

Zum Einfluss von Experten auf demokratische Entscheidungen: Die Gefahr der Instrumentalisierung des Sachverstands durch die Politik

Bernd J. Hartmann, Andreas Maisch

Kernaussagen

Je komplexer der Lebensbereich ist, den eine demokratische Entscheidung betrifft, desto größer ist der Bedarf, dass sich das Parlament vor seiner Entscheidung sachverständig beraten lässt. Doch welchen Einfluss haben Experten tatsächlich auf politische, vor allem kommunale, Entscheidungen? Diese Abhandlung entwickelt Hypothesen über den Einfluss von Experten und überprüft diese am Beispiel des Großprojekts „Stuttgart 21“. Dabei bestätigt sich die Erwartung, dass der Einfluss der Experten gering ausfällt. Dies liegt unter anderem an der Heterogenität der Expertenaussagen, an einer recht freien Auswahl der Experten, dem großen öffentlichen Interesse und der Emotionalisierung der Debatte. Generell gibt es eine Vielzahl von Faktoren, die den Einfluss der Experten begrenzen. Dass der Bedarf an und die Nachfrage von Sachverstand steigt, vergrößert daher den Einfluss der Experten nicht zwingend. Der Einfluss der Experten auf demokratische Entscheidungen wächst, falls es „harte“ Kriterien für die Auswahl der Experten durch die Politik gäbe.

1 Alternativen zur Alternativlosigkeit

Viele Reformen sind notwendig, unabdingbar, unvermeidbar oder alternativlos – falls man denjenigen glaubt, die sie durchsetzen wollen. „Wir haben keine Wahl“, sagte Bundeskanzlerin Angela Merkel auf dem Leipziger Bundesparteitag 2011, um ihre Euro-Rettungspolitik zu rechtfertigen (vgl. Bannas, 2011; Denkler, 2011). „Wir haben keine Wahl“ oder das in der Politik so oft benutzte Wort „alternativlos“ sollen signalisieren, dass es keine andere Lösung für ein Problem gibt. Andere Lösungen werden also nicht nur als weniger geeignet kritisiert – andere Lösungen werden als solche bestritten. Deshalb wurde dieses Wort 2011 zum Unwort des Jahres erklärt. Offensichtlich besteht ein Trend in der Politik, die Notwendigkeit von Entscheidungen verstärkt zu betonen. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung kommentiert, mit der Formulierung alternativlos stelle sich die Politik als ohnmächtiges Vollzugsorgan eines von höherer Macht bestimmten Schicksals hin (vgl. Denkler, 2011; Göbel, 2011).

Für alternativlos wurde auch das Bahnprojekts „Stuttgart 21“ erklärt. Doch Zehntausende Baden-Württemberger glaubten den Worten nicht und demonstrierten gegen das Projekt. Der Unmut über das Projekt dürfte zu einem Regierungswechsel in Baden-Württemberg beigetragen haben und führte

jedenfalls zu einem Volksentscheid, der Abstimmung über das S21-Kündigungsgesetz vom 27. November 2011. Das Volk stand vor der Alternative, entweder die Landesregierung zur Kündigung des Bahnprojekts zu verpflichten oder ihr für den Bau des Bahnhofs weiterhin freie Hand zu lassen. Wahlmöglichkeiten gibt es in Wirklichkeit also fast immer, doch die Frage ist, zu welchem Preis. Hier benötigen diejenigen, die Entscheidungen treffen, unabhängiges Fachwissen. Hier benötigen die Entscheidungsträger sachverständige Experten. Die Experten können dazu beitragen, die Vor- und Nachteile einer Entscheidung aufzudecken und bewusst zu machen. Insofern verwundert es nicht, dass der Bedarf nach Experteneinschätzungen in modernen, immer komplexer werdenden Gesellschaften steigt. Vor diesem Hintergrund stellen sich mehrere Fragen: Welchen Einfluss haben Experten auf politische, insbesondere kommunale, Entscheidungen wirklich? Auf welche Weise sollten die Experten bei politischen, insbesondere kommunalen Fragen, Einfluss nehmen? Welche Faktoren bestimmen den Einfluss der Experten?

Der Einfluss von Experten auf demokratische Entscheidungen ist sowohl gesellschaftlich als auch wissenschaftlich relevant – und gleichwohl bislang erst unvollständig erforscht. Insbesondere kommunalpolitische Entscheidungen wurden kaum untersucht. Gesellschaftlich bedeutend sind politische Entscheidungen, weil sie den Kern der Staatstätigkeit betreffen. Politische Entscheidungen verteilen Rechte und Ressourcen einer Gesellschaft. Der Sachverstand von Experten kann die Qualität und Akzeptanz politischer Entscheidungen verbessern. Deshalb ist es wichtig zu wissen, ob der Sachverstand von Experten tatsächlich genutzt wird und wo Probleme auftreten. Mit diesem Wissen könnte die Nutzung von Expertenwissen verbessert werden.

Antworten auf diese Fragen gibt diese Abhandlung zunächst in einem Allgemeinen Teil, der den Begriff des Experten definiert, das System, in dem Experten tätig sind, darstellt und die Bedeutung der Experten darin erläutert. Im Anschluss bezieht ein Besonderer Teil die allgemein entwickelten Fragen und Hypothesen auf kommunalpolitische Entscheidungen und den Fall „Stuttgart 21“. Dieses zweistufige Vorgehen hat den Vorteil, einerseits generalisierbares Wissen hervorzubringen und andererseits dieses Wissen an Beispielen zu veranschaulichen.

Wenn Experten, zu denen die Autoren wissenschaftlicher Aufsätze gezählt werden, über Experten schreiben, und wenn diese Experten (die schreibenden, also wir, die Autoren dieses Aufsatzes) dabei die Redlichkeit und die Unabhängigkeit der

Wissenschaft herausstellen, dann gehört es sich erst recht, sozusagen auf der Metaebene, auch die Genese dieser Abhandlung transparent zu machen. Der Erstverfasser hat deren Thema als Lehrstuhlvertreter in Heidelberg ausgegeben. Der Zweitverfasser hat das Thema gewählt und während der Bearbeitung, wie in Seminaren üblich, seine Fragen zum Thema und zum methodischen Zugriff, mögliche Antworten und erste Gliederungen mit dem Erstverfasser diskutiert. Der Erstverfasser hat dann, im Anschluss an das Seminar, die schriftliche Ausarbeitung und den mündlichen Vortrag (sehr positiv) bewertet und in der Begründung seiner Bewertung die Stärken und Schwächen der Bearbeitung benannt. Soweit, so gewöhnlich. Ungewöhnlich ist, wie es weiterging: Den Zweitverfasser hat das Thema nicht losgelassen, sondern es dieser Zeitschrift zur Veröffentlichung vorgeschlagen. Dafür war es erforderlich, aus der Seminararbeit einen Fachaufsatz zu machen – ein Unterfangen, das die beiden Verfasser gemeinsam angegangen sind. Dass Professoren und Studenten gleichberechtigt miteinander arbeiten und wechselseitig voneinander lernen, ist über Epochen- und Ländergrenzen hinweg ein Ideal (das zum Beispiel an der University of Virginia auch in der Architektur Jeffersons seinen Ausdruck gefunden hat; zu dessen *academical village* siehe nur Hartmann (2003: 357). Wir würden uns freuen, wenn auch der Leser fände, dass diese Zusammenarbeit geglückt ist.

2 Experten in der parlamentarischen Demokratie

2.1 Begriff des Experten

Nach Niklas Luhmann besteht die Welt aus verschiedenen Systemen. Diese Systeme konstituieren sich durch Kommunikation. Jedes System hat einen eigenen binären Kommunikationscode, durch den es sich von anderen Systemen abgrenzt. Die Politik ist durch Machtüberlegenheit vs. Machtunterlegenheit codiert (vgl. u.a. Luhmann, 1994: 513, 626 f.). Sie beruht damit auf der Zustimmung des Volks durch Wahlen. Die Wissenschaft ist in wahr und unwahr codiert (vgl. u.a. Luhmann, 1999: 339 f., 344), das Rechtssystem in Recht und Unrecht (vgl. u.a. Luhmann, 1994: 510-512). Auf derselben Linie liegt die Aussage von Kielmanseggs (2006: 10 f.), Politik folge „den Imperativen des Machterwerbs und der Machterhaltung“, die Wissenschaft hingegen dem „Imperativ der Wahrheit“ in einem Regelsystem, nach dem über Gewissheit und Ungewissheit von Erkenntnis entschieden werde.

