

## POLICY ADVICE AND POLITICAL CONSULTING

Herausgeber/innen: **Prof. Dr. Andrea Römmele**, Hertie School of Governance, Berlin (Geschäftsführende Herausgeberin), E-Mail: roemmele@hertie-school.org | **Dr. Svenja Falk**, Accenture Research, Bangalore, India, E-Mail: svenja.falk@accenture.com | **PD Dr. Martin Thunert**, Center for American Studies, Universität Heidelberg, E-Mail: mthunert@hca.uni-heidelberg.de

Beirat: **Prof. Dr. h.c. Roland Berger**, Roland Berger Strategy Consultants | **Vito Cecere**, Auswärtiges Amt | **Prof. Dr. Jan W. van Deth**, Universität Mannheim | **Prof. Dr. Jobst Fiedler**, Hertie School of Governance | **Prof. Dr. Dietmar Fink**, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg | **Prof. Dr. Justus Haucap**, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf | **Dr. Christian Humborg**, Transparency International Deutschland e.V. | **Nikolaus Huss**, Politik Kommunikation | **Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte**, Universität Duisburg-Essen | **Prof. Dr. Sabine Kropp**, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer | **Prof. Dr. Martin Lendi**, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich | **Prof. Dr. Miriam Meckel**, Universität St. Gallen | **Prof. Dr. Ferdinand Müller-Rommel**, Leuphana Universität Lüneburg | **Dr. Leonard Novy**, Stiftung Neue Verantwortung | **Cem Özdemir**, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | **Anke Plättner**, Westdeutscher Rundfunk | **Peter Radunski**, MSL Group | **PD Dr. Dieter Rehfeld**, FH Gelsenkirchen | **Prof. Volker Riegger**, logos Holding AG | **Prof. Dr. Stefan A. Schirm**, Ruhr-Universität Bochum | **Dr. Rolf Steltemeier**, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung | **Cornelius Winter**, Ketchum Pleon Deutschland

Redaktion: **Henrik Schober**, M.A. (Chefredakteur) | **Johannes Staemmler**, MPP | **Andreas Hoffelder**, Dipl. Sozwiss.

Kontakt: Zeitschrift für Politikberatung (ZPB), c/o Henrik Schober, M.A., Hertie School of Governance, Quartier 110, Friedrichstraße 180, 10117 Berlin, Telefon: +49 - 30 / 25 92 19 338, E-Mail: schober@hertie-school.org

## Funktionale Politikberatung

### Vorüberlegungen zu einer politikwissenschaftlichen Theorie der Politikberatung

Edwin Czerwick

#### Kernaussagen

Politikberatung muss stärker politikwissenschaftlich eingebettet und begleitet werden, damit sie dem Anspruch der Beratungsnachfrager gerecht wird. Bei der Entwicklung einer Theorie der Politikberatung muss es weniger um kausale Zusammenhänge als um funktionale Erklärungsansätze von Politikberatung gehen. Ziel dieses Beitrages ist es, die Umriss einer funktionalen Theorie der Politikberatung darzulegen und anzudeuten, wie mit Hilfe von System-, Interaktions- und Akteurstheorien eine umfassende Theorie der Politikberatung entstehen kann. Eine solche Theorie sollte als Bestandteil einer politischen Entscheidungstheorie aufgefasst werden.

nen über Politikberatung in einem solchen Ausmaß angestiegen, dass sie von einem Einzelnen kaum noch überblickt werden können, doch beschränkt sich die literarische politikwissenschaftliche Verarbeitung auf Versuche einer Systematisierung der insgesamt deskriptiven, häufig redundanten und entweder sehr allgemein gehaltenen oder auf Einzelfälle gerichteten Publikationen (Falk et al., 2006; Bröchler, 2008). Systematisierungsversuche beziehen sich häufig auf die drei Politikdimensionen policy, polity und politics, auf die Unterscheidung zwischen policy advice und political consulting oder auf den Politikzyklus mit seinen unterschiedlichen Politikstadien. Dagegen fehlen zusammenfassende Untersuchungen, die auf Wissensakkumulation gerichtet, theoretisch reflektiert und

#### 1 Politikwissenschaft und Politikberatung

Die Politikberatung<sup>1</sup> hat im letzten Jahrzehnt an politischer Bedeutung zugenommen, ohne dass diese Entwicklung innerhalb der Politikwissenschaft<sup>2</sup> bislang in ihren Konsequenzen ausreichend reflektiert worden ist. Zwar sind die Publikatio-

- 1 Literaturüberblicke finden sich bei Buchholz (2008, S. 15-24) und Patzwaldt (2008, S. 20-43). Hier und im Folgenden wird pauschal von „Politikberatung“ gesprochen, obwohl es „die“ Politikberatung nicht gibt, sondern sie sich in eine Vielzahl von Facetten ausdifferenziert hat (Falk et al., 2006, S. 14-15; Falk & Römmele, 2009, S. 9-11; Leif, 2006).
- 2 Siehe hierzu Wollmann, 2011, S. 453-454; Murswieck, 1994; Bleek, 2002; Busch, 2009; Martinsen & Rehfeld, 2006; Schattenmann & Steuber, 2006; Siefken, 2010; Koppo & Schölzel, 2009; Falk et al., 2007: S. 323, 334-335.

auf wissenschaftliche Erklärungen ausgerichtet sind. Theoretische Durchbrüche sind nur selten zu verzeichnen (Ausnahme: Kusche, 2007). Auch das Fehlen größerer wissenschaftlicher Kontroversen<sup>3</sup> lässt sich als Indikator einer theoretischen Stagnation des Untersuchungsgegenstandes verstehen. Von daher verwundert es nicht, dass „ein größerer Teil der Beratungstätigkeit und der Beratungsdauer ohne Politikwissenschaftler (bzw. ohne politikwissenschaftliche Institutionen)“ stattfindet (Falk et al., 2007, S. 323).

Die Politikberatung und die sie reflektierende Literatur weisen also eine Reihe von Defiziten auf, die es bisher schwer gemacht haben, sie unter einer wissenschaftlichen Perspektive als integralen Bestandteil der Politikwissenschaft wahrzunehmen.<sup>4</sup> Sie gilt eher als ein „Geschäft“, das sich bestenfalls um die praktische Umsetzung politikwissenschaftlicher Erkenntnisse bemüht und daraus ihre Identität gewinnt. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive lässt sich gegenüber der Politikberatung deshalb einwenden, dass sie auf die aktuellen und rasch wechselnden Probleme der politischen Praxis ausgerichtet ist, für die sie aber keine oder nur bedingt befriedigende politische Lösungen anbieten kann. Von daher stellt sich für die Politikwissenschaft die Aufgabe, sich intensiver mit der Politikberatung auseinander zu setzen. Sie darf sich nicht auf ihre Rolle als Lieferant von Hintergrundwissen für die Beratung und die Gestaltung der politischen Praxis beschränken. Stattdessen muss sie darum bemüht sein, die Politikberatung so zu konzeptualisieren, dass sie einen Beitrag für eine bessere Erklärung der politischen Praxis zu leisten vermag. Dies ist schon allein deshalb zwingend notwendig, weil die Politikberatung Einfluss auf die Politik nimmt und damit die politische Praxis verändert. Die Politikwissenschaft muss sich deshalb intensiver als bisher dem Einfluss widmen, den die Politikberatung auf die Politik ausübt. Daneben muss sie ihre eigene Bedeutung für die Politikberatung reflektieren, zumal diese ihre Identität verändern könnte. Insofern erweitern sich durch die Politikberatung auch die Aufgabenbereiche der Politikwissenschaft. Sie benötigt unter anderem „ein Verständnis für das gefragte Wissen und für die Rückbindung des durch Beratung gewonnen Wissens an die wissenschaftliche Diskussion“ (Falk et al., 2007, S. 335).

