

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Michael Buse / Siegfried Pabst  
Politische Wissenschaft  
und politische Praxis

Wolfgang Hesse  
Reformpolitik  
und Sozialwissenschaften

Theo Waigel  
Ideenpolitische Grundlagen  
der Christlich Sozialen Union

B 39/77

1. Oktober 1977

Michael J. Buse, Dr. phil., B. A., geb. 1944; Studium der Politikwissenschaft, Geschichte, Volkswirtschaft und Staatsrecht in Mainz, Toronto und Bonn; 1973 bis 1976 Lehrbeauftragter am Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn; seit 1977 wissenschaftlicher Referent und Leiter des Wissenschaftlichen Dienstes der Friedrich-Naumann-Stiftung, Bonn.

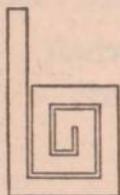
Veröffentlichungen u. a.: Bibliographie zur Politischen Planung, Baden-Baden 1974 (mit Dina v. Dewitz); Integrierte Systeme staatlicher Planung. Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen im internationalen Vergleich, Baden-Baden 1974; Einführung in die Politische Verwaltung, Stuttgart 1975; mit Wilfried Nelles und Reinhard Oppermann: Determinanten politischer Partizipation, Meisenheim 1977 (i. E.).

Siegfried Pabst, Diplom-Volkswirt, geb. 1944; Studium der Volkswirtschaft in Heidelberg; 1970 bis 1972 im Direktionsstab der Karlsruher Lebensversicherung; seit 1973 Referent bei der Friedrich-Naumann-Stiftung; jetzt Leiter des Planungsstabs der FDP.

Wolfgang Hesse, geb. 1949, Diplom-Verwaltungswissenschaftler; Mitarbeit in der Planungsabteilung des Bundeskanzleramtes, seit 1975 Persönlicher Referent des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit.

Theo Waigel, Dr. jur., geb. 1939; Studium der Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten München und Würzburg; Persönlicher Referent des bayer. Staatsministers für Wirtschaft und Verkehr; 1971—1975 Landesvorsitzender der Jungen Union Bayern; seit 1972 MdB; Vorsitzender der Kommission für Grundsatzfragen in der CSU.

Veröffentlichungen: Die verfassungsmäßige Ordnung der deutschen, insbesondere der bayerischen Landwirtschaft, München, Basel, Wien 1967; Jugend im Spannungsfeld von Verfassung und Politik, in: Was wir wünschen. Junge Bundesbürger über die Zukunft ihres Staates, Köln 1974; Unser Standort. Weg und Inhalt des 4. Parteiprogramms der CSU, in: Politik aus Bayern, hrsg. von Kurt Falthäuser und Edmund Stoiber, Stuttgart 1976; Das neue Profil der CSU; in: Politische Studien Nr. 228, 26. Jg. Juli/Aug. 1976, hrsg. von der Hanns-Seidel-Stiftung, München.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Politische Wissenschaft und politische Praxis

## I. Praxis und Probleme wissenschaftlicher Beratung politischer Parteien am Beispiel der FDP

Die Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft hat sich mit ihrem diesjährigen Kongreß zum Thema „Politische Wissenschaft und Politische Praxis“ in die „Höhle des Löwen“ gewagt: die Tagung findet in Bonn statt. So brisant auch die längst überfällige Begegnung zwischen wissenschaftlicher und praktischer Politik werden dürfte — beide Seiten pflegen hier hartnäckige Vorurteile —, so notwendig erschien es der Bundeszentrale für politische Bildung, sich an dieser Begegnung aktiv zu beteiligen: Neben der Sonderausgabe ihrer Wochenzeitung DAS PARLAMENT zum Kongreßthema sind auch die Beiträge dieser Ausgabe der „Beilage“ auf die Thematik abgestimmt. Die Redaktion versuchte dabei, unterschiedliche Aktionsebenen für die Umsetzung von politischer Theorie in die politische Praxis vorzustellen und zugleich etwas von dem — ebenfalls unterschiedlichen — beruflichen Rollenverständnis der in den verschiedenen Gremien und Institutionen arbeitenden Sozialwissenschaftler sichtbar werden zu lassen. Das von CDU-Seite erbetene Manuskript lag wegen der plötzlichen Erkrankung des Autors nicht rechtzeitig vor; die Redaktion wird um eine Veröffentlichung zu einem späteren Termin bemüht sein.

Die bisherige Orientierung der Diskussion über die wissenschaftliche Beratung der Politik ist überwiegend aus dem Blickwinkel der Wissenschaftler erfolgt. Diese Diskussion war in der Regel geprägt durch einen hohen ethischen Anspruch in bezug auf die Rolle einer vom Grundgesetz in ihrer Freiheit geschützten Wissenschaft in einer demokratischen Gesellschaft. Bei Politikern und Soziologen wurde dies noch durch ein Wissenschaftsverständnis ergänzt, das Politikwissenschaft und politische Soziologie als Wissenschaft von der und für die Demokratie<sup>1)</sup> verstand und sich somit als kritische oder zumindest doch von dem Staat und seinen Institutionen kritisch distanzierte Wissenschaft verstand.

Wichtigster Problembereich dieser Diskussion war dann im wesentlichen auch die Angst davor, in einer allzu engen Kooperation mit der Politik korrumpiert zu werden, nur nachträglich „quasi wissenschaftliche“ Legitimation schon vorgefaßter Entscheidungen liefern zu müssen. Der Gutachterstreit vor dem Bundesverfassungsgericht über die Errichtung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und der deutsche Beitrag dazu mag Mitte der fünfziger Jahre ein interessantes Beispiel für eine solche Rolle wissenschaftlicher Politikberatung gewesen sein, wenn auch gerade die Rechtswissenschaft immer ein sehr viel unkomplizierteres Verhältnis zur Zusammenarbeit mit staatlichen Organen gehabt hat. Ein weiteres Problem schien in der Schubladenproduktion von Gutachten zu liegen, die, soweit sie den

Interessen des Auftraggebers nicht in vollem Umfang entsprachen, einfach in den Archiven und Stahlschränken der Bürokratie verschwanden. Eine solche „Auslese“ hatte ebenfalls zur Folge, daß wissenschaftliche Beratung im we-

### INHALT

- I. Praxis und Probleme wissenschaftlicher Beratung politischer Parteien am Beispiel der FDP
- II. Beispiele wissenschaftlicher Beratung
  1. Öffentlichkeitsarbeit
  2. Wahl- und Wählerforschung
  3. Programmarbeit
  4. Aktuelle Entscheidungsprozesse
  5. Parteinaher politische Bildung
  6. Parteiorganisation und Schulungsprogramm
- III. Formen wissenschaftlicher Beratung
  1. Die internen Berater
  2. Auftragsforschung, Gutachter und Berater
  3. Förderung relevanter Forschungsprojekte
  4. Mitwirkung von Wissenschaftlern in Fachausschüssen und anderen Gremien
  5. Liberale Politik als Gegenstand wissenschaftlicher Kritik
- IV. Praxisprobleme wissenschaftlicher Beratung
- V. Wissenschaftliche Politikberatung: ein neues Berufsbild?

sentlichen als Stützung in der Administration schon fertig vorgefaßter Meinungen diene. Eine der wesentlichsten Forderungen, die im Zusammenhang mit diesem Problem gestellt wurden, war die nach einer verstärkten Öffent-

<sup>1)</sup> Vgl. Otto Stammer, Der Politikwissenschaftler als Berater der politischen Praxis, in: Wissenschaft und Praxis. Festschrift zum zwanzigjährigen Bestehen des Westdeutschen Verlages, Köln/Opladen 1967, S. 39.

lichkeit des Kooperationsprozesses zwischen Wissenschaft und Politik: Veröffentlichung der Beratungsergebnisse und eine verbesserte Transparenz bei der Auswahl der Berater.

Neben der schon erwähnten Gutachtertätigkeit bezog sich diese Diskussion vor allem gegen Ende der sechziger Jahre auf die von ihrer Zahl und von ihrem Auftrag her erheblich an Bedeutung angewachsenen Beratungsgremien und Beratungsinstitutionen wie z. B. den Sachverständigenrat nach dem Stabilitätsgesetz, die unzähligen Kommissionen und Gremien verschiedenster Art, von denen allein das Innenministerium im Jahre 1969 270 auswies (betrifft: Bundesministerium des Innern, Bonn 1973, S. 35). In diesem Bereich handelte es sich vor allem um die Organisation des wissenschaftlichen Beratungsprozesses für die Ministerialbürokratie in den verschiedensten Sachbereichen durch externe Wissenschaftler. Darüber hinaus war jedoch auch innerhalb der Ministerialbürokratie ein wachsender Arbeitsmarkt für Wissenschaftlicher verschiedenster Fachrichtungen festzustellen, die dort in den einzelnen Fachabteilungen, den Planungsstäben und Grundsatzabteilungen als wissenschaftliche Berater der Politik fungierten.

Vom Ansatz wie vom Problembezug her ist festzuhalten, daß die bisher geführte Diskussion über wissenschaftliche Politikberatung im wesentlichen eine Selbstverständnis-Diskussion im Bereich der Wissenschaften und hier insbesondere in den politikrelevanten Gesellschaftswissenschaften gewesen ist. Diese Diskussion ist dabei vorwiegend auf den akademischen Bereich beschränkt geblieben. Ob sie tatsächlich zu einer konkreten Normierung des Gruppenverhaltens von Wissenschaftlern im Bereich wissenschaftlicher Politikberatung geführt hat, mag bei dem hohen theoretischen Niveau, dem hohen moralischen Anspruch und dem mangelnden Praxisbezug dieser Diskussion bezweifelt werden.

Die politische Praxis kann auf der anderen Seite erwarten, daß sie bei der Lösung dringender Probleme — wie etwa bei der Beseitigung der Arbeitslosigkeit oder dem Komplex Energiepolitik/Kernkraftwerke — von der Wissenschaft, die ja fast ausschließlich von den Steuergeldern der von eben diesen Problemen betroffenen Bürgern finanziert wird, nicht im

Stich gelassen wird. Dieser Bedarf an wissenschaftlicher Beratung bei der Vorbereitung von politischen Entscheidungen und bei der Überprüfung der Wirksamkeit von politischen Programmen besteht jedoch nicht nur bei der Ministerialbürokratie und bei den Parlamenten, sondern auch bei den politischen Parteien. Bei der Entscheidung über politische Einzelprobleme und bei der Entwicklung von lang- und mittelfristigen Programmen sind die politischen Parteien auf den sachverständigen Beitrag der Wissenschaft ebenso angewiesen wie bei der Analyse ihrer Parteiorganisation oder bei der Motivation und Mobilisierung ihrer Mitglieder und ihres Potentials während der Wahlkämpfe. Der mangelnde Praxisbezug und damit natürlich auch die mangelnde Praxisrelevanz der bisher geführten Diskussion über die wissenschaftliche Beratung der Politik hat jedoch keineswegs dazu geführt, daß diese Beratung in der Praxis nun eingeschränkt worden wäre. Sie hat aber dazu geführt, daß das Verhältnis zwischen Wissenschaftlern und Praktikern im Prozeß der wissenschaftlichen Beratung der Politik durch ein mangelndes Verständnis von Arbeitsmethoden und Leistungsfähigkeit einerseits und den Ansprüchen und Leistungserwartungen andererseits geprägt ist.

Der nun folgende Beitrag, dessen Autoren an der Nahtstelle zwischen praktischer Politik und wissenschaftlicher Beratung tätig sind, soll im Beispiel der FDP eine Übersicht über Praxis und Probleme der wissenschaftlichen Politikberatung bei politischen Parteien aus der Sicht der Praxis liefern. Dabei wird es zunächst darum gehen, die einzelnen Arbeitsbereiche und die Aufgabenfelder wissenschaftlicher Beratung, ihre Organisationsformen und Umsetzungsmechanismen darzustellen, um dann anhand von konkreten Einzelerfahrungen Probleme zu schildern. Ausgeklammert wird in diesem Zusammenhang der gesamte Bereich wissenschaftlicher Beratung in den Ministerien und auch in der Fraktion der Freien Demokraten im Bundestag, obwohl von diesen Gremien und Institutionen zum Teil recht erhebliche Einflüsse auf die Programmarbeit und die aktuellen politischen Entscheidungen in der Partei ausgehen. Ihre Organisationsformen und Probleme sind jedoch nicht spezifisch für die wissenschaftliche Beratung der politischen Parteien.

## II. Beispiele wissenschaftlicher Beratung

Vorwegzuschicken ist, daß die FDP in Bund und Ländern von einer beinahe schon traditionellen Schwäche des hauptamtlichen Apparates geprägt ist. Dies mag einerseits auf eine einge-

flechte Abneigung der Liberalen zurückzuführen sein, überhaupt irgendeine Art von Bürokratie aufzubauen — und schon gar nicht in der eigenen Partei —, andererseits sind n

türlich die Mittel der FDP wegen ihrer relativ geringen Mitgliederzahl von ca. 80 000 und ihrer geringen Geldeinnahmen aus der Wahlkampfkostenerstattung begrenzt und in jedem Fall um ein Vielfaches geringer als bei der SPD und CDU/CSU. Die Bundesgeschäftsstelle der FDP beschäftigt — je nachdem, ob ein Bundestagswahlkampf zu führen ist oder nicht — zwischen 15 und 20 Mitarbeiter auf Referenten- und Sachbearbeiterebene. Was man als „politischen Stab“, „politische Abteilung“ oder ähnlich zu bezeichnen pflegt, schwankte hinsichtlich der personellen Ausstattung in der Vergangenheit zwischen einer und zehn Personen. In diesem Bereich pflegten sich Wechsel der finanziellen Wetterlage der Partei am ehesten auszuwirken, einfach deshalb, weil man „die Politik“ zur Not auch der Bundestagsfraktion mit ihren Mitarbeitern oder auch den FDP-Mitgliedern in der Bundesregierung überlassen zu können glaubte, und es wichtiger schien, diejenigen Mitarbeiter zu behalten, welche die Parteiarbeit und Parteiorganisation im eher technischen Sinne aufrechterhalten konnten.

Wo so wenig eigene „man power“ vorhanden ist, ist ein besonders großer Bedarf an Beratung von außen und insbesondere an wissenschaftlicher Beratung für alle Bereiche der Parteiarbeit zu vermuten. Und in der Tat hat die FDP in der Vergangenheit regelmäßig auf die Zuarbeit von Außenstehenden zurückgegriffen und ist zur Zeit dabei, diese Praxis zu intensivieren und zu systematisieren.

In ihrer gegenwärtigen Organisation verfügt das Thomas-Dehler-Haus in Bonn über zwei Arbeitsbereiche, in denen wissenschaftliche Beratung der Politik vor allem stattfindet: über einen direkt dem Bundesgeschäftsführer zugeordneten zentralen Planungsstab, der sowohl politisch-programmatische Planungen als auch operative Planungen — d. h. die Umsetzung der Programmatik in die politische Realität — zu leisten hat, und über einen neu eingerichteten wissenschaftlichen Dienst, der die wissenschaftliche Hilfe bis hin zur Dokumentation und Archivierung übernimmt.

Im folgenden einige Beispiele aus der aktuellen praktischen Planungs- und Beratungstätigkeit:

### 1. Öffentlichkeitsarbeit

Bei der Planung der Öffentlichkeitsarbeit der Partei muß zwischen der internen und externen Öffentlichkeitsarbeit unterschieden werden. Die interne Öffentlichkeit besteht aus den Mitgliedern der Partei und in eingeschränktem Maße aus den erklärten Sympathisanten und Interessenten; bei ihr kann ein positiver

Grundkonsens mit der Partei erwartet werden. Die externe Öffentlichkeit sind „alle anderen“; es ist notwendig, im externen Feld möglichst klar definierte Zielgruppen für die Öffentlichkeitsarbeit zu suchen und deren Einstellungen zu ermitteln.

In Nicht-Wahlkampfzeiten wie im Jahr 1977 hat die Partei Gelegenheit zur Selbstbesinnung und, daraus resultierend, zur Regeneration. So steht zwangsläufig die Informationsarbeit nach innen mehr im Vordergrund als in Wahlkampfzeiten.

Für die im August 1977 dem Bundesvorstand der FDP vorgelegten Vorschläge zur Organisationsreform und zur Reform der Parteiarbeit wurde vom Institut für Kommunikationsforschung (IfK), Wuppertal, eine Mitgliederbefragung<sup>2)</sup> bei 1 850 Parteimitgliedern durchgeführt, deren wichtigste Ergebnisse inzwischen auch veröffentlicht sind<sup>3)</sup> und Grundlage für die strategische Schwerpunktbildung für die Organisationsreform waren. Bei der Auswahl des zu beauftragenden Instituts spielte eine ausschlaggebende Rolle, daß dieses neben der Durchführung und Auswertung der eigentlichen Umfrageaktion eine weiterführende Beratung für die Umsetzung der gewonnenen Erkenntnisse in die politische Praxis, d. h. vor allem die interne Öffentlichkeitsarbeit, anbieten konnte. Dieser Praxisbezug hatte seine positiven Auswirkungen bereits im Ansatz der Untersuchung, bei der gemeinsamen Formulierung der wissenschaftlichen Fragestellung, die sich am Erkenntnisbedarf der Parteizentrale und nicht an einem wie immer gearteten eigenen wissenschaftlichen Erkenntnisinteresse der Auftragnehmer zu orientieren hatte. Die Ergebnisse der Untersuchung wurden in einer Klausurtagung ausgewertet und einem größeren Kreis von Funktionsträgern aller Ebenen vorgetragen; gleichzeitig erfolgte der Versand der Ergebnisse an die Mitglieder des Bundesvorstandes und an die Hauptgeschäftsführer der FDP-Landesverbände. Wegen der Brisanz der Ergebnisse für die liberale Jugendarbeit war die Umfrage Gegenstand häufiger Diskussionen bei den Deutschen Jungdemokraten. Die Mitarbeiter des Instituts für Kommunikationsforschung wurden über die Arbeit der Projektgruppe im Thomas-Dehler-Haus regelmäßig unterrichtet: der Institutsleiter nahm an Klausursitzungen zur Formulierung von Vorlagen als Berater und Moderator teil. Auf

<sup>2)</sup> Situationsanalyse zur Ermittlung der Voraussetzungen für methodische Öffentlichkeitsarbeit innerhalb der Mitgliederstruktur der FDP/Meinungsumfrage bei FDP-Mitgliedern, Institut für Kommunikationsforschung e. V., Wuppertal.

<sup>3)</sup> Siegfried Pabst, Liberale Infrastruktur, liberal, Heft 5, Mai 1977.

diese Weise war ein umfassender Informationsaustausch zwischen wissenschaftlichen Beratern und Parteizentrale ständig gewährleistet; der Auftraggeber wird nicht mit den Umfrageergebnissen allein gelassen, sondern der Wissenschaftler fühlt sich auch für die Vorbereitung der praktischen Umsetzung mitverantwortlich.

