

# Editorial

Autor(en): **Linder, Wolf**

Objektyp: **Preface**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **29 (1989)**

PDF erstellt am: **21.09.2024**

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Editorial

Das Verhältnis von Politik und Wissenschaft, so alt es sein mag, ist keineswegs abschließend geklärt. Gewiss bilden etwa Habermas' Idealtypen «deziisionistischer», «technokratischer» und «pragmatischer» Politikberatung ein verlässliches Orientierungsmodell, was die zentrale politikwissenschaftliche Dimension von Macht und Herrschaft angeht. Wissenschaft, so Habermas, erfüllt darin unterschiedliche Funktionen, sei es als «ancilla regis», oder umgekehrt als Herrschaftszwang über der Politik, oder auch als deren gleichwertiger Partner. Unschwer lassen sich mit diesen Modellen auch Muster der Alltagspolitik entziffern. Klagen über Expertokratie auf der einen, über die Vergeblichkeit wissenschaftlicher Beratung auf der andern Seite, belegen die ungeschmälerte Diskussionswürdigkeit des Themas.

Zudem scheint aber das Verhältnis von Experte und Politik in grosser und wenig übersichtlicher Bewegung zu sein. Experten reden in allen Phasen des Entscheidungsprozesses und in unterschiedlichen Rollen mit. Schübe der Verwissenschaftlichung berühren die Verwaltung und ihre komplexer gewordenen Aufgaben. Unser Milizsystem gilt als nebenberufliches Laiensystem, ist aber zugleich ein zunehmend differenziertes Expertensystem geworden. Nahtstellen zwischen Experten und politischen Akteuren ändern sich, etwa in der Planung, wo wir seit den sechziger Jahren eine Hinwendung vom technischen zum sozialen Prozess beobachten.

Von solchen Veränderungen handelt dieser Band. Im ersten Teil, *Grundlagen*, behandelt *Werner Bussmann* den Einfluss von Wissenschaft auf Zielfindung, Mittelwahl und Durchführung staatlicher Politiken. Zugleich versucht der Autor, Doppelbödigkeiten abzuklopfen und Besonderheiten der Politikberatung im schweizerischen System auszuleuchten.

Den Blick über die Grenzen des Landes und des Politiksystems weitet *Dieter Ruloff*. Sein Vergleich wissenschaftlicher Beratung in Aussenpolitik und privatwirtschaftlicher Auslandstätigkeit fördert erstaunliche Ähnlichkeiten zutage. Die kritische Betrachtung der Beratungssysteme der USA führt nicht nur zu einer vorsichtigen Einschätzung der Erwartungen, sondern auch zu einigen bedenkenswerten Warnungen vor naiver Nachahmung. Darüber hinaus plädiert Ruloff für eine sorgfältige Abgrenzung der Rolle von Berater und politischem Entscheidungsträger.

Um Politik und Wissenschaft zusammenzubringen, sind Vermittlungssysteme erforderlich. Es braucht aber letztlich auch Personen, Politiker und Experten, welche die Zusammenarbeit realisieren. Über ihr gegenseitiges Verhältnis referiert *Jean-Paul Bari* anhand der jüngeren amerikanischen Theoriediskussion.

Den Teil «*Praxis der Politikberatung*» eröffnet *Peter Knoepfel*. Während technische Disziplinen, Juristen und Ökonomen in der Verwaltung ihren angestammten Platz haben, sind fachliche Analyse, Expertise, Mitarbeit, und Bera-

tung durch Sozialwissenschaftler relativ neu. Knoepfel leuchtet zwei Perspektiven aus. Zum einen ist die Entwicklung der Vollzugs-, Wirkungs- und Evaluationsforschung gerade für die Politikwissenschaft zu einer spannenden Herausforderung geworden. Dies verlangt für unsere Disziplin die Öffnung für die «technische» Dimension öffentlicher Aufgabenerfüllung. Zum andern identifiziert Knoepfel unterschiedliche Funktionen der Vollzugsberatung: «Verkauf», «Umsetzung», «Konfliktmanagement» oder «Abschirmung» und «Blockierung» des Vollzugs können dazu gehören. Sie weisen je ihre spezifischen Wirksamkeitsbedingungen auf. Gefährdungen für die Demokratie sieht Knoepfel vor allem dort, wo die Grenzen dieser einzelnen Funktionen überschritten werden – sei dies nun wegen zu hoher Erwartungen der Anbieter oder Nachfrager.

