

---

# Die verschlungenen Wege der Politikberatung

Erfahrungen aus dem Bereich der Verwaltungspolitik  
der Bundesländer

Jörg Bogumil

Rolf Heinze und den Autor eint die Auffassung, dass Politikberatung eine sinnvolle, notwendige und hoch spannende Aufgabe der Sozialwissenschaft ist. Wir beide haben hier weniger Berührungspunkte als mancher unserer Kollegen, sind uns gleichwohl aber darüber bewusst, dass das Verhältnis von Wissenschaft und Politik nicht immer spannungsfrei ist und durchaus einer kritischen Reflexion bedarf. Nun würde es bedeuten „Eulen nach Athen“ zu tragen, wollte ich Rolf Heinze prinzipiell Neues über Politikberatung berichten. Von daher möchte ich mich auf einen Beratungsbereich konzentrieren, der ihm selbst eher fremd ist, dem Bereich der Verwaltungspolitik in den Bundesländern.

Im Folgenden soll ausgehend von einer kurzen Rezeption der politikwissenschaftlichen Forschung zum Bereich der Politikberatung auf die Besonderheiten einer verwaltungswissenschaftlichen Beratung eingegangen werden, um diese mit eigenen Politikberatungserfahrungen anzureichern. Die zentrale These lautet, dass sich die Logik wissenschaftlicher Expertise mit der Logik politischer Entscheidungsrationale verkoppeln muss, damit wissenschaftliche Erkenntnisse überhaupt eine Chance haben, die Verwaltungspraxis zu verbessern. Dies erfordert die Bereitschaft von Wissenschaftlern, sich in die Entscheidungslogiken von Verwaltung und Politik einzudenken (und z.T. in dieser zu agieren), um überhaupt in den Wahrnehmungshorizont der Praxis vorzudringen. Dann besteht eine Chance, wissenschaftliche Argumente in politische Prozesse einfließen zu lassen, wohlwissend, dass zumindest im Feld der Verwaltungspolitik sich im Zweifel die Machtlogik durchsetzt.

## 1 Forschungserkenntnisse zu Politikberatung

Politikberatung ist ein schillernder Begriff. Es gibt kaum eine Berufsgruppe, die ständig so viele gute Ratschläge bekommt wie Politiker: von Parteifreunden, von Journalisten, von Lobbyisten, aus dem Parlament, der Wirtschaft, der Wissenschaft, der Familie, bei Empfängen, auf der Straße, im Taxi, und natürlich auch in Form von Expertisen, Memoranden, Gutachten oder auch Anhörungen und Beiräten (vgl. Wewer 2003; Bogumil/Jann 2009). Politikberatung will den Prozess der Politikformulierung, der Entscheidung und zunehmend auch der Implementation beeinflussen. Die Frage ist allerdings, wann sich Politiker von wem beeinflussen lassen.

Versucht man den Begriff der Politikberatung zu schärfen, so kann man unterscheiden zwischen einer wissenschaftlichen oder interessengeleiteten, dauerhaften oder zeitlich begrenzten, einer kommerziellen oder gemeinnützigen sowie einer bestellten oder ungefragten Beratung. Allerdings hilft das nur begrenzt weiter, denn welche wissenschaftliche Untersuchung ist vollkommen interessenfrei, und wie sieht es mit wissenschaftlichen Expertisen des Instituts der Deutschen Wirtschaft oder des Öko-Instituts in Freiburg aus? Ist ein Gutachten, weil es von den Gewerkschaften oder dem BUND bestellt und bezahlt wurde, unwissenschaftlich? Sind bei universitären An-Instituten bestellte Gutachten kommerziell oder gemeinnützig, und sagt das etwas über ihre Qualität aus? Weiterführender ist die Unterscheidung zwischen drei großen Feldern von Politikberatung (vgl. Wewer 2003: 370; Siefken 2007: 38ff.; Falk et al. 2006):

Bei der *organisatorischen und institutionellen Beratung* (polity-Beratung) geht es um die Verbesserung von Abläufen und Strukturen öffentlicher Organisationen, z.B. von Verwaltungen, Universitäten oder öffentlichen Unternehmen. Dies ist eigentlich das Feld der (öffentlichen) Betriebswirtschaft sowie kommerzieller Managementberater und Beratungsfirmen. Die Politik- und Verwaltungswissenschaft wird allerdings bei den Beratungen zum institutionellen Aufbau des politisch-administrativen Systems (etwa des deutschen Föderalismus, den Strukturen und Prozessen der Bundes-, Landes und Kommunalverwaltung) oder auch bei Fragen der Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Sektor oder bei Prozessverbesserungen (z.B. durch Gesetzesfolgenabschätzung) gebraucht.

Ein zweites Feld ist die *strategische und taktische Beratung*, bei der es um die Chancenerhöhung im politischen Wettbewerb (etwa im Wahlkampf) geht, also die klassische Domäne von Befragungsfirmen oder auch neuerdings von Public-Relations-Beratern (Politics-Beratung). Zum dritten gibt es die *materielle Beratung*, die sich mit der Evaluierung und Bewertung politischer Programme und Vorhaben beschäftigt. Dies betrifft alle möglichen staatlichen Vorhaben in verschiedensten Politikbereichen (Policy-Beratung).