Inhaltlich parallel, aber zeitlich nachgeschaltet, war das Institut für Kommunikationsforschung mit der Durchführung einer Umfrage im Sympathisantenfeld der FDP beauftragt. Eine Reihe von Fragen, die der Mitgliederumfrage zugrunde lagen (insbesondere soziodemographische Daten und Interessenschwerpunkte) wurden auch an die Sympathisanten gestellt. Wie eine erste Auswertung zeigt, ergaben sich daraus interessante Vergleichsmöglichkeiten. Die Auswertung der Befragung wird wiederum von den Institutsmitarbeitern begleitet; sie wird in die gemeinsame Entwicklung von auf spezielle Zielgruppen gerichteten Konzeptionen und Aktionen der Öffentlichkeitsarbeit münden.

Neben der oben beschriebenen direkten Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern werden in die Faktenplattform zur Konzipierung von Öffentlichkeitsarbeit alle verfügbaren Daten über Einstellungen in der Bevölkerung und in der Parteibasis, über die konkurrierenden Parteien, über Entwicklungen in den Medien, über politische Phänomene wie z. B. die Bürgerinitiativen etc. einbezogen, die aus wissenschaftlichen Veröffentlichungen oder aus Informationsquellen von Regierung, Parlament und Wirtschaft zugänglich sind. Das Einholen, das Filtern, Auswerten, Aufbereiten und Dokumentieren all dieser Materialien ist eine Arbeit, die nur von Mitarbeitern geleistet werden kann, die sowohl wissenschaftlich qualifiziert als auch mit deutlichem Praxishintergrund aus der Parteiarbeit versehen sind.

## 2. Wahl- und Wählerforschung

In diesem Bereich arbeitet für die Liberalen seit 1973 das Institut für praxisorientierte Sozialforschung (IPOS) in Mannheim mit Vor- und Nachwahlenanalysen der Landtagswahlen 1974 bis 1976 und der Bundestagswahl 1976. Die Fragenkataloge wurden nach gemeinsamen Vorgesprächen vom Institut formuliert und dann wieder im Team der Bonner Zentrale diskutiert, ergänzt und korrigiert. Große Teile des Fragenkataloges wurden um der Vergleichbarkeit im Zeitablauf willen für alle Länderumfragen beibehalten, so daß sich Entwicklungen im FDP-Potential ablesen lassen.

Wählerforschung für die FDP leidet naturgemäß unter dem Handicap, daß wegen des ge-

ringen prozentualen Anteils der FDP-Wähler in der Wahlbevölkerung die Samples für repräsentative Umfragen sehr groß gewählt werden müssen, will man die so ermittelten FDP-Wähler noch weiter untergruppieren und analysieren. Deshalb bietet es sich an, einmal ermittelte Wähleradressen mehrfach zu verwenden, wenn auch gewisse Risiken hinsichtlich der Aussagequalität damit in Kauf genommen werden müssen.

## 3. Programmarbeit

Die Formulierung von programmatischen Vorlagen, die dem Bundesparteitag — oder zwischen den Parteitag und dem Bundeshauptausschuß zur Beratung und Beschlußfassung zugeleitet werden, ist auf Bundesebene der FDP durch kontinuierlich arbeitenden Bundeshauptausschüsse, Arbeitsgruppen und Kommissionen — alles Hilfsorgane des Bundesvorstandes — übertragen. Jüngste Beispiele sind etwa die Vorlagen der „Perspektivkommission“ und der „Wirtschaftskommission“ zum Bundesparteitag im November 1977.

Bei der Formulierung von Programmen geschieht wissenschaftliche Beratung in vielfältigster Form. Am Beispiel der genannten Kommissionen: Beide Kommissionen wurden von wissenschaftlich qualifizierten Mitarbeitern der Bundesgeschäftsstelle der FDP betreut; beiden Kommissionen wurden über den gewählten Kreis der eigentlichen Kommissionen hinaus wissenschaftliche Experten hinzugezogen; beiden Kommissionen gehört Wissenschaftler als gewählte Mitglieder an; beide Kommissionen konnten auf die wissenschaftliche Zuarbeit von Experten aus Ministerien und der Bundestagsfraktion zurückgreifen. Auch die Bundeshauptausschüsse haben das Recht, über den Kreis der von den Landesverbänden der FDP delegierten ordentlichen Mitglieder hinaus Experten hinzuzuziehen — und machen von dieser Möglichkeit regen Gebrauch.

Die Praxis der Heranziehung der wissenschaftlichen Beratung in diesem Bereich der Parteiarbeit im einzelnen zu schildern, würde den Rahmen dieser Darstellung sprengen. Hinweis ist jedoch darauf, daß bei dem großen Aufgebot von wissenschaftlicher Kapazität der Bundesrepublik nach unserer Erfahrung immer dann, wenn konkrete Probleme aktuell raten werden müssen, überraschend wenig Aufgebot an wissenschaftlichen Hilfestellungen zu finden ist. In die „Niederungen“ konkreter politischer Entscheidungen pflegen Wissenschaftler nur selten herabzusteigen — und wenn, dann hinterlassen sie oft mehr Fragen als Antworten, vorausgesetzt, sie sind in ihren Ausführungen überhaupt verstanden worden.

Wie immer bestätigen Ausnahmen, für die wir sehr dankbar sind, leider auch hier nur die Regel.

#### 4. Aktuelle Entscheidungsprozesse

Mehr noch als auf die Beratung der meist längerfristig angelegten Programmarbeit trifft die eben geäußerte Kritik auf die wissenschaftliche Hilfestellung bei aktuellen politischen Entscheidungsprozessen zu. Hier halten sich unsere Wissenschaftler gern zurück. Wenn man als Beispiel die gegenwärtige Diskussion um die Konjunktur- und Steuerpolitik heranzieht, wird man feststellen müssen, daß die Politiker bei ihrer Entscheidung, welche Maßnahmen getroffen, welche Instrumente aus den gesetzlich vorgegebenen Steuerungsmöglichkeiten ausgewählt und eingesetzt werden sollen, ziemlich allein gelassen sind. Wer die Zeitungen nach Äußerungen zur aktuellen Entscheidungssituation durchforstet, findet eine Fülle von Aussagen einzelner Politiker und naturgemäß der Interessenverbände bis hin zu den Gewerkschaften, vermißt aber lange die wissenschaftliche Meinungsäußerung. Bei ihrer Aufgabe, für die Führungsgremien der Partei Entscheidungsvorlagen vorzubereiten, ist es den Mitarbeitern der Parteizentrale kaum möglich, Stellungnahmen aus den Wirtschaftswissenschaften mit einzubeziehen. Zum Teil wird die Verantwortung für diese Zurückhaltung der Wissenschaft sicherlich auch bei den Parteien selbst liegen, die nicht immer ermutigend auf den wissenschaftlichen Meinungsbildungsprozeß eingewirkt haben. Eine Rolle spielt wohl auch das Vorhandensein von gesetzlich bestellten wissenschaftlichen Beratungsgremien (hier: der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung), die den wissenschaftlichen Part bei aktuellen Entscheidungsprozessen übernehmen könnten. Ganz sicher bliebe aber noch genügend Raum für Vorschläge aus dem gesamten sozialwissenschaftlichen Bereich; der Erfolg der Vorschläge zur Strafrechtsreform, die von einer unabhängigen Gruppe liberaler Strafrechtsprofessoren gemacht worden waren, könnte hier als positives Beispiel angeführt werden. Oder: was hinderte einen wirtschaftspolitisch orientierten Hochschullehrer daran, mit einer Gruppe von Studenten eine Stellungnahme zur aktuellen Entscheidungssituation in der Konjunktur- und Beschäftigungspolitik zu erarbeiten und diese den politisch Verantwortlichen zuzustellen? Die FDP jedenfalls würde solche Meinungsäußerung begrüßen und in ihre Arbeit einbeziehen.

Vielleicht liegt hier auch eine Aufgabe für die politischen Stiftungen: Die Friedrich-Naumann-

Stiftung beispielsweise wäre gut genug ausgestattet, einen wissenschaftlichen Meinungsbildungsprozeß in Gestalt von Aufforderungen an einzelne Wissenschaftler oder auch durch die Ausrichtung wissenschaftlicher Hearings zu bestimmten aktuellen Problemen zu organisieren.

#### 5. Parteinaher politische Bildung

Politische Bildung „vor liberalem Hintergrund“ zu vermitteln, ist die erklärte Aufgabe der Friedrich-Naumann-Stiftung. Zur Erfüllung dieser Aufgabe wird die Stiftung — wie die drei anderen politischen Stiftungen — mit öffentlichen Mitteln gefördert<sup>4)</sup>. Neben ihrer Auslandstätigkeit, die vorrangig im Feld der Bildungs- und Ausbildungstätigkeit angesiedelt ist, hat die Stiftung in ihrer Theodor-Heuss-Akademie in Gummersbach und in ihren 17 Landes- und Regionalbüros ein breit gefächertes Angebot der liberalen politischen Bildung entwickelt. Die wissenschaftliche Beratung bei der Erstellung des Bildungsangebots der Stiftung ist in verschiedenen Gremien institutionalisiert.

An erster Stelle ist der Programmausschuß der Stiftung zu nennen (Vorsitz Dr. Barthold C. Witte, Bonn). Ihm gehört eine Reihe von vom Vorstand der Stiftung berufenen Wissenschaftlern und Experten an, die mehrmals im Jahr zusammentreten, um die Stiftung bei Planungen der Geschäftsbereiche zu beraten und Stellungnahmen für den Stiftungsvorstand zu erarbeiten. Insbesondere auf die Erstellung des Jahresprogramms der Friedrich-Naumann-Stiftung übt der Programmausschuß großen Einfluß aus.

Im Beirat der Friedrich-Naumann-Stiftung (Vorsitz: Prof. Dr. Karl Holl, Bremen) finden sich etliche dem Liberalismus verbundene Wissenschaftler, denen auf diesem Wege Möglichkeiten eröffnet werden, auf die Arbeit der Stiftung einzuwirken. Dies geschieht nicht nur auf den jährlichen Sitzungen des Beirats, sondern häufig auch durch Einzelberatung und durch Teilnahme oder Mitwirkung von Beiratsmitgliedern bei Veranstaltungen und Seminaren der Stiftung.

Eine dritte und sehr direkte Form der Zusammenarbeit von Stiftung und Wissenschaftlern verschiedener Disziplinen besteht im Rahmen des Stipendienprogramms der Friedrich-Naumann-Stiftung. Für die Auswahl der Stipendiaten sorgt ein mit Wissenschaftlern besetzter Auswahl Ausschuß. Die Stiftung verfügt dar-

<sup>4)</sup> Vgl. Hennig von Vieregge, Zur politischen Bildungsarbeit der parteinahen Stiftungen, in: Aus Politik und Zeitgeschehen, B 7/77.

über hinaus über ein Netz von Vertrauensdozenten, die zum einen mögliche Stipendiaten der Stiftung benennen und entsprechende Gutachten abgeben und die zum anderen die an ihrer Universität studierenden Stipendiaten betreuen, ihnen als Gesprächspartner zur Verfügung stehen.

Zuletzt sei der Projektbeirat erwähnt, den die Stiftung für die Begleitung ihres Curriculum-Projekts zu bürgernahen Formen politischer Bildung im Zusammenwirken mit der Bundeszentrale für politische Bildung eingerichtet hat.

Bei der Auswahl von Wissenschaftlern für die Beratungsgremien und Einzelberatungen stehen bei der Friedrich-Naumann-Stiftung die fachliche Orientierung und Qualifikation im Vordergrund. Daneben spielt die politische Orientierung eine Rolle; es ist legitim, wenn eine erklärtermaßen liberale Stiftung liberal orientierte, d. h. der FDP zugehörige oder ihr nahestehende Wissenschaftler bevorzugt. Die überproportional gute Position der Liberalen im Hochschulbereich erleichtert der Stiftung hierbei die Arbeit.

#### 6. Parteiorganisation und Schulungsprogramm

Bei der jüngsten Erarbeitung von Vorschlägen zur Reform der Parteiarbeit und Parteiorgani-

sation der FDP haben neben dem oben erwähnten Institut für Kommunikationsforschung (IfK) wissenschaftliche Berater mitgewirkt, die ihren fachlichen Schwerpunkt im Feld der Parteienforschung setzen. Bei zwei Problembereichen erwies sich wissenschaftliche Beratung als besonders notwendig: Erstens bei der Untersuchung der Wechselwirkungen von Organisation der FDP einerseits und politischer Willensbildung bzw. Programmarbeit in der FDP andererseits; zweitens bei der Bearbeitung der Frage, wie sich die FDP auf das Phänomen der Bürgerinitiativen einstellen sollte. Zwar ist es für Liberale unproblematischer, die Einstellung ihrer Partei gegenüber Bürgerinitiativen zu definieren als für die anderen Parteien, dennoch erwies es sich als nützlich, Außenstehende, deren Blick nicht von „Partei-Scheuklappen“ behindert ist, zu Rate zu ziehen.

Für die Erarbeitung des Schulungsprogramms, das den Funktionsträgern der Partei verstärkt angeboten werden soll, wurden wissenschaftliche Experten herangezogen; man legte Wert darauf, neue Methoden der Didaktik in die Schulungsseminare einzubringen, sowohl was den Einsatz neuer audio-visueller Technik betrifft als auch die Beachtung moderner Erkenntnisse für die Seminararbeit in Gruppen

### III. Formen wissenschaftlicher Beratung

Wenn man versucht, die verschiedenen Formen der wissenschaftlichen Beratung der Politik zu systematisieren, wird man zunächst zwischen externen und internen Formen zu unterscheiden haben. Auf der einen Seite ist es die Arbeit von Wissenschaftlern, die als Angestellte tätig sind oder die als Gutachter und Berater mit Honorarvertrag bestimmte Einzelprobleme lösen helfen, auf der anderen Seite sind es Wissenschaftler an Universitäten und freien Forschungsinstituten, die den Gegenstand, die Fragestellungen und den Zeitpunkt ihrer Forschungsarbeit selbst bestimmen — oder aber nicht von den Prioritäten der Partei bestimmen lassen. Wenn sich auch zwischen diesen beiden Polen von extern und intern die unterschiedlichen Formen wissenschaftlicher Beratung einordnen lassen, so reicht diese Unterscheidung allein doch nicht aus. Innerhalb des jeweiligen Spektrums und in den Grenzbereichen von externer und interner Beratung muß eine weitergehende Bestimmung vorgenommen werden, wenn man einen systematischen Überblick über die Formen wissenschaftlicher Beratung einer politischen Partei geben will.

#### 1. Die internen Berater

Alle politischen Parteien beschäftigen in ihren zentralen Stäben eine Vielzahl von Mitarbeitern mit unterschiedlichster wissenschaftlicher Ausbildung. Der Grund hierfür ist zunächst nicht allein darin zu sehen, daß die Leitungsfunktionen der mittleren und höheren Ebenen wie auch im öffentlichen Dienst oder in der Wirtschaft traditionell mit Akademikern besetzt sind. Die Funktion dieser wissenschaftlich vorgebildeten Mitarbeiter ist zum Teil auch darin zu sehen, daß sie ihr Fachwissen und ihre methodischen Kenntnisse aus den jeweiligen Fachgebieten einbringen, um Informationen für die jeweiligen Sachbereiche der Politik zu erfassen und für den politischen Entscheidungsträger aufzubereiten. In diesem Zusammenhang ist sicherlich von Interesse, daß bei den Referenten und Sachbearbeitern im Thomas-Dehler-Haus in Bonn das im höheren Dienst der öffentlichen Verwaltung immer noch vorherrschende „Juristenmonopol“ nicht aufzufinden ist. Das Spektrum der vertretenen Fachdisziplinen reicht von Historikern über Diplom-Volkswirte und -Betriebswirte, Poli-

logen, Soziologen und Pädagogen bis hin auch zu den Juristen, die hier jedoch als Einzelgruppe keineswegs die Mehrheit bilden.

Über die wissenschaftliche Arbeit der einzelnen Referenten hinaus ist die wissenschaftliche Beratung der Politik im engeren Sinne bei den Liberalen in dem im Juni 1977 eingerichteten *Wissenschaftlichen Dienst* zusammengefaßt. Zu den Aufgaben dieses Wissenschaftlichen Dienstes gehört neben dem Archiv und der Bibliothek zunächst der Bereich der aktuellen Information und Dokumentation. Die Erfassung, Speicherung, Systematisierung und die Sicherstellung eines möglichst kurzfristigen Zugriffs zu den für die politischen Entscheidungsgremien relevanten Informationen kann heute ohne Zweifel als eine der vorrangigsten Aufgaben der wissenschaftlichen Politikberatung angesehen werden. Die Zahl der wissenschaftlichen Publikationen und die Differenziertheit und der Spezialisierungsgrad wissenschaftlicher Erkenntnisse haben inzwischen einen Umfang erreicht, daß für den einzelnen der Überblick über den Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse nur noch in kleinen Bereichen einer Teildisziplin möglich ist. Auch und gerade für eine finanziell wie personell relativ schwach ausgestattete Zentrale kann eine befriedigende Lösung dieser Aufgaben im Bereich von Information und Dokumentation nur durch den Einsatz von rechnergestützten Informationssystemen und vor allem durch den Zugang zu bestehenden oder im Aufbau befindlichen Dokumentationssystemen im Bereich von Parlament, Regierung und Verwaltung erreicht werden.

## 2. Auftragsforschung, Gutachter und Berater

Neben einer solchen Erfassung und Erschließung bereits vorhandener wissenschaftlicher Erkenntnisse liegt der zweite wesentliche Aufgabenbereich des Wissenschaftlichen Dienstes in der Vorbereitung und der Auswertung von eigenen Forschungsprojekten, vorwiegend im Bereich der Wahl-, Meinungs- und Kommunikationsforschung. Diese Forschungsvorhaben werden jedoch nicht von eigenen Mitarbeitern, sondern in der Form von Auftragsforschung durch Markt- und Meinungsforschungsinstitute durchgeführt. Dieser Auftragsforschung kommt im Gesamtspektrum wissenschaftlicher Beratung nicht nur wegen der relativ hohen Kosten empirischer Sozialforschung ein erheblicher Stellenwert zu, sondern vor allem deshalb, weil die Liberalen genausowenig wie die anderen politischen Richtungen auf aktuelle Ergebnisse der Wahl- und Meinungsforschung verzichten können. In der politischen Praxis dienen diese Ergeb-

nisse als Orientierungshilfen bei der Entwicklung von Konzeptionen und Aktionen wie auch als Grundlage systematischer Öffentlichkeitsarbeit; sie liefern auch wichtige Hintergrundinformationen für eine systematische und an den Bedürfnissen relevanter Zielgruppen orientierte Arbeit der politischen Erwachsenenbildung.

