

2 Strukturelle Merkmale und Dilemmata: Bedingungen wissenschaftlicher Politikberatung

Schon immer gab es Politikberatung etwa in Form von Hofnarren, die ihren Fürsten Ratschläge „ins Ohr flüsternten“, denn alle Herrschaftsformen in allen Staats- und Gesellschaftswesen benötigen Wissen über Handlungsoptionen,²⁷ indem etwa wissenschaftliche Expertise zur vorausschauenden Frühwarnung; Risikoregulierung; Unterbreitung von Lösungsvorschlägen, Best-Practice-Beispielen, Handlungsoptionen und -alternativen; Evaluierung von politischen Maßnahmen oder Programmen; oder zur Gewinnung neuer „Policy-Ideen“ genutzt wird.²⁸ Nach dem Zweiten

27 Bereits im alttestamentlichen Buch Mose ist eine erste Form der Politikberatung festgehalten, als eine Hungersnot verhindert werden konnte, weil sich die Regierung an Josefs Prognose eines zyklustreuen Eintretens einer Dürreperiode orientierte. Ein weiteres, in der politikwissenschaftlichen Literatur häufig verwendetes Beispiel einer historischen Politikberatung ist „Il principe“, in der Niccolò Machiavelli seinem Herrschaftsträger Empfehlungen aussprach. Vgl. MEHRING 2019, S. 27. Für Weitergehendes siehe FISCH, Stefan: Vom Fürstenratgeber zum Politikberater, in: ders./RUDLOFF, Wilfried (Hrsg.): Experten und Politik: Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin: Duncker & Humboldt, 2004, S. 7–12; PELTZER, Jörg: Wissen und Ausbildung frühstaatlicher Strukturen. Der Fall England im Hochmittelalter, in: COLLIN, Peter/HORSTMANN, Thomas (Hrsg.): Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis, Baden-Baden: Nomos, 2004, S. 123–148; RUDLOFF, Wilfried: Geschichte der Politikberatung, in: BRÖCHLER, Stephan/SCHÜTZZEICHEL, Rainer (Hrsg.): Politikberatung, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2008, S. 83–103.

28 Im Rahmen dieser Arbeit kann nicht auf die umfassenden Funktionen der Politikberatung eingegangen werden, daher wird an dieser Stelle nur auf weitergehende Literatur verwiesen: CASSEL, Susanne: Politikberatung und Politikerberatung. Eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik, Bern: Haupt, 2001, S. 84–86; PAPENFUSS, Ulf/THOMAS, Tobias: Eine Lanze für den

Weltkrieg begann jedoch eine starke Ausdifferenzierung der Beratungsakteure und hierdurch eine Expansion von Beratungsprozessen und -formen.²⁹ Zum einen wuchs das Wissen über alle Disziplinen hinweg,³⁰ zum anderen nahm die Binnenkomplexität des Staatswesens zu,³¹ sodass eine

Sachverständigenrat? – Plädoyer für eine differenzierte Analyse wirtschaftswissenschaftlicher Beratungsinstitutionen, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2007 8 (4), S. 335–358, hier: S. 338–343; MAI, Manfred: *Wissenschaftliche Politikberatung in dynamischen Politikfeldern. Zur Rationalität von Wissenschaft und Politik*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1999 30 (3), S. 659–673, hier: S. 662f; WEINGART/LENTSCH 2008, S. 28–34; BROWN, Mark/LENTSCH, Justus/WEINGART, Peter: *Politikberatung und Parlament*, Opladen: Budrich, 2006; FREY, Kathrin: *Output – Input Link. Assessing the influence of performance information on public policy-making*, Zürich: University of Zürich, 2006; DUFLO, Esther: *The Economist as Plumber*, in: *American Economic Review: Papers & Proceedings* 2017 107 (5), S. 1–26; BÖCHER, Michael: *Wissenschaftliche Politikberatung und politischer Prozess*, in: KROTT, Max/SUDA, Michael (Hrsg.): *Macht Wissenschaft Politik? Erfahrungen wissenschaftlicher Beratung im Politikfeld Wald und Umwelt*, Wiesbaden: Springer, 2007, S. 14–42, hier: S. 21–22; BEYME 1997, S. 174; BOSWELL, Christina: *The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research*, Cambridge: University Press, 2009; NUTLEY, Sandra M./WALTER, Isabel/DAVIS, Huw T.O.: *Using evidence: How research can inform public services*, Bristol: The Policy Press, 2007.

- 29 Für einen historischen Rückblick siehe RUDLOFF, Wilfried: *Wissenschaftliche Politikberatung in der Bundesrepublik – historische Perspektive*, in: DAGGER et al. (Hrsg.): *Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven*, Wiesbaden: Springer, 2004, S. 178–199; RUDLOFF 2008.
- 30 Vgl. PIELKE, Roger A., Jr.: *Expert Advice and the Vast Sea of Knowledge*, in: BOGNER, Alexander/KASTENHOFER, Karen/TORGENSEN, Helge (Hrsg.): *Neue Perspektiven auf problemorientierte Forschung und Politikberatung. Inter- und Transdisziplinarität im Wandel?*, Baden-Baden: Nomos, 2010, S. 167–189; WEINGART, Peter: *Wissengesellschaft und wissenschaftliche Politikberatung*, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): *Handbuch Politikberatung*, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 67–78, hier: S. 68.
- 31 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 9; WEINGART/LENTSCH 2008, S. 10; FASSBENDER, Bardo: *Wissen als Grundlage staatlichen Handelns*, in: ISENSEE, Josef/KIRCHHOF, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts*, Band 4, 3. Auflage, Heidelberg: C. F. Müller, 2006, S. 243–312; VOSSKUHL, Andreas: *Das Konzept des rationalen Staates*, in: FOLKE SCHUPPERT, Gunnar/ders. (Hrsg.): *Governance von und durch Wissen*, Wiesbaden: Nomos, 2008a, S. 11–33, hier: S. 16; PIEPENSCHNEIDER, Melanie: *Stiftungen – Politikforschung und Politikberatung auf christlichdemokratischer Grundlage*, in: GLAAB, Manuela/KORTE, Karl-Rudolf (Hrsg.): *Angewandte Politikforschung*, Wiesbaden: Springer, 2012, S. 165–177, hier: S. 166f; DOSE, Nicolai: *Von Government zu Governance: Regieren unter veränderten Bedingungen*, in: KORTE, Karl-Rudolf/GRUNDEN, Timo (Hrsg.): *Handbuch*

angestiegene Nachfrage auf ein angestiegenes Angebot an Wissen stieß. Infolgedessen arbeiten immer mehr Akteure in immer stärker vernetzten, globalisierten oder europäisierten Verhandlungsformaten in einer sich zunehmend stärker ausdifferenzierten Gesellschaft an Problemlösungen bei gleichzeitig erhöhter Ereignisdichte, einer ausufernden Informationsflut sowie einer Ausweitung der Staatsfunktion durch zunehmende wohlfahrtsstaatliche Zielsetzungen. Zugleich entstehen stetig neue Problemfelder und Dilemmata, um die sich der Staat kümmern muss, wie etwa der Klimawandel, digitale und gesellschaftliche Transformationen oder Flucht- und Migrationsbewegungen. Schließlich senkt der Komplexitätszuwachs die Problemlösungsfähigkeit des Staates. Dieser wiederum versucht mit Expertenwissen seine Regierungs- und Steuerungsfähigkeit aufrechtzuerhalten oder weiter zu steigern, da die Politik nur mit ausreichendem Wissen über Prozesse und Entwicklungen hinreichend in der Lage ist, auf komplexe Themenfelder zu reagieren. Es lässt sich auf die Formel herunterbrechen: Komplexität steigert den Bedarf an Wissen.³²

Mark Brown et al. schlussfolgern daher, „ohne den fortwährenden Bezug auf wissenschaftlichen Sachverstand [ist] Politik heute nicht mehr denkbar“.³³ Elvio Baccarini und Viktor Ivanković plädieren übereinstimmend für einen zunehmenden Expertismus in demokratischen Regierungen, da die Komplexität von Problemen und ihre globalen Folgen einen

Regierungsforschung, Wiesbaden: Springer, 2013, S. 53–60; SCHNEIDER, Steffen/NULLMEIER, Frank: Handlungsspielräume des Nationalstaates: Demokratisches Regieren in der post-nationalen Konstellation, in: KORTE, Karl-Rudolf/GRUNDEN, Timo (Hrsg.): Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden: Springer, 2013, S. 43–52; HEINZE, Rolf G.: Politische Steuerung und gesellschaftliche Selbstregulierung: Welche Handlungsspielräume haben demokratische Regierungen?, in: KORTE, Karl-Rudolf/GRUNDEN, Timo (Hrsg.): Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden: Springer, 2013, S. 61–70; STRASSHEIM, Holger: Politische Expertise im Wandel. Zur diskursiven und institutionellen Einbettung epistemischer Autorität, in: KROPP, Sabine/KUHLMANN, Sabine (Hrsg.): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung (= dms – der moderne Staat, Sonderheft 1), Opladen: Budrich, 2013, S. 65–86, hier: S. 66.

32 Angesichts zunehmender Komplexität betrachtet Giovanni Sartori es als unvermeidlich, dass die tatsächliche Autorität von Experten wächst, obwohl das Prinzip der politischen Gleichheit eigentlich Sachzwänge ausschließt. Vgl. SARTORI, Giovanni: Demokratie, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1997, S. 422.

33 BROWN/LENTSCH/WEINGART 2006, S. 8.

Expertenstatus erfordern.³⁴ Wissen wird somit zur Bedingung staatlicher Handlungsfähigkeit, wodurch Governance und Wissen grundlegend miteinander und weiter zunehmend verwoben werden.³⁵ Daraus ergibt sich zudem die Forderung nach institutionellen Mechanismen zur Beachtung wissenschaftlicher Evidenz.³⁶ Folglich ließ der gestiegene Beratungsbedarf einen „Markt für Politikberatung“³⁷ entstehen, in dem zahlreiche Experten in unterschiedlicher Weise ihr Wissen dem Staat zur Verfügung stellen. Hieraus bildete sich eine heterogene Vielfalt an wissenschaftlichen Akteuren wie Expertengremien, Stiftungen, Gelehrtenesellschaften, innerwie außeruniversitären sowie behördlichen Forschungsinstituten, die eine wissenschaftlich-fundierte Beratung der Politik zum Ziel haben.

2.1 Babylon ist überall: Was ist wissenschaftliche Politikberatung?

Einer Systematisierung der wissenschaftlichen Politikberatungslandschaft bedarf zuallererst einer realistischen Definition sowie einer Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes. Ein großes Problem der Forschungsliteratur ist jedoch, dass bis heute keine Einigung auf eine exakte oder gar einheitliche Definition möglich war, die das Beratungsphänomen klar analytisch umreißt. Stattdessen scheint vielmehr in jeder Studie ein anderes Verständnis von wissenschaftlicher Politikberatung zu bestehen, denn der Beratungsbegriff erweiterte sich infolge der angestiegenen Komplexität des Staatswesens und der damit einhergehenden Ausdifferenzierung der Beratungslandschaft. Gemeinhin wird unter Politikberatung das institu-

34 Vgl. BACCARINI, Elvio/IVANKOVIĆ, Viktor: Mill's Case for Plural Voting and the Need for Balanced Public Decisions, in: *Prolegomena* 2015 14 (2), S. 137–156, hier: S. 138.

35 Vgl. STRASSEHEIM, Holger: Die Governance des Wissens, in: SCHUPPERT, Gunnar Folke/VOSSKUHL, Andreas (Hrsg.): *Governance von und durch Wissen*, Baden-Baden: Nomos, 2008, S. 49–72.

36 Vgl. JUN, Uwe/GRABOW, Karsten: *Mehr Expertise in der deutschen Politik? Zur Übertragbarkeit des „evidence-based policy approach“*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2008.

37 FALK, Svenja/RÖMMELE, Andrea: *Der Markt für Politikberatung*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, 2009.

tionalisierte Liefern von Informationen und Sachverstand an politische Entscheidungsträger, Parteien oder Fachbeamte verstanden,³⁸ wobei dies sowohl die bloße Handreichung von Informationen als auch deren umfassende Reflexion und Analyse und damit das Hinterfragen des „Wie und Warum“ umfassen kann. Beides hat letzten Endes „das Verfügbarmachen von Informationen und Handlungsempfehlungen“³⁹ zum Ziel, um „durch Informationen über Reformnotwendigkeiten, Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge und die zu erwartenden Wirkungen alternativer Maßnahmen eine möglichst objektive und rationale Basis für politische Entscheidungen zu schaffen“⁴⁰. Allgemein ausgedrückt wird unter Politikberatung jede Dienstleistung zusammengefasst, bei der Entscheidungsträgern politisch relevantes Wissen zugeführt wird. Angesichts dieser definitorischen Weite ist Politikberatung alles, „was ein Politikberater eben macht“,⁴¹ da beinahe jede vorstellbare Informationsressource als eine Form der Beratung gedeutet werden kann, sofern die Politik unmittelbar adressiert wird. Beispielsweise kann ein Beitrag eines Journalisten in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, in dem Forderungen gegenüber der Politik geäußert werden, eine Form von Politikberatung sein.⁴² Dieser „expandierende Begriff

-
- 38 Siehe beispielsweise DAGGER et al.: Einleitung, in: dies. (Hrsg.): Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven, Wiesbaden: Springer, 2004, S. 11–20, hier: S. 11; SCHUBERT, Klaus: Politikberatung, in: NOHLEN, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Band 7, München: C. H. Beck, 1998, S. 489f; FALK et al.: Politikberatung – eine Einführung, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 3–24, hier: S. 6; WEINGART/LENTSCH 2008, S. 43; WOLLMANN, Hellmut: Politikberatung, in: NOHLEN, Dieter/GROTZ, Florian: Kleines Lexikon der Politik, 6., überarbeitete und erweiterte Auflage, München: C. H. Beck, 2015, S. 477–480.
- 39 SIEFKEN, Sven T.: Ist denn alles Politikberatung? Anmerkungen zum Begriff und der Diagnose institutionalisierter Kooperation, in: Politische Vierteljahresschrift 2010 51 (1), S. 127–136, hier: S. 129.
- 40 CASSEL, Susanne/BAUMANN, Elke: Wissenschaftliche Beratung der Wirtschaftspolitik in Deutschland und Bedingungen für ihren Erfolg, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 285–302, hier: S. 286f.
- 41 In Anlehnung an FALK et al. 2019, S. 19.
- 42 Beispiel entlehnt aus SEGBERS, Klaus: Politikberatung in der Außen- und Sicherheitspolitik, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 379–402, hier: S. 394. Bei dieser Sichtweise geht jedoch die Trennschärfe zwischen wissen-

der Politikberatung⁴³ umfasst somit eine Mannigfaltigkeit von Methoden, Techniken und Ansätzen und ist aufgrund dessen vielmehr als ein „Sammelbegriff“⁴⁴ verschiedener Phänomene zu verstehen und weniger als ein klar abzugrenzender Forschungsgegenstand.⁴⁵ Politikberatung als Begriff zu definieren, ist daher wie „der sprichwörtliche Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln“,⁴⁶ denn niemand weiß, „wo fängt Politikberatung an und wo hört sie auf?“⁴⁷ Sven T. Siefken kritisiert hierbei lapidar: „Politikberatung ist Beratung von allen, durch alle und zu allem!“⁴⁸

Und dennoch: Um im Rahmen dieser Arbeit Politikberatung zu analysieren, muss der Beratungsbegriff konturiert und kontextualisiert werden. Um das Verständnis von wissenschaftlicher Politikberatung weiterzuentwickeln, ist es zunächst sinnvoll, sich mit dem oft unreflektierten Begriff der Beratung im Allgemeinen zu befassen. Beratung lässt sich anhand der Differenz zwischen „Rat“ und „Tat“ konzeptualisieren.⁴⁹ Ein Rat stellt eine Kommunikationsform dar, beispielsweise in Form von Meinungs-, Wissens- und Erfahrungsaustausch innerhalb und zwischen Privatpersonen, Unternehmen, zivilgesellschaftlichen, wissenschaftlichen oder staat-

schaftlicher Beratung, Lobbying, Journalismus und Public Affairs verloren. Jarosław Jańczak und Artur Kopka zeigen, dass viele Bundestagsabgeordnete keinen Unterschied zwischen wissenschaftlichen und interessengeleiteten Beratern sehen, siehe hierzu JAŃCZAK, Jarosław/KOPKA, Artur: Die Grenze zwischen Politikberatung und Lobbyismus im politischen Entscheidungsprozess – eine empirische Analyse, in: KOPKA, Artur/PIONTEK, Dorota/MINKENBERG, Michael (Hrsg.): Politikberatung und Lobbyismus im parlamentarischen Entscheidungsprozess Deutschland und Polen im Vergleich, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 85–114, hier: S. 90. Siehe auch FALK et al. 2019; HEINZE, Rolf G.: Staat und Lobbyismus: Vom Wandel der Politikberatung in Deutschland, in: Zeitschrift für Politikberatung 2009 (2) 1, S. 5–25; FÄRBER/SALM/ZEITZ 2011, S. 5.

