

Im Spannungsfeld zwischen Politikbe- ratung und politischer Realität

Staatssekretär Josef Hecken

**IGES Institut, Auditorium
Friedrichstraße 180, 10117 Berlin**

Donnerstag, der 24. Juni 2010

Sehr geehrter Herr Professor Häussler,
sehr geehrter Herr Professor Wille,
sehr geehrter Herr Professor Rürup,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

Ich spreche heute über wissenschaftliche Politikberatung.

Das Thema müsste eigentlich einfach sein:

Klare Fakten bedingen klare Entscheidungen. Damit wäre die Rede zu Ende.

Dass es aber so einfach nicht ist, beweist die mir eingeräumte Redezeit und ein Blick in die Geschichte.

In den Gärten des Vatikans steht seit zwei Jahren ein Denkmal für **Galileo Galilei**.

Er verkörpert tragisch das Schicksal früherer Politikberatergenerationen.

Deren Tätigkeit war oft kurz und mittelfristig erfolglos, der Ruhm kam erst Jahrhunderte später, obwohl das, was sie sagten, höchst richtig war.

Und ihre Tätigkeit war **hoch gefahrgeneigt** und endete oft vor der Inquisition und dann auf dem Schafott.

Galileo Galilei hatte Glück, weil sein langjähriger Auftraggeber Papst Urban VIII. ihn mochte, deshalb wurde er nicht geköpft, sondern nur zu lebenslanger Kerkerhaft verurteilt.

Ich sage zynisch: Glück gehabt!

Anders ging es noch den Beratern von Ramses II gut 2000 Jahre zuvor. Ramses sah sie als **notorische Bedenkenträger**, die den Schwung zur großen Tat vermissen lassen. Er ließ sie töten, folgte seiner kühnen Visionen und scheiterte. Aber da war es für die Berater zu spät, sie waren ja längst hingerichtet.

Da hat es Politikberatung heute doch einfacher: wenigstens die Lebensgefahr besteht nicht mehr.

In der Sache hat sich aber an dem scheinbar unauflöslichen Spannungsfeld zwischen Politik und externer wissenschaftlicher Beratung trotzdem wenig geändert

Und damit sind wir bei IGES:

Das IGES blickt heute auf eine 30-jährige Geschichte zurück, die auch eine **Erfolgsgeschichte** ist. Sie wird getragen durch hohe fachliche Qualifikation der Mitarbeiter des Instituts und das **unaufhörliche Engagement um eine wissenschaftlich fundierte Beratung.**

1.200 Projekte und mehr als 100 Auftraggeber zeigen, dass in dem Satz von Bert Brecht „**Qualität setzt sich durch**“ auch für diesen Bereich viel Wahrheit steckt.

30 Jahre legen darüber ein hervorragendes Zeugnis ab.

Meine herzlichen Glückwünsche zum Jubiläum

Das Thema zu dem ich anlässlich dieser Feierstunde gebeten wurde zu sprechen lautet:

„Das Spannungsfeld zwischen Politikberatung und politischer Realität“

Wahrlich, ein Thema mit vielfältigen Anknüpfungspunkten, finden wir doch mittlerweile eine Vielzahl von Gremien und Beratungsinstitutionen, die sich dieser Aufgabe widmen. Gemessen an der Zahl derjenigen, die wirtschaftspolitischen Rat erteilen, könnte man sogar von einer Blütezeit der Politikberatung sprechen.

Darüber hinaus ist dieses Thema auch ein passendes Thema für jemanden, der wie ich, sowohl in **vielfältigen politischen Positionen** gearbeitet hat. Der aber auch als **Präsident des Bundesversicherungsamtes** verantwortlich für die Einführung des Morbi-RSA war und mit der Umsetzung Gesundheitsöko-

nomischer Sachzusammenhänge in tatsächliches Verwaltungshandeln betraut war.

→ Das „Spannungsverhältnis“ ist mir also nicht fremd. ←

Da wir heute das 30jährige Bestehen des IGES, seines Zeichens ein wissenschaftliches Institut feiern, würde es sich anbieten, auch die Herangehensweise an das Thema wissenschaftlich zu gestalten und zunächst mit einer Definition dessen zu beginnen, was Politikberatung ist.

Startet man aber den Versuch eine wissenschaftliche Definition für Politikberatung zu finden, wird schnell deutlich, dass bereits die Bewältigung dieser Aufgabe einen gewissen Beratungsbedarf begründen könnte.

Selbst Politikwissenschaftler stehen hier vor einer Aufgabe, die sie mehr griffige als wissenschaftlich hergeleitete Abgrenzungen verwenden lässt.

