

Renate Mayntz

Speaking Truth to Power: Leitlinien für die Regelung wissenschaftlicher Politikberatung

Zusammenfassung

In mehreren Ländern wurden in letzter Zeit Leitlinien für die wissenschaftliche Politikberatung formuliert. Am Beispiel der britischen, europäischen und jüngst von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften verabschiedeten deutschen Leitlinien wird untersucht, wie weit solche Leitlinien tatsächlich zum Treffen rationaler, evidenzbasierter und dadurch problemlösungsfähiger Policy-Entscheidungen beitragen können. Leitlinien, die sich auf die Organisation von Beratungsgremien und das Verhalten von Beratern beziehen, können prinzipiell auf die Produktion sachlich fundierter und praktisch verwertbarer Beratungsergebnisse hinwirken. Aber auch eine Erweiterung der nur ansatzweise vorhandenen Leitlinien für das Verhalten der Auftraggeber könnte weder die sachgerechte Verwendung „guter“ Beratungsergebnisse gewährleisten, noch die Instrumentalisierung wissenschaftlicher Politikberatung verhindern. Die Wirksamkeit wissenschaftlicher Politikberatung findet ihre Grenze in der prinzipiell nicht lösbaren Spannung zwischen dem Sachbezug und dem Machtbezug politischen Handelns.

Schlagerworte: Leitlinien, Politikberatung, Organisation, Policy & Politics

Abstract

Speaking Truth to Power: Guidelines for Scientific Policy Advice.

In several countries guidelines for the organization and conduct of scientific policy advice have recently been formulated. Using British, European and the German guidelines ratified by the Berlin-Brandenburg Academy of Sciences as examples, the article analyzes to what extent such guidelines can in fact facilitate the making of evidence-based and effective policy decisions. Guidelines for the organization of advisory committees and the behavior of advisers can in principle lead to the production of sound policy advice, but even an expansion of the scant present guidelines for the behavior of those seeking advice could not assure that advice is used as intended. The effectiveness of policy advice is compromised by the inseparability of Policy and Politics.

Key words: Guidelines, Policy Advice, Organization, Policy & Politics

1. Zum Gegenstand „wissenschaftliche Politikberatung“

Beratung ist eine Service-Industrie, die sich einer wachsenden Konjunktur erfreut. Das gilt nicht nur für Lebensberatung und Wirtschaftsberatung, sondern auch für Politikberatung. Es gibt Tagungen und eine wachsende Zahl wissenschaftlicher Publikationen über Politikberatung (u.a. *Murawieck* 1994, *Heidelberger Akademie der Wissenschaften* 2006), ein Handbuch Politikberatung (*Falk* u.a. 2006), eine Zeitschrift für Politikberatung und sogar eine Deutsche Gesellschaft für Politikberatung. Politikberatung ist zum Geschäft

geworden, in dem viele verschiedene Anbieter miteinander konkurrieren – kommerzielle Beratungsfirmen unterschiedlichster Größe, Think Tanks¹ und in privaten Büros agierende Sachverständige für die unterschiedlichsten Zwecke. Flankiert wird die Beratungsindustrie auf der einen Seite von Interessenverbänden und Lobbys, die partikulare Interessen der Politik gegenüber vertreten, und auf der anderen Seite von Institutionen der wissenschaftlichen Politikberatung, die weder finanziellen Gewinn suchen noch partikulare Interessen vertreten. Auch das Feld der wissenschaftlichen Politikberatung ist in sich noch einmal vielfältig differenziert. Neben den öffentlich finanzierten Instituten, die Wirtschaftsforschung und praxisorientierte Sozialforschung betreiben, den Akademien, die Politikberatung zu ihren Aufgaben rechnen und der von verschiedenen Stiftungen finanzierten Policy-Forschung gibt es die in besonderen Instituten (Ressortforschung) und Gremien institutionalisierte wissenschaftliche Politikberatung, die im öffentlichen Auftrag handelt. Die Grenze zwischen wissenschaftlicher Politikberatung und der kommerziellen Zwecken oder der Interessenvertretung dienenden Beratung ist allerdings oft fließend.

Im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit steht die wissenschaftliche Politikberatung. Grundlage dieses Interesses ist der Anspruch des modernen Rechtsstaats, rational zu handeln (*Voßkuhle* 2008). Dieser Anspruch kann der Theorie politischer Steuerung zufolge nur eingelöst werden, wenn zunächst die kognitiven Voraussetzungen erfolgreicher Steuerung erfüllt sind – Probleme korrekt wahrgenommen und realisierbare Lösungsalternativen identifiziert werden. Angesichts zunehmender Ansprüche an staatliche Steuerung und einer immer komplexeren Interdependenz zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Problem- und Regelungsfeldern wächst der Bedarf an Steuerungswissen. Dieses Wissen ist allein von den Mitarbeitern des parlamentarischen Dienstes und den Fachbeamten der Ministerien nicht mehr aufzubringen. In die so entstehende Wissenslücke tritt die wissenschaftliche Politikberatung. Sie soll nach allgemeinem Verständnis bei der Herstellung einer rationalen, d.h. problemlösungsfähigen Politik (im Sinne von Policy) helfen. Diese der wissenschaftlichen Politikberatung zugewiesene Aufgabe steht im weiteren Kontext des Selbstverständnisses der Gegenwartsgesellschaft als Wissensgesellschaft. In der Wissensgesellschaft ist Wissen die zentrale Ressource für jegliche Art von zielorientierter Praxis. Die auf höchstmögliche sachliche Fundierung ihrer Entscheidungen verpflichtete Politik wird damit auf die Nutzung allen verfügbaren wissenschaftlichen Wissens, das für solche Entscheidungen nötig ist, festgelegt: Die Politik – Power – soll auf die von der Wissenschaft gelieferte Wahrheit – Truth – hören.² Politikberatung wird so zum „Königsweg“ für den Eingang wissenschaftlichen Wissens in die Politikentwicklung.

