

ten<sup>18)</sup>. Zwischen Wissenschaft und Politik besteht eine klare Aufgabentrennung; möglicherweise festzustellende abweichende Ergebnisse im wissenschaftlichen Erkenntnisprozeß verlangen deren sorgfältige Prüfung, rechtfertigen jedoch nicht deren grundsätzliche Verwerfung. „Die ratio politica entspricht keineswegs immer der ratio oeconomica“<sup>19)</sup>; sie sollte jedoch immer die ratio oeconomica mitumfassen<sup>20)</sup>.

Die gelegentlich mangelnde Akzeptanzbereitschaft bzw. -fähigkeit bei der politischen Administration äußert sich in differenzierten Tatbeständen:

- Entgegennahme der Äußerung, aber Weigerung, sie zu diskutieren;
- Verhinderung der Veröffentlichung der Stellungnahme;
- Einwirkung auf die Beratungsgremien, bestimmte Themen nicht zu bearbeiten;
- Qualifizierung der Stellungnahme in der Öffentlichkeit als „politisch nicht nützlich“, den Realitätsbezug vermissen lassend; die rechtlichen Rahmendaten nicht hinreichend beachtend;
- Versuch der Veränderung der personellen Zusammensetzung von wissenschaftlichen Beratungsgremien;
- Verweigerung von weiteren Gutachtenvergaben.

Dabei sollte jedoch zweierlei nicht unerwähnt bleiben:

- Die Probleme der Akzeptanzbereitschaft treten auf; sie dominieren jedoch nicht die Beratungstätigkeit für die praktische Wirtschaftspolitik;
- das in wesentlichen Bereichen oft ehrenamtliche wissenschaftliche Beratungsverfahren mit großem persönlichen Einsatz der beratenden Wissenschaftler sollte von den Trägern der praktischen Wirtschaftspolitik immer wieder als Mahnung und Anstoß zum erneuten Durchdenken kontroverser Sachverhalte betrachtet werden. Die praktische Wirtschaftspolitik benötigt die Distanz der Wissenschaftler von täglichen Entscheidungszwängen und ihr Engagement, ihre die Legislaturperiode überdauernde Analyse. Der beratende Wissenschaftler bedarf der Information aus dem Erfahrungsschatz der Administration<sup>21)</sup> und des Gefühls, zumindest gehört zu werden.

18) Vgl. *ebenda*, S. 34.

19) *Predöbl, A.*, Wissenschaft und Politik bei der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 42. Jg. (1971), S. 10.

20) *Ebenda*, S. 11.

21) *Streit, M. E.*, *Theorie der Wirtschaftspolitik*, a.a.O., S. 261 ff.

## Die politische Beratung – Wissenschaftliche Erkenntnisse im Spannungsfeld politischer Entscheidungen

VON ERWIN SCHIRMER, BONN

### I.

„Sollen die Professoren regieren?“<sup>1)</sup> Eine derartig markante, die Diskussion herausfordernde Formulierung beinhaltet in ihrem Kern die Frage, ob – und zugleich inwieweit – wissenschaftliche Erkenntnisse und wissenschaftlich determinierte Schlußfolgerungen als Grundlage und Richtschnur staatlichen Handelns bei der Lösung schwieriger, politisch relevanter Sachverhalte nicht „besser“ seien, im Zweifel also gegenüber politischen Erwägungen Priorität genießen sollten. Es wird damit die – diametrale – Interpretation provoziert, als ob einerseits die Entscheidungsinhalte ausschließlich geprägt seien von Objektivität, Neutralität und damit sachgerechteren Lösungskomponenten, andererseits aber von Pragmatismus, Opportunismus, Inadäquanz und subjektiven Gestaltungsmerkmalen. Insoweit freilich manifestiert sich in dieser Fragestellung *prima vista* ein fast nicht überbrückbarer Dualismus zwischen Wissenschaft und Politik. Es stellt sich aber die Frage, ob es sich angesichts divergenter Aufgabenstrukturen gerade nicht um konträre, vielmehr um kontradiktorische Positionen handelt. Oder – mit anderen Worten – ob beide Denk- und Handlungsweisen letztlich nicht doch, und zwar im Hinblick auf ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten, durchaus kompatibel sein können.

Man kann sicher „Wissenschaft“ und „Politik“ zunächst als Gegensatzpaar begreifen; sie sind „an sich zwei gänzlich verschiedene Bereiche menschlichen Kulturschaffens“<sup>2)</sup>. Daß – namentlich in der älteren Literatur<sup>3)</sup> – die Wissenschaft mit „Theorie“, die Politik dagegen mit „Praxis“ qualifiziert werden, erscheint allerdings nur vordergründig und sehr allgemein formuliert. Daß ferner Wissenschaft „Erkennen“, Politik dagegen „Handeln“ sei, daß die eine auf „Wahrheit“, die andere auf „Sozialordnung“ abziele<sup>4)</sup>, mag als schlagwortartige partielle Interpretation Gültigkeit besitzen.

#### *Anschrift des Verfassers:*

Regierungsdirektor Erwin Schirmer  
Bundesministerium für Verkehr  
Kennedyallee 72  
5300 Bonn 2

1) Redaktionstitel der „ZEIT“ für eine Zusammenfassung von Beiträgen zum Thema „Wissenschaft und Politik“, in Nr. 15 vom 9. 4. 1965, S. 5.

2) Vgl. *Classen, W.*, *Einführung in die Politik*, Stuttgart 1950, S. 29.

3) Vgl. *Classen, W.*, a.a.O., S. 29.

4) Vgl. *Classen, W.*, a.a.O., S. 29.

