

Von der Doppelbödigkeit des Verhältnisses zwischen Wissenschaft und Politik

Autor(en): **Bussmann, Werner**

Objektyp: **Article**

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

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

PDF erstellt am: **19.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172705>

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.

Werner Bussmann

Von der Doppelbödigkeit des Verhältnisses zwischen Wissenschaft und Politik

Der Beitrag befasst sich mit dem spannungsreichen Verhältnis Politik – Wissenschaft bei der Problemdefinition, bei der Zielbestimmung, bei der Wahl der Mittel und bei der Durchführung staatlicher Massnahmen. Besondere Bedeutung kommt dabei der Problemdefinition zu, bei welcher es sich um die selektive Betrachtung der Wirklichkeit im Hinblick auf mögliche Verbesserungen handelt. Wissenschaft kann – wie anhand von Beispielen gezeigt wird – neue Deutungen der Wirklichkeit liefern und die Bestimmung von Zielen stark beeinflussen.

Ausserdem werden die Auswirkungen der Eigenheiten des schweizerischen Staatsgebildes (Konkordanzdemokratie, plebiszitäre Komponente des Regierungssystems, Föderalismus, Subsidiarität staatlichen Handelns, Milizsystem, Kleinheit des Landes) auf die Politikberatung behandelt.

La contribution présente la relation, riche en tension, entre politique et science quant à la définition du problème, qui est particulièrement importante puisqu'il s'agit d'une considération sélective de la réalité tenant compte de la réalisation d'éventuelles améliorations. La science peut – comme les exemples le montrent – contribuer à de nouvelles interprétations de la réalité et peut fortement influencer le choix des buts.

En outre sont traités les conséquences des caractéristiques de l'organisation politique suisse sur la consultation politique (démocratie de concordance, composants plébiscitaires du système gouvernemental, fédéralisme, subsidiarité de l'activité étatique, système de milice, dimension limitée du pays).

I. Einleitung

Der vorliegende Aufsatz hatte ursprünglich Expertenstreite zum Thema – und kaum je bot sich dazu derart interessantes Anschauungsmaterial wie letztes Jahr mit den EGES-Szenarien¹. Dieses Thema allein wäre es wert gewesen, historisch ausgewertet und in einen grösseren Zusammenhang gestellt zu werden. Bilden nicht die EGES-Szenarien Beweis für die These von Ulrich Beck², die Risikohäufung in der modernen Wirtschaft und Gesellschaft hätte eine unmittelbare Politisierung der Naturwissenschaften – verbunden mit dem Zwang zu ihrer Demokratisierung – zur Folge. Weitere Beispiele für eine solche Tendenz sind die Auseinandersetzungen um die Grenzwerte für die Strahlenbelastung nach der Tschernobyl-Katastrophe, um die Nitrat-Grenzwerte im Trinkwasser oder um die Ursachen des «Waldsterbens». Stehen wir vor einer Entmystifizierung der Wissenschaften, vor einer Epoche, in welcher die Expertenmeinung der Expertenmeinung, die Medizin der Gegenmedizin, die Ökonomie der Gegenökonomie entgegenstehen?

Die gedankliche Beschäftigung mit dem Thema während des vergangenen Jahres liess indessen drei Grundannahmen reifen, welche eine etwas zurückhaltende Beurteilung der Änderungen im Verhältnis Wissenschaft – Politik nahelegen, und welche ich – nicht weiter hinterfragt – voranstellen möchte:

1. Der Wissensschatz der Naturwissenschaften – die Ingenieurkunst in all ihren Ausprägungen (Architektur, Maschinenbau, Meliorationswesen, Abwasserbeseitigung, Flugzeugbau usw.) – ist nach wie vor unangefochten. Hingegen haben sich die Auseinandersetzungen um die Stellung und die Rolle der Technik in Wirtschaft und Gesellschaft stark intensiviert. Besonders die Beurteilung längerfristiger geringfügiger Einwirkungen auf die Gesundheit einerseits und die Wahrscheinlichkeit sowie die Auswirkungen von seltenen Unglücksfällen mit grossen Schadenwirkungen andererseits erfordern Schätzungsurteile; «Expertenstreite» sind hier ein Weg, um der Wahrheit näher zu kommen³.
2. In den Sozialwissenschaften gehört die Frage, ob Theorien richtig oder falsch sind, seit je zum täglichen Brot; dies wird weiterhin so bleiben. Dies betrifft nicht nur die Jurisprudenz, wo das Spiel von Expertise, Gegenexpertise und Obergutachten schon eine lange Tradition hat, sondern auch die empirisch orientierten Disziplinen wie die Nationalökonomie oder die Soziologie; dort haben ideologische Grundhaltungen die Geschichte der Lehrmeinungen seit

1 Expertengruppe Energieszenarien, *Möglichkeiten und Konsequenzen eines Ausstiegs der Schweiz aus der Kernenergie*, Zusammenfassung, Bern 1988.

2 Ulrich Beck, *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1986, S. 77

3 vgl. Giandomenico Majone, *Mutual Adjustment by Debate and Persuasion*, in: Franz-Xaver Kaufmann/Giandomenico Majone/Vincent Ostrom, *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Walter de Gruyter, Berlin/New York 1986, S. 449.

je stark beeinflusst. (z. B. Werturteilsstreit in der Nationalökonomie, Positivismus-Debatte in der Soziologie).

3. Seit den fünfziger und sechziger Jahren ist sicher eine Zunahme der Divergenzen in der Wissenschaft festzustellen. In der Langzeitperspektive war aber jene Zeitperiode geprägt durch ein technokratisches Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik, d. h. durch eine Dominanz des instrumentellen Sachwissens gegenüber der Politik⁴ und ein historischer Sonderfall, erklärbar durch die geringen gesellschaftlichen und politischen Konflikte in Zeiten des Wachstums und des «sozialdemokratischen Konsens» (Dahrendorf). Nicht Einigkeit, sondern unterschiedliche Meinungen charakterisieren die Wissenschaft und sind ihr eigentliches Lebenselixier⁵.

