

# Bildung der Politik

## Dilemmata und Optionen wissenschaftlicher Politikberatung

Michael Opielka

Die Rede von der »blockierten Republik«, einem »Reformstau« in Deutschland und dem »Ruck«, der durch das Land gehen müsse, hat die Lufthöhe erlangt. Dass sie freilich luftig bleibt, zeigt ihre Diffusion bis an die Wurzeln des Citoyens, wenn beispielsweise in den Fernsehnachrichten befragte, ratlose Arbeitslose davon murmeln, dass die Unternehmenssteuern gesenkt werden müssten, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.<sup>1</sup> Hier erwartet man Rat von der Wissenschaft. Sie möge die Politik und die Politiker über das rechte Handeln belehren. Warum der Rat nicht wohlfeil zu haben ist, soll nun in zwei Argumentations-schritten gezeigt werden. Im ersten Schritt werden die internen, externen und reflexiven Dilemmata wissenschaftlicher Politikberatung angesprochen. Im zweiten Schritt wird darüber nachgedacht, warum Politik zum Einen nicht leicht lernt, zum Zweiten Diskurse helfen können und zum Dritten eine Bildung der Politik – einschließlich der Politiker und der Bürger – helfen wird. Unter »Bildung« wird dabei mehr als Lernen verstanden, wie der Philosoph Vittorio Hösle im Anschluss an Georg Wilhelm Friedrich Hegel pointiert formuliert: »Gebildet ist demnach, wer den Stellenwert dessen, was er weiß, richtig einzuschätzen vermag, den Ort seiner Disziplin im Ganzen des menschlichen Wissens kennt – und damit auch seine eigenen Bedürfnisse und Talente in einem größeren, sie auf heilsame Weise relativierenden Zusammenhang zu sehen weiß.« (Hösle 2004: 131) Es scheint nämlich der Mangel an derartiger Kontextualisierung eine, vielleicht sogar die misslichste Wurzel dessen zu sein, was die Politik manipuliert und die Demokratie desavouiert.

### 1. Drei Dilemmata wissenschaftlicher Politikberatung

Wissenschaftliche Beratung der Politik ist nicht neu. Stets suchten die Mächtigen auch Expertenrat. Überwog im ausklingenden Monarchismus noch die in-

<sup>1</sup> So geschehen in »heute« (ZDF) am 16. März 2005, am Vorabend des Treffens der Spitzen der rot-grünen Regierung mit den SpitzenvertreterInnen von CDU und CSU. Das Medium Fernsehen bot einen voyeuristischen Einblick einerseits in die Hilflosigkeit von Arbeitnehmern (»Wenn es dem Unternehmen gut geht, geht es auch uns gut.«) und Arbeitslosen, andererseits in den Erfolg der hegemonialen Bestrebungen von Elitediskursen, die Teilhabe der Bürger am Wohlstand mit dem Pferdeäpfeltheorem zu erklären (man gebe den Gäulen Hafer, so haben die Spatzen am Ende auch etwas davon).

dividuelle Politikberatung durch hochrangige Gelehrte, so entwickelte sich in der Weimarer Republik eine ausgedehnte institutionelle Beratung und das parlamentarische Instrument der Enquete-Kommission. Nach der schändlichen Indienstnahme wissenschaftlicher Expertise in der NS-Zeit entfaltete sich im Nachkriegsdeutschland eine gremiengestützte Politikberatung, die staatliche Finanzierung parteinaher Stiftungen und ein Netz staatlicher, privater und gemeinnütziger »Denkfabriken«. (Fisch/Rudloff 2004) Von da an lassen sich, so der Wissenssoziologe Wolfgang Bonß, drei Phasen wissenschaftlicher Politikberatung im demokratischen System unterscheiden. Die erste Phase war gekennzeichnet durch eine aufklärungszentrierte Diskussion über mögliche Praxen, die eine mehr oder weniger deduktive Anwendung wissenschaftlicher Ergebnisse anriet und bis in die 1970er Jahre hinein dominierte. Die Enttäuschung über die Sozialtechnik und das Abklingen einer Planungseuphorie führten im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts zur Karriere der »Verwendungsforschung«. Sie war als wissenschaftszentrierte Reaktion auf »wirkliche« Praxen gedacht, statt von »Anwendung« sprach man nun von »Transfer« oder »Transformation«. Seit den 1990er Jahren lässt sich, so Bonß, eine dritte Phase beobachten, als deren Signatur das Stichwort »Wissens-« oder »Wissenschaftsgesellschaft« gelten kann. Hier geht es um eine Erfahrung und Verarbeitung der Verwissenschaftlichung selbst. (Bonß 2004: 34 ff.) Die gesellschaftlichen Strukturveränderungen äußern sich in einer systematischen Verschiebung der Schwerpunkte der Wertbildung hin zu einer »postindustriellen« Dienstleistungsökonomie, die durch Wissensintensität und die Figur des dienstleistungsorientierten Wissensarbeiters oder »Symbolanalytikers« (Robert Reich) geprägt ist.

Während Wolfgang Bonß auf die »Dialektik der Verwissenschaftlichung« abhebt, auf ihre potentielle Destruktivität und darauf, »dass die Wissenschaft als zentrales Medium der Entzauberung selbst entzaubert wird« (ebd.: 40), und deshalb für eine »Logik des unsicheren Wissens und der Fehlerfreundlichkeit« (ebd.: 43) plädiert, hält sich die rot-grün regierte Bundespolitik noch munter in den besagten ersten zwei Phasen auf. Im Jahr 2002 installierte die Bundesregierung die so genannte »Hartz-Kommission«, deren Vorschläge zur Reform der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsmarktpolitik gar – so Bundeskanzler Schröder – »Eins zu Eins« umgesetzt werden sollten.<sup>2</sup> Im Jahr 2003 folgten zwei weitere, öffentlichkeitswirksame Expertenkommissionen zur Planung der sozialpolitischen Reformagenda: die »Rürup-Kommission« der Bundesregierung und die »Herzog-Kommission« der CDU-Opposition. Damit hat es kein Bewenden.