Mit einer einzigen Vokabel allein können Begriff, Wesen und Funktion weder der Wissenschaft noch der Politik hinreichend definiert werden<sup>5)</sup>. Beide sind in ihren jeweiligen Aufgabenfeldern, Grundlagen und Perspektiven zu komplex und zu verschieden, als daß eine enggefaßte Definition möglich oder auch zweckmäßig wäre. Vielmehr ist „ein breit angelegter Begriff von Politik unumgänglich, wenn man den Blick für die Fülle politischer Wirklichkeiten und Möglichkeiten bewahren und nicht zum Gefangenen konkret vorgefundener Politikverständnisse und -wirklichkeiten werden will“<sup>6)</sup>.

Gleichwohl erscheint es hier vertretbar, anstelle von Definitionen charakteristische Aktionsmerkmale zu nennen: Für wissenschaftliche Tätigkeiten steht im Vordergrund die Analyse bestehender Sachverhalte und Ordnungsfunktionen mit Hilfe methodischer Instrumentarien mit dem Ziel, die so gewonnenen Erkenntnisse zu systematisieren und einen entsprechenden wissenschaftstheoretischen Rahmen zu entwickeln oder sie in einen bereits vorhandenen einzufügen. Demgegenüber sind politische Aktivitäten ganz allgemein charakterisiert als die Gesamtheit der Maßnahmen staatlichen Führungshandelns, die darauf ausgerichtet sind, das Gemeinwesen zu gestalten und über die Einwirkung von Macht politische Ziele und somit politischen Erfolg zu erreichen<sup>7)</sup>.

## II.

Aber noch ein anderer Aspekt bedarf der Erläuterung. Mit der Frage, ob Professoren regieren sollen, ist die Vorstellung verbunden, daß die der Wissenschaft immanente Ratio, das Denken, die Vernunft absoluten Vorrang gegenüber potentiell irrationaler Handlungsweise haben muß, um auf diese Weise „gerechtere“ Ergebnisse zu erzielen.

Diese Überlegung ist jedoch insoweit zu problematisieren, als trotz unterschiedlich strukturierter Aufgaben von Wissenschaft und Politik beide Bereiche grundsätzlich von der Ratio entscheidend bestimmt werden. Denn: Ratio heißt zunächst nichts anderes als die Fähigkeit zu denken, Fragen zu stellen, sich Urteile über die Außenwelt zu bilden und sie zu überprüfen, Mittel oder Methoden möglichst effektiv mit begründbaren Zielen in Verbindung zu bringen<sup>8)</sup>.

Für politisches Handeln ist jedoch gerade die Zweck-Mittel-Relation von zentraler Bedeutung. Bei der Verwirklichung politischer Rationalität allerdings entstehen Probleme, weil

5) Vgl. Freund, M., Politik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 8. Bd., 1964, S. 356 ff. An dieser Stelle sei lediglich angemerkt, daß im Rahmen der Darlegungen über Wissenschaft und Politik die sogenannte „Politische Wissenschaft“, nämlich Politik in ihrer Gesamtheit oder in ihren Teilaspekten als Gegenstand wissenschaftlicher Forschungen, außer Betracht bleibt. Sie ist die Bezeichnung einer speziellen, sozialwissenschaftlichen Disziplin und ist generell als eine „kritische Ordnungswissenschaft“ zu definieren. Vgl. hierzu Stamm, Th., Politikwissenschaft, in: Handlexikon zur Politikwissenschaft, München 1983, S. 359 und Hermens, A., Wildermann, R., Politische Wissenschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, 8. Bd., a.a.O., S. 387 – 396.

6) Vgl. Robe, C., Politikbegriffe, in: Handlexikon zur Politikwissenschaft, a.a.O., S. 353.

7) Vgl. Kloten, N., Wissenschaftliche Erkenntnis – Politische Entscheidung, in: Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, hrsg. von Helmstädter, E., (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 98), Berlin 1978, S. 894.

8) Vgl. hierzu Hättich, M., Politische Rationalität, in: Handlexikon zur Politischen Wissenschaft, a.a.O., S. 407.

sie durchweg nicht ein-, sondern mehrdimensional sind. „Politik steht vor der schwierigen Aufgabe, mehrere und teilweise in Spannung zueinander stehende Werte zu realisieren“<sup>9)</sup>.

Es besteht gewiß Übereinstimmung darüber, daß Rationalität ein grundlegendes politisches Postulat ist. Aber ebenso gewiß ist auch, daß es unrealistisch wäre, sie rigide und mit absoluter Konsequenz durchzusetzen, denn „Politik vollzieht sich im Zusammen- und Gegeneinanderwirken von Menschen in einer pluralistischen Gesellschaft, die sich nicht auf bloße Rationalität reduzieren lassen. Zur politischen Rationalität gehört somit auch die Einsicht in die arationalen – nicht irrationalen – Bereiche menschlicher Existenz“<sup>10)</sup>. Politisches Handeln wäre gerade dann nicht rational, weil sonst ganze Schichten oder Gruppen menschlicher Existenz aus der Betrachtung ausgeklammert würden.

Insoweit ist politische Rationalität zu relativieren. Der Politiker hat – auch wider „besores“ Wissen – gesellschaftliche Konstellationen zu berücksichtigen, Interessen abzuwägen, Kompromisse zu schließen.