Wie es Politikberatern ergeht, die selbst von der Norm einem lernfähigen Zusammenspiel zwischen Wissenschaft, Intellektualität und Aktivbürgern ausgehen, zeigt die Arbeit von *Sandro Cattacin*, *Heinz Kleger*, *Armin Kühne* und *Erwin Rüegg* anhand von Erfahrungen der Energie- und Stadtentwicklungspolitik. Ihre Reflexionen belegen die Unerlässlichkeit der «Aufklärung» verdeckter Machtaspekte im pragmatisch-demokratischen Dialog. Zugleich erörtern sie aber auch die Schwierigkeit, auf «einsichtige» Politikentscheide im Zeitalter der Tempobeschleunigung und Hyperkommunikation überhaupt hin zu wirken.

Ein für helvetische Verhältnisse ambitiöses Unternehmen stellt die forschungspolitische Früherkennung des Bundes dar. Sie versucht zum einen aufzuklären, mit welchen Chancen und Risiken unser Land in den kommenden Jahren in Wirtschaft, Kultur, Politik und Gesellschaft zu rechnen hat, und was Forschung zur Lösung künftiger Probleme beitragen könnte. Zum andern wird nach neuen Entwicklungen in Theoriebildung und Methodologie der wissenschaftlichen Disziplinen, und damit auch nach neuen Forschungsbedürfnissen und -möglichkeiten gefragt. *Karl Weber* untersucht die Früherkennung als Instrument und Akteur der Forschungspolitik und zieht eine vorläufige Bilanz.

Wenn eine Behörde selbst zu Forschungstätigkeiten greift, um ihre Aufgabenerfüllung zu unterstützen, so nennt das die Bundesverwaltung «Ressortforschung». *Joseph Baumanns* Beitrag führt uns zunächst auf ihre Abgrenzungsprobleme. Sie sind ein Hinweis auf Spannungsfelder intra und extra muros der Verwaltung, zwischen verschiedenen Trägern und Zielen der Forschung. In der Entwicklung der Ressortforschung, so die Beobachtung Baumanns, hat eine neue Epoche vermehrter Koordination, Evaluation und Valorisierung begonnen. Sie ist Anzeichen dafür, dass eine vertiefte wissenschaftliche Fundierung der Verwaltungstätigkeiten gegenwärtig beim Bund ernst genommen wird.

Eine der Hunderte von Expertenkommissionen des Bundes arbeitete zu Beginn unseres Jahrzehnts einen Bericht zum «Qualitativen Wachstum» aus, der in der Öffentlichkeit grossen Widerhall fand. Die Formel des qualitativen Wachstums fand auch Eingang in die Legislaturplanung 1987–1991 des Bundesrates und damit in die Debatten der Eidgenössischen Räte. *Gerald Schneiders* Beitrag geht dem «Weg des wissenschaftlichen Zauberwortes» nach. Die Entzauberung markiert die typischen Grenzen wissenschaftlicher Perspektiven im Konfliktfeld polarisierter gesellschaftlicher Interessen.

Mit der Friedensforschung befassen sich *Günther Bächler* und *Peter Hug*. Hat die kontroverse Besetzung des Begriffs durch Politiker und soziale Bewegungen während langer Zeit wissenschaftliche Entwicklungen in unserm Land behindert, so zeichnen sich heute konvergierende Bedürfnisse wissenschaftlicher Politikberatung im Bereich Rüstungskontrolle, Sicherheits- und Friedenspolitik ab. Zu hoffen bleibt, dass Bemühungen der Friedensforschung, wie sie sich etwa in der neu gegründeten Schweizerischen Friedensstiftung ausdrücken, den grossen Bogen zu Experten konventioneller Sicherheitspolitik, Politikern und einer weiteren politischen Öffentlichkeit hin zu ziehen vermögen.

