

Fazit

Durch die theoretische Argumentation und die Analysen der Interviews ist deutlich geworden, dass ein genau ausformulierter Begriffsrahmen für die Analyse der wissenschaftlichen Politikberatung notwendig und hilfreich ist. Mit dem hier entwickelten Beratungsbegriff werden die Strukturen von Beratungsbeziehungen recht deutlich herausgearbeitet und vor allem der Spannungsreichtum dieser Praxis betont.

Diese Spannungen liegen allerdings nicht in eventuellen Spannungen zwischen den unterschiedlichen Logiken der beiden Funktionssysteme Wissenschaft und Politik begründet. Die unterschiedlichen Eigenlogiken dieser beiden Systeme kommen in den Beratungsbeziehungen als Systeme, auf die Bezug genommen wird, nur vermittelt zur Geltung. Die grundlegende Spannung von Beratungsbeziehungen besteht vielmehr in der Spannung zwischen abstraktem Wissen und Fallbezug.

Die Beratung muss sich auf verlässliches Wissen stützen und benutzt daher wissenschaftliches Wissen. Gleichzeitig muss Beratung das Problem und die Verhaltensmöglichkeiten, die für den Adressaten der Beratung gangbar sind, ermitteln. Da bei der wissenschaftlichen Politikberatung die Adressaten entweder Politiker oder politische Organisationen sind, besteht manchmal die Notwendigkeit, die Eigenlogik des politischen Entscheidungsprozesses mit zu berücksichtigen.

Die Existenz der Systeme, ihre Funktionserfüllung und vor allem die Differenzierung der beiden Systeme werden auch durch die hier unternommene Untersuchung nicht bestritten. Es wurde nur gezeigt, dass es für die Analyse von Beratungsbeziehungen sinnvoller ist, bei den Spannungen anzusetzen, die strukturell in Beratungsbeziehungen angelegt sind und die sich auch in der wissenschaftlichen Politikberatung zeigen.

Wie im Theoriekapitel ausführlich begründet wurde, gibt es gute Argumente anzunehmen, dass die drei Spannungen zwischen abstraktem Wissen und Fallbezug, zwischen Heteronomie und Autonomie und zwischen Alltäglichkeit und Außeralltäglichkeit die Beratungsbeziehungen prägen. Sie erwachsen aus der Aufgabe, stellvertretend für einen Adressaten Wissen auf ein Problem zu beziehen und Problemlösungen zu erarbeiten.

Diese Spannungen lassen sich aus der Professionssoziologie Oevermanns übernehmen, da die Praxis der wissenschaftlichen Berater im Allgemeinen der Praxis anderer Professioneller Berufe stark ähnelt. Im Besonderen lassen sich weiterhin die Grundprobleme der Beratungsbeziehungen mit den drei Spannungen des Arbeitsbündnisses, wie sie Oevermann entwickelt hat, gut erfassen.

Diese Spannungen stellen die funktionalen Erfordernisse der Beratungssysteme, die wissenschaftliche Politikberatung vollziehen, dar. Die funktionalen Erfordernisse sind also strukturell angelegt und nicht einfach zu lösen. Es lässt sich annehmen, dass sie alle Arten, wissenschaftliche Politikberatung zu vollziehen, prägen. Dies gilt unabhängig davon, welche der vier Arten die Beratung zu vollziehen, vorliegt.

Der Umgang mit den Spannungen und die Notwendigkeit sie auszubalancieren, ist demnach für die Rollenträger, denen diese Spannungen in dem Beratungssystem als Rollenerwartungen gegenüberstehen, nicht immer einfach. Manchmal kann dies gelingen, und die Wahrscheinlichkeit der Annahme der Beratungskommunikation wird erhöht. Manchmal kann der Umgang mit den spannungsreichen Anforderungen nicht gelingen und der Rat wird ignoriert oder der Beratene klagt über schlechte und unnütze Beratung.

Eine derartige Konzeption von Beratungsbeziehungen der wissenschaftlichen Beratung ist im Lichte der Diskussion zum Thema erst einmal ungewöhnlich. Auch innerhalb der soziologischen Debatten, die sich mit Oevermanns Professionssoziologie beschäftigen, dürfte die Übertragung dieses Ansatzes auf die wissenschaftliche Beratung und die Verbindung mit der Systemtheorie auf Überraschung stoßen.

