

Wissenschaftliche Politikberatung als Forschungsgegenstand

Einleitung: Wissenschaftliche Beratung für die rot-grüne Regierung

Die Arbeitslosigkeit auf 3,5 Millionen Menschen zu senken – an diesem Versprechen wollte sich die SPD 1998 messen lassen, als sie nach sechzehn Jahren Opposition die konservativ-liberale Regierung ablöste. Seit dem kurzen Wiedervereinigungsboom hatte sich die Zahl der Arbeitslosen kontinuierlich erhöht.¹ Das machte deutlich, dass sich eine schlechte Konjunktur nicht mehr durch Lohnersatzpolitik überbrücken ließ und zudem den Staatshaushalt teuer zu stehen kam.² Die Höhe der Arbeitslosigkeit warf aus Sicht der SPD auch Licht auf strukturelle Veränderungen in der erwerbstätigen Bevölkerung, und ihre Programmatik sollte darauf eingestellt werden. Arbeitslosigkeit war für die SPD-Spitze daher der Aufhänger zu großen Sozialstaats- und Parteireformen. Mit der richtigen Politik sollte zugleich das bundesdeutsche Wohlfahrtsmodell modernisiert und die „neue Mitte“ erobert werden.³ Die Dauer der Arbeitsmarktreformen,

1 Susanne Blancke/Josef Schmid: „Bilanz der Bundesregierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik 1998-2002. Ansätze zu einer doppelten Wende“, in: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2003, S. 215-238, hier S. 216.

2 Wolfgang Streeck: „Die Gewerkschaften im Bündnis für Arbeit. Referat beim Wissenschaftler-Kongress anlässlich des 50. Geburtstages des DGB“, Auszüge, in: einblick 19 (1999), <http://www.einblick.dgb.de/hintergrund/1999/19/text01/>, Abruf 01.09.2006; Gerhard Kleinhenz: Was zu tun ist. Agenda für mehr Beschäftigung in Deutschland, IAB-Kurzbericht 15 (1998), S.36, <http://doku.iab.de/kurzber/1998/kb1598.pdf>, Abruf 12.09.2006; Arne Heise: „Institutioneller Wandel, Beschäftigung und Effizienz“, in: WSI Mitteilungen 4 (1998), S. 233-241, hier S. 234.

3 Sabine Kropp: „„Deparlamentarisierung“ als Regierungsstil?“, in: Antonia Gohr/ Martin Seeleib-Kaiser (Hg.): Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Rot-

ihr zentraler Stellenwert für die Regierung sowie die Bedeutsamkeit ihrer verteilungspolitischen Folgen für die betroffenen organisierten Interessengruppen und schließlich auch die Komplexität des Beschäftigungsproblems machten dabei externe wissenschaftliche Beratung für Entscheidungsträger besonders plausibel.⁴

Die sozialdemokratischen Reformen, die nach 1998 begannen, fanden ihren Höhepunkt in den vier Hartz-Gesetzen 2002-2004. Sie verhalfen der SPD jedoch nicht zum beschäftigungspolitischen Erfolg: die Arbeitslosigkeit sank nicht – sie stieg. Wegen einer Veränderung der statistischen Berechnungsgrundlage erreichte sie mit Inkrafttreten des letzten Hartz-Gesetzes 2005 einen historischen Höchststand von fünf Millionen Menschen. Gerhard Schröder, der Bundeskanzler und Parteivorsitzende, verlor dramatisch das Vertrauen seiner Partei und der Wähler. Die Reformen lösten erheblichen sozialen und politischen Protest aus und beförderten die Bildung einer neuen Partei links von der SPD, der Wahlalternative Soziale Gerechtigkeit (WASG), die später mit der PDS zur Linkspartei fusionierte.⁵ Als Schröder schließlich 2005 zu vorgezogenen Neuwahlen aufrief und sich dafür noch einmal als Kandidat aufstellen ließ, verlor die SPD knapp gegen ihre Rivalin, die CDU. Das Großprojekt war groß gescheitert. Fiel das auf die wissenschaftliche Beratung zurück? Oder lag das Scheitern an den Politikern selbst?

Wegen der Tragweite des Problems und der ihm zugeschriebenen Bedeutung wurde externe arbeitsmarktpolitische Beratung politisch für plausibel erachtet und als legitim wahrgenommen. Gerade in einem Politikfeld, das wie die Arbeitsmarktpolitik⁶ so stark von opponierenden gesell-

Grün, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2003, S. 329-344, hier S. 337; Wolfgang Streeck: „Drohgesten sind von gestern. Interview“, in: einblick 03 (1999), <http://www.einblick.dgb.de/hintergrund/1999/03/text04/>, Abruf 01.09.2006; Wolfgang Streeck: „Preisfragen. Interview mit Wolfgang Streeck und Detlef Hensche“, in: Mitbestimmung 8, S. 12-18, hier S. 15; Bodo Hombach: Aufbruch. Die Politik der neuen Mitte, München, Düsseldorf: Econ-Verlag 1998, S. 12, 25.

