

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Wissenschaftliche Politikberatung aus der Innensicht des "politischen Geschäfts" (2010)

Wissenschaftliche Politikberatung aus der Innensicht des „politischen Geschäfts“

Prof. Dr. Edda Müller

Antrittsvorlesung an der Quadriga Hochschule Berlin am 24. Juni 2010

Sehr geehrter Herr Seidenglanz,
sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Studierende,

lassen Sie mich mit einer kleinen Geschichte aus der Umweltpolitik beginnen: Noch kurz vor der Verabschiedung der Großfeuerungsanlagenverordnung Anfang der 1980er Jahre, mit der nach siebenjährigem politischem Kampf der deutschen Kraftwerkswirtschaft ein Nachrüst- und Investitionsprogramm von über 20 Mrd. DM aufgezwungen wurde, gab es im Bereich der Wissenschaft noch keine einhellige Meinung über den Einfluss von SO₂ und NO_x auf das Waldsterben. Die Situation wurde treffend vom damaligen Oberbürgermeister von Stuttgart Rommel kommentiert. Rommel sagte sinngemäß: Die Wissenschaft kann sich nicht einigen, ob SO₂ eine wesentliche Ursache für das Waldsterben ist, deshalb haben die Politiker es mehrheitlich so beschlossen¹.

Dieser Anecdote macht
~~An dem Beispiel wird~~ meines Erachtens sehr schön deutlich, dass **die Erkenntnislogik der Wissenschaft anderen Wirkungsimperativen gehorcht als die Handlungslogik der Politik**. Die Vorstellung von einer durch wissenschaftlichen Sachverstand erzielbaren rationalen Politik ist weit verbreitet. Sie übersieht, dass nicht nur der politische Prozess sondern auch der wissenschaftliche Erkenntnisprozess selbst ein kontroverser und pluralistischer Vorgang ist. Die einzig wahre und richtige Lösung kann der Politik in der Regel nicht geboten werden - auch wenn manche Wissenschaftler glauben, genau über diese eine richtige Erkenntnis zu verfügen.

Typisch ist aber auch der andere Fall: Wissenschaftliche Expertise wird selbst zum Instrument der politischen Auseinandersetzung gemacht. Das **Risiko des Klimawandels** bietet hierfür das beste Beispiel. Während die Klimaforschung und weitgehend auch die Klimafolgenforschung die Politik einhellig zu energischem Handeln auffordern, bieten die für konkretes politisches Handeln zuständigen wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Disziplinen ein uneinheitliches, zum Teil

¹ Vgl. zum folgenden Edda Müller: Zur Verwendung wissenschaftlicher Ergebnisse in der Umweltpolitik. Ein Kommentar aus der Regierungspraxis, in: Axel Murswiek (Hrsg). Regierung und Politikberatung, Opladen 1994, S. 50-57

widersprüchliches Bild. Beides spiegelt sich wider im politischen Prozess, bei dem es – zumindest in unseren Breiten – einen hohen Konsens gibt, den Klimawandel zu bekämpfen, über die Maßnahmen und Wahl der Instrumente sowie ihre Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft es jedoch höchst kontrovers zugeht. Ich werde später hierauf zurückkommen.

Im Alltag des „politischen Geschäfts“ ist nach meiner Erfahrung das Verhältnis von Wissenschaft und Politik eher als **Zusammenspiel** im beiderseitigen Interesse denn als Spannungsfeld zu beschreiben. Die Wissenschaft braucht das Interesse der Politik an ihrer Forschung und muss sich bemühen, „nützlich“ zu sein, um in den Genuss von Forschungsgeldern zu kommen und um dem wissenschaftlichen Nachwuchs interessante Forschungsthemen und Karrierechancen bieten zu können. Wozu Politik wissenschaftliche Beratung braucht, dazu gleich mehr. Vorweg: Unzufriedenheit auf beiden Seiten ist trotz allem an der Tagesordnung. Auftraggeber sind unzufrieden, wenn z.B. wissenschaftliche Unterstützung nicht rechtzeitig vorliegt oder nicht dem Zwecke dient, für den sie erbeten wurde. Wissenschaftler fühlen sich nicht ausreichend gewürdigt, wenn z.B. wissenschaftliche Erkenntnisse und Empfehlungen in der politischen Auseinandersetzung nicht zum Tragen kommen. **Wie wissenschaftliche Politikberatung in der Praxis funktioniert, unter welchen Bedingungen sie hilfreich sein kann, und wann sie nicht weiterhilft, das werde ich gleich erläutern.**