Über diesen Bereich der Wahl-, Meinungs- und Kommunikationsforschung hinaus hat die Auftragsforschung kaum eine Bedeutung für die wissenschaftliche Beratung der Liberalen. Zwar gibt es eine Reihe von Beispielen, in denen auch in anderen Bereichen Auftragsforschung eine Rolle gespielt hat, wie z. B. bei der Analyse der Parteiorganisation. Vor allem in bezug auf die einzelnen politischen Sachbereiche und Detailfragen jedoch, wie etwa Arbeitslosigkeit, Wirtschaftswachstum oder Kernenergie, hat Auftragsforschung keine Rolle bei der wissenschaftlichen Beratung der Partei gespielt.

Sowohl die Tätigkeit solcher Forschungsinstitute als auch die Mitarbeit von wissenschaftlichen Gutachtern und Beratern soll hier noch unter dem Aspekt der „internen“ wissenschaftlichen Beratung gefaßt werden, obwohl diese Institute und Einzelpersonen organisatorisch nicht den Liberalen zugeordnet sind. Entscheidendes Kriterium ist hierbei, daß mit diesen Beratern ein Vertragsverhältnis besteht und über die Auftragsvergabe Einfluß auf Fragestellung, Umfang, Methodik und Zeitpunkt der wissenschaftlichen Arbeit genommen wird. Die Möglichkeit, Auftragsforschung und wissenschaftliche Einzelberatung durch Gutachter und Berater organisatorisch zu binden, indem die Liberalen ein eigenes Forschungsinstitut unterhalten, dessen Mitarbeiter solche Forschungsaufgaben selbst durchführen, hat es auch schon gegeben. In den Jahren von 1967 bis 1973 wurden diese Aufgaben vom Institut für Planung und Kybernetik (IPK) wahrgenommen, wobei die Aufgabenstellung nicht allein auf die Wahl- und Meinungsforschung begrenzt war, sondern in ganz erheblichem Maße auch eine Mitwirkung an der inhaltlichen Entwicklung der Programmarbeit umfaßte. Die hohen Kosten für die Unterhaltung dieses Instituts und auch die Probleme, die sich aus der formal unabhängigen Rechtskonstruktion dieses Instituts ergaben, haben jedoch dazu führen, daß sich die Liberalen im Juni 1973 aus der Zusammenarbeit mit dem IPK zurückzogen und das IPK somit in seiner ursprünglichen Form und Funktion praktisch aufgelöst wurde. Neben diesem Kostenargument, das als Hauptursache anzusprechen ist, gab es noch eine Reihe anderer Faktoren, die

für die Einsetzung der Zusammenarbeit mit dem IPK und letztlich für den Verkauf des Instituts maßgeblich waren. Von besonderem Interesse in bezug auf die Thematik dieses Aufsatzes ist dabei wohl, daß das Institut für Planung und Kybernetik Ende 1967 zur Zeit der Großen Koalition gegründet wurde, d. h., zu einer Zeit, als sich die FDP in der parlamentarischen Opposition und innerparteilich nach dem Wechsel von Mende zu Scheel in einer Phase der politischen Neuorientierung und der programmatischen Erneuerung befand.

In einer solchen spezifischen Konstellation war der Bedarf an wissenschaftlicher Beratung und auch konzeptioneller Zuarbeit in der Programmarbeit sehr groß und die Bereitschaft, ein solches Institut für eben diese Aufgaben zu gründen und zu unterstützen, entsprechend breit abgesichert. Dies änderte sich jedoch in dem Moment, als die FDP gemeinsam mit der SPD 1969 die Regierung bildete und somit auch wieder Zugang zu den weitaus umfangreicheren und stärker professionalisierten Beratungsgremien der Verwaltung erhielt. Unabhängig davon, daß diese letztere Form der „wissenschaftlichen Beratung“ durchaus andere Qualität hat und — wie noch zu zeigen ist — auch negative Auswirkungen auf die Ausrichtung der Programmarbeit einer politischen Partei haben kann, verringerte sich mit der Zugriffsmöglichkeit auf solche verwaltungs-internen Beratungsstäbe das Interesse an der Arbeit des Instituts und die Unterstützung für das IPK war in Konfliktfällen nicht mehr in gleichem Maße gegeben wie zu Beginn.

Die seit Juni 1977 mit der Einrichtung des Wissenschaftlichen Dienstes gefundene organisatorische Lösung für die interne wissenschaftliche Beratung der Liberalen ist nicht einfach als Vereinnahmung der Aufgaben des IPK zu sehen. Nach einer längeren Phase sehr lockerer Kooperation mit freien Forschungsinstituten, Gutachtern und Beratern war man zu der Auffassung gelangt, daß es einer Synthese zwischen den beiden Organisationsmodellen der wissenschaftlichen Beratung, IPK und reine Auftragsforschung, bedürfe, wenn die Ergebnisse dieses wissenschaftlichen Beratungsprozesses stärker auf die Praxisbedürfnisse bezogen werden sollten. Während daher der Wissenschaftliche Dienst keine eigenen Forschungsvorhaben durchführt und Gutachten nur in begrenzten Einzelfällen anfertigt, liegt seine Aufgabe im wesentlichen in der Vorbereitung, der Koordination und der Auswertung von Forschungsprojekten, Gutachten und zum Teil auch der wissenschaftlichen Einzelberatung, wobei einer der Schwerpunkte der

Arbeit auch in der Umsetzung der ergebniswissenschaftlicher Beratung für praktische Aufgaben zu sehen ist.

### 3. Förderung relevanter Forschungsprojekte

Im Grenzbereich zwischen interner und externer wissenschaftlicher Beratung liegt die Förderung relevanter wissenschaftlicher Forschungsprojekte. Uneingeweihte mögen hier vorrangig an das Stipendienprogramm des FNS denken, da ja auch eine Auswahl von Stipendiaten — etwa bei Diplom-, Magister- oder Doktorarbeiten — nach der Relevanz des Themas und der zu erwartenden Ergebnisse für die politische Bildungsarbeit oder die Praxis der Parteiarbeit noch als legitim angesehen werden und somit eine gute Verbindung zwischen wissenschaftlicher Nachwuchsförderung und den Bedürfnissen der Liberalen nach spezifischer wissenschaftlicher Beratung schaffen werden könnte. Diese Möglichkeiten sind bisher nicht genutzt worden, und Zahl der geförderten Arbeiten, bei denen praktisches Verwertungsinteresse oder Verwertungsmöglichkeiten bestanden, ist im Rahmen des Stipendienprogramms bisher gering. Größere Bedeutung hat dagegen die gezielte Förderung bzw. die Beteiligung an der Finanzierung von wissenschaftlichen Arbeiten, deren Ergebnissen die liberalen Organisationen Interesse haben. Zum Teil handelt es sich hierbei um historisch-politische Arbeiten, die auf die Geschichte oder die Programm der FDP und die historische Entwicklung des Liberalismus in Deutschland gerichtet sind, gibt aber auch wissenschaftliche Arbeiten, relevanten Aspekten der Wahl- und Meinungsforschung, der Mitgliederanalyse, Aspekten der innerparteilichen Demokratie (auch bestimmten sachpolitischen Themenbereichen gewidmet sind und die aufgrund der erwartenden Verwertbarkeit ihrer Ergebnisse gefördert werden können. Diese Form der Zusammenarbeit zwischen wissenschaftlicher Forschung und politischer Praxis soll in Zukunft erheblich verstärkt werden — nicht weil solcherart betriebene Forschung billiger ist, sondern auch weil sich hiermit die politische Zielsetzung der Förderung wissenschaftlichen Nachwuchses gut verbinden läßt.

### 4. Mitwirkung von Wissenschaftlern in Ausschüssen und anderen Gremien

Von erheblicher Bedeutung für die wissenschaftliche Beratung bei der Programmierung und der Auseinandersetzung mit politischen Sachproblemen ist die ehrenamtliche Mitwirkung von Wissenschaftlern in den Fachausschüssen, Programmkommissionen und ä

chen Beratungsgremien auf den verschiedenen Ebenen der Partei. Diese Wissenschaftler werden entweder aufgrund ihres Sachverständnisses als ordentliche Mitglieder gewählt, oder aber sie nehmen als Sachverständige oder als Experten für Einzelfragen als Gäste an den Beratungen teil. Im Idealfall sind solche Gremien z. T. aus interessierten Laien, aus Praktikern (aus dem Bereich der Ministerien) und aus Wissenschaftlern zusammengesetzt.

Die Liste von Sachverständigen und Experten für die einzelnen Bundesfachausschüsse der FDP zeigt deutlich, welche quantitative Bedeutung diese Mitarbeit hat. Die Kennzeichnung dieser Form wissenschaftlicher Beratung der Parteiarbeit als „externe“ ist jedoch insoweit fragwürdig, als diese Wissenschaftler zwar nicht als Angestellte oder Auftragnehmer der Partei arbeiten, in der Regel jedoch Parteimitglieder sind.

#### IV. Praxisprobleme wissenschaftlicher Beratung

Recht häufig schon wurden die Probleme wissenschaftlicher Beratung der Politik so dargestellt, wie sie aus der Sicht der beratenden Wissenschaftler aussehen. In diesem Zusammenhang ist dann oft von Gewissenskonflikten die Rede, die sich in der Konfrontation mit der politischen Realität ergeben. Wenn im folgenden die Probleme ein wenig überzeichnet geschildert werden, soll das der plastischen Darstellung dienen; vielleicht kann eine Prise Provokation auch Denkanstöße vermitteln. Die Reihenfolge der Problemaufzählung orientiert sich daran, wie sich für eine Parteizentrale der wissenschaftliche „Input“ von der ganz externen bis zur internen wissenschaftlichen Beratung gestaltet.

Das erste Problem ist die unüberschaubare Menge wissenschaftlicher Publikationen und Materialien. Sie stellt die Mitarbeiter der Partei vor die Aufgabe, erstens das Material überhaupt zu erreichen und es zweitens zu sortieren, das heißt nur die für Programmarbeit und aktuelle politische Arbeit wirklich relevanten Informationen an die richtigen Stellen weiterzuleiten. Der größte Teil der wissenschaftlichen Materialien, die auch für die Partei(en) interessant und nützlich sein könnten, kommt dort nicht an. Das liegt nicht zuletzt daran, daß sich die Autoren zwar manchmal über die praktische Verwertbarkeit ihrer Arbeiten Gedanken machen, nur selten aber auch noch die Mühe, die in Frage kommenden Adressaten — z. B. in den Parteien — zu ermitteln und Forschungsergebnisse diesen zuzustellen. Man überläßt es den Parteien, sich

#### 5. Liberale Politik als Gegenstand wissenschaftlicher Kritik

Externe wissenschaftliche Beratung der Parteiarbeit im engeren Sinne läßt sich eigentlich nur so verstehen, daß Wissenschaftler an Universitäten oder Forschungseinrichtungen sich mit Programmatik, politischen Sachentscheidungen der Öffentlichkeitsarbeit der FDP oder anderen Aspekten auseinandersetzen, ohne dazu einen Auftrag der Partei erhalten zu haben, möglicherweise aber auf Anregung der Partei. Dieser Bereich der Zusammenarbeit zwischen der Partei und der Wissenschaft ist bisher noch nicht in systematischer Weise bearbeitet worden. Bei dem relativ hohen Potential der FDP an den Universitäten ist anzunehmen, daß hier noch erhebliche Reserven für eine Intensivierung der wissenschaftlichen Beratung der Parteiarbeit auf den verschiedensten Sachbereichen verfügbar sind.

solche Arbeiten selber „an Land zu ziehen“, soweit die Nachricht von ihrem Vorhandensein mehr oder weniger zufällig dort angekommen ist. Dies gilt auch für die Arbeiten und Projekte, die im öffentlichen Auftrag (selbstverständlich aus öffentlichen Mitteln finanziert) angefertigt werden und für Gutachten und Auftragsarbeiten von staatlichen und halbstaatlichen Institutionen wie z. B. der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, um nur ein Beispiel zu nennen. Die Regierungsparteien besitzen zwar den Vorteil, daß die in den von ihnen besetzten Ressorts arbeitenden Stäbe in der Regel mit wissenschaftlichen Unterlagen besser versorgt sind, ganz abgesehen von den dort arbeitenden eigenen Experten; dies birgt aber auch die Gefahr, daß die in den entsprechenden Ministerien „ressortierenden“ Sachpolitiken über Gebühr in die Parteiarbeit und Parteiprogramme der betreffenden Partei einfließen.

Eine andere Sache ist, daß von den Parteien die in den konkreten politischen Problemen verborgenen wissenschaftlichen Fragestellungen oft nicht erkannt werden — oder noch schlimmer: daß die wissenschaftlichen Antworten auf diese Fragestellungen zwar längst vorliegen, in der Partei aber keiner davon weiß. Vielleicht wäre es wert, darüber nachzudenken, ob Wissenschaftler, die Fragestellungen bearbeiten, welche im weiteren Sinn politisch relevant werden können, sich mehr als bisher an Adressaten im außeruniversitären Bereich wenden (auch bei Arbeiten, deren Hauptzweck die Anhebung des eigenen

wissenschaftlichen Renommées ist, kann dies förderlich sein) oder, noch weitergehend, sie sich bemühen sollten, ihre Erkenntnisse in konkrete politische Empfehlungen (so etwas kann man ja als „unwissenschaftlichen Anhang“ formulieren) einfließen zu lassen.

Ein weiteres Problem ist die in der Regel ziemlich lange Dauer wissenschaftlicher Forschungsvorhaben, die um der wissenschaftlichen Seriosität willen, manchmal aber wohl auch zur Verbesserung der Beschäftigungslage von Instituten bzw. deren Mitarbeitern, unumgänglich scheint. Dies kann dazu führen, daß wissenschaftliche Fragestellungen bei den Parteien wohl erkannt, aber nicht an außenstehende Wissenschaftler gerichtet werden, weil man an einer schnellen Problemlösung interessiert ist. Man begnügt sich lieber mit einem „händgestrickten“ Eigenprodukt, statt Ergebnisse zu einem Zeitpunkt geliefert zu bekommen, wo alle Entscheidungen längst getroffen, die Probleme schon gelöst sind oder aber sich wieder ganz anders darstellen.

Ein konstruiertes Beispiel, das aber recht realitätsnah sein könnte: Für das Verhalten von Politikern und Parteien gegenüber Bürgerinitiativen wäre es wichtig und interessant, sowohl die Einstellung der Bevölkerung zu Bürgerinitiativen, zu Parteien und beider Verhältnis zueinander als auch die Einstellung der Mitglieder von Bürgerinitiativen und von Parteien genauer zu untersuchen. Dies ist allerdings eine sehr aktuelle Frage und bedarf einer schnellen Beantwortung. Für die Beauftragung eines wissenschaftlichen Instituts, die Formulierung der wissenschaftlichen Fragestellung, des Interviewer-Fragebogens, für die Durchführung der Feldforschung und schließlich die Auswertung und Interpretation der Ergebnisse wird man aber nach aller Erfahrung nicht unter einem Jahr, bei üblichem Vorgehen wenigstens das Doppelte, ansetzen müssen. Fraglich ist, ob dann die Ergebnisse noch in die Praxis der Parteien und der Regierungen einfließen können oder sich die politische Landschaft soweit verändert hat, daß der ursprüngliche Untersuchungsansatz längst überholt ist. Sie dienen dann, wenn sie sich mit der getroffenen Entscheidung decken, der nachträglichen Untermauerung — dies ist der günstige Fall — oder verschwinden, wenn sie in eine andere Richtung laufen, in Schubladen und Archiven.

In diesen Zusammenhang gehört auch der Mißbrauch wissenschaftlicher Gutachten zur Rückversicherung längst getroffener politischer Entscheidungen, was heißt, daß das Ergebnis des Gutachtens bei Auftragserteilung in seinen Grundzügen schon festliegt. Dies kann bis zum Einsatz gegenläufiger Gutachten in der

direkten politischen Tagesauseinandersetzung führen. So beispielsweise bei der Auseinandersetzung um die Koalitionsaussage der FDP zu den Landtagswahlen in Baden-Württemberg im Frühjahr 1976, als der Landesvorsitzende der baden-württembergischen FDP sich mit einem bei Wickert bestellten Gutachten für das Unterlassen einer klaren Koalitionsaussage gegen die Linie der Bundesführung einsetzte, die — gegenteilige — auf eigene Umfrageergebnisse hätte verweisen können.

Hier spielt eine große Rolle, daß die Grenzen zwischen wissenschaftlicher Beratungstätigkeit und kommerzieller (und das heißt: mehr an den Interessen der Auftraggeber orientierter) Beratertätigkeit fließend sind. Universitätsinstitute oder im universitären Bereich arbeitende Wissenschaftler sind oft von der Hereinnahme von Aufträgen kaum weniger abhängig als kommerzielle Institute oder auch freie PR-Agenturen oder Berater. Das bringt zwangsläufig eine gewisse „Flexibilität“ mit sich. Was man freien Beratern oft nachsagt, nämlich sie würden lediglich die vorgefaßte Meinung ihrer Auftraggeber mit anderen Worten wiedergeben, schon um eventuelle Anschlußaufträge nicht zu gefährden, könnte mit einigen Modifizierungen manchem wissenschaftlichen Auftragnehmer auch unterstellt werden.

Ein anderes Problem, vor dem speziell die Parteien stehen können, ergibt sich, wenn wissenschaftliche Berater ihre Position dazu benutzen, eigene dezidierte politische Meinungen in die Entscheidungen der Partei einzubringen, noch verstärkt dann, wenn die beauftragten Wissenschaftler eigenen politischen Ehrgeiz entfalten oder gar eine politische Karriere anstreben. Die FDP hat solche Erfahrungen kaum zu beklagen, aus anderen Parteien sind sie aber hinlänglich bekannt. Der beste Ausweg aus dieser Problematik, wenn sie rechtzeitig erkannt wird, dürfte wohl darin bestehen, die betreffenden Wissenschaftler nicht in ihrer beruflichen Funktion zu beauftragen, sondern sie als Parteipolitiker in die mit dem jeweiligen Problem befaßten Gremien der Partei ehrenamtlich hineinzuwählen.