4 Anke Hassel: Bündnisse für Arbeit: Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb, MPIfG Discussion Paper 99/5, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung 1999, S. 16.

5 WZB-Pressemitteilung vom 21.9.2004: „Mehrheit der Hartz IV-Demonstranten: Sozialismus ist eine ‚gute Idee‘“, http://www.wz-berlin.de/presse/mitteilungen_2003/hartz4.de.htm, Abruf 1.9.2005; Dieter Rucht/Mundo Yang: „Wer demonstrierte gegen Hartz IV?“, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 4 (2004), S. 21-27; Süddeutsche Zeitung vom 18.8.2004: „Das Erbe der DDR. Interview zu den Hartz-IV-Protesten mit Dieter Rucht“, <http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/443/37406/>, Abruf 1.9.2005; Klaus Schubert/ Martina Klein: „Wahlalternative Soziale Gerechtigkeit (WASG)“, in: Das Politiklexikon, 4., aktual. Aufl., Bonn: Dietz, http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=EP4RX6, Abruf 12.01.2007.

6 Die Arbeitsmarktpolitik umfasst solche politischen Maßnahmen, die als direkt auf den Arbeitsmarkt einwirkend konzipiert worden sind und im

schaftlichen Interessen geprägt ist, wurde oft die wissenschaftliche Wahrheit gegen politisch motiviertes ‚Wunschdenken‘ gestellt.⁷ Die von der Wissenschaft untersuchten Interessen sind an starke und selbstbewusste gesellschaftliche Akteure geknüpft und bergen hohes politisches Mobilisierungspotential. Daher sind innerwissenschaftliche Meinungsverschiedenheiten hier politisch und sozial besonders brisant. Die Arbeitsmarktpolitik ist traditionell nicht nur durch intensive politische Auseinandersetzungen, sondern auch durch ein hohes kognitives Selbstbewusstsein der Akteure gekennzeichnet. Das heißt, sie artikulieren deutlich politische Ziele und haben zudem den Anspruch, diese sachlich begründen zu können.⁸ In der Bundesrepublik haben die Tarifparteien nicht nur früh eigene Forschungsinstitute gegründet, sondern sind auch mit sozialstaatlichen Aufgaben betraut, die einen wissenschaftlichen Hintergrund gebieten. Im Vergleich dazu erweisen sich die Naturwissenschaften nicht nur als weniger zerstritten, ihre internen Auseinandersetzungen sind auch weniger politisch bedeutsam. Ihr Meinungsbild ist homogener, weil ihre Untersuchungsobjekte seltener und weniger deutlich ihre Stimmen erheben und mit der Klärung von Fragen nach innerwissenschaftlichen Kriterien interferieren.⁹ Dass aber auch hier Konflikte an die sichtbare Oberfläche ge-

Wirkungsbereich der maßgeblichen staatlichen Akteure liegt. Die Definition des Umfangs, den eine Politik haben muss, um auf Beschäftigung beziehungsweise den Arbeitsmarkt einwirken zu können, ist umstritten und Teil des politischen Problems und der Reformen. Beispielsweise gehört dazu allgemeine Struktur- und Rechtspolitik. Sie bleibt hier unberücksichtigt. Vgl. Sven Jochem: „Arbeitsmarktpolitik“. In: Nohlen, Dieter (Hg.): Kleines Lexikon der Politik, München: C.H.Beck 2001, S. 13-15.