Gerade diese Verbindung erwies sich aber auf der theoretischen Ebene als möglich und sehr fruchtbar. Da Luhmanns und Oevermanns Theorie unter anderem im Funktionalismus verankert sind, lassen sich Teile der theoretischen Überlegungen aufeinander beziehen. Dabei haben aber beide einen naiven Funktionalismus überwunden, der zu stark auf Stabilität fokussierte. Beide tragen dem Umstand, dass es oft strukturellen Wandel zu beobachten gibt, dadurch Rechnung, dass sie Strukturen als für eine gewisse Zeit stabilisierte Art des Umgangs mit einem Bezugsproblem interpretieren, aber in Rechnung stellen, dass es hypo-

thetisch immer funktionale Äquivalente gibt und sich neue Strukturen entwickeln können, die das Bezugsproblem besser bearbeiten.

Ein Vorteil, der die Kombination beider Theorien bringt, ist, dass es möglich wird, mehr über Beratung und Beratungsbeziehungen zu sagen, als dies möglich wäre, wenn nur die Systemtheorie herangezogen werden würde. Diese könnte nur die Unmöglichkeit der externen Beeinflussung durch Beratung betonen und höchstens von Irritation der Systeme ausgehen.

Der hier entwickelte Begriff geht einen Schritt weiter und ermöglicht es abzuschätzen, in welchen Fällen es zumindest wahrscheinlicher ist, dass die Beratung auf Annahme stößt und damit Wirkungen zeigt. Damit ist dann zwar immer noch nichts darüber gesagt, in welcher Weise die Beratung vom Adressaten übernommen und weiterverarbeitet wird, aber zumindest kann gesagt werden, unter welchen Umständen überhaupt etwas geschieht und eine Annahme von Ratschlägen und neuen Sichtweisen wahrscheinlicher ist als Ablehnung oder Ignoranz. Allerdings konnte dies im Theoriekapitel nur theoretisch gezeigt werden. Es war nicht klar, ob nicht gleichsam völlig an empirisch vorfindbaren Fällen von Beratungsbeziehungen vorbei argumentiert wurde.

Deswegen und auch um die Fruchtbarkeit des analytischen Beratungsbegriffs zu testen, wurde er mit der Empirie konfrontiert. Es ging darum zu zeigen, dass er die Beratungsbeziehungen relativ gut beschreibbar und verstehbar machen kann. Dies gelang relativ gut. Vor allem bei dem Vollzug der Analyse der Interviews konnte gezeigt werden, dass der Beratungsbegriff doch immer relativ schnell die Aufmerksamkeit auf die Probleme der Beratungspraxis lenkte und diese verständlich machen konnte.

Die Praxis der Berater konnte als Art und Weise des Umgangs mit den Spannungen interpretiert werden, ohne der Empirie gleichsam Gewalt anzutun. Die Probleme der Praxis, die von Wirkungslosigkeit der Beratung bis zum Konflikt reichten, konnten verstehbar gemacht werden. Dabei konnte der Begriff selbstverständlich nicht im strengen Sinne verifiziert werden. Trotzdem erhärtete dieser Bezug des Begriffs auf die Empirie die Vermutung des Theoriekapitels, dass die Beratungssysteme tatsächlich von den Spannungen geprägt werden, da er gut die Beratungspraxis als Umgang mit den drei Spannungen aufschlüsselte.

Vor allem konnte durch die empirischen Analysen gezeigt werden, welche Arten, Beratung zu vollziehen, relativ leicht auf Probleme stoßen. Zum einen ist die nicht nachgefragte Beratung des fünften Beraters zu nennen. Dessen Beratung, mag sie auch eine hohe inhaltliche Berechtigung haben, hat immer das Problem, dass sie sehr leicht ignoriert wird. Durch die Verbreitung über Massenmedien wie Bücher oder Zeitschrif-

ten kann sich ein intendierter Adressat leicht als nicht angesprochen fühlen, oder aber er wird die Zumutung einer Beratung, die er nicht erwünschte, ablehnen, da sie ihm die Position des Unwissenden zuschreibt.