Die Verwissenschaftlichung der Verwaltung macht auch vor den Kantonen nicht halt. Im Tessin spielt das Ufficio delle ricerche economiche seit Jahren eine wichtige Rolle. Trotz seiner Einbindung in die Organisation der Staatsverwaltung besitzt es eine hohe Autonomie, die der eines Hochschulinstituts praktisch gleichkommt, und nicht selten weichen seine Problemdefinitionen und Lösungsvorschläge von der Richtung der offiziellen Politik ab. *Gabriella Bardin Arigoni* untersucht die Beziehungen zwischen Wissenschaft und Politik in diesem eher ungewöhnlichen Modell. Ob seine Vorzüge auch nördlich des Gotthards nutzbar wären?

Nicht nur Bundesräte haben ihre persönlichen Mitarbeiter. Auch andere Politiker halten sich Öffentlichkeitsberater. Die Milizparteien haben längst begonnen, professionelles Wissen der Werbung, der public relations und der empirischen Sozialforschung für ihre Wahl- und Abstimmungskampagnen zu nutzen. *Hans Peter Fagagnini*, während vielen Jahren Generalsekretär der CVP, reflektiert die Nutzung des politischen Marketings durch die Milizpartei und erhellt damit zugleich ein wichtiges Stück moderner politischer Forschung.

Kommen wir zu den *Perspektiven*.

*Jean-Daniel Delleys* «Präliminarartikel» befasst sich mit der Gesetzes- und Programmevaluation, dem neusten Glied in der Kette von politischer Verwaltungs-, Vollzugs- und Wirkungsforschung. Derzeit sammelt eine Arbeitsgruppe des Bundes in Pilotprojekten erste Erfahrungen mit diesem Instrument. Delleys Übersicht über Tendenzen der etablierten Evaluationsforschung der USA und über die Motive dieses neuen Bedarfs in der Schweiz sind aufschlussreich. Sie könnten vor einigen Klippen und Fallen bewahren.

*Christine Mironescos* Max-Weber-Exegese zum schwierigen Verhältnis von moderner Rationalität und sozialen Werten mag zwar als Blick zurück in die Welt soziologischer Klassiker gelesen werden. Indessen hat die These der Autorin viel für sich: Webers Einsichten zum Verhältnis von Rationalität und Werten vermöchten der Diskussion des Verhältnisses von Experten und Politik durchaus neue Impulse zu vermitteln.

Der abschliessende Beitrag von *Dieter Freiburghaus* nimmt sich eines der praktisch bedeutsamsten, und theoretisch wohl gewichtigsten Probleme vor: wie kann wissenschaftliches Wissen überhaupt mit Chancen auf Erfolg vom System der Forschung auf das System der Politik übermittelt werden? Anders als herkömmliche Ansätze von «dritten» Vermittlungssystemen geht Freiburghaus'

Gedankengang von der Bildung von wissenschafts- und politiknahen Subsystemen im jeweiligen andern System aus, die zureichende Vorstellungen der «andern» Welt entwerfen können. Von derartigen «Interfaces», die der Autor an zwei Praxisfällen nachvollzieht, hängt die Leistungsfähigkeit der Übertragung wissenschaftlichen Wissens in die Politik ab.

Auch wenn der vorliegende Band keinen Anspruch auf Repräsentativität der Praxis- und Theoriefragen zu erheben vermag, so überrascht doch die Vielfalt, und gewiss auch die Ambiguität der beschriebenen und reflektierten «Verwissenschaftlichung der Politik». Kündigt sich darin jener Wandel der Staatsfunktionen von der materiellen zur immateriellen Infrastruktur an, worin die Vermittlung von Wissen und know how eine zunehmend wichtige Rolle spielt? Zumindest im Bereich wirtschaftlich-technischer Innovation wird diese These häufig ins Feld geführt. Müsste dann aber die heute stets nachhinkende Produktion und Vermittlung sozialen Wissens nicht einen ganz anderen Stellenwert bekommen? Politiker wie Experten hätten Grund, sich gerade heute dieser scheinbar alten Frage zu stellen.