2 Die »Hartz-Kommission« fällt etwas aus dem Rahmen unseres Themas »wissenschaftlicher Politikberatung«, als ihr nur zwei Professoren angehörten, ansonsten im Wesentlichen Verbands- also Interessenvertreter und Berater (*McKinsey, Berger*). Hier kann man weniger das Problem der Verwissenschaftlichung von Politik, als eine Vergesellschaftung von Politik, die Entgrenzung des politischen Systems (Beck 1993) beobachten.

Zahlreiche weitere Expertenräte und Ad-hoc-Gremien treten regelmäßig mit Reformideen auf: ob nun die »Fünf Weisen«, der »Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung«, der »Nationale Ethikrat« oder diverse Gutachtergruppen, die von Stiftungen oder Interessenverbänden gesponsort werden oder sich als Elemente einer expandierenden Kultur von »Think Tanks« (Thunert 2003) nun auch Deutschland in die Wissensgesellschaft katapultieren.<sup>3</sup>

Die Lage ist unübersichtlich. Gegen die Verwissenschaftlichung der Politik wird man – zumal als Wissenschaftler – ungern sein. Doch das Unbehagen ist erheblich. Während der Soziologe Heinz Bude, genervt von der »Vorhut einer weltweiten Beratungseuphorie in gesellschaftsrevolutionärer Absicht« in Form von Beratungsunternehmen wie *Roland Berger* und *McKinsey* das »Ende der Beratung« verkündet (oder fordert) (Bude 2004), der ehemalige Brandt-Redenschreiber und Lafontaine-Freund Albrecht Müller die »unreflektierte Modernisierungs- und Reformdiskussion in Deutschland« beklagt (Müller 2003) und kritische Publizisten wie Werner Rügemer in Unternehmensberatern, Wirtschaftsprüfern, Anwaltskanzleien und Think-Tanks ein »einflussreiches Netzwerk des Neoliberalismus« ausmachen (Rügemer 2004), zieht die Karawane weiter.

Die politische Elite sieht realistisch, dass ohne wissenschaftliche Beratung heute kein Staat zu machen ist.<sup>4</sup> Man reflektiert, wie die im Dienst des Bundeswirtschafts- und Arbeitsministeriums stehende Volkswirtin Susanne Cassel über den Unterschied zwischen Politik- und Politikerberatung und plädiert dabei für eine explizite Stärkung der Letzteren, beispielsweise nach dem Modell des »Council of Economic Advisors«, in dem renommierte Professoren auf Zeit hauptamtlich und mit einem Mitarbeiterstab den amerikanischen Präsidenten beraten (Cassel 2004 für die Wirtschaftspolitik, Cassel 2003 für die Gesundheitspolitik). Auch der Ökonom Gert Wagner fühlt sich der Tradition des »Kritischen Rationalismus« verpflichtet und unterscheidet zwischen »kritisch-rationaler«, empirisch gesättigter Wissenschaft einerseits, einer eher normativen, ethisch-reflexiven »Orientierungswissenschaft« andererseits und schließlich »klugen Ratschlägen«, die Wissenschaftler als Bürger und Beobachter der Dinge abgeben. Wagner, der auch Mitglied der »Rürup-Kommission« war, möchte die ersten beiden Beratungsformen strikt trennen: Theoretische Ideen und Orientierungswissen, zum Beispiel zur Lösung von Verteilungsfragen, »sollte(n) von empirisch gesättigtem Wissen getrennt werden, um Missverständnisse und Enttäuschungen zu vermeiden« (Wagner 2004: 29). Auch er schlägt zu diesem

3 Einen internationalen Überblick über politikbezogene Think Tanks findet man unter: <http://www.nira.go.jp/ice>, er ist allerdings bei weitem nicht vollständig.

4 Einen guten Überblick bietet der Sammelband von Dagger u. a. 2004.

Behufe die Abstellung wissenschaftlicher Expertise direkt an die politischen Nutzer vor, so dass klar wird, in wessen Interesse sie handeln.<sup>5</sup>

Doch ist das so einfach? Für einen »Kritischen Rationalisten«, der sich auf Karl F. Popper beruft und Max Webers luzide Diskussion des Problems (also der Schwierigkeit!) der »Objektivität« und damit der »Wertfreiheit« in den Sozialwissenschaften (Weber 1988) übersieht, mag das angehen. Die Dilemmata der wissenschaftlichen Politikberatung in einer »Wissengesellschaft« sind aber dreifacher Art: intern, extern und reflexiv.

Das interne Dilemma ist die Konformität, also die fehlende, zumindest ungenügende Pluralität im politiknahen Wissenschaftsbetrieb. Sie hat zwei Gesichter: eine disziplinäre sowie eine positionelle Schließung von Optionen. In der Sozialpolitik zeigt sich das beispielsweise in der Dominanz von Ökonomen in den einschlägigen Beratungsgremien. Politikwissenschaftler und Soziologen sind spärlich zu finden, selbst die einst dominierenden Juristen werden rar. Erziehungswissenschaftler oder Sozialpädagogen finden sich allenfalls noch am Jugendbericht tätig, Psychologen bisweilen in Familienräten, Historiker höchstens bei regierungsfernen Gutachtergruppen, Mediziner oder Pflegewissenschaftler beraten selbst die Gesundheitspolitik nur noch mit. Eine empirische Untersuchung zum Wandel der Expertenprofile ist überfällig.<sup>6</sup> Sie sollte auch die positionelle Schließung einbeziehen. Diese wird in der Öffentlichkeit selten wahrgenommen. Eine fast schon löbliche Ausnahme waren die Anfang 2005 in der Presse ausgetragenen Konflikte um den Rat der »Fünf Weisen«, den »Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung«, und dessen Mitglied Peter Bofinger, der sich gegen eine Dominanz angebotsorientierten Reformrats nicht nur in den höflichen Minderheitsvoten des alljährlichen Berichts, sondern auch per Interviews und Buch (Bofinger 2004) wehrte.