Da nur die Politikwissenschaft über systematische wissenschaftliche Erkenntnisse des politischen Kontextes verfügt, die notwendig sind, um Politikberatung sinnvoll betreiben zu können, kann sie im Vergleich zu den anderen Wissenschaften eine Leit- und Führungsfunktion übernehmen (ähnlich Martinsen & Rehfeld, 2006, S. 45, 49). Nur die Politikwissenschaft kann für sich in Anspruch nehmen, das genuin Politische in der Politikberatung als ihren Gegenstand zu behandeln, auch wenn diese Einsicht nicht zu der Schlussfolgerung verleiten darf, dass die politikwissenschaftlich inspirierte Politikberatung immer besser und erfolgreicher sein wird als die Beratung durch die anderen Wissenschaftsdisziplinen. Sie hat diesen gegenüber jedoch den nicht zu unterschätzenden Vorteil, dass sie die Politikberatung nicht isoliert auf den jeweiligen Beratungsgegenstand fokussiert, sondern in den überge-

ordneten Zusammenhang der Politik, ihrer formellen und informellen Spielregeln, Konstellationen, Konfliktformationen und Konsequenzen einordnet. Auf diese Weise kann die Politikwissenschaft dazu beitragen, dass die Politikberater nicht der Illusion verfallen, sie könnten durch ihre Beratungsleistungen die Politik insgesamt zum Besseren wenden, oder sich vorschnell der Hoffnung hingeben, größeren Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess zu nehmen. Politikberatung wird immer nur *ein* Faktor im politischen Entscheidungsprozess neben ideologischen und (verfassungs-)rechtlichen Faktoren sowie parteipolitischen Interessen und Verbandsinteressen sein, seien ihre Expertisen noch so wissenschaftlich fundiert. Eine Ursache dafür ist, dass sich das Beratungswissen vom politikwissenschaftlichen Wissen unterscheidet. Es muss, wie Weingart und Lentsch (2008, S. 17) betonen, „zugleich sachlich richtig und belastbar und es muss politisch nützlich und realisierbar sein.“<sup>5</sup>

Damit die Politikwissenschaft aber einen fundierten Beitrag zur Politikberatung leisten kann, ist ein Mehr an Theorie von Nöten. Schon deshalb muss einer einseitigen praxisnahen politikwissenschaftlichen Orientierung der Politikberatung (Martinsen & Rehfeld, 2006, S. 47) eine eindeutige Absage erteilt werden.<sup>6</sup> Damit soll aber keinem Rückzug in den politikwissenschaftlichen Elfenbeinturm das Wort geredet, sondern vielmehr darauf abgehoben werden, dass eine gute politische Beratungspraxis ohne eine fundierte wissenschaftliche Theorie eher unwahrscheinlich ist. Eine solche Theorie kann vorbeugend darauf hinwirken, dass sich die politikwissenschaftliche Politikberatung in ihren Fragestellungen und Erkenntnisinteressen zu sehr an den rasch wechselnden aktuellen Bedürfnissen der politischen Akteure orientiert, sich von diesen vereinnahmen lässt oder sich ihnen sogar ausliefert.<sup>7</sup> Eine solche Situation könnte leicht dazu führen, dass politikwissenschaftliche Erkenntnisse missbraucht und für politische Zwecke eingesetzt werden, die dem wissenschaftlichen Ethos, Gerechtigkeitsvorstellungen oder moralischen Grundsätzen zuwider laufen (v. Beyme, 1988, S. 360–362). In einem solchen Fall würde sich die Politikberatung von einem Teilbereich der Politikwissenschaft zu einem Subsystem der Politik entwickeln und damit einer Politisierung der Politikwissenschaft Tür und Tor öffnen. Das aus politikwissenschaftlicher Sicht anzustrebende Ziel sollte eine Theorie der Politikbera-

3 Eine Kontroverse, die ich aber nicht als „größer“ einstufen würde, wurde über die Bedeutung der kooperativen Politikberatung geführt (Falk et al., 2007; Koppo & Schölzel, 2009).

4 So kommt denn auch Weingart (2006, S. 35) zu dem Ergebnis, dass die „Inhalte der Beratung, ihre innere Dynamik sowie die aus ihr hervorgehenden Entscheidungen ... in der Politikwissenschaft offenbar nur ein vergleichsweise geringes Interesse gefunden“ haben. Schattenmann und Steuber (2006, S. 548) sind der Meinung, dass „die Beratung der Politik traditionell nicht zu ihren vornehmsten Pflichten“ zählt.

5 Zu den weiteren Besonderheiten des Beratungswissens siehe Weingart/Rentsch, 2008, S. 19–21, 46–47, 50–52).

6 Die Praxisorientierung der Politikberatung bringt fast zwangsläufig eine Außensteuerung mit sich. Politikberatung benötigt in der Regel einen Auftraggeber, der festlegt, worüber und wofür er sich beraten lassen will. Der Politikberater muss sich insofern die Auftraggeberperspektive zu Eigen machen.

7 Zur Vorsicht gemahnte bereits auch v. Beyme (1988, S. 363–364).

tung sein, die einerseits in der Lage ist, die Heterogenität des Gegenstandsbereichs analytisch zu integrieren, zu beschreiben und ihre Wirkungen auf die Politik und ihre Rückwirkungen auf die Politikwissenschaft zu reflektieren und zu erklären. Erst unter diesen Voraussetzungen kann die Politikwissenschaft einen fundierten und realitätsbezogenen Beitrag für die Politikberatung leisten. Um diesem Ziel näher zu kommen, ist es angebracht, sich intensiver mit theoretischen Fragen auseinander zu setzen und sich Gedanken über die wissenschaftliche Qualität der Aussagen über Politikberatung zu machen.

## 2 Anforderungen an eine politikwissenschaftliche Theorie der Politikberatung

Eine Theorie der Politikberatung wird nur Erklärungen anstreben können, die sich von kausalen Erklärungen, wie sie in den Naturwissenschaften und insbesondere in der Physik angestrebt und verlangt werden, unterscheiden werden. Von daher wird man auch eine etwas andere Vorstellung von „Theorie“ und „Erklärung“ entwickeln müssen bzw. Modifikationen anbringen müssen gegenüber einem Theorieverständnis, das sich ausschließlich an den Naturwissenschaften orientiert.<sup>8</sup> Von den dort angestrebten deduktiv-nomologischen Theorien wird im Allgemeinen erwartet, dass sie präzise definierte Begriffe enthalten, welche die jeweils zu untersuchenden empirischen Phänomene und ihre Wechselwirkungen genau beschreiben. Für die Wechselwirkungen zwischen den untersuchten Phänomenen müssen (kausale) Erklärungen gefunden werden, die überprüfbar sind und Vorhersagen ermöglichen, die getestet werden können. Diese Erklärungen müssen sich wiederum auf allgemeine Gesetzmäßigkeiten zurückführen lassen (Popper, 1982, S. 31–33; Hempel, 1977, S. 5–8). Natürlich existieren neben solchen deduktiv-nomologischen Erklärungen noch andere Formen wissenschaftlicher Erklärungen (Hempel, 1977), doch gelten jene gewissermaßen als der Idealfall wissenschaftlicher Erklärungen.

Man dürfte wohl auf breite Zustimmung stoßen, wenn man behauptet, dass die bisher gewonnenen Einsichten über die Politikberatung nicht den Ansprüchen deduktiv-nomologischer oder kausaler<sup>9</sup> Erklärungen gerecht werden. Umstritten dürfte dagegen sein, ob derartige Erklärungen angestrebt werden sollen und ob sie überhaupt erreichbar sind. Hier wird davon ausgegangen, dass die mit Hilfe der funktionalen Analyse gewonnenen Erkenntnisse über die Politikberatung zu wissenschaftlichen Erklärungen führen, die zwar nicht oder nur in Ausnahmefällen den Ansprüchen eines physikalisch-naturwissenschaftlichen Wissenschaftsverständnis gerecht werden (können), aber dennoch wissenschaftlichen Charakter haben. Dass sie nicht an nomologisch-deduktive Erklärungen heranreichen, hängt dabei eng mit der Komplexität des Untersuchungsgegenstands „Politikberatung“ zusammen.<sup>10</sup> Bei Politikberatung muss mit einem hohen Maß an Verhaltensoffenheit der Akteure (Schneider, 2003, S. 298–300), spontanen Einfällen, nicht geplanten Handlungen, Zufälligkeiten und sich selbst erfüllenden (Merton, 1976) oder zerstörenden Prognosen gerechnet werden, die sich nicht ohne Weiteres,

wenn überhaupt, in das Schema kausaler Erklärungen pressen lassen. Auch die für kausale Erklärungen zentrale Forderung nach Wiederholbarkeit von Untersuchungen lässt sich nicht einlösen. Außerdem sind die sozialen Kontexte, in denen Politikberatung stattfindet, keine feststehenden und „objektiven“ Größen, sondern sie werden erst von Beratern und Beratenen zu Kontexten „gemacht“. Deshalb ist es auch nicht möglich, „invariante Beziehungen zwischen bestimmten und Ursachen und bestimmten Wirkungen festzustellen“ oder „andere Möglichkeiten auszuschließen“ (beide Zitate Luhmann, 1984 a, S. 13). Wenn es also höchstens in sehr seltenen Ausnahmefällen möglich ist, funktionale Erklärungen im Sinne von kausalen Erklärungen abzugeben,<sup>11</sup> welche wissenschaftliche Qualität kann dann den Untersuchungsergebnissen zugesprochen werden, die über das Konzept der funktionalen Politikberatung gewonnen werden können? Zunächst wird man darauf hinweisen müssen, dass zwischen Funktionalität und Kausalität keine unmittelbare Beziehung besteht. Vielmehr wird man auch, obwohl die Funktionen im Mittelpunkt der funktionalen Politikberatung stehen, von einem „Non-causal explanatory use of functions“ (McLaughlin, 2002, S. 197) ausgehen müssen.

