

# Politikberatung in einer lernfähigen Demokratie : zur Kooperation von Wissenschaft, Intellektualität und Aktivbürger

Autor(en): **Kleger, Heinz / Cattacin, Sandro / Kühne, Armin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **29 (1989)**

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172709>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Heinz Kleger, Sandro Cattacin, Armin Kühne, Erwin Rüegg

# Politikberatung in einer lernfähigen Demokratie: Zur Kooperation von Wissenschaft, Intellektualität und Aktivbürger

Die Wissenschaft, die einst die Welt entzaubert hat, wird mehr und mehr durch diese Welt selbst entzaubert. Der Bedarf nach Politikberatung wächst in der Masse an, in dem die Glaubwürdigkeit von wissenschaftlichen Ergebnissen abnimmt. In dieser paradoxalen Situation präsentieren wir im folgenden ein Modell von Politikberatung, das von einem argumentativen Zusammenspiel von Wissenschaft, Intellektualität und Aktivbürger ausgeht. Dieses Konzept von Politikberatung in einer lernfähigen Demokratie könnte angesichts von Zeitbeschleunigung und Hyperkommunikation jene Handlungsmöglichkeiten eröffnen, die eine Weiterarbeit der Gesellschaft an sich selbst in Gang bringt. Der Vorschlag stützt sich auf Erfahrungen im Bereich der Energiepolitik und der Stadtentwicklungspolitik.

La science, ayant désenchanté le monde, est de plus en plus désenchantée par la même monde. Dans la mesure que le besoin de conseil politique augmente, la crédibilité dans les résultats scientifiques diminue. Dans cette situation paradoxale nous présentons un modèle de conseil politique qui est basé sur un ensemble argumentatif entre science, intellectualité et citoyen. Ce concept de conseil politique dans une démocratie capable à apprendre pourrait ouvrir des possibilités d'action qui – dans des conditions d'accélération du temps et de hypercommunication – semblent nécessaires pour mettre en marche le travail de la société sur elle-même. Le propos est basé sur des expériences dans les domaines de la politique énergétique et la politique du développement urbain.

## Einleitung

«Politikberatung in einer lernfähigen Demokratie» unterstellt zweierlei. Einerseits, dass Demokratie primär ein «Projekt» ist und nicht in einer geronnenen «Ordnung» aufgeht. Andererseits, dass es sich weiterhin lohnt, an einem anspruchsvollen Begriff von Politik festzuhalten, der zuinnerst natürlich wiederum mit Demokratie als Selbstproduktion der Gesellschaft verbunden ist. Gesellschaftliche Selbstproduktion wird unter den Bedingungen einer nach Funktionssystemen differenzierten Gesellschaft zu einem komplizierten Zusammenspiel mit unterschiedlichen Instanzen, Gruppen und Ressourcen. Auf dieses Zusammenspiel lässt sich ein, wer von «Politikberatung» spricht, und erst recht, wer mit einem demokratischen Modell einer solchen Beratung operieren möchte. In dieser Beratung, in der auch der Berater über die moderne Gesellschaft und politische Anliegen «beraten» wird, wird Intellektualität mit den Anliegen des demokratischen *citoyen*<sup>1</sup> verknüpft. Intellektualität überschreitet den Bannkreis, sei es von Fachidentitäten, sei es eines engen Spezialistentums; von ihr ist niemand ausgeschlossen und sie meint hier in erster Linie eine polisbezogene Philosophie und nicht eine Philosophie über oder jenseits der polis. Mit dem Aktivbürger verbindet sie das Interesse, sich aktiv für das zu interessieren, was in der Gesellschaft vorgeht. In diesem Sinne liegt jeder Politikberatung eine politische Philosophie zugrunde. Politische Philosophie kann freilich «elitär» oder «demokratisch» betrieben werden, dementsprechend kann man heute eine anspruchsvolle Bürgerlichkeit im Rahmen einer festgefügtten Ordnung oder eine Aktivbürgerschaft innerhalb demokratischer, bisweilen sogar widerständiger Prozesse leben. Erstere *holen* sich Berater, letztere *brauchen* sie. Der erste Typus entspricht zumeist dem *platonischen* Philosophen-König<sup>2</sup>, der ein Gemeinwesen errichten will, das nicht von seinem Volk, sondern von den Philosophen regiert

1 Wir verwenden «demokratischer *citoyen*», «Aktivbürger» und «Bürger» in diesem Aufsatz synonym. Während der Begriff des «demokratischen *citoyen*» wie unser Begriff von «Intellektualität/Intellektueller» in einer aufklärerisch-demokratischen philosophischen Tradition stehen, ist «Aktivbürger» ein verfassungsrechtlich-demokratiethoretischer Begriff im engeren Sinne. Die politischen Freiheitsrechte von Aktivbürgern sind nämlich durch einen *Konstitutionalismus* garantiert, der nicht auf einen vorfindlich bestehenden Staat fixiert ist. Sie können deshalb nicht einfach von Staats wegen kassiert werden, sondern umschreiben vielmehr den status *constituens* des politischen Aktivbürgers und fungieren gleichzeitig als Organisationsprinzipien demokratischer Entscheidungsprozesse und des dafür so wichtigen öffentlichen Raums (siehe z. B. E. Denninger, Staatsrecht I, Reinbek 1973).

2 Der Philosophen-Königssatz steht im Zentrum der «*Politeia*» (Staat/Republik): «Wenn nicht entweder die Philosophen Könige werden in den Staaten oder die jetzt so genannten Könige und Gewalthaber sich aufrichtig und gründlich mit Philosophie befassen, und dies beides in eins zusammenfällt, politische Macht und Philosophie . . . , gibt es kein Ende des Unheils für die Staaten.» (5. Buch, 473c–d). Diesen Satz bezeichnet Plato selbst als *paradox*, und erst recht erscheint er aus der sokratisch-demokratischen Perspektive des politischen Intellektuellen als *para-dox*, das heisst: er widerspricht nicht nur punktuell dem *common sense*, was nicht schlimm ist (das tut der politische Intellektuelle auch), sondern er *überspringt* ihn zur Gänze, was schlimmer ist und *den* Philosophen als Inhaber *der* Wahrheit und entfremdete Gestalt der Wirklichkeit produziert (vgl. auch Anmerkung 22).

wird<sup>3</sup>. Der zweite, demokratische Typus ist der *sokratische* politische Intellektuelle, der vor allem als Impulsgeber wirkt<sup>4</sup>.

Politische Philosophie kann sich indessen nicht mit dem Fortschreiben von mehr platonischen, aristotelischen, kantischen, hegelschen, usw. *Texttraditionen* begnügen, die über Bildung den jeweiligen Orientierungshorizont ebenso prägen wie der *common sense*<sup>5</sup>. Als *moderne* politische Philosophie bezieht sie sich ebenso auf eine veränderte Gesellschaftsformation, die zur Weltgesellschaft geworden ist, wie auf ausdifferenzierte Sozialwissenschaften, die diese zu beschreiben suchen, aber allein – eingeschlossen in Fachidentität und Spezialistentum – nicht begreifen, geschweige denn <verändern> oder <steuern> können und sollen.

Die sozialwissenschaftliche Beratung der Politik ist heute im Verhältnis zwischen Wissenschaft, Politik und Demokratie mit einer Situation konfrontiert, die ihr im Vergleich zu den sechziger und siebziger Jahren noch einmal neue Rahmenbedingungen vorgibt. Mit ihnen muss sie sich befassen, will sie nicht ihr eigenes Scheitern provozieren. Unter dem Druck der Hyperkomplexität der modernen Gesellschaft verschärfen sich politische Entscheidungsprobleme sowohl zeitlich als auch sachlich und sozial: Politische Entscheidungen sind heute vermehrt dem Risiko ausgesetzt, zu langsam die falschen Problemlösungen auf Kosten zu vieler Personen zu erzeugen. Die Bewältigung politischer und administrativer Aufgaben ist in dieser Situation nicht ohne den ansteigenden Einsatz wissenschaftlicher Resultate und Methoden möglich. Der wachsenden Nachfrage nach Politikberatung entzieht sich allerdings eine spezialisierte Wissenschaft, deren Ergebnisse immer weniger an Erfahrungen und Bedürfnisse politischer Praxis anschlussfähig sind<sup>6</sup>. Dieser Umstand hat bei einem Teil derjenigen, die sich mit dem Verhältnis von Wissenschaft, Politik und Demokratie befassen, die Ansicht bestärkt, dass wissenschaftliche Beratung von Politik gar nicht mehr fruchtbringend möglich ist, weil die wachsende Diskrepanz zwischen wissenschaftlicher und politischer Rationalität zur Herausbildung jeweils wissenschafts- und politikspezifischer Betrachtungsweisen geführt hat, deren Codes nicht mehr ineinander übersetzbar sind.

