

Harald Heinrichs

Politikberatung in der Wissensgesellschaft

SOZIALWISSENSCHAFT

Harald Heinrichs

Politikberatung in der Wissensgesellschaft

Eine Analyse umweltpolitischer
Beratungssysteme

Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Ortwin Renn

Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Dissertation Universität Stuttgart, 2002

D 93

1. Auflage Dezember 2002

Alle Rechte vorbehalten

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2002

Ursprünglich erschienen bei Deutscher Universitäts-Verlag GmbH, Wiesbaden, 2002

Lektorat: Ute Wrasmann / Anita Wilke

www.duv.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: Regine Zimmer, Dipl.-Designerin, Frankfurt/Main

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

ISBN 978-3-8244-4512-7 ISBN 978-3-663-07877-7 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-663-07877-7

Geleitwort

Politikberatung durch wissenschaftliche Gremien ist zur Zeit in aller Munde. Mehr als 500 wissenschaftliche Beratungsgremien unterhält allein die Bundesregierung. Keiner bestreitet die Notwendigkeit, daß Politiker Beratung durch Wissensträger brauchen. Aber wie effektiv, wie effizient und wie demokratisch ist diese Beratung in Deutschland? Werden die Ansprüche der Beratenen erfüllt? Wie verstehen sich die Berater selbst – als Wissensüberbringer, Entscheidungsvorbereiter, Handlungsträger, graue Eminenzen im Hintergrund oder schlicht als Legitimationsbeschaffer? Der Autor Harald Heinrichs hat sich diesen schwierigen Fragen gestellt und das Thema „wissenschaftliche Politikberatung“ am Beispiel der Umweltpolitik genauer unter die Lupe genommen. Seine zentrale Fragestellung lautet: Inwieweit wird die aktuelle Umweltpolitikberatung den Anforderungen einer pluralistischen Wissensgesellschaft gerecht? Im Mittelpunkt des vorliegenden Buches steht eine qualitative empirische Untersuchung zu vier unterschiedlichen Beratungsgremien aus der deutschen Umweltpolitik. Als Kontrast dazu hat der Autor auch eine Fallstudie aus den USA zum Thema „endocrine disruptors“ in die Analyse aufgenommen.

Harald Heinrichs geht bei seinen Überlegungen von folgenden Grundbeobachtungen aus:

- dem Verlust sicheren Wissens
- der Industrialisierung der Wissenschaft
- der politischen Funktionalisierung der Experten
- der Wertgebundenheit der Experten und
- den öffentlichen Expertenkontroversen.

Die von ihm untersuchten Gremien werden diesen Rahmenbedingungen wissenschaftlicher Beratung in der pluralen Wissensgesellschaft nur zum Teil gerecht. Zum einen herrscht bei vielen Gremien noch die Vorstellung des Wissenschaftlers als Sachverwalter der Wahrheit, der lediglich die ignoranten Politiker auf den rechten Weg der wissenschaftlichen Tugend zurückführen müsse, als Kontrast dazu folgt die Praxis der Politikberatung auch häufig der postmodernen Auffassung eines Supermarktes an wissenschaftlichen Angeboten, aus denen Politiker nur das für sie Passende heraussuchen müssen. Insofern mahnt Heinrichs für Theorie und Praxis der Politikberatung Umdenkungs- und Reformbedarf an. Dabei kommt es ihm besonders auf die Verbesserung der Transparenz, die klare Ausformulierung von Mandat und Vorgehensweise, eine bessere Spezifizierung der gewünschten Arbeitsleistung und eine stärkere Verknüpfung zwischen und Anschlußfähigkeit mit den verschiedenen Adressaten der Gutachten an. Sei-

ner Ansicht nach ist auch die Funktionsgliederung des von ihm analysierten amerikanischen Fallbeispiels gut auf die Beratungssituation der Bundesrepublik Deutschland übertragbar. Er fordert eine Aufgliederung der Beratungsgremien in Orientierungsberatung, Strategieberatung und Evaluationsberatung. Dadurch, so Heinrichs, könne einer Überlastung der Beratungsgremien vorgebeugt und die Struktur der Beratungsgremien mit den Funktionen der Beratung besser abgestimmt werden. Die einfache Dichotomie von Wissen und Politik sei sowohl auf der Basis der theoretischen Ausgangsüberlegungen wie auch aus der Analyse der empirischen Daten unhaltbar geworden. Um so wichtiger sei es deshalb, nicht in einem Nebel der Verquickung persönlicher, gesellschaftlicher und politischer Interessen, Werte und Wissensbestände zu verharren, sondern eine neue funktionale Arbeitsteilung zu finden. Diese Aufgabe könne sehr gut mit den Funktionen der Orientierung, der Strategiefindung und der Evaluation von Programmen mit Leben gefüllt werden.