Unter positioneller Schließung kann man genauer zweierlei verstehen: die Selektion der Repräsentation von Gruppen wie von wissenschaftlichen Positionen. Üblicherweise wurden Frauen ausgeschlossen. Zum erwähnten Sachverständigenrat zählt mit Beatrice Weber di Mauro erst seit 2004 eine Frau. Als der Autor dieses Beitrags im Jahr 1983, damals als wissenschaftlicher Referent der

5 Dass das der Wissenschaft möglicherweise schadet, hat Friedrich Wilhelm Schwartz, vorzeitig zurückgetretener Vorsitzender des vom Bundesgesundheitsministeriums berufenen »Sachverständigenrat für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen« in einem Interview zugespitzt: »Je mehr ein Wissenschaftler als Person in der politischen Alltagsmechanik steht, um so eher ist er in der Gefahr, aus Opportunität zu handeln.« (in: *Die Zeit*, Nr. 37/2002)

6 Möglicherweise existiert sie. Dem Autor ist davon nichts bekannt. Die *Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften* hat unterdessen eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe »Wissenschaftliche Beratung der Politik« installiert, Ergebnisse werden für 2007 erwartet. ()

grünen Bundestagsfraktion, den Abgeordneten Willi Hoss in die »Alterssicherungskommission« des Bundestages begleitete, war er frappiert, dass nur eine Frau diesem mehr als 20-köpfigen Gremium angehörte (und sie war keine Wissenschaftlerin). Das hat sich unterdessen ein wenig gebessert. Doch die Männerdominanz in Expertenräten ist ungebrochen, woran wohl auch kein Antidiskriminierungsgesetz etwas zu ändern gedenkt. Das gilt auch für andere Gruppeninteressen. Die Interessen und Perspektiven beispielsweise von Migranten, Arbeitslosen oder Armen, selbst von Patienten – was ja nun jede und jeder bisweilen ist – werden auf komplexe Weise gefiltert. Jenes von Gert Wagner gehaltene, »kritisch-rationale« Plädoyer für empirische Sättigung führt beispielsweise beim nun schon zweiten »Armut- und Reichtumsbericht« der Bundesregierung zwar dazu, dass auch ausgewiesene Armutsforscher ihre Expertisen beisteuerten. Doch abgesehen davon, dass weder im Bericht noch im Anhang die Mitglieder des »Beraterkreises« (aus »gesellschaftlichen Organisationen, Länder und Kommunen«) namentlich erwähnt werden und die Berichtsformulierung selbst nicht von unabhängigen Wissenschaftlern, sondern durch eine anonyme »interministerielle Koordinierungsgruppe« und eine »BMGS-Projektgruppe« (BMGS 2005, Anhänge: 7) erfolgte, frappiert die Konzentration auf das Konzept des »Nettoäquivalenzeinkommens« und das Fehlen einer »bottom up«-Perspektive der von Armut Betroffenen selbst, wie es der Berichtstitel »Lebenslagen« suggeriert. Letztere werden im Expertisenschwung und Verwaltungsprozess weggefiltert. Keine und keiner, der ein Wort zu diesem Bericht beisteuerte, dürfte persönlich erfahren (haben), was Armut heißt.

Die Schließung wissenschaftlicher Positionen wiederum ist nur teilweise mit der disziplinären Vereinseitigung in Richtung Ökonomie zu erklären oder reduziert sich darauf, wie bereits am Beispiel der »Fünf Weisen« und Peter Bofingers notiert. Dass feministische Positionen selten von Männern vertreten werden, die Exklusion von Frauen wiederum die dann doch – huldvoll oder notgedrungen – in Expertenräte Berufenen dazu nötigt zu bekennen, sie seien keine Feministinnen, ist so sehr ein Zeichen mangelnden Pluralismus wie das Fehlen marxistischer oder sonstig explizit »linker« Wissenschaftler im Ratskarussell des Establishments. Letztere finden sich dann mit langen Unterstützerlisten in den Gegengutachten der »Memorandum-Gruppe«, abgedrängt in ein links-gewerkschaftliches Ghetto. Zwar werden in den letzten Jahren ökologisch orientierte Wissenschaftler zumindest in Expertengremien zur Umweltpolitik aufgenommen. Doch in Räten zur Wirtschafts- und Sozialpolitik finden sie sich nicht. Man mag diese Kritik aus »kritisch-rationaler« Sicht als ethisch-normatives Raisonement abtun. Eine Dekonstruktion der ethisch-normativen Einseitigkeit des herrschenden Diskurses in der Sozialpolitik – und nur hierzu kann sich der Autor einigermaßen kundig äußern – müsste schon vorgängig in der Rekrutierungspraxis des Wissenschaftsbetriebes und seinen internen Kommunikationen ansetzen.

