Beratungszwang oder Forschungsfalle?

Die deutsche Politikberatung sucht einen Kodex für den institutionalisierten Diskurs im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik

Ein Bericht über die Konferenz „Politikberatung in der Demokratie“ der deutschen Akademien der Wissenschaften vom 17. - 19. März 2003 in Heidelberg

von Johannes Schnurr, Journalist, Heidelberg

Vom 17. bis zum 19. März 2003 veranstalteten die deutschen Akademien der Wissenschaften in Heidelberg die Konferenz „Politikberatung in der Demokratie“. Auf Einladung der Heidelberger Akademie kamen rund 30 Experten sowie rund 200 Teilnehmer aus unterschiedlichen Bereichen der Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit zusammen, um in vier Halbtagen dieses Thema ausführlich zu diskutieren. Ziel der Konferenz war es, ein erstes öffentliches Forum einzurichten sowie das Potenzial der Akademiemitglieder in die Diskussion um eine geregelte deutsche Politikberatung einzubringen. Immer wieder wurde an die Akademien der Wissenschaften in der Vergangenheit die Forderung herangetragen, sich aufgrund der vielfältigen Erfahrungen ihrer Mitglieder in diesem Bereich stärker an der nationalen Politikberatung zu beteiligen. Doch nicht um die eigene Rolle in diesem als notwendig erkannten Prozess einer künftig institutionalisierten Beratung politischer Entscheidungsträger durch Wissenschaftler zu stärken, sondern vorrangig um die grundsätzlichen Fragen nach Form und Regelung, nach Anspruchsweite und -grenzen einer sinnvollen Beratung zu erörtern, so betonten die Organisatoren, finde die Heidelberger Konferenz statt.

An der grundsätzlichen Notwendigkeit einer fundierteren Politikberatung in Deutschland besteht kein Zweifel. Während in anderen großen Industrienationen wie Frankreich, England und den USA bewährte Verfahren und Modelle existieren, gibt es hierzulande keine klaren Mechanismen, welche Vergleichbares zu leisten vermögen. Im Gegensatz zu vielen anderen demokratischen Staatswesen existiert in

Deutschland auch keine Beratungstradition. Deshalb erscheint eine vorgängige Debatte über die Grundregeln und Grundstrukturen einer Beratung der Politik durch die Wissenschaft längst überfällig. Des Weiteren wächst die Abhängigkeit der Gesellschaft von schwer überschaubaren Wissensbeständen und einzig durch eine systematische Heranziehung und Nutzung von Expertenwissen kann es gelingen, hochkomplexe Sachverhalte adäquat zu durchschauen sowie resultierend Ergebnisse für die Legislative zu gewinnen.

Doch ist die Frage nach einer bestmöglichen Konzeption von Politikberatung keineswegs einfach zu beantworten. Die Schlüsselfrage im Machtgefüge von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit lautet: „Wer entscheidet darüber, wer gefragt wird?“ Zu gewährleisten ist dabei, dass die Politik vor dem Hintergrund einer fundierten Beratung ihre Entscheidungsautonomie behält, wie umgekehrt sicherzustellen bleibt, dass die Wissenschaft vor einer Instrumentalisierung durch die Interessen der Politik geschützt wird. Das Diskurs-Spektrum der Konferenz war breit angelegt. Am ersten Tag wurden folgende Vorträge diskutiert: „Was erwartet die Politik von der Wissenschaft?“ (Kurt Biedenkopf), „Möglichkeiten und Grenzen naturwissenschaftlicher Politikberatung“ (Klaus Pinkau) sowie korrespondierend „Möglichkeiten und Grenzen sozialwissenschaftlicher Politikberatung“ (Ortwin Renn). Am zweiten Tag folgten die Plenen und Foren: „Wissen und Entscheidung“ (Moderation Peter Weingart), „Die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland“ (Moderation Renate Mayntz), „Beratung und Interesse“ (Moderation Helmut Hesse), „Das Dreieck Politik – Wissenschaft – Öffentlichkeit“ (Moderation Friedhelm Neidhardt), „Erfahrungen aus der Praxis wissenschaftlicher Politikberatung: Beispiel Energieversorgung und Energiewirtschaft“ (Moderation Alfred Voß). Den Abschluss der Konferenz bildete der Vortrag „Funding priorities and external advice – a perspective on U.S. science and technology“ (Neal F. Lane) sowie die Podiumsdiskussion „Die Zukunft der Politikberatung in Deutschland (Leitung Peter Graf Kielmansegg).

