

Arlena Jung

Autonomie als relationaler Begriff

Wissenschaftliche Politikberatung im Wandel¹

Der Verweis auf Autonomieverluste oder -gewinne ist ein zentraler Mechanismus der (De-)Legitimation von Grenzarrangements. Der Autonomiebegriff wird aber zugleich auf analytischer Ebene zur Beobachtung von Wandel verwendet. So stellt sich die Frage, wie sich die diskursive Bedeutung von Autonomie zu der verbreiteten Annahme eines Autonomieverlusts der Wissenschaft verhält. Anhand einer Rekonstruktion der Rolle der Wissenschaft in der deutschen Arbeitsmarktpolitik werden konstitutive Autonomiedilemmata wissenschaftlicher Politikberatung herausgearbeitet: Was in der Regel für einen Autonomieverlust gehalten wird, kann als Bedeutungszuwachs von strategischer Anpassung gegenüber Abgrenzung und Expansion als Mechanismus der Realisierung von Autonomieansprüchen verstanden werden. Grundlage hierfür ist die Konzeptualisierung von Autonomie als relationales Phänomen, bei dem Autonomieansprüche, Leistungserwartungen und Steuerungsbestrebungen in einer spannungsreichen und krisenanfälligen Beziehung zueinander stehen.

1 Einleitung

Die Rolle der Wissenschaft im Politikprozess ist schon seit geraumer Zeit Gegenstand sowohl akademischer als auch politisch-öffentlicher Debatten. Wissenschaftlich fundiertes Fakten- und Kausalwissen soll die Effektivität und Effizienz politischer Entscheidungen steigern. Utopische Visionen einer technokratischen Rationalisierung demokratischer Entscheidungsprozesse weichen aber in regelmäßigen Abständen *Entdemokratisierungs* befürchtungen. Ob als Rationalisierungs- oder als Entdemokratisierungsinstrument dargestellt, Dreh- und Angelpunkt der Argumentation ist stets dieselbe Frage: Inwiefern ist die Integration von Wissenschaft in den Politikprozess kompatibel mit demokratisch legitimierten Autonomie- und

1 Dieser Artikel basiert auf Ergebnissen aus dem von der VolkswagenStiftung geförderten Forschungsprojekt „Der Wandel der Wissensordnungen politischer Expertise in Deutschland, Großbritannien und den USA“ (Leitung: Michael Hutter, Dagmar Simon, Holger Straßheim).

Partizipationsansprüchen? Die Kompatibilität von Rationalisierungsversprechen und Inklusivitätsansprüchen basiert darauf, dass Wissenschaft auch eine Demokratisierungsfunktion zugeschrieben wird (vgl. Weingart in diesem Band). Indem Wissenschaftler die Öffentlichkeit über die Hintergründe gesellschaftlicher Problemlagen informieren und die Implikationen von Politikentscheidungen erklären, tragen sie dazu bei, mündige Bürger heranzuziehen. Der aufgeklärte Bürger wird somit befähigt, sich aktiv an der Realisierung seiner Interessen und Werte im politischen Prozess zu beteiligen. Gleichzeitig soll wissenschaftsbasierte Expertise eine objektive Beurteilung politischer Maßnahmen ermöglichen:

„Scientifically determined relations of cause and effect seemingly provide an extra-political standard for observing citizens to evaluate the government’s performance. Moreover, the liberal-democratic focus on visible policies (and, more problematically, policy consequences), rather than invisible motives, makes it easier for citizens to develop a sense of ownership in the policies implemented in their names.“ (Brown 2009: 91)

Der Wissenschaftler, dem wir hier begegnen, ist also nicht nur Berater, sondern auch Aufklärer.

Skeptiker entgegnen allerdings, dass die Vision eines sowohl rationaleren als auch demokratischeren Politikprozesses auf der unrealistischen Vorstellung einer vollkommen autonomen Wissenschaft basiert. Die Annahme einer gegenüber subjektiven Perspektiven und partikularen Interessen immunen Wissenschaft sei eine Illusion:

„Many elected officials, citizens and scientists express a desire for scientific expertise to [...] be a pocket of technocracy, working toward publicly defined ends. But the pocket is regularly ripped open by frontline interests [...]. [F]ar from being an almost mechanical process safely relegated to technicians, the setting of health, safety and environmental standards is in reality a microcosm in which conflicting epistemologies, regulatory philosophies, national traditions, social values and professional attitudes are faithfully reflected.“ (Cozzens/Woodhouse 1995: 542)

Einmal in den Politikprozess integriert, so diese Argumentation, fungiert wissenschaftsbasierte Expertise lediglich als ein weiteres Instrument im üblichen Legitimationsspiel. Dies sei die unhintergehbare Realität der Eigendynamik und der spezifischen Rationalität politischer Prozesse. Wissenschaftsbasierte Expertise sei – so ihre Antagonisten – aber nicht nur dazu

verurteilt, systematisch am Anspruch politischer Neutralität zu scheitern. Indem gesellschaftliche Problemlagen als technische Belange gerahmt werden, werde Wissenschaft dazu genutzt, Betroffene als ‚Laien‘ zu definieren, und Konflikte um zugrundeliegende Wertfragen zu invisibilisieren. Demnach werde Wissenschaft also instrumentalisiert, um eine genuine Demokratisierung politischer Entscheidungsprozesse durch die Inszenierung von Neutralität zu vereiteln (Ezrahi 2004; Straßheim 2012).

Autonomie ist aber nicht nur als diskursiver Mechanismus der (De-) Legitimation existierender Beratungsarrangements von zentraler Bedeutung. Sie wird auch im Rahmen sozialwissenschaftlicher Analysen als eine Kategorie der Beobachtung von Wandel verwendet. So ist sich die aktuelle Wissenschaftsforschung ungeachtet unterschiedlichster Forschungsperspektiven weitestgehend einig in der Diagnose einer immer enger werdenden Verflechtung von Wissenschaft und Politik sowie eines damit einhergehenden Verlusts an Autonomie auf beiden Seiten. Lange Zeit bestand Konsens darüber, dass, ausgestattet mit den notwendigen finanziellen Ressourcen und geschützt vor dem korrumpierenden Einfluss von Wirtschaft und Politik, Wissenschaftler einen kontinuierlichen Output an technisch versiertem Personal und dem Allgemeinwohl dienlichen Erfindungen produzieren würden (Jasanoff 2005: 225; Hoppe 2005: 204; Rip 1997). Als Resultat der zunehmenden Bedeutung wissenschaftlichen Wissens in nahezu allen gesellschaftlichen Bereichen erleidet die Wissenschaft aber paradoxerweise einen Verlust an Glaubwürdigkeit (Jasanoff 1990: 197, 2005: 229; Kinchy/Kleinman 2003; Nelkin 1987; Peters 2012; Weingart 2001, 2005). Immer wieder scheitert sie daran, die epistemologische Sicherheit zu liefern, die von ihr verlangt wird. Einer Expertise, die verwendet wird, um eine politische Position in kontroversen Fragen zu legitimieren, wird fast zwangsläufig mit einer Gegenexpertise begegnet. Die Fähigkeit der Wissenschaft, sich selbst zu regulieren und quasi automatisch gesellschaftlich nützlich Wissen zu produzieren, wird angezweifelt und das, was David Guston (2000) als ein ‚regime of separateness‘ bezeichnet, nach und nach durch ein ‚regime of micro-regulation‘ ersetzt. Die primäre Aufgabe der Politik wird nunmehr darin gesehen, Anreizsysteme und Kontrollmechanismen zu entwickeln, um zu gewährleisten, dass die Wissenschaft die ihr anvertrauten Ressourcen tatsächlich zum Nutzen des Gemeinwohls verwendet (Guston 2000; Jasanoff 2005: 228f.; Maasen/Weingart 2005: 2).