Experten gehören in das Wissenschaftssystem. Als Sachverständige sind sie der Wahrheit verpflichtet. Weder politische Präferenzen noch Honorare dürfen ihr Urteil bestimmen. Die Zuordnung in das Wissenschaftssystem ermöglicht zugleich die Unterscheidung der Experten von Personen, die ebenfalls sachkundig sind, aber anderen binären Codes folgen. Wir halten als Definition fest:

Experten haben bei einem bestimmten Thema eine außerordentlich große Sachkenntnis und sind in ihren Urteilen unabhängig. Sie gehören zum System der Wissenschaft.

Die Voraussetzung der Urteilsunabhängigkeit meint, dass Experten nicht weisungsgebunden sind und auch nicht durch andere Einwirkungen beeinflusst werden. Der Fachbeamte eines Ministeriums ist im Sinne dieser Arbeit kein Experte, da er als Beamter den Weisungen seiner Vorgesetzten zu folgen hat (vgl. z.B. § 62 Abs. 1 Satz 2 Bundesbeamtengesetz). Hier würden Hierarchien, also Macht und Unterordnung unter diese Macht, entscheiden. Experten darf jedoch kein Nachteil für ihre Karriere entstehen, falls sie sich entgegen der herrschenden Meinung äußern. Die Unabhängigkeit schließt ebenso aus, dass ein Experte sich durch persönliche Vorteilnahme in seinem Urteil beeinflussen lässt. Es dient der Wissenschaftlichkeit und damit der Unabhängigkeit, wenn der Experte sein Gutachten nicht nur dem Auftraggeber zur Verfügung, sondern auch den Fachkollegen zur Diskussion stellt. So heißt es in den Leitsätzen „Gute Wissenschaftliche Praxis im Öffentlichen Recht“ der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer e.V. (2012): „Staatsrechtslehrerinnen und Staatsrechtslehrer erstatten u.a. Staatsorganen und Körperschaften Gutachten. Wenn daraus, was durchaus geboten ist, Publikationen hervorgehen, ist die Beziehung zu einem Auftraggeber in einer Fußnote offenzulegen.“ Dass ein Experte in einem Interessenskonflikt steht, wenn er zugleich Betroffener und Experte ist, versteht sich. So sollte ein Experte zum Beispiel kein Gutachten über den Lärm eines Flughafens schreiben, falls er mit seiner Familie selbst unmittelbar in Rufweite dieses Flughafens lebt. Weil Expertentum außerordentlich große Sachkenntnis voraussetzt, ist ein Experte stets nur für ein oder mehrere bestimmte Themen Experte, während er das bei anderen Themen nicht ist.

Eine so verstandene Urteilsunabhängigkeit ist durchaus voraussetzungsvoll. Die Frage, um die es geht, ließe sich bis in den Methodenstreit der Sozialwissenschaften hinein vertiefen. Doch braucht und kann diese Kontroverse in diesem Rahmen nicht zurück bis zu Popper, Adorno und Max Webers Programm der Wertfreiheit nachgezeichnet werden. Es soll vielmehr genügen, Folgendes festzuhalten: Auch ein Wissenschaftler kann seine Aufgabe engagiert und mit Anspruch auf Relevanz betreiben, sein Engagement aus Normen und Werten beziehen, denen er sich verpflichtet weiß, seine Themen nach persönlichem Interesse wählen und seiner Arbeit mit dem Wunsch und der Hoffnung nachgehen, es möge sich ein ganz bestimmtes Forschungsergebnis nachweisen lassen. Auch in diesem Fall ist der Wissenschaftler in unserem Sinn unabhängig, solange er den Einfluss seiner Interessen, Wünsche und Hoffnungen auf die Themenwahl beschränkt und seine Beschreibungen und Erklärungen davon unbeeinflusst lässt.¹

Experten müssen nicht notwendig Wissenschaftler sein. Weil es genügt, den wissenschaftlichen Code von wahr und unwahr zu beherzigen, gibt es Experten etwa auch in privaten Forschungsinstituten oder in Beratungsunternehmen. „Stuttgart 21“ liefert dafür ein schönes Beispiel: Bei einer Experten Diskussion zur Umpflanzung der Bäume im Stuttgarter

¹ Mit diesem Absatz folgen wir unveröffentlichten Überlegungen von Bernhard Schlink.

Schlossgarten (siehe unten) wurden unter anderem ein Forstwirtschaftler und ein Fachagrarwirt als Sachverständige eingeladen. Sie stellten ihre Gutachten vor, beantworteten offene Fragen und kamen zu gemeinsamen Schlussfolgerungen. Beide Fachagrarwirte sind Experten, obwohl sie nicht an einer Hochschule, sondern in privaten Fachunternehmen arbeiten (vgl. Bilger, 2011).

Soziologische Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass Experten eine sogenannte funktionale Autorität ausüben, welche auf Sachverständigkeit beruht. Damit Experten eine funktionale Autorität ausüben können, muss ihre Sachverständigkeit innerhalb eines sozialen Systems anerkannt werden:

„Funktionale Autorität beruht also, genauer gesagt, auf geachteter Sachverständigkeit“ (Hartmann, 1964: 57)

Eine Person, die funktionale Autorität erhalten will, muss ihr Wissen und Können also belegt haben (vgl. Hartmann, 1964). Das setzt voraus, dass die Aussagen von Experten fallibel sind, das heißt: dass sie falsch sein können. Nur Aussagen, die widerlegt werden können, lassen sich empirisch überprüfen. Hier besteht erneut eine Gemeinsamkeit von Expertentum und Wissenschaft: Denn der Wissenschaftstheoretiker Karl Popper (1976: 15) forderte die Falsifizierbarkeit von wissenschaftlichen Hypothesen.

Dass die Autorität nur eine funktionale, das heißt hier: eine fachliche, sein muss, veranschaulicht der Blick in die Geschichte: Experten werden selbst dann beauftragt, wenn sie in der Vergangenheit für politische Feinde gearbeitet haben. So waren die Wissenschaftler, welche im Dritten Reich die V-2-Rakete entwickelt hatten, auch in den USA begehrt. Mehr als hundert deutsche V-2-Experten gingen in die Vereinigten Staaten von Amerika und halfen dort, neue Raketen zu entwickeln (vgl. Stirn, 2012; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1978). Die politische Anschauung gilt oft als nachrangig, solange die Experten nur nützlich sind und für die eigene Seite arbeiten. Experten müssen daher auch nicht persönlich beliebt oder sympathisch sein.

2.2 Bedeutung des Experten

Welche Bedeutung haben Experten in der repräsentativen Demokratie? Die Literatur (Nohlen & Schultze, 2010; Nowotny, 2005) geht davon aus, dass der Bedarf an und die Nachfrage von wissenschaftlicher Expertise in den vergangenen Jahren gewachsen ist. So stellen unter anderem Nohlen und Schultze fest:

„Zunehmende Bedeutung scheinen Experten für die nationale und supranationale Politikformulierung zu gewinnen“ (Nohlen & Schultze, 2010: 243).

Dieser Bedeutungszuwachs kann mit der zunehmenden Komplexität der Welt und der fortschreitenden Spezialisierung von Wissenschaft erklärt werden. Die Globalisierung führt außerdem zu einer zunehmenden Verflechtung, die es erschwert, wechselseitige Wirkungen zu überblicken.

Von Kielmansegg schreibt:

„Ganz allgemein gilt, dass angesichts zunehmender Komplexität der Regelungsaufgaben, die die Politik zu bewältigen hat, immer mehr Wissen, über das nur die Wissenschaft verfügt, immer mehr hochspezialisierte Expertise in die politischen Beratungs- und Entscheidungsprozesse eingebracht werden muss“ (von Kielmansegg, 2006: 10).