Dort, wo Wissenschaftler bei der aktuellen Entscheidungsfindung und internen Programmformulierung hinzugezogen werden, können auch Probleme der Vertraulichkeit entstehen. Die FDP ist in jüngster Zeit mit solchen Problemen nicht konfrontiert gewesen. Sie sind jedoch denkbar und werden bei der Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern schon bei deren Auswahl beachtet. Dies dürfte mit einem Grund dafür sein, daß alle Parteien — und das machen die Liberalen keine Ausnahme — sich am liebsten von der eigenen Partei zugelassenen Wissenschaftlern beraten lassen. D

die FDP großen Wert auf die Transparenz ihrer politischen Beratungen in allen Phasen und auf allen Ebenen legt, entstehen hier Probleme der Vertraulichkeit allerdings seltener als anderswo.

Ein Problem, dessen Ursachen bei beiden an der wissenschaftlichen Beratung beteiligten Seiten zu suchen sind, soll nicht unerwähnt bleiben, und zwar die Umsetzungs- oder auch Übersetzungsproblematik: Auf seiten der Partei wird oft geklagt, die beauftragten Wissenschaftler seien an der praktischen Verwendung ihrer Forschungsergebnisse zu wenig interessiert; schon bei der Formulierung der Fragestellung würden praxisfremde, für die Partei irrelevante Problemstellungen von den Wissenschaftlern eingebracht, die Formulierung und Vorstellung der Forschungsergebnisse schließlich erfolge in einer akademisierten und elitären Sprache, die den Praktikern den Zugang verwehre, und auf die methodische Absicherung der Forschungsarbeit werde mehr Wert gelegt als auf die Vorbereitung der Umsetzung in die politische Praxis der Partei. Unterschiedliche Interessenlagen sind hier nicht zu leugnen. Die Parteimitarbeiter, die in der Regel die Auftraggeber sind, sind ihrerseits oft allzu

praxisnah eingestellt. Aus Zeitmangel, aber auch aus mangelndem wissenschaftlichen Verständnis fehlt bisweilen die Geduld, sich systematische Analysen oder lange Erläuterungen des wissenschaftlichen Vorgehens anzuhören. Man wartet auf die Vorschläge zur Realisierung des Erforschten, auf die „Beschlussvorlagen“, die aber nie kommen. Hier liegt sicherlich ein prinzipielles Problem, das nicht nur die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Parteien oder — allgemeiner — Wissenschaft und Politik angeht, sondern bei jeder wissenschaftlichen Beratertätigkeit auftauchen dürfte. Oft wird es genügen, wenn sich beide Seiten mehr Mühe geben, die Bedürfnisse des anderen zu respektieren; manchmal wird es aber unumgänglich sein, eine Phase der regelrechten „Übersetzer-Aktivität“ zwischenschalten und von vornherein einzuplanen. Jedenfalls lohnt sich die Mühe, die man hier verwendet, um zu vermeiden, daß teure und mit viel Aufwand an Zeit und Engagement erstellte Forschungsergebnisse bei den Akten landen oder allenfalls als Dissertationen oder Artikel in wissenschaftlichen Fachzeitschriften Verwendung finden.

## V. Wissenschaftliche Politikberatung — Ein neues Berufsbild?

Wir hatten schon zu Anfang darauf hingewiesen, daß ein ganz erheblicher Teil der Probleme in der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftlern und den Praktikern der Parteiarbeit darauf zurückzuführen ist, daß beide Partner ein mangelhaftes gegenseitiges Verständnis von Arbeitsstil und Arbeitsmethodik, von Zeitbudget und Informationsbedürfnissen haben. Während der Parteipolitiker aufgrund seiner Einbindung in Termine von Parlamentsberatungen, Regierungsvorlagen, den Tagungen wichtiger Parteigremien und auch Wahlterminen eine äußerst kurzfristige Zeitperspektive hat, braucht der Wissenschaftler für seine Arbeit Geduld. Die Lektüre und der Vergleich wissenschaftlicher Veröffentlichungen, die sorgfältige Überprüfung von wissenschaftlichen Konzepten und Methoden und die differenzierte, auch alternative Interpretationsmöglichkeiten erfassende Analyse der Daten ist zeitaufwendig, macht aber gerade den Kern wissenschaftlichen Arbeitens aus. Läßt man dem Wissenschaftler diese für seine Arbeit notwendige Zeit nicht — und diese Gefahr ist in der Praxis ständig gegeben —, kann er den spezifischen Anspruch, die praktische Politik als Wissenschaftler zu beraten, nicht einlösen. Darüber hinaus ist zu beachten, daß der Wissenschaftler in seiner Arbeit langfristig vor-

wiegend methodisch orientiert ist. Unabhängig von seinem eigenen, an bestimmten gesellschaftlichen Werten ausgerichteten Forschungsinteresse an den Ergebnissen seiner Arbeit bestimmt sich die Qualität seiner Forschung gerade auch im Urteil seiner Sachkollegen im wesentlichen durch ihre Methodik. Fragestellungen und Ergebnisse wissenschaftlicher Arbeit mögen peripher oder gar irrelevant sein, ohne daß hierdurch die wissenschaftliche Reputation des Forschers beeinträchtigt werden könnte. Wehe aber, wenn ihm einer methodische Fehler oder Unsauberkeiten vorwerfen kann!

Auf seiten der Praktiker der Parteiarbeit stößt diese Beschäftigung mit methodischen Fragen jedoch auf völliges Unverständnis und zuweilen auch auf Unmut. Dies liegt nicht allein daran, daß sie aufgrund einer auf andere Bereiche ausgerichteten Vorbildung oft den methodologischen Vor- und Nachbemerkungen und professionellen Kautelen der Wissenschaftler nicht folgen könnten. Sie sind vielmehr ausschließlich an den Ergebnissen interessiert — mehr noch daran, was diese Ergebnisse für ihre praktische politische Arbeit bedeuten. Politiker sind sich in ihrer Arbeit meist sehr bewußt, daß sie vielfach Entscheidungen treffen müssen, bei denen sie nur über unzureichende In-

formationen verfügen. Aus ihrer Sicht liegt der spezifische Beitrag wissenschaftlicher Beratung darin, in bezug auf solche Entscheidungssituationen wissenschaftliche Erkenntnisse zu liefern, die diese mangelnde Informationsbasis und die damit verbundene Unsicherheit abbauen und die Entscheidungsfindung erleichtern.

Wenn man aber davon ausgeht, daß Wissenschaft in der Regel mehr neue Fragen als Antworten hervorbringt, so ist der Fall keineswegs unwahrscheinlich oder ungewöhnlich, daß als Ergebnis der wissenschaftlichen Beschäftigung mit einer Frage zuvor noch klare Lösungen und Alternativen wieder relativiert werden. So sinnvoll und notwendig auch dieser Beitrag der Wissenschaft in der Praxis ist, so wenig dankbar sind Politiker aber für solche Art wissenschaftlicher Hilfestellung, da ihre Arbeit durch das „mehr“ an Informationen vordergründig zunächst erschwert wird.

Der größte Vorwurf, der den Wissenschaftlern seitens der Praktiker jedoch immer wieder gemacht wird, ist der eines fehlenden Praxisbezugs ihrer Arbeiten. Unabhängig davon, daß hieran ein tiefeschürfender Beitrag zum Problem von Wissenschaft und Praxis angeschlossen werden könnte, läßt sich bei diesem Befund die Frage stellen, ob dieser Vorwurf nicht gleichzeitig das größte Mißverständnis in bezug auf Rollenverständnis und Rollenverteilung im Prozeß der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und politischer Praxis, insbesondere im Bereich der politischen Parteien, darstellt. Es steht außer Frage, daß der Politiker allein schon aufgrund seines begrenzten Zeitbudgets überfordert ist, wenn von ihm verlangt wird, sich durch die methodischen Vorbemerkungen hindurch zum Kern der Ergebnisse vorzuarbeiten, um dann daraus den praxisrelevanten Teil herauszufiltern. Doch auch der Wissenschaftler ist überfordert, wenn man von ihm über die methodisch einwandfreie Bearbeitung wissenschaftlicher Fragestellungen hinaus auch noch einen Beitrag dazu erwartet, ob und gegebenenfalls wie die Ergebnisse seiner wissenschaftlichen Arbeit in die parteipolitische Praxis eingebracht werden können. Hierzu fehlt ihm in der Regel nicht nur die fachliche Qualifikation, sondern auch die konkrete politische Erfahrung.

Aus dieser Analyse praktischer Erfahrungen in der wissenschaftlichen Beratung bei den Liberalen wird deutlich, daß der Prozeß der Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse für die politische Praxis als eigentliche Schwachstelle der Zusammenarbeit besonderer Aufmerksamkeit und auch einer besonderen Organisationsform bedarf. Wenn es richtig ist, daß weder der beratende Wissenschaftler noch

der politische Praktiker von sich aus diese Umsetzungsleistung erbringen können, dann ergibt sich hieraus, daß an dieser Nahtstelle zwischen Wissenschaft und politischer Praxis Bedarf für eine neue Berufsrolle besteht, die allgemein zunächst als „Organisation des wissenschaftlichen Beratungsprozesses in der Politik“ bezeichnet werden könnte. Als Aufgabengebiete für diesen Bereich lassen sich folgende Komplexe bestimmen:

— Die rechtzeitige Wahrnehmung von Praxisproblemen der Politik und deren Umsetzung; Umformulierung in wissenschaftliche Fragestellungen;

— die Mitwirkung an der Entwicklung von Forschungskonzeptionen zur Beantwortung solcher Fragestellungen;

— die ständige begleitende Kontrolle von Forschungsvorhaben;

— die Analyse von Forschungsergebnissen hinsichtlich ihrer praktischen Relevanz;

— die Umsetzung von wissenschaftlichen Ergebnissen in die Systematik von entscheidungsrelevanten Informationen.

Diese Aufgaben stellen ein neues Berufsfeld für Politikwissenschaftler dar, die jedoch von der Qualifikation her sowohl im Bereich der Wissenschaft wie auch im Bereich der politischen Praxis zuhause sein müssen. Von den Universitäten allen wird man nicht erwarten können, daß sie diese spezifische Doppelqualifikation vermitteln; es müßten neben einer breiten gesellschaftswissenschaftlicher Fundierung ebenso Kenntnisse und praktische Erfahrungen im Bereich empirischer Sozialforschung erwartet werden, wie Erfahrungen im Bereich der Planung und Durchführung von Forschungsvorhaben. Gerade hierzu haben die Universitäten in ihrem Lehrangebot nur wenig zu bieten gehabt, obwohl solche Kenntnisse sicherlich auch für die Planung und Durchführung von Magister- und Diplomarbeiten sowie Dissertationen von nicht unerheblicher Bedeutung wären.

Hier wie auch im Bereich der Hochschuldidaktik und der interdisziplinären Teamarbeit im Forschungsprozeß verläßt man sich jedoch offensichtlich darauf, daß der wissenschaftliche Nachwuchs die persönlichen Erfahrungen bei der eigenen Arbeit schon in positiver Weise verarbeiten wird. Es zeigt sich aber insbesondere für den Bereich der Politikwissenschaft, daß eine Diskussion über Berufsbilder und berufsbildbezogene Curricula seit langem überfällig ist. In ein solches Berufsbild müßte dann auch die Funktion eines Mittlers und Organisations im Prozeß der wissenschaftlichen Politikberatung einbezogen werden.

# Reformpolitik und Sozialwissenschaften

## Wo entstehen staatliche Innovationsprogramme und wie können die Sozialwissenschaften zu ihrer Entwicklung beitragen?

### I. Notwendigkeit staatlicher Innovationspolitik

Der Umfang der Staatsfunktionen hat sich, insbesondere seit dem Ende des letzten Jahrhunderts, stark ausgeweitet. Zu den klassischen Aufgaben, Sicherheit nach außen zu garantieren und für Ordnung im Innern zu sorgen, hat der Staat zunehmend wirtschaftspolitische Verantwortlichkeit übertragen erhalten und in wachsendem Ausmaß Wohlfahrtsfunktionen übernommen. Man kann bereits von einer Tendenz zur Allzuständigkeit des Staates sprechen: „Zwar werden Sozialchancen auch heute noch weitgehend durch Zuteilungsmechanismen des Marktes und der Konkurrenz bestimmt, aber im Prinzip ist jede solche Zuteilung korrigierbar geworden durch politische Aktion, die den Katalog der Staatsaufgaben inhaltlich bestimmen und verändern kann. Grundsätzlich ist der moderne demokratische Staat im wirtschaftlich-sozialen Bereich allzuständig geworden.“<sup>1)</sup> Diese These findet speziell in Zeiten wirtschaftlicher Rezession immer wieder eindrucksvolle Bestätigung, wenn der Ruf nach staatlicher Hilfe gerade auch von denjenigen überlaut wird, die ansonsten ideologisch motivierte Frontstellungen gegen das Eindringen des Staates in immer mehr Lebensbereiche einnehmen.

Die an den jeweiligen akuten Problemen ansetzende reaktive und kompensatorische Politik kann allerdings nur unzureichende und verspätete Lösungen anbieten. Sie hat zur Folge, daß die ungelösten Probleme sich verschärfen und ausweiten und damit langfristig immer mehr Ressourcen für ihre Lösung erforderlich werden. Die Umweltproblematik ist hierfür ein eindrucksvolles Beispiel. Wir müssen deshalb konstatieren, daß „das nachträgliche Krisenmanagement . . . sich als unverhältnismäßig viel teurer (erweist), als es eine antizipierende Regelung und Steuerung der zugrunde liegenden sozio-ökonomischen Prozesse selbst wäre.“<sup>2)</sup>

Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei hier deutlich gemacht, daß ich Innovationspolitik zwar auch unter technokratischen Machterhaltungsgesichtspunkten für unverzichtbar halte — die tiefere Notwendigkeit sehe ich jedoch darin, daß aktive Reformpolitik nur über den Weg ständiger Suche nach Innovationsmöglichkeiten die gesellschaftliche Wirklichkeit in die gewünschte humanere Richtung fortentwickeln kann. Machterhaltung kann hierfür eine notwendige Bedingung sein.

Bei der vorliegenden Untersuchung werde ich von der hier nicht weiter zu diskutierenden Voraussetzung ausgehen, daß es in unserer gesellschaftlichen Wirklichkeit noch Raum für staatlich eingeleitete Innovationen gibt, der unter den gegebenen Planungs- und Entscheidungsstrukturen bisher nicht ausgeschöpft wird. Dabei unterstelle ich natürlich nicht, daß die Beziehung zwischen den Sozialwissenschaften und der politischen Praxis der einzige Problempunkt bei einem solchen Reformprozeß ist; es gibt andere Restriktionen von mindestens gleicher Bedeutung<sup>3)</sup>. Jedoch meine ich, daß es sich hier um einen wichtigen Engpaß handelt, den anzugehen es lohnt. Dies scheint mir ein möglicher Weg zu sein, um die bislang ungenügende Ausschöpfung vorhandener Handlungs- und Innovationspotentiale durch staatliche Institutionen zu beheben<sup>4)</sup>.

dieselben (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München 1973, S. 115 f.

<sup>3)</sup> Als eine solche Restriktion im institutionellen Bereich wird unter der bestehenden parteipolitischen Konstellation neben dem Bundestag zusehends das Bundesverfassungsgericht ins Spiel gebracht. Wenn sich dieses als letzte Appellationsinstanz konzipierte Gremium zu weit in den politischen Machtkampf hineinbegibt und selbst beginnt, unter dem Rubrum der Verfassungswahrung politische Wertentscheidungen den verfassungsmäßig dafür vorgesehenen Instanzen aus der Hand zu nehmen, so besteht langfristig die Gefahr, daß sich das Gericht seine unbedingt notwendige Legitimationsbasis selbst entzieht.

<sup>4)</sup> Vgl. zur Analyse dieses Engpasses auch den Orientierungsrahmen '85 der SPD, Ziffer 2.4.6., Bonn 1975.

<sup>1)</sup> H. Ehmke, Demokratischer Sozialismus und demokratischer Staat, in: ders. (Hrsg.), Politik als Herausforderung. Reden, Vorträge, Aufsätze 1968-1974, Karlsruhe 1974, S. 203.

<sup>2)</sup> R. Mayntz, F. W. Scharpf, Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in:

## II. Die Programmentwicklungsstruktur

Über den empirischen Befund eines ständigen Aufgabenzuwachses des Staates herrscht — unabhängig von seiner Bewertung — wohl weitgehende Übereinstimmung<sup>5)</sup>. Mit diesem Aufgabenzuwachs geht jedoch keine parallele Erhöhung der staatlichen Problemlösungsfähigkeit einher. Hieraus entwickelt sich der oft beklagte wachsende Problemdruck, der aber nicht als eine objektive Größe feststeht, sondern zum großen Teil der politischen Beurteilung unterliegt. Die Problemdefinition ist maßgeblich abhängig zum einen vom Entwicklungsstand einer Gesellschaft und dabei — neben dem kulturellen und zivilisatorischen Stand — primär von ihren ökonomischen Möglichkeiten und zum anderen von den normativen Maßstäben des Urteilenden. Die Analyse und Bewertung der Probleme, die Beurteilung der Notwendigkeit von Problemverarbeitung und die angestrebte Richtung der Problemlösung sind Inhalt des politischen Prozesses auf den verschiedensten Ebenen.

Erhebt man nun, wie Sozialdemokraten es tun, den Anspruch, eine aktiv-steuernde Reformpolitik betreiben zu wollen, so muß man als wichtige Bedingung hierfür zunächst einmal sicherstellen, daß die entsprechenden Programmentwicklungsprozesse realisiert werden können.

Die Hauptbeteiligten dafür sind in unserem politischen System die Organe der Exekutive (Ministerien, Kabinett, Kanzler), der Legislative (Bundestag, Ausschüsse, Fraktionen, Bundesrat), der Judikative (über die Einbeziehung höchstgerichtlicher Entscheidungen wie z. B. der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichtes, bis 1984 die Rentenversorgung der Witwen und Witwer neu zu regeln), die Parteien, die Verbände (Wirtschaftsverbände und andere Partikularinteressenverbände) die Gewerkschaften, die Medien sowie als relativ neue Erscheinung auch Bürgerinitiativen und schließlich die Wissenschaft. Diese Aufzählung soll in keiner Weise den Versuch einer wertenden Reihenfolge im Hinblick auf die Bedeutung der einzelnen Beteiligten darstellen, zumal das jeweilige Gewicht je nach den politischen Umständen extrem variieren kann. Eine Unterscheidung kann jedoch insofern vorgenommen werden, als nur die genannten

<sup>5)</sup> Zu den verschiedenen wissenschaftlichen Umschreibungen des damit zusammenhängenden Funktionswandels der staatlichen Bürokratie vgl. G. Schmid, H. Treiber, Bürokratie und Politik — Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland, München 1975, S. 13 f.

Organe der Exekutive und Legislative für den formalen politischen Prozeß von Bedeutung sind, d. h. verbindliche staatliche Programm-entscheidungen können nur auf dem Weg über diese Instanzen herbeigeführt werden. Damit müssen sie natürlich nicht zugleich für die inhaltliche Programmentwicklung einen hervorragenden Platz einnehmen.

