

Quennet-Thielen, Cornelia

Article

Scheunen bauen für die Zukunft: Politikberatung in der Bürgergesellschaft

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Quennet-Thielen, Cornelia (2011) : Scheunen bauen für die Zukunft: Politikberatung in der Bürgergesellschaft, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 80, Iss. 1, pp. 15-21, <https://doi.org/10.3790/vjh.80.1.15>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99633>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Scheunen bauen für die Zukunft – Politikberatung in der Bürgergesellschaft

CORNELIA QUENNET-THIELEN

Cornelia Quennet-Thielen, Staatssekretärin im Bundesministerium für Bildung und Forschung

Zusammenfassung: In einer Gesellschaft, die sich als Bürgergesellschaft versteht, bekommt Politikberatung eine neue Dimension. Sie entwickelt sich zu einem partnerschaftlichen Dialog, an dem nicht allein die Politik und Experten aus der Wissenschaft beteiligt sind, sondern auch die Öffentlichkeit, die dabei Adressatin von Beratung ist und zugleich auch als Ratgeberin fungiert. Ein Beispiel dafür ist der Bürgerdialog Zukunftstechnologien, den das Bundesministerium für Bildung und Forschung gestartet hat, um eine breite öffentliche Debatte über Schwerpunktthemen von Forschung und Technik zu ermöglichen. Den Auftakt bildet das Thema „Zukunft der Energieversorgung“. Zur Entgrenzung von Politikberatung gehört auch, dass Politik und Gesellschaft gemeinsam Angebote entwickeln, um zentrale Zukunftsfragen zu lösen. Ein solches Angebot ist das Deutschlandstipendium, das zum Sommersemester 2011 auf Initiative des Bundesministeriums für Bildung und Forschung eingeführt wurde und das eines der größten Public-Private-Partnership-Projekte in Deutschland darstellt. Die Stipendien, die je zur Hälfte von privaten Mittelgebern und vom Bund finanziert werden, fördern begabte Studierende, sichern die Fachkräftebasis der Zukunft und schaffen Anreize zu einer Vernetzung der Hochschulen mit ihrem Umfeld.

→ JEL Classification: D70, H52

→ Keywords: Politikberatung, Bürgergesellschaft, Nachhaltigkeit

Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder.

I Tief ist der Brunnen der Vergangenheit

Bei dem wohl frühesten überlieferten Fall von Politikberatung handelte es sich um eine mittelfristige Klima- und Wirtschaftsprognose für den südöstlichen Mittelmeerraum, verbunden mit einem konkreten Maßnahmevorschlag zur Überbrückung einer mehrjährigen Dürreperiode. Erstellt wurde diese Prognose von einem jungen Mann, der aufgrund seines Migrationshintergrunds und seiner zeitweise sehr schwierigen Lebensverhältnisse über einen weiten Horizont und einen unverstellten Blick auf die Lebensrealität seines Gastlandes verfügte. Der junge Mann, offenkundig ein früher Anhänger eines zyklischen Klimamodells, empfahl seinem Auftraggeber zu Beginn einer siebenjährigen Wachstumsperiode die Durchsetzung eines radikalen Konsumverzichts im ganzen Land. Die so eingesparten landwirtschaftlichen Güter sollten eingelagert und dem regionalen Wirtschaftskreislauf in der anschließenden siebenjährigen Rezessionsphase kontrolliert wieder zugeführt werden. Dem Vernehmen nach erwies sich diese Nachhaltigkeitsstrategie als äußerst erfolgreich, und der Berater, von dem nur der Vorname bekannt ist, erhielt ein einflussreiches Amt in der Exekutive und wurde mit der Administration seiner eigenen Vorschläge betraut.

Die Geschichte kommt Ihnen bekannt vor? – Richtig: Sie steht im ersten Buch Mose (Genesis 41, 1–36) und hat später Thomas Mann zu seinem großen Roman „Joseph und seine Brüder“ inspiriert.

Gewiss: Seit dieser Episode – wenn sie sich denn so zugetragen hat – sind ein paar Jahrtausende vergangen. Und sie wirft auch einige Fragen auf. Dass Joseph seine Prognosen auf der Grundlage der Träume seines Auftraggebers traf, mag mit dem damaligen Verständnis von Wissenschaftlichkeit zusammenhängen, dürfte aber mit heutigen Grundsätzen guter Politikberatung kaum zu vereinbaren sein (vgl. Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften 2008). Genauso wenig wie die Tatsache, dass er zur Belohnung für seine guten Ratschläge verbeamtet und mit der Administration seines eigenen Programms beauftragt wurde.