Meine Sichtweise der Dinge ist natürlich von meinen **eigenen Erfahrungen** geprägt. Ich kenne beide Seiten von Politikberatung. Als ehemalige Ministerialbeamtin, Landesumweltministerin und Vizedirektorin der Europäischen Umweltagentur war ich lange Jahre selbst Auftraggeberin und Nutzerin von Politikberatung. Als Leiterin der Abteilung Klimapolitik des Wuppertal Instituts habe ich das mitunter harte Brot des wissenschaftlichen Politikberaters gegessen. Ich habe die Arbeit der verschiedensten Beratungsgremien des Bundestages und der Bundesregierung begleitet und war in jüngerer Zeit Mitglied der Rürup-Kommission und stellvertretende Vorsitzende des vom Bundeskanzler berufenen Rates für nachhaltige Entwicklung. Als ehemaliger Vorstand der Dachorganisation der deutschen Verbraucherzentralen und -verbände –vzbv - war ich schließlich auch in einer Doppelrolle, die für unsere politische Landschaft typisch ist. Der vzbv hat – wie andere Interessenverbände auch - wissenschaftliche Politikberatung nachgefragt, um die eigenen Positionen durch möglichst unparteiische, wissenschaftlich hochwertige Informationen untermauern und entsprechende Handlungsempfehlungen in den politischen Entscheidungsprozess einspeisen zu können.

Art und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung ist abhängig von den **politischen Entscheidungsstrukturen** innerhalb derer sie stattfindet. Ich werde im Folgenden vor allem über das **duale Beratungsmodell** sprechen, das nach wie vor für den Großteil wissenschaftlicher Politikberatung typisch ist. Wissenschaftlicher Rat wird von der Ministerialverwaltung in Auftrag gegeben. Dabei sind Wissenschaft und Politik klar abgegrenzte Bereiche mit jeweils eigenen Verantwortlichkeiten.

Anders ist dies bei wissenschaftlicher Politikberatung, die in **Verhandlungssysteme** des Typus „Governance“ eingebunden ist. Die Verantwortung für Entscheidungen ist hier zwischen privaten und staatlichen Akteuren verteilt. Da das Thema „Governance“ in aller Munde ist, will ich abschließend hierauf zumindest kurz eingehen.

Nicht behandeln werde ich die Rolle **wissenschaftlicher Politikberatung im Mehrebenensystem der Europäischen Union**. Nur so viel: Angesichts der dominierenden Rolle der EU-Kommission bei der Initiierung und beim Zuschnitt (framing) politischer Programme und den gemessen am Umfang der Aufgaben geringen Personalkapazitäten der Kommission, spielt die wissenschaftliche Politikberatung bei der Formulierung der EU-Politik eine herausragende Rolle. Es wäre daher spannend, den Einfluss bestimmter wissenschaftlichen Disziplinen und Denkschulen auf EU- politische Konzepte zu untersuchen. Ich kann das heute – auch aus Zeitgründen – nicht leisten.

Zum dualen Beratungsmodell: Vorbereitung politischer Entscheidungen durch die Ministerialverwaltung

Es ist von wissenschaftlicher Politikberatung die Rede, die vom politisch-administrativen System selbst bei externen Sachverständigen mit dem Ziel der Vorbereitung politischer Entscheidungen in Auftrag gegeben und nachgefragt wird. Hauptauftraggeber ist die **Ministerialverwaltung**. Sie initiiert, organisiert und nutzt wissenschaftliche Beratung für ihre eigene Politikberatungsfunktion. Die Beschreibung der ministeriellen Aufgaben in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien zeigt, dass es dabei nicht allein um die Aufbereitung von Informationen und fachlichem Sachverstand geht. „Die Bundesministerien nehmen Aufgaben wahr, die der Erfüllung oder Unterstützung von Regierungsfunktionen dienen. Dazu zählen insbesondere die strategische Gestaltung und Koordination von Politikfeldern, die Realisierung von politischen Zielen, Schwerpunkten und Programmen, ..., die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren ...“ (§ 3 GGO). Die Politik gibt demnach der Verwaltung politische Ziele vor. Aufgabe der Ministerialverwaltung ist es, durch die Entwicklung der richtigen Strategien und Konzepte sowie ein erfolgreiches Management dafür zu sorgen, dass diese auch realisiert und umgesetzt werden können. Entscheidungsmacht und Verantwortung verbleiben bei der Politik. Wissenschaftliche Beratung hat eine unterstützende Funktion.