Von den mit der genannten formalen Kompetenz ausgestatteten Organen auf Bundesebene sind in der Regel die Ministerien die auch von den übrigen Instanzen anerkannten Träger der Programmearbeitung; von ihnen wird die Vorlage von Gesetz- und Verordnungsentwürfen und Ausgabeplänen erwartet, die dann von den anderen formal verantwortlichen Gremien weiterbehandelt werden.

Die Struktur der Ministerialorganisation kann grob interpretiert werden „als eine nicht völlig durchsystematisierte Kombination hierarchischer Organisationsprinzipien mit Elementen der Matrix-Organisation“<sup>6)</sup>. Die hierarchische Kette reicht von den Referaten als den Basiseinheiten der Ministerien über die Unterabteilungsleiter (in einigen Fällen Gruppenleiter), die Abteilungsleiter, die Staatssekretäre (beamtete und parlamentarische) bis zum Minister als dem für die gesamte Tätigkeit „seines Hauses“ letztlich Verantwortlichen. Elemente der Matrixorganisation kommen insofern hinzu, als die Verwaltung der Verwaltung in — der Zentralabteilung unterstehenden — Querschnitteinheiten wahrgenommen werden. Weitere Funktionen, wie z. B. die Forschungs koordinierung und Justitiaraufgaben, können außerdem in der Z-Abteilung angesiedelt sein. Darüber hinaus können Grundsatzreferate in den Fachabteilungen und/oder Planungsgruppen/Planungsabteilungen bestehen. Ohne deren Bedeutung zu schmälern — denn sie stellen einen wichtigen Versuch zur Lösung des Koordinationsproblems dar — muß jedoch festgestellt werden, daß die Fachreferate nach wie vor die tragenden Einheiten im organisatorischen Aufbau eines Ministeriums geblieben sind. Dort entstehen die in der ersten Phase auch offiziell als „Referentenentwürfe“ bezeichneten Programme der Ministerien.

Damit soll keineswegs behauptet werden, daß nun die gesamte Politik durch die Arbeit der

<sup>6)</sup> F. W. Scharpf, Politische Durchsetzbarkeit innerer Reform im pluralistisch-demokratischen Gemeinwesen der Bundesrepublik, Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1974.

Referate programmiert werde. Als nicht mit der Realität übereinstimmend betrachte ich jedoch das von der Verwaltung oftmals selbst postulierte Modell „legislatorischer Programmsteuerung“, das streng unterscheidet zwischen der Willensbildung durch die politischen Instanzen und der Ausführung der fertigen Vorgaben durch die Verwaltung<sup>7)</sup>. Inwieweit dies für große Teile der Exekutive der Länder und Kommunen gelten mag, kann hier unentschieden bleiben; für den Bereich der Ministerialbürokratie des Bundes als planende Verwaltung muß uneingeschränkt dem Resümée von Friedrich zugestimmt werden: „Als Hilfs- und Vollzugsorgan der Leitung der Exekutive ist die Verwaltung nicht nur an der Vorbereitung von Entscheidungen beteiligt, sondern greift aktiv in die politische Planung und ihre Durchsetzung ein, indem sie (beispielsweise) mit den wichtigen Gruppen und Personen des politischen Raumes verhandelt und alles versucht, ihre ... erarbeiteten Entwürfe in den Entscheidungsgremien des Bundestags und des Bundesrats durchzubringen.“<sup>8)</sup>

Damit bleibt als Ergebnis ein Modell wechselseitiger Beeinflussung<sup>9)</sup> zwischen der politischen Spitze (Minister und auch Staatssekretäre) und den Angehörigen der Fachreferate (neben den jeweiligen Referenten sind in unterschiedlicher Anzahl akademisch ausgebildete Hilfsreferenten und auch die Sachbearbeiter in den Programmentwicklungsprozeß einbezogen) über die ‚Transmissionsebenen‘

der Unterabteilungsleiter/Gruppenleiter und Abteilungsleiter.

Für den faktischen Ablauf gilt dabei, daß die politische Spitze notwendigerweise zum Engpaß wird. Denn „ihre Informationsaufnahme- und Verarbeitungskapazität findet ihre Grenze am Arbeitstag des Regierungschefs, Ministers ... und diese Grenze wird um so einschränkender, je mehr Politik und Verwaltung auf komplexe gesellschaftliche Sachverhalte differenziert reagieren und einwirken müssen“<sup>10)</sup>. „Die Referatsstruktur war und ist in dieser Beziehung sensibel und liefert — jedenfalls soweit es sich um bereits als politisch wichtig erkannte Sektoren und teilweise auch Regionen der sozio-ökonomischen Umwelt handelt — ein relativ weitgehendes Spiegelbild der gesellschaftlichen Realität. Eine Schwierigkeit bedeutet jedoch die mangelnde Fähigkeit zur übergreifenden Problemsicht. Aber selbst wenn dieses Defizit durch eine verbesserte Koordination gemildert werden könnte, bliebe m. E. der auf eine reformwillige politische Leitung wohl frustrierend wirkende Mangel an Experimentierfreude und risikobereiter Innovationsuche innerhalb der Ministerialbürokratie bestehen. Die Gründe hierfür sind sicherlich nur in Ausnahmefällen in „politischer Böswilligkeit“ von Mitarbeitern zu suchen; als ausschlaggebend sehe ich vielmehr die weiter unten skizzierten Bedingungen an, die für die Arbeit in den Ministerien bestimmend sind.“

### III. Reaktive und konservative Programme

Die in den ca. 1 200 Referaten der Bonner Ministerialbürokratie stattfindende dezentrale Programmentwicklung muß — was im folgenden zu begründen ist — als tendenziell reaktiv und konservativ eingeschätzt werden. Um den Unterschied zwischen „aktiver“ und „reaktiver“ Politik zu verdeutlichen, sei auf das folgende, von Mayntz/Scharpf entwickelte

Schema von Gegensatzpaaren Bezug genommen.<sup>11)</sup>

<i>mehr „reaktiv“</i>	<i>mehr „aktiv“</i>
<i>Programmentstehung</i>	
heteronom bestimmt	autonom
bürokratiebestimmt	leitungsbestimmt
<i>Reichweite</i>	
begrenzt	umfassend
kurzfristig	längerfristig
<i>Zielsetzung</i>	
umweltanpassend	umweltverändernd
konfliktfähige Interessen	auch nicht konfliktfähige Interessen

<sup>7)</sup> Vergleiche die Analyse und Kritik dieses Modells bei R.-R. Grauhan, Modelle politischer Verwaltungsführung, in: Politische Vierteljahresschrift, 10. Jg., 1969, S. 269 ff.

<sup>8)</sup> H. Friedrich, Staatliche Verwaltung und Wissenschaft. Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie, Frankfurt 1970.

<sup>9)</sup> Vgl. auch Schmid/Treiber, a. a. O., S. 186 ff.

<sup>10)</sup> F. W. Scharpf, Die planende Verwaltung in der Demokratie, in: ders., Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt 1973, S. 116.

<sup>11)</sup> R. Mayntz, F. W. Scharpf, Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, a. a. O., S. 123.

Man muß gar nicht von dem Extremfall einer „Kolonisierung“ der Ministerialorganisation durch externe Interessen ausgehen, um zu belegen, daß die Programmstehung tendenziell heteronom bestimmt ist (wobei die *Möglichkeit* einer autonomen Programmentwicklung selbstverständlich nicht ausgeschlossen werden soll<sup>13)</sup>). Da jedes Referat für exakt bestimmte Ausschnitte der Umwelt zuständig ist, ist es seine Aufgabe, diesem Bereich seine volle Aufmerksamkeit zu widmen. Das Referat handelt rational, wenn es sich dem hieraus resultierenden „Gesetz der selektiven Wahrnehmung“ fügt und eine entsprechende Interessenorientierung entwickelt. Denn nur auf dem Wege einer möglichst weitgehenden Anpassung an die Bedürfnisse seines Umweltausschnittes — und damit sind wir bereits bei einem weiteren Gegensatzpaar — können Konflikte minimiert und die Chance auf Anerkennung bei der Leitung des Ministeriums und damit zusammenhängend die Chance auf Beförderung maximiert werden. Denn von wenigen politisch gewünschten Konflikten abgesehen, kann der Leitung wegen der „Knappheit der Zeit“ in der Regel nicht zugemutet werden, in den vielen zur Entscheidung anstehenden Fragen die konfligierenden Interessen im Detail abzuwägen und daraus die begründete Bereitschaft zum Konflikt in vielen Einzelpunkten und gegen viele Interessenten zu entwickeln. Erwünscht sind vielmehr „abgestimmte“ Entwürfe, die möglichst reibungslos „laufen“. Hieraus ergibt sich gleichzeitig, daß in der Mehrzahl der Fälle von einer tendenziell bürokratiebestimmten Programmstehung auszugehen ist.

Da der politische Prozeß — vergleichbar einer Membrane — sich in die Richtung bewegt, die aus der Resultante des Druckes bestimmt wird, der durch die daran Beteiligten ausgeübt wird, werden nicht konfliktfähige Interessen benachteiligt<sup>13)</sup>. Von der bestehenden Programmentwicklungsstruktur ist hier kein Gegengewicht zu erwarten, da nicht konfliktfähige Interessen — wenn überhaupt — nur Berücksichtigung finden, wenn die etablierten Interessen, gegenüber denen (und meist auch mit denen) ein Programm abge-

<sup>13)</sup> Dies war z. B. bei dem sog. Leber-Plan der Fall, der ohne Einschaltung externer Kontakte von einer speziell hierfür vom Minister aus Mitarbeitern seines Hauses zusammengesetzten Projektgruppe entworfen wurde. Vgl. J. Kussau, L. Oertel, Der Prozeß der Problemverarbeitung in der Ministerialverwaltung: Das verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968—1972, in: P. Grottian, A. Murswiek (Hrsg.), Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg 1974.

stimmt sein muß, hierdurch nicht negativ tangiert werden.

Die Reichweite der Programme ist in der Regel auf den Zuständigkeitsbereich des einzelnen Referates begrenzt. Denn jedes Referat ist nur für das ihm übertragene Spezialgebiet verantwortlich und konzipiert Programme, um die hier wahrgenommenen Probleme zu verarbeiten. Wenn es dabei durch die in der sozio-ökonomischen Realität bestehenden Interdependenzen unumgänglich wird, das Programm umfassender anzulegen, so werden die betroffenen übrigen Referate durch den Abstimmungsprozeß der „defensiv negativen Koordination“ dafür Sorge tragen, daß in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich keine negativen Auswirkungen entstehen. Hieraus ergibt sich, daß, „obwohl die im politischen System insgesamt verfügbaren Handlungsmöglichkeiten und Mittel für problemadäquate Maßnahmen ohne weiteres ausreichen mögen, ... diese Gesamtheit der Handlungsmöglichkeiten in realen Entscheidungsprozessen kaum jemals verfügbar (ist). Insbesondere ist es in der Regel nicht möglich, die Probleme eines bestimmten Bereichs durch Maßnahmen in einem anderen Zuständigkeitsbereich zu lösen.“<sup>14)</sup>

Da die Erarbeitung längerfristiger Programme einen bedeutend höheren Informationsverarbeitungsaufwand erfordert als die auf kurzfristige Regelungen abzielende Reaktion auf akute Problemfragen, kann es nicht verwundern, daß die kleinen Referatseinheiten unter den gegebenen Bedingungen unelastischer Arbeitskapazität hierzu nicht in der Lage sind.

Als Ergebnis müssen wir festhalten, daß von den in den Ministerien erarbeiteten Programmen unter allen genannten Aspekten eher ein reaktiv-kompensatorischer als ein aktivsteuernder Einfluß auf die Politik ausgeht.

Dieser strukturelle Konservatismus muß von mehreren Seiten angegangen werden. Als Ansätze werden auf Bundesebene z. T. schon seit

<sup>13)</sup> Sind Interessen sogar nicht einmal artikulatio[n]sfähig, so entsteht das „Non-Decision-Making-Problem“, d. h. solche Interessen finden erst gar keinen Eingang in den politischen Prozeß.

<sup>14)</sup> F. W. Scharpf, Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: ders., Planung als politischer Prozeß a. a. O., S. 82. Eine Ausnahme bildet hier z. B. der bereits erwähnte „Leber-Plan“, der Probleme der Bundesbahn auf Kosten des Straßen-güterverkehrs lösen wollte. Vgl. F. Wilkenloh, Das verkehrspolitische Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968 bis 1972 im Spiegel der Verwaltungsarbeit, in: Die Verwaltung, Bd. 2 / 1969, S. 65 ff.

längerem diskutiert und teilweise praktiziert: Eine Veränderung der Ablaufplanung (Mc Kinsey-Untersuchung über das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten), eine Veränderung der Aufbaustruktur (Scharpf-Studie über das Bundesministerium für Verkehr), eine intensive Personalweiterbildung (die Bundesakademie für die öffentliche Verwaltung macht einen Versuch in diese Richtung, indem sie eine breite Palette von Fortbildungsveranstaltungen für die Mitarbeiter der Bundesministerien anbietet), eine veränderte Personalrekrutierung<sup>15)</sup> und schließlich eine Veränderung der Inhaltsplanung.

Mich interessiert hier vor allem der letztgenannte Ansatz. Dabei will ich aus Platzman-

gel nicht die Effektivität der insbesondere mit Bildung der ersten sozial-liberalen Koalition verstärkt für innovative Inhaltsplanungen eingesetzten Planungsstäbe, Planungsgruppen und Planungsabteilungen untersuchen. Statt dessen möchte ich meinen Blick auf die Sozialwissenschaften richten und fragen, welchen Beitrag wir von ihnen bei dem Versuch, den festgestellten strukturellen Konservatismus zu überwinden, erwarten können, d. h. konkret, wie sie besser in innovationsgerichtete Programmentwicklungsprozesse einbezogen werden können. Hierbei sehe ich ihre Funktion vor allem darin, immer wieder neue problembezogene und umsetzungsorientierte Innovationsanstöße für die Arbeit der Ministerialbürokratie zu liefern.

#### IV. Eingeschränkte Leistungsfähigkeit der Sozialwissenschaften

Von der finanziellen Seite her betrachtet, wird unmittelbar deutlich, welche große Bedeutung der Wissenschaft insgesamt von unserer Gesellschaft gegenwärtig beigemessen wird: „Im Jahr 1974 wurden ... in der Bundesrepublik von Staat und Wirtschaft 24,6 Milliarden DM für Forschung und Entwicklung ausgegeben ... Hierzu kommen weitere,

nahezu ausschließlich von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellte Mittel in Höhe von 9,6 Milliarden DM für Lehre an den Hochschulen und für Studienförderung.“<sup>16)</sup> Diese Zahlen sollen nur eine Vorstellung von der Größenordnung der von der Gesellschaft der Wissenschaft übertragenen Ressourcen vermitteln. Der Löwenanteil hiervon entfällt selbstständig auf die Naturwissenschaften und die Förderung der technischen Entwicklung.

Angesichts dieser Dimension kann — auch in Zeiten extremer Finanzknappheit — von der Möglichkeit ausgegangen werden, gesellschaftlich als sinnvoll und notwendig erkannte Bereiche verstärkt zu fördern<sup>17)</sup>. Über einen entsprechenden Anspruch der Sozialwissenschaften herrscht breite Übereinstim-

<sup>15)</sup> Hierzu gehört vor allem der Abbau des auch in der planenden Verwaltung traditionell bestehenden Juristenmonopols (vgl. z. B. die theoretisch begründete Kritik bei F. W. Scharpf, Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen, a. a. O., S. 84 ff., sowie die empirisch untermauerten Ausführungen bei G. Schmid, H. Treiber, Bürokratie und Politik, a. a. O., S. 204 ff.). Was die Mobilität der Ministerialbürokraten betrifft, so ist festzustellen, daß der seit zwei Jahren bestehende formale Zwang zur jährlichen Reduktion der Anzahl der Planstellen aller Häuser praktisch einen Einstellungsstopp bewirkt hat. Die Auswirkungen werden noch verstärkt durch den aus merklich geringeren Beförderungsmöglichkeiten (wegen fehlender Planstellen) resultierenden hausinternen Druck zur Abkapselung gegen fremde Bewerber auf Positionen über den jeweiligen Eingangsstufen. Da dies für alle Ministerien gleichermaßen gilt, ist der Personalaustausch zwischen den Häusern (und natürlich auch von außerhalb und nach außen — denn in anderen Organisationen ist die Stellensituation meist auch nicht besser) außerordentlich erschwert. Damit kann eine Tendenz zur Verfestigung des „institutionellen Immobilismus“, d. h. einer sich aus intensiver Identifikation (über die dauerhafte Realisierung von Lebenschancen in ein und derselben Organisation) ergebenden Ressortborniertheit konstatiert werden. Vgl. hierzu F. W. Scharpf, Planung als politischer Prozeß, a. a. O., S. 67 f.

<sup>16)</sup> V. Hauff, F. W. Scharpf, Modernisierung der Volkswirtschaft. Technologiepolitik als Strukturpolitik, Frankfurt-Köln 1975, S. 73 f.

<sup>17)</sup> Dies kann z. B. zu Lasten obsolet gewordener Schwerpunktförderungen geschehen. Entsprechende Reserven scheinen zu bestehen, wie der Fünfte Forschungsbericht der Bundesregierung (S. 40) zwischen den Zeilen zu erkennen gibt: „Zu Beginn der Schwerpunktförderung fehlt es oft an ausreichend qualifiziertem Personal, das erst ausgebildet wird und dann zum Überangebot an Forschern einer bestimmten Fachrichtung oder Spezialisierung führen kann. Hierdurch tritt eine Verfestigung des Schwerpunkts ein, so daß dessen Abbau schwierig wird.“ In diesem Zusammenhang werden die aufwendigen Versuchseinrichtungen CERN II sowie HELIOS A und B genannt.

mung<sup>18)</sup>. Die mit dem ihnen zuerkannten Stellenwert verknüpften Erwartungen können die Sozialwissenschaften jedoch z. Zt. nur bedingt erfüllen. Dies gilt — wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß — sowohl für den Hochschulbereich als auch für die Trägerorganisationen<sup>19)</sup>, die Bundes- und Landesforschungseinrichtungen und die privaten Forschungseinrichtungen.