Vor dem Hintergrund dieser drei Prämissen wurden die nachfolgenden Ausführungen verfasst. Es geht darum, die Ursachen des schwierigen und vieldeutigen Verhältnisses Wissenschaft – Politik auszuleuchten. Dabei beschränke ich mich auf die Sozialwissenschaften, deren Lage ich etwas besser kenne. Im Gegensatz zu sonst üblichen Darstellungen der Funktionen der Wissenschaft für die Politik⁶ werde ich im folgenden von den Phasen des politischen Prozesses («policy cycle») ausgehen. Welche Herausforderungen stellen sich bei der Problemdefinition, Zielbestimmung, Wahl der Mittel und Durchführung für die Wissenschaft? Im Vordergrund steht dabei die Dynamik und Unberechenbarkeit, welche sich aus der materiellen wissenschaftlichen Behandlung politisch wichtiger Fragen – der Politikberatung⁷ – ergibt. Im Hintergrund bleiben vorderhand die Auswirkungen der Eigenheiten des politischen Prozesses in der Schweiz auf die Politikberatung; sie bilden Gegenstand des letzten Abschnitts.

II. Politikberatung nach Phasen des politischen Prozesses

1. Problemdefinition

Die Problemdefinition ist bisher kaum behandelt worden⁸. Sie ist die entscheidende Phase im politischen Prozess.

4 vgl. Douglas Torgerson, *Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis*, in: *Policy Sciences* 19, 1986, S. 35.

5 Dies gilt auch für die Naturwissenschaften bis ins 19. Jahrhundert. Wer beispielsweise Alain Corbins's Buch (*Pesthauch und Blütenduft*, Berlin 1984) über den Kampf der Stadt Paris gegen die üblen Gerüche liest, stellt fest, mit welchen Irrtümern der Fortschritt der Naturwissenschaft gepflastert ist.

6 instrumentell, legitimatorisch, strategisch und aufklärend; vgl. Dieter Freiburghaus/Willi Zimmermann, *Wie wird Forschung politisch relevant?*, Paul Haupt Verlag, Bern 1985. S. 17f.

7 Politikberatung wird hier in einem weiten Sinn verstanden und schliesst auch unerbetene Beratung mit ein. Im eigentlichen Sinne darunter zu verstehen ist aber die Beratung im Auftrag.

8 Als Ausnahme zu erwähnen ist: David Dery, *Problem Definition in Policy Analysis*, University Press of Arkansas, Lawrence 1984.

In der Regel werden «Probleme» als gegeben betrachtet: Sind nicht steigende Gesundheitskosten, Umweltbelastung, AIDS oder die «neue Armut» real vorhanden? Die Tatsache, dass unterschiedliche Staaten ganz unterschiedliche Ausmasse der Arbeitslosigkeit, der Luftbelastung oder der Kriminalität als problematisch betrachten und zur Bekämpfung allenfalls auch ganz unterschiedliche Rezepte anwenden, sollte uns allerdings stutzig machen. Klar sind Kriminalität, Arbeitslosigkeit und Armut in der Schweiz und anderswo Tatsachen, aber werden daraus sofort «Probleme»? Politisch ist heute Arbeitslosigkeit kein «Problem» mehr, obwohl sich weiterhin rund 20 000 Personen nicht in den Arbeitsmarkt integrieren lassen.

Nach gängiger Definition deutet ein Problem auf eine Diskrepanz zwischen «Ist» und «Soll». Letzteres impliziert ein Werturteil. Probleme sind nicht einfach da, sondern sie sind gesellschaftliche Konstrukte⁹. Problemdefinitionen sind Gegenstand und Resultat politischer Auseinandersetzungen. Politisches Ringen in Demokratien ist in erster Linie der Versuch, möglichst viele Wähler von der eigenen Problemdefinition zu überzeugen: Sind Geschwindigkeitsüberschreitungen eine Folge unrealistischer Tempolimiten oder ungenügender Durchsetzung? Ist die Drogenmisere dem ungenügenden Polizeieinsatz oder der Kriminalisierung des Konsums «weicher» Drogen zuzuschreiben? Ist die Landwirtschaft ein Hinderungsgrund für einen EG-Beitritt oder ein beiläufig lösbares «Problem»?

Was bedeutet dies? Probleme werden konstruiert unter selektiver Betrachtung der Wirklichkeit im Hinblick auf Ziele. Es sind Möglichkeiten für Verbesserungen. Die Ziele müssen realistisch gesetzt sein. Aus der Psychologie, insbesondere der Lernpsychologie sind die Phänomene der «Überforderung» und der «Unterforderung» hinlänglich bekannt. Im Bereich staatlicher Massnahmen bedeutet ein zu geringes Anspruchsniveau den Verzicht auf Verbesserungen; ein zu hohes oder auf unrealistische Inhalte gerichtetes Anspruchsniveau hat früher oder später Frustrationen zur Folge. Die «Planungsmüdigkeit» – um ein Beispiel zu nehmen – ist weniger ein reales Phänomen – geplant wird weiterhin in vielen Bereichen (Raumplanung, Strassenbau, öffentlicher Verkehr, Hochschulen, Forschung, Landesverteidigung u. a. m.) –, als die Folge (zu?) hoher Erwartungen an die Planung.

Wo immer Wissenschaft Probleme umdefiniert, Konstrukte schafft, die plausibler erscheinen als die bisherigen Definitionen der Realität, kann sie Sprengstoffwirkung haben. Ich erinnere an die Werke von Marx sowie die Studie des Club of Rome «Grenzen des Wachstums». Ersterer hat das Problem von Armut und Elend herausgelöst aus dem Kontext individueller Schuld und Schicksalshaftigkeit und neu definiert als Begleiterscheinung der technisch-wirtschaftlichen Entwicklung; letztere Studie betrachtet das Umweltproblem nicht mehr als Betriebspanne der Entwicklung, sondern als unvermeidliche Begleiterscheinung des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums.

