

Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 29 (1989)

Artikel: Wissenschaftliche Beratung im Politikvollzug : Gefahr für die Demokratie? : einige Thesen
Autor: Knoepfel, Peter
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172708>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 13.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Peter Knoepfel

Wissenschaftliche Beratung im Politikvollzug Gefahr für die Demokratie? – Einige Thesen –

Wissenschaftliche Vollzugsberatung unterscheidet sich von gewöhnlicher Politikberatung durch Spezifität und besondere Handlungsnähe. Sie dient je nach Konstellation dem «Verkauf» regulativer Politik, der Politikumsetzung (bei persuasiven Politiken), der Konsensstiftung bzw. Konfliktstrukturierung, der Abschirmung von Vollzugsprozessen gegen aussen, der Blockierung oder der Verteidigung. Sie ist vermutlich dann wirksam, wenn sie exklusiv, individualisiert und ökonomisch verwertbar ist. Diese Wirksamkeitsbedingungen sind seltener gegeben, als gemeinhin angenommen wird. Allerdings sollten einer wirksamen wissenschaftlichen Vollzugsberatung aus der Sicht des Demokratie- und des Sozialstaatsprinzips enge Schranken gesetzt werden.

L'appui scientifique de processus de mise en œuvre se distingue du conseil scientifique général par sa spécificité et sa proximité de l'action. Selon les circonstances, il sert soit à mieux «vendre» des politiques régulatrices, soit à rendre plus efficace une politique qui travaille pas le moyen de la conviction des groupes cibles, soit à la création de consensus ou à la structuration de conflits, soit à abriter des processus politico-administratifs contre le public ou alors au blocage de politiques publiques tout court ou à la défense de celui qui s'en sert. Cet appui scientifique risque d'être efficace s'il est exclusif, individualisé et économiquement valorisant. Ces conditions d'efficacité ne sont guère réunies fréquemment. Toutefois, le principe de la démocratie et celui de l'Etat de droit et de providence impose des limites importantes à de tels activités (efficaces) qu'il est utile de rappeler.

I. Einleitung und Fragestellung

Mit wissenschaftlicher Beratung von Vollzugsbehörden sind heute zahlreiche Universitätsinstitute, private Beraterfirmen etc. beschäftigt; Vollzugsberatung ist zum lukrativen Geschäft geworden. Es ist daher gerechtfertigt, sich selbstkritisch die Frage zu stellen, ob diese ganzen Aktivitäten denn überhaupt irgendwelche Wirkungen auf die Politikumsetzungen zeitigen. Als Ausgangspunkt zur Beantwortung dieser Fragen sollen hier für einmal nicht empirische Studien herangezogen werden – solche existieren auch nur sehr wenige¹ –, sondern vier sich teilweise widersprechende Statements, die man in Gesprächen mit Behörden, Politikern oder Berufskollegen allenthalben zu hören bekommt.

Da wird von den einen etwa behauptet, wissenschaftliche Politikberatung sei äusserst wirksam; sie könne wesentlich Einfluss nehmen auf die Art und Weise der kantonalen und kommunalen Politikumsetzung und sei darüber hinaus ein wichtiges Mittel zur Anhebung der Wirksamkeit solcher Politikumsetzung. Andere wiederum gehen von einer ähnlich euphorischen Grundeinschätzung aus, verweisen dann aber darauf, dass solche Beratung unter Umständen ebenso gut eingesetzt werden könne, um Politikumsetzungsprozesse zu bremsen bzw. in fragwürdiger Weise im Interesse von Partikularinteressen «umzubiegen». Hier setzt nun die Kritik einer dritten Gruppe an, die meint, dass derartige Beratung gerade wegen ihres hohen Stellenwerts als problematisch anzusehen sei, weil sie mit ihrer Verwissenschaftlichung zum Ausschluss demokratischer Kontrolle führe und Politikumsetzung in die Hand von (interessengelenkten) Technokraten lege.

Kaum je aber hört man unter Berufskollegen die vierte Feststellung, Euphorie und demokratische Vorbehalte seien deswegen übertrieben, weil die vielen Berichte, Untersuchungen, Gutachten etc. in Tat und Wahrheit in der Politikumsetzung einen wesentlich geringeren Stellenwert einnähmen, als dies gemeinhin von Auftraggebern und Beratern angenommen werde. Derartig selbstkritische Statements wird man aus dem Munde von zahlenden Behörden und gutmeinenden Wissenschaftlern wohl auch nicht ohne weiteres erwarten dürfen. Im Rahmen der folgenden Thesen werden wir indessen zeigen, dass jedenfalls auf der Ebene einiger abstrakter Überlegungen zum Stellenwert wissenschaftlicher Vollzugsberatung einiges dafür spricht, dass solche Einschätzungen durchaus ernst zu nehmen wären. Vielleicht entsprechen sie auch einer bei Forschern und Behördenmitgliedern post festum im Stillen mituntern doch aufkommen-

1 Die wichtigste Schweizer Studie: Dieter Freiburghaus/Willi Zimmermann: *Wie wird Forschung politisch relevant?*, Bern, (Publikationen des Schweizerischen Nationalfonds aus den Nationalen Forschungsprogrammen, Band 28, Haupt), 1985 und die dort S. 29 resümierten 5 Fallstudien (gesamthaft publiziert in den *Bulletins Nr. 8–12 des Nationalen Programmes Nr. 6 – «Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie»*, November 1984–Januar 1985); ferner einige Beiträge zum Thema Regionalprobleme bei Ulrich Geschwind (Hrsg.), *Forschung und Politik: Abgründe und Brückenschläge. Beiträge zum Austausch von Wissen und Erfahrung*, Diessenhofen (Rüeger), 1982.

den Gefühlslage, dass das viele Papier vielleicht doch nicht soviel gebracht haben könnte, wie man das in den auf Hochglanzpapier gedruckten Offerten geschrieben hatte.

Im folgenden formulieren wir einige thesenartige Überlegungen zu dieser Frage; diese sind als Anregungen zur Selbstreflexion und zu weiterführenden Untersuchungen gedacht, mit deren Hilfe dann auch empirische Antworten auf die hier aufgeworfenen Fragen möglich sein sollten. Im Mittelpunkt stehen folgende vier Fragen:

1. Was ist unter wissenschaftlicher Vollzugsberatung zu verstehen? Welches sind ihre Besonderheiten gegenüber anderer wissenschaftlicher Beratung etc.?
2. Was wollen diejenigen Akteure, die wissenschaftliche Vollzugsberatung einsetzen, damit eigentlich erzielen?
3. Lässt sich das angestrebte Ziel mit wissenschaftlicher Vollzugsberatung tatsächlich auch erzielen und, wenn ja, unter welchen Bedingungen?
4. Falls sich die angestrebten Zielsetzungen mittels wissenschaftlicher Vollzugsberatung tatsächlich erzielen lassen: Ist der Einsatz solcher Beratung vor dem Hintergrund unserer wesentlichen verfassungsrechtlichen Grundsätze unter Umständen bedenklich oder gar abzulehnen, wie dies mitunter behauptet wird?

II. Allgemeine Charakteristika wissenschaftlicher Vollzugsberatung

1. Vollzugsprozesse als Verhandlungsprozesse – wissenschaftliche Information als Gegenstand eines Tauschgeschäfts

Heute wissen wir, dass sich bei der Umsetzung von Verwaltungsprogrammen im Rahmen des administrativen Vollzugs zwischen Behörden und Adressaten vielfältige Verhandlungsprozesse abspielen. Diese sind entweder Vorverhandlungen für den Erlass von förmlichen Verwaltungsanordnungen oder sie bezwecken, förmliches Verwaltungshandeln gar teilweise oder gänzlich zu ersetzen.² Schliesslich kann staatlicher Politikvollzug auch über kollektive Aushandlungsprozesse zwischen einer Behörde oder einem Behördenkollektiv (mehrere Behörden in einer neuen Formation) und Adressatengruppen stattfinden, in deren

2 Vgl. dazu immer noch Renate Mayntz: «Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung», in: Renate Mayntz (Hrsg): *Implementation politischer Programme, empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts. (Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein), 1980, S. 11ff. Oder (aus juristischer Sicht) Eberhard Bohne, *Der informale Rechtsstaat, eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissionsschutzes*, Berlin, (Duncker & Humblot), 1981.