Aber auch diese Kategorisierung ist fließend, natürlich gibt es Überschneidungen zwischen diesen Kategorien, dennoch werden die unterschiedlichen Funktionen von Politikberatung deutlich. Diese sind auch in den theoretischen Diskussionen um die Beziehungen zwischen politisch-administrativer Praxis und Politikberatung mitgedacht worden. Dabei wird immer auf die drei ursprünglich von Jürgen Habermas unterschiedene Beratungsmodelle verwiesen: dem dezisionistischen, dem technokratischen und dem pragmatischen Modell der Politikberatung (Habermas 1963; Lompe 1966; Böhret 1985; zusammenfassend Siefken 2007).

Während dem *technokratischen* Modell zufolge der politische Entscheidungsspielraum aufgrund zunehmender „Sachzwänge“ immer mehr auf den von der Wissenschaft vorgezeichneten „one best way“ reduziert wird und Experten und die Wissenschaft alle wichtigen Fragen entscheiden und Politik nur noch legitimiert, wird dies im *dezisionistischen* Modell umgedreht. Hier liegt die Entscheidung vollständig in der Politik, die Ziele und Wege der Beratungstätigkeit bestimmt und der Wissenschaft die bloße Dienstleistung überlässt. Erwartungsgemäß wird dies in einem dritten Modell, dem *pragmatischen* Modell, aufeinander bezogen. Hier geht man von einem kritischen Wechselverhältnis aus, so dass Praktiker bzw. Politiker und Wissenschaftler im Forschungs- und Entscheidungsprozess immer neue, nicht nur vom Sachzusammenhang, sondern auch vom Machtinteresse ausgehend bestimmte Wertungen vornehmen und so Entscheidungen Ergebnis der Kooperation und des gegenseitigen Lernens sind. Es wird davon ausgegangen, dass die Chance des sachdienlichen Austausches tendenziell gegeben ist, auch wenn die Interessen höchst unterschiedlich sein mögen – Wissenschaftlern mag es um Anwendung und Weiterentwicklung von Methoden gehen, Praktiker erhoffen sich Argumentations- und Rechtfertigungshilfe. Diesem letzten Modell wird allgemein der höchste Realitätsgehalt zugesprochen. Auch jüngere Konzepte wie das rekursive Modell der Politikberatung (Weingart 2001) oder das Konzept der „Grenzarbeit“ (Korinek/ Veit 2013) betonen die komplexen Abhängigkeitsbeziehungen und Aushandlungsprozesse zwischen Wissenschaft und Politik bei der Wissensnutzung.

Lange Zeit wurde zudem darüber gestritten, inwieweit wissenschaftliche Analysen und Theorien überhaupt von der politisch-administrativen Praxis genutzt werden können. Angesprochen werden hier Unzulänglichkeiten im Bereich des Wissenschaftssystems, wie die unzureichende oder falsche empirische und theoretische Fundierung von Ergebnissen. Aber auch im politisch-administrativen System werden Probleme gesehen durch eine ausgeprägte juristische Orientierung der öffentlichen Verwaltung, wenig Veränderungsbereitschaft, spezifische „Verwaltungskulturen“ und ähnliches. Hinzu kommen Kommunikationsprobleme zwischen Wissenschaft und Praxis, z.B. weil unterschiedliche Fachsprachen und

Jargons benutzt werden und man sich daher nicht verständigen kann oder will (vgl. Böhret 1986; Bogumil/Jann 2009).

Weiss hat in diesem Zusammenhang schon früh darauf aufmerksam gemacht (1977), dass „wissenschaftliche Erkenntnis“, z.B. über die Ausgestaltung oder die Wirkung von Policies, nicht einfach von Verwaltung und Politik übernommen wird, indem z.B. Wissenschaftler befragt oder die Thesen oder Ergebnisse von Untersuchungen gelesen und dann angewendet werden. Die Bedeutung der Wissenschaft für die Praxis liegt vielmehr darin, dass sie Konzepte und Denkschemata bereitstellt, mit denen die Realität neu geordnet und interpretiert wird. Praktiker übernehmen in der Regel keine fertigen Lösungen oder abstrakten Theorien, sondern werden durch Begriffe, Konzepte und Sichtweisen der Wissenschaft beeinflusst. In diesem „diffuse process of enlightenment“ (Carol Weiss), also in einem langfristigen und wenig strukturierten Prozess der „Aufklärung“, liegen daher der eigentliche Nutzen und die Wirkung von Wissenschaft.

---

## 2 Verwaltungswissenschaftliche Politikberatung

Für die Verwaltungswissenschaft war Politikberatung schon immer attraktiver als für große Bereiche der Politikwissenschaft. So ist der wesentliche Aufgabenbereich der Verwaltung die Beratung der Politik, insbesondere, aber nicht nur, in Ministerialverwaltungen. Verwaltungen sind im Kern sogar die wichtigsten Berater der Politik. Ohne Verwaltungszuarbeit können in den arbeitsteiligen und spezialisierten öffentlichen Organisationen die vorhandenen umfangreichen Informationen nicht gefiltert, verdichtet und entscheidungsreif gemacht werden. Insofern ist Verwaltungswissen höchst entscheidungsrelevant und eine Wissenschaft, welche sich mit diesem Gegenstand beschäftigt, eigentlich prädestiniert, sich mit dem Prozess der Wissensaneignung und -verwendung zu beschäftigen.

Verwaltungsberatung ist also eigentlich immer auch Politikberatung. Man könnte sogar sagen, dass der Großteil der normalerweise unter der Überschrift Politikberatung laufenden Aktivitäten in Wirklichkeit Verwaltungsberatung ist, denn die Ergebnisse von Gutachten, Expertenkommissionen, Anhörungen, Enqueten usw. sind in aller Regel so umfangreich und so speziell, dass sie wiederum nur von den Experten in den Verwaltungen im Detail gelesen und verarbeitet werden können. Diese müssen die Ergebnisse dann wiederum für die politischen Spitzen aufbereiten.