Aber sieht man davon einmal ab, sind die meisten Grundzüge dieser Geschichte auch heute noch bestimmend für die Politikberatung: Damals wie heute zeichnet sich der Berater durch ein besonderes Expertenwissen aus, das ihn in die Lage versetzt, komplexe Sachverhalte zu analysieren und daraus Handlungsvorschläge abzuleiten. Wobei die Betonung auf „Vorschläge“ liegt, denn die Beratung ersetzt nicht die politische Entscheidung.

Zudem wird in der Geschichte von Joseph auch deutlich, dass Politikberatung neben der Politik als Auftraggeberin in der Regel noch eine weitere, womöglich sogar noch wichtigere Adressatin hat, nämlich die Öffentlichkeit. Denn bei näherer Betrachtung hat Politikberatung in den meisten Fällen eine doppelte Funktion: Einmal die Analyse von Sachverhalten und die Entwicklung von Gestaltungsvorschlägen – und dann die Erklärung und Begründung dieser Vorschläge in der Öffentlichkeit und vor allem gegenüber den Betroffenen. „Politikfeldberatung“ („policy advice“) und „kommunikative Politikberatung“ („political consulting“) nennt man das heute.

Besonders wichtig wird die zweite, kommunikative Dimension naturgemäß dann, wenn es gilt, unpopuläre Maßnahmen in die Tat umzusetzen: Den Gürtel enger schnallen. Sparen, obwohl die Ernte gut und die Scheune voll ist. Heute verzichten, damit man morgen besser leben kann. Wer als politisch Verantwortlicher solche Verhaltensänderungen herbeiführen will, tut gut daran, sie durch neutrale fachliche Expertise untermauern und begründen zu lassen. Und so ist es auch kein Zufall, dass heikle Reformvorhaben in vielen Fällen mit der Beauftragung eines Politikberaters oder gleich einer ganzen Kommission beginnen. Man kann das Ritual der Traumdeutung in der Josephsgeschichte auch symbolisch deuten: Der Berater spricht aus, was im Kopf des Herrschers vorgeht, was dieser aber seinen Untertanen nicht selbst abverlangen möchte.

2 **Politikberatung ist mehr als Politikerberatung**

Herrschaftliche (Wunsch-)Träume gehören heute nicht mehr zu den bevorzugten Daten- und Erkenntnisquellen der wissenschaftlichen Politikberatung. Gleichwohl hat der kommunikative Aspekt der Beratung in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Mehr als in jeder anderen Staatsform kommt es in einer Demokratie darauf an, möglichst viele zu informieren, für ein Ziel zu gewinnen und zu einem aufgeklärten Urteil zu befähigen. Der biblische Joseph hatte es da noch vergleichsweise einfach: Wirklich überzeugen musste er mit seiner Expertise nur den Pharao. Den Rest besorgte die eingespielte Hierarchie eines zentralistischen Gottkönigtums. In einer modernen Demokratie ist Politikberatung dagegen um einiges anspruchsvoller: Sie kann sich nicht auf Befehl und Gehorsam verlassen, sondern muss die Menschen überzeugen. Und sie kann sich auch nicht darauf beschränken, das als richtig Erkannte bloß zu verkünden, sondern muss gute Argumente bieten, mit denen sich Mehrheiten schmieden lassen. Sie muss die Kunst des Möglichen beherrschen, ohne das politische Ziel aus den Augen zu verlieren. Und bei alledem muss sie bedenken, dass sie kein Deutungsmonopol hat, sondern in einer Wettbewerbssituation steht. Denn in einer Demokratie hat jede politische Partei ihre eigenen Berater, die der Öffentlichkeit Analysen und Handlungsvorschläge unterbreiten. Nicht zu vergessen Interessengruppen und Verbände. Wer in diesem vielstimmigen Konzert Gehör finden will, braucht starke Argumente und eine gute Strategie.