Verlauf rechtliche Gebote durch ein wechselseitiges Engagement zum kollektiven Lernen und Forschen abgelöst werden. Dieser letztere Befund wurde bei der Umsetzung gewässerschutzpolitischer Programme in der Landwirtschaft festgestellt.³ Namentlich dieser «dritte Weg ins Vollzugshinterland» hat mit aller Deutlichkeit klargestellt, dass Vollzugsprozesse – jedenfalls in komplexen Politiken – nur selten unilaterale, autoritative «Subsumptionsvorgänge» sind, wie dies die ältere rechtswissenschaftliche Dogmatik zum Verwaltungakt behauptete.⁴ Zwar trifft rechtlich immer noch zu, dass der letztendliche Entscheid im Falle einer Verwaltungsverfügung – im Gegensatz zum verwaltungsrechtlichen Vertrag – nicht der förmlichen Zustimmung des Adressaten bedarf. Aber in der Verwaltungspraxis setzt die Behörde alles daran, um, wenn auch nicht die volle Zustimmung, so doch zumindest keine offene Ablehnung durch die Verfügungsadressaten zu bewirken. Zu diesem Zweck wird (vor) verhandelt.

Verhandeln aber bedeutet, dass zwischen den Verhandelnden Leistungen ausgetauscht werden sollen. Ex definitione müssen diese letzteren für den jeweiligen Leistungsempfänger aus irgendeinem Grund derart interessant sein, dass er sich auf Verhandlungen einlässt und seinerseits etwas anbietet bzw. auf etwas verzichtet. Diese Grundkonstellation des gegenseitigen «Do-ut-des» bildet die Ausgangslage dieses Aufsatzes. Denn Gegenstand des wechselseitigen Austausches können u. U. auch wissenschaftliche Informationen sein.

2. Charakteristika wissenschaftlicher Vollzugsberatung

Bei solchen Austauschprozessen zwischen den an Vollzugsprozessen beteiligten Akteuren werden Informationen über jene Bedingungen ausgetauscht, die angeblich erfüllt oder aber nicht erfüllt sein müssen, um bei den Vollzugsadressaten das von der einschlägigen Politik beabsichtigte Verhalten zu erzielen. Allgemein beziehen sich solche Informationen zum einen auf ein voluntatives («Wollen») und zum andern auf ein kognitives Element («Wissen» oder «Können»). Wissenschaftliche Informationen sind nie und nimmer in der Lage, das voluntative Element zu ersetzen; es gibt in jedem Politikvollzug Situationen, in denen die Behörde auf ein plattes, ohne oder wider besseres Wissen formuliertes «Nein» seitens des Adressaten stösst, oder wo sich der Vollzugsadressat einem ebenso uneinsichtigen «Nein» der Behörde ausgesetzt sieht. Wissenschaftliche Informationen haben demgegenüber das in jedem Vollzugsprozess mehr oder weniger ausgeprägte kognitive Element zum Gegenstand; sie formulieren jene Bedingungen, unter denen ein bestimmtes Verhalten nach dem Stand des Wis-

3 Vgl. dazu: Peter Knoepfel, «Rechtlich noch fassbar? Der dritte Weg ins Vollzugsfeld: Umsetzung landwirtschaftlicher Gewässerschutzprogramme durch Programmumbau und Strukturbildung», *Cahiers de l'IDHEAP, recherches et analyses*, Nr. 15, November 1988, (basierend auf dem Projekt Knoepfel/Zimmermann: Umsetzung des Gewässerschutzes in der Landwirtschaft, empirische Studie in den Kantonen Bern, Luzern und Appenzell-Ausserrhoden).

4 Vgl. dazu Haiko Faber, *Verwaltungsrecht*, Tübingen (J. C. B. Mohr) 1987, S. 160f. (differenziende Darstellung).

sens ohne nennenswerte Risiken möglich und sinnvoll ist. Wissenschaft bezieht ganz allgemein Risikominimierung oder – umgekehrt formuliert – Stiftung von Handlungssicherheit.

Das Besondere von Wissenschaft in Vollzugsprozessen ist ihre Aufgabe, solche Handlungsbedingungen in concreto (nicht abstrakt), in situ (und nicht in vitro) sowie in der ausdrücklichen Absicht einer Beeinflussung des voluntativen Elements zu formulieren. Indem Wissenschaftler im Feld konkret diejenigen Bedingungen formulieren, die ungewisse Zukünfte vorhersehbar und kalkulierbar machen, bezwecken sie, dem Adressaten solcher Information zu helfen, das intendierte Verhalten als realistischerweise auch mögliches einzusehen. Aus dieser besonderen Finalität von Wissenschaft im Vollzug resultieren folgende Merkmale bzw. Anforderungen:

- **Wissenschaftlichkeit:** Die Informationen müssen unter Verwendung des neuesten Standes des Wissens und unter Einsatz nachvollziehbarer analytischer Methoden und explizierter, plausibler Evaluationsprinzipien zustande kommen. Im Gegensatz zu «gewöhnlichen» Wissensinhalten, die jederzeit und allseits verfügbar sind, müssen vollzugsorientierte wissenschaftliche Informationen unter Berücksichtigung der variierenden Problemlagen anlässlich der Vollzugsprozesse jeweils neu produziert werden. Dies hat u. a. zur Folge, dass es sich hier nicht um eine beliebig vermehrbare, sondern um eine knappe Ressource mit entsprechend hohem Preis handelt. Grenzkosten und Grenznutzen müssen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen.
- **Spezifität:** Unter wissenschaftlich kontrollierbaren Bedingungen produzierte Informationen müssen zwar Verallgemeinerbarkeit im Sinne der Gültigkeit der von ihnen angewandten Erkenntnisse für sämtliche Handlungssituationen beanspruchen können. Aber die erarbeiteten Handlungsbedingungen müssen sehr spezifisch sein, weil sie auf konkrete Vollzugs- und nicht auf abstrakte Programmierungssituationen gemünzt sein müssen. Aus dieser einfachen Einsicht resultiert der vielfach beobachtete Sachverhalt, dass vollzugsbezogene wissenschaftliche Beratung für Wissenschaftler «uninteressant» ist. Denn im Wissenschaftssystem, und namentlich in den sozialwissenschaftlichen Disziplinen, geniesst derartige wissenschaftliche Betätigung keinen hohen Stellenwert; man verwendet dafür vielfach den negativ geprägten Begriff des Konkretismus. Die «eigentliche» Herausforderung des «wahren» Wissenschaftlers besteht auch heute noch gerade darin, generalisierungsfähige Aussagen nicht nur für die Handlungsfolgen spezifischer Handlungsbedingungen, sondern auch für die Handlungsbedingungen selbst zu machen.
- **Handlungsnähe:** Namentlich bei der Umsetzung von Überzeugungsprogrammen, aber auch bei der Implementation klassischer regulativer Programme, muss das vermittelte Wissen handhabbare und in Verhalten umsetzbare Informationen beinhalten. Abstrakte Lehrsätze nützen dabei ebensowenig wie Standardrezepte, die der konkreten Situation des Vollzugshandelns keine Rechnung tragen. Gefordert ist nicht hohe Wissenschaft, sondern massgebende Praktikabilität.

schneidertes Wissenschaftshandwerk. Handwerklichkeit im Sinne des griechischen Wortes «technae» (operative Verhaltensregeln etc.) fordert in vielen Fällen technisches oder naturwissenschaftliches Wissen. Die unten angeführten Beispiele wissenschaftlicher Vollzugsberatung stammen denn auch in den meisten Fällen aus technischen oder techniknahen Politikbereichen. Daraus erklärt sich die heutige Dominanz naturwissenschaftlich-technischer Inhalte in der wissenschaftlichen Vollzugsberatung.

3. Sozialwissenschaftliche Vollzugsforschung

Zunehmend wird erkannt, dass bei der Wahl technischer Lösungen auch die gesellschaftlichen Bedingungen abgeklärt werden müssen, unter denen die eine oder andere Lösung gesellschaftlich funktionsfähig ist. Der innere Zusammenhang zwischen Technik und Gesellschaft manifestiert sich auf der Ebene der Umsetzung von stark technisch durchsetzten Politiken in einem Bedarf nach sozialwissenschaftlicher Logistik, die ebenfalls konkret und *in situ* zu erarbeiten ist. Das zeigt sich an zahllosen Beispielen: Die für die Projektierung öffentlicher Infrastrukturwerke nach Art. 9, Abs. 4 des Umweltschutzgesetzes geforderte Bedarfsabklärung für ein öffentliches Werk erheischt sozialwissenschaftlich abzuarbeitende Angaben über Nutzergewohnheiten, Nachfrageentwicklungen, mögliche Substitutionsprozesse, Nachfrageelastizitäten aber auch Abklärungen über politische oder soziale Wertvorstellung und Werthaltungen der betroffenen Bevölkerung etc.⁵

Auch Risikoabschätzung bei der Zulassung neuer Technologien kann nicht ohne Klärung der Art und Weise der Organisation notwendiger Lernprozesse, sozialer Organisationsstrukturen für die richtige Handhabung neuer Technologien oder über deren ethische Akzeptanz etc. erfolgen.⁶ Die Umsetzung von naturwissenschaftlich oder agronomisch erprobten neuen Düngevorschriften kommt nicht darum herum, die Frage nach der geeigneten Organisation der notwendigen Lernprozesse, Lernbereitschaften verschiedener Landwirtegruppen oder die ökonomische Relevanz der neuen Düngemethoden abzuklären.⁷ Wer sich heute in Vollziehung der neuen Abfallgesetzgebung auf die Suche nach Standorten für Deponien für – «stabilisierte» – Sonderabfälle macht, kommt nicht darum herum, neben geologischen, hydrogeologischen, landschaftsmässi-

5 Ausgezeichnetes Beispiel: Der Fall der geplanten zweiten Hochspannungsleitung über den Gemipass, dokumentiert in: Peter Knoepfel, Willi Zimmermann (traduction: Martin Descloux): «Le cas de la ligne sur la Gemmi: détournement furtif de situation», *Cahiers de l'IDHEAP, recherches et analyses*, Nr. 53, Januar 1989.