- 7 Siehe in dieser Arbeit zum Sachverständigenrat und zur Benchmarkinggruppe.
- 8 Vgl. Hans-Jürgen Krupp: „Schwierigkeit neutraler Begutachtung“, in: Otto Schlecht/Ulrich van Suntum (Hg.): 30 Jahre Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ludwig-Erhard-Stiftung, Krefeld: Sinus 1995, S. 31-34, hier S. 31; Hartmut Görgens: „Die Gutachten aus Gewerkschaftssicht“, in: O. Schlecht/U. van Suntum (Hg.): 30 Jahre Sachverständigenrat, S. 114-117, hier S. 115-117.
- 9 Diese Situation haben eine Reihe von weiteren Faktoren verursacht, so die Binnenorganisation der Disziplinen (sichtbar etwa in der Professionalisierung der Medizin und organisatorischen Trennung ausdifferenzierter Teildisziplinen gegenüber der Bindestrich-Soziologie), das Vertrauen in Quantifizierung und die Forderung nach empirischer Forschung in der Moderne u.a. Vgl. Andrew Abbott: *Chaos of Disciplines*, London und Chicago: University of Chicago Press 2001, S. 7, 79; Theodore M. Porter: „Quantification and the Accounting Ideal in Science“, in: *Social Studies of Science* 22 (1992), S. 633-652; Thomas F. Gieryn: *Cultural Boundaries of Science. Credibility on the Line*, Chicago: University of Chicago Press 1999; Andrew Pickering: *The Mangle of Practice. Time, Agency and Science*, Chicago: Chicago University Press 1995 und weitere. Die gesellschaftliche Reputation harter, faktischer Naturwissenschaft inspirierte die frühe Wissenschaftsforschung der Edinburger Schule („strong programme“) dazu, die Herstellung von wissenschaftlichem Wissen gerade in diesen Disziplinen zu untersuchen.

drungen sind, zeigen Bereiche wie die Kernenergie, Umwelt und Medizin, die im Kontext neuer sozialer Bewegungen in den letzten Dekaden gesellschaftliche Aufmerksamkeit erfahren haben.¹⁰

Der Umgang der rot-grünen Regierung mit wissenschaftlichen Beratern ist aus mehreren Gründen über diese Reformzeit hinaus von Bedeutung. Der Amtswechsel – neue politische Ziele und andere Regierungsweise – wirbelte die Beraterszene durcheinander. Der Umgang mit Beratern im politischen Prozess veränderte möglicherweise auch die allgemeine Akzeptanz (sozial-)wissenschaftlichen Wissens in der Politik. Politikberatung steht damit für eine prägnante Form, in der Wissenschaft und Politik in ein Verhältnis zueinander treten. Dieses Verhältnis unterliegt einem Wandel, der vor allem in mittel- und langfristiger Hinsicht Thema der Forschung geworden ist. Die Schlagworte Demokratisierung und Pluralisierung von Expertise erfassen dies. Gerade die legitimierende Kraft wissenschaftlicher Beratung ist von diesen Veränderungen betroffen.¹¹ Der beobachtete Wandel drückt sich unter anderem darin aus, dass sich die Orte gesellschaftlich anerkannter Erkenntnisproduktion vervielfältigt haben.¹²

-
- Vgl. Peter Weingart: *Wissenschaftssoziologie*, Bielefeld: transcript 2003, S. 59; David Bloor: *Knowledge and Social Imagery*, Chicago: University of Chicago Press 1978.
- 10 Vgl. Nico Stehr: *Wissenspolitik. Die Überwachung des Wissens*, Frankfurt: Suhrkamp 2003, S. 92, 110, 113f.; P. Weingart: *Wissenschaftssoziologie*, S. 94f., 96; Wolfgang Krohn: „Wissenschaftsentwicklung zwischen Dezentrierung und Dekonstruktion. Eine epistemologische Analyse der Angriffe auf die Objektivität von Erkenntnis“, in: Michael Hauskeller u.a. (Hg.): *Naturerkenntnis und Natursein. Festschrift für Gernot Böhme*, Frankfurt: Suhrkamp 1998, S. 23-53, hier S. 38.
- 11 Vgl. Rudolf Stichweh: „Gelehrter Rat und wissenschaftliche Politikberatung. Zur Differenzierungsgeschichte einer Intersystembeziehung“, in: *Heidelberger Akademie der Wissenschaften* (Hg.): *Politikberatung in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag 2006, S. 101-112, hier S. 109-111; Sheila Jasanoff: „Judgement under Siege. The Three-Body Problem of Expert Legitimacy“, in: Sabine Maassen/Peter Weingart (Hg.): *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*, *Sociology of Science Yearbook* 24, Dordrecht: Springer 2005, S. 209-224, hier S. 210-211; Gabriele Metzler: *Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft*, Paderborn: Schöningh 2005, S. 17; N. Stehr: *Wissenspolitik*, S. 205-213; Ortwin Renn: „Sozialwissenschaftliche Politikberatung. Gesellschaftliche Anforderungen und gelebte Praxis“, in: *Berliner Journal für Soziologie* 4 (1999), S. 531-548, hier S. 536, 542f; Thomas Saretzki: „Demokratisierung von Expertise? Zur politischen Dynamik der Wissensgesellschaft“, in: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (Hg.): *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung 1997, S. 277-313, hier S. 280, 285.
- 12 Sheila Jasanoff: *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*, Cambridge, MA: Harvard University Press 1990, S. 76; Hellmut Wollmann: „Politikberatung“, in: Dieter Nohlen (Hg.): *Kleines Lexikon der Politik*, München: C.H. Beck 2001, S. 376-380, hier S. 377.