Bisher wurden in der Debatte über wissenschaftliche Politikberatung vor allem das Auseinanderfallen von Wissen und Verantwortung und das damit verknüpfte Problem der Orientierungsdifferenz zwischen Wissenschaft und Politik (Truth *versus* Power) sowie die daraus folgenden Kommunikationsprobleme und wechselseitigen Enttäuschungen erörtert (*Friedrich* 1970; *Mayntz* 1994; *Weingart/Lentsch* 2008, S. 35-39). Die wissenschaftliche Orientierung an „Wahrheit“ mag sachlich zutreffende Aussagen produzieren, die aber im politischen Entscheidungsprozess nicht verwertbar sind, weil sie z.B. zu allgemein sind und die praktisch wichtigen Details des zu lösenden Problems nicht berücksichtigen. In der Diskussion über die Rationalisierungsfunktion wissenschaftlichen Wissens für politische (Policy) Entscheidungen tritt damit die Frage der Brauchbarkeit dessen in den Vordergrund, was wissenschaftliche Berater für die Politikentwicklung liefern

(*Truth for Power*). Brauchbar sind Informationen, Aussagen und Ratschläge, wenn sie wissenschaftlich fundiert (sachlich korrekt) und im Entscheidungsprozess praktisch verwertbar sind. Die so bestimmte Qualität der wissenschaftlichen Politikberatung gilt als zentrale Voraussetzung für die Erfüllung ihrer Funktion.

Für alle Arten von Entscheidung, die im politisch-administrativen System zu treffen sind, ist ein besonderes und jeweils anderes Wissen nötig. Die Spanne unterschiedlicher Entscheidungen reicht von Entscheidungen darüber, ob, wo und von wem eine Straße gebaut oder ein Schulgebäude saniert werden soll, über eine Vielzahl von fordernden oder gewährenden Verwaltungsentscheidungen bis hin zu Policy-Entscheidungen, die in der Ministerialbürokratie vorbereitet werden und von der Legislative zu billigen sind. Sofern das je erforderliche Wissen nicht im Apparat vorhanden ist, wird es außen gesucht. Dabei geht es, je praxisnäher die zu treffenden Entscheidungen sind, nicht eigentlich um „Rat“, sondern um „Hilfe beim Machen“; das gilt z.B. für die Einführung eines neuen EDV-Systems in der Verwaltung, aber auch für öffentliche Baumaßnahmen. Hier verwischt sich die Grenze zwischen (wissenschaftlicher) Beratung und anderen Formen der „Kooperation“ mit Externen, zu denen auch die Beteiligung von Sachverständigen an der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung gehört (*Scholl 2005*). Anders als bei der wissenschaftlichen Beratung von Politikentwicklung im Bereich von Parlament, Regierung und Ministerialbürokratie geht es bei der Mitwirkung externer Experten an Vollzugsaufgaben der Leistungsverwaltung nicht um eine klare Aufgabentrennung zwischen Beratern und Entscheidern; hier ist nicht Distanz, sondern Kooperation erforderlich – zu Recht spricht man hier auch von Beratung als Dialog (vgl. *Blanke 2004*). Die wissenschaftliche Beratung bei der Politikentwicklung, meist kurz aber ungenau als wissenschaftliche Politikberatung bezeichnet, ist ein sehr spezielles Segment im breiten Feld der Verwendung externer Expertise bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Es ist jedoch gerade dieses, auf die Politikentwicklung im Sinne von Policymaking auf oberster Ebene ausgerichtete Segment, das die meiste Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat und zum bevorzugten Gegenstand von Regelungsbemühungen geworden ist. Diese haben zunehmend die Form von Leitlinien und Codes of Practice und beziehen sich inhaltlich auf die von *Vofßkuhle (2009)* erörterten, zentralen „Strukturelemente eines Regelungsrahmens zur Gewährleistung „guter“ Politikberatung.“ Zu den Leitlinien, deren Analyse Gegenstand der folgenden Überlegungen ist, gehören an vorderster Stelle die 2008 von der *Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften* verabschiedeten „Leitlinien Politikberatung“, die britischen „Guidelines 2000: Scientific Advice and Policy Making“, der „Code of Practice for Advisory Committees“ und die „Guidelines on Scientific Analysis in Policy Making (*Office of Science & Technology 2001; 2005*)“, sowie die „Principles and Guidelines on the Collection and Use of Expertise by the Commission“ der Europäischen Kommission (*Commission of the European Communities 2002*). Der Inhalt dieser und anderer einschlägiger Regelungsbemühungen aus den USA, Kanada und den Niederlanden wird auch in dem Band „Wissen – Beraten – Entscheiden“ (*Weingart/Lentsch 2008*) dargestellt, dem Ergebnis der Arbeit einer interdisziplinären Arbeitsgruppe der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften (im Folgenden: AG Politikberatung), deren Mitglied ich war und deren Arbeit Grundlage der erwähnten „Leitlinien Politikberatung“ ist. Der – in der Literatur relativ selten erörterte – Zusammenhang zwischen der Art der Institutionalisierung wissenschaftlicher Beratung und ihrer Organisationsform auf der einen und der von ihr erfüllten Funktion auf der anderen Seite ist von zentraler Bedeutung für ein gezieltes *institutional design*. Die AG Politikberatung stellte deshalb ihre Arbeit unter die

eng verbundenen Leitfragen nach dem Zusammenhang zwischen Organisationsform und Funktion, und zwischen Organisationsform und Qualität wissenschaftlicher Politikberatung. In den folgenden Überlegungen wird es zentral um die Frage gehen, wie weit die Erfüllung der normativen Funktion wissenschaftlicher Politikberatung tatsächlich durch ihre Organisation – im weitesten, Verfahrensregeln einschließenden Sinn – gesichert werden kann.