Es bleibt mir, all jenen zu danken, die zum Gelingen dieses Bandes beigetragen haben: den Autoren für die Beiträge, *Dieter Freiburghaus* und *Luzius Mader* als Mitglieder des Redaktionskomitees für die Konzeption des Bandes und das Lektorat, *Brigitte Caretti* und *Stéphane Hofmann* für die Erstellung der Bibliografie und Übersetzungen, *Ursula Nordmann* für die Übertragung des Editos ins Französische, und der Institutssekretärin des Forschungszentrums für schweizerische Politik, *Monika Spinatsch*, für die administrative und persönliche Begleitung des ganzen Unternehmens. Auch dieses Jahr hat die Schweizerische Akademie der Geisteswissenschaften die Herausgabe des Bandes mit einem namhaften Betrag unterstützt.

Wolf Linder

Jahrbuch-Redaktor

# Editorial

La relation entre politique et science a donné lieu à diverses analyses qui n'ont pas apporté de réponse définitive. *Habermas* a élaboré un modèle du pouvoir, dimension centrale de la science politique. Il distingue entre trois genres de conseil politique: le conseil «décisionnel», le conseil «technocratique» et le conseil «pragmatique». Dans ce modèle, la science remplit des fonctions différentes: celle d'«ancilla regis» ou, à l'inverse, celle d'un pouvoir contraignant au-dessus de la politique ou encore celle d'une partenaire équivalente. Ces modèles permettent aisément de déchiffrer certains patrons de la politique quotidienne. Le reproche de l'expertocratie et celui de l'inutilité du conseil scientifique démontrent que le sujet mérite discussion.

Le rapport entre l'expert de la politique paraît par ailleurs se modifier profondément sans que se dégage une vue d'ensemble. Des experts interviennent à titres divers dans toutes les phases du processus de décision. Vu la complexité de ses tâches, l'administration a de plus en plus recours à la science. Notre système de milice, censé être un système de politiciens et de politiciennes non professionnels agissant à titre accessoire, tend vers un système différencié d'experts. La délimitation des domaines respectifs des experts et des acteurs politiques se modifie; dans la planification, par exemple, le processus social prend dès les années soixante le pas sur le processus technique.

Le présent volume aborde ces changements. La première partie, intitulée «Fondement», commence par la contribution de *Werner Bussmann* qui analyse l'influence de la science sur la détermination des buts, le choix des moyens et la mise en oeuvre des politiques étatiques. Simultanément, l'auteur décrit les dédales de la consultation et dégage les spécificités de l'activité du conseiller en politique dans le système suisse.

*Dieter Ruloff* transgresse les frontières du pays et de notre système politique. Il compare l'activité du conseiller scientifique en politique extérieure à celle du conseiller de l'économie privée en matière internationale et y découvre d'étonnantes ressemblances. L'analyse critique des réseaux américains incite autant à une évaluation prudente des attentes qu'à la mise en garde contre l'imitation naïve des modèles d'outre-Atlantique. Ruloff plaide encore en faveur d'une délimitation très stricte entre le rôle du conseiller et celui du politicien investi du pouvoir de décision.

Le rapprochement entre politique et science nécessite tant des systèmes de médiation que des personnes, politiciens et experts, qui réalisent la collaboration. *Jean-Paul Bari* traite de leurs rapports mutuels en mettant à profit les résultats du récent débat de théorie aux Etats-Unis.

