

# Wissenschaftliche Politikberatung

Herausgegeben von  
Margret Kraul und Peter-Tobias Stoll  
im Auftrag der Akademie der Wissenschaften  
zu Göttingen

SONDERDRUCK



WALLSTEIN VERLAG

## Politikwissenschaft und politische Praxis

### *Konturen eines schwierigen Verhältnisses<sup>1</sup>*

#### I. Einleitung

Der folgende Beitrag widmet sich dem Thema »Politikwissenschaft und politische Praxis«. Ich möchte die Konturen dieses »schwierigen Verhältnisses« erörtern, indem ich mit einem Zitat von Platon beginne: »Staaten blühen, wenn Philosophen Könige sind und Könige Philosophen.«<sup>2</sup> Oder, in alternativer Übersetzung: »Staaten blühen nur, wenn Philosophen herrschen oder die Herrscher philosophieren.«<sup>3</sup> Dieses Zitat aus der griechischen Antike stellt eine direkte Verbindung zum Thema her, nämlich dem Zusammenhang zwischen politischer Praxis – Herrschaftspraxis – und der politikwissenschaftlichen Reflexion darüber. Die Frage lautet also: Was ist der Zusammenhang zwischen Wissen, Weisheit oder Reflexionsfähigkeit einerseits und der Regelung beziehungsweise Lenkung der »gemeinsamen Geschäfte«, die wir in der Politik betreiben? Die Idee, dass beides etwas miteinander zu tun hat, dass Wissen etwas mit Erfolg bei der Regelung dieser »gemeinsamen Geschäfte« zu tun hat, zieht sich von der Antike an durch bis zum heutigen Begriff der »good governance«.

Die Vorstellung von einem Zusammenhang zwischen Wissen und Herrschaft – gewissermaßen einer »Epistokratie«<sup>4</sup> – kann man auch an verschiedenen Punkten in der politischen Ideengeschichte und der politischen Philosophie finden. Platon etwa führt die Idee des Philosophenkönigtums in seiner »Politeia« ausführlich aus.<sup>5</sup> Im universitären Kontext scheint

1 Der Beitrag wurde verfasst, während der Autor Fellow am Hanse-Wissenschaftskolleg war. Dem Kolleg gilt mein herzlicher Dank für eine gleichzeitig ruhige und stimulierende Arbeitsumgebung.

2 Dietrich Kurz / Friedrich Schleiermacher, *Politeia = Der Staat*, in: Platon / Gunther Eigler (Hrsg.), *Werke in acht Bänden: Griechisch und deutsch*, Darmstadt 1971, S. 445.

3 Sung-Chul Rhim, *Die Struktur des idealen Staates in Platons Politeia. Die Grundgedanken des platonischen Idealstaates angesichts antiker und moderner Kritik*, Würzburg 2005, S. 78.

4 Vgl. zum Begriff der Epistokratie David M. Estlund, *Democratic authority. A philosophical framework*. Princeton N. J./Oxford 2008, Kapitel XI.

5 Siehe hierzu ausführlich Sungwhan Lim, *Platons Idee des Guten in der »Politeia«*. Dissertation, Universität Heidelberg 2005, online abrufbar unter: <http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/volltexte/2005/5620/pdf/idg-21-06-2005.pdf>.

erwähnenswert, dass man zum Philosophenkönig nicht geboren, sondern ausgebildet wird. Platon legt dies ausführlich dar – und verglichen zumindest mit einem heutigen Universitätsstudium ist das eine sehr anspruchsvolle und langwierige Ausbildung: Zunächst sollen sich die angehenden Philosophenkönige zwei bis drei Jahre lang der Ausbildung des Leibes widmen – ohne jegliches geistiges Lernprogramm – bis zum Alter von 20 Jahren. Daran schließt sich ein zehnjähriges Studium der Fachwissenschaften an, und im Alter von 30 Jahren werden diejenigen ausgewählt, die für ein Studium der Dialektik geeignet sind. Nach fünf Jahren des Studiums der Dialektik sollen die Ausgewählten dann in das – schon damals so genannte – »wirkliche Leben« zurückkehren, um sich dort zu bewähren. Wenn sie dies fünfzehn Jahre lang getan haben, können sie – als letzte Auslese – im Alter von 50 Jahren mit der Idee des Guten als Leitbild den Staat regieren.

Die Vorstellung, dass bessere Bildung und Ausbildung mehr Einfluss auf die Lenkung der Staatsgeschäfte verschaffen soll, finden wir neben Platon auch bei John Stuart Mill.<sup>6</sup> Das mag erstaunen, gibt es doch sonst zwischen dem autoritär gesinnten Platon und dem liberalen Paternalisten Mill vom Standpunkt der politischen Philosophie gesehen eigentlich nur wenig Berührungspunkte. Mill ist der Meinung, dass die besser Erzogenen mehr Wählerstimmen haben sollten – und dadurch indirekt einen größeren Einfluss auf die Politik. Mills erstes Argument dafür ist eines gegen die reine politische Macht der größten politischen Klasse – und das seien nun einmal die Ungebildeten. Man muss Mills Argument wahrscheinlich vor dem Hintergrund der politischen Situation in Großbritannien zu seinen Lebzeiten sehen: Damals, in der Mitte des 19. Jahrhunderts, ging es um die Ausweitung des Wahlrechts, und Mills Position ermöglichte es, die Befürwortung des allgemeinen Wahlrechts mit einer Entgegnung auf die populärsten Gegenargumente der Gegner des allgemeinen Wahlrechts zu verbinden. Mills zweites Argument für die mehrfachen Wählerstimmen der besser Erzogenen ist, dass es eben einige Argumente und Ansichten gibt, die besser sind als andere. Und damit sind wir wieder beim Kern unseres Themas, nämlich der Vorstellung, dass besseres Wissen bessere Politik ermöglicht. Ist das wirklich so?

Wenn politikwissenschaftliches Wissen eine besondere Befähigung hervorrufen würde, erfolgreich in der Politik zu handeln, dann müssten wir unter den aktiven und erfolgreichen Politikern eigentlich besonders viele finden, die Politikwissenschaft studiert haben. Schaut man sich in

6 Vgl. John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, in: John Stuart Mill, *On Liberty and Other Essays*, Oxford 1998, S. 336–339.

diesem Bereich etwas um, so findet man in der Tat eine ganze Reihe von Politikern, die das Fach auch akademisch studiert und betrieben haben. Akademisch am weitesten gebracht hat es wohl der frühere amerikanische Präsident Woodrow Wilson (1856-1924). Er war nicht nur vermutlich der erste führende Politiker mit einem Doktorgrad in Politikwissenschaft; er war auch Professor für Politikwissenschaft (u. a. in Princeton) und Präsident der *American Political Science Association*. Wilson war auch ein außergewöhnlich einflussreicher Politiker, dem das amerikanische politische Denken die außenpolitische Doktrin des Idealismus verdankt, eine Verpflichtung zur weltweiten Demokratisierung und zum Multilateralismus in der internationalen Politik. Für seine Bemühungen um die Gründung des Völkerbundes erhielt er 1919 den Friedensnobelpreis.

Weitere Professoren der Politikwissenschaft, die politischen Erfolg gehabt haben, sind zum Beispiel der frühere US-Außenminister Henry Kissinger und der frühere kanadische Ministerpräsident Pierre Trudeau. Auch in der deutschen Politik finden wir – bei genauerer Suche – eine ganze Reihe von Politikern, die eine politikwissenschaftliche Ausbildung genossen haben oder sogar akademisch tätig gewesen sind. Da wären zum Beispiel zu nennen: der frühere Bundeskanzler Helmut Kohl, der frühere Ministerpräsident und SPD-Vorsitzende Björn Engholm, der frühere bayerische Kultusminister Hans Maier und sein niedersächsischer Amtskollege Peter von Oertzen, die ehemaligen Ministerpräsidenten Rudolf Scharping und Bernhard Vogel sowie – aus der gegenwärtigen politischen Landschaft – der ehemalige Bundesumweltminister und jetzige SPD-Vorsitzende Sigmar Gabriel oder die zweimalige SPD-Bundespräsidentschaftskandidatin Gesine Schwan. Zusammenfassend muss man jedoch sagen, dass die politikwissenschaftliche Ausbildung vielleicht hilfreich ist in der politischen Praxis, dass aber zumindest Professoren der Politikwissenschaft generell (und ganz sicher in der deutschen Politik) über den Status von Seiteneinsteigern nicht wirklich hinausgekommen sind.