Das externe Dilemma wissenschaftlicher Politikberatung hängt damit zusammen, hat aber zudem mit der selektiven Kommunikation in einer komplexen, medial vermittelten Öffentlichkeit zu tun. Wenn Gert Wagner das öffentliche »Kommunikations-Chaos« der »Rürup-Kommission« beklagt (Wagner 2004: 28), meint er die Interviews, die – bis zum »Machtwort« des Kommissions-Vorsitzenden – von einigen Mitgliedern den Medien gegeben wurden. Man musste das aber nicht unbedingt bedauern, war es doch eine der viel zu seltenen Gelegenheiten, die politischen Implikationen wissenschaftlicher Orientierung in der breiten Öffentlichkeit zu disputieren. Ansonsten ist das nämlich weitgehend Politikern vorbehalten, die mit dem recht neuen Genre der Politikerbücher in die Bestsellerlisten, in Talkshows und Meinungsspalten des Boulevards gelangen. Natürlich gibt es auch Wissenschaftler, die als »public intellectuals« wirken. Doch sind die dabei noch differenziert Argumentierenden – wie beispielsweise Ralf Dahrendorf oder Jürgen Habermas – eher selten und zumeist auf die Zeitungen vor den »klugen Köpfen« oder auf *Spiegel*, *Focus* und *Zeit* limitiert. Das allgemeine Publikum muss sich doch mit wissenschaftlichen Brosamen oder – schlimmer noch – mit den wissenschaftlichen Einseitigkeiten aus dem tiefliegenden Lager beispielsweise bei Meinhard Miegel oder Hans-Werner Sinn begnügen. Damit soll nicht das Engagement im politischen Journalismus geschmälert werden, der bisweilen auch zu guten Sendezeiten und mit subtilen Berichten in Print-Medien wissenschaftliche Erkenntnisse diffundiert und zur Diskussion stellt.

Die Selektivität der Massenmedien wirft generell die Frage nach der Qualität der politischen Öffentlichkeit und, wie weiter unten noch diskutiert wird, die Frage nach der politischen Bildung der Demokratie auf. Wissenschaftler spielen in dieser Öffentlichkeit durchaus eine Rolle, ihre Beratungsexpertise wird vielleicht noch mehr als früher geschätzt. Zu Recht formulierte Altkanzler Helmut Schmidt: »Deshalb spreche ich von der Bringschuld der Wissenschaft gegenüber der Gesellschaft. Diese Schuld muss immer wieder dadurch abgetragen werden, dass die Wissenschaftler erklären und für den Laien verständlich machen, was sie tun, was sie erreicht haben, was sie erhoffen – und was sie besorgt.« (Schmidt 2005: 12) Verständlichkeit, aber auch Authentizität, die ehrliche Äußerung des Wissenschaftlers, auch als Bürger und Mensch, garantieren keine Lösung des externen Dilemmas wissenschaftlicher Politikberatung. Sie sind gleichwohl ein Teil der Lösung.<sup>7</sup> Öffentlichkeitswirksamkeit politikberatender Wissenschaft erfordert aber auch Investitionen. Hans-Jochen Luhmann und Thomas Langrock vom *Wuppertal Institut* rechneten vor, dass die Kosten

7 Beispielsweise das Lob der kreativen Kultur der Innovation in den USA bei Grimm/Herz 2004 in einer Zeitschrift der CDU-nahen *Konrad-Adenauer-Stiftung*: Man spürt die Begeisterung. Wissenschaftliche Plausibilität steht nicht im Zentrum, sie wird aber auch nicht geopfert.

der 1996 veröffentlichten Studie »Zukunftsfähiges Deutschland« nur zu knapp 10 Prozent durch den Auftraggeber (BUND, Misereor) abgedeckt waren, 90 Prozent aus Institutsmitteln aufgebracht wurden. Zwei Drittel der Gesamtkosten entstanden interessanterweise für die Kommunikation der Studie in verschiedenen Arenen der Öffentlichkeit.<sup>8</sup> Die Lösung des externen Dilemmas wissenschaftlicher Politikberatung kostet Geld und über dessen Verteilung entscheidet vor allem Macht.

Wenn man so will, kulminieren das interne wie das externe im dritten der Dilemmata, dem reflexiven Dilemma. Damit ist die Ideenlimitierung durch Mainstreaming und Anpassung gemeint. Im Grunde sind nämlich das interne wie das externe Dilemma eine Herausforderung an die Wissenschaft selbst. Diese stößt auf ein Funktionssystem in gravierendem Wandel. Der Wissenssoziologe Peter Weingart (2001) beobachtete, dass das seit dem Ende des 18. Jahrhunderts immer weiter ausdifferenzierte und zudem selbstbezügliche Funktionssystem Wissenschaft im 20. Jahrhundert aus seiner Isolierung gelöst wurde, die soziale Distanz zwischen Wissenschaftlichkeit und Öffentlichkeit schrumpft. Indem Politik versucht, ihre Entscheidungen durch wissenschaftliche Expertise zu rechtfertigen, wird die Wissenschaft mit politischen Lagern in Verbindung gebracht und verliert ihre Glaubwürdigkeit als gesellschaftliche Hüterin der Objektivität, der Suche nach Wahrheit. Indem die frühere Distanz zur sonstigen Welt, der beklagte »Elfenbeinturm« zum Reihenhaushaus wird, steht die Wissenschaft unter Veränderungsdruck. Wer Wahrheit sucht, und nichts anderes ist die Funktion von Wissenschaft, sollte Vereinseitigungen als wissenschaftliches Problem identifizieren. Das heißt nicht, dass es in der Politikberatung stets eine Wahrheit gibt. Das reflexive Dilemma liegt gerade darin, dass die Logik des politischen Systems der Vermittlung von Interessen durch die Institutionalisierung von Macht in Recht folgt, während die Wissenschaft auf Wahrheit als Code oder Wert beharren muss.<sup>9</sup> Interessen sind stets berechtigt, aber

8 Die Argumentation von Luhmann/Langrock 2003 hatte ein wissenschaftspolitisches Ziel: sie sollte eine eher kritische Evaluation des *Wuppertal Instituts* durch den *Wissenschaftsrat* kritisieren. Dieser legte Wert auf eine Lösung des internen Dilemmas durch verstärkte Qualitätssicherung des wissenschaftlichen Outputs (Veröffentlichungen in peer review Journalen usw.), während die Institutsmitarbeiter die Lösung des externen Dilemmas, nämlich erfolgreichen Wissenstransfer – anstreben, auch wenn der wissenschaftliche Output zwar Engagement für Nachhaltigkeit zeigt, aber methodisch nicht unbedingt »dem üblichen Verständnis guter Wissenschaft« (ebd.: 42) folgt – das sei als »traditionell neuzeitlich-naturwissenschaftlich dominiert« selbst Verursacher der Umweltprobleme. Vielleicht wäre aber auch eine Qualitätssicherung des Wissenstransfers, also der Politikberatung selbst, denkbar?