Die Funktionen, die Berater und Beratene entweder erfüllen müssen oder freiwillig erfüllen, stehen in verschiedenen sozialen Zusammenhängen und damit auch in Erklärungszusammenhängen unterschiedlicher Reichweite. Die funktionale Politikberatung sucht ihre Erklärungen sowohl in den Perspektiven der Berater und Beratenen und ihren Zielen und Präferenzen als auch in den Situationen, in der die Interaktionsprozesse zwischen Beratern und Beratenen ablaufen und die durch diese konstruiert werden. Und sie muss ihre Erklärungen schließlich auch dem Kontext des politischen Systems als dem Referenzsystem der funktionalen Politikberatung entnehmen. Bei diesen Erklärungen geht es nicht um Erklärungen im physikalisch-naturwissenschaftlichen Sinne, sondern um Erklärungen im Sinne von Begründungen. Diese bauen auf empirisch ermittelten Gründen auf, die für das Verständnis eines politischen Phänomens bedeutsam sind und die auf einen übergeordneten Erklärungszusammenhang ausgerichtet sind und von dort aus überprüft und entweder als zutreffend akzeptiert oder als unzutreffend verworfen werden können. Es sind somit immer nur potenzielle Erklärungen.<sup>12</sup> Nicht die Kausalität von Zusammenhängen steht also im Vordergrund funk-

8 Diese Einsicht hindert die praktische Politikberatung aber nicht, ihre Beratungsleistungen auf eben solchen kausalen Erklärungen aufzubauen. Nach Isabel Kusche (2008 a, S. 263–264, 270–271) ist der Kausalitätsmechanismus der Politikberatung immanent.

9 Hempel (1975, S. 138) weist darauf hin, dass nicht jede deduktiv-nomologische Erklärung eine kausale Erklärung sein muss.

10 In ähnlicher Weise argumentieren Scharpf (2000, S. 47–72) und Schneider (2003) mit Bezug auf die Policy-Forschung.

11 Schon deshalb sollte der Begriff „Erklärung“ nicht für kausale Erklärungen reserviert werden.

12 Hempel (1977, S. 8) spricht von potenzieller Erklärung, „wenn wir uns fragen, ob ein neues und bislang noch nicht überprüftes Gesetz bzw. eine Theorie eine Erklärung für ein empirisches Phänomen liefern würde“.

tionaler Erklärungen,<sup>13</sup> sondern die Nennung und Rechtfertigung von Gründen, die zu einem bestimmten Sachverhalt geführt, ihn ausgelöst oder verhindert haben (Hempel, 1977, S. 3).<sup>14</sup> Statt wie bei den kausalen Erklärungen auf Ursachen, beziehen sich funktionale Erklärungen also auf *Gründe*, die eine Behauptung als „wahr“ und „zutreffend“ stützen können, ohne sich dabei auf allgemeine empirische Gesetze berufen zu können. Solche Gründe können einen wichtigen Beitrag zum besseren Verstehen<sup>15</sup> der funktionalen Politikberatung leisten. Sie können sogar von kausaler Bedeutung sein bzw. in dieser Weise *anerkannt* werden (Toulmin, 1975, S. 288),<sup>16</sup> da laut Toulmin (Ebenda, S. 302–306) kein prinzipieller Gegensatz zwischen Ursachen und Gründen besteht. Doch müssen sich die Gründe auf allgemein anerkannte Erklärungszusammenhänge (nicht wissenschaftliche Gesetze!) zurückführen lassen. Die funktionale Analyse der Politikberatung kann sich damit zumindest, was selbst dezidiert Gegner des Funktionalismus einräumen, „als sehr aufschlussreich, stimulierend und fruchtbar“ (Hempel, 1975, S. 167) und als „illustrativ und wertvoll“ (Nagel, 1975, S. 184) erweisen, auch wenn sie dem Ideal deduktiv-nomologischer Erklärungen nicht entspricht.

### 3 Funktionale Politikberatung

Als eine Etappe auf dem Weg zu einer politikwissenschaftlichen Theorie der Politikberatung soll das Konzept der „funktionalen Politikberatung“ vorgeschlagen werden,<sup>17</sup> das im Mittelpunkt der nachfolgenden Überlegungen stehen wird. Funktionale Politikberatung wird als ein wissenschaftliches Konzept aufgefasst, mit dem die sehr stark auf die politische Praxis fokussierte Politikberatung zu einem integralen Bestandteil der Politikwissenschaft wird. Die Besonderheit des Konzepts besteht in der Übertragung funktionalistischer Denkweisen auf die Erforschung der politischen Beratungspraxis. Das anzustrebende Ziel ist dabei, die funktionalistische Politikberatung als ein politikwissenschaftliches Erklärungs-konzept auszubauen.

#### 3.1 Das Funktionsverständnis funktionaler Politikberatung

Aufgabe des Konzepts der funktionalen Politikberatung ist es, Politikwissenschaft und Politikberatung enger miteinander zu verzahnen, wobei dem Funktionsbegriff (Merton, 1968, S. 74–78; Nagel, 1975, S. 172–175; Steinbeck, 1964; Schmid, 1974, S. 28–45) und dem funktionalen Denken (Merton, 1968, S. 73–138; Nagel, 1956) eine analytisch-integrierende Bedeutung zukommt. Mit der funktionalen Politikberatung kann der Rahmen abgesteckt werden, innerhalb dessen eine politikwissenschaftliche Analyse der Politikberatungspraxis weiterführende Erkenntnismöglichkeiten verspricht. Damit verbunden ist zugleich die Erwartung, zu einem (noch) besseren Verständnis der politischen Beratungspraxis zu gelangen sowie Anleitungen für eine gute politische Beratungspraxis zu generieren. Funktionale Politikberatung ist zwar primär ein wissenschaftliches, auf Erkenntnisgewinn gerichtetes Kon-

zept, von dem aber Empfehlungen für eine realistische, die politischen Grenzen und Möglichkeiten der Beratung reflektierende Gestaltung der politischen Praxis abgeleitet werden können.

Mit der Bezeichnung „funktionale Politikberatung“ soll darauf aufmerksam gemacht werden, dass eine politikwissenschaftlich inspirierte Politikberatung von der allgemeinen Prämisse ausgehen muss, dass es keine politischen Maßnahmen gibt, die nicht auch politisch funktionale Wirkungen haben, werden diese Wirkungen nun bewusst angestrebt oder auch nur unbewusst erzielt. Einerseits erfüllt die Politikberatung selbst eine Vielzahl von Funktionen für das politische System im Allgemeinen und den politischen Entscheidungsprozess im Besonderen (v. Beyme, 1988, S. 355–362; Papenfuß & Thomas, 2011, S. 429–430). Andererseits werden mit ihr aber auch Wirkungen ausgelöst, deren Funktionalität sich nicht sofort erschließt, sondern erst durch eine darauf bezogene Fragestellung erkennbar wird. Eine solche wissenschaftliche Perspektive mag auf den ersten Blick tautologisch wirken, und in gewisser Weise ist sie dies auch. Aber indem zwischen den Wirkungen, die durch die Politikberatung ausgelöst werden, und den Funktionen, die durch sie berührt werden, unterschieden wird, kann der Zirkel teilweise unterbrochen werden.

Die funktionale Politikberatung ist auf den politischen Entscheidungsprozess<sup>18</sup> mit seinen verschiedenen Etappen und damit zugleich auf die politischen Entscheidungsträger (ähnlich Siefken, 2010, S. 134) fokussiert. Sie muss aber auch die Evaluation der angestrebten und tatsächlichen Wirkungen

- 13 Ich will damit weder die zentrale wissenschaftliche Bedeutung des Kausalitätsprinzips leugnen, noch vor seinen für sozialwissenschaftliche Untersuchungen häufig nicht erfüllbaren Maßstäben kapitulieren, sondern einen „mittleren Weg“ vorschlagen, der kausale Aussagen dort, wo sie möglich sind, anstrebt, gleichwohl aber nach belastbaren und überprüfbareren Aussagen sucht, welche nicht dem naturwissenschaftlichen Verständnis von Kausalität Genüge tun. Funktionale Erklärungen sind gegenüber kausalen Erklärungen keineswegs unwissenschaftlich, sondern eine eigene Art von Erklärungen (so auch Bühl, 1975, S. 32–33).
- 14 Damit kann dem Umstand Rechnung getragen werden, dass ein Akteur A eine Funktion für einen Akteur B erfüllt, ohne dass dies kausal erklärt werden muss. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn der Akteur A eine Maßnahme in Bezug auf einen Akteur C ergreift, die aber zugleich für Akteur B funktional ist, obwohl dies von Akteur A nicht intendiert worden ist.
- 15 Der Begriff „Verstehen“ wird hier nicht wie häufig in der Wissenschaftsphilosophie im Gegensatz zum Begriff „Erklären“ aufgefasst, sondern im Sinne von „besseres Verstehen durch Erweiterung des Wissens“ verwendet (dazu Popper, 1974, S. 182–212).
- 16 Auch wenn es den geschilderten Sachverhalt weiter kompliziert, soll noch darauf hingewiesen werden, dass im Gegensatz zu den Naturwissenschaften in den Sozialwissenschaften im Zeitverlauf Gründe zu Ursachen (Kausalitäten) und aus Ursachen Gründe werden können.
- 17 Als „Konzept“ wird hier ein sowohl theoretisch als auch analytisch und gegenstandbezogenes Forschungsprogramm verstanden, das auf Informationsgenerierung und Wissenserweiterung gerichtet ist. Dementsprechend schafft das Konzept der funktionalen Politikberatung „...the context in which the answers to questions and solutions to problems become ‘meaningful’“ (Gregor, 1968, S. 435).
- 18 Zum Zusammenhang zwischen politischer Entscheidung und Politikberatung siehe Schützeichel (2008, S. 7) sowie Weingart/Jentsch (2008, S. 43).

