

Vorwort

Moderne Demokratien, zumal wenn sie sich als Wissensgesellschaften verstehen, beziehen ihre Legitimität aus der Verknüpfung demokratischer Repräsentation und wissenschaftlicher Rationalität. Dieser Grundsatz rückt die wissenschaftliche Politikberatung in den Bereich dessen, was etwas unscharf als „Governance“ bezeichnet wird. Das heißt, sie gehört zur regulierungsbedürftigen staatlichen Organisation. Angesichts der stetig wachsenden Zahl politikberatender Institutionen und der daraus erwachsenden Vielstimmigkeit der Berater wird es immer schwerer, gute von unseriöser Beratung zu unterscheiden, d. h. die Qualität der Beratung zu gewährleisten. Die Forschung zur Politikberatung spiegelt diese Vielfalt wider. Die Zahl der Studien ist unübersehbar, ohne dass ein umfassender Überblick erkennbar wäre. Damit ist der Zeitpunkt gekommen, zumindest einen Teilbereich der wissenschaftlichen Politikberatung, nämlich die organisierte Politikberatung auf Bundesebene, einer kritischen und systematischen Analyse zu unterziehen. Sie soll die Grundlage für die Formulierung von Grundsätzen guter Politikberatung bilden, an denen sich Berater und Beratene orientieren können.

Die vorliegende Untersuchung wurde von der durch Beschluss des Rates der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften vom 10. Februar 2004 eingesetzten interdisziplinären Arbeitsgruppe „Wissenschaftliche Politikberatung in der Demokratie“ erarbeitet. Mitglieder der Arbeitsgruppe waren (als Mitglieder der BBAW) Mitchell G. Ash, Reinhard F. Hüttl, Reinhard Kurth, Renate Mayntz, Herfried Münkler, Friedhelm Neidhardt, Klaus Pinkau, Ortwin Renn, Eberhard Schmidt-Aßmann, Peter Weingart (Sprecher), sowie als externes Mitglied und stellvertretender Sprecher Peter Graf Kielmansegg (Präsident der Heidelberger Akademie der Wissenschaften) und als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Koordinator Justus Lentsch und die Promotionsstipendiaten Kai Buchholz und Katja Patzwaldt.

Wie bei Arbeitsgruppen dieser Größe nicht anders zu erwarten, konnten nicht alle Mitglieder mit gleicher Intensität über den Zeitraum von vier Jahren an der Studie mitwirken. Diesem Umstand wird im Ausweis der Autorenschaft Rechnung getragen. Dahinter verbirgt sich

jedoch ein Arbeitszusammenhang, der komplexer ist. Die Gruppe konnte auf die vielfältigen Erfahrungen ihrer Mitglieder in ganz unterschiedlichen Bereichen der Politikberatung zurückgreifen, die sowohl in den Interviews als auch in den informellen Gesprächen zum Tragen kamen. Der engere Kreis der Gruppe hat außerdem durch kontinuierliche Diskussionen die Anlage und den Fortgang der Studie bis zur Formulierung des Textes kritisch begleitet und maßgeblich beeinflusst. Insofern hat sich die „interdisziplinäre Arbeitsgruppe“ als ein Modellelement der „Arbeitsakademie“ bewährt. Ohne diesen Kontext einer echten kollegialen, konstruktiven Kritik wäre die Untersuchung in ihrer vorliegenden Form nicht entstanden. Dieser Kontext schließt im Übrigen die beiden Promovenden ein, die im selben Zeitraum ihre Dissertationen zu besonderen Aspekten des Themas abgeschlossen haben. Unser Dank gilt den Personen, die sich für Interviews zur Verfügung gestellt und dadurch einen wesentlichen Teil der dieser Untersuchung zugrundeliegenden empirischen Datenbasis geliefert haben, auch wenn wir sie aus naheliegenden Gründen hier nicht namentlich nennen können. Der Dank gilt auch denjenigen, die jeweils Teile des Manuskripts kritisch gelesen, uns mit Hinweisen und Korrekturen versehen und vor mancher Torheit bewahrt haben. Des Weiteren danken wir den beiden Präsidenten der Akademie, Dieter Simon und Günther Stock, in deren Amtszeit die Untersuchung fiel und die die Studie wohlwollend gefördert haben sowie Wolf-Hagen Krauth, Renate Neumann und Regina Reimann auf Seiten der Verwaltung in der BBAW und Angelika Lünstroth im durchführenden Institut für Wissenschafts- und Technikforschung (IWT) der Universität Bielefeld für die angenehme Zusammenarbeit und die kollegiale Unterstützung der AG. Wir danken schließlich Boris Ender und Matthias Grote für ihre umsichtige Mitarbeit, die ebenfalls maßgeblich zum Gelingen des Projekts beigetragen hat. Zuletzt soll dankend erwähnt werden, dass Peter Weingart durch das Centre Interdisciplinaire d'Études et de Recherches sur l'Allemagne (CIERA) in Paris und das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) die Gelegenheit hatte, sich nahezu ausschließlich dem Projekt zu widmen.

(Berlin und Bielefeld im Februar 2008, Peter Weingart, Justus Lentsch)

1. Bedingungen wissenschaftlicher Politikberatung in der Demokratie

1.1 Gibt es eine Krise der wissenschaftlichen Politikberatung?

Seit Ende des 2. Weltkriegs hat die Bedeutung wissenschaftlicher Politikberatung durch Beiräte, Kommissionen und Berater dramatisch zugenommen.¹ Neben der Vielzahl der formal und üblicherweise für längere Zeit errichteten Beratungsgremien in der Regierung und in den Ministerien expandiert darüber hinaus der nahezu unüberschaubare Bereich der individuellen, der kommerziellen und der durch Think Tanks geleisteten Beratung.² Die neue Rolle der Wissenschaft in der Politik ist sowohl an neuartigen Arrangements als auch an einer qualitativen Veränderung des Verhältnisses von Politik und Wissenschaft ablesbar. Wissenschaftliche Politikberatung, das ist in der einschlägigen Forschungsliteratur inzwischen Konsens, kann als eine eigenständige institutionelle Ebene zwischen Politik und Wissenschaft gesehen werden.³ Diese Entwicklung wird an der Herausbildung eigener Organisationsformen, der Etablierung spezieller Wissensbereiche und der Entwicklung eines eigenen Verfahrensregimes wissenschaftlicher Politikberatung in Form von Leitlinien oder

¹ Obgleich die genaue Zahl der Gremien und ihrer Mitglieder nicht bekannt ist (Murswieck 1994: 109; Mayntz 2006) gibt es eine Reihe guter Indikatoren. Die Bundesregierung hat für Berater, Gutachten und Expertenkommissionen im Zeitraum von 1999 bis 2003 ca. 168 Millionen Euro ausgegeben (siehe: Deutscher Bundestag 2004c. Für die USA werden über 1000 Beratungsgremien geschätzt (Brown 2008a/i.E.). Krimsky nennt für die USA in 1997/98 939 „advisory committees“ in 55 Bundesministerien und Behörden. Von diesen berieten 50 den Präsidenten direkt, darunter 21, die vom amerikanischen Kongress eingerichtet worden waren. 41.259 Personen dienten als Mitglieder derartiger Komitees (Krimsky 2003: 92f). Die aussagekräftigsten Quellen für die Zahl der Beratungsgremien in der Bundesrepublik sind derzeit: der Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes, die Haushaltsberichte der einzelnen Ressorts sowie eine kleine Anfrage zur Vergabepaxis der letzten Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2004c).

² Dieser Teil der Politikberatung ist sehr oft finanziell abhängig und folgt deshalb anderen Gütekriterien. Er wird hier nicht behandelt, verdient aber sehr wohl ebenfalls kritische Aufmerksamkeit. Siehe den Bericht des Bundesrechnungshofs (Bundesrechnungshof 2006).

³ Es gibt etliche Indizien dafür, dass wissenschaftliche Politikberatung eine eigene institutionelle Zwischenstufe darstellt und auch als solche wahrgenommen wird, so z. B. die jüngeren spezialgesetzlichen Regelungen zu Organisation, Status, Verfahren und Umgang mit Beratungsergebnissen, die als „Bauformen“ einer normativen Ordnung in der gesetzgeberischen Praxis aufgefasst werden können ; die Evaluation der Ressortforschungseinrichtungen durch den Wissenschaftsrat (zur Ressortforschung siehe Mod. VI), die Umstrukturierung der wissenschaftlichen Politikberatung des BMELV in den letzten Jahren und schließlich die Empfehlungen des Bundesrechnungshofs zum Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung oder jüngst die Einrichtung einer Nationalen Akademie.

speziellen gesetzlichen Regelungen erkennbar. Dafür lassen sich mehrere miteinander zusammenhängende Ursachen verantwortlich machen:

(1.) Eine Ursache ist die seit dem 19. Jahrhundert andauernde Ausweitung der Staatsfunktionen. Zu den sicherungs- und ordnungspolitischen Funktionen des Staates ist als jüngste Staatsaufgabe die der Zukunftssicherung hinzugekommen, die sich auf die Gestaltung komplexer Arbeitsmarktverhältnisse und Altersversorgungssysteme sowie neuerdings auf einen umfassenden Umweltschutz, die Risikoregulierung und die Gesetzesfolgenabschätzung erstreckt. Diese Expansion der Staatsaufgaben hat den Bedarf an spezialisierter wissenschaftlicher Expertise weit über das in den ministeriellen Verwaltungen verfügbare Wissen hinaus steigen lassen (Grimm 1994: 168ff.). Die gewachsene Abhängigkeit von wissenschaftlicher Beratung zwingt den Staat zur Restrukturierung interner und zum Zugriff auf externe Beratungskapazitäten. In der Exekutive bestehende Fach- und Regulierungsbehörden werden reorganisiert (wie z. B. die Neuordnung des vormaligen Bundesgesundheitsamts) und andere neu errichtet (wie das Umweltbundesamt), die Zahl von Beauftragten (z. B. für Datenschutz) die bestimmten Aspekten ressortübergreifend zur Geltung verhelfen sollen, steigt an, ebenso wie die der wissenschaftlichen Beratungskommissionen und Beiräte.⁴ Die Legislative reagiert darauf mit der Ausdifferenzierung der Ausschüsse (siehe Brown et al. 2006).

Aufgrund dessen wird ein zunehmendes „Regieren durch Kommissionen“ diagnostiziert. Kommissionen und Beiräte sind zwar eine etablierte Organisationsform wissenschaftlicher Politikberatung, aber ihre Funktion verändert sich. Sie dienen nicht mehr nur der Beratung der Regierung, sondern erfüllen – oft unter Einbeziehung der Massenmedien – auch strategische Funktionen über das bislang übliche Maß hinaus (vgl. Dyson 2005, Dyson 2006). Die Strategie des Regierens durch Kommissionen stellt den Versuch dar, expertise-basierte Politik und gesellschaftliche Interessen durch die Einsetzung so genannter „gemischter Gremien“ miteinander zu verbinden. Sie reagiert auf die für moderne Demokratien geltende *doppelte*

⁴ S. BT-Drs. 16/801 vom 03. März 2006. Vgl. auch Voßkuhle 2005: 428. Zum sprunghaften Anstieg der Beauftragten (wie dem Datenschutzbeauftragten u. a.) siehe auch: Helmut Reich, Bundesbeauftragte: Pöstchen für Zukurzgekommene, in: Der Spiegel vom 05. September 2006.

Legitimationsanforderung an Entscheidungen, ihrer Sachangemessenheit und ihrer Zustimmungsfähigkeit (vgl. Dyson 2006).⁵

(2.) Komplementär zur Ausweitung der Staatsfunktionen ist die Wissenschaft quantitativ gewachsen und inhaltlich ausdifferenziert (Price 1963; Weingart 1970). Die andauernde Spezialisierung der Wissenschaft und die damit verbundene Steigerung ihrer Analysefähigkeit haben die qualitative Entwicklung der staatlichen Steuerungsfähigkeit allererst ermöglicht. Seit Beginn des 20. Jahrhunderts ist das Wissenschaftssystem in den entwickelten Industrienationen um mindestens drei Größenordnungen, im letzten Viertel allein um eine expandiert. Die Kommunikation der verschiedenen Disziplinen ist nicht mehr nach außen abgeschirmt, sondern erreicht direkt oder auf dem Umweg über die Medien die Politik. Je nach der Bedeutung der Inhalte – Bedrohung (Klimawandel, Ozonloch usw.) oder Verheißung (Stammzellen, Nanomaschinen) – bestimmen sie die politische Agenda mit.⁶ Die Produktion wissenschaftlicher Expertise für die Beratung der Politik ist auch nicht mehr auf die Kerninstitutionen der Wissenschaft – Universitäten, Akademien und Forschungsinstitute – beschränkt. Neben ihnen haben sich Think Tanks, unabhängige Consulting-Institute und Berater sowie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) etabliert. Sie bringen wissenschaftliche Expertise in den öffentlichen (medialen) Diskurs ein und beeinflussen damit ebenfalls die politische Agenda. Sie bilden inzwischen einen „Markt“ des Wissens und agieren im eigenen kommerziellen und/oder politischen Interesse.⁷ Alle politischen Akteure innerhalb *und*

⁵ Vgl. dazu kritisch z.B. Meßerschmidt 2004; den Einfluss von derartigen Kommissionen auf die Gesetzgebung relativierend Sebaldt 2004. Zu gemischten Gremien vgl. auch Unkelbach 2001b.

⁶ Siehe z. B. die wissenschaftlichen „Warn- und Katastrophenkommunikationen“ in den Fällen des „Ozonlochs“, des „Waldsterbens“ und des anthropogenen Klimawandels. In allen drei Fällen ist die Politik unter Handlungsdruck geraten, in zwei Fällen im globalen Maßstab mit der Folge internationaler Abkommen. Der Handlungsdruck entsteht unabhängig vom später erwiesenen Wahrheitsgehalt der Warnungen. Im Fall des Ozonlochs war die Warnung gerechtfertigt, im Fall des Waldsterbens nicht (s. a. Hansen et al. 2007). Die Unsicherheit der Politik wird noch dadurch erhöht, dass die Wissenschaft in einigen Themenbereichen als Lobbyist auftritt, z. B. mit Bezug auf die Genforschung, die Stammzellforschung oder die Kernenergieforschung.

⁷ In seiner Studie über Think Tanks zeigt Braml, dass die Finanzierung von Think Tanks in Deutschland durch öffentliche Mittel zu einem „privaten«, eliteorientierten Output“ führt, während die private Finanzierung amerikanischer Think Tanks zu einer breiteren Öffentlichkeitsorientierung und einem stärkeren Wettbewerb auf dem „Marktplatz der Ideen“ führt (vgl. Braml 2006; Braml 2004: 480ff., 547ff.). Ob man allerdings wirklich in Bezug auf die Situation in Deutschland von „Märkten“ (der Ideen und der Ressourcen/Finanzen)

außerhalb des Regierungssystems – also neben der Exekutive, dem Parlament, den Ministerien, Abgeordneten und Parteien *auch* die im außerparlamentarischen Bereich agierenden Nichtregierungsorganisationen – können sich den wissenschaftlichen Sachverstand besorgen, den sie zur argumentativen Auseinandersetzung, zur Entscheidungsfindung und deren Begründung für erforderlich halten. Die zunehmende Nachfrage nach wissenschaftlicher Expertise beschleunigt ihrerseits den Prozess der Spezialisierung der Wissenschaft.

(3.) Dieser Diversifizierung der Institutionen der Wissenschaft entspricht ein grundlegender Wandel dessen, was als Wissenschaft gilt. Die wissenschaftliche Politikberatung, die der amerikanischen Regierung während des 2. Weltkriegs zum Bau der Atombombe und zur Entwicklung des Radars sowie in den Nachkriegsjahren zur Entwicklung der H-Bombe und der friedlichen Nutzung der Kernenergie verhalf, wurde damals, zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung, durch die Physiker dominiert. Diese waren ihrerseits *grosso modo* einem positivistisch-technokratischen Wissenschaftsverständnis verpflichtet.⁸ Seither ist die bis in die 1960er Jahre bestehende Dominanz der Physiker in den Beratungsgremien zerfallen, und haben die Sozial- und die Lebenswissenschaften, sowie Gebiete, die interdisziplinären Forschungszusammenhängen zugeordnet werden können (allen voran: Umweltforschung), Einzug in die Politikberatung gehalten.⁹ Damit ist das Spektrum dessen ausgeweitet worden, was unter wissenschaftlicher Politikberatung firmiert und als Expertenwissen abgerufen bzw. angeboten wird. Dies ist einerseits Ausdruck der Differenzierung der Fragestellungen und des zu ihrer Beantwortung einschlägigen Expertenwissens. Andererseits operieren diese

sprechen kann und entsprechend das Handeln von Think Tanks durch Wettbewerb auf diesen Märkten gesteuert wird, erscheint – gerade angesichts des Befunds von Braml – eher fraglich.

⁸ Auch die für Kriegszwecke eingesetzten Sozialwissenschaften, allen voran Psychologie und Ökonomie und in geringerem Umfang die Soziologie waren einem positivistisch-technokratischem Wissenschaftsverständnis verpflichtet (Capshew 1999: Kap. 2, 4).

⁹ Ein einschlägiges Beispiel für die Vorherrschaft der Physiker und deren Zerfall ist die Veränderung der Definition des Risikobegriffs unter dem Eindruck der Kernkraftunfälle in Harrisburg und Tschernobyl (Beck 1986) Es ist eine interessante Frage, ob die Naturwissenschaften und insbesondere die Physik nicht unter dem Etikett der „Klimaforschung“ den verlorenen Rang der Leitwissenschaft wieder zurückgewinnen wollen. Unter dem Dach der Klimaforschung forschen nunmehr auch Sozialwissenschaftler über die gesellschaftlichen Folgen des Klimawandels und Bedingungen seiner Bewältigung. Ein Klimaforscher wird zum Chefberater von Kanzlerin Angela Merkel ernannt (vgl. das Gespräch von Christian Schwäger mit Hans Joachim Schellnhuber in FAZ 2.3.2007, 37ff.).

