

Wissenschaftliche Politikberatung im Praxistest

Herausgegeben von Peter Weingart und Gert G. Wagner
unter Mitarbeit von Ute Tintemann

252 Seiten · br. · ISBN 978-3-95832-046-8 · € 29,90

© Velbrück Wissenschaft 2015

Einleitung:

Wissenschaftliche Politikberatung zwischen Legitimierungsfunktion und der Rolle des ›ehrlichen Maklers‹

von Gert G. Wagner und Peter Weingart

Die wissenschaftliche Politikberatung ist im Gespräch. Vielerorts wird darüber diskutiert, wozu sie gut und ob sie wirklich hilfreich ist. Es wird gefragt, wer dafür am kompetentesten sei – Universitätsprofessoren, Think-Tanks oder Akademien? Offen ist auch, ob sich die Beratung nur auf die Politik beschränken sollte oder nicht besser an die Gesellschaft insgesamt zu richten habe. Und vor allem wird intensiv diskutiert, in welcher Weise die Beratung erfolgen sollte – direktiv empfehend oder in Gestalt der Präsentation von Optionen, die sich aus dem Stand der Wissenschaft ergeben und die nur selten eindeutig sein können. In den vielfältigen und unterschiedlichen Vorstellungen über den Nutzen und die Ausgestaltung der wissenschaftlichen Politikberatung spiegeln sich zum einen die seit langem geführten akademischen Diskussionen zu diesem Thema, zum anderen die konkreten Erfahrungen von Wissenschaftlern, die in der Politikberatung tätig sind. Der vorliegende Sammelband vereint beide Perspektiven und gibt einen breiten Überblick über unterschiedliche Funktionen und Organisationsformen der Politikberatung.

Die unterschiedlichen Logiken von Politik und Wissenschaft treten nirgendwo so klar zutage wie bei ihrem Aufeinandertreffen an deren Schnittstelle. Dabei ist die Legitimation das zentrale Problem im Zusammenspiel von Politik und Wissenschaft, wenn Letzterer die Beratungsrolle zufällt. Der Wissenschaftler als Berater der Politik ist einzig durch

sein spezialisiertes Wissen legitimiert. Da ihm die demokratische Legitimation fehlt, sollte er dieses Wissen im Beratungsprozess nicht nutzen, um politische Entscheidungen zu präjudizieren oder gar zu usurpieren. Selbst seine Legitimation durch Wissen ist begrenzt, wenn das von ihm repräsentierte Wissen auf einer unsicheren Basis steht und er folglich keine eindeutigen Beurteilungen oder Empfehlungen geben kann – was bei nahezu allen komplexen Problemen der Fall ist. Hinzu kommt noch das Problem von Werturteilen, auf denen politische Ziele und Entscheidungen unvermeidbar beruhen. Wissenschaftler sind nicht legitimiert, ihre Ziele und Werturteile über die anderer zu stellen.

Der Unbestimmtheitsraum, der sich zwischen dem Wunsch des Politikers nach Beratung und dem Wissen des Wissenschaftlers öffnet, ergibt sich aus der Interpretierbarkeit sowohl der politischen Problemstellung als auch der wissenschaftlichen Problemlösungsoption. Zwei Muster sind hierbei besonders häufig.

Auf der Seite der Politik besteht die Neigung, den Rat nach politischen Opportunitätsgesichtspunkten zu verwenden. Passt der wissenschaftliche Rat »in die Richtung«, wird er als Beleg für die eigene Position verwendet; passt er nicht, wird er verschwiegen oder kritisiert. Kurz: Wissenschaftliche Beratung wird zur Legitimierung von Politik eingesetzt. Das verweist darauf, dass wissenschaftlich begründetem Rat eine eigene Legitimationskraft zukommt, jenseits der demokratischen Legitimation bzw. über sie hinaus.

Ortwin Renns Beitrag in diesem Band liefert ein Beispiel für dieses Muster und offenbart eine überraschende Position des Autors. Er plädiert am Beispiel des Einsatzes der Ethikkommission zur Energiewende – einem besonders klaren Fall der Verwendung wissenschaftlicher Beratung zur Legitimierung einer umstrittenen politischen Entscheidung – dafür, die von der Politik gewünschte Legitimationsfunktion der Wissenschaft im Hinblick auf politische Entscheidungen in bestimmten Fällen zu akzeptieren. Dieses Plädoyer wird jedoch vor allem deshalb umstritten bleiben, weil es von der jeweiligen politischen Präferenz des Beobachters abhängt. Die Wissenschaft wird in jedem Fall in die politische Auseinandersetzung einbezogen und verliert gerade die Autorität, die sie kraft ihrer Unabhängigkeit hat.