Die Notwendigkeit der Interessenabwägung und der Fähigkeit zum Kompromiß muß nicht zwingend als Schwäche des pluralistischen Staates angesehen werden: „In Wahrheit steckt in dem Prozeß des Interessenausgleichs auch ein Gerechtigkeitsproblem: Die verschiedenen Interessen sollen in richtiger Weise und in rechtem Maße in einer Gemeinschaft zur Geltung kommen“<sup>11)</sup>. Der Wissenschaftler dagegen braucht arationale Komponenten in seine Überlegungen nicht notwendigerweise einzubeziehen. Überspitzt formuliert: Er ermittelt die „Wahrheit“ so wie sie ist und vermittelt seine Erkenntnisse weiter. Und „bekennt“ sich dazu, wie ihn seine Berufsbezeichnung auch ausweist: als Professor. Die Durchsetzung ist nicht seine Aufgabe.

Aber mit der fortschreitenden Entwicklung unserer Gemeinwesen und den damit einhergehenden, zum Teil stürmisch anwachsenden, vielschichtigen Problemen in Gesellschaft, Wirtschaft und Technik und der Dringlichkeit staatlicher Gestaltung und Steuerung, ergab es sich zwangsläufig für den Politiker, den fachwissenschaftlichen Sachverstand zur Lösung anstehender Probleme und zur Erarbeitung der für seine Entscheidungsfindung erforderlichen Grundlagen in Anspruch zu nehmen. Zu den professoralen Funktionen Forschung und Lehre trat somit im Laufe der Zeit in immer stärkerem Maße eine dritte hinzu: Die Beratung, hier speziell die politische Beratung.

Damit stellt sich aber zugleich auch die Frage nach der Funktion, die die Wissenschaft in der politischen Praxis und im politischen Entscheidungsprozeß überhaupt haben kann. Es bedeutet sicher nicht, daß beide Bereiche derart ineinander greifen oder miteinander verflochten sind, daß wissenschaftliche Erkenntnis ein integraler Bestandteil und damit ein Wesensmerkmal der Politik geworden ist. Zwar soll nicht verkannt werden, daß tendenziell die Konturen der Funktionsbereiche und ihre Trennungslinien

9) Hättich, M., a.a.O., S. 409.

10) Hättich, M., a.a.O., S. 409.

11) Zippelius, R., Allgemeine Staatslehre – Politikwissenschaft –, 5. Auflage, München 1975, S. 131/132. Über die Gefahren eingeschränkter Führungshandelns staatlicher Autorität, seiner Anfalligkeit und Erpreßbarkeit unter Ausnutzung seiner demokratischen Toleranz und Kompromißbereitschaft vgl. insbesondere Zippelius, R., a.a.O., S. 128 ff.; ferner Carstens, K., Gemeinsame Aufgaben von Wissenschaft und Politik, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 51 vom 27. 5. 1981, S. 438.

sich – wie noch darzustellen sein wird – vorübergehend haben verwischen können, indem beide, Wissenschaftler und Politiker, übereinstimmend eine unmittelbare Einflußnahme der Wissenschaft in den politischen Raum als notwendig betrachteten. Dies aber kann nur vor dem Hintergrund bestimmter Zeitumstände, wie sie in der weiter zurückliegenden Vergangenheit hestanden haben, gesehen und beurteilt werden. Eine dauerhafte Verwischung der Konturen jedoch hat sicher nicht stattgefunden.

### III.

Die Beratung des Politikers durch den Wissenschaftler findet inzwischen in unterschiedlichen Formen statt, die sich aus den verschiedenen Anforderungen entwickelt haben<sup>12)</sup>.

Sie hat vor allem in den Gremien der Wissenschaftlichen Beiräte eine spezielle, institutionalisierte Ausprägung erfahren. Diese Einrichtung soll auch in der folgenden Darstellung – und hier konkret der „Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Verkehr“ – überwiegend Gegenstand der Überlegungen sein, obwohl – und darauf ist mit Nachdruck hinzuweisen – dies bei weitem nicht die einzige wissenschaftliche Beteiligung im Vorfeld politischer Entscheidungen ist. Vielmehr ist generell festzustellen, daß derartige Aktivitäten in Form von Forschungs- und Entwicklungsarbeiten inzwischen in nahezu sämtlichen Politikbereichen Eingang gefunden haben und entweder als Grundlagen- oder als Zweckforschung unverzichtbar geworden sind<sup>13)</sup>.

Zur Verbesserung der Informationsbasis, zur Beschaffung von Grundlagenmaterialien, zur Untersuchung von Einzelfragen, für die Darstellung alternativer Lösungen etc.<sup>14)</sup> werden bereits seit Jahren Gutachter, Ing.-Büros, öffentlich-rechtliche oder privatwirtschaftliche Institute hinzugezogen, weil es nicht Aufgabe eines Ministeriums sein kann, für die Beantwortung wechselnder wissenschaftlicher Spezialfragen die erforderliche „Manpower“ permanent vorzuhalten. Die Tätigkeit dieser Sachverständigen betruht durchweg auf (bilateralen) Werkverträgen mit dem jeweiligen Ressort, die in der Regel für

12) Dementsprechend ist auch die einschlägige wissenschaftliche Literatur zu diesem Thema immer differenzierter und damit umfassender geworden. Vgl. hierzu z. B. die Zusammenfassung verschiedener Einzelbeiträge in: Politik und Wissenschaft, hrsg. von Maier, H., Ritter, K. und Matz, U., München 1971, ferner Politische Wissenschaft und politische Praxis, hrsg. von Bernbach, U., Beiträge von der Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Bonn, Herbst 1977, Opladen 1978 sowie Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, hrsg. von v. Beckerath, E. und Giersch, H. i. V. mit Lampert, H. (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 29), Berlin 1963.

13) Einen umfassenden Überblick über die gesamte Forschung in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Finanzierung vermitteln die von der Bundesregierung herausgegebenen „Bundesforschungsberichte“. Der „Bundesforschungsbericht VII“ (1984) befindet sich gegenwärtig in Vorbereitung.

