

Beratene Politiker – verratene Wissenschaft?

in: vorgänge Nr. 214 (Heft 2/2016), S. 161-163

Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), Sachverständige Politikberatung. Funktionsbedingung oder Gefährdung der Demokratie? Nomos Verlag Baden-Baden, 2015. 215 S., 59.- Euro. ISBN 978-3-8487-2351-5 (auch als ePDF verfügbar)

Der Sammelband dokumentiert Beiträge eines Symposiums, das anlässlich der Ausschreibung des sechsten Johann Joachim Becher-Preises in Speyer stattfand. Der Preis wird von der gleichnamigen Stiftung vergeben, einer Ausgründung der in Speyer ansässigen Universität für Verwaltungswissenschaften. Mit Politikberatung kennt man sich dort aus: zahlreiche Grundlagenwerke zum Verfahren Gesetzesfolgenabschätzung, in jüngerer Zeit aber auch z.T. umfangreiche Evaluationsberichte zu Anwendungserfahrungen von Bundes- und Landesgesetzen entstanden im Umfeld der Fakultät. Es verspricht eine interessante Lektüre, wenn aus diesem Kreis Reflexionen über die Arbeit der Politikberatung angekündigt werden.

Die einleitende Problemskizze des Herausgebers benennt grundlegende Anforderungen an und Gründe für die zunehmende (externe) Politikberatung: durch sie soll vor allem die (Sach-)Rationalität des staatlichen Handelns gesteigert werden. In normativer Hinsicht sei dies ein Gebot des Rechtsstaatsprinzips (S. 15). So habe das Bundesverfassungsgericht die Anforderungen an die sachliche Rechtfertigung gesetzgeberischer Entscheidungen schrittweise erhöht (etwa durch Kontroll- und Nachbesserungspflichten für den Gesetzgeber bei ungewissen Anwendungsfolgen neuer Gesetze wie bei diversen Sicherheitsgesetzen oder in der sog. Hartz IV-Entscheidung des BVerfG, s.S. 18f.), zugleich stehe die Gesetzgebung in der Öffentlichkeit „unter einem erheblich höheren Rechtfertigungsdruck als früher.“ (S. 19) Damit der mögliche Informations- und Rationalitätsgewinn für staatliche bzw. gesetzgeberische Entscheidungen nicht gleich wieder durch Interessenkonflikte und Legitimationsverluste „aufgefressen“ wird, seien hinreichende Verfahrensvorkehrungen notwendig, allen voran eine weitreichende Transparenz über die beanspruchten Beratungsleistungen und -quellen und deren Einfluss auf den Entscheidungsprozess, sowie eine Ausgewogenheit verschiedener Perspektiven und Disziplinen. Zugleich markiert Sommermann eine substanzielle Grenze für den beratenen Staat: jener müsse „über eine Grundausstattung eigenen Sachverständigen verfügen, um seinerseits die erhobenen Informationen sachverständig einordnen und verarbeiten zu können. Andernfalls würden die staatlichen und politischen Entscheidungsträger auch in ihrer politischen Bewertung zunehmend von Dritten abhängig.“ (S. 20) Der Staat benötige also ausreichend eigenen Sachverstand und Personalressourcen, um die Beratungsangebote angemessen verarbeiten zu können. Das setzt freilich eine klare Trennung zwischen Beratungsinformation und gesetzgeberischer/staatlicher Entscheidung voraus – die für viele Formen der Politikberatung kaum aufrecht zu erhalten ist.

Der Beitrag von *Andrea Römmele* widmet sich der Pluralisierung des Verständnisses von Politikberatung, welches sie anhand der Unterscheidung von klassischer und partizipativer Beratung erläutert. Während das klassische Verständnis von Politikberatung eine starre Zuordnung von Sender (Experten) und Empfänger (Politik/Öffentlichkeit) vorsehe, werde diese Teilung durch neue, partizipative Formen der Politikberatung aufgeweicht: in neuen Diskussions- und Beteiligungsformaten werde die (Bürger-)Gesellschaft zumindest partiell als Quelle von Expertise und Beratungsleistung wahrgenommen. Beide Formen der Politikberatung – hinter denen auch verschiedene Akteure stehen (Wissenschaftler hier; Verbände und Interessengruppen dort) – sind nicht kompensierend: Römmele zeigt, dass die Zunahme partizipativer Beratungen die staatliche Nachfrage nach (Fach-)Expertise keineswegs gedämpft habe (S. 33f.). Das klingt auch plausibel, da beide

