

Einleitung

Kommissionen, Beiräte, Berater: Politik wird scheinbar immer stärker abhängig von Beratung. Wissenschaftliche Politikberatung scheint da noch die seriöseste zu sein. Doch sie hat ein Problem: Kaum jemand weiß, wie sie funktioniert. Nicht zuletzt seitdem sich die Rot/Grüne Regierungskoalition bei den Einsetzungen der »Hartz-Kommission« und der »Rürup-Kommission« vorwerfen lassen musste, sie würde nicht selbst, sondern mittels ihrer Kommissionen regieren, wird in den Massenmedien und im wissenschaftlichen Diskurs wieder stark über die wissenschaftliche Politikberatung debattiert.

Dies ist auch der Fall, weil Wissenschaftler bei kontrovers diskutierten Themen, wie dem Klimawandel oder der Gentechnik, öffentlich als Berater der politischen Akteure und als Teilnehmer an der politischen Debatte auftreten. Durch diese Auftritte erfährt deren Tätigkeit eine erhöhte Aufmerksamkeit. Ein Symptom dieser verstärkten Aufmerksamkeit ist der Umstand, dass eine steigende Zahl von Sammelbänden zum Thema »Wissenschaftliche Politikberatung« veröffentlicht wird, Tagungen veranstaltet werden und Forschung zum Thema finanziert wird.

Dabei ist wissenschaftliche Beratung kein neues Thema in den Sozialwissenschaften. Beispiele für die ältere Diskussion sind der Aufsatz von Jürgen Habermas »Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung« (Habermas 1979) oder der Sammelband »Interaktion von Wissenschaft und Politik. Theoretische und praktische Probleme der anwendungsorientierten Sozialwissenschaften«, der 1977 vom Wissenschaftszentrum Berlin herausgegeben wurde (Wissenschaftszentrum Berlin 1977). In der Politikwissenschaft wurde ebenfalls schon Mitte der 1970er Jahre eine Neubestimmung des Verhältnisses der Politikwissenschaft zur politischen Praxis gefordert (Hellmann 2007: 9). Wissen-

schaftliche Politikberatung ist also kein neues Thema, es scheint aber eines zu sein, das immer wieder an Brisanz gewinnt und Forschungsaktivität weckt.

Ein Grund für diese Aufmerksamkeit könnte darin liegen, dass wissenschaftliche Politikberatung oft in den Augen der Beteiligten oder Dritter scheitert. Sie wird ebenfalls von diesen Beobachtern als problematische Tätigkeit beschrieben. Viele Politikberater beklagen beispielsweise, dass ihr Rat nicht gehört wird¹, während Politiker sich ihrerseits über unnützen Rat beklagen². In anderen Debatten wiederum wird darüber diskutiert, ob die wissenschaftlichen Berater nicht zuviel Einfluss haben.³

In der Literatur, die über Politikberatung reflektiert, wird festgestellt, dass die wissenschaftliche Politikberatung ein schwieriges Geschäft sei, weil in diesem »zwei Welten«, die der Wissenschaft und die der Politik, »aufeinanderprallen« würden. Es sei nötig, »Brücken zu schlagen« und dies sei nicht einfach.⁴ Bei diesem schwierigen Geschäft entstehen in einigen Fällen sogar Konflikte zwischen den Beratern und den Beratenen, die öffentlich ausgetragen werden. Zwei der in dieser Arbeit interviewten Berater können von solchen Konflikten berichten.