Im Gegensatz zu diesem skeptischen Argument wollen wir im folgenden einen Vorschlag formulieren, der eine Anschlussfähigkeit sozialwissenschaftlicher Forschungsergebnisse an politische Praxis unter Bedingungen komplexer Ge-

3 Es ist deshalb auch kein Zufall, dass Plato zu zeigen versucht, inwiefern eine *demokratische* Gesellschaft nicht *gerecht* sein kann. Der volle Titel von Platons <Politeia> lautet: Der Staat oder über das Gerechte.

4 Dieser Typus des Intellektuellen hatte sich auch schon – vor allem in der marxistischen Tradition – als *der* grosse Planer und Stratege missverstanden oder, je nach dem, produktiv selbst überschätzt.

5 Zur Vielfalt der Funktionen und Verständnisse von *common sense* vgl. H. Klegler: *Common sense* als Argument, in: *Archiv für Begriffsgeschichte*, Bd. 30, Bonn.

6 Dies trifft vor allem auf die Sozialwissenschaften zu, die in den letzten Jahrzehnten eine Entwicklung genommen haben, die mit F. Ferrarotti: *I fatti non parlano di soli*, in: J. Jacobacci (Hg.): *Dove va la sociologia italiana?*, Bari 1988 als <Verschwinden der Sozialwissenschaften> (*vanificazione delle scienze sociali*) bezeichnet werden können.

sellschaften weiterhin als möglich ansieht und darüberhinaus als notwendig begründet. Die zentrale Bedingung der Möglichkeit von Politikberatung ist dadurch definiert, dass unser Modell von Politikberatung im Rahmen einer lernfähigen Demokratie verankert ist<sup>7</sup>. Auf die Folgerungen, die sich aus dieser Bedingung ergeben, werden wir im dritten Teil des Artikels eingehen. Zunächst wollen wir jedoch das Modell entwickeln und erläutern. In diesem Modell präsentieren wir auf der Grundlage von gesellschaftstheoretischen und methodologischen Vorarbeiten<sup>8</sup> das argumentative Zusammenspiel von wissenschaftlicher Analyse, intellektueller Orientierung und Meinungsäußerung in öffentlichen Debatten als eine vernünftige Praxis der Politikberatung (Teil I). In einem zweiten Schritt (Teil II) präzisieren wir dieses Modell auf der Ebene von Rollen. Der Politikberater wird in dieser Perspektive als eine Rollenkombination von Wissenschaftler, Intellektueller und Aktivbürger aufgefasst. Dabei stützen wir uns auf Erfahrungen im Rahmen einer Studie über kommunale und kantonale Energiepolitik sowie auf Erfahrungen in zwei laufenden Forschungsprojekten zur gegenwärtig sehr umstrittenen Stadtentwicklungspolitik<sup>9</sup>.

## I. Ein demokratisches Modell der Politikberatung

Wir haben einleitend drei Momente betont, die wir als notwendige Bedingungen einer vernünftigen Politikberatung betrachten: wissenschaftliche Analyse des Problems, intellektuelle Durchdringung des Problems und öffentliche Meinungsäußerung zum Problem. Diesen drei Momenten entsprechen drei Rollen, die ein Politikberater kombinieren muss, nämlich seine Rolle als Wissenschaftler, als Intellektueller und als Aktivbürger. Unser Modell von Politikberatung behauptet nun, dass eine Politikberatung dann als ausreichend vernünftig angesehen werden kann, wenn alle drei Momente im Beratungsprozess grundsätzlich gleichgewichtig berücksichtigt werden, wenn m. a. W. keines der drei Momente aus der Politikberatung ausgeschlossen wird. Im Gedanken eines *argumentativen Zusammenspiels* der drei Momente unterscheidet sich das hier vorgeschlagene Modell von einer Reihe von Konzepten der Politikberatung, die als defizitär betrachtet werden müssen, weil sie eine Integration der drei Momente nicht für möglich halten oder sogar explizit zurückweisen. Die Kritik richtet sich hauptsächlich gegen das wohl einflussreichste Modell wissenschaftlicher Bera-

7 Das Konzept einer lernfähigen Demokratie wird eingeführt in H. Kleger: Politik mit dem Sozialstaat als lernfähige Demokratie, in: Zum Staatsverständnis der Gegenwart, München 1987.

8 Vgl. E. Rüegg, H. Kleger, K. Nüssli: Politik der Verstädterung – Zerfall der Urbanität, in: Jahrbuch der SVPW 1985; siehe auch E. Rüegg: Gesellschaft – Demokratie – Stadt, Frankfurt 1988 (mimeo) und S. Cattacin, A. Kühne, E. Rüegg: Die Methodologie rekonstruktiver Sozialwissenschaft, Firenze/Zürich 1988 (mimeo).

9 W. Bierter, H.-M. Binder, E. Rüegg: Energiepolitische Handlungsmöglichkeiten in Kantonen und Gemeinden, Liestal 1985; die beiden Forschungsprojekte über Stadtentwicklungspolitik vergleichen einerseits Bologna, Frankfurt und Zürich (E. Rüegg), andererseits Basel, Florenz und Wien (S. Cattacin, A. Kühne).

tung von Politik<sup>10</sup>, das, kurz gesagt, fordert, dass sich der Wissenschaftler als Berater jeglicher politischer Stellungnahme enthalten soll und sich seine Aufgabe darauf beschränkt, wissenschaftliche (und nicht politische!) Handlungs- und Gestaltungsvorschläge auszuarbeiten. Es schneidet damit das gesamte Feld politischer Praxis von der theoretischen Arbeit ab. Bevor wir die von uns vertretene Ansicht einer politischen Praxis der Beratung begründen, möchten wir kurz erläutern, was wir unter den drei Momenten eines integrierten Beratungsprozesses verstehen.

Unabdingbar und von niemandem in Frage gestellt, bedarf eine nach politischen wie wissenschaftlichen Kriterien erfolgreiche Politikberatung der *empirisch-analytischen Forschung*. Die Erforschung des Gegenstandsbereiches mittels wissenschaftlicher Methoden erstreckt sich dabei nicht nur auf genaue Detailkenntnisse der Problemfälle oder beschränkt sich methodisch auf die statistische Analyse von Daten. Forschung produziert Tatsachenwissen, das sich auch auf das präzise Aufzeigen von Strukturen bezieht, die bewirken, dass materielle Problemlösungen unterhalb von Rationalitätsansprüchen liegen, die das politisch-administrative System selbst definiert. Insofern fordert das Moment der Wissenschaftlichkeit im Beratungsprozess immer auch kritische Analyse bestehender politischer Problemlösungsmuster. In methodischer Hinsicht erfordert die Produktion von Tatsachenwissen zudem mindestens einen sinnhaft-rekonstruktiven Zugang zum Gegenstandsbereich, da dieser selbst sinnhaft konstituiert ist. Für die Forschungspraxis des Wissenschaftlers hat dies zur Konsequenz, qualitative Interviewmethoden zu verwenden<sup>11</sup>.

Die wissenschaftliche Analyse eines Problems weist ferner immer zwei Phasen auf. In einer ersten Phase, die gewöhnlich als Datenerhebung bezeichnet wird, muss u. E. eine intensive Kommunikation zwischen Wissenschaft und Akteuren des Problemfeldes stattfinden. Diese Phase hat den Zweck, die erfahrungsabhängigen Selbstdeutungen der Akteure zu ermitteln. Die zweite Phase ist dagegen durch den partiellen Abbruch der Kommunikation mit den Akteuren der Politikarena gekennzeichnet; in ihr kommt die relative Autonomie der Wissenschaft vom Gegenstandsbereich (beispielsweise von der Politik) dadurch zum Ausdruck, dass in einem stellvertretenden Diskurs wissenschaftliche Fremddeutungen des Untersuchungsgegenstandes vorgenommen werden. Die Distanzierung vom Gegenstandsbereich erfolgt nicht nur bei verhaltenstheoretischen Erklärungen, sondern auch bei rekonstruktiv vorgehenden Interpretationen des commonsense. Wäre dies nicht der Fall, so liesse sich kaum ein Unterschied zwischen commonsense und dessen wissenschaftlicher Interpretation feststellen<sup>12</sup>.