Gleichzeitig nimmt die Abhängigkeit der Politik vom spezialisierten Wissen der Wissenschaft nicht ab, sondern zu (Nutley et al. 2010). Dies macht sich sowohl anhand einer immer differenzierteren Landschaft wissenschaftlicher Politikberatungsorganisationen bemerkbar (Bijker et al. 2009: 7; Weingart 2006; Weingart/Lentsch 2008: 37) als auch in Form der Verwissenschaftlichung bereits existierender Instrumente wie etwa Risiko-

bewertungen (Jasanoff 2005) sowie in der Verwendung der Wissenschaft als Governanceinstrument (Jung/Korinek 2014). Die Bedeutung der Evaluationsforschung als Monitoring- und Controlling-Instrument hat seit den 1960er-Jahren in nahezu allen Politikfeldern stetig zugenommen, sodass sie mittlerweile zu „ein[em] durchgängigen Prinzip sozialer Organisation und Kontrolle“ angewachsen ist (Hornbostel 2012: 279; siehe auch Power 1997). Die wissenschaftlich bezeugte Rationalität politischer Entscheidungen und Entscheidungsprozesse bildet also nach wie vor eine der zentralen Legitimationsquellen moderner demokratischer Gesellschaften (Jung 2012). So stellt sich die Frage, wie die Bedeutung von Autonomie als diskursiver Mechanismus der (De-)Legitimation existierender Beratungsarrangements sich zur Annahme eines kontinuierlichen wechselseitigen Verlusts an Autonomie verhält.

Ziel dieses Beitrags ist es, einen sowohl empirischen als auch gesellschaftstheoretischen Beitrag zur Beantwortung dieser Frage zu leisten. Zunächst wird die sich wandelnde Rolle wissenschaftlicher Politikberatung in der deutschen Arbeitsmarktpolitik in den 1990er-Jahren und zu Beginn des 21. Jahrhunderts rekonstruiert. Gezeigt wird, dass die epistemische Autorität der Wissenschaft benutzt wird, um ein Autoritätsdefizit der Schröder-Regierung bei der Durch- und Umsetzung ihrer hochgradig umstrittenen Reformvorhaben zu kompensieren: der Übergang von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Um diese Funktion zu erfüllen, musste aber ein konstitutives Dilemma wissenschaftlicher Politikberatung gelöst werden: Die epistemische Autorität und politische Legitimität wissenschaftsbasierter Expertise basierte einerseits auf ihrer durch die entsprechenden wissenschaftlichen Gemeinden attestierten Validität sowie auf der institutionell abgesicherten Neutralität der entsprechenden Einrichtungen und Prozesse gegenüber politischen Vereinnahmungsversuchen. Einen politischen Impact konnte dieses Wissen aber andererseits nur entfalten, insofern es darauf ausgerichtet war, eine Antwort auf stets lokale, kontextuell variierende Policy- und Politikprobleme zu liefern. Um als relevant für diese Probleme wahrgenommen zu werden, waren die jeweiligen Beratungseinrichtungen zudem auf die Etablierung entsprechender Diskurskoalitionen angewiesen. Nur dort, wo es gelang, diesen zum Teil inkompatiblen Anforderungen gerecht zu werden, konnten die jeweiligen Beratungsinstanzen epistemisch-politische Autorität entfalten und als Kompensat für ein politisches Autoritätsdefizit fungieren.

Ausgehend von der Annahme, dass es sich hierbei um ein für wissenschaftliche Politikberatung konstitutives Autonomiedilemma handelt, werden im nächsten Abschnitt die Implikationen der empirischen Ergebnisse für die Annahme einer gegenwärtig zu beobachtenden Spirale des Verlusts an Glaubwürdigkeit und Autonomie diskutiert. Wie die Rekonstruktion

wissenschaftlicher Politikberatung in der deutschen Arbeitsmarktpolitik zeigt, können die Grenzarrangements wissenschaftlicher Politikberatungsinstanzen als Mechanismen des Umgangs mit dem Autonomiedilemma wissenschaftlicher Politikberatung betrachtet werden, die aber stets prekär und krisenanfällig sind. Im Ergebnis folgen auf Phasen einer politischen Kooptierung wissenschaftlicher Wissenskonstitutionsprozesse – so eine nahe liegende Schlussfolgerung – *unweigerlich* Phasen der institutionellen Immunsierung gegenüber politischen Vereinnahmungsversuchen. Demnach wäre weder von einem Autonomieverlust noch von einem Autonomiegewinn im Sinne einer Veränderung im Grad der gegenseitigen Abhängigkeit von Wissenschaft und Politik auszugehen, sondern entweder von einer Pendelbewegung oder einer heterogenen Landschaft situativer Lösungen. Die These, die hier zur Diskussion gestellt wird, ist aber eine andere. Das, was in der Regel als Autonomieverlust gedeutet wird, ist in der Tat ein genereller Trend, der allerdings nicht in einer quantitativen Veränderung des Grads, sondern in einer qualitativen Veränderung der Mechanismen der Realisierung von Autonomieansprüchen und Steuerungsbestrebungen besteht: Die institutionelle Antwort sowohl der Politik als auch der Beratungseinrichtungen auf die zunehmende Reflexion der Defizite wissenschaftlicher Autorität ist einerseits eine zunehmende Formalisierung, Legalisierung und Differenzierung wissenschaftlicher Politikberatungsprozesse und -einrichtungen. Damit einhergehend gewinnt strategische Anpassung, d.h. die Orientierung an fremden Rationalitäten zur Realisierung der eigenen Werte gegenüber Abgrenzung und Expansion als Mechanismus der Realisierung von Autonomieansprüchen an Bedeutung. Grundlage dieser Deutung ist die Konzeptualisierung von Autonomie als relationales Phänomen, bei dem Autonomieansprüche und Steuerungsbestrebungen sowohl diskursiv als auch institutionell verschränkt sind.

2 Von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

Mit der Aussage, die Regierung solle bei den nächsten Wahlen auf der Grundlage ihres Erfolgs oder Misserfolgs bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beurteilt werden, setzte Gerhard Schröder als neu gewählter Bundeskanzler 1998 die Reform der deutschen Arbeitsmarktpolitik bereits am Wahlabend ganz oben auf seine politische Agenda (Fickinger 2005: 15ff.; Hegelich et al. 2011: 34). Während der beiden folgenden Legislaturperioden gelang es der Regierung Schröder, das durchzusetzen, was „[i]n der langen Stagnation der Ära Kohl und Blüm [...] versäumt worden“ war: den Über-

gang von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik (Streeck/Heinze 1999: 153).² Im Folgenden rekonstruiere ich die diskursiven Mechanismen der Konstruktion und Institutionalisierung der Autonomie wissenschaftlicher Politikberatung während dieses Reformprozesses und ihre Implikationen für die Entfaltung epistemisch-politischer Autorität.

2.1 Das Bündnis für Arbeit: Die Autonomiefalle

Eine der ersten Maßnahmen der Regierung Schröder war die Wiederbelebung des aus Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden bestehenden ‚Bündnisses für Arbeit, Weiterbildung und Wettbewerbsfähigkeit‘ (im Folgenden ‚Bündnis für Arbeit‘). Durch die Versammlung aller Stakeholder an einem Tisch sollten, dem neo-korporatistischen Modell entsprechend, ideologisch geprägte und konflikträchtige Verhandlungen verhindert und somit ein pragmatischer Konsens bei der Formulierung von Reformvorschlägen ermöglicht werden (Lehmbruch 1977: 94; Streeck/Hasel 2003: 104). Bereits die ersten Sitzungen waren aber durch eine hochgradig politisierte Verwendung wissenschaftlicher Expertise geprägt. In Abhängigkeit von den jeweiligen strategischen Interessen wurden unterschiedliche Forschungsergebnisse und Daten als Evidenz für die eigene Position ins Feld geführt und die wissenschaftliche Validität der empirischen Grundlage konkurrierender Positionen angezweifelt (Schmid 2003: 74f.). Anstatt eine Versachlichung des Verhandlungsprozesses zu ermöglichen, diente wissenschaftsbasierte Expertise also zur argumentativen Aufrüstung in einem Kampf zwischen bereits verhärteten Fronten. Die, wie sich bald herausstellte, ineffektive Antwort der Steuerungsgruppe des Bündnisses war die „Benchmarkinggruppe“ (Patzwald 2008: 172f.). Mit dieser aus vier Wissenschaftlern bestehenden Arbeitsgruppe wurde die organisationale Inklusion wissenschaftlicher Politikberatung in das Bündnis beschlossen.