Auch dort, wo die Wissenschaft mit einem wesentlich bescheideneren An-

⁹ Dery, a.a.O., S. 4 ff.

spruch antritt und bloss zur Lösung von «Problemen» beitragen will, «Entscheidungshilfen» bieten möchte, wird sie ab und zu – gewollt und ungewollt – herkömmliche Problemdefinitionen über den Haufen werfen. Dies kann – wie die folgenden drei Beispiele zeigen – mit unliebsamen Überraschungen verbunden sein.

1. Die EGES-Szenarien¹⁰: Bisher galten fossile Brennstoffe und die Atomkraft als Energieträger mit je unterschiedlichen Risiken und Emissionen: Stickoxide, Schwefeldioxid und CO₂ auf der einen, Wasserdampf und radioaktive Stoffe auf der andern Seite. Sparen *und* (zumindest der heutige Ausbaustand der) Atomenergie galten als die Rezepte, um die Luftbelastung zu vermindern. Mit dem Ausstiegsszenario scheint es nun plötzlich möglich, den Ausstieg aus der Atomkraft mit einer verminderten Luftbelastung zu verbinden. Daraus ergibt sich eine völlig neue Sicht des Problems «Ausstieg aus der Atomkraft». Der Grund für diese neue Beurteilung liegt in der Interdependenz der Sparanstrengungen: Sie ermöglichen den Verzicht auf Atomkraft und einen Minderverbrauch fossiler Brennstoffe. Oder anders dargestellt: Die Wirkungen des Sparens übersteigen die Wirkungen der Substitution fossiler Brennstoffe durch die Atomenergie. Die Ergebnisse der Arbeiten zusammen mit dem vorzeitigen Austritt von drei Mitgliedern der Expertenkommission fanden in den Medien und in der Öffentlichkeit grosse Beachtung.
2. Im Herbst 1980 erschien die Rentnerstudie von W. Schweizer¹¹; bereits im Herbst 1979, kurz vor den Nationalratswahlen, waren allerdings die Ergebnisse bereits publik gemacht worden. Die Studie kam zum Ergebnis, dass das Durchschnittseinkommen der Rentner nur unwesentlich tiefer lag als jenes der Gesamtbevölkerung und dass insbesondere der Anteil der Kleinsteinkommen recht klein war. Sie korrigierte das herkömmliche Bild der armen und bedürftigen Alten beträchtlich. Die Studie löste – im Zusammenhang mit den Kontroversen um einen Marschhalt in der Sozialpolitik – ein beträchtliches Echo in den Medien aus¹². Damit war das Thema einer generellen Anhebung der Mindestrenten weg vom Tisch. Mit der 2. Revision des Ergänzungsleistungsgesetzes wurde später eine andere Strategie verfolgt: gezielte Hilfe für die Bedürftigen. P. Gilliland hatte zwar einen gravierenden methodischen Fehler in der Studie entdeckt; dies vermochte aber am Perspektivenwechsel hin zum Thema der «neuen Armut» wenig zu ändern. Der Fall der Rentnerstudie ist insofern aufschlussreich, als auch Grundlagenstudien ohne explizite Empfehlungen beträchtliche politische Erdbeben auslösen können, wenn sie herkömmliche Problemdefinitionen in Frage stellen.

10 Expertengruppe Energieszenarien, *a. a. O.* (FN 1) sowie NZZ vom 5. Februar 1988.

11 Willi Schweizer, *Die wirtschaftliche Lage der Rentner in der Schweiz*, Paul Haupt Verlag, Bern 1980.

12 Näheres zur Rentnerstudie in: Dieter Freiburghaus/Willi Zimmermann, *a. a. O.* (FN 6), S. 71 ff., 96 ff. und 104 ff.

3. Während in den siebziger Jahren die Themen «Unternutzung», «Überalterung der Bestände» und «mangelnde Bewirtschaftung» die Forstdiskussion bestimmt hatten, setzte sich ab 1981 schlagartig ein neues Thema in den Vordergrund: das Waldsterben. Dieses wurde sofort – auch von wissenschaftlicher Seite – als Problem im Zusammenhang mit der Luftverschmutzung wahrgenommen. Das Waldsterben war nun – mehr noch als die menschliche Gesundheit – das Argument für zahlreiche, vor allem den Verkehr beeinflussende Massnahmen: WUST für das Benzin, Schwerverkehrsabgabe, Tempo 80/120, Öko-Bonus, Heizzollerhöhung u. a. m. Verschiedene Förster, noch stark dem Denken der siebziger Jahre verhaftet, teilten diese Sicht der Dinge nicht. In Zeitungsartikeln und in Buchform¹³ legten sie ihre Meinung dar: Einseitig zusammengesetzte Waldbestände und fehlende Pflege verstärkten die Anfälligkeit der Wälder gegenüber ungünstigen Witterungseinflüssen. Ihre Therapie setzt vor allem bei forstwirtschaftlichen Massnahmen an. In der Presse wurden zwischen ihnen und den Anhängern der These luftverschmutzungs-bedingter Waldschäden Kontroversen ausgetragen. Inzwischen ist das Interesse der Medien an der Waldpolitik etwas gesunken. In neueren Untersuchungen¹⁴ werden die Ursachen der «Waldschäden» (als neue Sprachregelung) nun wieder vorsichtiger beurteilt.

Diese drei Beispiele zeigen, welches Echo Studien auslösen können, wenn sie herkömmliche Problemdefinitionen in Frage stellen. Es handelt sich hier um Arbeiten, welche veröffentlicht worden sind und welche grundlegende politische Fragen betreffen.