Das bedeutet, dass Wissenschaft und staatliche Verwaltung nicht mehr das gesellschaftlich anerkannte Deutungsmonopol in der Produktion von Informationen und Wissen besitzen. Die innige und mächtige Beziehung zwischen diesen beiden wurde in den 1960er und 1970er Jahren vermehrt durch soziale Bewegungen, aber auch andere politische Akteure angegriffen, die der etablierten Wissenschaft und staatlichen Verwaltung den Besitz der Wahrheit streitig machten und ihrerseits wissenschaftliche Expertise mobilisierten.¹³ Diese Entwicklung gewann an Dynamik nicht zuletzt durch das Bundesverfassungsgericht. In seinem Kalkar-Urteil von 1978 betonte es die Notwendigkeit, als Regierung das bestmögliche – auch private – Wissen für die Begründung politischer Entscheidungen aufzubringen und die Bevölkerung über die Folgen aufzuklären (dazu ausführlich Kapitel 2, Rechtlicher Rahmen der Politikberatung).

Vor vierzig Jahren noch verkörperten die Wissenschaftler technischen Fortschritt und wissenschaftliche Rationalität. Als Berater transportierten sie diese gesellschaftlich angestrebten Ziele in die Politik und waren damit gern gesehen. Das Vertrauen auf die Kompetenz der Experten war nahezu ungetrübt und deshalb die Delegation von Problemen an den Experten beziehungsweise „die mehr oder minder fraglose Akzeptanz der vorgeschlagenen Lösungen solcher Probleme kulturell normal und üblich“.¹⁴ Das hatte sich in den 1960er Jahren in die so genannte ‚Planungseuphorie‘ gesteigert. Die in Wissenschaftlern verkörperte Fortschrittshoffnung charakterisierte aber nicht nur Westdeutschland, sondern die westlichen ebenso wie die östlichen Industriestaaten.¹⁵ Dieses Verständnis von der Rolle der Wissenschaft sei seitdem hinfällig geworden, so die Wissenschafts-

13 Vgl. G. Metzler: Konzeptionen, S. 11; Martin Thunert: „Germany“, in: Paul Stares/ R. Kent Weaver (Hg.): *Guidance for Governance. Comparing Alternative Sources of Public Policy Advice*, Tokyo, Washington, D.C.: Japan Center for International Exchange/Brookings Institution 2001, S. 160; H. Wollmann: *Politikberatung*, S. 377; T. Saretzki: *Demokratisierung von Expertise*, S. 295; Andreas Stucke: *Institutionalisierung der Forschungspolitik. Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums*, Frankfurt/Main: Campus 1993 (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln; 12), S. 87.

14 Ronald Hitzler: „Reflexive Kompetenz. Zur Genese und Bedeutung von Expertenwissen jenseits des Professionalismus“, in: Wolfgang K. Schulz (Hg.): *Expertenwissen. Soziologische, psychologische und pädagogische Perspektiven*, Opladen: Leske+Budrich 1998, S. 33-47, hier S. 43; vgl. Gabriele Metzler: „The Integration of Social Science Expertise Into the Political Process. Did it Actually Happen?“, in: Elke Kurz-Milcke/Gerd Gigerenzer (Hg.): *Experts in Science and Society*, New York: Kluwer/ Plenum 2004, S. 47-63, hier S. 47f., 50-57; Sabine Maasen/Peter Weingart: „Introductory Essay. What’s New in Scientific Advice to Politics?“, in: S. Maasen/P. Weingart (Hg.): *Democratization of Expertise?*, S. 1-19, hier S. 1.

15 Vgl. G. Metzler: *Konzeptionen*, S. 16-18; Heinz Gerhard Haupt/Jörg Requate (Hg.): *Die 1960er Jahre zwischen Planungseuphorie und kulturellem Wandel. DDR, CSSR und Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft 2004.

forschung.¹⁶ Mit weiterer Demokratisierung und neuen technischen Bedingungen der Kommunikation haben sich die Optionen politischer Gestaltung und gesellschaftlicher Kontrolle noch mehr vervielfältigt. Die wissenschaftlich fundierten Vorschläge lassen sich besser und häufiger mit einander und im Hinblick auf ihre praktische Wirkung vergleichen. Sie werden in einem weit stärkeren Umfang, in beschleunigter Weise und mit weitreichenderen Folgen als je zuvor in die Gesellschaft eingespeist.¹⁷ Operationsweisen sozialer Ordnung können radikaler als bislang wissensabhängig gestaltet werden.¹⁸ Zugleich haben sich aber auch die nichtwissenschaftlichen Bereiche der Gesellschaft vielfach einen wissenschaftlichen Reflexionsmodus zu Eigen gemacht. Sie hinterfragen und revidieren aber auch ihre eigenen Entscheidungen im Bewusstsein oder der Ahnung dessen, dass die wissenschaftliche Wahrheit nicht mehr den Status ihrer vormaligen Gültigkeit und Glaubwürdigkeit besitzt.¹⁹