Die Benchmarkinggruppe sollte „[e]ine gemeinsame Datenlage herstellen, Probleme identifizieren und die Grundlage für abgestimmtes Handeln schaffen“ (Schröder 1999: 51). Die Aufgabe der Benchmarkinggruppe be-

2 Kennzeichnend für eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik ist eine restriktivere Regelung des Zugangs zu staatlichen Unterstützungsleistungen, kombiniert mit Politikinstrumenten, welche nach dem Prinzip des „Forderns und Förderns“ darauf ausgerichtet sind, den Arbeitslosen zu einer aktiven Teilnahme an seiner Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu animieren (Schmuhl 2003: 584ff.; Trampusch 2005: 7f.; Weishaupt 2011: 266).

stand aber nicht nur darin, eine gemeinsame Problemdiagnose zu ermöglichen. Eine wissenschaftlich fundierte Übertragung des managerialen Tools ‚Benchmarking‘ auf das Land Deutschland sollte es möglich machen, „unter Auswertung der Erfahrungen anderer Länder den für Deutschland besten Weg zu mehr Arbeitsplätzen aufzuzeigen“ (BPA 1999a: 272). Von dieser objektiven, weil auf wissenschaftlicher Evidenz basierenden, und konsensfähigen, weil objektiven, Problemdiagnose sollte die Gruppe wiederum objektiv gültige Reformimperative ableiten können:

Interview 6³: Was wir ursprünglich geplant hatten, also erste Stufe sozusagen Benchmarking und man einigt sich sozusagen auf ein Set an Indikatoren, man kommt zu einem gewissen Konsens über den Zustand und leitet daraus dann sozusagen logisch ab, welche Politikschritte in den einzelnen Sektoren zu verfolgen sind bis hin zu einer Verzahnung von Politikfeldern. Das war ja durchaus mitgedacht.

So sollte die epistemische Autorität der Wissenschaft dazu genutzt werden, eine Brücke zwischen den widerstreitenden Parteien zu schlagen, um somit, wie es Bodo Hombach, der Leiter der Steuerungsgruppe, in einer Presseerklärung der Bundesregierung formulierte, „im Konsens die Blockaden überwinden, die die Gesellschaft lähmen“ (BPA 1999b: 310). Kurz, Ziel war es, die epistemische Autorität der Wissenschaft zu nutzen, um Reformen einzuleiten, für die es zu der Zeit keinen gesellschaftlichen Rückhalt gab.

Entscheidend für die Fähigkeit der Gruppe, die ihr zugeschriebene epistemisch-politische Autorität tatsächlich zu entfalten, war ihre Autonomie – und zwar in mehrerlei Hinsicht: Die Behauptung einer politisch neutralen Darstellung der Wirklichkeit basierte auf ihrer Selbstdarstellung als eine den politischen Verhandlungsprozessen zugrundeliegende und zeitlich vorgelagerte Instanz, welche allen Beteiligten gleichermaßen zugutekomme (Eichhorst et al. 2001: 5ff.; Streeck/Heinze 1999). Um als an wissenschaftlichen Validitätskriterien und nicht politischen Interessen orientierte Gruppe wahrgenommen zu werden, musste sie immun gegenüber Vereinnahmungsversuchen durch das Ministerium und die Gewerkschaften bleiben. Um eine Position *der* Wissenschaft repräsentieren zu können, musste sie nach außen mit einer Stimme sprechen können. Und dafür musste wiederum ein autonomer Raum geschaffen werden, in dem wissenschaftlicher Dissens offen ausgetragen werden konnte, in dem gleichzeitig aber die für

3 Um die Anonymität der Interviewpartner zu gewährleisten, wurden die Interviews entsprechend einer Zufallsreihenfolge nummeriert.

die Herbeiführung eines pragmatischen Konsenses notwendigen Schließungsmechanismen möglich waren.

Der zentrale Mechanismus zur Aufrechterhaltung der Autonomie der Gruppe bestand in der Förderung einer starken Gruppenidentität. Indem der Vorsitzende Wolfgang Streeck bei den Beteiligten das Gefühl einer politischen Mission weckte, gelang es ihm, den internen Zusammenhalt zu stärken. So waren die Mitglieder bereit, sich externen Vereinnahmungsversuchen entgegenzustemmen und inhaltliche Differenzen beiseite zu schieben, um eine gemeinsame inhaltliche Position nach außen vertreten zu können: „zwischen [uns] gab es schon Konsens in der Frage, dass wir sagen, ja wir haben die und die politischen Blockaden, die wollen wir auflösen, um wirklich etwas zu bewegen“ (Interview 6). Die immer wieder von außen herangetragene Erwartung, dass die Mitglieder in ihrer Tätigkeit die Positionen affilierter Stakeholder berücksichtigen, wurde mit der wissenschaftlichen Validität der eigenen Position offensiv abgewehrt (Patzwald 2008: 183ff.). So ist paradoxerweise bei der Herstellung eines Gruppenzusammenhalts sowie bei der Erzeugung von Konsens eine Umkehrung des Verhältnisses zwischen wissenschaftlichen und politischen Relevanz- und Gültigkeitskriterien zu beobachten. Extern wird die Abhängigkeit der wissenschaftlichen Validität der Ergebnisse von einer Orientierung an wissenschaftlichen Relevanz- und Gültigkeitskriterien genutzt, um die Autonomie gegenüber politischen Erwartungen aufrechtzuerhalten. Intern wird sowohl die Immunität der Gruppe gegenüber Vereinnahmungsversuchen als auch die Überführung wissenschaftlichen Dissenses in einen öffentlich vertretbaren Konsens mit dem Verweis auf den Primat des politischen Ziels – gestaltend auf den Politikprozess einzuwirken zu können – gewährleistet.

Zwar gelang es der Gruppe, sich gegenüber dem Einfluss der Sozialpartner zu immunisieren. Von Anfang an wurde sie jedoch als Instrument der sozialdemokratischen Regierung bei der Durchsetzung ihrer Reformvorhaben betrachtet. Mitglieder der Benchmarkinggruppe wurden immer wieder von den Sozialpartnern davor gewarnt, sich durch die Schröder-Regierung instrumentalisieren zu lassen, und angehalten, auf die Mitgliedschaft in der Gruppe zu verzichten (Interview 6). So scheiterte die Gruppe trotz bzw. in gewissem Sinne wegen ihrer Immunität gegenüber dem Einfluss der Sozialpartner daran, Resonanz im Bündnis zu entfalten:

Interview 6: Es war unproblematisch [...] sich [intern] zu einigen [...] also auf wissenschaftlicher Ebene Konsens zu erzielen [...] zwischen uns vier, und das Problem war, wenn das dann zurückgespielt wird in die Verbändelandschaft und deshalb, also Expertise würde ich schon sagen ist wichtig und es stellt sich durchaus mit den Spitzen auf wissenschaftlicher Ebene auch durchaus ein Konsens ein, aber wenn es zurückgeht

sozusagen in die politische Praxis der Verbände, dann bricht es auseinander.

Evidenz, die nicht dazu geeignet war, die Positionen der jeweiligen Stakeholder zu untermauern, wurde entweder mit Gegenexpertise bekämpft oder schlichtweg ignoriert (siehe auch Patzwald 2008: 183ff.). Der Preis für ihre Autonomie war also paradoxerweise die Isolation der Gruppe. Nicht nur die Benchmarkinggruppe, sondern das gesamte ‚Bündnis für Arbeit‘ scheiterte daran, die ihm zugeschriebene Funktion zu realisieren, und mit diesem Scheitern wurde auch die Tragfähigkeit des neo-korporatistischen Governancemodells ernsthaft angezweifelt (Streeck/Hassel 2003: 117; siehe auch Eichhorst/Wintermann 2006; Hegelich et al. 2011: 55; Schmid 2003: 74; Streeck 2003; Trampusch 2005: 9ff.; Weishaupt 2011: 269).