Die Vorstellung, dass überdurchschnittliches Wissen aus sich allein heraus bereits eine Berechtigung zur Herrschaft darstellen solle, erscheint aus heutiger Sicht ohnehin hochgradig befremdlich. Eine ganze Reihe von Argumenten lassen sich gegen diese Vorstellung anführen.

- Da ist zum einen das Argument, dass durch breite Partizipation an der Herrschaft das Wissen vieler genutzt werden kann und dass dieses Wissen notwendig dem des Einzelnen überlegen ist.
- Ein weiteres Gegenargument ist eines, das bereits Immanuel Kant in seiner Schrift »Zum ewigen Frieden« vorgebracht hat: dass nämlich der Besitz der Gewalt das freie Urteil der Vernunft unvermeidlich ver-



derbe – der einzelne Herrscher, wie wissend er auch immer sein mag, also von Kräften jenseits seiner Vernunft gesteuert wird.<sup>7</sup>

- Und drittens ist natürlich zu sagen, dass mit der Durchsetzung der Demokratie die Vorstellung von Herrschaft durch einzelne »Wissende« jenseits demokratischer Legitimation unakzeptabel geworden ist. Herrschaft muss heute demokratisch legitimiert sein.

Wie und in welchem Maße sich demokratisch legitimierte Herrschaft dennoch wissenschaftlich erworbenen Wissens bedienen kann, um damit ihre Qualität zu steigern, ist Gegenstand der Arbeiten, die in dem vorliegenden Band dokumentiert werden. Im folgenden Beitrag werden die Wechselwirkungen zwischen dem Fach Politikwissenschaft und der politischen Praxis betrachtet. Welchen Einfluss hat das Fach auf die politische Wirklichkeit – und ihre Veränderungen – gehabt? Und wie hat sich das Fach selbst verändert durch die Begegnung mit und die Herausforderungen durch die politische Praxis? Vier Punkte, die diese Fragen aufnehmen, strukturieren den Beitrag:

- Zunächst werden weitere Reflexionen über den Zusammenhang zwischen Wissen und politischer Praxis angestellt, und dabei wird auf historisch frühe Ansätze zur Politikberatung eingegangen.
- In einem zweiten Schritt geht es um die modernere Entwicklung: Wie, wann und wo hat sich die Politikwissenschaft in den letzten Jahrzehnten auf die politische Wirklichkeit eingelassen? Wir werden dabei sehen, dass es hier ziemlich klare Konjunkturzyklen gegeben hat, also ein Auf und Ab in der Wichtigkeit, die man diesem Thema zugemessen hat.
- In einem dritten Schritt soll über Gründe für die Schwierigkeiten im Verhältnis zwischen Öffentlichkeit, Wissenschaft und Politik reflektiert werden.
- Und schließlich soll im letzten Teil ein kurzer Blick auf die »Beratungslandschaft« bzw. die verschiedenen Arten von Politikberatung in der gegenwärtigen Bundesrepublik geworfen werden.

7 Kant bezieht sich dabei explizit auf das zu Beginn des Beitrags ausgeführte Zitat von Platon und schränkt es ein: »Daß Könige philosophieren, oder Philosophen Könige würden, ist nicht zu erwarten, aber auch nicht zu wünschen; weil der Besitz der Gewalt das freie Urteil der Vernunft unvermeidlich verdirbt« (Immanuel Kant, *Zum Ewigen Frieden – ein philosophischer Entwurf*, in: Immanuel Kant, *Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik* 1, Frankfurt a. M. 1977, S. 228).

## 2. Theoretische Reflexionen und frühe Formen von Politikberatung

Der Wunsch nach einer *Epistokratie*, also einer Herrschaft der Wissenenden, kann auch in einer Demokratie weit verbreitet sein. Häufig werden in verfahrenen politischen Situationen, in denen es Schwierigkeiten bei der Mehrheitsfindung gibt, sogenannte »Expertenregierungen« eingesetzt – dabei handelt es sich dann im wahren Sinne des Wortes um eine »Expertokratie«. Vor zehn Jahren gab es etwa eine Reihe solcher Regierungen in Italien. Doch abgesehen von demokratischen Ausnahmesituationen kann die Bevorzugung von Expertenregierungen auch Merkmal einer bestimmten Art von politischer Kultur sein, die konfliktscheu ist und Auseinandersetzungen mit dem Appell an das überlegene Wissen der Experten zu entgehen versucht. Solche Einstellungen können aus obrigkeitsstaatlichem Denken entstehen. Berühmt ist etwa der Ausspruch von Kaiser Wilhelm II.: »Ich kenne keine Parteien mehr, ich kenne nur noch Deutsche.« Insinuiert wird aus einer solchen Perspektive, dass Parteienstreit überflüssig sei und man sich doch einfach auf die bestmögliche Lösung einigen solle. Dass gerade die politische Kultur in Deutschland eine ist, die Partizipation bisweilen als Last (und Konflikte als illegitim) betrachtet, hat vor vielen Jahrzehnten Ralf Dahrendorf in seinem berühmten Buch »Gesellschaft und Demokratie in Deutschland« herausgearbeitet.<sup>8</sup> Dahrendorf argumentierte, dass sich darin in Deutschland eine Fremdheit der Essenz der liberalen Demokratie gegenüber zeige, die nun einmal auf einer regelgemäßen Austragung von Konflikten beruhe. Er schrieb damals:

Wo immer widersprüchliche Interessen in der deutschen Gesellschaft aufeinanderprallen, besteht die Tendenz, autoritäre und inhaltliche statt versuchsweiser und formaler Lösungen zu suchen. Viele Institutionen der deutschen Gesellschaft waren und sind noch heute so konstruiert, daß sie implizieren, irgend jemand oder irgendeine Gruppe sei »die objektivste Behörde der Welt« und daher in der Lage, endgültige Lösungen für alle Probleme und Konflikte zu finden. Auf diese Weise werden Konflikte nicht geregelt, sondern »gelöst«.<sup>9</sup>

Man neige dazu, so Dahrendorf, politische Probleme zu Rechtsfragen zu machen, Probleme an Experten zu delegieren und Konflikte zu scheuen.<sup>10</sup>

8 Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1965.

9 Ebd., S. 163.

10 Vgl. ebd., S. 269.

Der Appell an das überlegene Wissen kann also zum einen ein Zeichen demokratischer Unreife sein. Zum anderen kann aber auch die Produktion von Wissen für Zwecke der Politikberatung abgelehnt werden, weil damit Hilfestellung für die Macht geleistet werde.

Das Verhältnis zwischen Geist und Macht ist ja in Deutschland ein berühmtes kompliziertes, und das zeigt sich auch im Bereich der Politikberatung. Das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) feierte 2009 sein 40-jähriges Jubiläum. Es wurde seinerzeit auf Initiative mehrerer Bundestagsabgeordneter gegründet, um mit seiner Arbeit dem Parlament Hilfestellung bei seinen Entscheidungen zu leisten. Doch dieser Versuch, parlamentarische Entscheidungen damit auf eine rationalere Grundlage zu stellen, traf auf zum Teil erheblichen Widerstand. Paul Stoop, Leiter der Presseabteilung des WZB, hat in einem Artikel die Proteste geschildert, die damals beinahe die Gründung des Wissenschaftszentrums zum Scheitern gebracht hätten.<sup>11</sup> Die West-Berliner Universitätspräsidenten, die Westdeutsche Rektorenkonferenz, die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und viele andere mehr formulierten massive Kritik an der geplanten öffentlichen Finanzierung einer privatrechtlichen Einrichtung. Die »Roten Zellen« nannten das WZB eine »Ausbeuter- und Kriegstreiber-GmbH« und einen »Technokraten-Olymp für die Mandarine der Zukunft«. Stephan Leibfried, heute Professor für Politikwissenschaft in Bremen und Sprecher eines Sonderforschungsbereiches zum Thema »Staatlichkeit im Wandel«, wettete in der *Frankfurter Rundschau* vom 24. April 1970 gegen die »clandestine Etablierung einer postuniversitären Funktionärselite-Schule«.