Die Ministerialverwaltung nutzt wissenschaftliche Beratung für unterschiedliche Zwecke. Sie nutzt sie als „**verlängerte Werkbank**“ und für **das Agenda-Setting**. Nicht zuletzt braucht sie wissenschaftliche Politikberatung als **Legitimationsbeschaffer** und für eine möglichst **ganzheitliche, langfristige Problemanalyse**.

Die deutsche Ministerialbürokratie ist durch eine hohe personelle Kontinuität und Sachkenntnis vor allem auf der Arbeitsebene der Referate geprägt. Zu den Aufgaben

von Ministerialbeamten gehört u.a. die Beobachtung und „Pflege“ des gesellschaftlichen Umfelds, für das sie zuständig sind. Sie verfügen daher in der Regel über eine sehr gute Einschätzung der Problemsituation. Sie kennen die relevanten Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft ebenso wie in der Politik. Ebenso können sie die förderlichen und hinderlichen Faktoren beurteilen, mit denen gerechnet werden muss, wenn eine bestimmte politische Maßnahme durchgesetzt werden soll. Die Hilfe externer Wissenschaftlicher wird dabei oft – nach dem Muster der **verlängerten Werkbank** genutzt, um eigene Kapazitätsengpässe auszugleichen. Dabei geht es z.B. um die Erarbeitung systematischer empirischer Faktendarstellungen, die für die Entscheidungsvorbereitung gebraucht werden.

Pause
Für die künftigen Ministerialbeamten und Berater unter ihnen hier ein kleiner **Tipp**. In der Politikberatungslandschaft tummeln sich zahlreiche kommerzielle Institute und Beratungsunternehmen. Sie konkurrieren mit Wissenschaftlern um Aufträge. Für Aufträge im Stil „verlängerte Werkbank“ sind Ministerialbeamte meist wegen der größeren Termintreue nicht schlecht beraten, die Hilfe kommerzieller Dienstleister in Anspruch zu nehmen. Für Aufgaben, die strategische Ziele verfolgen, ist die Beauftragung unabhängiger Wissenschaftler dagegen in der Regel die bessere Wahl. Zur Bedeutung der richtigen Auswahl wissenschaftlicher Berater gleich mehr.

Nicht selten wird wissenschaftliche Expertise auch mit dem Ziel nachgefragt, Hilfe beim politischen **Agenda Setting** zu bekommen. Durch die anschauliche, faktenreiche Aufarbeitung eines bisher vernachlässigten Problems soll öffentliche und politische Aufmerksamkeit geweckt werden. Ob dies gelingt, hängt nicht zuletzt von der Reputation des Auftragnehmers ab. Für Politiker ist diese Form wissenschaftlicher Politikberatung nicht ungefährlich. Ich erinnere mich an Zeiten, wo das Umweltbundesamt die Ergebnisse wissenschaftlicher Gutachten etwa zu den Gefahren von Asbest und Cadmium veröffentlichte und damit den jeweiligen Umweltminister erheblich unter Handlungsdruck setzte. Umweltminister oder auch Verbraucherminister, die typischerweise mit erheblichem Widerstand gegen ihre politischen Vorhaben rechnen müssen, haben nach meiner Erfahrung zumeist zwei Seelen in ihrer Brust. Sie sind einerseits froh über den wissenschaftlichen Rückenwind. Andererseits ist es nicht nur für ihre politische Karriere, sondern auch für den laufenden ministeriellen Koordinations- und Konfliktaustragungsprozess mehr als verheerend, wenn man als Ministerialbeamter einem Minister dienen muss, der als schwach bekannt ist und sich durch vollmundige, nicht einlösbare Ankündigungen in den Medien den Ruf eines „Ankündigungsministers“ erworben hat. Ministerialbeamte beherzigen daher gerne die Devise: Überfordere die Konfliktfähigkeit deines Ministers nicht und schlage möglichst nichts vor, was keine Aussicht hat, höheren Orts bzw. im Parlament akzeptiert zu werden (Mayntz).