La seconde partie traite de «La pratique du conseiller en politique». *Peter Knoepfel* constate que l'administration a l'habitude d'engager des juristes et des économistes, des ingénieurs et autres diplômés en sciences exactes alors qu'elle

ne commence à se servir que depuis peu du savoir spécifique des diplômés en sciences sociales. L'auteur éclaire deux aspects de ce nouveau phénomène: d'une part, il montre que le développement de la recherche de la mise en oeuvre et de l'évaluation présente un défi formidable pour la science politique, ce qui exige de notre discipline l'ouverture nécessaire pour fonctionner comme expert dans l'accomplissement des tâches publiques. D'autre part, il classe les différentes fonctions possibles des conseillers lors de la mise en oeuvre. «Vente», «application», «gestion de conflits» ou «protection» et «blocage» de la mise en oeuvre peuvent en faire partie. Chacune de ces fonctions a son efficacité propre dans des conditions données. Pourtant, Knoepfel y voit un danger pour la démocratie lorsque les limites de chacune de ces fonctions sont transgressées en raison des attentes trop élevées du conseiller ou du politicien.

Le travail de *Sandro Cattacin, Heinz Kleger, Armin Kühne et Erwin Rüegg* décrit l'expérience de conseillers en politique qui partent de la prémisse d'une collaboration évolutive entre science, intellectualité et citoyens actifs et ceci à l'exemple d'expériences en politique énergétique et en politique de développement urbain. Les réflexions des auteurs attestent de la nécessité de tirer au grand jour les aspects occultes du pouvoir dans le dialogue démocratique. La contribution traite par ailleurs de la difficulté extrême de prendre, à l'âge de l'accélération de la vitesse et de l'hypercommunication, une influence tendant à des décisions intelligentes.

Dans le domaine de la politique fédérale de la recherche scientifique, le projet de la «détection avancée» représente une entreprise ambitieuse. Son premier but consiste à élucider les chances et les risques que rencontrera notre pays ces prochaines années en matière économique, culturelle, politique et sociale, et à esquisser l'éventuel apport de la recherche à la solution des problèmes. Un second objectif est d'examiner les nouveaux développements théoriques et méthodologiques des différentes disciplines scientifiques. La contribution de *Karl Weber* traite du développement de la détection avancée et présente un bilan intermédiaire.

*Joseph Baumann* aborde la «Ressortforschung», terme utilisé par l'administration fédérale pour désigner sa propre activité de recherche servant à contribuer à l'accomplissement de ses tâches. L'auteur présente en premier lieu les problèmes de délimitation de cette activité, problèmes qui révèlent les champs de tension intra et extra muros de l'administration, entre différents promoteurs et buts de la recherche. Le développement de la recherche au sein de l'administration inaugure une époque de meilleure coordination, évaluation et valorisation. Elle indique que la Confédération fait actuellement sienne l'exigence d'un fondement scientifique approfondi des activités de l'administration.

Au début de cette décennie, une des moult commissions d'experts de la Confédération a élaboré un rapport sur la «croissance qualitative», rapport qui a trouvé un large écho. La formule de la croissance qualitative a été reprise dans les lignes directrices de la politique du Conseil fédéral 1987–1991 et, partant, a enrichi le débat parlementaire. La contribution de *Gérald Schneider* retrace le chemin parcouru par cette expression magique d'origine scientifique. La dé-

mystification du terme montre les limites typiques des perspectives scientifiques qui sont transposées dans le champ de bataille des intérêts sociaux divergents et polarisés.

*Günther Bächler* et *Peter Hug* travaillent sur le sujet de la recherche pour la paix longtemps accaparée et monopolisée par politiciens et mouvements sociaux qui empêchaient ainsi son approfondissement et son développement par la science. Aujourd'hui se dégagent nettement des besoins convergents des conseillers en politique dans les domaines du contrôle de l'armement, de la politique de paix et de sécurité. Reste à espérer que les efforts en faveur de la recherche pour la paix tels que les entreprend par exemple la jeune Fondation suisse pour la paix réussissent à toucher autant les experts de la politique de sécurité traditionnelle et les politiciens qu'une large couche de citoyens.