Disziplinen und Forschungsfelder nicht mit einem positivistischen Wissenschaftsverständnis. So ist an die Stelle der einfachen Beratungsstrukturen der Nachkriegszeit eine nur noch schwer zu übersehende Vielfalt an organisatorischen Formen der Beratung getreten. In ihnen wird wissenschaftliche Expertise sehr unterschiedlicher Güte und Verlässlichkeit kommuniziert. Oder anders gesagt: In den Beratungsgremien der Politik sind sehr unterschiedliche Wissenskulturen vertreten. Das positivistische Wissenschaftsverständnis der Naturwissenschaften wird durch relativistische bzw. konstruktivistische Wissenschaftskonzeptionen partiell ergänzt.¹⁰

Zu den weit reichenden Folgen dieser Entwicklung gehört, dass wissenschaftlicher Rat nicht mehr mit sicheren Prognosen gleichgesetzt wird. Viele Problemstellungen lassen sich nur mit Wahrscheinlichkeitsaussagen beantworten (Beispiel: Klimawandel). Dies gilt umso mehr, als Politik und Öffentlichkeit Antworten auf Fragen erwarten, zu denen die Forschung über keine gesicherten Erkenntnisse verfügt. Unter diesem Verlust an Eindeutigkeit des Wissens leidet die Autorität der wissenschaftlichen Experten, deren Urteile längst nicht mehr kritiklos akzeptiert werden. *Gegenexpertise* ist zu einem Begriff geworden, der die Unsicherheiten und Konflikte innerhalb der Wissenschaft selbst kennzeichnet. Die innerwissenschaftlichen Diskussionen sind aufgrund der konkurrierenden Nachfrage nach dem jeweils neuesten Wissen und unter der Dauerbeobachtung der Beratung durch die Medien in das Rampenlicht des politischen Prozesses gezogen worden. Die Öffentlichkeit wird zum Publikum von Expertendebatten und profitiert möglicherweise von deren Aufklärungswert, aber ihr Wert für die Begründung politischer Entscheidungen wird dadurch eingeschränkt.

(4.) Eine weitere maßgebliche Ursache für die Expansion des Beratungsbedarfs ist die Entwicklung der westlichen Industriestaaten zu Massendemokratien, die eine grundlegende Veränderung der Rolle der Medien bewirkt hat. Die Teilhabeansprüche der Öffentlichkeit sind auf alle Bevölkerungsgruppen ausgeweitet worden und organisieren sich in einer Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Interessengruppen. Sie sind faktisch in einer

¹⁰ Die Ursachen des epistemischen Wandels bedürften einer gesonderten Analyse. Wichtig festzuhalten ist hier nur, dass diese Entwicklung in den Naturwissenschaften selbst vorbereitet worden ist und in der wissenschaftstheoretischen Diskussion mit dem Siegeszug der Quantenmechanik in Verbindung gebracht wird.

Medienlandschaft „repräsentiert“, die ihre Zustimmung zu den politischen Entscheidungen ständig moderiert. Die institutionalisierte Dauerbeobachtung der Politik interessiert sich selbstverständlich auch für die Politikberatung. Die Folge ist, dass die Notwendigkeit strategischen Verhaltens seitens der Politik – und damit die Gefahr der Instrumentalisierung der wissenschaftlichen Beratung – zusätzlich intensiviert worden ist.

(5.) Schließlich haben diese Veränderungen eine wachsende Skepsis nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch seitens der Politik gegenüber der Verlässlichkeit wissenschaftlicher Beratung hervorgerufen. Wie das *Special Eurobarometer* „Social Values, Science und Technology“ von 2005 zeigt, genießt die Wissenschaft im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Institutionen in der öffentlichen Meinung zwar immer noch ein sehr großes Vertrauen, aber das zuvor selbstverständliche Vertrauen in die Objektivität einzelner wissenschaftlicher Experten gehört der Vergangenheit an (vgl. Europäische Kommission 2005: 98). Umfragen zeigen seit längerer Zeit eine Ambivalenz. Verallgemeinert gesagt gilt, dass die Einstellung gegenüber der Wissenschaft umso kritischer ist, je höher Lebensstandard und Bildungsgrad sind. Entsprechend ist die Haltung der Öffentlichkeit in den nord- und westeuropäischen Mitgliedsstaaten der EU (u. a. Dänemark, Schweden, Deutschland, Niederlande) kritischer, als etwa in den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten und in den Mittelmeerländern.¹¹

In Deutschland sind Zweifel an der Beratungspraxis der Regierung im Zusammenhang mit den von der Regierung Schröder eingesetzten „Kommissionen“ („Hartz“ und „Rürup“) sowie mit der seit einiger Zeit verstärkt zu beobachtenden informellen Beteiligung von Unternehmensberatungsfirmen laut geworden.¹² Bei den „Hartz“- und „Rürup“-Kommissionen handelt es sich zwar nicht um rein wissenschaftliche, sondern gemischte Beratungsgremien, und die kommerziellen Beraterfirmen sind auch nicht zur Wissenschaft zu

¹¹ Auf die unspezifische Frage, wer zu Chancen und Risiken wissenschaftlich-technologischer Entwicklungen vorrangig konsultiert werden sollte, nennen zwei Drittel der Befragten wissenschaftliche Experten als wichtigste Politikberater. Wird die gleiche Frage jedoch in Bezug auf konkrete Anwendungen von Wissenschaft und Technologie wie Biotechnologie oder genetisches Engineering gestellt, antwortet eine Mehrheit, dass die ausschließliche Konsultation wissenschaftlicher Experten den Problemen nicht gerecht werde und stattdessen eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit wünschenswert sei.

¹² Siehe dazu u. a. auch Bundesrechnungshof 2006 oder Leif 2006.

zählen. In der öffentlichen Wahrnehmung wird diese Unterscheidung aber wahrscheinlich nicht nachvollzogen.

Die Sensibilität der Öffentlichkeit gegenüber einem unkontrollierbaren Einfluss wissenschaftlicher Berater ist in England deutlich geworden, als die manipulatorische Kommunikation von Forschungsergebnissen im Zusammenhang mit der BSE-Krise bekannt wurde (siehe Phillips/Ferguson-Smith 2000). Die Erfahrung eines dramatischen Vertrauensverlusts hat die Regierung, namentlich die Chief Scientific Adviser (zuerst Robert May, dann David King) dazu veranlasst, spezielle Richtlinien für die Politikberatung zu formulieren, in denen absolute Öffentlichkeit und Transparenz des Beratungsprozesses oberste Prinzipien sind (vgl. Weingart/Lentsch 2006;) Die Europäische Kommission hat im Zusammenhang mit ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ (2001) ebenfalls Richtlinien für die Verwendung von Expertenberatung formuliert. Dabei geht es in erster Linie um die Offenheit, Pluralität und Integrität der verwendeten Expertise als Maßnahmen der Qualitätssicherung und Vertrauensbildung.

All diese Aktivitäten zur Aufstellung von Leitlinien „guter“ wissenschaftlicher Politikberatung deuten darauf hin, dass sowohl auf Seiten der Politik als auch auf der der organisierten Wissenschaft das Erfordernis gesehen wird, auf die neuen Anforderungen zu reagieren, die an wissenschaftliche Experten und wissenschaftliche Politikberatung gerichtet werden. Es sei dahin gestellt, ob dies in Reaktion auf eine *Krise* der wissenschaftlichen Politikberatung erfolgt. Sicher ist aber, dass das Verhältnis von Wissenschaft und Politik, wie es sich in den vielfältigen Beratungskontexten darstellt, zum Gegenstand von Diskussionen geworden ist, in denen eine Neugestaltung für wünschenswert erachtet wird. Wissenschaft und Politik haben gleichermaßen ein Interesse daran, die sachliche Qualität der wissenschaftlichen Beratung zu gewährleisten und ihre institutionelle Legitimität zu sichern. Zum einen ist es trotz der Ausweitung der Politikberatung und trotz des seitens der Politik inzwischen geradezu reflexhaften Rückgriffs auf Experten außerhalb der Fachministerien zu keinem nachhaltig erkennbaren Rationalitätsgewinn der Politik gekommen, wie immer man ihn auch messen mag. Zum anderen haben gerade die in den Medien prominenten Diskurse, in denen wissenschaftliche Beratung eine hervorgehobene Rolle gespielt hat (von Kernkraft über Genmais, Waldsterben, BSE, Stammzellforschung bis zum anthropogenen

Klimawandel), die Gefahr beiderseitigen Legitimitätsverlusts aufgezeigt. Den politischen Akteuren droht Legitimitätsverlust durch von der Wissenschaft kommunizierte utopische Leistungsversprechungen oder dystopische Bedrohungsszenarien, durch die sie unter Entscheidungszwang geraten und auf den sie zuweilen mit als sachlich unangemessen erscheinenden Strategien reagieren (z. B. die Geheimhaltung von Beratungsinhalten, die Auswechslung politisch unbequemer Berater bzw. die Auswahl politisch „genehmer“ Experten). Der Wissenschaft droht Legitimitätsverlust in Gestalt von Glaubwürdigkeitsverlust durch die mediale Beobachtung des innerwissenschaftlichen Diskussionsprozesses oder die willfährige Vertretung von Positionen in Abhängigkeit von partikularen Interessen. Der Streit unter Experten und Gegenexperten kann als deren Politisierung wahrgenommen werden. Wohlgermerkt: diese Beobachtungen betreffen nur einen kleinen Ausschnitt der alltäglich stattfindenden unspektakulären Beratungstätigkeit von Wissenschaftlern in vielen Gremien auf verschiedenen Ebenen der Politik. Sie bestimmen aber das Bild des Verhältnisses zwischen Politik und Wissenschaft insgesamt und bieten Anlass, nach den Bedingungen guter Politikberatung zu fragen.

Ist durch wissenschaftliche Politikberatung überhaupt eine „Rationalisierung“ der Politik zu erwarten? Da heute, zu Beginn des 21. Jahrhunderts, weder das Wissenschaftsverständnis demjenigen von vor fünf Jahrzehnten entspricht, noch die Politik mit den gleichen Problemen konfrontiert ist und unter den gleichen Bedingungen operieren kann wie zu jener Zeit, können auch die Antworten auf diese Fragen nicht dieselben sein. Die technokratischen und szientistischen Hoffnungen, die noch die Etablierung der wissenschaftlichen Beratungs- und Planungsgremien in den 1960er und 70er Jahren anleiteten, sind verfliegen. Der ihnen zugrunde liegende Glaube an eine direkte Übertragbarkeit wissenschaftlicher Erkenntnisse in politische Entscheidungen hat sich als naiv erwiesen. Politik vollzieht sich heute in demokratischen, massenmedial geprägten Gesellschaften, in denen die Machterwerbslogik stärker als je zuvor auf die medial vermittelte Zustimmung der Bevölkerung ausgerichtet ist. Die politischen Akteure müssen die Zustimmung der öffentlichen Meinung erlangen, die von den Massenmedien repräsentiert wird. Ihre Entscheidungsvorschläge müssen als sachlich angemessen *und zugleich* als für die Mehrheit zustimmungsfähig, also politisch durchsetzbar erscheinen. Da sie aber die sachliche Angemessenheit ihrer Entscheidungen kaum noch selbst

sichern können, müssen die politischen Akteure auf wissenschaftliche Beratung zurückgreifen. Es gehört dann zu ihrem Kerngeschäft, die als sachlich angemessen erscheinenden Lösungen mit politischen Vorstellungen und Interessen abzustimmen. Aber sogar dies wird hin und wieder mittels gemischter Gremien in die Beratung verlegt. Die wissenschaftliche Beratung kann ihrerseits die politischen Vorstellungen, Interessen und Handlungsrestriktionen der politischen Akteure nicht ignorieren. Tut sie es dennoch, läuft sie Gefahr, unrealisierbare Vorschläge zu machen und folglich nicht beachtet zu werden. Die Reflexion der politischen Annehmbarkeit und Umsetzbarkeit des Rats ist deshalb ein zentraler Aspekt der Beratung. Wissenschaftliche Beratung steht also immer – überspitzt formuliert – im Spannungsverhältnis zwischen Gefälligkeitgutachten und unangenehmer Wahrheit.

In diesem Spannungsverhältnis dokumentiert sich der Umstand, dass – abstrakt und vereinfachend gesagt – Wissenschaft und Politik zwei unterschiedliche soziale Systeme sind, die ihre je eigenen Operationslogiken haben. Der an Machterhalt orientierten Politik, die Wissen ausschließlich unter strategischen Gesichtspunkten beurteilt, steht die Wissenschaft gegenüber, die an der „Richtigkeit“ des Wissens orientiert ist. Die traditionellen Beratungsmodelle („truth speaks to power“) scheitern daran, die Eigenlogiken von Wissenschaft und Politik nicht zu beachten. Allerdings unterscheidet sich die Differenzierung von Politik und Wissenschaft von der anderer Systeme insofern, als zwischen Politik und Wissenschaft zugleich eine starke Abhängigkeit besteht: neben der demokratischen Zustimmung der Mehrheit ist das als gesichert geltende Wissen die zweite Quelle der politischen Legitimation. Die Abhängigkeit ist im Hinblick auf Wissen als Handlungsressource asymmetrisch. Die Politik kann wissenschaftliches Wissen nicht auf Dauer ignorieren. Dies gilt zumal in medialen Massendemokratien aufgrund des erwähnten Irritationspotentials des Wissens. Die Wissenschaft hingegen ist von der Politik nur im Hinblick auf die Bereitstellung von Ressourcen abhängig. Der Kern ihrer Praxis bleibt davon jedoch unberührt.

Daraus ergibt sich das Grundproblem wissenschaftlicher Beratung, wissenschaftliches Wissen, das nach Kriterien der innerwissenschaftlichen Relevanz produziert wird, auf die Kriterien politischer Relevanz zu beziehen. Das Beratungswissen unterscheidet sich vom üblichen wissenschaftlichen Wissen; es muss zugleich sachlich richtig und belastbar und es

muss politisch nützlich und realisierbar sein. (Wir werden dazu später die Begriffe epistemischer und politischer Robustheit des Beratungswissens genauer bestimmen). Die Qualität wissenschaftlicher Beratung bemisst sich infolgedessen daran, wie gut es gelingt, beide Kriterien miteinander zu verbinden. Nur dann kann wissenschaftliche Beratung zur Erhöhung der Legitimität der politischen Entscheidungstätigkeit insgesamt und zugleich zur sachgerechten Lösung politischer Probleme beitragen. Gerade weil wissenschaftliche Politikberatung unverzichtbares Element moderner demokratischer Politiksysteme ist, wird sie Gegenstand der Regulierung.

Die Leitfragen dieser Untersuchung sind aufgrund dessen: (1.) *In welchem Verhältnis stehen die organisatorischen Formen gegenwärtiger Beratungsgremien zu ihren faktischen Funktionen, und welche typischen Probleme treten in ihnen auf?* (2.) *Welche institutionellen Arrangements erweisen sich als am besten geeignet, so dass die Beratung der doppelten Anforderung der Zustimmungsfähigkeit und der Sachangemessenheit gerecht werden kann?*

Es geht im Folgenden um die organisatorischen Bedingungen der wissenschaftlichen Politikberatung, da diese von den politischen Akteuren und den beteiligten Wissenschaftlern bzw. wissenschaftlichen Organisationen gestaltbar sind. Dabei ist zu beachten, dass wissenschaftliche Beratung unterschiedlich konkrete Funktionen hat. In manchen Formen der Politikberatung geht es gar nicht um den Entwurf neuer Problemlösungen, sondern um die Problemdefinition, die Einschätzung von gesundheitlichen oder umweltbezogenen Risiken, die Empfehlung von Grenzwerten oder die Einschätzung von Risiken einzelner Anlagen. Die verschiedenen Formen der Beratung unterscheiden sich u. a. danach, wie stark die politischen Restriktionen der Adressaten zu berücksichtigen sind. Bei der Analyse der organisierten wissenschaftlichen Beratung ist deshalb erst zu fragen, welche Funktion sie erfüllen soll und ob dies gelingt oder nicht.¹³ Die zweite Frage fokussiert die erste auf diejenigen organisatorischen Elemente, die zunächst abstrakt als Erfolgsbedingungen von Politikberatung unterstellt werden. Durch diesen Ansatz der Untersuchung werden organisierbare Bedingungen der Beratung identifiziert, unter denen die Funktion der Beratung

¹³ Zu einer Definition dessen, was wir im Folgenden unter „illegitimen Fehlfunktionen“ verstehen wollen, siehe S. 30.

erfüllt bzw. nicht erfüllt wird. Die Ergebnisse können dann die Grundlage für Vorschläge zur Verbesserung der Politikberatung bilden.