Wissenschaftliche Politikberatung wird daher von der Ministerialverwaltung vor allem auch mit dem Ziel in Auftrag gegeben, **Legitimation und Unterstützung** für einen möglichst erfolgreichen politischen Durchsetzungsprozess zu beschaffen. Dies fängt

bei der regierungsinternen Entscheidungsvorbereitung an und schließt in diesem Stadium bereits die Auseinandersetzung mit externen Interessen ein.

Die entscheidungsvorbereitende Verwaltung ist kein monolithischer Block. Die Bundesregierung setzt sich aus Ressorts mit jeweils unterschiedlichen Aufgaben, Interessen, Wahrnehmungen und jeweils eigenen externen Verbündeten zusammen. Politische Programme können in der Regel nur ins Bundeskabinett gelangen und dort verabschiedet werden, wenn sie einvernehmlich verhandelt wurden. Das federführende Ressort braucht die Ergebnisse von wissenschaftlichen Politikberatungsaufträgen daher zur Unterstützung und **Beschaffung von Legitimität** für politische Forderungen, die gegen widerstreitende Auffassungen und Interessen anderer Aufgaben- und Ressortbereiche der Verwaltung durchgesetzt werden müssen. Die Auswahl eines Gutachters und Auftragnehmers ist dabei für die Nützlichkeit wissenschaftlicher Politikberatung von entscheidender Bedeutung. Wenn z.B. im Streit zwischen dem Umwelt- und dem Wirtschaftsministerium über die Auswirkungen umweltpolitischer Programme auf Arbeitsplätze das Ökoinstitut dem Umweltministerium Schützenhilfe leistet, so wird dies weniger hilfreich sein, als wenn ein der Industrie nahestehendes Institut einem Umweltprogramm positive Beschäftigungswirkungen attestiert. Oder um ein anderes Beispiel aus meiner politischen Praxis zu nennen: Um dem Protest zahlreicher Bürgerinitiativen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen gegen das Kernkraftwerk Krümmel zu begegnen, das für erhöhte Fälle von Leukämieerkrankungen bei Kindern verantwortlich gemacht wurde, hätte ein Gutachten herkömmlicher Reaktorsicherheitsfachleute nicht viel gebracht. Wir beauftragten deshalb das Ökoinstitut Freiburg mit der Untersuchung der Mess- und Kontrolleinrichtungen des Kernkraftwerks. Es konnte dann im Übrigen keine Unregelmäßigkeiten im Betrieb des Kernkraftwerks feststellen, die als Auslöser für die Leukämiehäufigkeiten hätten verantwortlich gemacht werden können. (Die Proteste der Bürgerinitiativen gingen trotzdem weiter).

Gefragt ist wissenschaftliche Politikberatung in der arbeitsteiligen Ministerialverwaltung aber auch, um sektorale Betrachtungsweisen zu überwinden und Handlungsprogramme zu entwickeln, die auf einer **ganzheitlichen und langfristigen Problemanalyse** beruhen. In der Regel sind die Auftraggeber solcher Art von wissenschaftlicher – zumeist interdisziplinärer - Politikberatung die Grundsatzabteilungen von Ressorts oder auch die Staatskanzleien und das Bundeskanzleramt. Solche, das **Kästchendenken überwindende Politikberatung** kann für die Auftraggeber sehr erhellend sein. In der politischen Praxis wird sie in der Regel jedoch nur dann wirksam sein, wenn die Auftraggeber mit „langem Atem“, unter Einsatz von viel Kraft und Zeit es schaffen, die notwendigen Handlungs- und Umsetzungsschritte systematisch zu planen und den Beitrag der verschiedenen Akteure zu koordinieren. Erfolgreich werden solche umfassenden Reformbemühungen nur dann sein, wenn die politische Unterstützung für den Erfolg von Konsensbemühungen auf hohem Niveau anhält und sich die Aufmerksamkeit