14) So besteht z. B. das Forschungsspektrum des BMV im wesentlichen aus folgenden Forschungsprogrammen: Stadtverkehr, Verkehrswirtschaftliche Untersuchungen zur Fortschreibung des Straßenbaubedarfsplans, Forschungs- und Entwicklungsarbeiten auf dem Gebiet des Straßenwesens, Verkehrssicherheit, Wissenschaftliche und allgemeinwirtschaftliche Untersuchungen auf allen Fachgebieten der Verkehrsverwaltung, Forschung auf dem Gebiet der Luftfahrt. Vgl. hierzu i. e. Legat, W., Schwerpunkte zukünftiger Verkehrsforschung aus verkehrspolitischer Sicht in der Bundesrepublik Deutschland, unveröffentlichtes Vortragsmanuskript, Bonn 1984, S. 4.

jeden einzelnen Auftrag separat abgeschlossen werden. Darin sind Aufgabe und Arbeitsumfang exakt definiert, zeitlich befristet und finanziell abgegrenzt.

Der Wissenschaftliche Beirat dagegen kann und soll nicht das gesamte ressortspezifische Problemspektrum funktional abdecken. Seine Hauptaufgabe ist es vielmehr, primär „den Minister“ – und nicht korporativ „das Ministerium“ – zu beraten, auf dessen Fragen fachwissenschaftliche Antworten zu geben, die in bestimmten Fällen auch eine gutachterliche Äußerung oder umfassendere Stellungnahme sein können.

Entsprechend dem wissenschaftlichen Obligo gestaltet sich die Beratung in adäquater Form:

- Analyse bestehender Sachverhalte,
- Diagnose von Interdependenzen,
- Prognose möglicher Entwicklungen,
- Darstellung neuer Perspektiven.

Die Beiratstätigkeit erstreckt sich aber – in konsequenter Beachtung wissenschaftlichen Selbstverständnisses – auch auf die Kritik bereits bestehender politischer Konzepte<sup>15)</sup>.

Insgesamt betrachtet erweist sich die wissenschaftliche Beteiligung und Mithilfe im Prozeß der Entscheidungsbildung schließlich als eine immer stärkere Kooperation und als ein notwendiges Komplement. Daß dabei die Gefahr besteht, daß der Wissenschaftler als „Erfüllungsgehilfe des Politikers“ dient und seine Aufgabe als bloße „Alibi- oder Dekorationsfunktion“ denaturiert wird<sup>16)</sup>, mag zwar in Extremfällen nicht auszuschließen sein. Als generell gültiges Werturteil über ein typisches Erscheinungsbild jedoch muß diese Aussage – schon im Hinblick auf eine potentiell öffentliche Kontrolle – ernsthaft außer Betracht bleiben<sup>17)</sup>.

### IV.

1. Wenn heute Wissenschaftliche Beiräte oder ähnliche Gremien bei fast allen Bundesressorts anzutreffen sind, dann ist nicht zwingend davon auszugehen, daß in der Vergangenheit die Beiratsgründung grundsätzlich erst einer Bundesressortbildung zeitlich gefolgt ist. Vielmehr wurden bereits nach dem Ende des Krieges Beiräte bei einigen obersten Verwaltungen des „Vereinigten Wirtschaftsgebietes“ eingerichtet, noch bevor die erste Bundesregierung am 20. 9. 1949 gebildet wurde.

15) Vgl. Friedrich, H., Die Wissenschaft im Dienste der Regierung, in: Politik und Wissenschaft, München 1971, S. 467.

16) Vgl. Becker, H., Wissenschaftler – nicht frei von politischer Verantwortung, in: Die ZEIT, Nr. 15 vom 9. 4. 1965, S. 5.

17) Eine „alternative“, extrem ideologische Interpretation für wissenschaftliche Beteiligung an politischen Entscheidungen in demokratischen Staaten gibt Schuon auf der Basis sozialistischer Gesellschaftstheorie: „Wissenschaftliche Beratung der Politik wird entlarvt als Korrelat bloß teiltrationaler und damit gesamtgesellschaftlich irrationaler Planung und Organisation von Wissenschaft unter den Bedingungen kapitalistischer, d. h. vom Profitinteresse und nicht vom Interesse an optimaler Bedürfnisbefriedigung aller Gesellschaftsmitglieder gesteuerten Produktion und Reproduktion. Wissenschaft... ist nur gegen die Interessen der profitablen Kapitalverwertung im Kampf gegen die herrschende Klasse der kapitalistischen Gesellschaftsformation als Instrument des Fortschritts zu entfalten“. Schuon, K. Ch., Wissenschaft und wissenschaftliche Politik, Diss. Marburg 1971, veröff. Köln 1972, S. 12.

So entstand schon Anfang 1948 der Wissenschaftliche Beirat bei der „Verwaltung für Wirtschaft“<sup>18)</sup>; bald darauf erfolgte die Gründung entsprechender Beratungsorgane ebenso bei anderen Behörden, so u. a. auch – etwa binnen Jahresfrist – bei der damaligen „Verwaltung für Verkehr“ (VfV). Eine so frühe Konstituierung wissenschaftlicher Gremien in einem verhältnismäßig kurzen Zeitraum nach Kriegsende und noch vor einer abgeschlossenen staatlichen Neuordnung mag zwar überraschen. Bei näherer Betrachtung der damaligen Zeitumstände jedoch wird deutlich, daß es den Initiatoren der Beiräte angesichts verbreiteter Unsicherheiten in den ersten Nachkriegsjahren nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch und gerade in den Verwaltungen bezüglich Inhalt und Richtung staatlicher Aktivitäten notwendig erschien, hoheitlichem Handeln wissenschaftliche – also allgemein anerkannte – Wertmaßstäbe zugrunde zu legen, Verwaltungsakte auf diese Weise zu „objektivieren“. In dieser Situation staatlicher Umorientierung bot es sich geradezu an, erforderliche Maßnahmen auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und Empfehlungen zu ergreifen, nicht zuletzt auch deswegen, um so den Verdacht ideologisch ausgerichteter Aktivitäten von vornherein zu neutralisieren.