Im nächsten Abschnitt wird der Stand der sozialwissenschaftlichen Diskussion über wissenschaftliche Politikberatung selektiv wiedergegeben. Wir beschränken uns auf die Diskussion der neueren Entwicklungen in der wissenschaftlichen Politikberatung seit den 1990er Jahren (mit einem besonderen Fokus auf Westeuropa und die USA). Die Ausgangsannahme ist, dass die Qualität der Politikberatung maßgeblich von der Art ihrer Organisation abhängt. Die Auswertung der Literatur wird von der Frage geleitet, ob ein Zusammenhang zwischen der Organisationsstruktur wissenschaftlicher Politikberatung und ihrer Qualität besteht und von welchen organisatorischen Faktoren die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung abhängt. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei organisatorischen Bedingungen, die dem Auseinanderdriften von formal intendierten Funktionen und faktischen Funktionen der Beratungsgremien Vorschub leisten. Im darauf folgenden Kapitel werden dann begriffliche Klärungen vorgenommen und ein analytischer Rahmen entwickelt. Dieses Vorgehen erlaubt, die empirischen Befunde so zu analysieren, dass damit wiederum die Grundlage für die Formulierung von Grundsätzen zur Gestaltung „guter Politikberatung“ gelegt ist (Teil II). Vor dem Hintergrund der empirischen Untersuchung werden schließlich die verfassungsrechtlichen und die institutionellen Rahmenbedingungen der Politikberatung in Deutschland diskutiert und sodann Regelungs- und Verfahrensregime vorgestellt, die sich in verschiedenen nationalen Leitlinien wissenschaftlicher Politikberatung und in spezialgesetzlichen Regelungen in Deutschland finden. Zusammen mit einer kurzen Betrachtung der institutionellen Bedingungen der Politikberatung in einigen ausgesuchten Ländern führt diese Analyse abschließend zur Formulierung einiger Grundprinzipien guter Praxis wissenschaftlicher Politikberatung. (Teil III)

1.2 Stand der Diskussion

Im Folgenden sollen diejenigen theoretischen Ansätze diskutiert werden, die wichtige Aspekte zum Verständnis des Zusammenhangs zwischen der Organisationsform und der

Qualität wissenschaftlicher Politikberatung beitragen. Eine explizite Diskussion des Zusammenhangs zwischen Qualität im Sinne einer Balance zwischen wissenschaftlicher Qualität, politischer Anschlussfähigkeit und Legitimität findet sich in der sozialwissenschaftlichen Literatur zur wissenschaftlichen Politikberatung allerdings nicht. Die einschlägigen Analysen nehmen vornehmlich die Makroebene in den Blick, d. h. die Beziehung der beiden Systeme Wissenschaft und Politik. Analysen, die die Mesoebene der Organisationen wissenschaftlicher Politikberatung oder die Mikroebene der Beratungsinteraktion und -kommunikation sowie das Verhältnis dieser beiden Ebenen untersuchen, sind hingegen rar.¹⁴ Stattdessen zielen die sozialwissenschaftlichen Ansätze (1.) entweder auf den besonderen Charakter wissenschaftlicher Expertise und beratungsorientierter Forschung oder aber (2.) auf die Rolle, den Status und die Autorität der Aussagen wissenschaftlicher Experten im Policy-Prozess und leiten daraus Folgerungen für die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung ab.

Die epistemischen Besonderheiten des Beratungswissens

Im Kontext der Diskussion um die „Wissensgesellschaft“ wird wissenschaftliche Politikberatung vielfach als ein neuer Typ der Wissensproduktion und wissenschaftliches Beratungswissen als ein eigener Wissenstyp vorgestellt. Dies geschieht unter Bezeichnungen wie „post-normal science“ (Funtowicz / Ravetz 1990), Modus-2 (Gibbons et al. 1994; Nowotny et al. 2004), „regulatory science“ (Jasanoff 1990), „mandated science“ (Salter / Levy 1988), „post-academic science“ (Ziman 1996) oder „fiducial science“ (Hunt / Shackley 1999). Im Hinblick auf den Zusammenhang von Qualität, Organisationsform und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung werden vor allem die folgenden fünf Entwicklungen diagnostiziert:

¹⁴ Allerdings wird dieses Desiderat durchaus zur Kenntnis genommen und von führenden Autoren der Wissenschaftsforschung angemahnt (vgl. z.B. Jasanoff 2005b).

- Neue Orte der Wissensproduktion: die Universitäten verlieren ihr Monopol für die Produktion wissenschaftlichen Wissens zugunsten von Think Tanks, staatlichen Agenturen, Industrieunternehmen, Nichtregierungsorganisationen etc. als Orte der Produktion von Wissen für Entscheidungsprozesse;
- Problemorientierung statt Wahrheitsorientierung: Die Wissensproduktion ist nicht mehr auf das Erkennen und Erklären grundlegender Gesetzmäßigkeiten ausgerichtet, sondern auf die Probleme, die sich im Anwendungs- und Beratungskontext stellen;
- Transdisziplinarität der Fragestellungen und involvierten Wissensbestände: die arbeitsteilige Organisation der Forschung in wissenschaftlichen Disziplinen erweist sich als nicht mehr angemessen und verlagert sich zugunsten transdisziplinärer und projektförmiger Forschung und Expertiseproduktion;
- Politisch relevantes Wissen ist häufig komplex in den kausalen Strukturen, nur durch eine interdisziplinäre Perspektive erfassbar, unsicher in den zu erwartenden Konsequenzen und mehrdeutig im Sinne der Erwünschtheit dieser Konsequenzen (Renn 2005; Renn / Walker 2008). Dies macht eine eindeutige Qualitätssicherung des Wissens schwierig und führt zu meta-wissenschaftlichen Diskursen, wie mit Nicht-Wissen umzugehen ist.
- Veränderung der Verfahren der Qualitätssicherung: Qualitätskontrolle und -sicherung erfolgen nicht mehr über die etablierten akademischen Kontrollmechanismen (vor allem peer review), sondern als ein erweiterter Prozess, der neben wissenschaftlicher Qualität und Exzellenz an kontextspezifischen sozialen, politischen und ökonomischen Kriterien orientiert ist;
- Erweiterte Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft: Wissenschaft soll Verantwortung hinsichtlich der Folgen ihrer Anwendung übernehmen und dies bereits bei der Qualitätskontrolle berücksichtigen.

Die institutionellen Rahmenbedingungen der Produktion wissenschaftlichen Beratungswissens für die Politik unterscheiden sich nach dieser Diagnose wesentlich von denen der akademisch ausgerichteten Wissenschaft. Beratungswissen unterliegt eigenen

Geltungs- und Zuschreibungsbedingungen, was wiederum bestimmte soziale Institutionen (insbesondere der Qualitätssicherung) erfordert, die in neuen Arrangements realisiert werden müssen. Die Produktion wissenschaftlicher Expertise für die Beratung der Politik unterscheidet sich von den Rahmenbedingungen, unter denen Grundlagenforschung stattfindet, durch ihre institutionellen Kontexte (Ressortforschung, Think Tanks, Auftragsforschung vs. Universitäten), ihre Ziele („fitness for function“ vs. Wahrheitsorientierung), ihre Produkte („graue“ oder unveröffentlichte Reports, Analysen, Stellungnahmen vs. Verlagspublikationen oder begutachtete Aufsätze), die Zeitrahmen (kurzfristig vs. offen), sowie Unsicherheiten, Anreizstrukturen und Mechanismen der Rechenschaftslegung (vgl. z. B. Jasanoff 1990: 80; Funtowicz 2001). Zudem folgt der Zuschnitt der politischen Probleme, zu deren Bearbeitung wissenschaftliche Expertise gefragt ist, oftmals nicht den disziplinären Grenzen des Expertenwissens. Weiterhin umfasst die Produktion von Beratungsleistungen Typen von Forschung oder forschungsbasierten Aktivitäten, die nicht im Rahmen akademisch orientierter Forschung erbracht wird, aber dennoch keine routinemäßige Anwendung wissenschaftlicher Forschungsergebnisse darstellt. Ein Beispiel sind die Transformation von Ergebnissen der Materialforschung in technische Regeln und Normen, wie sie in Deutschland bspw. die Bundesanstalt für Materialforschung (BAM) leistet.¹⁵ Schließlich umfasst Beratungswissen nicht nur wissenschaftliche Expertise im engeren Sinn, sondern vor allem auch Organisations- und Prozesswissen. Shackley und Hunt sprechen in diesem Zusammenhang von „bureaucratic knowledge“, Wissen von Prozessen, Kontexten, Zielgruppen und Randbedingungen für die Formulierung von realisierbaren („viable“) Politikoptionen (Hunt / Shackley 1999: 143ff.). Die Produktion dieses Typs von Beratungswissen erfordert ein aktives Einbeziehen der Adressaten aus Politik und Verwaltung (vgl. ebd.: 144). Daraus ziehen die genannten Autoren die für die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung relevante Schlussfolgerung, dass die in der akademischen Wissenschaft etablierten Mechanismen der Selbststeuerung und

¹⁵ Vgl. dazu auch „Qualitätssicherung wissenschaftlicher Politikberatung – was ist gute wissenschaftliche Politikberatung?“, Vortrag von Manfred Hennecke, 10.01.2008, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin).

Qualitätssicherung im Bereich der Politikberatung an ihre Grenzen stoßen (vgl. v.a. Jasanoff 1990; Funtowicz 2001; Nowotny 2003).

Das lässt sich unmittelbar am Beispiel des Instruments der „peer review“ illustrieren: Was soll im Fall beraterorientierter Forschung und Expertise Gegenstand der „peer review“ sein – Daten, Methoden, Publikationen? Wer soll als „peer“ gelten? Für die Produktion wissenschaftlicher Expertise zur Beratung der Politik gibt es offensichtlich keine kanonisch festgelegten Methoden, sondern diese müssen erst problem- und fallspezifisch im Verlauf des Beratungsprozesses entwickelt und durch komplexe, disziplinübergreifende Verhandlungen etabliert werden.

Aus der These, bei der wissenschaftlichen Politikberatung handele es sich um einen eigenen Modus der Wissensproduktion, dessen Bedeutung gegenüber dem traditionellen Modus-1 der Wissensproduktion zunimmt, werden sodann Schlussfolgerungen für den Zusammenhang von Organisationsform und Qualität wissenschaftlicher Politikberatung abgeleitet.¹⁶ Die Produktion wissenschaftlicher Expertise für die Beratung der Politik, so Nowotny, ist notwendig transgressiv in dem Sinne, dass sie disziplinäre, gesellschaftliche und ökonomische Kontexte übergreife (Nowotny 2000). Das bedeutet, dass organisatorische Bedingungen geschaffen werden müssen, um die Inklusion eines breiten Spektrums gesellschaftlicher Perspektiven zu ermöglichen. Wissen, das in der Beratung kommuniziert wird, steht immer in einem Interpretations- und Bewertungskontext. Die Kontextbezogenheit wissenschaftlicher Politikberatung ist gleichbedeutend mit „sozialer Robustheit“ als primärem Qualitätskriterium wissenschaftlicher Politikberatung (vgl. dazu Gibbons et al. 1994; Nowotny 2003; Nowotny et al. 2004). Unter „sozialer Robustheit“ wird die Berücksichtigung und Integration gesellschaftlicher Interessen und Perspektiven verstanden. Sozial robust in diesem Sinn ist Politikberatung, wenn die Expertise, (1.) nicht nur im Labor, sondern in der Welt auf Gültigkeit getestet ist, (2.) an der Wissensproduktion eine erweiterte Gruppe von Experten, Laien und Betroffenen beteiligt ist, d. h. nicht nur Politik und Verwaltung, sondern eine

¹⁶ Für eine Diskussion der Herausforderungen durch den Übergang zu einem Modus-2 der Wissensproduktion unter der speziellen Perspektive des Spannungsverhältnis zwischen zunehmender Privatisierung auch in der öffentlich finanzierten Wissenschaft und der Forderung nach umfassenderer öffentlicher Beteiligung vgl. die Beiträge in Nowotny et al. 2004.

breitere Öffentlichkeit Adressat von Beratung ist, und (3.) wissenschaftliche Expertise und Beratung das Ergebnis eines iterativen Interaktionsprozesses zwischen organisierter Wissenschaft und Vertretern der Öffentlichkeit ist (vgl. dazu v.a. Nowotny 2003).

Die Vorstellung der „sozialen“ Robustheit der Expertise (die über die „epistemische“ Robustheit hinausgeht) zielt darauf, die Asymmetrien im Beratungsverhältnis zwischen organisierter Wissenschaft und der Öffentlichkeit (als dem vorgeblich eigentlichen Adressaten der Beratung) abzubauen. Entscheidender Parameter des Zusammenhangs zwischen Organisationsform und Qualität wissenschaftlicher Expertise ist in diesem Ansatz also die Einbindung gesellschaftlicher Interessen und Perspektiven in den Beratungsprozess. In eine ähnliche Richtung geht Jasanoff, wenn sie als Ziel wissenschaftlicher Politikberatung die Produktion und Vermittlung von „servicable truths“ sieht. „Servicable truths“ sind Aussagen, die sowohl wissenschaftlicher Überprüfung standhalten, überlegte Politikgestaltung unterstützen, als auch die Interessen derjenigen berücksichtigen, die den Risiken der Folgen expertisebasierter Entscheidungen ausgesetzt sind (vgl. Jasanoff 1990: 250; vgl. auch Guston 2001: 104).¹⁷

Diese Vorstellung schlägt sich, bezogen auf die Organisation von Politikberatung, darin nieder, dass die „Robustheit“ der Expertise von Behörden durch die Repräsentation eines möglichst breiten Spektrums von relevanten Disziplinen und wissenschaftlichen Standpunkten in den wissenschaftlichen Beiräten zu sichern ist und die Qualitätskontrolle von Daten extern vorgenommen werden sollte, um konkurrierende Interpretation durch die Fachleute der Behörden auszuschließen (vgl. Jasanoff 1990: 236ff.). Funtowicz schlägt zur Qualitätskontrolle wissenschaftlicher Expertise und Beratungsleistung das Verfahren der „extended peer review“ vor (Funtowicz / Ravetz 1991: 149). Nach diesem Vorschlag sollte der Kreis der an der Beurteilung einer Expertise Beteiligten über die unmittelbare

¹⁷ In ähnlicher Weise definiert Peter M. Haas „usable knowledge“ durch zwei Aspekte: erstens als Wissen, das einen substantiellen Kern hat, der es (instrumentell) nützlich für Politiker macht, und zweitens durch eine prozedurale Dimension, die einen Mechanismus liefert, Expertise von der wissenschaftlichen Gemeinschaft in solcher Weise in den Bereich politischen Entscheidens zu überführen, dass es handlungsleitend werden kann (vgl. Haas 2004). Das Konzept der „servicable truths“ bleibt aber zu abstrakt und in dem Sinne unvollständig, dass es keine normativen und strategischen Leitlinien für politische Entscheidungsträger beinhaltet (zu einer Kritik an Jasanoff 1990 vgl. Guston 2001: 104).

wissenschaftliche Gemeinschaft hinaus auf potentiell Betroffene und „Laien-Experten“ ausgedehnt werden.¹⁸ Alle diese Vorschläge nehmen allerdings weder Rücksicht auf die Gegenstände und auf die konkreten Funktionen der Beratung, noch auf die Realisierungschancen der Empfehlungen.

Von einem differenzierungstheoretischen Standpunkt wird die epistemische Besonderheit wissenschaftlicher Beratung betont. Danach ist die Beratungsleistung in einem wissenschaftlichen Beratungsgremium nicht ohne Weiteres mit der Produktion wissenschaftlichen Wissens gleichzusetzen. Beratung soll zur Veränderung kognitiver Schemata seitens des Beratenen führen und dessen Fähigkeit zur Problemlösung verbessern. Selbst wenn wissenschaftliches Wissen für die Erbringung einer solchen Beratungsleistung recherchiert und aufbereitet oder auch spezielle Expertise produziert wird, ist sie deshalb im Ergebnis selbst nicht notwendig als wissenschaftliches Wissen anzusehen (vgl. dazu Buchholz 2006: 55).¹⁹ Wissenschaftliche Beratungsleistungen unterliegen also anderen Geltungskriterien als wissenschaftliches Wissen selbst, wenngleich Anteile des benutzten wissenschaftlichen Wissens sicher der Qualitätssicherung in etablierten disziplinären Kontexten unterworfen werden können.

In der genannten Literatur wird die epistemische Dimension des Robustheitsbegriffs nicht hinreichend berücksichtigt und außerdem der Aspekt der Anschlussfähigkeit an den politischen Prozess insofern unterbetont, als er auf Kriterien tatsächlicher Akzeptanz einer nicht näher spezifizierten Öffentlichkeit reduziert wird. Ein Zusammenhang zwischen „sozialer Robustheit“ und den Organisationsformen wissenschaftlicher Politikberatung wird

¹⁸ Eine Variante dieses Verfahrens ist bereits in Form einer Abteilung für Qualitäts- und Unsicherheitsmanagement an der niederländischen Umweltagentur implementiert, die in Zusammenarbeit mit der Universität Utrecht spezielle Monitoring-Schemata für den Umgang mit und die Kommunikation von Unsicherheiten und werthaltigen Annahmen vor allem in der modellbasierten Beratung der Umwelt- und Klimapolitik entwickelt.

¹⁹ In Fortführung dieser Überlegungen ließe sich innerhalb des begrifflichen Rahmens der Systemtheorie auch die weitergehende These aufstellen, dass es sich bei politikberatenden Organisationen in erster Linie nicht um Organisationen des Wissenschafts-, sondern vielmehr des politischen Systems handelt. Danach wäre Beratungskommunikation als eine immanente Form der Wissensproduktion (wenn auch unter Verwendung wissenschaftlichen Wissens) ebenfalls dem politischen System zuzurechnen (siehe dazu auch Buchholz 2007). Diese Überlegungen mögen zwar für sich interessant sein, liegen aber nicht im direkten Erkenntnisinteresse dieser Studie.

hauptsächlich im Umfang der Einbeziehung weiterer gesellschaftlicher Interessen und Sichtweisen in den Beratungsprozess gesehen, wie sie z. B. in den verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung, der partizipativen Technikfolgenabschätzung²⁰ oder der partizipativen integrierten Modellierung umgesetzt sind.

