

DIE ROLLE DER AGRARWISSENSCHAFTEN IM PROZESS DER POLITISCHEN ENTSCHEIDUNGSFINDUNG – ERGEBNISSE EINES FORSCHUNGSPROJEKTES

Cordula Kropp¹ / Frank Schiller¹ / Jost Wagner¹

¹Münchner Projektgruppe für Sozialforschung e.V., München



*Paper prepared for presentation at the 47th annual conference of the GEWISOLA
(German Association of Agricultural Economists) and the 17th annual conference of the ÖGA (Austrian Association of Agricultural
Economists),*

'Changing Agricultural and Food Sector',

Freising/Weihenstephan, Germany, September 26-28, 2007

Copyright 2007 by authors. All rights reserved. Readers may make verbatim copies of this document for non-commercial purposes by any means, provided that this copyright notice appears on all such copies.

DIE ROLLE DER AGRARWISSENSCHAFTEN IM PROZESS DER POLITISCHEN ENTSCHEIDUNGSFINDUNG – ERGEBNISSE EINES FORSCHUNGSPROJEKTES

*Cordula Kropp / Frank Schiller / Jost Wagner**

Zusammenfassung

Der Beitrag geht der Frage nach, welche Rolle agrarwissenschaftliche Expertise im politischen Prozess auf der Bundesebene in Deutschland spielt und vor allem wie diese Expertise von Seiten der Politik aufgegriffen wird. Anhand des Modells des Politik-Zyklus werden die verschiedenen Phasen der Entscheidungsfindung dahingehend untersucht, mit welcher Art von Schnittstellenkommunikation zwischen Wissenschaft und Politik sie verbunden sind, in welchen institutionellen Strukturen diese stattfindet, welche Bedingungen durch diese Strukturen geschaffen werden und welche Rolle damit der Wissenschaft im politischen Geschehen dadurch zukommt. Diese Betrachtungsweise ermöglicht ein besseres Verständnis der gegenseitigen Erwartungen und Problemwahrnehmungen in den Prozessen der agrarwissenschaftlichen Politikberatung.

Keywords

Wissenschaftliche Politikberatung, Politik-Zyklus, politische Entscheidungsfindung

1. Einleitung

Die wissenschaftliche Politikberatung im Agrarbereich ist in Deutschland einzigartig. Kein anderer politischer Bereich verfügt über einen so großen und thematisch breiten Apparat von Institutionen und Einrichtungen, deren vornehmlicher Zweck in der Beratung der Politik in ihrer Meinungs- und Entscheidungsfindung liegt. Gleichzeitig kommt seit vielen Jahren die Debatte über die inhaltliche Ausrichtung und organisationale Struktur dieser Beratungseinrichtungen nicht zur Ruhe, wird viel darüber gestritten, wie eine funktionierende wissenschaftliche Politikberatung am besten zu gewährleisten sei (z.B. WISSENSCHAFTSRAT 2004; ISERMAYER 2003; DACHVERBAND DER AGRARFORSCHUNG 1997; BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ 2002, KROPP/ SCHILLER/ WAGNER 2007).

In einem vom Bundesforschungsministerium geförderten Forschungsprojekt haben wir uns in den letzten drei Jahren diesbezüglich mit der Frage auseinandergesetzt, mit welchen Schwierigkeiten und Herausforderungen die Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik im Agrarbereich zu kämpfen hat, worin die jeweilige Problemwahrnehmung und das wechselseitige Rollenverständnis in diesem Austauschprozess besteht und in welcher Richtung nach möglichen Optimierungsansätzen zu suchen wäre. Dazu wurden im Zeitraum von März 2005 bis Februar 2006 33 qualitative Experteninterviews mit Agrar- und Verbraucherwissenschaftlern aus Ressort- und Universitätsforschung, mit Parlamentariern, Ministerialbeamten auf Bund- und Länderebene und Vertretern von Interessensverbänden geführt. Die Befragten wurden iterativ nach den Grundsätzen der Grounded Theory (GLASER/STRAUSS 1998) ausgewählt und anhand eines strukturierten, aber offenen Leitfadens befragt. Die Interviews dauerten in der Regel eine bis anderthalb Stunden, sie wurden protokolliert, transkribiert und codiert und sowohl fallanalytisch als auch vergleichend ausgewertet. In diesem Beitrag sollen jene Teilergebnisse unseres Projektes vorgestellt werden, die sich auf die Frage beziehen, welche Rolle agrarwissenschaftlicher Expertise im

* Dr. Cordula Kropp, Dr. Frank Schiller und Jost Wagner sind wissenschaftlichen Mitarbeiter der Münchner Projektgruppe für Sozialforschung e.V.; Dachauer Str. 189, 80637 München. Email: cordula.kropp@sozialforschung.org; frank.schiller@sozialforschung.org; jost.wagner@sozialforschung.org.

politischen Prozess auf der Bundesebene in Deutschland zukommt und vor allem wie diese Expertise von Seiten der Politik aufgegriffen wird. Zugespitzt gefragt: Welche Expertise braucht und benutzt Politik? Unsere Untersuchung legt nahe, dass viele Missverständnisse und Enttäuschungen im Verhältnis von Wissenschaft und Politik damit zusammenhängen, dass diese Frage oft zu eindimensional und zu wenig situationsspezifisch beantwortet wird.