9 Vgl. Opielka 2004 für eine neoparsonianische Perspektive auf die Logik der Subsysteme der Gesellschaft. Das Recht folgt diesem Differenzierungsprozess zum Glück meist. Wissenschaft ist für das Bundesverfassungsgericht in »Inhalt und Form als ernsthafter und planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen« (BverfGE 35, S. 79, 113).

nur in ihrem Partikularismus »wahr«. Wissenschaftliche Expertise in der Politikberatung hätte demnach zuvorderst »Orientierungswissen« über diese Interessen und ihre Machtfundierung beizutragen.<sup>10</sup>

Daran mangelt es allerdings gewaltig. Ein eklatantes Beispiel ist, dass es in Deutschland bis heute keine empirischen Daten über die komplexen Verteilungswirkungen des Steuer- und Transfersystems gibt – obwohl es verschiedentlich Anläufe dazu gab. Wenn nun neuerdings wieder die Parole »Arbeit zuerst!« oder »Alles ist gut, was Arbeit schafft« ertönt, dann wäre wissenschaftliche Reflexion berufen, einigermaßen kompetent zu rekonstruieren, ob »Arbeit«, gemeint ist Erwerbsarbeit, und wie sie »gut« ist. Doch »die« Wissenschaft glänzt durch Konformismus oder Wegducken. Konformismus, indem ein Niedriglohnsektor beschworen wird, der das evidente Problem der »working poor« in einer Wissensgesellschaft ausblendet; Wegducken, indem man sich an soziologische Erkenntnisse vom »Ende der Arbeitsgesellschaft« (Soziologentag Bamberg 1980) erinnert, doch die vielleicht logische Konsequenz, nämlich die Expertise für ein Grundeinkommen, verknappt (dazu Opielka 2004 a).<sup>11</sup> Ähnliche reflexive Dilemmata lassen sich in allen Politikfeldern finden. Aufgabe der Wissenschaft wäre ihre Aufklärung – nicht ihre Auflösung durch Ex-Kathedra-Wucht, sondern ihre dialektische Aufhebung, in neuen Dilemmata, fürwahr, aber auf höherer Ebene.<sup>12</sup> In der internationalen Politikforschung wird dies unter der Signatur der unabhängigen Rolle von Ideen und ihrer institutionellen Einbettung in die Politikgestaltung seit den 1980er Jahren mit einer Reihe von Studien reflektiert. (Majone 2000: 611, 618 ff.)<sup>13</sup> Wissenschaftliche Politikbe-

10 Walter Hornstein, früher Direktor des vom Bundesfamilienministerium finanzierten *Deutschen Jugendinstituts*, macht erfahrungsgesättigt darauf aufmerksam, dass das Wissen von Politikern heute vermehrt und unreflektiert mit Gruppeninteressen vermischt wird. Wenn die Familienministerin Renate Schmidt um das Wohllollen florierender Unternehmen in Sachen Familienfreundlichkeit buhlt, wird ihm nicht wohl: »Das Wissen um die Problemlagen aus anderen Perspektiven spielt aber kaum eine Rolle! Die Frage stellt sich, auf Grund welchen Wissens sie als politische Akteurin handelt und aus welchen Quellen dieses Wissen stammt?« (Hornstein 2005: 4)

11 Dass komplexe Trägerstrukturen von Think Tanks unter Umständen Konformismus und Verleugnung zumindest teilweise vermeiden, zeigt das Beispiel des IAB der *Bundesagentur für Arbeit*. Dessen drittelparitätischen Stakeholder (Gewerkschaften, Arbeitgeber, Staat) hatten zumindest bislang den Effekt, dass eine Arbeitsmarktforschung mit hohem Objektivitätsanspruch (wenngleich bisweilen etwas bürokratisch überformt) möglich wurde, vor allem wohl, weil externe Hochschulforscher stets eingebunden waren (Tegtmeier 1997) – unterdessen übernahm mit Jutta Allmendinger eine renommierte Soziologin die Leitung, was dem reflexiven Niveau zugute kommen dürfte.

12 Dazu in verschiedenen Anläufen Erhellendes in *Offe 2003*.

13 Majone verweist vor allem auf die Debatte zwischen »diskursiver« und »instrumenteller« Rationalität (S. 626). In Deutschland wurde sie in den drei Wellen des »Werturteilsstreits« auf hohem Niveau geführt (Max Weber und Ferdinand Tönnies gegen »Kathedersozialisten« wie Gustav Schmoller und Marxisten 1913; Theodor W. Adorno gegen

ratung kann also nicht mehr leisten, als das Lernen der Politik und damit der demokratischen Prozesse zu unterstützen. Dass sich damit neue, konzeptionelle Probleme und Chancen verknüpfen, soll nun abschließend erörtert werden.