Insofern wundert es nicht, dass es viele Expertengremien gibt, die Politik und Verwaltung beraten sollen. Siefken unterscheidet je nach Zusammensetzung und Dauerhaftigkeit verschiedene Formen von Expertengremien (Siefken 2007).

**Tabelle 1** Unterschiedliche Expertengremien

Besetzung	Dauerhaft	zeitlich begrenzt
Wissenschaft, Interessengruppen	Beirat	Expertenkommission
Regierung, Verwaltung	Arbeitskreis	Projektgruppe
Parlament	Ausschuss	Enquete-Kommission Untersuchungsausschuss

Quelle: nach Siefken 2003: 496

Beispiele für Beiräte sind z.B. der Wissenschaftliche Beirat im Finanzministerium, die Monopolkommission oder der Nationale Normenkontrollrat. Typische Arbeitskreise sind der Arbeitskreis Steuerschätzung sowie natürlich die Ausschüsse der Parlamente. Beispiele für zeitlich begrenzte Expertenkommissionen sind die Hartz- oder Rürup-Kommissionen, während etwa die berühmte Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, der Staatssekretärausschuss für Bürokratieabbau oder die Kommission zur Gemeindefinanzreform Beispiele für eine Projektgruppe darstellen. Enquete-Kommissionen vereinen externe Experten und Parlamentarier, sie werden vor allem in den Bundesländern vielfach genutzt. Hinzu kommen wissenschaftliche Gutachten, die die Arbeit in den Expertengremien oder in der Verwaltung zusätzlich unterstützen sollen.

In den letzten Jahren wird vermehrt auf die *zunehmende Bedeutung von Expertenwissen für legislative und exekutive Entscheidungsprozesse* hingewiesen (z.B. Zürn 2011; Bogumil/Kuhlmann 2015).<sup>1</sup> Zum Ausmaß und zur Rolle von Beratungs- und Expertengremien auf Bundesebene gibt es mittlerweile einige Untersuchungen (Siefken 2007). Auf Bundesebene zeigen sich in Deutschland in quantitativer Hinsicht eine erstaunliche Konstanz der Gremienlandschaft sowie die besondere Bedeutung machtpolitischer Motive für die Gründung und Abschaffung solcher Gremien. Siefken (2007) kann zeigen, dass die Anzahl solcher Beratungsgremien auf Bundesebene im Gegensatz zur populären Wahrnehmung in den letzten Jahren vermutlich nicht gestiegen ist (vgl. auch Döhler 2012). Was sich allerdings erheblich verändert hat, ist die öffentliche Wahrnehmung dieser Gremien, die deutlich gestiegen ist. Allerdings besteht für die Ebene der Länder die

1 Hier wird auf die kritische Diskussion hinsichtlich des Einfluss von externer Beratung auf politische Entscheidungen, die eine demokratietheoretisch und verfassungsrechtlich problematische Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen konstatiert (Blumenthal 2003), nicht weiter eingegangen. Die These, dass durch den Einsatz von Kommissionen, Beiräten und Sachverständigen die Gestaltungsmacht von Regierung und Parlament auf externe Akteure verlagert und damit dem Gesetzgeber entzogen wird, hält der Autor jedenfalls für den von ihm untersuchten Bereich für nicht belegt.

(noch nicht empirisch überprüfte) Vermutung, dass es hier nicht nur zu einem Bedeutungszuwachs auf der Wahrnehmungsebene, sondern auch zu einem Anstieg dieser Beratungsgremien gekommen ist<sup>2</sup>.

In der verwaltungswissenschaftlichen Debatte ist Politikberatung also schon immer ein wichtiges Thema gewesen. Ein wesentliches Ziel der Einbindung wissenschaftlicher Expertise ist neben der Informationsbeschaffung ihre Legitimationsstiftung für den Entscheidungsprozess und dessen Ergebnis. Diese Formen von Expertenwissen werden also nicht nur zur kontinuierlichen Sicherstellung der Repräsentation gesellschaftlicher Interessen und der gemeinwohlorientierten Einbindung wissenschaftlicher Expertise genutzt, sondern sind auch Ausdruck parteipolitischer Erwägungen (Fleischer 2015).

Dies ist nun wenig überraschend, ist auch aus der Debatte um die Logik politischer Entscheidungsprozesse bekannt, dass politisch-administrative Entscheidungsprozesse immer Macht- und Informationsverarbeitungsprozesse zugleich sind (vgl. Bogumil 2011).<sup>3</sup> Wesentliche Hindernisse für eine bessere politische Steuerung liegen nicht nur in Zeit- und Informationsproblemen, sondern auch in Prozessen der Parteienkonkurrenz und in spezifischen Eigeninteressen der Akteure. Über die institutionentheoretische Grundprämisse, dass die Institutionalisierung und Verwendung von Wissen in der Verwaltung durch komplexe Interaktionsprozesse von externen und internen Akteuren gekennzeichnet ist, deren Verlauf und Ergebnis auch von den gegebenen Organisationsstrukturen und Kontextfaktoren abhängt (Knill/Tosun 2015), herrscht weitgehend Einigkeit. Es gibt jedoch kaum empirische Untersuchungen, die diesen allgemeinen Erklärungszusammenhang konkretisieren. Wie Beratungsprozesse von Politik und Verwaltung im Geflecht zwischen Parteienwettbewerb, beschränkten Planungskapazitäten, Implementationsproblemen durch vertikale und horizontale Verflechtungen sowie Eigeninteressen der Implementeure konkret ablaufen und welche Logik sich wann durchsetzt, ist vielfach unerforscht. Dies ist wenig überraschend, da neben Feldzugangsproblemen wenig Interesse existiert, Transparenz über die Realität von Beratungsprozessen herzustellen.