Die für eine Unterstützung aktiver Innovationspolitik notwendige Anwendungsbezogenheit ist nicht leicht herstellbar, denn die meisten Institute sind ziemlich klein und überwiegend monodisziplinär besetzt. Außerdem haben die dort arbeitenden Wissenschaftler sich häufig fachlich hoch spezialisiert<sup>20)</sup>. Hinzu kommt, daß die Kapazitäten der Hochschullehrer durch Lehr- und Selbstverwaltungsaufgaben in hohem Maße beansprucht und Forschungsfreiemester nur in großen zeitlichen Abständen gewährt werden. Schließlich fehlen wichtige Service-Einrichtungen für die empirische Sozialforschung, so daß insgesamt das Interesse an ausschließlich theoretischen Problemen zuungunsten anwendungsbezogener und empirisch angelegter Fragestellungen gefördert wird<sup>21)</sup>.

Diese Defizite sind erkannt; Maßnahmen zu ihrer Behebung werden diskutiert oder sind bereits eingeleitet<sup>22)</sup>. Auf die weiteren Ent-

<sup>18)</sup> Die Förderung der Sozialwissenschaften wird von der Bundesregierung als ein Schwerpunkt ihrer Forschungsförderung angesehen (vgl. Fünfter Forschungsbericht der Bundesregierung, S. 24 f. und S. 39 ff.). Die DFG nennt drei Gründe für eine Ausdehnung der Förderung der Sozialwissenschaften: „Die Ansprüche an die Sozialwissenschaften ergeben sich erstens aus dem rasch wachsenden Bedarf der Gesellschaft an sozialwissenschaftlichen Analysen, an Dauerbeobachtung, an Planungshilfe und Erfolgskontrolle für politische Maßnahmen; zweitens aus den Ansprüchen anderer Fächer auf die Klärung ihrer gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen sowie auf interdisziplinäre Kooperation; drittens aus den Ansprüchen auf die Einbeziehung der Sozialwissenschaften in zahlreiche staatlich geregelte Ausbildungsgänge wie die Mediziner-, die Juristen- und die Lehrerausbildung.“ (Grauer Plan V der DFG, S. 68.)

<sup>19)</sup> Z. B. Max-Planck-Gesellschaft (MPG), Fraunhofer-Gesellschaft (FhG) und Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

<sup>20)</sup> Vgl. hierzu: Fünfter Forschungsbericht der Bundesregierung, S. 41.

<sup>21)</sup> Vgl. hierzu R. Mayntz, DFG Sonderförderungsprogramm für die empirische Sozialforschung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Heft 1/1976.

<sup>22)</sup> Vgl. Fünfter Forschungsbericht der Bundesregierung, S. 18 ff. und S. 39 ff., sowie Grauer Plan V der DFG, S. 39 ff. und S. 68 ff.

wicklungsmöglichkeiten bezogen, kann jedenfalls ein auf breitem Konsens beruhendes positives Gesamturteil festgehalten werden: „Die Voraussetzungen für einen nachhaltigen Entwicklungssprung der sozialwissenschaftlichen Forschung in der Bundesrepublik sind heute gegeben. Qualifiziertes Personal steht in ausreichendem Maße zur Verfügung. Der Theoriebestand ist in vielen Zusammenhängen tragfähig. Die methodologischen Rückstände und technologischen Lücken im Vergleich zur internationalen Forschung beginnen sich zu schließen.“<sup>23)</sup>

Auch von Kritikern der ‚bürgerlichen Wissenschaft‘ wird deren Bedeutung als Informationsquelle des politischen Systems gesehen<sup>24)</sup>, ihre praktische Funktion für eine politische Steuerung der sozio-ökonomischen Entwicklung wird jedoch weitgehend in Zweifel gezogen, da sie sich auf die Basis ‚kapitalistische Produktionsweise‘ einlasse, ihrer Logik folge und sich damit von der Totalität wie von ihrer konkreten Basis abschneide, d. h. oberflächlich werde. Dieser Argumentationslinie kann auf pragmatische Weise entgegnet werden, daß wir wohl auch zukünftig mit dieser Wissenschaft werden arbeiten und natürlich uns auch auseinandersetzen müssen.

Als Ergebnis möchte ich festhalten, daß die Sozialwissenschaften als Stütze innovativer Politik wichtig und daß die für diese Aufgaben erforderlichen Mittel beschaffbar sind. Die Notwendigkeit einer „Verwissenschaftlichung der Politik“<sup>25)</sup> wie auch einer „Praxisbezogenheit der Sozialwissenschaften“ ist jedenfalls überdeutlich. Denn „sinnvolle und erfolgreiche staatliche Planung in unserer hochkomplexen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen System wird ... immer mehr und vielfältigeres Wissen erfordern, als in Behördenapparat selbst vorhanden sein kann. Auf Beratung durch Spezialisten, in der Regel Wissenschaftler, wird ... in zunehmendem Maße zurückgegriffen werden müssen.“<sup>26)</sup>

<sup>23)</sup> Grauer Plan V der DFG, S. 69.

<sup>24)</sup> V. Ronge, G. Schmiege, Restriktionen politischer Planung, Frankfurt 1973, S. 58 f. und 64 f.

<sup>25)</sup> Daß ich dies nicht im Sinne einer „Technokratisierung“ meine, geht — so hoffe ich jedenfalls — aus meinen Ausführungen deutlich hervor.

<sup>26)</sup> H. Ehmke, Planung im Regierungsbereich: Aufgaben und Widerstände, in: F. Naschold, V. Vöth (Hrsg.), Politische Planungssysteme, Köln Opladen 1973, S. 315.

## V. Bei einer Einbeziehung der Sozialwissenschaften zu beachtende Probleme und zu erfüllende Bedingungen

Um falschen Interpretationen vorzubeugen, sei hier festgestellt, daß wir von einer noch so intelligenten Einbeziehung der Sozialwissenschaften in den politischen Prozeß keine Innovationswunder erwarten dürfen. Das Ziel kann nur sein, die *Bedingungen* für Reformen zu verbessern, d. h. Innovationen wahrscheinlicher zu machen. Dies kann allerdings, unter vielen anderen Faktoren, durch mit Hilfe der Sozialwissenschaften verbesserte Programmentwicklungsprozesse angestrebt werden. Die Sozialwissenschaften können — ungeachtet der notwendigen Verbesserungen in der sozialwissenschaftlichen Forschung selbst — dazu beitragen, die verengte Problemwahrnehmung der Ministerialbürokratie zu überwinden und damit den Informationsgehalt und das „Wertberücksichtigungspotential“<sup>27)</sup> der Programme zu erhöhen.

Formal könnte dagegen argumentiert werden, daß sich durch die verstärkte Einbeziehung der Sozialwissenschaften in den Prozeß der Programmentwicklung die Anzahl der Akteure erhöht, weitere Vorstellungen eingebracht werden und damit die Konflikthaftigkeit steigt. Hieraus könnte sich die Gefahr einer Überforderung des politischen Systems, das insbesondere in wirtschaftlichen Krisenzeiten die Grenzen seines Konfliktverarbeitungspotentials erreicht zu haben scheint, ergeben.

Meines Erachtens ist jedoch das genaue Gegenteil zu erwarten: Unter dem Aspekt der Langfristplanung können Sozialwissenschaften z. B. helfen, das Problemvorhersageniveau zu erhöhen.

Die Tatsache, daß diese Fähigkeit z. Z. noch viel zu wenig entwickelt ist, ist kein Gegenbeweis. Denn wenn es überhaupt Institutionen gibt, die in der Lage sind, dies zu leisten, so gehören dazu auf jeden Fall die Sozialwissenschaften. Denn sie beschäftigen sich professionell mit dieser Aufgabe, sie entwickeln die notwendigen Methoden und sie haben am ehesten die kritische Distanz, die nötig ist, um die gesellschaftlichen Zusammenhänge und Entwicklungen objektiv aufzuzeigen. Damit kann die Möglichkeit für das politische System eröffnet werden, sich frühzeitig auf analysierte Problemlagen einzustellen und Lö-

sungsstrategien einzuschlagen, die auf längere Frist wirken, demzufolge auch weniger einschneidend als mitten in Krisensituationen erarbeitete Konsolidierungsprogramme zu sein brauchen.

Selbst wer die Realisierbarkeit innovativer Langfristplanung bezweifelt und von einem Immobilismus-Krisen-Zyklus ausgeht<sup>28)</sup>, muß Langfristplanung in der Form des Instruments der Eventualplanung als sinnvoll akzeptieren. Scharpf formuliert hierzu die These: „Innovative Politik mit hohem Konsensbedarf wird dagegen nicht schon dann möglich, wenn Wissenschaftler, ‚look out institutions‘ oder Planungsstäbe ein Problem identifiziert und Lösungsvorschläge entwickelt haben. Politisch lösbar wird ein solches Problem erst dann, wenn entweder Krisendruck oder weitgehend autonome Prozesse der Problemartikulation, Politisierung und Konsensbildung den Widerstand gegen tiefgreifende Änderungen vermindert haben.“<sup>29)</sup> Er schlägt hierfür vor, das richtungslose „muddling through“ durch eine überlegte Krisennutzung, die mit langfristig vorab aufgestellten Eventualplanungen operiert, zu ersetzen. Ein anderer Lösungsweg kann in einer Reduktion des Konsensbedarfes liegen. Stark kontroverse Innovationen haben nämlich langfristig nur dann eine Durchsetzungschance, wenn über den Politikinhalt nach einem strategischen Konzept in — vom öffentlichen Bewußtsein jeweils akzeptierbaren — Teileinheiten sukzessive politisch entschieden wird. Denn — wie es Gustav Heinemann in der Rede nach seiner Wahl zum Bundespräsidenten formuliert hat — „das Geheimnis auch der großen und umwälzenden Aktionen besteht darin, den kleinen Schritt herauszufinden, der zugleich ein strategischer Schritt ist, indem er weitere Schritte in Richtung einer besseren Wirklichkeit nach sich zieht“.

Damit eine solche Politik der kleinen Schritte nicht zur „Echternacher Springprozeßion“ wird, sondern auch tiefgreifende Reformen „erwandern“ kann, muß keine gradlinige Schneise geschlagen und planiert werden; es muß jedoch die Richtung bekannt und ein Kompaß vorhanden sein und es sollte das zu durchquerende Terrain vorab möglichst sorgfältig sondiert und — soweit dies aus der Di-

<sup>27)</sup> Auf das „Non-Decision-Making-Problem“ im Sinne der ungleich verteilten Möglichkeiten von Problemartikulation wurde bereits hingewiesen. Um die durch organisierte Interessen nicht repräsentierten Werte zu berücksichtigen, wird es nötig sein, daß die Sozialwissenschaften die „Advocacy-Planning-Funktion“ mit übernehmen.

<sup>28)</sup> Vgl. K. W. Deutsch, *Politics and Government: How People Decide Their Fate*, Boston 1970, S. 52 ff.

<sup>29)</sup> F. W. Scharpf, *Planung als politischer Prozeß*, a. a. O., S. 71.

stanz möglich ist — überlegt worden sein, wie die zu erwartenden Hindernisse überwunden werden können. Hierbei können die Sozialwissenschaften wichtige Hilfestellung leisten.

Das mit Langfristplanung zwangsläufig verbundene demokratiethoretische Problem, daß mit der Entfernung von den aktuellen Bedürfnissen derjenigen, über deren Zukunft geplant wird, die Planung sich in gleichem Ausmaß von einem der wichtigsten Korrekturmechanismen unserer Demokratie — nämlich der Reaktion der Betroffenen — löst, kann auch von den Sozialwissenschaften nicht aus der Welt geschafft werden<sup>30</sup>). Sie können jedoch mithelfen, diese Problematik auf zweierlei Weise etwas zu entschärfen. Zum einen muß von den Sozialwissenschaften gefordert werden, daß es ihr Ziel sein sollte, diese politischen Inputs bei der Programmerarbeitung zu antizipieren und dabei sogar mehr zu leisten als der reale politische Prozeß, indem sie nämlich auch die nicht artikulationsfähigen und nicht durchsetzungsfähigen Interessen mit einbeziehen. Da aber auch bei gewissenhaftester Befolgung dieses Ziels das Risiko bestehenbleibt, daß an den tatsächlichen Bedürfnissen der zukünftig Betroffenen vorbeigeplant wird, muß zum anderen die Maxime gelten, möglichst viele Optionen für spätere Entscheidungen offenzuhalten<sup>31</sup>).

Das für die USA festgestellte Problem, daß die Administration extensiven Gebrauch von

der Möglichkeit macht, die vom wissenschaftlichen Beratungssystem erteilten Ratschläge als vertraulich einzustufen<sup>32</sup>), darf bei uns nicht kopiert werden. Vielmehr soll durch die Einbeziehung der Sozialwissenschaften in den Programmentwicklungsprozeß eine zusätzliche Rationalitätsreserve für das politisch-administrative System erschlossen und damit seine Legitimationskraft erhöht werden. Hierfür ist die Möglichkeit öffentlicher Diskussion über die Programmalternativen zwingend erforderlich. Für die Phase der Entwicklung innovativer Programme muß jedoch eine möglichst große Vertraulichkeit gewährleistet sein<sup>33</sup>).

Unter dem Koordinierungsaspekt kann ein problemorientierter Einsatz der Sozialwissenschaften globalere Lösungsstrategien möglich machen, da der bereits erwähnte Referatsegoismus entfällt. Die Schwierigkeit wird dabei sein, eine aus der Autonomie des Wissenschaftsprozesses keinesfalls selbständig erwachsende, problemorientierte Multidisziplinarität der Forschung zu organisieren<sup>34</sup>). Daß die wenigen in diese Richtung bisher unternommenen Versuche nicht sehr fruchtbar waren, kann nicht als Beweis der Unmöglichkeit anerkannt werden. Angesichts des dringenden Bedarfs an sozialwissenschaftlicher Unterstützung müssen sie vielmehr als eine Herausforderung nach weiteren, besser durchdachten und abgesicherten Ansätzen angesehen werden.

## VI. Notwendigkeit neuer Kooperationsformen

Wenn eine innovationsorientierte politische Praxis in immer größerem Ausmaß sozialwissenschaftliche Unterstützung benötigt und wenn zusätzlich die Forderung aus den Rei-

hen der Wissenschaftler immer lauter wird, daß die Sozialwissenschaften sich verstärkt auch um praktische Probleme kritisch kümmern sollen, dann muß überlegt werden, wie die Beziehungen zwischen diesen beiden Bereichen verbessert werden können. Dies bedeutet auf dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen, daß zu fragen ist, wie die Erkenntnisse, Kritiken und Innovationsanstöße der Sozialwissenschaften besser in die Verwaltungspraxis der Ministerialbürokratie hineingebracht werden können.

<sup>30</sup>) Vgl. hierzu F. W. Scharpf, *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, 1975, S. 85 ff.

<sup>31</sup>) Bei diesen Überlegungen sollte auch berücksichtigt werden, daß die Großorganisationen der Wirtschaft durch keine demokratiethoretischen Skrupel geplagt werden: Sie planen langfristig und schaffen damit Fakten, die in der Zukunft als nur sehr schwer änderbare Größen in staatliche Planungen einbezogen werden müssen. Hieraus ergibt sich das Problem der Ausbeutung der nicht planenden Sektoren durch die langfristig planenden. Ein Interesse des ökonomischen Systems an staatlichen Langfristplanungen, die dessen Rahmenbedingungen — und damit ist vor allem das Kriterium der Gewinnmaximierung gemeint — akzeptieren, kann jedenfalls unterstellt werden. Denn warum sollte die Industrie nicht gern bereit sein, ihre Produktionsplanung auf staatlich fixierte Zukunftsprogramme abzustellen, da hiermit ja eine auf dem Markt gar nicht erreichbare Nachfragesicherheit verbunden ist?

<sup>32</sup>) Vgl. M. L. Perl, *Das wissenschaftliche Beratungssystem: Einige Beobachtungen*, in: B. Badura (Hrsg.), *Seminar: Angewandte Sozialforschung. Studien über Voraussetzungen und Bedingungen der Produktion, Diffusion und Verwertung sozialwissenschaftlichen Wissens*, Suhrkamp Taschenbuch 1976, S. 128 ff.

<sup>33</sup>) Zur Begründung vgl. weiter unten Kap. VI.  
<sup>34</sup>) Vgl. F. W. Scharpf, *Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen ...*, a. a. O., S. 92.

Zwischen diesen beiden Bereichen existieren selbstverständlich bereits vielfältige Verbindungen: Die Mitarbeiter des sog. höheren Dienstes haben fast alle eine akademische Ausbildung und könnten also — bei entsprechenden curricularen Voraussetzungen — sozialwissenschaftliches Wissen in die Verwaltung einbringen. Sie könnten ferner über Fortbildungsveranstaltungen oder sogar durch ein zeitlich befristetes Überwechseln in den akademischen Bereich (z. B. eine Freistellung zur Promotion) neues sozialwissenschaftliches Wissen erwerben.

Es gibt bereits ein ausgedehntes Beratungswesen: aus einer Vielzahl von Gremien bezieht die Verwaltung zu jeweils definierten Spezialgebieten u. a. auch sozialwissenschaftliche Erkenntnisse.

Die Verwaltung erteilt zu den verschiedensten Fragen Forschungsaufträge an die Sozialwissenschaften.

Es gibt eine Reihe weiterer Verbindungen, wie z. B. die temporäre Beschäftigung von Sozialwissenschaftlern in der Verwaltung (meist über sog. Honorarverträge) oder auch die sozialwissenschaftliche Literatur, die von Verwaltungsbeamten stärker zur Kenntnis genommen werden könnte (was bei vielen engagierten Ministerialbeamten in zwangsläufig begrenztem Ausmaß auch der Fall ist).

Diese Verbindungen sind alle sehr wichtig; mit jeder einzelnen ist intensive Beschäftigung erforderlich, um die jeweils bestehenden Verbesserungsmöglichkeiten auszuloten. Ich möchte an dieser Stelle jedoch nicht versuchen, die verschiedenen bestehenden Beziehungsstränge systematisch zu analysieren und zu bewerten. Angesichts der Bedeutung, diese Beziehung insgesamt zu verbessern, halte ich es aber für nötig, nach weiteren Verknüpfungsmöglichkeiten Ausschau zu halten, mit denen vielleicht neue Perspektiven eröffnet werden können. Den im folgenden grob skizzierten Ansatz möchte ich in diesem Sinne zur Diskussion stellen.

Von den beiden zur erfolgreichen Reformpolitik gehörenden Hürden „Innovation“ und „Konsensbildung“ habe ich mich in diesem Aufsatz auf die Innovation konzentriert. Meine Überlegungen betreffen die Frage, wie es wahrscheinlicher gemacht werden kann, daß innovative Politikprogramme überhaupt erst einmal den Konflikt-/Konsensprozeß erreichen. Dabei bin ich mir darüber im klaren, daß diese beiden Bereiche zwei Seiten einer Medaille sind. Eine strenge Trennung und Hintereinanderschaltung kann als analytisches Hilfsmittel sinnvolle Dienste leisten, die Realität bringt diese Ordnung allerdings

schnell durcheinander. So werden zweifellos auch während des Konflikt-/Konsensprozesses ständig neue Ideen und neue Lösungsmöglichkeiten entwickelt. Die Konflikt-/Konsensprozesse benötigen jedoch Anstöße, sei es nun durch irgendwelche Formen der Problematierung oder durch das Anbieten von Lösungswegen oder auch durch beides gleichzeitig.