2.2 Die Hartz-Kommission: Die Marginalisierung der Wissenschaft

Zusätzlich zum Scheitern des Bündnisses führte ein Vermittlungsskandal zu einer weiteren Regierungskrise. Dem Arbeitsamt wurde vorgeworfen, über bis zu 70% der angeblich erfolgreich vermittelten Fälle falsch berichtet zu haben – und dies kurz vor den Bundestagswahlen. Das Scheitern des Bündnisses für Arbeit, die geschwächte Position des Arbeitsamtes sowie die immer dringlicheren Rufe nach Reformen wurden jedoch von Gerhard Schröder als Gelegenheitsfenster genutzt: Was folgte, war die Etablierung eines durch ‚managers of change‘ orchestrierten und zum Teil auch medial inszenierten Konsenses im Hinblick auf die Notwendigkeit als auch die pragmatische Möglichkeit radikaler Reformen (Eichhorst/Wintermann 2006). Die ‚Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ (im Folgenden ‚Hartz-Kommission‘) wurde einberufen. Zwar erfüllte die Inklusion von Wissenschaftlern in der Kommission die Funktion, die epistemische Autorität ihrer Ergebnisse zu stärken. Mit sieben Angehörigen prominenter Wirtschaftsunternehmen und nur zwei Wissenschaftlern unter den 21 Mitgliedern der Kommission bedeutete jedoch bereits die Zusammensetzung eine politisch gewollte Marginalisierung der Wissenschaft (Streeck/Trampusch 2005: 184; Trampusch 2005: 11). Während wissenschaftsbasierte Expertise bei diesem Prozess kaum Gehör fand, gewann eine andere Art von Evidenz an Definitionsmacht: Erfahrungsbasiertes und anekdotisches Wissen fungierte als Beweis dafür, dass pragmatische, unmittelbar umsetzbare Lösungen möglich waren (Baethge-Kinsky et al. 2010: 98ff.; Eichhorst/Wintermann 2006: 45; Patzwald 2008: 255). Durch die Einführung managerialer Konzepte und Begriffe sowie einer, wie es ein Inter-

viewpartner formulierte, ‚Plastiksprache‘, die nicht eindeutig bereits existierenden Positionen in der Debatte zuzuordnen sei (Interview 5), gelang es das zu tun, woran die Benchmarkinggruppe im ‚Bündnis für Arbeit‘ gescheitert war: Reformvorschläge zu formulieren, welche einen Paradigmenwechsel von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in die Wege leiteten (Eichhorst/Wintermann 2006: 44). Der neoliberalen Rhetorik eines Dritten Weges folgend, lautete das implizite Versprechen, das durch dieses ‚manageriale Wissen‘ symbolisiert wurde, sofortige Ergebnisse zu liefern, die im Interesse aller Beteiligten lagen.

Aber auch in der Hartz-Kommission waren Konsens und somit Autonomie essentiell für die epistemisch-politische Autorität der Reformvorschläge. Und wie beim ‚Bündnis‘ spielte die Bedeutsamkeit des politischen Auftrags eine zentrale Rolle bei der Bereitschaft, pragmatische Kompromisse einzugehen, die zum Teil durch die Missachtung von Mitgliedern, die sich nicht kompromisswillig zeigten, moralisch aufgeladen wurde:

Interview 7: Das war wirklich so ziemlich, das war auch ziemlich schnelles so die generelle Stimmung, also ‚Wir reißen uns hier nicht den Arsch auf, und am Ende landet das im Papierkorb‘. Also, das heißt, von Anfang an war ziemlich klar, es muss etwas einstimmiges hier rauskommen [...] das geht natürlich nur, wenn du bei bestimmten Sachen einfach gar nicht hinhörst und sagst, also das ist Käse, aber das ist nun wirklich nicht kriegsentscheidend, also dafür werden wir uns nicht verkämpfen [...] Und dann gabs sozusagen ‚Wollt ihr jetzt wegen diesem Pipifax...wollt ihr deswegen hier ein Minderheitsvotum machen, und wollt ihr deswegen nicht mitstimmen, das kann doch wohl nicht wahr sein.‘

Anders als im ‚Bündnis‘ bestand in der Person Peter Hartz aber eine enge Verbindung zu Schröder, der kurz vor den Bundestagswahlen ein starkes Interesse daran hatte, die Reformvorschläge als einheitliches Paket auf den Weg zu bringen. Zudem wusste Hartz den Einfluss der Medien zum rechten Zeitpunkt in seinem Sinne zu nutzen.

2.3 Evaluationsforschung: Autonomieverlust oder zunehmende Heteronomie?

Die Umsetzung der Hartz-Reformen traf jedoch auf breiten Widerstand. So sah sich die Schröder-Regierung bei der Realisierung des schon lange angestrebten Paradigmenwechsels erneut mit einem Autoritätsdefizit konfrontiert. Um, wie ein Interviewpartner es formulierte, „Konsens zu kaufen“,

wurde die epistemische Autorität der Wissenschaft, obwohl bei der Formulierung der sogenannten Hartz-Reformen weitestgehend marginalisiert, erneut aufgewertet:

Interview 7: Also, dass sie da gemacht worden sind aus meiner Sicht eindeutig, um das eher... um das konsensfähiger zu machen. Also, wenn man irgendwie nicht zustimmt, aber es wird wenigstens abgemacht ‚Es wird aber evaluiert‘, dann kannst du sagen ‚Na ja, gut, dann wird sich eben in fünf Jahren zeigen, dass ich Recht habe‘. So ist das gelaufen.

Die Implementation der Reformen wurde von einer beispiellos umfangreichen, staatlich in Auftrag gegebenen und finanzierten Evaluationsforschung begleitet (Baethge-Kinsky et al. 2010: 5). Sowohl die einzelnen Instrumente der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik als auch ihre Implementation sollten im Hinblick auf Effektivität und Effizienz evaluiert und daraus Schlussfolgerungen für ihre Weiterführung oder Aussetzung gezogen werden.

Kehrseite der Verwendung von Evaluationsforschung als Legitimationsinstrument war eine Steigerung der Rechenschaftspflicht von Politikern – und zwar in zweierlei Hinsicht. Zum einen kann eine schlechte Bewertung genutzt werden, um „*wissenschaftliche[n] Druck*“ aufzubauen (Interview 5). Die zuständigen Politiker stehen in der Bringschuld. Sie müssen die entsprechenden Maßnahmen entweder reformieren oder überzeugend begründen, warum sie nicht bereit sind, dies zu tun – eine Erwartung, die bei ‚sauberen‘ Evaluationen entsprechend schwer zu erfüllen ist (Interview 9). Damit einhergehend steigert Evaluationsforschung zum anderen die Rechenschaftspflicht der Politik durch das, was ein Interviewpartner als mehr ‚Transparenz‘ oder eine Erhöhung der ‚Ehrlichkeit der Argumentation‘ bezeichnet: Ideologische Positionen werden zwar nicht aus dem politischen Prozess ausgeschlossen, aber zumindest als solche offengelegt, und somit eine sachlichere, rationalere Diskussion ermöglicht (Interview 9). So gesehen nutzte die Schröder-Regierung zwar erfolgreich die epistemische Autorität der Wissenschaft, um sich Freiräume gegenüber Reformgegnern zu erkaufen. Der Preis war allerdings ein zumindest partieller Verlust an Autonomie gegenüber der Wissenschaft.

Die Verwendung der Wissenschaft als Steuerungsinstrument bedeutete wiederum eine Ausweitung des politischen Zugriffs auf den Forschungsprozess. Der staatlich finanzierten und in Auftrag gegebenen Evaluationsforschung wurde ein enges Korsett auferlegt:

„By making the allocation of research funding conditional both on the adherence to a time frame adjusted to the policy process and to an orientation to politically defined policy questions the mismatch between

the policy problems and research findings is to be resolved“ (Stephan/Brinkmann 2006: 103).

Zudem sollte die Wissenschaft die Effektivität und Effizienz politischer Instrumente und ihre Umsetzung im Hinblick auf die vom Auftraggeber definierten Ziele bewerten und nicht etwa auf die von Wissenschaftlern oder anderen gesellschaftlichen Akteuren für relevant gehaltenen Ziele. Somit wurde wissenschaftliches Wissen anderen managerialen Instrumenten wie Controlling und Monitoring gleichgesetzt und zugleich eine kritische Reflexion der Implikationen politischer Problem- und Zieldefinitionen, wenn schon nicht dezidiert untersagt, so doch von einer fast ausschließlich staatlich finanzierten Evaluationsforschung ausgeschlossen. Zu beobachten ist hier also eine Steigerung der Autonomie der Schröder-Regierung gegenüber Reformgegnern, die aber mit einer Zunahme der gegenseitigen Abhängigkeit von Wissenschaft und Politik einherging.

In gewissem Sinne könnte man die Geschichte der Rolle der Wissenschaft beim durch die Regierung Schröder angestoßenen Übergang von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik an dieser Stelle beenden. Aber auch in diesem Kontext erschien die institutionell abgesicherte Immunität der Wissenschaft gegenüber politischen Vereinnahmungsversuchen als Voraussetzung für ihre epistemisch-politische Autorität. Und dies führte letztendlich dazu, dass es sich bei dem oben beschriebenen wechselseitigen Verlust an Autonomie um ein temporäres Phänomen handelte. Einhergehend mit der Entwicklung der Ressortforschungseinrichtung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, dem Institut für Arbeits- und Berufsforschung (im Folgendem IAB), zu einer auf Evaluationsforschung spezialisierten und per gesetzlichem Auftrag (SGB II § 52; SGB III § 282) verantwortlichen Einrichtung, kam es zu einer Stärkung der Autonomie der Wissenschaft.⁴ Diese oft als Verwissenschaftlichung bezeichnete Entwicklung war sowohl von der Einrichtung selbst als auch von der Politik gewollt. Allen Beteiligten war klar, dass die Institution nur eine Überlebenschance hatte, wenn sie ihre Autonomie gegenüber Ministerium und Bundesagentur ausbauen konnte (Interview 8). Dem Verdacht des Gefälligkeitsgutachtens ausgesetzt, würde die Evaluationsforschung des IAB ansonsten nicht nur seine eigene Glaubwürdigkeit als wissenschaftliche Politikberatungseinrichtung, sondern auch das Image seiner politischen Auftraggeber dauerhaft schädigen (Interview 8).

