

Beratungsarbeit – reflektiert

M.B. Brown, J. Lentsch, P. Weingart:
Politikberatung und Parlament. Opladen:
Verlag Barbara Budrich, 2006, 174 S., ISBN
3-938094-00-1, Euro 22,00

Rezension von Constanze Scherz, ITAS

Politik ist heute ohne einen ständigen Bezug auf wissenschaftlichen Sachverstand nicht mehr denkbar. Gleichzeitig ist die politische Rolle der Sachverständigen in modernen Demokratien umstritten und wissenschaftliche Politikberatung kann problematisch werden – so zum Beispiel, wenn sich Unsicherheiten in der Wissensbasis zeigen oder gesellschaftlich umstrittene Fragen verhandelt werden. Besonders deutlich zeigen sich diese Schwierigkeiten in der Politikberatung für das Parlament, da der Rückgriff auf Expertenwissen dort spezifische Legitimationsprobleme mit sich bringt und Demokratisierungsforderungen gegenüber der wissenschaftlichen Politikberatung sichtbar werden. Die Autoren widmen sich dieser Problematik, indem sie nach der Rolle der wissenschaftlichen Politikberatung in einer repräsentativen Demokratie fragen und den speziellen Nutzen unterschiedlicher Formen der Politikberatung für die Aufgaben des Deutschen Bundestages eruieren.

1 Hintergrund

Im Rahmen des Monitorings „Technikakzeptanz und Kontroversen über Technik“ veröffentlichte das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) im Oktober 2004 den Arbeitsbericht Nr. 96 (Hennen et al. 2004). Dieser Arbeitsbericht fand als Bundestagsdrucksache Eingang in den parlamentarischen Beratungsprozess (BT-Drs. Nr. 15/5652). Er basiert zu großen Teilen auf Gutachten, die den Stand der sozialwissenschaftlichen Diskussion zu den Hintergründen, der Praxis und den Möglichkeiten der Kooperation und des Dialogs von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit im Umgang mit Problemen wissenschafts- und technologiepolitischer Entscheidungsfindung aus verschiedenen Perspektiven aufgearbeitet haben. Bei dem vorliegenden Buch „Politikberatung und Parlament“ handelt es sich um das aktualisierte

Gutachten des Politikwissenschaftlers Mark B. Brown, des Philosophen Justus Lentsch und des Soziologen Peter Weingart, die sich von ihren unterschiedlichen disziplinären Sichtweisen der Untersuchungsfrage nähern. Ihre allgemeine Frage lautet: Wie vermitteln die Instrumente der Politikberatung, über die der Bundestag verfügt, die konfliktreichen Spannungen zwischen den Legitimationsressourcen Macht und Wissen.

Zunächst wird gezeigt, wie sich das Verhältnis von politischer Partizipation, Repräsentation und wissenschaftlicher Politikberatung in Bezug auf den Bundestag darstellt. Dazu werden verschiedene Modelle von Repräsentation erläutert, um anschließend strukturelle Merkmale und Dilemmata der Politikberatung abzuleiten. Kernstück der Untersuchung bildet zweifelsohne die systematische Übertragung der abgeleiteten Theoreme auf die wissenschaftliche Politikberatung des Parlaments durch Enquête-Kommissionen, das TAB und partizipatorische Gremien wie Planungszellen und Bürgerkonferenzen. Der bisherige und potenzielle Beitrag dieser drei Organisationsformen zu den Aufgaben des Bundestages wird jeweils nach den Kriterien ihrer institutionellen Verortung, ihrer Repräsentativität, ihrer parlamentarischen und öffentlichen Resonanz sowie ihres Beitrags zur demokratischen Repräsentation vergleichend untersucht.

2 Politische Partizipation und Repräsentation

Die Autoren bemühen verschiedene Modelle der politischen Repräsentation, um durch deren Kombination den analytischen Rahmen für ihre Untersuchung abzuleiten. Das so genannte „Delegierten-Modell“ und das „Treuhänder-Modell“ sowie die Konzepte der „formalen Repräsentation“, der „symbolischen Repräsentation“ und der „deskriptiven Repräsentation“ werden in der gebotenen Kürze erläutert und in Teilen vergleichend gegenübergestellt. Fazit dieser Gegenüberstellung und Abwägung der einzelnen Kriterien politischer Repräsentation ist, „dass eine hohe Repräsentativität eines Beratungsgremiums [...] dessen Beitrag zur demokratischen Repräsentation verbessern kann“ (S. 31). Dies geschehe durch eine Verbesserung der Qualität der Diskussionen (Rationalität), durch die Darstellung möglichst vieler Sichtweisen (erhöhte Akzeptanz) und durch

die Vermittlung des „Gefühls“, repräsentiert zu sein (symbolische Repräsentation), so die Autoren. Die zunächst abstrakt skizzierten Modelle der Repräsentation werden an den gesellschaftlichen Umwandlungen des 20. Jahrhunderts, dem Rückgang nationalstaatlicher Kompetenzen, den zunehmenden wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen und den schrumpfenden öffentlichen Kassen gespiegelt.