Und dann ist es ja auch nicht so, dass selbstbewusste Bürgerinnen und Bürger nur darauf warten, im Auftrag der Regierung oder anderer politischer Akteure beraten und überzeugt zu werden. Politische Partizipation ist für sie mehr als die Stimmabgabe am Wahltag. Sie wollen sich auch sonst beteiligen – mit ihrer Alltagserfahrung, ihrem Fachwissen auf unterschiedlichen Gebieten und auch mit Anfragen und Kritik. Die Politik tut gut daran, solche Bürgerstimmen ernst zu nehmen und frühzeitig zu beteiligen. Es geht dabei um Partizipation, um die Versachlichung von Konflikten und auch um die Chance, „die Weisheit der Vielen“ stärker als bisher in politische Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

3 **Der Bürgerdialog Zukunftstechnologien des Bundesministeriums für Bildung und Forschung**

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung startet deshalb im Frühjahr 2011 den Bürgerdialog Zukunftstechnologien (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2011a). Im

Rahmen dieses auf vier Jahre angelegten Prozesses sollen Bürgerinnen und Bürger gemeinsam mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Verbänden über die Chancen und Risiken unterschiedlicher Zukunftstechnologien diskutieren und konkrete Handlungsempfehlungen dazu erarbeiten. Insofern hat der Bürgerdialog Zukunftstechnologien eine doppelte Funktion: er fördert die Bürgerbeteiligung auf breiter Basis – und zugleich ist er ein Instrument der Politikberatung durch Bürgerinnen und Bürger, die hier als Experten in eigener Sache tätig werden.

Die ersten beiden Bürgerdialoge befassen sich mit der „Zukunft der Energieversorgung“ und dem Thema „Hightech-Medizin“ – mit Fragestellungen also, die das Leben der Bürgerinnen und Bürger und das Zusammenleben in unserem Land in existentieller Weise berühren. Zu diesen Themen werden in den kommenden Monaten überall in Deutschland regionale Bürgerkonferenzen stattfinden, die zusätzlich durch eine „Mitmach-Plattform“ im Internet begleitet werden. Dieses Verfahren ersetzt nicht die Entscheidung durch die Politik. Aber es gibt ihr eine breitere Grundlage und kann bei umstrittenen Technologien auch zum Aufbrechen verhärteter Schwarz-Weiß-Positionen beitragen.

Das Projekt Bürgerdialog zeigt, dass Politikberatung in einer Bürgergesellschaft keine Einbahnstraße ist. Sie spielt sich vielmehr in einem komplexen Handlungsgeflecht ab, in dem die Grenzen zwischen Beratern und Beratenen nicht mehr so leicht zu ziehen sind, wie dies in der Vergangenheit vielleicht noch möglich war. Politikberatung heute ist mehr als Politikerberatung. Ihr Rat zielt auch auf die Gesellschaft insgesamt. Und zugleich wird die Gesellschaft selbst zum Ratgeber für Entscheidungsträger in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft.

Nur am Rande sei bemerkt, dass sich diese Komplexität auch im politischen Bereich selbst fortsetzt: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Ministeriums sind einerseits Teil „der Politik“ und insofern auch Adressaten von Beratung durch Dritte. Andererseits gehört es zu ihren ureigenen Aufgaben, politische Entscheidungsträger zu beraten und mit fachlicher und politischer Expertise zu versorgen.

Am Ende dieses Ausflugs zu Joseph und seinen Brüdern und seinen Nachfolgern soll daher ein kleiner Rollenwechsel stehen: Welchen Rat hat die Amtschefin des Bundesministeriums für Bildung und Forschung an die Adresse von Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland?

4 **Bildung und Nachhaltigkeit**

Ich fange noch einmal bei Joseph an: Der empfahl seinem Souverän zur Vermeidung künftiger Hungersnöte den Bau von Vorrathshäusern, einen sparsamen Umgang mit den vorhandenen Ressourcen und eine konsequente Ausrichtung gegenwärtigen Handelns auf langfristigen Nutzen. Heute nennt man das Nachhaltigkeit, und die sollte als übergeordnetes Prinzip all unser Tun bestimmen. Nachhaltige Politik ist Politik für die Zukunft. Ihr Ziel ist es, dafür zu sorgen, dass Entscheidungen in der Gegenwart nicht zu einer Beschneidung der Handlungsmöglichkeiten zukünftiger Generationen führen. „Versuche heute stets so zu handeln, damit die Menschen auch morgen noch handeln und entscheiden können.“ – So etwa könnte, frei nach Kant, der kategorische Imperativ der Nachhaltigkeit lauten. Bekannt ist die Kurzform: „Wir haben die Erde nur von unseren Kindern geborgt.“