Bei konkreten Beratungsaufträgen, z. B. in Form von Gutachten – bei Gerichtsfällen, Rechtsetzungsproblemen, «technischen» Abklärungen usw. – ist die politische Brisanz wesentlich geringer. Der Berater oder Gutachter erhält eine bestimmte Fragestellung vorgegeben. Aber auch dadurch lässt sich nicht immer vermeiden, dass der Berater im Laufe seiner Arbeit neue Aspekte in Betracht zieht und feststellt, die vorgegebene Aufgabe zielt «am Problem» vorbei. Er wird dann Vorschläge erarbeiten, welche andere Fragen als die vorgegebenen zu lösen versuchen. Oft wird dies ein Kopfschütteln auslösen sowie die Bemerkung: «Er hat unsere Fragestellung nicht verstanden». Solche Änderungen in der Problemstellung können selbst dann erfolgen, wenn – wie dies Georg Müller fordert¹⁵ – die Fragen durch Auftraggeber und Experten gemeinsam erarbeitet werden. Nur das kontinuierliche Gespräch ermöglicht, Umdeutungen mit dem Auftraggeber gemeinsam vorzunehmen¹⁶. Daraus entstehende neue Auffassungen «des Problems» – neue Deutungen der Wirklichkeit im Hinblick auf Ziele; dies wird gemeinhin unter der Abkürzung «Lernprozesse» verstanden.

Solche Lernprozesse sind kollektive Prozesse. Auch bei konkreten Bera-

13 Gion Caprez u. a., *Wald und Luft*, Paul Haupt Verlag, Bern 1987.

14 vgl. NZZ vom 17. Nov. 1988.

15 Georg Müller, *Beratung der öffentlichen Verwaltung aus der Sicht des beratenden Juristen*, in: *Verwaltung + Organisation*, 9/1985, S. 229.

16 Georg Müller, *a.a.O.*

tungsaufträgen ist «der Auftraggeber» nämlich fast immer eine Organisation – mit einem komplexen Gefüge von Personen. Einzelne davon begleiten die Beratung oder das Gutachten persönlich, andere vermitteln Erkenntnisse an Entscheidungsträger, weitere sind davon indirekt betroffen. Diese organisationelle Dimension der Politikberatung öffnet – gerade im Hinblick auf die Problemdefinition – weitere Unwägbarkeiten und Unsicherheiten.

2. Zielbestimmung

Die Zielbestimmung ist, wie der letzte Abschnitt verdeutlicht haben dürfte, von der Problemdefinition nicht zu trennen. Es handelt sich aber um einen besonderen Aspekt, der eine eingehendere Betrachtung verdient.

Nach einem – auch heute noch – weit verbreiteten Verständnis der Politikberatung, dem dezisionistischen Modell¹⁷, liefert die Politikberatung die Entscheidungsgrundlagen. Die Vorgaben kommen von den politischen Instanzen; diese haben auch die Entscheide zu vertreten. Wissenschaftliche Beratung kümmert sich im wesentlichen um die Wahl der Mittel bei vorgegebenen Zielen.

Betrachtet man Ziele näher, so kann das alles nicht so einfach sein. Ziele beinhalten zwar Willensakte, implizieren Entscheide. Sie fallen aber nicht vom Himmel. Ziele setzen Theorien voraus. Man könnte sagen: Ziele sind Kristallisationen der Theorie im Hinblick auf das Erreichbare.

Ein Blick auf die ökonomische Theoriegeschichte – das Verhältnis zwischen Teuerung und Arbeitslosigkeit – wird zeigen, was ich darunter meine.

Zu Beginn unseres Jahrhunderts wurde Arbeitslosigkeit im wesentlichen als Folge zu hoher Löhne betrachtet. Deshalb erstaunt es nicht, dass der Krise der dreissiger Jahre anfänglich mit einer Deflationierungspolitik begegnet wurde. Erst mit der von Keynes eingeführten Kreislaufbetrachtung wurde deutlich, dass Lohnkürzungen auch die Gesamtnachfrage senken: Teuerungsbekämpfung und Arbeitslosigkeitsbekämpfung erschienen nicht mehr als harmonische Strategien. Ende der fünfziger Jahre wurde – in Form der sogenannten Phillips-Kurve¹⁸ – gar eine positive Beziehung zwischen Teuerung und Beschäftigungsniveau (hohe Teuerung – geringe Arbeitslosigkeit, geringe Teuerung – hohe Arbeitslosigkeit) entdeckt. Von nun an schien die Beschäftigungspolitik mit der Geldwertstabilisierung in einem Zielkonflikt zu stehen. Spätere Arbeiten zeigten dann aber, dass nicht die Höhe der Teuerung, sondern bloss die Erhöhung oder Senkung der Teuerungsrate Einfluss auf das Beschäftigungsniveau hat. Eine expansive Geldpolitik war demnach kein Dauerrezept mehr gegen die Arbeitslosigkeit. Diese Erkenntnis ebnete den Weg für die konsequente Stabilisierung des Geldwertes in verschiedenen OECD-Ländern ab Mitte der siebziger Jahre.

17 Jürgen Habermas, *Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung*, in ders. Technik und Wissenschaft als «Ideologie», Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1971, S. 122ff.

18 *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd 6, S. 78–84.

Nur in wenigen Sachgebieten ist der Zusammenhang zwischen Zielvariablen dermassen gut erforscht wie bei den volkswirtschaftlichen Gesamtgrössen. Aber auch in andern Sachgebieten bestehen Theorien – oder Hypothesen – über Beziehungen zwischen Zielen: Umweltschutz und wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit, Einkommenssicherung durch Preispolitik und landwirtschaftlicher Absatz, politische Einigung in Europa und Unabhängigkeit usw.

