

12. Zum Sinn wissenschaftlicher Politikberatung

Fortgeschrittene Industriegesellschaften lassen ihre sich dynamisch entwickelnden sozialen Prozesse und Institutionen nicht bloß naturwüchsig entfalten. Auch sie sind, so wird es jedenfalls versucht, absichtsvoll zu planen und zu verändern. Dabei soll die Veränderung bei der Pluralität von Zielen, Werten und Normen ihren Ausgang nehmen und insgesamt an der Idee der Humanität orientiert sein. Öffentliche Entscheidungsfindung, die sich dieser Situation stellt und Rationalität und Pluralismus nach Maßgabe der Idee der Humanität zu vermitteln sucht, ist, worauf der kritische Durchgang normativer Entscheidungstheorien und Sozialpragmatiken gestoßen ist, strukturanalytisch komplizierter, als es die kalkulatorischen, dezisionistischen und rein argumentativen Ansätze darstellen. Entscheidungsfindung, die die technisch-wissenschaftliche Verfügung des Menschen über die Sozialprozesse einer sittlich-politischen Kontrolle unterwerfen will, lässt sich eher als ein kommunikatives: als ein durch Argumentations-, Lern- und Anerkennungsprozesse bestimmtes Verfahren verstehen. Was kommunikative Entscheidungsfindung und ihre drei Elemente des näheren bedeuten, sollte am Bindeglied zwischen der Wissenschaft und der Politik, sollte am Beispiel der wissenschaftlichen Politikberatung im Bildungsbereich, einer ersten Präzisierung zugeführt werden. Welchen Beitrag im Sinne von Strategien der Humanität kann nun dieser Ausschnitt aus dem Entscheidungsprozeß leisten?

12.1 Herausforderung einer aufgeklärten Politik

Durch die Arbeit der Wissenschaften wird ein höheres Rationalitätsniveau erreicht; durch das Verfahren des experimentellen Konsenses und aufgrund des Kooperationsverhältnisses zur Politik werden besondere kommunikative Möglichkeiten erschlossen. So erhält der politische Wille die Chance zu einer doppelten Aufklärung. Sowohl unter Rationalitäts- als auch unter Kommunikationskriterien gesehen, schlagen die Empfehlungen wissenschaftlicher Politikberatung ein höheres gesellschaftspolitisches Entscheidungsniveau vor.

Der Ausdruck „vorschlagen“ ist wörtlich gemeint. Die Empfehlungen stellen nur ein Angebot dar. Das Angebot geht jedoch aus öffentlich berufenen Planungsgremien hervor, und ihr erster Adressat ist nicht die strukturell noch diffuse Öffentlichkeit, sondern es sind die im Legitimationszusammenhang der parlamentarischen Demokratie entscheidungskompetenten politischen Instanzen. Aufgrund der öffentlichen Planungs- und Beratungslimitation können die politischen Instanzen allerdings das Angebot nicht einfach übergehen. Auch wenn sie es nicht (vollständig) akzeptieren, fordert es die intensive Auseinandersetzung heraus. Zugleich setzt es für die Auseinandersetzung ein rationales und kommunikatives Argumentationsniveau an, auf dem sich auch die Kritiker und Gegner aus dem Raum der Politik bewegen müssen – sofern die Institutionalisierung der Politik nur ernstgemeint war und man die Wissenschaftler nicht als Dekor oder Feigenblatt, sondern als Ratgeber gesucht hat, unter deren Ansprüche von Sach- und Methodenverständnis man sich stellen wollte. Selbst dort, wo die Empfehlungen nicht in allen Einzelheiten, vielleicht nicht einmal in ihren Grundzügen als Entscheidungsbasis aufgegriffen werden,

initiiieren sie Lern- und Veränderungsprozesse, indem sie ein höheres politisches, ein höheres rationales und kommunikatives Argumentationsniveau provozieren¹. Schon eine solche Provokation ermöglicht ein höheres Maß an aufgeklärter Politik. (Der Ausdruck „aufgeklärte Politik“ ist nicht im absoluten Sinn als ein prinzipiell nicht mehr zu überbietendes Maß an Aufklärung zu verstehen. Er ist komparativ als ein höheres und oft weit höheres Maß an Aufklärung gemeint, als es der tagespolitische Interessenkampf hervorbringt.)