Dabei ist die Wirkung der Wissenschaftler unter den Experten durchaus begrenzt. In der Literatur wird die wissenschaftliche im Vergleich mit der kommerziellen Politikberatung sogar teils als politisch weniger einflussreich angesehen (vgl. Jens, 2005: 22 f.; von Kielmansegg, 2006: 9; Kloten, 2006: 139 f.). Das verwundert, weil die Unabhängigkeit eines Experten Voraussetzung dafür ist, überhaupt Experte zu sein. Obwohl es viele etablierte Institutionen und Verfahren der Politikberatung gibt, fehlt es an verbindlichen Standards für die Auswahl des Experten. Dies, so kritisiert von Kielmansegg (2006: 9, 12 f.), ermögliche es der Politik, sich relativ beliebig der Wissenschaft zu bedienen. Die Beliebtheit des Zugriffs habe in den letzten Jahren zugenommen.

Als Beispiel für gelungene Standards nennen von Kielmansegg und Pinkau (2006: 43) die Vereinigten Staaten von Amerika:

„In den USA versteht es sich beispielsweise von selbst, dass die Wissenschaft entscheidet, wer die Kompetenz besitzt, die Fragen zu beantworten, die ihr die Politik stellt, und zwar durch ihre repräsentativen Gremien, die Akademien, einzeln oder im Verbund“ (von Kielmansegg, 2006: 12).

Diese Autonomie fehle in der deutschen Politikberatung. So könne sich die Politik aus einer Vielzahl von Experten diejenigen aussuchen, die ihr genehm sei. Namentlich die Akademien, die es in Deutschland auch gibt, werden als Institutionen der Politikberatung kaum in Anspruch genommen. Dabei zählt die „Gesellschafts- und Politikberatung“ (Art. 2 Abs. 1 Satz 2 Gesetz zum Staatsvertrag über die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften) ausdrücklich zu den gesetzlich vorgegebenen Aufgaben einer Akademie, ebenso wie der „Gedankenaustausch“ insbesondere mit „Vertretern des politischen ... Lebens“ (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften und der Künste) und die Diskussion „wissenschaftlicher Fragen in der Öffentlichkeit“ (§ 2 Abs. 3 Satz 2 Gesetz zur Errichtung der Körperschaft „Akademie der Wissenschaften in Hamburg“). Vor diesem Hintergrund fordert etwa Biedenkopf (2006: 30-32) die Wissenschaft zu mehr Selbstbewusstsein auf. Die Wissenschaft solle sich eine Ordnung geben, die es ihr ermögliche, als Wissenschaft mit der Politik zu kommunizieren. Diese Ordnung müsse verhindern, dass die Politiker sich einzelne Experten nach Belieben aussuchen können. Wissenschaftliche Verbände sollten einen Kodex entwickeln, der eine Vermischung von Wissenschaft mit Politik verhindere. Als Negativbeispiel nennt Biedenkopf (2006: 24) die Hartz-Kommission.

Das Spannungsverhältnis, das zwischen Politik und Wissenschaft also offenbar besteht, beschreiben viele ehemalige und amtierende Politiker (vgl. z.B. Biedenkopf, 2006; Lammert, 2005; Lindner, 2005). Sie schätzen die praktische Bedeutung der Wissenschaft und ihrer Forschung als gering ein. Das gelte namentlich für die Ergebnisse der Politik- und Wirtschaftswissenschaft. Viele wissenschaftliche Veröffentlichungen seien so weit entfernt von politischen Entscheidungen, dass sie gar nicht in praktische Politik umgesetzt werden könnten (vgl. Cassel, 2004: 119 f.; Lammert, 2005: 61-64; Lindner, 2005: 76-79). Der wissenschaftliche „Jargon“ schrecke Leser ab (Lammert, 2005: 61 f., vgl. von Kielmansegg, 2006: 11). Der damalige Landtagsabgeordnete und Generalsekretär der FDP in Nordrhein-Westfalen, Lindner (2005: 82, 72 f.), schreibt, es sei angesichts der Komplexität politischer Probleme kaum vorstellbar, dass „einhellige Expertenurteile schlicht in Gesetzesform zu übersetzen wären“. Er macht auf die Europäisierung der Politik und des Rechts (vgl. Hartmann 2013: 306ff.), die Blockade politischer Reformen durch sogenannte „Vetospieler“ und die Funktionslogik der Parteidemokratie aufmerksam. Der damalige Vizepräsident des Bundestages, Lammert, schreibt:

„Angesichts der beinahe notorischen Folgenlosigkeit wissenschaftlicher Gutachten für praktisches politisches Handeln muss die Selbstverständlichkeit überraschen, mit der nach wie vor Regierungen und Parlamente hohe Beiträge für bescheidenen Nutzen aufwenden“ (Lammert, 2005: 61 f.).

Diese Aussagen beziehen sich teils zwar auch auf Grundlagenforschung an Universitäten und sind deshalb vielleicht weniger erschreckend. Denn es wurde bereits festgestellt, dass Wissenschaft anderen Logiken und Zielen folgt als das politische System. Theoretische Erkenntnisse können das Verständnis der Welt und gesellschaftlicher Entwicklungen erleichtern, auch wenn in der Praxis die nationale Politik viele Entwicklungen nicht so einfach zu verändern vermag. Erschreckend ist jedoch: Die Aussagen der Politiker beziehen sich auch auf Gutachten, die von Exekutive und Legislative in Auftrag gegeben werden und die deshalb, soll der Auftrag sinnvoll sein, den Entscheidungsträgern regelmäßig helfen sollen.

Ein weiteres Beispiel für den Konflikt zwischen politischem und wissenschaftlichem System liefern die USA: Dort stimmte im November 2009 immerhin ein gutes Drittel der US-Senatoren dafür, der Politikwissenschaft Forschungsgelder zu streichen. Auch wenn der Antrag des Senators Tom Coburn damit abgelehnt wurde, ist die Begründung des Antrags bemerkenswert: Weil die Politikwissenschaft den Praxisbezug verloren habe, sollten alle Forschungsmittel, die bisher der Politikwissenschaft zugutekamen, stattdessen für Naturwissenschaften eingesetzt werden (vgl. Senat der Vereinigten Staaten, 2009; Coburn, 2009; Cohen, 2009). Auch einige angesehene Politikwissenschaftler sagten, die Wissenschaft müsse darauf achten, sich nicht zu sehr von den gesellschaftlich bedeutenden Fragen zu entfernen. „Die Gefahr ist, dass sich Politikwissenschaft in die Richtung bewegt, mehr und mehr über zunehmend weniger auszusagen“ [Übersetzung der Autoren], zitiert

The New York Times den Politikwissenschaftler Joseph Nye (Cohen, 2009).

Interessant sind außerdem Berichte des Bundesrechnungshofes. Dieser hat im Jahr 2005 zu häufige und zu wenig wirkungsvolle Politikberatung bei der Bundesverwaltung kritisiert. „Immer wieder ist bei den Bundesbehörden zu beobachten, dass auch solche Aufgaben an externe Kräfte übertragen werden, die zu den Kernaufgaben einer verantwortlich handelnden Verwaltung gehören“, zitierten Medien einen internen Prüfbericht des Rechnungshofes. Sehr oft hätten die Behörden die Beratungsaufträge ohne Wettbewerb vergeben. Zugleich würden die Behörden die Ergebnisse nur mangelhaft nutzen (vgl. Süddeutsche Zeitung, 2005). Im Jahr 2007 fasste der Bundesrechnungshof in einem Eckpunkte-Papier seine Kritik erneut – und dieses Mal öffentlich – zusammen:

„Immer wieder hat der Bundesrechnungshof z.B. festgestellt, dass auch solche Aufgaben an Externe übertragen werden, die zu den Kernaufgaben einer verantwortlich handelnden Verwaltung gehören. Vielfach waren die Auftraggeber nicht ausreichend in der Lage, die Beratungstätigkeit sachgerecht zu kontrollieren und zu nutzen“ (Bundesrechnungshof, 2007: 1).

2.3 Beteiligung des Experten

Wissenschaftliche Politikberatung gibt es in vielfältigen Formen: Es existieren wissenschaftliche Beiräte von Ministerien, Enquete-Kommissionen von Parlamenten, die Anhörung von Experten in Fachausschüssen der Legislative, Sachverständigenräte wie den zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder Kommissionen wie die nach Peter Hartz oder Bert Rürup Benannten. Auch wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute und private Beratungsunternehmen betreiben Politikberatung und beanspruchen für sich, Fachwissen zu besitzen. Die Unabhängigkeit, von der bereits wiederholt die Rede war, begegnet in diesen Fällen einer besonderen Gefahr: Private Beratungsunternehmen sind regelmäßig von den Aufträgen der großen Wirtschaftsunternehmen abhängig. Das stellt die Unternehmensberater vor die Schwierigkeit, Gesetzgeber und Behörden gegebenenfalls auch gegen die Interessen ihrer Kunden aus der Wirtschaft zu beraten (vgl. Jens, 2005:18-28).