4 Das IAB ist eine Ressortforschungseinrichtung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, welche der Bundesagentur für Arbeit unter- und zugeordnet ist.

Die Autonomie dieser Ressortforschungseinrichtung wurde zum einen durch eine formale Erklärung und Kooperationsvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (im Folgenden BMAS), der Bundesagentur für Arbeit (im Folgenden BA) und dem IAB gesichert, in der das IAB den Status einer besonderen Dienststelle erhielt. Zum anderen wurde ein wissenschaftlicher Beirat eingerichtet und unter seinem Einfluss eine Zielvereinbarung mit der Bundesagentur getroffen, nach der „50 Prozent Freiraum“ für die Wissenschaft eingeräumt wurde (Interview 1). Die neugewonnene Unabhängigkeit gegenüber dem Bundesministerium und der Bundesagentur für Arbeit brachte aber nicht mehr Autonomie im absoluten Sinne, sondern mehr Autonomie gegenüber politischen Einrichtungen bei einer gleichzeitig zunehmenden Abhängigkeit von wissenschaftlichen Bewertungskriterien mit sich:

Interview 1: Also [...] im Gegensatz zu den anderen Seiten, die wir auch bedienen müssen, um als Institut durch eine Evaluation ungeschadet durchzukommen. Also wir wollen ja sozusagen da auch gut bewertet werden. Und da holen wir uns nicht die Meriten, weil wir sozusagen das Ministerium oder Parlamentarier oder die Fachöffentlichkeit gut informieren, sondern da holen wir uns die Meriten, wenn wir in irgendwelchen hochgerankten Journals publizieren.

Die zunehmende Heteronomie des IAB stellte es vor neue Herausforderungen. Seine Zwitterstellung zwischen Wissenschaft, Politik und Fachöffentlichkeit wurde als wachsender ‚Spagat‘ wahrgenommen (Interview 1). Mit der stärkeren Ausrichtung an wissenschaftlichen Relevanz- und Gültigkeitskriterien wurden die Evaluationen des IAB immer zeitintensiver, so dass es problematischer wurde, dem Rhythmus politischer Erfordernisse gerecht zu werden. Zum anderen wurde es dadurch schwieriger, einen Konsens über die Validität sowohl der konkreten Ergebnisse als auch der Methodologie der Forschungsrichtung zu erlangen. Kurz, mit ihrer zunehmenden Abhängigkeit von wissenschaftlichen Bewertungskriterien wurde die Fähigkeit des IAB, Fakten und Kausalerklärungen zu liefern, welche die Komplexität politischer Entscheidungsprozesse reduzieren und dabei zugleich deren Legitimität erhöhen, stark beeinträchtigt. Ein zentraler Mechanismus der Bewältigung dieses Spagats war die Unterscheidung zwischen wissenschaftsbasierten Evaluationen und anderen Controlling- und Monitoring-Instrumenten, die aber als ebenso relevant, weil besser an den politischen Rhythmus angepasst, gerahmt wurden. So bedeutete die Institutionalisierung von Autonomie gegenüber politischen Einrichtungen letztendlich eine Lockerung des Korsetts, das der Wissenschaft am Anfang der reformbegleiteten Evaluationsforschung auferlegt worden war. Das Schicksal, das

dem IAB für die so gewonnene epistemische Autorität drohte, war jedoch eines, das jenem der Benchmarkinggruppe ähnelte: politische Irrelevanz.

Der wahrscheinlich wesentliche Mechanismus der Überführung der konfligierenden Erwartungen von Wissenschaft und Politik in eine fruchtbare Symbiose war die Gründung des Forschungsdatenzentrums – eine an das IAB angegliederte Institution, welche selbst Forschung betreibt und zugleich darauf ausgerichtet ist, externen Forscherinnen und Forschern den Zugang zu Mikrodaten der BA sowie des IAB zu erleichtern. Mit Hilfe seines privilegierten Datenzugangs als auch der institutionell gewährleisteten Finanzierung größerer, längerfristiger und auf diese Datengrundlage basierender Forschung gelang es dem IAB, Forschungsergebnisse zu produzieren, die innerhalb des gesamten wissenschaftlichen Feldes anerkannt, zum Teil sogar methodologisch wegweisend waren. So wurde das Institut innerhalb kurzer Zeit zum begehrten Kooperationspartner von Universitäten und international anerkannten Forschern und Forschungseinrichtungen, produzierte aber nach wie vor Ergebnisse, die von unmittelbarer Relevanz für das operative Geschäft der BA waren und auch vom BMAS im Politikprozess verwendet werden können.

Beim Übergang von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik war Autonomie in mehrerlei Hinsicht konstitutiv für die epistemisch-politische Autorität wissenschaftlicher Politikberatungseinrichtungen. Die institutionell gewährleistete Immunität der jeweiligen Organisationsformen gegenüber politischen Vereinnahmungsversuchen erschien nicht nur als Voraussetzung der epistemischen Validität der dort produzierten Expertise. Sie war auch die Bedingung dafür, dass die Ergebnisse und Empfehlungen der jeweiligen Beratungsinstanzen als politisch legitim wahrgenommen wurden. Um epistemisch-politische Autorität zu entfalten, musste nämlich das Rationalisierungsversprechen (Output-Legitimität) als kompatibel mit demokratischen Normen der Inklusivität und Selbstbestimmung (Input-Legitimität) erscheinen. Und auch hierfür war die institutionell gewährleistete Autonomie, sowohl der wissenschaftsbasierten Wissensproduktionsprozesse gegenüber dem Einfluss der Politik als auch der politischen Entscheidungsprozesse gegenüber dem Einfluss der Wissenschaft, konstitutiv. Nur sofern die jeweilige Einrichtung als gegenüber partikularen Interessen und strategischen Zielen neutrale Beratungsinstanz wahrgenommen wurde, welche sich weder an den interessenbasierten Verhandlungsprozessen der Politik beteiligte noch die Entscheidungsmacht der gewählten Repräsentanten beeinträchtigte, wurde die Rolle von Wissenschaft als vereinbar mit demokratisch legitimierten Autonomie- und Selbstbestimmungsansprüchen akzeptiert. Um tatsächlich Resonanz im Politikprozess zu entfalten, waren die jeweiligen Beratungsinstanzen aber sowohl

auf die Orientierung an politischen Relevanz- und Gültigkeitskriterien als auch auf die Bildung von Diskurskoalitionen angewiesen.

Die epistemisch-politische Autorität wissenschaftlicher Politikberatungseinrichtungen kann also als spannungsreiche Aussöhnung zum Teil konfligierender Ansprüche und die sich kontinuierlich wandelnden Grenzarrangements wissenschaftlicher Politikberatung als prekäre und krisenanfällige Lösungen des oben beschriebenen Autonomiedilemmas betrachtet werden. Auf Phasen der politischen Kooptierung wissenschaftlicher Politikberatungsinstanzen folgen Phasen ihrer Autonomisierung oder Marginalisierung. Autonomisierung und Marginalisierung bedeuten aber weder für die Wissenschaft noch für die Politik mehr Autonomie in einem absoluten Sinne. Die gesteigerte Immunität gegenüber politischen Steuerungsbestrebungen bedeutet für wissenschaftliche Politikberatungseinrichtungen eine erhöhte Abhängigkeit von wissenschaftlichen Mechanismen der Distribution von Reputation (die Evaluation von Artikeln per peer review; internationale Kooperationen) und von finanziellen Ressourcen (Drittmittelfinanzierte Projekte). Die Marginalisierung der Wissenschaft bei der Umsetzung des Paradigmenwechsels von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ging einher mit einer Aufwertung anderer Formen epistemischer Autorität. Was wir hier also sehen, ist eine situativ jeweils anders beschaffene, krisenanfällige Lösung des beschriebenen Autonomiedilemmas.