In seinem die Konferenz eröffnenden Grußwort wies *Gisbert Freiherr zu Putlitz*, damaliger Präsident der gastgebenden Heidel

berger Akademie, darauf hin, dass die gegenwärtige Organisation der deutschen Politikberatung im Vergleich zu anderen Industrienationen augenfällig defizitär sei: „In Deutschland steht es mit der Politikberatung durch Wissenschaft nicht zum Besten. Gründe hierfür mögen in der föderalen Struktur und Kulturhoheit der Länder liegen, möglicherweise aber auch im Fehlen einer entsprechenden Organisation auf Bundesebene. Was wir brauchen, ist eine unabhängige Politikberatung, unabhängig vom Parteiensystem, wie sie beispielsweise in den USA über den National Research Council und die überaus mächtige und kompetente National Academy of Sciences praktiziert wird.“

Dass mit dieser Diskussion gleichwohl ein weites und allzumal heikles Feld betreten ist, machte Gastreferent *Kurt Biedenkopf* deutlich. Der Professor der Rechtswissenschaften und frühere Geschäftsführer der Henkel GmbH war lange Jahre auf der politischen Bühne aktiv. Als ehemaliger Ministerpräsident des Freistaates Sachsen ist er mit den problematischen Entscheidungsprozessen der vielfältigen Gremien intensiv vertraut, kennt damit das Problem der Politikberatung von beiden Seiten des Zauns. Unverblümt stellte er jenen altbekannten Konflikt von Erkenntnisneutralität und Machtstruktur heraus: „Es herrscht eine globale Erkenntnisresistenz immer dann vor, wenn das Ergebnis der wissenschaftlichen Beratung die Basis Macht ausübender Strukturen gefährdet. Die Politik lässt ihren Entscheidungen hier nicht ohne weiteres von außen einen Legitimationszwang aufbürden.“

Doch sei es ebenso wenig legitim, als politisch Verantwortliche allein die öffentlichen Entscheidungsträger im engeren Sinne zu benennen. Nicht nur Berufspolitiker und Bürokratien wären ins Auge zu fassen, sondern auch große gesellschaftliche Organisationen seien mittlerweile so intensiv mit der Politik vermenget, dass klare Verantwortungsstrukturen längst nicht mehr geortet werden könnten. So wie der Wissenschaft aus ihrer sachlichen Unabhängigkeit geradezu politische Beratungsverantwortung erwachse, so warnte Biedenkopf sie zugleich ausdrücklich davor, sich selbst in die bestehenden Machtstrukturen einbinden zu lassen: „Ich bitte die Akademien deshalb eindringlich, sich Gedanken über einen Kodex zu machen, wie die Kompetenzen und Verant-

wortungen innerhalb dieses Verhältnisses für die Zukunft klar geregelt werden können.“

Damit zeigte sich bereits kurz nach der Eröffnung der Konferenz, wie schwierig es sein wird, den Bogen zwischen dem defizitären Ist-Zustand der deutschen Politikberatung und einem erhofften Maximalergebnis zu schlagen. Während zu Putlitz die Konferenz als erstes Diskurs-Forum einer grundsätzlichen Erörterung der Gesamtproblematik betrachtete, bat Biedenkopf die anwesenden Wissenschaftler darum, innerhalb der nächsten drei Tage fertig ausgearbeitete Vorschläge zu präsentieren. Zwar räumte Biedenkopf ein, dass er damit eher einen Anstoß und ein Signal geben wolle, als tatsächlich die Forderung nach einem festen und gültigen Kodex zu erheben, doch solle es erklärtes Ziel dieser Veranstaltung sein, genau in dieser Richtung einen entschiedenen Vorstoß zu unternehmen. Ein Kodex, welcher die Grundregeln einer deutschen Politikberatung fixiere, müsse gefunden werden, so Biedenkopf. Die innerhalb dieses ersten Treffens der Akademien gewonnenen Erkenntnisse sollten unmittelbar in Folgeveranstaltungen einfließen und greifbare und verbindliche Ergebnisse zeitigen.

Auf der folgenden Diskussionsveranstaltung „Möglichkeiten und Grenzen naturwissenschaftlicher Politikberatung“ wies *Klaus Pinkau* in seinem Vortrag darauf hin, dass sich die Akademien bewusst in die Pflicht nehmen lassen müssten. Als Repräsentanten der Wissenschaft sei es ihre Aufgabe, ihren Beitrag zum Gelingen des demokratischen Gemeinwesens beizutragen. Allein schon durch die Gestaltähnlichkeit von Wissenschaft und Demokratie sei dieser Schritt notwendig. Wie die Wissenschaft die Demokratie benötige, um die Freiheit des Forschens zu erhalten, so benötige die Demokratie die Wissenschaft, da sie als modernes Gemeinwesen in vielen Bereichen (wie Ernährung, Wirtschaft, Gesundheit oder Ressourcenverwendung) wissenschaftsabhängig sei. Doch stehe dabei nicht der einzelne Berater im Vordergrund, sondern es sei ausdrücklich das System Wissenschaft in seiner Gesamtheit gefordert: „Die Akademien der Wissenschaften sind dazu berufen, den sozialen Prozess zur Gewinnung von interdisziplinärem Wissen in Arbeitsgruppen zum Zweck der Politikberatung zu organisieren, denn sie verstehen sich als Repräsentanten der Wissenschaften, und sie erheben den Anspruch, die

besten Wissenschaftler der verschiedenen Disziplinen zu ihren Mitgliedern zu zählen.“