Solche Skrupel in Bezug auf das Verhältnis zwischen Geist und Macht waren den ersten Autoren der Gattung Politikberatung mehrere Jahrhunderte zuvor unbekannt gewesen. Als solche nämlich können wir die Autoren der so genannten »Fürstenspiegel-Literatur«, die im ausgehenden Mittelalter Schriften mit dem Ziel einer Theorie gerechter Herrschaftsausübung verfassten, betrachten. Dennoch, diese Schriften richteten sich an die weltlichen Fürsten und gaben ihnen Anweisungen zu guter Amtsführung, zur besten Regierungsweise (damals hieß das noch nicht »good governance«!) und machten sie mit den Grundsätzen politischen Verhaltens vertraut. Vor allem während der Renaissance erlebte diese Gattung eine Blütezeit.

11 Paul Stoop, Der kurze Frühling der Empörung. Erst ein Jahr nach der Gründung entbrannte 1970 der öffentliche Streit ums WZB, in: WZB-Mitteilungen, H. 123, Berlin 2009, S. 58-59.

Waren die Schriften der Fürstenspiegel-Literatur vor allem normativ ausgerichtet, so fand im frühen 16. Jahrhundert eine radikale Neuorientierung statt. Damals veröffentlichte Niccolò Machiavelli sein berühmtes Buch »Der Fürst« (Il Principe). Machiavelli nahm mit diesem Buch (mit dem er dem neuen Herrscher von Florenz, Lorenzo de' Medici, Ratschläge für seine Herrschaft geben wollte) eine radikale Umorientierung vor und etablierte die Politik als eigenständiges Feld jenseits von Moral und Tugend.<sup>12</sup> Für den Herrscher sollte es nun nicht mehr darum gehen, tugendhaft zu sein, sondern darum, sich erfolgsorientiert zu verhalten. Er betrachte die Dinge, »wie sie sind«, und nicht, »wie sie sein sollen«, schreibt Machiavelli.<sup>13</sup> Es steht also hier zum ersten Mal nicht mehr das *normative*, sondern das *tatsächliche* Handeln der Menschen im Vordergrund der Analyse. Vielen gilt Machiavelli deshalb als Erfinder des politischen Realismus, aber auch als ein Apologet der Machttechnik, dessen Schriften lange Zeit hoch umstritten waren. Noch heute wird das Adjektiv »machiavellistisch« verwendet, wenn eine Verhaltensweise nur auf Gewinnung oder Erhaltung von Macht ausgerichtet erscheint.

Die Lehre von der Politik begann sich damals auch akademisch zu etablieren. Parallel zur Entstehung der modernen Staaten entstand die Kameralwissenschaft als die Lehre von den fürstlichen Finanzen, die Ökonomik sowohl als Haus- wie auch als Staatswirtschaftslehre und ein ganzer Kanon von technologisch orientierten Fächern wie die Landwirtschaftslehre, die Forstwissenschaft und der Bergbau. Wilhelm Bleek hat diese Entwicklung in seiner »Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland« sehr detailliert nachgezeichnet.<sup>14</sup> Es gab auch eine »Policywissenschaft« als das Fach von der Organisation und den Inhalten der inneren Verwaltung des Staatswesens. Damals war das Verständnis von »Policy« viel umfassender als heute, wo sich der moderne Polizeibegriff auf die Erhaltung von Sicherheit und Ordnung beschränkt.<sup>15</sup> »Policy« war als Lehre von der guten Verwaltung dem englischen Begriff »policy« sehr eng verwandt.

12 Zu Machiavelli und dem Kontext seines politischen Denkens exzellent ist Herfried Münkler, Machiavelli. Die Begründung des politischen Denkens der Neuzeit aus der Krise der Republik Florenz, Frankfurt a. M. 1982.

13 Vgl. Niccolò Machiavelli, Der Fürst. Mit einem Nachwort von Horst Günther, Frankfurt a. M. 1990, S. 153.

14 Wilhelm Bleek, Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland, München 2001.

15 Hierzu unlängst zusammenfassend Klaus von Beyme, Vorläufer der Politikfeldanalyse auf dem europäischen Kontinent, in: Klaus Schubert/Nils C. Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München 2009, S. 25–36.

Ab dem späten 18. Jahrhundert bürgerte sich für dieses Konglomerat von Wissenschaften der Begriff der »Staatswissenschaften« ein. Zu ihnen gehörten auch das öffentliche Recht und die Statistik als Lehre von den Zuständen der Staaten sowie die Staatengeschichte. Vertreter dieser Staatswissenschaften waren in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, im sogenannten *Vormärz*, Wortführer der liberal-konstitutionellen Bewegung des Bildungsbürgertums. Unter den »Göttinger Sieben« galt dies etwa für Friedrich Christoph Dahlmann. Doch nach dem Scheitern der Reformbemühungen der deutschen verfassungsgebenden Nationalversammlung von 1848/49 sank das Ansehen der Staatswissenschaften.

### 3. Moderne Entwicklungen und die Konjunkturzyklen des Themas

In den demokratischen Nationalstaaten, unter denen Deutschland bekanntlich ein Nachzügler war, etablierte sich die Politikwissenschaft zwischen Geschichts- und Rechtswissenschaft. Die Schriften der ersten Vertreter des Faches waren sehr stark institutionenorientiert. Liest man Bücher wie die von James Bryce über »Modern Democracies«,<sup>16</sup> Herman Finer zu »Theory and Practice of Modern Government«<sup>17</sup> oder Carl Joachim Friedrich über »Constitutional Government and Democracy«,<sup>18</sup> so fällt auf, dass es sich hierbei fast ausschließlich um *Beschreibungen* von Institutionen handelt. Die damalige Politikwissenschaft hatte noch kein abstraktes Verständnis vom politischen Prozess und noch weniger von politischen Inhalten – dessen also, was wir heute als »policy« bezeichnen. Auch hatte man damals noch nicht das Konzept eines »politischen Systems« entwickelt, innerhalb dessen man Institutionen, Prozesse und Inhalte von Politik aufeinander beziehen kann.

Aber nicht nur die wissenschaftsimmanente Entwicklung, auch die Bedürfnisse des Staates beziehungsweise der Regierung haben die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Politikwissenschaft und politischer Praxis beeinflusst. Genaues Wissen um den Politikprozess und seine Eigenschaften wird ja vor allem von Regierungen und Politikern nachgefragt, die an den bestehenden Verhältnissen etwas ändern wollen. Zielt eine Regierung

16 James Bryce, *Modern democracies*, in 2 volumes, New York 1921.

17 Herman Finer, *The theory and practice of modern government*, in 2 volumes, London 1932.

18 Carl J. Friedrich, *Constitutional government and democracy. Theory and practice in Europe and America*, Boston 1937.

hingegen lediglich auf Verwaltung und Bewahrung des Bestehenden, so wird sie kaum einen erhöhten Bedarf an Information und Beratung über Politik haben.

Im Zuge der Demokratisierung zu Beginn des 20. Jahrhunderts und des Übergangs von einem eher passiven zu einem immer aktiver handelnden Staat stieg deshalb auch der Bedarf an Politikwissen und Politikberatung. Dies war zunächst in den Vereinigten Staaten von Amerika der Fall, wo bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts (in der so genannten *Progressive Era*) reformorientierte Politiker nach Experten suchten, deren Wissen sie für die Entscheidungen von Regierung und Parlament nutzen konnten. Politische Entscheidungen sollten auf diese Weise auf eine rationallere Grundlage gestellt werden und auch zu einem gewissen Maß dem Parteienstreit entzogen werden.