Einige Autoren weisen darauf hin, dass nicht jede Kommunikation in einem Beratungsgremium per se als wissenschaftliche Kommunikation zu werten ist. Vielmehr sind Beratungsgremien auch als Organisationen anzusehen und als solche multireferentiell, d. h. die interne Kommunikation kann Systemreferenzen auf Politik wie auch auf Wissenschaft haben.²¹ Weiterhin ist wissenschaftliches Wissen im Unterschied zu Alltagswissen hochgradig institutionalisiert und kann nicht beliebig opportunistischen Situationsdeutungen unterworfen werden. Selbst der Hinweis auf Defizite des wissenschaftlichen Wissens (Unsicherheit oder Nichtwissen) rechtfertigt sich durch den Verweis auf wissenschaftliche Analyse und Belege (vgl. Daele 1996). Wissenschaftliches Wissen wird von Kommunikations- und „Produktionsgemeinschaften“ (Gläser 2006) entwickelt und getragen, die zwar kein politisches Mandat haben, deren Einfluss sich aber aus der Kraft ihrer Argumente ergibt. Daher wird wissenschaftlichem Wissen (und den Aussagen des wissenschaftlichen Experten) allgemein eine höhere Autorität und die Deutungshoheit über den jeweils in Frage stehenden Gegenstandsbereich zugesprochen. Nur deshalb können wissenschaftliches Wissen und darauf basierende Expertise überhaupt als eine Legitimationsressource für politische Entscheidungen dienen. Problematisch wird dies allerdings, wenn distributive oder normative Aspekte bereits bei der Produktion der Expertise eine Rolle spielen (Douglas 2000; Shrader-Frechette 1997; Jasanoff / Wynne 1998; Sluijs et al. 1998): Gerade in Bereichen wie der Risikobewertung, der ökonomischen Klimafolgenabschätzung oder der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sind normative Fragen der Verteilungsgerechtigkeit oder der Verteilung der Risiken nicht von wissenschaftlichen oder faktenbezogenen Aspekten zu trennen. Wissenschaftliche Expertise ist in diesen Bereichen unweigerlich werthaltig oder wertbasiert. Wenn (vorübergehende) Unterbestimmtheit mit

²⁰ Ein systematischer, kritischer Überblick über die verschiedenen Organisationsformen partizipativer Politikberatungsverfahren und ihrer Leistungen findet sich in Abels / Bora 2004.

²¹ Zur Multireferentialität von Organisationen vgl. Bora 2001.

einer „differentiellen Betroffenheit“ (Mayntz 1999) der von der expertise-basierten Entscheidung potentiell Betroffenen einher geht, kann es zu einer „Politisierung“ der Wissenschaft kommen (vgl. dazu auch Brown et al. 2006). Das geschieht vor allem, wenn die Expertenmeinungen differieren und offensichtlich politischen Positionen zurechenbar sind (Weingart 2001: 131f.). Eine epistemische Entscheidung, d. h. eine Entscheidung über die Interpretation von Daten oder die Wahl der richtigen Methodologie, ist dann als „politisiert“ zu bezeichnen, wenn sie durch die Ausübung von Macht (z. B. durch Abstimmungsverfahren) zustande kommt. Inwieweit sich aber institutioneller und organisatorischer Kontext wirklich auf die Art der Geltung wissenschaftlicher Expertise auswirken, bleibt allerdings eine offene Frage.

Wissenschaftliche Beratung als spezifische Form professionellen Handelns und die variablen Grenzen zwischen Wissenschaft und Politik

Parallel zu der Frage, ob es sich bei Expertise für Beratung um ein epistemisch von wissenschaftlichem unterscheidbares Wissen handelt, stellt sich das Problem, ob Beratung ein spezifischer Typ professionellen Handelns ist bzw. sich als solcher institutionalisieren lässt. Die „unsachgemäße“ Instrumentalisierung der Wissenschaft in Beratungskontexten wird dadurch möglich, dass es zwischen Wissenschaft und Politik Auseinandersetzungen um Deutungshoheit gibt. Die Erwartung, dass eine Professionalisierung der Politikberatung eine „Kontrolle“ gegenüber dem Umgang der Politik mit der Expertise böte, beruht auf dem besonderen Charakter von Professionen.

Mit Professionalisierung ist die Abgrenzung einer Praxisgemeinschaft durch die Ausbildung spezieller professioneller Dienstleistungen gemeint, die für die Außenwelt als solche anerkannt werden können.²² Professionen genießen die Privilegien der Autonomie und Selbstregulation: Sie entscheiden selbst über die Mitgliedschaft und bestimmen autonom, wie sie ihre Aufgabe wahrnehmen. Dies schließt auch das „right to be wrong“ (Fuller 2000: 151ff.) ein, sofern die Regeln guter Praxis der Profession befolgt worden sind. Im Gegenzug

²² Zu dieser Formulierung am Beispiel des Feldes der Internationalen Beziehungen siehe Hellmann 2006: 12f..

zu diesen Privilegien sind sie in ihren Aktivitäten und der Erbringung derjenigen Leistungen, die nur sie auf der Grundlage besonderer Expertise erbringen können, auf die Beförderung des Allgemeinwohls verpflichtet (vgl. z. B. Bayles 1989: Kap. 1; Hitzler 1994). Der Ruf nach Leitlinien, Codices und adäquaten Institutionen zur internen Qualitätssicherung lässt sich als Ausdruck von Professionalisierungsbestrebungen verstehen.

Der besondere Status wissenschaftlicher Experten und die damit verbundene Deutungshoheit für ihr Gebiet wird darauf zurückgeführt, dass allein wissenschaftliche Experten über das Wissen und die Beurteilungskompetenz für die Lösungen bestimmter Probleme verfügen. Bimber und Guston bezeichnen dies als „scientific exceptionalism or specialness“ in mehreren Hinsichten: in epistemischer Hinsicht (Autonomie der wahrheitssuchenden Gemeinschaft), in „platonischer“ (nur Menschen mit ausgezeichnetem Intellekt und Bildung sind fähig, Politik zu gestalten), in soziologischer (effiziente Selbstregulation) und in ökonomischer Hinsicht (Wissenschaft als einmalige produktive Investition in die Zukunft) (Bimber / Guston 1995: 556f.).

Gieryn betont demgegenüber die dynamische Qualität der Sonderstellung der Wissenschaftler und ihrer Deutungshoheit. Die Geltung wissenschaftlicher Expertise verdankt sich danach der professionellen „Grenzarbeit“ (boundary work), mit der die Strategien zur Durchsetzung und Etablierung professioneller Deutungshoheit, d. h. von Geltungs- und Kompetenzansprüchen von Expertenaussagen über einen bestimmten Gegenstandsbereich, beschrieben werden. Es geht darum, wer für welche Fragen zuständig ist und kompetente Aussagen darüber machen darf und wer die internen Regeln und Praktiken in dem jeweiligen Bereich festlegt. Gieryn hat vor allem die Abgrenzungsstrategien konkurrierender Professionen und wissenschaftlicher Disziplinen untereinander beschrieben. Die Konzeption ist jedoch auch auf die Abgrenzungsstrategien von Wissenschaft und Politik übertragbar, also die Frage, ob ein Problem in den Bereich eines wissenschaftlichen Experten oder eher in den Bereich politischer Entscheidung fällt.

Ein großer Teil der empirischen Arbeiten dieser Forschungsrichtung beschäftigt sich mit der Explikation der impliziten Hintergrund- und Rahmenannahmen in wissenschaftlicher Expertise bzw. in Beratungskontexten. Rahmenannahmen können wissenschaftliche

Diskussionen beeinflussen, indem sie z. B. die Forschungsagenda eines politikberatenden Instituts vorgeben. Sie können den Inhalt wissenschaftlicher Expertise bestimmen, indem sie die Reichweite wissenschaftlicher Deliberationen vorgeben und damit, welche Aussagen oder Kommunikation in der jeweiligen Situation noch der Wissenschaft und welche bereits der Politik zugerechnet werden. Die Grenze zwischen dem Bereich der Deutungshoheit der Wissenschaft und dem der Politik ergibt sich damit als Ergebnis von Aushandlungsprozessen oder der Anwendung von (rhetorischen) Strategien zur Sicherung und Herstellung professioneller Autorität von Experten und der Ausweitung und Verteidigung ihrer Domäne (ursprünglich Gieryn 1983; vgl. auch Gieryn 1995.²³

Aus einer ähnlich angelegten Perspektive zeigt Jasanoff in ihren Fallstudien über die Funktion wissenschaftlicher Beiräte der amerikanischen Umweltagentur (EPA) und der „Food and Drug Administration“ (FDA), dass die Autorität von Expertenaussagen nicht allein durch die wissenschaftliche Qualität der Expertise zu sichern ist. Vielmehr konnte die Wissensgrundlage durch interessierte Parteien und durch ein Anhörungsverfahren nach dem Modell eines Kreuzverhörs dekonstruiert werden, obgleich vorher Qualitätssicherung durch „peer review“ durchgeführt worden war (vgl. Jasanoff 1990, Jasanoff 1992. Collingridge und Reeve haben die Abhängigkeit der Schließung wissenschaftlicher und politischer Kontroversen durch die Dominanz entweder eines „über-“ oder eines „unterkritischen Modells“ erklärt Collingridge / Reeve 1986. Wissenschaft ist in dem Sinn tendenziell „unterkritisch“, als in der wissenschaftlichen Diskussion viele Hypothesen und Annahmen unhinterfragt bleiben und keiner kritischen Prüfung unterzogen werden. Ohne dieses Vertrauen wäre der Fortgang des wissenschaftlichen Kommunikationsprozesses nicht möglich. Wenn aber, z. B. bei politischen Entscheidungen, hohe Einsätze auf dem Spiel

²³ Der Begriff der Grenzarbeit und die mit ihm durchgeführten Analysen erfassen also u. a. die typischen Konflikte und Spannungen (z. B. konkreter Situations-/Problembefugnis vs. Allgemeingültigkeit), die in Beratungssituationen selbst angelegt sind und durch Professionalisierungsstrategien bearbeitet werden sollen. Aus einer differenzierungstheoretischen Perspektive kommen dagegen die institutionellen und organisationalen Bearbeitungen der Spannung zwischen den verschiedenen Funktionslogiken von Wissenschaft und Politik in den Blick. Grenzarbeit beinhaltet dann nicht primär ein symbolisches Boundary-Management, sondern ist vielmehr Ausdruck der institutionellen Dynamik von Politikberatung (vgl. dazu in Bezug auf Ethikkommissionen Bogner 2005: 29).

stehen, ist es gerade aus diesem Grund leicht, eine wissenschaftliche Gegenexpertise zu finden, die die unhinterfragten Annahmen in Frage stellt.²⁴

Es ist festzuhalten, dass die in den Fallstudien identifizierten Formen der Expertise sich durchaus von traditionellem akademischen Wissen unterscheiden, und ebenso unterscheiden sich die Strategien wissenschaftlicher Experten in Beratungskontexten von den Handlungsmustern von Wissenschaftlern. Beratungsprozesse sind aus dieser Perspektive Aushandlungsprozesse, in denen es zwischen Experten und Entscheidern um die Angemessenheit des Wissens im Hinblick auf Entscheidungsprobleme geht (Weingart 2006: 40). Wissenschaftliche Expertise ist demzufolge vielfach verhandeltes Wissen. In den Analysen bleibt jedoch offen, inwiefern sich wissenschaftliche Politikberatung in diesem Sinne wirklich als eine eigene „organisierte Form professionellen Handelns“ verstehen lässt (Evetts et al. 2006: 114ff.). Eine wichtige Forschungsfrage ist deshalb, ob und wie das Handeln wissenschaftlicher Experten in der wissenschaftlichen Politikberatung professionalisiert werden kann.

Die Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung im Politikprozess

Wenn man unterstellt, dass unterschiedliche Organisationsformen der wissenschaftlichen Politikberatung unterschiedliche Funktionen erfüllen, ist es wichtig, sich den Funktionen selbst zuzuwenden. Analytisch lassen sich die verschiedenen Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung in zwei Klassen zusammenfassen: erstens sach- oder problembezogene Funktionen und zweitens politische bzw. legitimatorische Funktionen (s. u. Abschnitt zur

²⁴ Gerade in der angelsächsischen Beratungslandschaft ist dies ein großes Problem, wie die Diskussion um die sogenannte „Sound Science“-Bewegung zeigt: Industrievertreter dekonstruieren sehr erfolgreich die Autorität der Wissensbasis von Regulierungen im Umwelt- oder Gesundheitsbereich durch diesen Typ der Argumentation.

demokratiethoretischen Perspektive).²⁵ In der Praxis sind die beiden Klassen von Funktionen nicht voneinander zu trennen.²⁶

Problembegogene Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung können sein:

- *Frühwarnung* (Erkennen sich anbahnender Probleme); *Problemanalyse* (Bereitstellung von Wissen und Daten, die für das Aufzeigen von Lösungswegen erforderlich sind);
- *Identifikation* und funktionelle *Bewertung* politischer *Handlungsalternativen* und
- *Formulierung* von *Empfehlungen* sowie operativ
- die *Entwicklung von (regulativen) Standards*, die Beurteilung von Anträgen und die Vergabe von Lizenzen.

Politische Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung können sein:

- *Konsensbildung* angesichts divergierender Interessen, konfligierender ethischer Werte und Lösungsvorschläge;
- *Informierung* entweder der Öffentlichkeit allgemein oder eines speziellen Teils der Öffentlichkeit („stakeholder“) zum Zweck der Meinungsbildung und Mobilisierung von Zustimmung resp. der
- *Legitimierung* vergangener oder zukünftiger Entscheidungen.²⁷

²⁵ Eine verwandte Unterscheidung zwischen rhetorischen und analytischen Funktionen trifft Bimber 1996: 36f.. Renn 1995 unterscheidet zwischen „aufklärenden“, „pragmatischen“ und „interpretatorischen“ Funktionen, die aber unter problemorientierte Funktionen zu fassen sind; ebenso Murswiecks Unterscheidung zwischen „informativen“ und „strategischen“ Funktionen (Murswieck 1993: 90). Zum Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik vgl. Krevert 1993 (zum Funktionswandel im Einzelnen vgl. ders.: 149f.; 202ff., 259ff.); Kreverts Unterscheidung der verschiedenen Funktionen ist mit der hier vorgeschlagenen Klassifikation in problem- und politisch-legitimierende Funktionen verträglich.

²⁶ Der Zusammenhang der inhaltlichen Dimension von Expertise und ihrer politischen und strategischen Verwendbarkeit wird mit dem Konzept der „Ko-Produktion“ erfasst (Jasanoff). Für eine Fallstudie zur Europäischen Umweltagentur vgl. Waterton / Wynne 2004.

- *Evaluierung* von politischen Maßnahmen oder Programmen: Vielfach werden Beratungsgremien damit beauftragt, ex post die Wirksamkeit von Maßnahmen zu beurteilen oder die Implementierung von Beschlüssen zu überprüfen.

Aus politikwissenschaftliche Perspektive werden die verschiedenen Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung daraus hergeleitet, in welcher Phase des Policy-Cycle sie stattfindet (vgl. Beyme 1997). Auch hier wird betont, dass politische Entscheidungen einer eigenen Logik folgen und durch die Verfügbarkeit von Ressourcen wie Finanzierung, hierarchische Weisung oder ideologischer Verpflichtung determiniert sind. Wissenschaftliche Beratung wird als eine Ressource unter anderen betrachtet. Die Bedeutung der *Wissensinhalte* wissenschaftlicher Beratung wird in politikwissenschaftlichen Ansätzen jedoch gering eingeschätzt. Inhaltliche oder rein instrumentelle Problemlösungen sind aus der Perspektive der politischen Logik strategischen Funktionen untergeordnet, da eine Problemlösung für den Politiker nur zählt, wenn er sie sich zurechnen und als politischen Erfolg verbuchen kann.²⁸ Die Wirksamkeit wissenschaftlicher Politikberatung (im Sinne eines Einflusses auf politische Entscheidungen) ist aus dieser Perspektive vor allem in ihrer strategischen Nutzbarkeit begründet.²⁹

Politikbezogene und insbesondere strategische Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung werden zu einem großen Teil von Kommissionen und Beiräten wahrgenommen. Wie in der Diagnose bereits festgestellt, werden wissenschaftliche Kommissionen immer stärker zu einem funktionalen Instrument der Politik (vgl. Heinze 2002; Heinze 2004; Heinze 2004: 51ff.). Eine spezifische Klasse dieser Funktionen, die der Bewältigung von Problemen kollektiven Handelns und Entscheidens dienen (Konsensusbildung; Einbindung heterogener Akteure) wird in der Literatur unter dem Stichwort „Regieren durch Kommissionen“

²⁷ Vgl. zu einem Überblick über die Vielfalt der Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung Boehmer-Christiansen 1995, Renn 1995 und Mayntz 2006.

²⁸ Zur Handlungslogik speziell von Denkfabriken vgl. Gellner 1995; Rich 2004 und Braml 2004.