Ein zweites Muster ergibt sich aus dem strategischen Spiel, das der Unbestimmtheitsraum zwischen Politik und Wissenschaft beiden Seiten ermöglicht. Es wird von *Naomi Oreskes* in ihrem Beitrag an den Beispielen der Diskussionen in den USA über Klimawandel und die Toxizität von DDT exemplarisch illustriert. In beiden Fällen wird die Uneinigkeit innerhalb der jeweiligen Fachgemeinschaft und damit die verbleibende Unsicherheit des Wissens politisch benutzt (hier: von ideologisch fixierten wissenschaftlichen Beratern), um unliebsame Entscheidungen zu verhindern.

Auf der Seite der Wissenschaft besteht die Neigung, den Rat so zu formulieren, dass dem Politiker nur eine einzige Entscheidungsmöglichkeit verbleibt. Dem liegt das Interesse an persönlichem politischem Einfluss zugrunde, gepaart mit der Überzeugung von der Richtigkeit des eigenen Wissens. Fatalerweise wird diese Motivlage zuweilen sogar von Politikern befördert, die von der Wissenschaft »eindeutige Antworten« auf ihre Fragen erwarten – solange sie ihnen passen (s. o.). In dem Anspruch der Wissenschaft, politische Entscheidungen technokratisch, d. h. mittels vorgeblich gesicherter Erkenntnisse zu treffen, liegt nicht nur eine Selbsttäuschung hinsichtlich der Sicherheit und der politischen Umsetzbarkeit des verfügbaren Wissens, sondern er ist auch undemokratisch, wenn er die politische Legitimität der Entscheider missachtet.

Die Beiträge von *Roger Pielke*, *Daniel Sarewitz* sowie von *Ottmar Edenhofer* und *Martin Kowarsch* widmen sich eben diesem Problem aus unterschiedlichen Perspektiven. Sarewitz zeigt, wie leicht Wissenschaftler zu politischen Aktivisten werden, nicht zuletzt, weil wissenschaftliche und politische Antworten auf Probleme nicht immer leicht voneinander zu trennen sind. Der Kontext, in dem Wissenschaft praktiziert, kommuniziert und angewandt wird, macht das Wissen unweigerlich politisch und macht aus Praktikern allzu rasch »Aktivisten«.

Roger Pielke illustriert am Schicksal der Wissenschaftsberater der amerikanischen Präsidenten, dass die vor allem unter Wissenschaftlern verbreitete Hoffnung, durch die Position des »Chief Advisers« würde die Qualität politischer Entscheidungen verbessert werden, unberechtigt ist. Er plädiert dafür, dass der wissenschaftliche Berater keine eigenen Vorstellungen und Interessen durchsetzen, sondern sich als »ehrlicher Makler« (honest broker) verstehen sollte. Es ist die Aufgabe des Experten, die Unsicherheiten des Wissens ebenso offenzulegen wie die unterschiedlichen Optionen darzulegen, die das verfügbare Wissen für anstehende politische Entscheidungen eröffnet. Statt den Rat einzuengen, gilt es, das Spektrum des relevanten Wissens zu erweitern. Edenhofer und Kowarsch schließlich setzen in ihrem Überblick über die Diskussion der vorherrschenden Beratungsmodelle den noch immer prävalenten technokratischen und dezisionistischen Modellen ein »aufklärerisch-pragmatisches« Modell entgegen. Dieses Modell stellt eine Variante des ursprünglich von Jürgen Habermas als »pragmatistisch« bezeichneten Verständnisses des Arrangements zwischen Wissenschaft und Politik dar. »Es ist »aufgeklärt«, weil es über die praktischen Konsequenzen der Mittel informiert, die für die Erreichung politischer Ziele nötig sind.« In der Konsequenz kommt dieses Modell zu ähnlichen Schlussfolgerungen hinsichtlich der angemessenen Rolle wissenschaftlicher Politikberatung wie die Beiträge von Sarewitz und Pielke.

Ein Grenzfall, der die Relevanz dieser Position auf besondere Weise illustriert, ist die Beratung zu ethischen Fragen, wie sie sich durch die

Entwicklung und mögliche Anwendung der Präimplantationsdiagnostik (PID) ergibt. Hier steht die Beratung von Politik und Öffentlichkeit durch die Wissenschaft vor dem Problem, ob sich die Wissenschaft als Institution zu Fragen äußern kann und soll, die von ihr als Sach-, von vielen aber als Wertfragen betrachtet werden (*Peter Weingart*).

Hans-Heinrich Trute blickt aus juristischer Sicht auf die Governance des Wissens, also auf die »Regulierung« von Politikberatung im demokratischen Staat. Nach Trute ist der Prozess der Politikberatung in der Europäischen Union deutlich transparenter als in Deutschland, da es mehr Offenlegungsvorschriften gibt. Für andere politische Systeme ist regelgebundene Transparenz laut Trute kein Problem, für die Europäer ebenfalls nicht, aber für die deutsche Politik – wie Trute es nennt – gelegentlich schon. Das hänge mit Traditionen der Verwaltungskultur, letztlich mit einem bestimmten Staatsverständnis zusammen, das die Regierung privilegiert. Aber das heißt ja nicht, so Trute, dass man nicht lernen kann – sogar von Europa in diesen schwierigen Zeiten.