So hat der Politikwissenschaftler Marc Althaus einmal gesagt: „ Politikberatung als Begriff zu definieren, das ist der sprichwörtliche Versuch einen Pudding an die Wand zu nageln“

Dabei ist das Aktionsfeld der Politikberatung gar nicht neu.

Die Beratung hat sich auch für die Lenkung der Geschicke der Gesellschaft und damit die Vorbereitung schwieriger Entscheidungen – über alle Zeiten hinweg - als derart vorteilhaft erwiesen, dass selbst in der Bibel hierzu ein Spruch aufgenommen wurde.

So findet sich im Alten Testament, im Buch der Sprichwörter 12, 15 der Satz **„Der Tor hält sein eigenes Urteil für richtig, der Weise aber hört auf Rat“**. Wie so vieles in der Bibel wird der Satz oft nicht beachtet.

Auch in der neueren Zeit haben sich viele exzellente Ökonomen dem Thema der wissenschaftlichen Politikberatung gewidmet. Einige sollen sogar der Versuchung erlegen sein Ihre Abschiedsvorlesung zum Thema

„Vom Elend der wissenschaftlichen Politikberatung“ gehalten zu haben.

Neben vielen positiven Stimmen zur Nutzung der politischen Beratung als Unterstützung bei politischen Entscheidungen wäre es aber vermessen zu verschweigen, dass es auch negative Stimmen im Umgang mit Beratung geben würde:

Als **Ludwig Erhard** in den 50er Jahren die Bildung eines Sachverständigenrates vorschlug, hatte Adenauer den Verdacht, hier solle eine vierte Gewalt, eine Art **Gelehrtentokratie** etabliert werden. **Adenauer** verhinderte den Rat damals mit den Worten: „Erhard, woll’n Sie sich „ne Laus in’n Pelz setzen?“.

Auch der frühere Wirtschaftsminister **Schmücker** formulierte: **„Ich lasse mich auch vom besten Sachverständnis nicht von meinen politischen Überzeugungen abbringen!“.**

Damit sind wir fast wieder bei Ramsis!

Die Erfahrung zeigt uns, dass die Furcht dieser Herren nicht dazu geführt hat, dass sich die Beratungen nicht durchgesetzt hätten. Der Spruch in der Bibel hat also auch über die Jahrhunderte nichts von seinem Wahrheitsgehalt eingebüßt.

Derzeit entwickelt sich eine **neue Kultur der politischen Beratung**. Es kommen viele Agenturen und Beratungsstellen auf den Markt, die unter dem Sammelbegriff Politikberatung firmieren und es sich zur Aufgabe gemacht haben eine neue Beratergeneration zu prägen. Diese „Neuen“ zeichnet aus, dass sie versuchen, ihre Neigung zum politischen Unternehmertum als Geschäftsmodell zu etablieren.

Diese meist kleinen und sehr jungen Agenturen verstehen sich zwar als Politikberater, bewegen sich jedoch in einer **schillernden Mischung aus Marketing, Public Relations und Lobbyismus**.

Meist sind diese Agenturen genau so schnell wie sie entstanden sind auch wieder vom Markt verschwunden.

30 Jahre zeigen uns, dass Sie Herr Professor Häussler und Ihr Institut **eine andere Form der Beratung** ihr Eigen nennen.

Gemeint ist hier die **wissenschaftliche Form der Politikberatung** die sich dadurch definiert, dass sie Unterstützungsleistungen dort anbietet, wo Politik mit einem Themenspektrum konfrontiert wird, dessen Bearbeitung ein ergänzendes Wissens- und Auffassungsspektrum notwendig werden lässt. **Vereinfacht gesagt leistet diese wissenschaftliche Politikberatung die Bereitstellung von objektiver Expertise mit wissenschaftlicher Qualität für die politische Praxis.**

Grundlage des Verhältnisses, zwischen Politikberatung und politischer Realität ist die Frage, **ob Politik und wissenschaftliche Beratung als 2 Welten anzusehen sind, die im Spannungsfeld zueinander stehen, oder ob sie letztendlich zwei Seiten einer Medaille bilden?**

Max Weber hat einst festgestellt, dass gesellschaftliche oder wissenschaftliche Ziele, die angestrebt werden sollen, nicht vom Wissenschaftler selbst bestimmt werden können.

Er hat aber auch gefordert, dass die unvermeidlichen normativen Annahmen - die Werturteile - offen zu legen seien, um „der Wissenschaft wieder eine beratende Kompetenz zu schaffen“.

Wissenschaftlichkeit erwächst nämlich nicht aus einer formalen Position der Überparteilichkeit oder Unabhängigkeit, sondern ausschließlich aus der logischen Stringenz, der validen auch institutionelle Details berücksichtigenden empirischen Fundierung.