2. Wissenschaftliche Expertise im Politikzyklus

In modernen Gesellschaften sind Wissenschaft und Politik zunächst zwei getrennte Funktionsbereiche. Wenn es aber darum geht, wissenschaftlichen Sachverstand in der politischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu berücksichtigen, kommt es zu vielfältigen Berührungspunkten. Die öffentliche Anerkennung von gewachsener Komplexität, von Bewertungsambivalenz und Reichweite vieler Entscheidungsprobleme hat in der Politik im letzten Jahrzehnt zu einer deutlichen Ausweitung des Bezugs auf wissenschaftliche Politikberatung, Expertenkommissionen und Fachbehörden geführt. Wissenschaftliche Expertise gilt als wichtige Ressource, um Lösungen für politische Problemlagen zu entwickeln. Sie soll politische Akteure über Problemzusammenhänge informieren, Lösungskonzepte entwickeln und Handlungskorridore aufzeigen.

Obwohl damit wissenschaftliches Wissen für die politische Meinungsbildung und Entscheidungsfindung wichtiger geworden zu sein scheint, zieht paradoxer Weise gerade die verstärkte politische Verwendung von Wissenschaft eine Erosion ihrer Autorität, Legitimität und Begründungskraft nach sich: Der politische Verweis auf wissenschaftliche Beurteilung schließt nicht die Debatten, sondern macht die Vielfalt der Deutungsansprüche und Beurteilungskriterien oft erst sichtbar. Er erzeugt die Kontroverse von Expertise und Gegenexpertise und macht damit wissenschaftliche Pluralität in politisch gestellten Fragen sichtbar. Das führt zu der Einsicht, dass Entscheidungssicherheit auch durch den Einbezug von Wissenschaft nicht zu gewinnen ist. Im politischen Prozess entkleidet jedoch die Vielfalt der Beurteilungsperspektiven, ihrer disziplinären Bezugspunkte und Geltungskriterien bzw. „Geltungsgrenzen“ die wissenschaftlichen Gutachten ihrer Aura unbedingter Objektivität und lässt sie als „eine Stimme unter vielen“ erscheinen. Auch deshalb erhalten in der politischen Argumentation Werte, Ethik und Weltbilder neue Bedeutung.

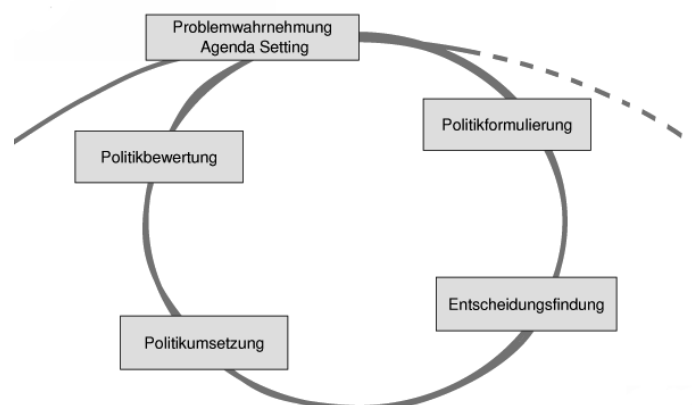
Eine ähnliche Tendenz lässt sich in der Politik beobachten: Hier weitet sich der öffentliche Ruf nach Steuerung auf immer mehr Bereiche aus. Die nationalstaatlich verfasste Politik kann ihm aber aufgrund gewachsener Interdependenzen und Sachzwänge immer weniger gerecht werden und verschleißt sich in haltlosen Steuerungsansprüchen. In der Begegnung beider Bereiche verstärken sich die widerstrebenden Tendenzen: So hat sich in den letzten Jahrzehnten das Spektrum der wissenschaftlichen Politikberatung, der Beratungsnehmer und -geber stark erweitert und diversifiziert, jedoch ist der Bezug auf Expertise in der Politikbegründung beliebiger geworden; vielfach genügt es, die Experten gehört zu haben. Diese Trends der paradoxen Verwissenschaftlichung von Politik und gleichzeitigen Entzauberung von Wissenschaft stellt die Kommunikation zwischen beiden gesellschaftlichen Bereichen vor neue Herausforderungen. Peter HAAS fasst die sozialwissenschaftliche Debatte über Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Politikberatung 2004 folgendermaßen zusammen: „...commentators are increasingly sceptical about whether modelers and scientists are capable of developing truth, and whether power ever listens to them anyhow“. (2004: 569)

Tatsächlich nehmen die meisten der von uns befragten politischen Entscheidungsträger wissenschaftliche Expertise höchstens als einen Einflussfaktor unter vielen wahr. Nur wenige Parlamentarier geben überhaupt regelmäßige Kontakte in die Wissenschaft an. Manche bekennen gar, auf wissenschaftliche Beurteilungen für ihre Arbeit verzichten zu können. Auch in den Ministerien und der Verwaltung herrscht eher Ernüchterung über den Beitrag der Forschung zur politischen Entscheidungsfindung. So stellt sich die Frage: Was erwartet die Politik von wissenschaftlicher Politikberatung? Zu viel oder zu wenig?