Nun könnten solche Konflikte als Einzelfälle eingeordnet und die Kritik an der wissenschaftlichen Beratung als teilweise politisch motiviert angesehen werden, weil die Beratungsergebnisse den politischen Gruppen, die die Kritik äußern, missfallen. Massenmedial beobachtete Konflikte innerhalb politikberatender Gremien könnten ebenfalls als Einzelfälle betrachtet werden. Die Kritik an teuren, folgenlosen Gutachten könnte dadurch erklärt werden, dass bei den Kritikern unrealistische Vorstellungen über die Wirksamkeit von Beratung bestehen. Die Klage von Wissenschaftlern über die ignorante Politik ließe sich mit technokratischen Vorstellungen der Wissenschaftler erklären. Die Angst vor zuviel Einfluss der Experten könnte wegen der Wirkungslosigkeit der Beratung als unbegründet angesehen werden. Die Suche nach Beratungskonzepten, die zwischen den »Welten von Wissenschaft und Politik« vermitteln, ließe sich als das Anbieten von Beratung für die Gestaltung von Beratung identifizieren.

1 So z. B.: Franz 2000; Theurl 2004; Wintermann 2004.

2 Siehe z. B.: Lindner 2006.

3 Auf Webseiten wie www.lobbycontrol.de wird beispielsweise diskutiert, welche Berater bei welchen politischen Akteuren Einfluss haben und welchen Interessengruppen sie angeblich verbunden sind.

4 So fasst Martinsen einige Standpunkte zum Thema zusammen. Siehe: Martinsen 2007: 81.

Die Beschreibung der wissenschaftlichen Beratung als problematische Praxis und der Umstand, dass diese Praxis auch wissenschaftlich fortwährend beobachtet und analysiert wird, kann aber auch zum Anlass genommen werden, diese Praxis doch noch einmal genauer in den Blick zu nehmen. Könnte es tatsächlich der Fall sein, dass trotz der eingehenden wissenschaftlichen Debatte um die wissenschaftliche Politikberatung kein angemessenes Verständnis dieser Praxis zu finden ist, so dass sich immer noch die Frage stellt: Was für eine Praxis ist die wissenschaftliche Politikberatung genau und wie funktioniert sie? Lassen sich die Probleme, die in der Praxis beobachtet werden, hauptsächlich auf individuelle Fehlleistungen zurückführen? Sind die Fälle, in denen die Politikberatung vollständig ignoriert wird oder sich Konflikte ergeben, nur jeweils Einzelfälle und daher aus den Umständen der spezifischen Beratungssituation erklärbar? Oder sind die Probleme eventuell auf problematische Anforderungen zurückzuführen, die in den Beratungsbeziehungen der wissenschaftlichen Politikberatung strukturell angelegt sind?

Wenn die letzte Frage mit »ja« beantwortet werden kann, und die strukturellen Eigenschaften von Beratungsbeziehungen identifiziert werden können, die den Beteiligten in den Beratungsbeziehungen als problematische Anforderungen gegenüberstehen, wäre nicht nur eine Erklärung für die Eigendynamik einer problematischen Praxis gewonnen. Die Identifikation der strukturellen Eigenschaften der Beratungsbeziehungen der wissenschaftlichen Politikberatung könnte darüber hinaus als Grundlage für weitere Überlegungen darüber dienen, wie mit den Anforderungen dieser Praxis besser umgegangen werden kann, um sie erfolgreicher zu gestalten.

Dass es einen Bedarf an einer Verbesserung der Praxis wissenschaftlicher Politikberatung gibt, zeigt unter anderem der Umstand, dass Leitlinien guter wissenschaftlicher Politikberatung entwickelt wurden, beziehungsweise über deren Entwicklung diskutiert wird.⁵ Es gibt also ein praktisches Problem, dessen Bearbeitung, trotz schon bestehender Forschung, von neuer soziologischer Forschung eventuell profitieren könnte.

5 Beispielsweise wurden vom Chief Scientific Adviser der britischen Regierung Richtlinien für die wissenschaftliche Beratung formuliert. Sie sind abgedruckt in: Weingart/Lentsch 2006. Die Europäische Kommission hat im Rahmen des Weißbuchs »Europäisches Regieren« ebenfalls solche Richtlinien entwickelt. Siehe: Europäische Kommission 2002. Auch die Interdisziplinäre Arbeitsgruppe »Wissenschaftliche Politikberatung in der Demokratie« der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, in deren Rahmen diese Arbeit entstanden ist, hatte den Auftrag, Richtlinien guter wissenschaftlicher Politikberatung zu formulieren.