Wir können also das, was wir im Rückblick als die »policy science« bezeichnen – also die konkrete, auf Inhalte von Politik orientierte Ausrichtung der Politikwissenschaft und ihrer praktischen Anwendung –, als Ergebnis eines Prozesses von Angebot und Nachfrage begreifen. Als Angebotsseite erscheint hier die akademische Seite, die Fachwissenschaft, während die staatlich-politische Seite gewissermaßen die Nachfrageseite darstellt. Das Resultat entsteht dann aus der Interaktion der beiden Seiten.

In den 1930er Jahren waren es vor allem die Weltwirtschaftskrise und die »Great Depression«, die einen massiv gestiegenen Bedarf nach wissenschaftlichem Politikwissen produzierten. Präsident Roosevelt versammelte einen »brains trust« von Sozialwissenschaftlern um sich, um die Politik des »New Deal« zu konzipieren und umzusetzen. Zur gleichen Zeit – im Jahr 1936 – entstand an der Harvard University durch eine Stiftung die *Graduate School of Public Administration*, die sich spezifisch mit den Aufgaben staatlicher Politik befassen und daneben auch Politikexperten ausbilden sollte, die der staatlichen Verwaltung helfen könnten, die Reformpolitik der Roosevelt-Regierung umzusetzen. Hier entstand zum ersten Mal eine akademische Ausbildungsstätte, deren Ziel die Praxis und ihre Beeinflussung war – zum einen durch praxisorientierte Forschung, zum anderen durch die Ausbildung von Experten für die Praxis. Man konnte an dieser Institution Studiengänge zu Themen wie »public policy«, staatlicher Verwaltung, Stadtplanung oder später auch internationaler Entwicklung absolvieren. Die in diesen Studiengängen akademisch trainierten Fachleute – Wirtschaftswissenschaftler, Politikwissenschaftler, Psychologen etc. – waren eine große Hilfe für die Vereinigten Staaten nach ihrem Eintritt in den Zweiten Weltkrieg. Etliche dieser Experten trugen zum Sieg in diesem Krieg bei, und dass es eine Vielzahl von

sehr gut durchdachten Plänen für die Nachkriegssituation gab, ist ebenfalls ihrem Einsatz zu verdanken. Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es dann zur Gründung einer Reihe von Beratungsinstitutionen – etwa der *National Science Foundation* oder des *Council of Economic Advisers*. Auch erste Institutionen, die vertragsgebundene Politikforschung vornehmen konnten, entstanden – etwa (vor allem im Verteidigungssektor) die *RAND Corporation*<sup>19</sup> und (etwas allgemeiner positioniert) die *Brookings Institution*.

Gegen Ende der 1940er Jahre bekam der neue Ansatz auch eine theoretische Fundierung und mit »policy science« einen Namen. Die Entstehung dieses Konzepts ist vor allem mit dem Politikwissenschaftler Harold Lasswell verbunden, der lange an der Yale University lehrte. Lasswell hatte während des Krieges die Nazipropaganda analysiert und die amerikanische Regierung beraten. Er hatte in den 1930er Jahren das Abgleiten vieler europäischer Staaten in autoritäre und totalitäre Regierungsformen mit Sorge beobachtet und wollte nun einen Beitrag dazu leisten, Politik in der Demokratie zu verbessern. Das Ziel war, so Lasswell, die demokratische Politik durch mehr Wissen zu verbessern und dadurch die Demokratie zu stabilisieren. Er nannte sein Konzept deshalb auch in seinem berühmten Buch von 1951 die »policy sciences of democracy«.<sup>20</sup>

Der Ansatz der neuen politikwissenschaftlichen Analyserichtung – und sicher der Ansatz von Lasswell – war also keineswegs technokratisch oder wertfrei. Man kann ihn vielleicht am besten als einen *besorgten Paternalismus* beschreiben, denn Lasswell machte sich vor allem Sorgen, dass die einzelnen Bürger ihre wirklichen, langfristigen Interessen nicht gut selber einschätzen könnten, da ihnen dazu das Wissen fehle. Er war davon überzeugt, dass eine auf Rationalität basierende Politik die beste Grundlage für ein stabiles, wohlhabendes und friedliches Gemeinwesen sein werde, und er hoffte, dass das von ihm mitentwickelte Konzept der *policy science* dazu einen Beitrag werde leisten können.

Zu den wichtigsten heuristischen Neuerungen, die Lasswell in die Politikwissenschaft einführte, gehörte das Konzept des »policy cycle« – des Politikzyklus. Dieses Konzept erlaubte es, inhaltliche Politik nun nach

19 Die RAND Corporation (Research and Development) wurde nach Ende des Zweiten Weltkrieges gegründet, um die Streitkräfte der USA zu beraten. Als Non-Profit-Organisation arbeitet sie heute mit staatlichen sowie wirtschaftlichen Institutionen zusammen. Siehe dazu auch: <http://www.rand.org/>. Die Brookings Institution berät die Politik in den Bereichen Wirtschaft, Staatsführung und Verteidigung. Sie wurde bereits 1916 gegründet und versteht sich ebenfalls als eine Non-Profit-Organisation. Siehe dazu: <http://www.brookings.edu/>.

20 Daniel Lerner/Harold D. Lasswell, *The policy sciences. Recent developments in scope and method*, Stanford 1951.

verschiedenen Phasen analytisch zu unterscheiden und zu untergliedern. Man konnte sich dann Gedanken machen, mit welchen Methoden und Werkzeugen man in den verschiedenen Phasen der Politik am besten eingreifen konnte – denn aus dieser Perspektive gesehen handelt es sich bei Politik ja vor allem um das Lösen von Problemen. Im »policy cycle« kann man verschiedene Stufen unterscheiden: Als Ausgangspunkt wird zunächst das Problem genau definiert, bevor man sich daranmacht, alternative Lösungsmöglichkeiten herauszuarbeiten. Diese Handlungsalternativen werden dann gegeneinander abgewogen – und in einem politischen Prozess wird die bestmögliche Lösung ausgewählt. Nach dieser Entscheidung geht es in die Phase der Implementation: die Umsetzung der Politik. Und nachdem die Politik umgesetzt worden ist, folgt eine weitere Phase, in der ihre Ergebnisse evaluiert werden. Je nachdem, wie die Evaluierung ausfällt – ob positiv oder negativ –, kommt es danach entweder zur Terminierung (also Beendigung) der Politik, oder es wird eine Novellierung der Politik angestrebt, in der die ursprünglichen Defizite durch eine Reform der Politik behoben werden sollen.

Die Perspektive, Politik als Mittel zur Lösung vorgefundener Probleme anzusehen, stieß vor allem in den 1960er Jahren auf große Resonanz. Dies war in verschiedenen Ländern der Fall, aber zuerst vor allem in den Vereinigten Staaten von Amerika. Die neue Kennedy-Administration sah sich einer Reihe von wichtigen Herausforderungen gegenüber – unter ihnen der so genannte »Sputnik-Schock« der späten 1950er Jahre, der die USA an ihrer technologisch-wirtschaftlichen Überlegenheit gegenüber der Sowjetunion hatte zweifeln lassen. Die bipolare Konfrontation der Nachkriegszeit war damals auf einem Höhepunkt, und neben dieser existenziellen Bedrohung plante die neue Regierung auch noch umfassende sozialpolitische Reformen, die unter dem Stichwort der »Great Society« liefen. Die damalige Atmosphäre in den Vereinigten Staaten war eine des Optimismus, eine so anspruchsvolle Agenda in die Tat umsetzen zu können: Die neue Regierung nahm sich vor, die »Besten und Klügsten« des ganzen Landes in der Regierung zu versammeln und die modernsten Methoden anzuwenden, um ihre Ziele zu erreichen. Der neue Präsident rekrutierte führende Akademiker der Zeit wie den Dekan der Faculty of Arts and Sciences an der Harvard University, McGeorge Bundy, den Ökonomen John Galbraith, von der RAND Corporation den Verteidigungsspezialisten Charles Hitch und – von der Spitze der amerikanischen Industrie – den Chef der Ford Motor Company, Robert McNamara, für seine Regierung. Die damals dominante Vorstellung war, dass man sich zwar großen Herausforderungen gegenübersehe, diese aber durch die Nutzung moderner Methoden und den Einsatz von Expertenwissen



werde lösen können. Präsident Kennedy legte dies im Detail in seiner Rede an der Yale University im Jahr 1962 dar, in der er ausführte, dass die meisten Probleme des Landes technische und Verwaltungsprobleme seien. Zu ihrer Lösung sei sehr komplexes Wissen erforderlich, und die Entscheidungen erforderten deshalb den Einsatz von Experten, da das zur Lösung der Probleme notwendige Wissen jenseits der Fähigkeiten der meisten Bürger liege. Deshalb müssten moderne Entscheidungen jenseits der Aufgeregtheiten und Leidenschaftlichkeiten des normalen politischen Systems getroffen werden.<sup>21</sup>