Betrachtet man die Prozesse der agrarwissenschaftlichen Politikberatung genauer, entsteht ein sehr viel differenzierteres Bild: Die Vielfalt der wechselseitig gestalteten Beratungsbeziehungen, ihre gemeinsame Erzeugung, ihre Überschneidungen und Abhängigkeiten werden sichtbar und erlauben kaum noch die grundsätzliche Unterscheidung von Wissenschaft und Politik. Obwohl beide Seiten Legitimation und Selbstverständnis gerade aus dieser Unterscheidung beziehen und zweifellos im wissenschaftlichen Raum über die Interpretation von Forschungsbefunden so wenig abgestimmt werden kann, wie in der Politik ein Mandat mit Verweis auf lange Publikationslisten zu gewinnen ist, folgen die Muster der wissenschaftlichen und der politischen Begründung von Entscheidungen vielfach den gleichen Konzeptualisierungen und Prämissen. Im politischen Raum hat Expertise per se einen „transwissenschaftlichen“ Charakter und dies trotz aller Abgrenzungsbemühungen umso mehr, je stärker sie zur Meinungsbildung und Entscheidungsfindung herangezogen wird. In diesem Sinne stellt auch die Politikwissenschaftlerin Renate MAYNTZ heraus: „Die Trennung von Wissenschaft und Politik, von wissenschaftlichem Wissen und politischen Leitbildern (,facts and values‘), ist eine Konstellation, die in der Beratungspraxis in Reinform kaum anzutreffen ist...“ (1994, S. 17f.).

Fokussiert man in der Konsequenz nicht auf die Unterscheidung beider Bereiche, sondern auf deren „Ko-Produktion“ (JASANOFF/ WYNNE 1998) von wissenschaftlicher Expertise im politischen Prozess, ergibt sich auch ein anderes Bild davon, was Politiker von Wissenschaft erwarten und vor allem, wie sie wissenschaftliche Expertise nach ihren Selektionskriterien und der politischen Logik verwenden. Die konkrete Untersuchung der Orte, Inhalte und Formate ihrer Schnittstellenkommunikation macht sichtbar, dass sich Austausch und Zusammenarbeit zwischen den beiden Bereichen nach unterschiedlichen Kontextbedingungen richten (müssen). Was als „gutes“ im Sinne von „brauchbarem“ Wissen für Politik gilt, hängt nicht nur von den Themen der Beratung und den daran beteiligten Personen ab, sondern entscheidend von Zeitpunkt, Kontext und Art der Aufbereitung wissenschaftlicher Erkenntnis: Dabei hilft die Orientierung am idealtypischen Modell des Politik-Zyklus (vgl. LASSWELL 1951; MAY/WILDAVSKY 1978; JANN/WEGRICH 2003), die unterschiedlichen Anforderungen und Erfolgsbedingungen im Prozess der politischen Auseinandersetzung mit einem Thema zu erkennen (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Idealtypisches Modell des Politik-Zyklus in fünf Phasen



Quelle: Eigenes Schema nach JANN/WEGRICH (2003)

Die zugrunde liegende, abstrakte Beschreibung des politischen Prozess' als Zyklus in fünf (oder mehr) Phasen sei hier nur sehr knapp skizziert: Sie unterscheidet eine Phase der Problemwahrnehmung (1), in der ein Thema auf die politische Agenda gesetzt wird, von der Phase der Politikformulierung (2), in der Ziele, Instrumente, Strategien und Zuständigkeiten

geklärt und festgelegt werden. Beides geht im Modell der Entscheidungsfindung (3) voraus, in der diese Ziele, Prioritäten, Strategien und Maßnahmen verhandelt und schließlich eine der Politikalternativen ausgewählt und durchgesetzt werden müssen. Erforderlich ist dann eine Politikumsetzungsphase (4), in der die Entscheidungen durch Normsetzungen administrabel gemacht und implementiert werden. Das Ergebnis dieses Prozesses ist Gegenstand von Politikevaluationen (5), die im günstigsten Fall zu einer Beendigung des Politik-Zyklus, wahrscheinlicher aber zu einem neuen Zyklus mit neuen Problemdefinitionen, Wahrnehmungen und Lösungsperspektiven führen.

Dieses Modell fokussiert sehr einseitig auf Politikergebnisse und übersieht, dass „wirklich neue“ Fragen bzw. Entscheidungsprobleme selten auf die Agenda gesetzt werden, dass die Politikzyklen meist kürzer geschlossen sind, also Phasen überspringen, bzw. die Phasen sich verschieben und überschneiden können, und insbesondere, dass öffentliche Diskurse und Überzeugungen – anders als eine solche rationalistische und funktionalistische Darstellung suggerieren mag, oftmals entscheidende Bedeutung haben. Mit seiner idealisierenden Beschreibung wird das Modell daher dem tatsächlichen „Muddling Through“ (LINDBLOM 1959) im chaotischen Alltagsgeschäft der Politik wenig gerecht, wie vielfach kritisiert wurde.