Ließen sich die Unternehmensberater von eigenen wirtschaftlichen Überlegungen leiten, wären sie definitionsgemäß keine Experten.

Trotz ihrer großen Unterschiede haben alle oben genannten Beteiligungsmöglichkeiten eine Gemeinsamkeit: Die Experten werden nicht von selbst aktiv, sondern von anderen beauftragt, in einem Gremium zu arbeiten oder ein Gutachten zu erstellen. Dieser Umstand ist nicht sachnotwendig. Im Gegenteil: Experten können sehr wohl auch selbst aktiv werden, indem sie Kontakt zu Entscheidungsträgern oder der Öffentlichkeit suchen. Dies kann insbesondere durch das Verfassen von Büchern und Interviews in der Presse oder dem Rundfunk geschehen. Auch die Akademien erklären sich ungefragt zu Themen, die ihnen wichtig sind.

Die Beteiligung von Experten unterscheidet sich auch darin, ob die Experten als Einzelpersonen auftreten, als rein wissenschaftliche Expertengremien arbeiten oder in Gremien tätig sind, in denen auch Nicht-Experten sitzen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist zum Beispiel ein reines Expertengremium (vgl. § 1 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: „unabhängig[e] Sachverständig[e]“, „die über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen“; Jens, 2005: 18 f.). In der Rürup-Kommission hingegen saßen Wissenschaftler, Unternehmensberater, Politiker, Gewerkschafts- und Arbeitgebervertreter sowie andere Personen. Dasselbe gilt für die Hartz-Kommission (Schneider, 2006: 122 f.). Solche gemischten Kommissionen, die keine reinen Expertengremien darstellen, setzte besonders die Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) ein. Sie sollten einen Konsens herbeiführen. Die Verlagerung dieser Aushandlungsprozesse in Kommissionen hatte so gesehen möglicherweise mehr mit der Formulierung und Legitimierung von Politik zu tun als mit der Beratung durch Experten (vgl. Biedenkopf, 2006: 25). Dies zeigt sich schon an der heterogenen Zusammensetzung der Kommissionen (vgl. Schneider, 2006: 122 f.).

Die Große Koalition unter Bundeskanzlerin Angela Merkel nutzte im Unterschied dazu zahlreiche Gipfel. Diese Gipfel beschäftigten sich unter anderem mit Energieversorgung, Integration und Bildung. Die Große Koalition wollte mit diesen Gipfeln Aufmerksamkeit für bestimmte Themen schaffen und die Regierungspolitik öffentlichkeitswirksam darstellen. Die Gipfel sollten helfen, einen öffentlichen Grundkonsens herzustellen (vgl. Krick, 2010; Schneider, 2006: 131 f.).

2.4 Einfluss des Experten

Welchen Einfluss Experten auf den Inhalt einer Entscheidung haben, hängt von verschiedenen Faktoren, die den Einfluss der Experten erhöhen oder verringern, ab. Ein Faktor, der den Einfluss eines Experten verringert, liegt in der Gefahr der Instrumentalisierung von Experten durch die Politik. Experten müssen darauf achten, dass sie sich nicht von der Macht verführen lassen. Biedenkopf (2006: 23) schreibt, dass schon so mancher Wissenschaftler seine Ergebnisse relativierte, um seinen Zugang zur Macht und den vermeintlichen Einfluss auf Entscheidungen nicht zu verlieren. Für die Politik seien Wissenschaftler vor allem dann interessant, wenn sie bereits bestehende politische Ziele und Maßnahmen unterstützen. Das folgt unmittelbar aus der Erkenntnis, dass es in der Politik primär um Macht gehe. Diese Erkenntnis ist nicht nur Teil der Luhmannschen Systemtheorie, sondern Ansatzpunkt der ökonomischen Theorie der Politik (zur Public Choice Theorie und der sog. Neuen Politischen Ökonomie vgl. Hartmann, 2013: 28 f.; Towfigh & Petersen, 2010: 133ff., 136).

Falls sich Experten von der Politik in ihren Urteilen maßgeblich beeinflussen lassen, wären sie laut Definition keine Experten mehr. Eine Unterordnung unter die Macht der Poli-

tik würde ebenfalls gegen die Kriterien der Definition verstoßen, da die Experten nicht mehr dem System der Wissenschaft zugezählt werden können. Schwieriger als diese klaren Fälle sind Konstellationen zu beurteilen, in denen Experten von Politikern „benutzt“ werden, ohne dass die Experten dies erkennen könnten. So mag es Fälle geben, in denen die Politik Gutachten als „Munition“ zur Legitimierung bereits bestehender Ziele nutzt (vgl. Lindner, 2005: 74; Biedenkopf, 2006: 25; Jens, 2005: 9 f., 22) oder ein missliebiges Gutachten zu relativieren versucht, indem sie weitere Gutachten in Auftrag gibt. Falls Gutachten aber zu unterschiedlichen (heterogenen) Ergebnissen kommen, verringern sie gegenseitig ihren Einfluss. Dann stellt sich nämlich die schwierige Frage, welchem der Experten geglaubt werden sollte. Jeder Politiker könnte sich auf das Gutachten berufen, das seiner politischen Position am nächsten kommt. Dieser Befund lässt sich generalisieren: Je homogener die Aussagen von Experten oder verschiedenen Expertengremien sind, desto einflussreicher sind die Empfehlungen.

Das gilt auch für Gremienentscheidungen. Sind die Experten in einem Gremium unterschiedlicher Auffassungen, ermöglichen es Abstimmungen oder andere Methoden, trotz interner Differenzen zu einer Position „des Gremiums“ zu gelangen. Allerdings sind einstimmige Beschlüsse auch dort, wo es um Wahrheit geht, überzeugender als knappe Mehrheitsentscheidungen, die deutlich vor Augen führen, was ohnehin gilt: dass auch die andere Ansicht richtig sein kann. Deshalb gilt: Je einiger sich die Experten in einem Gremium sind, desto einflussreicher sind die Empfehlungen dieses Gremiums.

Eine Rolle spielt auch, ob reine Expertengremien oder gemischte Gremien Empfehlungen abgeben. Gemischte Gremien vermischen Verantwortlichkeiten und die Logik verschiedener Systeme. So entsteht die Gefahr, dass Experten den gemischten Gremien nur eine funktionale Autorität verleihen sollen, ohne die Entscheidung inhaltlich bestimmen zu können. Dieses Problem entfällt, soweit eine Kommission nur aus Experten besteht. So ist festzustellen, dass die (gemischte) Rürup-Kommission, die durch ihre Zusammensetzung kein Expertengremium im Sinne der Expertendefinition war, keinen großen Einfluss auf die Politik hatte (vgl. Biedenkopf, 2006: 23 f.; von Kielmansegg, 2006: 12-14).

Der Einfluss von Experten ist außerdem umso größer, je verständlicher und nachvollziehbarer die Expertenaussagen sind.²

Ein besonders wichtiger Faktor ist das Vertrauen in die Experten. Wenn bestimmte Entscheidungen so komplex sind, dass einfache Bürger die Folgen nicht mehr überblicken können, könnten die Bürger dem Rat von Experten folgen. Die Bürger werden dies aber nur tun, wenn sie an die politische

2 Das Problem des wissenschaftlichen Jargons wurde bereits unter 2.2 erörtert. Auch die Nutzung von für Nicht-Wissenschaftler schwer verständlichen statistischen Methoden kann das Verständnis der Experten-Gutachten erschweren.

Unabhängigkeit der Experten glauben und den Experten Vertrauen schenken.

Torgersen (2005: 67) stellt allerdings einen Legitimitäts- und Vertrauensverlust von Experten fest, der in den 1980er Jahren begonnen habe. Eine Ursache seien widersprüchliche Gutachten über Risikotechnologien wie die Kernenergie oder gentechnisch veränderte Organismen gewesen. Außerdem seien Zusammenhänge oft erst dann erkannt worden, wenn bereits Schäden eingetreten seien.