erfassen, die von der Politikberatung auf die politischen Entscheidungen und ihrer Subjekte und Objekte ausgehen (oder unterbleiben). Sie bezieht sich dabei auf den weithin anerkannten systemtheoretisch ausgearbeiteten Politikbegriff, nach dem Politik alle die Aktivitäten umfasst, die sich auf die Vorbereitung, Durchsetzung, Implementation und Rechtfertigung allgemeinverbindlicher Entscheidungen beziehen (dazu ausführlich Czerwick, 2011, S. 90–110 und passim).<sup>19</sup> Es geht also nur um die Politikberatung, die sich funktional auf politische Entscheidungen bezieht, wobei die allgemeinen theoretischen Grundlagen von der politikwissenschaftlichen Systemtheorie und ihrem Politikverständnis abgeleitet sind. Im Fokus der funktionalen Politikberatung stehen insofern alle Stadien des politischen Entscheidungsprozesses: vom Input über die Transformation zum Output und zur Rückkopplung politischer Entscheidungen (Czerwick, 2011, S. 83–89).<sup>20</sup> Funktionale Politikberatung untersucht, von welchen Entscheidungsfunktionen Politikberatung ausgelöst wird, auf welche politische Funktionen sie gerichtet ist, wie sich diese Funktionen durch die Politikberatung reproduzieren oder verändern und ob sie erfüllt oder nicht erfüllt werden.

### 3.2 Der Funktionsbegriff der funktionalen Politikberatung

Der Funktionsbegriff der funktionalen Politikberatung weist zwei Komponenten auf, die zwar in der politischen Beratungspraxis eine Einheit bilden, aber dennoch analytisch voneinander unterschieden werden müssen. Einerseits bezieht sich der Funktionsbegriff auf das politische System, das aufgefordert ist, allgemeinverbindliche Entscheidungen zu treffen. Andererseits richtet sich der Funktionsbegriff auf die jeweiligen Funktionen der Berater und der Beratenen im Beratungsprozess. Funktionale Politikberatung muss deshalb vordringlich erklären, wie die Funktion des allgemeinverbindlichen Entscheidens mit den jeweiligen Funktionen der Berater und der Beratenen im Beratungsprozess in Beziehung zueinander stehen. Dabei gibt der jeweilige Entscheidungsgegenstand vor, wie und in welcher Form Politikberatung stattfindet, welche Akteure an ihr beteiligt sind und wie sie ihre Funktionen sowohl gegenüber dem politischen System, das allgemeinverbindliche Entscheidungen treffen muss, als auch in ihren Verhältnis zueinander wahrnehmen. Insofern darf das Verhältnis zwischen Beratern und Beratenen niemals isoliert von den anstehenden politischen Entscheidungen betrachtet werden. Der im Kontext der funktionalen Politikberatung verwendete Funktionsbegriff beruht also sowohl auf einer „objektiven“ Gegebenheit, weil Berater und Beratene immer in die funktionalen politischen Zusammenhänge des politischen Systems eingebunden sind, von denen sie sich nicht oder höchstens vorübergehend lösen können.<sup>21</sup> Zum anderen sind Berater und Beratene aber auch darum bemüht, ihre jeweiligen „subjektiven“ Auffassungen, wie politische Entscheidungen getroffen werden sollen, zur Geltung zu bringen. Es ist nicht auszuschließen, dass „objektive“ und „subjektive“ Funktionen in Widerspruch zueinander geraten können.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen soll der Funktionsbegriff der funktionalen Politikberatung verstanden werden als *bewusstes Bewirken einer Wirkung in Hinblick auf ein oder mehrere Objekte, die dem Bewirker, aber nicht zwangsläufig dem Objekt der Bewirkung, einen Vorteil in Aussicht stellt*. Obwohl der hier gewählte Funktionsbegriff relativ einfach ist, wirft er dennoch eine Reihe von Problemen auf, die näher erläutert werden müssen. Die Bezeichnung „bewusst“ soll darauf hinweisen, dass die Vorteile, die ein Akteur (Berater und/oder Beratene) anstrebt, oder die Nachteile, die er vermeiden will, nicht zufällig sind. Dabei kann sich herausstellen, dass sich die ursprünglich angestrebten Vorteile nicht verwirklichen lassen. Deshalb ist auch zu erwarten, dass sie im Verlauf des Beratungsprozesses (immer wieder) neu festgelegt werden. Für die funktionale Politikberatung sind deshalb Analysen über die Interessen, Motive, Intentionen, Ziele und Präferenzen der Berater und der Beratenen und die Gründe ihrer Veränderungen von großer analytischer Bedeutung, weil über sie Aussagen über die angestrebten Vorteile gemacht werden können.

Der Begriff „Bewirkung“ muss strikt vom Begriff der „Wirkung“ unterschieden werden. „Bewirkung“ bezieht sich auf Mechanismen,<sup>22</sup> mit denen eine negative oder positive Wirkung im Hinblick auf einen Akteur oder ein Objekt *angestrebt* wird. Sie sind also nicht die Wirkung selbst. Insofern kann sich eine tatsächlich eingetretene Wirkung von der beabsichtigten Bewirkung deutlich unterscheiden. Eine „Wirkung“ liegt vor, wenn bei einem Akteur oder einem Objekt Veränderungen eintreten, die auf die von den Bewirkern ergriffenen Mechanismen zurückgeführt werden können. Von einer Wirkung kann also gesprochen werden, wenn zum Beispiel der Beratene die Ratschläge des Beraters annimmt und umsetzt.<sup>23</sup> Dabei ist zu bedenken, dass die Wirkungen zwar für den Berater und/oder den Beratenen einen Erfolg darstellen können, sie dagegen aus der Perspektive des politischen Systems und des politischen Entscheidungsprozesses als dysfunktional bewertet werden müssen. Außerdem können in der Politikberatung Mechanismen nicht nur eine Wirkung, sondern

19 Dass mit der Entscheidungsfunktion des politischen Systems weitere Teilfunktionen verbunden sind, bleibt hier unbeachtet (siehe hierzu die Übersicht in Czerwick, 2011, S. 113).

20 Eine andere Phaseneinteilung beinhaltet der sog. „policy cycle“, der in der Politikfeldforschung gebräuchlich ist. Dort wird in der Regel unterschieden zwischen den Phasen Problemidentifikation, Problem- bzw. Alternativendiskussion, Entscheidung, Implementation und Evaluation.

21 Beratene müssen politische Entscheidungen treffen, während Berater entweder gesetzlich oder vertraglich verpflichtet sind, zu beraten.

22 Merton (1968, S. 106) spricht von „mechanisms through which functions are fulfilled“. Luhmann (1984 b, S. 92) versteht unter Mechanismus eine funktional spezifizierte Leistung, „deren bei Bedarf wiederholte Erbringung in einem System erwartet werden kann, so dass andere Einrichtungen sich darauf einstellen können.“ Am nächsten kommt Renate Mayntz mit ihrem Mechanismusbegriff dem hier verwendeten Begriff der „Bewirkung“. Für sie bezeichnet der Begriff „a certain class of real phenomena (mechanisms *are* such and such, they *do* such and such) and ... a class of (causal) propositions referring to such phenomena“ (Mayntz, 2004, S. 239, Hervorhebung im Original).

23 Das schließt nicht aus, dass der Beratene aus Gründen handelt, die unabhängig vom Berater sind.

mehrere unterschiedliche und vielleicht sogar sich widersprechende Wirkungen haben.

Als „Bewirker“, um die obige Umschreibung von „Funktion“ weiter zu erläutern, wird derjenige Akteur bezeichnet, der bei einem anderen Akteur oder Objekt (ob explizit genannt oder nur implizit kalkuliert) bestimmte Wirkungen auslösen möchte. „Bewirker“ ist zum einen der Berater. Er möchte beim Beratenen bestimmte Wirkungen auslösen. „Bewirker“ ist aber auch der Beratene als der Auftraggeber der Politikberatung. Er nimmt Einfluss auf den Berater, in dem er bestimmt, welche Vorteile er für sich und/oder für das Objekt verfolgt und welche Nachteile vermieden oder für das Objekt erreicht werden sollen. Abschließend sei noch kurz auf die „Objekte“ der funktionalen Politikberatung eingegangen, die ebenfalls ein integraler Bestandteil des hier verwendeten Funktionsbegriffs sind. Solche Objekte können politische Entscheidungen oder politische Akteure sein, es können aber auch Akteursinteraktionen, bestimmte Ereignisse oder politische Gegenstände sein, wie zum Beispiel eine Verfassung oder einzelne Gesetze.