politischer Entscheidungsträger und der Öffentlichkeit nicht anderen Themen zuwendet. Der Mechanismus ließe sich trefflich am Beispiel der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform illustrieren. Sie war in den 1970er Jahren - in der Zeit der „inneren Reformen“ der sozial-liberalen Regierung - mit großer politischer Unterstützung gestartet und wurde Mitte der 70er Jahre unter völlig veränderten politischen Rahmenbedingungen ohne viel Aufsehen zu Grabe getragen.

Die Motivlage der Auftraggeber von wissenschaftlicher Politikberatung, die Art und der Umfang der Fragestellung und des Untersuchungsgegenstands bestimmen zumeist entscheidend die Reichweite wissenschaftlicher Politikberatung.

Auftragnehmer dürfen sich von diesen Motiven in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit einer Fragestellung nicht beeinflussen lassen. Sie müssen die Motive aber kennen und insbesondere hinsichtlich des „Timing“ beherzigen. Wissenschaftler beherzigen selten das politische Gesetz von „der Gunst der Stunde“ oder dem „**window of opportunity**“. Es besagt, dass ein noch so elaboriertes und gutes Gutachten, das zum falschen Zeitpunkt abgeliefert wird, ein nutzloses Dasein im Bücherregal finden wird oder gleich reif für den Papierkorb des politischen Praktikers ist. Politisches Handeln hat Regeln und Zeitpläne zu beachten. Wer nicht rechtzeitig zu den Vorbereitungskonferenzen und vor der Aufstellung der Tagesordnung internationaler, europäischer oder nationaler Verhandlungen sein Thema verhandlungsreif gemacht hat, steht auf verlorenem Posten. Wissenschaftliche Berater müssen vor allem aber auch **beim „Thema bleiben“**. Ich habe nicht selten Gutachten gesehen, die das gestellte Thema neu interpretierten und den Auftraggebern klar zu machen versuchten, dass die aufgeworfene Fragestellung falsch sei. Enttäuschungen auf Seiten der Auftraggeber haben nach meiner Erfahrung häufig ihren Grund in derartigen Umdeutungsversuchen oder auch darin, dass Gutachter sich darauf beschränken, ihren Auftraggebern in einer umfassenden Problemanalyse „die Welt zu erklären“, die diese zumeist besser kennen als die Wissenschaftler. Der handlungsrelevante Analyseteil kommt dabei nicht selten zu kurz.

Die Wirksamkeit wissenschaftlicher Politikberatung ist jedoch nicht nur von den Motiven der politischen Entscheider sowie der handwerklichen Qualität der Beratung abhängig. Hilfreich ist wissenschaftliche Politikberatung vielmehr vor allem dann, wenn sie innerhalb ihrer jeweiligen „**Science Community**“ einen hochgradigen Konsens vorzuweisen hat, und wenn es ihr gelingt, Problemlagen und Handlungsempfehlungen so zu begründen und verständlich zu machen, dass sie zum Gegenstand einer öffentlich wirksamen politischen Debatte und Auseinandersetzung werden. Die Gemeinschaft der **Klimaforscher** – ich erwähnte dies eingangs bereits - ist so ein Beispiel. Sie hat es durch eine bemerkenswerte weltweite Vernetzung und Konsensbildung geschafft, die Problematik des Klimawandels in Rekordzeit ganz oben auf die internationale politische Agenda zu setzen (und Forschungsgelder für ihr Forschungsinteresse zu mobilisieren).

Zwischen den Konferenzen von Villach und Bellagio, auf denen sich die Klimaforscher einhellig darauf verständigten, dass der Treibhauseffekt real und menschengemacht sei sowie der Verabschiedung der Klimarahmenkonvention am Rande der Rio Konferenz 1992 vergingen nur fünf Jahre. Für die tatsächliche Bekämpfung des Treibhauseffekts hat dies – wie zuletzt das Scheitern der Vertragsstaatenkonferenz zu einem Kyoto-Nachfolgeprotokoll in Kopenhagen gezeigt hat – allerdings nicht allzu viel gebracht.