---

2 Seit Anfang der 1990er Jahre sind in den Bundesländern über 60 Enquetekommissionen eingesetzt worden, die meist über mehrere Jahre gearbeitet haben.

3 Vgl. hierzu auch das Konzept der Wissenspolitik (Nullmeier 1993), in welchem die Deutungshoheit über Wissen und Expertise als eine zentrale Machtressource im politischen Prozess verstanden wird.

### 3 **Erfahrungen mit Politikberatung im Bereich Verwaltungspolitik**

Im deutschen Verwaltungsföderalismus nehmen die Bundesländer die zentrale Rolle als Vollzugsebene für Bundes- und Landesgesetze ein. Dies zeigt sich auch daran, dass sie mit einem Anteil von ca. 50% das Gros der über 4 Mio. Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Deutschland stellen. Der Bund kommt hier nur auf einen Anteil von knapp 10%. Insofern ist Verwaltungspolitik, also die Modernisierung der Verwaltungsstrukturen und -verfahren, vor allem eine Angelegenheit der Länder und der – staatsrechtlich zu den Ländern zählenden – Kommunen (Ebinnger/Bogumil 2016).

Seit der Nachkriegszeit gab es immer wieder Ansätze und Vorstöße, den hergebrachten Verwaltungsaufbau zu ändern, zu optimieren und effizienter zu gestalten, allerdings lange Zeit ohne durchgreifenden Erfolg (Bogumil/Jann 2009). Nach der deutschen Einigung mussten vor allem die ostdeutschen Bundesländer ihre Verwaltungsstrukturen an die westdeutschen Vorbilder anpassen. Seit Beginn des 21. Jahrhunderts jedoch intensivieren alle Landesregierungen ihre Reformanstrengungen mit – gemessen an dem Ausmaß und der Intensität der Veränderungen – überraschendem Erfolg (vor allem Baden-Württemberg und Niedersachsen im Jahr 2005). Alle Länder bemühen sich in Zeiten zunehmender Haushaltskonsolidierung um eine Konzentration und Straffung der unmittelbaren staatlichen Verwaltung. Auch die ostdeutschen Flächenländer mussten nach der ersten Phase von Reformen in den 1990er Jahren aufgrund des demografischen Wandels und der Veränderung der Finanzausstattung (durch die Reduzierung und dann den Wegfall des Solidaritätszuschlages zum Jahr 2019) in eine zweite Verwaltungsreformphase eintreten. Diese umfangreichen Reformbemühungen sind seit Anfang der 1990er Jahre durch zahlreiche externe wissenschaftliche Gutachten, die Einsetzung von Enquetekommissionen oder von Expertengremien (Sachverständigenkommissionen) begleitet worden. Ein Grund für die intensive Nutzung von Expertenwissen ist sicherlich, dass diese Reformmaßnahmen, vor allem Gebiets- und Funktionalreformen, häufig politisch sehr umstritten sind, und die Hinzuziehung von externem Wissen die Legitimation der Maßnahmen absichern kann.<sup>4</sup>

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie unterschiedliche Formen von Expertenwissen (wissenschaftliche Gutachten, Enquetekommissionen) bei der Formulierung, Umsetzung und Evaluation von Verwaltungsreformen auf der Ebe-

---

4 Gemeint ist hier die Throughput-Legitimität, also der Prozess der Entscheidungsproduktion als mögliche Quelle von Legitimität (Zürn 1998).

ne der deutschen Bundesländer verwendet werden. Diese Frage kann hier nicht systematisch beantwortet werden.

Stattdessen wird eher beispielhaft auf eigene Erfahrungen mit Anhörungen in den Landtagen, der Erstellung und Verwendung von Gutachten sowie der Nutzung von Enquetekommissionen eingegangen.<sup>5</sup> Diese Erfahrungen betreffen den Zeitraum ab 2004 und beziehen sich auf die Bundesländer Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen. Inhaltlich geht es dabei im Bereich der Gebiets- und Funktionalreformen insbesondere um die staatlichen Mittelinstanzen (Regierungspräsidien, Bezirksregierungen), Kommunalisierungsmöglichkeiten sowie Kreis- und Gemeindezusammenschlüsse. Aufgabenfelder, die vertiefter betrachtet wurden und werden, sind die Umweltverwaltung, die Straßenbauverwaltung, die Sozialverwaltung, die Schulaufsicht sowie die Regionalentwicklung und EU-Förderung. Gutachten wurden dabei sowohl im Auftrag von Landesregierungen bzw. speziellen Ministerien als auch im Auftrag von Stiftungen erstellt. Einladungen zu Anhörungen kamen sowohl von den GRÜNEN, der SPD, der CDU als auch der FDP. Die folgenden Aussagen beziehen sich ausschließlich auf das Feld der Verwaltungspolitik.