10 Dahinter steht in anspruchsvollster Ausformulierung am ehesten eine politische Philosophie, die ›Szientismus‹, ›Technokratie‹, ›demokratische Elitenherrschaft‹ und ›Dezisionismus‹ sowie einen eingeschränkt verstandenen ›common sense‹, der – konservativ eingehegt – dazu die Zustimmung gibt, kombiniert. Diese politische Philosophie braucht den angestellten Politikberatern jedoch nicht bewusst zu sein und ist es meistens auch nicht.

11 Dieses Argument wird in der in Anmerkung 3 zitierten Arbeit von Cattacin/Kühne/Rüegg 1988 detailliert ausgearbeitet.

12 Der partielle Abbruch der Kommunikation mit den Subjekten des Problemfeldes bedeutet nicht,

Den stellvertretenden Diskurs der Sozialwissenschaften steuern zudem neben empiriebezogenen Theorien des Gegenstandsbereiches immer auch *intellektuelle Orientierungstheorien*<sup>13</sup>. Untersuchungen, bei denen solche Orientierungstheorien lediglich implizit eine Rolle spielen oder nur vage formuliert sind, erbringen regelmässig Ergebnisse mit geringer Praxisrelevanz. Zwar können solche Resultate in der alltäglichen Arbeit von Beamten durchaus hilfreich den Vollzug von Systemrationalitäten stützen und verbessern, doch fehlt diesen Studien jener Praxisbezug, der es erlauben würde, die bewusste Weiterarbeit der Gesellschaft an sich selbst einzuleiten. Die intellektuelle Durchdringung der Probleme erweist sich dagegen auch für die eingeschränkste Pragmatik als interessanter, weil sie sich aus dem Kontext des Gegenstandsbereiches löst und ihren Erfolg an Kriterien einer Diskussion über verallgemeinerbare Normen und Rationalitätsstandards misst. Die Produktion von Bewertungskriterien geht zwar von den Sprachregelungen des common-sense aus, übersteigt jedoch dessen Grenzen, indem sie beispielsweise real existierende Sprachregelungen in verschiedenen Kontexten vergleicht und versucht, die universell gültigen und nicht allein die sozial durchgesetzten Rationalitätsstandards zu rekonstruieren. Gerade diese Künstlichkeit der intellektuellen Diskussion ermöglicht es, existierende Realitätsverleugnungen zu erkennen und als solche darzustellen, was selten von vornherein willkommen ist. Die heute für die Politikberatung relevanten intellektuellen Orientierungstheorien umfassen zumindest eine Theorie der Moderne, die eine Zustandsbeschreibung und eine intellektuelle Interpretation der Entwicklungstendenzen komplexer Gesellschaften erlaubt, sowie eine politische Theorie, die die Frage beantwortet, für welches Staatskonzept z. B. die Politikberatung Stellung nehmen soll.

Eine angemessene Politikberatung kann sich aber nicht darauf beschränken, anstehende Probleme analytisch und intellektuell zu durchdringen. Ein drittes Moment jeglicher Beratung *demokratischer* Politik bildet die *Eröffnung von Handlungsmöglichkeiten*. Die Entscheidung über Handlungsmöglichkeiten einer konkreten polis ist gemäss demokratischen Prinzipien letztlich das unveräusserliche Recht der Bürger dieser polis. Sobald der Politikberater konkrete Strategien vorschlägt, betritt er mit dieser Vor-Selektion bereits den Raum, der in einer Demokratie der öffentlichen Debatte von Meinungen vorbehalten ist. Wenn also der Politikberater seine Aufgabe ernst nimmt und nicht nur einen Berg von Daten produzieren will, so tritt er mit seinen Vorschlägen aus dem geschützten Raum der Theorie in jenen der demokratischen Praxis. Politikbera-

dass die rekonstruktive Sozialwissenschaft über grundsätzlich andere Instrumente des Zugangs zur Welt verfügt. Der zentrale Unterschied zwischen alltäglicher und wissenschaftlicher Interpretation besteht vielmehr in der zeitlichen Dimension. Wissenschaft ist im Gegensatz zum Alltagshandeln handlungsentlastet und hat deshalb mehr Chancen, eine komplexe und angemessene Interpretation auszuarbeiten.

13 Einflussreiche Theorien der Moderne werden von H. Kleger: *Lebenswelten und Systeme* (Zürich 1984/89) dargestellt. Die Konsequenzen, die Kleger aus der Diskussion von Parsons/Münch, Luhmann und Habermas zieht, bildet die intellektuelle Orientierungstheorie, die wiederum diesem Artikel und dem in Anm. 8 zitierten <Stadtaufsatz> zugrundeliegt.

tung kann sich folglich, da sie Handlungsmöglichkeiten produziert, nur um den Preis der Durchlöcherung demokratischer Prinzipien auf den Standpunkt zurückziehen oder von den Politikern selbst in die Position zurückdrängen lassen, dass wissenschaftliche Beratung von Politik lediglich technisches Wissen zur Verfügung stellt. Politikberatung interveniert immer praktisch-politisch<sup>14</sup>. Nur kann man das eben auf unterschiedliche Weise und in verschiedene Richtungen tun; Politikberatung ist im besten Fall gute politische Philosophie im Zusammenspiel mit Sozialwissenschaft und diskutierender Öffentlichkeit.

Die Produktion von Meinungen und konkreten Strategien verfolgt das Ziel, über den sachzwangbedingten commonsense des unmittelbar Machbaren hinaus Alternativen vorzuschlagen, die die aktuellen Problemlösungskapazitäten übersteigen. In den meisten Fällen verlangt dies von der Politikberatung, dass sie der politischen Elite<sup>15</sup> Realitätsverleugnungen präzise vor Augen führt und der Tendenz zur Monopolisierung der Bürgerrolle durch die politische Elite entschieden als demokratischer *citoyen* entgegentritt. Im Rahmen dieses Widerstreits von politischen Meinungen (*doxa*) zieht sich die komplexe Rollenkombination des Beraters zeitlich limitiert auf die Rolle des Bürgers in der Demokratie zurück. Als solcher besitzt er kein höheres Wissen, aber vielleicht bringt er im öffentlichen Raum als dem eigentlichen Lebensnerv der Demokratie die besseren Argumente vor.

## **II. Politikberatung als Rollenkombination und argumentatives Zusammenspiel**

Die Forderung, der Politikberater müsse in seiner konkreten Arbeit auch die Rolle des Bürgers einnehmen, widerspricht sowohl der gängigen Trennung von Wissenschaftler- und Politikerrolle wie auch der üblichen Praxis der Politikberatung, an der auf der einen Seite der Auftraggeber (Regierung, Verwaltung) und auf der anderen Seite der Experte (Politikberater) teilnehmen. Üblicherweise beginnt die Tätigkeit des Sachverständigen damit, dass Regierung und/oder Verwaltung ein politisches Problem wahrnehmen, das einer Lösung harret. Das Problem stellt sich in der Sprache des commonsense, und insofern nimmt jede Politikberatung hier ihren Ausgang.

Im Falle der Energiepolitik lauteten zu Beginn unserer Beratungstätigkeit die Stichworte <Erdölverteuerung>, <Atomkraftwerke>, <Energiesparen> und <Luft-

14 Es ist möglicherweise für die schweizerische politische Kultur bezeichnend, dass die Unternehmensberatung weithin akzeptiert ist, während die nach dem gleichen Prinzip der Intervention verfahrenende Aktionsforschung immer wieder als undemokratisch denunziert wird.