43 SIEFKEN 2010, S. 129.

44 FÄRBER/SALM/ZEITZ 2011, S. 3.

45 Vgl. RAFAT 2014, S. 29; DAGGER et al. 2004, S. 11; SCHUBERT 1998; WEWER, Göttrik: Politikberatung und Politikgestaltung, in: SCHUBERT, Klaus/BANDELOW, Nilz C.: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien: Oldenbourg, 2003, S. 361–390.

46 ALTHAUS, Marco: Die Mächtigen schlau machen? Politikberatung zwischen Wissenschaft und Vertrauen, Strategie und Consultainment, in: DAGGER et al. (Hrsg.): Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven, Wiesbaden: Springer, 2004, S. 37–48, hier: S. 37.

47 FÄRBER/SALM/ZEITZ 2011, S. 3.

48 SIEFKEN 2010, S. 129.

49 Vgl. KORINEK/VEIT 2013, S. 264.

lichen Akteuren.⁵⁰ Die Tat ist hingegen die Umsetzung von etwas, beispielsweise ebendieses Rates. Isabel Kusche ist daher der Meinung, dass Politikberatung verstanden werden kann als „kommunikatives Schema, das einerseits auf eine anstehende [...] politische Entscheidung verweist, andererseits auf in Form eines Rates kommuniziertes Wissen, das sich auf Erwartungsstrukturen im politischen System auswirkt“.⁵¹ Anders formuliert: Der Beratungszweck ist, eine (positive) Tat durch die Kommunikation von Ratschlägen auszulösen.⁵² Dieses Verständnis von Beratung als kommunikativen Prozess⁵³ zwischen Wissenschaft und Politik als Form der „Wissenschaftskommunikation“ und des „Wissenstransfers“ ist in der Literatur weit verbreitet⁵⁴ und fand sich bereits bei Karl W. Deutsch⁵⁵ oder Aaron B. Wildavsky⁵⁶. Nach Niklas Luhmann sind Politik und Wissenschaft zwei unterschiedliche, „autopoietische“ Sphären, die miteinan-

50 Vgl. GUNTER, Helen M./HALL, David/MILLS, Colin: Consultants, consultancy and consultocracy in education policymaking in England, in: *Journal of Education Policy* 2015 30 (4), S. 518–539.

51 KUSCHE, Isabel: *Politikberatung und die Herstellung von Entscheidungssicherheit im politischen System*, Wiesbaden: Springer, 2008, S. 64.

52 Vgl. STEINER 2009, S. 63.

53 Vgl. SCHÜTZEICHEL, Rainer: *Beratung, Politikberatung, wissenschaftliche Politikberatung*, in: BRÖCHLER, Stephan/ders. (Hrsg.): *Politikberatung*, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2008, S. 5–32, hier: S. 5; SCHEER, Dirk: *Computersimulationen in politischen Entscheidungsprozessen Zur Politikrelevanz von Simulationswissen am Beispiel der CO₂-Speicherung*, Wiesbaden: Springer, 2013, S. 48. Siehe auch SARETZKI, Thomas: *Welches Wissen – Wessen Entscheidung? Kontroverse Expertise im Spannungsfeld von Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik*, in: BOGNER, Alexander/TORGERSEN, Helge (Hrsg.): *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, S. 345–369.

54 So beispielsweise WEITZE, Marc-Denis/HECKL, Wolfgang M.: *Wissenschaftskommunikation – Schlüsselideen, Akteure, Fallbeispiele*, Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, 2016, S. 202; SCHEER 2013, S. 48; WAGNER, Gert G.: *Mehr Selbstdisziplin macht Politikberatung besser*, in: *Wirtschaftsdienst* 2022 102 (7), S. 518–521, hier: S. 518; BENNETT, Gavin/JESSANI, Nasreen: *The knowledge translation toolkit: Bridging the know-do gap, a resource for researchers*, Ottawa: SAGE Publications, 2011; GLUNS 2020, S. 249; BÄHR, Holger: *Die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung: Unbestimmtheit durch wissenschaftliche Unsicherheit und politische Mehrdeutigkeit*, in: *Leviathan* 2017 45 (3), S. 404–427, hier: S. 406.

55 Vgl. DEUTSCH, Karl W.: *Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven*, Freiburg i. Br.: Rombach, 1969.

56 Vgl. WILDAVSKY 1979.

der kommunizieren, um einen Wissens- und Informationstransfer zwischen beiden Systemen zu gewährleisten.⁵⁷ Jedes dieser Teilsysteme hat jedoch seine eigenen, systemimmanenten Rationalitäten mit eigenen Funktions- und Handlungslogiken: dem „Code der Macht“ in der Politik und dem „Code der Wahrheit“ in der Wissenschaft.⁵⁸ Denn während die Wissenschaft von „Sachverstand“ dominiert ist, wird die Politik eher von „Werteordnungen und Glaubensmächten“ in ihren Entscheidungen gelenkt.⁵⁹ Für eine Kooperation zwischen Geist und Macht müssen daher Kommunikationsprobleme gelöst werden.⁶⁰ Dieses „eher komplizierte[] Verhältnis“⁶¹ wird je nach theoretischer Perspektive in der politikwissenschaftlichen und wissenssoziologischen Literatur als „Kopplung“,⁶²

57 Vgl. LUHMANN, Niklas: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2002.

58 Vgl. BROWN/LENTSCH/WEINGART 2006, S. 50; NULLMEIER, Frank: Max Weber Revisited: Zum Verhältnis von Politik und Wissenschaft oder: Politikberatung als Nebenberuf, in: LAMPING, Wolfram/SCHRIDDE, Henning: Der konsultative Staat: Reformpolitik und Politikberatung, Opladen: Barbara Budrich, 2011, S. 39–46; HEINRICHS, Harald: Advisory systems in pluralistic knowledge societies: An indicator-based typology to assess and optimize environmental policy advice, in: MAASEN, Sabine/WEINGART, Peter (Hrsg.): Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making, Wiesbaden: Springer, 2005, S. 41–61; BEYME 1997, S. 153; PERCHING, Bernhard/KRALER, Albert: Der Nexus von Politik und Forschung im Bereich Migration, Integration und Asyl, in: KARASZ, Lena (Hrsg.): Migration und die Macht der Forschung. Kritische Wissenschaft in der Migrationsgesellschaft, Wien: ÖGB Verlag, 2017, S. 63–91, hier: S. 70.

59 Vgl. HABERMAS, Jürgen: Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: ders. (Hrsg.): Technik und Wissenschaft als „Ideologie“, 2. Auflage, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1969, S. 120–145, hier: S. 121; BRADSHAW, Gay A./BORCHERS, Jeffrey G.: Uncertainty as information: narrowing the science-policy gap, in: Conservation Ecology 2000 4 (1), Art. 7 (ohne Seitenzahlen); HEINRICHS 2005.

60 Siehe auch WEINGART/LENTSCH 2008, S. 16f.

61 SCHEER 2013, S. 41.

62 WEINGART, Peter: Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2001.

„Ko-Produktion“,⁶³ „Interpenetration“,⁶⁴ „Verhandlungssystem“,⁶⁵ „Wechselbeziehung“,⁶⁶ „Grenzarbeit“,⁶⁷ „Verzahnung“⁶⁸ oder als „iterativer und rekursiver Prozess“⁶⁹ verstanden.

Politikberatung ist somit ein kommunikativer Vorgang, bei der die Sphäre der Politik Wissen aufgrund von Kommunikationsproblemen nur „bruchstückhaft“⁷⁰ annimmt. „Politik“ beschreibt hierbei den direkten oder indirekten Adressaten von Politikberatung. „Es ist nur dann Politikberatung, wenn damit politische Entscheidungsträger aus Regierung, Parlament, Parteien und Ministerialverwaltung adressiert sind.“⁷¹ Somit ist zur Komplexitätsreduktion die Politik in dieser Arbeit als ein kollektiv handelnder Akteur zu verstehen. Demzufolge ist nachfolgend irrelevant, ob die Beratung an Legislative oder Exekutive, eine bestimmte politische Ebene, einzelne Entscheidungsträger wie Abgeordnete, Bürgermeister und Verwaltungsbeamte oder ganze Gruppen wie Parteien, Fraktionen und Regierungen gerichtet ist. Damit wird mit Politik in dieser Arbeit ganz allgemein alle Formen und Strukturen zur Regelung der Angelegenheiten eines Gemeinwesens verstanden.

Doch was ist hingegen unter der Sphäre der „Wissenschaft“ genau zu verstehen? Semantisch untrennbar mit der Wissenschaft verbunden ist

63 HOPPE, Robert: Rethinking the science-policy nexus: from knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements, in: *Poiesis & Praxis* 2005 3, S. 199–215; JASANOFF, Sheila: *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*, Princeton: Princeton University Press, 2005.

64 MÜNCH, Richard: Modelle der Risikopolitik, in: ders. (Hrsg.): *Risikopolitik*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1996, S. 165–238.

65 MAYNTZ, Renate: Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells, in: MURSWIECK, Axel (Hrsg.): *Regieren und Politikberatung*, Opladen: Leske + Budrich, 1994, S. 17–29.

66 PIELKE, Roger A., Jr.: *The honest broker: making sense of science in policy and politics*, Cambridge: Cambridge UP, 2007.

67 KORINEK/VEIT 2013.

68 FALK et al. 2007, S. 322.

69 SCHEER 2013, S. 46.

70 BLÄTTE 2019, S. 28.

71 SIEFKEN 2010, S. 135. Siehe auch MAYNTZ, Renate: Die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland, in: *Heidelberger Akademie der Wissenschaften* (Hrsg.): *Politikberatung in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, 2006, S. 115–122, hier: S. 115f.

„das Wissen“; der Wissensbegriff wird indes in der Beratungsliteratur selten reflektiert.⁷² Wissen lässt sich am besten in Abgrenzung zu Informationen, Daten und Fakten definieren. Daten und Fakten können beispielsweise Jahreszahlen sein, die erst durch eine Analyse und Interpretation einen Informationsgehalt erhalten. Informationen sind damit konzeptualisierte Daten und Fakten.⁷³ Wissen wiederum besteht aus mehreren Informationen, die beispielsweise durch Abstraktion systematisiert werden, womit Wissen einen höheren Komplexitätsgrad aufweist.⁷⁴ Informationen beschreiben damit ein Ereignis, Wissen hingegen befindet sich auf der Strukturebene.⁷⁵ „Anders formuliert, wäre von Wissen im Falle verarbeiteter Informationen zu sprechen.“⁷⁶ Sowohl für Uwe Schimank⁷⁷ als auch für Nico Stehr⁷⁸ erhält Wissen erst aufgrund einer solchen „Veredelung“ von Informationen durch Abstraktion und Systematisierung den Nutzen, dass Handelnde – in diesem Fall politische Entscheidungsträger – hierdurch erst handlungsfähig werden können. Wissen unterliegt hierbei Deutungsmustern, denn Wissen muss zuallererst vom (politischen)

-
- 72 Dieser Befund wurde unter anderem schon festgestellt von KORINEK/VEIT 2013 und WEINGART, Peter: ‚Demokratisierung‘ der wissenschaftlichen Politikberatung – Eine Antwort auf die Legitimationsdilemmata im Verhältnis von Wissenschaft und Politik?, in: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.): Politikberatung in Deutschland, Wiesbaden: Springer, 2006, S. 73–84.
- 73 Vgl. VOWE, Gerhard: Der Informationsbegriff in der Politikwissenschaft. Eine historische und systematische Bestandsaufnahme, in: Diskussionsbeiträge vom Institut für Medien- und Kommunikationswissenschaft der TU Ilmenau, 2004 Nr. 10; HOFMANN, Jeanette: Informationen und Wissen als Gegenstand oder Ressource von Regulierung, in: BUSCH, Andreas/dies. (Hrsg.): Politik und die Regulierung von Information, Baden-Baden: Nomos, 2012, S. 5–23; OTT, Sascha: Information. Zur Genese und Anwendung eines Begriffs, Konstanz: UVK, 2004; ALBERS, Marion: Information als neue Dimension im Recht, in: Rechtstheorie 2002 33 (1), S. 61–89.
- 74 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 89.
- 75 Vgl. ebd., S. 89. Zustimmend KENNERT, Ulrike: Das Informationsverhalten von Bundestagsabgeordneten. Eine Analyse der Entscheidungsprozesse im parlamentarischen System, Baden-Baden: Nomos, 2018, S. 128–133.
- 76 MÜNKLER 2020, S. 89.
- 77 Vgl. SCHIMANK, Uwe: Wissen, in: KLIMKE et al. (Hrsg.): Lexikon zur Soziologie, Wiesbaden: Springer, 2020, S. 872.
- 78 Vgl. STEHR, Nico: Wissensberufe, in: SCHULZ, Wolfgang K. (Hrsg.): Expertenwissen. Soziologische, psychologische und pädagogische Perspektiven, Opladen: Leske u. Budrich, 1998, S. 17–31.