Auch die Beratung durch Kommissionen bei der Umsetzung von Regulierungen und der Genehmigung von neuen Produkten und Techniken ist leicht anfällig für Ignoranz und Konflikt. Sie bindet den Adressaten stark an den Rat. Dies ist teilweise im Rahmen von Entscheidungen über die Sicherheit von großtechnischen Anlagen oder riskanten Produkten bestimmt nötig, da es darum geht, die Bevölkerung vor möglichen negativen Folgen zu schützen und dies sollte auf der Grundlage von verlässlichem Wissen geschehen. Dies ändert aber nichts an dem Umstand, dass hier prekäre Beratungsbeziehungen eingerichtet werden, die z. B. durch den Aufbau einer vertrauensvollen Arbeitsbeziehung gesichert werden müssen.

Hohe Annahmebereitschaft besteht für Beratung, wenn die Adressaten wirklich eine Krise ihrer Entscheidungstätigkeit bei sich feststellen und somit der Bedarf nach Wissen und Lösungsmöglichkeiten hoch ist. Solch ein Rat kann relativ spontan von einer Organisation, die sich darauf spezialisiert hat, gegeben werden und auf hohe Annahmebereitschaft stoßen, wenn der spezifische Bedarf, also der Problembezug, berücksichtigt wird. Enquête-Kommissionen zeichnen sich demgegenüber dadurch aus, dass so eine akute Krisensituation oft nicht besteht. Hier gibt es bereits Standpunkte zu den politischen Problemen, und es dürfte von der einzelnen Enquête-Kommission und dem Geschick der beteiligten Berater abhängen, hier noch eine Flexibilisierung von Positionen zu erreichen.

Wissenschaftliche Beratung, die sich nur noch darauf verlegt, die Probleme der Adressaten zu verstehen und sich nur schwach auf abstraktes Wissen stützt, scheint genau dadurch die Annahmewahrscheinlichkeit zu verlieren, da sie so nicht mehr die Überlegenheit des Urteils symbolisieren kann. Warum sollte der Adressat auf das Urteil des Beraters vertrauen? Weiterhin kann diese Beratung Gefahr laufen, nur noch Gefälligkeitsgutachten abzuliefern, weil die abstrakte Wissensbasis fehlt, um die Autorität zu reklamieren, auch einmal die »unbequeme Wahrheit« zu sagen.

Insgesamt darf hier durch die Betonung der Notwendigkeit des Problembezugs nicht der Eindruck entstehen, dass es bei Beratung nur um die »angenehme Wahrheit« geht. Beratung muss, wie oft betont, neue Sichtweisen eröffnen, und solch eine Änderung der Sichtweise ist nicht immer einfach. Aber nur Beratung, die wirklich neue Lösungen in den

Blick kommen lässt, wird auf Dauer auch nachgefragt, wie auch der erste Berater im Interview betont.

Dies alles lässt sich beobachten und beschreiben, wenn wissenschaftliche Politikberatung als eine professionalisierungsbedürftige Tätigkeit theoretisch beschrieben und analysiert wird. Da es hier nun Hinweise gibt, dass die Beratungssysteme stark von den drei Spannungen des Arbeitsbündnisses geprägt sind, und somit die Praxis als besonders riskant und sicherungsbedürftig erscheint, ist sie im Sinne der Theorie Oevermanns professionalisierungsbedürftig. Sie bedarf also besonderer Institutionen, die diese Praxis sichern. Aber da es sich bei der wissenschaftlichen Beratung der Politik doch um eine besondere Tätigkeit handelt, sind ein paar Einschränkungen anzugeben.

Die rein inszenierte Beratung ist selbstverständlich nicht professionalisierungsbedürftig, da es gar keine echte Krise gibt. Allerdings stellt sich die Frage, ob es nicht, wenn es gleichsam Regeln einer Profession der wissenschaftlichen Berater gäbe, in diesen festgeschrieben sein könnte, dass sich die Wissenschaftler gar nicht auf so eine Beratung einlassen sollten, um nicht von den Politikern nur instrumentalisiert zu werden und überflüssige Kosten zu verursachen.