Zur Halbzeit der Konferenz schien der rechte Zeitpunkt gekommen, um über erste Ergebnisse zu reflektieren. So trafen sich Referenten und Organisatoren mit Vertretern der Presse und tauschten sich über den Stand des Diskurses aus. Wie zu erwarten war, standen vor allem grundsätzliche Fragen über Anspruch und potenzielle Gestaltungsformen des Beratungswesens im Vordergrund der jeweiligen Gespräche. Doch gerade diesen hochtheoretischen Komplex bündig zu fassen, blieb alles andere als einfach. Dies rührte nicht zuletzt von der vielfältigen Gemengelage der Interessen bei diesem heiklen Thema her, welches die Schnittstelle zwischen Macht und Wissenschaft zentral berührt.

Festzustellen ist, dass auf der einen Seite ausdrücklich der Wunsch der Politik steht, gut beraten zu werden. Dieser Wunsch findet jedoch umgehend seine Grenzen ebendort, wo diese Beratung unangenehme Konsequenzen für die Beratenen nach sich zu ziehen vermag. Korrespondierend entspringt der Wissenschaft aus ihrer Neutralität die Verantwortung zu beraten – notfalls auch ungebeten. Dem widerspricht die faktisch gegebene Situation, „dass Beratung nur dort erfolgreich sein kann, wo sie auch nachgefragt ist“, wie Renate Mayntz, Gründungsdirektorin des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln, feststellte. Auch sei immer wieder festzustellen, dass die Integrität nicht jedes Wissenschaftlers per se gewährleistet ist. Vor allem dann nicht, wenn Geld und Prestige mit im Spiel seien. Doch nicht zuletzt die Auswahl der richtigen Fachleute könne sachliche Kompetenz gewährleisten. Für dieses *Procedere* Regeln zu finden, bleibe entscheidend.

Die problematische Rolle der Medien analysierte der mittlerweile amtierende Präsident der Heidelberger Akademie der Wissenschaften, *Graf Kielmansegg*. Im Wirkungsdreieck Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit komme ihnen seiner Ansicht nach eine wesentliche Vermittlerrolle zu. Wie diese auf der einen Seite unverzichtbar sei, um Ergebnisse bündig zu den Bürgern zu transportieren, so sei die Form der Präsentation jedoch oft mangelhaft und nachgerade kontraproduktiv: „Durch verknappte oder dramatisierende Berichterstattung kann auf den

heiklen Verbund von Politik und Wissenschaft ein unangemessener Handlungsdruck ausgeübt werden. Als Beispiel sei der enorme Handlungsdruck auf die Politik benannt, der etwa im Zuge der BSE-Krise deutlich wurde.“ In solchen Situationen könne durch die Rolle der Medien eine Situation entstehen, auf die manche Verantwortliche mit reinem Aktionismus reagierten. Denn nur durch dieses rituelle Agieren sähen sie sich noch in der Lage, ihr politisches Überleben zu gewährleisten. Einem sachgerechten Handeln sei dies jedoch keineswegs zuträglich. Auch wenn den an kritischen Entscheidungsprozessen Beteiligten deutlich bewusst sei, dass erst aufgrund mitunter langwieriger wissenschaftlicher Untersuchungen die für das Gemeinwohl beste Lösung gefunden werden könne, reiche die Zeit dazu oft gar nicht aus, einen sachgerechten Maßnahmenkatalog zu entwickeln und diese bestmöglichen Handlungsoptionen schließlich praktisch wahrzunehmen. „Wir finden uns in einem solchen Fall vor dem Problem, dass diese schlechte Vermittlung von für die Öffentlichkeit per se relevanten Fakten durch die Medien einer Problemlösung letztendlich sogar im Wege steht“, so *Graf Kielmansegg*.