²⁹ Andere Autoren wie z.B. Bruce Bimber in seiner Studie über das amerikanische Office of Technology Assessment (OTA) zeigen, dass auch unter der Annahme der Dominanz der Logik der Politik als handlungsleitend für politische Entscheider durchaus Freiräume für die Produktion unabhängiger Expertise entstehen können – wie z.B. die Erfahrung des OTA zeige (vgl. Bimber 1996: 7).

diskutiert. Die Organisationsform der ad-hoc eingesetzten Beratungskommission kann infolge dessen mit dieser (strategischen) Funktion in Verbindung gebracht werden.³⁰

In der sozialwissenschaftlichen Diskussion ist der Zusammenhang zwischen Organisationsform und Funktion in Bezug auf die effektiven, sach- und problembezogenen Funktionen von Politikberatung vor allem im Zusammenhang mit der Frage nach den Bedingungen diskutiert worden, unter denen Ideen den politischen Prozess (und damit die Inhalte politischer Entscheidungen) beeinflussen können (vgl. dazu generell v.a. Majone 1989. Gegenüber einer anderen, verbreiteten Sichtweise, dass politische Entscheidungen vor allem der Logik materieller Anreize oder günstiger Gelegenheiten folgen, argumentieren diese Autoren, dass wissenschaftliche Expertise und expertisebasierte Situationsdeutung eine eigenständige Ressource zur Gestaltung der Handlungsräume politischer Entscheider darstellt (vgl. ansonsten dazu auch Nullmeier 1993).³¹

Ortwin Renn wendet die Abhängigkeit zwischen der Funktion der Beratung und der Phase des Politikprozesses, in der sie nachgesucht wird, zu einem normativen Modell. Politikberatung muss nach dieser Vorstellung dreistufig in einem Wissens-, einem Gestaltungs- und einem Reflexionsdiskurs konzipiert werden (Renn 1999b: 545f.).³² Institutionelle Arrangements müssen sich daran messen lassen, inwiefern sie jeweils die verschiedenen Typen von Diskursen zu organisieren vermögen. In Abgrenzung vom klassischen Modell der wissenschaftlichen Kommission oder des wissenschaftlichen Beirats schlägt Renn vor, wissenschaftliche Politikberatung unter Bedingungen des Wissensdissenses, der Ambivalenz und Unsicherheit als einen gekoppelten dreistufigen Diskursprozess zu gestalten (vgl. Renn

³⁰ Heine / Mause 2004 werfen daher z. B. die Frage auf, ob es sich bei wissenschaftlicher Politikberatung im Bereich Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik durch die „Hartz“- und „Rürup“-Kommission nicht um ein Fall der Überinvestition handelt, da bereits viele Gutachten vergeben worden sind und auch die inhaltlichen Konzepte bereits breit diskutiert wurden (vgl. dies.: 412ff.). Kenneth Dyson identifiziert die Strategie des Regierens durch Kommissionen („binding hands“) als einen wichtigen Mechanismus, um Reformgegner in Schach zu halten, Ressortegoismen der Ministerien auszuhebeln und die Sozialpartner einzubinden (vgl. Dyson 2005, Dyson 2006; Trampusch 2005).

³¹ Der Einfluss von Ideen auf formale Institutionen wird inzwischen auch von Rational Choice-Theoretikern zunehmend anerkannt (dazu Haas 2004; vgl. z.B. auch Mantzavinos et al. 2004).

³² Ähnlich auch Heinrichs, der Renns dreistufiges Modell der Politikberatung zu einer „politikorientierten Wissenskommunikation“ modifiziert und die Unterscheidung Orientierungs-, Strategie- und Implementationsdiskurs vorschlägt (Heinrichs 2002: 217f.).

1999b: 545f.): In der ersten Phase müssen die Wissensgrundlagen gelegt, d. h. eine möglichst wirklichkeitsgetreue Abbildung und Erklärung des Phänomens geliefert und mögliche Politikoptionen beurteilt werden. Dieser Diskurs richtet sich vornehmlich an Experten mit dem Ziel, entweder einen Konsens oder zumindest einen Konsens über den Dissens unter den Experten zu erzielen. Gegenstand der zweiten Phase ist die normative Beurteilung der Problemlage und der möglichen Lösungsoptionen vor dem Hintergrund verschiedener Präferenzen und Interessen der beteiligten Akteure. Die letzte Phase, der Reflexionsdiskurs, zielt auf eine Bewertung konkreter Handlungsoptionen und/oder die Lösung konkreter Probleme. In dieser Phase sollten Renn zufolge vor allem partizipative Verfahren wie Bürgerforen etc. zum Einsatz kommen.

Aus der Zuordnung von Beratung zu unterschiedlichen Funktionen im Politikprozess lassen sich keine eindeutigen Hinweise auf Organisationsformen erschließen. Allerdings ergeben sich durchaus Unterschiede, z. B. zwischen einer Beratung zum Zweck der Orientierung, die wissenschaftsnäher sein kann, und einer solchen mit strategischer Funktion, die vergleichsweise politiknäher ist. Erstere soll das verfügbare und denkbare Spektrum der möglichen Handlungsalternativen möglichst umfassend aufzeigen, letztere die Komplexität und die Anzahl der Handlungsoptionen reduzieren (vgl. dazu Lentsch / Weingart 2006).

Die Unterscheidung der Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung in sach- und politikbezogene ist einerseits notwendig, andererseits aber fragwürdig. Sie ist *problematisch*, weil keine direkte, lineare Beziehung zwischen wissenschaftlichem Wissen und politischer Entscheidung besteht, und aufgrund dessen die interpretative Flexibilität wissenschaftlichen Wissens nicht reduzierbar ist. Im Kontext politischer Entscheidungen wird wissenschaftliche Beratung deshalb immer beide Funktionen haben, vollkommen unabhängig von den Motiven der politischen und wissenschaftlichen Akteure. Aus diesem Zusammenhang ergibt sich die Frage nach der faktischen *Wirkung der Beratung*, die in der Literatur viel diskutiert worden ist und erwartungsgemäß die wissenschaftlichen Berater besonders interessiert. Die Frage nach der Wirkung entspricht der nach den faktischen Funktionen.

Die sog. Verwendungsforschung hat gezeigt, dass eine direkte Wirkung wissenschaftlicher Beratung auf die Politik, etwa im Sinne einer „Rationalisierung“, eher die Ausnahme ist (vgl.

Bonß 2004). Gegenüber der *direkten* Wirkung der Beratung auf politische Entscheidungen wird hingegen auf *indirekte* Wirkungen durch langfristige Diffusions- und Lernprozesse verwiesen.³³ Die geringe direkte Wirkung wissenschaftlicher Beratung wird auf die „eigenlogische“ Verwendung (politische Funktion) wissenschaftlicher Beratung seitens der Nachfrager zurückgeführt. Sie bestimmen, welche Expertise sie zu welchem Zweck in welcher Form nutzen (vgl. z. B. Ronge 1996: 137f.; Cassel 2001 und Franz 2000 für die Ökonomie; Roose 2006 und Boehmer-Christiansen 1995 für die Umweltpolitik).³⁴ Wissenschaftliche Experten handeln ebenfalls eigenlogisch, insofern sie an Reputation in der wissenschaftlichen Gemeinschaft und an der wissenschaftlichen Qualität ihrer Expertise orientiert sind. Das schlägt sich häufig darin nieder, dass der wissenschaftliche Rat abstrakt und fern politischer Realitäten ist (vgl. z. B. Cassel 2001: 236ff.).

Die Unterscheidung zwischen sach- und politikbezogenen Funktionen der Beratung ist einerseits *notwendig*, um die Spannung zwischen intendierter und wahrgenommener tatsächlicher Wirkung der Beratung zu erklären. Diese äußert sich einerseits in den Klagen vieler wissenschaftlicher Berater darüber, dass ihr guter Rat von der Politik nicht angenommen, gar verworfen wird. Die strategische Verwendung der Beratung im Politikprozess wird als vorrangig eingeschätzt und gerade deshalb von wissenschaftlichen Beratern kritisiert (Boehmer-Christiansen 1995). Andererseits beklagen die politischen Nachfrager von Beratung, dass diese häufig nicht zur Reduktion der Komplexität anstehender Entscheidungen und zu umsetzbaren Lösungen beitrage, sondern stattdessen neue Probleme aufwerfe, dass die Zeithorizonte der Politik nicht beachtet würden (schnelle Entscheidungen vs. Zeit für fundierte Forschung) und die Verständlichkeit wissenschaftlicher Expertise zu wünschen übrig lasse (Mayntz 1994; Saretzki 2005). Ungeachtet dessen prägt die Erwartung

³³ Für eine Fallstudie zur britischen Royal Commission on Environmental Pollution vgl. Owens 1999. Für eine Analyse der „Hartz“-Kommission als Beispiel für Policy-Lernen in der Arbeitsmarktpolitik vgl. z. B. Fleckenstein 2004.

³⁴ Aus systemtheoretischer Sicht lässt sich diese eigendeterminierte Verwendung der Beratung als eine Wiederherstellung der Deutungshoheit des Adressaten der Beratung interpretieren, die dieser für die Dauer des Beratungsprozesses an den Experten abgibt (vgl. Buchholz 2006). Die Berücksichtigung der Eigenlogik der Politik muss als eine kritische Bedingung (unter anderen) für die Sicherstellung der politischen Anschlussfähigkeit der Beratung betrachtet werden.

eines möglichen direkten Einflusses wissenschaftlicher Beratung dennoch gerade den Mainstream ökonomischer Politikberatung (vgl. Cassel 2001: 13).

Andererseits ist die Unterscheidung zwischen sach- und politikbezogenen Funktionen ambivalent. Die politikbezogenen Funktionen, insbesondere die Legitimierungsfunktion, werden mit „Missbrauch“ der wissenschaftlichen Beratung durch die Politik in Verbindung gebracht und u.a. auch als deren „Instrumentalisierung“ bezeichnet. Es ist wichtig, sich zu vergewissern, dass diese Einschätzung nur aus der Perspektive der Wissenschaft getroffen werden kann. Wenn aus der Sicht der wissenschaftlichen Berater ein Rat missbräuchlich verwendet wird, ist der Konflikt zwischen Beratern und Beratenen markiert. Spiegelbildlich dazu kann allerdings auch die Politik wissenschaftlichen Rat z. B. dann als missbräuchlich sehen, wenn mit ihm implizite Handlungsempfehlungen transportiert werden. „Fehlfunktionen“ sind also diejenigen Verwendungen von Beratung, die von Adressaten und Beratern als illegitim oder missbräuchlich angesehen würden. Entscheidungen, die in die Kompetenz des Beratenen fallen und die von dem Rat der Experten lediglich abweichen, stellen noch keine illegitime Instrumentalisierung dar. Wenn im Folgenden von Fehlfunktionen die Rede ist, so ist zweierlei gemeint: nämlich entweder, dass ein Gremium sein Mandat nicht absolviert, d. h. die an es gestellten Erwartungen systematisch verfehlt oder dass es im o. g. Sinne „instrumentalisiert“ wird.

Eine Reihe von Analysen ist den Gründen dafür gewidmet, warum vor allem die sach- und problembezogene Politikberatung so wenig erfolgreich ist. Saretzki unterscheidet vier der Beratungskommunikation immanente Grenzen, die der sachbezogenen Verwendung wissenschaftlicher Expertise in der Politikberatung gesetzt sind: *Normative Grenzen* des Sachwissens, das nicht ohne Wertungen auskommt; *lokale Grenzen* der Expertise, die erst für das jeweilige Problem fallbezogen spezifiziert und mit dem lokalen Wissen und den Erfahrungen der von einer expertise-basierten Entscheidung Betroffenen verbunden werden muss; *diszipliniäre Grenzen* des Fachwissens und *epistemische Grenzen* aufgrund der inhärenten Unsicherheit und Unterbestimmtheit wissenschaftlicher Expertise (vgl. Saretzki 1997: 281).

Clark und Majone identifizieren drei Faktoren, die die Effektivität und Wirksamkeit des Einflusses wissenschaftlicher Expertise auf politische Entscheidungsträger bestimmen: Relevanz („Saliency“), Glaubwürdigkeit („Credibility“) und Legitimität („Legitimacy“) (Clark / Majone 1985; vgl. dazu auch Clark et al. 2002; Cash et al. 2003). „Saliency“ meint die Relevanz wissenschaftlicher Beratungsleistungen für die Bedürfnisse der politischen Entscheider, „Credibility“ die Glaubwürdigkeit wissenschaftlicher Expertise, insofern sie in ihrer Adäquatheit, ihren Belegen und Argumenten, also kurz; ihrer Sachgerechtigkeit begründet ist. Das Kriterium der „Legitimität“ erfasst schließlich, inwieweit die Expertise oder die Empfehlungen die verschiedenen Werte und Überzeugungen der Beteiligten und der politischen Entscheidungsträger berücksichtigen und inwieweit gegensätzliche Ansichten und Interessen unvoreingenommen und ohne „bias“ in der Beratung berücksichtigt worden sind (vgl. Clark et al. 2002; Cash et al. 2002). In der Regel besteht zwischen den Kriterien ein „trade-off“.

Einige Studien ziehen Schlussfolgerungen hinsichtlich der Wirksamkeit von Beratung durch bestimmte Beratungsformen. Es ist trivial, dass wissenschaftliche Beratung dann wirksam ist, wenn sie politisch „nützlich“ ist, d. h. sich entsprechend der Eigenlogik der Wiederwahl und des kurzfristigen Erfolgs der Politik verwenden lässt (vgl. Wewer 2003; kritisch dazu Hoffmann-Riem 1988b und Cassel 2001). In der Literatur wird daraus jedoch abgeleitet, dass wissenschaftliche Beratung als Politiker- statt als Politikberatung betrieben (Cassel 2001) oder gar zum Mitentscheider bzw. politischen Akteur werden müsste (für die Umweltberatung siehe dazu Roose 2006). Eine weitere These unterstellt, dass wirksame Beratungsleistungen Resultat eines Interaktions- und Deliberationsprozesses im Hinblick auf „verallgemeinerbare Interessen“ sein müssen, in dem Problemlösungen durch wechselseitige Angleichung von Problemwahrnehmungen, Präferenzen und Interessen im Verlauf des Beratungsprozesses erarbeitet werden (Bröchler 2004: 22; Heinrichs 2002). Dieses Modell findet sich insbesondere in diskursiven Ansätzen der Politikberatung wieder (vgl. Renn 1999a, Renn 2004). Dem entspricht in etwa auch Jasanoffs Konzept der „Ko-Produktion“ (Jasanoff 2004), in dem der Inhalt einer Empfehlung als Produkt der Zusammenarbeit („Ko-Produktion“) zwischen Berater und Beratenem interpretiert wird.

Keiner dieser Ansätze berücksichtigt allerdings die institutionellen Rahmenbedingungen des Regierungssystems, wie die Eigensinnigkeit von Regierung, Verwaltung und Parlament (Beratung muss durch die Regierung, Verwaltung oder das Parlament „prozessiert“ oder bearbeitet und transformiert werden, um wirksam zu werden) oder die Herausforderungen, die die Transformation zum verhandelnden Staat mit sich bringt (vgl. Mayntz 1993, Mayntz 2004).³⁵ Auch die Frage, wie sich die Organisationsformen der Politikberatung zu den institutionellen Rahmenbedingungen verhalten, unter denen die Nachfrager von Politikberatung agieren, findet kaum bzw. nur implizit Berücksichtigung, wenn es um Wirkung und Funktion von Politikberatung geht.

Das Verhältnis von wissenschaftlichen Beratern zu politischen Auftraggebern

Die vorangegangene Diskussion der Funktionen der Politikberatung verweist auf die Frage, wie das Verhältnis von Beratern und Beratenen konzipiert wird. Aus deren Beantwortung lassen sich eventuell Rückschlüsse auf Organisationsformen der Politikberatung ziehen. Schon Habermas' drei grundlegende Modelle der wissenschaftlichen Politikberatung enthielten mehr oder weniger explizite Hinweise darauf, wie das Verhältnis zwischen Beratern und Auftraggebern am realistischsten beschrieben werden sollte (Habermas 1968). Danach war nur das „pragmatistische“ Modell geeignet, den komplexen Prozess der Abstimmung zwischen wissenschaftlich-technisch eröffneten Handlungsoptionen für die Politik mit den wert- und interessebestimmten Begrenzungen dieser Optionen angemessen zu beschreiben. Beratende Wissenschaftler und beratene Politiker stehen sich in diesem Modell in einer durch iterative Kommunikation bzw. durch Deliberation charakterisierten Beziehung gegenüber. Wissenschaftliche Rationalität und wertbestimmte Entscheidung werden durch gleichberechtigte Kommunikation aufeinander bezogen. Obgleich sicher realistischer als die technokratischen und dezisionistischen Modelle, trägt auch dieses Modell deutlich idealistische und normative Züge. Es lässt sich aber als Hintergrundfolie für die Organisation

³⁵ Vgl. dazu Bröchler 2004.

von Politikberatung verstehen, die geeignet ist, „epistemische“ und „politische Robustheit“ miteinander zu verbinden. Allerdings sagt das Modell selbst so gut wie nichts über die tatsächliche Organisationsform.

David Gustons Konzept der „Boundary-Organizations“ zählt zu den Ansätzen, die den Zusammenhang zwischen institutionellen Arrangements und der Wirkung von Beratung explizit thematisieren. Das Konzept ist unter Aufnahme institutionenökonomischer Ansätze entwickelt worden, um zu analysieren, wie Organisationen Delegationsprobleme bearbeiten können (Guston 2000; Guston 2001; Guston 2005; vgl. zu einem anderen institutionenökonomischen Ansatz auch Pies 2000a, Pies 2000b). Die beratende Wissenschaft hat in diesem Modell die Rolle, Beratungsleistungen als einen Service gegenüber ihrem „Klienten“ (der Politik) zu erbringen. Diese Art der Beratungsbeziehung wirft für den Klienten ein Delegationsproblem auf, für dessen Bearbeitung ein institutionelles Design gefunden werden muss: Wie kann ein geeigneter Berater ausgewählt werden, wenn dem Klienten die nötige Expertise zur Beurteilung der Kompetenz des Beratenden fehlt?³⁶

Aus der Konzeptualisierung der Beratungsbeziehung als einer Delegationsbeziehung lassen sich Hinweise auf Anforderungen an das „institutional design“ von Beratungsorganisationen entnehmen, die die o. g. Probleme erfolgreich bearbeiten und die Produktion „sozial robusten“ Wissens (dazu s. u.) befördern können. Als Beispiele nennt Guston die ausgewogene Beteiligung von „interessierten“ parteilichen Experten, ebenso wie klare Regeln darüber, wie wissenschaftliche Urteile zustande kommen, multiple Quellen von Expertise und Empfehlungen, die aber den gleichen prozeduralen Regeln und dem gleichen Informationsstand unterliegen, und schließlich Abstimmung (vs. Konsens) nach klaren Regeln, um die Reichweite der Übereinstimmung unter den Experten gegenüber dem Nachfrager der Beratung deutlich zu machen (vgl. dazu Guston 2005: 76f.).

