

# Langfristige Trends und kurzfristige Politik

## Herausforderungen an die Politikberatung durch demographischen Wandel und Klimawandel

Synopse des Expertengesprächs der Aktion Demographischer Wandel der Bertelsmann Stiftung  
und ad-hoc-Gruppe Politikberatung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft am  
9. Juni 2006

Kontakt:  
Dr. Ole Wintermann  
Projektmanagement  
Aktion Demographischer Wandel  
Bertelsmann Stiftung  
Telephone: 05241 81 81232  
Mobile: 0173 7334421  
Fax: 05241 816 81232  
Email: [ole.wintermann@bertelsmann.de](mailto:ole.wintermann@bertelsmann.de)  
Internet: [www.aktion2050.de](http://www.aktion2050.de)

Kontakt:  
PD Dr. Dieter Rehfeld  
Forschungsdirektor "Innovative Räume"  
Institut Arbeit und Technik  
Telephone: 0209 1707-268  
Email: [rehfeld@iatge.de](mailto:rehfeld@iatge.de)  
Internet: [www.iatge.de](http://www.iatge.de)

## **Demographischer Wandel und Klimawandel – 12 Thesen zu den Rahmenbedingungen erfolgreicher Politikberatung**

Sowohl der demographische Wandel als auch der Klimawandel weisen wichtige methodische und politisch-gestalterische Gemeinsamkeiten auf. Von daher sind die Voraussetzungen für die Zuschreibung einer gewissen Effektivität der Beratung, die gleichzusetzen ist mit dem Grad des Erfolgs, in beiden Politikfeldern vergleichbar. Aus folgenden Gründen ist Beratung hierbei besonders stark gefragt:

- (A) Beide Themenfelder sind extrem interdisziplinär zu betrachten. Einfache Kausalitäten und lineare Logiken werden damit ausgeschlossen. Die thematische Komplexität ist beträchtlich.
- (B) Beide Probleme sind langfristiger Natur. Einfache und nur kurzfristig wirksame Maßnahmen greifen zu kurz. Der Wirkungshorizont reicht deutlich weiter.
- (C) Beide Herausforderungen – Bewältigung der demographischen Folgen und der Klimaerwärmung – sind existenziell. Es gibt keinen zweiten Versuch.
- (D) Beide Herausforderungen sind absehbar. Sie folgen unerbittlichen inhärenten Gesetzmäßigkeiten. Dies bietet zugleich aber auch ein frühzeitiges Handlungspotenzial.
- (E) Sowohl der demographische Wandel als auch der Klimawandel sind aus wissenschaftlicher Sicht seit langem erforscht. Erkenntnisse liegen weitestgehend vor. Trotz einer gewissen Restunsicherheit werden beide Entwicklungsprozesse nicht mehr ernsthaft angezweifelt.

Determinanten von in diesem Sinne erfolgreicher Politikberatung sollten grundsätzlich nach zwei Dimensionen unterschieden werden. Die erste Dimension ist die des Akteurs (Handlungsebene), die zweite Dimension umfasst die Sicht der und den Blick auf die Institutionen (Systemebene). Wertender Maßstab der Politikberatung ist das Ausmaß der Zielerreichung zur Bewältigung politischer Herausforderungen. Erstere Dimension fragt nach den Mechanismen, die eigenen Ideen gegenüber der Politik besser „vermarkten“ zu können und hat damit das gesamtgesellschaftliche Interesse nicht zwangsläufig im Blick. Grundsätzlich besteht aber schon der Anspruch, einen Beitrag zur Rationalität des gesellschaftlichen Diskurses oder des politischen Handelns zu leisten. Die zweite Dimension fragt nach den übergeordneten Interessen und damit nach den Effizienzpotenzialen des Systems der politischen Steuerung und ergänzt damit die erste eher akteurszentrierte Dimension. Grundsätzlich ist jedoch davon auszugehen, dass bezogen auf die Optimierung des politischen Prozesses sehr unterschiedliche Funktionen von Politikberatung gefragt sind, die wissenschaftliche Funktion durchaus nicht immer im Vordergrund stehen muss.

## **Politikberatung auf der Handlungsebene**

### 1. Motive und Formen der Politikberatung

In der Praxis zeigen sich sehr unterschiedliche Motivationen und Strategien der Politikberatung seitens der Anbieter. So wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass seitens der Wissenschaft eine „Bringschuld“ bestehen sollte, ihre Ergebnisse in den politischen Diskurs einzubringen. Dies ist seitens der Wissenschaft keineswegs selbstverständlich, und wenn es geschieht, erfolgt dies in unterschiedlicher Intensität.