Zu den neuen Mitteln, die man zunächst im Verteidigungsministerium und dann generell im Politikprozess einsetzte, gehörte das so genannte »Planning Programming Budgeting System« oder PPBS, das erstmals eine Kosten-Nutzen-Analyse auf politische Programmentscheidungen und Budgetanschaffungen anwandte. Dies erwies sich als sehr erfolgreich zur Eindämmung der Kosten, die in der Vergangenheit sehr häufig über das geplante Ziel hinausgeschossen waren. Mit der Verbreitung solcher Techniken im politischen und im Verwaltungsapparat stieg die Nachfrage nach Graduierten, die mit diesen Techniken umgehen konnten. Als Folge entstanden ab Mitte der 1960er Jahre eine Vielzahl von Graduierten-Programmen in »public policy« an den führenden amerikanischen Universitäten, so etwa in Michigan, in Berkeley, an der Carnegie-Mellon University und an der University of Pennsylvania.

Der Trend zur »Verwissenschaftlichung von Politik« verbreitete sich von den Vereinigten Staaten ausgehend in viele andere Länder. Auch in der Bundesrepublik Deutschland strebte man in den 1960er Jahren eine solche »Verwissenschaftlichung« an. In Deutschland war, wie bereits erwähnt, die Politikwissenschaft in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts unterentwickelt geblieben. Erst nach dem Ende des Kaiserreiches und mit der Etablierung der Weimarer Republik war auch hier der Bedarf nach einem besserem Verständnis von Politik gestiegen, und parallel zur Etablierung der Demokratie war es zur Gründung der »Deutschen Hochschule für Politik« in Berlin im Jahr 1920 gekommen.<sup>22</sup> Ihr Ziel sollte es sein, eine »Schule der Demokratie« zu sein. Der spätere Bundespräsident Theodor Heuss fungierte an dieser Hochschule als Studienleiter, und finanziert wurde sie durch die Industriellen Robert Bosch und Friedrich von Siemens. Ein Großteil der Dozenten an dieser Hochschule, zu denen etwa der Nationalökonom Rudolf Breitscheid, der Staatsrechtler Hermann

21 Die Rede ist online abrufbar unter: <http://www.jfklibrary.org/Historical+Resources/Archives/Reference+Desk/Speeches/JFK/003POF03Yale06111962.html>.

22 Vgl. Bleek, Geschichte der Politikwissenschaft, 2001, S. 198–228.

Heller und der Finanzsoziologe Rudolf Hilferding zählten, mussten 1933 emigrieren. Nach dem Zweiten Weltkrieg musste die deutsche Politikwissenschaft ganz von vorn anfangen und stand zunächst unter dem Postulat der »Demokratiewissenschaft« – sie sollte zur demokratischen Erziehung der deutschen Bevölkerung beitragen. Auf die Politikberatung auch in den frühen 1960er Jahren hatte sie eigentlich keinen Einfluss; dafür war sie nicht gerüstet, denn eine Rezeption der modernen Konzepte von »policy science« hatte noch nicht stattgefunden.

Die Führung bei der Etablierung von Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland lag in denselben Sektoren wie in den Vereinigten Staaten von Amerika: zum einen im Bereich der Sicherheitspolitik und zum anderen im Bereich der Wirtschaftspolitik. Im Bereich der Sicherheitspolitik wurde 1962, auf private Initiative hin, die »Stiftung Wissenschaft und Politik« gegründet, ihr trat 1965 auf Beschluss des Deutschen Bundestages die Bundesrepublik Deutschland als Gesellschafter bei. Mehrere Dutzend Wissenschaftler beschäftigten sich im Forschungsinstitut der Stiftung mit internationaler Politik, nach Weltregionen gegliedert. Sie saßen im beschaulichen Ebenhausen, 20 km südlich von München – böse Zungen behaupten, bei der Wahl des Standortes habe vor allem die Nähe zum Bundesnachrichtendienst im benachbarten Pullach Pate gestanden.

Nur wenige Kilometer entfernt von Ebenhausen, am Starnberger See, entstand 1970 ein weiteres Institut, das seine Existenz der Planungeuphorie der 1960er Jahre und den Debatten um Planung, Prognosen und Futurologie verdankt. Es war das »Max-Planck-Institut zur Erforschung der Lebensbedingungen der wissenschaftlich-technischen Welt«. Auch hier gab es schon früh spöttische Bemerkungen, die Lebensbedingungen der wissenschaftlich-technischen Welt seien doch wohl am besten im Ruhrgebiet zu erforschen und nicht im idyllischen Oberbayern. Doch der Direktor des Instituts, Carl Friedrich von Weizsäcker, hätte für einen Umzug nach Castrop-Rauxel wohl nicht seine Professur für Philosophie an der Universität Hamburg aufgeben. Und zudem wollte die Max-Planck-Gesellschaft das neue Institut in der Nähe ihrer Hauptverwaltung in München ansiedeln. Dreißig Mitarbeiter – 1971 wurde die Gruppe um Weizsäcker und seine Philosophen, Physiker und Ökonomen durch Jürgen Habermas als zweiten Direktor und eine weitere Gruppe von noch einmal fünfzehn Soziologen und Philosophen erweitert – versuchten, wie Weizsäcker es selbst einmal genannt hat, ein »Institut für unangenehme Fragestellungen« aufzubauen. Mehrere Arbeitsgruppen beschäftigten sich mit einzelnen Themenschwerpunkten, die von »Kriegsfolgen und Kriegsverhütung« über »Ökonomie der Entwicklungsländer« bis zu »Welt-

modellen« und »Neuen Ideen in der Wissenschaftspolitik« reichten. Nach einigen Jahren kam auch noch der Bereich »Umweltprobleme und Wachstum« hinzu.

Und vor dem Hintergrund der 1968er Bewegung hatte man auch ganz eigene Vorstellungen darüber, wie die Wissenschaft vorgehen sollte. Michael Drieschner, emeritierter Professor für Naturphilosophie an der Ruhr-Universität Bochum und zuvor selbst langjähriger Mitarbeiter am Starnberger Institut, hat es in einem Aufsatz einmal so ausgedrückt: »Die Mitarbeiter wollten die großen Probleme der Welt lösen mit einer ganz neuen Form von Wissenschaft, in der alle gemeinsam gleichberechtigt über alles entscheiden sollten.«<sup>23</sup>

Die großen Erwartungen, die die Mitarbeiter des Instituts an ihre eigene Arbeit stellten, konnten sie nicht erfüllen. Und auch der Direktor Weizsäcker verzweifelte zunehmend daran, dass die Öffentlichkeit an den »Überlebensfragen der Menschheit«, an denen das Institut arbeitete, kein großes Interesse zeigte. Mit Weizsäckers Emeritierung 1980 wurde das Institut aufgelöst. Da war der Enthusiasmus für übergreifende Planung und Prognosen bereits weitgehend erloschen – auch innerhalb der Max-Planck-Gesellschaft. Mehrere Mitarbeiter zogen nun in das Kölner Max-Planck-Institut um, das sich unter der Leitung von Fritz Scharpf und Renate Mayntz mit sehr viel konkreteren und beschränkteren Fragestellungen beschäftigte.<sup>24</sup>

Angesichts der ursprünglich großen Erwartungen an diese Form von Politikberatung und Politikanalyse machte sich bei vielen eine gewisse Enttäuschung breit. Das gilt auch und spezifisch für den Bereich der Wirtschaftspolitik, in dem ab Mitte der 1960er Jahre mit dem »Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lage« ein Beratungsgremium geschaffen worden war, das die Bundesregierung in wirtschaftspolitischen Fragen beraten sollte. Aber auch hier ließ sich das Versprechen von der »Verwissenschaftlichung der Politik« nicht einhalten.