Aber auch aus der Perspektive der engeren soziologischen Forschung und Debatte stellt wissenschaftliche Politikberatung ein lohnenswertes Forschungsobjekt dar. Es wird in der Fachdiskussion debattiert, ob sich die moderne Gesellschaft in eine Wissensgesellschaft entwickelt hat oder noch entwickelt.⁶ In dieser Debatte wird intensiv die Rolle von Wissenschaft in Anwendungskontexten diskutiert. Diskutiert wird die Diagnose, dass viele Bereiche der modernen Gesellschaft in wachsendem Maße wissenschaftliches Wissen rezipieren oder sogar für ihre eigene Wissensproduktion nutzen (Stichweh 2002: 3f; Willke 1998: 355; Willke 2001: 12).

An derartige Diagnosen anschließend werden unter anderem die Fragen gestellt, wie Wissenschaft in diese Kontexte vermittelt wird, welche Art von Wissen in diesen Kontexten produziert wird, welche Auswirkungen diese Entwicklung für die gesamte Gesellschaft haben und welche Rückwirkungen diese Entwicklung auf die Wissenschaft hat. Mit der Untersuchung der Anwendungskontexte wird versucht, Antworten auf diese Fragen zu generieren. Die Verwendung des Begriffs Anwendungskontext lässt darauf schließen, dass davon ausgegangen wird, dass es sich um Kontexte handelt, die anders als die üblichen Kontexte der Wissenschaft beschaffen sind. Innerhalb dieser Debatten wird also vermutet, dass diese anderen Kontexte Eigenschaften besitzen, die die Rezeption und Produktion von Wissen in ihnen beeinflussen.

Wissenschaftliche Politikberatung ist ein Beispiel eines solchen Anwendungskontextes und vor diesem Hintergrund ein interessantes Phänomen. Klärungsbedürftig ist allerdings, welche Eigenschaften der Anwendungskontext wissenschaftliche Politikberatung genau auszeichnet. Es ist wichtig, dies zu klären, bevor nach der Rolle von Wissenschaft in diesem Kontext gefragt werden kann und die Rückwirkungen der Wissensproduktion in ihnen auf die Wissenschaft selbst. Daher ist die wissenschaftliche Politikberatung auch aus dieser Sicht ein lohnenswerter Forschungsgegenstand. Die vorliegende Arbeit soll dazu beitragen, die spezifischen Eigenschaften des Anwendungskontextes wissenschaftliche Politikberatung zu ermitteln.

Drittens sind die in der wissenschaftlichen Politikberatung tätigen Wissenschaftler oft daran beteiligt, die allgemeine politische Debatte mit Deutungen und Einschätzungen zu unterschiedlichen Themen zu versorgen. Indem sie in den Studien, die sie abliefern, Themen notwendigerweise unter einen bestimmten Gesichtspunkt untersuchen und andere ausblenden, beeinflussen sie die Diskussion über ein Thema, sofern ihre

6 Siehe zu diesen Diskussionen: Heidenreich 2003; Stehr 1994; Stichweh 2002; Weingart 2001.

Studien in der politischen Kommunikation rezipiert werden. Auch in anderen Formen der Beratung – z.B. in wissenschaftlichen Beiräten von Ministerien, in Enquete-Kommissionen oder Anhörungen – geben die Wissenschaftler ihre Deutungen und damit eben auch Rahmung von politischen Themen und Problemen weiter. Damit beeinflussen sie die Art und Weise, wie über Themen und Probleme gesprochen wird, sowie wie und mit welchen Referenzrahmen sie gedeutet werden. Es macht offensichtlich einen Unterschied, ob Umweltprobleme unter dem Gesichtspunkt der Folgen für zukünftige Generationen oder aktuellen ökonomischen Folgen untersucht werden.⁷ Weltanschaulich gebundene Think Tanks haben das Ziel zu beeinflussen, wie Themen in der politischen und öffentlichen Diskussion gerahmt und gedeutet werden.