3 Situative Lösungen eines konstitutiven Dilemmas, pendelartige Bewegung oder gesamtgesellschaftlicher Trend?

Anzunehmen ist also, dass das im letzten Abschnitt herausgearbeitete Autonomiedilemma weder ein Alleinstellungsmerkmal der Politikberatung in der deutschen Arbeitsmarktpolitik noch eine Idiosynkrasie tiefgreifender Reformprozesse ist. Es ist vielmehr ein Ergebnis der Leistungsbeziehung zwischen Wissenschaft und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung fungiert auf der Sachebene als Kompensat für ein Wissensdefizit, auf der Politikebene als Kompensat für ein Autoritäts- und Legitimitätsdefizit. Auf der Sachebene ist Autonomie konstitutiv für die wissenschaftliche Validität der Ergebnisse, auf der Sozialebene für ihre politische Legitimität. Resonanz kann wissenschaftsbasierte Expertise wiederum nur entfalten, sofern sie darauf geeicht ist, kontextuell variierende gesellschaftliche Problemlagen mit Blick auf die lokale Realität des administrativ-rechtlich Möglichen und ihre Verstrickung in interessengeleitete Verhandlungen zu adressieren. Das

oben beschriebene Autonomiedilemma ist also ein konstitutives Moment wissenschaftlicher Politikberatung.

Wie aber verhält sich die Annahme, dass es sich um ein *konstitutives* Dilemma handelt, zu der Annahme einer Spirale des Glaubwürdigkeits- und, damit einhergehend, des Autonomieverlusts? Die Lösung des Autonomiedilemmas ist – so die erste These, die ich in diesem Beitrag zur Diskussion stellen möchte – *notwendig* prekär und krisenanfällig, weil *immer* mit Folgekosten einhergehend. Auf Phasen der Kooptierung folgen *unweigerlich* Phasen der Autonomisierung und Marginalisierung. So ist von einer Pendelbewegung sowie einer heterogenen Landschaft situativer und kontextabhängiger Lösungen auszugehen. Die Temporalität und Heterogenität kontextspezifischer Lösungen steht zwar nicht notwendigerweise im Widerspruch zu der Annahme eines allgemeinen Trends. Sie steht aber wohl – so die zweite These, die ich zur Diskussion stellen möchte – im Widerspruch zu der Annahme einer qualitativen Veränderung im Sinne eines nicht relativen, sondern absoluten Verlusts oder Gewinn an Autonomie. Diese Annahme lässt sich einerseits gesellschaftstheoretisch, andererseits grundlagentheoretisch begründen. Gesellschaftstheoretisch ist folgendes Argument ausschlaggebend: Die Definitionsmacht der Wissenschaft im Politikprozess wird zwar kontinuierlich neuverhandelt. So folgen auf Phasen der Euphorie und der Aufwertung Phasen der Ernüchterung, Delegitimierung und Marginalisierung. Die konstitutive Abhängigkeit der Wissenschaft von gesellschaftlichen Ressourcen für die Realisierung ihrer Autonomieansprüche verändert sich aber ebenso wenig wie die Abhängigkeit der Politik von der epistemischen Autorität von Wissensformen, die den Anspruch objektiver Gültigkeit im doppelten Sinne politischer Neutralität und eines wirklichkeitsgetreuen Abbilds der Realität erheben. Kurz, die Kanäle der Einflussnahme verändern sich, die Abhängigkeit von externen Ressourcen für die Realisierung der eigenen Autonomieansprüche aber nicht. Und genau deswegen ist Autonomie ohne die sich *notwendig aus ihr ergebenden* Interdependenzen nicht zu denken.

Grundlagentheoretisch ist gerade aus differenzierungstheoretischer Perspektive zudem davon auszugehen, dass Autonomieverlust oder -gewinn genaugenommen weder im quantitativen Sinne noch im räumlichen Sinne einer enger werdenden Kopplung möglich ist. Umweltabhängigkeit und die sich daraus ergebenden Interdependenzen sind konstitutiv für die Realisierung von Autonomieansprüchen. Und das bedeutet, differenzierungstheoretisch betrachtet, dass Umweltabhängigkeit weder im temporalem Sinne als ein punktuelles Phänomen, noch räumlich betrachtet lediglich an den Rändern der jeweiligen Bereiche zum Ausdruck kommt. Umweltabhängigkeit manifestiert sich vielmehr an jeder Stelle der Realisierung von Autonomie – zumindest sofern wir von Subjekten ausgehen, die ihre Autono-

mie nicht lediglich mechanisch, sondern basierend auf ‚sense-making‘-Prozessen realisieren (Jung 2009: 130-146). Zudem können gesellschaftliche Teilsysteme einander weder nahe noch fern sein. Sie bestehen aus Kommunikationsprozessen, die sequentiell, d.h. zeitlich geordnet sind. Zwar hinterlässt die räumliche Dimension von Interaktion und Handlung ihre Spuren in allen Kommunikationssystemen (Srubar 2005). Die Kommunikationssysteme selbst stehen aber nicht in einem räumlichen Verhältnis zueinander. Und genau deswegen verweigert sich eine Konzeptualisierung von Kopplung als räumliche Beziehung ihrer Operationalisierung.

So ist Autonomie als relationales Phänomen zu betrachten. Als diskursives Phänomen steht Autonomie in einem mehr oder minder expliziten Verweisungszusammenhang mit den an sie gerichteten Steuerungsbestrebungen und Leistungserwartungen: Autonomieansprüche ebenso wie Steuerungsbestrebungen werden immer unter Verweis auf ihre Nützlichkeit für die jeweilige gesellschaftliche Umwelt legitimiert (Schimank 2011; Weingart 2012). Die Wissenschaft muss ihr Anrecht auf gesellschaftliche Ressourcen und Freiräume, die Politik ihren Zugriff auf die Wissenschaft mit Auswirkungen auf die Verwertbarkeit von Forschung für wirtschaftliche Erträge, für die Heilung von Krankheiten ebenso wie für politische Belange legitimieren. Das, was häufig als Verlust an Autonomie beschrieben wird, ist also – so die dritte These, die ich zur Diskussion stellen möchte – keine quantitative, sondern eine qualitative Veränderung der sowohl diskursiven als auch institutionellen Mechanismen der Realisierung von Autonomieansprüchen und Steuerungsbestrebungen.

Kennzeichnend für moderne, zunehmend differenzierte Gesellschaften, in denen Politikprobleme sich weder an territoriale noch institutionelle Grenzen halten, ist das Scheitern traditioneller Mechanismen der Erzeugung politischer Autorität (Hajer 2009). Die epistemische Autorität der Wissenschaft gewinnt im Ergebnis als Mechanismus der Kompensation eines politischen Autoritätsdefizits an Bedeutung – und zwar in einer Situation, in der jenen Mythen, auf denen die epistemische Autorität der Wissenschaft bislang basierte, der Boden entzogen scheint. Die Reaktion der Wissenschaft auf den erhöhten Rechtfertigungsdruck besteht darin, sich verstärkt um Anerkennung zu bemühen – und zwar, indem sie zunehmend die Erwartungen ihrer Umwelt bedient. PR-Abteilungen werden gegründet, um die ‚Produkte‘ der Wissenschaft zu vermarkten, mediale Resonanz, wirtschaftliche Erträge und politische Impactfaktoren den internen Evaluationsverfahren und institutionellen Anreizsystemen einverleibt. Die Ausrichtung der eigenen Selbstdarstellung, zum Teil auch der eigenen Selbstregulierungen und Praktiken, auf nichtwissenschaftliche Relevanzstrukturen wird zunehmend sowohl als strategische Notwendigkeit als auch als normativ legitim gerahmt. Im Ergebnis gewinnt ‚strategische Anpassung‘ gegen-

über ‚Abgrenzung‘ und ‚Expansion‘ als Form der Realisierung von Autonomieansprüchen an Bedeutung (Jung 2013: 283-287). Das Wechselspiel zwischen verstärkten Steuerungsbemühungen und Bestrebungen, die eigene Autonomie unter Bedingungen eines erhöhten Rechtfertigungsdrucks aufrechtzuerhalten, führt wiederum zu einer Formalisierung und Legalisierung der Beziehungen zwischen Wissenschaft und Politik (vgl. Halffman/Hoppe 2005: 148 und Stichweh in diesem Band). Im Bereich der Risikobewertung ist beispielsweise eine „dialectic of epistemic challenge and policy response“ zu beobachten, welche dazu führt, dass Risikobewertungen sich von einer ursprünglich fast intuitiven Bewertung „validated by the experienced knowledge of regulators“ hin zu einem komplexen, detailliert regulierten Verfahren entwickelt hat (Jasanoff 2011: 318; siehe auch Brown 2009: 213). Im Ergebnis ist wissenschaftliche Politikberatung von einem immer dichteren Netz von Leitlinien, Meta-Leitlinien, Regulierungen und Meta-Regulierungen überzogen (Jung et al. 2014).