2. Zielrichtung und Gegenstand von Leitlinien zur Politikberatung

Alle hier zur Diskussion stehenden Leitlinien stimmen in ihrer allgemeinen Zweckbestimmung ebenso wie in ihrem bevorzugten Ansatzpunkt überein. Der normativ vorausgesetzte Zweck wissenschaftlicher Politikberatung ist eine rationale Politikgestaltung; wissenschaftliche Politikberatung soll dazu beitragen, dass Policy-Entscheidungen evidenzbasiert und dadurch problemlösungsfähig sind. In den britischen Leitlinien und in den Prinzipien der EU wird dieses Ziel sogar explizit genannt: die britischen Departments bzw. die Europäische Kommission sollen durch Beratung in die Lage versetzt werden, wissensmäßig optimal fundierte Entscheidungen zu treffen.

Der Ansatzpunkt der Leitlinien ist in doppelter Beziehung selektiv. Zum einen befassen sie sich nicht mit dem Beratungswesen insgesamt, sondern speziell mit den formal organisierten (wissenschaftlichen) Beratungsgremien. Diese Gremien sind nur ein Teil des Beratungswesens; dessen Makro-Organisation variiert stark zwischen Ländern und spiegelt dabei die Organisation des Policy-Prozesses wider (*Mayntz* 2006). So beeinflusst die institutionelle Aufgabenverteilung zwischen Ministerialbürokratie, Regierung und Legislative, wer wofür Beratung in Auftrag gibt. In Deutschland etwa zeigt sich die wichtige Rolle der Ministerialbürokratie bei der Politikentwicklung in der großen Vielzahl der dort angebundenen Beratungsgremien, während im unitarischen Staat von Großbritannien die wissenschaftliche Politikberatung auf höchster Regierungsebene repräsentiert ist und u.a. durch Leitlinien zentral gesteuert wird.³ Man könnte argumentieren, dass sich die zentralen Fragen des institutionellen Designs auf die Makro-Organisation der Politikberatung beziehen, also u.a. auf die Frage, ob es, wie in den USA und Großbritannien, eine zentrale koordinierende Instanz geben soll, deren Leiter unmittelbaren Zugang zur Regierung hat, oder ob, wie in Deutschland, Regierung, Parlament und Ministerien je ihre eigenen Beratungsgremien ins Leben rufen sollen. *Jun* und *Grabow* votieren für eine eigenständige Koordinationsstelle mit Ressort-Rang für das deutsche Beratungswesen (*Jun/Grabow* 2008, S. 76). Die Arbeitsgruppe Politikberatung der BBAW verweist demgegenüber u.a. auf das Ressortprinzip, das in Deutschland einer zentralisierten Organisation der Politikberatung entgegensteht (*Weingart/Lentsch* 2008, S. 256-257). Dadurch rücken Fragen der Gremienorganisation in den Vordergrund.

Die zweite Selektivität besteht darin, dass die Leitlinien sich schwergewichtig auf die Berater beziehen. Beratung ist eine zweiseitige Beziehung, bei der das Verhalten der Auftraggeber für die Erfüllung der normativ vorausgesetzten Funktion ebenso wichtig ist wie das Verhalten der Berater. Auch wo sie an die Adresse der Auftraggeber gerichtet sind, die die grundlegenden Organisationsentscheidungen treffen müssen, beschäftigen die Leitlinien sich inhaltlich vor allem mit den Gremien und der Tätigkeit der Berater. Die Leitlinien gehen dabei zumindest implizit davon aus, dass sich durch eine entsprechende Gremienorganisation ein sachlich fundiertes und im Entscheidungsprozess ver-

wertbares Beratungsergebnis sichern und damit die Funktion wissenschaftlicher Politikberatung erfüllen lässt. In den deutschen „Leitlinien Politikberatung“ beziehen sich 20 der insgesamt 25 Punkte auf die Organisation der Beratung (einschließlich des Verhaltens der Berater) und nur 5 auf das Verhalten der Auftraggeber und ihren Umgang mit den Beratungsergebnissen. Dieser Bias ist tendenziell für alle vergleichbaren Leitlinien und Codes kennzeichnend.

3. Die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung

Zu den üblicherweise in Leitlinien zur Politikberatung behandelten Organisationsfragen gehören die Anbindung und Zusammensetzung von Beratungsgremien, die Auswahl ihrer Mitglieder, die Formulierung ihres Mandats und die ihnen zuzugestehenden Ressourcen. Ein zentraler Punkt in allen Leitlinien ist außerdem die Gestaltung der Beziehung zwischen Beratern und Auftraggeber. Das Ziel der Gremiengestaltung, die (gute) Qualität von wissenschaftlicher Politikberatung zu gewährleisten, stößt dabei auf die bekannte Spannung zwischen wissenschaftlicher und politischer Rationalität: Der Wissenschaft geht es um wahre Aussagen, der Politik um gestaltendes Handeln. Diese unterschiedlichen Rationalitäten müssen im Beratungsprozess vermittelt werden: Die Qualität der Politikberatung bemisst sich daran, wieweit es gelingt, ein sowohl wissenschaftlich solides wie politisch umsetzbares, kurz ein dem Zweck entsprechend brauchbares Ergebnis zu erzielen. In der Sprache der AG Politikberatung müssen brauchbare Beratungsergebnisse zugleich epistemisch und politisch „robust“ sein (*Weingart/Lentsch* 2008, S. 15-17).