Dennoch erlaubte in unserer Analyse der mit ihm hergestellte Bezug vieler Interviewaussagen zu den modellhaften Phasen im politischen Prozess, wesentliche Kommunikationsstrukturen im Verhältnis von Wissenschaft und Politik sichtbar zu machen und vermeintliche Widersprüche aufzuklären. So entstand ein tieferes Verständnis von den kontextspezifischen Erwartungen an wissenschaftliche Politikberatung auf beiden Seiten und von den Bedingungen ihrer Verwendung in der Politik. Die so gewonnene Einsicht in die phasenspezifische Logik erfolgreicher Interaktionen von Wissenschaft und Politik geht weit über die geläufigen Hinweise hinaus, beides hänge mit der jeweiligen „politischen Kultur“ zusammen, liefe zwangsläufig aneinander vorbei oder sei weitgehend irrational und korreliere wenig mit der Güte, allenfalls mit der Medialisierung oder Konsensfähigkeit der fraglichen Expertise.

Im Folgenden werden wir daher die Prozesse agrarwissenschaftlicher Politikberatung Schritt für Schritt durch die modellhaften Phasen des Politikzyklus unter der Fragestellung verfolgen, innerhalb welcher institutionellen Strukturen sie stattfinden, welche Bedingungen durch diese Strukturen geschaffen werden, wie Wissenschaft diese aufgreift und mit welchem Ergebnis für die politische Verwendungsseite?

2.1 Phase 1: Problemwahrnehmung / Agenda Setting:

Alle befragten Wissenschaftler betonen ihren Beitrag als treibende Probleminterpreten und -diagnostiker. Sie sehen die (kritische) Wissenschaft als diejenige Kraft, die gegen die Blindheit von Politik und Wirtschaft gerade bereichsübergreifende Probleme auf die politischen Tagesordnungen setze. Viele Wissenschaftler wünschen sich aus diesem Selbstverständnis heraus, Themen im politischen Raum erfolgreicher positionieren zu können, Politik und Öffentlichkeit für Zusammenhänge und mögliche Risiken zu sensibilisieren, einen Beitrag zur Bearbeitung anstehender Probleme zu leisten. Aber: Hat die Wissenschaft diese Rolle auch aus Sicht der Politik? Die befragten Politiker verneinen dies eher. Sie sehen diesen Part eher in der Wirtschaft, bei den Interessenverbänden, vor allem bei den Medien und auch bei einer immer leichter zu alarmierenden Öffentlichkeit. Der Wissenschaft gelinge es gegenüber diesen Akteuren weder Visionen zu entwickeln noch politisch umsetzbare Perspektiven zu eröffnen. Nur solches, Perspektiven entwickelnde Wissen könne aber in der Politik aufgenommen werden. Da zudem die Medien den Zugang zur öffentlichen Agenda bestimmen, hängt die Resonanz für ein wissenschaftlich formuliertes Thema im politischen Raum davon ab, inwieweit Wissenschaftler die Mediensprache beherrschen. Im umkämpften öffentlichen Raum kann nur eine Wissenschaft Wirkung entfalten, der es gelingt, im von den

Medien geprägten öffentlichen Diskurs sichtbar zu werden, und die darüber hinaus Gelegenheiten erkennt und zu nutzen weiß. Unsere Untersuchung zeigt, dass dies im Agrarbereich die Ausnahme ist. Höchst selten und nur wenige Wissenschaftler, die relativ offen als 'politische' Akteure, eingebunden in medial präsente Koalitionen, auftreten und mit Charisma, Reputation und organisationaler Macht taktieren, reüssieren mit ihrer Bemühung, wie ein Befragter sagt, zu einem bestimmten Thema die „Lufthoheit“ zu gewinnen.