Die verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen, die sich mit den Problemlösungsstrategien zu befassen haben, bilden ein von Dissonanzen und widersprüchlichen Empfehlungen charakterisiertes Lager. Jeder Akteur, der zum Handeln gegen den Klimawandel aufgefordert ist, kann sich so seinen wissenschaftlichen Politikberater aussuchen und auf wissenschaftliche Erkenntnisse verweisen, die politisches Handeln oder auch Nicht-Handeln begründen. Im Fall der internationalen Klimapolitik waren es vor allem US-amerikanische Ökonomen, die die schädlichen Folgen einer aktiven Politik zur CO₂-Verminderung für die amerikanische Wirtschaft mit Hilfe ihrer Art der Kosten-Nutzen-Untersuchungen begründeten. In ihren auf makroökonomischen Annahmen basierenden Modellen wurde unterstellt, dass alle wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen zur Energieeinsparung von den Unternehmen ohnehin realisiert würden, so dass per definitionem alle aus Klimaschutzgründen veranlassten CO₂-Verminderungen unwirtschaftlich und daher wirtschaftsschädlich seien. Die überwiegend aus Europa stammenden eher mikroökonomisch und technisch ausgerichteten Kosten-Nutzen-Untersuchungen kamen zu einem völlig anderen Ergebnis. Sie ermittelten ein „no regret“-Potential von 30 bis 40 Prozent CO₂-Verminderung durch Maßnahmen zur Energieeinsparung, wenn in Unternehmen und Haushalten Informationsdefizite und andere Hemmnisse beseitigt würden, die die Nutzung wirtschaftlicher Einsparpotentiale derzeit verhindern. So viel zum Thema Wissenschaft und Klimapolitik.

Generell gilt, dass die politische Wirksamkeit und das Unterstützungspotential einzelner wissenschaftlicher Disziplinen sehr unterschiedlich sind.

In der Umweltpolitik waren die **Naturwissenschaften** und insbesondere die Analytik sehr erfolgreich bei der Entdeckung von Problemen und deren Messung. Sie hatten und haben daher vor allem ein großes Gewicht beim Agenda-Setting. Die **Technikwissenschaften** gelten in der politischen Auseinandersetzung häufig als Hoffnungsträger für Innovation und Wirtschaftswachstum. Sie waren in der Vergangenheit aber auch nicht selten die Verursacher politisch- gesellschaftlicher Auseinandersetzungen und können den politischen Entscheidungsträgern in der Regel nicht helfen, mit Akzeptanzproblemen (Kernenergie, Gentechnik als Beispiele) in der Bevölkerung fertig zu werden. Von den **Wirtschafts- und Sozialwissenschaften** erwartet die Politik vor allem Rat zur Gestaltung konkreter Maßnahmen und zur Wahl politischer Instrumente. Auch ihr Einfluss auf die

politische Debatte ist höchst unterschiedlich. Es dominieren bestimmte Richtungen in den Wirtschaftswissenschaften, während andere sozialwissenschaftliche Disziplinen ihre Wirkung zumeist nur in einem eng umgrenzten Politikkontext entfalten.

Von besonderer Bedeutung sind im politischen Geschäft die **Rechtswissenschaften**. Es gilt auch hier, dass es zu jedem rechtlichen Problem unterschiedliche rechtliche Bewertungen geben kann. Wenn allerdings die Verfassungsrechtler im Bundesinnenministerium und im Bundesjustizministerium ein verfassungsrechtliches Gutachten für richtig halten, das die Verfassungswidrigkeit eines politischen Vorhabens begründet, braucht man schon sehr starke politische Bataillone, um sich darüber hinweg zu setzen.

Ich habe den Eindruck, dass auch der **Rationalitätsanspruch** in den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen der Politikberatung unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Er korreliert – was nicht überrascht – mit dem tatsächlichen Einfluss wissenschaftlicher Politikberatung auf Politik. Die Natur- und Technikwissenschaften ebenso wie die **Mainstream-Vertreter** der Wirtschaftswissenschaft reklamieren für sich in besonders selbstbewusster Weise den Anspruch auf „Rationalität“. Sie haben auch in der Regel einen erheblich größeren Einfluss nicht nur auf die Themen der politischen Auseinandersetzung als die Sozialwissenschaften, sondern auch ein größeres Gewicht, wenn es um die Austragung verschiedener Meinungen und Interessen im politischen Entscheidungsprozess geht.

