

Forschung über wissenschaftliche Politikberatung

In diesem Kapitel soll der Forschungsstand zum Thema wissenschaftliche Politikberatung vorgestellt werden.¹ Dies kann und wird nicht erschöpfend geschehen, da die Literatur zum Thema mittlerweile so umfangreich ist, dass eine umfassende Darstellung zu lang und aufwendig werden würde.² Die wissenschaftliche Debatte zur wissenschaftlichen Beratung wird darüber hinaus nicht nur in der Soziologie, sondern auch in anderen Disziplinen wie der Politikwissenschaft, Wirtschaftswissenschaft, Philosophie und verschiedenen Naturwissenschaften geführt. Eine angemessene Darstellung dieser gesamten Diskussionen müsste auch diese Fundierung in anderen wissenschaftlichen Disziplinen berücksichtigen. Dies würde die Darstellung des Forschungsstandes noch weiter komplizieren, ohne dass ein Gewinn für die hier beabsichtigte Argumentation zu erwarten wäre.

Das Ziel der hier beabsichtigten Darstellung des Forschungsstandes ist, deutlich zu machen, dass die Forschung zur wissenschaftlichen Politikberatung mit Ansätzen erfolgt, die den Gegenstand nicht adäquat erfassen, und dass sich in der Fachdiskussion kein einheitliches Verständnis dessen, was wissenschaftliche Beratung bezeichnen soll, herausge-

-
- 1 Für dieses Kapitel zum Forschungsstand konnte der Autor auf umfangreichere Darstellungen des Forschungsstandes und eine Literaturdatenbank zurückgreifen, die im Rahmen des BBAW Forschungsprojekt erarbeitet wurden. Siehe: Lentsch/Weingart/Buchholz 2005.
 - 2 Einen Eindruck über den Umfang und die Heterogenität der Diskussion vermittelt z. B. das Handbuch Politikberatung, das unterschiedlichste Phänomene und Ansätze zur Beschreibung derselben unter dem Thema Politikberatung präsentiert. Siehe: Falk/Rehfeld/Römmele/Thunert 2006.

bildet hat. Ein einheitlicheres Verständnis ist aber nötig, damit überhaupt klar wird, was mit dieser Art der Beratung bezeichnet werden soll, und die unterschiedlichen Forschungsergebnisse miteinander in Beziehung gesetzt werden können. Weiterhin sollen in dieser Arbeit die Dynamiken und Strukturen der Beratungsbeziehungen in der wissenschaftlichen Politikberatung untersucht werden. Es wird gezeigt werden, dass in der Forschungsliteratur keine gut nutzbaren Ansätze dafür zu finden sind.

Das uneinheitliche Verständnis von wissenschaftlicher Beratung zeigt sich darin, dass unter dem Begriff in Struktur und Art unterschiedliche Einrichtungen wie beispielsweise mit Wissenschaftlern besetzte Beiräte bei Ministerien (Grossekettler 2005), Think Tanks (Thunert 1999), mit Politikern, Wissenschaftlern und Vertretern zivilgesellschaftlicher Gruppen besetzte Foren zu speziellen Themen (Martinsen 2007: 99f) oder das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (Brown/Lentsch/Weingart 2006: 109-116) subsumiert und analysiert werden. Inhaltlich wird unter wissenschaftlicher Politikberatung das institutionalisierte Liefern wissenschaftlicher Informationen oder Wissen an politisch Handelnde (Falk/Rehfeld/Römmele/Thunert 2006: 13; Weingart 2006: 37), die Analyse und Empfehlung von Politikoptionen (Bröchler 2004: 20), die Erarbeitung und Empfehlung von Sicherheitsstandards (Jasanoff 1994: 4ff), bis hin zur Beratung der Bürger und/oder Öffentlichkeit als »Gesellschaftsberatung« (Mayntz 1994: 20; Glaab/Metz 2006: 166f; Leggewie 2006: 154; Bora 2007) verstanden, beziehungsweise derartige Verständnisse werden diskutiert.