2.2 Phase 2: Politikformulierung

Demgegenüber legt unsere Untersuchung nahe, in der Phase der Politikformulierung, in der das Thema bereits auf der Agenda steht, aber politisch noch nicht strukturiert ist, die „große Stunde der Wissenschaft“ zu sehen. Die Politikformulierung findet im Rahmen von Anhörungen, Anfragen und der Arbeit in den Ausschüssen statt, in denen EU-Vorgaben oder bundespolitische Initiativen bearbeitet werden müssen. Politiker bereiten sich hierauf vor, indem sie ihnen bekannte Wissenschaftler kontaktieren und nach deren Einschätzungen fragen. Nur selten bleibt in dieser Phase Zeit für die Lektüre langer Studien. So richten die Entscheidungsträger mehr oder weniger konkrete Nachfragen an 'vertraute' oder 'bekannte' Wissenschaftler. Sie folgen dabei nicht der disziplinären Logik der Wissenschaften oder den Strukturen wissenschaftlicher Anerkennung, sondern ihren Erwartungen und Erfahrungen bezüglich der Fähigkeit einzelner Persönlichkeiten und Fachgruppen, politische Fragen rasch und verständlich diskutieren zu können. Dabei sind Vertrauen und Vertraulichkeit für beide Seiten grundlegend. Manchmal möchten Politiker im Nachhinein von bestimmten Einschätzungen nicht gewusst haben oder Wissenschaftler mit noch unsicheren oder umstrittenen Aussagen nicht identifiziert werden. Nur wenn der Austausch vertraulich ist, können beide Seiten konstruktiv, unbefangen und ohne ständige Absicherung die anstehenden Fragen und Zusammenhänge behandeln. Die informelle Auswahl von Informanten hat politische Auswirkungen. So zeigt sich in unseren Interviews, dass diese Art der Politikerberatung und die so ausgetauschten Hintergrundinformationen und Einschätzungen in der politischen Meinungsbildung oftmals mehr Aufnahme und Verwendung finden als offizielle Berichte, z.B. der Beiräte. Entscheidungsträger nutzen ihre Kontakte im Rahmen von Telefonaten, bei Besuchen von Fachtagungen und Konferenzen oder auf anschließenden Zugfahrten, um sich ein „Bild“ von Zusammenhängen und Entwicklungstrends zu machen und damit verbundene Bewertungsmöglichkeiten zu erkunden. Die Wissenschaft, so wünschen sie, solle dabei als Ideenschmiede nutzbar sein, Ziele an die Wand projizieren, ihren Beitrag zum „big picture“ leisten, über Handlungskorridore und mögliche Nebenfolgen berichten, Chancen und Risiken, aber auch Umsetzungsperspektiven benennen. Sie möge klare Wege aufzeigen, wie man zu angestrebten Zielen unter gegebenen Rahmenbedingungen kommen könne, welche Wechselwirkungen zu beachten seien und, da es den „one best way“ ohnehin nicht gebe, eben den „second best“ identifizieren. Bedeutsam ist dabei aber nicht nur die Information selbst, sondern auch, wie Informationen und Einschätzungen zustande kommen, um sie ihrerseits im Zweifelsfall beurteilen zu können. Wissen wird in dieser Art des Austauschs durchaus kontextspezifisch und relativ zu seinen Entstehungsbedingungen betrachtet. Die dafür notwendigen Hintergrundinformationen lassen sich keinen Gutachten entnehmen, sondern sind ein Produkt dieser informellen Randgespräche.

2.3 Phase 3: Entscheidungsfindung

In der Phase der Entscheidungsfindung ändert sich die Rolle der Wissenschaft vollständig: Sie wird nun als Mittel der Legitimationsbeschaffung und Argumentationsbegründung relevant. Die institutionelle Struktur wird durch Anhörungen, dann aber durch Anträge, also Gesetzesinitiativen, und durch ihre öffentliche Begleitung in Form von medialen Debatten (auf die vor allem die Opposition angewiesen ist) geprägt. Wissenschaftliche Expertise findet nun in der mehr oder weniger konfliktreichen Verhandlung von Konzepten, Untersuchungs-

perspektiven, Studien, von Gutachten und Gegenexpertisen Verwendung. Es geht um harte Fakten, ihre Zurichtung und Bewertung – und ihre prompte Infragestellung durch die Argumente der politischen Gegenposition. Man braucht die Wissenschaftler jetzt vor allem für die Stärkung der jeweiligen Position; ein Erkenntniszugewinn wird von den vorgebrachten wissenschaftlichen Argumenten kaum noch erwartet.

Dabei eignen sich Zahlen, besonders große Zahlen, die von der Wissenschaft meist abstrakt in den Raum gestellt, politisch dann mit Interessen und Bewertungen verknüpft und verhandelt werden. Geht es beispielsweise um die Ausweitung des ökologischen Landbaus, lassen sich in wunderbarer Weise sehr verschiedene Zahlen zum Erfolg oder Misserfolg dieser Politik in den letzten Jahren anführen, werden die wissenschaftlichen „Geltungskriterien“ politisch verhandelt und situiert: also Zuwachs am Umsatz, an der ökologisch produzierten Menge, an den wirtschaftenden Betrieben oder Zuwachs – oder auch Verlust – in der ökologisch bewirtschafteten Fläche, gegenüber dem bisherigen Entwicklungstrend oder unter regionaler Perspektive?

Da jetzt weniger beratende, orientierende als überzeugende, dokumentierende Expertise gefragt ist, also die politische Konstruktion von „Sachzwängen“ institutionell erzwungen wird, bekommt jede Seite die Gutachten ihres Bedarfs. Ein Parlamentarier drückt es so aus: „Da braucht es nur noch Grobes“. Bedingung für die Nützlichkeit von Expertise ist nun gerade nicht kritische Reflexivität, sondern autoritative Objektivitätsbehauptung wissenschaftlicher Darstellungen, die jedoch im Widerstreit von Expertise und Gegenexpertise erodiert. Kontextualisierung und Relativierung sind die Waffen der jeweiligen Gegenpartei und zeigen sich als eine Art politische Wissenschaftslehre, bei der die Meta-Ebene zur Debatte gestellt wird: Wer darf berechtigt was behaupten?