6 Vgl. dazu insbesondere die Aufsätze von Herbert Paschen: «Technology Assessment» – ein strategisches Rahmenkonzept für die Bewertung von Technologien», und Renate Mayntz, «Lernprozesse: Probleme der Akzeptanz von TA bei politischen Entscheidungsträgern», in: Meinolf Dirkes, Thomas Petermann, Volker von Thienen (Hrsg.), *Technik und Parlament. Technikfolgen-Abschätzung: Konzepte, Erfahrungen, Chancen*, Berlin (Sigma), 1986, S. 21ff. und 183ff.

7 Vgl. dazu Peter Knoepfel, *op. cit.*, Anmerkung 3, S. 19ff.

gen, pedologischen oder limnologischen Untersuchungen auch typische politik- und verwaltungswissenschaftliche oder soziologische Fragestellungen nach der geeigneten Organisationsform, möglichen Protestpotentialen bei potentiellen Standortgemeinden oder ökologischen Werthaltungen bei der betroffenen Bevölkerung zu stellen.⁸

In all diesen Bereichen eröffnet sich ein weites Feld für sozialwissenschaftliche Vollzugsberatung. Sozialwissenschaftler und Behörden sind gut beraten, wenn sie diesen Zusammenhang zwischen Technik und Gesellschaft bei der Projektierung technischer Lösungen von allem Anfang an ernst nehmen⁹; denn eine erst nachträglich für ein fertiges technisches Produkt durchgeführte «Gesellschaftsverträglichkeitsprüfung» kann teuer zu stehen kommen, weil sie getätigte Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen rasch entwerten kann.¹⁰ Sozialwissenschaftler müssen ihrerseits bestrebt und in der Lage sein, die gesellschaftlichen Implikationen von technischen Politikoptionen im Vollzug zu erkennen. Dies verlangt für Ausbildung, Weiterbildung und für die sozialwissenschaftliche Praxis eine weit intensivere Auseinandersetzung mit Naturwissenschaft und Technik, als dies heute der Fall ist. Mit einem allgemeinen Wissen über die Geschichte der politischen Theorien, über Staatstheorie oder allgemeine Organisationssoziologie kann ein Sozialwissenschaftler vielleicht noch in einer Expertenkommission für die Ausarbeitung eines Gesetzes, niemals aber bei der Lösung von Problemen im Gesetzesvollzug mitreden. Vermutlich werden in zunehmend mehr Politikbereichen die grossen gesellschaftlichen Innovationsentscheidungen bei Vollzugs- und nicht bei Gesetzgebungsentscheidungen getroffen. Dieser Sachverhalt ist den Natur- und Technikwissenschaftlern auch ohne politikwissenschaftliches Studium vielfach geläufiger als den leider allzuoft vollzugsfremd ausgebildeten Sozialwissenschaftlern.

III. Verschiedene Funktionen von wissenschaftlicher Beratung in Vollzugsprozessen

In der Literatur finden sich zahlreiche Beschreibungen einer Verwendung wissenschaftlicher Beratung anlässlich von Vollzugsprozessen.¹¹ In der Regel han-

8 Im Gegensatz zur deutschen Schweiz scheinen derartige Untersuchungen in der Westschweiz bei der Suche von Sondermülldeponien unternommen zu werden.

9 Vgl. dazu das ausgezeichnete Dokument von Léopold Veuve, «Nouvelles tendances de la panification: comment répondre aux conflits liés aux projets publics?», in: *Planification et projets, nouvelles démarches*, EPFL (cours de perfectionnement), November 1985–März 1986 (reproduit dans: *Cours de perfectionnement en administration communale de l'IDHEAP*, vom 21. Oktober 1988 bis 10. Februar 1989).

10 Vgl. dazu: Arbeitsgruppe «Früherkennung der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Umweltforschung (SAGUF): «Früherkennung von Umweltschadstoffen, Synthesebericht, Lausanne, Bern, (Mimeo), Januar 1988, S. 30f. (wurde kürzlich vom *Schweizerischen Wissenschaftsrat* veröffentlicht).

11 Vgl. dazu die in Anmerkung 1) zitierten Beiträge. Und immer noch: Carol H. Weiss, *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington Books, Mass., 1977 (praktische Beispiele).

delt es sich dabei um technische oder naturwissenschaftliche Beratungsangebote; in jüngerer und jüngster Zeit kommen dazu aber zunehmend auch sozialwissenschaftliche Informationen.¹² Die Funktion solcher Beratung variiert nicht nur in Abhängigkeit von den Aktoren, die die Beratung anbieten (Vollzugsbehörden, andere Behörden, Vollzugsadressaten, «Dritte»), sondern auch in Abhängigkeit der instrumentellen Ausstattung der fraglichen Politik (Anreizprogramm, regulatives Programm oder persuasives Programm). In der folgenden Darstellung einiger typischer Befunde verzichten wir aus Platzgründen auf eine systematische Ordnung, die man nach Massgabe dieser Kriterien durchaus vornehmen könnte. Die Darstellung will vielmehr auf die Vielfalt der Funktionen wissenschaftlicher Beratung in Vollzugsprozessen in der Praxis hinweisen.

1. «Verkauf» regulativer Politik durch Beratungsangebot

Der Einsatz wissenschaftlich-technischer Beratung von Vollzugsadressaten durch technische Fachbehörden ist so alt wie die technischen Fachpolitiken selbst. Handle es sich nun um die Verhinderung von Starkstromunfällen, von Dampfkesselexplosionen oder von Arbeitsunfällen oder um die Erhaltung von Bannwäldern gegen Lawinenabgänge oder um die Sicherung der Volksgesundheit gegen schädliche Nahrungsmittel; in all diesen Fällen alter europäischer Politiken war und ist die Umsetzung mit einer mehr oder weniger qualifizierten wissenschaftlichen Serviceleistung seitens der Behörde verkoppelt.¹³ Diese Leistung wird entweder unentgeltlich oder entgeltlich (durch Äquivalenzabgaben) abgegeben, und sie bezweckt primär die Durchsetzung technischer Sicherheitsanforderungen bei den Vollzugsadressaten.

Objektiv hat solche wissenschaftliche Beratung außerdem oftmals auch die Funktion, bei den Adressaten Sicherheit zu stiften und sie vor allfälligen Schadenersatzforderungen auf den Märkten etc. oder vor billiger Konkurrenz mit unsicheren Leistungen zu schützen. Inwieweit nun allerdings die Behörde ihre Prüftätigkeit auch «subjektiv» als vollzugsfördernde Serviceleistung auffasst und sie entsprechend einsetzt, dürfte insbesondere von Land zu Land stark variieren. Erwähnt sei hier das Beispiel der britischen Industrieregulierungspolitik, die bereits anfangs dieses Jahrhunderts bekannt dafür war, dass sie über bestausgebildete Ingenieure verfügte. Diese setzten ihre Technologiekenntnisse bewusst im Interesse der Regulierungsadressaten ein, verfügten auf diese Weise über hohes Ansehen bei der Industrie, und sie bedienten sich bewusst dieser

12 Vgl. dazu neben in Anmerkung 1) zitierten Beispielen: Peter Wagner, Helmut Wollmann: «Social Sciences in Policy Research and Consulting: Some Cross National Comparisons», *International Social Science Journal*, Nr. 110 (38/4), 1986, S. 601–617, und: dies., «Fluctuations in the Development of Evaluation Research: Do «Regionshifts» matter?», in: *International Social Science Journal*, Nr. 108 (38/2), 1986, S. 205–218.