Die Ausführungen über den Funktionsbegriff der funktionalen Politikberatung werden hier abgebrochen. Natürlich bleiben auch im Rahmen des funktionalen Politikberatungskonzepts eine Reihe von Problemen ausgeklammert. Zu ihnen gehören zum Beispiel Fragen danach, wie sich unbewusste („latente“) Bewirkungen und Wirkungen berücksichtigen lassen oder in welcher Weise die Wirkungen beachtet werden müssen, die nicht beim anvisierten Objekt, sondern an anderer Stelle auftreten, aber dennoch den politischen Entscheidungsprozess beeinflussen. Solche Lücken sind unvermeidbar. Kein Konzept ist in der Lage, alle Fragen zu klären.

#### 4 Funktionale Politikberatung als theoretisch angeleitetes Konzept

Um sowohl den im Kapitel 2 formulierten wissenschaftlichen Ansprüchen als auch der Komplexität des Gegenstandsreichs Politikberatung gerecht zu werden, ist es angebracht, die funktionale Politikberatung als ein ganzheitliches Analysekonzept zu verstehen, das sich über verschiedene politische Realitätsebenen erstreckt und diese funktional integriert. Dabei bietet es sich an, auf die Erklärungszusammenhänge von Quasi-Theorien<sup>24</sup> zurückzugreifen. Hierfür scheinen insbesondere Systemtheorien, Interaktionstheorien und Akteurs-theorien nicht zuletzt deshalb geeignet zu sein, weil sie enge Beziehungen zum Funktionsbegriff aufweisen und auf unterschiedliche soziale und politische Kontexte sowie auf Erklärungen mit unterschiedlicher Reichweite gerichtet sind. Auch schließen sich die drei Quasi-Theorien nicht aus, sondern sie bauen vielmehr aufeinander auf, wobei dem Funktionsbegriff wiederum eine wichtige vermittelnde Bedeutung zukommt. Die Systemtheorien verweisen auf Erklärungszusammenhänge auf der Makroebene von Politik, dagegen suchen die Interaktionstheorien auf der politischen Mesoebene und Akteurs-theorien auf der politischen Mikroebene nach solchen Zusammenhängen.

Die funktionale Politikberatung steht also vor der Aufgabe, die Politikberatung auf allen drei Ebenen mit Hilfe der drei Quasi-Theorien zu untersuchen und perspektivisch in eine Theorie der Politikberatung zu integrieren, wobei diese Theorie natürlich als Bestandteil einer politischen Entscheidungstheorie aufgefasst werden muss. Auch wenn an dieser Stelle keine ausführliche Darlegung der einzelnen Quasi-Theorien möglich ist, soll mit den folgenden Hinweisen wenigstens sowohl ihre theoretische als auch praktische Relevanz für das Konzept der funktionalen Politikberatung veranschaulicht werden.

#### 4.1 Politische Systemtheorie

Die politische Systemtheorie (ausführlich dazu Czerwick, 2011) verweist als Makrotheorie auf der Basis der für sie konstitutiven Unterscheidung zwischen dem politischen System und seiner gesellschaftlichen Umwelt auf die zentrale Funktion des politischen Systems, allgemeinverbindliche Entscheidungen zu treffen. Die funktionale Politikberatung muss deshalb alle die Kontextfaktoren berücksichtigen, die auf den politischen Entscheidungsprozess Einfluss nehmen. In Deutschland sind dies unter anderem die demokratische Staatsorganisation und das jeweilige Staatsverständnis, die politischen Machtverhältnisse und Entscheidungsverfahren (Gesetzgebung), das Mediensystem, das Wahlsystem, der Parteien- und Verbands-wettbewerb oder die allgemeine Verlaufstendenzen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung. Diese Kontextfaktoren sind für die Politikberatung einmal mehr, einmal weniger unmittelbar handlungsrelevant, aber immer wichtig, weil sie auf die jeweiligen Besonderheiten des Politischen und der Politik aufmerksam machen. Sie nehmen maßgeblichen Einfluss darauf, wie gesellschaftliche Anforderungen an das politische System in politische Entscheidungen „übersetzt“ werden. Dabei schränken sie die Handlungsfreiheit der Berater und der Beratenen zumeist ein, gelegentlich können sie diese aber auch erweitern.

Ein weiterer Vorteil der Systemtheorien beruht auf ihrem Denkansatz, der sich deutlich von anderen Denkansätzen abhebt. Das systemtheoretische Denken zeichnet sich dadurch aus, dass es seinen Untersuchungsgegenstand immer als Bestandteil einer übergeordneten Einheit versteht. Überträgt man diesen Gedanken auf die funktionale Politikberatung, so bedeutet dies, dass immer erst das politische System bzw. seine wesentlichen Merkmale und Funktionen untersucht, zumindest aber bedacht werden müssen, um die Beziehungen zwischen Politikberatern und politischen Entscheidungsträgern zu verstehen. Zugespielt formuliert: Politikberatung kann ohne Rekurs auf die Funktionen des politischen

24 Der hier verwendete Begriff „Quasi-Theorie“ darf nicht in einem abwertenden Sinne verstanden werden. Ich spreche deshalb von „Quasi-Theorien“, weil sie zwar Erklärungen und Erklärungszusammenhänge bieten, aber nicht gemäß einem strengen kausalen naturwissenschaftlichen (bes. physikalischen) Wissenschaftsverständnis getestet werden können; oder anders formuliert: Sie beruhen nicht auf erfolgreich überprüften Gesetzesaussagen. Zu einem diesbezüglichen Theoriebegriff siehe Hempel (1977, S. 5–54) und Abschnitt 2.

Systems nicht erklärt werden. So gesehen nimmt das politische System maßgeblichen Einfluss auf das Verhältnis zwischen Beratern und Beratenen. Zugleich gibt es vor, welche Funktionen die Politikberatung in Bezug auf den politischen Entscheidungsprozess wahrnehmen muss. Dementsprechend gewinnen die systemischen politischen Bedingungen (dazu Czerwick, 2011, S. 145-146) für die funktionale Politikberatung eine herausragende Bedeutung. Aber auch die internen Strukturen, Prozesse und Subsysteme des politischen Systems und ihre jeweiligen Beiträge zum politischen Entscheidungsprozess, die sie für das Gesamtsystem erbringen, werden damit zu einem wichtigen Gegenstand der funktionalen Politikberatung.

Schließlich besteht ein weiterer Vorteil des systemtheoretischen Denkens darin, dass es der funktionalen Politikberatung eine dynamische Analyseperspektive nahe legt, deren Konsequenzen sich nicht auf die Interaktionen zwischen Beratern und Beratenen begrenzen lassen. Vielmehr gelangen damit auch die durch die Politikberatung eventuell ausgelösten „emergenten“ Konsequenzen (dazu Sawyer, 2005) in den Blick, die sich vor allem dadurch auszeichnen, dass sie unkalculierbar sind und nicht auf die Eigenschaften der Berater und Beratenen sowie den Objekten der Beratung zurückgeführt werden können.

#### 4.2 Interaktionstheorien

Als zweite Art von Quasi-Theorien, die in Abgrenzung zur politischen Systemtheorie als „Mesotheorien bzw. als „Theorien mittlerer Reichweite“ (Merton, 1968, S. 39–72) bezeichnet werden können, sind die Interaktionstheorien zu nennen. Sie bieten Erklärungsmöglichkeiten für die Interaktionen zwischen Beratern und Beratenen unter Einbeziehung der jeweils situationsspezifischen politischen Voraussetzungen und Bedingungen. Daneben erlauben sie Erklärungen für die sich aus den Interaktionen zwischen Beratern und Beratenen ergebenden Folgen. Politikberatung wird deshalb auch als ein Interaktionssystem bzw. soziales System verstanden (Buchholz, 2008, S. 27-35). Nicht die Präferenzen und Ziele der Berater und Beratenen<sup>25</sup> stehen deshalb im Vordergrund, sondern ihre *Interaktionen* und die Ergebnisse, die sich daraus für den politischen Entscheidungsprozess ergeben.