Es mag mit dieser an Grenzen stoßenden Überzeugungskraft einzelner wissenschaftlicher Aussagen zusammenhängen, dass die Berater selbst oftmals beklagen, mit ihren Empfehlungen auf taube Ohren zu stoßen.²⁰ Die beklagte Wirkungslosigkeit kontrastiert mit der Konjunktur, die

16 Vgl. R. Hitzler: Reflexive Kompetenz, S. 43; Alexander Bogner/Helge Torgersen: „Sozialwissenschaftliche Expertiseforschung. Zur Einleitung in ein expandierendes Forschungsfeld“, in: Alexander Bogner/Helge Torgersen (Hg.): Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2005, S. 7-29, hier S. 12; S. Maasen/P. Weingart: Introductory Essay, S. 4; Peter Weingart: „Experte ist jeder – alle sind Laien“, in: Gegenworte 11 (2003), Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, S. 58-61, hier S. 58; Peter Weingart: „Neue Formen der Wissensproduktion. Fakt, Fiktion und Mode“, in: TA-Datenbank-Nachrichten 3 / 4 (1999), S. 48-57, hier S. 48f.; S. Jasanoff: Judgement under Siege, S. 211; Wolfgang Bonß: „Zwischen Verwendung und Verwissenschaftlichung. Oder: Gibt es eine ‘Lerngeschichte‘ der Politikberatung?“, in: Zeitschrift für Sozialreform 50 (1994) 1-2, S. 32-45, hier S. 39f.; R. Stichweh: Gelehrter Rat; N. Stehr: Wissenspolitik und weitere.

17 Vgl. N. Stehr: Wissenspolitik, S. 11f., 17, 19f.

18 Vgl. Helmut Willke: „Welche Expertise braucht die Politik?“, in: A. Bogner/H. Torgersen (Hg.): Wozu Experten?, S. 46-63, hier S. 58.

19 Vgl. Peter Weingart: Die Stunde der Wahrheit. Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft 2001, S. 9f.; T. Saretzki: Demokratisierung von Expertise, S. 280-284, 287, 296.

20 Vgl. O. Renn: Sozialwissenschaftliche Politikberatung, S. 539; Dorit Hess/Olaf Storbeck: „Ökonomen und Politiker. Zwei Welten begegnen sich“, in: Handelsblatt vom 24. April 2006, http://www.handelsblatt.com/news/Wissenschaft-Debatte/%D6konomie/_pv/_p/301115/_t/ft/_b/1068010/default.aspx/oekonomen-und-politiker-zwei-welten-begegnen-sich.html, Abruf 3.6.2006. Beispiele für die Klagen der Berater finden sich in Werner Eichhorst/Ole Wintermann: „Reformstau. Beratungsresistenz oder Versagen der Politikberatung?“, in: Sozialer Fortschritt 52 (2003), S. 163-170; Birger Priddat/Theresia Theurl (Hg.): Risiken der Politikberatung. Der Fall der Ökonomen, Baden-Baden: Nomos 2004.

wissenschaftliche Politikberatung in der Arbeitsmarktpolitik, wie auch in anderen Politikfeldern, unter der rot-grünen Regierung erlebte.²¹ Die Bundesregierung begründete diesen Nachfrageschub mit ihrem Anspruch, mit wissenschaftlicher Hilfe in einer „dem neuen Jahrhundert“ angemessenen Weise regieren zu wollen, so der zweite sozialdemokratische Chef des Kanzleramtes, Frank-Walter Steinmeier.²² Was hier als politisches Programm formuliert wurde, ist auch in der Forschung Thema. Wie verhalten sich Wissenschaft und Politik zueinander? Kann gerade die „Verwissenschaftlichung der Politik“ (Peter Weingart), also die Diffusion wissenschaftlicher Praktiken in das politische System, dafür sorgen, dass man dort mit der Tragweite von komplexen Entscheidungen reflektiert umgeht und so die politische Handlungsfähigkeit sichert?²³ Oder ist die „Politisierung der Wissenschaft“ (Weingart), also die stärkere Aufnahme gesellschaftlicher Ansprüche und Normen durch die Wissenschaft, nicht nur eine unausweichliche, sondern auch wünschenswerte oder angemessene Reaktion auf die Probleme des Regierens?²⁴ Oder ist es schließlich geboten, die wissenschaftliche Erkenntnis um das Wissen anderer sozialer Gemeinschaften zu ergänzen?²⁵