Was bedeutet dies für die Politikberatung? Wissenschaftliche Beratung wird nur nützlich eingesetzt, wenn auch die Ziele zur Disposition stehen. Vielleicht ist eine politische Vorgabe zu hoch angesetzt (0 % Teuerung, Reduktion der Luftbelastung auf den Stand der vierziger Jahre, umfassende Reorganisation eines Amtes, Erhöhung der Leistungen einer Betriebseinheit um 40 %), weshalb mit grosser Wahrscheinlichkeit gravierende Nebenwirkungen in anderen Bereichen zu erwarten sind. Dann ist es Aufgabe des Experten, auf solche Aspekte aufmerksam zu machen. Möglicherweise sind die Beziehungen zwischen den vorgegebenen Zielen und den zur Verfügung stehenden Mitteln dermassen unsicher, dass der Berater die Begleitforschung zu den Massnahmenwirkungen als wichtigen Bestandteil seiner Empfehlung betrachtet.

Dies bedeutet: Ziele können nicht losgelöst von den zur Verfügung stehenden Mitteln bestimmt werden.

Die Suche nach Mitteln und Massnahmen kann auch neue Ideen zutage fördern. Der Berater kann auf «Mittel» stossen, die mit den konkreten Zielen nicht mehr allzuviel zu tun haben und dennoch verdienen, eingesetzt zu werden. Vielleicht wird sich ein Netz dezentraler Betreuungsstätten für Jugendliche als nicht geeignet erweisen für die Bekämpfung des Drogenkonsums und dennoch für die Jugendarbeit von grossem Nutzen sein. Vielleicht sind Regionalsekretariate weniger für die regionale Entwicklung als vielmehr für die politische Koordination unter Berggemeinden von Vorteil. Vielleicht dient die spitalexterne Krankenpflege nicht der Senkung der Kosten im Gesundheitswesen, sondern primär einer menschlich besseren Betreuung Kranker und Betagter. Mittel können sich von den ursprünglich gesetzten Zielen abkoppeln und einen Eigenwert entfalten oder den Zielen vorauslaufen.

In der Politikberatung erscheint diese Rechtfertigung von Handlungen oder Mitteln im Hinblick auf noch zu findende Ziele etwas abschätzig unter dem Titel der «Legitimierungsfunktion». In der Psychologie ist ein ähnliches Phänomen unter dem Stichwort der «Rationalisierung» bekannt. Diese negative Einschätzung wird – zumindest für den Bereich staatlicher Politik – nicht von allen geteilt¹⁹. In Gerichten ist ein solches Vorgehen gängige Praxis: Der Gerichtspräsident verkündet das Urteil; die schriftliche Urteilsbegründung – meist ausgearbeitet durch den Gerichtsschreiber – folgt meist hinterher. Im Bereich öffentlicher Politik kann es sich als nützlich erweisen, das Netz «gewachsener» Massnahmen wissenschaftlich zu durchleuchten²⁰; letztere haben oft – gefördert durch Selbstkoordination in unterschiedlichen Sachbereichen – eine innere Lo-

19 vgl. Giandomenico Majone, *a.a.O.* (FN 3), S. 455f.

20 Einem ähnlichen Zweck dienen auch die periodischen Berichte, welche der Bundesrat dem Parla-

gik, die sich dem Beobachter erst nachträglich erschliesst. Wirkungszusammenhänge aufzuzeigen, kann der Legitimierung dienen. Problematisch wird eine Rechtfertigung staatlicher Massnahmen erst dann, wenn sie nicht der öffentlichen Auseinandersetzung und/oder der wissenschaftlichen Kritik zugänglich ist. Diese Gefahren sind in pluralistischen Systemen nicht sehr gross. Einer Vereinnahmung der Wissenschaft durch die Politik sind Grenzen gesetzt, indem Wissenschaftlern bei allzu einseitiger Parteinahme ein Reputationsverlust droht.

3. Wahl der Mittel

Der Weg ist das Ziel, lautet ein chinesisches Sprichwort. In der Politikberatung wird aber oft der beste Weg gesucht, um zu einem Ziel zu gelangen.

Die Isolierung der Mittel im Hinblick auf Ziele ist einfach in einer Welt des Handwerks. Schreinerwerkzeuge (Säge, Fräse usw.) dienen der Herstellung eines Gegenstandes (Stuhl, Tisch usw.). Allerdings ist hier das Verhältnis von Ziel und Mitteln von der Systemperspektive abhängig. Die Säge ist Mittel für die Herstellung eines Stuhls, dieses Mittel zum Sitzen, dieses Mittel zum Ausruhen usw. Die Isolierung von Zielen und Mitteln ist in einer komplexen sozialen Wirklichkeit noch viel schwieriger. Drei Beispiele mögen dies verdeutlichen.

1. Ökonomen betrachten den Preismechanismus als ideales Mittel zur «Allokation von Gütern». Sie bevorzugen in Knappheitssituationen (z. B. Stromknappheit) den Preismechanismus einer Rationierung. Diese Sichtweise wird den Wertvorstellungen, wie sie in weiten Kreisen der Bevölkerung herrscht²¹, keineswegs gerecht. Hier ist die Vorstellung des «gerechten Preises» (*pretium justum*) ein wichtiges Element. Preise (Mittel) und Gerechtigkeit (Ziel) sind untrennbar miteinander verknüpft.
2. Im letzten Jahrbuch hat Jürg Gabriel die Ziele und Zielkonflikte der schweizerischen Aussenpolitik behandelt²². Nach offizieller Darstellung ist die Behauptung der Unabhängigkeit oberstes Ziel der Eidgenossenschaft; die wichtigsten Mittel zur Verwirklichung sind die dauernde und bewaffnete Neutralität und die Solidarität mit der Völkergemeinschaft. Nach Gabriel hält aber diese eindimensionale Ausrichtung auf ein Ziel der kritischen Betrachtung nicht stand. In der Vergangenheit stand die Unabhängigkeit in Konflikt mit anderen Zielen wie Wohlstand (Behinderung des Aussenhandels im ersten Weltkrieg), Solidarität (Beitritt Völkerbund) oder Sicherheit (geheime Absprachen mit französischen Militärstellen zu Beginn des zweiten Weltkriegs).

ment in verschiedenen Sachgebieten (Landwirtschaft, Aussenwirtschaft, Raumplanung, Hochschulförderung usw.) auf gesetzliche Veranlassung oder freiwillig unterbreitet.