Les administrations cantonales ont également tendance à recourir à la science. Au Tessin l'Ufficio delle ricerche economiche joue depuis des années un rôle important. Il jouit d'une très large autonomie à l'instar d'un institut universitaire alors même qu'il fait partie intégrante de l'administration cantonale. Il n'est pas rare que les définitions de problèmes de l'Ufficio et les solutions qu'il propose n'aillent pas dans le sens de la politique officielle. *Gabriella Bardin Arigoni* examine le rapport entre science et politique dans ce modèle insolite. Ces avantages, pourraient-ils être mis à contribution du côté septentrional du St-Gottard?

Les conseillers fédéraux ne sont pas seuls à s'entourer de collaborateurs personnels. D'autres politiciens s'adjoignent des personnes les conseillant en matière de relations publiques. Depuis longtemps, les partis de milice utilisent pour améliorer leurs campagnes de votation et d'élection le savoir professionnel de la publicité ainsi que les recherches empiriques des sciences sociales et politiques. *Hans Peter Fagagnini*, qui a occupé des années durant le poste de secrétaire général du PDC, décrit l'usage que font les partis du «marketing politique» et met ainsi en lumière un important instrument moderne du management politique.

Et voici les perspectives.

*Jean-Daniel Delley* traite de l'évaluation législative, maillon le plus jeune de la chaîne de recherche en science politique traitant de l'administration et de la mise en oeuvre. Actuellement, un groupe de travail de la Confédération recueille les premières expériences faites dans des projets-pilotes. Delley donne un aperçu concluant des tendances de la recherche en évaluation aux Etats-Unis et indique les motifs du besoin de cette approche en Suisse. L'évaluation apparaît alors comme une démarche qui n'est pas exempte d'embûches.

*Christine Mironesco* présente une exégèse de Max Weber traitant de la relation difficile entre la rationalité moderne et les valeurs sociales, sujet qui apparaît, à prime abord, comme un regard en arrière dans le monde des sociologues classiques. Toutefois, la thèse de l'auteur est séduisante. Les conclusions de Weber sur le rapport entre rationalité et valeurs sont à même de donner de nouvelles impulsions à la discussion sur le rapport entre experts et politique.

La contribution finale de *Dieter Freiburghaus* aborde un problème extrême-

ment important et dans la pratique et dans la théorie: comment réussir à transmettre le savoir scientifique du système de la recherche au système politique? La réponse traditionnelle est de proposer la création de systèmes tiers agissant en qualité d'intermédiaires. Freiburghaus, en revanche, suggère de créer dans chacun des systèmes un sousystème qui permette ainsi d'approcher les représentations de l'«autre monde». L'efficacité du transfert du savoir scientifique dans la politique dépend de ce genre d'interfaces que l'auteur présente à l'exemple de deux cas concrets.

Le présent volume n'a pas la prétention d'être représentatif ni de la théorie ni de la pratique. Pourtant, il est étonnant de voir la multiplicité mais aussi l'ambiguïté des descriptions et des reflets du phénomène nouveau qu'est le recours, par la politique, à la science. Est-ce un signe de la transformation des fonctions étatiques d'infrastructures matérielles en infrastructures immatérielles où le transfert de savoir et faire savoir joueront un rôle croissant? Cette thèse est souvent avancée dans le domaine de l'innovation économique. Une telle évolution ne nécessiterait-elle pas une revalorisation importante de la place de la production et du transfert du savoir social? Politiciens et experts seraient bien avisés de se poser cette question.

Il ne me reste qu'à exprimer mes sincères remerciements à toutes les personnes qui ont contribué à la réussite de cet ouvrage: aux auteurs pour leurs contributions, à *Dieter Freiburghaus* et *Luzius Mader*, membres du comité de rédaction, pour la conception du volume et la relecture, à *Brigitte Caretti* et *Stéphane Hofmann* pour l'élaboration de la bibliographie et leurs travaux de traduction, à *Ursula Nordmann* pour l'adaptation française de l'éditorial et à la secrétaire du Centre de recherche de politique suisse, *Monika Spinatsch*, pour la prise en charge administrative et l'accompagnement personnel de toute l'entreprise. A nouveau, l'académie suisse des sciences humaines a soutenu la parution de l'ouvrage par une contribution financière non négligeable.

Wolf Linder

Rédacteur de l'Annuaire