Das skizzierte komplexe Verhältnis von wissenschaftlichem Wissen und Politik einerseits und die ungebrochene, ja, gesteigerte Nachfrage nach wissenschaftlicher Beratung andererseits bilden den Hintergrund dieser Studie. Zunächst soll jedoch geklärt werden, wie der umgangssprachlich diffuse Begriff der Beratung wissenschaftlich definiert wird.

-
- 21 Vgl. S. Kropp: ‚Deparlamentarisierung‘ als Regierungsstil, S. 331; Axel Murswiek: ‚Des Kanzlers Macht. Zum Regierungsstil Gerhard Schröders‘, in: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hg.): Das Rot-Grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden: VS Verlag 2003, S. 117-135, hier S. 122.
- 22 Frank Walter Steinmeier: ‚Konsens und Führung‘, in: Franz Müntefering/Matthias Machnig (Hg.): Sicherheit im Wandel. Neue Solidarität im 21. Jahrhundert, Berlin: Berliner vorwärts 2001, S. 263-272, hier S. 264, 268.
- 23 Vgl. H. Willke: Welche Expertise braucht die Politik, S. 61; P. Weingart: Stunde der Wahrheit, S. 135.
- 24 P. Weingart: Stunde der Wahrheit, S. 134; vgl. Silvio O. Funtowicz/Jerry Ravetz: ‚The Emergence of Post-Normal Science‘, in: René von Schomberg (Hg.): Science, Politics, and Morality. Scientific Uncertainty and Decision Making, Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers 1993, S. 85-123, hier S. 117, 121.
- 25 Vgl. Edward Woodhouse: Democratic Expertise and Public Purposes, Paper presented at Katrina Research Workshop ‚Cities and Rivers II, New Orleans, the Mississippi Delta, and Katrina. Lessons from the Past, Lessons for the Future‘, March 21-25, 2006, Center for Bioenvironmental Research, New Orleans, Louisiana, <http://www.ndsciencehumanitiespolicy.org/katrina/meetings/march%20readings/Woodhouse.pdf>, Abruf 15.4.2006, S. 2; Sheila Jasanoff: Designs on Nature. Science and Democracy in Europe and the United States, Princeton: Princeton University Press 2005, S. 247, 251; O. Renn: Sozialwissenschaftliche Politikberatung, S. 544; T. Saretzki: Demokratisierung von Expertise, S. 281f., 292.

Grundbegriffe

„Wissenschaftliche Politikberatung“ wird hier so definiert, dass politischen Entscheidungsträgern von Externen wissenschaftlich fundierte Vorschläge zu den Ursachen und Lösungen eines Problems und Empfehlungen zur Wahl zwischen Alternativen unterbreitet werden. Unter wissenschaftlichem Wissen sind methodisch kontrollierte und dementsprechend nach den Gültigkeitskriterien des Wissenschaftssystems beziehungsweise einer wissenschaftlichen Gemeinschaft selbst überprüfbare Aussagen zu verstehen.²⁶ In einer Beratungssituation wird es auf einen spezifischen Kontext, den der Ratsuchende bestimmt, bezogen und dahingehend aufbereitet.²⁷ Der Begriff der „Beratung“ ist bei den Beteiligten mit bestimmten Verhaltens- und Ergebniserwartungen verbunden.²⁸ Er unterstellt die adressierbaren Einheiten „Berater“ und „Beratener“,²⁹ zwischen denen ein Wissens- und Informationsgefälle besteht,³⁰ weil der Experte über einen ausgesonderten Wissensbestand verfügt, der dem Nicht-Experten in seiner Gesamtheit nicht ohne weiteres zugänglich ist.³¹ Der Berater ist von dem zu lösenden Problem in der Regel selbst nicht (direkt) betroffen, während es für den Beratenen existenzielle Bedeutung annehmen kann, jedenfalls glaubt er sich auf dieses Expertenwissen für die Problem-lösung angewiesen.³²