Um die Interaktionen zwischen Beratern und Beratenen besser zu verstehen, bietet es sich an, auf die Erklärungszusammenhänge zurückzugreifen, wie sie im Symbolischen Interaktionismus<sup>26</sup> entwickelt werden. Für ihn stellen Akteure nicht nur reine Vollzugsorgane systemischer Imperative dar, sondern ihnen werden (je nach Situation unterschiedlich große) Handlungsspielräume zugebilligt (Blumer, 1978, S. 141–142),<sup>27</sup> wobei wiederum das Bemühen der Akteure im Vordergrund steht, sich auf eine von allen beteiligten Akteure geteilte Situationsbeschreibung zu einigen.<sup>28</sup> Eine wichtige Aufgabe der funktionalen Politikberatung besteht deshalb darin, zu untersuchen, wie solche Situationsdeutungen in Beratungsprozessen konstruiert werden,<sup>29</sup> unter welchen Vor-

aussetzungen sie erfolgreich sind und unter welchen Bedingungen sie scheitern.

Dass sich hierbei für die funktionale Politikberatung eine Vielzahl von Problemen auftut, insbesondere was den Zugang zu Informationen über die Interaktions- und Kommunikationsprozesse und die Aushandlungsprozeduren zwischen Beratern und Beratenen betrifft, muss hingenommen werden. Als hilfreich für einen Umgang mit solchen Problemen könnten sich die verschiedenen Konzepte der „Grounded Theorie“ (Kelle, 1996; Mey & Mruck, 2011) erweisen, weil sie nicht nur enge Bezüge zum Symbolischen Interaktionismus aufweisen (Strauss, 1998, S. 30; Hildenbrand, 1998, S. 16–17), sondern auch ein klar strukturiertes und überprüfbares methodisches Vorgehen verlangen (siehe die Zusammenfassung bei Strauss, 1998, S. 44–47; Breuer, 2011) und versuchen, die Datenerhebung eng mit der Theoriebildung zu kombinieren (Corbin & Strauss, 2008, S. 87–115).

#### 4.3 Akteurstheorien

Als dritte der Quasi-Theorien, die dem Konzept der funktionalen Politikberatung als Erklärungszusammenhang dienen, sind die Akteurstheorien zu nennen. Sie liefern das theoretisch-konzeptionelle und methodische Rüstzeug, um die Eigenschaften, Interessen, Kompetenzen, Ressourcen, Meinungen, Motive, Ziele und Präferenzen der Berater, Beratenen und den Objekten der Beratung, sofern sie Akteure sind, zu analysieren.<sup>30</sup> Die funktionale Politikberatung ist dabei aber nicht nur an den Präferenzen interessiert, sondern stellt diese auch und gerade in Beziehung zu den funktionalen Erfordernissen des politischen Entscheidungsprozesses. Ob und inwieweit dabei die Funktionen mit den Präferenzen bzw. die Präferenzen mit den Funktionen übereinstimmen, muss als offene Frage behandelt werden, die nur im Einzelfall beantwortet werden kann. Einerseits können die Funktionen mit den spezifischen Präferenzen der Berater und Beratenen kollidieren. Andererseits können Funktionen und Präferenzen aber auch in dem Sinne eine Einheit bilden, als Berater und Beratene mit der Erfüllung ihrer Funktionen zugleich ihre Präferenzen realisieren bzw.

25 Diese sind Gegenstand der Akteurstheorien, die im nächsten Abschnitt behandelt werden.

26 Siehe hierzu die Übersicht bei Helle (2001).

27 In diesem Punkt besteht Übereinstimmung zum „akteurszentrierten Institutionalismus“, wie er von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf vertreten wird (Scharpf, 2000, S. 73-94) und Nichtübereinstimmung zur politischen Systemtheorie (KaS. 4.1). Funktionale Politikberatung hat demnach für jeden Einzelfall zu untersuchen, bis zu welchem Ausmaß die Interaktionen zwischen Beratern und Beratenen vom politischen System determiniert bzw. nicht determiniert werden.

28 Von daher spricht Braun auch (1997, S. 60–62) vom „interpretativen Paradigma“. Siehe hierzu auch Schulz-Schaeffer (2008). Dabei kommt es weniger darauf an, dass die Situationskonstruktion „realistisch“ ausfällt, weil nach dem berühmten „Thomas Theorem“ (Thomas, 1965, S. 114) auch „unrealistische“ Situationsdeutungen einschneidende praktische Konsequenzen haben.

29 Generell zur Bedeutung solcher Situationsanalysen siehe Popper (1974, S. 191–210).

30 Nach Hempel (1975, S. 164–165) können Situationsdeutungen und Intentionen der Akteure sowie ihre Äußerungen über Ziele sogar eine ausreichende Grundlage für kausale Erklärungen sein.

mit der Durchsetzung ihrer Präferenzen zugleich politische Funktionen erfüllen. Akteurstheorien, so wie sie hier verstanden werden, beruhen auf dem methodologischen Individualismus (Zintl, 1997; Wiesenthal, 1997),<sup>31</sup> bei dem davon ausgegangen wird, dass alle sozialen Phänomene letztlich auf menschliches Handeln zurückgeführt werden müssen. Es ist in der wissenschaftlichen Literatur aber umstritten, wie weit die Erklärungskraft dieses reduktionistischen Konzepts reicht.

Akteurstheorien stehen in enger Beziehung zu ökonomischen Theorien individuellen Verhaltens (Kirchgässner, 2008) bzw. zu ökonomischen Theorien der Politik (zusammenfassend Braun, 1999; Kirsch, 2004), in deren Mittelpunkt wiederum die „Rational Choice“-Theorien stehen (im Überblick Haller, 1999, S. 305–409). Sie befassen sich mit dem (Entscheidungs-)Handeln individueller, gelegentlich auch kollektiver Akteure (Shepsle & Bonchek, 1997, S. 39–194; Finkel, 2008), das verstanden wird als eine „rationale“<sup>32</sup> Auswahl zwischen unterschiedlichen Handlungsalternativen. Als „rational“ wird die Auswahl der Alternativen deshalb bezeichnet, weil sie, wie angenommen wird, auf einer breiten Informationsbasis beruhenden Abwägung von Kosten und Nutzen bzw. von Vor- und Nachteilen basiert. Allerdings fließen in die Akteurspräferenzen auch systemische Einflüsse ein, welche einerseits den verfolgten Eigennutzen der Akteure Grenzen setzen können, andererseits aber auch Ressourcen darstellen können, die die Durchsetzung der eigenen Präferenzen begünstigen. Es geht also unter anderem um Fragen danach, wie Berater und Beratene mit Restriktionen umgehen und wie sich diese auf ihre Präferenzen auswirken, wie sie Vor- und Nachteile bzw. Kosten und Nutzen abwägen, welche Risiken sie einzugehen bereit sind und ob und wie sie Nebenwirkungen einkalkulieren.

## 5 Anmerkungen zu einer Theorie der Politikberatung

Wie, so soll abschließend erörtert werden, ist es möglich, von dem hier ansatzweise entwickelten Konzept zu einer politikwissenschaftlichen Theorie der Politikberatung zu kommen? Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist eine solche Theorie eine vage Vorstellung. Unklar ist, welche Erklärungskraft sie entfalten kann, ob Verallgemeinerungen aus den vielfältigen Politikberatungsprozessen gezogen werden können und welche empirisch und theoretisch gestützten Erklärungen daraus gewonnen werden können. Der Versuch, den heterogenen Gegenstandsbereich Politikberatung in das allgemeine politikwissenschaftliche Erkenntnisprogramm zu integrieren, ist nur auf dem ersten Blick rein induktiv, da hierfür ein theoretisches Vorverständnis nötig ist, das auf überprüften Aussagen beruht. Die kritischen Einwände, die gegen den Induktivismus erhoben werden,<sup>33</sup> lassen sich also relativieren. Hierbei sind auch die drei Quasi-Theorien von Nutzen, aus denen die für die Politikberatung relevanten Realitätsausschnitte „deduktiv“ Hypothesen abgeleitet werden können und am Beispiel konkreter Politikberatungen empirisch überprüft werden können.