Mit dem Rationalitätsanspruch einzelner Wissenschaftler und wissenschaftlicher Schulen wird vor allem gerne eine Sichtweise von Politik verbunden, wonach Politiker und ihre Helfer in der Ministerialbürokratie bei ihren Handlungen von sachfremden Motiven, Irrationalitäten und vor allem – *horribile dictu* – dem Interesse an Machterhaltung geleitet werden. Es fällt mir angesichts des derzeitigen Erscheinungsbilds regierender Politiker schwer, Politik zu verteidigen. Ich muss aber gestehen, dass ich nichts Verwerfliches daran entdecken kann, wenn Politiker an Machterhaltung interessiert sind – wie sollte Demokratie sonst funktionieren? Ich halte es hier mit F. W. Scharpf, der darauf hinweist, dass gerade das Interesse der Amtsträger an Machterhaltung den allein egoistischen Zielen Grenzen setze: „... to reduce the danger of losing office, democratically accountable governments must attempt to adopt public-interest-oriented policies“.¹

Zur Rolle von Wissenschaftlern in Verhandlungssystemen und horizontalen Politiknetzwerken

Seit einiger Zeit lässt sich eine Veränderung politischer Entscheidungsstrukturen hin zu **horizontalen Netzwerken und Verhandlungssystemen** feststellen. Wissenschaftler entwickeln und verhandeln hier zusammen mit Vertretern aus

¹ F.W. Scharpf: (1997): *Games Real Actors Play*, Oxford, S. 40

Wirtschaft und Gesellschaft (stakeholder) sowie einzelnen Politikern aus Exekutive und Legislative politische Programme, die bei positivem Ausgang der Verhandlungen vom Gesetzgeber – also der Mehrheit des Bundestages und oft auch des Bundesrates - nur noch zu ratifizieren sind, will er nicht das Scheitern verantworten. Im Gegensatz zum „dualen Beratungsmodell“ ist die Ministerialverwaltung hier häufig nur Zaungast und ausführender Helfer.

Diese neuen Steuerungsformen werden unter dem Stichwort „governance“ vor allem in der politikwissenschaftlichen Literatur heiß diskutiert. Ich bin mir nicht sicher, ob damit korporative Entscheidungsstrukturen, die wir in der deutschen Politik seit langem kennen, nur eine neue Bezeichnung bekommen haben. Der Verwaltungswissenschaftler Frido Wagner, von dem ich viel gelernt habe, prägte in den 1970 Jahren den Begriff der Fachbruderschaften, um die Versäulung von Politikbereichen mit einschlägigen Interessen zu charakterisieren (z.B. in der Agrar- und Verkehrspolitik). Es wäre spannend zu diskutieren, wo der Unterschied zu horizontalen Netzwerken und Verhandlungssystemen liegt. Klar ist, dass sowohl der Verhandlungsverlauf als auch die Akzeptanz und Nachhaltigkeit einer gefundenen Lösung entscheidend von der Auswahl der Akteure abhängt, die in das Verhandlungssystem eingebunden werden. Die Logik der Mitwirkung an einem kollektiven Entscheidungsprozess verlangt, dass die Teilnehmer nicht als Personen sondern als korporative Akteure und Repräsentanten einer bestimmten Gruppe an der Meinungsbildung mitwirken, weil nur so die notwendige Akzeptanz und Bindungswirkung einer Vereinbarung erreicht werden kann.

Was bedeutet dies nun für die dem Verhandlungssystem angehörenden Wissenschaftler?

Renate Mayntz weist darauf hin, dass der von einzelnen korporativen Akteuren – oder der Politik - entsandte wissenschaftliche Sachverständige in diesem kollektiven Entscheidungsprozess nicht mehr unmittelbar das „System Wissenschaft“ vertritt. „Wissenschaftler fungieren hier selten als Berater, sondern sind von der Politik als Mitentscheider akzeptiert und verstehen sich auch selber so“. ² Sie sind damit einerseits mit den Konsenszwängen in einem Netz konfrontiert. Andererseits laufen sie Gefahr, zum Kronzeugen einzelner Interessenrichtungen gemacht zu werden.