13 Oftmals musste der Bund daher anlässlich der Einführung neuer technischer Politiken an seiner eigenen Hochschule (ETH-Zürich) entsprechende Studiengänge einrichten (Fürster, Lebensmittelchemiker etc.).

technologischen Spitzenposition, um regulative Politik so attraktiv zu machen, dass sie gewissermassen freiwillig (oder gar gegen Bezahlung) von den Adressaten gesucht wurde.¹⁴

2. Politikumsetzung durch Überzeugung mittels wissenschaftlicher Beratung

In diesen Bereich fallen zunächst alle jene Politiken, die in der Literatur mittlerweile als «persuasive» Politiken bezeichnet werden.¹⁵ Es sind diese jene Programme und Umsetzungsmassnahmen, die primär mit dem Mittel der Stiftung von Überzeugungen bei den Programmadressaten arbeiten. Die prominentesten Beispiele finden sich im Bereich der Gesundheitspolitik (Drogenpolitik; Kampf gegen Tabakkonsum, Alkoholismus, AIDS etc.). In diesem Fällen wird die Botschaft, die über verschiedene Medien an die Zielgruppen herangetragen werden soll, vielfach wissenschaftlich fundiert. Solche wissenschaftliche Abstützung dient der Legitimierung der Message und der Stiftung von Sicherheit bei den als verunsichert vermuteten Zielgruppen. Wenn «wissenschaftlich erwiesen ist», dass Rauchen, übermässiger Alkoholkonsum, Drogenkonsum oder ungeschützter Sexualverkehr «die Gesundheit schädigt» oder «schädigen kann», so sind Verhaltensweisen, die solche Tätigkeiten ausschliessen, zugleich ein Mehr an Sicherheit. Dies ist jedenfalls die implizite Komponente solcher Botschaften. Sie stabilisieren Erwartungshaltungen nicht selten durch Stigmatisierung sozial unerwünschter Verhaltensweisen und lösen damit soziale Kontrollen aus, die ihrerseits zu sozialer Stigmatisierung führen können (z. B. «Raucher», «HIV-Positiver»). Wissenschaft hat dann die Funktion von Ein- und Ausgrenzung, von Grenzziehungen zwischen «gut» und «böse», von «richtig» und «falsch», etc. Sie läuft bei diesem von den Medien zunehmend geforderten Zwang zur simplen Dichotomie Gefahr, ihren diskursiven Wahrheitsgehalt zu verlieren. Vielleicht wird sie eines Tages selbst eingeholt von ihren Stigmatas und durch Politisierung selbst stigmatisiert.

Ein weiteres gutes Beispiel für wissenschaftlich gestützte Beratungs- und Überzeugungsarbeit ist der Einsatz landwirtschaftlicher ökologischer Forschung zum Zwecke der Durchsetzung des Gewässerschutzes in der Landwirtschaft. Hier wurde durch eine entsprechende Organisationsstruktur ein unmittelbarer Brückenschlag zwischen agronomischer Forschung und Beratern im Feld möglich, über den Forschung im Sinne von Demonstrationsexperimenten, durchgeführt im Maßstab 1:1 und präsentiert im Dialekt der Bauern, ins Feld getragen

14 Gerold Rhodes, *Inspectorates in British Government*, London (George Allen & Unwin), 1981, oder David Vogel, *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca, N. J. (Cornell University Press), 1986.

15 Dazu Franz-Xaver Kaufmann, Bernd Rosewitz, «Typisierung und Klassifikation politischer Massnahmen», in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II, Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1983, S. 27ff., und Heinz-Jürgen Dahme, Dieter Grunoff, «Implementation persuasiver Programme», *ibid.*, S. 117ff.

wurde.¹⁶ Die Geschichte der landwirtschaftlichen Beratung zeigt indessen ebenfalls die angesprochene Schwierigkeit, dass das «Gute» von gestern – etwa Güllen auf Märzenschnee – das «Böse» von heute sein kann.¹⁷ Mit wissenschaftlichen «Wahrheiten» lässt sich so leicht nicht umspringen, denn ihre Halbwertszeit ist bei den Zielgruppen, die sie mühsam erlernen müssen, wesentlich länger als in den Forschungslabors.

In beiden Fällen kommt eine eigenartige Ambivalenz von Überzeugungsstrategien zum Ausdruck: Überzeugungen sind nicht nur wissenschaftliche Richtigkeitssätze, die für Wissenschaftler eben nur solange gültig sind, bis sie falsifiziert sind, sondern sie sind auch (darauf möglicherweise abgestützte) moralische Richtigkeitssätze. Sie fallen nicht einfach dahin, wenn der wissenschaftliche Richtigkeitssatz falsifiziert ist. Sie haben daher eine unberechenbare zeitliche Dauer, aber auch eine je soziale Gruppe unterschiedliche «Gültigkeit». Vermutlich lassen sich Überzeugungen weniger rasch ändern als einfache Ge- und Verbote, denen – zumal im technischen Bereich – in pluralistischen Gesellschaften kaum mehr eine moralische Gültigkeitskomponente eigen ist.¹⁸ Überzeugungen zu schaffen mag unter bestimmten Bedingungen leicht sein; sie wieder aus der Welt zu schaffen ist dagegen weit schwieriger. Vor diesem Hintergrund ist ein allzu grosszügiger Einsatz von persuasiven Politiken nicht unproblematisch. Häufige Wechsel der Message dürften das Instrument der Persuasion als solches abstumpfen und die Wirksamkeit derartigen staatlichen Handelns insgesamt in Frage stellen. Hinzu kommen die heute vermutlich zu wenig beachteten verfassungsrechtlichen Schranken solcher Strategien, die darin bestehen, dass staatliche Akteure nicht zu zentralen Promotoren gesellschaftlicher Wahr- und Unwahrheitsfindung werden dürfen, weil dadurch die grundrechtlich geschützte Autonomie des gesellschaftlichen Wahrheitsfindungsprozesses in gefährlicher Weise in Frage gestellt würde und wird.¹⁹

3. Konsensstiftung bzw. Konfliktstrukturierung

Wissenschaftliche Beratung dient der Strukturierung eines Konsens-/Konfliktfeldes zwischen Vollzugsbehörde(n), Vollzugsadressaten und «Dritten». Sie ist in diesen Fällen nicht lösungs- sondern lösungswegorientiert. Ihre Aufgabe ist es, eine gemeinsame Sprache, Diskussionsplattform, Problemdefinition, etc. zu

16 In diesem Sinne: Bruno Milani, «Zielsetzung und Problem bei der weiteren Realisierung des Gewässerschutzes», in: FAC-Liebefeld (Hrsg.), *Informationstagung «Landwirtschaft und Gewässerschutz»*, 27. Oktober 1987, technisches Zentrum PTT-Hochhaus (ohne Jahresangabe), S. 28.

17 Vgl. Peter Knoepfel *op. cit.* Anmerkung 3, S. 18.

18 Diese Auffassung vertrat der Philosoph Gerhard Huber anlässlich eines Seminars der Swiss Metra am 7./8. März 1986 in Bern.

19 Vgl. dazu Niklas Luhmann, *Grundrechte als Institution, ein Beitrag zur politischen Soziologie*, Berlin (Duncker & Humblot), 1965, S. 114ff., und Peter Knoepfel, *Demokratisierung der Raumplanung*, Berlin (Duncker & Humblot), Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 323, 1977, S. 163 + 183ff.

erarbeiten, mittels derer eine Chance besteht, Konflikte schrittweise abzuarbeiten. Dementsprechend wird solche Beratung meist von Aussenstehenden eingebracht (über Gutachten, Expertisen etc.); die vorgetragenen Inhalte sind oft bereits im Methodischen kontrovers.

Mit solchen Expertisen arbeiten Behörden und Vollzugsadressaten bzw. Dritte sowohl im gewöhnlichen Verwaltungsverfahren als auch im (streitigen) Verwaltungsprozess. Das Verwaltungsverfahrensrecht und das Verwaltungsprozessrecht legen fest, wer, in welchem Verfahrenszeitpunkt, nach welchen Kriterien ausgewählte Expertisen unter Einsichtnahme welcher Akten vorlegen kann. Wohl prominentestes Beispiel für eine solche Konfliktstrukturierung im Vorfeld des Erlasses von Verwaltungsverfügungen ist die nunmehr auch in der Schweiz durch Verordnung geregelte Umweltverträglichkeitsprüfung.²⁰ Die neue Verordnung setzt einen Katalog der im Rahmen von Umweltverträglichkeitsberichten durch potentielle Anlagebetreiber (oder deren Beauftragte) zu prüfenden Fragen fest, und umschreibt die Funktion der naturwissenschaftlich zu begründenden Stellungnahme der zuständigen Umweltschutzfachstellen zu diesen Berichten zuhanden der für die Anlageentscheidung zuständigen Behörde. Schliesslich werden einige – allerdings sehr vage – Angaben über die Kriterien gemacht, nach denen die von der für die Anlagegenehmigung zuständigen Behörde zu treffende Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen ist. Das recht fein strukturierte Prozedere, in dessen Verlauf an verschiedenen Stellen wissenschaftliche Beratung durch Private (Umweltverträglichkeitsbericht), durch die zuständige Umweltbehörde (Stellungnahme zum Umweltverträglichkeitsbericht), durch zusätzliche, von der zuständigen Behörde beigezogene Experten und schliesslich seitens der entscheidenden Behörde selbst einfließen, soll durch allseits anerkannte Beobachtungsparameter und Evaluationsgrundsätze sicherstellen, dass bei der Austragung potentieller Konflikte zwischen Umweltpolitik und anderen staatlichen Politiken (Infrastrukturpolitiken etc.) bzw. ökonomischer Interessen privater Unternehmungen zumindest die gleiche Sprache gesprochen wird.