## 2. Politik als Lernprozess, diskursives Lernen und Bildung der Politik

Der Blick muss dazu etwas umgesteuert werden: von der Wissenschaft auf das Subsystem Politik selbst. Erst in jüngerer Zeit wurden so genannte wissenszentrierte Ansätze in der Analyse des politischen Prozesses prominenter. Frank Nullmeier macht drei Lesarten des Lernbegriffs in der Politikwissenschaft aus. Zum einen ein Output orientiertes Politikverständnis, Politik wird darin aktivistisch als Problembewältigungshandeln konzipiert. Das zweite, eher implizite Verständnis von politischem Lernen betont die Veränderungen des politischen Systems selbst. Statt von »Steuerungsfähigkeit« oder »Reformfähigkeit« wird von »Reflexivität« gesprochen. Die dritte Lesart betont das Lernen als intentionalen und kognitiven Vorgang, purer Opportunismus oder Situationismus zählen nicht als Lernen. Die Vorstellung von Politik als Lernprozess liegt in der Übertragung psychologischer auf sozialkulturelle Sachverhalte: »Die zentrale Problematik des Lernbegriffs ist aber die implizite und kaum aufzulösende Normativität des Begriffs ›Lernen‹.« (Nullmeier 2003, S. 334) Lernen gilt als Fortschritt, wird grundsätzlich positiv bewertet. Heute dominieren Methoden wie Benchmarking oder Best Practices dasjenige, was als Lernprozess gilt. Lernen in der Politik sei, so Nullmeier, ein »Zeichen von Machtmangel«. Der Hintergrund: »Staaten lernen auch deshalb das Lernen, weil ihnen die Fähigkeit nicht mehr zur Verfügung steht, auf der Basis von Bevölkerungspräferenzen und politisch-ideologischen Konzepten gleich welcher Couleur erfolgreich handeln zu können.« (ebd.: 337) Nullmeiers Folgerung ist zweigeteilt. Zum einen solle sich die Policy-Forschung an normative politische Theorie ankoppeln, und damit die Maßstäbe für ein Lernen kompetent reflektieren; zum anderen sucht er Heil in einer deliberativen Demokratietheorie, also einer Theorie, die das prozedurale Lernen in einer Demokratie selbst reflektiert, und schließlich um eine »Theorie der erfindenden Politik« (ebd.: 341) ergänzt werden müsse.

Der Soziologe hält dies für anregend, bleibt aber unzufrieden. Zumindest zwei weitere Erkenntnisstränge und womöglich auch Handlungsperspektiven dürften dazu gehören. Den einen hat Max Miller mit dem Begriff des »diskursiven Lernens« des Neuen nicht nur in individuellen, sondern vor allem auch in

Karl W. Popper in den 1960er und Jürgen Habermas gegen Niklas Luhmann in den 1970er Jahren) – einerseits zunehmend unempirisch und damit für die Politikberatung immer uninteressanter, andererseits aber auch auf einem epistemologischen Niveau, das in der angloamerikanischen Welt nicht immer verstanden wird (vgl. Beck 1974).

gesellschaftlichen Lernprozessen versehen. Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist unter anderem eine Kritik der vor allem in Niklas Luhmanns Systemtheorie verfolgten Theorie soziokultureller Evolution. Für Luhmann spielen Planung und Problemlösungshandeln zwar eine gewisse Rolle für die Analyse des sozialen Wandels. Doch geplantes, intentionales Handeln ist in seiner Theorie nicht konstitutiv, sondern liefert nur immer neue Ausgangspunkte der Evolution. Dahinter steht ein letztlich darwinistisches Konzept der »underlying mindlessness« (Miller 2003: 160 ff.) – das erinnert an die gegenwärtige Debatte der Hirnforschung, ob es so etwas wie geistig begründete Freiheit überhaupt gibt.<sup>14</sup> Miller jedenfalls bezweifelt den evolutionären Gesellschaftsautomatismus Luhmanns und beobachtet, dass dessen Theorie sozialer Evolution an zentraler Stelle gesellschaftliche Lernprozesse impliziert: »Offenbar hängt es im Wesentlichen von spontanen und institutionalisierten (organisierten) Formen der Kommunikation (Entscheidung) und des Diskurses ab, ob und inwieweit das beispielsweise für eine innovative Wissensentwicklung produktive Verhältnis einer losen Kopplung evolutionärer Mechanismen gefunden werden kann.« (ebd.: 165; ausführlicher und in Auseinandersetzung mit Einwänden siehe Miller 2005) Anregend an Millers soziologischem Lernbegriff ist darüber hinaus die dialektische Vermittlung der in der – von Nullmeier gelobten – deliberativen Demokratietheorie beispielsweise bei Jürgen Habermas gewöhnlich zerrissenen Welt der Diskurse: Effizienzdiskurse und Legitimitätsdiskurse sind nur dann demokratisch interessant, wenn ihre komplexen Interdependenzen beachtet werden und sie stets aufeinander bezogen bleiben. Man könnte es noch zuspitzen: Ohne Wertkommunikationen – jenes oben erwähnte »Orientierungswissen« – sind noch so gesättigte empirische Befunde in einer Demokratie wertlos. Diskursives Lernen braucht allerdings geeignete partizipative Prozeduren. Es ist misslich, dass nur wenige der einschlägigen Wissenschaftler konsequent das Potential der direkten Demokratie ausloten, die deshalb als ehrlichste Methode des gesellschaftlichen Lernens gelten kann, weil in ihr Form (Deliberation) und Inhalt (Entscheidung) zusammenfallen. Nicht nur die Schweiz, sondern auch die USA haben – auf der Ebene der Kommunen und Gliedstaaten – umfangreiche plebiszitär-demokratische Erfahrungen. John G. Matsusaka (2004) konnte anhand mehrerer Zeitreihen für praktisch das gesamte 20. Jahrhundert zeigen, das direkte Volksrechte keine ideologische Neigung systematisch bevorzugen.<sup>15</sup> Man kann das auch so deuten: Die direkte Demokratie öffnet eine Arena für Interessen-/Effizienzdiskurse und zugleich für Wert-/Legitimitätsdiskurse, hält

14 Geyer 2004 als verständlicher Überblick für Nicht-Hirnforscher.

15 Schweizer Politikwissenschaftlern ist das schon lange vertraut, vgl. Kleger u. a. 1989, deutschen leider auch dort nicht, wo ihre partizipativen Intentionen es nahe legen (zum Beispiel Richter 2004, Nullmeier 2003 a).

sie zugleich zusammen, während die repräsentative Demokratie die komplexen Präferenzen der Bürger nur unvollständig aufnimmt.