15 Der Begriff <Elite> kann auf drei unterschiedlichen Ebenen angesiedelt werden: 1. auf der Ebene der *politischen Theorie* demokratischer Elitenherrschaft; 2. *soziologisch* <neutralisierend> und weiter differenzierend; 3. in unserem Modell kooperieren wir vor allem mit sogenannten *Organisationseliten* und wir halten dies auch *normativ* dann für sinnvoll, wenn sie bereit oder geneigt sind, ein *demokratisches* Modell zu teilen.



verschmutzung». Das politisch-administrative System der Schweiz reagierte auf diese Probleme unter anderem damit, dass der Nationalfonds mit der Durchführung eines nationalen Forschungsprogrammes<sup>16</sup> beauftragt wurde. Gerade am Beispiel der Institution «Nationale Forschungsprogramme» lässt sich gut illustrieren, dass eine strenge Trennung zwischen Wissenschaft und Politik höchstens eine realitätsverleugende Forschung sein kann. Die Rolle des Wissenschaftlers ist in der Phase der Problemwahrnehmung jene eines Aufklärers vis-à-vis des nicht aufgeklärten common sense; er kann das Wissen des Gegenstandes über sich selbst nicht als moralisch falsch bezeichnen, sondern lediglich den common sense über sich selbst aufklären. Bei der Themenauswahl für die Programme, bei der Erarbeitung der Leitsätze, der Definition der Schwerpunkte und bei der Vergabe der konkreten Forschungsprojekte finden vielfältige Kontakte, Pressionsversuche und Beeinflussungen statt, an denen sich die Wissenschaftler beteiligen. In anderen Worten: Der Wissenschaftler wird von der Verwaltung bzw. von der Regierung nicht «gerufen», sondern schafft sich teilweise selbst die Voraussetzungen für seine Beratungstätigkeit. Er tritt in einen Beratungskontext ein, dem er von der Problemwahrnehmung bis zu dem Moment angehört, wo eine evaluierte policy erschöpft ist. Die Rollen des Politikberaters lassen sich somit nicht von vorneherein eindeutig festlegen: Er ist nicht nur «Sozialkliniker», der die Diagnose über Ursprung, Struktur und Reichweite von Problemen stellt; nicht nur Politikberater im engeren Sinne, der die Bandbreite von Politikalternativen aufzeigt; und auch nicht nur Evaluationsforscher, der die Implementation von Programmen begleitet. Er integriert mithin nicht nur diese drei im Wissenschaftssystem ausdifferenzierten Rollen, sondern ebenso die Rollen des Intellektuellen und des Bürgers in einer Dauerkommunikation mit dem Untersuchungsgegenstand.

Gerade in der wichtigen Phase der Prioritätenfestsetzung, die auf die Problemwahrnehmung folgt, wird in sozialer Hinsicht die ideologisch verbrämte Arbeitsteilung zwischen Verwaltung und Wissenschaft durchbrochen. Dieser Schritt der Prioritätenwahl ist typischerweise einer, der vor allem die Rolle des Intellektuellen und des Bürgers aktiviert, die sich für ihre polis verantwortlich wissen. Die Wahl von Prioritäten kann in einer Demokratie nicht allein durch wissenschaftliche Informationen entschieden werden, sondern durch die Integration ideologischer und subjektiver Werte in Prozessen der öffentlich-argumentativen Auseinandersetzung. So wurde beispielsweise der Einbau spezieller Sicherheitsvorkehrungen in AKW's nicht über wissenschaftlich-technische Expertisen initiiert, vielmehr wurden entsprechende Vorrichtungen erst nach öffentlichen Diskussionen über Expertisen zum (rein wissenschaftlich nicht bestimmbar) Sicherheitsrisiko nuklearer Energieanlagen realisiert.

Allerdings reduziert sich in der Realität die Forderung nach einer breiten Dis-

16 Das Nationale Forschungsprogramm 4 befasste sich mit Forschungen und Entwicklungen im Bereich der Energie; der Bundesrat beschloss, den Teilbereich sozio-ökonomische Forschungen finanziell aufzustocken. Die damit finanzierten Untersuchungen wurden im Rahmen des NFP 4.4 durchgeführt.

kussion rasch auf limitierte Gespräche zwischen Verwaltungsmitgliedern, politischer Elite und Experten<sup>17</sup>. Hier befindet sich der Ansatzpunkt für Strategien der auftraggebenden Verwaltung, anlässlich der Definition eines Beratungsauftrages dessen Inhalt auf organisationskonforme Lösungen zu reduzieren. Als Intellektueller und Bürger muss sich der Berater diesen einschränkenden Beeinflussungen entgegenstellen und Autonomie gegen die Reduktion seiner Rolle auf die des blossen Handlangers geltend machen. Damit strebt der Wissenschaftler nicht eine integrale politische Beteiligung an, was oft als Argument gegen die engagierte Diskussion bereits in der Phase der Auftragserteilung vorgebracht wird. Die richtige Erkenntnis, dass der Wissenschaftler nicht bessere Entscheidungen produzieren kann als der Politiker, wird aber bei diesem Argument häufig zur Theorie gesteigert und verallgemeinert, dass Politikberatung einzig als professionelle Integration ins politisch-administrative System möglich ist. Im Projekt über energiepolitische Handlungsmöglichkeiten bestand beispielsweise eine Erwartung der Verwaltung darin, dass sich unsere Untersuchung darauf konzentrieren sollte, eine verwaltungsintern in Ansätzen bereits formulierte Strategie komplexer auszuarbeiten und damit wissenschaftlich zu legitimieren. Unsere Zurückweisung dieses Ansinnens führte zu einer politischen Diskussion mit den betreffenden Beamten über Fragen der Energiepolitik, im Verlauf derer wir sie von unserer breiter angelegten Fragestellung offensichtlich soweit überzeugen konnten, dass sie sich nicht gegen die Durchführung der Analyse aussprachen.<sup>18</sup>

Die Zurückweisung eines Ausgangspunktes, der die Analyse auf die Rationalität der auftraggebenden Organisationen einschränkt, bildet eine der zentralen Voraussetzungen dafür, dass in der Phase der wissenschaftlichen Analyse und der intellektuellen Durchdringung des Problems auch die Rationalitätskriterien und die etablierten Problemlösungsmuster des Auftraggebers analysiert werden können. Dieser analytische und intellektuelle Sprung aus dem Kontext kann beispielsweise bei der Analyse von Stadtentwicklung darin gesehen werden, dass die auf interkommunale Konkurrenz ausgerichtete Logik einer Stadtregierung /-verwaltung in der Analysephase insofern gesprengt wird, als die Probleme der Agglomeration ins Zentrum der Analyse gerückt werden. Agglomerationsprobleme sind bekanntlich vor allem dadurch gekennzeichnet, dass Problemstellungskontext und Problemlösungskontext nicht übereinstimmen, was zu einem für die Bewohner der Agglomeration schädlichen Spiel der Problemverschiebung führt. Eine mögliche Folgerung aus der Untersuchung könnte es dann sein, die Problemlösungskapazitäten der Agglomeration insgesamt zu erhöhen,

17 In der Schweiz fällt die Trennung zwischen Politiker und Wissenschaftler häufig weg; so sind beispielsweise die Expertenkommissionen, welche die nationalen Forschungsprogramme begleiten, grundsätzlich *politische* Gremien. Die Wissenschaftler, die in solche Kommissionen Einsitz nehmen, fungieren zumindest *auch* als Politiker.

18 Unsere Fragestellung zielte explizit auf Schranken der Handlungsfähigkeit von Verwaltungen ab und stellte u. a. die Frage, weshalb bekanntermassen energiesparende Technologien nicht eingeführt wurden. Eine Reihe von verwaltungsorganisatorischen Faktoren wurde dabei als mögliche Erklärung für nicht ausgeschöpfte Handlungsmöglichkeiten in die Untersuchung einbezogen.

indem die bestehende Verteilung von Kompetenzen zwischen Städten und Agglomerationsgemeinden zugunsten einer Behörde auf der Ebene der Agglomeration verändert wird. Die intellektuelle Durchdringung von Stadtentwicklungsprozessen könnte sodann auch auf Politik-Empfehlungen hinauslaufen, die sich am Konzept einer ›Neuen Urbanität‹<sup>19</sup> orientieren. Solche Empfehlungen wenden sich explizit gegen die in den meisten Städten verfolgten Wachstumskonzepte, die auf tief verankerten städtebaulichen Leitbildern beruhen und in die Entscheidungsmechanismen von Stadtverwaltungen eingebaut sind<sup>20</sup>. Im Projekt zur Energiepolitik bemühten wir uns in der Analysephase besonders darum, die in den strukturierten Gesprächen aufgetauchten Sachzwang-Argumentationen zu untersuchen und mit unserer intellektuellen Orientierungstheorie, etwa unseren Konzepten von Sozial- und Umweltverträglichkeit zu konfrontieren. Zudem versuchten wir durch die Übertragung ausländischer Beispiele von erfolgreichen Energiesparprogrammen in Gemeinden<sup>21</sup> aufzuzeigen, dass Veränderungen des Denkens, Sachzwänge als Denkwänge erscheinen lassen, und damit vorher undenkbare Handlungsmöglichkeiten aufscheinen.