Angesichts einer Entwicklung, die als Transformation von politischer Steuerung zum kooperativen Staat beschrieben wird, Politik also nicht mehr hierarchisch stattfindet, sondern in Netzwerken, wesentliche Entscheidungen außerhalb des politischen Systems getroffen

³⁶ Vgl. zu diesem Problem auch Barker / Peters 1993: 7ff..

werden und der Staat entsprechende hoheitliche Kompetenzen delegiert, ist das so genannte „duale Modell“ der Politikberatung, in dem die Rollen von Berater und Beratenem klar zu unterscheiden sind, nur noch sehr begrenzt anwendbar (vgl. Mayntz/Streeck 2003). In den entsprechenden Netzwerken von Wissenschaft, Verwaltung und Wirtschaft wird nicht so sehr beraten, sondern verhandelt (vgl. Mayntz 1994 und jüngst unter Bezug auf Mayntz: Nullmeier 2005: 131). Diese Entwicklung legt nahe, dass der Einfluss von Vertretern organisierter Interessen (wie z. B. der Sozialpartner) gegenüber dem von Wissenschaftlern in diesen Netzwerken zunimmt.³⁷ Es stellt sich darüber hinaus aber auch die Frage, ob die wissenschaftlichen Berater tatsächlich als „Berater“ fungieren und nicht vielmehr als Vertreter von Interessen und damit als politische Akteure.

In politikwissenschaftlichen Analysen der institutionellen Beratungslandschaft werden Fragen nach der institutionellen Verortung der Berater und nach dem Verhältnis ihrer (mangelnden) Legitimität zu ihrem faktischen Einfluss untersucht. Wie und in welcher Hinsicht können Nachfrager Einfluss auf die Art und den Inhalt der Beratung nehmen? Wie bearbeitet die Politik Spannungen, die sich ergeben, wenn Experten oder Beratungsorganisationen selbst zu politischen Akteuren oder Interessenvertretern werden?³⁸

Durch eine unerwartete Expertise kann eine programmatische Position oder eine getroffene Entscheidung in Frage gestellt werden. Die Empfehlung einer Kommission kann den

³⁷ Daraus lässt sich allerdings nicht ableiten, dass damit auch der Einfluss wissenschaftlicher Argumentationen zurückgeht (vgl. Mayntz 1994). Das bleibt vielmehr eine interessante Forschungsfrage. In der Forschungspolitik ist besonders offenkundig, dass die organisierte Wissenschaft nicht nur eine beratende, sondern eine mitentscheidende oder zumindest mitverhandelnde Rolle in der Politikentwicklung hat (vgl. Mayntz 1994; Stucke 1993; Braun 1993, Braun 2000; Patzwaldt / Buchholz 2006). Ein prägnantes und international einzigartiges Beispiel, wie sich dies in der organisatorischen Ausgestaltung von Beratungsorganisationen niederschlägt, stellt der Wissenschaftsrat dar (vgl. dazu auch Graf Kielmansegg 1990).

³⁸ Zu der Diskussion, ob Experten überhaupt eine neutrale Position in der Politikberatung inne haben können, vgl. z.B. Braun 1997; Murswieck 1994; Roqueplo 1997. Der wissenschaftliche Experte als Vertreter eigener Interessen ist insbesondere in Bezug auf die Beratung der Forschungspolitik breit diskutiert worden (vgl. ursprgl. Price 1965 und Weingart 1970). Gremien, wie z. B. der Wissenschaftsrat, werden dann mitunter als „Verhandlungsgremien“ bezeichnet (vgl. Braun 2000). Ohne die Frage der Möglichkeit einer neutralen Expertenrolle entscheiden zu wollen, lässt sich jedoch sagen, dass die Antwort entscheidend von den institutionellen Kontextbedingungen abhängt (zu dieser Funktion der sog. Regulatorischen Agenturen wie Zentralbanken, die Amerikanische Umweltbehörde (EPA) oder die vormalige Bundesanstalt für Arbeit vgl. z.B. Braun 2000: 139ff.).

Charakter einer Weisung annehmen und die Hände der politischen Nachfrager zu stark binden. Dadurch werden Autorität und Gestaltungsmacht der Politik in Frage gestellt (vgl. speziell dazu Dyson 2005, Dyson 2006) Einerseits ist wissenschaftliche Expertise für die Politik nur brauchbar, wenn sie unabhängig – und deshalb glaubwürdig – ist. Andererseits müssen sich aber die mit der Unabhängigkeit von Beratung verbundenen politischen Risiken abschätzen und kontrollieren lassen. Die Politik steht also vor dem Dilemma, die Beratung einerseits als Ressource nutzen zu wollen, andererseits aber Unwägbarkeiten und Risiken eingehen zu müssen, die mit einer autonomen Politikberatung verbunden sind. Dieses Dilemma lässt sich als Steuerungsproblem ansehen (vgl. in Bezug auf die Bestimmung von Forschungsthemen Mayntz 2001). In der Politikwissenschaft wird es als durch zwei Leitunterscheidungen strukturiert gesehen: Erstens, den Grad der (wissenschaftlichen) Autonomie vs. Abhängigkeit und zweitens, die Zentralität oder Ir-/Relevanz der Beratung für die Mission der Auftraggeber. Autonomie bezieht sich auf Themenwahl, Wahl der Methoden, etc.³⁹ Ähnliche Leitunterscheidung lassen sich zwischen Interessenbindung vs. wissenschaftliche Unabhängigkeit oder zwischen Politiknähe vs. Politikferne (Heinrichs 2002) treffen.

Aus der Perspektive der Politik steuert der *politische Nutzen* die Nachfrage nach Expertise (und, wenn möglich, auch deren Inhalte). Es geht also um die Strategien und Mechanismen, mit denen der Nachfrager die Risiken vermeiden oder bewältigen kann, die ihm durch unvorhergesehene Expertise entstehen, ohne dabei die Produktion entsprechender Expertise sowie die Autonomie der nachgefragten Beratung – und die damit verbundene Autorität des Experten – öffentlich in Frage zu stellen.⁴⁰ Steuerungsmechanismen sind aus dieser Sicht Anreize (z. B. durch Finanzierung), direkte Weisung (die aber im Falle der Politikberatung allenfalls bei den Ressortforschungseinrichtungen greift) und Informationsfluss (vgl. Simon 1997: Kap. 1).

³⁹ Deshalb kann prinzipiell auch ein in die Ministerialbürokratie integriertes Gremium in diesem Sinne (wissenschaftlich) „autonom“ sein. Vgl. Weaver et al. 2001. Heinrichs betrachtet Autonomie nicht als eigenständigen Parameter.

⁴⁰ Dieses Problem steht im Mittelpunkt der Dissertation von Patzwaldt 2007.

Aus der Perspektive der Wissenschaft betrachtet, bestehen die Risiken des Engagements in der Politikberatung vor allem in der politisch-strategischen Verwendung der Beratung durch den Nachfrager, wenn Expertise auf bestimmte Weise missverstanden, verdreht, selektiv gebraucht oder anderweitig manipuliert wird, die den Absichten der beratenden Wissenschaftler zuwiderläuft. Die Folgen für den wissenschaftlichen Berater können vom Reputationsverlust in der wissenschaftlichen Gemeinschaft bis hin zur persönlichen Diskreditierung reichen.⁴¹

In einer empirischen Untersuchung der Politikberatung im Agrarbereich haben Heinrichs, Kropp und Wagner den Beratungsprozess als „Schnittstellenkommunikation“ konzipiert und analysiert, wann und unter welchen Bedingungen das Wissen der Berater von den Politikern als „brauchbares Expertenwissen“ betrachtet wird. Sie haben dazu insbesondere die Erwartungen der Politik an die Politikberatung erhoben sowie die Reaktionen der wissenschaftlichen Berater, die sich in ihrer Forschungsplanung auf diese Erwartungen einstellen (Heinrichs et al. 2007). Seitens der Politik wird die Beratung dann als nützlich angesehen, wenn sie eindeutige Fakten sowie „handlungsleitendes Orientierungs- und Bewertungswissen“ liefert. Wissenschaftliche Berater sollten Visionen bzw. Zukunftswissen entwickeln. Auf Seiten der wissenschaftlichen Berater herrscht demgegenüber ein Selbstverständnis vor, das eher auf „Informierung, Belehrung oder Kritik der politischen Akteure und ihrer Strategien“ gerichtet ist. Während die Politik das Beratungswissen entweder möglichst aus dem Entscheidungsprozess herauszuhalten versucht – Zukunftswissen für zukünftige Politik, harte Fakten für die Legitimation bereits getroffener Entscheidungen⁴² – möchte die Wissenschaft eine Beteiligung an den politischen Entscheidungen – durch Kritik und Belehrung.

Das Arrangement zwischen wissenschaftlichen Beratern und Politikern und die sich aus der Differenz der Eigenlogiken ergebenden Interessen und Handlungsstrategien legen es nahe, das Beratungsverhältnis als „Konkurrenz um Deutungshoheit“ zu sehen. Es geht von beiden

⁴¹ Der Fall des Verfassungsrechtlers und Steuerexperten Kirchhof ist ein einschlägiges rezentes Beispiel.

⁴² „Für die entscheidungsbezogenen Debatten erwartet die Politik von der Wissenschaft unstrittige, harte Fakten zur Durchsetzung bereits entworfener Strategien.“ Kropp / Wagner 2008.

Seiten aus um die Definitionsmacht, d. h. die Kontrolle über die Fragestellungen, die zu wählenden Methoden, die Abgrenzung der einschlägigen disziplinären Kompetenzbereiche und damit die Wahl der Experten, die Formulierung der Expertise, die Art der Verbreitung und die Verwendung der Ergebnisse (vgl. Weingart 2003; Weingart 2006). Erst wenn man Wissen als Ressource, die Machtchancen strukturiert, mit in den Blick nimmt, lassen sich die institutionelle Vielfalt der unterschiedlichen Ausgestaltungen wissenschaftlicher Politikberatung, ihr Einfluss auf den faktischen Verlauf und die tatsächliche Funktion wissenschaftlicher Politikberatung im Policy-Prozess verstehen. Die unterschiedlichen Ausprägungen der Beratungsgremien können vor diesem Hintergrund als organisatorische Antworten auf das Kontrollproblem gesehen werden, die je nach politischer Entscheidungslage verschieden ausfallen.

Schlussfolgerungen für die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus den hier betrachteten Untersuchungen der wissenschaftlichen Politikberatung für das „organisatorische Design“ von Beratungseinrichtungen ziehen?⁴³

Alle Ansätze gehen inzwischen von einer komplexen Beziehung zwischen Beratern und Beratenen aus, die sich zum einen aus dem gewandelten Wissenschaftsverständnis, zum anderen aus der Multifunktionalität wissenschaftlicher Expertise im Policy-Prozess ergibt. Die Komplizierung des Beratungsverhältnisses resultiert des weiteren aus der Beziehung zwischen der Art der Fragestellung und der Qualität des verfügbaren Wissens, also der Sicherheit bzw. Unsicherheit des Wissens. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, Wissen als umstrittene, nicht mehr eindeutig zuzuordnende und gleichzeitig zur Rechtfertigung von politischen Entscheidungen zunehmend bedeutsame Ressource selbst ernst zu nehmen, d. h.

⁴³ Für eine detaillierte Analyse wissenschaftlicher Politikberatung im Hinblick auf Konsequenzen für das institutionelle Design von Beratungseinrichtungen vgl. die Analyse der Rolle wissenschaftlicher Beratung in der BSE Krise in Großbritannien, der Europäischen Kommission und in Deutschland von Van Zwanenberg / Millstone 2005: insb. Kap. 10.

zu berücksichtigen, dass Wissen unterschiedliche Sicherheitsgrade aufweist und unabschließbare Deutungsspielräume eröffnet. Es besteht auch weitgehende Einigkeit darüber, dass die Angemessenheit der im Beratungsprozess kommunizierten Expertise nicht allein im Hinblick auf die wissenschaftliche „Richtigkeit“ beurteilt werden muss, sondern auch im Hinblick auf die Verwertbarkeit für politische Entscheidungen. Wissenschaftliche Beratung muss, so der Tenor einer größeren Zahl von Untersuchungen, sowohl „epistemisch“ als auch „politisch robust“ sein. Damit wird der besondere Charakter des Wissens unterstrichen, das in Beratungsbeziehungen kommuniziert wird. Beratungswissen ist nicht identisch mit wissenschaftlichem Wissen.

Daraus folgend kann festgehalten werden, dass es nicht die eine ideale Organisationsform der Politikberatung geben kann. Im Hinblick auf die situative Deutbarkeit der in Beratungskontexten kommunizierten Expertise wird von beiden Seiten die Kontrolle über diese Deutung angestrebt. Dieser Prozess ist wahrscheinlich die zentrale Determinante der Variabilität der Organisation der Beratung im Hinblick auf je spezifische Funktionen.

Diese Variabilität äußert sich organisatorisch in der asymmetrischen Verteilung von Kontrollmöglichkeiten. Aus der Perspektive der Wissenschaft ist der Grad der Autonomie eins der wichtigsten organisatorischen Merkmale der Politikberatung. Vieles spricht dafür, dass Unabhängigkeit eine Bedingung für gelingende wissenschaftliche Politikberatung darstellt. Indikatoren für Autonomie/Eingebundenheit sind z. B.: die Auswahl der Experten aufgrund wissenschaftlicher Reputation; operationale Unabhängigkeit; eine unabhängige Koordinierung der Forschungstätigkeiten; die funktionale Differenzierung zwischen Forschung und Beratung sowie der Grad der Formalisierung der Beziehungen zwischen wissenschaftlicher Forschung und Nachfragern der Beratung. Aus der Sicht der Politik ist die Autonomie der Beratung ambivalent zu sehen. Autonomie der Beratung verspricht Legitimationswirkung für erwünschte Beratungsergebnisse, enthält jedoch Risiken der Delegitimation, wenn das Urteil der Berater die programmatischen Präferenzen und Vorgaben der Beratenen in Frage stellt. Für die Umsetzung einer effektiven Kontrolle gilt die umgekehrte Beziehung.

Es besteht weitgehende Übereinstimmung, dass sich Autonomie nicht als alleiniges Organisationsprinzip realisieren lässt. Eine Antwort auf das Dilemma der Politikberatung wird deshalb in *intermediären Organisationen* gesehen. Als Charakteristikum dieses Typus von Organisationen gilt, dass sie gegenüber der Wissenschaft *und* gegenüber den Nachfragern rechenschaftspflichtig sind. Varianten dessen sind die unterschiedlichen Formen der Einbeziehung von Vertretern gesellschaftlicher Interessen, für die vielfach plädiert wird. Dies erlaubt es den Beratungsorganisationen, Relevanz, Glaubwürdigkeit und Legitimität wissenschaftlicher Beratung als Bedingung ihrer Effektivität zu erlangen. Dazu bedarf es einer iterativen und inklusiven Kommunikation zwischen wissenschaftlichen Beratern und politischen Entscheidern sowie Übersetzungs- und Transformationsleistungen (d. h. die Aufbereitung wissenschaftlicher Expertise zu Informationen und Empfehlungen für politische Entscheider und umkehrt die Transformation eines politischen Problems in einen klaren Beratungsauftrag).

Die Mischung von sachlich definierter Expertise, interessengebundenem Wissen und repräsentativen Präferenzen ist aber selbst wiederum höchst risikoreich, weil die analytische Trennung in objektivierbares Wissen, interessen geleitete Selektion von Wissensbeständen und deren Resonanz in einer pluralen Gesellschaft Voraussetzung dafür ist, dass sowohl robustes epistemisches Wissen als auch robustes politisches Handlungswissen valide bestimmt und im Rahmen der jeweiligen Fragestellung miteinander verflochten werden können. Auch wenn epistemische Netzwerke eine Vielzahl von Mitgliedern außerhalb der etablierten „scientific communities“ rekrutieren, so bleibt doch der Geltungsanspruch an die Wahrheit von Aussagen auf Methoden der innerwissenschaftliche Qualitätsprüfung angewiesen. Diese bewusst durch Interessen oder Präferenzen zu verwässern, ist bei aller Unsicherheit, Ambiguität und Relativität von Sachwissen eine Sackgasse, da damit die gesellschaftliche Legitimation von Wissenschaft selbst untergraben werden würde. Insofern ist bei aller (auch methodisch nicht auflösbaren) Pluralität von Wissensansprüchen die Grundbedingung der Wissenschaft, besser als alle anderen Wahrheitsansprüche bewerten zu können, nicht in Zweifel zu ziehen. Dies muss sich auch in der Struktur der wissenschaftlichen Politikberatung widerspiegeln.