Mit einem Verständnis von wissenschaftlicher Politikberatung, das so breit angelegt ist, wird kaum noch deutlich, was diese von normaler politischer Kommunikation unterscheidet. Beispielsweise ist es nicht mehr möglich, Interaktionsbeziehungen zwischen Wissenschaftlern und Politikern, in denen die Wissenschaftler eher als Interessenvertreter ihrer eigenen oder Interessen Dritter auftreten, von Interaktionsbeziehungen zu unterscheiden, in denen es tatsächlich um einen Rat geht.

Ein breites Verständnis von Beratung subsumiert sogar die Statements eines Wissenschaftlers in einer Tageszeitung unter Beratung. Außerdem verdeckt diese breite Begriffsbildung die spezifischen Eigenschaften von Beratungsbeziehungen, die in der wissenschaftlichen Politikberatung bestehen. Durch den Umstand, dass unterschiedliche Phänomene, wie die Beratung einer Regulierungsbehörde durch eine wissenschaftlichen Kommission im Rahmen von Genehmigungsverfahren und Standardsetzungen mit massemedial vermittelten öffentlichen Debatten, an denen auch Wissenschaftler teilnehmen, unter dem Label wis-

senschaftliche Beratung fallen, wird die Dynamik und Eigenlogik des jeweiligen sozialen Phänomens verdeckt.

Wenn die spezifischen Beratungsbeziehungen zwischen beratenden Wissenschaftlern beziehungsweise wissenschaftlichen Gremien und beratenen politischen Personen beziehungsweise Organisationen in der Forschungsliteratur thematisiert werden, werden in vielen Fällen die drei Politikberatungsmodelle, die Habermas in einem älteren Aufsatz entwickelt hat, angeführt und diskutiert (Martinsen 2007: 82). Max Webers Konzeption einer Trennung von technischem Sachverstand der Bürokratie und der letztlich rational nicht begründbaren Wahl einer Option durch den Politiker, die allerdings den Sachverstand nutzt, nennt Habermas dezisionistisches Modell. In dem technokratischen Modell gerät der Politiker demgegenüber in die Abhängigkeit des Fachmanns. Die »wissenschaftliche Intelligenz« gibt die Sachzwänge sowie die optimalen Steuerungsvorschriften vor, und der Politiker kann diesen nur noch gehorchen. Der Politiker geht diesem Verständnis zufolge nur einer »fiktiven Entscheidungstätigkeit« nach (Habermas 1979: 121f). Beide Modelle führen laut Habermas nicht zu einer echten Rationalisierung der Politik. Ein pragmatisches Modell der Politikberatung kann dies aber leisten, indem Politiker und Fachleute in einen kommunikativen Austausch treten.

Durch diesen kommunikativen Prozess soll technisch Mögliches und gesellschaftlich Wünschenswertes gegeneinander abgewogen werden. Auf diese Art kontrollieren beide Seiten ihre Sichtweisen und kommen so zu Entscheidungen darüber, in welche Richtungen sich technisches Wissen und Können entwickeln sollen (Habermas 1979: 136). Unter den Bedingungen der Massendemokratie müssen solche kritischen Dialoge öffentlich unter Beteiligung der Bürger geführt werden (Habermas 1979: 144).

Viele Beratungsvorgänge der wissenschaftlichen Politikberatung, die man empirisch beobachten kann, entsprechen dem pragmatischen Modell. Die Politiker und die Wissenschaftler diskutieren hier ihre unterschiedlichen Sichtweisen, und dieses kann dazu führen, dass beide ihre Sichtweisen neu justieren. Allerdings findet Beratung oft ohne Beteiligung der Öffentlichkeit statt, und der Umstand, dass die Wissenschaftler und die Politiker ihre Sichtweisen diskutieren, bedeutet nicht, dass sie sich auch immer einigen können und bereit sind, ihre Sichtweisen in Frage zu stellen. Weiterhin bleiben die Systemlogiken von Wissenschaft und Politik von solchen Beratungsprozessen unberührt. Es kommt nicht zu einer Vermittlung oder Verschränkung der Eigenlogiken von Wissenschaft und Politik (Brown/Lentsch/Weingart 2006: 52; Weingart 2006: 37).