Die Vielfalt an Perspektiven in der heutigen heterogenen Gesellschaft verdeutliche, dass Parlamentarier zunehmend darauf angewiesen sind, Führungs- und Beteiligungselemente demokratischer Repräsentation miteinander zu kombinieren (S. 34). Doch die Autoren bringen noch eine weitergehende Überlegung ein: So seien die Meinungen und Interessen der Bürger nicht nur hinsichtlich der Gesetzgebung und der Wiederwahl für die Parlamentarier bedeutend, sie seien darüber hinaus wichtig für die Prozesse der gesellschaftlichen Willensbildung, die der Gesetzgebung unterliegen sollen. Demokratische Repräsentation umfasse folglich nicht nur die faktische Responsivität des Parlaments, sondern schließe auch das Responsivitätsgefühl der Bürgerinnen und Bürger mit ein. Ob es der wissenschaftlichen Politikberatung heute gelingt, diesen beiden Aspekten der demokratischen Repräsentation gerecht zu werden, wird im Anschluss untersucht.

3 Problematische strukturelle Merkmale der Politikberatung

Zunächst muss berücksichtigt werden, dass wissenschaftliches Wissen einerseits notwendig für die Identifizierung politischer Probleme ist und andererseits dazu dient, politischen Entscheidungen in der Öffentlichkeit Akzeptanz zu verschaffen. Dieser – für die Entscheidungsträger positive – Aspekt der Akzeptanzbeschaffung kann jedoch ein Risiko darstellen – dann nämlich, wenn wissenschaftliches Wissen zukünftige oder vergangene politische Entscheidungen „delegitimiert“. Da sich Politiker aber weder ganz frei noch abhängig von wissenschaftlichem Wissen machen können, stehen sie stets vor dem Dilemma, sich zwischen der Legitimation durch Wahl und der Legitimation durch die Bezugnahme auf wissenschaftliche Beratung entscheiden zu müssen. Vertreter der beratenden Seite haben deshalb empfohlen, die allgemeine Öff-

entlichkeit durch partizipative Verfahren in den Beratungsprozess einzubeziehen: „Das spezifische Wissen der Betroffenen [soll] nutzbar gemacht werden, um die Erfassung von Risiken und Chancen zu verbessern, aber auch um innovative Lösungsmöglichkeiten zu eruieren“, so beispielsweise Hennen (Hennen 1999).

Trotz struktureller Probleme, den unterschiedlichen Systemrationalitäten von Wissenschaft und Politik und verschiedenen begründeten Legitimationsdilemmata erhöht wissenschaftliche Politikberatung doch die Rationalität des politischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozesses.¹ Die Autoren unterscheiden zwei grundlegende Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung, die sich insbesondere bei der Umsetzung politischer Entscheidungen zeigen: die problem- (welchen Beitrag liefert Wissen zur Problemlösung?) und die politikbezogene (inwieweit legitimiert wissenschaftliches Wissen politische Entscheidungsprozesse?) Funktion. Beide Funktionen sind in der Literatur mehrfach beschrieben und problematisiert worden. Insbesondere aus der politikbezogenen Perspektive wurde unterstellt, Politiker schenken wissenschaftlichen Experten und deren Rat zu wenig Beachtung. Brown, Lentsch und Weingart erinnern den Leser jedoch daran, dass gerade die politikbezogene Funktion wissenschaftlicher Beratung einen wichtigen Beitrag zur politischen Repräsentation leisten könne: „...dann nämlich, wenn die Politikberatung dazu dient, verschiedene wissenschaftliche und gesellschaftliche Perspektiven auf ein Problem oder eine Handlungsoption zu artikulieren und öffentliche Diskurse anzuregen“ (S. 56).

4 Ergebnisse der Fallstudien

Enquête-Kommissionen, das TAB und Bürgerkonferenzen werden von den Autoren als institutionelle Beispiele der Politikberatung herangezogen und bezüglich ihrer Repräsentativität und Resonanz untersucht. Einige Ergebnisse der symmetrisch aufgebauten Untersuchung seien im Folgenden zusammengefasst.

