Busch 2000, Braun 1998).<sup>6</sup>

### 2.5 *Wissenschaftliche Politikberatung als rekursiver Prozess*

Das normative Habermas'sche pragmatistische Modell erfuhr einige empirisch-analytisch orientierte Weiterentwicklungen, die vor allem dessen idealistische Elemente der Realität angemessener gestalten wollen (vgl. Lompe 2006: 31). Besonders Weingarts wissenschaftssoziologisches Modell der rekursiven Politikberatung (Weingart 2003: 94 f., Weingart 2001: 139 ff.) leistet eine Weiterentwicklung Habermas', die dessen wertvolle Anhaltspunkte bezüglich des tatsächlichen Verhältnisses zwischen Wissenschaft und Politik aufgreift und hinsichtlich empirisch zu beobachtender Tatbestände modifiziert. Grundlegend ist dabei, dass Weingart die lineare Vorstellung einer Handlungskette zwischen Problemwahrnehmung, Beauftragung von Experten und politischer Entscheidung durch eine rekursive Schleife ersetzt (vgl. Lompe 2006: 31, Weingart 2001: 150).

---

6 Siehe dazu im Einzelnen weiter unten

Für Weingart ist die von ihm beschriebene rekursive Kopplung eine Folge zweier interdependenter Prozesse: „*der Verwissenschaftlichung von Politik und der Politisierung von Wissenschaft*“ (Weingart 2001: 140). Dabei zeigt sich eine *Verwissenschaftlichung der Politik* daran, dass viele der im politischen Prozess behandelten politischen Probleme (z.B. Klimawandel, Umweltverschmutzung etc...) zunächst in der Wissenschaft wahrgenommen und durch die Wissenschaft selbst kommuniziert werden – und zwar unabhängig von einem konkreten Auftragsverhältnis. Wissenschaft bringt als Akteur im politischen Prozess Themen auf die politische Agenda, zu deren Lösung sie wiederum durch die Politik beauftragt werden kann (vgl. Weingart 2003: 94, Weingart 2001: 141). Grundannahme des rekursiven Modells ist, dass wissenschaftliche Politikberatung nicht geradlinig verläuft (Weingart 2003: 94). Die *Politisierung von Wissenschaft* entsteht aus den in vielen Fragen herrschenden wissenschaftlichen Unsicherheiten und den damit einhergehenden divergierenden Expertenurteilen, die von politischen Interessengruppen in Anspruch genommen werden (Weingart 2006: 42). Die Wahrnehmung politischer Interessen durch die am politischen Prozess beteiligten Akteure wird hier auf die Expertise selbst ausgedehnt (Weingart, ebenda) und die auch in Public-Choice-Ansätzen thematisierten verschiedenen Funktionen von wissenschaftlicher Politikberatung für am politischen Prozess beteiligte Akteure geraten wieder ins Blickfeld.

Die gerade aufgrund der Uneindeutigkeit des Verhältnisses zwischen Wissenschaft und Politik mögliche „*Politisierbarkeit der wissenschaftlichen Expertise*“ (Weingart 2003: 95) tritt auf, wenn die Politik das ihr offerierte Wissen in einem Sinne umdeutet, die nicht den Intentionen der wissenschaftlichen Beratung entspricht (Weingart 2003: 94). Anstatt „objektive“ Fakten zu produzieren erfüllt wissenschaftliche Politikberatung dann eine auch in den public-choice-orientierten Modellen diskutierte „legitimatorische Funktion“ für die Handlungen politischer Akteure (Weingart 2001: 143-144), welche die in technokratischen, linearen und dezisionistischen Modellen angenommene Trennung von wissenschaftlichen Fakten und Werturteilen in Frage stellt (Weingart 2001: 144). Aber auch eine weitere Grundannahme des rekursiven Modells reflektiert die Kritik an technokratischen, linearen und dezisionistischen Politikberatungsmodellen: In diesen erscheinen zumindest implizit wissenschaftliche Akteure häufig als, am politischen Entscheidungsprozess uninteressierte, Wissensvermittler (Weingart 2001: 146). Tatsächlich jedoch setzen sich Wissenschaftler häufig aktiv für bestimmte politische Maßnahmen ein, die Konsequenzen ihrer wissenschaftlichen Überzeugungen sind. Wissenschaftler produzieren also nicht nur Expertise, sondern agieren auch im politischen Prozess im Sinne von Policy