Obwohl in der Verwendungsforschung schon vor längerer Zeit gezeigt wurde, dass Vorstellungen einer »Rationalisierung« der Politik nicht haltbar sind, da das wissenschaftliche Wissen von den Beratern nur sehr zögerlich angenommen wird und auch nach den eigenen Selektionskriterien verarbeitet wird (Beck/Bonß 1989: 20, 24; Bonß 2004: 34f; Bröchler 2004: 34; Ronge 1996: 137f), finden sich solche Rationalisierungshoffnungen immer noch in der Diskussion (Cassel 2001: 13; Eichhorst/Wintermann 2003: 170; Rabe 2003: 119).

Die aktuellen Diskussionen um »sozial robustes Wissen« für Politikberatung (Nowotny 2003) und partizipative Verfahren bei der Technikfolgenabschätzung³ sind auch nicht frei von solchen Rationalisierungsvorstellungen. Sie verlängern oder wiederholen aber lediglich den bei Habermas erreichten Diskussionsstand (Martinsen 2007: 88f). Es wird in der Literatur wiederkehrend festgestellt, dass Politik und Wissenschaft »zwei Welten« seien, die sich in den Arenen der Politikberatung treffen. In den Arenen müsste dann zwischen diesen Welten vermittelt werden.

Jasanoff zeigt in ihrer Studie sehr detailliert, wie in Gremien, die Risikoabschätzung und Grenzwertsetzung als Auftrag haben, zwar wissenschaftliches Wissen genutzt wird, die Wertfestsetzung aber mehr oder weniger ausgehandelt wird (Jasanoff 1994: 234ff). Aber über die Feststellung der Notwendigkeit der Vermittlung zwischen den Welten und die Frage, ob diese Prozesse nach demokratischen Gesichtspunkten legitim sind, reicht die aktuelle Diskussion oft selten hinaus. Sie wird daher auch als teilweise redundant eingeschätzt (Mayntz 2006: 115).

Anders setzt aber David Guston an, um die Beratungsbeziehungen zwischen Wissenschaftlern und Politikern zu beschreiben. Er schlägt vor, die Organisationen, die für Beratung herangezogen oder geschaffen werden, als »boundary organisations« zu beschreiben und mittels der Prinzipal/Agenten Theorie zu analysieren (Guston 1999: 88f). In der Wissenschaftspolitik und der Beratung durch Wissenschaftler dazu, wird in diesen Organisationen beraten und eine Abstimmung zwischen den Politikern und den Wissenschaftlern erreicht. Die Organisation balanciert zwischen den Ansprüchen der Politik auf effektive Mittelverwendung sowie nützliche Forschung und den Ansprüchen der Wissenschaftler auf möglichst freie Forschung (Guston 2001: 402).

Ein derartiger Ansatz erscheint nur für die Analyse von Beratung geeignet, die sich mittels einer Organisation vollzieht und in dem be-

3 Siehe insgesamt zu diesen Verfahren: Abels/Bora 2004. Eine gute Einzelfallstudie bietet: Joss 2005. Siehe zur Kritik an solchen Verfahren: Bora 2006: 42ff.

schränkten Politikfeld Wissenschaftspolitik geleistet wird. Hier hat die Annahme von Interessengegensätzen zwischen Wissenschaftlern und Politikern eine gewisse Plausibilität. In anderen Bereichen dürfte es schwieriger sein, solche Interessengegensätze theoretisch zu postulieren. Es steht nicht von vorne herein fest, welche Interessen ein wissenschaftlicher Berater hat, der z. B. darüber berät, welche Lösungen einer politischen Krise in einem anderen Staat denkbar sind. Weiterhin ist auch nicht umstandslos davon auszugehen, dass er seine Beratung immer von seinen individuellen Interessen beeinflussen lässt. Daher kann auch dieser Ansatz für eine umfassendere Analyse von wissenschaftlicher Beratung nicht herangezogen werden.

Ähnliche Annahmen muss auch ein Ansatz machen, der wissenschaftliche Politikberatung als eine Konkurrenz um die Deutungshoheit zwischen Politiker und Wissenschaftlern beschreibt. Solch eine Beschreibung der Beziehungen zwischen Politikern und Wissenschaftlern unterstellt den Wissenschaftlern ein Interesse daran, die Definitionsmacht über das Thema, zu dem sie beraten, zu behalten. Den Politikern muss dieser Ansatz das Interesse unterstellen, die Definitionsmacht zu erlangen, damit sie den Rat, den sie bekommen, so beeinflussen können, dass er politisch nützlich ist (Weingart 2006).