Meine Erfahrung aus der sog. Rürup-Kommission- die ich hier als Beispiel für ein gemischtes Verhandlungssystem anführen möchte - hat mich gelehrt, dass Wissenschaftler ihrer jeweiligen Sachlogik zumeist stärker als politischer Logik verbunden sind. Sie können daher besonders schlecht mit den Zwängen zum Konsens und zu möglichst einvernehmlichen Ergebnissen umgehen und so zum Scheitern einer Verhandlungslösung beitragen. Zu den guten Regeln des politischen Geschäfts gehört es – wenn auch inzwischen manche Politiker, diese Regeln nicht mehr zu beherrschen scheinen - bei kontroversen Verhandlungen nach

² Renate Mayntz: Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells, in: Axel Murswieck, Hrg.: Regierung und Politikberatung, Opladen 1994, S. 24

Gemeinsamkeiten statt Gegensätzen zu suchen, Brücken nicht mutwillig abzubauen und insbesondere nicht durch den vorzeitigen Weg in die Öffentlichkeit, Verhandlungspartner zu verprellen.

Ich komme zum Schluss:

Wissenschaftliche Politikberatung ist kein geschützter Begriff. In der Politik spielen Berater eine Rolle, bei denen die Abgrenzung zum Lobbyisten mitunter schwer fällt. Wenn solche Berater unmittelbar z.B. an der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen beteiligt sind, wird die notwendige Grenze zwischen Politik und Lobbyismus sträflich verletzt.

Wie aber erkennt man den wissenschaftlichen Politikberater?

Wissenschaftliche Berater kommen in der Regel aus dem Bereich der Universitäten oder aus außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Im Prinzip sollten die Rekrutierungs- und Auswahlkriterien dieser wissenschaftlichen Institutionen für die Unabhängigkeit der Wissenschaftler von wirtschaftlichen und sonstigen Interessen sowie die wissenschaftliche Qualität und Seriosität der Berater gerade stehen. Dass dies nicht immer gelingt bzw. durch strukturelle Entwicklungen im Bereich der Universitäten die Unabhängigkeit von wirtschaftlichen Interessen in Frage steht, scheint mir ein gravierendes Problem zu sein. Mehr Transparenz täte hier Not. Da auch die Auftraggeber von wissenschaftlicher Politikberatung an derartiger Transparenz nicht unbedingt interessiert sind, wird es allgemeiner **Verhaltensregeln für die öffentliche Vergabe wissenschaftlicher Gutachten** sowie die Berufung von Wissenschaftlern in politische Beratungs- und Verhandlungsgremien bedürfen.

Was gute wissenschaftliche Beratungspraxis sein sollte, hat die Berlin-Brandenburgische Akademie 2008 in ihren Leitlinien Politikberatung⁴ formuliert. Sie hat sich dabei vor allem auch gegen den Anspruch einzelner wissenschaftlicher Disziplinen gewandt, im Besitz der „allein selig machenden Wahrheit“ zu sein. Ich zitiere aus den Leitlinien:

„Politikberatung durch die Wissenschaft hat ... immer die Aufgabe, vorausschauend tätig zu sein und möglichst viele Einflussfaktoren in einer vernetzten Art und Weise zu thematisieren. Aus diesem Grunde kann eine seriöse Politikberatung auch immer nur unter interdisziplinär ausgerichteten Fragestellungen und Teams erfolgen. Des Weiteren hat Politikberatung grundsätzlich das zum jeweiligen Zeitpunkt verfügbare Wissen in ihren Empfehlungen zu berücksichtigen – und zwar unabhängig vom gerade herrschenden Zeitgeist und *mainstream*.“⁵

Dem ist aus meiner Sicht nichts hinzuzufügen.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf Ihre Fragen und Kommentare.

⁴ Vgl. Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften: Leitlinien Politikberatung, Berlin 2008

⁵ Leitlinien Politikberatung, a.a.O., S. 8