2.4 Phase 4: Politikumsetzung

In der wichtigen Phase der Aushandlung regulativer Normen spielt Wissenschaft, und zwar weniger die „forschende Wissenschaft“ als vielmehr die „regulierende Wissenschaft“, eine erhebliche Rolle, die von der Wissenschaftsforschung gern übersehen wird. Die Agrarwissenschaft, besonders der Ressortforschung, ist eng in die die Umsetzung von Gesetzen eingebunden. Sie hält die rationalisierte Gestaltung von „Agrarverhältnissen“ in ihren Händen, die Regulierung gesellschaftlicher Verhältnisse und Ansprüche im politischen Sektor. Dabei wird beispielsweise im Rahmen von Normgebungsprozessen bestimmt, wie die Milchwirtschaft in Zukunft in Bayern aussehen wird und ob ökonomische Anreize für Umweltleistungen in der Landwirtschaft geschaffen werden oder nicht. Damit trägt die regulierende Wissenschaft zur Entscheidungslegitimation ex post bei und hat eine gewisse „Durchsetzungsfunktion“ (MURSWIECK 1994). Die politische Exekution von objektivierten Sachzwängen ist immer dann effektiv, wenn Wissenschaft sich als unabhängige Dienstleistung und distanzierte Beratungseinrichtung präsentiert, wenn also die Grenze zwischen Wissenschaft und Politik deutlich herausgestellt wird. Dies geschieht vor allem durch die feinsäuberliche Trennung von Tatsachenbehauptungen und Wertungen. Jedoch interferieren nicht nur in Bereichen mit hoher Unsicherheit, sondern gerade auch in der Praxis der Normgebung Faktisches und Normatives vielfach und zwangsläufig.

Wissenschaft als Normgebung meint damit in doppeltem Sinne die Bestimmung von Normen, Höchstwerten, Grenzziehungen, Klassifikationen und Zuordnungen wie auch die Durchsetzung des politischen Willens in juristisch und ökonomisch relevante sowie sozial akzeptable Normen. Es handelt sich damit um eine nachlaufende Dienstleistung, aber mit erheblicher Gestaltungskraft, die im von uns untersuchten Politikfeld äußerst effektiv ausfällt.

2.5 Phase 5: Politikbewertung

Die Agrarpolitik steht nach den großen Krisen (BSE, MKS etc.) der Jahrtausendwende vor deutlich gestiegenen Sicherheitserwartungen, vor allem von Seiten der Verbraucher und ihren Interessenvertretungen. Aber auch die ökonomischen und politischen Verhältnisse haben an Legitimation und Fraglosigkeit verloren. Durch die Agrarwende hat der Bereich eine Politisierung und Öffentlichkeitsbildung erfahren, die so leicht nicht zurück zu nehmen ist.

Damit gewinnt die wissenschaftliche Politikbewertung als mehr oder weniger explizite Beforschung der Folgen von Entscheidungen an Relevanz, vor allem in den universitären Agrarwissenschaften: Was sind die Folgen der Legehennenverordnung: hygienisch, ökonomisch, sozial? Wie ist der kommerzielle Freilandanbau transgener Pflanzen zu beurteilen: in gesundheitlicher und ökologischer Sicherheits- wie in gesellschaftlicher Konfliktdimension?

Unsere Interviews machen jedoch deutlich, dass dies ein Prozess ist, den die Politik teilweise ungern sieht. Ihr ist die wissenschaftliche Politikbewertung eher lästig, weil erfolgreiche Politik eben eine ist, die Debatten schließt und nicht zum Dauerproblem werden lässt.

Ganz anders die Interessengruppen: Sie warten nur darauf, dass sich eine angekündigte negative Prophezeiung erfüllt, die Thematisierung von Nebenfolgen Chancen der Neuverhandlung eröffnet. So sucht die Agrarwissenschaft das Gespräch mit diesen Interessengruppen, die ihrerseits die explizit transwissenschaftlichen Fachmagazine konsultieren.

Der Wissenschaft kommt in dieser Phase die Rolle des Kommentierens zu, eine Rolle in der sie sich von ihrem Selbstverständnis her wohler fühlt als in den vorangegangenen Phasen des Austauschs. Politiker hingegen nehmen die Kommentierung weniger direkt als indirekt über die Medien wahr und unterstellen den Wissenschaftlern mitunter eigennützige Motive, etwa der strategischen Suche nach Forschungsgeldern.