Das Untersuchungskriterium „Geschichte, Aufgabe und institutionelle Verortung“ verdeutliche, dass Enquête-Kommissionen relativ nah am politischen Geschehen im Parlament, aber weit entfernt von der Wissenschaft zu verorten

seien. Für die Arbeit des TAB hingegen sei die wissenschaftliche Unabhängigkeit zentral. Von Grunwald wird wissenschaftliche Unabhängigkeit hier als ein „regulatives Ideal“ und als „unverrückbare institutionelle Randbedingung“ angesehen (Grunwald 2005, S. 228, 215). Hinsichtlich der Öffentlichkeit werden Enquête-Kommissionen zwischen dem „öffentlichkeitsfernen TAB“ und den „sehr öffentlichkeitsbezogenen Bürgerkonferenzen“ eingeordnet (S. 95).

Die Beratungsgremien lassen sich außerdem nach dem Grad ihrer politischen, sozialen und fachlichen Repräsentativität unterscheiden. So sei der institutionelle Anspruch zur politischen und sozialen Repräsentation bei Bürgerkonferenzen am höchsten, da sie versuchen, einen Querschnitt der Bevölkerung in ihre Ergebnisformulierungen einzubeziehen. Enquête-Kommissionen, in denen neben Parlamentariern auch Sachverständige sitzen, wiesen einen höheren Grad fachlicher Repräsentativität auf, wenn sie auch nicht an die fachliche Repräsentativität des TAB heranreichten, in dem sich ausschließlich Wissenschaftler für die Ergebnisse eines Arbeitsberichtes verantwortlich zeichnen. In zwei einfachen Schaubildern werden diese Einordnungen sowie diejenigen nach dem Kriterium „Resonanz“ sehr vereinfacht wiedergegeben.

Die Untersuchung, so die Autoren, zeige, dass die parlamentarische Resonanz der verschiedenen Formen von Politikberatung vor allem in ihren indirekten problem- und politikbezogenen Funktionen liege. Damit würden die konkreten Wirkungen auf den Gesetzgebungsprozess nicht weiter verfolgt. Während Enquête-Kommissionen eine öffentliche Resonanz erzielten und damit ihren Beitrag zur demokratischen Repräsentation vor allem durch die „(Re-)Politisierung von Fragen und Problemstellungen“ leisteten, erziele das TAB seine öffentliche Resonanz mittels parlamentarischer Resonanz: Durch die TAB-Inputs in die Ausschüsse und Parlamentsdebatten werde die parlamentarische Diskussion indirekt an die Öffentlichkeit weitergeleitet (S. 149). Eine Wertung der beratenden Institutionen hinsichtlich ihrer Resonanz wird umgangen, da sie alle – jeweils auf unterschiedliche Weise – das Potenzial hätten, „die Produktion und Vermittlung wissenschaftlich und politisch informierter Empfehlungen so zu gestalten, dass sie zum Bezugspunkt gesellschaftlicher Diskurse werden können“ (S. 150).

5 Fazit

Möglichkeiten, sowohl die Repräsentativität als auch die Resonanz der Politikberatung für den Deutschen Bundestag zu erhöhen, sehen die Autoren zunächst darin, die Auswahlkriterien für die Mitglieder der Beratungsgremien transparenter zu machen. So müsse eine Regelung für die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Gremien verbindlich festgelegt werden. Als Vorbild wird das – nicht näher erläuterte – amerikanische „Federal Advisory Committee Act“ (FACA) genannt. Um zu verhindern, dass gesellschaftliche Diskussionen zu früh geschlossen werden und sich dadurch ggf. ein „technokratischer Politikstil“ ausbilde, sollten die wissenschaftlichen Unsicherheiten und Meinungsverschiedenheiten „offen gelegt werden“ (S. 157). Ebenfalls in Bezugnahme auf das FACA wird empfohlen, die disziplinäre Repräsentativität in den Beratungsgremien zu erhöhen. Des Weiteren sollte bereits die Themenfindung in engem Austausch mit der interessierten Öffentlichkeit geschehen. Gerade für die wissenschaftliche Politikberatung sei es wichtig, Workshops, wie sie das TAB im Parlament und für Parlamentarier anbiete, einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Auch wenn die Autoren den eigentlichen Beitrag wissenschaftlicher Politikberatung zur relativ hohen Responsivität des Bundestages und dem niedrigen Responsivitätsgefühl der Bevölkerung nicht einschätzen wollen, gelingt es ihnen gut, Defizite wissenschaftlicher Politikberatung zu benennen. Ihre – im Abschlusskapitel nur sehr kurz skizzierten – Reformvorschläge liefern zumindest Anreize für einen Ausbau der Politikberatung, die die aktuellen politischen Kontexte und die Anforderungen demokratischer Repräsentation stärker berücksichtigt. Nicht zuletzt zeigt das aus einem Gutachten für das TAB hervorgegangene Buch „Politikberatung und Parlament“, wie ein Beratungsgremium seine eigene Arbeit für den Bundestag und die damit verbundenen Herausforderungen reflektiert. Diese Reflexion der Beratenden ist gerade durch die gestiegenen Beratungsansprüche des Parlaments von besonderer Bedeutung und ist hier in einer für die allgemeine Öffentlichkeit verständlichen und gut strukturierten Weise gelungen.