Frühere Politiken, institutionelle Trägheit, unangemessene und falsche Informationen, kognitive Grenzen, Widerstände der eigenen Bürokratie, Grenzen der Kontrolle und der Ressourcen sind empirische Fakten, welche die Handlungsmöglichkeiten von Regierungen und Verwaltungen einschränken können. Solche Fakten sind jedoch nicht in erster Linie unabänderliche Gegebenheiten, sondern – wie der Name *factum* sagt – Zwänge, die geschaffen wurden. Ein entscheidender Aspekt dieser Sach- und Denkwänge ist darin zu sehen, dass sie von Organisationen strategisch benutzt werden können. Das Argumentationsmuster solcher Zwänge drückt sich in *common sense*-Regeln aus, die etwa im Bereich von Organisationen wie folgt lauten:

- «das haben wir schon immer so gemacht» – als Reaktion auf Veränderungen
- «Neuheiten bringen Ärger» bzw. «was ich nicht weiss, gibt es nicht» – als Einstellung zu neuen Informationen
- «da könnte ja jeder kommen» – als Abwehr von Präjudizien.

Kritisches Problemwissen und daraus folgende Lösungsvorschläge können mit Hilfe solcher Regeln bequem auf vorpolitische Kategorien zurückgeführt wer-

19 Das Konzept ›Neue Urbanität‹ beschreibt in einer Weiterentwicklung von Thesen Georg Simmels jene städtische Dimension kultureller Innovation, die sich gegen die Provinzialisierung der Stadt durch funktionale Segregation wendet und die Erneuerung des Versprechens der Urbanität fordert. Eine sozial integrierte und funktional durchmischte Stadt soll an die Stelle der grossstädtischen Leere treten.

20 Vgl. zur Zeit die interessante Debatte über ›Wendestadt oder Endstadt‹ in Zürich (City-Vereinigung versus ›fundamentalistischer‹ Stadtrat).

21 Besonders lehrreich ist das Beispiel von Davies (USA), wo eine initiative Stadtregierung einen Lernprozess von Brügern gefördert und zu einem demokratisch-kollektiven Lernprozess ausgeweitet hat.

den. Damit herrscht ein unaufgeklärtes Halbwissen<sup>22</sup> vor, das bestimmte Handlungsmöglichkeiten ausschliesst und andere fördert. Organisationen versuchen über die Verbindlichmachung ihres Halbwissens eine veröffentlichte Meinung herzustellen, d. h. über die Durchsetzung eigener Problem- und Weltansichten administrative Arrangements, juristische Verantwortlichkeiten, Verfahren und Eigentumsrechte so zu beeinflussen, dass ein einmal etabliertes Problemlösungsmuster aufrechterhalten wird. Im Energieprojekt fanden – für uns zunächst überraschend – jene Teile unserer Arbeit bei den kommunalen Gesprächspartnern oft stärkere Aufmerksamkeit, die sich mit dem theoretischen Modell der Produktion von Sach- und Denkwängen beschäftigten als die «eigentlich» energiepolitischen Teile der Untersuchung. Wie uns diese Vertreter der Gemeinden<sup>23</sup> versicherten, stellte für sie die Einsicht in eine intellektuelle Orientierungstheorie das wichtigste Resultat unserer Forschung dar. Sie sahen darin (Handlungs!-) Möglichkeiten, bestehende Sachzwänge über eigene Strategien verändern zu können. Diese Reaktion könnte dahingehend interpretiert werden, dass heute ein Bedarf an intellektuellen Orientierungstheorien vorhanden ist, der in diesem Ausmass vor zwanzig Jahren nicht bestand. Die Auflösung des «sozialdemokratischen Kompromisses» als hauptsächlicher Leitlinie vor allem staatsbezogener Politik hat in gewisser Weise ein Vakuum hinterlassen, in das nun eine Pluralität erneuerter Orientierungen einströmt, von denen (noch?) keine allein eine kulturell-politische Hegemonie geschaffen hat, obschon es eine Verschiebung der Kräftekonstellation hin zum ökonomischen und politischen Liberalismus gegeben hat («Neokonservatismus»<sup>24</sup>). Insofern besteht heute eine Art «Zwang zur Kommunikation» über Meta-Fragen, eine Situation, in der die zivile Gesellschaft neue gesellschaftliche Kompromisse erarbeiten kann und muss.

Die Diskussion über solche neuen Kompromisse ist in Demokratien typischerweise nicht auf den engen Zirkel von Eliten zu beschränken oder be-

22 Dem sachzwangbedingten common sense des unmittelbar Machbaren entspricht das Halbwissen und umgekehrt befestigt Halbwissen den common sense. Es handelt sich dabei um einen Sinnzirkel. In unserem Aufsatz bedeutet Halbwissen, dass wissenschaftliche Ergebnisse, die prinzipiell öffentlich sind, in ein privates Halbwissen der Organisationseliten transformiert werden. Der Zusammenhang zu den Sachzwängen ist der, dass sie über die Verbreitung des Halbwissens in der Öffentlichkeit erst geschaffen oder zumindest als solche legitimiert werden. Diese Interpretationen können im öffentlichen Raum von Aktivbürgern im Horizont intellektueller Orientierungstheorien in Frage gestellt werden. In dieser Dimension radikaler Infragestellung der Rationalisierung bestehender Mächte liegt der *kritische* Bezug demokratischer Intellektualität zum behaupteten common sense (zum *demokratischen* Bezug auf den common sense vgl. Anmerkung 2). Der notwendig kritische und der notwendig demokratische Bezug in der Praxis des citoyen-Philosophen oder demokratischen politischen Intellektuellen bilden eine *Antinomie*, die theoretisch nicht aufgelöst, sondern lediglich in beispielgebender Praxis verkörpert werden kann.

23 Es handelte sich dabei in der Regel um Gemeinden, die mit innovativen Vorschlägen auf Unflexibilitäten der kantonalen Verwaltung aufgelaufen waren. Typisch dafür ist folgendes Zitat aus unseren Interviews: «Wir werden uns hüten, noch einmal mit einem Vorschlag zu kommen. Sie hätten hören sollen, was die vom Kanton dazu gesagt haben, weil es ihnen nicht passte.»

24 Von «neokonservativen» Zügen kann auch die *reale* Politik der Sozialdemokratie nicht freigesprochen werden.

schränkbar. Der Politikberater kann sich in einer solchen Situation nicht seiner Bürger-Rolle entledigen und als Experte lediglich mit der politischen und administrativen Elite Kontakte pflegen. Ernstzunehmende Vorschläge eines Politikberaters beschränken sich daher nicht auf das Kriterium intellektueller Originalität oder auf jenes wissenschaftlicher Genauigkeit, sondern müssen sich durch ihre Konsistenz in laufenden praktischen Diskursen im Rahmen dominanter Wahrnehmungsweisen, Problemsichten und Wertorientierungen ausweisen. Da es sich herausgestellt hat, dass policies häufig eher durch den Wandel von öffentlichen Überzeugungen und Werten als durch den Wandel ökonomischer und machtpolitischer Interessen verändert werden, ist es Aufgabe des Politikberaters, öffentliche Diskussionen zu initiieren oder in laufende Debatten zu intervenieren. Politikberatung ist demnach dazu verpflichtet, an realen Dialogen mit den Praktikern des Beratungskontextes teilzunehmen. Diese Dialoge können im strengen Sinne erst dann abgebrochen werden, wenn sich ein neuer Konsens herausgebildet hat. Die Phase der Rückvermittlung wissenschaftlicher Resultate und intellektueller Reflexionen an die Subjekte des Problemfeldes, nimmt damit den Dialog wieder auf, der in der Analysephase unterbrochen worden war. Diese Phase stellt heute die eigentliche Aufklärungsarbeit dar. Die Präsentation der Ergebnisse kann dabei nicht in dem Sinne erfolgen, dass der Wissenschaftler oder der Intellektuelle Rezepte verschreibt: Er hat sich im Gegenteil den Einwänden der Akteure der Politikarena zu stellen und gemeinsam mit ihnen über seine Strategievorschläge zu diskutieren.

Im Projekt über Energiepolitik haben wir einen ersten Schritt in dieser Richtung getan, indem wir unsere Analysen und Empfehlungen in Arbeitsseminaren mit den Gesprächspartnern intensiv diskutierten. Dabei hat es sich als wichtig herausgestellt, dass wir nicht nur in der Rolle von Wissenschaftlern auftraten, sondern auch als Bürger intervenierten. Anlässlich eines solchen Seminars versuchte beispielsweise eine in der Energiepolitik äusserst einflussreiche Person, unsere Analyse und unsere Empfehlungen dadurch zu diskreditieren, dass sie uns als Forscher die Verantwortung für die Energieversorgung des Kantons absprach und sie ausschliesslich für sich reklamierte. Indem wir im Verlauf dieser Debatte überzeugend darlegen konnten, dass sich unsere Empfehlungen auch auf persönliche Erfahrungen mit Energiespar-Technologien<sup>25</sup> stützten, konnten wir diesem Versuch zur Monopolisierung der Bürgerrolle insoweit begegnen, als sich im Anschluss an diese Meinungskonfrontation im Rahmen des Arbeitsseminars eine politische Debatte unter den Anwesenden über die hemmende Rolle des kantonalen Energieunternehmens bei der Erprobung sanfter Energietechnologien entzündete.