Allerdings sind die Werte, an denen sich die Theorien der Wissenschaft ausrichten bisweilen nicht einheitlich und für alle gültig festzulegen.

Als solche Grundwerte haben sich heute unter anderem hohe Lebensqualität (Verfassungsrechtler und Ökonomen sprechen hier von Wohlfahrt) und zunehmend das Bestreben nach einer nachhaltigen Entwicklung etabliert.

Und schon hier zeigt sich eine Hürde, die das Spannungsfeld zwischen der wissenschaftlichen Beratung und der politischen Realität beeinflusst:

Denn für unterschiedliche Menschen hat der Begriff Lebensqualität unterschiedliche Bedeutungen. Dies erklärt nicht nur, warum der politische Prozess bisweilen andere Ergebnisse hervorbringt, als die Beratenden als richtig und unumgänglich angesehen haben, es erklärt weiterhin, warum auch Ökonomen selbst bisweilen zu unterschiedlichen Urteilen kommen.

Der **Nobelpreisträger Josef Stiglitz** hat in diesem Zusammenhang gesagt: Die Ökonomie ist die einzige Wissenschaft, in der sich zwei Menschen den Nobelpreis teilen können, weil ihre Theorien sich gegenseitig widerlegen.....

Erschwerend kommt für den Bereich der gesundheitspolitischen Entscheidungen hinzu, dass hier immer auch **Verteilungsfragen** – interpersonell und intergenerativ – eine Rolle spielen.

Und eine Festlegung hierzu kann selbst der brillianteste wissenschaftliche Politikberater nicht liefern.

Da gerade in diesem Bereich realistische politische Ziele nicht unabhängig von den jeweils verfügbaren Mitteln und Instrumenten formuliert werden können, **muss man letztendlich feststellen, dass sich wissenschaftliche Expertise im politischen Prozess innerhalb des Verhältnisses zwischen politischer Rationalität und wissenschaftlicher Sachrationalität verorten lassen muss.**

Der tatsächliche Einfluss wissenschaftlicher Politikberatung auf die praktische Politik wird dabei jedoch nicht nur durch die Qualität der wissenschaftlichen Expertise bestimmt sondern auch durch die Spielregeln, Akteure, Institutionen und den Verlauf politischer Prozesse.

Unabhängig davon steigt die Bedeutung von Expertenwissen im politischen Prozess mit den Herausforderungen, denen sich die Politik stellen muss.

Und diese Herausforderungen steigen mit den galoppierenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen, wie uns die jüngste Gegenwart auf beeindruckende Weise erleben lässt.

Für den Bereich des Gesundheitswesens sind dieses neben der Wirtschaftskrise und der erst bevorstehenden demographische Veränderung vor allem die fiskalischen Probleme durch die bekannten angebots- und nachfrageseitigen Determinanten der Ausgabenentwicklung.

Kurzum:

Mit Blick auf das Gesundheitswesen, welches eines der Steckenpferde des IGES ist, bin ich zuversichtlich, dass auch in den nächsten 30 Jahren ausreichender Beratungsbedarf besteht, um zumindest das wirtschaftliche Wohlergehen dieses nun fast schon alt ehrwürdigen Instituts zu sichern.

Ein weiteres Element, welches das Spannungsfeld zwischen Politikberatung und politische Realität beeinflusst ist gekennzeichnet durch die Frage, wie der Übergang zwischen wissen-

schaftlicher Erkenntnis und ihrer Umsetzung in der politischen Praxis gestaltet werden kann.

Denn die Arbeitsweise der Wissenschaft unterscheidet sich doch oft von der in der Politik.

Im Prozess der wissenschaftlichen Wahrheitsfindung wird versucht, die Welt zu analysieren und zu erklären.

In der Regel entwickelt sich eine neue Erkenntnis aus einer Minderheitenposition heraus und setzt sich nach und nach bei einer Mehrheit durch – oder die Erkenntnis erweist sich als Irrtum und wird wieder fallen gelassen.

Die Minderheitenposition hat somit in der Wissenschaft eine große Bedeutung und ist zum Erkenntnisgewinn unerlässlich.

In einer Demokratie und damit der politischen Realität – ist die Mehrheitsentscheidung von Bedeutung für die politische Gestaltung, die Position der Minderheit kann oftmals – unabhängig von ihrem Wahrheitsgehalt – nicht weiter verfolgt werden.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

es gibt eine Reihe von Gemeinsamkeiten und eine Reihe von Unterschieden, die das Spannungsverhältnis nachhaltig prägen:

Der Politiker trägt gegenüber den Bürgern, der Wirtschaft, ja allen gesellschaftlichen Gruppen Verantwortung für seine Entscheidungen.