Formen unterschiedliche Ziele verfolgen: partizipative Beratung könne eine deliberative Wirkung entfalten, weil sie zur Demokratisierung des Beratungsgeschäfts beitragen und bisher vernachlässigte Interessengruppen in die politischen Entscheidungen einbinden könne. Dass dies nur eine Hoffnung ist, ahnt Römmele, denn sie vermutet, „dass sich in partizipativen Beratungsformaten die gleichen Bürger, Vereine und sonstigen gesellschaftlichen Zusammenschlüsse beteiligen, die auch in traditionellen Partizipationsverfahren ihrem Unmut oder ihrer Perspektive Gehör zu verschaffen versuchen" (S. 36). Mit anderen Worten: auch partizipative Verfahren setzen ein Mindestmaß an Sachverstand, Organisiertheit und Ressourcen voraus und können die Elitenbildung nicht ohne Weiteres stoppen. Worin aber der Gewinn einer partizipativen Politikberatung besteht, bleibt bei Römmele etwas vage: da der Einfluss (impact) der Beratung auf die konkreten Entscheidungen kaum messbar ist, bleibt nur die Hoffnung, dass durch den öffentlichen Diskussions- und Beratungsprozess Vertrauen gewonnen werden könne, sich der Informationsstand der beteiligten Bürger/innen verbessere und verschiedene Interessen besser ausbalanciert würden. Auf welcher Grundlage, mit welchen Beratungsverfahren das aber zu gewährleisten wäre, bleibt offen. Eine interessante Analyse bietet Gebhard Kirchgässner, der sich mit den Methoden der Politischen Ökonomie das Beratungsgeschäft anschaut. Ökonomie heißt hier nicht, dass von Umsätzen, Preisen für Beratungsleistungen und dergleichen mehr die Rede wäre; sie meint die grundsätzlichen Dynamiken, die sich aus den Nutzenorientierungen der Beteiligten und den Verflechtungen von Auftraggebern und Auftragnehmern ergeben. Kirchgässners Ansatz macht plausibel, wie es möglich ist, dass verschiedene Wissenschaftler beim gleichen Thema zu unterschiedlichen Einschätzungen gelangen – ohne von verwerflichem Verhalten wie einem Verrat der Wahrheit oder Korruption auszugehen, allein nach den Regeln eines Beratungsmarktes, in dem sich komplementäre Interessen finden. Dieser Zugang zum Thema hilft zu verstehen, wie es zur Selektivität von Beratungsprozessen kommt, die eben nicht der Logik des Erkenntnisgewinns, sondern politischen Kalkülen folgen.

Ein grundlegendes Problem für die Validität wissenschaftlicher Politikberatung sieht Kirchgässner in den fehlenden Möglichkeiten der empirischen Erforschung vieler politischer Streitfragen: wenn eine Frage nicht auf der Grundlage kontrollierter Experimente beantwortet werden könne, sei eine evidenzbasierte Politik kaum möglich. Das gelte etwa für große Teile der Wirtschaftspolitik, aber auch für Fragen wie die Abschreckungswirkung von strafrechtlichen Vorschriften etwa der Todesstrafe: Hier habe eine Metaanalyse mehrerer Studien zu dieser Frage gezeigt, „dass die einzige Variable, die einen signifikanten Einfluss darauf hat, ob die Todesstrafe als abschreckend eingestuft wird, die Profession der Autoren ist. Ist ein Autor Ökonom, wird in aller Regel ein signifikanter Abschreckungseffekt konstatiert, ist kein Ökonom Autor ... findet man im Allgemeinen keinen signifikanten Abschreckungseffekt.“ (S. 62f.) Mit dieser epistemologischen Grenze der Politikberatung widerspricht sich der Autor in gewisser Weise selbst, zeigt er doch eingangs an einem anderen Beispiel, dass gegensätzliche wissenschaftliche Positionen nicht auf theoretische Fragen beschränkt sind, sondern selbst bei rein empirisch zu beantwortenden Fragen wie der nach der günstigsten Feuerversicherung auftreten können (s.S. 53f.).

Von den bisher vorgestellten Beiträgen, die alle bestimmte Problemzonen der Politikberatung in den Blick nehmen, setzt sich der Beitrag von Joachim Krause deutlich ab. Er befasst sich weder mit demokratietheoretischen Problemen oder sozialkritischen Ansprüchen der Politikberatung, setzt sich auch deutlich von der (sozialwissenschaftlichen) Theoriedebatte ab, der er eine „lebensfremde Verengung“ vorwirft. Sie verharre in idealtypisch konstruierten Dichotomien (der unterschiedlichen Logiken von Wissenschaft und Politik), ihren kritischen Impetus hält er zudem für wissenschaftsfeindlich – etwa bei den sog. Zivilklauseln, mit denen die Kooperation zwischen Wissenschaftlern und Militärs bzw. Rüstungsfirmen untersagt werden soll. Krause betrachtet die Politikberatung vor allem unter systemtheoretischen Gesichtspunkten: Sie erscheint als ein Beitrag zur verbesserten Steuerbarkeit der Gesellschaft. „Ausgangsannahme ist, dass repräsentative Demokratien strukturelle Schwierigkeiten haben, sich mit komplexen Problemlagen angemessen auseinanderzusetzen.“ (S. 79) Politikberatung erweitere die Problemlösungsmöglichkeiten und verbessere damit die Regierbarkeit moderner Industriestaaten. Das Beratungsinstitutionen nicht mehr nur Informationen liefern, sondern u.U. ganze Gesetzentwürfe vorbereiten oder – wie im Falle der amerikanischen RAND-Corporation – komplette politische Strategeme (etwa zur Atompolitik) entwickeln und an die Administration verkaufen, erzeugt in dieser Sicht keine Zweifel an der

Legitimität, sondern trägt dazu bei, den politischen Problemlösungs- und Entscheidungsprozess „intelligenter“ zu machen – weil er u.U. innovative Ideen einbringe, die so nur außerhalb des politischen Geschäfts entstehen. Krauses Einschätzung, dass wissenschaftliche Politikberatung zu einer „sach- und konsensorientierten“ politischen Kultur (S. 98) beitragen könne, ist sicher dem von ihm gewählten Beispiel (der Außenpolitik) geschuldet – für viele Bereiche mag der Rezensent diese Einschätzung nicht teilen.

Dennoch bietet der Beitrag von Krause wertvolle Einblicke in die Realität der Politikberatung, und die restlichen Beiträge des Sammelbandes einen guten Überblick über die praktischen, demokratietheoretischen und wissenschaftlichen Aspekte der Politikberatung.

Sven Lüders
ist Soziologe und Geschäftsführer
der Humanistischen Union

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/214-vorgaenge/publikation/beratene-politiker-verratene-wissenschaft/>

Abgerufen am: 29.11.2023