In jener Zeit waren gerade die Ökonomen zur „treibenden Kraft . . . neuer Steuerungstechniken der Wirtschaftspolitik“<sup>19)</sup> geworden. So sah z. B. *Schelsky* in den Wissenschaften die (nunmehr) entscheidenden Steuerungs- und Regelungskräfte des wirtschaftlichen und politischen Lebens<sup>20)</sup>. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht von ungefähr, daß in den der Gründung auch des Wissenschaftlichen Beirats beim VfV vorangehenden Beratungen diesen Überlegungen ein konkreter Raum gewidmet worden ist. So befindet sich in dem vom 3. Januar 1949 datierten „Exposé über die Bildung eines Verkehrswissenschaftlichen Beirats bei der Verwaltung für Verkehr“<sup>21)</sup> von *Prof. Dr. Berkenkopf*, Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, ebenso wie in den Darlegungen von *Prof. Dr. Frohne*, Direktor der VfV in Offenbach, die beide als Initiatoren des Verkehrswissenschaftlichen Beirats gelten müssen, ausdrücklich entsprechende Formulierungen über die aktuelle Funktion eines Wissenschaftlichen Beirats.

Es mag daher nicht überraschen, wenn *Berkenkopf* in seinem Exposé ausführt, daß „nachdrücklich von allen Befragten die Notwendigkeit betont wird, ihn (den Beirat) aus der rein akademischen Sphäre des früheren Verkehrswissenschaftlichen Forschungsrats herauszuheben und ihm einen wirklichen Einfluß auf die Gestaltung der Verkehrspolitik einzuräumen“<sup>22)</sup>.

In ähnlicher Weise äußerte sich *Frohne* bei der konstituierenden Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats am 15. 2. 1949 in Offenbach. Er sah den Zweck des Beirats darin, „die Verwaltung für Verkehr bei wichtigen verkehrspolitischen Entscheidungen durch Vorbereitung wissenschaftlicher Grundlagen zu unterstützen“. Sodann betonte er, daß er nicht die Absicht habe, den früheren Verkehrswissenschaftlichen Forschungsrat des

18) Vgl. hierzu i. e. *Koch, W.*, Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, a.a.O., S. 405 ff.

19) *Kloten, N.*, a.a.O., S. 900.

20) Vgl. *Schelsky, H.*, Wissenschaftliche Experten und politische Praxis, Hamburg-Berlin 1967, S. 9.

21) *Berkenkopf, P.*, Exposé über die Bildung eines Verkehrswissenschaftlichen Beirats bei der Verwaltung für Verkehr, unveröff. Manuskript, Köln 1949.

22) *Berkenkopf, P.*, a.a.O., S. 2.

Reichsverkehrsministeriums wieder ins Leben zu rufen, sondern einen Beirat plane, dem auch ein gewisser Einfluß auf die Verkehrspolitik zustehen sollte<sup>23)</sup>.

Neben diesem wissenschaftlichen Gremium war zwar nach Bildung der Bundesregierung zunächst noch ein Verwaltungsbeirat als „Gruppe B“ (mit Angehörigen der Verwaltung für Verkehr und der Verwaltung für das Post- und Fernmeldewesen)<sup>24)</sup> gegründet worden, aber es stellte sich bereits nach etwa einem Jahr heraus, daß die Konstituierung eines Beirats technischer Ausrichtung für die Lösung anstehender Verkehrsprobleme eine aktuellere Priorität besaß<sup>25)</sup>. Die Gründung der Gruppe „Verkehrstechnik“ erfolgte durch den damaligen Bundesminister für Verkehr, *Dr.-Ing. Seeborn*, am 8. 11. 1951 in Bonn mit der neuen Bezeichnung „Gruppe B“<sup>26)</sup>, während das Verwaltungsorgan daraufhin als „Gruppe C“ bezeichnet wurde, die ihre Tätigkeit jedoch Anfang der 50er Jahre – ein präzises Datum ist nicht belegt – ohne förmlichen Auflösungsbeschluß eingestellt hat. Zur Verdeutlichung der jetzt klar abgegrenzten Aufgabenbereiche erhielt demgegenüber die „Kern“-Gruppe A die Zusatzbezeichnung „Verkehrswirtschaft“.

2. In der nunmehr 35jährigen Arbeit des Wissenschaftlichen Beirats zeigt sich, daß bei aller Kontinuität der Beratungsfunktion in einem wichtigen Punkt offenbar doch eine

23) Protokoll vom 22. 2. 1949 über die Gründungssitzung am 15. 2. 1949, S. 1 f. An der Gründungssitzung nahmen teil der Direktor der VfV, *Prof. Dr. Frohne* sowie die Professoren *Berkenkopf*, *Most*, *Müller*, *Napp-Zinn*, *Pirath*, *Schmitt*, *Schulz-Kiesow*, *Welter* und *Kittel*, die nun zugleich Mitglieder des neu geschaffenen Gremiums wurden. *Prof. Dr. Berkenkopf* wurde auf Vorschlag von *Prof. Dr. Pirath* zum Vorsitzenden gewählt (Protokoll, a.a.O., S. 1).