Eine Konkurrenz dieser Art mag es empirisch in vielen Fällen geben, aber es kann theoretisch nicht davon ausgegangen werden, dass diese immer vorliegt. Es gibt in einigen Feldern Beratung, in der Wissenschaftler relativ »geräuschlos« beraten, ohne dass es gleich zu solchen Konflikten kommt. Dieser Ansatz würde also die Möglichkeit einer erfolgreichen und vertrauensvollen Beratungsbeziehung von vorne herein ausschließen. Er ist daher für die hier beabsichtigte Untersuchung nicht nutzbar, auch wenn er viele Fälle von konfliktreichen Beratungsbeziehungen erfasst.

Bei vielen der bisher diskutierten Ansätze und in weiterer Literatur bildet die Differenz von Wissenschaft und Politik den Ausgangspunkt der Überlegungen. Es wird davon ausgegangen, dass beide Bereiche unterschiedliche Logiken haben, und dies würde vor allem die Beratung schwierig und problematisch machen, weil dabei die beiden Logiken aufeinander treffen würden (z. B. Mai 1999). Diese Differenz von Wissenschaft und Politik kann aber nicht die adäquate Ausgangsunterscheidung für die Analyse von wissenschaftlicher Politikberatung sein, da sie zu allgemein – folgt man der Systemtheorie Luhmanns – auf der Ebene von Funktionssystemen und ihren Eigenlogiken ansetzt. Auf die Codes der Funktionssysteme wird eventuell in den Beratungsinteraktionen Bezug genommen und auch die Kommunikationsmedien Macht und Wahrheit können eingesetzt werden. Es kann aber nicht davon ausgegangen

werden, dass diese Bezüge die Strukturmerkmale sind, die die gesamte Beratungsbeziehung in jedem Falle prägen.

Kieserling hat für Interaktionen gezeigt, dass diese den Codebezug selbst festlegen (Kieserling 1999: 80). Auch Organisationen beziehen sich auf unterschiedliche Funktionssysteme, ohne dass diese Bezüge das Geschehen in der Organisation komplett festlegen (Bora 2001: 171). Da, wie noch gezeigt wird, auch die hier im Fokus stehenden Beratungssysteme sich in der Form von Interaktionen, organisierten Interaktionen oder Organisationen vollziehen, gilt auch für die Beratungssysteme, dass sie nicht primär von den Funktionssystemen determiniert werden. Die Differenz der Systeme Wissenschaft und Politik kann also nicht als der Gesichtspunkt angenommen werden, der die Beratungsbeziehungen in der wissenschaftlichen Politikberatung prägt. Empirisch kann es vorkommen, dass sich diese Differenz als einzelne Fälle von Beratung prägend herausstellt, theoretisch ist es aber nicht plausibel, davon von vorne herein auszugehen.

Ähnliche Vorbehalte lassen sich auch für Ansätze formulieren, die akteurstheoretisch argumentieren und den Akteuren Wissenschaftler und Politiker unterschiedliche Handlungsrationitäten zuschreiben. Die Politiker sind demnach an Machterhalt orientiert und die Wissenschaftler an wissenschaftlicher Forschung, die ihre Reputation erhöht (Fretschner/Hilbert 2006: 60). Der Umstand, dass Wissenschaft an dem Code Wahrheit/Unwahrheit und Politik an dem Code Macht/Ohne Macht orientiert sind, wird hier gleichsam auf Akteure umgerechnet.⁴

Konzeptionen, die auf diese Weise argumentieren, übersehen aber, dass es auch andere Handlungsorientierungen in der Beratung geben kann. Die Politiker können auch tatsächlich nach Rat suchen und Berater könne wirklich Problemlösungen anbieten wollen. Es besteht kein theoretischer Grund von vorneherein davon auszugehen, dass die Beteiligten in den Beratungsbeziehungen die Rollen Wissenschaftler und Politiker spielen, so wie sie sie spielen würden, wenn sie in genuin politischen oder wissenschaftlichen Kontexten wie Parlamentsdebatten oder wissenschaftlichen Tagungen wären. Dort beeinflussen die Strukturen der Funktionssysteme stärker die Kommunikation und damit auch die Rollen. Es ist der Fall denkbar, dass Erwartungen aus dem Bündel von Er-