Manchmal genügt es auch, die Bürger-Rolle so wahrzunehmen, dass schlicht eine Diskussion initiiert wird. Auch diese Erfahrung machten wir in unserem

25 Einer der Autoren der Studie arbeitete zu dieser Zeit am Ökozentrum Langenbruck, das sich im Umgang mit Spartechnologien am eigenen Gebäude wie auch im Auftrag von öffentlichen und privaten Hausbesitzern einen Fundus von praktischem Wissen geschaffen hatte, der nicht zu bestreiten war.

Projekt über energiepolitische Handlungsmöglichkeiten. Das von uns angeregte Arbeitsseminar führte nämlich erstmals dazu, dass sich eine Kommunikation zwischen Vertretern des Kantons und der Gemeinden beziehungsweise zwischen einzelnen Gemeinden etablierte. Vor diesem Arbeitsseminar wussten die betroffenen Akteure teilweise nicht einmal, wer in den zuständigen Institutionen für Energiefragen verantwortlich war. Überdies ergab sich als eines der Resultate des Seminars die überraschte Erkenntnis der Gemeindevertreter, dass gemeinsame Probleme bestanden, von denen sie bislang (zu recht) gedacht hatten, dass sie die Problemlösungsfähigkeit ihrer eigenen Gemeinde übersteigen würden.

Im Rahmen unseres Modells von Politikberatung muss diese Form der Öffentlichkeit in den Arbeitsseminaren als limitiert bezeichnet werden. Verwaltungen sind in der Regel an solch limitierten Dialogen interessiert und sträuben sich oft gegen eine Verbreiterung des Teilnehmerkreises. Wenn der Politikberater nicht nur an Prestigesteigerung oder an der Erhaltung eigener Arbeitsbedingungen, sondern auch an demokratischer Verantwortung für seine polis interessiert ist, wird er sich nicht exklusiv auf einen Dialog mit dem Auftraggeber einrichten, sondern sich auch an soziale und politische Kräfte einer breiteren Öffentlichkeit wenden.<sup>26</sup>

### **III. Verortungen der Politikberatung im Kontext einer lernfähigen Demokratie**

Unser Modell von Politikberatung behauptet keine exklusive Interaktion mit bestimmten Akteuren, seien es staatliche oder nicht-staatliche Adressaten der Beratung, seien es öffentliche oder private Institutionen der Produktion von Expertenwissen. Vielmehr realisiert sich der normative Anspruch des Modells gerade über die *Sprengung der Logik exklusiver Kontakte*. Im Zusammenspiel zwischen wissenschaftlichen Beratern und ihren Adressaten entstehen dabei Probleme der Abstimmung verschiedener Rationalitäten. Öffentlichkeit hat in diesen Prozessen der Abstimmung, die im folgenden diskutiert werden, die korrektive Funktion, wissenschaftliche Politikberatung immer wieder an die kommunikative und als solche konsensorientierte Vernunft zurückzubinden.

- 1. um die Abkoppelung wissenschaftlicher Expertenkulturen von den lebensweltlichen Prozessen der Bildung gemeinsamer Meinungen zu begrenzen und
- 2. um den gesellschaftlichen Experimenten in den Umwelten des politischen Systems, jene öffentlichen Räume zugänglich zu machen, über welche im

<sup>26</sup> Von wenigen Ausnahmen abgesehen hat man bei den NFP den Eindruck, dass die Verbreitung der Ergebnisse der Untersuchungen eine unangenehme Pflichtübung darstellt – und entsprechend wenig aktiv betrieben wird. Oft sind für diese Aufgabe auch die Mittel so limitiert, dass es noch nicht einmal möglich ist, Kopien der Schlussberichte an weitere Interessenten abzugeben.

Sinne einer lernfähigen Demokratie allein die Handlungsmöglichkeiten der Gesellschaft erweitert werden können.

Beim Zusammentreffen wissenschaftlicher Sachverständiger mit Politikern aus der Verwaltung entstehen Problemsichten und Lösungsvorschläge, die im Schnittbereich politisierter Wissenschaft und verwissenschaftlichter Politik liegen. Beamte wählen aus dem intellektuellen Vorrat von Problemlösungsvorschlägen jene Vorschläge aus, die Wahrheit als Anspruch wissenschaftlicher Analysen auf die eingeschränkten Handlungsparameter öffentlicher Verwaltungen (Effizienz, Effektivität und Akzeptanz) zurückschrauben und die zugleich den gesellschaftlichen Interessencharakter von Handlungszwängen wissenschaftlich verdecken. Die Subjekte in Verwaltungen orientieren sich primär nicht an Ursachenanalysen, die die Gründe von Problemen an den systemischen Anschlusszwängen heutiger Verwaltungen selbst festmachen, sondern an solchen Analysen, die mit Handlungszwängen in einem technischen Sinn versiert umgehen. Im Bereich der Urbanistik werden deshalb solche Vorschläge zur Lösung heutiger Verkehrsprobleme vorgezogen, die eine der zentralen Ursachen nicht im beschränkten politischen Zugriff auf die Bodennutzung sehen; es werden im Gegenteil solche Vorschläge begrüßt, die im Rahmen bestehender Eigentumsrechte die Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns erhöhen. Eine aufgeklärte Politik müsste zwar zweifellos daran interessiert sein, den Problemen über die Thematisierung ihrer eigenen Handlungsspielräume wirklich auf den Grund zu gehen. Allein Verwaltungen können aus strukturellen Handlungsgrenzen den in unserem Modell inhärenten Aufklärungsanspruch nicht selbst verwirklichen, weil er die Handlungsfähigkeit einzelner Verwaltungsabteilungen nicht erweitert, sondern reduziert. Empirisch findet die Erhaltung und Erweiterung der Handlungsfähigkeit von Verwaltungen vielmehr in den Formen des Halbwissens statt, das innovative Vorschläge empirischer Sozialwissenschaften mit der Trägheit von Grossorganisationen konform gestaltet. Verwaltungen haben insofern die Tendenz, öffentliches sozialwissenschaftliches Wissen in ein privates Halbwissen der Organisationselite umzuformen, um primär die Kontrolle über die Umwelt zu erhöhen. Demnach existieren kollektive Abwehrmechanismen, die mit dem Zweck der Erhaltung von Autoritätspositionen eine selektive Aufmerksamkeit und eine institutionelle Indifferenz herstellen. Die Steuerungsstabilität und ein Konfliktmanagement immunisieren Verwaltungseliten gegen kritisches Wissen, das Machtpositionen delegitimieren könnte und sie gerade nicht mit jenem technischen Wissen versorgt, das die Organisationselite von Politikberatern erwartet. Der Anspruch unseres Modells stößt also auch dort an Grenzen der Aufnahmefähigkeit der Verwaltung, wo die Aufklärung von Halbwissen die Privilegien von Machtpositionen gefährdet.

Ausnahmen von dieser Regel finden sich wohl am ehesten in neuen Politikbereichen mit hohem Problemdruck und noch nicht fixierten Problemlösungsmustern wie beispielsweise in der Umweltschutzpolitik. In solchen Politikbereichen kommt jener Charakter der Strategien von Akteuren besonders zur Geltung, nicht nur innerhalb von institutionellen Arrangements zu handeln, sondern de-

ren Strukturen selbst zu verändern, so dass administrative Arrangements, juristische Verantwortlichkeiten, politische Verfahren und Eigentumsrechte dauernd im Fluss sind. Zeigt das Beispiel der Umweltschutzpolitik, dass die Innovationsfähigkeit entsprechender policies dem Anspruch auf Wahrheit seitens des wissenschaftlichen Beraters entgegenkommt, so illustriert es zugleich auch, dass sich solche Ansprüche primär im Bereich der Öffentlichkeit realisieren lassen. Ebenso wie die Strategien der Akteure in solchen Politikbereichen zur Veränderung der strukturellen Voraussetzungen sich primär auf die Beeinflussung der Öffentlichkeit beziehen, erschöpft sich auch unser Modell von Politikberatung nicht in der professionalisierten Interaktionsdyade zwischen Experten und Beamten. Die diese Dyade sprengende kritische Debatte der Analyse sieht die Strukturierung politischer Entscheidungsfelder als Resultat von öffentlichen Kommunikationsprozessen, die durch Macht und Einflussspiele, durch ungleiche Wissensverteilung und durch tiefe Bürgerbeteiligung gestört sind. Die Policy-Analyse nimmt in unserem Modell ein normatives Konzept von Öffentlichkeit als kritischen Massstab, solche Zwänge und Störungen von Kommunikationsprozessen argumentativ aufzuklären. Die Policy-Analyse knüpft dabei an jene Öffentlichkeit an, auf die sich die Institutionen verändernden Strategien der Akteure einer Politikarena selbst beziehen, wenn sie sich neue Handlungsspielräume schaffen wollen.