Als die für die Konstituierung des Beirats wesentlichen Besprechungen zwischen dem VfV-Direktor *Frohne* und den Länderverkehrsministerien sowie der Militärregierung anzusehen sind.

So lautet der Beschluß der Länderverkehrsministerkonferenz vom 21. 1. 1949: „Die Verkehrsminister- und -senatoren der Länder nehmen, zustimmend von dem Plan des Direktors der Verwaltung für Verkehr auf Errichtung eines Wissenschaftlichen Beirats Kenntnis. Nach Abschluß der Vorverhandlungen werden sie sich eingehender mit dieser Frage, besonders mit der Aufgabenstellung des Wissenschaftlichen Beirats, beschäftigen“.

In dem Protokoll über die 55. Besprechung zwischen dem Direktor der VfV und der Militärregierung vom 2. 2. 1949 wird für die Aufgaben eines zu bildenden Beirats ausgeführt, daß dieser „ihn in Tarifen und Tarifangelegenheiten in Verbindung mit dem Verkehr beraten soll. Dieser Beirat wird aus Mitgliedern der wissenschaftlichen Institute der verschiedenen Universitäten bestehen und die Arbeit der Verkehrssparten der Universitäten koordinieren. Er soll monatlich zusammenkommen und dem Direktor der VfV Rat erteilen“.

24) Dem Gremium gehörten leitende Mitarbeiter des BMV, des BMP sowie der Hauptverwaltung der DB an. Vorsitzender war *MinDir Dr. Schiller* (BMV).

25) So trug *Prof. Dr. Frohne* auf der Beiratssitzung am 27./28. 2. 1950 in Offenbach den Wunsch des Vereins Deutscher Ingenieure (VDI) vor, in den Wissenschaftlichen Beirat einige Professoren maschinentechnischer Fachrichtung aufzunehmen. Dieser Wunsch wurde von *Prof. Dr. Pirath* unterstützt, nach dessen Ansicht von den drei Zielen der Verkehrspolitik „Staatsverwaltung, Stärkung der Wirtschaft und Entwicklung der Verkehrstechnik“ zu Zeit nur die beiden ersten im Beirat behandelt würden. Die Entwicklung der Verkehrstechnik aber sei eine Aufgabe der Ingenieure und es empfehle sich deshalb, neben dem Beratungsorgan in seiner jetzigen Form einen Wissenschaftlichen Beirat verkehrstechnischer Art zu gründen. Das schließe nicht aus, daß der eine oder andere der Herren Professoren Mitglied in beiden Gremien sei (Sitzungsprotokoll, S. 2 ff.).

26) Mitglieder waren die Professoren *Koebler* (Vorsitzender), *Kübler*, *Mölbelt*, *Lippl*, *Scheubel* und *Kotber*.

gewisse Modifizierung des Rollenverständnisses von Wissenschaft und Politik stattgefunden hat, wie es auch in den normierten Aufgabendefinitionen und Tätigkeitsbeschreibungen im Rahmen der Geschäftsordnung (GO) von 1949 bzw. den Satzungen von 1954 und 1973 zum Ausdruck gekommen ist. Übereinstimmend findet sich zwar bei allen als Hauptaufgabe die Beratung und ebenso der persönliche Bezug auf den Minister bzw. (1949) den Direktor. Es ist aber auch festzustellen, daß anfangs über die generelle Beratungsfunktion hinaus dem ersten Beirat noch bestimmte, pointiert definierte Aufgaben übertragen worden waren, die in der folgenden Satzung bereits verkürzt und in der jetzt gültigen ganz allgemein, nahezu abstrakt beschrieben sind: Während der Beirat gem. Ziff. I der GO von 1949 die Aufgabe besaß, „sich – gestützt auf verkehrswissenschaftliche Universitätsinstitute – zu geplanten verkehrspolitischen Maßnahmen gutachterlich zu äußern“, den „Gedanken der Einheit des Verkehrs zu vertiefen“, Selbstkosten und Preisbildung der Verkehrsträger „auf breiter Grundlage“ zu untersuchen und „sich mit Fragen der Ausbildung und Förderung des Verkehrsnachwuchses zu befassen“, sind in Ziff. I der Satzung von 1954 bis auf die Aufgabe der gutachterlichen Äußerung sämtliche übrigen konkreten Punkte der GO bereits entfallen. Hinzugekommen ist lediglich der Hinweis auf die Möglichkeit von Untersuchungen aus eigener Initiative, die allerdings in der GO konkludent vorausgesetzt werden konnte.

Schließlich wird zwar in § 1 der jüngsten Satzung von 1973 die Beratungsfunktion durch den Hinweis „in allen Fragen des Verkehrs“ ebenso allgemein wie umfassend formuliert. Aber: Es findet sich auch ein Zusatz, der dem Verschmelzungsgedanken von Wissenschaft und Politik eindeutig entgegensteht und eine klare Abgrenzung – um nicht zu sagen: Distanziertheit – beider Bereiche signalisiert, nämlich Beratung „in voller Unabhängigkeit“!

3. Aber noch ein weiterer Punkt ist von Bedeutung: Die seit 1949 stetig wachsenden verkehrspolitischen Probleme mit wechselnden Schwerpunkten und Strukturen waren auch bestimmend für die Aktivitäten des Beirats; die von ihm untersuchten Fragen spiegeln exakt die jeweils „brennenden“ Probleme wider.