Um zu ermitteln, in welchem Ausmaß die wissenschaftlichen Berater Einfluss haben und unter welchen Umständen sie diese Rahmungen und Deutungen produzieren, ist es lohnenswert, die soziale Praxis wissenschaftliche Politikberatung und die Formen, in denen sie stattfindet, genauer zu analysieren. Erst mit derartigen Untersuchungen kann beurteilt werden, ob die Wissenschaftler möglicherweise zuviel und illegitimen Einfluss haben oder ob ihr Einfluss doch überschätzt wird. Auch hinsichtlich Überlegungen dieser Art ist wissenschaftliche Politikberatung ein lohnenswertes Thema. In der vorliegenden Arbeit können allerdings nicht die gesamten angesprochenen Diskussionen mit berücksichtigt werden. Hier soll vielmehr mit der Erarbeitung eines Beratungsbegriffs, der die Analyse von Beratungsbeziehungen ermöglicht, ein Beitrag zu diesen Diskussionen geliefert werden.

Wie bereits beschrieben, soll hier vor allem die Frage untersucht werden, ob es allgemeine strukturelle Eigenschaften von Beratungsbeziehungen gibt, die die wissenschaftliche Politikberatung aufspannt und den beteiligten Akteuren als problematische Anforderungen gegenüber treten. Die Untersuchung fokussiert also auf die Frage, welche Beziehung das Einholen von Rat zwischen Wissenschaftlern und Politikern beziehungsweise wissenschaftlichen und politischen Organisationen entstehen lässt, und wie sich diese Beziehung beschreiben und analysieren lässt.

Wie im folgenden Kapitel zum Forschungsstand gezeigt wird, ist eine Untersuchung mit einem derartigen Fokus noch nicht durchgeführt worden. In der Forschung wird meistens von der Differenz der beiden Systeme Wissenschaft und Politik ausgegangen. Diese Differenz ist aber

7 Diese Rolle der Wissenschaftler und der wissenschaftlichen Beratung betont Kessler. Siehe: Kessler 2007: 142. Walter unterstellt den Experten, dass sie intentional nach der Annahme ihrer Deutungen im öffentlichen Diskurs streben. Siehe: Walter 2004: 30.

zu abstrakt, und diese Untersuchungen liefern daher kaum Ergebnisse, die für das hier verfolgte Erkenntnisinteresse nützlich wären. Des Weiteren gibt es in der Literatur keinen scharfen, abgrenzungsfähigen Begriff der Beratung. Es ist daher nicht immer klar, welche Phänomene unter dem Begriff wissenschaftliche Politikberatung subsumiert werden und welche nicht. Dies führt dazu, dass sehr unterschiedliche Phänomene untersucht werden und die Ergebnisse kaum miteinander in Beziehung gesetzt werden können.

Im daran anschließenden Kapitel wird versucht, dieses Desiderat zu schließen, indem ein theoretisches Verständnis von Beratung entwickelt wird. Es wird argumentiert werden, dass die Nachfrage nach Beratung ein Beratungssystem konstituiert. Dieses System ist durch ein Grundproblem gekennzeichnet, das als das Problem, Annahme für die beratende Kommunikation zu erzeugen, identifiziert wird.