Auch ist es nicht immer möglich, dass die Beratung der Politik abseits der Öffentlichkeit stattfindet, wie es oft bei der professioneller Praxis der Fall ist. Unter demokratischen Bedingungen sollte der Prozess der Entscheidungsfindung der Politik so weit wie möglich öffentlich bleiben. Darüber hinaus könnten die Bürger durch die Rezeption der Beratung eventuell auch über die unterschiedlichen Lösungsmöglichkeiten eines Problems informiert werden. Aber schon jetzt werden manche Beratungen, z. B. bei Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik, nichtöffentlicht vollzogen.

Bei akuten Krisen der Entscheidungsfindung angesichts akuter politischer Probleme, wie etwa nach einem terroristischen Anschlag oder bei einer Umweltkatastrophe, ist ein öffentlicher Vollzug von Beratung durch Wissenschaftler, falls überhaupt Zeit dafür bleibt, manchmal gar nicht mehr zu leisten und vielleicht auch nicht sinnvoll, da dies nicht unbedingt das allgemeine Vertrauen in die politischen Akteure erhöht. Nichtöffentlichkeit der Beratung ist daher möglicherweise sinnvoll, damit die Berater auch die unangenehmen Lösungen vorschlagen können, ohne dass die Politiker diese gleich übernehmen müssen. Dies kollidiert jedoch immer mit dem Gebot der Transparenz, so dass die wissenschaftliche Beratung in Teilen wohl immer unter öffentlicher Beobachtung stattfinden muss.

Die Kontrolle der wissenschaftlichen Beratung durch öffentliche Beobachtung wird vor allem gefordert, weil befürchtet wird, dass die

Berater zu starken, nicht kontrollierten Einfluss gewinnen und vielleicht sogar eigene politische Ziele verwirklichen können. Diese Befürchtungen führen zu der Frage, wann es legitimen Einfluss durch die Berater gibt. Wann sind ihr Urteil und ihr Rat legitim, so dass es auch legitim ist, dass die Berateten ihm folgen?

Um Antworten auf diese Frage zu finden, kann nun von der Professionalisierungsbedürftigkeit der Beratungsbeziehungen der wissenschaftlichen Politikberatung ausgegangen werden. Wenn die Berater unabhängig sind und nicht eigene Ziele verfolgen, wenn sie ihren Rat auf gesichertes Wissen, das sie möglichst umfassend recherchiert haben, basieren, wenn sie ausgewogen beurteilen, wenn sie die Probleme umfassend ermittelt haben und wenn sie einen Rat unter Berücksichtigung des überhaupt vorhandenen Entscheidungsspielraums des politischen Adressaten entwickelt haben, dann ist der Einfluss dieser Berater legitim. Dieser Rat hat nach dem hier vertretenen Ansatz nicht nur hohe Wahrscheinlichkeit der Annahme, es ist auch kaum einzusehen, warum solch ein Einfluss von Beratern nicht zulässig sein sollte.

Um sicher zu stellen, dass Beratung auf diese Art und Weise abläuft, sind allerdings kaum Institutionen vorhanden. Aber Professionen haben Institutionen, die die Qualität der Dienstleistung sichern sollen. Auch wenn dies nicht immer gelingt, so gelingt es doch, die Qualität der Dienstleistungen der Professionellen in hohem Ausmaß zu sichern. Ähnlich wäre auch bei der wissenschaftlichen Beratung darüber nachzudenken, ob es nicht Regeln guter Praxis geben sollte. Wie in der Einleitung gesagt, hat die Diskussion darüber begonnen und die Interdisziplinäre Arbeitsgruppe der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, in deren Kontext diese Arbeit entstanden ist, hat solche Regeln vorgeschlagen.

Damit wissenschaftliche Berater sich auch an derartige Regeln, die aus einer Debatte in der Wissenschaft und in der Öffentlichkeit hervorgehen, gebunden sehen, muss es eine Organisation geben, die wie bei den Professionen über deren Einhaltung wacht, indem sie Beschwerden über schlechte Praxis untersucht. Bei der wissenschaftlichen Beratung wird man solch einer Organisation nicht die gleichen Sanktionsmöglichkeiten einräumen wollen, wie es bei einigen Professionen der Fall ist, aber sie könnte doch öffentlich eine Beratung, die nicht den Regeln guter Praxis entsprach, kritisieren. Dies wäre eine Aufgabe für eine Nationale Akademie der Wissenschaften, wie sie derzeit im Entstehen begriffen ist.