Sehr ausgefeilte Konfliktstrukturierungsmechanismen finden sich in den USA, wo seit langem – etwa vor den unabhängigen Regulierungsbehörden – bereits im Verwaltungsverfahren vor der Behörde dem Zivilprozess nachgebildete Verfahrensregeln für kontroverse Debatten mit Experten bestehen.²¹ Erwähnt seien etwa die Experten-Hearings vor der Toxic Substance Control Agency, die anlässlich der Zulassung von Chemikalien organisiert werden.²² Eine ausgeprägtere Formalisierung erfahren die Auseinandersetzungen mit wissenschaftlichem Sachverstand auch in der Schweiz schliesslich auf der Ebene des Verwaltungsprozesses. Ein gutes Beispiel ist die Behandlung der Beschwerde des Kantons

20 Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) vom 19. Oktober 1988.

21 Vgl. dazu immer noch Fritz Scharpf, *Die politischen Kosten des Rechtsstaats*, Tübingen, 1970.

22 Vgl. dazu zusammenfassend Robert Coppock, «Risk Analyses in the United States and the United Kingdom», in: Peter Knoepfel (Hrsg.), *Risiko und Riskomanagement*, Ökologie & Gesellschaft, Band 3, Basel (Helbing & Lichtenhahn), S. 85ff. und dort zitierte Materialien.

Wallis, einiger Walliser Gemeinden, des Regionalverbandes Kandersteg/oberes Simmental und des Schweizerischen Naturschutzbundes gegen die vom Bundesamt für Verkehrswesen genehmigte Errichtung einer zweiten Hochspannungsleitung über den Gemmipass, die die Schweizerischen Bundesbahnen und die Bernischen Kraftwerke Anfang der siebziger Jahre errichten wollten.²³

4. Abschirmung von Vollzugsprozessen gegenüber Parlament, Zentralverwaltung oder gerichtlicher Kontrolle durch Verwissenschaftlichung des Vollzugs

Wissenschaft hat hier die Funktion, Vollzugsprozesse im gemeinsamen Interesse aller beteiligten Behörden und Vollzugsadressaten sowie ggf. «Dritter» gegenüber aussenstehenden «Störfaktoren» politischer (parlamentarischer oder regierungspolitischer), partikularinteressenmässiger oder gerichtlicher Kontrolle abzuschirmen. In diesem Falle ist das gemeinsame Interesse der am Vollzug Beteiligten an einer derartigen Abschirmung grösser als die internen Interessengegensätze; keiner der an einem solchen «neokorporatistischen Vollzugspakt» beteiligten Akteure betrachtet es für seine Interessenlage als vorteilhaft, aussenstehende Akteure zur Veränderung des internen Kräfteverhältnisses zu mobilisieren.²⁴ Wissenschaft bildet vermutlich ein wesentliches Element des Kitts, mit dem der Vollzugspakt zusammengehalten wird. Die enge Zusammenarbeit zwischen dem Wissenschafts- und Verwaltungssystem, die man förmlich als wissenschaftlich-administrativen Komplex bezeichnen kann, wird von allen Beteiligten als strukturelle Determinante des Vollzugs anerkannt; verwissenschaftlichte Sprache überlagert unterschiedliche reale Interessen so stark, dass Aussenstehende ganz einfach nicht mehr mitreden können.²⁵

Das gemeinsame Interesse an einer solchen Abschirmung besteht offenbar deshalb, weil die eingeschliffene Vollzugsstruktur sowohl durch Politisierung, als auch etwa durch das Hinzutreten eines neuen Partikularinteresses oder unberechenbarer Gerichte schwerwiegend gestört würde. Das Interesse an Sicherheit überwiegt gegenüber demjenigen, punktuelle Niederlagen durch Hilfe von aussen zu verhindern. Die Akteure sind sich allesamt der prekären Gleichgewichtssituation bewusst, in der sich ihre Aushandlungsprozesse bewegen. Sie schätzen die Kosten einer Zerstörung dieser labilen und wahrscheinlich oft auch hoch störungsanfälligen Struktur als höher ein als diejenigen einer einstweiligen Nieder-

23 Vgl. dazu Peter Knoepfel, Willi Zimmermann, Martin Descloux (trad.), *op. cit.*, Anmerkung 5.

24 Vgl. dazu Peter Knoepfel: «Wenn drei dasselbe tun . . . ist es nicht dasselbe. Unterschiede in der Interessenvermittlung in drei Sektoren der Umweltpolitik (Industrie/Gewerbe; Landwirtschaft und staatliche Infrastrukturpolitiken). Ein Beitrag zur Diskussion zum Neokorporatismus», *Cahiers de l'IDHEAP, recherches et analyses*, Nr. 51.

25 Vgl. für den Bereich Umweltpolitik: Peter Knoepfel, Martin Descloux, «Valeurs limites d'immisions: choix politiques ou déterminations scientifiques?», *Cahiers de l'IDHEAP, recherches et analyses*, Nr. 48, S. 25 ff., 33.

lage.²⁶ Die Devise lautet: Lieber in einer bekannten Jassrunde einmal verlieren, als im unbekannten Skat mit neuen Spielregeln und neuen Spielern einmal (zufälligerweise) gewinnen.

Beispiele solcher, mit Hilfe von Wissenschaft und Expertise gegen aussen abgeschotterter Vollzugsstrukturen dürften sich etwa finden bei der veterinärmedizinischen Fleischkontrolle²⁷, bei der Zulassung von Arzneimitteln²⁸ bzw. bei der Kontrolle von Giften und Umweltchemikalien oder bei der Anwendung technischer Normen (etwa Dampfkessel, Elektrogeräte etc.). Noch in den sechziger und beginnenden siebziger Jahren galten solche Arrangements in weiten Teilen der gesamten Gesundheits-, Arbeitssicherheits- oder der Umweltpolitik, ohne dass sie in Frage gestellt worden wären. Inzwischen sind sie punktuell oder generell durch Politisierung und/oder durch das Hinzutreten eines neuen Aktors («Dritter») aufgebrochen worden.²⁹ Gegenwärtig scheint an einigen Fronten wieder «Ruhe» eingekehrt zu sein; es zeichnet sich mancherorts so etwas wie eine Stabilisierung eines neuen, durch Hinzutreten neuer Akteuren erweiterten neokorporatistischen Pakts ab.³⁰ Empirische Untersuchungen zu den entscheidenden Phasen äusserer Bedrohung und zum Stellenwert von Wissenschaft bei der Abwehr solcher Bedrohungen, sind mir nicht bekannt. Es gibt einige Hinweise aus Forschungen zum Bereich Gewässerschutz und Landwirtschaft, die zeigen, dass ökologische landwirtschaftliche Forschung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre für die Schaffung neuer neokorporatistischer Vollzugsstrukturen von ganz entscheidender Bedeutung war.³¹ Diese beziehen sich aber nicht auf die Fähigkeit von Wissenschaft, die vorbestandenen wissenschaftlich-technischen Vollzugskomplexe vor einer Sprengung zu bewahren.

5. Blockierung / Dissuasion

Im Gegensatz zu den vier vorgenannten hat diese fünfte Art des Einsatzes wissenschaftlicher Informationen in Vollzugsprozessen nicht die Funktion, Akzeptanz, Konsens oder Zusammenhalt zu stiften oder zumindest eine Konfliktlö-

26 Vgl. dazu Peter Knoepfel, *op. cit.*, Anmerkung 24, S. 27.

27 Vgl. dazu zur schweizerischen Situation die Seminararbeit von M. Rod: *Analyse comparée de la mise en œuvre de la législation fédérale en matière de contrôle des denrées alimentaires dans les cantons de Genève et Vaud*, Genève/Lausanne, 1988.

28 Vgl. dazu für die Bundesrepublik Deutschland, Dian Schefold, «Le rôle des tribunaux administratifs dans le mise en oeuvre des politiques publiques en République fédérale d'Allemagne», *Cahiers de L'IDHEAP, recherches et analyses*, Nr. 40, und dort zitierte Literatur.

29 Gutes Beispiel: Immissionsgrenzwerte. Vgl. die Analyse in der Arbeit von Peter Knoepfel und Martin Descloux, *op. cit.* Anmerkung 25.

30 Das liegt daran, dass heute neben den Konsumenten- auch die Umweltbelange in den meisten Steuerungsgremien nunmehr vertreten sind.