Das gegenwärtige Stadium der Überlegungen zu einer Theorie der Politikberatung legt es auch nahe, sie (vorerst) in modularisierter Form zu entwickeln. Die Aufgabe besteht nicht darin, die drei Quasi-Theorien in einer übergeordneten Theorie zu verschmelzen, sondern sie zu kombinieren und theoretisch zu verzahnen.<sup>34</sup> Der Funktionsbegriff hat als theoretische Klammer und Brücke zwischen den Quasi-Theorien zentrale Bedeutung, weswegen von einer funktionalen Theorie der Politikberatung gesprochen werden muss. Vorarbeiten dazu finden sich bei allen drei Quasi-Theorien. Die Systemtheorie entstand sogar in enger Verbindung mit dem Funktionalismus (Luhmann, 1984 b; Jensen, 2003).<sup>35</sup> Beide, Systemtheorie und Funktionalismus, orientieren sich an strukturierten („geordneten“) Einheiten („Systeme“), die sich gegenüber einer Umwelt abgrenzen lassen. Beide betonen die enge Verbindung zwischen (Entscheidungs-)Struktur und (Entscheidungs-)Funktion und beide untersuchen die funktionalen Beziehungen zwischen den Teilen der Einheiten („Subsysteme“) sowie zwischen diesen und ihren Einheiten („Systeme“) und den jeweils sich daraus für den politischen Entscheidungsprozess ergebenden Konsequenzen. Die Interaktionstheorien wiederum machen darauf aufmerksam, dass der Funktionsbegriff weder vorgegeben noch stabil ist, sondern seine jeweilige Deutung von den Interaktionen zwischen Beratern und Beratenen abhängig ist. Der Funktionsbegriff ist hier also das Ergebnis von Kommunikations- und Aushandlungsprozessen und damit eine Variable, die zwischen Beratern und Beratenen sowie zwischen ihren Interaktionen und dem politischen System vermittelt. Schließlich bestehen auch zwischen Akteurstheorien und funktionaler Analyse enge theoretische Verbindungen, die zuerst von Talcott Parsons ausgearbeitet worden sind (Parsons, 1965, S. VII–XI, passim; Parsons et al., 1953). Diese richten sich insbesondere auf das Verhältnis von Person und soziales System, wobei die gesellschaftliche(n) Funktion(en) des sozialen Systems von konstitutiver Bedeutung für die Person („personality“) (Parsons, 1965, S. 17) bzw. seine Rolle (Ebd., S. 33, 115) ist (sind).<sup>36</sup>

Neben den theoretischen Verknüpfungen der drei Quasi-Theorien mit dem Funktionsbegriff ist weiterhin zu bedenken, dass in Politikberatungsprozessen häufig funktional bestimmte Rückkopplungsprozesse entstehen, die zwischen den oder auch jenseits von den durch diese Theorien bearbeiteten politischen Realitätsebenen angesiedelt sind. Eine Theorie der funktionalen Politikberatung muss deshalb Erklärun-

31 Die Gegenposition bildet der methodologische Kollektivismus. Zu den beiden Positionen, mit eindeutiger Präferenz für den methodologischen Individualismus, siehe Vanberg (1975).

32 Zur Problematik des Rationalitätsbegriffs siehe Czerwick (2011, S. 124–127).

33 Siehe hierzu die Diskussion in Curd/Cover (1998, S. 409–547) mit Beiträgen von Lipton, Popper, Salmon, Hempel, Snyder, Achinstein und Curd/Cover.

34 Siehe hierzu die Ausführungen von Klüver (1991, S. 214–221) über strukturelle Theorienrekonstruktion.

35 Nach Giddens (1979: 115) sind „functionalism and systems theory (...) more or less the same.“

36 Hier steht der Funktionsbegriff also in einem Spannungsverhältnis zum Funktionsbegriff der Interaktionstheorien.

gen für solche Rückkopplungsprozesse finden, die zwischen und jenseits dieser Realitätsebenen auftreten und politische Entscheidungen beeinflussen.<sup>37</sup> Dabei sollten nicht die Ursachen der Funktionen im Mittelpunkt des Interesses stehen, sondern die Wirkungen, welche die Funktionen im politischen System sowie im Hinblick auf die Interaktionen zwischen Beratern und Beratenen sowie deren jeweiligen Präferenzen hervorrufen. Dabei sind vorzugsweise die Wirkungen auf politische Entscheidungen – und damit auf den Kern der Politik und des Politischen sowie der Politikwissenschaft – von Interesse (Czerwick 2011). Eine solche Engführung der Wirkungen der Politikberatung auf den politischen Entscheidungsprozess lässt sich damit begründen, dass sie zu einer unausweichlichen („funktionalen“) Bedingung für politisches Entscheiden geworden ist..

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Politikberatung sowohl für die praktische Politik als auch für die politikwissenschaftliche Analyse eine so große Bedeutung gewonnen hat, dass sie zu einem Subsystem des politischen Systems geworden ist, auf dessen Funktionalität für die Gesellschaft sie dadurch aber auch programmiert ist. Die funktionale Theorie der Politikberatung muss deshalb sowohl die Funktion der Politikberatung für das politische System als auch die Funktion des politischen Systems auf die Politikberatung in den Blick nehmen. Der Funktionsbegriff hat dabei nicht nur eine theoretische, sondern auch eine empirische Bedeutung. Theoretisch liegt seine Bedeutung darin, dass durch ihn die Integration der drei Quasitheorien angestrebt wird, empirisch muss die Politikberatung auf den verschiedenen politischen Realitätsebenen in ihrer jeweiligen Funktionalität für den politischen Entscheidungsprozess untersucht werden. Der Weg vom Konzept der funktionalen Politikberatung zu einer politikwissenschaftlichen Theorie der Politikberatung ist weit, lohnt sich jedoch für Politikwissenschaft und für politische Beratungspraxis. Für die Politikwissenschaft führt schon der Weg zu einer solchen Theorie zu einem besseren Verständnis der Politikberatung, ihrer Funktionalität für die Politik, ihren Einflüssen auf die Politik und den sich daraus ergebenden funktionalen Konsequenzen. Unter diesen Bedingungen wird es möglich, die gewonnenen Erkenntnisse auf neue Politikberatungsprozesse zu übertragen, zu überprüfen und Prognosen, zum Beispiel über die Wirkungen der Politikberatung auf politische Entscheidungen, aufzustellen. Im Gegensatz dazu bekommen Berater und Beratenen ein theoretisches Instrumentarium an die Hand, das es ihnen erlaubt, die Komplexität des Politikberatungsprozesses mit seinen Restriktionen und Rückwirkungen besser zu planen. Erst wenn Beratern und Beratenen einsichtig ist, unter welchen theoretisch-konzeptionellen Voraussetzungen Politikberatung sich vollzieht, können sie eine kritische Distanz sowohl zu den eigenen Absichten und Zielen als auch den Möglichkeiten der Politikberatung gewinnen.

## Literatur

- Beyme, K. von (1988). Politik und wissenschaftliche Information der Politiker in modernen Industriegesellschaften. In K. von Beyme (Hrsg.), *Der Vergleich in der Politikwissenschaft* (S. 345–368). München/Zürich: Piper.
- Bleek, W. (2002). Politikwissenschaftliche Politikberatung in Geschichte und Gegenwart. In: U. Jens & H. Romahn (Hrsg.), *Der Einfluss der Wissenschaft auf die Politik*. (S. 75–94). Marburg: Metropolis.
- Blumer, H. (1978). Der methodologische Standort des Symbolischen Interaktionismus. In Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (Hrsg.), *Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit, Band 1* (S. 80–146). Reinbek: Rowohlt. 3. Auflage.
- Bröchler, S. (2008). Politikwissenschaftliche Politikberatung. In S. Bröchler & R. Schützeichel (Hrsg.), *Politikberatung* (S. 180–193). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Buchholz, K. (2008). *Professionalisierung der wissenschaftlichen Politikberatung?* Bielefeld: transcript.
- Braun, D. (1999). *Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft*. Opladen: Leske und Budrich.
- Breuer, F. (unter Mitarbeit von B. Dieris & A. Lettau) (2011). *Reflexive Grounded Theory*. Wiesbaden: VS. 2. Auflage.
- Bühl, W. L. (1975). Einleitung: Funktionalismus und Strukturalismus. In W. L. Bühl (Hrsg.), *Funktion und Struktur* (S. 9–97). München: Nymphenburger.
- Busch, A. (2009). Politikwissenschaft und Politikberatung: Reflektionen anlässlich der aktuellen Krise. *Zeitschrift für Politikberatung*, 2 (4), 467–484.
- Corbin, J., & Strauss, A. (2008). *Basics of Qualitative Research*, Los Angeles u.a.: Sage.
- Curd, M., & Cover, J. A. (Hrsg.) (1998). *Philosophy of Science. The Central Issues*. New York/London: Norton.
- Czerwick, E. (2011). *Politik als System*. München: Oldenbourg.
- Falk, S., Rehfeld, D., Römmele, A., & Thunert, M. (2007). Kooperative Politikberatung. Ein neues Beziehungsgeflecht zwischen Politik und Politikberatung? *Politische Vierteljahresschrift*, 48 (3), 322–337.
- Falk, S., Römmele, A., Schober, H., & Thunert, M. (2010). Vom strategischen Nutzen des Wissens für die Politikberatung. *Politische Vierteljahresschrift*, 51 (1), 119–125.
- Falk, S., Rehfeld, D., Römmele, A. & Thunert, M. (2006). Einführung: Politikberatung – Themen, Fragestellungen, Begriffsdimensionen, Konzepte, Akteure, Institutionen und Politikfelder. In S. Falk & D. Rehfeld & A. Römmele & M. Thundert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung* (S. 11–17). Wiesbaden: VS.
- Finkel, S. E. (2008). In Defense of the „Wide“ Rational Choice Model of Collective Political Action. In A. Diekmann, K. Eichner, S. Schmidt & T. Voss (Hrsg.), *Rational Choice: Theoretische Analysen und empirische Resultate* (S. 23–35). Wiesbaden: VS.
- Giddens, A. (1979). *Studies in Social and Political Theory*. London: Hutchinson.
- Gregor, J. A. (1968). Political Science and the Uses of Functional Analysis. *The American Political Science Review*, 62 (2), 425–439.
- Haller, M. (1999). *Soziologische Theorien im systematisch-kritischen Vergleich*. Opladen: Leske und Budrich.
- Helle, H. J. (2001). *Theorie der Symbolischen Interaktion*. Wiesbaden: VS. 3. Auflage.
- Hempel, C. G. (1975). Die Logik funktionaler Analyse. In B. Giesen & M. Schmid (Hrsg.), *Theorie, Handeln und Geschichte* (S. 135–168, 339–343). Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Hempel, C. G. (1977). *Aspekte wissenschaftlicher Erklärung*. Berlin/New York: Walter de Gruyter.
- Hildenbrand, B. (1998). Vorwort. In A. Strauss (Hrsg.), *Grundlagen qualitativer Sozialforschung* (S. 11–17), München: Wilhelm Fink. 2. Auflage.