Von Kielmansegg (2006: 11) und Neidhardt (2006) stellen die These auf, dass der Dialog zwischen Politik und Wissenschaft grundsätzlich umso schwieriger wird, je stärker die Öffentlichkeit an einem Thema Anteil nimmt. Massenmedien könnten die Politik nämlich unter derart hohen Handlungsdruck bringen, dass Experten mit ihren Argumenten in der Debatte nicht mehr durchdringen würden. Die Emotionalisierung eines Themas beschränkte so den Einfluss der Experten. Thießen (2012: 21) kommt zu dem Ergebnis, dass Bürger eher dann an Demonstrationen teilnehmen, wenn sie persönliche Beeinträchtigungen erleben oder durch ein Thema emotional berührt werden.

Der Fall „Stuttgart 21“, an dem die Öffentlichkeit in besonders starker Weise Anteil nahm, ist daher auch unter dieser Perspektive genauer zu betrachten.

3 Prüfsteine: Kommunalpolitik und der Fall „Stuttgart 21“

3.1 Formulierung von Hypothesen

Wir haben gesehen, dass der Einfluss von Experten durch viele Faktoren begrenzt wird und dass viele Wissenschaftler, Politiker und der Bundesrechnungshof den Einfluss von Experten auf bundespolitische Entscheidungen als relativ gering einschätzen. Dieser Befund dürfte auf die Kommunalpolitik übertragbar sein; „Stuttgart 21“ ist ohnehin, nicht zuletzt aufgrund der Finanzierung, zugleich ein landes- und bundespolitisches Thema. Vor diesem Hintergrund lautet unsere Hypothese 1:

Der Einfluss von Experten auf Entscheidungen zur Kommunalpolitik oder „Stuttgart 21“ ist relativ gering.

Wie wir außerdem unter 2.2 gesehen haben, kritisieren Biedenkopf, von Kielmansegg und Pinkau die Beliebigkeit der Berufung von Experten. Die Wissenschaft soll sich ihnen zufolge selbstständig am politischen Diskurs beteiligen und mitbestimmen, wer Fragen, die die Politik bewegen, beantwortet (vgl. Biedenkopf, 2006: 29-32; von Kielmansegg, 2006: 12 f.; Pinkau, 2006: 36, 43ff.). Ein Gegenmittel, nicht ausschließlich nach Aufforderung zu beraten, sondern aus eigener Initiative tätig zu werden, nutzen Wissenschaftler freilich schon jetzt nicht selten: Die große Mehrzahl der Aufsätze und Bücher, die erscheinen, geht nicht auf politische Anfragen zurück. Auf diese Weise vermag die Wissenschaft selbst mitzuentcheiden, wer Fragen, bei denen die Politik Beratungsbedarf hat, beantwortet. Politische Anfragen gibt es gleichwohl, und sie werden nur selten ergebnisoffen gestellt. Hypothese 2 lautet folglich:

Politiker versuchen Experten zu nutzen, um ihren Einfluss zu erhöhen.

Die Hypothese 3 schließt sich daran an und verknüpft die zweite Hypothese mit „Stuttgart 21“:

Falls bei „Stuttgart 21“ Experten von der Politik nicht nach vorgegebenen sachlichen Kriterien berufen wurden, sondern eine „politische“ Auswahl möglich war, kann den Experten insgesamt nur ein geringer Einfluss zukommen.

Die Politik mag, wie wir unter 2.2 gesehen haben, versucht sein, die Auswahlentscheidung zwischen verschiedenen Experten zu nutzen, um sich politisch „genehme“ Experten auszusuchen und diese gegen andere Experten auszuspielen. Im Abschnitt über den Einfluss von Experten haben wir gesehen, dass es insbesondere dann zu einem Problem kommt, wenn Experten unterschiedliche Auffassungen vertreten (unter 2.4). Daraus ergibt sich Hypothese 4:

Je homogener die Aussagen von Experten sind, desto einflussreicher sind ihre Empfehlungen.

Falls verschiedene Experten oder Expertengremien zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, ist der Einfluss der Experten insgesamt also gering; umgekehrt gilt: Je ähnlicher die Ergebnisse sind, umso größer der Einfluss. Auch aus dieser allgemeinen Erkenntnis lassen sich Erwartungen für einzelne Vorhaben ableiten. Im Fall von „Stuttgart 21“ ist bekannt, dass es zu vielen Themen eher unterschiedliche Gutachten gab. Daraus folgt unsere fünfte Hypothese:

Da die Expertenaussagen zu „Stuttgart 21“ großteils heterogen sind, ist der Einfluss von Experten auf die Entscheidungen ceteris paribus relativ gering.

Es ist offensichtlich, dass „Stuttgart 21“ ein politisch umstrittenes Thema ist. Dies zeigen die vielen Demonstrationen und Gruppen für und gegen „Stuttgart 21“. Hypothese 6 lautet daher:

Da „Stuttgart 21“ ein politisch umstrittenes Projekt ist, gibt es viele Expertenaussagen und Gutachten über „Stuttgart 21“.

Laut von Kielmansegg (2006: 11) und Neidhardt (2006) wird der Dialog zwischen Politik und Wissenschaft umso schwieriger, je stärker die Öffentlichkeit an einem Thema Anteil nimmt. „Stuttgart 21“ ist ein Thema, das die Öffentlichkeit auch in einem emotionalen Sinn berührt, wie die Proteste gegen die Baumfällungen im Stuttgarter Schlossgarten gezeigt haben. Dabei wurden beispielsweise unzählige Kuscheltiere an den Bäumen befestigt. Es sollte also Hypothese 7 eintreffen:

Da „Stuttgart 21“ für die Öffentlichkeit ein wichtiges und emotionales Thema ist, ist der Einfluss von Experten ceteris paribus relativ gering.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mehrere der aufgestellten Hypothesen für einen geringen Einfluss der Experten sprechen. Keine einzige Hypothese lässt einen hohen Einfluss erwarten. Es liegt nahe, dass es viele Expertenaussagen, -anhörungen und -gutachten zu „Stuttgart 21“ geben würde und

dass die Politik versuchen würde, Experten zu instrumentalisieren.

3.2 Überprüfung der Hypothesen

Kommen wir zu „Stuttgart 21“: Insoweit ließen sich ungezählte Anhörungen, Gutachten und Aussagen von Experten sowie Experteninterviews in den Medien aufzählen. Besonders bekannt sind die Fachschlichtung unter Heiner Geißler (2010 c) und der sogenannte Stresstest (vgl. Geißler, 2010 c). Befürworter und Gegner von „Stuttgart 21“ streiten unter anderem über die Kostenentwicklung, die Leistungsfähigkeit des Bahnhofs, das Fällen von Bäumen im Stuttgarter Schlosspark, das Grundwassermanagement und die Gefahren für die Stuttgarter Mineralquellen (vgl. Geißler, 2010 a: 8ff.). Dabei ist bemerkenswert, dass sich beide Seiten jeweils auf Experten berufen. So findet man auf einer Internetseite der Projektgegner eine „Auflistung der wichtigsten Personen und Experten[,] die gegen S21 und für K21 sind“ (vgl. Initiative Barriere-frei, 2011). Viele der genannten Personen sind Wissenschaftler oder Ingenieure, auf deren Stellungnahmen die Projektgegner verweisen. *Hypothese 6* – der zufolge es viele Expertenaussagen und Gutachten gibt – erweist sich als zutreffend.

Auch bei der Fachschlichtung unter Geißler wurden die Sachverständigen von den beiden Konfliktparteien benannt. Bis zum Ende blieben, worauf auch Geißler als Moderator hinwies, Widersprüche. So wurden die Kosten für den Alternativentwurf Kopfbahnhof „K21“, den die Gegner von „Stuttgart 21“ vorgeschlagen hatten, sehr unterschiedlich eingeschätzt. Umstritten blieb, in welcher Höhe ein Ausstieg aus „Stuttgart 21“ den Projektträgern, insbesondere der Bahn AG, Kosten verursachen würde. Die Gegner des Projekts schätzten diese Kosten auf 600 Millionen Euro, die Bahn auf gut 2,8 Milliarden Euro. Geißler versuchte, mit drei Wirtschaftsprüfungsgesellschaften mehr Klarheit zu erhalten: Eine der Gesellschaften kam zu dem Ergebnis, dass ein Ausstieg rund 1 Milliarde Euro kosten würde. Die beiden anderen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften gingen von 1,5 Milliarden Euro aus (vgl. Geißler, 2010 a: 10 f.).

