

Zur Institutionalisierung von Politikberatung

In meiner Stellungnahme befasste ich mich mit institutionalisierter Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland generell, also nicht nur für den Bereich der Umweltpolitik. Politikberatung findet nicht nur durch Gremien, Beiräte, Enquetekommissionen usw. statt, sondern auch durch einzelne Gutachter und informelle Berater. Im Folgenden geht es jedoch lediglich um die Frage, wie die in Gremien institutionalisierte Politikberatung am besten organisiert sein sollte – pluralistisch wie jetzt oder stärker zentralisiert? Das gegenwärtige System macht den Eindruck von Unübersichtlichkeit und Zersplitterung. Niemand kennt die genaue Zahl der Beratungsgremien, ihre offiziellen Aufgaben und ihre faktische Wirksamkeit sind höchst unterschiedlich, und verschieden sind auch ihre Adressaten, zu denen Parlament und Regierung, einzelne Ministerien oder Untereinheiten von Ministerien sowie zahlreiche nachgeordnete Behörden und "Zuwendungsempfänger" zählen. Was läuft in diesem pluralistischen Beratungssystem ab? Entspricht es dem, was wir von wissenschaftlicher Politikberatung erwarten?

Zielsetzung und organisatorische Formen

Will man beurteilen, ob der organisatorische Pluralismus wissenschaftlicher Politikberatung sinnvoll oder überflüssiger Wildwuchs ist, muß man sich zuerst über den Zweck von Politikberatung klar werden: Geht es darum, der *Stimme der Wissenschaft* in der Politik Gehör zu verschaffen, wie es manche von ihrer höheren Weisheit überzeugte Wissenschaftler wünschen, oder geht es darum, die je aktuellen Bedürfnisse derer zu befriedigen, die Politikberatung nachfragen? Soll die Wissenschaft selber eine politische Rolle spielen, oder soll sie der Politik bei der Erreichung ihrer Ziele dienen? Eine derart krasse Gegenüberstellung von *Primat der Wissenschaft* und *Primat der Politik* ist natürlich überzogen. Der Wissenschaft geht es nicht schlicht um politischen Einfluß, und den Adressaten der Politikberatung geht es nicht immer um Entscheidungsrationalisierung, sondern oft um Entlastung, Rechtfertigung und die Verschleierung fehlender Handlungsbereitschaft. Angesichts dessen kann man von einem eigenständigen Einfluß der Wissenschaft tatsächlich auch einen Gewinn an Rationalität in der Politik erwarten, zum Beispiel wenn Wissenschaftler ungefragt auf Probleme hinweisen, mit denen die Politik sich von sich aus nur ungern beschäftigt. Ich will hier jedoch kein Idealmodell einer optimal der Rationalisierung (und nicht der Unterwerfung) der Politik dienenden Organisation der wissenschaftlichen Beratung entwickeln, sondern vielmehr fragen, welche Rolle die wissenschaftliche Politikberatung in ihrer gegenwärtigen Struktur bei uns spielt.

Wissenschaft, Politik und Bürokratie: Interdependenzen

Die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung in einem Land, so meine erste These, spiegelt zunächst einmal die Rolle wider, die der Wissenschaft im politischen Prozeß zugewiesen wird. In Deutschland ist das ziemlich eindeutig eine dienende Rolle; in den USA, wo der Präsident selbst einen *Science Advisor* hat, der über einen großen Stab an Wissenschaftlern verfügt, spielt die Wissenschaft anscheinend eine eigenständigere Rolle. Wenn die Funktion der wissenschaftlichen Beratung eine primär dienende, zuarbeitende ist, dann – so meine zweite These – spiegelt sich in ihrer organisatorischen Struktur die Verteilung der Aufgaben zwischen Legislative und Exekutive und auf die verschiedenen Einheiten und Ebenen der letzteren wider. In Deutschland besitzt bekanntlich die Ministerialbürokratie ein besonders großes Gewicht bei der Politikentwicklung. Dem ent-

spricht, daß die absolute Mehrzahl aller Beratungsgremien an die Ministerialbürokratie angebunden sind. In Deutschland herrscht außerdem das sogenannte Ressortprinzip (während der Kanzler lediglich eine Richtlinienkompetenz besitzt); auch dies spiegelt sich in der Beratungsstruktur wider, wenn wiederum die absolute Mehrzahl der Gremien an ein bestimmtes Ministerium gebunden (anstatt auf der Grundlage einer Querschnittsaufgabe gebildet) ist. Vergegenwärtigt man sich schließlich die Vielzahl der völlig im Windschatten politischer Aufmerksamkeit arbeitenden und weithin unbekanntem Gremien mit ihren oft höchst konkreten Aufgaben etwa bei der Entwicklung von Richtlinien oder Standards in eng umschriebenen Sachbereichen, dann zeigt sich darin deutlich die innerhalb der Ministerialbürokratie weit nach unten reichende Aufgabenverteilung in der Exekutive. Die stark differenzierte, auf die Exekutive zentrierte, pluralistische Struktur der institutionalisierten Politikberatung auf Bundesebene entspricht, so meine Schlußfolgerung, der Verteilung von Aufgaben und Entscheidungsmacht in unserem politischen System. Sie entspricht, Wissensgesellschaft hin oder her, auch dem bei uns geltenden Primat der Politik in der Beziehung zwischen ihr und der Wissenschaft. Wenn man an der gegenwärtigen Beratungsstruktur grundsätzlich etwas ändern wollte, müßte man zugleich die Rolle überdenken, die die Wissenschaft bei uns im Verhältnis zur Politik spielt – oder spielen sollte.

Renate Mayntz

Renate Mayntz (geboren 1929): Studium der Biologie am Wellesley College (USA); Studium der Soziologie in Berlin; 1957 Habilitation für Soziologie an der FU Berlin; 1965 Professur für Soziologie an der FU Berlin; 1971 Professur für Organisationssoziologie an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; 1973 Professur für Soziologie an der Universität Köln; 1985 Gründungsdirektorin des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln; dort Direktorin bis zur Emeritierung 1997. Arbeitsschwerpunkte: Sozialwissenschaftliche Makrotheorie, vergleichende Gesellschafts- und Politikforschung, Organisations- und Verwaltungssoziologie, sozialwissenschaftliche Technikforschung.

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. R. Mayntz
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Paulstraße 3
50676 Köln
E-Mail: Mayntz@mpi-fg-koeln.mpg.de