Empfänger als wahr oder zumindest gerechtfertigt interpretiert und anerkannt werden, indem Wissen – in Abgrenzung zu Meinung, Spekulation oder Glauben – eine objektive Gewissheit normativ zugeschrieben wird.⁷⁹ Wissenschaftliches Wissen erhält durch eine solche objektive Gewissheit eine Sonderstellung in der modernen Gesellschaft, welche durch dessen allgemeine Anerkennung als „gesichert, wahr und universell gültig“ entsteht,⁸⁰ da es in der Wissenschaft gemäß der utopischen Maxime darum geht, durch Forschen und Erkennen Wissen und Wahrheit hervorzubringen.⁸¹ Dieser Wahrheitsanspruch heißt indes nicht, dass wissenschaftliches Wissen sich nicht irren kann, Thomas Kuhn spricht gar prosaisch vom

79 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 92. Siehe auch LUHMANN, Niklas: Die Soziologie des Wissens: Probleme ihrer theoretischen Konstruktion, in: ders. (Hrsg.): Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft, Band 4, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1995, S. 151–180. Eine aktuelle Studie über die Wahrnehmung von wissenschaftlichem Wissen bietet FAUS, Jana/ALIN, Selina/SPEL, Markus: Wissenschaft für das Allgemeinwohl, die Wirtschaft oder die Politik? – Wahrnehmung von Wissenschaft und wissenschaftlicher Politikberatung, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021.

80 WEINGART, Peter: Wissenschaftssoziologie, in: SIMON et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 2., vollständig bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2016, S. 141–156, hier: S. 143.

81 Gleichwohl nimmt dies im sogenannten postfaktischen Zeitalter infolge alternativer Fakten und zunehmendem Populismus eine besondere Rolle ein. Es bedeutet jedoch nicht, dass Menschen heutzutage mehr lügen als früher, sondern dass es eine Tendenz gibt, auch Aussagen für wahr zu halten, die nicht evident oder sogar offenkundig nicht wahrheitsgemäß sind. Die Genese von solchen Tendenzen in der Gesellschaft weist Alexander Bogner anhand der Coronakrise auf, siehe BOGNER, Alexander: Die Epistemisierung des Politischen: Wie die Macht des Wissens die Demokratie gefährdet, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2021, S. 115f. Siehe auch BALL, James: Post-truth. How bullshit conquered the world, London: Biteback Publishing, 2017; KRICK, Eva/LEETEN, Lars: Die umkämpfte Autorität des Wissens im politischen Kontext. Eine Frage des Vertrauens, in: SCHUPPERT, Gunnar Folke/RÖMHILDT, Roland A./WEINGART, Peter (Hrsg.): Herrschaft und Wissen, Baden-Baden: Nomos, 2022, S. 145–170, hier: S. 158–163; BARLÖSIUS, Eva/RUFFING, Eva: Die Infragestellung wissenschaftlichen Wissens und wissenschaftlicher Expertise. Eine sozialwissenschaftliche Heuristik, in: BÜTTNER, Sebastian/LAUX, Thomas (Hrsg.): Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik (= Leviathan, Sonderband 38), Baden-Baden: Nomos, 2021, S. 113–135.

„gegenwärtigen Stand des Irrtums“.⁸² Stattdessen ist ein solcher Anspruch als unerreichbare Maxime zu verstehen, vernunftgeleitet, objektiv und wahrheitsorientiert zu argumentieren und zu handeln – ein Ideal, welches in einer Demokratie, wie eingangs erwähnt, auch von der Politik erwartet wird,⁸³ denn „Willkür, Zufälle und Emotionen“⁸⁴ sind beim Regieren auszuschließen. Dies geht so weit, als dass von Einigen die Wissensgesellschaft postuliert wird, also „das zunehmende Eindringen wissenschaftlichen Wissens in sämtliche Winkel von Gesellschaft und Politik“.⁸⁵

Wissenschaftliche Politikberatung ist somit die an politische Entscheidungsträger gerichtete Kommunikation von Ratschlägen auf Basis von Wissen. Dabei gibt es mehrere Arten von Wissen.⁸⁶ So beschreiben beispielsweise Alltags-, Bürger- und Erfahrungswissen den Wissensstand von Laien in Abgrenzung zu erlerntem Schul-, Allgemein- oder Akademiewissen.⁸⁷ Relevant für diese Arbeit ist indes wissenschaftliches Wis-

-
- 82 In Anlehnung an KUHN, Thomas S.: Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1976. Siehe auch Steve Fuller, der ein „right to be wrong“ auch als eine Voraussetzung für die wissenschaftliche Unabhängigkeit sieht, vgl. FULLER 2000, S. 151f.
- 83 Vgl. FÜHR, Martin: Qualitätsstandards für die Gesetzesfolgenabschätzung, in: HENSEL et al. (Hrsg.): Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Perspektiven und Entwicklungstendenzen, Baden-Baden: Nomos, 2010, S. 15–33; HUBER, Theresa Sophie: Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren. Eine verfassungsrechtliche, rechtspolitische und rechtsvergleichende Analyse zum US-amerikanischen Recht, Baden-Baden: Nomos, 2021, S. 53–55; GRZESZICK, Bernd: Erster Beratungsgegenstand: Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtssetzung im demokratischen Rechtsstaat, in: Grundsatzfragen der Rechtsetzung und Rechtsfindung, Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Münster vom 5. bis 8. Oktober 2011, VVDStRL 2012 71, S. 49–81; STEINBACH, Armin: Rationale Gesetzgebung, Tübingen: Mohr Siebeck, 2017.
- 84 HUBER 2021, S. 66. Siehe auch SCHELKY, Helmut: Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, Köln: Westdeutscher Verlag, 1961.
- 85 MEHRING 2019, S. 124.
- 86 Vgl. GEIS, Anna: Komplexität, Kontingenz und Nichtwissen als Herausforderungen demokratischen Regierens, in: TOENS, Katrin/WILLEMS, Ulrich (Hrsg.): Politik und Kontingenz, Wiesbaden: Springer, 2012, S. 143–160.
- 87 In Abgrenzung dazu besteht in der Wissenssoziologie auch das Konzept des Nichtwissens, also noch nicht vorhandenes Wissen, etwa in Form von Unwägbarkeiten oder nicht erkannten Risiken und Folgen politischer Entscheidungen. Siehe hierzu INNEARITY, Daniel: Power and knowledge: The politics of the knowledge society, in: Eu-

sen, welches systematisch mithilfe von Abstraktion und Forschungsmethoden unter Verweis auf wissenschaftliche Analyse und Belege erlangt wurde und sich somit etwa von Ideologien, religiösen Offenbarungen, aber auch von Rechtsnormen unterscheidet, wodurch ihm eine gewisse Qualität zugeschrieben wird. Dabei müssen die Kriterien und Standards der Produktion und Reproduktion wissenschaftlichen Wissens gegeben sein, wie beispielsweise methodisch einwandfreie, nachvollziehbare, kritisch-reflektierende Studien und Analysen, die auf validen, reliablen Daten beruhen.⁸⁸ Jedoch ist nicht jedes wissenschaftliche Wissen für die Politik relevant; „Beratungswissen“ muss schließlich nicht nur „sachlich richtig und belastbar“,⁸⁹ sondern auch „politisch nützlich und realisierbar sein“.⁹⁰

Wissenschaftliches Wissen wird also von Politikern nachgefragt, um bestehende Wissenslücken, etwa über Handlungsoptionen, möglichst

ropean Journal of Social Theory 2012 16 (1), S. 3–16; WEHLING, Peter: Jenseits des Wissens? Wissenschaftliches Nichtwissen aus soziologischer Perspektive, in: Zeitschrift für Soziologie 2001 30 (6), S. 465–484; HEINZ, Vanessa: Der Schleier des Nichtwissens im Gesetzgebungsverfahren, Baden-Baden: Nomos, 2009. Anhand der Integrations- und Migrationspolitik erforscht Stephan Scheel das Nichtwissen, siehe SCHEEL, Stephan: The Politics of (Non)Knowledge in the (Un)Making of Migration, in: Migrationsforschung und Politik / Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies 2021 1 (2), S. 39–71.

88 Vgl. ZIMMERMANN, Klaus F.: Evidenzbasierte wissenschaftliche Politikberatung, Bonn: IZA, 2014, S. 2; BÄHR 2017, S. 405; VÖNEKY, Silja: Wissenschaftliche Politikberatung, in: HINSCH, Wilfried/EGGERS, Daniel (Hrsg.): Öffentliche Vernunft? Die Wissenschaft in der Demokratie, Berlin/Boston: De Gruyter, 2019, S. 35–46, hier: S. 37.

89 WEINGART/LENTSCH 2008, S. 17.

90 Ebd., S. 25. Für die Rolle von Wissen in politischen Prozessen siehe KNORR, Karin D.: Policymakers' Use of Social Science Knowledge – Symbolic or Instrumental, in: WEISS, Carol H. (Hrsg.): Using Social Research in Public Policy Making, Lexington: Lexington Books, 1977, S. 165–182; WEISS, Carol H.: research for policy's sake: the enlightenment function of social research, in: policy analysis 1977 3 (4), S. 553–565; SCHMID, Josef: Politikberatung: Zwischen Expertokratie und Hofnarrentum, in: ders./BUCKSTEEG, Mathias (Hrsg.): Politikberatung und Politisches Management – Beiträge zwischen Seminar und Wirklichkeiten, Working Paper 2005 28, S. 11–20, hier: S. 14; HECLO, Hugh: Modern Social Policies in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance, New Haven, CT: Yale University Press, 1974; KRAPP, Max-Christopher: Wissen in der Politikformulierung. Gesetzgebungsprozesse im Bereich Arbeit und Soziales in vergleichender Perspektive, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2016, S. 101; WASNER, Barbara: Parlamentarische Entscheidungsfindung. Einblicke in das schwierige Geschäft der Mehrheitsbeschaffung, Passau: Rothe, 1998, S. 32.

rational (er-)schließen zu können. Dabei muss ein solches Wissen nicht zwingend von Wissenschaftlern zur Verfügung gestellt werden. Dies überrascht *prima facie*; jedoch bedeutet wissenschaftlich lediglich, dass die Wissensgenese durch wissenschaftliche Methoden und Standards erfolgte. Sie bedeutet indes nicht, dass ein solches Wissen zwingend von Wissenschaftlern generiert wird. Damit kann jede Person wissenschaftliches Wissen schaffen, solange er oder sie sich an wissenschaftliche Standards hält.⁹¹ Es ergibt demzufolge mehr Sinn, im Kontext der wissenschaftlichen Politikberatung von „Experten“, anstatt von Wissenschaftlern zu sprechen.⁹² Ein Experte ist eine Person, die über ein Sonderwissen verfügt, über das die Nachfrageseite – in dieser Untersuchung die Politik – nicht verfügt.⁹³ Es besteht somit ein Wissensvorsprung seitens des Experten gegenüber politischen Entscheidungsträgern. Der Expertenstatus entsteht demzufolge immer situativ und kontextabhängig, der Expertenbegriff ist damit normativ immer als Gegensatz zum nichtwissenden Laien konstruiert.⁹⁴ Sobald ein Laie über Sonderwissen verfügt, wird er dann zu einem Experten in diesem Wissensgebiet. Wird ein solches Sonderwissen durch wissenschaftliche Methoden generiert, entspricht dies wissenschaftlichem Wissen. „Praktiker“ können somit empirisch gesammeltes Wissen besitzen und damit als Experten gelten. So werden Ärzte und Juristen gemeinhin als Experten innerhalb ihres Fachs angesehen, aber nicht

-
- 91 Ablehnend hierzu BUCHHOLZ, Kai: Professionalisierung der wissenschaftlichen Politikberatung? Interaktions- und professionssoziologische Perspektiven, Bielefeld: transcript Verlag, 2008, S. 77.
- 92 Für allgemeines zum Expertenbegriff siehe GRUBER, Hans/MANDL, Heinz: Expertise und Erfahrung, in: GRUBER, Hans (Hrsg.): Expertiseforschung: Theoretische und methodische Grundlagen, Wiesbaden: Springer, 1996, S. 18–35.
- 93 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 82; BÜTTNER, Sebastian/LAUX, Thomas: Umstrittene Expertise und die Wissensproblematik der Politik: Eine Einführung, in: dies. (Hrsg.): Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik (= Leviathan, Sonderband 38), Baden-Baden: Nomos, 2021, S. 13–40, hier: S. 25.
- 94 Vgl. HITZLER, Ronald: Wissen und Wesen des Experten, in: ders./HONER, Anne/MÄEDER, Christoph (Hrsg.): Expertenwissen: Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994, S. 13–30, hier: S. 14; MÜNKLER 2020, S. 82; SPRONDEL, Walter M.: „Experte“ und „Laie“: zur Entwicklung von Typenbegriffen in der Wissenssoziologie, in: ders./GRATHOFF, Richard (Hrsg.): Alfred Schütz und die Idee des Alltags in den Sozialwissenschaften, Stuttgart: Ferdinand Enke, 1979, S. 140–154.

zwingend als Wissenschaftler, obwohl ihr empirisch-fundiertes Wissen wissenschaftlichen Standards genügt.⁹⁵ Das Sonderwissen des Experten entspricht dem Sachverstand, der Experte ist daher dem Sachverständigen, sein Wissen mit der Expertise gleichzusetzen.⁹⁶ Nachfolgend werden demgemäß Expertise, Wissen und Sachverstand synonym verwendet.⁹⁷

Was bedeutet dies für diese Studie? Wissenschaftliche Politikberatung meint jede Form des Wissenstransfers, der an die Politik adressiert ist, sofern dieses beraterrelevante Wissen nach wissenschaftlichen Methoden und Standards generiert wurde. Damit bedeutet wissenschaftliche Politikberatung nicht „Beratung durch Wissenschaftler“, sondern eher „Beratung durch Experten“,⁹⁸ weswegen das wissenschaftliche Beratungsmonopol nicht nur Universitäten innehaben, solange wissenschaftliche Standards erfüllt sind.⁹⁹ Es gibt daher eine große Anzahl von Beratungsakteuren, die der Politik ihr wissenschaftliches Wissen anbieten können. Beispiele hierfür wären:

- Expertengremien, die sich teils massiv in ihrer Ausgestaltung, Zusammensetzung, Größe, Dauer, Bedeutung, Funktion und politischer Unabhängigkeit unterscheiden.¹⁰⁰ So gibt es beispielsweise innerhalb von Ministerien oft als Beiräte bezeichnete Experten-

95 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 96; HUBER 2021, S. 84f.

96 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 84.

97 Kritisch bezüglich dieser Gleichsetzung AUGSBERG 2018.

98 Vgl. SCHÜTZEICHEL 2008, S. 15.

99 Ein solcher definitorischer Ansatz ist unter anderem auch zu finden bei LOMPE, Klaus: Traditionelle Modelle der Politikberatung, in: FALK et al. (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage, 2006, S. 25–34, hier: S. 25; MEHRING 2019; WAGNER 2022; LEIF, Thomas: Mythos Politikberatung: Das Schattenmanagement der Lobbyisten, in: WEINGART, Peter/WAGNER, Gert G. (Hrsg.): Wissenschaftliche Politikberatung im Praxistest, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2015, S. 229–247; ARNOLD, Lea: Unabhängige Wirtschaftspolitik. Wissenschaftliche Politikberatung seit 1968 am Beispiel der Fünf Wirtschaftsweisen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien, 2010, S. 34; BÄHR 2017, S. 405.

100 Vgl. WEINGART/LENTSCH 2008; HOFFMAN et al.: Towards a systematic understanding of how to institutionally design Scientific Advisory Committees: a conceptual framework and introduction to a Special Journal Issue, in: Global Challenges 2018 2 (9), S. 1–8.

gremien,¹⁰¹ Kommissionen der Legislative, die meist *ad hoc* und zeitlich begrenzt geschaffen werden¹⁰² oder auch außerhalb von Legislative und Exekutive stehende Sachverständigenräte.¹⁰³ Eine Sonderform stellen zudem Expertengipfel¹⁰⁴ und Enquete-Kommissionen¹⁰⁵ dar, die als Hilfs- und Informationsinstrumente von der Politik genutzt werden.