31 Vgl. dazu: Willi Zimmermann, Peter Knoepfel, «Ökologisierung von Landwirtschaft II. Ursprünge und Entwicklung landwirtschaftlicher ökologischer Forschung an der Forschungsanstalt für Agrikulturchemie und Umwelthygiene, Liebefeld, Bern (FAC-L), und das späte Erwachen der Politik», in: *Schweizerische Landwirtschaftliche Forschung*, Nr. 26 (4), 1987, S. 465 ff.

sung vorzubereiten; sie bezweckt vielmehr eine Blockierung bzw. Einfrierung einer bestimmten Situation und dient in der Regel dem Zeitgewinn desjenigen, der sich der Wissenschaft bedient. Diese Art von Wissenschaftsnutzung kommt selten in ihrer «reinsten» Form vor; sie ist meistens verbunden mit der im nächsten Punkt angesprochenen «Verteidigung». Blockierung in «reinster» Form ist dann gegeben, wenn die wissenschaftliche Argumentation nicht konfliktstrukturierend wirkt und Punkte für einen argumentativen Gegenangriff markiert, sondern wenn sie, hinter die Gesetzgebung zurückgreifend, zum holistischen bzw. fundamentalistischen Gegenentwurf ansetzt, wie er vernünftigerweise wohl auf der Ebene der Politikkonzipierung, nicht aber auf derjenigen des Vollzugs gegebener Verwaltungsprogramme möglich ist.

In dieser vollzugspolitischen Strategie wird Wissenschaft letztlich zum Instrument für das Aushebeln gesetzgeberischer Entscheidungen und damit zur Grundlage für die Inanspruchnahme einer zur Gesetzgebung querstehenden Legitimität. Jedem empirischen Sozialwissenschaftler ist bekannt, dass diese Art der Nutzung von Wissenschaft zum Zwecke der «Gegenimplementation von unten»³² in der Praxis nicht nur seitens der Vollzugsadressaten, sondern auch seitens von Gemeinden oder nachgeordneter staatlicher Behörden öfters kommt, als dies den Juristen lieb sein mag. Die Rechtswissenschaftler ihrerseits haben denn auch mit entsprechenden Verfahrensregeln dafür zu sorgen versucht, dass solche Rückgriffe «hinter das Gesetz» in besonders öffentlichkeitswirksamen Vollzugsprozessen durch prozedurale Entscheidungen abgeblockt werden können.³³

6. Wissenschaftliche Beratung als Mittel zur Verteidigung

Diese Verwendung von Wissenschaft und Beratung ist so alt wie der Zivilprozess. Allerdings verlagert sich die Beratung zunehmend von einer juristischen hin zu einer technisch-naturwissenschaftlichen Beratung. Das geforderte Expertenwissen verlangt zunehmend auch nach einer koordinierenden Integrationsfunktion. Bestes Beispiel sind hier wiederum die Umweltverträglichkeitsberichte, die Chemikalienprüfberichte etc., die von Antragstellern von Projekten bzw. Chemikalien verlangt werden.

32 Helmut Wollmann, «Implementation durch Gegen-Implementation von unten? Das Beispiel der Wohnungspolitik», Renate Mayntz (Hrsg.): *Implementation politischer Programme II, Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1983, S. 168ff.

33 Entsprechende Bestimmungen finden sich für öffentliche Anhörungsverfahren in der BRD in Gestalt von weitreichenden Befugnissen des Verhandlungsleiters etwa im Umweltrecht.

IV. Zu den Wirksamkeitsbedingungen wissenschaftlicher Vollzugsberatung

Wissenschaftliche, spezifische und handlungsnahme Vollzugsberatung im umschriebenen Sinne muss keineswegs per se dazu geeignet sein, eine der sechs oben angesprochenen Funktionen tatsächlich auch wirksam zu erfüllen. Um die Wirksamkeitsvoraussetzungen genauer zu untersuchen, unterscheiden wir unter diesen sechs Funktionen zwei Gruppen: Die Funktionen Serviceleistung (1.), Überzeugung (2.) und Defensive (6.) zeichnen sich dadurch aus, dass die wissenschaftliche Beratung jeweils von einem Aktor eingebracht wird, um **einen** Empfängeraktor zu einer vollzugsrelevanten Leistung zu veranlassen. Bei den Funktionen Konfliktstrukturierung (3.), Abkapselung (4.) und Blockade (5.) treten demgegenüber **mehrere** Informationsempfänger auf, die trotz unterschiedlichen Interessen allesamt Destinatäre der entsprechenden Beratungsangebote sind. Dieser Unterschied ist für die Frage der Wirksamkeit insoweit von Bedeutung, als wissenschaftliche Beratung im Fall der ersten Gruppe nur einem, im Fall der zweiten Gruppe jedoch mehreren Aktoren in irgendeiner Weise dienlich sein soll.

Wirksam ist die wissenschaftliche Beratung in beiden Fällen dann, wenn die entsprechenden Informationen für den oder die Empfänger **attraktiv** sind.³⁴ Attraktiv sind solche Informationen, wenn sie

- rar sind, d. h. wenn sie dem Empfänger nicht auf billigere Weise und ohne den vielleicht teuren Einsatz der Ankündigung einer Verhandlungsbereitschaft oder einer Bereitschaft zur Verhaltensänderung beschaffbar sind (**Exklusivität**);
- hinreichend auf die individuelle Situation des Empfängers eingehen und damit ohne hohen Aufwand verwertbar sind (**Individualität**);
- in der Gesamtkostenrechnung des Empfängers zu einem ökonomischen Nutzen führen (**ökonomische Verwertbarkeit**).

Man kann die oben beschriebene Tauschsituation im Vollzug zwischen Behörde und Adressaten auch als Verhältnis zwischen «Vollzugsgeber» und «Vollzugsnehmer» bezeichnen. Darin ist die Attraktivitätsvoraussetzung deshalb zentral, weil der Vollzugsnehmer mit seiner Nachfrage nach wissenschaftlicher Information als eine Art Hilfeleistung seitens der Behörde gleichzeitig einen Teil seiner Handlungsfreiheit aufgibt. Diese bestünde darin, sich mit allen Mitteln gegen den Vollzug zur Wehr zu setzen bzw. sich des Vollzugs zu entziehen. Dieser Preis entspricht seinen Kosten, die durch den Nutzen der bereitgestellten Information übertrroffen werden müssen. Umgekehrt muss auch derjenige, der die

³⁴ Begriffsbildung in Anlehnung an Fritz Scharpf, «Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen», Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II, Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1983, S. 102ff.

wissenschaftliche Information zur Verfügung stellt (in zwei der sechs Fälle die Behörde) eine Kosten-Nutzen-Rechnung anstellen: Wissenschaftliche Vollzugsberatung ist eine teure Ressource. Ihr Einsatz lohnt sich nur dann, wenn sie die Chance hat, beim Empfänger das beabsichtigte Verhalten zu bewirken. Dies ist wiederum nur dann gegeben, wenn sie für den Empfänger im umschriebenen Sinne attraktiv ist.

Diese Attraktivitätsvoraussetzung ist um so schwieriger zu erzielen, je mehr Empfängeraktoren mit unterschiedlichen Interessenlagen vorhanden sind: Konfliktstrukturierende wissenschaftliche Beratung bedarf der Attraktivität bereits auf zwei Seiten, die miteinander streiten; zur Abkapselung im umschriebenen Sinne geeignete wissenschaftliche Informationen bedürfen einer multilateralen Attraktivität bei den beteiligten Aktoen, die ganz unterschiedliche Kosten-Nutzen-Kalküle anstellen. Bei dieser Ausgangslage ist nicht zu erwarten, dass in der Wirklichkeit die genannte Wirksamkeitsvoraussetzung oft gegeben ist. Es ist vielmehr zu vermuten, dass Nichtattraktivität der Regelfall ist. In diesem Falle ist wissenschaftliche Beratung zwar für die Berater und deren finanzielle Situation interessant; sie erfüllt im Vollzugsprozess indessen keine unabdingbare Funktion und sie könnte daher ohne Folgen ebensogut wegfallen.