In der Praxis zeigen sich unterschiedliche Varianten:

- a) Wissenschaftliche Ergebnisse werden für eine breite Öffentlichkeit aufbereitet und über unterschiedliche Kanäle kommuniziert (Internet, Broschüren, Medien).
- b) Wissenschaftliche Beratung hat den Anspruch, auf der Grundlage von Forschungen und evtl. auch Erfahrungen in der konkreten Beratung gesellschaftliche Diskurse einerseits zu moderieren, andererseits aber auch inhaltlichen Input anzubieten.
- c) Wissenschaftliche Beratung zielt explizit auf die öffentliche Diskussion, auf Moderatoren und auf Politik. Wissenschaftliche Ergebnisse werden systematisch aufbereitet und etwa über Bilder kommuniziert

### 2. Sachpolitische vs. politische Rationalitäten

Eine fokussierte Sichtweise auf wissenschaftliche Politikberatung, in der die Wissenschaft Wissen produziert, das von der Politik umgesetzt werden soll, unterliegt der Gefahr der Mobilisierung von Beratungsresistenzen bei Politikern, die auch zu gegenseitiger Irritation und einer Abschottung der Wissenschaft von der Politik und umgekehrt führen können. Vielmehr muss sich der Politikberater in die gegebenen Umstände (z. B. im zu beratenden Ministerium) hineindenken und lokale Gegebenheiten kennen/ berücksichtigen. Dies gilt insbesondere und beispielsweise für Heranführung der kommunalen Akteursebene an die demographische Problematik. Hierbei darf nicht übersehen werden, dass wissenschaftliches Sichtweisen und Interpretationen der Funktionsweise und der Trends gesellschaftlicher Prozesse und Gestaltungswissen, also die Frage nach der Beeinflussung oder gar Steuerung derartiger Prozesse und Trends, sehr unterschiedlich sind. Bei der Umsetzung bzw. Gestaltung spielen weiterhin nicht nur potentielle Widerstände von gesellschaftlichen Gruppen eine Rolle, sondern etwa auch durch den Wahlkalender bedingte „Zeitfenster“. Die Beratungsperspektive darf außerdem nicht zu langfristige sein; aussichtsreicher ist bei langfristigen gesellschaftlichen Trends eine Orientierung an mittelfristigen Zeiträumen (z. B. bis 2020).

### 3. Problem der wissenschaftlichen „Objektivität“

Sowohl die Vorausberechnungen der Bevölkerungsentwicklung und ihre ökonomischen Auswirkungen als auch die Vorhersage des weiteren Erwärmungspfad der Erde sind mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Absolute und vorgeblich vollkommen sichere Prognosen kann es aufgrund der kausalen Komplexitäten nicht geben. Dies darf jedoch nicht die Glaubwürdigkeit der Beratung in Frage stellen; beide Entwicklungen werden zumindest ihrem Trend nach auf jeden Fall eintreten. Die Politik steht darüber hinaus angesichts der Vielfalt von Reformangeboten vor der Herausforderung der qualitativen Sortierung. Die Wissenschaft sollte darauf bedacht sein, gegenüber der Vielfalt an neuen Beratungsangeboten, die in den letzten Jahren in der „Berliner Republik“ aufgetreten sind und des Öfteren der Wahrung der wissenschaftlichen „Objektivität“ ein geringeres Gewicht zuschreiben, ihr eigenes Profil zu wahren. Die Wissenschaft sollte sich nicht in den Dienst bestimmter politischer und vermeintlich wissenschaftlich begründeter Interessen stellen. Dies heißt auch, dass Wissenschaftler ihre Prämissen und Hypothesen ebenso deutlich machen sollten, wie die durch das methodische Vorgehen bedingten Verzerrungen.