37 Ein Indiz für solche Rückkopplungsprozesse ist, dass zwischen den Zielen, die mit der Politikberatung angestrebt werden und den politischen Entscheidungen, die schließlich getroffen werden, meistens eine große Diskrepanz besteht.

- Jensen, S. (2003). Funktionalismus und Systemtheorie – von Parsons zu Luhmann. In J. Jetzkowitz & C. Stark (Hrsg.), *Soziologischer Funktionalismus* (S. 177-203), Opladen: Leske und Budrich.
- Kelle, U. (1996). Die Bedeutung theoretischen Vorwissens in der Methodologie der Grounded Theory. In R. Strobl & A. Böttger (Hrsg.), *Wahre Geschichten* (S. 23-47), Baden-Baden: Nomos.
- Keller, R. (2009). Das interpretative Paradigma. In D. Brock, M. Junge, H. Diefenbach, R. Keller & D. Villányi (Hrsg.), *Soziologische Paradigmen nach Talcott Parsons* (S. 17-126). Wiesbaden: VS.
- Kirchgässner, G. (2008). *Homo Oeconomicus*. Tübingen: Mohr. 3. Auflage.
- Kirsch, G. (2004). *Neue Politische Ökonomie*. Stuttgart: Lucius&Lucius. 5. Auflage.
- Klüver, J. (1991). Formale Rekonstruktion und vergleichende Rahmung soziologischer Theorien. *Zeitschrift für Soziologie*, 20 (2), 209-222.
- Koppo, N., & Schölzel, H. (2009). Kooperative Politikberatung ohne machtpolitisches Kalkül? *Politische Vierteljahresschrift*, 50 (1), 86-104.
- Kusche, I. (2008). *Politikberatung und die Herstellung von Entscheidungssicherheit im politischen System*. Wiesbaden: VS.
- Kusche, I. (2008 a). Soziologie der Politikberatung. In S. Bröckler & R. Schützeichel (Hrsg.), *Politikberatung* (S. 261-281). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Leif, T. (2006). *Beraten und verkauft*. München: C. Bertelsmann.
- Luhmann, N. (1984 a). Funktion und Kausalität. In N. Luhmann, *Soziologische Aufklärung 1* (S. 9-30). Opladen: Westdeutscher. 5. Auflage.
- Luhmann, N. (1984 b). Reflexive Mechanismen. In N. Luhmann, *Soziologische Aufklärung 1* (S. 92-112). Opladen: Westdeutscher. 5. Auflage.
- Martinsen, R., & Rehfeld, D. (2006). Von der Aufklärung über Defizite zur reflexiven Aufklärung? In S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele & M. Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung* (S. 45-58). Wiesbaden: Westdeutscher.
- Mayntz, R. (2004). Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena. *Philosophy of the Social Sciences*, 34 (2), 237-259.
- McLaughlin, S. (2002). Functional Explanation. In R. Mayntz (Hrsg.), *Akteure – Mechanismen – Modell* (S. 196-212). Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Merton, R. K. (1968). Manifest and Latent Functions. In R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (S. 73-138). New York/London: The Free Press.
- Merton, R. K. (1976). Die Eigendynamik gesellschaftlicher Voraussagen. In E. Topitsch (Hrsg.), *Logik der Sozialwissenschaften*, (S. 144-161). Köln: Kiepenheuer&Witsch. 9. Auflage.
- Mey, G., & Mruck, K. (Hrsg.). (2011). *Grounded Theory Reader*. Wiesbaden: VS. 2. Auflage.
- Murwiewick, A. (1994). Einleitung. In: A. Murwiewick (Hrsg.), *Regieren und Politikberatung* (S. 9-13). Opladen: Leske und Budrich.
- Nagel, E. (1956). A Formalization of Functionalism. In E. Nagel, *Logic Without Metaphysics* (S. 247-283). Glencoe: The Free Press.
- Nagel, E. (1975). Der sozialwissenschaftliche Funktionalismus. In B. Giesen & M. Schmid (Hrsg.), *Theorie, Handeln und Geschichte* (S. 169-184). Hamburg: Hoffmann und Campe (erstmalig 1961).
- Papenfuß, U., & Thomas, T. (2011). Funktionen wissenschaftlich fundierter Politikberatung: Aufklärung und Bildung als Beratungsansatz. *Zeitschrift für Politikberatung*, 3 (4), 427-434.
- Parsons, T. (1965). *The Social System*. New York/London: The Free Press. 2. Auflage der Tb-Ausgabe (erstmalig 1951).
- Parsons, T., R. F. Bales & E. A. Shils (1953). *Working Papers in the Theory of Action*. New York/London: The Free Press.
- Patzwaldt, K. (2008). *Die sanfte Macht*. Bielefeld: transcript.
- Popper, K. (1974). *Objektive Erkenntnis*. Hamburg: Hoffmann und Campe. 2. Auflage.
- Popper, K. (1982). *Logik der Forschung*. Tübingen: Mohr. 7. Auflage.
- Sawyer, R. K. (2005). *Social Emergence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, F. W. (2000). *Interaktionsformen*. Opladen: Leske und Budrich.
- Schattenmann, M., & Steuber, S. (2006). Aus- und Fortbildung für Politikberatung. In S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele, M. Thundert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung* (S. 546-559). Wiesbaden: VS.
- Schmid, G. (1974). *Funktionsanalyse und politische Theorie*. Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag.
- Schneider, V. (2003). Komplexität und Policy-Forschung: Über die Angemessenheit von Erklärungsstrategien. In R. Mayntz & W. Streeck (Hrsg.), *Die Reformierbarkeit der Demokratie* (S. 291-317). Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Schützeichel, R. (2008). Beratung, Politikberatung, wissenschaftliche Politikberatung. In S. Bröckler & R. Schützeichel (Hrsg.), *Politikberatung* (S. 5-32). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Schulz-Schaeffer, I. (2008). Die drei Logiken der Selektion. *Zeitschrift für Soziologie*, 37 (4), 362-379.
- Shepsle, K. A., & Bonchek, M. S. (1997). *Analyzing Politics*. New York/London: W.W Norton.
- Siefken, S. T. (2010). Ist denn alles Politikberatung? *Politische Vierteljahresschrift*, 51 (1), 127-136.
- Steinbeck, B. (1964). Einige Aspekte des Funktionsbegriffs in der positiven Soziologie und in der kritischen Theorie der Gesellschaft. *Soziale Welt*, 15 (1), 87-129.
- Thomas, W. J. (1965). *Person und Sozialverhalten*. Neuwied/Berlin: Luchterhand.
- Toulmin, S. (1975). Gründe und Ursachen. In: B. Giesen & M. Schmid (Hrsg.), *Theorie, Handeln und Geschichte* (S. 284-309, 348-350). Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Vanberg, V. (1975). *Die zwei Soziologien*. Tübingen: Mohr.
- Wiesenthal, H. (1997). Methodologischer Individualismus als Akteurtheorie. In A. Benz & W. Seibel (Hrsg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft* (S. 75-99). Baden-Baden: Nomos.
- Weingart, S. (2006). Erst denken, dann handeln? Wissenschaftliche Politikberatung aus der Perspektive der Wissens(chaft)soziologie. In S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele & M. Thundert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung* (S. 35-44). Wiesbaden: VS.
- Weingart, S. & Lentsch, J. (2008). *Wissen – Beraten – Entscheiden*, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Wollmann, H. (2011). Politikberatung. In D. Nohlen & F. Grotz (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik* (S. 452-456), München: Beck.
- Zintl, R. (1997). Methodologischer Individualismus und individualistische Theorie. In A. Benz & W. Seibel (Hrsg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft* (33-43). Baden-Baden: Nomos.



Prof. Dr. Edwin Czerwick ist Akademischer Direktor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Koblenz-Landau. Er studierte Politikwissenschaft, Geschichte und Pädagogik an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt. Seine Forschungsschwerpunkte sind Öffentliche Verwaltung, politikwissenschaftliche Theorien und politische Kommunikation. Email: [Czerwick@uni-koblenz.de](mailto:Czerwick@uni-koblenz.de)