Betrachten wir die Vollzugswirklichkeit etwas genauer, so dürfte dies denn auch nicht selten zutreffen: Wissenschaftliche Beratung im Sinne einer durch die Behörde bereitgestellten technologischen Serviceleistung, die man sich zu einem vergleichbaren Preis nicht auch anderswo beschaffen könnte, ist in der Vollzugspraxis der Kantone nach meinen Kenntnissen sehr selten. Meist fehlt es bei den Vollzugsbehörden schon am notwendigen technischen Wissen über technologische Angebote auf den Märkten. Für eine massgeschneiderte Einpassung solcher Angebote in die konkrete Situation der Vollzugsadressaten, wie dies die Inspektoren des «Industrial Air Pollution Inspectorate» Grossbritanniens etwa in der Umweltpolitik tun³⁵, fehlt bei uns oft die Zeit. Wissenschaftliche Beratung bei Überzeugungsprogrammen (Beispiel: Alkoholbekämpfung, Drogenbekämpfung, Raucherprogramm, AIDS-Programm etc.), wie sie von Bundes- und Kantonsbehörden eingesetzt wird, ist für den Vollzugsnehmer oft deshalb unattraktiv, weil sie jedermann zugänglich und damit nicht exklusiv ist, und weil sie sich meistens zu wenig individualisiert präsentiert.³⁶ Ihre Nutzung verspricht den Adressaten kaum einsichtige ökonomische Vorteile. Viel diskutierte Ausnahmen in Gestalt einer medizinisch-pharmazeutisch betreuten Metadon- oder Spritzenabgabe oder gar einer medizinisch betreuten Drogenabgabe im Staatsmonopol bestätigen die Regel. Vermutlich sind Exklusivität, ökonomische Wertbarkeit und Individualität dagegen bei der Zulassung von Heilmitteln durch die Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel oder bei der Anmeldung und

35 Vgl. oben Anmerkung 14 und Helmut Wiedner, *Clean Air Policy in Great Britain. Problem Shifting as Best Practicable Means*, Berlin (Sigma), 1987.

36 Das «Institut suisse de la santé publique et des hôpitaux» plant gegenwärtig einen Pilotversuch («Télésanté»), in dem über entsprechende EDV-Programme eine weitestgehende Individualisierung für jedermann möglich sein soll.

Kontrolle von Umweltchemikalien gegeben. Hier wird die Exklusivität abgesichert durch einen gesetzlichen Schutz von Betriebsgeheimnissen, wodurch sichergestellt wird, dass entsprechende wissenschaftliche Informationen nicht in die Hände Dritter (Behörden, Konkurrenten, Dritt betroffene etc.) gelangen.

Ein weiteres, beachtliches Beispiel attraktiver Vollzugsberatung bildet die landwirtschaftliche ökologische Beratung im Bereich vernünftiger Düngemethoden. Diese ist eindeutig exklusiv, weil ein äquivalentes Angebot zur staatlichen ökologischen Düngeberatung vielerorts fehlt. Sie ist überdies individualisiert, weil sie die hofeigenen düngerelevanten Parameter miteinbezieht, und sie baut ökologische Gebote einer sinnvollen Düngung in die betriebswirtschaftliche Kostenstruktur eines jeden betroffenen Hofes ein.³⁷

Für die Kontrollbehörden attraktiv sind oft wissenschaftliche Expertisen, die Vollzugsadressaten in der Defensivsituation (6.) beibringen, weil die Behörden in der Regel nicht über die notwendigen Ressourcen verfügen, um kostspielige Gegenexpertisen in Auftrag zu geben, bzw. eingereichte Prüfberichte en détail selbst nochmal zu überprüfen. Die Attraktivität solcher Informationen ist um so höher, je glaubwürdiger die beauftragten Experten sind. Mir sind keine empirischen Studien zu Fällen wissenschaftlicher Beratung zum Zwecke der Konfliktstrukturierung bzw. einer Abkapselung von Vollzugsprozessen vor politischer, gesellschaftlicher oder gerichtlicher Kontrolle in der Schweiz bekannt. Inwieweit das Erzielen von bi- bzw. multilateraler Attraktivität wissenschaftlicher Beratung in diesen Fällen erfolgreich sein kann, ist schwierig vorherzusagen. Vermutlich wird hier gleichermaßen wie im Falle der Defensivsituation die Akzeptanz der Person des Beraters bei den Empfängern eine wichtigere Rolle spielen als bei der Serviceleistung oder bei wissenschaftlicher Beratung zur Umsetzung von Überzeugungsprogrammen. Die umschriebenen Merkmale der Abkapselungssituation dürften ihrerseits dafür verantwortlich sein, dass wissenschaftliche Beratung dann eine wichtige Rolle für die Kohärenz des Vollzugs pacts spielt, wenn einmal Einigkeit über die Berater und die anzuwendenden Methoden erzielt worden ist. Demgegenüber ist konfliktstrukturierende Beratung auch nach der Einigung über Experten und Methoden im gesamten Konfliktverlauf der Gefahr einer Ablehnung durch eine der beteiligten Parteien ausgesetzt.

Auch wenn sozialwissenschaftliche Untersuchungen zu den hier aufgeworfenen Fragen bisher weitgehend fehlen, weshalb wir hier keine empirischen Befunde vortragen können, dürfte wissenschaftliche Vollzugsberatung mangels Attraktivität für den Beratungsempfänger in der Wirklichkeit von geringerer Bedeutung sein, als man dies in Wissenschaftskreisen vermutet. Berücksichtigt man, dass neben den erwähnten Attraktivitätsanforderungen an die eingebrachten Beratungsinhalte auch (nicht selten fehlende) strukturelle Bedingungen für die Wirksamkeit wissenschaftlicher Beratung gegeben sein müssen, wie sie Frei-

37 Interview von Willi Zimmermann mit Dr. Blum von der Zentralstelle für Ökologie des Kantons Luzern vom September 1988.

burghaus und Zimmermann aufgezeigt haben³⁸, so wird man für die wissenschaftliche Vollzugsberatung von einer recht ungünstigen Wirksamkeitsbilanz ausgehen müssen.

V. Prinzipielle Schranken (wirksamer) wissenschaftlicher Vollzugsberatung

Die vermutete suboptimale Wirksamkeit wissenschaftlicher Vollzugsberatung ist, wie wir im folgenden behaupten, nicht nur auf – vorab im Bereich der Sozialwissenschaften sicherlich bestehende – Lücken im Beratungsangebot zurückzuführen. Vielmehr setzen unsere politische und administrative Kultur und namentlich ihre rechtsstaatlichen, demokratischen und sozialstaatlichen Prinzipien auch einer wissenschaftlichen Politikberatung, die die oben angeführten Attraktivitätsanforderungen an sich erfüllen würden, prinzipielle Schranken.

1. Exklusivität

Exklusivität wissenschaftlich generierter Informationen zuhanden von Vollzugsbehörden oder Politikadressaten kann rechtlich und politisch nur dort Bestand haben, wo kein öffentliches Interesse an einer breitabgestützten Beteiligung der Öffentlichkeit an den Vollzugsprozessen oder ein öffentliches Interesse an der Verfügbarkeit und Allzugänglichkeit der betreffenden wissenschaftlichen Informationen besteht. Denn in solchen Fällen wären die demokratischen Kosten der Exklusivität und damit auch die demokratischen Kosten einer – die Vollzugswirksamkeit einer Politik wahrscheinlich kurzfristig erhöhenden – Informationspolitik mit Gewissheit für unsere schweizerischen Verhältnisse als zu hoch zu veranschlagen. Derartige Exklusivität stösst schon in der britischen Industrieregulierungspolitik mit ihrer alten Tradition der «Cosy-Relationship» zwischen Regulierungsbehörden und regulierten Industriebetrieben zunehmend auf Widerstand.³⁹ Sie müsste in unserer egaläreren, liberalen und auf wirtschaftspolitische Neutralität staatlicher Behörden basierenden schweizerischen politischen Kultur nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch in den Branchenverbänden der Industrie selbst auf offene Ablehnung stossen. Eine «Cosy-Relationship» zwischen Behörde und Vollzugsadressaten im Sinne exklusiver Serviceleistung durch die Behörde, die Informationen zum Gegenstand hat, die über jene hinausgehen, die der wissenschaftlichen Community zugänglich sind, ist für die schweizerischen Verhältnisse u. E. prinzipiell untragbar.

Aber auch umgekehrte Exklusivität einer noch in den siebziger Jahren weitgehend unangefochtenen Praxis des breiten behördlichen Schutzes von (wissen-

38 Dieter Freiburghaus, Willi Zimmermann, *op. cit.* Anmerkung 1.

39 Vgl. dazu Michael Hill, «The Role of the British Alkali and Clean Air Inspectorate in Air Pollution Control», in: *Policy Studies Journal*, vol. 11, September 1982, Nr. 1, S. 171 ff.

schaftlichen) Geschäftsgeheimnissen hat einer differenzierten Optik weichen müssen. Dies gilt namentlich für den diesbezüglich sensiblen Bereich der Umweltpolitik (z. B. Umweltverträglichkeitsprüfung im Gegensatz zur alten Plan-genehmigung nach Art. 6 des Arbeitsgesetzes; Anmeldung von Umweltchemikalien). Die Bereitschaft zur Entgegennahme wertvoller Angaben über die chemische Zusammensetzung umwelttoxischer Stoffe bei einer Umweltchemikalien-Kontrollbehörde ist gegenwärtig vermutlich noch höher, wenn es sich um exklusive Informationen handelt, die dann auch unter Verschluss gehalten werden. Diese Attraktivität für die Behörde scheint auch Auswirkungen auf die Bereitschaft seitens der Vollzugsadressaten zu haben, solche Informationen wahrheitsgemäß und vollständig mitzuteilen.⁴⁰ Allerdings ist der Preis im Falle einer Katastrophe, aber auch im Falle einer beabsichtigten öffentlichen Diskussion über Risiken einzelner Schadstoffe zu hoch: Das beim Bund exklusiv gelagerte Wissen kann nicht abgerufen werden für Massnahmen der Katastrophenwehr. Die zuständigen Schutzbehörden der Kantone haben darauf keinen oder nur einen über langwierige Verfahren eröffnaren Zugriff. Und Wissenschaftlern, die sich mit Risiken einzelner Stoffe etwa zuhanden von Behörden oder interessierten Bürgern auseinandersetzen, ist die Einsichtnahme ebenfalls verwehrt. Deshalb dürften sich auch bei den zuständigen Behörden bald Bedenken gegen die Entgegennahme exklusiver («heisser») Informationsangebote abzeichnen. Wenn «es knallt», sind auch Behörden nicht gerne exklusive «Mitwisser».