Wollen Sozialwissenschaftler die Entscheidung darüber, wie ihre Vorschläge und Analysen verwendet werden, nicht kritiklos den Praktikern der Verwaltung überlassen, was in dezisionistischen Entscheidungspraxen in der Regel geschieht, sondern lassen sie sich für die Dauer von Entscheidungsprozessen *pragmatisch*<sup>27</sup> im Sinne einer Dauerkommunikation auf den Politikbereich ein, dann verlangt unser demokratisches Modell von Politikberatung Öffentlichkeit in einem dreifachen Sinn:

- erstens gelangt der Sozialwissenschaftler mit seiner Einstellung, auch als Bürger zu handeln, mit seinen organisationskonformen Vorschlägen, die sich noch im Bereich systemischer Anschlusszwänge bewegen, dann an die Öffentlichkeit, wenn er bei gegebenen Zwecken die Wahl falscher Mittel zur Zweckerreichung kritisieren will;

27 Hier im Sinne der Philosophie des amerikanischen Pragmatismus (Dewey, Mead, Peirce), vgl. vor allem: J. Dewey: *The Public and Its Problems*, New York 1927. Daran knüpft Habermas an, wenn er in seinem Vermittlungsvorschlag zwischen wissenschaftlicher Politik und öffentlicher Meinung ein *technokratisches*, ein *dezisionistisches* und ein *pragmatisches* Modell unterscheidet (in: *Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie‘*, Frankfurt/Main 1968, S. 120–145); interessanterweise ist dies sein Beitrag zur Festschrift des Zürcher Philosophen H. Barth, dessen Nachfolger H. Lübbe geworden ist, der in Habermas' Aufsatz das erweiterte dezisionistische Modell vertritt, welches eine *Kombination* mit dem technokratischen Modell darstellt. Vgl. dazu H. Lübbe: *Zur politischen Theorie der Technokratie*, in: ders.: *Praxis der Philosophie, Praktische Philosophie, Geschichtstheorie*, Stuttgart 1978. Zur Auseinandersetzung mit dieser politischen Philosophie vgl. H. Kleger: *Dezisionismus und common sense – oder wie ist politische Vernunft heute zusammengesetzt?*, in: H. Kleger/G. Kohler (Hg.): *Diskurs und Dezision*, Frankfurt/Main 1989; vgl. auch die Replik von H. Lübbe: *Aneignungen und Rückaneignungen*, im selben Band.



- zweitens sieht sich der Sozialwissenschaftler dann vor den Anspruch gestellt, sich argumentativ an öffentlichen Diskursen zu beteiligen, wenn der intellektuelle Gehalt seiner Analyse über organisationskonforme Vorschläge hinaus innovative Vorschläge rechtfertigen will, welche die institutionelle Problemlösungskapazität als die eigentlichen Problemursachen thematisiert;
- drittens hat die Öffentlichkeit der beratenden Analyse den Sinn, Erfolgserwartungen, die Verwaltungen bei der Wahl ihrer organisationskonformen Konzepte, Problemsichten und Lösungsvorschläge zur Selbstlegitimation begleitend präsentieren, als falsch oder trügerisch darzustellen.

Diese Konfrontation von Erfolgserwartungen mit einer Analyse, die zeigt, dass Verwaltungen aufgrund ihrer institutionellen Organisationsweisen systematisch unter ihren eigenen Rationalitätsansprüchen zurückbleiben, könnte in der Öffentlichkeit einen Realitätsdruck und einen Konsistenzzwang bewirken, der Verwaltungen zwingt, sich quasi neu zu organisieren.

Aufgrund der Begrenzungen, die das Verhalten von Verwaltungen den Politikberatern aufzwingen will, ist es gemäss unserem Modell unerlässlich, als Adressaten von Politikberatung auch nichtstaatliche Akteure in Betracht zu ziehen. Denn zum einen scheint uns Politikberatung allzusehr auf den Staat fixiert, während die Neokorporatismusforschung vermehrt die Bedeutung nichtstaatlicher Akteure im Bereich der Politikformulierung und -implementation in den Vordergrund gestellt hat<sup>28</sup>. Aus dem Einbezug von Interessenorganisationen und Berufsgruppen in sozietale Verhandlungssysteme mit staatlichen Aufgaben ergeben sich für diese Akteure spezifische Probleme der Abstimmung ihres Handelns nach innen zu den eigenen Mitgliedern und nach aussen zu anderen Mitgliedern der Elite von Politikarenen in Entscheidungskontexten. Darin ist ein Strauss von Problemen enthalten, die ein mögliches Betätigungsfeld von Politikberatung sein könnten. Zweifellos trifft dabei unser Modell der Beratung auf ähnliche Probleme wie im Falle der öffentlichen Verwaltungen. Es besteht das Risiko, dass Organisationseliten Beratung dazu benutzen, ihre dezisionistische Praxis zu steigern, um damit die Kontrolle über die Mitglieder, die in neokorporatistischen Arrangements zu einer entscheidenden Variable geworden ist, effizienter und effektiver zu gestalten. Anders als bei der Verwaltung kann sich unser Modell aber bei nichtstaatlichen Akteuren auf jene organisationsinternen Öffentlichkeiten beziehen, die in neokorporatistischen Steuerungsformen einerseits stets bedroht sind, die aber andererseits nur um den Preis aufgegeben werden könnten, dass die entsprechenden Organisationen sowohl ihre

28 Zur Anwendung des Konzeptes «Neokorporatismus» für den Fall der Schweiz vgl. die Studien, die im Zusammenhang mit dem Forschungsprojekt «Neokorporatismus und Konkordanz» an der Forschungsstelle für politische Wissenschaften der Universität Zürich angefertigt wurden: Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft Nr. 247–252, Neokorporatismus in der Schweiz (Fallstudien zur Verkehrspolitik, Gesundheitspolitik, Landwirtschaftspolitik, Berufsbildungspolitik, Umweltpolitik und Regionalpolitik, Autoren K. Nüssli und E. Rüegg), sowie die Nr. 241/242 (Fallstudie Arbeitszeitpolitik, Autor A. Kühne) und die Nr. 243/244 (Fallstudie Fremdarbeiterpolitik, Autor S. Cattacin).

Funktion der Formulierung gesellschaftlicher Interessen als auch und ineins damit ihre Legitimation zur Beteiligung an staatlichen policies verlieren würden.

Wenn die Akteure dauernd durch Management von Halbwissen die politische Arena kontrollieren wollen, dann müssen Politikberater sich darum bemühen, den öffentlichen Raum als vorgängiges Konstituens der Demokratie lebendig zu erhalten. Eine solchermassen konstitutiv auf Öffentlichkeit hin orientierte Politikberatung kann sich deshalb nicht auf die Effektivität der Beratung durch argumentative Aufklärung der etablierten Akteure einer politischen Arena beschränken. Diese Forderung hat zunächst Konsequenzen für die Sozialwissenschaft selbst.

Sozialwissenschaftler sind für Ergebnisse ihrer Forschungen in unserem Verständnis umfassender verantwortlich als gemeinhin angenommen wird. Diese Verantwortung kann nur durch die Integration von Öffentlichkeit in den Forschungsprozess selber wahrgenommen werden. Die Möglichkeit, sich an die demokratische wie organisationsinternen Öffentlichkeiten zu wenden, setzt voraus, dass der dazu nötige Handlungsspielraum des Sozialwissenschaftlers gegenüber den zu beratenden Akteuren gewährt sein muss. Erst die organisationsexterne Stellung des Sozialwissenschaftlers führt zur Chance, durch eine öffentliche Intervention den zu beratenden Akteuren zu widersprechen und ihren instrumentellen Umgang mit Wissen in Frage zu stellen<sup>29</sup>. Andererseits muss das Wissenschaftssystem, in dem der Sozialwissenschaftler institutionell verankert ist, auch eine Öffentlichkeit integrierende Praxis erlauben und über interne Regeln abstützen<sup>30</sup>. Eine solche Regelung darf vor allem im Falle universitärer Institute nicht nur eine institutionelle Garantie sein. Sie müsste sich vielmehr auch über die Lehrtätigkeit in ein verändertes Selbstverständnis der Sozialwissenschaft umsetzen<sup>31</sup>. Dieses veränderte Selbstverständnis ist besonders dann notwendig, wenn sich Politikberatung nicht nur auf etablierte Akteure bezieht, sondern sich auch an soziale Bewegungen wendet.