21 Bruno Frey, Die Fairness von Preisen, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 4, Dezember 1988, S. 519–541.

22 Jürg Martin Gabriel, Zielkonflikte in der schweizerischen Aussenpolitik, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 1988, S. 17–31.

Gabriel plädiert deshalb für ein mehrdimensionales Zielsystem; in diesem haben die nach offizieller Darstellung als Mittel bezeichneten Begriffe den Charakter von Zielen.

3. Vor Beendigung der Arbeiten der Expertengruppe Energieszenarien erklärten drei Mitglieder ihren Rücktritt; er wurde ausgelöst durch unterschiedliche Ansichten über die Wissenschaftlichkeit der Arbeiten. Im Hintergrund stand aber das Problem, dass für die Mehrheit der EGES-Mitglieder ein Ausstieg aus der Atomenergie wenn schon kein «Spaziergang»²³, so doch machbar ist. Während für diese Experten Sparanstrengungen das Mittel waren, um einen Ausstieg zu ermöglichen, schien den zurückgetretenen und weiteren Beobachtern²⁴ intensives Sparen mit dermassen gravierenden Nachteilen verbunden – Zunahme staatlicher Massnahmen, Akzeptanz- und Vollzugsprobleme, Komforteinbussen –, dass ihnen dieser Weg nicht gangbar schien²⁵.

Diese drei Beispiele zeigen folgendes:

1. Ziele, Mittel und Nebenbedingungen stehen zueinander in einem fließenden und wechselseitigen Verhältnis. Ihre gegenseitige Zuordnung ist nicht naturgesetzlich vorgegeben, sondern eine Konstruktion und beinhaltet Werturteile. Dies bedeutet aber nicht, dass solche Fragen nicht einer wissenschaftlichen Beurteilung zugänglich sind. Eine solche Beurteilung kann sich, wie der Aufsatz von Gabriel zeigt, darauf erstrecken, ob die tatsächlich getroffenen Entscheide durch formale Ziel-Mittel Systeme hinreichend erklärt werden können. Sie kann alternative Deutungsmuster liefern und zeigen, ob und wie diese die Handlungen besser erklären können. Diese Rolle der Wissenschaft ist für die politischen Instanzen oft unangenehm. Sie kann Widersprüche zwischen Rhetorik und Realität aufzeigen²⁶. Anstatt Dienerin der Politik wird sie Deuterin der Politik.
2. Der Auftrag an die Wissenschaft, im Hinblick auf bestimmte Ziele die geeigneten Mittel auszuwählen und abzuklären, ob damit die Ziele auch wirklich erreicht werden können, ist in vielen Fällen unproblematisch, kann aber auch, wie das Beispiel der EGES zeigt, eine unliebsame Dynamik entwickeln. Dies hängt mit der Wertkomponente von Mitteln zusammen. Diese Probleme lassen sich bei Erteilung des Auftrags nicht immer voraussehen. Es gibt auch keine Patentrezepte dagegen: Bescheidener formulierte Aufträge, genügend Zeit, das ständige Gespräch zwischen Auftraggeber und -nehmer, Ersetzung des Auftragnehmers durch andere Berater, Verzicht auf Konsens-

23 vgl. NZZ vom 5. Februar 1988.

24 z. B. Heinz Baumberger in: NZZ vom 13. April 1988.

25 vgl. NZZ vom 5. Februar, 1. März und 12. April 1988.

26 vgl. beispielsweise die Studie zur Asylpolitik: Peter Knoepfel/Christoph Fisch, Scheinbar unscheinbare Metamorphosen: Wie Verwaltungspolitik aus einer Asylgewährungs- eine Asylverhinderungs politik gemacht hat, IDHEAP, Lausanne 1984.

Lösung usw. können sich je nach Situation als geeignet herausstellen. Was die EGES betrifft, war vielleicht die Erwartung übertrieben, Wissenschaftler könnten in einer stark politisierten Frage zu einer gemeinsamen Entscheidungsgrundlage gelangen. Es zeigte sich, dass der politische Grundkonflikt nicht verkittet, sondern durch die Wissenschaft bloss gespiegelt wurde.

4. Durchführung

Die Durchführung staatlicher Massnahmen war lange Zeit ein weisser Fleck für die Politikberatung. Es existierten weder methodische Grundlagen, noch schienen verallgemeinerungsfähige Ergebnisse möglich. Mit der Implementationsforschung setzte ein eigentlicher Forschungsschub ein, der aber nicht alle der erwähnten Schwierigkeiten beseitigen konnte. Immerhin gibt es wesentliche Fortschritte im Design und in der Methodik von Untersuchungen zu verzeichnen.

Für die Politik steht die Durchführung ebenfalls nicht im Mittelpunkt des Interesses – zum Teil aus ähnlichen Gründen wie für die Forschung: grosse Komplexität und Schwierigkeit, zu verallgemeinerungsfähigen Ergebnissen zu gelangen. Vollzugsprobleme werden durch das Knapphalten des Staates (rechtliches Instrumentarium, Personalstopp, sparsamer Finanzhaushalt) indirekt in Kauf genommen. Bei Durchführungsschwierigkeiten haben sich die politischen Instanzen bis in die jüngste Zeit im allgemeinen einer weisen Zurückhaltung befleissigt, Schuldzuweisungen an Beamte vorzunehmen. Dies möglicherweise im Wissen darüber, dass die Verwaltung widersprüchlichen Anforderungen, sogenannten «Polylemmen» des Handelns²⁷ ausgesetzt ist: Legalität, Genauigkeit, Sparsamkeit, Schnelligkeit, Verschwiegenheit, Kommunikationsfähigkeit, Verständlichkeit, Durchsetzungsfähigkeit usw. Bei beschränkten Ressourcen wird die Verwaltung gezwungen, Prioritäten zu setzen. Dies kann beispielsweise bedeuten, Rechtsvorschriften zu übergehen (v. a. im Vollzug von Bundesrecht durch Kantone), vorgegebene (z. T. rechtlich festgeschriebene) Verfahren zu «rationalisieren» oder individuelle Entscheide/Antworten auf Anfragen durch Standardtexte zu ersetzen. Der Beamte wird nicht darum herumkommen, gewisse Regeln zu verletzen, und er wird dies dort tun, wo es am ehesten vertretbar ist.