Die sehr unterschiedlichen Prognosen der Experten der beiden Konfliktparteien legen nahe, dass die Konfliktparteien „ihre“ Experten nach eigenen Interessen ausgewählt haben. Eine gemeinsame, unüberhörbare Stimme der Wissenschaft war nicht zu hören. Dagegen lagen die Schätzungen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften schon näher beieinander. *Hypothese 3* findet seine Bestätigung im Fall von „Stuttgart 21“ also eingeschränkt.

Zum Einfluss der Experten und den oft unterschiedlichen Ergebnissen der Gutachten sagte Gangolf Stocker, der als Mitglied des Stuttgarter Gemeinderats und einer der prominentesten Gegner von „Stuttgart 21“ im Rahmen der zu Grunde liegenden Seminararbeit befragt wurde:

„Man muss da unterscheiden zwischen Experten und der Funktion von Gutachtern. Experten werden nicht gehört, weil das Endergebnis schon feststeht und ‚alternativlos‘ ist. Gut-

achter haben die Funktion, das zu untermauern“ (unveröffentlichtes Interview mit Andreas Maisch).

Stocker unterscheidet dabei zwischen unabhängigen Experten und Gutachtern, die von den streitenden Parteien bestellt werden. Gutachten hätten, so Stocker, die Funktion, bestehende Ziele durchzusetzen. Wer den Gutachter bestelle, bestelle nämlich auch das Ergebnis. Eine ergebnisoffene Anhörung von Experten vor den wichtigen Entscheidungen finde demnach nicht statt. Stocker erklärte außerdem, er wünsche sich mehr Beratung und Einfluss von Experten, aber „weniger Gutachteritis“. Diese Aussagen Stockers unterstreichen erneut die Bedeutung des Auswahlverfahrens von Experten.

Dass Politiker mitunter versuchen, Experten zur Erhöhung ihres Einflusses zu nutzen (*Hypothese 2*), bestätigt sich auch für „Stuttgart 21“: Laut Presseberichten wurde auf Verkehrsexperten, die sich im Streit um das Milliarden-Bahnprojekt kritisch zu Wort meldeten, Druck ausgeübt. Für eine öffentliche Anhörung im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages musste die SPD-Fraktion kurzfristig einen neuen Sachverständigen benennen. Ursprünglich sollte bei einer Anhörung zum Thema „Stuttgart 21“ und die „Neubaustrecke Wendlingen-Ulm“ im November 2010 der Ingenieur Heinrich Best aus Darmstadt reden. Best ist Vorstandsmitglied des Verbands Beratender Ingenieure. Laut Spiegel Online wurde er von seinen Kollegen beim Verband Beratender Ingenieure dazu aufgefordert, seinen Auftritt im Bundestag abzusagen. Andernfalls solle er aus dem Verband austreten. Ein unabhängiges Verbandsmitglied sagte Spiegel Online, mit dem Auftraggeber Deutsche Bahn, der ebenfalls einen Experten stellte, wolle „es sich eben keiner mutwillig verscherzen“. Best, der über die Probleme der Zusammenarbeit zwischen freien Ingenieurbüros und der Bahn berichten sollte, sagte seinen Auftritt ab. Dabei wurde er von der SPD, die das Projekt eigentlich befürwortet, eingeladen und war dementsprechend auch nicht als Gegner des Projekts aufgefallen (Kaiser, 2010).

Bei der Auswahl der Sachverständigen für die Anhörung im Verkehrsausschuss des Bundestages ist außerdem beachtenswert, dass die Partei Die Linke den Schauspieler Walter Sittler als Sachverständigen eingeladen hatte (Kaiser, 2010). Sittler ist sicher ein eloquenter Redner, der sich mit „Stuttgart 21“ intensiv beschäftigt hat. Doch über die „außerordentlich große Sachkenntnis“, welche einem Experten definitionsgemäß zukommen muss, verfügt Sittler – soweit ersichtlich – nicht auf dem Gebiet des Bahnhofsbaus. Wenn aber Nicht-Experten als sogenannte „Sachverständige“ eingeladen werden, kann der Einfluss von Experten nicht sehr groß sein. Jedenfalls die Partei Die Linke ist bei dieser Personalentscheidung offenbar davon ausgegangen, dass für die Wirkkraft ihres „Experten“ Sachverstand und Expertise nicht die in erster Linie entscheidenden Kriterien sind.

Mit Blick auf die Vermutung, dass heterogene Expertenaussagen den Einfluss der Experten auf die zu treffende Entscheidung verringern (*Hypothese 5*), sind die vielen Konfliktpunkte in Erinnerung zu rufen, um die es im Fall von „Stuttgart 21“ ging (Kostenentwicklung, Leistungsfähigkeit des

Bahnhofs, Fällung von Bäumen, Grundwassermanagement und Gefahren für die Mineralquellen). Die Prognosen über einen Ausstieg aus „Stuttgart 21“ sind wie gesehen durchaus heterogen ausgefallen. Auch bei anderen Konfliktpunkten vertraten die Experten unterschiedliche Auffassungen, so zum Beispiel mit Blick auf die Frage, ob die Stuttgarter Mineralquellen gefährdet seien (vgl. Latenser, 2011; Soldt, 2010).

Auch die grün-rote Regierung Baden-Württembergs stritt sich um zahlreiche Formulierungen in der Informationsbroschüre zur Volksabstimmung am 27. November 2011. Es ging unter anderem um die Kosten für das Land, falls Baden-Württemberg den Vertrag über „Stuttgart 21“ kündigen würde. In der Informationsbroschüre der Landesregierung heißt es unter Verweis auf Wirtschaftsprüfer, aber entgegen der Auffassung des Justizministeriums, dass die Kosten bei höchstens 350 Millionen Euro lägen (vgl. Isenberg, 2011; Staatsministerium Baden-Württemberg, 2011).

Weitere Widersprüche legt die Informationsbroschüre der Landesregierung ausdrücklich offen (über die Leistungsfähigkeit der Konzepte, die Steigerungen der Kosten usw.). So heißt es bei den Argumenten für „Stuttgart 21“, dieses Konzept habe eine sparsame und überaus wirtschaftliche Qualitätsstufe erhalten (Staatsministerium Baden-Württemberg, 2011: 9). Die Einstufung als „wirtschaftlich optimal“ durch die Firma SMA sei besser als die Bewertung „Premiumqualität“, die „Stuttgart 21“ nicht erhalten hatte. Damit entspreche das Bauvorhaben dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Im Widerspruch dazu heißt es im Zusammenhang mit den Gründen gegen „Stuttgart 21“, dass das Projekt den Stresstest nur unter Einschränkungen und nicht mit guter Betriebsqualität bestanden habe (idem: 6). Außerdem heißt es, dass die wesentlichen Fahrzeitverkürzungen auf die Neubaustrecke Stuttgart-Wendlingen-Ulm zurückgehen (idem: 5). Bei den Argumenten für „Stuttgart 21“ wird aber darauf hingewiesen, dass die Projekte „Stuttgart 21“ und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm vertraglich voneinander abhängig sind (idem: 11) – wodurch eine abgetrennte Bewertung der Neubaustrecke Stuttgart-Wendlingen-Ulm fraglich erscheint.

Bei einem Thema allerdings zeigten sich die Experten unabhängig davon, wer sie beauftragt hat, einig: die Versetzung der Bäume im Stuttgarter Schlossgarten. Die Experten kamen unisono zu dem Ergebnis, dass die meisten Bäume im Schlosspark gefällt werden müssen (vgl. Birger, 2011).