4 Siehe zu diesem Ansatz, den auch Fretschner/Hilbert nutzen: Schimank 2001: 20ff. Susanne Cassel argumentiert aus einer wirtschaftswissenschaftlichen Sicht ähnlich. Sie modelliert die Akteure Politiker und Wissenschaftler als eigeninteressierte Akteure, die ihre Wiederwahlchancen erhöhen wollen, beziehungsweise ihr Einkommen aus der Beratertätigkeit oder ihre Reputation in der Wissenschaft erhöhen wollen. Siehe: Cassel 2006: 27 und ihre Dissertation: Cassel 2001.

wartungen, die diese Rollen bilden, auch in den Beratungssystemen der wissenschaftlichen Politikberatung aufgerufen werden. Es ist aber eine empirische Frage, ob und wie dies geschieht.

Auch die anhaltenden Diskussionen um die Demokratisierung der Expertise werden hier nicht zum Ausgangspunkt der Analyse von wissenschaftlicher Politikberatung genutzt.⁵ In dieser Debatte wird zwar zu recht darauf hingewiesen, dass beispielsweise in Beratungsprozessen zur Risikoregulierung technischer Produkte und Anlagen nicht nur »wertfreie« Wissensproduktion betrieben wird, auf denen die Empfehlungen basieren, die den Politikern mitgeteilt werden. Vielmehr wird in solchen Kontexten abstraktes Wissen angewendet. Dabei spielen auch immer implizite Unterscheidungen und Werte eine Rolle (Cozzens/Woodhouse 1995: 542; MacFarlane 2003). Diese Beratung ist also nicht rein technisch und neutral, so dass die Begründung für den Ausschluss einer interessierten Öffentlichkeit, es handle sich bei solchen Beratungsprozessen nur um wertfreie Wissensanwendung, nicht überzeugen kann.

In diesen Debatten wird weiterhin auf den Umstand hingewiesen, dass die Problemstellungen, zu denen die Wissenschaftler beraten sollen, manchmal quer zu den Disziplinen der Wissenschaft liegen. Die Wissenschaftler sind in diesen Fällen gezwungen, Urteile fällen zu müssen, die über ihr disziplinäres Kerngebiet hinausgehen (Saretzki 1997: 281ff; Weingart 2003: 91). Oft muss für die Beratung sogar erst neues Wissen geschaffen werden. Dieses Wissen wird unter anderen Bedingungen und Gültigkeitskriterien produziert als diejenigen, die in der jeweiligen Disziplin gelten. Damit unterscheidet es sich von disziplinär gesichertem wissenschaftlichem Wissen und kann daher nicht die gleiche Autorität beanspruchen.

Auf diese Fälle weisen vor allem Autoren hin, die sich der Forschungsrichtung der Social Studies of Science zuordnen und nennen diese Art der Wissensproduktion »postnormal-science« (Funtowitz/Ravetz 1993) oder »mode 2« der Wissensproduktion (Gibbons et al. 1994; Nowotny et al. 2004). Da also die Beratung nicht allein auf der Grundlage reinen, objektiven wissenschaftlichen Wissens durchgeführt wird, muss diese Beratung, so wird gefordert, unter breiterer Beteiligung von stakeholdern und unter mehr öffentlicher Beobachtung stattfinden.⁶ Abgesehen von dem Umstand, dass die wissenschaftliche Politikberatung kein neuer Ort der Wissensproduktion darstellt, wie die Autoren behaupten, da es sie schon lange gibt, ist dieses Argument nicht ganz unplausibel.

5 Siehe zu diesen Diskussionen: Douglas 2005; Yearley 2000: 111f und die Artikel in der Sondernummer von Science and Public Policy 30/ 3.