26 Vgl. Alvin Goldman: „Social Epistemology“, in: Stanford Encyclopedia of Philosophy, <http://plato.stanford.edu/entries/epistemology-social> 2006, Abruf 18.3.2007. Die Bestimmung dessen, was unter wissenschaftlichem Wissen zu verstehen sei, ist höchst umstritten. In dieser Untersuchung wird Wert darauf gelegt, dass dieses Wissen, das *als solches* in Politikberatung einfließt, in der wissenschaftlichen Gemeinschaft nach ihren Normen und Regeln anerkannt ist. Welches Wissen dazu gehört, ist folglich ein offener, verhandelter Prozess. Neben den wissenschaftsinternen Verfahren der Kontrolle und Kommunikation sorgen vor allem die unstrittig anerkannten wissenschaftlichen Organisationen, also Institute und Universitäten, für die Festlegung des Korpus' wissenschaftlichen Wissens. In der jüngeren Zeit übernehmen aber viele „unwissenschaftliche“ Akteure die Praktiken der wissenschaftlichen Wissensproduktion und integrieren sich zum Teil in deren Kommunikationswege.

27 Vgl. S. Maasen/P. Weingart: Introductory Essay, S. 15; Rainer Schützeichel: „Skizzen zu einer Soziologie der Beratung“, in: Rainer Schützeichel/Thomas Brüsemeister (Hg.): Die beratene Gesellschaft. Zur gesellschaftlichen Bedeutung von Beratung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2004, S. 273-285, hier S. 276.

28 Vgl. R. Schützeichel: Skizzen zu einer Soziologie der Beratung, S. 274.

29 Vgl. Peter Fuchs: „Die magische Welt der Beratung“, in: R. Schützeichel/T. Brüsemeister (Hg.): Die beratene Gesellschaft, S. 239-258, hier S. 250; R. Schützeichel: Skizzen zu einer Soziologie der Beratung, S. 276.

30 Es genügt hierfür, dass die Beteiligten die entsprechenden Rollen einnehmen, also so handeln, als ob dieses Wissensgefälle bestünde. Vgl. P. Fuchs: Magische Welt der Beratung, S. 248.

31 Vgl. R. Hitzler: Reflexive Kompetenz, S. 42.

32 Vgl. R. Schützeichel: Skizzen zu einer Soziologie der Beratung, S. 277; R. Hitzler: Reflexive Kompetenz, S. 42.

„Politikberatung“ unterscheidet sich durch ihre Merkmale „aktives und freiwilliges Eingehen einer Beziehung durch den Nachfrager“ sowie „Bewertung und Freiheit in der Befolgung“ von einer noch loseren wie auch noch engeren Beziehung zwischen politischen und wissenschaftlichen Akteuren. Eine losere Beziehung besteht, wenn sich Wissenschaftler unaufgefordert öffentlich äußern. Das gilt auch dann, wenn sie sich als Sprecher ihrer Organisation oder über Massenmedien mitteilen. Im Gegensatz zu solchen allgemeinen Meinungsäußerungen zeichnen sich Aussagen im Rahmen einer „Beratung“ dadurch aus, dass sie von einem Ratsuchenden aktiv und freiwillig eingeholt werden müssen. Eine engere Beziehung hingegen ist etwa bei einer therapeutischen Betreuung und Belehrung oder Zwangsberatung gegeben. Um Beratung von Therapie zu unterscheiden, in die sich ja ein Akteur auch freiwillig begeben kann, wird als weiteres Merkmal dem Beratenen unterstellt, dass er hinreichend kompetent ist, den Rat hinsichtlich seiner Angemessenheit und Nützlichkeit für sich selbst und das jeweilige Beratungsproblem zu bewerten und über seine Verwendung zu entscheiden. Das gilt umso mehr, wenn er mehrere Ratgeber hat und Ratschläge durchaus verschiedenen Inhalts zu hören bekommt. „Ratschläge“ sind folglich nicht bindende Empfehlungen und Vorschläge.³³ In einer therapeutischen Beziehung dagegen wird angenommen, dass der Klient nicht (mehr) über diese Fähigkeit verfügt, sie aber dank der professionellen Betreuung wieder erlangen kann. Während Beratung Teil einer Routine sein kann, setzt eine therapeutische Beziehung eine existenzielle Notlage des Klienten voraus, der er nicht mit Routine begegnen kann.³⁴

Legitimierung politischer Entscheidung

Politische Nachfrage nach wissenschaftlicher Beratung und Akzeptanz der Vorschläge sind nicht völlig zufällig. Sie resultieren aus der Einschätzung eines politischen Akteurs, was er an Wissen benötigt und aus seiner Erwartung, wozu ihm wissenschaftliche Empfehlungen nützen werden.³⁵ Einschätzung und Erwartung sind geprägt durch die Art und Weise, in der

33 Vgl. R. Schützeichel: Skizzen zu einer Soziologie der Beratung, S. 277; P. Fuchs: Magische Welt der Beratung; dazu auch Katja Patzwaldt/Kai Buchholz: „Politikberatung in der Forschungs- und Technologiepolitik“, in: Svenja Falk u.a. (Hg.): Handbuch Politikberatung, Wiesbaden: SV Verlag für Sozialwissenschaften 2006, S. 460-471.