Diese Funktion wird noch zu wenig auf systematische und professionell durchdachte Weise wahrgenommen, was ich für den für die Erarbeitung staatlicher Programme äußerst bedeutsamen Bereich der Ministerialbürokratie zu zeigen versucht hatte. Deshalb sollte überlegt werden, wie durch Einbeziehung der Sozialwissenschaften in diese Funktion Innovationszentren geschaffen werden könnten, die in der Lage sind, dem Konflikt-/Konsensprozeß neue, kreative Anstöße zu bieten. Für das von mir im folgenden skizzierte Kooperationsmodell bedeutet dies, daß die Konsensbildungsfunktion sekundäre Bedeutung hat. Das heißt, daß die Beratungsergebnisse bei günstiger politischer Machtkonstellation wenigstens eine gewisse angebbare Realisierungschance haben müssen. Dabei möchte ich dafür plädieren, diesen Rahmen möglichst weit zu fassen, da innovationsfeindliche Programmzurückweisungs- und -reduktionsmechanismen ohnehin innerhalb der Verwaltung in mehr als ausreichendem Ausmaß vorhanden sind.

Um die gewünschte innovationsfreundliche und zugleich umsetzungsorientierte Kooperation innovativen und programmatischen Denkens herzustellen, sind folgende wesentlichen Bedingungen zu erfüllen:

1. An dem Kooperationsprozeß müssen sowohl Sozialwissenschaftler als auch Verwaltungspraktiker teilnehmen. Nur so ist die Chance gegeben, daß in jeder Arbeitsphase von seiten der Wissenschaftler unkonventionelle Ideen eingebracht als auch von seiten der Praktiker jeweils Überlegungen zu den Realisierungsmöglichkeiten beige-steuert werden können<sup>35)</sup>.

<sup>35)</sup> Ich stimme deshalb Adam Yarmolinsky zu, der schreibt: „Program planners like to talk about the need to think programmatically, and they tend to measure the value of an innovator by his ability to do so. In a sense they are wrong, because the idea must precede the program, and without new ideas there will be no new programs. But they are right too, in the sense that before an idea can be used, someone must think about it programmatically, determining the resources needed to accomplish the objective and measuring the value of the resources against the results.“ A. Yarmolinsky, Ideas into Programs, in: T. E. Cronin and S. D. Greenberg (eds), The Presidential Advisory System, New York, Evanston and London, S. 97 f.

2. Bei der Arbeit in der Kooperationsgruppe muß es sich um die Haupttätigkeit der Gruppenmitglieder handeln. Dies hat zum einen den Grund, daß hierdurch ein reibungsloser und effektiver Arbeitsprozeß erleichtert wird. Zum anderen kann so das Verantwortlichkeitsgefühl der Gruppenmitglieder für ihre Tätigkeit und damit auch ihr Einsatz maximiert werden.

3. Die Kooperationsgruppe muß über einen längeren Zeitraum<sup>36)</sup> zusammenarbeiten. Erst wenn die notwendigen gruppenspezifischen Prozesse stattgefunden haben und sich die Gruppe als ein Team fühlt, das gemeinsam eine bestimmte Aufgabe bewältigen will, kann die Bereitschaft der Gruppenmitglieder erwartet werden, ihre jeweiligen Kenntnisse und Fähigkeiten — u. U. auch gegen die Interessen oder Usancen ihrer originären beruflichen Gruppen — für ihre Aufgabe fruchtbar einzusetzen. Dies ist auch insofern unbedingt nötig, um die zwischen Wissenschaftlern und Praktikern bestehenden Kommunikationsschwierigkeiten zu überwinden.

4. Der Kooperationsgruppe dürfen nicht mehr als fünf bis sieben Mitglieder angehören. Damit soll der von der Kleingruppenforschung erkannten Voraussetzung optimaler Gruppenarbeit Rechnung getragen werden. Reicht die Arbeitskapazität der Gruppe nicht aus für die zu verarbeitende Komplexität, so ist zunächst zu überlegen, welche Interdependenzen wegen relativer Bedeutungslosigkeit unberücksichtigt bleiben können. Wenn die Gruppe trotzdem überfordert bleibt, müssen hochinterdependente Teilbereiche gesonderten Kooperationsgruppen zur Bearbeitung übertragen werden.

5. Die Kooperationsgruppe muß in einem Gebäude untergebracht sein, das weder in den Wissenschafts- noch in den Ministerialbereich integriert ist. Andernfalls bestände die Gefahr, daß die Gruppe zu einem Appendix des betreffenden Bereichs würde — mit der Konsequenz einer überwiegenden Wissenschafts- oder Verwaltungsorientierung.

6. Der Kooperationsprozeß muß möglichst weitgehend von der aktiven Einwirkungsmöglichkeit der verschiedenen Interessenvertreter abgeschottet werden. Damit sind sowohl die institutionellen Interessen innerhalb der Bürokratie als auch die Interessen der Betroffenen von außerhalb gemeint. Dazu ist es notwendig, während der Kooperationsphase die Untersuchung als vertraulich zu behandeln, damit den genannten Interessenvertretern keine

<sup>36)</sup> Je nach der zu bearbeitenden Thematik wird dies von mehreren Wochen bis zu einigen Monaten variieren.

Ansatzpunkte für Pressionen geboten werden.

Diese Forderung zielt nicht auf eine Verwissenschaftlichung der Politik ab als Objektivierung im Sinne einer sich aus den sog. Sachzwängen ergebenden „einzig richtigen Lösung“, die nur erkannt werden muß; dies wäre zutiefst undemokratisch. Der Konflikt-Konsensprozeß soll jedoch nicht zu früh ansetzen, weil sich andernfalls das Denken vorvornherein in den von den bestehenden Machtkonstellationen bestimmten Bahnen bewegt und Entwürfe, die über diese abgesteckten Linien hinausreichen, nur schwer entwickelt werden können.

7. Die Finanzierung der Kooperationsgruppe und die Entscheidung über ihre Bildung muß durch ein Ministerium oder das Bundeskanzleramt erfolgen. Einerseits scheint es verfassungsmäßig naheliegend, daß diese Innovationszentren der Exekutive zugeordnet werden; andererseits wird nur auf diesem Wege die Aufgeschlossenheit der Ministerien erreichbar sein, die notwendig ist, um qualifizierte Praktiker für die Mitarbeit in der Kooperationsgruppe zu gewinnen und um wohlwollendes Interesse für die Aufnahme der Ergebnisse entstehen zu lassen.

Für die kontrollierende Begleitung der Umsetzungsarbeit, d. h. der „wasserdichten“ Formulierung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen sowie von Ausgabeprogrammen, die sich aus den Ergebnissen der Kooperationsgruppe herleiten, scheinen mir die Verwaltungspraktiker, die der Gruppe angehören, prädestiniert zu sein.

Von der Einführung eines solchen Kooperationsmodells erwarte ich keinen plötzlichen Innovationsschub. Innovationen, zumal solche, die größere reformerische Veränderungen bewirken, werden durch keine technokratischen Tricks herbeigezaubert oder wissenschaftlich logisch abgeleitet; vielmehr wird die Politik mit Sicherheit weiterhin das geduldige Bohren harter und dicker Bretter bleiben. Ob es zu einer Umsetzung der Ergebnisse der Kooperationsgruppen kommt, hängt nur zu einem geringen Teil von der Intelligenz der Vorschläge ab — insofern werden die Mitglieder der Kooperationsgruppen ein hohes Maß an Frustrationstoleranz aufbringen müssen — aber es hängt eben auch hiervon ab. Aus diesem Grund halte ich es für unerträglich, wenn mangels Vorstellung über das zu Erreichende an die Durchsetzung politischer Reformen gar nicht erst gedacht wird. In diesem Sinne könnte das Kooperationsmodell vielleicht mithelfen, hierfür „die Bedingung der Möglichkeit“ zu schaffen.

# Ideenpolitische Grundlagen der Christlich Sozialen Union

## I. Konkrete Politik und Grundsatzdiskussion

Die Bundestagswahl 1969 offenbarte ein Dilemma der Unionsparteien. Sie hatten erfolgreiche Politik gemacht, ohne daß die Grundlagen ihres politischen Handelns, genügend sichtbar geworden wären. Der praktischen Politik fehlte die Zündkraft der politischen Idee. Die Unionsparteien konnten dem Reiz des Neuen, den jungen Ideologien und Illusionen kein schlagkräftiges Gegengewicht bieten. Der politische Gegner, durch die große Koalition hoffähig geworden, bestimmte weitgehend Themen und Felder der politischen Auseinandersetzung.

Die mangelhafte Repräsentanz an Hochschulen und Universitäten, das gestörte Verhältnis zu den Kulturschaffenden und eine gewisse Entfremdung zu Teilen der Kirchen hatten das Wahlergebnis 1969 mit beeinflusst.

Nachdem CDU und CSU erstmals auf die Bänke der Opposition verwiesen worden waren, fühlten sie sich als verhinderte Regierung, nicht als Opposition. Ihr Verdikt, mit dem sie sich trösteten, hieß: „Der Sieg wurde uns gestohlen.“

Es gelang der Union nicht, die falschen Ansätze einer sogenannten Reformpolitik bloß-

zustellen und eine sichtbare Alternative zu der „Friedenspolitik“ der Koalition darzustellen.

Nach der enttäuschenden Wahlniederlage bei den Bundestagswahlen 1972 herrschten bei den Unionsparteien Betroffenheit, Unsicherheit und Resignation. Zwei Möglichkeiten künftiger Strategie standen sich gegenüber: Alternativposition oder Umarmungskurs. Die Frage lautete: Soll die Union Variante oder soll sie Alternative gegenüber der Politik von SPD/FDP sein?

In dieser Zeit wurden innerhalb der Unionsparteien noch Rückzugsgefechte auf bereits abgeernteten Feldern durchgeführt. Als CDU und CSU Mitbestimmung und Bodenrecht diskutierten, waren Relevanz und Wirkung auf Gesellschaft und Politik bereits abgeklungen. Die ökonomischen Verhältnisse warfen neue Fragen auf, zu denen die Opposition jedoch kein Offensivkonzept entwickelte. Dabei war seit dem Jahre 1973 eine Tendenzwende in der geistig-politischen Auseinandersetzung unverkennbar. Der Rücktritt von Willy Brandt gilt als Beweis dafür, daß die Verheißung großer Reformen an der Realität scheiterte.

## II. Der 3. Oktober 1976 als ein neues Datum

Das Wahlergebnis am 3. Oktober 1976 war eine klare Absage an den Sozialismus. Mit „links“ waren keine Wahlen mehr zu gewinnen. Das Ergebnis der Bundestagswahl hat den Handlungsspielraum von SPD und FDP begrenzt, die innerparteilichen Konflikte beider Parteien vergrößert, das Koalitionsklima verschlechtert. Die neue Regierung ist eine Koalition der Verlierer. Der Ausschluß von CDU und CSU aus der Regierung auch dort, wo sie die stärkste Kraft darstellt, wird von

der Mehrheit der Bevölkerung mißbilligt. Dennoch müssen die Unionsparteien gegen ein gefährliches Vorurteil kämpfen. Politische Opportunisten sehen in dem gegenwärtigen status quo ihre Vorteile. Die SPD muß sozialistische Experimente aufgeben und soll den DGB binden. Die FDP spielt ihre Rolle als Bremsen in der Regierung. Einer gestärkten Opposition mit ihrer Mehrheit im Bundesrat wird die Rolle der konstruktiven Opposition zugewiesen.

## III. Die Rolle einer Oppositionspartei

In dem Begriff der konstruktiven Opposition ist der permanente Disziplinierungsversuch der Regierung gegenüber der Opposition enthalten. Sie wird ständig nach der konkreten

finanzpolitisch zu verantwortenden Alternative gefragt, soll unpopuläre Entscheidungen mittragen, während die populären Entscheidungen allein von der Regierung vereinnahmt

werden. Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, daß die Opposition mit Kompromissen in großen Fragen schlechte Erfahrungen machte. Bei der Steuerreform, dem Hochschulrahmengesetz und dem Bildungsgesamplan wurde das Zustandekommen solcher politischer Entscheidungen positiv der Regierung zugerechnet, während es der Opposition fast in keinem Fall gelang, ihre Konzeption in der Öffentlichkeit als Erfolg darzustellen.

Die Chance der Opposition liegt in ihrer Al-

ternativfunktion als kritische Opposition, als Kontrollorgan im Parlament. Eine echte Öffentlichkeitswirksamkeit ist nur im Plenum durch große Debatten, Interpellationen, aktuelle Stunden und konsequentes Ausnutzen der Fragestunde herzustellen. Die Öffentlichkeit sieht nur das Plenum als den Bundestag an. So wichtig die Arbeit in den Ausschüssen und anderen Gremien des Bundestages ist, ihre Resonanz in der Bevölkerung ist begrenzt.

## IV. Inhaltliche Ansätze einer Oppositionsstrategie

### 1. Die Union muß als Opposition neue Themen und Felder besetzen und die Herausforderung unserer Zeit beantworten. Dabei stehen folgende Fragen und Themen im Vordergrund

- Zukünftige Investitionen für die soziale Sicherheit;
- mehr Selbstverantwortung des Bürgers — weniger Bürokratismus;
- wirtschaftliches Wachstum und Umweltschutz;
- Möglichkeiten und Grenzen der Bürgerbewegungen im Entscheidungsprozeß einer repräsentativen Demokratie;
- die Bedeutung von Forschung, Technologie und Wissenschaft für den weltweiten Wirtschaftswandel;
- die Freiheit des Welthandels;
- Energie- und Rohstoffpolitik;
- der Euro-Marxismus;
- CDU und CSU als Parteien der Grundwerte und der Verfassung.

### 2. Freiheit und Sozialismus als geistesgeschichtliches Thema

Die Christlich Soziale Union muß immer wieder die Frage stellen, ob Politik den Sozialuntertan oder den mündigen Bürger will. Die Möglichkeiten freier Initiative in allen Bereichen gegen den permanenten Dirigismus, die Gefahr der Vergesellschaftung unserer Existenz und einer Nivellierung unseres Lebens, das Scheitern des Sozialismus in all seinen Formen bedarf einer geistigen Auseinandersetzung auf allen Ebenen.

CDU und CSU müssen sich als Partei der Freiheit, der Menschenrechte darstellen und die Konvergenztheorie der Sozialisten als tödlich bekämpfen.

### 3. Auseinandersetzung mit Sozialismus und Liberalismus als überlebte Ideologien

Liberalismus und Sozialismus sind Antithesen und müssen gegeneinander gestellt werden. Eine konsequente Sozialismusdebatte zeigt den Widerspruch zwischen utopischen Vorstellungen und dürftigem Krisenmanagement. Der Gegensatz von politischer Schwärmerei und perspektivenlosen Machern muß herausgestellt werden. Der FDP ist die Verantwortung für das Abnehmen einer freiheitlich-liberalen Ordnung anzulasten. Die Überrepräsentation dieser Partei, durch ihre Rolle als permanenter Koalitionspartei, muß dem Bürger klargemacht werden. In allen Bereichen sind die Bruchstellen von SPD und FDP theoretisch und praktisch herauszuarbeiten. Das Auslaufen der Gemeinsamkeiten von SPD und FDP, ihre Rolle als Regierung der Verlierer und ihre Aussicht als eine Regierung ohne Zukunft sollten Dauerthema der gegenwärtigen Opposition werden.

### 4. Die klaren Strukturprinzipien der Christlich Sozialen Union

Aktiv gestaltende Gesellschaftspolitik bedarf der Selbstverantwortung in einer offenen Gesellschaft. Eine bewußte gesellschaftsstrukturierende Politik des Staates ist darauf angelegt, die Selbstverantwortung des Bürgers zu stärken und den ständigen Wandel der Gesellschaft immer wieder in freiheitliche Bahnen zu lenken. Eigenständigkeit und Solidarität, Individualität und Gemeinschaftsbezogenheit sind gleichrangige Prinzipien des menschlichen Zusammenlebens. Es ist Aufgabe der Gesellschaftspolitik, für ihren ständigen Ausgleich zu sorgen.

Personalität, Solidarität und Subsidiarität sind ethische Rechtsgrundlagen einer christlich-sozial geformten Politik.

Die Sozialprinzipien Solidarität und Subsidiarität zielen auf die Ordnung des gesellschaftlichen Lebens. Solidarität gründet auf der Sozialnatur des Menschen, seiner Wechselbeziehung zur Gemeinschaft und ergibt sich aus dem Wesen des Menschen und der Gesellschaft.

Subsidiarität fußt auf der Freiheit und Selbstverantwortung der Person. Somit haben beide Prinzipien für das Ordnungsleben grundlegenden Sachwerte zum Gegenstand. Solidarität und Subsidiarität sind Bau- und Gliederungsprinzipien der Gesellschaft im staatlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben. Beide Prinzipien gründen im Wesen des Menschen und bedingen sich. Das Subsidiaritätsprinzip ordnet die im Solidaritätsprinzip enthaltene Hinordnung der Person auf die Gemeinschaft. Gemeinwohlordnung und Solidarität sind zwei Seiten des gesellschaftlichen Seins. Solidarität ist Hilfe und diese ist wesentlich eine subsidiäre. Der Grundsatz der Subsidiarität bedarf der inhaltlichen Begrenzung und Ausfüllung durch die Solidarität. Die Hilfe der Gemeinschaft muß auf die Bedürfnisse des einzelnen zugeschnitten sein und hat die äußeren Voraussetzungen der Ordnung, Sicherheit, der Freiheit und des Friedens zu gewährleisten. Andererseits verlangt das Subsidiaritätsgesetz, daß jedes Streben des Menschen im Rahmen des Gemeinwohls Anspruch auf Freiheit, Schutz und gegebenenfalls Unterstützung seitens der Gesamtgesellschaft genießt. So bestimmen Solidarität und Subsidiarität die Ordnung des Gesellschaftsbildes, Zuständigkeit und Rechtszweck.

Im Gegensatz zu dieser Auffassung verstehen die Sozialisten Solidarität als Mittel zur Gleichheit. Da ihnen das Prinzip der Subsidiarität fremd ist, vermögen sie das Spannungsverhältnis von Freiheit und Gleichheit, von Einzelperson und Gemeinschaft nicht zu lösen.