- Forschungseinrichtungen, inner- wie außeruniversitäre, sowie wissenschaftliche Akademien können als wissenschaftliche Beratungsakteure in Erscheinung treten. Sie können von der Zivilgesellschaft getragen sein, wie etwa wissenschaftlich arbeitende Think Tanks in Form von Stiftungen. Eine Sonderform stellen parteinahe Stiftungen dar, die als wissenschaftlicher Hauptlieferant der großen Parteien gelten, aber von der Tagespolitik unabhängig sind.
- Auch die Verwaltungsebene kann ihren Sachverstand zur Politikformulierung einsetzen oder im Auftrag von Politikern recherchie-

-
- 101 Vgl. SUDA, Michael: „Der Beirat ist ein Forum und das war schon immer so.“ Politikberatung durch Beiräte – Eine Fallstudie zum Obersten Naturschutzbeirat in Bayern, in: KROTT, Max/ders. (Hrsg.): Macht Wissenschaft Politik? Erfahrungen wissenschaftlicher Beratung im Politikfeld Wald und Umwelt, Wiesbaden: Springer, 2007, S. 124–174; GROSSEKETTLER, Heinz: Wissenschaftliche Politikberatung: Beiräte von Ministerien als politikberatende Institutionen, in: LESCHKE, Martin/PIES, Ingo (Hrsg.): Wissenschaftliche Politikberatung – Theorien, Konzepte, Institutionen Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2005, S. 101–130.
- 102 Vgl. SIEFKEN, Sven T.: Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998 – 2005, Wiesbaden: Springer, 2007; KRICK, Eva: Politikberatung durch Expertengremien. Legitimation und Funktion der „Hartz-“ und „Rürup“-Kommission, in: Arbeitspapiere-Working Papers 2008 2, S. 1–36.
- 103 Für Weitergehendes siehe SIEFKEN 2007.
- 104 Vgl. KRICK, Eva: Regieren mit Gipfeln – Expertengremien der großen Koalition, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 2010 20 (2), S. 233–265.
- 105 Vgl. ALTENHOF, Ralf: Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002; BARTELS, Hans-Peter/SCHROEDER, Wolfgang/WESSELS, Bernhard: Empfehlungen für die Arbeit einer Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zu Lehren aus dem Umgang mit der Corona-Pandemie, in: WZB Discussion Paper, 2021; HAMPEL, Frank: Politikberatung in der Bundesrepublik: Überlegungen am Beispiel von Enquete-Kommissionen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1999 22 (1), S. 111–133.

ren und reflektieren.¹⁰⁶ Eine Besonderheit stellen dabei Ressortforschungseinrichtungen dar, die zumeist im Geschäftsbereich eines Ministeriums liegen und oft integraler Teil des Behördenapparats sind.¹⁰⁷ Sie erbringen wissenschaftliche Beratungsleistungen für die Exekutive in Form von häufig langfristig angelegten Forschungsprojekten, die für die Verwaltung nicht leistbar wären.¹⁰⁸ Eine verwaltungsinterne Ressource auf Ebene der Legislative stellen zudem die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages dar.¹⁰⁹

- Anwaltskanzleien oder juristische Verbände können mithilfe wissenschaftlicher Methoden und ohne zwingend als interessengeleitete Lobbyisten zu agieren, juristische Gutachten erstellen.¹¹⁰

106 Vgl. VOSSKUHL, Andreas: Expertise und Verwaltung, in: TRUTE et al. (Hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzeptes, Tübingen: Mohr Siebeck, 2008b, S. 636–663.

107 Vgl. BÖCHER, Michael: Wissenschaftsbasierte Politikberatung auf Abruf. Zur Rolle von Ressortforschungseinrichtungen für Ministerien am Beispiel der Politikberatung des Umweltbundesamtes, in: dms – Der moderne Staat 2012 5 (2), S. 459–480; HENNECKE, Manfred: Ressortforschung und Politikberatung, in: Informationen zur Raumentwicklung 2011 (7/8), S. 391–395; SÜSSMILCH, Andreas: Wissenschaftliche Politikberatung durch Ressortforschungseinrichtungen: Herausforderungen, Merkmale und Zukunftsperspektiven, in: Zeitschrift für Politikberatung 2011 4 (2), S. 86–88.

108 Vgl. BARLÖSIUS et al.: Governance staatlicher Forschung im Spannungsfeld von Staat, Wissenschaft und Gesellschaft. Schlussbericht zum Forschungsprojekt „Ressortforschung unter Anpassungsdruck: Governance im Spannungsfeld von Staat, Wissenschaft und Gesellschaft“, 2013. URL: <http://edok01.tib.uni-hannover.de/edoks/e01fb14/797457658.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023); BARLÖSIUS, Eva: Zwischen Wissenschaft und Staat? Die Verortung der Ressortforschung, Berlin: WZB, 2008.

109 Vgl. SCHÖLER, Uli/WINTER, Thomas von: Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 163–186, hier: S. 165. Siehe auch BACKHAUS-MAUL, Holger: Die Organisation der Wissensvermittlung beim Deutschen Bundestag. Am Beispiel der Wissenschaftlichen Dienste, in: PETERMANN, Thomas (Hrsg.): Das wohlberatene Parlament. Orte und Prozesse der Politikberatung, Berlin: Edition Sigma, 1990, S. 19–63; KENNERT 2018, S. 228f; HUBER 2021, S. 69.

110 Siehe auch BOGUMIL, Jörg: Die verschlungenen Wege der Politikberatung. Erfahrungen aus dem Bereich der Verwaltungspolitik der Bundesländer, in: HOOSE, Fabian/BECKMANN, Fabian/SCHÖNAUER, Anna-Lena (Hrsg.): Fortsetzung folgt. Kontinuität und Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft, Wiesbaden: Springer, 2017, S. 431–446, hier: S. 438; HUBER 2021, S. 89.

- Neben solchen Organisationen und Einrichtungen können zudem Einzelpersonen mit Expertenstatus wie beispielsweise Universitätsprofessoren ihren Sachverstand einbringen, indem sie Einzelgespräche mit Politikern führen, als Sachverständige von Fraktionen und Parteien beauftragt werden, bei Tagungen und Konferenzen mit der Öffentlichkeit sprechen und diskutieren oder über die Medien sowie in Fachzeitschriften und Büchern Beratungsinhalte veröffentlichen.¹¹¹

Die wissenschaftliche Politikberatung kann somit von einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure gewährleistet werden. Entscheidend ist dabei die wissenschaftlich-fundierte Arbeitsweise, aus der wissenschaftliches Wissen hervorgeht. Beratungsakteure, deren Sonderwissen nicht wissenschaftlichen Standards genügt, sondern beispielsweise interessengeleitet ist, können damit von der wissenschaftlichen Politikberatung abgegrenzt werden, gleichwohl es keine eindeutige Trennschärfe geben kann. Beispiele für ein solches interessengeleitetes Sonderwissen sind Lobbyorganisationen etwa in Form von Verbänden und Gewerkschaften, die ihre Expertise zur Verfügung stellen, um Partikularinteressen einzelner Gruppen durchzusetzen. Ideen werden im Lobbyismus „verkauft“, anstatt logisch potenzielle oder die rational besten Optionen und Alternativen aufzuzeigen.¹¹² Eben-

111 Die Beratungsforschung vernachlässigt Einzelpersonen zumeist und fokussiert sich eher auf Organisationen. Für theoretische Überlegungen zu Beratungsorganisationen siehe am Beispiel der Niederlande TIMMERMANS, Arco/SCHOLTEN, Peter: The political flow of wisdom: science institutions as policy venues in The Netherlands, in: *Journal of European Public Policy* 2006 13 (7), S. 1104–1118, hier: S. 1105. Vorüberlegungen dazu bietet SCHMIDT, Vivien/RADAELLI, Claudio Maria: Policy change and discourse in Europe. Conceptual and methodological issues, in: *Western Europe and Politics* 2004 27 (2), S. 183–210.

112 Für politikberatenden Lobbyismus siehe WOLF 2012; KOPKA, Artur/MINKENBERG, Michael/PIONTEK, Dorota: Einführung Politikberatung und Lobbyismus in ländervergleichender Perspektive, in: dies. (Hrsg.): *Politikberatung und Lobbyismus im parlamentarischen Entscheidungsprozess Deutschland und Polen im Vergleich*, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 1–24; KUSCHE 2008, S. 65; HUBER 2021, S. 75; AUSTEN-SMITH, David: Information and influence: Lobbying for agendas and votes, in: *American Journal of Political Science* 1993 37 (3), S. 799–833; SCHWANECK, Stefan: *Lobbyismus und Transparenz. Eine vergleichende Studie einer komplexen Beziehung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2019, S. 18.

falls nicht den wissenschaftlichen Standards entspricht strategisches Wissen, dass in Form von „Küchenkabinetten“ oder „persönlichen Beratern“ regierungs-, parteien- bzw. fraktionsintern weitergegeben wird.¹¹³ Auch Fachreferenten und wissenschaftliche Mitarbeiter von Fraktionen, Ausschüssen und Parteien werden nicht zur wissenschaftlichen Politikberatung gezählt, weil sie Beratungswissen lediglich aufbereiten, etwa durch Zusammenfassen und Sortieren, nicht aber neues Beratungswissen mithilfe von Reflexion und wissenschaftlichen Methoden generieren.¹¹⁴

2.2 Wissen ist Macht!? Zum Verhältnis von Experten und Entscheidungsträgern

Die wissenschaftliche Politikberatung erweist sich als facettenreiches, analytisch kaum umrissenes Phänomen. Angesichts des ansteigenden Wissens- und Beratungsbedarfs nimmt auch die quantitative Anzahl und die qualitative Vielzahl verschiedenartiger Beratungseinrichtungen stetig zu. Diese wissenschaftlichen Beratungsakteure können in vielfältiger Art konstituiert sein. Demzufolge können sie in unterschiedlicher Weise ihr Wissen dem politischen System zuführen. Dementsprechend unterschiedlich ist das Verhältnis zwischen Experten und Entscheidungsträgern. Bevor im nachfolgenden Unterkapitel darauf eingegangen wird, wie Beratungsakteure institutionell eingebettet sind, wird in diesem zunächst im Allgemeinen die Beziehung zwischen Beratern und den zu beratenden Politikern analysiert, wodurch Rückschlüsse auf Ziel, Zweck, Funktion und Arbeitsweise der politischen Wissensvermittlung gezogen werden können.

113 Vgl. JUN, Uwe: Spitzenakteure der Parteien, in: RÖMMELE, Andrea/SCHÖBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 221–232; GRUNDEN, Timo: Politikberatung im Innenhof der Macht. Zu Einfluss und Funktion der persönlichen Berater deutscher Ministerpräsidenten, Wiesbaden: Springer, 2009.

114 Vgl. WANNER, Tassilo/HOYER, Daniel von: Angebot trifft Nachfrage? Politikberatung im Umfeld deutscher Parlamente, in: GLAAB, Manuela/KORTE, Karl-Rudolf (Hrsg.): Angewandte Politikforschung, Wiesbaden: Springer, 2012, S. 137–150, hier: S. 140.

Bereits Platon hatte das Ideal einer Philosophenherrschaft,¹¹⁵ in der die Philosophen – die Experten der griechischen Antike – aufgrund ihres Wissens als Könige herrschen sollten. Doch „Scientia est potentia“, also „Wissen ist Macht“,¹¹⁶ formulierte erst im Zeitalter der Aufklärung der englische Philosoph Francis Bacon, womit er das Verhältnis zwischen Beratern und zu Beratenden sehr konzise zusammenfasste.¹¹⁷ Dabei kann dieses weltberühmte Zitat in beide Richtungen verstanden werden: Politiker erlangen ihre Macht durch Wissen, denn nur so gelangen sie zu einer Entscheidung, aber auch Experten werden hierdurch wirkmächtig, und zwar so sehr, dass Niccolò Machiavelli in seinem Fürsten gar davor warnte, Experten eine zu große machtpolitische Rolle zu geben.¹¹⁸ Der britische Ökonom John Stuart Mill argumentierte hingegen, dass nur mithilfe der wissenden Experten die „besten“ Entscheidungen getroffen werden können.¹¹⁹ Für Max Weber lautete indes die Formel: „Herrschaft kraft Wissen“, also Wissen ermöglicht erst Herrschaft und Macht.¹²⁰ Aus Sicht Michel Foucaults ermöglicht Wissen neue Möglichkeiten der Macht, die wiederum neue Wege für weiteres Wissen und noch mehr Kontrolle ermöglicht.¹²¹

-
- 115 Vgl. PLATON: *Der Staat*, 11., erneut durchges. Auflage, Hamburg: Meiner, 1989. Für eine lesenswerte Zusammenfassung siehe MÜNKLER 2020, S. 117–120. Siehe auch HOFMANN, Hasso: *Politik durch Wissenschaft überholen – Der Atlantis-Traum der Aufklärer*, in: *Der Staat* 2010 49 (1), S. 1–21.
- 116 So wird Francis Bacon zumindest oft zitiert, im Original heißt es jedoch „Nam et ipsa scientia potestas est.“ (= Denn auch Wissen selbst ist Macht). Vgl. BÜCHMANN, Georg: *Geflügelte Worte*, 32. Auflage, Berlin: Haude & Spener, 1972, S. 436.
- 117 Siehe in diesem Zusammenhang auch LÜTHY, Christoph: Was bedeutet Wissen? Francis Bacon hat das Verständnis der Wissenschaft revolutioniert. Was man heute mit Forschung meint, geht auf ihn zurück, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 25. Oktober 2020. URL: <https://www.nzz.ch/feuilleton/francis-bacon-hat-definiert-was-wissenschaft-ist-vor-400-jahren-ld.1582517> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- 118 Vgl. MACHIAVELLI, Niccolò: *Der Fürst*, 6. Auflage, Hamburg: Nikol, 2013, S. 128. Siehe für Weitergehendes FISCH 2004.
- 119 Vgl. MILL, John Stuart: *Considerations on Representative Government*, Toronto: University Press, 1977. Kritisch hierzu GAUS, Gerald: Is the public incompetent? Compared to whom? About what?, in: *Critical Review: A Journal of Politics and Society* 2008 20 (3), S. 291–311.
- 120 Vgl. WEBER, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Auflage, Köln: Kiepenheuer & Witsch, 1980, S. 165.
- 121 Vgl. ROUSE, Joseph: *Power/Knowledge*, in: GUTTING, Gary (Hrsg.): *The Cambridge Companion to Foucault*, Cambridge: University Press, 2003, S. 95–122.