Dem Autor ist es hervorragend gelungen, das Thema „wissenschaftliche Politikberatung“ in den größeren Zusammenhang der gesellschaftlichen Steuerung hochdifferenzierter Sozialsysteme einzuordnen. Souverän geht er mit unterschiedlichen, zum Teil auch in Konkurrenz stehenden Theorien um und verfügt über die Fähigkeit, unterschiedliche Theorieansätze integrativ zusammenzuführen. Die empirische Analyse ist sowohl vom Methodischen wie von der Vorgehensweise als beispielhaft anzusehen. Die Interpretation der Ergebnisse erfolgt in stringenter, systematischer und zielsicherer Weise. Darüber hinaus ist die Lektüre dieses Buches auch sprachlich ein Genuss. Wer etwas über wissenschaftliche Politikberatung in Deutschland erfahren will, ist gut beraten, einen Blick in dieses Werk zu werfen.

Prof. Dr. Ortwin Renn

Vorwort

Politik und Gesellschaft sind auf kluge Beratung angewiesen, um gute Entscheidungen zu treffen und angestrebte Ziele zu erreichen. Die Notwendigkeit guter Beratung gilt auch für ein Dissertationsprojekt. Die fachliche und menschliche Unterstützung von Kollegen, Freunden und Familie ist für den Erfolg einer solchen Arbeit unerlässlich. Deshalb gilt mein ehrlicher Dank folgenden Personen.

An erster Stelle gebührt mein Dank dem Betreuer dieser Arbeit Herrn Prof. Dr. *Ortwin Renn*. Von der ersten Projektskizze bis hin zum Endprodukt hat er die entscheidenden Weichen gestellt und mir damit die notwendige Orientierung zur zielführenden Bearbeitung des Themas gegeben. Herrn Dr. *Hans Peter Peters*, der mein Betreuer am Projektstandort in der Programmgruppe "Mensch, Umwelt, Technik" am Forschungszentrum Jülich war, danke ich für die intensive Begleitung des gesamten Forschungsprozesses. Für die Betreuung während meines einjährigen Forschungsaufenthaltes an der Tufts University in Medford, USA, danke ich Herrn Professor *Sheldon Krimsky* PhD. Herrn Prof. Dr. *Robert Tschiedel* danke ich für seine Bereitschaft, diese Arbeit zu begutachten. Frau Dr. *Anne Brüggemann* und Herrn *Jochen Smets* möchte ich für die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts danken. Herrn Dr. *Peter Wiedemann* und allen Kollegen der Programmgruppe "Mensch, Umwelt, Technik" danke ich für die angenehme Arbeitsatmosphäre und die hohe Diskussionsbereitschaft. "Last but not least" möchte ich mich bei meinen Eltern *Sibille und Alfred Heinrichs* und meiner Freundin *Malika Rabahallah* bedanken, die das Projekt von Beginn an bedingungslos unterstützt haben.

Da der Erfolg einer solchen Arbeit neben guten Beratern auch abhängig ist von institutionellen Rahmenbedingungen, möchte ich abschließend Dank an die Deutsche Bundesstiftung Umwelt richten für die finanzielle Förderung durch ein Promotionsstipendium.

Harald Heinrichs

Zusammenfassung

Für eine informierte Entscheidungsfindung ist die Politik auf Expertenwissen angewiesen. Dies gilt insbesondere auch für die Umweltpolitik. Allerdings ist die Politik häufig mit konfligierenden Expertisen, wissenschaftlicher Unsicherheit und gesellschaftlicher Pluralität konfrontiert. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie Expertenwissen über Beratungssysteme in Prozesse politischer Entscheidungsfindung eingebunden ist. In der vorliegenden Arbeit wird herausgearbeitet, wie die Politikberatung im Umweltbereich abläuft, wo Defizite erkennbar werden und wie Optimierungsmöglichkeiten aussehen könnten.