Der Wissenschaftler per se ist zunächst nur der Erkenntnis verpflichtet

Das politische Handeln wäre recht einfach, wenn es genügen würde Recht zu haben – dann wären sich gute Berater und gute Politiker immer einig.

Der Politiker braucht dazu auch noch Mehrheiten, er braucht Mehrheiten beim Wähler, in den verschiedenen

Gremien, der Fraktion, dem Bundestag und dem Bundesrat.

Um seine Ziele zu erreichen muss der Politiker daher häufig Kompromisse eingehen und taktieren. Daher ist es besonders wichtig, dass der wissenschaftliche Berater sachgerechte Lösungen anmahnt, bevor Taktieren und Pragmatismus Anwendung finden, um Mehrheiten zu beschaffen. Dann kennt man wenigstens die Risiken und Nebenwirkungen!

Es gibt damit **einen wesentlichen Unterschied** zwischen Politikern und wissenschaftlichen Beratern:

Der Politiker ist nicht nur der Sachlichkeit verpflichtet, er ist auch abhängig vom Sachverstand der Öffentlichkeit – also dem Wähler (und manchmal auch der Presse).

Diesem muss er Rede und Antwort stehen, diesem ist er Rechenschaft schuldig. Von daher ist der Bürger der eigentliche Adressat der Erkenntnisse aus der wissenschaftlichen Beratung.

Politische Beratung muss daher nicht nur eine **Politikerbera-**tung sein sondern auch eine Beratung der Öffentlichkeit, die sich nicht in der Erarbeitung von Maßnahmen erschöpft, sondern auch deren Umsetzung mitdenken und mitplanen muss

Letzteres ist weit mehr als nur Veröffentlichung in rezensierten wissenschaftlichen Zeitschriften mit Zitierindex.

Ein guter politischer Berater muss letztendlich bereit sein, auch mit dem interessierten Laien in die Diskussion zu treten und Argumente zu liefern, die auch in Talk Shows Bestand haben.

Nur wenige wagen den Schritt sich auch als Wissenschaftler der öffentlichen Diskussion zu stellen und diese Herausforderung anzunehmen, der sich ein Politiker immer gegenüber sieht.

Die Anwesenden haben diese Herausforderung angenommen. Sie, **Herr Professor Häussler**, stellen sich dieser Herausforderung sogar als rein privat finanziertes Institut. Dies zeugt von

einem Geist, der nicht nur zu begrüßen ist, sondern der auch zeigt, dass gesellschaftliche Verantwortung – gelebt durch gute politische Beratung – und wirtschaftlicher Erfolg keine Gegensätze sein müssen.

Meine Damen und Herren

Moderne Gesellschaften sind von einem hohen Maß an Komplexität geprägt.

Aufgabe einer wissenschaftlichen Politikberatung muss es sein, von einer unabhängigen Position den Prozess politischen Entscheidungsfindung zu begleiten.

Was politische Beratung aber nicht leisten kann, ist es den Politikern und den Wählern die Entscheidungen abzunehmen und diese durch vermeintlich objektive und sachlogisch richtige Lösungsvorschläge vorzubestimmen.

Resümierend kann man festhalten, dass politische Beratung wichtige Orientierungshilfe bietet. Gute politische Beratung er-

kennt darüber hinaus die **Restriktionen der politischen Realität**, nimmt sie an und bezieht sie in die Entwicklung der Empfehlungen und Konzepte mit ein.

Geht politische Beratung diesen Weg, löst sich das Spannungsfeld zwischen politischer Beratung und politischer Realität auf.

Insoweit, meine sehr geehrten Damen und Herren ist das „Spannungsverhältnis“, über welches ich heute vortragen sollte, eines, welches sich dann „entspannt“, wenn politische Beratung sich am Bedarf des Beratenen orientiert.

Oder um es ökonomisch zu formulieren: Wenn Angebot und Nachfrage zueinander passen werden bei beiden Transaktionspartnern Nachkaufdissonanzen vermieden!

Es geht uns also heute besser als Galileo Galilei, denn die Suche nach Wahrheit endet nicht mehr im Kerker.

Aber im Ernst: was unbedingt bleiben muss, ist die Suche nach der Wahrheit.

Denn die Anerkennung der Restriktionen politischer Realität darf nie bedeuten, dass man seinen wissenschaftlichen Anspruch aufgibt und zum „Gefälligkeitsgutachter“ wird.

Denn damit verliert man nicht nur seine wissenschaftliche Reputation, sondern verliert auch Achtung und Selbstachtung.

Das ist schlimmer als der Kerker!

In diesem Sinne wünsche ich uns allen 30 weitere Jahre mit dem IGES-Institut, das sich Achtung durch Kompetenz erworben hat.

Für ihre weitere Arbeit wünsche ich viel Erfolg!

Herzlichen Dank.