### 4. Politikansatz und die Anpassung der Rolle der Politikberater

Politikberater können unterschiedliche Rollen spielen. In letzter Zeit wurde allerdings zunehmend die Rolle des Moderators bzw. des „unabhängigen Dritten“ betont. Die Rolle der Politikberatung hängt aber auch vom Politikansatz ab: Bei der Verfolgung eines Top-Down-Modells, welches zumindest bei der Wissensvermittlung über demographische oder klimatologische Kausalitäten angebracht wäre, agiert die Politikberatung in Anlehnung an das rationalistisch-dezisionistische Modell als Bereitsteller von Wissen für die politische Spitze. Im partizipativen Modell kann Politikberatung entweder als wissenschaftliche Unterstützung für interessengebundene Standpunkte in einer pluralistischen Debatte oder als neutraler Moderator auftreten. Dabei sollten gerade Sozialwissenschaftler eine neue Rolle als Impulsgeber einnehmen und sich aktiv in Prozesse einbringen. Allerdings verlangt eine derartige Rolle, sich an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik als „Scharnier“ oder „Grenzgänger“ zu bewegen, wozu allein wissenschaftliche Qualifikationen nicht ausreichen.

### 5. Rolle der Kommunikation

Einerseits richtet sich die Politikberatung vor allem, wenn sie vertrauensvolle Beziehungen institutionalisieren möchte, an die Politik und nicht an die Öffentlichkeit. Andererseits muss die Politikberatung aber auch Kommunikationsberatung und Hilfestellung bei der Entwicklung von Kommunikationsstrategien leisten und die Dimension der politischen Umsetzung der gemachten Vorschläge im Blick behalten.

Kommunikationskanäle sind nach ihrer in- und externen Wirkungsrichtung zu differenzieren. Des Weiteren gibt es, wenn die interne Kommunikation der Verwaltung und politischen Steuerung betrachtet wird, die Unterscheidung nach vertikaler (zwischen politischer Spitze, Fraktion und Partei) und horizontaler (zwischen Parteien und Sprechern) Kommunikation. Kommunikation begleitet somit nicht den Prozess, sondern ist hinreichende Bedingung des Funktionierens desselben.

#### 6. Zielorientierte Politikberatung

Politikberatung darf nicht ausschließlich die technokratische Analyseebene und Rahmenvorgabe im Blick haben, sondern sollte auch an nachvollziehbaren und einfachen Zielen ausgerichtete Handlungsvorschläge geben. Dies ist aber gerade beim demographischen Wandel und Klimawandel nur schwer zu erreichen. Am ehesten sind wissenschaftliche Ergebnisse auf konkrete Raum-Zeit-Bedingungen herunter zu brechen, wobei immer wieder strategisch/ normative Entscheidungen gefragt sind, um erst langfristig einsetzende negative Effekte schon in der Gegenwart erfahrbar zu machen. Neben der entsprechenden Darstellung dieser Vorschläge bedarf es dabei auch der Konzentration auf einfache und wenige ausgewählten Botschaften bzw. Reformvorschläge. Gibt es keinen Konsens über einen anzustrebenden Endzustand, so sollte die Politikberatung konkrete Handlungsalternativen („Szenarien“) und deren Auswirkungen aufzeigen. Sachpolitische Botschaften müssen auf diese Weise durch die Politik persönlich erfahrbar sein, wobei allerdings zu hinterfragen ist, inwieweit Wissenschaft hierbei auch auf anschauliche aber vereinfachende Bilder und Botschaften zurückgreifenden sollte bzw. darf.

#### 7. Beratung auf Bundes- und Landesebene

Die Politikberatung ist auf Bundes- und Landesebene mit zwei unterschiedlichen Institutionswelten konfrontiert, deren Potentiale unterschiedlich genutzt werden können. Ein einfacher Zugang und eine höhere Transparenz auf Landesebene sind Vorteile, die den Nachteil der verminderten Reichweite und Relevanz lindern können. Auf Landesebene können mit Hilfe der Politikberatung erfolgreiche Reformmodelle getestet werden, um so ihre Durchsetzungsfähigkeit auf Bundesebene zu erhöhen. Ergänzend muss Politikberatung die innere Logik der unterschiedlichen Politikfelder und Ressorts berücksichtigen.

#### 8. Keine Beratung ohne Erfahrungswissen

Politikberatung muss, auch wenn sie nicht durch die fachlich ursächlich verantwortlichen Akteure sondern nur indirekt durch Moderatoren erfolgt, fachlich basiert sein; dies muss dem Berater als Kompetenzfeld eindeutig zugeordnet

werden. Die durch einen Chemiker moderierte Politikberatung auf volkswirtschaftlichem Feld ist hingegen nicht glaubwürdig.