### **Wer wird als Experte ausgewählt?**

Die Auswahl des Experten ist natürlich letztlich eine Frage des Angebotes und der Fragestellung. Häufig sind Juristen Gutachter in diesem Feld, diese beschäftigen sich aber fast ausschließlich mit Fragen der Rechtmäßigkeit von bestimmten Maßnahmen und äußerst selten mit Empfehlungen für bestimmte verwaltungspolitische Maßnahmen oder Neuordnungsmodelle. Dies ist eher die Aufgabe der Politikwissenschaft und manchmal die von (reflektierten) Ökonomen. Das Angebot an politikwissenschaftlichen Experten ist in diesem Feld zwar begrenzt, dennoch habe ich immer wieder festgestellt, dass die Auswahl der Experten nicht immer das Ergebnis eines weitgehend rationalen und gezielten Planungsprozesses in den Ministerien ist. *Genauso wichtig ist häufig, wen der mit der Auswahl beauftragte Mitarbeiter gerade kennt oder von wem er über andere gehört hat.*

Ich habe oft nachgefragt, warum man mich für eine Gutachtertätigkeit ausgewählt hat, und war überrascht, welche Zufälle damit verbunden sind. Selbst da, wo ich dachte, einschlägig zu sein, kannte man diese Arbeiten mitunter gar nicht. Meiner Ansicht nach wird also nicht immer im Vorfeld systematisch recherchiert,

---

5 Auch wenn dies an der einen oder anderen Stelle möglicherweise etwas Anekdotenhaftes hat, so bin ich mir doch sicher, dass dies dem Adressaten der Festschrift, Rolf G. Heinze, gefallen wird.



wer für die Fragestellung sinnvoll auszuwählen sei. Auch findet in dieser Frühphase selten ein Screening statt, in welchem eruiert wird, ob der betreffende Experte nicht möglicherweise auch zu für das Haus schwierigen Ergebnissen kommen kann. Wichtig ist stattdessen ein gewisses Grundvertrauen in die Person, worauf auch immer dieses basiert (persönliches Kennen, wobei das in ganz anderen Aufgabenfeldern der Fall gewesen sein kann, Empfehlungen von Personen oder Interessenverbänden, denen man vertraut etc.).

Parteipolitik spielt hier im Übrigen keinerlei Rolle. Zum einen lassen sich die wissenschaftlichen Gutachter nicht zuordnen, zum anderen und wichtiger jedoch ist, dass dieses Kriterium auch von der Praxisseite aus nicht als zentral angesehen wird. Dies liegt daran, dass Entscheidungen im Bereich der Verwaltungspolitik nicht auf parteipolitische Vorliegen zurückführen sind (vgl. Ebinger/Bogumil 2016), wie dies z.B. in der Schulpolitik der Fall ist. Das prominenteste Beispiel dafür ist, dass zum Jahr 2005 zeitgleich jeweils eine schwarz-gelb regierte Landesregierung in Baden-Württemberg und in Niedersachsen große Verwaltungsstrukturereformen in völlig konträrer Ausrichtung vornahmen (einmal Abschaffung der Bezirksregierungen, das andere Mal die explizite Stärkung der Regierungspräsidien).

### **Wann wird Expertise ausgewählt?**

Die Antwort auf die Frage, wann auf Expertenwissen zurückgegriffen wird, ist zunächst eigentlich simpel, nämlich dann, wenn es benötigt wird. Die Frage ist jedoch: was heißt „benötigt“ genau? Benötigt im Sinne zusätzlicher Informationen, die bisher nicht vorlagen oder benötigt im Sinne einer externen Bestätigung dessen, was man im Ministerium im Kern ohnehin schon weiß. Zwar gibt es durchaus Fälle, wo wirklich neues Wissen benötigt wird, allerdings ist auch der zweite Fall nicht selten. Häufig ist das Wissen zu den möglichen verwaltungspolitischen Neuordnungsmaßnahmen schon in den federführenden Ministerien vorhanden, wenngleich nicht immer in systematisierter Form. Benötigt wird dieses Wissen aber aus machtpolitischen Gründen nochmals aus der Hand eines externen Experten und dies möglichst zu einem bestimmten Zeitpunkt. Dabei geht man davon aus, dass die Glaubwürdigkeit der Argumente erhöht wird, wenn sie extern bestätigt werden, was in der Regel auch zutrifft. Auf jeden Fall müssen sich die Gegner des Vorhabens intensiver mit diesen Argumenten auseinandersetzen, da sie über das Ansehen des Wissenschaftlers eine gewisse Akzeptanz in der Öffentlichkeit haben. Es gibt zudem auch Fälle, in denen es politisch opportun ist, dass ein Wissenschaftler eine kontroverse Debatte, z.B. Kreisgebietsreformen, eröffnet. Diese, in den Ministerien vorhandenen, Absichten müssen im Übrigen dem Wissenschaftler nicht immer klar sein.

Am Beispiel der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ in Brandenburg konnte man sogar beobachten, wie es gelang, dass sich parteipolitische Blockaden durch die Hinzuziehung wissenschaftlicher Expertise auflockern ließen (vgl. hierzu Westphal 2014). Hintergrund der Gutachtenvergabe war die Notwendigkeit aus der Sicht der Landesregierung, die in Brandenburg bestehenden Gebietsstrukturen auf der Ebene der 14 Landkreise und der vier kreisfreien Städte (50.000 bis 200.000 Einwohnern) aufgrund des starken demographischen Wandel und der veränderten Finanzensituation zu reduzieren. Die kommunalen Spitzenverbände verbanden dies mit der Diskussion von Aufgabenverlagerungen auf die kommunale Ebene.