Da (Umwelt-)Politikberatung nicht unabhängig vom gesellschaftlichen Kontext ist, wird im ersten Teil der Arbeit die zunehmende Differenzierung gesellschaftlicher Strukturen sowie die Pluralisierung von Wissensbeständen, Wertvorstellungen und Interessen nachvollzogen. Moderne Gesellschaften lassen sich als "pluralistische Wissensgesellschaften" konzeptualisieren. Personen und Organisationen sind in komplexe, soziale Strukturen eingebunden, durch die konkurrierende Wahrnehmungen, Deutungen und Ansprüche geprägt werden. Parallel zu diesen Prozessen sozialen Wandels wird in den vergangenen Jahrzehnten auch ein Funktionswandel von Experten und Expertisen festgestellt. Der transwissenschaftliche Charakter jeglicher Expertise, die wissenschaftliches Wissen auf praktische Kontexte bezieht, wurde aufgedeckt und vormalige Experten-Monopole in der Folge zum Expertise-Pluralismus hin geöffnet.

Diese Prozesse sozialen Wandels sind für die Politikberatung von großer Bedeutung. Traditionelle staatsorientierte Modelle der Politikberatung, die davon ausgehen, daß es einen Transfer eindeutigen Wissens von Beratungsgremien zur Politik gibt, die dann in einer hierarchisch organisierten Gesellschaft rationale politische Entscheidungen evozieren, stoßen in pluralistischen Wissensgesellschaften an ihre Grenzen. Statt dessen werden Konzepte integrativer Politik- und Öffentlichkeitsberatung propagiert, um den vielfältigen Wissensansprüchen, Wertvorstellungen und Interessen gerecht zu werden und eine höhere Wirksamkeit von Expertenwissen in (umwelt-)politischen Entscheidungsprozessen zu erreichen.

Inwieweit die aktuelle Politikberatung im Umweltbereich den Anforderungen einer sozial komplexen Gesellschaft angemessen ist, zeigen die Ergebnisse der empirischen Studie. In einer qualitativen Untersuchung wurden Wahrnehmungen, Deutungen und Einschätzungen von Experten aus Beratungsgremien, von Ministeriumsvertretern, Mitgliedern des Deutschen Bundestages, Repräsentanten von Umweltorganisationen, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften sowie Journalisten erhoben. Insgesamt

wurden vier Beratungssysteme in Deutschland und drei in den USA untersucht sowie 58 Leitfadengespräche durchgeführt, in denen es um die Rekonstruktion des Beratungsprozesses, die Positionierung des Beratungssystems, die Charakterisierung der Expertise und den umweltpolitischen Stellenwert der Beratungssysteme ging.

Die Einzelfallanalysen von vier deutschen Beratungssystemen verdeutlichen die Vielfalt der Umweltpolitikberatung. Jenseits abstrakter Vorstellungen über das Wissenschaft-Politik-Verhältnis werden durch den qualitativen Ansatz gremienspezifische Details aufgedeckt, die die Kontextgebundenheit von Beratungsprozessen offenlegen. Die als Exkurs eingeführte Studie von drei amerikanischen Beratungssystemen trägt darüber hinaus dazu bei, die Organisation der deutschen Beratungssysteme zu reflektieren und neue Ideen zu generieren, welche Gestaltungsoptionen denkbar sind.

Aus dem Vergleich der Einzelfallanalysen lassen sich schließlich vier zentrale Dimensionen zur Erfassung umweltpolitischer Beratungssysteme identifizieren: "Distanz zur Politik", "Politische Funktion", "Umgang mit Wissens-, Werte- und Interessenpluralismus" sowie "Kommunikation, Inklusion und Interaktion". Darüber hinaus gibt es soziale und individuelle Randbedingungen, die Beratungsprozesse prägen, aber nur bedingt steuerbar sind.

Im Hinblick auf die Anforderungen der pluralistischen Wissensgesellschaft und einer integrativen Politik- und Öffentlichkeitsberatung kann konstatiert werden, daß die aktuelle Politikberatung nur bedingt an die veränderte Situation angepaßt ist. Die Optimierung der einzelnen Beratungsgremien sollte sich vor allem auf die Einbeziehung weiterer relevanter Akteure, eine stärkere Strukturierung und Systematisierung der Beratungsorganisation, sowie eine größere Transparenz und Öffentlichkeitsorientierung konzentrieren. Für das Beratungswesen insgesamt wird schließlich eine Gliederung politikorientierter Wissenskommunikation vorgeschlagen, in der drei aufeinander bezogene funktionale Ebenen unterschieden werden: Orientierungsberatung, Strategieberatung und Evaluationsberatung.