Wissen wird somit seit je her als eine Machtressource verstanden, zugleich aber auch als ein Macht- und Herrschaftsinstrument und damit auch als die Grundlage jeder politischen Problemlösung und Entscheidungsfindung, denn Wissen steigert die Qualität politischer Entscheidungen und ermöglicht oft gar eine Entscheidung.¹²² Wissen ist daher unverzichtbar, denn ohne Wissen verfügt kein Staat über Steuerungs- und Regulierungsmöglichkeiten. Angesichts dessen wird ein Machtzuwachs der Experten gegenüber den Entscheidern gefordert, da sich hieraus Vorteile für den politischen Entscheidungsprozess erhofft werden. So argumentiert Jason Brennan lapidar: „[T]o justify democracy, we'll need to explain why it's legitimate to impose incompetently made decisions on innocent people.“¹²³ Damit gehört Brennan zu den Verfechtern der „Expertokratie“,¹²⁴ eine Herrschaftsform der „Wissenden“, bei der Entscheidungen von Experten getroffen werden und von der Politik lediglich ausgeführt¹²⁵ oder Politiker teils durch Experten ersetzt werden.¹²⁶

Doch muss für ein Machtzuwachs der Wissenden nicht zwingend eine expertokratische Herrschaftsform eingerichtet werden, denn bereits in demokratischen Staaten können Experten Macht erlangen. „Expertise exklu-

122 Kritisch hierzu HUSTEDT, Thuri/VEIT, Sylvia/FLEISCHER, Julia: Wissen ist Macht? Wissenschaftliche Politikberatung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2010 57 (19), S. 15–21, hier: S. 21.

123 BRENNAN, Jason: *Against Democracy*, Princeton: University Press, 2016, S. 9. Kritisch hierzu ESTLUND, David M.: *Democratic Authority*, Princeton: Princeton UP, 2008, S. 206–222.

124 Stellenweise werden – teils synonym – auch die Begriffe Szientokratie, Epistokratie und Technokratie in der Forschungsliteratur verwendet. Auch wenn es sich um unterschiedliche Konzepte handelt, können sie nicht trennscharf aufgeteilt werden und haben eine starke Rolle von Expertismus in der politischen Entscheidungsfindung gemeinsam. Zur Technokratie siehe HERZOG, Dietrich: *Technokratie*, in: NOHLEN, Dieter/SCHULTZE, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe*, Band 2, München: C. H. Beck, 2004, S. 962; FISCHER, Frank: *Technocracy and the politics of expertise*, London: SAGE Publications, 1990.

125 Siehe auch HABERMAS 1969, S. 122.

126 Für einen lesenswerten Überblick über die Rolle des Wissens in modernen Demokratietheorien siehe MÜNKLER 2020, S. 343–382. Siehe auch BÜTTNER/LAUX 2021; HARING, Sophie: *Herrschaft der Experten oder Herrschaft des Sachzwangs? – Technokratie als politikwissenschaftliches „Problem-Ensemble“*, in: *Zeitschrift für Politik* 2010 57 (3), S. 243–264.

diert, was dazu führt, dass Experten Macht ausüben.¹²⁷ Mit anderen Worten: Der Experte kann sein Wissen auch strategisch einsetzen, um Politiker zu einer Entscheidung zu verleiten, die vom Experten bevorzugt wird.¹²⁸ Denn wer über einen Wissensvorsprung verfügt, kann diesen ausnutzen und entscheiden, wer an diesem Wissen teilhaben soll und welches Wissen genau (nicht) vermittelt wird. Dieses Phänomen wird mit dem Prinzipal-Agenten-Dilemma problematisiert: Darunter wird eine Informationsasymmetrie bezeichnet, die zwischen den wissenden Experten (dem Agenten) und dem nichtwissenden Politiker (dem Prinzipal) entsteht.¹²⁹ Das Dilemma besteht darin, dass der Prinzipal das Wissen nachfragt und von diesem abhängig ist, es sich also nicht vermeiden lässt, sich vom Agenten beraten zu lassen.¹³⁰ Der Prinzipal muss demzufolge unvermeidlich das Risiko ein-

127 MÜNKLER 2020, S. 30.

128 Dass dies empirisch aber nur eingeschränkt gilt und von vielen Faktoren abhängig ist, zeigen Thomas König et al. anhand der Föderalismusreform II, siehe KÖNIG, Thomas/LUIG, Bernd/SOLOMON, Stephan Marc: Sachverständige und der Einfluss von Expertise auf Reformen: Eine räumliche Analyse der Föderalismusreform II, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2010 11 (3), S. 307–323.

129 Vgl. DIETL, Helmut/VELDEN, Remco van der: Ungenaue Leistungsmessung und leistungsabhängige Entlohnung in einem Multitasking-Principal Agent-Modell, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 2003 6, S. 318–321; LUPIA, Arthur: Delegation and its perils, in: STRØM, Kaare/MÜLLER, Wolfgang C./BERGMAN, Torbjörn (Hrsg.): *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, Oxford: University Press, 2006, S. 33–54. Zur Nutzung des Prinzipal-Agenten-Ansatzes in politikwissenschaftlichen Studien siehe ONDARZA, Nicolai von: Legitimatoren ohne Einfluss? Nationale Parlamente in Entscheidungsprozessen zu militärischen EU- und VN-Operationen im Vergleich, Baden-Baden: Nomos, 2012, S. 32; MILLER, Gary J.: The Political Evolution of Principal-Agent Models, in: *Annual Review for Political Science* 2005 (8), S. 203–225; NIEMANN, Arne/PLANK, Friedrich: Das Prinzipal-Agenten-Modell und EU-Konfliktbearbeitung – Strukturelle Erklärungen für Agenten-Autonomie, in: MARKER, Karl/SCHMITT, Annette/SIRSCH, Jürgen (Hrsg.): *Demokratie und Entscheidung*, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 359–384. Für die Grundlagen des Modells siehe ROSS, Stephen A.: The economic theory of agency: The principal's problem, in: *The American economic review* 1973 63 (2), S. 134–139.

130 Im übertragenen Sinne spricht man auch von Autorität von Wissen, die entsteht, wenn der nichtwissende Prinzipal dem Agenten „blind“ vertrauen und daher seinen Empfehlungen folgen muss. Vgl. BOGNER 2021; KITCHER, Philip: *Science in a democratic society*, New York: Prometheus Books, 2011; FISCHER, Frank: *Democracy and expertise: Reorienting policy inquiry*, Oxford: Oxford University Press, 2009; KRICK/

gehen, dass der Agent sein Wissen machtpolitisch ausnutzen kann.¹³¹ Das Beratungsverhältnis ist demnach stets von einem asymmetrischen Verhältnis in Bezug auf Wissen geprägt.¹³² „The ‚political master‘ finds himself in the position of the ‚dilettante‘ who stands opposite the ‚expert,‘ facing the trained official who stands within the management of administration.“¹³³

Experten wirken aber nicht nur aus Machtkalkül in den politischen Entscheidungsprozess ein. Viele Experten sehen vielmehr in der Beratung eine Möglichkeit, Staatswesen und Gesellschaft zu helfen,¹³⁴ indem sie „Wissen und Expertise in aufbereiteter Form zur Verfügung stellen“¹³⁵ und „die Mächtigen schlau machen“¹³⁶. Wissenschaftliche Politikberatung dient aber nicht nur dazu, objektive und rationale Basis für politische Entscheidungen zu schaffen, um negative Folgen und Kosten von unbedachten Entscheidungen zu vermeiden sowie ein gesellschaftliches Optimum zu finden.¹³⁷ Stattdessen dient sie ebenfalls dazu, die öffentliche Urteilsbil-

LEETEN 2022; LUHMANN, Niklas: Die Wissenschaft der Gesellschaft, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1990, S. 149; BÜTTNER/LAUX 2021, S. 22.

131 Vgl. SAAM, Nicole J.: Prinzipale, Agenten und Macht: eine machtheoretische Erweiterung der Agenturtheorie und ihre Anwendung auf Interaktionsstrukturen in der Organisationsberatung, Tübingen: Mohr Siebeck, 2002. Siehe in diesem Zusammenhang auch ULLMANN, Markus: Sachverständige Politikberatung in Zeiten der COVID-19 Pandemie und ihre Vereinbarkeit mit dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip, in: Neue Juristische Online-Zeitschrift (NJOZ) 2021, 1505.

132 Vgl. WEINGART/LENTSCH 2008, S. 43.

133 WEBER, Max: Economy and Society, New York: Bedminster Press, 1968, S. 991.

134 Vgl. CASSEL, Susanne: Erfolgsbedingungen wissenschaftlicher Politikberatung am Beispiel des Gesundheitswesens, in: Gesundheit + Gesellschaft Wissenschaft 2003 3 (4), S. 7–14, hier: S. 8; WANNER/HOYER 2012, S. 146; SÜSSMUTH, Rita: Politische Akzeptanz, Verunglimpfung und Notwendigkeit wissenschaftlicher Politikberatung am Beispiel der Migration und Integration. Ein Erfahrungsbericht aus der Politik, in: KRAUL, Margret/STOLL, Peter-Tobias (Hrsg.): Wissenschaftliche Politikberatung, Göttingen: Wallstein, 2011, S. 227–242, hier: S. 229; WAGSCHAL, Uwe: Politikberatung und demokratische Legitimität, in: RÖMMELE, Andrea/SCHÖBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 51–66, hier: S. 56.

135 MÜNKLER 2020, S. 21.

136 ALTHAUS 2004, S. 37.

137 Eine Studie der Bertelsmann Stiftung ergab hierzu, dass Staaten mit einer stärkeren Einbindung wissenschaftlicher Expertise bei diversen wirtschaftlichen Indikatoren erheblich besser abschneiden als im Vergleich zu Staaten, die weniger wissenschaftliche Beratungsstrukturen aufweisen. Siehe Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Sustain-

derung zu unterstützen und somit eine Grundlage für eine rationale politische Debatte zu bilden. Ferner erhöht die wissenschaftliche Politikberatung damit den Druck, politische Positionen sowohl der Politik als auch der Zivilgesellschaft und Wirtschaft argumentativ zu begründen.¹³⁸

Hierbei haben Experten eine große Bandbreite an Möglichkeiten, die Politik zu beraten, ohne gleich zwingend Machtansprüche zu hegen. Am besten lässt sich dies entlang der Dichotomie zwischen direkter und indirekter Beratung aufzeigen. „Direkt“ ist eine Beratung dann, wenn politische Entscheidungsträger unmittelbar beraten werden, etwa bei einem Vier-Augen-Gespräch zwischen einem Politiker und einem Experten. Dagegen kann aber auch „indirekte“ Beratung erfolgen, wenn eine direkte Kommunikation mit der Politik nicht möglich erscheint, indem Beratungsakteure ihr Wissen beispielsweise über die Medien verbreiten¹³⁹ und somit einen Beitrag zur öffentlichen Meinungs- und Urteilsbildung leisten.¹⁴⁰ Über die Medien können auch Politiker schnell und „ungefragt“ erreicht werden, wodurch eine politische Reaktion wahrscheinlicher ist.¹⁴¹ Die Aufklärung der Öffentlichkeit – bestehend aus Zivilgesellschaft, Demos, Privatwirtschaft und Medien – ist damit als ein „Umweg“ der Politikberatung über den vorpolitischen Raum zu verstehen, womit der Adressat von Politikberatung nicht immer zwingend die Politik sein

able Governance Indicators 2016, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2016. Siehe in diesem Kontext auch BLUM, Peter: Wege zur besseren Gesetzgebung: Sachverständige Beratung, Begründung, Folgenabschätzung und Wirkungskontrolle, München: C. H. Beck, 2004.

138 Vgl. WOLLMANN 2015, S. 478.

139 Für die Bedeutung der Medien im politischen Prozess siehe FAWZI, Nayla: Chronisten, Agenda-Setter oder Politikmacher? Der Einfluss der Medien im politischen Prozess, in: Zeitschrift für Politik 2014 61 (4), S. 437–460.

140 Vgl. FÄRBER, Gisela: Medien und wissenschaftliche Politikberatung – Annäherung an ein Thema, in: WENTZEL, Dirk (Hrsg.): Medienökonomik: Ordnungsökonomische Grundfragen und Gestaltungsmöglichkeiten, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2016, S. 299–318.

141 Vgl. HAUCAP, Justus: Datenmangel und andere Probleme der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst 2022 102 (7), S. 506–510, hier: S. 506. Siehe auch RHOMBERG, Markus: Mediendemokratie. Die Agenda-Setting-Funktion der Massenmedien, München: Wilhelm Fink, 2008; ZIMMERMANN, Klaus F.: Migrationspolitik im Mediensturm, in: Wirtschaftspolitische Blätter 2016 63 (3), S. 497–508.

muss, zumindest nicht unmittelbar.¹⁴² Denn die Öffentlichkeit ist nie als ein echter Hauptadressat zu verstehen, sondern nur als eine Möglichkeit, politische Entscheidungsträger zu erreichen. So vielfältig wie die Beratungslandschaft ist, so vielfältig ist dementsprechend das Beziehungsgeflecht, da jeder wissenschaftliche Beratungsakteur situativ unterschiedliche Möglichkeiten hat, der Politik sein Wissen optimal zu unterbreiten, je nachdem, auf welcher Seite der Dichotomien er sich befindet. Es können dabei sowohl mündliche Formate wie Einzelgespräche, Pressekonferenzen, Gipfel oder Vorträge von Experten gewählt werden, wie auch schriftliche Beratungsformate in Form von Büchern, wissenschaftlichen Artikeln oder Pressemitteilungen. Direkter oder indirekter Beratungsadressat ist jedoch zwingend immer die Politik. Es können noch weitere dichotome Begriffspaare hieraus hergeleitet werden, die zwar engverwandt, aber nicht zwingend synonym sein müssen, etwa zwischen von Politik angefragter und ungefragter Beratung, zwischen Beratung von Politikern und Beratung der Öffentlichkeit oder zwischen angebots- und nachfrageorientierter Beratung.

Indes: Politikern wird dennoch oft vorgeworfen, sie „ignorieren den Rat von Experten“¹⁴³ und die wissenschaftliche Politikberatung sei demzufolge „überschätzt“¹⁴⁴. Die Literatur spricht hier vom „Verwendungsparadoxon“, wenn die Politik nicht die Informationen verwendet, die sie zuvor selbst nachgefragt hatte.¹⁴⁵ Erklärt werden kann solches Verhalten mithil-

142 Vgl. LEGGEWIE, Claus: Das Ohr der Macht und die Kunst der Konsultation: Zur Einleitung, in: ders. (Hrsg.): Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung – Neue Wege öffentlicher Konsultation, Frankfurt am Main: Campus, 2007, S. 738; CASSEL 2001.