Obwohl sich die wissenschaftliche Politikberatung in erster Linie an jene entscheidungskompetenten Politiker wendet, durch die sie zur Beratung aufgerufen wurde, ist Gesellschaftspolitik in demokratischen Staaten doch keine Geheimpolitik. Sie findet vor den Augen und unter der Beteiligung der (aktiven) Öffentlichkeit statt². Auch die wissenschaftlich abgestützten Empfehlungen richten sich nicht allein an die gewählten Repräsentanten. Aus diesem Grund und um die politische Unabhängigkeit der Beratungsgremien zu verstärken, gehört es zu den Empfehlungen, daß man sie publiziert. So rufen sie auch in der öffentlichen Diskussion Kritik und Gegenkritik hervor und stimulieren dort auf diese Weise Lern- und Veränderungsprozesse. Der aus pluralistisch zusammengesetzten Beratungsgremien hervorgehende experimentelle Konsens soll für die pluralistisch strukturierte Öffent-

¹ Vgl. Moser (1964) 30.

² Aus der Diskussion um den Begriff der Öffentlichkeit: Dahrendorf (1967a); Habermas (1969) 120–145; ders., Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied 1968; H. Holzer, Massenkommunikation und Demokratie in der BRD, Opladen 1969; U. K. Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen. Texte und Dokumente zur Bildungsforschung, Stuttgart 1969; S. B. Robinson, Bildungspolitik und Öffentlichkeit, in: Bildung und Erziehung 23 (1970) 241–256.

lichkeit Beispiel- und Fermentcharakter haben und ein – rational und kommunikativ gesehen – höheres Wissen sowie ein entsprechend hohes Problembewußtsein und Argumentationsniveau provozieren³. Die mit der öffentlichen Diskussion initiierten Lern- und Veränderungsprozesse beeinflussen wiederum die politischen Instanzen. Außer dem direkten Lernprozeß zwischen den Beratungsgremien und den Politikern findet noch ein indirekter, ein über die öffentliche Diskussion vermittelter statt und erhöht den Einfluß der Empfehlungen. Gleichwohl bleiben sie ein Angebot. Um die vorgeschlagene aufgeklärte Politik selbst zu realisieren, fehlt ihnen die politische und kommunikative Legitimation. Das Angebot muß von den Angesprochenen, vor allem den Politikern, dann auch von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Ob es tatsächlich geschieht, muß in einem als Kooperationsprozeß verstandenen Verhältnis der Wissenschaft zur Politik den Angesprochenen freigestellt bleiben. Wissenschaftliche Beratungsprozesse können und sollen sich der Fragilität von Anerkennungsprozessen nicht entziehen⁴.

Je besser die wissenschaftlichen und kommunikativen Be-

³ Zur tatsächlichen Bedeutung der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bildungspolitik vgl. Krings (in: Beratung [1974] 43): „Der ‚Strukturplan für das Bildungswesen‘ (1970) wurde der Inhalt des ‚Bildungsberichts 70‘ der Bundesregierung und ging in der Hauptsache in den ‚Bildungsgesamtplan‘ (1973) ein. Die Empfehlung der Bildungskommission ‚Zur Neugestaltung der Abschlüsse im Sekundarschulwesen‘ (1969) wurde die Grundlage der Vereinbarung der KMK. ‚Zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II‘ (1971) hat schon auf die Vorarbeiten zur Neufassung des Berufsbildungsgesetzes eingewirkt usw.“ – Ernütchernder dagegen sind andere Erfahrungen: J. L. S. Sundquist, Politics and Policy: The Eisenhower, Kennedy and Johnson Years, Washington 1968.