Abstract

Politicians rely on expert knowledge in order to make informed decisions. This is especially true of environmental policy. However, in shaping policy, decision-makers are often confronted with conflicting expert opinions, scientific uncertainty and social pluralism. Against this background, the question arises of how expert knowledge is incorporated into the processes of political decision-making via advisory systems. The present study is concerned with how policy advice in the environmental sector is integrated, where shortcomings become apparent and how possible optimization approaches can be identified.

Since (environmental) policy advice is not independent of the social context, the first part of the study examines the increasing differentiation of social structures as well as the pluralization of knowledge, values and interests. Modern societies can be conceptualized as "pluralistic knowledge societies". Individuals and organizations are integrated into complex social structures characterized by competing perceptions, interpretations and aspirations. In parallel to these processes of social change, a change in the functions of experts and expert knowledge has also been identified in past decades. The trans-scientific character of all expertise which relates scientific knowledge to practical contexts was revealed and as a consequence the previously existing tied circle of experts has been opened up to a pluralism of expertise.

These processes of social change are of great significance for the policy advisory process. Traditional state-oriented models of policy advice, which assume that there is a transfer of unambiguous knowledge from advisory committees to politicians, which then leads to rational political decisions in a hierarchically organized society, reach their limits in a pluralistic knowledge society. Instead of this, approaches involving integrative policy and public advice are propagated in order to accommodate the wide range of knowledge claims, values and interests and to achieve a greater effectiveness of expert knowledge in (environmental) policy decision-making processes.

The extent to which the present policy advice procedures in the environmental sector cope with the requirements of a social complex society is shown by the results of the empirical study. A qualitative investigation analyzed perceptions, interpretations and assessments of experts from advisory committees, representatives of ministries, members of the German parliament, representatives of environmental organizations, industrial associations and trade unions, as well as from journalists. A total of four advisory systems in Germany were examined and three in the USA. All together 58 interviews were held to explore the structure of the advisory process, the positioning of the advi-

sory system, the characterization of the expertise and the status of the advisory systems with respect to environmental policy.

The case study analysis of four German advisory systems illustrates the great diversity of environmental policy advice. Beyond abstract ideas about the relationship between science and politics, details specific to the committee are revealed by the qualitative approach disclosing the context-relatedness of advisory processes. The examination of three American advisory systems moreover enables a comparison to be made with the organization of the German advisory systems and new ideas to be generated concerning which forms of organization could be conceivable.

A comparison of the case study analysis then finally permits four central dimensions to be identified for the determination of environmental policy advisory systems: "Distance from Politics", "Political Function", "Dealing with Pluralism of Knowledge, Values and Interests" and "Communication, Inclusion and Interaction". Furthermore, there are also social and individual constraints characterizing the advisory processes which are, however, difficult to control.

With respect to the requirements of the pluralistic knowledge society and integrative policy and public advice, it must be stated that current policy advice has adapted to the new situation to only a limited extent. Optimization of the individual advisory committees should concentrate above all on involving other relevant actors, a further structuring and systemization of the advisory organization, as well as greater transparency and orientation to the general public. For advisory services as a whole, it is finally proposed that policy-oriented knowledge communication should be broken down and a distinction made between the following three interrelated functional levels: orientation advice, strategy advice and evaluation advice.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
2 Gesellschaftstheoretische Grundlegung	4
2.1 Soziale Komplexität.....	4
2.2 Pluralismus: Wissen, Werte, Interessen.....	15
2.3 Experten und Expertisen.....	29
2.4 Pluralistische Wissensgesellschaft.....	35
3 (Umwelt)Politikberatung	38
3.1 Umweltpolitik	38
3.2 Wissenschaftliche Politikberatung.....	43
3.2.1 Dezionismus, Technokratie, Pragmatismus.....	43
3.2.2 Empirische und theoretische Erkenntnisse.....	46
3.2.3 Integrative Politikberatung.....	55
4 Zielsetzung und Untersuchungsdesign	63
4.1 Methodik	66
4.2 Stichprobe	72
4.3 Interviewleitfäden	77
4.4 Qualitative Inhaltsanalyse.....	82
5 Rekonstruktion der Beratungssysteme	87
5.1. Beratungssystem: "Rat von Sachverständigen für Umweltfragen" (SRU).....	87
5.1.1 Entstehung und Entwicklung.....	87
5.1.2 Positionierung und Beratungsziel.....	91
5.1.3 Arbeitsweise und Kommunikation	94
5.1.4 Verwendung und Stellenwert	100
5.1.5 Fazit	105
5.2 Beratungssystem: "Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen" (WBGU)	106
5.2.1 Entstehung und Entwicklung.....	106
5.2.2 Positionierung und Beratungsziel.....	108
5.2.3 Arbeitsweise und Kommunikation	112