Weiterhin wäre eine Möglichkeit, die Praxis der wissenschaftlichen Beratung zu sichern, Wissenschaftlern früher die Beratungspraxis nahezubringen, indem sie nicht erst als Professor zum Berater werden, son-

dern schon früher an Beratungen mit erfahrenen Beratern teilnehmen. Beratungsorganisationen wie die Stiftung Wissenschaft und Politik aber auch Ressortforschungsinstitute, die unter anderem Beratungsleistungen anbieten, sowie freie Forschungsinstitute sind Organisationen, in denen dies versucht werden könnte. Dies könnte ebenfalls durch eine Nationale Akademie organisiert werden.

Durch diese Maßnahmen würden mehr Berater zur Verfügung stehen, die nicht nur wissenschaftlich forschen können, sondern Erfahrungen mit der Praxis der Politikberatung haben. Es geht hier also nicht darum, die wissenschaftlichen Berater zu einer einflussreichen Nebenregierung zu machen, indem diese Praxis professionalisiert wird, sondern die Institutionen der Professionen können als Vorbild in einer Debatte über die Sicherung der Praxis der wissenschaftlichen Politikberatung dienen.

Was lässt sich nun hinsichtlich der Debatten über die Wissensgesellschaft über diesen Anwendungskontext der Wissenschaft aussagen? Erst einmal müsste deutlich geworden sein, dass die Forschungen zum Thema sehr genau die Anwendungskontexte und ihre Eigenlogiken in den Blick nehmen müssen. Hier geschieht mehr, als mit den Begriffen »vermitteln« oder »anwenden« von wissenschaftlichem Wissen erfasst werden kann.

Für den Fall der wissenschaftlichen Beratung lässt sich festhalten, dass in ihr wissenschaftliches Wissen eher vermittelt durch die entwickelten Ratschläge oder Empfehlungen zur Wirkung kommt. Beratung, die Aussicht auf Annahme hat, stützt sich zwar auf wissenschaftliches Wissen, aber besteht nicht in der reinen Weitergabe von wissenschaftlichem Wissen. Damit leistet die wissenschaftliche Beratung, dass Wissenschaft und Politik als Systeme in vielen Bereichen relativ unbehelligt voneinander operieren können.

In einigen Fällen irritieren sich die Systeme stark, wie die Debatte um den Klimawandel zeigt, indem die Forschungsergebnisse gleichsam direkt zu politischen Problemen werden. Diese engen Kopplungen können die Autonomie der Systeme, wenn sie zu oft auftauchen, gefährden, wie Weingart argumentiert hat (Weingart 2001), und damit ihre für die Gesellschaft notwendige Funktionserfüllung stören.

Es wäre zu diskutieren, ob die wissenschaftliche Beratung nicht eher eine Einrichtung darstellt, die solche zu engen Kopplungen verhindert, und vor allem die Irritationen, die wissenschaftliche Erkenntnisse im politischen System hin und wieder auslösen, in politisch handhabbare Irritationen verwandelt.

Um eine derartige These zu überprüfen, bedarf es allerdings weiterer Forschung zu unterschiedlichen Einrichtungen der wissenschaftlichen

Politikberatung. Dafür ist hier eine begriffliche Grundlage erarbeitet worden. Im Lichte der Diskussion um die Verbesserung der wissenschaftlichen Beratung könnte außerdem der hier präsentierte Ansatz dazu dienen, weitere Typen des Umgangs mit den Spannungen der Beratungsbeziehungen zu suchen. Damit könnten erfolgreiche Typen ermittelt werden und für eine Selbstverständigung beratender Wissenschaftler über die Verbesserung ihrer Praxis als Grundlage dienen. Denn mit dem hier entwickelten Beratungsbegriff ist nun bekannt, wie wissenschaftliche Beratung im Allgemeinen funktioniert und auch, warum sie so oft nicht funktioniert.