Dabei geht es nicht allein um den Schutz der Umwelt und den sparsamen Umgang mit Ressourcen. Gerade in einem rohstoffarmen Land wie Deutschland gibt es kaum nachhaltigere Investitionen als solche in Bildung und Forschung. Dies gilt umso mehr angesichts des demographischen Wandels: Eine Gesellschaft, die infolge des Geburtenrückgangs immer kleiner wird, kann auf kein Talent verzichten. Ein Land, dessen Bevölkerung im Schnitt immer älter wird und dessen Heterogenität durch Zuwanderung immer mehr zunimmt, braucht ein Bildungssystem, das Menschen fördert und fordert und ihnen Anreize setzt, sich während ihres ganzen Lebens immer weiter zu entwickeln. Ein Hochtechnologie-Standort, der in weltweitem Wettbewerb steht, braucht hochqualifizierte Fachkräfte und exzellente Forschung für immer neue Produkte und Dienstleistungen.

Die Bundesregierung ist sich der herausragenden Bedeutung von Bildung und Forschung bewusst. Gemeinsam mit den Bundesländern hat sie sich deshalb das Ziel gesetzt, bis 2015 zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts in diese beiden strategischen Zukunftsfelder zu investieren. Allein in dieser Legislaturperiode wird der Bund trotz Wirtschafts- und Finanzkrise zwölf Milliarden Euro zusätzlich dafür zur Verfügung stellen. Jetzt kommt es darauf an, dass auch alle anderen Akteure ihren Beitrag leisten.

5 **Bildung stiften – Das Deutschlandstipendium**

An Investitionen in Bildung und Forschung kann jeder sich beteiligen. – Zum Beispiel im Rahmen des neuen Deutschlandstipendiums, das die Bundesregierung Anfang des Sommersemesters 2011 auf den Weg gebracht hat (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2011b). Im Rahmen dieses Programms werden an allen staatlichen und staatlich anerkannten Hochschulen in Deutschland begabte und leistungsfähige Studierende mit einem Stipendium in Höhe von monatlich 300 Euro unterstützt. Ziel des Stipendienprogramms ist es, den wissenschaftlichen Nachwuchs und die Fachkräftebasis in Deutschland zu stärken, Anreize für Spitzenleistungen zu setzen und die Vernetzung der Hochschulen mit ihrem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeld zu fördern. Die Zahl der Geförderten soll stufenweise erhöht werden – von 10 000 Studierenden im ersten Jahr auf mittelfristig bis zu 160 000 – was acht Prozent der Studierenden in Deutschland entspricht.

Die Besonderheit des Deutschlandstipendiums besteht darin, dass die 300 Euro, die die Stipendiatinnen und Stipendiaten pro Monat erhalten, je zur Hälfte vom Bund und von privaten Mittelgebern aufgebracht werden, also von Einzelpersonen, Unternehmen, Stiftungen oder Vereinen. Es handelt sich mithin um eines der größten Public-Private-Partnership-Projekte, die es in Deutschland je gab. Und jeder ist eingeladen, Stipendien zu finanzieren und Bildung zu stiften.

6 **Gute Bildung als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Gesellschaft**

Das Stipendienprogramm zeigt auch, dass das Selbstverständnis von Politik sich verändert, wenn sie sich auf eine Partnerschaft mit der Bürgergesellschaft einlässt. Im Vordergrund steht dann nicht die Rolle des Gesetzgebers, sondern die gemeinsame Analyse von Problemlagen, die Entwicklung von Lösungsvorschlägen und deren Diskussion mit Partnern aus der Gesellschaft. Nur

ein Beispiel: Zu Beginn der Planungen für das Deutschlandstipendium gab es im politischen Raum die Überlegung, regionale Unterschiede bei der Einwerbung privater Stipendienmittel durch einen zentralen Ausgleichsfonds abzufedern. Gespräche mit gesellschaftlichen Gruppen zeigten dann rasch, dass eine solche Lösung zwar theoretisch „gut gemeint“, in der Praxis aber kontraproduktiv wäre, da sie die Beziehung zwischen dem einzelnen Mittelgeber, der vergebenden Hochschule und den zu fördernden Stipendiatinnen und Stipendiaten verwischen würde. Dieser Rat aus der Zivilgesellschaft hat uns am Ende überzeugt. Und inzwischen zeigen die ersten Erfahrungen – übrigens auch in Ostdeutschland – dass das Wir-Gefühl einer Region womöglich mehr bewegen kann als ein ausgeklügelter, aber letztlich doch anonymen Ausgleichsmechanismus.