Da diese Notwendigkeit politisch zwar einerseits von vielen prinzipiell eingesehen wird, aber dennoch politisch hochbrisant ist, war es nicht möglich, eine rationale Diskussion über die konkreten Modalitäten zu starten. Eine erste Arbeitsgruppe der Enquetekommission, in welcher faktisch nur die kommunalen Spitzenverbände vertreten waren, kam zu dem Ergebnis, dass eine überaus umfangreiche Kommunalisierung anzustreben wäre. Dieser Aufgabenkatalog stieß in den Ministerien auf Unverständnis. In dieser Situation wurde durch die Enquetekommission die Vergabe eines externen wissenschaftlichen Gutachtens zur Frage, welche Aufgaben unter welchen Gebietsbedingungen kommunalisierbar sind, vergeben. Mit der Vorlage des Gutachtens (vgl. Bogumil/Ebinger 2012) wurde die eher festgefahrene Situation im Rahmen der Enquetekommission neu eröffnet. Wichtig war dabei, dass das wissenschaftliche Gutachten unterschiedliche Modellvarianten präsentierte (zwischen 5 und 12 Landkreise), so dass Politik und Verwaltung noch Handlungs- und Gestaltungsspielräume blieben. Zudem wurde die Frage nach möglichen Kommunalisierungsbereichen differenziert beantwortet und mit der Frage der Gebietsstrukturen gekoppelt. Im Ergebnis beschloss die Enquetekommission weitgehend parteiübergreifend einen Korridor von 7-10 Landkreisen und ein differenziertes Vorgehen bei der Aufgabenverlagerung.

Deutlich wird hier, dass Legitimation durch Expertenwissen nur so lange hilfreich ist, wie dies nicht direkt oder indirekt die Legitimation der anderen beteiligten Akteure infrage stellt. Der Politik muss immer eine gewisse Entscheidungsfreiheit überlassen bleiben, deshalb empfiehlt es sich in der Regel, in verschiedenen Handlungsoptionen zu denken. Voraussetzung für den „Erfolg“ der wissenschaftlichen Expertise war hier jedoch, dass prinzipiell eine Lösung politisch gewollt war und nachgefragt wurde. „Politisch“ ungefragtes Expertenwissen schafft dagegen weder Legitimation für den Experten noch zusätzliche Legitimation für ein politisches Gremium.

### **Wird die Expertise versucht zu beeinflussen und wie kann man selbst beeinflussen?**

Eines der größten Vorurteile über und zugleich das oft versuchte Totschlagargument<sup>6</sup> für wissenschaftliche Gutachten ist, dass die Ergebnisse in der Regel bestellt sind, d.h. ein unmittelbarer Einfluss auf die Gutachter genommen wird. Meine Erfahrungen im Bereich der Verwaltungspolitik sind gänzlich andere, direkte Einflussnahme gibt es so gut wie nie. Dies liegt vor allem an der inhaltlichen und finanziellen Unabhängigkeit wissenschaftlicher Gutachter aus dem Hochschulbereich, die allen Seiten bekannt ist.

Solange man mit derartiger Gutachtertätigkeit keine größeren Institute finanzieren muss, und dadurch möglicherweise auf Folgeaufträge angewiesen ist, ist die persönliche Unabhängigkeit von Professoren eine Gewähr für das Nichteinmischen in den Inhalt des Gutachtens. Man kann sich diese Unabhängigkeit im Übrigen auch vertraglich zusichern lassen. Das Schlimmste, was dann passieren kann, ist dass das Gutachten nicht veröffentlicht wird. Man kann aber einen unkündbaren Universitätsprofessor mit Forschungsfreiheit nicht zwingen, etwas gegen seine inhaltliche Überzeugung zu schreiben. Sollte das Gefühl entstehen, dass man politisch beeinflussbar ist, wird die wichtigste Ressource eines Wissenschaftlers tangiert, nämlich nach bestem Wissen und Gewissen auf der Basis empirischer Erkenntnisse zu nachvollziehbaren Aussagen zu kommen. Insofern wäre es aus der Sicht des Wissenschaftlers ein großer Fehler, wenn er Anlass zu einer solchen Vermutung gibt. Zudem habe ich nie erlebt, dass Ministerialbeamte, Staatssekretäre oder Minister mich aufgefordert haben, etwas in ihrem Sinne umzuschreiben.<sup>7</sup>

Wenn es also keine direkte Einflussnahme auf Gutachtertätigkeit gibt, bedeutet das, dass man in den Ministerien Gefahr läuft, sich ein völlig konträres Gutachten gegenüber den eigenen Absichten einzuhandeln. Meistens nicht, wenn man die inhaltlichen Auffassungen des Gutachters vorher zumindest z.T. reflektiert hat. So ist den Eingeweihten in der Regel schon klar, welche Wissenschaftler z.B. eher die Existenz von allgemeinen Mittelinstanzen in den größeren Flächenländern

---

6 Ein schönes Beispiel hierfür aus eigenem Erleben: Bei dem Versuch der Vorstellung eines Gutachtens in einem Ausschuss eines Bundeslandes stellte ein Abgeordneter der Oppositionsfractionen den Antrag, die Präsentation des Gutachtens von der Tagesordnung zu setzen, da zunächst zu klären sei, ob das Gutachten rechtmäßig vergeben sei. Zudem müsse man die Argumente auch gar nicht hören, da ja bekannt sei, dass der Gutachter enge Beziehungen in die Staatskanzlei habe.