Soviel zur grundlagenwissenschaftlichen akademischen Diskussion über wissenschaftliche Politikberatung. Dem gegenüber steht die tatsächliche Praxis. Die Beiträge, die sich auf die praktischen Erfahrungen beziehen, führen erwartungsgemäß in die speziellen Themenbereiche, in denen die Autoren als Berater und Beratene tätig sind – so in die Außen-, Forschungs- und Wirtschaftspolitik. Es stellt sich immer wieder die Frage, ob die theoretischen Modelle den Praxistest bestehen.

Die Sicht der Berater, der Beratenen und der Beobachter

Das Bild, das die Beiträge aus der Praxis und Sicht der Berater, Beratenen und Beobachter im zweiten Teil des Buches zeichnen, ist zwar komplexer als das der akademischen Diskussion, die Schlussfolgerungen der Autorin und Autoren stehen den Modellen des ersten Teils jedoch keineswegs entgegen.

Harald Müller verweist auf die Bedeutung der Sprache und sieht den Berater als Dolmetscher. Ist die Fähigkeit des Übersetzens wissenschaftlicher Erkenntnis im Beratungskontext in die Sprache des Politikers gegeben, so ist sehr wohl eine produktive Verständigung möglich – dies richtet sich gegen die rigide systemtheoretische Differenzierung der Systemlogiken – ganz im Sinn des pragmatischen Modells der Politikberatung. Allerdings bedarf es auch der kontinuierlichen Selbstreflexion des Beraters und der Zurücknahme, was eigene Werte betrifft.

Christoph Schmidt argumentiert vor allem für eine evidenzbasierte wirtschaftspolitische Beratung und geht mit der Forderung bzw. der

Erwartung wohl am weitesten, dass es für »die Nachfrager in Politik und Verwaltung auch zunehmend unausweichlich werden [müsse], ihr Gehör zu schenken«. Aber auch er fordert als ein Element einer solcherart qualitativ verbesserten Politikberatung, dass die wissenschaftlichen Unsicherheiten im Beratungsprozess eingestanden werden. Die Notwendigkeit zur Bescheidenheit der wissenschaftlichen Beratung macht *Gert Wagner* anhand vieler Beispiele deutlich. Damit Öffentlichkeit und Politik die sich aus der Beratung ergebenden Unsicherheiten besser nachvollziehen können, empfiehlt er eine bessere (Aus-)Bildung, beginnend bereits in der Schule und in allen Studienfächern. Sie muss Verständnis für wissenschaftliche Arbeitsweisen, aber auch für die Grenzen wissenschaftlicher Erkenntnis fördern.

Eine weitere Perspektive ergibt sich aus den Beiträgen der ehemaligen Bundestagsabgeordneten *Ulla Burchardt* als einer Adressatin der Beratung und des kritisch beobachtenden Journalisten *Thomas Leif*. Beide lenken die Aufmerksamkeit auf einen Sachverhalt, der auch in den akademischen Analysen eine wichtige Rolle spielt: Wissenschaftliche Politikberatung ist aufgrund des unweigerlich politischen Charakters des kommunizierten Wissens, nicht nur nicht wertfrei, sie ist oft genug auch Beratung im eigenen Interesse (siehe auch den Beitrag von Wagner).

Leifs Kritik richtet sich gegen die um sich greifende Praxis, Lobbying als (wissenschaftliche) Beratung zu bezeichnen und auf die Vertretung partieller Interessen die Autorität unparteilichen Wissens zu übertragen. Burchardt wiederum liefert konkrete Beispiele aus dem Parlamentsalltag. Auch hier bedarf es wiederum der Differenzierung: Wenn die Vertreter der großen Wissenschaftsorganisationen im Parlamentsausschuss für die Fortsetzung der Forschungsfinanzierung werben, ist das selbstverständlich Lobbying und durchaus legitim, aber keinesfalls wissenschaftsbasierte Beratung. Aber selbst da, wo es sich nicht um eine solch offensichtliche Situation handelt, sondern z. B. um die Frage, ob und unter welchen Bedingungen die Energiewende machbar ist, sind unparteiischer Rat und das Eintreten für eine bestimmtes Interesse nicht immer klar voneinander zu unterscheiden. Transparenz ist das Gebot – und diese hilft umso mehr, je besser Öffentlichkeit und Politik gelernt haben, die Grenzen zwischen wissenschaftlicher Beratung und Interessenvertretung genauer zu bestimmen und Grenzverletzungen zu erkennen.

Die Erfahrungsberichte aus der Politikberatung zeigen also, dass die wissenschaftliche Politikberatung – auch wenn ihre Praxis nicht immer den »guten Regeln« entspricht – doch weitgehend Anerkennung findet, denn sie vollzieht derzeit einen Paradigmenwechsel. Sie wird dem demokratischen Politikverständnis angemessener, und das ist sowohl für die Wissenschaft als auch für die Politik von Vorteil – und somit für die Gesellschaft insgesamt.