Wird der Versuch, als Wissenschaftler beratend zu intervenieren, auf Akteure ausgedehnt, deren kollektive Handlungsfreiheit nicht von formalisierten Mitgliedschaftsregeln abhängt, stellt sich das Risiko einer Reduktion der Wahrheitsansprüche auf organisationskonforme Vorschläge von Anfang an nicht, sondern konfrontiert sich direkt mit diskutierenden Öffentlichkeiten. Entscheidungen zu Protestverhalten durchlaufen nicht formalisierte Verfahren, sondern finden im Rahmen von Gruppenprozessen statt. Relevant werden dabei häufig Entscheidungsmuster, in denen einzelne Personen zu charismatischen Figuren

29 Die Effektivität des Wissenstransfers ist im Falle von organisationsinternen Beratern grösser, die Sanktionskompetenz der Organisationselite ist dagegen im Falle einer Beratung durch angestellte Sozialwissenschaftler am stärksten.

30 Wissenschaftspolitisch wären aus dieser Forderung Konsequenzen in Richtung einer Demokratisierung öffentlicher und privater Forschungsinstitute zu ziehen. Darauf können wir aber im Rahmen dieses Artikels nicht eingehen.

31 Der Einbezug der Methodologie der Politikberatung in die Lehrtätigkeit und der Abbau institutioneller Barrieren interdisziplinärer Ausbildung könnten als Verbesserungen in diese Richtung in Betracht gezogen werden.

werden, welche die Leitgedanken formulieren. Die durch Gruppenidentität geprägte Organisationsweise, die sich auch in der Ausbildung eigener Sprachcodes ausdrückt, erschwert einerseits den beratenden Zugang, stellt aber andererseits die notwendige Bedingung dafür dar, dass im Protest, experimentell und von subjektiven Deutungsmustern geleitet, strukturverändernde und damit innovative Gegenverständnisse sozialer Realität ausgebildet werden können. Jegliche beratende Tätigkeit muss sich deswegen in diesem Kontext vom Eliteverständnis von Organisationen lösen und sich direkt an autonom konstituierte Kollektive wenden. Sie nimmt damit das Risiko in Kauf, eigene Ansprüche der Gruppenlogik unterzuordnen. Die Untersuchungen des Zürcher Soziologen H. P. Kriesi über die ‹Zürcher Bewegung›<sup>32</sup> durchbrachen diese Anbindung des Forschers an die Gruppenlogik, indem die Teilnahme an der Bildung kollektiver Interessen nicht gesucht wurde und somit in der ‹Bewegung› jener Skepsis gegenüber den ‹realitätsdefinierenden› Wissenschaftlern Aufwind gab, die eine Sabotage dieser Untersuchung durch den Raub der Daten aus dem soziologischen Institut befürwortete.

Der Sinn einer Beratung sozialer Bewegungen kann darin gesehen werden, die Fähigkeit von latent innovativen sozialen Gruppen zu erhöhen, Projekte zu entwerfen. Dies führt dazu, dass eine solche Beratung immer als Vermittlung zwischen solidarischen Gruppen und demokratischer Öffentlichkeit und deshalb als intellektuelle Tätigkeit konzipiert ist. Ist die Intervention von Wissenschaftlern von seiten dieser Akteure erwünscht, so kann diese inhaltlich als Strategieberatung definiert werden. Protestgründe werden dabei im Dialog argumentativ erarbeitet und in ihrem historischen Gehalt als verallgemeinerungsfähige Interessen entwickelt. Die oft in neuen sozialen Bewegungen auftretende strukturelle Nahsicht, die sich auf die Gestaltung eines beschränkten sozialen Raumes bezieht und zu expressiver Selbstdarstellung tendiert, könnte über eine argumentative Konfrontation mit Wissenschaftlern zu einer moralisch-praktischen Selbstbestimmung der Gruppe führen, die es erlaubt, alle Verfahren und latenten Kanäle demokratischer Meinungsbildung zu benutzen und Instrumentalisierungen der Bewegungen durch etablierte Akteure zu erkennen. So formulierte beispielsweise der ‹Comitato di Novoli›, eine Bewegung, die sich gegen ein Grossprojekt in Florenz zur Wehr setzt, während der ersten Kontaktaufnahme uns gegenüber den Wunsch, mit unseren Analysen beratend an der argumentativen Ausformulierung ihrer Interessen und an der Erarbeitung von Strategien gegen das Projekt teilzunehmen.

Neben der direkten Intervention in der Rolle des Vermittlers als Teilnehmer an autonomen Öffentlichkeiten kann der Wissenschaftler als Intellektueller neue soziale Bewegungen in Form einer Vertretung innerhalb der demokratischen Öffentlichkeit ‹beraten›. Der Wissenschaftler als Intellektueller versucht dabei, im virtuellen Diskurs mit neuen sozialen Bewegungen deren Anliegen zu verstehen und in der Sprache der demokratischen Öffentlichkeit als verallgemei-

32 Vgl. H. P. Kriesi: Die Zürcher Bewegung. Bilder, Interaktionen, Zusammenhänge, Frankfurt/Main 1984.

nerungsfähige Interessen darzustellen. Diese Vertretung kann als advokatorischer Diskurs interpretiert werden, indem der Wissenschaftler im Dialog mit der zivilen Gesellschaft jene Klientengruppen vertritt und damit jenen Interessen argumentativ zur Legitimation verhilft, die seines Erachtens den Möglichkeitsraum komplexer Gesellschaften erhöhen und solidarische Vorstellungen gesellschaftlicher Integration thematisieren.

## Schluss

Wir haben versucht, aufgrund eigener Erfahrungen und theoretischer Interessen am pragmatisch-demokratischen Modell der Politikberatung (Dewey, Habermas) weiterzuarbeiten. Entscheidend sind für uns die drei Ebenen, die wir unterschieden haben (Wissenschaft, Intellektualität, Aktivbürger), und deren argumentatives Zusammenspiel. Demgegenüber betonen andere Vorstellungen von Politikberatung zumeist jeweils nur eine Ebene und zeichnen sich zudem oft durch ein eingeschränktes Verständnis der jeweiligen Ebene aus, z. B. durch einen szientistischen Wissenschaftsbegriff oder ein elitistisches Politikverständnis. Die Stossrichtung unserer Position geht dahin, *«praxisphilosophisch»* unter Berücksichtigung (aber nicht Dominanz!) *«systemtheoretisch»* geforderter Anschlussfähigkeit Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen. Die Produktion von Meinungen und Strategien verfolgt dabei das Ziel, über den sachzwangbedingten common sense des unmittelbar Machbaren hinauszukommen. Dabei müssen den Organisationseliten Realitätsverleugnungen präzise vor Augen geführt werden, was eine gute politische Philosophie im Zusammenspiel mit Sozialwissenschaft und diskutierender Öffentlichkeit erfordert. Wir übersehen nicht, dass sich die Entscheidungsprobleme infolge der *Tempobeschleunigung* der Zivilisationsdynamik teilweise enorm verschärft haben: in fast allen gesellschaftlichen Bereichen (und nicht nur im Sport) sind heute die Schnelleren auch die Besseren. Nicht zuletzt dieser Umstand führt bei den Subjekten zu einem *Fatalismus* gegenüber den Entwicklungen der modernen Gesellschaft. Vernünftige Entscheidungen, wenn man sie dann noch anstrebt, brauchen gleichwohl Zeit für Reflexion, die als solche schon schwieriger geworden ist. Wir verstehen deshalb Politikberatung so, dass sie innerhalb der schneller gewordenen Zeit einer reflexiv kaum noch zu verarbeitenden *Hyperkommunikation* erstens quasi Zeit zu organisieren versucht, um zweitens damit auf den vorgeschlagenen Wegen die notwendigen Überlegungen weiterhin zu ermöglichen.