7 Das heißt nicht, dass man nicht im Vorfeld der Gutachtenabgabe Vorbesprechungen zu den Inhalten von Gutachten vornimmt. Diese sind aber auch aus der Sicht des Wissenschaftlers wichtig, um die Argumente vor der Veröffentlichung kritisch gegenlesen zu lassen.

befürwortet oder wer gewisse Gebietsgrößen auf Gemeinde- oder Kreisebene als sinnvoll erachtet. Damit ist nicht gänzlich geklärt, wie die Fragestellungen in dem konkreten Fall beantwortet werden, da immer auch die Besonderheiten des Bundeslandes (z.B. Einwohnerdichte, Fläche, historische Bezüge und Traditionen) berücksichtigt werden müssen, aber es lassen sich ganz große Überraschungen vermeiden.

Dreht man die Perspektive um und fragt, wie man als Wissenschaftler dazu beitragen kann, dass inhaltliche Argumente den Weg in die politische Praxis finden, so ist das manchmal geäußerte Argument, dass eine größtmögliche Transparenz von Beratungsprozessen dies befördere, sicher verkehrt. Die Transparenz des Beratungsprozesses verhindert eher eine wirkliche Beratung und die Abwägung von inhaltlichen Alternativen, da diese immer sofort machtpolitisch oder öffentlichkeitswirksam ausgenutzt würden. Wichtig ist zudem, dass man zumindest versucht, sich in die Logik der Entscheidungsträger und ihrer Zwänge einzudenken, um keine Vorschläge zu entwickeln, die völlig irrelevant, weil nicht durchsetzbar oder unfinanzierbar, sind. Sinnvoll ist es, solche politischen Handlungsrestriktionen in Gutachten offen zu benennen, damit keine Missverständnisse entstehen. Zu guter Letzt ist es wichtig, Vorschläge so zu formulieren, dass sie verstanden werden und auch Nichtfachleuten in kurzer Zeit erklärbar sind. Dies erfordert eine gewisse Kürze und zwingt mitunter zur Vereinfachung, aber Entscheidungen werden in der Regel unter Reduzierung von Komplexität gefällt oder sie werden gar nicht gefällt.

### **Welche Logik dominiert die Ergebnisverwendung von Expertenwissen in der Verwaltungspolitik?**

Wie oben erwähnt vermischen sich im Prozess der Politikberatung immer die Logik wissenschaftlicher Expertise und die Logik politischer Entscheidungsrationalität. Bei der Frage, welche wissenschaftlichen Erkenntnisse in den Handlungsrahmen der Akteure der Verwaltungspolitik aufgenommen werden, dominiert meines Erachtens nach die Logik der Mehrheitsbeschaffung bzw. Mehrheitssicherung. Im Zweifelsfall werden dem auch inhaltlich als sinnvoll erachtete Maßnahmen untergeordnet.

Ein anschauliches Beispiel ist die seit Jahren ausbleibende Gebietsreform in Niedersachsen. Die Kreisgebiets- und Gemeindestrukturen in Niedersachsen waren schon immer sehr kleinteilig. In den 1970er Jahren wurde die Zahl der Landkreise von 60 auf 37 und die Zahl der kreisfreien Städte von 15 auf neun verringert, aus vormals 4.062 wurden 1.017 Gemeinden. Die Zahl der hauptamtlich verwalteten kommunalen Einheiten sank auf 415 Kommunen (272 Einheits- und 143 Samtgemeinden). Diese Gebietsstrukturen haben sich bis heute kaum verändert.

Mit Stand 01.01.2014 sind es 991 Kommunen, davon 288 Einheitsgemeinden und 126 Samtgemeinden (mit insgesamt 703 Mitgliedsgemeinden) sowie acht kreisfreie Städte, 37 Landkreise und die Region Hannover. Damit gehört Niedersachsen neben Bayern und Baden-Württemberg zu den großen Bundesländern (nach Fläche und Einwohnern) mit kleinteiliger kommunaler Gebietsstruktur, allerdings mit dem zentralen Unterschied, dass in diesen beiden süddeutschen Bundesländern der Handlungsdruck aufgrund der wirtschaftlichen Situation, der Finanzlage der öffentlichen Haushalte und der prognostizierten demografischen Entwicklung deutlich geringer ist. Inhaltlich besteht sowohl unter wissenschaftlichen Gutachtern, den Landtagsfraktionen als auch bei den kommunalen Spitzenverbänden seit Jahren Einigkeit, dass es zu Gebietsreformen kommen muss, wenngleich das Ausmaß sicher umstritten ist. Es gibt aber einige Landkreise, die keinesfalls überlebensfähig sind.

Allerdings waren weder die schwarz-gelbe Koalition in der letzten Legislaturperiode noch die rot-grüne Koalition in der jetzigen Legislaturperiode in der Lage, hier zu ersten Veränderungsschritten zu kommen, da die jeweiligen Landtagsmehrheiten zu knapp sind. In dieser Situation ist jetzt sogar der Versuch einer gemeinsam getragenen Enquetekommission zur Vorbereitung dieser Maßnahmen an wahltaktischen Manövern im Landtag gescheitert. Hätte man sich geeinigt, dieses Thema gemeinsam anzugehen, könnte keine Partei es zum Wahlkampftema machen. Dennoch war es nicht möglich – ein deutliches Beispiel für den Vorrang der Machtlogik.