143 BERNAU, Patrick: Mehr Einfluss für die Ökonomen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 3. September 2016. URL: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/so-kann-politikberatung-durch-oekonomen-staerker-werden-14417770.html> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

144 WAGNER, Gert G.: Politik-Beratung wird überschätzt, in: Capital vom 23. September 2013. URL: <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/politik-beratung-wird-ueberschaetzt> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

145 Vgl. WINGENS, Matthias: Soziologisches Wissen und politische Praxis. Neuere theoretische Entwicklungen der Verwendungsforschung, Frankfurt am Main/New York: Campus, 1988; CAPLAN, Nathan/MORRISON, Andrea/STAMBAUGH, Russel J.: The Use of Social Science. Knowledge in Policy Decision at the National Level. A Report to Respondents, Ann Arbor: Ann Arbor Center for Research on the Utilization of Scientific Knowledge, 1975; SHULOCK, Nancy: The Paradox of Policy Analysis: If It Is

fe der Public-Choice-Theorie, demnach der eigeninteressierte *homo oeconomicus* Nutzenkalkülen unterliegt: Politiker sind an einem Vergrößern und Erhalt ihrer Macht und damit an der Wiederwahl interessiert. Hilft Expertenwissen den politischen Akteuren hierbei, weil etwa aufgrund der wissenschaftlichen Expertise ein gesamtwirtschaftlicher Nutzen besteht, der ihre Wiederwahlchancen erhöht, wird sich nach den Empfehlungen der beratenden Experten ausgerichtet. Dient Beratung jedoch nicht diesem Zweck, weil beispielsweise zu bei Wählern unbeliebten Maßnahmen geraten wird, handeln Politiker durchaus rational, wenn sie Expertise ignorieren.¹⁴⁶ Claudio Radaelli bringt es auf den Punkt: „Knowledge is nothing but a hook on which interests hang their case.“¹⁴⁷ Folglich ist es für politische Entscheidungsträger attraktiv, politikberatende Akteure und Formate zu bevorzugen, die für sie einen möglichst großen Nutzen bringen.¹⁴⁸

So besteht aufgrund dessen die Befürchtung, dass Politiker ihre Berater beeinflussen, um von ihnen erwünschte Ergebnisse zu erzielen, anstatt wissenschaftliche Politikberatung für die Fortentwicklung von Politikfeldern oder das Hinweisen auf Defizite zu nutzen.¹⁴⁹ So kann wissenschaft-

Not Used, Why Do We Produce So Much of It?, in: *Journal of Policy Analysis and Management* 1999 18 (2), S. 226–244.

- 146 Vgl. CASSEL 2003, S. 8; PERCHING/KRALER 2017, S. 70. Für grundlegende Arbeiten zur Public Choice-Theorie siehe DOWNS, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row, 1957; MUELLER, Dennis C.: *Public Choice II*, Cambridge: University Press, 1989; DEHLING, Jochen/SCHUBERT, Klaus: *Ökonomische Theorien der Politik*, Wiesbaden: Springer, 2011; DEGNER, Hanno/LEUFFEN, Dirk: Keynes, Friedman, or Monnet? Explaining parliamentary voting behaviour on fiscal aid for euro area member states, in: *West European Politics* 2016 39 (6), S. 1139–1159; STRØM, Kaare/MÜLLER, Wolfgang C.: *Political Parties and Hard Choices*, in: dies. (Hrsg.): *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Choices*, Cambridge: University Press, 1999, S. 1–35; TABARROK, Alexander/COWEN, Tyler: *The Public Choice Theory of John C. Calhoun*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 1992 148 (4), S. 655–674.
- 147 RADAELLI, Claudio M.: *The Role of Knowledge in the Policy Process*, in: *Journal of European Public Policy* 1995 2 (2), S. 159–183, hier: S. 173.
- 148 Siehe auch BÖCHER 2007, S. 23–25; STURM, Roland: *Wie funktioniert Politik? Die Beweggründe des Politischen in den Nationalstaaten und in der EU*, Baden-Baden: Nomos, 2018, S. 55f.
- 149 Vgl. RENVERT, Nicole: *How Think Tanks think*, in: AICGS Comments vom 3. November 2014. URL: <http://www.aicgs.org/issue/how-think-tanks-think/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023); CASSEL/BAUMANN 2019, S. 288; LENTSCH, Justus: *Wissenschaft-*

liches Wissen als „Argumentationsstütze“ instrumentalisiert werden, um Positionen, Meinungen oder bereits im Vorfeld gefällte Entscheidungen zu rechtfertigen: Politiker wählen strategisch die Beratungsinhalte aus, die ihren Interessen dienen, um Entscheidungen *a posteriori* zu legitimieren, indem ungünstige Forschungsergebnisse ignoriert und günstige herausgepickt werden.¹⁵⁰ Diese legitimationsstiftende Bedeutung von politischer Beratung darf dabei nicht unterschätzt werden, denn durch „die Berufung auf wissenschaftlich anerkanntes Wissen können politische Entscheidungen eine öffentliche Akzeptanz erhalten“,¹⁵¹ beispielsweise durch die Reputation, die der Wissenschaftler in der Bevölkerung hat.¹⁵² Wissenschaftli-

liche Politikberatung: Organisationsformen und Gestaltungselemente, in: SIMON et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, Wiesbaden: Springer, 2015, S. 317–334, hier: S. 321; MAYNTZ 2006, S. 116.

- 150 Ein prominentes Beispiel ist die 2019 gescheiterte PKW-Maut: Die CSU kündigte einen Gutachter, weil dieser die von der Partei angestrebte Maut für nicht EU-rechtskonform hielt und damit nicht der Parteilinie entsprach. Vgl. BÄHR 2017, S. 404. Ein internationales Beispiel ist eine von regierungstreuen Wissenschaftlern zusammengesetzte Expertenkommission zur Klärung der Schuldfrage eines Dammbruchs in Spanien im April 1998 mit dem Ziel, die Schuld des Staates zu verschleiern. Vgl. ELIAS, Carlos: 21 The use of scientific expertise for political PR, in: BAUER, Martin W./ BUCCHI, Massimiano (Hrsg.): Journalism, Science and Society: Science Communication Between News and Public Relations, New York/London: Routledge, 2007, S. 227–238, zitiert nach SCHÜTZ-IERACE, Mirella: Von geheimen Politikmachern und wissenschaftlichen Hoflieferanten Wissenschaftliches Wissen in der Politikberichterstattung, Wiesbaden: Springer, 2010, S. 28. Zur Legitimationsproblematik siehe auch FREY 2006; WAGSCHAL 2019; PATZELT, Werner J.: Politikberatung und ihre Legitimität, in: KOPKA, Artur/PIONTEK, Dorota/MINKENBERG, Michael (Hrsg.): Politikberatung und Lobbyismus im parlamentarischen Entscheidungsprozess Deutschland und Polen im Vergleich, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 25–44; THUNERT, Martin: Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungslinien, Leistungsfähigkeit und Legitimation, in: KAISER, André/ZITTEL, Thomas (Hrsg.): Demokratietheorie und Demokratieentwicklung: Festschrift für Peter Graf Kielmansegg, Wiesbaden: Springer, 2004, S. 391–421; WEINGART 2006; FALK et al. 2007; BUCHHOLZ 2008, S. 18.
- 151 SCHÜTZEICHEL 2008, S. 16. Siehe auch STEINBACH, Armin: Politikberatung zwischen Ambition und Wirklichkeit, in: Wirtschaftsdienst 2022 102 (7), S. 511–514, hier: S. 512.
- 152 Als Nachweis hierzu dient das große Vertrauen der Bevölkerung in die Wissenschaft, gleichwohl es aufgrund von Skeptizismus- und Leugnungsbewegungen etwa bezüglich der Klima- oder der Coronakrise Ausnahmen und Schwankungen gibt. Vgl. KRAUSE et al.: The Polls – Trends. Americans’ Trust in Science and Scientists, in: Public Opinion Quarterly 2019 83 (4), S. 817–836; WEINGART 2022, S. 30; TURNHOUT, Esther/TUINSTR, Willemijn/HALFFMAN, Willem: Environmental Expertise: Connec-

ches Wissen gilt schließlich durch seine Devise „erst Nachdenken, dann Handeln“ als ein Inbegriff der Vernunft.¹⁵³ Entscheidungen, die gesichertem Wissen zuwiderlaufen, haben daher deutlich weniger Aussicht auf öffentliche Akzeptanz.¹⁵⁴ Daneben steigert der wissenschaftliche Bezug von politischen Entscheidungen das allgemeine Empfinden der Bevölkerung, eine bestimmte Politik sei effizient und nützlich.¹⁵⁵ Damit dient Wissen auch als Legitimationsressource. Politikberatung schafft somit einerseits Legitimation, da Entscheidungen nicht willkürlich, sondern durch pluralistisches Expertenwissen fundiert sind, zugleich kann Politikberatung aufgrund seiner legitimationsstiftenden Wirkung von der Politik instrumentalisiert werden. Es lässt sich erkennen, wie Wissen als Machtinstrument der Politik dient, gleichwohl sich eine solche vermutete nachträgliche Legitimation bereits gefällter Entscheidung kaum empirisch valide nachweisen lässt.¹⁵⁶

ting Science, Policy and Society, Cambridge: Cambridge University Press, 2019, S. 11–35; AHLUWALIA et al.: Trust in Experts, Not Trust in National Leadership. Leads to Greater Uptake of Recommended Actions During the COVID-19 Pandemic, in: *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 2021 12 (3), S. 283–302; CAIRNEY, Paul/WELLSTEAD, Adam: COVID-19: effective policymaking depends on trust in experts, politicians, and the public, in: *Policy Design and Practice* 2021 4 (1), S. 1–14; POST, Senja/BIENZISLER, Nils/LOHÖFENER, Mareike: A desire for authoritative science? How citizens' informational needs and epistemic beliefs shaped their views of science, news, and policymaking in the COVID-19 pandemic, in: *Public Understanding of Science* 2021 30 (5), S. 496–514; Wissenschaft im Dialog (Hrsg.): *Wissenschaftsbarometer Corona Spezial*, Mai 2020. URL: <https://www.wissenschaft-im-dialog.de/projekte/wissenschaftsbarometer-corona-spezial> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

- 153 Vgl. BROWN/LENTSCH/WEINGART 2006, S. 43; WEINGART 2019, S. 71; GRASER 2019, S. 39; WEINGART 2022, S. 17; MÜNKLER 2020, S. 303–305.
- 154 Vgl. WEINGART 2019, S. 71. Ein Beispiel hierfür zeigen Paul Cairney und Adam Wellstead auf, demnach die Wirksamkeit der Maßnahmen in der Covid-Pandemie vom allgemeinen Vertrauen der Bevölkerung in Experten und ihrem Wissen abhängig ist, vgl. CAIRNEY/WELLSTEAD 2021.
- 155 Siehe zur Legitimation im Allgemeinen EASTON, David: *A framework for political analysis*, Chicago: Chicago University Press, 1965; ROTHSTEIN, Bo: *Creating political legitimacy. Electoral democracy versus quality of government*, in: *American Behavioral Scientist* 2009 53 (3), S. 311–330.
- 156 Vgl. CASSEL, Susanne: *Politikberatung aus institutionenökonomischer Sicht*, in: PRIDDAT, Birger P./THEURL, Theresia (Hrsg.): *Risiken der Politikberatung – Der Fall der Ökonomen*, Baden-Baden: Nomos, 2004, S. 109–126, hier: S. 114.

Es gibt indes auch andere, weniger public-choice-orientierte Erklärungsansätze, wieso die Politik das von ihr nachgefragte Wissen nicht nutzt. Politiker selbst bemängeln, dass die Beratung an ihren Informationsbedürfnissen vorbeigeht, etwa weil unrealistische Handlungsoptionen vorgeschlagen¹⁵⁷ oder die Beratungsergebnisse als einseitig empfunden werden.¹⁵⁸ So klagte einst Winston Churchill über Politikberatung durch Ökonomen: „If you put two economists in a room, you get two opinions, unless one of them is Lord Keynes, in which case you get three opinions.“¹⁵⁹ Damit beschreibt er pointiert ein Phänomen, das von der Wissenssoziologie als „Expertendilemma“¹⁶⁰ identifiziert wurde und zu den Hauptproblemen der Politikberatung gehört: Jede Expertise erzeugt eine Gegenexpertise.¹⁶¹ Dieser „Dissens der Experten“¹⁶² ist innerhalb der Scientific Community ein erwünschter Teil der Selbstkontrolle, da nur durch stetiges Hinterfragen, Verteidigen, Falsifizieren und Richtigstellen, wissenschaftlich-robuste Resultate erzielt werden können.¹⁶³ „In most cases, competing messages are not a product of misinformation, manipulation or even lying. Rather, every communicator has a different perspective to the outside world. Fragmentation of information is therefore an

-
- 157 Vgl. HAUCAP 2022, S. 506; REESE-SCHÄFER, Walter: Warum die Politik ihre Experten auf Distanz hält: Experten kult und politische Urteilskraft, in: *Indes* 2021 9 (3), S. 38–46.
- 158 Vgl. DULIEN, Sebastian/HORN, Gustav: Im Diskurs bestehen. Über den notwendigen Pluralismus in der ökonomischen Politikberatung, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 2019 44 (4), S. 927–932.
- 159 FREEMAN, Alan: The Economists of Tomorrow: The Case for a Pluralist Subject Benchmark Statement for Economics, in: *International Review of Economics Education* 2009 8 (2), S. 23–40, hier: S. 23.
- 160 Vgl. WEINGART 2022, S. 17; BÖCHER 2007, S. 27–30; SCHÜTZZEICHEL 2008, S. 21f; MOHR, Hans: Das Expertendilemma, in: NENNEN, Heinz-Ulrich/GARBE, Detlef (Hrsg.): *Das Expertendilemma: Zur Rolle wissenschaftlicher Gutachter in der öffentlichen Meinungsbildung*, Berlin/Heidelberg: Springer, 1996, S. 3–24.
- 161 Vgl. MEHRING 2019, S. 133.
- 162 SCHÜTZZEICHEL 2008, S. 21. Siehe auch BOGNER, Alexander/MENZ, Wolfgang: Wissen und Werte im Widerstreit. Zum Verhältnis von Expertise und Politik in der Corona-Krise, in: *Leviathan* 2021 49 (1), S. 111–132.
- 163 Siehe POPPER, Karl: *The Logic of Scientific Discovery*, New York: Routledge Classics, 2002.

inevitable side effect of plural interest articulation.“¹⁶⁴ Eine solche „Ironie, Wissen mit Wissen zu kritisieren“¹⁶⁵ ist daher ein normaler Aspekt wissenschaftlicher Forschung, sorgt jedoch in nicht-akademischen Kreisen für Verwirrung.¹⁶⁶

Des Weiteren kritisieren Politiker oftmals, dass wissenschaftliche Politikberatung häufig an ihren Informationsbedürfnissen vorbeigeht. Peter Weingart und Justus Lentsch sprechen hierbei von „epistemischer“ und „politischer“ Robustheit, welche die Beratungsinhalte haben müssen, um von der Politik als nützlich anerkannt zu werden. Denn ist das Ergebnis wissenschaftlicher Politikberatung *epistemisch* robust, ist es nach wissenschaftlichen Kriterien wie etwa Objektivität und Reliabilität heraus entstanden. Sind Vorschläge hingegen auch *politisch* robust, werden sie von der Politik viel eher umgesetzt, da solche am ehesten als realisierbar oder von Politikern als wünschenswert und anschlussfähig gedeutet werden. Gute wissenschaftliche Politikberatung muss schließlich beides bieten: Sie muss nach wissenschaftlichen Kriterien erfolgen und somit einer Einflussnahme der Politik widerstehen, jedoch muss zugleich die konkrete Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen von der Politik als realistisch und umsetzbar beurteilt werden.¹⁶⁷ Helga Nowotny spricht zudem von „sozialer“ Robustheit und meint damit, dass Beratungsinhalte wie auch politische Entscheidungen in der Bevölkerung Akzeptanz finden

164 RENN, Ortwin: Risk communication: Towards a rational discourse with the public, in: *Journal of hazardous materials* 1992 29 (3), S. 465–519, hier: S. 477.