- 23 Michael Drieschner, Obituary: Carl Friedrich von Weizsäcker, in: *Journal for General Philosophy of Science*, Jg. 39, 2008, S. 1-16; Zur Geschichte des Instituts siehe ausführlicher auch Michael Drieschner, Die Verantwortung der Wissenschaft. Ein Rückblick auf das Max-Planck-Institut zur Erforschung der Lebensbedingungen der wissenschaftlich technischen Welt, in: Rudolf Seising/Tanja Fischer (Hrsg.), *Wissenschaft und Öffentlichkeit*, Frankfurt a. M. 1996, S. 173-198.
- 24 Zu einem Überblick über die Arbeit des Kölner MPI nach dem ersten Jahrzehnt seines Bestehens sowie dem dort entwickelten Ansatz des »akteurzentrierten Institutionalismus« siehe Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf, *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a. M. 1995.

Tim Schanetzky (2007) hat dies unlängst in seiner Frankfurter zeithistorischen Dissertation ausführlich dargestellt und analysiert.<sup>25</sup> Der Titel des Buches gibt bereits den Tenor der Untersuchung wieder: »Die große Ernüchterung«. Schanetzky schildert, wie zu Beginn in der Großen Koalition mit Karl Schiller die Hoffnung dominiert hatte, wissenschaftliche Grundlagen für Reformpolitik schaffen zu können. Aus einem zunächst im Rahmen des Bundeswirtschaftsministeriums gegründeten »Arbeitskreis Automation« wurde nach Regierungsantritt der sozialliberalen Koalition 1970 die »Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel« geschaffen. Schiller, der – ähnlich wie Kennedy ein paar Jahre zuvor – davon überzeugt war, die neue Gesellschaft verlange »technokratisch trainierte Politiker«, hoffte ebenso wie andere Mitglieder der Regierung Brandt, diese Kommission könne zur Überwindung des Mangels an planungsrelevanten Informationen über die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungstendenzen beitragen.

Doch sechs Jahre später, 1977, herrschte bei der Vorlage des 600 Seiten starken Abschlussberichts der Kommission große Ernüchterung.<sup>26</sup> Nicht nur hatten die mittlerweile eingetretenen weltwirtschaftlichen Verwerfungen im Gefolge der Ölkrisen die politischen Prioritäten verschoben. Es war daneben auch offenkundig, dass man keine eindeutige Quintessenz aus den insgesamt 189 von der Kommission in Auftrag gegebenen Gutachten ziehen konnte. Neben den für Drittmittelantrags- und -abschlussberichtsprosa typischen dehnbaren Leerformeln dominierten vor allem zwei Erkenntnisse die Kommissionsarbeit: zum einen, dass strittige Entscheidungen hinsichtlich des gesellschaftlichen und sozialen Wandels auch von Experten nicht eindeutig getroffen werden konnten, und zum zweiten, dass Planung und Durchsetzbarkeit innerer Reformen zutiefst politische Prozesse waren, denen die Gefahr innewohnte, im Dickicht der Bürokratie stecken zu bleiben.

Diese zentrale Erfahrung war auch in Amerika einige Jahre zuvor gemacht worden. Sie ist vielleicht am besten zusammengefasst im Untertitel eines Buches von zwei führenden Policy-Forschern, Jeffrey Pressman und Aaron Wildavsky, das 1973 erschien und sofort zu einem Klassiker wurde: »How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why

25 Tim Schanetzky, *Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982*, Berlin 2007.

26 Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel*, Göttingen 1977.

it's amazing that federal programs work at all«<sup>27</sup> – frei übersetzt: »Wie ursprünglich große Erwartungen in Washington dann vor Ort scheitern – oder warum man sich wundern muss, dass Maßnahmenprogramme der Bundesregierung überhaupt funktionieren.« Der Titel des Buches (»Implementation«) war der Startpunkt für einen ganz neuen Zweig der sozialwissenschaftlichen Politikforschung, nämlich die Implementationsforschung. Hier stand nun im Mittelpunkt, was tatsächlich mit aktivistischer Politik vor Ort passiert und warum die eben schon erwähnten hohen Erwartungen sich oft nicht erfüllen.

Die Implementationsforschung lieferte somit Belege und Erklärungen dafür, dass und warum die aktivistische Reformpolitik der 1960er Jahre in vielerlei Hinsicht hinter den an sie gestellten Erwartungen zurückblieb. Ohnehin hatte sich, wie schon erwähnt, das politische Klima gewandelt – und mit ihm die politischen Prioritäten. In der Bundesrepublik Deutschland sprach man schon Mitte der 1970er Jahre von einer »Tendenzwende«. Gesellschaftliche und politische Kräfte begannen sich zu formieren, um einen Gegenentwurf zur Reformpolitik der sozialliberalen Koalition politisch durchzusetzen. Diese neue Tendenz, die in der Bundesrepublik mit dem Regierungswechsel von 1982 schließlich politisch erfolgreich war, stellte die Bewahrung des Bestehenden in den Vordergrund und hatte wenig Ansprüche in Bezug auf Reformen. Entsprechend gering war der Bedarf einer solchen Politik für Politikberatung von wissenschaftlicher Seite. Aber es wäre zu einfach, eine direkte Gleichsetzung zwischen politischen Richtungen und dem Bedarf nach Politikberatung vorzunehmen – etwa nach der Formel: linke Politik = mehr Beratungsbedarf; rechte Politik = weniger Beratungsbedarf. Beratungsbedarf besteht vor allem, wenn bestehende Verhältnisse verändert werden sollen – und dies kann ebenso das Programm einer politisch eher rechts stehenden Regierung sein.

Ein gutes Beispiel dafür ist die Regierungszeit von Margaret Thatcher in Großbritannien ab 1979. Margaret Thatcher, die sich in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre vor allem unter dem Einfluss ihres Vertrauten, Sir Keith Joseph, von einer *mainstream*-Konservativen zu einer marktliberalen Idealen folgenden Ideologin gewandelt hatte, misstraute dem briti-

27 Jeffrey L. Pressman / Aaron B. Wildavsky, *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley 1973.

schen Beamtenapparat und seiner Reformfreudigkeit sehr.<sup>28</sup> Thatcher verdächtigte den *civil service*, zu tief im korporatistischen Denken der letzten Jahrzehnte verwurzelt zu sein, um ihre tiefgreifenden Reformpläne tatsächlich umsetzen zu können. Schon mehrere Jahre vor ihrem Regierungsantritt hatte sie deshalb mit Keith Joseph zusammen eine eigene Denkfabrik gegründet – einen der ersten *think tanks* die ein in den Vereinigten Staaten bereits wohletabliertes Modell der Politikberatung nach Großbritannien importierte. In diesem *Centre for Policy Studies* sind viele der Pläne gereift, die nach Thatchers Regierungsantritt in den 1980er Jahren in Großbritannien in Politik umgesetzt wurden und das Land grundlegend verändert haben.