Damit landen wir bei einer höchst alten und nach wie vor aktuellen Perspektive, die für die wissenschaftliche Politikberatung und die Demokratie wohl nicht überschätzt werden kann. Es ist eine philosophische Perspektive mit soziologischen und letztlich politischen Folgen. Geht es um Lernen – oder geht es nicht eher um Bildung? Dass Bildung in sich das Unabgeschlossene trägt, hat Hegel in seiner »Phänomenologie des Geistes« bereits in einer Kapitelüberschrift verknappt: »Der sich entfremdete Geist; die Bildung.« (Hegel 1988: 320) Bildung ist ein Entfremdungsphänomen: »... die Forderung an den Einzelnen ist gerade das, was für das Schlechte gilt, nämlich *für sich als Einzelnen* zu sorgen.« Doch würde man in der modernen Gesellschaft eine »Auflösung dieser ganzen Welt der Verkehrung« fordern, eine Zurückversenkung »in die Einfachheit des natürlichen Herzens«, zur »Unschuld«, dann wäre das naiv, denn »... die Forderung dieser Auflösung kann nur an den Geist der Bildung selbst gehen, dass er aus seiner Verwirrung als Geist zu sich zurückkehre, und ein noch höheres Bewusstsein gewinne.« (ebd.: 346 f.; angepasste Rechtsschreibung) Hegels Bildungsbegriff richtet sich zunächst an den Einzelnen, aber als »allgemeine Individualität« an *jeden* Einzelnen, damit in gewisser Weise an die Gesellschaft. Hösle hat es so aktualisiert: »Ein gebildeter Mensch ist jemand, der einen Sinn hat für das Wesen eines mathematischen Beweises, die Natur einer physikalischen Versuchsanordnung, die Zusammenhänge in einem Ökosystem, die besonderen Schwierigkeiten des Leib-Seele-Problems, die Interpretation einer Verfassung, die Unvermeidlichkeit und Komplexität moralischer Urteile und die Auslegung eines Gedichtes.« (Hösle 2004: 132) Was wir von unseren Schülern noch verlangen (trotz und für »PISA«), von Studenten leider schon nicht mehr (– wogegen sich Hösles Plädoyer für eine liberal-arts-Erziehung richtet –), mag für die Politik der Gesellschaft nicht überzogen sein. In Hegels Sprache wäre »gebildet«, wer »Geist« und nicht bloß »Bildung« hat (ebd.: 130), der Bildungs-Prozess ist die stete Vergewisserung des »Geistes« der je zur Rede stehenden Sache. Hier liegt ein Anspruch an Demokratie und Politik, der sich mit Sozialtechnik nicht bescheidet, der Lernen der Politik nicht reflexionsarm instrumentalisiert und der im Diskurs auch dasjenige mitbedenkt, das sich dem Diskurs schwer erschließt: die Subjektivität des Einzelnen, seine Unverfügbarkeit, aber auch die letzten Werte, die Domäne des Religiösen, Spirituellen und Ethischen. Das mag eine dünne Luft sein. Aber auch die brauchen wir zum Atmen. Hier kann wissenschaftliche Politikberatung sehr wohl helfen, letztlich nur sie, wenn sie gelingt.

## Literatur

- Beck, Ulrich (1974): *Objektivität und Normativität. Die Theorie-Praxis-Debatte in der modernen deutschen und amerikanischen Soziologie*, Reinbek: Rowohlt
- Beck, Ulrich (1993): *Die Erfindung des Politischen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- BMGS/Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung (2005) (o. J.): *Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bericht, Anhänge* (o. O.) (Berlin, als Ms. gedruckt)
- Bofinger, Peter (2004): *Wir sind besser, als wir glauben. Wohlstand für alle*, München: Pearson
- Bonß, Wolfgang (2004): »Zwischen Verwendung und Verwissenschaftlichung. Oder: Gibt es eine ›Lerngeschichte‹ der Politikberatung?«, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, Heft 1–2/2004, S. 32–45
- Bude, Heinz (2004): »Die Lotsen gehen von Bord. Berger, McKinsey und das Ende der Beratung«, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 19.2.2004
- Cassel, Susanne (2003): »Erfolgsbedingungen wissenschaftlicher Politikberatung am Beispiel des Gesundheitswesens«, in: *Gesundheit und Gesellschaft Wissenschaft (GGW)*, Heft 4/2003, S. 7–14
- Cassel, Susanne (2004): *Politikberatung und Politikerberatung. Eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik*, Bern u. a.: Haupt (2. Auflage)
- Dagger, Steffen/Greiner, Christoph/Leinert, Kirsten (Hrsg.) (2004): *Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Fisch, Stefan/Rudloff, Wilfried (Hrsg.) (2004): *Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*, Berlin: Duncker & Humblot
- Geyer, Christian (Hrsg.) (2004): *Hirnforschung und Willensfreiheit. Zur Deutung der neuesten Experimente*, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Grimm, Heike/Herz, Dietmar (2004): »Innovative Elite in Deutschland?«, in: *Politische Meinung*, Heft 417 (August 2004), S. 87–94
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1988/1807): *Phänomenologie des Geistes*, Hamburg: Meiner
- Hösle, Vittorio (2004): »›Great Books Programs‹. Die Rolle der Klassiker im Bildungsprozess«, in: Benedikter, Roland (Hrsg.): *Kultur, Bildung oder Geist? Skizzen zur Gestalt der europäischen Humanwissenschaften im 21. Jahrhundert*, Innsbruck u. a.: Studienverlag, S. 117–133
- Hornstein, Walter (2005): »Wissenschaftliche Politikberatung im Wandel der Politikformen«, in: *DJI-Online*, Thema 3/05
- Kleger, Heinz/Cattacin, Sandro/Kühne, Armin/Rüegg, Erwin (1989): »Politikberatung in einer lernfähigen Demokratie: Zur Kooperation von Wissenschaft, Intellektualität und Aktivbürger«, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 29 (»Wissenschaftliche Beratung der Politik«), S. 103–121
- Luhmann, Hans-Jochen/Langrock, Thomas (2003): »Der entscheidende Punkt in der Evaluation des Wuppertal Instituts: Was ist wissenschaftliche Politikberatung«, in: *Technikfolgenabschätzung*, Heft 1/2003, S. 42–50
- Majone, Giandomenico (2000): »Public Policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions«, in: Goodin, Robert E./Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.): *A New Handbook of Political Science*, Oxford u. a.: Oxford University Press, S. 610–627