Dagegen ist das politisch robuste Handlungswissen nicht autonom in der Evaluierung seiner Geltungsansprüche: Im Sinne der Optimierung des Handlungswissens ist es ein Gebot der Klugheit, sich am robusten Sachwissen, so unsicher dieses auch sein mag, auszurichten, um so die Wahrscheinlichkeit von bösen Überraschungen zu verringern. Auf der anderen Seite nützt das beste Faktenwissen wenig, wenn über die Erwünschtheit von Zielen oder Mitteln, oder von beiden, kein Konsens oder zumindest eine Duldung in der pluralen Gesellschaft zu erzielen ist. Insofern ist eine integrale Verknüpfung von instrumentellem Sachwissen, strategischem Handlungswissen und der Resonanzfähigkeit bei den relevanten Akteuren für eine gelingende Politikberatung essentiell. Gleichzeitig muss aber eine analytische und operative Trennung dieser Elemente vorgenommen werden, die sich in der Struktur der Beratungsgremien niederschlagen sollte. Ein Beispiel dafür ist das Zwei-Kammer-System des Wissenschaftsrats. Umgekehrt sind die Hartz und Rürup Kommissionen Belege dafür, dass eine bloße Vermischung von epistemischer Robustheit und politischer Robustheit (in ihrer Kombination von korporatistischer und repräsentativ-präferentieller Rationalität) eher zu einem Mischmasch von allem als zu einem integralem Produkt der beiden Typen von Robustheit führt.

Die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung kann demzufolge weder nach politischen, repräsentativen, noch nach wissenschaftlichen Kriterien allein erfolgen. Erfolgreich und effektiv kann wissenschaftliche Politikberatung nur sein, wenn sie sowohl die Bedingungen wissenschaftlicher Qualität als auch die politischen Legitimität und Effektivität erfüllt. Diese Bedingungen sind dilemmatischer Natur und lassen sich nur optimieren, nicht jedoch in ein stabiles Gleichgewicht bringen.

Zwei Aspekte fehlen in der Literatur fast vollständig. Zum einen werden keine genaueren Aussagen darüber gemacht, in welchem Zusammenhang die Funktion wissenschaftlicher Politikberatung und ihre jeweilige Organisationsform stehen, und wie sich die unterschiedlichen Organisationsmerkmale faktisch im Beratungsprozess auswirken. Zum anderen wird keine Konsequenz aus der Beobachtung der besonderen Qualität des Wissens in Beratungskontexten gezogen. Politikberatung findet in einem breiten Feld nicht eindeutig

zurechenbarer Organisationen statt, das sich von der staatlichen Ressortforschung bis hin zu kommerziellen Unternehmensberatern und PR-Firmen reicht. Damit stellt sich aber die Frage, ob und mit welchen Mitteln die Qualität des Beratungswissens gesichert werden kann. Beide Aspekte sind miteinander verknüpft. Die faktische Funktionsweise verschiedener Beratungsorganisationen bzw. einzelner Organisationsmerkmale (im Unterschied zu ihrer intendierten Funktionsweise) liefert Anhaltspunkte dafür, wie Politikberatung organisiert sein muss, wenn sie epistemisch verlässlich und politisch effektiv und legitim sein soll.

Begriffliche Vorklärungen

Wissenschaftliche Politikberatung hat sich als eine besondere institutionelle Ebene – mit eigenen Akteuren und ihren Handlungslogiken, spezifischen Organisationsformen und Normen – etabliert. Allerdings wird, wie aus den vorangegangenen Ausführungen deutlich geworden sein sollte, das Phänomen der Politikberatung derartig vielschichtig diskutiert, dass einige begriffliche Vorklärungen notwendig sind, um den hier behandelten Phänomenbereich einzugrenzen: (1.) Zuerst ist genauer zu bestimmen, was im Folgenden mit Politikberatung gemeint und was ausgeschlossen ist. Im Anschluss daran ist zu klären, was (2.) unter wissenschaftlicher Expertise und einem wissenschaftlichen Experten, (3.) unter einer wissenschaftlichen Beratungseinrichtung, und schließlich (4.) unter der Qualität wissenschaftlicher Politikberatung verstanden werden soll.

(1.) Wie lassen sich wissenschaftliche Beratung und die Beratungsbeziehung genauer fassen? In der Literatur wird wissenschaftliche Politikberatung vielfach als das „institutionalisierte Liefern wissenschaftlicher Information an politisch Handelnde“ aufgefasst (Thunert 2001: 224; Krevert 1993). Zweifellos spielt wissenschaftliches Wissen in der Politikberatung eine zentrale Rolle. Es greift aber in zweierlei Hinsicht zu kurz, wenn wissenschaftliche Politikberatung als eine Beziehung beschrieben wird, in der lediglich wissenschaftliche Information an politische Entscheider geliefert wird. Erstens geht es in der wissenschaftlichen Politikberatung nicht allein um wissenschaftliche Information, sondern um Wissen für

Entscheidungsprozesse, d. h. um Wissen, das es ermöglicht, Probleme erfolgreich zu behandeln, die Gegenstand politischer Entscheidung sind. Zweitens handelt es sich um eine eigene und spezifische Form der Beziehung zwischen Vertretern wissenschaftlicher Beratungseinrichtungen und Repräsentanten politischer oder administrativer Organisationen, die sich von wissenschaftlicher Tätigkeit, von reiner Informationsübermittlung und auch von anderen Beratungsbeziehungen unterscheidet.⁴⁴ In der Beratungsbeziehung wird die oben diagnostizierte Differenz zwischen den Systemlogiken oder -rationalitäten von Wissenschaft und Politik nicht aufgelöst. Vielmehr muss der Spannung zwischen ihnen in der jeweiligen organisatorischen Ausgestaltung der Beratungsbeziehung Rechnung getragen werden. Wie die Beratungsbeziehung in den verschiedenen Beratungseinrichtungen organisiert wird, ist eine der Fragen dieser Untersuchung.

Welche Charakteristiken lassen sich festhalten, wenn man die Beratungsbeziehung genauer betrachtet? Zwischen Berater und Beratenem besteht ein asymmetrisches Verhältnis im Bezug auf Wissen. Im Unterschied zu einem Laien verfügt ein (wissenschaftlicher) Experte über überlegenes Wissen in einem spezialisierten Bereich, kann auf neue Probleme eingehen und die Argumente und Belege anderer Experten beurteilen. Wie erwähnt, geht es in der wissenschaftlichen Politikberatung allerdings nicht primär um den Ausgleich eines Informationsdefizits. Vielmehr wird, aus der Perspektive der Auftraggeber betrachtet, Politikberatung nachgesucht, um das Wissen von Experten für die Identifizierung, Diagnose, Bearbeitung oder gar Lösung politischer Probleme fruchtbar zu machen.⁴⁵

Unsere Untersuchung beschränkt sich auf die Rolle wissenschaftlicher Politikberatung, d. h. der Beratung mittels *wissenschaftlichen* Wissens und *wissenschaftlicher Expertise*. Wissenschaftliches Wissen meint dasjenige Wissen, das in wissenschaftlicher Literatur kodifiziert ist und/oder von akademisch ausgebildeten und beschäftigten Beratern vermittelt oder auch auf systematische und methodisch geleitete Weise im Vollzug der Beratung

⁴⁴ Zu einer systematischen Aufarbeitung von wissenschaftlicher Politikberatung als einer eigenen Form sozialer Praxis vgl. die Dissertationsschrift von Kai Buchholz. Voraussetzungen und Widersprüche der wissenschaftlichen Politikberatung. Zur Professionalisierungsbedürftigkeit politikberatenden Handelns.

⁴⁵ Vgl. zu diesem Aspekt des Beratungsbegriffs u.a. Saretzki 1997: 278.

(Recherche) erzeugt oder reproduziert wird. Damit sind prinzipiell alle Wissensbereiche erfasst, die an akademischen Institutionen gelehrt werden und für die es folglich Experten gibt. Im konkreten Beratungsprozess wird wissenschaftliches Wissen unterschiedlicher Belastbarkeit kommuniziert, abhängig zum einen von den Wissenschaftsgebieten, auf die Bezug genommen wird (Natur-, Sozial- oder Geisteswissenschaften), abhängig zum anderen von den Funktionen der Beratung. Allerdings beschränkt sich wissenschaftliche Politikberatung häufig nicht auf die Kommunikation von wissenschaftlichen Informationen, sondern muss zu dem oben als „Beratungswissen“ charakterisierten Typ von Expertise aufbereitet werden (s. Seite 15). Beratung beinhaltet darüber hinaus oft Empfehlungen und Bewertungen.⁴⁶ Sie stellt insofern einen besonderen Handlungstypus dar, als sie zwischen akademischer Wissensproduktion und dem jeweiligen Beratungsfeld, etwa politischem, rechtlichem oder wirtschaftlichem Entscheiden angesiedelt, ist.⁴⁷

Die hier geführte Gegenüberstellung von Politik und Wissenschaft bzw. Politikern und wissenschaftlichen Beratern, die jeweils unterschiedlichen Handlungslogiken verbunden sind, stellt selbstverständlich eine starke Vereinfachung dar. Tatsächlich richtet sich der größte Teil der Beratung auf die Referentenebene in den Ministerien. Es stehen sich sodann auch nicht Politiker und Wissenschaftler gegenüber, sondern die Gesprächspartner der Beratungsgremien sind in aller Regel akademisch ausgebildete Fachleute, die auf beiden Seiten ein Verständnis für wissenschaftliches Denken haben. Allerdings sind sie, insbesondere in der Einschätzung des Beratungswissens, letztlich an den Relevanzkriterien „ihres Hauses“ und damit an der Systemlogik der Politik orientiert (s. Kropp / Wagner 2008). Das rechtfertigt die vereinfachte Redeweise.

⁴⁶ Vgl. zu diesem Beratungsbegriff z.B. Brüsemeister 2004 in Bezug auf die Professionsförmigkeit von Beratung.

⁴⁷ Rainer Schützeichel schlägt vor, Beratung als „kommunikative Gattung“ zu bezeichnen, die sich in zeitlicher Hinsicht (definierter Anfangs-/Endpunkt der Kommunikationssequenzen), sachlicher Hinsicht (es geht um Entscheidungsprobleme und entsprechende Situationsbeschreibungen, Darstellung von Handlungsoptionen oder Folgenabschätzungen) und sozialer Hinsicht (Unterscheidung Ratgeber/Ratsuchender) von Alltagskommunikation unterscheidet (vgl. Schützeichel 2004: 275ff.). Vgl. auch den Beratungsbegriff, den Kai Buchholz vorschlägt (Buchholz 2006: 61ff.).

Strategische oder Prozessberatung („political consultancy“) wird in dieser Studie nicht betrachtet, da es sich dabei nicht um *wissenschaftliche* Beratung der Politik handelt. Ebenso bleiben die ohne Auftrag an die Politik oder die Öffentlichkeit gerichteten Kommunikationen wissenschaftlicher Institute, Think Tanks und NGOs, die inzwischen als Gesellschaftsberatung bezeichnet werden, in dieser Studie unberücksichtigt, da sie nicht Teil genuiner Politikberatung sind. Die so genannte Gesellschaftsberatung ist Kommunikation wissenschaftlicher Befunde mit potentiell politischer Relevanz. Sie lässt sich nicht von der allgemeinen wissenschaftlichen Kommunikation abgrenzen, erfolgt jedoch mit der Absicht, die politische Agenda zu beeinflussen. Damit soll nicht die (notabene wachsende) Bedeutung dieser Form der expertisebasierten Kommunikation gering geschätzt werden. Es ist aber umstritten, ob es sich bei der Gesellschaftsberatung um Beratung handelt, da einige Grundvoraussetzungen der Beratungsrelation nicht gegeben sind: Gesellschaftsberatung hat keinen klaren und eindeutig identifizierbaren Adressaten, und das Ziel der Beratung ist oft unspezifisch.⁴⁸ Da sich bei der Gesellschaftsberatung auch nicht die Frage des Mandats und der Autorisierung stellt, ergeben sich auch keine Legitimationsprobleme. Im Gegensatz zur wissenschaftlichen Politikberatung unterliegt sie damit auch keinen Regulierungserfordernissen außer den für wissenschaftliche Kommunikation allgemein geltenden Standards der Qualitätssicherung. Sie unterliegt vor allem nicht den geschilderten Dilemmata, da sie prinzipiell ohne Reaktion der Adressaten erfolgen kann. Letztere werden allenfalls aus strategischem Interesse berücksichtigt.

Neben der Asymmetrie hinsichtlich des Informations- und Wissensstands ist die Beratungssituation weiterhin durch unterschiedliche Rollen im Beratungsprozess charakterisiert, nämlich die des Beratenen und die des Beraters. Die verschiedenen Funktionslogiken von Wissenschaft und Politik (s. o.) sind dabei die jeweiligen Referenzsysteme für die primäre Handlungsorientierung. Der beratende wissenschaftliche Experte ist in seiner Handlungsorientierung anderen Normen verpflichtet als der beratene

⁴⁸ Eindeutige Adressierbarkeit, eindeutiges Ziel und Abstimmung der Wahl der jeweiligen Beratungsform auf Adressaten und Ziel der Beratung werden bspw. von Theurl 2004 als definierende Charakteristiken für Politikberatungsprozesse genannt; vgl. zur Adressierbarkeit von Beratung auch Fuchs 2004: 249ff.; vgl. auch Bora 2007.

politische Entscheidungsträger. Gleiches gilt allerdings auch für den Unterschied von beratendem wissenschaftlichen Experten und forschendem Wissenschaftler. Der beratende wissenschaftliche Experte ist in seinem Handeln seinerseits wiederum anderen Normen verpflichtet, als er es als Wissenschaftler ist, da die Produktion von Expertise für die Beratung der Politik primär aufgaben- und lösungsorientiert ist. Das bedeutet, dass neben der weiterhin notwendigen Orientierung an den in der jeweiligen Disziplin herrschenden Qualitätskriterien (Wahrheitsorientierung) eine Ausdehnung auf Handlungsrelevanz und Urteilsicherheit gegenüber einer Vielzahl von mit unsicheren Folgen verbundenen Handlungsoptionen erfolgt. Häufig ist es gerade die Fähigkeit zu Beurteilung von Relevanz und die Robustheit der Urteilsfähigkeit, die für die erfolgreiche Bewältigung der Aufgaben im Rahmen der Politikberatung wesentlich angemessener sind, als die fachliche Qualität in der jeweiligen Disziplin. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Legitimation der wissenschaftlichen Politikberatung sofort zusammenbricht, wenn die Fachexpertise der jeweiligen Berater in der eigenen Disziplin nicht mehr anerkannt ist und dies auch öffentlich publik wird.

Die Rollendifferenz von Beratenem und Berater schlägt sich weiterhin in den verschiedenen, oftmals impliziten Erwartungen an die Beratungsleistung und den Beratungsprozess seitens der Beratenen respektive der Berater nieder. Zum Teil, aber eben nur zum Teil, sind Adressat und Modus des Zugriffs des Auftraggebers auf die Expertise durch das formale Mandat des Beratungsauftrags und die Anbindung des Beratungsgremiums an den Auftraggeber spezifiziert. Daneben werden häufig auch andere, an dem jeweiligen Entscheidungsproblem Beteiligte oder Betroffene wie auch die Öffentlichkeit implizit mit adressiert.

Die Beratungsfunktion erschöpft sich nicht ausschließlich in der bloßen Vermittlung von Wissen. Der Berater muss vielmehr die Fragen seines Klienten im Hinblick auf vorhandenes oder erst noch zu produzierendes Wissen interpretieren. *Beratung* bezeichnet deshalb ein *Kontinuum von Wissensvermittlung und -interpretation* über Einschätzungen und Bewertungen bis zu konkreten Empfehlungen. Wo auf diesem Kontinuum jeweils die Beratung angesiedelt ist, hängt sowohl vom Beratungsauftrag bzw. von der Funktion der Beratung als auch von der konkreten Ausgestaltung des Beratungsverhältnisses im Prozess durch die Beteiligten ab.

(2.) Wissenschaftliche Expertise ist nicht mit wissenschaftlichem Wissen gleichzusetzen. Die Expertise, die dem Rat der Experten zugrunde liegt, muss erst durch situationsbezogene Analyse und Interpretation des Wissens erzeugt werden. Der Rat der Experten ist nicht einfach aus dem Wissensbestand der Wissenschaft abrufbar. Expertise ist vielmehr beratungsrelevantes wissenschaftliches oder wissenschafts- und forschungsbasiertes Wissen und wissenschaftsbasierte Beratung zugleich. Wie oben ausgeführt gehört dazu vor allem die Entscheidung, welche Wissensbestände für ein Thema oder ein Problem besonders relevant sind (framing) und wie man zu einem ausgewogenen und interdisziplinärem Urteil kommen kann, wenn mehrere Interpretationen oder Optionen zur Bewertung anstehen. In manchen Beratungskontexten ist relevantes Wissen gar nicht verfügbar und muss speziell für die Beratung der Politik produziert werden. Häufiger ist es aber, dass vorhandenes Wissen selektiert, in einen breiteren Zusammenhang eingeordnet oder speziell auf das Problem hin aufbereitet oder interpretiert werden muss. Die Produktion wissenschaftlicher Expertise für die Beratung der Politik umfasst verschiedene Typen von Aktivitäten: (forschungsbasierte) Wissensproduktion im engeren Sinne zur Klärung der Sachbedingungen des Problems; Wissenssynthese und Recherche sowie die Produktion von vorausschauender Expertise, sei es in Gestalt von Vorhersagen oder der Entwicklung von Szenarien.⁴⁹

Wissenschaftliche Experten sind in diesem Kontext mithin Träger des für die Lösung oder Bearbeitung eines Problems notwendigen wissenschaftlichen Wissens, deren Ausbildung zertifiziert ist und die an einer akademischen bzw. solchen Institution arbeiten, die im Hinblick auf die Produktion und Kommunikation von Wissen Wahrheitskriterien verpflichtet ist. Personen, denen allein aufgrund ihrer persönlichen Erfahrung, z. B. von den Medien, Expertenstatus zugeschrieben wird, ohne dass dieser auf einer entsprechenden Wissensbasis beruht, sind in unserer Definition von wissenschaftlicher Politikberatung ausgeschlossen, auch wenn es in der Realität viele wissenschaftliche Gremien gibt, in die Personen von außerhalb der Wissenschaft berufen wurden.