#### 4. Gründe für die Schwierigkeiten

Der Bedarf an wissenschaftlicher Politikberatung lässt sich also, das haben die bisherigen Ausführungen deutlich gemacht, weniger an der politischen Ausrichtung einer Regierung festmachen als vielmehr am Ausmaß des Wandels, den man in der Politik plant. Dennoch ist es ganz eindeutig, dass die Popularität und der Bedarf nach Politikberatung über die Zeit erheblichen Schwankungen unterliegen. Der Euphorie für Politikberatung und »Verwissenschaftlichung von Politik« in den 1960er Jahren folgte in vielen Ländern eine Phase der Enttäuschung.<sup>29</sup> Genauere Betrachtung zeigt jedoch, dass es gute Gründe dafür gibt, dass das Verhältnis zwischen politischer Praxis und wissenschaftlicher Beratung oft ein so schwieriges ist. Hemmnisse gibt es dabei nämlich sowohl von Seiten der Wissenschaftler als auch seitens der Politik. Und auch in der Öffentlichkeit unterliegt das Ansehen wissenschaftlicher Expertise in der Politikberatung Schwankungen: Hatte man in den sechziger Jahren den Experten noch großes Vertrauen entgegengebracht, so dominierten in den

28 Zu Thatcher und ihrer ideologischen Ausrichtung vgl. die entsprechenden Kapitel in Andreas Busch, *Neokonservative Wirtschaftspolitik in Großbritannien. Vorgeschichte, Problemdiagnose, Ziele und Ergebnisse des »Thatcherismus«*, Frankfurt a. M. 1989.

29 Instrukтив ist etwa die Reflexion Carl Friedrich von Weizsäckers über die Rolle des weiter oben diskutierten Max-Planck-Instituts: »Unser Institut hat Analysen gegeben, engagierte, heterogene, unabgeschlossene. Was mir gefehlt hat, war die breite Konkurrenz. Wir waren in der Wissenschaft unseres Landes ein wenig allein« (Carl Friedrich von Weizsäcker, *Rechenschaft vor der Öffentlichkeit. Als Physiker zwischen Philosophie und Politik*, in: Carl Friedrich von Weizsäcker, *Wahrnehmung der Neuzeit*, München 1983, S. 344).

siebziger und achtziger Jahren Gefühle von Ernüchterung und Enttäuschung. Die Erfahrungen mit verschiedenen Expertengremien hatten deutlich gemacht, dass es auch in ihnen zu einer Politisierung kommen konnte, und insbesondere der Konflikt um die Nutzung der Atomenergie zeigte, dass es auch für gegensätzliche Positionen Experten geben konnte, die diese jeweils befürworteten. Der gerade in Deutschland populäre Traum, schwierige und konflikthafte Entscheidungen einfach an Experten und Sachverständige delegieren zu können, löste sich in Luft auf.

Aber auch seitens der Wissenschaft gab es Skepsis gegenüber den Beratungen der Praxis – beziehungsweise, wie man es eher auszudrücken pflegte, der »Macht«. Der Widerstand auch etablierter Wissenschaftsorganisationen gegen die Gründung des WZB im Jahr 1969 wurde ja bereits weiter oben angeführt. Er war durchaus typisch für eine Haltung in weiten Teilen der Sozialwissenschaften, die wissenschaftliche Politikberatung unter den Verdacht von Technokratie stellte, die einer Demokratie nicht angemessen sei. Dabei folgte man einer Unterscheidung von Beratungsmodellen, wie sie zuerst Jürgen Habermas in seinem im Jahr 1963 veröffentlichten Aufsatz »Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung« aufgestellt hatte.<sup>30</sup> Gerade die zur Theoriefixierung neigenden deutschen Sozialwissenschaftler tendierten dazu, wissenschaftliche Politikberatung entweder als Feigenblatt für den politischen Betrieb zu sehen (wofür man sich nicht hergeben wollte) oder sie als technokratische Beherrschung zu interpretieren (was ebenfalls als nicht hinnehmbar angesehen wurde). Dass Konservative wie der Soziologe Helmut Schelsky bereits zu Beginn der 1960er Jahre von einem »Ende der Ideologien« zugunsten einer »Herrschaft der Experten« gesprochen hatten,<sup>31</sup> machte es für die sich weitgehend als links verstehenden Sozialwissenschaften nicht einfacher, sich, wie das in vielen anderen Fächern durchaus möglich war, pragmatisch auf eine Beratungstätigkeit einzulassen.

Das verbreitete Selbstverständnis der Politikwissenschaft als »Oppositionswissenschaft« führte somit dazu, dass die tatsächlich existierenden Gremien in der Bundesrepublik von Juristen und Ökonomen dominiert wurden und man sich gewissermaßen selbst ins Abseits stellte. Dass die Rigidität des deutschen Beamtenrechts einen personellen Austausch auf

30 Jürgen Habermas, Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: Jürgen Habermas, Technik und Wissenschaft als »Ideologie«, Frankfurt a. M. 1968, S. 120–145.

31 Vgl. als wohl bekannteste Äußerung Helmut Schelsky, Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, in: Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Geisteswissenschaften, Heft 96, Köln 1961, S. 20–33.

Zeit zwischen Hochschule und Verwaltung fast unmöglich macht, kam erschwerend hinzu. Man kann also festhalten, dass die deutschen Politikwissenschaftler – von wenigen Ausnahmen, v. a. im Bereich Außenpolitik, abgesehen – sich nicht danach drängten, die politische Praxis zu beraten.

Aber auch auf Seiten der Politik gibt es Faktoren, die Schwierigkeiten mit der Politikberatung erklären können. Natürlich möchten politische Akteure von Zeit zu Zeit beraten werden, nämlich dann, wenn sie nicht wissen, welche Lösungen sie anstreben sollen. Aber das heißt auch: Politische Akteure möchten am liebsten punktuell beraten werden. Formen von institutionalisierter permanenter Beratung können hingegen auch auf das Desinteresse von politischen Akteuren treffen, nämlich deshalb, weil sie deren politischen Entscheidungsspielraum einschränken. Experten können sich ja selbst in die Rolle politischer Akteure begeben, und wenn sie dann mit Legitimität gegenüber der Öffentlichkeit agieren, können sie durch ihre Äußerungen den Handlungsspielraum der politischen Akteure erheblich reduzieren. Gerade in der expertengläubigen deutschen politischen Kultur haben Politiker solche Befürchtungen gehegt – zumindest in der Vergangenheit: So ist es in Paragraph 2 des aus dem Jahr 1963 stammenden Gesetzes über den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage den Mitgliedern des Sachverständigenrates verboten, »Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen [auszusprechen]« – man befürchtete wohl, der Regierung bliebe dann nichts anderes übrig, als diesen Ratschlägen zu folgen. Und neben der Exekutive kann natürlich auch der Handlungsspielraum der Legislative durch Beratung eingeschränkt werden. Schon vor über 30 Jahren hat eine Studie in den Vereinigten Staaten, die das Wirken von nahezu 100 *Presidential Commissions* untersuchte, ergeben, dass der amerikanische Kongress versucht hat, dieses Beratungswesen einzudämmen – denn er sah seine eigene Rolle durch den externen Sachverstand gemindert.<sup>32</sup>

## 5. Die Empirie der Beratungslandschaft

Politikberatung kann verschiedene Funktionen für das politische System erfüllen, und sie kann aus verschiedenen Quellen kommen. Abschließend sollen diese beiden Aspekte im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Mindestens vier Quellen von Beratungskapazität kann man unterscheiden:

32 Vgl. Thomas R. Wolanin, *Presidential advisory commissions*, Madison 1975.



Da ist zum einen die staatseigene Expertise, der erhebliche Sachverstand, der sich in vielen Ministerialbürokratien befindet. Dieses exekutive Wissen steht natürlich vor allem der Regierung zur Verfügung. Die Opposition hat es in dieser Beziehung sehr viel schwerer, und das ist nicht zuletzt der Grund, weshalb über lange Zeit Diskussionen über eigene Beratungsquellen für das Parlament geführt worden sind. Die vor allem in den 1980er Jahren geführte Diskussion um die Etablierung einer Institution für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag ist dafür ein gutes Beispiel. Generell muss man sagen, dass etwa der Deutsche Bundestag durch die den Fraktionen zur Verfügung stehenden erheblichen Mittel relativ gut mit Sachverstand ausgerüstet ist – zumindest besser, als das in vielen vergleichbaren Ländern der Fall ist. Die Sachkompetenz in Ministerien verfolgt im Allgemeinen keine eigenen inhaltlichen Ziele; allerdings erfolgt oft eine inhaltlich enge Anlehnung an bestimmte Verbände – etwas, was in Politikwissenschaft und Ökonomie unter dem Stichwort *capture* analysiert worden ist.