- Matsusaka, John G. (2004): *For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, Chicago: Chicago University Press
- Miller, Max (2003): »Evolution und Planung – einige kritische Anmerkungen zu Luhmanns Theorie soziokultureller Evolution«, in: Schimank, Uwe/Giegel, Hans-Joachim (Hrsg.): *Beobachter der Moderne. Beiträge zu Niklas Luhmanns »Die Gesellschaft der Gesellschaft«*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 154–166
- Miller, Max (2005): *Diskursives Lernen. Die Entstehung des Neuen in individuellen und gesellschaftlichen Lernprozessen*, Frankfurt am Main/New York: Campus (i. E.)
- Müller, Albrecht (2003): »Das Elend der Reformdebatte. Über die unreflektierte Modernisierungs- und Reformdiskussion in Deutschland«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 51/2003, S. 3–9
- Nullmeier, Frank (2003): »Zur Normativität des Lernbegriffs«, in: Maier, Matthias Leonhard u. a. (Hrsg.): *Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse*, Opladen: Leske + Budrich, S. 329–342
- Nullmeier, Frank (unter Mitarbeit von Achim Wiesner) (2003 a): »Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft«, in: Münkler, Herfried (Hrsg.): *Politikwissenschaft. Ein Grundkurs*, Reinbek: Rowohlt
- Offe, Claus (2003): *Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen*, Frankfurt am Main/New York: Campus
- Opielka, Michael (2004): *Gemeinschaft in Gesellschaft. Soziologie nach Hegel und Parsons*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Opielka, Michael (2004 a): *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, Reinbek: Rowohlt
- Richter, Emanuel (2004): *Republikanische Politik. Demokratische Öffentlichkeit und politische Moralität*, Reinbek: Rowohlt
- Rügemer, Werner (Hrsg.) (2004): *Die Berater. Ihr Wirken in Staat und Gesellschaft*, Bielefeld: transcript
- Schmidt, Helmut (2005): »Das vornehme Schweigen. Die Niederungen der Politik und die Wissenschaft«, in: *WZB-Mitteilungen*, Heft 107 (März 2005), S. 11–12 (<http://www.wz-berlin.de/publikation/pdf/wm107/wm-107.pdf>)
- Tegtmeier, Werner (1997): »Wissenschaftliche Politikberatung und politischer Alltag«, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Heft 4/1997, S. 797–800
- Thunert, Martin (2003): »Think Tanks in Deutschland – Berater der Politik?«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 51/2003, S. 30–38
- Wagner, Gert (2004): »Die Rolle der Wissenschaft in der Politikberatung muss klar erkennbar sein. Ein Diskussionsbeitrag aus Sicht des Kritischen Rationalismus«, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, Heft 1–2/2004, S. 18–31
- Weber, Max (1988/1904): »Die ›Objektivität‹ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis«, in: Weber, Max: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen: Mohr, S. 146–214 (7. Auflage)
- Weingart, Peter (2001): *Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft*, Weilerswist: Velbrück

Margret Krannich / Ralf Zwengel (Hrsg.)

# Gesellschaftliche Perspektiven: Stadt und Staat

Jahrbuch der Heinrich-Böll-Stiftung Hessen e.V.,  
Band 6 (2004)

Mit Beiträgen von:

Adalbert Evers, Ralf Fücks, Albrecht Göschel,  
Margarethe Goldmann, Hartmut Häußermann,  
Wolfgang Hippe, Detlev Ipsen, Willfried Maier,  
Albrecht Müller, Michael Opielka, Markus Reiners,  
Walter van Rossum, Bernd Wagner, Joachim Wieland

Margret Krannich / Ralf Zwengel (Hrsg.)  
Gesellschaftliche Perspektiven: Stadt und Staat  
ISBN 3-89861-499-9

1. Auflage 2005

Satz und Gestaltung: Klartext Medienwerkstatt GmbH, Essen

Gesamtausstattung: Klartext Verlag, Essen

© Heinrich-Böll-Stiftung Hessen e.V., Frankfurt am Main 2005  
[www.hbs-hessen.de](http://www.hbs-hessen.de)

© Klartext Verlag, Essen 2005  
[www.klartext-verlag.de](http://www.klartext-verlag.de)

Alle Rechte vorbehalten

Printed in Germany