Auf solche Situationen trifft Politikberatung, wenn sie sich der Durchführung annimmt. Verantwortung hat hier Namen und Büro, anders als bei den Entscheiden des Parlaments und der Exekutive, welche durch das Mehrheits- und das Kollegialitätsprinzip abgesichert sind. Auch wenn die Durchführung etwas im Windschatten der Aufmerksamkeit von politischen Instanzen und Öffentlichkeit steht: für die beteiligten Beamten liegt sie im Brennpunkt. Die wissenschaftliche Behandlung ist für sie mit Risiken verbunden: Vermeintliche oder

²⁷ hierzu eindrücklich: Andrew Dunshire, *A Cybernetic View of Guidance, Control and Evaluation*, in: Franz-Xaver Kaufmann/Giandomenico Majone/Vincent Ostrom, *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Walter de Gruyter, Berlin/New York 1986.

tatsächliche Fehler und Schwierigkeiten werden erfasst und allenfalls in Form von Berichten einer weiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Je mehr eine Studie Unangenehmes aufdeckt, desto mehr findet sie in der Öffentlichkeit Aufmerksamkeit; eine Versuchung, welcher der Wissenschaftler leicht erliegen könnte. Politikberatung, soweit sie sich der Durchführung zuwendet, weckt somit Ängste, kann zu einer Abwehrhaltung der Betroffenen führen. Sie kann allenfalls auch Hoffnungen dahingehend auslösen, die Schwierigkeiten und Widersprüche, an welchen die Durchführung leidet, könnten offen auf den Tisch gelegt und damit Verbesserungen angeregt werden.

Es gibt nun verschiedene Mechanismen, welche die Berührungsängste vermindern und die Risiken zu senken helfen. Implementationsforschung erfordert in der Regel Zugriff auf Verwaltungsdaten; die Behörden haben – unter Verweis auf das Amtsgeheimnis – gute Möglichkeiten, die Dossiers unter Verschluss zu halten. Sofern der Forscher – aufgrund früherer Arbeiten, persönlicher Affinitäten oder weiterer Faktoren – nicht bereits ein «Eintrittsbillet» hat, setzt ein subtiler Prozess des Abtastens und Kennenlernens ein, der dem Forscher das Umfeld und die Restriktionen des Verwaltungshandelns näher bringt. In diesem – unausgesprochenen – Verhandlungsprozess werden die Verwaltungsakten dann zugänglich gemacht, sobald genügend Verständnis für die Problemsicht der Verwaltung manifestiert wurde. Dieser geheime Pakt wird vom Forscher-Politikberater kaum gebrochen, meist aus Eigeninteresse, weil er sich und anderen nicht das Forschungsfeld «ruinieren» möchte. Allerdings wird auch so noch die Verwaltung genügend Passagen finden, die ihr nicht gefallen. Wegen des Desinteresses der Politik am Verwaltungsalltag entpuppen sich Ängste aber meist als Sturm im Wasserglas; abgesehen von Ausnahmen interessieren sich höchstens Verwaltungsinsider für Verwaltungsinterna.

III. Abschluss: Schweizerische Besonderheiten?

Zum Abschluss ist zu fragen, ob und inwieweit Besonderheiten des schweizerischen politischen Systems Auswirkungen auf die Politikberatung haben und das Verhältnis Wissenschaft – Politik einfacher oder schwieriger gestalten. Es handelt sich bloss um Thesen, da eine vertiefte Behandlung der informatorischen Aspekte des schweizerischen politischen Systems noch aussteht. Dessen Eigenheiten mit ihren Auswirkungen auf die Politikberatung sollen im folgenden schlagwortartig beleuchtet werden. Es wird dargestellt, was Politikberatung in der Schweiz *nicht* kann, (ohne dass der Umkehrschluss, dass Politikberatung in anderen politischen Systemen mehr kann, in jedem Fall erlaubt ist).

1. Repräsentative Regierungssysteme mit Majoritätswahlen (oder in ähnliche Richtung gehende Mechanismen wie Hürden für Kleinparteien) führen periodisch zu einem Wechsel von Mehrheit und Opposition. Die Leistungen der Regierungsmannschaft sind, sofern ihr genug Zeit zur Verfügung steht und sie nicht durch Hypotheken ihrer Vorgänger belastet ist, empirisch erfassbar,

sei es aufgrund der Alltagserfahrung, sei es mit wissenschaftlichen Methoden. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Erfolge und Misserfolge einzelner Regierungen und Parteien lassen sich grundsätzlich vergleichen. Solche direkten Bezüge zwischen Parteien und Erfolgsausweisen lassen sich in der schweizerischen *Konkordanzdemokratie* nicht herstellen. Der Politikberatung steht ein entsprechendes Arbeitsfeld nicht zur Verfügung. Eine Beurteilung der Parteien kann sich nicht empirisch auf deren Leistungen abstützen, sondern muss eher *intuitiv* auf deren Werte Bezug nehmen.