An den großen Demonstrationen, der medialen Berichterstattung und der politischen Dimension von „Stuttgart 21“ zeigt sich, wie groß das öffentliche Interesse an dem Projekt ist. Nicht nur die erwähnten, an den Bäumen in großer Zahl befestigten Stofftiere deuten darauf hin, wie emotional die Menschen involviert sind. Für eine wissenschaftliche Studie nach ihren Motiven befragt, nannten die Demonstranten am häufigsten die folgenden Gründe für ihr Engagement: 1. Die hohen Kosten des Projekts, 2. Die zu erwartenden Profite von Banken und Baukonzernen sowie 3. Ein allgemeines „Demokratiedefizit“ und den Umgang mit Kritikern. Erst im

Anschluss folgten weitere projektbezogene Sachgründe wie die geringere Kapazität des neuen Bahnhofs und geologische Gefahren (vgl. Kraushaar, 2011: 15 f.). Die Nennung von Banken, Baukonzernen und des Umgangs mit Kritikern bestätigt, dass Emotionen bei der Ablehnung des Projekts eine große Rolle spielen. Dabei mag es zunächst überraschen, dass die Kapazität des Bahnhofs und die Gefahren für die Mineralquellen als weniger wichtig eingestuft werden, obwohl es doch diese technischen Fragen sind, bei deren Beantwortung Experten besonders hilfreich sein können. Dagegen können Wissenschaftler den Umgang mit Kritikern oder die Profite der Baukonzerne kaum beeinflussen. So lässt sich die Rangliste der Motive als ein Beleg für das Misstrauen der Demonstranten gegenüber der Politik lesen. Wenn Emotionen und fehlendes Vertrauen bei den Bürgern im Vordergrund stehen, fällt es Experten eher schwer, mit fachlichen Bewertungen vorzudringen oder gar die Debatte wesentlich zu beeinflussen. Daraus folgt, dass die Emotionalisierung eine negative Wirkung auf den Einfluss der Experten hat, wie mit *Hypothese 7* vermutet wurde.

3.3 Ergebnisse

Die Untersuchung hat ergeben, dass der Einfluss von Experten durch eine Reihe von Faktoren begrenzt ist. Der steigende Bedarf an und die Nachfrage von Expertise führen nicht zwingend dazu, dass der Einfluss der Experten steigt. Die Vielzahl der Gutachten sprechen also nicht für den tatsächlichen Einfluss der Experten.

Unabhängige Experten einerseits und Politiker andererseits sind Mitglieder verschiedener Systeme. Sie nutzen, um mit Luhmann zu sprechen, unterschiedliche binäre Kommunikationscodes. Ihre Interessen sind unterschiedlich. Es besteht die Gefahr, dass Politiker Experten danach aussuchen, wer die eigene politische Position untermauert. Auch bei den Entscheidungen rund um „Stuttgart 21“ wurde versucht, Experten zu instrumentalisieren und, so berichten die Medien, auf Experten Druck auszuüben. Bisweilen wird die Expertenwahl als beliebig kritisiert. Die Ergebnisse der Gutachten seien durch ihre Auftraggeber vorherbestimmt. Wichtig sei eine ergebnisoffene Expertenbeteiligung. Wenn beide Seiten Gutachter beauftragen, ist dies also offensichtlich nicht der beste Weg, um einen Konsens herzustellen.

Die in dieser Abhandlung formulierten Hypothesen sprechen für einen eher geringen Einfluss der Experten. Für „Stuttgart 21“ haben sich die Hypothesen weitgehend bestätigt. Danach verringern insbesondere die Heterogenität der Expertenaussagen, eine Auswahl der Experten durch die Politik und nach politischen Kriterien, ein großes öffentliches Interesse sowie eine Emotionalisierung der Debatte den Einfluss der Experten. Die Umstände dafür, dass Experten die Entscheidungen beeinflussen können, sind bei „Stuttgart 21“ nach alledem ungünstig.

Um den Einfluss von Experten auf demokratische Entscheidungen zu erhöhen, müsste die Wissenschaft Strukturen entwickeln, die eine beliebige Expertenwahl durch die Poli-

tik verhindern. Experten sind nur dann einflussreich, wenn sie mit einer homogenen Stimme sprechen und sich weder bewusst noch unbewusst in den Dienst der verschiedenen Konfliktparteien stellen lassen.

Gesetzes- und Literaturverzeichnis

- Bannas, G. (2011, 15. November). Das Zucken der Kompassnadel. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, S. 3. Erreichbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/cdu-parteitag-das-zucken-der-kompassnadel-11528932.html> [letzter Zugriff am 2.12.2013].
- Biedenkopf, K. (2006). Was erwartet die Politik von der Wissenschaft? In Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), *Politikberatung in Deutschland* (S. 17-32). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bilger, C. (2011, 19. Dezember). Experten: Der Schlichterspruch ist nicht umsetzbar. *Stuttgarter Zeitung*. Erreichbar unter: <http://www.stuttgarterzeitung.de/inhalt.buergerforum-zu-stuttgart-21-experten--der-schlichterspruch-ist-nicht-umsetzbar.905b56b0-7548-4e9d-9c66-9a681640db2.c.html> [letzter Zugriff am 2.12.2013].
- Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1583).
- Bundesrechnungshof (2007). *Eckpunkte für den wirtschaftlichen Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung*. Erreichbar unter: <http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/sammlung/2007-bwv-bericht-eckpunkte-fuer-den-wirtschaftlichen-einsatz-externer-berater> [letzter Zugriff am 2.12.2013].
- Cassel, S. (2004). Politikberatung aus institutionenökonomischer Sicht. In Birger P. Priddat & Theresia Theurl (Hrsg.), *Risiken der Politikberatung: Der Fall der Ökonomen* (S. 109-126). Baden-Baden: Nomos.
- Coburn, T. (2009). Coburn Amendment 2631- prohibits the National Science Foundation from wasting federal research funding on political science projects. Erreichbar unter: http://www.crookedtimber.org/wp-content/uploads/2009/10/Coburn_NSF.pdf [letzter Zugriff am 2.12.2013].
- Cohen, P. (2009, October 19). Field study: Just how relevant is political science. *New York Times*. Erreichbar unter: <http://www.nytimes.com/2009/10/20/books/20poli.html> [letzter Zugriff am 2.12.2013].
- Denkler, T. (2011, 14. November). Kompass-Kanzlerin weist den Weg. *Süddeutsche Zeitung Online*. Erreichbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/merkel-auf-dem-cdu-parteitag-in-leipzig-kompass-kanzlerin-weist-den-weg-1.1188519> [letzter Zugriff am 2.12.2013].
- Geißler, H. (2010 a). *Schlichtung Stuttgart 21 Plus* (Schlichterspruch), 30. November, Stuttgart.
- Geißler, H. (2010 b). Präsentation des Stresstests am 29.07 im Stuttgarter Rathaus [online]. Erreichbar unter: <http://www.schlichtung-s21.de/stresstest-21.html> [letzter Zugriff am 2.12.2013].
- Geißler, H. (2010 c). TV-Mitschnitte [online]. Erreichbar unter: http://www.schlichtung-s21.de/mitschnitte_schlichtung.html [letzter Zugriff am 2.12.2013].
- Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 (Bundesgesetzblatt Teil III), zuletzt geändert durch Artikel 128 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).
- Gesetz über die Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften und der Künste vom 16.7.1969, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.6.2008 (GV. NRW. S. 516).
- Gesetz zum Staatsvertrag über die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften vom 14. Juli 1992 (GVBl. I 1992, 290), zuletzt geändert mit Staatsvertrag vom 6. April 2011 (Gesetz vom 7. Juli 2011 – GVBl. I Nr. 14).
- Göbel, H. (2011, 19. Januar). Merkels Verdrusswort. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, S. 9. Erreichbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/alternativlos-merkels-verdrusswort-1574350.html> [letzter Zugriff am 2.12.2013].
- Hartmann, B. J. (2003). Das LL.M.-Studium an der University of Virginia School of Law. *Jura*, 5(2003), 356-358.
- Hartmann, B. J. (2013). *Öffentliches Haftungsrecht. Ökonomisierung – Europäisierung – Dogmatisierung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hartmann, H. (1964). *Funktionale Autorität: Systematische Abhandlung zu einem soziologischen Begriff*. Stuttgart: Ferdinand Enke.
- Initiative Barriere-frei (2011). Auflistung der wichtigsten Personen und Experten die gegen S21 und für K21 sind [online]. Erreichbar unter: <http://barrierefrei.gegen-stuttgart-21.de/wichtige-personen-und-experten-die-gegen-s21-und-fur-k21-sind/> [letzter Zugriff am 2.12.2013].
- Isenberg, M. (2011, 7. November). „Äußerst zweifelhaft“ Zahlen. *Stuttgarter Nachrichten*. Erreichbar unter: <http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.volksabstimmung-kritik-des-justizminister-bleibt-folgenlos.f7d710f9-00ef-4458-82f3-248a6ae3a515.html> [letzter Zugriff am 2.12.2013].
- Jens, U. (2005). Wenn der Politikberatung die konzeptionelle Grundlage fehlt! In Uwe Jens & Hajo Romahn (Hrsg.), *Glanz und Elend der Politikberatung* (S. 9-28). Marburg: Metropolis.
- Kaiser, S. (2010, 6. November). Druck auf Stuttgart-21-Experten wächst. *Spiegel Online*. Erreichbar unter: <http://www.spiegel.de/panorama/0,1518,727606,00.html> [letzter Zugriff am 2.12.2013].
- Kielmansegg, P. Graf von (2006). Einleitung. In Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), *Politikberatung in Deutschland* (S. 9-14). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kloten, N. (2006). Wissenschaftliche Beratung der Politik: Befund und Auftrag. In Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), *Politikberatung in Deutschland* (S. 123-145). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kraushaar, W. (2011). Protest der Privilegierten?. *Mittelweg* 36, 3/2011, 5-22.
- Krick, E (2010). Regieren mit Gipfeln – Expertengremien der großen Koalition. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 20(2), 233-265.
- Lammert, N. (2005). Zwischen Theorie und Praxis, Ansprüchen und Realitäten – Zur Bedeutung der Sozialwissenschaften für die praktische Politik. In U. Jens & H. Romahn (Hrsg.), *Glanz und Elend der Politikberatung* (S. 59-65). Marburg: Metropolis.
- Latenser, R. (2011). Die Gefährdung des Stuttgarter Mineralwassersystems durch Stuttgart 21 [online]. Erreichbar unter: <http://www.geologie21.de/archiv-geologie21/gefaehrung-des-stuttgarter-mineralwassersystems-durch-stuttgart-21.html> [letzter Zugriff am 2.12.2013].
- Lindner, C. (2005). Politik und Politikberatung – Versuch einer Verständigung. In U. Jens & H. Romahn (Hrsg.), *Glanz und Elend der Politikberatung* (S. 67-83). Marburg: Metropolis.
- Luhmann, N. (1994). *Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie* (5. Aufl.). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1999). *Die Gesellschaft der Gesellschaft* (2. Aufl.), Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Neidhardt, F. (2006). Wissenschaftliche Politikberatung via Medien? In Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), *Politikberatung in Deutschland* (S. 146-154). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nohlen, D. & Schultze, R. (Hrsg.). (2010). *Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe* (4. Aufl.). München: C. H. Beck.
- Nowotny, H. (2005). Experten, Expertisen und imaginierte Laien. In A. Bogner & H. Torgersen (Hrsg.), *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik* (S. 33-44). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pinkau, K. (2006). Möglichkeiten und Grenzen naturwissenschaftlicher Politikberatung. In Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), *Politikberatung in Deutschland* (S. 33-46), Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Popper, K. (1976). *Logik der Forschung* (6. Aufl.). Tübingen: Mohr.
- Raketen-Experte Kurt Debus 70 Jahre (1978, 6. Dezember). *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, S. 34.
- Rechnungshof rügt Bundesbehörden. (2005, 11. Februar). *Süddeutsche Zeitung*, S. 6.
- Schneider, J. (2006). Taxonomie der Kommissionen: Zur Kategorisierung und Kultur von Politikberatungsgremien der Bundesregierung. In K. Ruhl, C. Wiesner, J. Schneider & T. Börzel (Hrsg.), *Demokratisches Regieren und politische Kultur: Post-staatlich, post-parlamentarisch, post-patriarchal?* (S. 117-138). Münster: LIT-Verlag.
- Soldt, R. (2010, 1. Dezember). Nabelschau in Schwaben. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, S. 3. Erreichbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/poli>