⁴ Siehe oben Kap. 9.2.

dingungen innerhalb der Beratungen sind und je besser das Kooperationsverhältnis zur Politik ist, desto höher sind die Chancen der Anerkennung. Und werden die Empfehlungen anerkannt, dann wird in die Politik nicht nur ein höheres Argumentations-, sondern auch ein höheres Entscheidungsniveau getragen. Ob die bisherigen Erfahrungen mit der wissenschaftlichen Politikberatung eher zu Optimismus oder eher zu Pessimismus Anlaß geben – das zu entscheiden ist weder die Aufgabe einer strukturanalytisch orientierten Untersuchung, noch käme man für die verschiedenen Länder und die unterschiedlichen Politikbereiche zu gleichen Ergebnissen⁵. Die tatsächliche Anerkennung hängt von vielerlei Gründen ab. Es kommt nicht nur auf die Qualität der Ratgeber, sondern auch auf die der Ratsuchenden: auf die Urteilsfähigkeit und das Verantwortungsbewußtsein der Politiker, dann auch auf die Qualität der öffentlichen Meinung an. Diese nur sehr allgemein bezeichneten Qualifikationen hängen selbst von mancherlei Bedingungen ab, nicht zuletzt von dem, worum es bei der Reform des Bildungswesens inhaltlich geht: von der Ausrichtung der Lernprozesse auf die Entwicklung von sprachlichen, sozialen und humanen Kompetenzen sowie von der chancengerechten Verteilung des entsprechenden Bildungsangebots.

12.2 Chance der Humanität

Mit Strategien der Humanität ist eine Politik bezeichnet worden, die sich unter einen humanen Anspruch stellt. Dieser Anspruch ist der Politik nicht äußerlich. Das durch die Verfassung grundgelegte öffentliche Handeln hat, zumindest in den westlichen Demokratien,

⁵ Vgl. Anm. 61 zu Kap. 11 und Anm. 3 zu Kap. 12.

eine prozedurale und eine inhaltliche Seite. Es meint sowohl den Legitimationszusammenhang der parlamentarischen Demokratie als auch seine Orientierung an der Idee der Humanität (so durch die Verpflichtung der Politik auf die Menschenwürde, die Grund- und Menschenrechte und den sozialen Rechtsstaat). Und nicht nur in den normativen Leitprinzipien der Verfassungen, sondern auch im Selbstverständnis moderner Gemeinwesen (etwa als Rechts- und Sozialstaaten) sowie in den vielfältig erhobenen Forderungen nach freieren und gerechteren Lebensverhältnissen kommt der humane Anspruch der Politik zum Ausdruck.

Dieser Anspruch sollte hier nicht für sich selbst gedacht werden. Die Explikation und Legitimation der Idee der Humanität sowie die Entfaltung der mit ihr zusammenhängenden Grundsätze ist Aufgabe der Moralphilosophie im engeren Sinn. Auch wenn es nicht ausgeschlossen ist, daß in öffentliche Entscheidungsprozesse moralphilosophische Überlegungen eingehen – der umfassende Begriff wissenschaftlicher Rationalität läßt auch logische, transzendentale, dialektische Argumentationsformen usf. zu –, können und sollen sie nicht durch öffentliche Entscheidungsprozesse ersetzt werden. Mit Strategien der Humanität sind vielmehr Verfahren angesprochen, die eine Vermittlung der Idee der Humanität mit konkreten Bereichen und Situationen leisten können und auf diese Weise dazu beitragen, Grundsätze und Ziele, die der Idee der Humanität verpflichtet sind, öffentlich zur Anwendung zu bringen.

Nun haben diese Grundsätze eine regulative und keine operationale Bedeutung. Es sind Kriterien, auf die das öffentliche Handeln verpflichtet wird, ohne daß sie genau angeben, was aus ihnen für den Bereich der Bildung, des Strafvollzugs oder des Wirtschaftssystems folgt

und wie man sie unter den Bedingungen der jeweils gegebenen Verhältnisse verwirklicht. Die allgemeinen Grundsätze sind mit den besonderen Erfordernissen der entsprechenden Sachbereiche und ihrer gegenwärtigen Umstände noch zu vermitteln, um bereichsspezifische Grundsätze zu gewinnen und eine Erschließung der Situation: ihre kritische Beurteilung und Fortentwicklung nach Maßgabe der humanen Grundsätze, zu ermöglichen. In diesem Aufgabenfeld liegen die humanen Chancen einer konzeptorientierten wissenschaftlichen Politikberatung. Wie es des näheren gezeigt wurde, kann sie normative Leitprinzipien, die der Idee der Humanität verpflichtet sind, bereichs- und situationsgerecht aufarbeiten. Sie vermag über die humanen Ansprüche aufzuklären und geeignete Wege der Realisierung ausfindig zu machen. Kurz, der Beitrag wissenschaftlicher Politikberatung zu Strategien der Humanität besteht darin, daß der humane Anspruch, der der Politik immanent ist, mit den geschichtlichen Verhältnissen vermittelt wird.