2. Politikberatung in einer Konkordanzdemokratie wird kaum *politische Konjunkturzyklen* durchleben, wie dies – vor allem in der Evaluationsforschung – im Ausland geschah: Evaluationen wurden und werden nämlich vereinzelt dazu benutzt, eigene Programme zu legitimieren und ungeliebte, von der Vorgänger-Regierung übernommene Programme abzuschliessen.
3. Das schweizerische Regierungssystem hat eine starke *plebiszitäre Komponente*: Sachentscheide sind dem obligatorischen (Verfassungsfragen) oder fakultativen Referendum (Gesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse) unterstellt. Die daraus entstehende Fokussierung der Politik auf Sachfragen bei gleichzeitiger teleskopartiger Vergrösserung dieser Themen bedeutet für die Politikberatung: wenig Bedarf nach umfassenden Politikbereichs-Analysen und Volatilität des Aufmerksamkeitspegels der Presse und der öffentlichen Meinung²⁸. Eine weiterer Punkt: Die Legitimierung von Sachentscheiden durch eine Volksmehrheit (z. B. Einführung der Preisüberwachung) entzieht ihre Qualität weitgehend wissenschaftlicher Beurteilung. Und ein letzter Punkt: Volksentscheide (z. B. Ablehnung der Innovationsrisikogarantie sowie eines Kulturartikels in der Bundesverfassung) haben oft Signal-Wirkungen über die eigentliche Sachfrage hinaus, z. B. in den Dimensionen Bund (= «Zentralismus») – Kanton (= «Föderalismus»), Staat (= «Etatismus») – Private (= «Liberalismus»). Das Feld möglicher Lösungen und damit der Bedarf nach Informationen und nach wissenschaftlichen Abklärungen wird stark eingeschränkt.
4. Das *Milizsystem* beinhaltet die Verwendung privat erworbener Kenntnisse für staatliche und gemeinschaftliche Zwecke (und vice versa). Mit der starken Verbreitung milizartiger Strukturen in der Schweiz tritt die Politikberatung in der Form eines Übertritts von der Wissenschaft in ein Regierungs- oder Verwaltungsamt während beschränkter Zeit²⁹ oder die Erteilung von Forschungs- und Beratungsaufträgen in einzelnen Sachfragen in den Hintergrund. In beiden Fällen ist der Einsitz in Expertenkommissionen ein funktionelles Äquivalent. Der Beizug von Professoren zur Expertenkommission ist

28 So ist die grosse Aufmerksamkeit, welche die (Auseinandersetzungen um die) Rentnerstudie fand(en), ein Nachhall des Abstimmungskampfes um die 9. AHV-Revision kumuliert mit den zu erwartenden Auseinandersetzungen um die weitere Entwicklung des Sozialwerkes (10. AHV-Revision, 2. EL-Revision) sowie den Nationalratswahlen.

29 Beispiel: Council of Economic Advisers in den USA.

vergleichbar mit den von einem Dorfschullehrer ausgeübten Aufgaben im Vereinsleben seiner Gemeinde. In beiden Fällen gibt es eine gewisse Ausnützung der vom Gemeinwesen bezahlten Funktion, aber auch besondere Gratifikationen (Ansehen, Einfluss, Möglichkeit zum Lernen).

5. *Föderalismus* und eine *Zurückhaltung gegenüber staatlichen Eingriffen* in Wirtschaft und Gesellschaft (Subsidiaritätsprinzip) senken den Handlungsbedarf und damit auch den Informationsbedarf des Zentralstaates. Die Delegation des Vollzugs an Kantone und parastaatliche Organisationen bedeutet in der Regel, dass gewisse Informationen, welche für die Durchführung der Massnahmen nötig sind, nur beim Vollzugsorgan und erst zum Zeitpunkt des Vollzugs abgerufen werden müssen und sich dem Einflussbereich des Bundes entziehen. Dies führt zu einem reduzierten Bedarf nach Politikberatung und zu deren Fragmentierung: ihre Ansprechpartner sind sehr unterschiedlich (Bund, Kantone, Gemeinde, gemischtwirtschaftliche Unternehmen, Verbände, Stiftungen usw.).
6. *Föderalismus* und *Kleinheit des Landes* führen zu übersichtlichen Strukturen – vor allem auf den unteren Ebenen des Staates. Betriebswirtschaftlich würde man von kleinen Kontrollspannen sprechen. Politische Behörden können sich in ihrer Einschätzung von Problemlagen noch auf ihre Alltagserfahrung verlassen, brauchen keine ausgefeilten Informationssysteme oder wissenschaftliche Abklärungen. Im Vollzug müssen und können Strategien – z. B. über Prioritäten des Vollzugs – nicht landesweit und einheitlich formuliert werden. Auf den unteren Ebenen handelt es sich vielmehr um ihre Erprobung und Durchsetzung in der täglichen Arbeit – ohne sie zu formell niederlegen. Auch dies senkt den Bedarf nach Politikberatung.

Ich versuche, einen vorsichtigen Schluss zu ziehen: Der Platz der Politikberatung in der Schweiz ist aus verschiedenen Gründen (Kondordanzdemokratie, plebiszitäre Komponenten, Föderalismus, Subsidiaritätsprinzip, Kleinheit des Landes) bescheiden. Soweit Politikberatung von den Entscheidungsträgern in Anspruch genommen wird, kann mit sehr kleinem Einsatz an personellen und finanziellen Ressourcen (v. a. Einsitznahme in Expertenkommissionen) eine recht grosse Wirkung – im Sinne eines Einflusses auf das Ergebnis – erzielt werden. Der plebiszitäre Charakter unseres politischen Systems und die ausgeprägten Milizstrukturen bringen es mit sich, dass Politikberatung am ehesten Erfolg hat, wenn sie unscheinbar erfolgt, quasi in homöopathischen Dosen verabreicht wird. Auch stösst Politikberatung auf Widerstand, wo sie institutionell verankert werden soll (z. B. Die drei Weisen der Wirtschaftspolitik), sich quasi über die politischen Instanzen hinausschwingen will. Eine explizite Fundierung der Politik durch wissenschaftliche Beratung stösst ebenso auf Widerstand wie die Überprüfung der Bundesgesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit durch das Bundesgericht. Will Politikberatung in der Schweiz die unter Ziffer II skizzierten Klippen umschiffen, tut sie gut daran, sich ihrer Grenzen im politischen System der Schweiz bewusst zu bleiben.