Formalisierung und Legalisierung stellen aber lediglich einen Mechanismus der Realisierung von Autonomieansprüchen im Kontext eines erhöhten politischen Bedarfs an epistemischer Autorität bei einer gleichzeitigen Erhöhung des an die Wissenschaft gerichteten Rechtfertigungsdrucks dar. Ein weiterer Mechanismus besteht in dem, was Harry Collins und Rob Evans als „legitimation by extension“ und Peter Weingart als Demokratisierung bezeichnen (Collins/Evans 2007; Weingart 2006: 74ff.). Wissenschaftliche Politikberatung wird mit partizipativen Verfahren oder durch mehr Transparenz gegenüber gesteigerten demokratischen Legitimitätsansprüchen gewappnet (Brown 2009: 213; Brown et al. 2005: 83). Zudem kann die zunehmende Formalisierung wissenschaftlicher Politikberatung mit einer Abgrenzung gegenüber politischen Relevanz- und Gültigkeitskriterien einhergehen. Eine weitere Antwort auf den erhöhten Rechtfertigungsdruck ist nämlich eine Tendenz, die als Verwissenschaftlichung wissenschaftlicher Politikberatung beschrieben werden kann. Um zu zeigen, dass ihre Bewertungen und Empfehlungen sachlich fundiert und politisch neutral zustande kommen, gewinnen, wie die Entwicklung der wissenschaftlichen Politikberatung in der deutschen Arbeitsmarktpolitik zeigt, wissenschaftliche Standards und Normen sowie die Reputation in den entsprechenden wissenschaftlichen Gemeinschaften an Bedeutung (vgl. Hornbostel 2012: 284ff.). So scheint strategische Anpassung als Mechanismus der Realisierung von Autonomieansprüchen unter den Bedingungen eines gesteigerten Rechtfertigungsdrucks gegenwärtig mit einer zunehmenden Heteronomie wissenschaftlicher Politikberatungseinrichtungen einherzugehen. Ob dieser Zustand anhält oder sich Immunisierungsmechanismen durchsetzen, welche Abgrenzungs- oder gar Expansionsstrategien begünstigen, ist aber eine empirische Frage.

4 Schlussbetrachtung

Das in diesem Beitrag beschriebene Autonomiedilemma ist zwar spezifisch für die Beziehung zwischen Wissenschaft und Politik. Die Vorstellung eines vollständig autonomen Bürgers ist aber ebenso wie das Bild des Wissenschaftlers, der abgeschottet im Elfenbeinturm vollkommene Freiheit genießt, eine Idealisierung, die nie eingelöst werden kann. Jedes Individuum, jede Organisation ebenso wie jeder Gesellschaftsbereich sind für die Verwirklichung ihrer Autonomieansprüche auf gesellschaftliche Ressourcen angewiesen. Und genau deswegen ist Autonomie, *gerade* aus differenzierungstheoretischer Perspektive, als ein relationales Phänomen zu betrachten und die situative, kontextuell variierende Aussöhnung zum Teil konfligierender Erwartungen als prekär und krisenanfällig. Die Konzeptualisierung von Autonomie als relationales Phänomen stellt darüber hinaus einen analytischen Zugriff dar, welcher die Beobachtung von Wandel im Hinblick auf die Verschachtelung unterschiedlicher Autonomieebenen erlaubt. Die Autonomie von Professionen beispielsweise wird erst durch Organisationen institutionell abgesichert. Gleichzeitig erscheint die Autonomie der Angehörigen einer Profession nur als legitim, sofern diese sich in ihrem Handeln nach den jeweiligen professionellen Normen und Standards richten. Diese Normen und Standards werden wiederum damit legitimiert, dass sie stellvertretend gesellschaftliche Problemlagen bearbeiten (Torka in diesem Band). So ist im Hinblick auf die Wechselwirkung zwischen unterschiedlichen Autonomieebenen nicht nur eine gegenseitige Einschränkung, sondern auch ein gegenseitiges Bedingungsverhältnis zu konstatieren. Aus dieser Warte können bestehende Grenzarrangements also als temporäres Ergebnis einer kontinuierlichen Neuverhandlung und Austarierung von Autonomieansprüchen, Zugriffsrechten und Leistungserwartungen betrachtet werden. Wie die jeweiligen Autonomieansprüche und Steuerungsbestrebungen diskursiv legitimiert und institutionell verwirklicht werden, bringt nicht nur demokratietheoretische Implikationen mit sich, sondern zeitigt auch Folgen für die Grenzen von Organisationen, Funktionssystemen und Professionen sowie für ihre Leistungsfähigkeit. Und um diese zu verstehen, ist ein konzeptuell fundierter, empirisch operationalisierbarer Autonomiebegriff von zentraler Bedeutung.

Literatur

- Baethge-Kinsky, Volker/Bartelheimer, Peter/Wagner, Alexandra (2010): *Die „Hartz-Gesetze“, ihre wissenschaftliche Evaluation und deren Verarbeitung*. Abschlussbericht des Transferprojekts „Monitor Arbeitsmarktpolitik“. Göttingen/Berlin: Hans-Böckler-Stiftung.
- Bijker, Wiebe E./Bal, Roland/Hendriks, Ruud (2009): *The Paradox of Scientific Authority: The Role of Scientific Advice in Democracies*. Cambridge, MA/London: MIT Press.
- BPA (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung) (1999a): „Gemeinsame Erklärung des Bündnisses zu den Ergebnissen des 3. Spitzengesprächs am 6. Juli 1999“. In: Arlt, Hans-Jürgen/Nehls, Sabine (Hg.): *Bündnis für Arbeit: Konstruktion – Kritik – Karriere*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 269-273.
- BPA (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung) (1999b): „Erklärung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung zur Sitzung des Steering Committee des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit am 09.03.1999“. In: Fickinger, Nico (2005): *Der verschenkte Konsens: Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 1998-2002: Motivation, Rahmenbedingungen und Erfolge*. Wiesbaden: VS, S. 310.
- Brown, Mark B. (2009): *Science in Democracy: Expertise, Institutions, and Representation*. Cambridge, MA/London: MIT Press.
- Brown, Mark B./Lentsch, Justus/Weingart, Peter (2005): „Representation, Expertise, and the German Parliament: A Comparison of Three Advisory Institutions“. In: Maasen, Sabine/Weingart, Peter (Hg.): *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*. Sociology of the Sciences Yearbook 24. Dordrecht u.a.: Springer, S. 81-100.
- Collins, Harry M./Evans, Robert (2007): *Rethinking Expertise*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cozzens, Susan E./Woodhouse, Edward J. (1995): „Science, Government, and the Politics of Knowledge“. In: Jasanoff, Sheila/Markle, Gerald E./Petersen, James C./Pinch, Trevor (Hg.): *Handbook of Science and Technology Studies*. Thousand Oaks u.a.: Sage, S. 533-553.
- Eichhorst, Werner/Wintermann, Ole (2006): „Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reform – The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands, and Sweden“. In: *German Policy Studies* 3(2), S.268-309.
- Eichhorst, Werner/Profit, Stefan/Thode, Eric/Arbeitsgruppe Benchmarking des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit (Fels, Gerhard/Heinze, Rolf G./Pfarr, Heide/Schmid, Günther/Streeck, Wolfgang) (2001): *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung – Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung*. Berlin u.a.: Springer.
- Ezrahi, Yaron (2004): „Science and the political imagination in contemporary democracies“. In: Jasanoff, Sheila (Hg.): *States of knowledge. The co-production of science*. London: Routledge, S. 254-273.
- Fickinger, Nico (2005): *Der verschenkte Konsens: Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 1998 - 2002: Motivation, Rahmenbedingungen und Erfolge*. Wiesbaden: VS.
- Guston, David H. (2000): *Between Politics and Science: Assuring the Integrity and Productivity of Research*. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Hajer, Maarten A. (2009): *Authoritative Governance: Policy Making in the Age of Mediatization*. Oxford u.a.: Oxford University Press.