## **Politikberatung auf der Systemebene**

### 9. Institutionalisation von Beratungsprozessen

Der Aufbau von langfristig angelegten Vertrauensbeziehungen zwischen Beratern und Politikern ist ein wichtiger Beitrag in dem Bemühen des Brückenbaus zwischen Politik und Wissenschaft. Erfahrung und die „menschliche Seite“ spielen hier eine wichtige Rolle. Vertrauliche Gesprächsrunden können ein effektiveres Instrument der Politikberatung sein als das Verfassen von umfangreichen, wissenschaftlichen Gutachten, die von der Politik häufig nicht in der ihnen in der Wissenschaft zukommenden Breite wahrgenommen werden. Aber auch Enquête-Kommissionen können bei Formulierung eines klaren Arbeitsauftrages und transparenter Verantwortungszuschreibungen ein geeigneter institutioneller Rahmen für die Übertragung sachlichen Wissens in die politische Sphäre hinein sein.

### 10. Agenda-Setting und Politikberatung

Politikberatung kann bis zu einem gewissen Grad Impulsgeber sein, muss oder sollte dabei aber auch Themen aus der Öffentlichkeit und aus den Ministerien, die „gewollt sind“, aufgreifen können. Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass eine als neutral anerkannte Politikberatung den Prozess der politischen Steuerung verbessern hilft. Politikberatung kann dabei als Akteur politischer Innovationen auftreten und die Reaktionsfähigkeit des politischen Systems verbessern helfen. Für den Erfolg der Beratung ist es wichtig, dass sich die politische Spitze das Thema zu ihrer Sache macht. Andererseits darf die Politikberatung aber auch nicht zum rein strategischen Instrument der Ministerialverwaltung verkommen.

### 11. Ansprechpartner für Politikberatung

Politikberatung hat viele Ansprechpartner. Parteistrategen sind dabei allerdings nicht die primäre Adresse, denn hier besteht die Befürchtung der Verengung der Sachverhalte. Die politische Spitze muss Adressat von Beratungsbemühungen sein, um die Unterstützung der kleinen „politischen Elite“ in der weiteren Beratung abzusichern. Hinzu kommt, dass die Lösungsansätze für den demographischen Wandel und den Klimawandel in Folge der Komplexität der Kausalitäten eigentlich der parteilichen Auseinandersetzung entzogen wird bzw. werden sollte. Denken in Rechts-Links-Schemata verhindert die Bewältigung dieser existenziellen Herausforderungen. Dies impliziert jedoch keinesfalls die Abkehr von harten Verteilungsentscheidungen; diese werden angesichts der Folgewirkungen in ihrer Bedeutung

sogar noch deutlich an Schärfe gewinnen. In der operativ-zeitlichen Folge sind daher eher die Arbeitsebene und vor allem die Stabsstellen für politische Planung die Ansprechpartner für Politikberatung. Erfahrungen aus anderen Ländern bestätigen, dass Reformpolitik vor allem dann erfolgreich war, wenn sie durch diese kleine politische „Elite“ verfolgt wurde. Dies widerspricht im gewissen Sinnen dem klassischen parteibasierten Demokratieverständnis. Eine Lösung könnte darin bestehen, eine Unterscheidung nach der Top-Dow-Generierung neuer Ideen und wichtiger Informationen über neue Entwicklungen auf der einen Seite und der Vermittlung und Umsetzung dieser Ideen durch die Parteien auf der anderen Seite zu treffen.

## 12. Zieldefinition auf der systemischen Ebene

In der zielorientierten Politikberatung erfolgt die Ableitung von inhaltlichen Handlungszielen auf der Grundlage eines zu erreichenden systemischen Endzustandes. Ausgehend von einem nach Kriterien der Nachhaltigkeit theoretisch konstruierten Systemzustand (z. B. in der Klimapolitik) werden Zielparameter abgeleitet. Eine Voraussetzung der zielorientierten Politikberatung ist allerdings, dass Konsens herrscht über den anzustrebenden Endzustand, ebenso, dass sich Politik darüber im Klaren ist, was sie von einer wissenschaftlichen Beratung erwartet bzw. erwarten kann. Dieser Konsens kann politischer Natur sein oder, im Extremfall, vom Gesichtspunkt der Systemüberlebensfähigkeit (Klima) geprägt sein. Gibt es jedoch keinen Konsens über einen anzustrebenden Endzustand, so sollte die Politikberatung konkrete *Handlungsalternativen* („Szenarien“) und deren Auswirkungen aufzeigen.