Dies ist letztlich nur dadurch zu erklären, dass verwaltungspolitische Maßnahmen in der Regel politisch hoch umkämpft sind (zwischen Ministerien, kommunalen Spitzenverbänden, Bürgermeistern, Landräten und zum Teil den Bürgern) und dies auf die Parteien zurückwirkt. Dies trifft in besonderem Maße zu, wenn die Landtagsmehrheiten sehr knapp sind oder wenn demnächst Neuwahlen anstehen. Die beste Zeit für Verwaltungsreformen ist daher stets zu Beginn der Legislaturperiode.

## Literatur

- Böhret, Carl (1985): Beratung der öffentlichen Verwaltung. In: Peter Eichhorn (Hg.): Verwaltungslexikon. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 91-102.
- Böhret, Carl (1986): Verständnis für Verständigungsschwierigkeiten – aber (...)? In: *Die Öffentliche Verwaltung* 39 (9), S. 360-363.
- Bogumil, Jörg (2011): Die politische Führung öffentlicher Dienste – Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation. In: Rainer Koch, Peter Conrad und Wolfgang H. Lorig (Hg.): New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. 2. Auflage. Wiesbaden: Gabler Verlag, S. 111-129.
- Bogumil, Jörg; Ebinger, Falk (2012): Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages. Bochum, 21. Oktober 2012.
- Bogumil, Jörg (2011): Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung. In: Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard und Götrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. aktualisierte und ergänzte Auflage. Wiesbaden: Springer VS Verlag, S. 536-545.
- Bogumil, Jörg (2015): Verwaltungsreformen auf Länderebene. Die zunehmende Heterogenisierung der Landesverwaltung und ihre Folgen. In: Marian Döhler, Jochen Franzke und Kai Wegrich (Hg.): Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 273-299.
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. völlig überarbeitete Auflage. Wiesbaden: Springer VS Verlag.
- Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine (2015): Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten. In: *Der moderne Staat* 8 (2), S. 237-251.
- Döhler, Marian (2012): Gesetzgebung auf Honorarbasis – Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtssetzungsprozessen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 53 (2), S. 181-210.
- Ebinger, Falk; Bogumil, Jörg (2016): Von den Blitzreformen zur neuen Behutsamkeit. Verwaltungspolitik und Verwaltungsreformen in den Bundesländern. In: Achim Hildebrandt und Frieder Wolf (Hg.): Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. Wiesbaden: Springer VS Verlag, S. 139-160.
- Falk, Svenja; Rehfeld, Dieter; Römmele, Andrea; Thunert, Martin (Hg.) (2006): Handbuch Politikberatung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fleischer, Julia (2015): Organisierte Expertise und die Legitimation der Verwaltung: Sektorale und strukturelle Dynamiken der Gremienlandschaft auf Bundesebene. In: *Der moderne Staat* 8 (2), S. 315-335.
- Habermas, Jürgen (1963): Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung. In: Jürgen Habermas (Hg.): Technik und Wissenschaft als „Ideologie“. Frankfurt am Main: Edition Suhrkamp, S. 120-145.
- Knill, Christoph; Tosun, Jale (2015): Einführung in die Policy-Analyse. Opladen und Toronto: Verlag Barbara Budrich (UTB).

- Korinek, Rebecca-Lea; Veit, Sylvia (2013): Wissenschaftliche Politikberatung als Grenzarbeit. Ein Konzept zur Analyse institutionalisierter Beratungsformen in Politikfeldern. In: *Der moderne Staat* 6 (Sonderheft 1), S. 261–284.
- Kuhlmann, Sabine; Veit, Sylvia (2015): Politikevaluation/Evaluationsforschung. In: Dieter Nohlen und Florian Grotz (Hg.): *Kleines Lexikon der Politik*. 6., überarbeitete und aktualisierte Auflage. München: Beck, S. 480–483.
- Lompe, Klaus (1966): *Wissenschaftliche Beratung der Politik: Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaft*. Göttingen: Otto Schwartz und Co.
- Nullmeier, Frank (1993): Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell. In: Adrienne Héritier (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24. Opladen, S. 175–196.
- Siefken, Sven T. (2003): Expertengremien der Bundesregierung. Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34 (3), S. 483–504.
- Siefken, Sven T. (2007): *Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998–2005*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Weiss, Carol H. (Hg.) (1977): *Using Social Research in Public Policy Making*. Lenxington: Lenxington Books.
- Weiss, Carol H. (1979): The many meanings of research utilization. In: *Public Administration Review* 39 (5), S. 563–574.
- Weingart, Peter (2001): *Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft*. Weilerswist: Velbrück Wiss.
- Westphal, Volker-Gerd (2014): *Legitimation durch Expertenwissen und Parlamentsbeteiligung. Erfahrungen mit der Enquete-Kommission 5/2 in Brandenburg*. Online verfügbar unter [http://www.deutschesektion-iias.de/fileadmin/user\\_upload/tagungen/Westphal.pdf](http://www.deutschesektion-iias.de/fileadmin/user_upload/tagungen/Westphal.pdf), zuletzt geprüft am 20.06.2016.
- Wewer, Göttrik (2003): *Politikberatung und Politikgestaltung*. In: Klaus Schubert und Nils C. Bandelow (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München/Wien: Oldenbourg, S. 361–390.
- Wollmann, Hellmut (2013): Zur (Nicht-) Verwendung von Evaluationsergebnissen in Politik und Verwaltung. Eine vernachlässigte Fragestellung der Evaluationsforschung. In: Sabine Kropp und Sabine Kuhlmann (Hg.): *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*. Der moderne Staat Sonderheft 1, S. 87–102.
- Zürn, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Zürn, Michael (2011): Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert. In: *Politische Vierteljahresschrift* 52 (4), S. 603–635.