Dem nationalen Stipendienprogramm liegt das Verständnis zugrunde, dass Staat und Gesellschaft sich gemeinsam auf den Weg machen – für junge Menschen und für die Zukunft unseres Landes. Diese Grundidee bestimmt auch andere Aufgabenbereiche des Bundesministeriums für Bildung und Forschung: Zum Beispiel die Sorge für Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen Elternhäusern. Gewiss: Bei den jüngsten internationalen Vergleichsstudien hat Deutschland deutlich aufgeholt. Aber es bleibt immer noch viel zu tun. Und diese Aufgabe können der Staat und die Schule allein nicht bewältigen. Alle Erfahrung zeigt: Bildungsbenachteiligte Kinder und Jugendliche brauchen nicht nur Geld und Strukturen. Sie brauchen vor allem Menschen, die sich um sie kümmern und ihnen Vorbild sind. Sie brauchen Mentoren und Paten, die Verantwortung für sie übernehmen. Und sie brauchen Gruppen und Gemeinschaften, in denen sie Teamgeist und Anstrengungsbereitschaft erleben, die Freude gemeinsamen Erfolgs und auch den Willen, sich nach einer Niederlage wieder aufzuraffen. Das alles sind Haltungen und Tugenden, die für unser Gemeinwesen unverzichtbar sind, die der Staat aber nur zu einem sehr geringen Teil vorgeben kann. Auch hier geht es nicht ohne das Engagement und das gelebte Beispiel aktiver Bürgerinnen und Bürger. Und auch hier ist das angemessene Verhältnis von Staat und Bürgern das eines partnerschaftlichen Dialogs, in dem jede der beiden Seiten von der anderen etwas lernen kann.

In diesem Zusammenhang ist ein Umdenken von Nöten. Wir müssen lernen, dass der Staat nicht allein für Bildung und Fachkräftesicherung verantwortlich ist. Bildung ist eine Aufgabe für alle Kräfte der Gesellschaft. Und vielleicht sollten wir es uns deshalb in Bildungsfragen angewöhnen, weniger nach *Zuständigkeiten* zu fragen und stattdessen mehr von *Verantwortung* zu sprechen. Das jedenfalls wäre einer Bürgergesellschaft würdig und auch eine gute Geschäftsgrundlage für einen lebensfähigen und lebensnahen Föderalismus.

In welcher Gesellschaft wir morgen leben werden, das hängt von uns selber ab. Es hängt ganz maßgeblich davon ab, ob wir Talente fördern und Benachteiligte stützen. Was heißt das konkret? Stiften Sie ein Stipendium! Beteiligen Sie sich an einem lokalen Bildungsbündnis! Und: Sorgen Sie nicht nur dafür, dass Ihr eigenes Kind die bestmögliche Bildung erhält, sondern schauen Sie auch mal über den Zaun, wie es den Nachbarkindern geht. Oder denen aus einem anderen Stadtviertel.

Bleibt die Frage, wer in der Bürgergesellschaft nun eigentlich wen berät: Die Beamten die Politiker? Die Politik die Gesellschaft? Die Gesellschaft die Politik? Oder gar die Beamten die Politikberater? Nach meinen Erfahrungen ist es von allem etwas. Politikberatung in der Bürgergesellschaft ist ein vielschichtiger Dialogprozess, zu dem alle etwas beizutragen haben. Das ändert freilich nichts an der Letztverantwortung der Politik. Wo verbindliche Entscheidungen zu fällen

sind, da müssen auch in der Bürgergesellschaft demokratisch legitimierte Politikerinnen und Politiker das letzte Wort haben. Wo es aber darum geht, Neuland zu erschließen, neue Wege zu bahnen und Menschen zu ermutigen, mehr zu tun als sie von Rechts wegen tun müssen, da ist die Politik gut beraten, wenn sie sich auf einen breiten Dialog mit der Gesellschaft einlässt und den Rat der Bürgerinnen und Bürger ernst nimmt.

Droht damit das Ende der wissenschaftlichen Politikberatung? – Wohl kaum. Berater und Experten werden durch verstärkte Bürgerbeteiligung nicht überflüssig. Auch in Zukunft wird es genügend Themen geben, bei denen wissenschaftliches Spezialwissen unverzichtbar ist. Und es kommt ein neues Spezialgebiet dazu: die Planung und Moderation von Bürgerbeteiligungen.

Literaturverzeichnis

- Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (2008): *Leitlinien Politikberatung*. Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2011a): *Bürgerdialog Zukunftstechnologien*. www.buergerdialog-bmbf.de, 02. Mai.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2011b): *Deutschlandstipendium*. www.deutschland-stipendium.de, 02. Mai.