- Halfman, Willem/Hoppe, Robert (2005): „Science/Policy boundaries: A Changing Division of Labour in Dutch Expert Policy Advice“. In: Maasen, Sabine/Weingart, Peter (Hg.): *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*. Sociology of the Sciences Yearbook 24. Dordrecht u.a.: Springer, S. 135-151.
- Hegelich, Simon/Knollmann, David/Kuhlmann, Johanna (2011): *Agenda 2010: Strategien – Entscheidungen – Konsequenzen*. Wiesbaden: VS.
- Hoppe, Robert (2005): „Rethinking the Science-policy Nexus: From Knowledge Utilization and Science Technology Studies to Types of Boundary Arrangements“. In: *Poiesis & Praxis* 3(3), S. 199-215.
- Hornbostel, Stefan (2012): „Evaluation und Evaluationsforschung“. In: Maasen, Sabine/Kaiser, Mario/Reinhart, Martin/Sutter, Barbara (Hg.): *Handbuch Wissenschaftssoziologie*. Wiesbaden: Springer VS, S. 277-287.
- Jasanoff, Sheila (1990): *The fifth branch: science advisers as policymakers*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jasanoff, Sheila (2005): *Designs on Nature. Science and Democracy in Europe and the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Jasanoff, Sheila (2011): „The Practices of Objectivity in Regulatory Science“. In: Camid, Charles/Gross, Neil/Lamont, Michèle (Hg.): *Social Knowledge in the Making*. Chicago: University of Chicago Press, S.307-338.
- Jung, Arlena (2009): *Identität und Differenz: Sinnprobleme der differenzlogischen Systemtheorie*. Bielefeld: transcript.
- Jung, Arlena (2012): „Medialisation and credibility. Epidemiology and stem cell research in the German Press“. In: Rödder, Simone/Franzen, Martina/Weingart, Peter (Hg.): *The Sciences' Media Connection – Public Communication and its Repercussions*. Sociology of the Sciences Yearbook 28. Dordrecht u.a.: Springer, S. 107-130.
- Jung, Arlena (2013): „Fiktion, überholte Kategorie oder unabänderliche Tatsache? Die ontologische Beschaffenheit der Wissenschaft und die Beobachtung von Wandel“. In: *Zeitschrift für Theoretische Soziologie* 2(2), S. 269-297.
- Jung, Arlena/Korinek, Rebecca-Lea (2014): „Culprits and problem solvers. The Politico-Epistemic Authority of Science-Based Evidence in German Employment and Food Safety Policy“. In: Colebatch, Hal/Beem, Betsi/Pearce, Warren/Wesselink, Anna (Hg.): *Evidence Based Policy Making*. Policy Sciences Special Issue (in Begutachtung).
- Jung, Arlena/Korinek, Rebecca-Lea/Straßheim, Holger (2014): „Knowledge Orders: A Conceptual Framework for Reconstructing Knowledge Orders, their Transformation and Local Specificities“. In: Pfister, Thomas/Horvath, Anna (Hg.): *Re-assessing expertise and expert knowledge*. Innovation: The European Journal of Social Sciences Special Issue, S. 1-22.
- Kinchy, Abby J./Kleinman, Daniel Lee (2003): „Organizing Credibility: Discursive and Organizational Orthodoxy on the Borders of Ecology and Politics“. In: *Social Studies of Science* 33(6), S. 869-896.
- Lehmbruch, Gerhard (1977): „Verfassungspolitische Alternativen der Politikverflechtung. Bemerkungen zur Strategie der Verfassungsreform“. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 8(4), S. 461-474.
- Maasen, Sabine/Weingart, Peter (2005): „What's New in Scientific Advice to Politics?“. In: Maasen, Sabine/Weingart, Peter (Hg.): *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*. Sociology of the Sciences Yearbook 24. Dordrecht u.a.: Springer, S. 1-19.

- Nelkin, Dorothy (1987): *Selling Science. How the Press Covers Science and Technology*. New York: W.H. Freeman & Company.
- Nutley, Sandra/Morto, Sarah/Jung, Tobias/Boaz, Annette (2010): „Evidence and Policy in six European Countries: Diverse Approaches and Common Challenges“. In: *Evidence & Policy* 6(2), S. 131-144.
- Patzwald, Katja (2008): *Die sanfte Macht: Die Rolle der wissenschaftlichen Politikberatung bei den rot-grünen Arbeitsmarktreformen*. Bielefeld: transcript.
- Power, Michael (1997): *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford u.a.: Oxford University Press.
- Peters, Hans Peter (2012): „Scientific Sources and the Mass Media: Forms and Consequences of Medialization“. In: Rödder, Simone/Franzen, Martina/Weingart, Peter (Hg.): *The Sciences' Media Connection – Public Communication and its Repercussions*. Sociology of the Sciences Yearbook 28. Dordrecht u.a.: Springer, S. 217-241.
- Rip, Arie (1997): „A cognitive approach to relevance of science“. In: *Social Science Information* 36(4), S. 615-640.
- Schimank, Uwe (2011): „Gesellschaftliche Differenzierungsdynamiken – ein Fünf-Fronten-Kampf“. In: Schwinn, Thomas/Kroneberg, Clemens/Greve, Jens (Hg.): *Soziale Differenzierung. Handlungstheoretische Zugänge in der Diskussion*. Wiesbaden: VS, S. 261-284.
- Schmid, Günther (2003): „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Strategie und Vorschläge der Hartz-Kommission“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B06-07, S. 3-7.
- Schmuhl, Hans-Werner (2003): *Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002*. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Schröder, Gerhard (1999): „Das Bündnis als Fokus unserer Politik der neuen Mitte“. In: Arlt, Hans-Jürgen/Nehls, Sabine (Hg.): *Bündnis für Arbeit: Konstruktion – Kritik – Karriere*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 49-56.
- Subar, Ilja (2005): „Sprache und strukturelle Kopplung. Das Problem der Sprache in Luhmanns Theorie“. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 57(4), S. 599-623.
- Stephan, Gesine/Brinkmann, Christian (2006): „Aufbruchstimmung? Frischer Wind im ‚Evaluationsgeschäft‘“. In: Brinkmann, Christian/Koch, Susanne/Mendius, Hans Gerhard (Hg.): *Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung? Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 101-112.
- Straßheim, Holger (2012): „Wissensordnungen – theoretische Grundlagen und analytische Potentiale eines Grenzbegriffs“. In: Busch, Andreas/Hofmann, Jeanette (Hg.): *Politik und die Regulierung von Informationen*. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 46. Baden-Baden: Nomos, S. 48-84.
- Streeck, Wolfgang (2003): „Social science and moral dialogue“. In: *Socio-Economic Review* 1(1), S. 126-129.
- Streeck, Wolfgang/Hassel, Anke (2003): „The crumbling pillars of social partnership“. In: *West European Politics* 26(4), S. 101-124.
- Streeck, Wolfgang/Heinze, Rolf (1999): „An Arbeit fehlt es nicht“. *Der Spiegel* 19/1999, S. 38-45.
- Streeck, Wolfgang/Trampusch, Christine (2005): „Economic reform and the political economy of the German welfare state“. In: *German Politics* 14(2), S. 174-195.
- Trampusch, Christine (2005): „Sozialpolitik in Post-Hartz Germany“. In: *WeltTrends* 47, S. 77-90.

- Weingart, Peter (2001): *Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft*. Weilerswist: Velbrück.
- Weingart, Peter (2005): *Die Wissenschaft der Öffentlichkeit. Essays zum Verhältnis von Wissenschaft, Medien und Öffentlichkeit*. Weilerswist: Velbrück.
- Weingart, Peter (2006): „Demokratisierung‘ der wissenschaftlichen Politikberatung – Eine Antwort auf die Legitimationsdilemmata im Verhältnis von Wissenschaft und Politik“. In: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hg.): *Politikberatung in Deutschland*. Wiesbaden: VS, S. 73-84.
- Weingart, Peter/Lentsch, Justus (2008): *Wissen, Beraten, Entscheiden: Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*. Weilerswist: Velbrück.
- Weingart, Peter (2012): „The Lure of the Mass Media and Its Repercussions on Science“. In: Rödder, Simone/Franzen, Martina/Weingart, Peter (Hg.): *The Sciences' Media Connection – Public Communication and its Repercussions*. Sociology of the Sciences Yearbook 28. Dordrecht u.a.: Springer, S. 17-32.
- Weishaupt, J. Timo (2011): *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm: Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.