Durch Auswertung soziologischer Forschung zu unterschiedlichen Beratungsformen werden daran anschließend die Probleme erschlossen, in die sich dieses Grundproblem auflöst, und nach Strukturen gesucht, die diese Probleme bearbeiten. Um die funktionalen Erfordernisse und Strukturen, die die Probleme bearbeiten, theoretisch besser zu fundieren, wird dem folgend auf die Professionssoziologie zurückgegriffen. Da Ähnlichkeiten zwischen der Praxis wissenschaftlicher Berater und der Berufspraxis von Mitgliedern der klassischen Professionen nachgewiesen werden, wird die Frage gestellt, ob wissenschaftliche Politikberatung eine professionalisierungsbedürftige Tätigkeit ist. Theoretisch wird die Antwort auf diese Frage durch den Vergleich der erschlossenen Grundprobleme des Beratungssystems mit den drei Spannungen des professionellen Arbeitsbündnisses gesucht, die die Professionstheorie Oevermanns postuliert.

Es wird also im theoretischen Teil wie auch in dem folgenden empirischen Teil der Arbeit gefragt, ob wissenschaftliche Politikberatung eine Praxis ist, die sich als professionalisierungsbedürftige Praxis in Oevermanns Sinne beschreiben und vor allem analysieren lässt. Es wird im theoretischen Teil gezeigt werden, dass es gute Gründe gibt zu vermuten, dass die spannungsreichen Anforderungen des Arbeitsbündnisses auch das Beratungssystem prägen.

Sie stellen die funktionalen Erfordernisse dar, die in den Beratungsbeziehungen bearbeitet werden müssen, damit zumindest Wahrscheinlichkeit für die Annahme der Beratungskommunikation erreicht wird. Diese Spannungen sind damit nicht einfach zu lösende Probleme. Sie sind vielmehr strukturell in jeder Beratungsbeziehung angelegt, in der wissenschaftliches Wissen zur Bearbeitung eines politischen Problems

stellvertretend für einen Politiker oder eine Organisation angewendet wird.

Diese theoretische Beschreibung von Beratungssystemen soll die Probleme, die in Beratungsbeziehungen auftreten, verstehbar machen. Das Konzept der Beratungssysteme ist hauptsächlich darauf eingestellt, die empirisch vorkommende Beratungspraxis der wissenschaftlichen Politikberatung zu analysieren, indem die Gestalt und die Probleme der Praxis auf die drei Spannungen der Beratungsbeziehungen zurückgeführt werden. Zumindest exemplarisch wird dies im empirischen Teil geleistet.

Anhand der Analyse von fünf Interviews wird in diesem Kapitel getestet, ob der theoretische Begriff sich für die Analyse eignet. Ist es möglich zu zeigen, dass sich die Probleme der Beratungspraxis, von denen wissenschaftliche Berater berichten, als Folge der Spannungen des Arbeitsbündnisses auffassen, beziehungsweise als Folge eines Scheiterns des Umgangs mit diesen Spannungen beschreiben lassen? Wenn dies gelingt, ist ein guter analytischer Begriff zur Beschreibung wissenschaftlicher Politikberatung entwickelt worden.

Darüber hinaus würde dieses Ergebnis die Vermutung stützen, dass die Probleme in der wissenschaftlichen Beratung eine Folge strukturell angelegter Anforderungen der Beratungsbeziehung sind. Drittens würde ein Beitrag zur praktischen Debatte über wissenschaftliche Politikberatung geliefert. Wenn die wissenschaftliche Politikberatung professionalisierungsbedürftig ist, sind eventuell Institutionen wichtig, die diese Praxis sichern. Professionalisierungsbedürftigkeit bedeutet, dass mit den Spannungen umgegangen werden muss und dass dies leicht scheitert, somit riskant ist. Es gibt nicht den einen geeigneten Weg, die Spannungen auszubalancieren, sondern dies muss dauerhaft auf unterschiedliche Weise in den je spezifischen Beratungsbeziehungen geleistet werden. Wenn dies gelingt, kann ein Rat gegeben werden, der sachlich angemessen und hilfreich für den Beratenen ist. Derartige Überlegungen werden in dem Fazit dieser Arbeit ausgeführt, das darüber hinaus die wichtigsten Ergebnisse der Argumentation zusammenfasst.