So erscheint es dem analytischen Betrachter nur folgerichtig, daß der Beirat vor dem Hintergrund der unmittelbaren Nachkriegszeit und der inzwischen vollzogenen Währungsreform seine ersten Gutachten und Stellungnahmen z. B. aktuellen Eisenbahnfragen, der Notlage der Binnenschifffahrt, dem Ausbau der Kanäle, den schwierigen tarifarischen Neuregelungen und sonstigen Gesetzentwürfen widmete.

Sämtliche bis 1952 vorgelegten 10 Beiratsberichte erstreckten sich ausschließlich auf die vorgenannten Themen; bis 1957 folgten sodann weitere 10 Expertisen zu ähnlichen Fragen. Im übrigen richtete der Beirat zwangsläufig sein Hauptaugenmerk auf die verkehrspolitischen Schwerpunktprobleme: Von den zwischen 1949 und 1983 insgesamt vorgelegten 90 Stellungnahmen der Gruppe „Verkehrswirtschaft“ entfielen allein 32 auf die mit der Deutschen Bundesbahn zusammenhängenden Fragen, weitere 25 umfaßten den ÖPNV, hier u. a. den Forschungskomplex „Stadtverkehr“. Andere Themen waren die Wegkosten der Straßen- und kombinierte Verkehr, die Bundesverkehrswegeplanung sowie – last but not least – die inzwischen vorgelegten verkehrspolitischen Konzepte.

Ganz ähnlich verhielt es sich mit den Arbeiten der Gruppe B. Auch hier hatten die technischen Fragen im Bereich der Deutschen Bundesbahn höchste Priorität: Von den zwischen 1952 und 1983 dem BMV übersandten 75 Berichten galten 30 der Eisenbahntechnik und ebenfalls 20 dem ÖPNV-Bereich (gemeinsam mit der Gruppe A). Die übrigen betrafen die im Verkehr eingesetzten oder einsetzbaren neuen Technologien sowie Möglichkeiten der Modernisierung und Rationalisierung von Fördertechniken. Die kritische Auseinandersetzung mit verkehrspolitischen Konzepten erfolgte ebenfalls zusammen mit der Gruppe A.

Daß die Zahl der Beiratsmitglieder seit 1949 im wesentlichen unverändert geblieben ist, entspricht dem tradierten Grundsatz seiner Initiatoren, es bei einem verhältnismäßig kleinen Kreis zu belassen, weil – so die Befürchtung – eine Vergrößerung des Beratergremiums<sup>27)</sup> die Effektivität und Arbeitsintensität negativ beeinflussen könnte. Diese Feststellung erscheint deswegen besonders wichtig, weil es in der Vergangenheit nicht an Versuchen gefehlt hat, auch solche wissenschaftlich qualifizierten Persönlichkeiten in den Beirat berufen zu lassen, die Vertreter eines Gewerbes oder Verkehrszweiges waren oder diesem nahe standen. Diese Versuche sind jedoch stets an entschiedenem Widerstand gescheitert, um das Gewicht der wissenschaftlichen Neutralität nicht im geringsten zu gefährden und die Verkehrsprobleme mit einem deutlichen Abstand von Interessen einzelner Verkehrsträger behandeln zu können.

4. An der aufgezeigten Funktionsentwicklung wird deutlich, daß – ähnlich dem physikalischen Prinzip kommunizierender Röhren – die anfänglich von beiden Seiten herbeigewünschte direkte, unmittelbare Einflußnahme des Beirats auf politische Entscheidungen in dem Maße zurückging, wie sich die politischen Verhältnisse im Laufe der Zeit nach dem Entstehen der Bundesrepublik stabilisieren, so daß die eingangs nachgezeichneten Konturen der Wissenschafts- und Politikaufgaben wieder schärfer hervortraten. Als weiteres Indiz für diese These mag die Tatsache herangezogen werden, daß die vorerwähnte (ursprüngliche) Gruppe B (später C), die Gruppe der Verwaltungsangehörigen, die in der Vorstellung ihrer Initiatoren nicht nur als Bindeglied zwischen Theorie und Praxis fungieren, sondern eher für eine Transmission wissenschaftlicher Erkenntnisse in den politischen Entscheidungsraum sorgen sollte, sich letztlich nicht entfalten konnte und ihre Funktion – wie zuvor erwähnt – „irgendwann“ Anfang der 50er Jahre eingestellt hat. Auch dabei scheint der gleiche Sachverhalt eine Rolle gespielt zu haben, daß nämlich die damalige Unsicherheit staatlicher Aktivitäten durch das Anwachsen staatlicher Autorität und durch ein zunehmendes Abgrenzungsbewußtsein mehr und mehr einer Verfestigung der Handlungsbasis wich, allerdings, und das soll als wesentlich herausgestellt werden, ohne daß es zu einer Trennung oder zu einer Abkehr voneinander ge-

27) Folgende Verkehrswissenschaftler gehören gegenwärtig (Stand: Januar 1984) dem Beirat an:  
– Gruppe A die Professoren *Aberle* (Vorsitzender), *Diederich*, *Funck*, *Hamm*, *Jürgensen*, *Leutzbach*, *Mackensen*, *Riebel*, *Seidenfus* und *Willeke*.  
– Gruppe B die Professoren *Kracke* (Vorsitzender), *Heimerl*, *Helling*, *Mitschke*, *Pierick* und *Steierwald*;  
– als korrespondierende Mitglieder die Professoren *Kothen*, *Lackner* und *Nöthen*.  
Vorsitzender des gesamten Wissenschaftlichen Beirats ist derzeit Professor *Kracke*.  
Außer den bereits zuvor erwähnten Gründungsmitgliedern waren noch die Professoren *Lambert*, *Predöbl* und *Schlums* sowie die Professoren *Agatz*, *Brandt*, *Illies*, *Nebelung* und *Sill* in die Gremien berufen worden.

kommen ist. Vielmehr haben sich durch diesen Prozeß Funktionen und Unterscheidungsmerkmale stärker profiliert.