Aufgrund ihrer Vermittlungsmöglichkeiten steckt in der Politikberatung (bzw. in den durch sie repräsentierten rationalen und kommunikativen Entscheidungsverfahren) mehr als eine humanitätsneutrale Pragmatik; denn man braucht sich nicht auf die sozialtechnologische Aufgabe zurückzuziehen, das jeweils Machbare: also humanitätsindifferente Spielräume des Handelns zu erschließen. Zugleich handelt es sich um weniger als um ein Verfahren, das aus sich heraus Humanität verbürgt. Denn wissenschaftliche Politikberatung ist nicht unmittelbar von der Idee der Humanität bestimmt, wohl aber von allgemeinen gesellschaftspolitischen Vorgaben, die ihrerseits von der Idee der Humanität geprägt sein können.

Die Inhalte der Empfehlungen, die von seiten wissenschaftlicher Politikberatung ausgesprochen werden, sind nicht schon deshalb human, weil sie nach rationalen und kommunikativen Kriterien erarbeitet worden sind. Eine Gleichsetzung von Rationalität und Kommunikation mit Humanität ist unzulässig. Zwar stellt die intersubjektive Verständigung über Ziele und ihre freie Anerkennung selbst ein Element des Humanen dar. In einem kommunikativen Entscheidungsprozeß werden fundamentale Grund- und Rahmennormen anerkannt, die mit der Idee der Humanität mitgesetzt sind, etwa die Forderung nach Unversehrtheit des Lebens, die Ablehnung von Gewalt, Lüge und Betrug oder die Anerkennung des anderen als gleichwertigen Partners. Auch die Rationalität der Mittel und Wege ist ein konstitutives Moment von Strategien der Humanität. Denn wenn humane Leitprinzipien tatsächlich zur Anwendung kommen sollen, dann ist eine Überlegung der angemessenen Wege vonnöten. Die Planung des Erfolgs gehört zur Ernsthaftigkeit einer Orientierung an Humanität hinzu. Aber in der Einleitung (Kap. 1.2) wurde darauf hingewiesen, daß sich mit Strategien der Humanität ein dreifacher Anspruch verbindet: die (materiale) Richtigkeit der Ziele, Zwecke und Kriterien; die (formale) Richtigkeit: die freie Anerkennung der Ziele; schließlich die Richtigkeit der Mittel und Wege. Während nun die formale Zielrichtigkeit durch das kommunikative Element und die Richtigkeit der Wege durch die Verpflichtung auf einen umfassenden Begriff von wissenschaftlicher Rationalität verfolgt werden, ist die materiale Zielrichtigkeit nur zum Teil methodisch anzustreben. Insofern es der wissenschaftlichen Politikberatung um das Aufgreifen und problemspezifische Ausarbeiten, nicht um das Setzen der humanen Leit-

prinzipien geht, ist die fundamentale Orientierung an inhaltlichen Kriterien von Humanität mit dem Beratungsverfahren selbst nicht mitgegeben, sondern ihm methodisch vorgeordnet. Dort, wo die grundsätzliche Orientierung an Humanität stattfindet, kann auch die Aufgabe der Vermittlung von humanen Ansprüchen mit geschichtlicher Wirklichkeit übernommen werden. Und nur dort sind die von rationalen und kommunikativen Kriterien bestimmten Entscheidungsprozesse im vollen Sinn als Strategien der Humanität zu qualifizieren.