165 MÜNKLER 2020, S. 169.

166 Vgl. BÜTTNER/LAUX 2021, S. 14; BOGNER, Alexander/MENZ, Wolfgang: How Politics Deals with Expert Dissent, in: *Science, Technology & Human Values* 2010 35 (6), S. 888–914. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die Coronakrise, vgl. BOGNER 2021. Ein älteres Beispiel bieten Petra Bendel und Marianne Haase, die mehrere von nationalen Regierungen in Auftrag gegebene Gutachten analysierten und feststellten, dass die angefragten Forscher jeweils auf unterschiedliche Forschungsergebnisse kamen. Vgl. BENDEL, Petra/HAASE, Marianne: Klimawandel, Sicherheit und Migration in Wissenschaft und Politik: Gutachten im Zwielicht, in: *Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* 2010 (3), S. 325–336.

167 Vgl. WEINGART/LENTSCH 2008, S. 55. Mit der Bedeutung der politischen Anschlussfähigkeit übereinstimmend: RENN, Ortwin: Sozialwissenschaftliche Politikberatung. Gesellschaftliche Anforderungen und gelebte Praxis, in: *Berliner Journal für Soziologie* 1999 9 (4), S. 531–548, hier: S. 537f.

sollen, indem unterschiedliche gesellschaftliche Interessen berücksichtigt werden.¹⁶⁸

In diesem Kapitel wurde aufgezeigt, wie das Verhältnis zwischen Beratern und zu Beratenden sowohl von gegenseitigen Abhängigkeiten als auch von Paradoxien bestimmt ist. Das Verhältnis zwischen Politik und Beratung ist somit vom Dilemma geprägt, dass zwar wissenschaftliche Politikberatung zum einen als Grundlage des Regierens angesehen wird, zugleich jedoch die Ratschläge der Experten oft ignoriert werden, wenn Beratungsinhalte nicht den Bedürfnissen der Politik entsprechen. Je nachdem, welche Motive oder Ziele Experten und Entscheidungsträger haben, können sich dementsprechend die Beratungsinhalte, -prozesse und -formate, ihre politische Funktion und öffentliche Wahrnehmung sowie die Art ihrer Veröffentlichung mithilfe direkter und indirekter Verbreitungswege ändern. Bei einem Vergleich der wissenschaftlichen Beratungsakture der Integrations- und Migrationspolitik müssen demnach die situativ unterschiedlichen und teils divergierenden Funktionen sowie die Bedeutung wissenschaftlicher Beratung bedacht werden.

2.3 Beratung „von innen“ und „von außen“: Institutionelle Einbettung von Politikberatung

Das Verhältnis zwischen Politik und Beratung erweist sich als genauso heterogen und uneinheitlich wie die Beratungslandschaft. Wissenschaftliche Politikberatung ist angesichts ihrer Vielzahl heterogener Akteure ein unübersichtlicher, analytisch kaum fassbarer Untersuchungsgegenstand. Es ist eine facettenreiche Beratungslandschaft entstanden mit dem Ziel, Wissen in das politische System einzufügen. Die Möglichkeiten sind dabei unbegrenzt. Dementsprechend gibt es verschiedenartige Beratungsorganisationen, die wissenschaftliches Wissen in verschiedener Art und

168 Vgl. NOWOTNY, Helga: Democratising expertise and socially robust knowledge, in: *Science and public policy* 2003 30 (3), S. 151–156. Ein Beispiel dafür, dass zur besseren Implementierung wissenschaftlicher Ratschläge solche auch von der Bevölkerung akzeptiert sein sollten, siehe PASTERNAK, Peer/BEER, Andreas: Die externe Kommunikation der Wissenschaft in der bisherigen Corona-Krise (2020/2021). Eine kommentierte Rekonstruktion (HoF-Arbeitsbericht 118), Halle/Wittenberg 2022, S. 51.

Weise zur Beratung einsetzen, wie etwa Universitäten, Forschungsinstitute, Sachverständige und Beiräte. Folgerichtig ist das Beziehungsgeflecht zwischen Staat und Beratern höchst divers und komplex. Wissenschaftliche Beratungsakteure haben daher unterschiedliche Motive und Ziele aber auch Möglichkeiten, ihr Beratungswissen der Politik zur Verfügung zu stellen. Zugleich sind sie in vielfältiger Art und Weise in das politische System eingebunden, sodass der institutionelle Kontext einer politikberatenden Organisation fast nur einzelfallbezogen untersucht werden kann. In diesem Abschnitt werden die theoretischen Grundlagen der bisherigen Forschung über die institutionelle Zugehörigkeit solcher Organisationen vorgestellt und kritisch reflektiert. Um die Art und Intensität der Beziehung der Beratungsakteure zu Politik und Administration analytisch zu beschreiben, wird in der Forschungsliteratur zumeist zwischen dem dichotomen Begriffspaar der internen und externen Beratung unterschieden.¹⁶⁹

Intern meint hierbei „Beratung von innen“. Sie wird innerhalb des politisch-administrativen Apparates institutionalisiert, formalisiert und finanziert. Das heißt, Beratungswissen wird vom Staat selbst „produziert“, wofür der Staat hohe Informationsverarbeitungskapazitäten haben muss. Interne Beratung ist hierzu der Verwaltung nachgeordnet oder selbst Teil der Verwaltung. Für Jörg Bogumil sind Verwaltungen sogar die bedeutendsten Berater der Politik, denn ohne die Zuarbeit der Verwaltung wäre Politikformulierung gar nicht möglich.¹⁷⁰ Das Wissen wird hierbei den hierarchischen Strukturen des politisch-administrativen Systems entlang von unten nach oben weitergereicht mit einer Bündelung beim Spitzenakteur.¹⁷¹ Die stetige Ausdehnung der Verwaltung sorgt auch für eine Ausdehnung des internen Fachwissens.¹⁷² Laura Münkler spricht gar davon,

169 Ein frühes Beispiel für eine Unterscheidung zwischen interne und externe Beratungsstrukturen findet sich in WALLICH, Henry C.: The American Council of Economic Advisers and the German Sachverständigenrat – A study in the economics of advice, in: The Quarterly Journal of Economics 1968 82 (3), S. 349–379.

170 Vgl. BOGUMIL 2017, S. 434.

171 Vgl. KORTE, Karl-Rudolf: Politikberatung von innen, in: RÖMMELE, Andrea/SCHÖBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 129–143, hier: S. 129; MEHRING 2019, S. 103; SCHÖLER/WINTER 2019, S. 174; SCHEER 2013, S. 40.

172 Vgl. WEINGART 2022, S. 23.

dass Bürokratisierung im Kontext von Politikberatung mit Expertifizierung gleichzusetzen sei.¹⁷³ Ein Vorteil der internen Beratung ist, dass sie als integraler Teil des politischen Systems gilt und damit aufgrund des „direkten Drahts“ Beratungsinhalte leichter und knapper, aber auch besser an Politikbedürfnisse angepasst vermittelt werden können.¹⁷⁴ Ein Nachteil der Beratung von innen ist jedoch eine gewisse „Betriebsblindheit“, wodurch neue Policy-Ideen oder größere „konzeptionelle Sprünge“ eher unwahrscheinlich sind.¹⁷⁵

Es ist jedoch aufgrund der steigenden Komplexität des Regierens nicht möglich, sämtliches produziertes Wissen innerhalb des politisch-administrativen Systems vorzuhalten, weswegen staatliche Wissensdefizite durch *externe* Beratungsressourcen ausgeglichen werden müssen.¹⁷⁶ Solche sind als „Beratung von außen“ außerhalb des staatlichen Organisationsgefüges angesiedelt und somit als losgelöst von der Verwaltung zu verstehen.¹⁷⁷ Externe Beratung kann zudem in Form von externen Mitarbeitern erfolgen, die leihweise in der Bundesverwaltung tätig werden.¹⁷⁸ Ursächlich für die Inanspruchnahme externer Beratungsdienstleistungen ist die Überforderung interner Beratungsstrukturen, da nicht immer ausreichend interne Ressourcen vorhanden sind.¹⁷⁹ „Als [...] Ursache gilt der Rückbau institutionalisierter Beratungskapazitäten im ‚schlanken Staat‘, während gleichzeitig der Beratungsbedarf [...] wächst.“¹⁸⁰ Dementsprechend entstand in Deutschland die Nachfrage nach externen Beratern in der zweiten Hälfte

173 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 19.

174 Vgl. ALTHAUS 2004; DOBERSTEIN, Carey: Whom Do Bureaucrats Believe? A Randomized Controlled Experiment Testing Perceptions of Credibility of Policy Research, in: Policy Studies Journal 2017 45 (2), S. 384–405.

175 Vgl. ALTHAUS 2004.

176 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 20; AUGSBERG 2018, S. 357.

177 Siehe auch RÖMMELE/SCHOBER 2013, S. 241–260.

178 Vgl. DÖHLER, Marian: Gesetzgebung auf Honorarbasis – Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen, in: Politische Vierteljahresschrift 2012 53 (2), S. 181–210, hier: S. 190f.

179 Vgl. GLAAB, Manuela: Regierungsführung und (politik-)wissenschaftliche Politikberatung – einige Beobachtungen, Befunde und Impulse zur Diskussion, in: BERGEM, Wolfgang/SCHÖNE, Helmar (Hrsg.): Wie relevant ist die Politikwissenschaft? Wissenstransfer und gesellschaftliche Wirkung von Forschung und Lehre, Wiesbaden: Springer, 2022, S. 291–310, hier: S. 294; STEINBACH 2022, S. 512; DÖHLER 2012, S. 198–200.

180 FALK et al. 2019, S. 9.

des 20. Jahrhunderts, als aufgrund der gestiegenen Komplexität des Regierens neue Beratungskapazitäten nötig wurden.¹⁸¹ Es wird zudem argumentiert, dass der Staat sogar dazu verpflichtet ist, externen Sachverstand einzubeziehen, wenn interne Ressourcen zur wissenschaftlichen Beratung nicht in der Lage sind.¹⁸² Zum Teil wird jedoch problematisiert, dass der Staat zu stark auf externe Expertise setze, selbst wenn ausreichend interne Ressourcen bestehen.¹⁸³ Ursächlich hierfür ist, dass die externe Beratung neben der Ressourcenkompensation auch zum Interessenausgleich genutzt werden kann, da sie außerhalb des Verantwortungs- und Rechtfertigungszusammenhangs des politisch-administrativen Systems steht und daher als neutral und unbefangen angesehen werden kann.¹⁸⁴ Damit wird sich die Überwindung von Blockaden versprochen.¹⁸⁵ Zudem können externe Berater den Entscheidungsträgern neue Ideen losgelöst von bürokratischen Pfadabhängigkeiten liefern und somit „frischen Wind“ in die politische Entscheidungsfindung bringen.¹⁸⁶ Ferner ist externe Bera-

181 Vgl. WOLLMANN 2015, S. 477.

182 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 285; CALLIESS, Christian: Rechtsstaat und Umweltstaat: zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse, Tübingen: Mohr Siebeck, 2001, S. 215; VOSSKUHLE, Andreas: Sachverständige Beratung des Staates, in: ISENSEE, Josef/KIRCHHOF, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band 3: Demokratie – Bundesorgane, Heidelberg: C.F. Müller, 2005, S. 125–173, hier: S. 126 (Fußnote 5).

183 Vgl. TIETZEL, Manfred/MÜLLER, Christian: Handel mit Illusionen – Was produzieren eigentlich Politikberater?, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften/Review of Economics 2004 55 (1), S. 18–32. Siehe auch BENEKE, Jasmin Theres/DÖHLER, Marian: „Mehr Berater als Beamte“? Eine empirische Analyse zur externen Beratung der Bundesministerien, in: BÜTTNER, Sebastian/LAUX, Thomas (Hrsg.): Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik (= Leviathan, Sonderband 38), Baden-Baden: Nomos, 2021, S. 215–242.

184 Vgl. MAUSE, Karsten/HEINE, Klaus: Ökonomische Analysen wissenschaftlicher Politikberatung, in: Politische Vierteljahresschrift 2003 44 (3), S. 395–410, hier: S. 401.

185 Vgl. JAEHRLING, Karen: Der Einsatz wissenschaftlicher Beratung zur Strukturierung der politischen Kommunikation – eine „informelle Funktion“ am Beispiel der Wehrpflichtdebatte, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1999 30 (3), S. 686–699, hier: S. 691; EICHHORST, Werner/WINTERMANN, Ole: Wie kann wissenschaftliche Politikberatung zu besserer Politik beitragen? Arbeitsmarktreform und demographischer Wandel, in: Wirtschaftsdienst 2006 86 (4), S. 228–235, hier: S. 229.

186 Vgl. HUBER 2021, S. 73; FALK et al. 2019, S. 9; WILHELM, Sven: Who governs? Kommunikations- und prozessorientierte Politikberatung, in: PRIDDAT, Birger P. (Hrsg.):

tung ein Beleg dafür, wie in der pluralen Demokratie versucht wird, Positionen und Sachverstand aller Beteiligten in die politische Entscheidung einfließen zu lassen. Eine weitere Ursache für den Rückgriff auf externe Beratung ist die Spezialisierung von Experten angesichts des stetig steigenden Wissens: Es ist nicht möglich, für jedes wissenschaftliche Teilgebiet einen Experten als „in house“-Lösung parat zu haben, weswegen auf externe Strukturen zurückgegriffen werden muss.¹⁸⁷ Zudem ist die Nutzung der externen Beratung als Legitimationsressource nötig, um politische Entscheidungen durch unabhängiges, pluralistisches Expertenwissen bestätigen zu lassen.¹⁸⁸

Politikberatung: Prozesse, Logik und Ökonomie, Marburg: Metropolis-Verlag, 2009, S. 91–139, hier: S. 96–97; BÖCHER, Michael: Politikberatung und politische Reformen – Plädoyer für ein zeitgemäßes Verständnis von Expertise im politischen Prozess, 23. wissenschaftlichen Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), FoJuS-Nachwuchspanel „Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?“, 2006, S. 15.

187 Vgl. GRASER 2019, S. 44; HONG, Mathias: Chancen und Risiken externen Sachverstandes in der Verwaltungsverfahren der Wissensgesellschaft, in: Die Verwaltung 2018 51 (3), S. 367–392, hier: S. 367; DÖHLER 2012; BRÜGGEMEIER, Martin: Externe Beratung öffentlicher Verwaltungen im Modernisierungsprozess: Empirische Befunde, in: Verwaltung und Management 2005 11 (2), S. 86–91.

188 Vgl. WILHELM 2009; THUNERT, Martin: Regieren und Politikberatung. Akteure, Einfluss und Legitimation, in: KORTE, Karl-Rudolf/GRUNDEN, Timo (Hrsg.): Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden: Springer, 2013, S. 317–326.