Bei den bestehenden Beratungsstrukturen, die sich in Deutschland an der Grenze zur Anarchie bewegen, kommt es immer wieder zu nachgerade fatalen Situationen, wie *Ortwin Renn*, Direktor der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, aus langjähriger Praxis zu berichten wusste. „Nach einer Zählung der Enquête-Kommission zur nachhaltigen Entwicklung gibt es mittlerweile über 600 wissenschaftliche Gremien, die beratende Funktionen ausüben. Aufgrund dieser überbordenden Menge existiert zu wenig Transparenz, welche Entscheidungen von wem und aufgrund welcher Prozesse getroffen werden.“ So erfolgte beispielsweise die Gründung eines beratenden Gremiums, dessen Aufgabe einzig und allein darin bestand zu eruieren, welche anderen Gremien hinsichtlich eines infrage stehenden Themas die politischen Entscheidungsträger bereits berieten.

Mit einem Blick über den großen Teich endete schließlich der dreitägige Diskurs der deutschen Akademien der Wissenschaften. Als Referent sprach *Neal F. Lane* in der Alten Aula der Universität zu dem Thema „Funding priorities and external advice – A perspective on

U.S. science and technology.“ Lane, zurzeit Professor für Physik an der Rice University in Houston, war von Dezember 1998 bis Januar 2001 wissenschaftlicher Berater von Bill Clinton. Als Direktor des White House Office of Science and Technology Policy gestaltete er in erheblichem Umfang die inhaltliche Ausrichtung der Politikberatung in den USA mit. Ganz sicher darf sein Vortrag als einer der Höhepunkte der Tagung gelten, sowohl was Esprit als auch was Praxiswissen angeht. Zunächst einmal zeigte Lane sich erfreut über das gute Image, welches die wissenschaftliche Politikberatung in den USA prinzipiell genösse. Über 70 % aller US-Bürger befürworteten diese Arbeit, obwohl sich nur 20 % zutrauen, die geleistete Arbeit auch sachgerecht beurteilen zu können. Tatsächlich falle der wissenschaftlichen Politikberatung in ihrer institutionalisierten Form große Verantwortung zu. Auswirkungen auf nahezu jeden Bereich der Gesellschaft seien unbestreitbar. „Ob im Bereich der Life Sciences, von Erziehung und Bildung, der Umweltpolitik oder der Rüstung – die Weichenstellungen, welche hier erfolgen, sind von sehr nachhaltiger Wirkung.“ Der Erfolg einer Beratung hänge aber auch in nicht geringem Umfang von einer angemessenen Selbstwahrnehmung der Wissenschaftler ab: „Leitende Politiker sind sehr beschäftigte Leute. Es liegt an den Wissenschaftlern, eine klare Sprache zu finden, bündig und überzeugend zu beraten. Sie brauchen sozusagen eine überzeugende Story, denn nur so gelingt es ihnen, in der Vielheit der politischen Alltagsgeschäfte Gehör zu finden. Doch durch den permanenten Zugang zu Spitzenpolitikern konnten wir viele langfristige Forschungsvorhaben auf den Weg bringen.“ Lane bedauerte den hohen Anteil des Ressorts Rüstung an den aufgewandten Forschungsgeldern. Dennoch sei es gelungen, wissenschaftlich zukunftsweisende Projekte nachhaltig zu fördern. Als Beispiel nannte er die Förderung von Grundlagenforschung im Bereich Nanotechnologie.

In der abschließenden Diskussion war deutlich zu erkennen, dass die Einschätzungen hinsichtlich des derzeitigen Stands der Politikberatung in Deutschland weit auseinander klaffen. „Wir können uns in unseren Leistungen durchaus mit anderen Nationen messen“, so Wolf-Michael Catenhusen, parlamentarischer Staatssekretär. „Innerhalb der einzelnen Ressorts herr-

schen etablierte Netzwerke, die Wissenschaft und Entscheidungsträger hervorragend verbinden.“ Dieser Einschätzung widersprach Christoph Bertram, Direktor des Forschungsinstituts der Stiftung Wissenschaft und Politik: „Adressat unserer Beratung ist und bleibt der Apparat, viel zu selten der einzelne Politiker. Unsere Analysen werden geschätzt, doch de facto fehlt der politischen Klasse schlichtweg der Ehrgeiz zur strategischen Gestaltung. Wir möchten gehört, nicht archiviert werden.“

Insgesamt darf ein positives Fazit der Veranstaltung gezogen werden, auch wenn die Differenz der Stimmen derzeit weit überwiegt und man von einer klaren Regelung wissenschaftlicher Politikberatung noch Jahre entfernt erscheint. In Hinsicht auf eine Besserung der Situation sollen die Ergebnisse der Heidelberger Konferenz nun zunächst in Form ausgewählter Beiträge publiziert werden.

Interessierte wenden sich bitte an: Uta Hüttig, Referentin für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Heidelberger Akademie der Wissenschaften, Karlstrasse 4, 69117 Heidelberg, Telefon +49 (0) 62 21 - 54 34 00, Fax: +49 (0) 62 21 - 54 33 55.

« »