Allerdings darf man auch dann nicht die Humanitätserwartungen überziehen. Es wurde schon darauf hingewiesen (Kap. 7.2), daß Humanität selbst in dem eingeschränkten Verständnis von Wohlergehen aller Betroffenen kein direktes Ziel der Politik sein kann. Dies gilt um so mehr für die umfassendere Deutung der Humanität als Vollendung und Erfüllung von Menschsein überhaupt. Eine Politik, die ihre humanen Ansprüche recht versteht, konzentriert sich deshalb auf limitierende Grundbedingungen. Ihr geht es darum, Barrieren zu einem humanen Leben abzubauen, Dispositionen und Kompetenzen zu entwickeln, die dem Menschen ein Zusichselbstkommen erlauben, sowie die erforderlichen ökonomischen und sozialen Voraussetzungen bereitzustellen. Die Suche nach Strategien der Humanität ist auch gar nicht an die Annahme gebunden, es sei möglich und erstrebenswert, das Zusichselbstkommen der Menschheit mittels öffentlicher Entscheidungsprozesse unmittelbar zu realisieren. Ähnlich wie das allgemeine Wohlergehen kann Humanität lediglich als das indirekte, nicht auch das direkte Ziel von Politik gelten. Die Detail-Analyse zur konzeptorientierten wissenschaftlichen Politikberatung war exemplarisch gemeint.

Am Beispiel einer sich etablierenden politischen Praxis sollten Struktur und Sinn eines Entscheidungsverfahrens deutlicher werden, das sich den Ansprüchen von Rationalität und Kommunikation stellt sowie beide Ansprüche zu vermitteln sucht. Aufgrund solcher Verfahren eröffnet sich dem politischen Handeln ein Maß an rationaler und kommunikativer Aufklärung, das einer Entscheidungsfindung nach dem Paradigma Nutzenkalkulation (und auch nach dem Erlanger Beratungsmodell) methodisch verschlossen ist. Durch die Grundelemente: die Tatsache, daß sich die Politik unter die Ansprüche der Wissenschaft stellt; durch einen Wissenschaftsbegriff, der sich nicht auf bestimmte Disziplinen und Methoden festlegt, sondern ganz allgemein Sach- und Methodenkompetenz meint; durch die Anerkennung der Wissenschaften insgesamt als einer negativen und nicht einer positiven Entscheidungsinstanz; durch die Idee des experimentellen Konsenses und den Begriff einer kooperativen Beziehung zwischen Wissenschaft und Politik werden methodische Beschränkungen überwunden, die mit den gegenwärtig vorherrschenden Entscheidungstheorien verbunden sind.

Die damit anvisierten Verbesserungen bestehender Sozialpragmatiken gehen in zwei Richtungen. Mit dem in Ansätzen skizzierten Modell rationaler und kommunikativer Entscheidungsfindung werden die Möglichkeiten einer methodischen Beziehung zur Idee der Humanität erweitert. Zugleich ist die Vorstellung abzuwehren, hier könne Humanität vollständig geplant und rational verfügbar werden. Weder der Durchgang durch einige der gegenwärtig vorherrschenden Entscheidungstheorien noch die Analyse einer sich etablierenden politischen Praxis ist auf Methoden oder Verfahren gestoßen, die aus sich heraus das Zusichselbstkommen der Mensch-

heit verbürgen. Schon wegen der vielfältigen Verlässlichkeitsgrenzen der Wissenschaft, dann wegen ihrer Bedeutung als negativer Entscheidungsinstanz, wegen der Fragilität kommunikativer Beziehungen, und weil Humanität lediglich ein indirektes Ziel von Politik sein kann, ist eine öffentliche Verfügung über Humanität nicht möglich. Dazu kommt es, daß die humanen Leitprinzipien die methodische Bedeutung von allgemeinen Vorgaben haben.

Diese Grenzen von öffentlichen Entscheidungsverfahren gegenüber der Idee der Humanität bedeuten jedoch nicht, daß die Entscheidungsverfahren und ihre Verbesserung gegenüber der Realisierung von Humanität gleichgültig seien. Der humane Sinn eines rational und kommunikativ bestimmten Entscheidungsverfahrens und die Überlegenheit gegenüber anderen Verfahren liegt darin, daß eine humane Grundorientierung bereichs- und situationsgerecht erschlossen werden kann, eine Aufgabe, ohne die sich eine Verpflichtung auf Humanität nicht erfüllen läßt. Wenn öffentliches Handeln ernsthaft Humanität befördern und das Befördern nicht dem Zufall überlassen, sondern soweit wie möglich methodisch durchführen will, dann braucht es Entscheidungsverfahren, die – an humanen Grundsätzen orientiert – durch die formellen Bedingungen von Rationalität und Kommunikation bestimmt sind. Mit solchen Verfahren wird Humanität nicht garantiert, jedoch eine maßgebliche Chance zur Humanität eröffnet.