2.6 Sonderfall: Wissenschaftliche Politikberatung in Krisenzeiten

Neben den beschriebenen Interaktionen von Wissenschaft und Politik muss der Sonderfall der politischen Krise Erwähnung finden. Die Krise ist fundamental durch die Delegitimation der bisherigen Entscheidungen, der Entscheidungsstrukturen, aber auch der Entscheidungsgrundlagen gekennzeichnet und droht damit die bestehenden Machtverhältnisse (auf beiden Seiten!) in Frage zu stellen. Charakteristisch sind fieberhafte und gleichzeitige Bewältigungsversuche auf allen Ebenen und an allen Orten, die das Phasenmodell implodieren lassen. Oft stehen im Kern medienorientierten Bemühungen, den offensichtlichen Kontroll- und Legitimationsverlust klein zu reden, politisch zu bewältigen und Rechtfertigungen für die Folgenblindheit gleichermaßen in der Politik, in der Wirtschaft und auch in der Wissenschaft zu finden. Krisen verlaufen unstrukturiert und konfrontieren die Akteure mit mehrfach verschränkten Ungewissheiten ohne hinreichende theoretische, empirische oder zumindest deskriptive Erklärungen zur Verfügung zu haben. Die Routinen der Zusammenarbeit und des Austauschs brechen in der Krise weitgehend zusammen bzw. werden unter politischem Druck von beiden Seiten als fraglich erlebt und können nicht unproblematisch fortgeführt werden. Das führt zu beidseitigem Vertrauensverlust. Wissenschaftler werden jetzt weniger von Politikern als von den Medien angefragt, die wiederum von Politikern rezipiert werden (müssen).

Im Idealfall kann die Krise marginalisierte Konzepte Gehör verschaffen: Wissenschaftler, die mit ihren Auffassungen bisher kaum in die zentralen Entscheidungsinstanzen vordringen konnten, haben nun eine Chance, alternative Problemlösungskonzepte beizutragen. Häufiger wird der Austausch von Wissenschaft und Politik in Krisenzeiten jedoch als destruktiv und frustrierend beschrieben, im Sog von Skandalisierungsinteressen der nun besonders

mächtigen Massenmedien. Es herrscht Aktionismus, Rechtfertigungs- und Handlungsdruck; die Wissenschaft erscheint Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit als Steinbruch: Jeder nimmt sich, was er argumentativ gebrauchen kann. Das Ergebnis ist eine wechselseitige Brüskierung und Enttäuschung.

3. Fazit:

Was lässt sich lernen? *Erstens* kommen je nach Politikphase andere Erwartungen an wissenschaftliche Politikberatung sowie andere Interessen, Formate des Wissensaustauschs und Erfolgskriterien zum Tragen. Im Verlauf des politischen Prozesses bietet die Wissenschaft unterschiedliche Leistungen an, etwa die eines Frühwarnsystems, der Bereitstellung von Hintergrund- und Beurteilungswissens, der Prognose und Vision, der Argumentation oder auch der Kritik. Für jedes dieser Angebote zeigt die Analyse der Verwendung von wissenschaftlichem Sachverstand im politischen Prozess, dass Expertise nicht nur in den politischen Raum vermittelt wird, sondern unhintergebar selbst ein Produkt dieses Kontextes ist. In ihr äußern sich weniger die wissenschaftlichen Relevanzsetzungen, als die Erwartungen der wissenschaftlichen Experten über die Erwartungen und Relevanzsetzungen der Politik. Dabei variieren die Chancen der agrarwissenschaftlichen Expertise, politisch einflussreich zu werden, ebenso wie die zentralen Medien des Wissensaustauschs und seine Konstellationen.

Zweitens werden in der Analyse viele der oft zu hörenden wechselseitigen Vorwürfe, Irritationen und Enttäuschungen aus mangelnder Einsicht in den politischen Bearbeitungsprozess verständlich. Die wissenschaftliche Politikberatung gehorcht nicht dem medial verbreiteten Bild eines in sich geschlossenen, linearen Prozesses nach dem Muster „politische Problemdefinition – sachverständiger Wissensinput – dadurch orientierte Entscheidungsfindung“, das hier und heute gelingen oder scheitern kann. Sie muss vielmehr als schrittweise stattfindender Kommunikationsprozess begriffen werden, in dessen Verlauf Wissenschaft und Politik Probleme rekursiv beschreiben, ihre konzeptionelle Bearbeitung aushandeln und dafür gemeinsam Lösungsperspektiven und Sprachregelungen entwickeln (vgl. WEINGART 2001). So werden auch die möglichen Ergebnisse des Wissensaustauschs nicht unmittelbar ersichtlich.

Drittens sind sich, schenkt man den Selbstdarstellungen in unseren Interviews Glauben, beide Seiten – Wissenschaft wie Politik – ihrer je unterschiedlichen Interessen und Selektionskriterien im Prozess der Meinungsbildung in den Politikphasen nicht bewusst. Dies lässt sich anhand der asymmetrischen Schwerpunktsetzung beider Seiten verdeutlichen. So versuchen universitäre Wissenschaftler auf eine politische Themenkarriere vor allem zu Beginn und am Ende Einfluss zu nehmen, und zwar als „Whistle-Blower“ bei der Themengenerierung und als Kritiker in der Politikbewertung. Sie fühlen sich hingegen in Prozessen der politischen Entscheidungsfindung oft instrumentalisiert und politisch missbraucht.