In den verschiedenen Leitlinien werden überwiegend die epistemischen Voraussetzungen „guter“ Beratung angesprochen. Tatsächlich sind die Voraussetzungen wissenschaftlicher (epistemischer) Qualität von Beratung einfacher zu fassen als die Voraussetzungen ihrer Verwertbarkeit. Zu den Voraussetzungen wissenschaftlicher Qualität gehört, dass Sachaussagen sich auf eine angemessene Datenbasis stützen, alles relevante Wissen auch aus unterschiedlichen Disziplinen benutzt wird, verschiedene wissenschaftliche Perspektiven berücksichtigt werden und nicht zuletzt, dass Unsicherheit nicht verschwiegen, sondern ausdrücklich kommuniziert wird. Weiter gehört selbstverständlich dazu, dass die Beratungsergebnisse objektiv und unparteiisch sind, d.h. dass weder normative Voreingenommenheiten der Berater selbst noch Interessen Dritter das Ergebnis beeinflussen. Was die politische Brauchbarkeit angeht, sollen Beratungsergebnisse rechtzeitig, relevant (auf die reale Situation bezogen⁴) und, wie in den britischen Leitlinien eigens betont, verständlich formuliert sein.

Im Einzelnen variieren die Brauchbarkeitsvoraussetzungen mit der einem Gremium gestellten Aufgabe. Wissenschaftliche Politikberatung wird im Rahmen des umfassenden Politikprozesses zu sehr verschiedenen Zwecken eingesetzt. Die Spanne reicht von der Identifikation politisch lösungsbedürftiger Probleme (Frühwarnfunktion) über die Bereitstellung von Datenwissen zu einer speziellen Frage, die dauerhafte kritische Beobachtung eines Politiksektors, die Formulierung von Entscheidungsalternativen und die Meinungsbildung im Entscheidungsvorfeld bis zur Durchführung operativer Routineaufgaben bei der Formulierung von Standards, beim Evaluieren und Lizensieren. Diese Funktionenvielfalt wird in den Leitlinien auch ausdrücklich anerkannt, sei es im Kommentar, wie in den deutschen Leitlinien Politikberatung, oder im britischen „Code of Practice for Scientific Advisory Committees“, der die Guidelines 2000 ergänzt. Unterschiedliche offizielle

Funktionen verlangen unterschiedlich formulierte Mandate, unterschiedlich zusammengesetzte Gremien und eine unterschiedliche Arbeitsweise. Es liegt z.B. auf der Hand, dass ein Gremium personelle und finanzielle Ressourcen braucht, wenn neues Wissen zu generieren ist; dass Repräsentanten wichtiger gesellschaftlicher Gruppen einzubeziehen sind, wenn es um Meinungsbildung im Vorfeld einer Entscheidung geht; oder dass die Erfüllung der Frühwarnfunktion ein weites Mandat und ein hohes Maß an Unabhängigkeit in der Arbeit des Gremiums erfordert. Diese Zusammenhänge sind so evident, dass es kaum notwendig erscheint, Organisations- und Verfahrensregeln dafür zu formulieren. Tatsächlich entspricht die Organisationsform existierender Beratungsgremien weitgehend ihrer offiziellen Funktion – auch ohne Normierung durch Leitlinien. So zeigte sich schon vor 30 Jahren bei der Untersuchung der 24 Beratungsgremien des damaligen Bundesministeriums für Jugend, Frauen und Gesundheit BMJFG ein klarer empirischer Zusammenhang zwischen der Aufgabe eines Gremiums und Organisationsmerkmalen wie seiner Zusammensetzung, Ausstattung, Anbindung und dem Maß seiner Unabhängigkeit (Mayntz 1977). Auch die empirische Analyse unterschiedlicher Typen von Beratungsgremien durch die AG Politikberatung zeigt einen starken Zusammenhang zwischen Organisation und Mandat (Weingart/Lentsch 2008, S. 58-201).

Dennoch machen die Leitlinien nicht nur explizit, was sowieso Praxis ist. In der Untersuchung von 1977 zeigten sich die befragten Berater und ihre Adressaten im Ministerium nicht bei jeder auf eine bestimmte Funktion zugeschnittenen Form der Gremienorganisation auch mit dem Ergebnis der Arbeit zufrieden. Die detaillierte Analyse verschiedener Gremientypen durch die AG Politikberatung ihrerseits zeigte, dass, bei aller Übereinstimmung zwischen Form und Funktion im Großen, die tatsächlich erfüllte Funktion einzelner Gremien von ihrer offiziell intendierten Funktion abweicht. Dabei wurden zwei verschiedene Arten von Fehlentwicklung unterschieden: Zum einen können Gremien ihr offizielles Mandat verfehlen, zum anderen können sie für Zwecke eingesetzt werden, die nicht durch den Bezug auf die normative Funktion von Politikberatung legitimiert sind (Weingart/Lentsch 2008, S. 33, 201). Ihrem offiziellen Zweck widersprechende Verwendungen wissenschaftlicher Politikberatung werden gemeinhin als ihre „Instrumentalisierung“ bezeichnet, eine eingebürgerte, aber fragwürdige Praxis, weil *jede* Art von Rat als Instrument benutzt werden kann; entscheidend ist immer der Verwendungszweck. Die Frage ist, wie weit beide Arten der Fehlentwicklung durch Regeln für die Organisation der Politikberatung verhindert werden können.

Zentral hierfür erscheint die Frage des richtigen Maßes von Unabhängigkeit bzw. Abhängigkeit der Berater von den Auftraggebern, die in den Überlegungen zur Organisation der Politikberatung eine entsprechend wichtige Rolle spielt. Über das Maß der Unabhängigkeit oder Abhängigkeit eines Gremiums entscheiden Organisationsmerkmale wie Weisungsfreiheit (Freiheit des Gremiums von Weisungen, die über seinen Auftrag hinausgehen und in die Art seiner Erfüllung eingreifen), die Verortung der Geschäftsstelle, das Recht zur Bestimmung der Gremienmitglieder und das Recht zur Wahl des Vorsitzenden. In den deutschen Leitlinien Politikberatung wird außerdem ausdrücklich Unabhängigkeit von der Einflussnahme des Auftraggebers auf das präsentierte Beratungsergebnis gefordert. Mit der Unabhängigkeit eines Gremiums soll die wissenschaftliche Haltbarkeit bzw. Begründbarkeit seiner Aussagen oder Entscheidungen gesichert werden; sie birgt aber die Gefahr der Akademisierung und damit der Produktion politisch nicht brauchbarer Beratungsergebnisse. Wissenschaftliche Qualität und praktische Brauchbarkeit von Beratungsergebnissen sind jedoch keine Gegensätze. Es gibt keinen Trade-off zwischen epistemischer und politischer

Brauchbarkeit; auch ein im Sinne der offiziellen Funktion politisch brauchbares Beratungsergebnis muss wissenschaftlich solide begründet sein. Es geht vielmehr darum, eine Balance zwischen der Unabhängigkeit und der Abhängigkeit der Berater vom Auftraggeber zu finden und so dem Verfehlen ihres offiziellen Mandats vorzubauen. Fraglich ist, ob mit der Bestimmung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen der Abhängigkeit und Unabhängigkeit eines Beratungsgremiums von seinem Auftraggeber auch seine Indienstnahme für Zwecke, die nicht seiner normativen Funktion entsprechen, d.h. die zweite Möglichkeit der Fehlentwicklung verhindert werden kann.

4. Die Ambiguität „brauchbarer“ Beratungsergebnisse

Was brauchbar ist, hängt ganz allgemein vom jeweiligen Verwendungszweck ab. In der einschlägigen Literatur wird oft festgestellt, dass Politiker und höhere Ministerialbeamte, die zentralen Adressaten wissenschaftlicher Politikberatung, nicht nur Sachprobleme lösen wollen, sondern mindestens ebenso sehr darauf bedacht sind, die eigene und die Macht der sie tragenden Gruppe oder Partei zu erhalten und wenn möglich zu stärken. Oft fehlt es bei Policy-Entscheidungen nicht an Expertenwissen, sondern an der Bereitschaft, dieses Wissen auch zu nutzen: politische Entscheidungsträger leiden „in der Regel nicht an Informationsmangel“, das Problem ist die mangelhafte Umsetzung verfügbaren Wissens (Jun/Grabow 2008, S. 46, 60, 71). Die wichtigsten Gründe dafür liegen in der Natur des politischen Prozesses, in dem zahlreiche Vetospieler mitwirken und bei Entscheidungen zu berücksichtigen sind; in Deutschland zählen dazu organisierte Interessen, mächtige Lobbys, der jeweilige Koalitionspartner, die politischen Parteien und nicht zuletzt die Bundesländer. In einem solchen strukturellen Kontext ist „nur ein Teil dessen, was wissenschaftlich fundierte Politikberatung (intern und extern) an gesicherten Informationen bereitstellt, umsetzbar“ (ibid., S. 48): Das Ziel sachgerechter Entscheidung gerät in Konflikt mit den „auf Machterhalt orientierten Handlungsrouninen der Angehörigen der politischen Klasse“ (ibid., S. 42). Die Auftraggeber von wissenschaftlicher Politikberatung suchen infolgedessen nicht nur Unterstützung beim Treffen sachgerechter Policy-Entscheidungen, sei es durch den frühzeitigen Hinweis auf sich abzeichnende Probleme, die Analyse von Handlungsalternativen oder die Meinungsbildung im Vorfeld von Entscheidungen. Manchmal wird inoffiziell die politische Absicherung bzw. nachträgliche Rechtfertigung schon feststehender Entscheidungen gesucht, Zeit soll gewonnen oder der Eindruck erzeugt werden, man befasse sich ernsthaft mit einem Problem. Der Bezugspunkt für *diese* Art „politischer Brauchbarkeit“ ist nicht die Erfüllung der normativ vorausgesetzten und im offiziellen Mandat festgeschriebenen Funktion. Zu dieser Art von politischer Brauchbarkeit kann auch die wahltaktisch wirksame, aber im Hinblick auf ihre Problemlösungsqualität fragwürdige Komplexitätsreduktion gehören, die die Hartz-Kommission für die deutsche Arbeitsmarktpolitik geleistet hat (Kusche 2008).

Dem Unterschied zwischen den beiden Bezugspunkten politischen Handelns entspricht die Unterscheidung zwischen *policy advice* und *political consulting*. Die sachgerechte Lösung gesellschaftlicher Probleme braucht eine andere Art von Beratung als der Erhalt und Ausbau politischer Macht: *policy advisers* dienen der Rationalisierung politischer Entscheidungen im öffentlichen Interesse, *political consultants* helfen bei der Wahl effektiver Strategien im politischen Wettkampf. Allerdings wird, wie Kusche bemerkt, das Verhältnis zwischen beiden meist ausgeblendet; die Politikwissenschaft „benutzt die

Unterscheidung nur, um unter Berufung auf sie eine der beiden Seiten in der weiteren Darlegung eines Arguments ausblenden zu können“ (Kusche 2008, S. 15). Die beiden verschiedenen Orientierungen lassen sich jedoch tatsächlich nur schwer in klar voneinander getrennten sozialen Rollen fassen. Das liegt nicht zuletzt daran, dass *Policy* und *Politics* nicht eindeutig trennbar sind: Parteipolitiker, Abgeordnete und Ministerialbeamte wirken an Policy-Entscheidungen mit und müssen zugleich die Implikationen dieser Entscheidungen für den Machterhalt und möglichen Machtgewinn von sich selbst, ihrer Partei oder ihres Ministers bedenken. Wenn sich jedoch *policy advice* und *political consulting* nicht klar trennen lassen, dann besteht bei den Akteuren im politisch-administrativen System zwangsläufig die Versuchung, auch die Einrichtungen wissenschaftlicher Politikberatung nicht nur für Zwecke rationaler Politikgestaltung in Anspruch zu nehmen.

Leitlinien, die sich auf die Organisation von Beratungsgremien und das Verhalten der Gremienmitglieder beziehen, können verhindern, dass ein Gremium sein offizielles Mandat verfehlt und *deshalb* unbrauchbare Ergebnisse liefert. Sie können nicht bewirken, dass wissenschaftlich begründete und im politischen Entscheidungsprozess praktisch verwertbare Beratungsergebnisse im Sinne der offiziellen Gremienfunktion verwendet werden, und sie können nicht verhindern, dass wissenschaftliche Politikberatung zu anderen Zwecken als der Herstellung sachgerechter Entscheidungen eingesetzt wird. Die am Ende entscheidende Ursache für ein Verfehlen der normativ vorausgesetzten Funktion von wissenschaftlicher Politikberatung liegt auf Seiten der Auftraggeber: zu welchem Zweck sie Gremien einrichten (oder vermeiden, es zu tun), wie sie sie ggf. zu steuern versuchen, und wie sie mit dem Output umgehen. Auf diese Tatsache könnte man mit der Formulierung von Regeln auch für das Verhalten der Auftraggeber reagieren. Wie bereits erwähnt, geschieht das in den vorliegenden Leitlinien nur ansatzweise. Die britischen Leitlinien, und hier insbesondere die Leitlinien von 2005, sprechen die Bestimmung von Beratungsbedarf kurz an und beschäftigen sich dann schwergewichtig mit der Frage, wo und wie je nach dem definierten Bedarf Expertise zu suchen ist. In den Leitlinien der EU wird im gleichen Zusammenhang explizit die Wahl zwischen verschiedenen Beratungsmodalitäten angesprochen. In beiden Regelwerken wird stillschweigend *vorausgesetzt*, was Regelungsziel sein müsste, nämlich dass die Auftraggeber Rat (nur) für das Treffen wirksamer, weil evidenzbasierter Policy-Entscheidungen suchen. In den wenigen deutschen Leitlinien, die sich auf das Verhalten der Auftraggeber beziehen, fehlen Regeln für die Entscheidung zur Inanspruchnahme von wissenschaftlicher Politikberatung; sie konzentrieren sich dafür auf den Umgang mit *Beratungsergebnissen*: Die Ergebnisse sollen veröffentlicht und nicht verzerrt wiedergegeben werden, und eine abweichende Interpretation der Beratungsergebnisse bzw. von den erwarteten Handlungsempfehlungen abweichende Entscheidungen sollen begründet werden. Diese Regeln wollen ein transparentes Verfahren gewährleisten. Auch wenn die Frage legitimer Beratungszwecke nicht angesprochen wird, könnte durch Transparenzregeln indirekt der Wildwuchs von Beratungsaufträgen und eine disfunktionale Verwendung von Beratungsergebnissen eingedämmt werden; so erschwert etwa die Pflicht zur Veröffentlichung von Beratungsergebnissen ihre bewusst selektive Verwendung. Die Ansätze, Leitlinien für das Verhalten der Auftraggeber zu formulieren, die über Hinweise für die Gremiengestaltung hinausgehen, bleiben in jedem Fall unvollständig. Es fragt sich aber, ob denn Leitlinien, die sich *gleichgewichtig* mit dem Verhalten von Beratern und Beratenen befassen, prinzipiell in der Lage wären, auch die zweite von der AG Politikberatung identifizierte Fehlentwicklung, die „Instrumentalisierung“ der Politikberatung zu verhindern.

5. Wissenschaftliche Politikberatung in der Spannung zwischen Policy und Politics

Leitlinien, die fundierte und verwertbare Beratungsergebnisse *und* den Einsatz wissenschaftlicher Politikberatung (nur) zur Gewährleistung sachlich fundierter (Policy)Entscheidungen bewirken wollen, stoßen sich an der Ambiguität von „politischer Brauchbarkeit“. Man kann darüber streiten, wo die Grenze zwischen legitimen und illegitimen Funktionen von Beratungsgremien liegt; sind Konfliktentschärfung, Aufklärung der Öffentlichkeit und die Erfüllung von Aufgaben wie die Entwicklung von Standards tatsächlich legitime Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung, oder sind es vielmehr genuin politische Aufgaben? Die Antwort auf solche Fragen hängt unter anderem davon ab, was rechtlich als hoheitliche, nicht auf Dritte übertragbare Aufgaben definiert wird. Aber mehr ist im Spiel als eine Frage der Definition legitimer Beratungsfunktionen, die im Bericht der AG Politikberatung ausführlich erörtert wird (*Weingart/Lentsch* 2008, S. 276-284). Es ist oft objektiv unmöglich, zwischen sachbezogenem Wissen, auf die politische Situation bezogenem „Machbarkeits“wissen und der strategischen Nutzung von Beratung und Beratungsergebnissen zu Machtzwecken zu trennen. Streng genommen fällt politisches Machbarkeitswissen nicht unter die auf Verwertbarkeit in politisch-administrativen Entscheidungen zielende „politische Robustheit“ von Beratungsergebnissen. Die britischen Leitlinien verlangen sogar ausdrücklich, dass die Berater politische Umsetzungsvoraussetzungen in ihren Ratschlägen unberücksichtigt lassen,⁵ und auch in den deutschen Leitlinien, die die Berater auffordern, „insbesondere bei der Formulierung von Handlungsempfehlungen die rechtlichen Rahmenbedingungen, die administrative Praktikabilität und die ethische Akzeptabilität“ in ihre Überlegungen einbeziehen,⁶ ist von der Berücksichtigung politischer Machbarkeitsvoraussetzungen nicht die Rede. Die Grenze zwischen dem, was ein Beratungsergebnis verwertbar im Sinne des offiziellen Mandats und dem, was es z.B. wahltaktisch brauchbar macht, ist jedoch fließend. Vereinfachung in der Definition eines Problems oder der Bestimmung von Handlungsalternativen ist entscheidungsfördernd, doch von einem – schwer bestimmbar – Punkt ab wird „einfach“ zu „falsch“; politisch brauchbar kann aber gerade das sein, was wissenschaftlich unhaltbar ist. Wenn die Durchsetzbarkeit einer sachlich gut begründeten Policy in Frage steht, kommen zwangsläufig politisch-strategische Überlegungen ins Spiel, und diese sind am Ende nicht zu trennen von Machtkalkülen und damit dem Partikularinteresse der politisch-administrativen Akteure.

Die Ambiguität der „politischen Brauchbarkeit“ von Ergebnissen wissenschaftlicher Politikberatung wurzelt in der Ambiguität von Macht im politischen System. Politische Macht dient nicht nur dem Partikularinteresse an der Erhaltung und Verbesserung der eigenen Position – Macht braucht man auch zum politischen Gestalten. Politik steht, wie jedes Handeln, in einer grundsätzlich unauflösbaren Spannung zwischen Eigeninteresse und der Orientierung an einem kollektiven Nutzen, zwischen *self-orientation* und *collectivity orientation* (*Parsons* 1951, S. 60). Dem Geschäft der Politikentwicklung ist die Spannung zwischen Problemlösung und Machtkalkül, und zwar Machtkalkül auch im Interesse von Problemlösung, inhärent. Problemlösung und Machterhalt sind dabei keine Alternativen – beides ist unauflösbar miteinander verbunden, und die Auftraggeber wissenschaftlicher Politikberatung haben immer beides im Kopf. Wenn sie etwas gestalten wollen, müssen die Akteure im politisch-administrativen System die politische Machbarkeit von sachlich begründeten Vorhaben berücksichtigen, und die hängt *auch* von ihrer eigenen Macht ab.

Die damit allem politischen Handeln eigene Spannung zwischen Sachbezug und Machtbezug wird durch ihren Verwendungskontext zwangsläufig in die wissenschaftliche Politikberatung hereingetragen. Was „politisch robust“ im Einzelfall bedeutet und wo die Grenze zwischen legitimen und illegitimen Erwartungen der Auftraggeber zu ziehen ist, lässt sich nicht durch allgemeine Regeln bestimmen. Es ist insofern kein vermeidbares Defizit, wenn die vorliegenden Leitlinien nur wenige Hinweise auf Kriterien „politischer Robustheit“ und auf die legitimen Zwecke für die Einrichtung von Beratungsgremien enthalten. Weil beides tatsächlich kaum durch allgemeine, situationsübergreifende Regeln normierbar ist, wäre das Problem der zweckentfremdeten oder ausbleibenden Nutzung wissenschaftlicher Politikberatung und ihrer Ergebnisse auch durch Leitlinien nicht auszuräumen, die sich gleichgewichtig mit dem Verhalten von Beratern und Beratenen befassen.

6. Das Rationalitätspotential wissenschaftlicher Politikberatung

Die Leitlinien, die im Mittelpunkt der vorangehenden Analyse standen, gehen stillschweigend davon aus, dass sich *Scientific Policy Advice* von *Political Advice* trennen ließe. Dies ist eine Illusion. Angesichts der nicht auflösbaren Verflechtung zwischen *Policy-Making* und *Politics* und der daraus folgenden Untrennbarkeit zwischen *Policy*-bezogener und *Politics*-bezogener Brauchbarkeit von Rat können Regeln, die auf die Produktion von *Policy Advice* zielen, die „Instrumentalisierung“ wissenschaftlicher Politikberatung zu Zwecken, die nicht vom offiziellen Mandat der Beratung gedeckt sind, nicht verhindern. *Policy Advice* und *Political Advice* sind organisatorisch nicht sauber zu trennen. Daraus ist nun aber nicht zu schließen, dass Leitlinien für die wissenschaftliche Politikberatung den normativen Zweckbezug auf die Produktion problemlösungsfähiger *Policy*-Entscheidungen aufgeben sollten. Die unvermeidlich in den Beratungsprozess hineingetragene Spannung zwischen sach- und machtbezogenen Verwendungsinteressen der Auftraggeber ist eine von vielen Manifestationen der seit der Antike die politische Philosophie durchziehenden Auseinandersetzung zwischen republikanischen, an der Gemeinschaft orientierten, und liberalen, am selbstbestimmten Individuum orientierten Idealen. Diese Ideale gehören zu jener Klasse dichotomer Gegensätze, bei denen die Verwirklichung jedes der beiden Extreme negative Folgen hätte; infolgedessen löst die Bewegung hin zu einem der Extrempole eine Gegenbewegung hin zum anderen Extrempol aus: Die Gegensätze stehen in einer ständigen, dialektischen Spannung. Norbert Elias hat eine solche Spannung am Beispiel von politischen Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen untersucht (Elias 1976, S. 17-36, 222-279). Derartige Spannungen, zu denen auch die Beziehung zwischen Differenzierung und Integration gehört, sind prinzipiell nicht endgültig lösbar. Sie müssen Tag für Tag bewältigt werden.

Das gilt auch für die in der Spannung zwischen den eng gekoppelten sach- und machtbezogenen Verwendungsinteressen ihrer Auftraggeber stehende wissenschaftliche Politikberatung. Die Auftraggeber müssen damit fertig werden, dass ihnen prinzipiell für Sachentscheidungen verwertbares Wissen geliefert wird, das sie fallweise nicht nutzen können oder wollen. Die Berater ihrerseits müssen damit fertig werden, dass ihre Beratungsergebnisse, auch wenn sie sachlich gut begründet, verständlich formuliert und administrativ praktikabel sind, nicht unbedingt in politisches Handeln umgesetzt werden. Anders als bei dem in der Policyforschung viel beachteten Auseinanderfallen zwischen Out-

put und Outcome, der Entwicklung und der Wirkung einer Policy, geht es jedoch im Fall der Politikberatung nicht um ein Implementationsproblem. Bei wissenschaftlicher Politikberatung darf der Beratene aufgrund seiner verfassungsmäßig verankerten politischen Verantwortung von vornherein nicht an die Befolgung des ihm gegebenen Rats gebunden werden. Die Beziehung zwischen wissenschaftlichen Beratern und ihren Auftraggebern entspricht vielmehr der Beziehung zwischen einer prinzipiell anwendungsfähigen Grundlagenforschung und ihrer in einem ökonomischen Verwendungskontext stehenden industriellen Nutzung.⁷ In beiden Fällen ist die organisatorische Trennung zwischen der Produktion und der praktischen Nutzung von Wissen funktional; in der Forschung ist sie eine Voraussetzung grundlegender wissenschaftlicher Innovationen, in der wissenschaftlichen Politikberatung verhindert sie, dass eine weit gefasste politische Brauchbarkeit die epistemische Qualität der Beratungsergebnisse und damit ihre *grundsätzliche* Eignung beeinträchtigt, die Rationalität von Policy-Entscheidungen zu stärken. Das Potential, das wissenschaftliche Politikberatung für die Produktion problemlösungsfähiger Policy-Entscheidungen besitzt, verringert sich mit ihrer wachsenden Tauglichkeit fürs politische Alltagsgeschäft. Die scheinbare Naivität von Leitlinien, die davon ausgehen, dass eine gute Qualität wissenschaftlicher Politikberatung zu guter Politik führt, erweist sich am Ende als funktional.

Anmerkungen

- 1 Thunert (2001) spricht von 80 bis 130 Denkfabriken.
- 2 Wildavsky 1979.
- 3 Vgl. hierzu die Ausführungen von Sir David King, des britischen Chief Scientific Adviser, in Weingart/Lentsch 2006.
- 4 Eine gute Kenntnis des Regelungsfelds ist generell Voraussetzung für „brauchbaren“ Rat, doch muss diese Kenntnis bei der Policyberatung weniger detailliert sein als etwa bei der Beratung zur Verwaltungsreform oder zu kommunalen Baumaßnahmen.
- 5 In den *Guidelines on Scientific Analysis in Policy Making* von 2005 heißt es unter Ziffer 22: “Experts should not be expected to take into account potential political reactions to their findings before presenting them.”
- 6 Leitlinie D 9; Leitlinien Politikberatung, BBAW 2008, 37.
- 7 Dieses Problem tritt besonders deutlich in Max-Planck-Instituten auf, die grundsätzlich anwendungsrelevante Grundlagenforschung betreiben; siehe hierzu Mayntz (2001).

Literatur

- Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, 2008: Leitlinien Politikberatung.
- Blanke, Bernhard, 2004: Dialog Soziales Niedersachsen. Abschlussbericht, Hannover: Institut für Sozialpolitik und Policy Studies e.V.
- Commission of the European Communities, 2002: On the Collection and Use of Expertise by the Commission: Principles and Guidelines, Brussels.
- Elias, Norbert, 1976: Über den Prozess der Zivilisation Bd. 2, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Falk, Svenja/Rehfeld Dieter/Römmele Andrea/Thunert Martin (Hrsg.), 2006: Handbuch Politikberatung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Friedrich, Hannes, 1970: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft. Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie, Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), 2006: Politikberatung in Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Jun, Uwe/Grabow Karsten*, 2008: Mehr Expertise in der deutschen Politik? Zur Übertragbarkeit des „Evidence-based policy approach“, Gütersloh: Bertelsmannstiftung.
- Kusche, Isabel*, 2008: Politikberatung und die Herstellung von Entscheidungssicherheit im politischen System, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayntz, Renate*, 1977: Strukturen und Leistungen von Beratungsgremien. Ein Beitrag zur Kontingenztheorie der Organisation, in: *Soziale Welt*, 28, S. 1-15.
- Mayntz, Renate*, 1994: Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells, in: *Murswieck, Axel* (Hrsg.), *Regieren und Politikberatung*, Opladen: Leske + Budrich, S. 17-30.
- Mayntz, Renate*, 2001: Die Bestimmung von Forschungsthemen in Max-Planck-Instituten im Spannungsfeld wissenschaftlicher und außerwissenschaftlicher Interessen: Ein Forschungsbericht, Köln: MPIfG Discussion Paper 01/8.
- Mayntz, Renate*, 2006: Die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland, in: *Heidelberger Akademie der Wissenschaften* (Hrsg.), *Politikberatung in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 115-122.
- Murswieck, Axel* (Hrsg.), 1994: *Regieren und Politikberatung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Office of Science and Technology*, 2001: Code of Practice for Scientific Advisory Committees, London: Department of Trade and Industry.
- Office of Science and Technology*, 2001: Scientific Advice and Policy Making. Implementation of Guidelines 2000, London: Department of Trade and Industry.
- Office of Science and Technology*, 2005: Guidelines on Scientific Analysis in Policy Making, London: Her Majesty's Government.
- Parsons, Talcott*, 1951: *The Social System*, Glencoe Ill.: Free Press.
- Scholl, Patrick*, 2005: Der private Sachverständige im Verwaltungsrecht. Elemente einer allgemeinen Sachverständigenlehre, Baden-Baden: Nomos.
- Thunert, Martin*, 2001: Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949, in: *Willems, Ulrich* (Hrsg.), *Demokratie und Politik in der Bundesrepublik 1945-1999*, Opladen: Leske + Budrich, S. 223-242.
- Voßkuhle, Andreas*, 2008: Das Konzept des rationalen Staats, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, Baden-Baden: Nomos, S. 13-32.
- Voßkuhle, Andreas*, 2009: Sachverständige Beratung des Staates als Governanceproblem, in: *Botzem, Sebastian*, u.a. (Hrsg.), *Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel*, Baden-Baden: Nomos (im Erscheinen).
- Weingart, Peter/Lentsch, Justus* (Hrsg.), 2006: Standards and „Best Practices“ of Scientific Policy Advice, Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, „Akademie-Debatten“.
- Weingart, Peter/Lentsch, Justus*, 2008: Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Wildavsky, Aaron*, 1979: *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little.

Anschrift der Autorin: Prof. Dr. Renate Mayntz, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, 50676 Köln
E-Mail: mayntz@mpifg.de.