34 Vgl. Rudolf Stichweh: „Professionen im System der modernen Gesellschaft“, in: Roland Merten (Hg.): Systemtheorie sozialer Arbeit. Neue Ansätze und veränderte Perspektiven, Opladen: Leske & Budrich 2000, S. 29-38; Rudolf Stichweh: „Wissen und die Professionen in einer Organisationsgesellschaft“, in: Thomas Klatetzki/Veronika Tacke (Hg.): Organisation und Profession, Wiesbaden: VS Verlag 2005, S. 31-44, hier S. 37; R. Schützeichel: Skizzen zu einer Soziologie der Beratung, S. 279.

35 Die politischen Akteure diskutieren dabei nur selten, was als „wissenschaftlich“ zu gelten hat.

wissenschaftliche Politikberatung organisiert und institutionalisiert ist.³⁶ Dabei muss die Form der Organisation und Art der Institutionalisierung von Politikberatung nicht mit dem zusammenfallen, was hier als solche definiert wurde. Beispielsweise sind Entscheidungsträger – im Widerspruch zur postulierten Nachfragefreiheit – in manchen Fällen durch das Gesetz verpflichtet, wissenschaftlichen Rat einzuholen, ihm gar zu folgen. Ein weiteres Beispiel für solche Abweichung von der vorgebrachten Definition ist Beratung, die auch dann schon gewünscht sein oder erfolgen kann, wenn der Beratene kein konkretes Entscheidungsproblem nennt.

Die Bedingungen für Politikberatung in einem konkreten Fall ergeben sich aus der demokratischen Entwicklung der Gesellschaft, die wissenschaftliche Beratung in ein Spannungsverhältnis zu anderen Mechanismen der Legitimierung von Politik setzt.³⁷ Generell ist wissenschaftliche Beratung einer der Wege, um die Gültigkeit politischer Entscheidungen zu festigen, die immer eine ungewisse Zukunft betreffen.³⁸ Wissenschaftliche Beratung *kann* zum Vorteil der Akzeptanz einer politischen Entscheidung spielen, muss es aber nicht. Das wissenschaftliche Urteil steht im Verhältnis zu anderen Wegen der Legitimierung von Politik. Andere Wege, die Entscheidungsunsicherheit begrenzen und zu Legitimität beitragen, sind ein akzeptiertes demokratisches Verfahren der Entscheidungsfindung, einschließlich der Qualifikationen, die Entscheidungsträger erbringen müssen, aber auch Probe- und Revisionsklauseln von Gesetzen.³⁹ Wissenschaftliches Urteil kann komplementär oder substituierend dazu sein, Legitimität ermöglichen oder beeinträchtigen. In der Ausgestaltung der Beratungssituation müssen sich die Beteiligten damit auseinandersetzen. Erst im Ergebnis dessen – und dank der Reaktion von Akteuren, die zur Legitimierung von Entscheidungen auf anderem Wege beitragen –, lässt sich feststellen, welche Rolle das wissenschaftliche Wissen im politischen Prozess spielt. Für diese Beziehungen gelten Regeln und Normen, denn so wie die Herstellung einer legitimen politischen Entscheidung organisiert und institutionalisiert ist, wird auch der Beitrag wissenschaftlicher Beratung, der dort einfließen soll, organisiert und institutionalisiert.⁴⁰

36 Dazu ausführlich siehe Abschnitt Theoretischer Zugang.

37 Vgl. O. Renn: Sozialwissenschaftliche Politikberatung, S. 532, 536; P. Weingart: Experte ist jeder, S. 59; S. Jasanoff: Designs on Nature, Kapitel 10; S. Jasanoff: Judgement Under Siege, S. 211, 219; Stefan Bösch: „Reflexive Wissenspolitik. Formierung und Strukturierung von Gestaltungsöffentlichkeiten“, in: A. Bogner/H. Torgersen (Hg.): Wozu Experten?, S. 241-263.

38 Vgl. exemplarisch S. Jasanoff: Designs on Nature, S. 267; N. Stehr: Wissenspolitik, S. 271; P. Weingart: Stunde der Wahrheit, S. 20; O. Renn: Sozialwissenschaftliche Politikberatung, S. 538.

39 Ausführlicher dazu im Abschnitt Theorie.

40 Ausführlich im Teil Theoretischer Zugang. Vgl. Fritz W. Scharpf: Interaktionsformen, Wiesbaden: VS Verlag 2000 u.a.