6 Siehe zu diesen Forderungen und für eine Diskussion dieser Forderungen: Brown/Lentsch/Weingart 2006: 65-70 sowie Martinsen 2006: 141ff.

Wie aber noch gezeigt wird, führt Beratung unter öffentlicher Beobachtung zumindest zu einigen Problemen. Es ist davon auszugehen, dass dies auch für wissenschaftliche Politikberatung gilt.

Außerdem unterstellen Forderungen nach einer Demokratisierung der Expertise, dass wissenschaftliche Experten zu viel Einfluss auf Politik beziehungsweise Politiker haben und daher der demokratischen Kontrolle bedürfen. Angesichts anhaltender Klagen über die Wirkungslosigkeit der Beratung sowie über ignorante Politiker (Eichhorst/Wintermann 2003: 164; Wintermann 2004: 46) scheint diese Befürchtung nicht generell berechtigt zu sein (Maasen/Weingart 2005: 3). Selbst bei der naturwissenschaftlichen Beratung bei Grenzwert- und Standardempfehlungen wird den Empfehlungen nicht mehr unbesehen vertraut, wie beispielsweise Debatten um die Sicherheit von gentechnisch veränderten Organismen zeigen (Weingart 2001: 143f). Insgesamt kann auch Beratung, die auf naturwissenschaftlichem Wissen beruht, in die Kritik geraten, indem die Wissensgrundlage dekonstruiert wird. Damit sinkt das Vertrauen in die Empfehlungen, die auf diesem Wissen basieren (Jasanoff 1994: 234ff). Für die wissenschaftliche Beratung des Parlaments wurde ebenfalls gezeigt, dass der Einfluss der Wissenschaft auf die Gesetzgebung relativ gering ist (Beyme 1997: 153, 175).

Weingart hat, einer Anregung Luhmanns folgend, vorgeschlagen, wissenschaftliche Politikberatung als strukturelle Kopplung zwischen den Funktionssystemen Wissenschaft und Politik zu analysieren (Luhmann 2000b: 393; Weingart 2003: 87; Kessler 2007: 121f). Auf gesellschaftstheoretischer Ebene und zur Beschreibung der Beziehungen der Funktionssysteme untereinander erscheint dieser Vorschlag plausibel. Für das hier verfolgte Erkenntnisinteresse können solche Überlegungen allerdings nicht genutzt werden, da auch sie zu allgemein ansetzen und nicht einfach auf die Ebene der Interaktion und Organisation angewendet werden können. Über die hier interessierenden Dynamiken der Beratungsbeziehungen kann das Konzept der strukturellen Kopplung nicht sehr viel sagen.

Breit wird in der Literatur über die Funktion und die Rolle wissenschaftlicher Beratung in der Politik diskutiert. Es wird z. B. die Rolle einzelner Arten der Einrichtung von Politikberatung wie Think Tanks (Braml 2004; Gellner 1995) oder Enquete Kommissionen (Altenhof 2002) diskutiert. Weiterhin wird untersucht, ob einzelne Gremien einen Politikwandel befördern können (Zinterer 2004). Bezüglich der Funktion von wissenschaftlicher Beratung wird ausgeführt, dass wissenschaftliche Politikberatung vor allem eine Legitimationsfunktion für Entscheidungsvorschläge habe. In einem pluralisierten politischen Feld kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass Entscheidungen durch ihre

Übereinstimmung mit politischen Zielen legitimierbar sind. Ein Vorschlag muss auch als sachlich angemessen präsentierbar sein oder, wenn er unpopulär ist, mit den sprichwörtlichen »Sachzwängen« begründet werden (Brown/Lentsch/Weingart 2005: 81f; Renn 1999: 535f; Weingart 2001: 142f).

Vor dem Hintergrund einer verstärkten Beobachtung der politischen Entscheider durch Massenmedien und durch viele unterschiedliche Interessengruppen, wie Umweltschutzorganisationen und soziale Bewegungen, scheint die öffentliche Legitimation von Entscheidungen nicht mehr nur durch den Hinweis auf einen »politischen Willen« und auf parlamentarische Mehrheiten erreichbar zu sein. Im Zuge dieser Entwicklung wandelt sich auch die wissenschaftliche Politikberatung. Neben der oben angesprochenen stark wissenschaftlichen Beratung in Fachfragen, wird eine Beratung öffentlich inszeniert, an der neben Wissenschaftlern auch Praxisexperten und Vertreter der interessierten Gruppen beteiligt werden (Krevert 1993: 5, 303f). Naheliegende Beispiele für solche Gremien sind die Rürup- und die Hartz-Kommission sowie die Enquete-Kommissionen.