5.2.4 Verwendung und Stellenwert	118
5.2.5 Fazit	123
5.3 Beratungssystem: "Enquete-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt"	125
5.3.1 Entstehung und Entwicklung.....	125
5.3.2 Positionierung und Beratungsziel	128
5.3.3 Arbeitsweise und Kommunikation	130
5.3.4 Verwendung und Stellenwert	136
5.3.5 Fazit	139
5.4 Beratungssystem: "Deutscher Rat für Landespflege (DRL)"	141
5.4.1 Entstehung und Entwicklung.....	141
5.4.2 Positionierung und Beratungsziel.....	143
5.4.3 Arbeitsweise und Kommunikation	145
5.4.4 Verwendung und Stellenwert	148
5.4.5 Fazit	150
5.5 Beratungssysteme im Vergleich	151
6 Exkurs: Umweltpolitische Beratungssysteme in den USA	157
6.1 Umweltpolitik im amerikanischen Regierungssystem	157
6.2 Fallstudie: Beratungssysteme im Bereich endokriner Disruptoren	165
6.2.1 Die Hypothese endokriner Disruptoren	166
6.2.2 Beratungssysteme	167
6.2.2.1 Beratungssystem: NAS Committee on Hormonally Active Agents in the Environment	167
6.2.2.2 Beratungssystem: Endocrine Disruptor Screening and Testing Advisory Committee (EDSTAC).....	173
6.2.2.3 Beratungssystem: SAB / SAP Subcommittee on Endocrine Disruptors	180
6.3 Diskussion	184

7 Bestimmungsfaktoren umweltpolitischer Beratungssysteme.....	189
7.1 Dimension 1: "Distanz zur Politik"	189
7.2 Dimension 2: "Politische Funktion"	193
7.3 Dimension 3: "Umgang mit Wissens-, Werte- und Interessenpluralismus"	195
7.4 Dimension 4: "Kommunikation, Interaktion, Inklusion"	198
7.5 Zentrale Randbedingungen	203
8 Umweltpolitikberatung in der pluralistischen Wissensgesellschaft	206
8.1 Pluralistische Wissensgesellschaft, integrative Politikberatung und Empirie....	206
8.2 Gestaltungsoptionen.....	211
8.3 Forschungsbedarf.....	219
Literaturverzeichnis	223
Internet-Adressen der Beratungsgremien.....	237
Anhang A: Deskription der politischen,	
 subpolitischen und medialen Akteure.....	239
Anhang B: Interviewleitfaden	245

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Soziale Systeme nach Luhmann	8
Tabelle 2: Wissenschaftliche Einrichtungen des BMU	42
Tabelle 3: Charakteristika von Wissenschaft und Politik.....	48
Tabelle 4: Beratungsmodelle nach Renn	50
Tabelle 5: Beratungsfunktionen nach Boehmer-Christiansen	51
Tabelle 6: Charakteristika integrativer Beratungskonzepte	55
Tabelle 7: Akteurgruppen der deutschen Studie	65
Tabelle 8: Gütekriterien qualitativer Sozialforschung	70
Tabelle 9: Interviewpartner für die deutsche Studie.....	73
Tabelle 10: Interviewpartner für die amerikanische Studie	74
Tabelle 11: Differenzierungstheoretische und	
organisationssoziologische Strukturebenen	75
Tabelle 12: Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Leitfäden.....	79
Tabelle 13: Charakteristika der deutschen	
Beratungssysteme im Überblick	152/153
Tabelle 14: Charakteristika der amerikanischen	
Beratungssysteme im Überblick	185/186
Tabelle 15: Bestimmungsfaktor "Distanz zur Politik"	192
Tabelle 16: Bestimmungsfaktor "Politische Funktion"	194
Tabelle 17: Bestimmungsfaktor "Umgang mit Wissens-, Werte-	
und Interessenpluralismus"	197
Tabelle 18: Bestimmungsfaktor "Kommunikation, Interaktion, Inklusion"	
(Input-Kommunikation).....	199
Tabelle 19: Bestimmungsfaktor "Kommunikation, Interaktion, Inklusion"	
(Output-Kommunikation)	201