Solche Beispiele liessen sich beliebig fortsetzen. Exklusivität wissenschaftlicher Vollzugsinformationen ist – nach den hier vorgetragenen Argumenten – ein taugliches, aber in den meisten Fällen nicht ein demokratiekonformes Mittel zur Beeinflussung des Vollzugs. Darüberhinaus verstösst sie jedenfalls dann, wenn entsprechende Expertisen durch staatliche Forschungsinstitutionen hergestellt werden, gegen das Prinzip des freien Zugangs wissenschaftlicher Forschungsergebnisse, dessen Beschränkung wohl in jedem Einzelfall einer spezifischen Begründung bedarf. Kurzfristige Vollzugswirksamkeit an sich dürfte dafür in einem demokratischen Rechtsstaat kaum ausreichen.

In doppeltem Sinne problematisch wird Exklusivität als Attraktivitätskriterium dann, wenn auch ihr Einsatz explizit oder nach den objektiven Umständen zu schliessen einer Abkoppelung von Vollzugsprozessen von politischer, gesellschaftlicher oder gerichtlicher Kontrolle dient. Denn in diesem Falle ist bereits die Zwecksetzung der Verwendung wissenschaftlich generierter Information rechtsstaatlich und demokratisch problematisch. Dieses Ziel wird ganz wesentlich durch eine – vermutlich recht wirksame – Abkapselung wissenschaftlicher Informationen vor dem Zugriff aussenstehender Akteuren ermöglicht. In einem

40 Vgl. dazu den Erfahrungsbericht von Michael Guillemin et al., «Résumé des travaux effectués pour apprécier les risques pour la santé à la manipulation de résines et bauxite», in: Albert von Däniken et al., *Management chemischer Risiken am Arbeitsplatz ausserhalb der chemischen Industrie, Fallbeispiel: Reaktionsharze im Baugewerbe*, Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 15 (Arbeitswelt: Humanisierung und technologische Entwicklung), Band 2, Zürich, Büro Ökoscience, November 1987, S. 70 und Hans-Martin Binder (im selben Bericht), S. 32f.

demokratischen Rechtsstaat darf diese Art der Verwendung wissenschaftlicher Informationen nicht stattfinden; Verwissenschaftlichung von Politiken darf weder subjektiv gewollt, noch objektiv dazu geeignet sein, Politiken gegen aussen zu immunisieren. Dies gilt wiederum selbst dann, wenn eine solche Abkopplung die Umsetzungschancen der einschlägigen Politik (etwa in neokorporatistischen Vollzugsarrangements) kurzfristig erheblich anheben kann. Dies gilt sowohl für technische als auch für militärische oder andere Sicherheitspolitiken, die unter solchen Bedingungen leicht die Gefahr der Verselbständigung einer unkontrollierten, wissenschaftsgespiesener Eigendynamik laufen, die ihrerseits von heute auf morgen deren Legitimität selbst in Frage stellen kann.

2. Zur Individualität

Auch einer uneingeschränkten Durchsetzung von Individualität wissenschaftlicher Vollzugsinformationen sind Grenzen gesetzt: Wissenschaftliche Vollzugsberatung hat nach der hier vertretenen Auffassung ex definitione konkrete Vollzugssituationen zum Gegenstand (II.2.). Aber man kann dieses Erfordernis nicht im Sinne eines allgemeinen Attraktivitätserfordernisses generalisieren, ohne schwerwiegende Verteilungsprobleme zu schaffen: Die Ressource wissenschaftlicher Vollzugsberatung ist und bleibt knapp, weshalb sie nicht auf eine beliebige Zahl von Vollzugssituationen angesetzt werden kann. Die Auswahl solcher, unter Einsatz wissenschaftlicher Forschung exemplarisch abzuklärennder Vollzugssituationen kann nicht nach blossem betriebswirtschaftlichen Grenznutzen-Überlegungen über zusätzliche Forschung für die Wirksamkeit der Politikumsetzung allein erfolgen. Vor dem Gleichheitsprinzip und vor sozialstaatlichen Anforderungen geradezu unhaltbar wäre schliesslich das (selbst aus der Sicht kurzfristiger Vollzugswirksamkeit kaum vertretbare) Kriterium der Zahlungsbereitschaft der Informationsempfänger oder die Fixierung eines (ggf. über den tatsächlichen Kosten liegenden) Gebührensatzes für Serviceleistungen der Vollzugsbehörde, die dergestalt etwa dem Meistbietenden zugesprochen würden. Undenkbar wären umgekehrt auch Konzessionszusagen an diejenigen Vollzugsadressaten, die der Behörde die preiswertesten Informationsangebote machten.

Die Vergabe politisch-administrativ produzierten oder zumindest verwalteten wissenschaftlichen Vollzugswissens muss auch Kriterien berücksichtigen, die jenseits der in Frage stehenden Politik und ihrer Umsetzung stehen. Es sind dies etwa das Interesse potentieller Drittbetroffener an derartigen Informationen, die soziale Ausgewogenheit der Informationsempfänger oder die Chancengleichheit bei der Artikulation der Fragestellungen für derartige wissenschaftliche Vollzugsberatung.

3. Zur ökonomischen Verwertbarkeit

In noch höherem Maße gilt dieser Vorbehalt für die für eine attraktive wissenschaftliche Vollzugsberatung ins Feld geführte Bedingung ihrer ökonomischen Verwertbarkeit für den Informationsempfänger. Gegenüber der Erfüllung dieser dritten Anforderung wäre m. E. dann nichts einzuwenden, wenn Exklusivität und Individualität uneingeschränkt und ohne Diskriminierung ermöglicht werden, weil die Kosten einer solchen Vollzugsberatung voll ins Budget der entsprechenden Politiken eingestellt werden. Die Kostenträger sind in voller Kenntnis der Nutzniesser aufgrund ausdrücklicher politischer Entscheidungen festzulegen. Das ist bei der landwirtschaftlichen Forschung nach heutiger Auffassung von Landwirtschaftspolitik die öffentliche Hand, bei der Suchtbekämpfung die öffentliche Hand und die Verbraucher bestimmter Güter (gebundene Einnahmen aus Verbrauchssteuern) und bei industrie- und gewerbebezogenen Politiken (industrielle Umweltpolitik, Umweltchemikalien, Medikamente, etc.) weitgehend die betroffenen Vollzugsadressaten (Gebühren etc.). Die Entscheidung über den Schlüssel der allgemeinen Kostenträgerschaften ist im wesentlichen eine politische Entscheidung. Es gibt kaum Hinweise dafür, dass sie ähnlichen rechtsstaatlichen, demokratischen oder sozialstaatlichen Schranken unterworfen wäre, wie die politisch-administrative Entscheidung über die interne Verteilung der Ressource wissenschaftliche Vollzugsberatung auf die potentiellen Empfängergruppen. Aber der Zugang muss prinzipiell allen Interessierten offen stehen.

VI. Schlussfolgerungen

Die vorgetragenen – thesenförmigen – Überlegungen weisen darauf hin, dass die Wirksamkeit wissenschaftlicher Vollzugsberatung vermutlich überschätzt wird. Attraktive Beratungsangebote dürften heute eher die Ausnahme sein. Vermutlich liegt das nicht nur am Beratungsangebot selbst, sondern auch daran, dass sich namentlich die nachfragenden Behörden und die Anbieter derartiger Beratung bewusst oder unbewusst auch an die umschriebenen normativen Grenzen solcher Beratung halten. Allerdings muss darauf verwiesen werden, dass diese Grenzen bei einzelnen der angeführten Funktionen heute überschritten werden. In diesen Fällen ist die Befürchtung jener berechtigt, die von einem tendenziell demokratiefeindlichen Einsatz wissenschaftlicher Vollzugsberatung warnen.