Tabelle 1: Übersicht der Intern-Extern-Dichotomie¹⁸⁹

Intern	In der Literatur umstritten	Extern
Fachbeamte in der Ministerialverwaltung; Ressortforschung; ressortforschungsähnliche Einrichtungen; Wissenschaftliche Dienste der Parlamente	inneruniversitäre Forschungseinrichtungen; außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, sofern sie staatlich getragen werden; wissenschaftliche Akademien unter staatlicher Trägerschaft; parteinahe Stiftungen; Expertengremien wie Sachverständigenräte, ad hoc eingesetzte Kommissionen, wissenschaftliche Beiräte und Enquete-Kommissionen; Expertengipfel	von Staat und Parteien unabhängige, wissenschaftliche Akteure der Zivilgesellschaft; Anwaltskanzleien und juristische Verbände; Einzelgespräche zwischen Experten und Politikern; Tagungszentren; Wissenschaftliche Netzwerke und Gelehrtenesellschaften; Veröffentlichungen von Experten in Fachzeitschriften, Medien oder Internet

Diese dichotome Unterscheidung in intern und extern und damit Beratung von innen und von außen stellt jedoch ein Forschungsproblem dar, da es als umstritten gilt, welche Einrichtungen welchem Bereich zugeordnet werden können. Es entspricht zwar der *Communis Opinio*, dass beispielsweise die verwaltungsinterne Ressortforschung zur internen Beratung zählt, wohingegen etwa Anwaltskanzleien als Teil der Privatwirtschaft zur externen Beratung zugehörig angesehen werden. Umstrittener ist jedoch die genaue Zuordnung anderer Organisationen (vgl. Tabelle 1). Staatliche Hochschulen sind beispielsweise in Deutschland in der Regel als Behörde organisiert, Expertengremien sind oftmals per Gesetz formalisiert und außeruniversitäre Einrichtungen werden häufig vom Staat finanziert und stehen damit jeweils innerhalb des staatlichen Dunstkreises, wodurch einerseits eine Zuordnung zur internen Beratung in Abgrenzung zu „privaten“ Einrichtungen naheliegend ist. Andererseits sind sie jedoch auch außerhalb des staatlichen Institutionengefüges zu verorten und teils sogar

189 Alle Tabellen und Abbildungen in dieser Arbeit sind eigene Darstellungen.

privatrechtlich beispielsweise als Stiftung organisiert, womit sie unabhängig vom politischen Tagesgeschäft sind.¹⁹⁰

Veranschaulicht wird dieses Dilemma nachfolgend anhand des Sachverständigenrates für Integration und Migration (SVR-Migration). Diese Beratungseinrichtung in der Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH wurde 2008 auf Initiative der Stiftung Mercator als wissenschaftliches Expertengremium zur Erforschung und Beratung der Integrations- und Migrationspolitik gegründet. Sie wurde 2021 in die heutige Form überführt als vollständig vom Bundesinnenministerium gefördertes, kollegiales Analyse- und Kontrollgremien.¹⁹¹ Der Sachverständigenrat stellt jedoch keine Behörde oder einer Behörde nach- bzw. zugeordnete Einrichtung dar und dient damit auch nicht als direktes Informationsinstrument für Entscheidungsträger, vielmehr soll er gemäß Einrichtungserlass sowohl die Politik als auch die Öffentlichkeit urteilsbildend über integrations- und migrationspolitische Maßnahmen aufklären.¹⁹² Seine ehrenamtlich tätigen und nicht weisungsgebundenen Mitglieder werden zudem nicht aus dem Beamtentum, sondern aus der Wissenschaft und damit extern kooptiert.¹⁹³ Darüber hinaus sind das Gremium sowie sein Forschungsbereich unabhängig und frei von politischer Weisung. Dementsprechend kann eigeninitiativ entschieden werden, in welchen Bereichen und in welcher Form politikberatend agiert werden kann und wie

190 Vgl. KUSCHE 2008, S. 70. Zur Problematik der Finanzierung siehe THUNERT, Martin: Think Tanks in Deutschland – Berater der Politik?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2003 51, S. 30–38.

191 Vgl. Sachverständigenrat für Integration und Migration (Hrsg.): *Entstehungsgeschichte*, o. J. URL: <https://www.svr-migration.de/ueber-uns/entstehungsgeschichte/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023). Siehe auch PÄRSCH, Anke: *Politikberatung durch Stiftungen*, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): *Handbuch Politikberatung*, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 263–282, hier: S. 278.

192 Vgl. Erlass des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 02.12.2020, *Einrichtungserlass zum Beschluss der Bundesregierung über die Einrichtung eines Sachverständigenrats für Integration und Migration*. URL: <https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2021/07/Einrichtungserlass-SVR.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

193 Vgl. Sachverständigenrat für Integration und Migration (Hrsg.): *Wissenschaftliche Politikberatung durch den SVR*, 2021. URL: <https://www.svr-migration.de/jahresbericht-2021-wissenschaftliche-politikberatung/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

wissenschaftliche Erkenntnisse veröffentlicht werden sollen.¹⁹⁴ Durch die staatliche Finanzierung wird ferner die wissenschaftliche Unabhängigkeit gestärkt, indem eine Einflussnahme Dritter – etwa durch die Privatwirtschaft – verhindert wird.¹⁹⁵ Die Politik kann zudem festlegen, dass „handlungsorientiert“¹⁹⁶ und demzufolge nach den Informationsbedürfnissen der Politik, aber zugleich dennoch unabhängig, eigeninitiativ und nach wissenschaftlichen Kriterien¹⁹⁷ geforscht werden kann. Damit steht der Sachverständigenrat zwar außerhalb des politisch-administrativen Institutionengefüges und arbeitet unabhängig vom politischen Tagesgeschäft, wird aber zugleich vom Staat finanziert und gefördert sowie per Erlass vom Staat initiiert. Damit kann der Sachverständigenrat für Integration und Migration nicht eindeutig der internen oder externen Beratung zugeordnet werden. Sachverständigenräte sind folgerichtig – wie Beiräte oder Enquete-Kommissionen – eher als eine Option zu verstehen, externen Sachverstand in den staatlichen Organisationsapparat einzugliedern. Es ist jedoch sehr schwierig zu definieren, wo die Demarkationslinie zwischen den internen und externen Bereichen verläuft, und hängt oft vom Verständnis des jeweiligen Autoren über die politische Handlungsarena ab.¹⁹⁸ So werden Sachverständigenräte beispielsweise von Bartłomiej Biskup und Kamila Schöll-Mazurek,¹⁹⁹ Martin Thunert²⁰⁰ sowie von Heinrich

194 Vgl. Sachverständigenrat für Integration und Migration (Hrsg.): Aufgaben, o. J. URL: <https://www.svr-migration.de/ueber-uns/aufgaben/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

195 Vgl. FRIEDRICHS et al.: Wirtschaftspolitische Beratung in Deutschland und den USA im Vergleich, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 2019, S. 30.

196 § 2 Absatz 1 Satz 1 des Einrichtungserlasses zum Beschluss der Bundesregierung über die Einrichtung eines Sachverständigenrats für Integration und Migration.

197 Siehe am Beispiel der SVR-Migration: Sachverständigenrat für Integration und Migration (Hrsg.): Forschungsgrundsätze, o. J. URL: <https://www.svr-migration.de/forschung/forschungsgrundsätze/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

198 Vgl. HEISTERKAMP, Ulrich: Think Tanks der Parteien? Eine vergleichende Analyse der deutschen politischen Stiftungen, 2., aktualisierte Auflage, Wiesbaden: Springer, 2014, S. 74.

199 Vgl. BISKUP, Bartłomiej/SCHÖLL-MAZUREK, Kamila: Institutionell-rechtliche Grundlagen von Politikberatung und Lobbyismus im deutsch-polnischen Vergleich, in: KOPKA, Artur/PIONTEK, Dorota/MINKENBERG, Michael (Hrsg.): Politikberatung und Lobbyismus im parlamentarischen Entscheidungsprozess. Deutschland und Polen im Vergleich, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 115–146, hier: S. 118.

200 Vgl. THUNERT 2013, S. 320.

Tiemann und Gert G. Wagner²⁰¹ als externe Akteure angesehen, wohingegen Hellmut Wollmann²⁰² sowie Jasmin Theres Beneke und Marian Döhler²⁰³ solche als interne Akteure verstehen.

Rolf Alter bietet eine Möglichkeit, dieses Problem zu umgehen, indem er drei Quellen von Politikberatung identifiziert und damit – ohne es anzusprechen – eine Lösung für die ungenaue Unterscheidung zwischen intern und extern bietet und somit die dichotome Unterscheidung aufbricht.²⁰⁴ Er unterscheidet demnach erstens zwischen der verwaltungsinternen Politikberatung durch die Ministerialbürokratie, zweitens der internen, aber autonom positionierten Beratung durch Gremien und Forschungseinrichtungen sowie drittens den externen Beratungsressourcen des Staates. Folgerichtig fällt der Sachverständigenrat nach Alter in eine intern-autonome Kategorie, die sich durch ihren Autonomiegrad von der verwaltungsinternen Beratung unterscheidet. Alters Ansatz ähnelt Wollmanns Vorschlag, die Beratung von innen zwischen eine verwaltungsinterne und eine verwaltungsexterne Kategorie weiter zu differenzieren. Zur verwaltungsinternen Beratung zählen demnach die Fachbeamten und Experten in Stäben und Referaten der Ministerien, die bei der Ausformulierung von Gesetzen ihr Verwaltungswissen einfließen lassen, sowie den Fachministerien angegliederte und weisungsgebundene Ressortforschungseinrichtungen. Verwaltungs-extern, aber weiterhin der internen Oberkategorie zugehörig, sind hingegen für ihn Beiräte der Ministerien, von der Bundesregierung berufene Sachverständigenräte und Experten-

201 Vgl. TIEMANN, Heinrich/WAGNER, Gert G.: Die wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung neu organisieren, in: RatSWD Working Paper Series 2013 220.

202 Vgl. WOLLMANN 2015.

203 Vgl. BENEKE/DÖHLER 2021, S. 227.

204 Vgl. ALTER, Rolf: Advisory Systems for Public Policy Makers, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 435–444, hier: S. 437. Er bezieht sich dabei auf CRAFT, Jonathan/HOWLETT, Michael: The dual dynamics of policy advisory systems: The impact of externalization and politicization on policy advice, in: Policy and Society 2013 32 (3), S. 187–197; FLEISCHER, Julia: Policy advice and institutional politics: A comparative analysis of Germany and Britain, Potsdam: Universität Potsdam, 2012, S. 5–7; HALLIGAN, John: Policy advice and the public sector, in: PETERS, B. Guy/SAVOIE, Donald T. (Hrsg.): Governance in a changing environment, Montreal: McGill-Queen's University Press, 1995, S. 138–172.

kommissionen.²⁰⁵ Doch sowohl Alters als auch Wollmanns Modell setzen voraus, dass beispielsweise der Sachverständigenrat für Integration und Migration der internen Beratungskategorie zugeordnet wird, gleichwohl es, wie sich aufgezeigt hat, auch Argumente für eine externe Zuordnung gibt.

Eine weitere in der Forschungsliteratur gebrauchte Demarkationslinie ist die Unterscheidung zwischen staatlichen und privaten Akteuren, wobei der externen Beratung alle Privaten zugeordnet werden.²⁰⁶ Auch dies zeigt sich als methodisch problematisch, da beispielsweise der Sachverständigenrat für Integration und Migration als gGmbH und damit privatrechtlich und nicht als behördliche Instanz organisiert ist, das Bundesinnenministerium jedoch als Gesellschafterin auftritt, womit erneut keine eindeutige Differenzierung gelingt.

205 Vgl. WOLLMANN 2015, S. 479. Siehe auch THUNERT 2013, S. 319; HUSTEDT, Thurid/HOULBERG SALOMONSEN, Heidi: Politikberatung durch die Ministerialverwaltung: Funktionale Differenzierung oder Integration unterschiedlicher Wissensformen, in: KROPP, Sabine/KUHLMANN, Sabine (Hrsg.): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung (= dms – der moderne Staat, Sonderheft 1), Opladen: Budrich, 2013, S. 203–222.

206 Siehe beispielsweise HUBER 2021, S. 66; SAGER, Fritz/STADELMANN-STEFFEN, Isabelle: Politikberatung in der Schweiz, in: BRÖCHLER, Stefan/SCHÜTZEICHEL, Rainer (Hrsg.): Politikberatung, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2008, S. 465–479, hier: S. 473; HEINTZEN, Markus: Externe Beratung in der Gesetzgebung, in: KLUTH, Winfried/KRINGS, Günter (Hrsg.): Gesetzgebung, Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg: C.F. Müller, 2014, S. 229–245; FALK, Svenja/RÖMMELE, Andrea: Einführung: Ressourcen und Akteure der Politikberatung, in: FALK, Svenja/REHFELD, Dieter/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 1. Auflage, Wiesbaden: Springer, 2006, S. 173–175; BURKHARDT, Olina: Die Einbindung privater Unternehmensberater in staatliche Entscheidungsprozesse. Externe Politikberatung im Lichte des Verfassungsrechts, Berlin: LIT Verlag, 2008; DÖHLER, Marian: Externe Akteure im Gesetzgebungsprozess, in: POLK, Andreas/MAUSE, Karsten (Hrsg.): Handbuch Lobbyismus, Wiesbaden: Springer, 2020, S. 19–35, hier: S. 23; KRAPP 2016, S. 66.



Abbildung 1: Veranschaulichung des Intern-Extern-Spektrums

Nach Kusche ist die Unterscheidung zwischen intern und extern dementsprechend eher als ein Versuch anzusehen, das Beratungsphänomen grob zu ordnen und weniger als eine analytisch klar umrissene Differenzierung.²⁰⁷ Noch dazu verschwimmt die Grenze zwischen interner und externer Politikberatung zunehmend.²⁰⁸ Da nicht trennscharf zwischen den beiden Gegensätzen unterschieden werden kann, ist es analytisch besser, den Gegensatz zwischen intern und extern weniger dichotom, sondern eher als breites Kontinuum zu verstehen,²⁰⁹ in dem einzelfallbezogen die unterschiedlichen Beratungseinrichtungen einzuordnen sind, um die Entstehung eines großen Graubereichs zu vermeiden (vgl. Abbildung 1). So reicht beispielsweise das Spektrum der externen Beratung von nahe dem politisch-administrativen System angesiedelten Expertengremien über vom Staat unterstützte Forschungseinrichtungen bis hin zu Organisationen und Einrichtungen, die in keinem Abhängigkeitsverhältnis zum Staat stehen, wie beispielsweise Anwaltskanzleien, die ihre juristische Expertise zur Verfügung stellen. Das Spektrum der internen Beratung hingegen reicht von unabhängigen, aber vom Staat unterstützten Expertengremien über Hochschulen und diversen Forschungseinrichtungen bis hin zur ministeriellen Ebene der Fachressorts und Referate.

207 Vgl. KUSCHE 2008, S. 69.

208 Vgl. FALK et al. 2019, S. 9; CRAFT, Jonathan/HOWLETT, Michael: Policy formulation, governance shifts and policy influence: Location and content in policy advisory systems, in: *Journal of Public Policy* 2012 32 (2), S. 79–78; VESELÝ 2013. Siehe auch THURNERT 2003, S. 30–38.

209 Zustimmung hierzu PERCHINIG/KRALER 2017; WEINGART 2019, S. 75.

In diesem Kapitel wurde aufgezeigt, dass sich der institutionelle Kontext mit der Dichotomie aus interner und externer Politikberatung beschreiben lässt, wobei die Beratung von innen staatsinterne Beratungsprozesse meint, während die Beratung von außen externe Wissensressourcen zusammenfasst. Allerdings ist aufgrund einer fehlenden Trennschärfe die Zuordnung einzelner Beratungsakteure – wie es sich am Beispiel des Sachverständigenrates für Integration und Migration aufgezeigt hat – problematisch und in der Forschungsliteratur uneinheitlich.