Derartige pluralistische Beratungsgremien können aber auch dazu dienen, Konsens- und Dissenschancen von Optionen zu testen. Außerdem können sie symbolische Politik darstellen, indem Aktivität demonstriert wird, ohne schon zu Entscheidungen zu kommen (Boehmer-Christiansen 1995: 197f).⁷ Forschungsliteratur, die auf diese Fälle von Beratung fokussiert, untersucht vor allem die Seite der Nachfrager nach Beratung und analysiert, wie die Beratung dort verwendet wird. Sie interessiert sich aber nicht so sehr für die Beziehungen zwischen Berater und Adressaten. Daher ist auch sie für die Analyse der Beziehungen zwischen den Beratern und Beratenen nicht sehr nützlich.

Insgesamt ist also in der Diskussion eine uneinheitliche Begriffsbildung zu verzeichnen, die Anfangsunterscheidung der Analyse von wissenschaftlicher Beratung ist aus theoretischen Gründen nicht überzeugend oder zu abstrakt gewählt, und die Debatten um Demokratisierung der Expertise basieren auf Unterstellungen, die nicht haltbar sind. Ein Symptom dieser Forschungslage ist, dass es nur sehr wenige systematische, breiter empirisch angelegte Untersuchungen der wissenschaftlichen Politikberatung gibt (Brown/Lentsch/Weingart 2005; Cassel 2001; Heinrichs 2002; Krevert 1993; Siefken 2007). In ihren theoretischen Ansätzen unterscheiden sich alle Untersuchungen voneinander, so dass die

7 Siehe für eine breitere Diskussionen dieser Literatur: Buchholz 2007: 67-71.

Untersuchungsergebnisse schwer miteinander in Beziehung zu setzen sind.

Zusätzlich zu dieser Forschungsliteratur ist auch noch eine Vielzahl von Artikeln von Wissenschaftlern zu finden, die beraten haben, oder dies immer noch tun. In diesen Artikeln wird oft etwas frei über Erfahrungen aus der Praxis berichtet und darüber reflektiert. So wertvoll diese Berichte auch sind, da sie manchmal viel empirische Informationen liefern (z. B. Müller 2007), so schwer ist es doch, aus diesen Praktikerberichten generalisierende Schlussfolgerungen über die Struktur und Dynamik von Beratungsbeziehungen zu ziehen.

Angesichts dieser Forschungslage wird hier vorgeschlagen, das Phänomen wissenschaftliche Beratung anders als die diskutierte Literatur zu analysieren. Es wird nicht bei Wissenschaft und/oder Politik mit der Begriffsbildung und Analyse von wissenschaftlicher Politikberatung angesetzt, sondern bei dem Begriff Beratung und der Frage, was eigentlich darunter verstanden werden kann und welche Beziehungen mit Beratung normalerweise bezeichnet werden.

Ziel ist es, ein Verständnis wissenschaftlicher Beratung zu entwickeln, das die Dynamiken der Beratungsbeziehungen adäquat analysieren kann und helfen kann zu erklären, warum diese Beziehungen so leicht in Probleme geraten. Dieser Begriff soll auch erlauben, unterschiedliche Arten wissenschaftliche Politikberatung zu analysieren, sei es das »Gespräch am Kamin« oder eine Enquete-Kommission. Auf diese Weise wird ein analytischer Begriff von wissenschaftlicher Beratung gebildet, der es erlaubt, systematisch die empirisch vorfindbaren Beratungsarrangements zu untersuchen. Diese umfassende systematische Untersuchung kann in dieser Arbeit aber noch nicht geleistet werden. Es wird erst einmal im Folgenden ein derartiger Begriff entwickelt und seine Fruchtbarkeit für die Analyse gezeigt.