Anmerkung

- 1) Das klassische Legitimationsdilemma besteht darin, dass dezisionistische Entscheidungen zeigen ein Legitimationsdefizit aufgrund der ihnen inhärenten Rationalitätslücke aufweisen. Technokratische Entscheidungen dagegen zeigen ein Legitimationsdefizit aufgrund des Mangels an öffentlicher Teilhabe.

Literatur

Grunwald, A., 2005: Wissenschaftliche Unabhängigkeit als konstitutives Prinzip parlamentarischer Technikfolgen-Abschätzung. In: Petermann, Th., Grunwald, A. (Hg.): Technikfolgen-Abschätzung für den Deutschen Bundestag. Das TAB – Erfahrungen und Perspektiven wissenschaftlicher Politikberatung. Berlin: Edition Sigma, S. 213-239

Hennen, L., 1999: Partizipation und Technikfolgenabschätzung. In: Bröchler, S., Simonis, G., Sundermann, K. (Hg.): Handbuch Technikfolgenabschätzung, 3 Bände. Berlin: Edition Sigma, S. 566

Hennen, L.; Petermann, Th.; Scherz, C., 2004: Partizipative Verfahren der Technikfolgen-Abschätzung und parlamentarische Politikberatung. Neue Formen der Kommunikation zwischen Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit. TAB-Arbeitsbericht Nr. 96, Berlin: Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (BT-Drs. Nr. 15/5652 vom 09.06.2005; Zusammenfassung unter <http://www.tab.fzk.de/de/projekt/zusammenfassung/ab96.pdf>).

»

Forschungsverbünde: Schrittmacher fachübergreifender Nachhaltigkeitsforschung?

B. Glaeser (Hg.): Fachübergreifende Nachhaltigkeitsforschung. Stand und Visionen am Beispiel nationaler und internationaler Forscherverbünde. München: Oekom Verlag, 2006, Edition Humanökologie Band 4, 382 S., ISBN 3-936581-83-5, Euro 31,80

Rezension von Gertrude Hirsch Hadorn, ETH Zürich

1 Kontext

Forschung für nachhaltige Entwicklung oder kurz Nachhaltigkeitsforschung sieht ihre Aufgabe im Erarbeiten von Wissen, das nachhaltigere Entwicklungspfade in Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft eröffnen kann. Sollen Probleme der Lebenswelt mit Blick auf das Wohl der heute und der künftig Lebenden bewältigt werden, dann sind technische und institutionelle Innovationen so zu gestalten und zu verzahnen, dass unterschiedlichen Interessen sowie komplexen Beziehungen zwischen Menschen, Institutionen und Natur Rechnung getragen wird. Dies macht es erforderlich, vielfältige Kompetenzen in den Forschungsprozess einzubinden. Als fachübergreifende und auf Probleme der Lebenswelt ausgerichtete Forschung liegt Nachhaltigkeitsforschung quer zur disziplinären Struktur der Wissenschaft und zur Abgrenzung von Wissenschaft und Lebenswelt: Sie ist transdisziplinär. Welche Chancen bieten dabei Forschungsverbünde und Förderprogramme für transdisziplinäre Grenzüberschreitungen in der Nachhaltigkeitsforschung?

Dieser Frage war die Jahrestagung 2003 der seit rund 30 Jahren bestehenden Deutschen Gesellschaft für Humanökologie (DGH) gewidmet. Die Humanökologie hat sich seit ihren Anfängen 1920 in der Chicago-Schule zur Erforschung der sozialen Probleme in der Industriegesellschaft der disziplinenübergreifenden problemorientierten Forschung verschrieben. Das Symposium war dem Erfahrungsaustausch