Politiker schätzen umgekehrt die Rolle der Wissenschaftler in der Phase des Agenda-Settings wenig und haben auch nur bedingt Interesse an einer Politikbewertung durch die Wissenschaft. Ihnen ist aber der informelle Kontakt zur Wissenschaft für die Politikformulierung bedeutsam, vor allem, wenn dies außerhalb öffentlicher Wahrnehmung stattfindet. Für die erfolgreiche Bewältigung von Lesungen und Anhörungen in der Entscheidungsphase rekurrieren sie zudem auf wissenschaftliche Positionen, die ihre politische Perspektive stützen – eine Rolle, die die Wissenschaft ungern spielt. Während es den an politischer Macht orientierten Entscheidungsträgern vielfach genügt, die Experten gehört zu haben, um überzeugend entscheiden zu können, sind die an Erkenntnis orientierten Wissenschaftler von der kurzatmigen Rezeption enttäuscht.

Der Beitrag der wissenschaftlichen Experten zeigt sich in unserer Analyse vor allem dann als politisch nutzbar, wenn er im informellen Austausch und vertraulich geschieht. Dabei basiert er oft auf bruchstückhafter und vorläufiger Wissensbasis, ist wenig empirisch gesättigt und bleibt unsichtbar. Nach der Entscheidungsphase ist politisches Handeln stark administrativ geprägt, in dessen Fachkreisen wissenschaftlicher Sachverstand mit Verwaltungshandeln vermischt wird:

Aus der Synthese der ersten drei Punkte folgt *viertens*, dass die „Verwendung“ von agrarwissenschaftlicher Expertise nicht zu einer „Verwissenschaftlichung der Politik“ führt. Im Politikprozess wird agrarwissenschaftliches Wissen nicht einfach übernommen, sondern im Kontext der Politik re-formuliert. So entsteht ein Wissen „eigener Art“, politisches Wissen, das explizit nicht auf die Erkenntnis von Wirklichkeit, sondern auf die Gestaltung von Wirklichkeit vor dem Hintergrund ungleicher Machtverhältnisse gerichtet ist.

Im politischen Bereich bezieht sich Wissen notwendiger Weise auf die Strukturierung von Gestaltungsanforderungen und -möglichkeiten. Es findet seine Verwendung unter dem Primat politischer Gelegenheiten, nicht in der Logik des Erkenntnisinteresses. Um für die Politik nutzbar zu werden, wird das von der Wissenschaft angebotene Wissen durch sachverständige Experten neu kombiniert und rekonstruiert. Diese „Rekonstruktion“ erfolgt als Aufbereitung unter politischem Primat und ist in den machtorientierten Wettbewerb von widerstreitenden Grundüberzeugungen eingebunden. Wissenschaft mag dies beklagen oder nicht: Der Politik geht es eben nicht so sehr um Wissen *für*, als um Wissen *in* Entscheidungsprozessen – mit allen damit verbundenen Konsequenzen.

Literatur:

- BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ (2002): Denkschrift. "Forschung für eine naturgerechte Landwirtschaft." Manuskript, Bonn.
- DACHVERBAND DER AGRARFORSCHUNG (1997): Agrarforschung quo vadis. Agrarspectrum Bd. 26, DLG-Verlag, Frankfurt a.M./München.
- GLASER, B. G. und A.L. STRAUSS, A. L. (1998): Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung. Huber, Bern u.a.
- HAAS, P. (2004): When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process. In: Journal of European Public Policy, Volume 11, Number 4: 569 – 592.
- ISERMAYER, F. (2003): Für eine leistungsfähige Agrarforschung in Deutschland Arbeitsbericht 05/2003 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, Braunschweig.
- JANN, W. und K. WEGRICH (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: SCHUBERT, K. / BANDELOW, N.. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Oldenbourg, München / Wien: 71-105.
- JASANOFF, SH./ WYNNE, B. (1998): Science and Decision-making. In: RAYNER, St./ MALONE, E. (Eds.): Human Choice and Climate Change. Vol. 1: The societal framework. Columbus. S. 1-87.
- KROPP, C./ SCHILLER, F./ WAGNER, J. (Hrsg.) (2007): Die Zukunft der Wissenskommunikation. Perspektiven für einen reflexiven Dialog von Wissenschaft und Politik – am Beispiel des Agrarbereichs. Ed. Sigma, Berlin.
- LASSWELL, H. (1951): 'The Policy Orientation', in: LERNER, D. / LASSWELL, H. (Hrsg.): The Policy Sciences. Stanford Press, Stanford: 3-15.
- LINDBLOM, E. C. (1959): 'The Science of Muddling-Through', in: Public Administration Review 19: 79-88.
- LUHMANN, N. (1992): Die Wissenschaft der Gesellschaft. Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- MAY, J. V. und A.B. WILDAVSKY (1978): 'The Policy Cycle. Sage Publications, Beverly Hills/London.

- MAYNTZ, R. (1994): Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells. In: Murswieck, A. (Hrsg.): Regieren und Politikberatung. Opladen: Leske und Budrich. S. 17-29.
- MURSWIECK, A. (Hrsg.) (1994): Regieren und Politikberatung. Opladen: Leske und Budrich
- WEINGART, P. (2001): Die Stunde der Wahrheit. Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft. Weilerswist: Velbrück.
- WISSENSCHAFTSRAT (2004): 'Empfehlungen zur Entwicklung der Rahmenbedingungen der Forschung in Ressortforschungseinrichtungen: am Beispiel der Forschungsanstalten in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL)'. Manuskript, Berlin.