Eine erste externe Quelle von Sachverstand sind Akademiker. Sie werden gern in Beiräte berufen oder mit einer Begutachtung beauftragt, und man kann davon ausgehen, dass sie zwar Meinungen haben mögen, aber im Allgemeinen keinen materiellen Interessen verpflichtet sind. Allerdings ergibt sich hier das Problem, dass politischer Rat in der Regel relativ zeitnah erfolgen sollte, um nützlich zu sein, Akademiker aber tendenziell eher an der genauen Durchdringung von Themen interessiert sind, was erhebliche Zeit erfordert. Akademiker als Einzelkämpfer sind deshalb für das politische System als Berater nur von begrenztem Nutzen.

Eine weitere externe Quelle für politischen Rat sind Stiftungen. Da sind in Deutschland zunächst die Parteistiftungen zu nennen. Aber auch andere Stiftungen – wie etwa die Bertelsmann-Stiftung, die Bosch-Stiftung oder die Hertie-Stiftung – betreiben in bestimmten Bereichen Politikberatung, freilich oft, ohne dies explizit zu thematisieren. Es ist nicht zuletzt aus diesem Grund, dass einige Stiftungen hinsichtlich ihrer Einflussnahme kritisiert werden und ihnen »Lobbying« unterstellt wird. Intransparenz über die mit der Beratungstätigkeit verfolgten Zwecke ist in der Tat ein Problem des Einflusses von Stiftungen auf öffentliche Diskussionen.

Eine letzte Quelle für externen Politikrat stellen schließlich Beratungsfirmen dar. Sie reichen von großen internationalen Consultingfirmen wie *McKinsey*, *Boston Consulting* oder (im deutschen Bereich vor allem) *Roland Berger* bis zu kleinen, sehr spezifischen Beratungsfirmen und Werbeagenturen. Nicht zuletzt infolge des Siegeszuges des Konzepts vom *New Public Management* haben die großen Beratungsfirmen in den letz-

ten zwei Jahrzehnten den öffentlichen Sektor als einen lukrativen Auftraggeber für ihre Geschäfte entdeckt. An harte Zahlen, um das Wachstum in diesem Bereich zu belegen, kommt man jedoch nur sehr schwer heran. Denn einige der Firmen scheinen große Angst zu haben, mit dem Begriff »Politikberatung« in Verbindung gebracht zu werden. Lassen Sie mich zur Illustration eine E-Mail zitieren, die einer meiner Mitarbeiter auf eine entsprechende Anfrage von einem *Senior Communication Specialist* der deutschen Niederlassung von McKinsey erhielt:

Ich möchte die Gelegenheit nutzen, an dieser Stelle zu erläutern, dass McKinsey sich nicht als Politikberater versteht. Die Arbeit unseres Hauses wird zwar von Ministerien und Behörden in Anspruch genommen. Das heißt jedoch nicht, dass wir dann inhaltlich als Politikberater agieren oder uns als solche verstehen. Ein gutes Beispiel für unsere Arbeit im Public Sector ist die Bundesagentur für Arbeit. Als Politikberatung verstehen wir unsere Tätigkeit dort nicht.

Drei Verneinungen in fünf Sätzen – diese Aussage spricht für sich selbst und lässt fragen, warum McKinsey eigentlich überhaupt im öffentlichen Sektor beschäftigt wird.

Die kleineren Firmen der Politikberatung, von denen es mittlerweile eine ganze Reihe gibt, sind in dieser Hinsicht weitaus weniger scheu. Sie sehen sich in einer doppelten Vermittlungsfunktion: zum einen zwischen Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit, zum anderen zwischen Wissenschaft und politischer Praxis. Und neben die klassische Beratung politischer Entscheidungsträger stellen sie selbstbewusst die generelle Beratung von Akteuren im politischen Raum – etwa durch Kampagnenmanagement. So stellt es jedenfalls die seit einigen Jahren existierende *Deutsche Gesellschaft für Politikberatung* dar. Sie scheint das Zeichen zu sein, dass es im Bereich der Politikberatung zu einer erheblichen Professionalisierung und zu einer Ausdifferenzierung der Landschaft kommt. Weitere Zeichen hierfür sind Publikationen wie das *Handbuch Politikberatung*, das auf über 600 Seiten beinahe alle möglichen Aspekte des Themas abdeckt,<sup>33</sup> und – seit vorletztem Jahr – eine eigene *Zeitschrift für Politikberatung* mit wissenschaftlichem Anspruch.

Viele der in diesem Sektor tätigen Politikberater haben wahrscheinlich das Fach Politikwissenschaft studiert – denn das Fach hat sich seit den 1980er Jahren gegenüber Ansätzen wie der *policy science* geöffnet. In vielen universitären Studiengängen wird (neben den klassischen Bereichen

33 Svenja Falk / Dieter Rehfeld / Andrea Römmele et al. (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden 2006.

Politische Theorie, Internationale Beziehungen und Politische Systemlehre) mittlerweile auch der Bereich der Politikfeldanalyse zum verpflichtenden Studienbestandteil gemacht. Sogenannte *Schools of Public Policy* sind in den letzten Jahren auch in Deutschland entstanden – etwa die *Hertie School of Governance* in Berlin oder die *School of Public Policy* an der Universität Erfurt. Beide nehmen sich (ob ausgesprochen oder unausgesprochen) die *Kennedy School of Government* zum Vorbild, in die die zu Beginn des Aufsatzes erwähnte *Graduate School of Public Administration* der Harvard University im Jahr 1966 umbenannt wurde. Ob sie in Deutschland ihrem Vorbild ähnliche Erfolge bei der Verbindung von wissenschaftlicher Erkenntnis und politischer Praxis erzielen werden, werden wir erst in ein paar Jahren wissen.

## 6. Schluss

Wissenschaftliche Beratung für das politische System kann vielfältige Funktionen erfüllen. Neben die Funktion als Frühwarnsystem und Problemerkennungsmechanismus hat Klaus von Beyme in einem Aufsatz vor mehr als 20 Jahren die Schlichtungs-, Kontroll- und Legitimationsfunktionen gestellt.<sup>34</sup> Erscheinen die ersten drei als genuiner Gebrauch wissenschaftlicher Kompetenz, so muss die letzte (man könnte sie auch »Feigenblattfunktion« nennen) als im negativen Sinn politische Funktion interpretiert werden. Politikberatung, die das Adjektiv wissenschaftlich zu Recht weiter tragen möchte, sollte sich für solche Funktionen nicht hergeben. Der vor allem in Großbritannien unter der Blair-Regierung populäre Trend zum *evidence-based policy making* ist im Prinzip zu begrüßen.<sup>35</sup> Aber man sollte sich auch der Gefahr bewusst sein, dass die Auftraggeber eventuell Interesse an einem *policy-based evidence making* haben – und dazu sollte sich Wissenschaft nicht hergeben.

Aber vielleicht überschätzt eine solche Perspektive auch die moralische Selbststeuerungsfähigkeit der Wissenschaft in der heutigen Zeit. Festzuhalten bleibt jedenfalls, dass sich – im Vergleich mit den vergangenen

34 Klaus von Beyme, Politik und wissenschaftliche Information der Politiker in modernen Industriegesellschaften, in: Klaus von Beyme (Hrsg.), *Der Vergleich in der Politikwissenschaft*, München/Zürich 1988, S. 347–368.

35 Als Überblick über den Ansatz und die Rolle der Sozialwissenschaften dabei siehe etwa Ken Young/Deborah Ashby/Annette Boaz/Lesley Grayson, *Social science and the Evidence-based Policy Movement*, in: *Social Policy and Society*, Jg. 1, 2002, S. 215–224.

Jahrzehnten – Politikwissenschaft und politische Praxis in Deutschland einander angenähert haben und miteinander viel entspannter und pragmatischer umgehen, als das in der Vergangenheit der Fall war. Das ist, nicht zuletzt aufgrund der gestiegenen Beschäftigungschancen für Absolventen des Faches, sicherlich zu begrüßen. Nur, dass die Qualität von Politik dadurch notwendig steigt, das sollte man wahrscheinlich nicht erwarten, wenn man nicht enttäuscht werden möchte.