Es bliebe somit die abschließende Frage zu beantworten, ob und inwieweit der Wissenschaftliche Beirat politische Entscheidungen realiter beeinflusst hat. Um dies konkret, d. h. nach Zahl und Gewicht, messen und beurteilen zu können, wäre es notwendig, die zwischen 1949 und 1983 abgegebenen 165 Gutachten, Stellungnahmen, Korrespondenzen und sonstige schriftlichen Äußerungen auf ihre politische Akzeptanz hin im einzelnen zu untersuchen. Es müßte also festgestellt werden, welche Empfehlung unmittelbar Eingang in eine politische Entscheidung gefunden und welche Kritik zu einer entsprechenden Änderung einer bereits getroffenen Entscheidung geführt hat. Daß eine derartige Analyse wegen der Komplexität der Sachverhalte und der Entscheidungen außerordentlich schwierig ist, erscheint evident. Eine „Erfolgskontrolle“ in diesem Sinne sollte auch nicht Gegenstand dieser Untersuchung sein.

Aber selbst wenn die Vorschläge des Beirats nicht unbedingt und vollinhaltlich in verkehrspolitische Entscheidungen Eingang gefunden haben — manche der Äußerungen waren auch nicht immer „maßnahmeempfindlich“ bzw. „umsetzungsorientiert“, sondern dienten primär der Information oder der Klärung diffiziler Sachverhalte —, so muß man doch generell davon ausgehen, daß seinen Aussagen im Rahmen des politischen Entscheidungsprozesses durchweg ein hoher Stellenwert einzuräumen ist.

So sehr auch wissenschaftliche Beratung zu einem unverzichtbaren Bestandteil der politischen Arbeit geworden ist, so hat die verstärkte Inanspruchnahme des wissenschaftlichen Sachverständigen dennoch nicht zu einer grundlegenden Veränderung des Politikverständnisses geführt. Das in diesem Zusammenhang häufig zitierte (Schlag-)Wort von der „Verwissenschaftlichung der Politik“ und der „Politisierung der Wissenschaft“ entbehrt zwar nicht in dieser wechselnden Gegenüberstellung als kontrastierender Aphorismus einer gewissen semantischen Attraktivität, aber es erscheint doch angebracht, dieser Aussage mit erheblichen Vorbehalten zu begegnen. Vielmehr scheint das Wort des Staatsphilosophen *Thomas Hobbes* nach wie vor Gültigkeit zu besitzen: „Auctoritas, non veritas facit legem“<sup>28)</sup>.

28) Zitiert bei *Freund, M.*, a. a. O., S. 362.

## Stufen der Verkehrswegeplanung – Mängelanalyse – Maßnahmenauswahl – Bewertungsverfahren –

VON DIRK ENGLER, STUTTGART

### 1. Einleitung

Die Verkehrswegeinvestitionen in der Bundesrepublik Deutschland sind preisbereinigt seit vielen Jahren rückläufig. Der Bedarf an verkehrlichen Investitionen ist demgegenüber nach wie vor groß. Ursächlich für diese Diskrepanz sind vor allem finanzielle Restriktionen wie auch gesellschaftliche Akzeptanzprobleme (Schutz von Landschaft, Natur und Umwelt).

Diese Entwicklung stellt besondere qualitative Anforderungen an die Verkehrspolitik. Sie verlangt konzeptionelle Lösungen im Verkehrswegebau, die gleichermaßen dem Gebot einer sparsamen, effizienzorientierten Mittelverwendung entsprechen wie auch der wachsenden ökologischen Sensibilität der Gesellschaft Rechnung tragen. Die Verkehrswegeplanung muß der Verkehrspolitik in dieser Situation wirksame Argumentations- und Entscheidungshilfe leisten. Die methodische Konsistenz und die Plausibilität der Planungsverfahren müssen hierzu fortlaufend verbessert und dem aktuellen Wissensstand angepaßt werden. Die nachfolgenden Ausführungen geben einen kurzgefaßten Überblick über den derzeitigen Methodenstand der Planungsverfahren: Mängelanalyse, Maßnahmenauswahl und Bewertungsverfahren.

### 2. Mängelanalyse

Erster Ansatzpunkt für eine bessere Verkehrswegeplanung ist eine Verbesserung der Maßnahmenauswahl. Die Auswahl der in der Bedarfsplanung zu verfolgenden Projekte darf nicht dem Zufall überlassen werden. Sie erfordert die Anwendung netzbezogener Mängelanalysen, die die Schwachstellen der Verkehrsinfrastruktur aufdecken. Der Ist-Zustand der Verkehrswege wird hierzu mit den aus gesellschaftlicher Sicht bestehenden Sollanforderungen verglichen. Die Sollwerte beinhalten die gesellschaftlichen Zielvorstellungen im Verkehrsbereich. Das gewählte Anspruchsniveau ist Ausdruck der finanziellen Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit der Gesellschaft.

Die Nutzung derartiger, auch von wissenschaftlicher Seite geforderter Konzepte<sup>1)</sup> trifft beim heutigen Kenntnisstand auf vergleichsweise günstige Voraussetzungen. Dies

*Anschrift des Verfassers:*

Regierungsdirektor Dr. Dirk Engler  
Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr  
Baden-Württemberg  
Theodor-Heuss-Straße 4  
7000 Stuttgart 1

1) Vgl. *Willeke, R.*, Energieeinsparung durch Straßenbau, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 53. Jg. (1982), S. 164.