tik/inland/stuttgart-21/die-chronik-von-stuttgart-21-nabelschau-in-schwaben-1582946.html [letzter Zugriff am 2.12.2013].

Staatsministerium Baden-Württemberg (2011). *Information der Landesregierung Baden-Württemberg zur Volksabstimmung am 27. November 2011*. Stuttgart: Staatsministerium Baden-Württemberg.

Stirn, A. (2012, 22. März). Hauptsache nach oben. *Süddeutsche Zeitung*, S. 16.

Thießen, F. (2012). Einleitung / Zusammenfassung. In F. Thießen (Hrsg.), *Grenzen der Demokratie: Die gesellschaftliche Auseinandersetzung bei Großprojekten* (S. 9-22). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Torgersen, H. (2005). Expertise und Politik im Widerstreit? Entscheiden unter dem Vorsorgeprinzip. In A. Bogner & H. Torgersen (Hrsg.), *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik* (S. 67-85). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Towfigh, E. V. & N. Petersen (2010), *Ökonomische Methoden im Recht*. Tübingen: Mohr Siebeck.

U.S. Senate (2009). *U.S. Senate Roll Call Votes 111th Congress – 1st Session* [online]. Erreichbar unter: http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=111&session=1&vote=00336#top [letzter Zugriff am 2.12.2013].

Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (2012), *Leitsätze: Gute wissenschaftliche Praxis im Öffentlichen Recht*. Erreichbar unter: <http://www.dhv-speyer.de/wieland/vdstrl/inhalte/Leits%C3%A4tze.pdf> [letzter Zugriff am 2.12.2013].



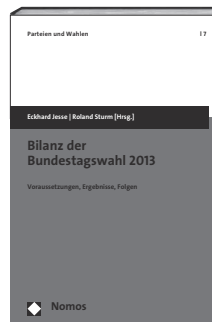
Prof. Dr. Bernd J. Hartmann ist Professor für Öffentliches Recht, Wirtschaftsrecht und Verwaltungswissenschaften an der Universität Osnabrück. Er studierte Rechtswissenschaft in Münster, Paris und Charlottesville, Virginia (Erstes juristisches Staatsexamen 1999, Master of Laws 2002). Im Anschluss an Promotion (Münster 2004) und Referendariat (Zweites juristisches Staatsexamen 2005) folgten die Habilitation (Münster 2011) und eine Lehrstuhlvertretung in Heidelberg. Email: ls-hartmann@uni-osnabrueck.de



Andreas Maisch hat im Jahr 2013 an der Freien Universität Berlin einen Master-Abschluss in Politikwissenschaft erlangt. Zuvor hatte er im Mai 2011 an der Universität Konstanz einen Bachelor in Politik- und Verwaltungswissenschaft erworben. Seit Herbst 2010 schreibt Andreas Maisch als freier Journalist für regionale und überregionale Medien.

Parteien und Wahlen

Herausgegeben von Eckhard Jesse
und Roland Sturm



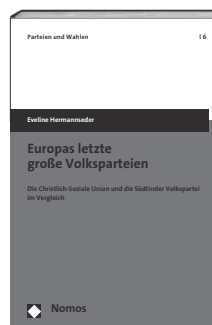
Bilanz der Bundestagswahl 2013

Voraussetzungen,
Ergebnisse, Folgen

Herausgegeben von Eckhard
Jesse und Roland Sturm

2014, Band 7, 718 S., brosch.,
129,- €, ISBN 978-3-8487-1118-5
www.nomos-shop.de/22213

Der Band bietet nicht nur eine „Bilanz der Bundestagswahl“ im engeren Sinne, sondern trägt auch dem Untertitel ausreichend Rechnung. Der erste Komplex zielt auf die Analyse des Wahlverhaltens, der zweite bietet einen Überblick zu den Parteien, der dritte betrifft das politische Umfeld der Bundestagswahl, der vierte Teil widmet sich zentralen Politikfeldern, der fünfte dem internationalen Vergleich. Es handelt sich um die erste Studie zur Bundestagswahl 2013.



Europas letzte große Volksparteien

Die Christlich-Soziale Union
und die Südtiroler Volkspartei
im Vergleich

Von Eveline Hermannseder

2014, Band 6, 450 S., brosch.,
82,- €, ISBN 978-3-8487-1001-0
www.nomos-shop.de/22078

Bayern und Südtirol, Laptop & Lederhosen-Partei sowie Smartphone & blauer Schurz-Partei, CSU und SVP – die Ähnlichkeiten, die beide Volksparteien sowohl in ihrer Entwicklung und ideologischen Nähe, als auch in ihrem politischen und kulturellen Kontext zeigen, machen einen politikwissenschaftlichen Vergleich längst überfällig, den dieses Werk nun liefert.

Portofreie Buch-Bestellungen
unter www.nomos-shop.de
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos