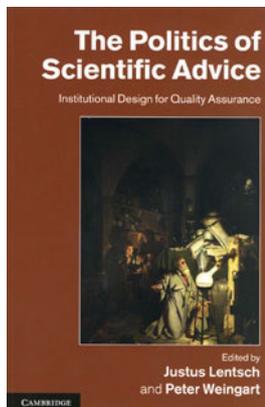


Lentsch, Justus; Weingart, Peter (Hrsg.) (2011): *The Politics of Scientific Advice. Institutional Design for Quality Assurance*

Cambridge: Cambridge University Press, 402 S.

Wendelin Strubelt

Online publiziert: 27. März 2012
© Springer-Verlag 2012



Das Wort des Jahres 2011 ist „Stresstest“, das Unwort des Jahres 2010 ist „alternativlos“. Beide gehören ins Umfeld des hier zu besprechenden Buches. Es ist das Umfeld des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik, das der fachlichen, wenn nicht gar wissenschaftlichen Grundlagen oder Begründungen politischer Entscheidungen. Solche werden in der Öffentlichkeit, nicht nur in der der „Wutbürger“ (Wort des Jahres 2010), immer wieder eingefordert, nicht zuletzt weil viele der bisherigen Verfahren zur Entscheidungsfindung, einschließlich ihrer fachlichen Fundierung, als einseitig oder gar fehlerhaft, auf jeden Fall aber als nicht umfassend angesehen werden. Dabei wird häufig übersehen, dass ein Stresstest oder ein Planungsverfahren – nach dem „Stand der Kunst“ durchgeführt und nicht nach politischer Maßgabe entschieden – durchaus nicht zu einem eindeutigen oder gar einem einzigen wissenschaftlich belegten, geschweige denn zu dem von vielen eigentlich erwünschten

Ergebnis führen muss. Wissenschaftliche Beratung kann allenfalls Alternativen offenlegen, aber letztlich keine Wahrheit produzieren, auch wenn dies allenthalben erhofft oder eingefordert wird, manchmal aber auch, um – derzeit zum Beispiel beim Klimawandel – anstehende Entscheidungen hinauszuschieben oder gar zu vermeiden. Wissenschaftliche Erkenntnisse und die daraus abgeleiteten Empfehlungen können politische – hoffentlich demokratisch offene – Entscheidungen also nicht ersetzen.

So sollte evident sein, dass es zu allen politischen Entscheidungen sehr unterschiedliche Wege gibt, Alternativen eigentlich immer bestehen. Umso wichtiger ist für den Prozess der Politikgestaltung eine gründliche Vorbereitungsphase geworden, in der die unterschiedlichen Spielarten der fachlich fundierten Politikberatung eingesetzt werden können und sollten. Dazu gehören einmal die jeweiligen eigenen Fachkräfte und Spezialisten, aber zum anderen angesichts der Komplexität vieler anstehender, einer Lösung harrender Probleme auch der immer wichtiger werdende Einsatz externer Berater – also auch mit einschlägig geschulten Experten und/oder unabhängigen Wissenschaftlern unterschiedlichster Herkunft. Dafür gibt es inzwischen auch ein wissenschaftliches Forum, die „Zeitschrift für Politikberatung“, die ihre Offenheit, ihre Weltoffenheit mit dem englischen Untertitel „Policy Advice and Political Consulting“ unterstreicht. Interessanterweise wird hier also zwischen „advice“ und „consulting“ unterschieden, gewissermaßen um wertfreie, gleich wissenschaftliche Beratung von kommerzieller zu unterscheiden?

In ihrem Buch „The Politics of Scientific Advice“ wollen *Justus Lentsch* und *Peter Weingart* angesichts vieler Probleme, die bei dem Einsatz solcher wissenschaftlicher Politikberatung entstanden sind, der Frage nachgehen, wie diese nach dem Stand der Kunst so gestaltet werden kann, dass die Legitimität der wissenschaftlichen Beratung für

politische Entscheidungen so gesteigert werden kann, dass sie für die Entscheidungsvorbereitung nützlich sind, aber auch zur Akzeptanz nicht nur bei den Entscheidern, sondern auch bei den jeweils Betroffenen beitragen. Ausgehend von der Annahme und Erfahrung, „that the legitimacy of experts and of policymakers whom they advise essentially depends on the reliability and transparency of scientific advice“ (S. 3), stellen sie die Frage, wie die Qualität dieser Beratung gesichert und gesteigert werden kann, nicht zuletzt durch das „organisational design“ der Einrichtungen, die wissenschaftliche Politikberatung betreiben. Hier sei eine besondere Sorgfalt nötig, denn jenseits des gesicherten Bestandes an Wissen, der auch bei den Experten in den Verwaltungen und Regierungseinrichtungen – dazu hatten die Autoren bereits 2008 ein Buch auf Deutsch verfasst (Weingart/Lentsch 2008) – vorhanden ist und in aller Regel auch durch Rekrutierung und Fortbildung gepflegt wird, wird wissenschaftliche Beratung verstärkt auf Gebieten nachgefragt und gefordert, auf denen es keinen gesicherten Wissensstand gibt, weshalb hier eine offene Flanke, wenn nicht gar ein Einfallstor für ideologiebehaftete Interpretationen (S. 8) gegeben ist. In der Folge wird wissenschaftlich fundierte Analyse häufig ersetzt oder ergänzt durch parteiische Kaffeesatzleserei, allerdings mit dem vermeintlichen Anspruch wissenschaftlicher Objektivität.

Die Autoren unterscheiden drei verschiedene Arten von Beratungseinrichtungen/Organisationen: Expertengremien (Beiräte, Enquete-Kommissionen u. Ä.), eher hierarchisch aufgebaute Einrichtungen/Institute (Ressortforschungseinrichtungen, unabhängige, aber auch eher ideologisch gebundene Think Tanks) und wissenschaftliche Einrichtungen (Universitäten sowie außeruniversitäre Forschungseinrichtungen). Der größte Teil des Buches besteht nun in Beschreibungen und Darstellungen, wie diese unterschiedlichen Einrichtungen aus verschiedenen Ländern, aus Europa und den USA, durch organisatorische und verfahrensmäßige Vorgaben und Regeln, die Qualität ihrer wissenschaftlichen Politikberatung sicherstellen. Es ist hier nicht der Platz, diese unterschiedlichen Sichtweisen zu referieren. Allerdings haben die Herausgeber selbst herausgearbeitet, welche Prinzipien eingehalten werden müssen/sollten, um eine hohe Qualität der Beratung zu erreichen. Es sind dies die folgenden:

- „Distance and independence between advisers and the advised“.
- „Plurality refers to forms of advice, the range of disciplines and advisers“.
- „Transparency of advice and decision-making processes helps to establish trust in them and in the arguments that inform them“.
- „Publicity and openness secure equal access to all relevant information and are the preconditions of trust“ (S. 15 f.).

Distanz wahrende Unabhängigkeit, Vielfalt bei den Ansätzen und den Beteiligten, Transparenz bei der Beratung und den Entscheidungen sowie Öffentlichkeit und Offenheit, um Vertrauen zu erreichen – all dies sind sowohl eherne wie hehre Voraussetzungen, die hier für wissenschaftliche Politikberatung erhoben werden. Die Wirklichkeit sieht häufig anders aus, wie ein interessierter Leser fast täglich den Zeitungen entnehmen kann. Die Analyse der Beratungswirklichkeit, etwa anhand von erfolgreichen oder auch erfolglosen Beispielen, ist nicht das Thema des Buches. Allerdings bekommen wir fundierte Einsichten aus sehr unterschiedlichen Einrichtungen und vor allem internationale Sichtweisen präsentiert, die deutlich machen, dass wissenschaftliche Beratung, etwa gar die heutige Form der „Herrschaft“ der Experten, im Sinne der Platonischen Philosophenkönige, keine „formula for democracy“ ist, denn, so die amerikanische Professorin für Science and Technology Sciences Sheila Jasanoff in ihrem luziden Beitrag: „Ultimately, it is not truth (or even its nearest approximation) that we ask from experts, but rather the judicious use of available knowledge for the public good“ (S. 28).

Es ist hier nun nicht der Platz, auf die einzelnen Berichte aus den verschiedenen Organisationen und Einrichtungen wissenschaftlicher Politikberatung einzugehen. Wer sich mit der entsprechenden Szene in Deutschland auskennt, den werden sicherlich die Aufsätze zu ausländischen Erfahrungen samt der darin umfassend präsentierten Literatur interessieren. Sie seien zur Lektüre nachdrücklich empfohlen.

In dem Band sind auch einige Artikel aus der Perspektive deutscher Einrichtungen enthalten. So beschäftigt sich *Andreas Stucke* mit den Aufgaben und der Stellung des Wissenschaftsrates (WR), dessen Evaluationen der Einrichtungen der Ressortforschung des Bundes wesentlich dazu beitragen, deren wissenschaftliche Qualität und Unabhängigkeit gerade auch gegenüber den Ministerien – zu denen sie gehören und denen sie ständige wissenschaftliche Beratung zur Verfügung stellen und eben nicht bloße administrative Serviceeinrichtungen sein sollen – einzufordern, denn: „The Science Council brings together the *institutional experience* (Hervorhebung durch den Autor) of scientists and politicians, contributing to proposals as realistic and viable as possible for the further development of the institutional structures of the science system“ (S. 170). Wenn er dieses Gewicht des Wissenschaftsrates als „socially robust“ bezeichnet und ansieht, dann bedeutet das aber noch lange nicht, dass es auch politisch robust ist. So ist es zwar die auch von einschlägigen politischen Gremien unterstützte Empfehlung, sogar die Forderung des Wissenschaftsrates, die leitenden Positionen von Ressortforschungseinrichtungen mit einschlägig qualifizierten Wissenschaftlern per öffentlicher Ausschreibung zu besetzen, aber nicht nur ein jüngstes Beispiel beweist, dass sich manche Ministerien damit schwer tun. Manche Einrichtungen haben es da nicht

zuletzt wegen ihrer in der Öffentlichkeit bekannteren Stellung (so das Beispiel des Bundesarchivs) leichter als andere.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen und des Beispiels des Bundesgesundheitsamtes schreiben *Reinhard Kurth* und *Susanne Glasmacher* ihren Artikel. Sie nennen einen Rahmen, der für eine erfolgreiche und reputierliche Arbeit von Bundesinstitutionen insgesamt gegeben sein muss: „Evidence for the quality of advice to politics can, for example, be found in the good reputation of an institution and its prominent representatives.... Success in research, communication skills and administrative expertise ideally come together for successful advice to politics, and integrity and neutrality are additionally indispensable“ (S. 282).

Ähnlich argumentiert auch *Volker Perthes* aus der Sicht der Stiftung Wissenschaft und Politik. Er bezeichnet es als Dilemma solcher Forschungseinrichtungen, dass sie von den Partnern in Politik und Verwaltung anerkannt, akzeptiert sein müssen, aber eine gewisse professionelle Distanz wahren müssen, um wissenschaftlich unabhängig zu sein und zu bleiben (S. 293). Er hat in einer anderen Publikation sehr schön die dabei zu verfolgende Spannweite seiner Position als zwischen „Hofnarr und Agendasetter“ (S. 294) bezeichnet.

Als letzter Beitrag aus einer deutschen Einrichtung sei auf den von *Gert G. Wagner* (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW) eingegangen. Er verweist darauf, dass viele Stellen aus Verwaltung und Politik, aber auch Parteien und Nichtregierungsorganisationen nach parteilicher sowie nach vertraulicher Beratung streben, was dann aber letzten Endes immer die Vermittlung von Werten oder politischen Zielen impliziere, wenn nicht gar nur umfasse. Deshalb grenzt er sich und die anderen führenden unabhängigen Wirtschaftsforschungseinrichtungen Deutschlands auch von solchen Einrichtungen aus dem Bereich des „consulting“ ab, die durchaus geneigt seien, solchen „Rat“ zu geben, aber eben nicht auf der Basis eigener Forschungen. Dies sei aber die Basis, auf der ein Institut wie das DIW allein seine Rechtfertigung für substanzielle wissenschaftliche Politikberatung gewinnen könne, auch wenn dabei wertende Folgerungen gezogen werden. Sie müssen nur deutlich gemacht werden. Interessant ist auch seine Forderung, dass es in Deutschland auch außerhalb des universitären wie außeruniversitären Wissenschaftsbereichs viel mehr empirisch arbeitende Beratungseinrichtungen („Think Tanks“) geben sollte, wohl weil er sich damit insgesamt eine Verbesserung der Politikberatung, also bei „advice“ und „consulting“ verspricht.

Das Feld der wissenschaftlichen Beratung von Verwaltung und Politik ist, wie die besprochene Publikation belegt, im Laufe der Zeit immer größer, aber auch komplexer geworden. Es ist ein Feld, indem es, wie wäre es auch anders zu erwarten, nicht immer ohne Konflikte geht. Es gibt viele Regeln und Vorgehensweisen, wie die Qualität dieser

Beratung erhöht und gesichert werden kann. Allerdings ist es doch häufig so, dass es zwar allgemeine Regelungen gibt, auf die sich alle Partner auch verständigen, aber die Aktualität der Beziehung von Wissenschaft und Politik zeigt, dass es doch immer wieder beim gegenseitigen Verstehen der unterschiedlichen Rollen und Aufgabenstellungen zwischen den beteiligten Partnern hakt. Umso wichtiger ist ein solches Buch für die internationale, aber insbesondere auch für die deutsche Szene der wissenschaftlichen Politikberatung. Dafür bietet dieses Buch durchweg vielfältige und lesbare Ansätze und Hinweise.

Allerdings fehlt an manchen Stellen der empirische Beweis, das heißt, wie die Notwendigkeit besteht, wissenschaftliche Politikberatung auf der Basis empirischer Forschung zu betreiben, so ist es bei der Betrachtung und Analyse der Wirklichkeit solcher Beratung ebenfalls nötig, dies mit empirischen Analysen zu leisten. Die nächsten, notwendigen Schritte wären also Fallstudien oder Querschnittsanalysen, die Anspruch und Wirklichkeit der Politikberatung bei Beratern und Beratenen untersuchen, um hier zum gegenseitigen Problemverständnis beizutragen. Damit könnte auch verhindert werden, dass in manchen Fällen eher nach dem Prinzip des Ober und Unter (=nachgeordnet) – etwa bei den Ressortforschungseinrichtungen – verfahren wird, also nicht nach dem Prinzip des Auf-gleicher-Augenhöhe-Seins, wenn auch durchaus mit unterschiedlicher Aufgabenstellung. Ähnliches kann auch bei der sogenannten Auftragsforschung politischer Einrichtungen beobachtet werden. Diese ist für viele Forschungseinrichtungen überlebenswichtig, aber diese Abhängigkeit impliziert auch Gefahren der inhaltlichen Steuerung und Eingebundenheit, häufig mit dem Resultat parteiischer, weil nicht unabhängig erarbeiteter Ergebnisse. Wir müssen auch darüber mehr wissen.

Ein wichtiger Punkt sei zuallerletzt noch erwähnt, weil er in dem Buch nicht so explizit erwähnt wird. Es geht um die Zeit bzw. um die gerade von Regierungsstellen immer wieder hervorgekehrte Dringlichkeit oder Zeitnot, wegen anstehender Entscheidungen Expertenwissen sofort einzufordern, es eher gestern als heute zu bekommen, geschweige denn morgen oder gar übermorgen. So unabänderlich oder gar unvermeidbar solche Konstellationen immer wieder sind, so sind sie – nicht paradoxerweise – vor dem Hintergrund größerer Unabhängigkeit der jeweiligen Beratungseinrichtungen in aller Regel besser zu bewältigen. Dies hat auch *Manfred Hennecke*, der Präsident der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung, der auch Sprecher der Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen ist, im Auge, wenn er sagt: „Die Stärke der Ressortforschungseinrichtungen liegt ... in der kurzfristig abrufbaren wissenschaftlichen Kompetenz, verbunden mit der Fähigkeit, langfristig angelegte Fragestellungen bearbeiten zu können“ (Hennecke 2011: 395).

Gerade durch das eigenständige und eigenverantwortliche Vorhalten von Wissen und das Vermeiden vom Aufgehen in alltäglichen Serviceleistungen wird nämlich erst die Kompetenz geschaffen, diese im Augenblick des Bedarfs dann auch kurzfristig und zielgerichtet abrufen zu können, was eben nur mit längerfristig erarbeiteten Kompetenzen geleistet werden kann. In einem gegenseitigen Nicht-Verstehen, manchmal auch Nicht-Verstehen-Wollen, liegen viele Konflikte im Alltag der gegenseitigen Beziehungen zwischen Beratern und Beratenen verborgen. Ich weiß, wovon ich spreche.

Literatur

- Hennecke, M. (2011): Ressortforschung und Politikberatung. In: Informationen zur Raumentwicklung 7/8, 391–395.
- Weingart, P.; Lentsch, J. (2008): Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland. Weilerswist.