⁴⁹ Zu den drei Grundtypen wissenschaftlicher Aktivitäten in regulatorischer oder entscheidungsorientierter Wissenschaft vgl. vor allem Jasanoff 1990: 77ff. sowie Salter/Levy 1988: 4f., 186ff.

Diese Definition eines wissenschaftlichen Experten schließt also Experten privater Think Tanks oder Forschungsinstitute sowie der Forschungsabteilungen von Industriekonzernen mit ein, die Vertreter von Verbänden hingegen nicht. Während die von NGOs aus akademischen Institutionen rekrutierten wissenschaftlichen Experten dazuzählen, stellen die in den Akademien der politischen Parteien tätigen Berater einen Grenzfall dar. Entscheidend ist, ob ihre primäre Referenz die politische Partei und ihr Programm (also das Interesse am Machterhalt) oder die Wissenschaft ist.

(3.) Wissenschaftliche Politikberatung kann sehr verschiedene Funktionen erfüllen – von der abstrakten Information durch Darstellung eines Forschungsstands mit dem Ziel der Aufklärung über die fachgemäße Problemanalyse, bis hin zu Handlungsempfehlungen (s. o.). Die unterschiedlichen Funktionen erfordern verschiedene Organisationsformen von Beratungsgremien, durch die von Seiten der Politik wissenschaftliche Beratung nachgesucht wird. Die Untersuchung befasst sich mit dezidiert wissenschaftlichen Beratungseinrichtungen. Wissenschaftliche Beratungseinrichtungen umfassen dabei ein breites Spektrum an Organisationen – angefangen bei *ad hoc* für einen spezifischen Zweck und für kurze Zeit eingerichteten Kommissionen, über permanente Beiräte auf gesetzlicher Grundlage bis hin zu dauerhaften Ressortforschungsinstituten. Die Topologie der Landschaft der wissenschaftlichen Politikberatung lässt sich anhand von zwei Dimensionen beschreiben: erstens, der organisatorischen Unabhängigkeit, d. h. dem Maß, in dem die Beratung durch die eigenen Regeln der Beratungsorganisation selbst bestimmt und nicht von außen determiniert ist und, zweitens, dem Grad der Bedeutung, die die Produktion wissenschaftlicher oder wissenschaftsbasierter Beratungsleistungen für den Zweck und die Identität der Beratungseinrichtung hat.⁵⁰ Ausgehend von diesen beiden Leitunterscheidungen sollen unter wissenschaftlichen Beratungseinrichtungen Gremien oder Organisationen verstanden werden, die sich üblicherweise durch die folgenden Merkmale beschreiben lassen:⁵¹

⁵⁰ Vgl. dazu bspw.: „degree of autonomy from government“ und „centrality of policy advice to the organization's mission“ (Weaver / Stares 2001: 6). Vgl. u. a. in Bezug auf Denkfabriken auch Gellner 1995: 33ff. oder Rich 2004: 11ff.

⁵¹ Die folgende Spezifizierung orientiert sich mit leichten Modifikationen an Weaver / Stares 2001: 4ff.

- Wissenschaftliche Beratungseinrichtungen sind institutionalisiert. Daher konzentriert sich die Untersuchung auf die formelle Beratung durch spezielle Gremien bzw. Organisationen – wohl wissend, dass es daneben auch eine informelle Beratung von Mitgliedern der Legislative und der Exekutive durch einzelne Wissenschaftler oder informelle Netzwerke gibt. Das Kriterium der Institutionalisierung impliziert weiterhin, dass wissenschaftliche Beratungseinrichtungen eine klar definierte Lebensdauer aufweisen. Dabei kann es sich um ad hoc eingerichtete Kommissionen (mit definiertem Endpunkt oder definierter Aufgabe) oder um längerfristig aktive Beiräte und politikberatende Forschungseinrichtungen handeln.
- Wissenschaftliche Beratungseinrichtungen sind in dem Maße organisatorisch unabhängig (von ihrem Auftraggeber), wie sie die Ausgestaltung der Regeln, nach denen die Organisation verfährt, weitgehend selbst vornehmen. Solche Regeln betreffen z. B. die Rekrutierung von Mitgliedern, die Wahl der Methoden und die Qualitätssicherung. Ein weiteres Merkmal ist ihre Anbindung bzw. das Verhältnis zum Auftraggeber (wem wird berichtet: Legislative oder Exekutive, welcher Ebene – Kabinett bis hin zu einzelnen Referaten). Da die verschiedenen Teile und Ebenen im politisch-administrativen System verschiedene Aufgaben und Rechte haben, muss die Anbindung hierzu „stimmig“ sein.
- Beratungsgremien unterscheiden sich durch ihre interne Organisation. Dabei geht es vor allem um die Frage der Zusammensetzung (Wissenschaftler, Verbandsvertreter, Abgeordnete, Behördenmitglieder). Die Aufgabe der Konsensbildung zwischen divergierenden Interessen verlangt zum Beispiel eine andere Zusammensetzung, als wenn ein Gremium über den Stand der Wissenschaft zu einer speziellen Frage informieren soll. Die Aufgabe, Empfehlungen zu formulieren, erfordert die Vertretung des gesamten Spektrums wissenschaftlicher Meinungen. Festlegungen der Arbeitsweise schließlich bestimmen über die Verwendung der Beratungsergebnisse. Ein Beratungsgremium kann in der Hierarchie der Verwaltung eingliedert und dennoch in dem o. g. Sinne autonom sein (wie es z. B. bei den Ressortforschungseinrichtungen der Fall ist). Umgekehrt kann eine formal unabhängige Kommission de facto organisatorisch abhängig sein, wenn z. B. die Besetzung durch den Nachfrager bestimmt wird.

– Wissenschaftliche Politikberatungseinrichtungen haben die Exekutive, die Legislative oder andere politische Akteure zum Adressaten (dies impliziert oftmals, aber nicht notwendig, die Finanzierung durch den Auftraggeber). Der Adressat der „Beratungsergebnisse“ ergibt sich nicht automatisch aus der Anbindung bzw. der Art des Auftraggebers.

– Die Produktion wissenschaftlicher oder wissenschaftsbasierter Beratungsleistungen ist ein wesentlicher Zweck der Beratungseinrichtung. Eine genuine wissenschaftliche Beratungsorganisation leitet ihre Legitimation (als Organisation) aus der Qualität ihrer Beratungsleistung ab, nicht aber aus ihrer ideologischen Orientierung (dies schließt aber durchaus sog. advokatorische Think Tanks wie das Öko-Institut ein). Weiterhin schließt diese Definition Einrichtungen ein, die neben Beratung weitere Funktionen erfüllen, wie z. B. die Setzung von Standards (in der Hauptsache Ressortforschungseinrichtungen, aber auch spezifische Kommissionen wie etwa die MAK-Kommission der Deutschen Forschungsgemeinschaft); Forschungsinstitute und Think Tanks sind eingeschlossen, insofern die Beratungstätigkeit wesentlicher Bestandteil ihrer Mission ist. Nicht erfasst werden Einrichtungen, die nur gelegentlich, z. B. in Form von Gutachten, beraten sowie reine Lobby-Einrichtungen.

(4.) Die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung bezieht sich auf die speziellen Anforderungen, die sich aus ihrer Stellung zwischen Wissenschaft und Politik ergeben. Die Beratung muss beiden Bezugssystemen – Wissenschaft und Politik – zugleich angemessen sein. Sie muss den bestehenden Gültigkeitskriterien und dem Stand des Wissens entsprechen und zugleich angemessene und effektive Beratung sein. Das heißt, sie muss das relevante Wissen auf den Beratungsanlass fokussieren und die Rezeption des Rats begleiten. Die bloße Kommunikation von Standardwissen bleibt der Fragestellung gegenüber äußerlich, unverständlich und/oder unübersetzbar und insofern ineffektiv. Wissenschaftliche Politikberatung erfordert die Produktion kontextspezifischer (multiple Akteure, verschiedene institutionelle Arrangements, heterogene Wissenskontexte) und handlungsrelevanter Expertise, die auf die Bewertung und Lösung von politischen Problemen ausgerichtet ist. Ein besonderes Problem ist dabei der Umstand, dass wissenschaftliche Politikberatung den konfligierenden Tendenzen der Deutung des kommunizierten Beratungswissens unterliegt, mit der Folge, dass es zu Zielverschiebungen der Beratung kommt. Auftraggeber der

Beratung verbinden nicht selten zusätzliche, von der offiziellen Aufgabenstellung abweichende Erwartungen mit einem Beratungsauftrag. Beratung muss folglich so ausgestaltet sein, dass derartige Zielverschiebungen vermieden werden.

Die erfolgreiche Vermittlung zwischen wissenschaftlicher Qualität und politischer Anschlussfähigkeit des Rats kann im Idealfall im Kopf des Beraters stattfinden. Wichtiger sind jedoch die organisatorischen und verfahrensmäßigen Bedingungen, die sie begünstigen. Da die Erwartungen auf Seiten der Nachfrager situationsspezifisch und somit heterogen sind, lässt sich die Frage, wie wissenschaftliche Qualität und politische Anschlussfähigkeit ermittelt werden können, nicht allgemein beantworten. Sie stellt sich für je verschiedene Aufgaben, zu denen Wissenschaftler im Prozess der Entwicklung und Implementation von Politik herangezogen werden.

Wir führen zwei Begriffe ein, *epistemische Robustheit* und *politische Robustheit*, um die doppelte Anforderung an Beratung zu charakterisieren.

Epistemische Robustheit bezieht sich auf die Qualität des wissenschaftlichen Wissens, das in die Beratung eingeht. Sie ist gegeben, wenn eine wissenschaftliche Aussage Geltung beanspruchen kann. Im Unterschied zu rein disziplinärem Wissen antwortet Beratungswissen auf politische Fragen, die oft andere Anforderungen an die disziplinäre Abgrenzung, an Genauigkeit und Bewährung (Kontrolle der Randbedingungen) stellen, als akademische Forschung. Epistemische Robustheit ist das Ergebnis eines innerhalb der relevanten ‚scientific communities‘ vollzogenen Prozesses der kritischen Prüfung von Tatsachenbehauptungen im Kontext der Beratung, d.h. ihrer epistemischen ‚Härtung‘. Im Idealfall haben epistemisch robuste Aussagen die Qualität, dass sie keinen Interpretationsspielraum mehr offen lassen, nicht mittels konkurrierender Belege bestritten werden können und folglich auch gegen missbräuchliche Verwendung geschützt sind. (vgl. Weingart et al. 2007: Kap. V; Lentsch 2005: 2ff.; Zimmermann et al. 2006: insb. Kap. II.4). D.h., Beratungswissen muss sich im politischen Prozess als verlässlich erweisen. Die Praxis der Royal Society illustriert, was dies für den konkreten Beratungsprozess bedeutet: Die von ihr für die Beratung erarbeiteten ‚policy statements‘ gelten solange als sachlich angemessen, wie sie nicht dem Veto der

beteiligten Wissenschaftler unterliegen.⁵² Darüber hinaus sind in der Rubrik der epistemischen Robustheit auch solche Aussagen erfasst, die zwar durch Unsicherheit und Mehrdeutigkeiten gekennzeichnet sind, bei denen aber auf der Basis nachvollziehbarer Qualitätskriterien die Bandbreite des noch Vertretbaren (im Gegensatz zum Absurden) und, wenn irgend möglich, auch die Wahrscheinlichkeit der postulierten funktionalen oder kausalen Beziehungen zuverlässig anzugeben sind (Renn 2001). Gerade dieser Bereich des (noch) unsicheren Wissens hat die wissenssoziologische und wissenschaftssoziologische Literatur stark beflügelt und es ist nicht weiter verwunderlich, dass in diesen Wissensbereichen Politikberatung einerseits besonders gefragt andererseits aber auch immer besonders anfällig für ideologische Interpretationen ist.

Die zusätzliche Anforderung an wissenschaftliches Beratungswissen ist, dass es politisch robust sein muss. *Politische Robustheit* bezieht sich auf die Akzeptabilität und damit die politische Umsetzbarkeit der Empfehlungen, die sich aus den epistemisch robusten Befunden ableiten lassen. In der Regel impliziert dies, dass das entsprechende Wissen in legitimierten Verfahren geprüft und mit Werten und Interessen abgestimmt wird. Ein Rat ist politisch robust, wenn seine politische Umsetzbarkeit gesichert ist und der Bedarf des Auftraggebers berücksichtigt wird. Politische Robustheit umfasst zwei Dimensionen: zum einen die Inklusion des Wissens und der Präferenzen derjenigen, die als interessierte Gruppen (stakeholders) eigene Geltungsansprüche an Handlungsoptionen stellen, zum anderen die Resonanzfähigkeit der Empfehlungen oder Einschätzungen bei den organisierten und nicht-organisierten Adressaten von Entscheidungen.

Es ist sowohl möglich, dass Beratung zwar epistemisch robuste Ergebnisse liefert, diese aber nicht politisch robust sind, als auch umgekehrt, dass Beratung zwar politisch robust ist, nicht jedoch epistemisch. Im konkreten Beratungsprozess geht es darum, die Spielräume, die einerseits für sachlich angemessene und andererseits für politisch akzeptable Lösungen im jeweiligen Fall gegeben sind, auf Schnittmengen hin zu prüfen. Sie werden je nach Art des anstehenden Problems schmaler oder breiter sein.

⁵² Vgl. dazu den Vortrag zur politikberatenden Funktion der Royal Society von Nick Green, „Influencing Policy Making“, gehalten in Berlin am 31. Januar 2008.

Das Verhältnis beider Formen von Robustheit und die Schwierigkeit, beide zu vereinen, lässt sich an extremen Ausprägungen illustrieren. Die einseitige Orientierung der Beratung an epistemischer Robustheit erhöht zwar die Chancen der „Richtigkeit“ des Rats im wissenschaftlichen Sinn, unterliegt aber dem Risiko seiner Wirkungslosigkeit, da das kommunizierte Beratungswissen zu abstrakt, dem Gegenstand nicht angemessen und der politischen Situation äußerlich ist. Die einseitige Orientierung der Beratung an politischer Robustheit erhöht zwar die Chancen der Angemessenheit des Rats im Hinblick auf die involvierten Interessen und Werte, die die Akzeptanz der Beratung sichert. Sie läuft aber Gefahr, sachlich nicht richtig und/oder nicht verlässlich und lediglich politisch opportun zu sein.

Spezielle Verfahren der Qualitätssicherung wissenschaftlicher Politikberatung sind bislang kaum entwickelt worden.⁵³ Soweit ein Bewusstsein für die Notwendigkeit besteht, lehnt man sich an die üblichen Verfahren der Wissenschaft (z.B. „peer review“) an, mittels derer die epistemische Robustheit des Beratungswissens gesichert werden soll. Es gibt jedoch organisatorische Verfahren, mittels derer versucht wird, epistemische und politische Robustheit zu gewährleisten. Zur Sicherung epistemischer Robustheit wird zum Beispiel das für die Beratung verfügbare disziplinäre Spektrum so breit gestaltet, dass alle relevanten Aspekte des behandelten Problems erfasst werden. Auch bei der Besetzung der Beratungsgremien wird häufig darauf geachtet, dass neben der fachlichen Eignung Personen mit interdisziplinärem Wissen, sicherer Urteilskraft und Gespür für politisch relevante Tatbestände ausgewählt werden, auch wenn für diese Auswahl aussagekräftige Indikatoren fehlen. Des Weiteren sind die autonome Besetzung von Beratungsgremien durch die Wissenschaftler ebenso wie die autonome Verhandlungsführung geeignet, epistemische Robustheit zu erhöhen. Herausforderungen für Politik und wissenschaftliche Beratungsorganisationen ergeben sich angesichts großer Unsicherheiten der Wissensbasis und deren Veränderung über die Zeit.⁵⁴ Politische Robustheit wird organisatorisch u. a. durch eine

⁵³ Vgl. dazu u. a. Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen 2006a.

⁵⁴ Eine wichtige Frage lautet dann, wie Beratungsorganisationen auf neue Informationen reagieren, die den Annahmen, Erwartungen und Wünschen von Beratern und Politikern widersprechen (vgl. in Bezug auf die BSE-Krise in England Van Zwanenberg/Millstone 2005: 8).

frühzeitige Beteiligung der Vertreter der Exekutive an den Beratungen des Beratungsgremiums oder durch informelle Kontakte zu den Fachbeamten auf Seiten des Auftraggebers begünstigt. Diese und weitere organisatorische Mechanismen sind Gegenstand der weiteren Betrachtung verschiedener Beratungsgremien.

Die dichotome Gegenüberstellung von epistemischer und politischer Robustheit spiegelt die Differenz zwischen den Funktionssystemen Wissenschaft und Politik wider. Eine Auflösung dieser Differenz, die als idealtypische Organisation der Beratung gedacht werden kann, wird es in der Realität nicht geben. Die konkrete Ausgestaltung und Funktion der Beratung wird stets der einen oder anderen Seite zuneigen. Als „gute“, wissenschaftliche Politikberatung (im Sinne der sachlichen Richtigkeit *und* der politischen Effektivität) gilt diejenige, die eine möglichst ausbalancierte Vermittlung der beiden Bezugssysteme erreicht. Wenngleich nicht realisierbar, kann sie als Folie dienen, vor der sich die jeweiligen Defizite bzw. Vorteile der realen Ausprägungen der Beratung identifizieren lassen.