Die vielfache Verwendung des Begriffes Solidarität in der Regierungserklärung von Bundeskanzler Schmidt vom 16. Dezember 1976 erfolgt beziehungslos und ohne Konkretisierung. Das Wort bleibt hier eine Sprachhülle ohne Einordnung in ein gesellschaftliches Koordinatensystem. Es mangelt an einer Gesamtkonzeption, die das Verhältnis von Einzelpersonen, Gesellschaft und Staat darstellt. Die Adressaten der „Kanzlersolidarität“ sind willkürlich, ohne Berücksichtigung ihrer Funktion und Gemeinwohlbezogenheit. Ein einziges Mal findet sich der Begriff der Subsidiarität, wenn der Kanzler bei der Entwicklungspolitik die Hilfe zur Selbsthilfe betont.

„Solidarität nach innen“ ist für den Bundeskanzler ausschließlich das Verhältnis von Staat, Gruppen und Generationen zueinander, also ein kollektives Prinzip.

Nicht die Verbindung von staatlicher und einzelner persönlicher Solidarität, sondern die abgestimmte konkrete Solidarität kann die Strukturprobleme unserer Gesellschaft lösen. Klare Verantwortung und Kompetenz ergeben sich nicht aus einer Gemengenlage von Staat, Gesellschaft und Bürger, sondern aufgrund einer der Situation entsprechenden Delegation und Handlungspflicht. Hierzu gehört zunächst die Aktivität des einzelnen, der primären sozialen Gruppen und der freien Vereinigungen religiöser, sozialer, kultureller Art. In diesem Bereich verdient das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in besonderem Maße den Vorrang vor anderen Rechten und Pflichten. Die gleiche Freiheit aller begrenzt und ermöglicht naturgemäß die Freiheit des einzelnen. Anliegen der Christlich Sozialen Union ist daher eine Gesellschaftspolitik, die nicht weitere Gratifikationen verteilt und mit ihnen neue Abhängigkeiten schafft, sondern den Bürger zunehmend in die Lage versetzt, sein Leben nach eigenen Vorstellungen zu gestalten und für sich selbst zu sorgen. Dazu gehört auch das Recht auf eigene Leistung, zur Entfaltung eigener Initiative. Der Staat muß dabei die Freiheit des einzelnen sichern, den demokratischen Mehrheitswillen durchsetzen und die Rechte von Minderheiten schützen.

##### **5. Die Rolle der Christlich Sozialen Union als Volkspartei**

Das Problem der „Regierbarkeit“ stellt sich bei näherem Hinsehen als die Frage nach der Führungskraft der Parteien. Ihre Funktionsfähigkeit hängt davon ab, ob sie die Vielfalt der Interessen bewerten und ausgleichen können. Parteien mit ideologischer Blickverengung nehmen die tatsächlichen Entwicklungstendenzen der Gesellschaft nicht mehr zur Kenntnis. Eine pluralistische Gesellschaft braucht echte Volksparteien, weil allein sie auf der Grundlage der internen Integration verschiedener Interessen Ziele formulieren und setzen können. Die Christlich Soziale Union ist als Volkspartei allen Bürgern und allen Schichten verbunden. Sie begreift sich als Bürgerpartei, während sich die SPD wieder zunehmend zur Klassenpartei entwickelt. Bürgerbewußtsein, Selbstverantwortung, Entfaltung der Persönlichkeit sind geistige Werte, die der Staatsverdrossenheit entgegenwirken. Die Überforderung von Staat, Gesellschaft, Leistungskraft und Wirtschaft durch

den Reformmodernismus von SPD und FDP bedürfen einer Gegenkraft durch ein neues Gleichgewicht von Rechten und Pflichten in unserem Staat. Die Staatsverdrossenheit ist darauf zurückzuführen, daß immer mehr Aufgaben, Chancen und Möglichkeiten vom Bürger und der Gesellschaft auf den Staat über-

gegangen sind. Anonyme Bürokratien sind jedoch kein Anreiz zu mehr Solidarität, Engagement oder Leistung.

Die „Vergesellschaftung des Staates“ und die „Verstaatlichung der Gesellschaft“ sind gefährliche Fehlentwicklungen des gesellschaftlichen und politischen Lebens.

## V. Die Idee der Christlich-Sozialen Union ist attraktiv

### 1. Die christliche Auffassung von Politik

Während die Sozialisten als Antwort auf die Fragen unserer Zeit nur neue Großorganisationen und Bürokratien anbieten, wird die christlich geprägte Auffassung von Politik dem Charakter moderner Gestaltungsprobleme gerecht. Die Achtung vor der Individualität des anderen folgt als Konsequenz der Verantwortung vor Gott. Dieses ideologiekritische Prinzip versteht den Menschen weder als vergesellschaftetes Wesen, noch als von menschlichen Gemeinschaften der Politik unabhängig. Ein christliches Verständnis des Menschen und der menschlichen Gemeinschaften ist daher als Motiv politischen Handelns in der Lage, politische Aktivität und zugleich Grenzen der Politik aus einem Grundprinzip, nämlich aus der Verantwortung vor Gott und der daraus folgenden Achtung vor der Individualität des anderen zu begründen. Diese Spannung zwischen Immanenz und Transzendenz verbietet und verhindert Absolutierungen und Ideologien

### 2. Politik und Moral

Das christliche Verständnis von Politik widerspricht auch einem von der Realität des Sittlichen getrennten Begriff der Wirklichkeit. Hier erhebt sich die Grundfrage des Verhältnisses von Evangelium und Politik. Schon der heidnischen Welt blieb nicht verborgen, daß das Politische und das Moralische zusammengehören.

Macht steht frei zu Gut und Bösl Der Nobelpreisträger Friedrich August von Hayek formulierte jüngst in einem Interview: „Je älter ich werde, desto bewußter wird mir, daß alle Probleme der Wirtschaftspolitik schließlich Probleme der Moral sind“<sup>1)</sup>.

Diese Feststellung ist für einen Wirtschaftswissenschaftler besonders bemerkenswert, wie auch sein Hinweis auf den Einfluß der Institutionen auf das gesellschaftliche Geschehen. Die unaufhörlichen Kämpfe der Völker

<sup>1)</sup> Friedrich August von Hayek, Den Markt befreien, in: Wirtschaftswoche Nr. 8 vom 11. 2. 1977.

um den gerechten Staat, die nicht zufällig immer auch von utopischen Visionen begleitet sind, lassen keinen Zweifel, daß der Menschheit die letzte Gerechtigkeit versagt ist.

Gerade christliches Verständnis von Politik führt zu dieser realistischen Sicht politischen Denkens und Handelns.

Der christliche Denker Joseph Bernhart<sup>2)</sup> versucht den christlichen Staatsmann zu beschreiben und erwartet von ihm fürs erste eine Staatskunst, die um eine gerechte und gesunde Daseinsordnung bemüht ist und dem politischen Wesen den Zusammenhang mit der christlichen Wirklichkeit bewahrt. Dies ist eine Seins- und Lebensordnung, die mit der natürlichen durchaus nicht identisch ist und sie schlechthin überragt. Der Christ sieht sich in seinem politischen Wirken durch empfindliche Schranken aufgehalten. Das Nützliche steht für ihn unter dem Gesichtspunkt des Sittlichen und auch dies ist für ihn noch nicht das letzte Maß politischer Tätigkeit.

### 3. Die politische Sinnfrage

Die alte und aktuelle philosophische Frage nach dem Sinn des Lebens stellt auch die Frage nach dem Sinn des politischen Tuns. Für den protestantischen Theologen Paul Tillich ist Religion in ihrem wahren Wesen das Sein des Menschen, sofern es ihm um den Sinn seines Lebens und Daseins überhaupt geht<sup>3)</sup>.

Viele Zeitgenossen einer hoch- oder postindustriellen Gesellschaft finden ihre persönliche Antwort der Sinnfrage nicht mehr in jenem Gott, den uns die Kirchen lehren. Von Dietrich Bonhoeffer kommt der Einwand, man versuche mit der kirchlichen Religion der mündig gewordenen Welt zu beweisen, daß sie ohne den Vormund Gott nicht leben könne<sup>4)</sup>.

<sup>2)</sup> Joseph Bernhart, Der Staatsmann im Christentum in Gestalten und Gewalten, Würzburg 1962.

<sup>3)</sup> Vgl. dazu Ernst Feil, Zum Sinn der Sinnfrage, in: Stimmen der Zeit, Heft 1, Januar 1977.

<sup>4)</sup> A. a. O.

Die Sinnfrage jedoch stellt sich für jeden und insbesondere in der Zeit einer brüchig gewordenen Weltordnung und Orientierungslosigkeit. Was Karl Barth 1922 „Zwischen den Zeiten“ schrieb, fasziniert noch heute: Zwischen den Zeiten weiß man, daß die Traditionen nicht mehr tragen und die Institutionen keine Sicherheit mehr geben. Man spürt die Krise des Bestehenden und fördert sie durch rückhaltlose Kritik. Zwischen den Zeiten weiß man aber nicht, was kommen wird. Man weiß noch nicht einmal, was kommen soll. Darum ist man zwischen den Zeiten stark in der Negation und schwach im Positiven <sup>5)</sup>.

Barth weist in dieser Pause zwischen einer unwiederbringlichen Vergangenheit und einer noch unbekannteren Zukunft auf den transzendenten Glauben, der sich im Bodenlosen der Zeit gehalten weiß. Nicht die Revolution weist den Weg. Revolution ist im Grunde Reaktion.

Das illusionslose Geltenlassen des Bestehenden, die Orientierung am Menschen wie er ist, das Mühen um Gerechtigkeit, um Wandel in Freiheit, um mehr Mitmenschlichkeit ist der geistige Ansatz des Christen in der Politik. Ihn überfällt nicht der Kulturpessimismus unserer Zeit, weil er das Paradies auf dieser Welt nicht erwartet. Marxismus, Sozialismus, Liberalismus und andere Ideologien geben keine Antwort auf die politische Sinnfrage. Sie negieren das Wesen des Menschen oder versuchen gar seine Natur nach ihrem Verständnis zu verändern.

Eine Phase der geschichtlichen Krise, wie wir sie heute erleben, ist nur zu bewältigen, wenn wir offen bleiben für die Zeichen der Transzendenz. Dies hat politische Bedeutung, denn ohne das Fundament einer Wertordnung, eines Wertkonsens und einer lebendigen Grundrechtsbejahung ist die Zukunft nicht zu gestalten. Vertrauen und Hoffnung muß einer an christlichen Wertvorstellungen ausgerichteten Politik stärker innewohnen als dem Sozialismus und dem Liberalismus. Politik darf sich nicht im Jammern, Warnen und Verneinen erschöpfen; sie muß eine realistische Zukunft erschließen, den Menschen Hoffnungen auf ein freies Leben geben, diese Freiheit konsequent verteidigen und Möglichkeit und Grenzen der Politik ehrlich aufzeigen.

Die Hoffnung des Christen richtet sich auf gerechte und soziale Gestaltung dieser Welt

<sup>5)</sup> Vgl. Jürgen Moltmann, Warnung vor einem gefährlichen Glück, in: FAZ v. 9. 2. 1977.

und auf eine letzte Ordnung jenseits dieses Lebens.

Die Diesseitsbezogenheit des Sozialismus verengt den Blick des Menschen. Gerechtigkeit wird zur Gleichheit degradiert. Eine kollektive Befreiung des Menschen aber ist nicht möglich. Der einzelne Bürger ist Ausgangspunkt und Ziel der Demokratie, wie auch Bundespräsident Scheel in seiner Rede über Grundwerte vor wenigen Wochen festgestellt hat <sup>6)</sup>.

#### 4. Die Politik der Christlich Sozialen Union als übergreifende Idee

Die CSU hatte gemeinsam mit der CDU den Neubeginn in der Bundesrepublik nicht nur pragmatisch, sondern auch ideenreich gestaltet. Die Soziale Marktwirtschaft wurde als Idee konzipiert. Versöhnung und Partnerschaft, die Solidarität der freien Völker entsprangen dem Gestaltungswillen der Union. Die Wertbezogenheit und Wertbegründung unserer Verfassung ist Ausdruck einer ethischen Grundhaltung, die christlicher Tradition entspricht. Der moderne Staat ist zwar ein religiös und weltanschaulich neutraler Staat. Er ist aber auf das sittliche Bewußtsein seiner Bürger angewiesen, von ihm abhängig. Diesen Part können und wollen die Sozialisten nicht erbringen, weil sie nur als Notar der in der Gesellschaft sichtbaren Grundwerte fühlen. Diese notarhafte Haltung führt zu einer Schwächung des in der Verfassung umschriebenen ethischen Grundkonsens.

Der Wertkonsens als Werk der Freiheit ist eine zentrale Aufgabe der Union. Darauf hat Kultusminister Hans Maier in seiner Entgegnung auf Bundeskanzler Helmut Schmidt in der Kath. Akademie Hamburg überzeugend hingewiesen <sup>7)</sup>.

In diesem Sinne ist die Soziale Marktwirtschaft Ausdruck des freien Bürgers in einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung, geprägt von dem Postulat: jedem das seine! Nicht jedem alles und nicht jedem das gleiche!

Sicherheits- und Justizpolitik entspringen nicht einem sterilen „law and order“-Denken, sondern dem Bemühen, die Freiheit der Bürger und seiner Institutionen zu gewährleisten. Außen- und Verteidigungspolitik sind Ausdruck der Solidarität freier Völker und der entschlossenen Bewahrung äußerer Freiheit und Souveränität.

<sup>6)</sup> Walter Scheel, Der Beitrag des Bürgers zur Diskussion über die Grundwerte, in: Bulletin der Bundesregierung vom 15. 2. 1977.

<sup>7)</sup> Hans Maier, Zur Diskussion über die Grundwerte, Vortrag vor der Kath. Akademie Hamburg am 31. 1. 1977.

# VI. Der Beitrag der Christlich-Sozialen Union zur Bewältigung der demokratischen Krise

## 1. Probleme der Demokratie

Diktaturen vermögen nur mit Gewalt, Zwang, Tyrannis und Terror das Verlangen nach Freiheit und Demokratie zu unterdrücken. Umgekehrt ist auch die Demokratie der Gefahr der Entartung ausgesetzt. Sie verlangt nämlich ein hohes Maß bürgerlicher Gesinnung, sittlichen Denkens und Handelns. Joseph Bernhart stellt die Demokratie vor die Alternative, gewisse Wahrheiten und Grundsätze über den Menschen und seine Stellung in der Gemeinschaft aufzustellen, festzuhalten und zu verteidigen oder Willkür und Zerstörung der Fundamente hinzunehmen<sup>\*)</sup>.

Auch eine pluralistische Gesellschaft darf nicht von der Voraussetzung ausgehen, daß alles gleich wahr und gleich falsch sei. Die Demokratie gleicht einem lebendigen Organismus. Toleranz gegenüber den krankheitserzeugenden Bakterien ihres Organismus ist lebensgefährlich, dumm und unverantwortlich.

Die Christlich Soziale Union muß die Prinzipienfrage beantworten. Sie lautet: Welche sittlich vertretbaren Prinzipien sind geeignet, das Umschlagen der Demokratie in Diktatur aufzuhalten?

Die Demokratie kann durch Demokratisierung gefährdet, der Sozialstaat durch Sozialisierung zerstört werden. Ideologien sind Feinde der Demokratie und einer freien Gesellschaft.

## 2. Politische Orientierungsaufgaben der Christlich Sozialen Union

Neben die traditionellen Werte sind neue menschliche Bezugsgrößen getreten, die die Sinnfrage der Menschen beeinflussen. Lebensfreude, Bewährung, Familie, Engagement und Gewissen sind Faktoren der persönlichen Identität in unserer Zeit. Das Phänomen der Ergriffenheit spielt eine beachtliche Rolle im politischen Leben. Positive Nachrichten erzeugen Sympathie, Erleichterung, Übereinstimmung, Interesse, während negative Aussagen Distanz, Abneigung und Flucht hervorrufen. Die Christlich Soziale Union muß daher gerade auf den Gebieten, wo ihr von den Bürgern besondere Sachkompetenz bestätigt

wird, überzeugende Konzeptionen vorlegen. Das gilt für das Problem der Arbeitslosigkeit, die Preissteigerung, den Umweltschutz, die Verbrechensbekämpfung, Recht und Ordnung, die Freiheit des einzelnen und das Bündnis mit dem Westen. Besonderes Gewicht besitzt das Problem der Gleichberechtigung der Frau.

Eine christliche Partei darf auf die Darstellung ethischer Bezüge im politischen Leben nicht verzichten. Dies erwarten die Bürger, deren Leben kirchlich-religiös bestimmt ist. Dies bedingt auch eine geistige Nähe zu den Institutionen, die Wertvorstellungen formulieren, zu den Kirchen. Es bedarf aber auch zusätzlicher Anstrengungen, um den Wertkonsens mit jenen zu erzielen, die nicht bereit sind, spezifisch christliche Aussagen zu akzeptieren, aber zur Bejahung solcher Forderungen dann bereit sind, wenn sie als allgemein rationale Prinzipien plausibel sind. Abnehmende Bindung zur Kirche als Institution bedeutet nicht, daß religiöse Überzeugungen in der Politik schwinden. Man muß vielmehr diese freigewordene Religiosität und persönliche Empfindsamkeit in der Politik neu beachten. Nur wenn dies überzeugend geschieht, kann der Anziehungskraft neuer Systeme mit quasi-religiösem Anspruch begegnet werden. Moral darf nicht auf eine Grammatik sozialen Verhaltens reduziert werden. Auch die Identität der Kirchenfernen ist in der Regel die bürgerlicher Christen. Eine Stärkung des religiös fundierten Gesellschaftskonsensus und die Tradierung christlicher Werte erhöhen das christliche Bewußtsein im Alltag und in der Politik. Auch wenn dies nicht an Glaubensqualifikationen gebunden ist, besteht die große Chance, christliche Grundauffassungen zur attraktiven Basis einer Politik zu machen, die Mehrheiten findet.

Eine moderne Politik muß überzeugend sagen und zeigen, wie man freier sein kann, woher die Bedrohung dieser so heilig gehaltenen Freiheit kommen könnte und wie die Familie als personaler Lebensraum zu schützen ist.

Der Friede, das gesellschaftliche Ordnungsgewebe, Voraussetzungen für ein glückliches Leben, Schutz vor gesellschaftlicher Macht — all dies sind Bereiche, die das Leben der Menschen unmittelbar berühren. Die Christlich Soziale Union wird um so erfolgreicher sein, als es ihr gelingt, diese Themen zu bestimmen.

<sup>\*)</sup> Joseph Bernhart, Philosophischer Aspekt der demokratischen Krisen, in: Philosophisches Jahrbuch 68. Jg.

### 3. Das Identitätsproblem des modernen Menschen ist ein Problem fehlender geistiger Heimat

Der verstorbene marxistische Denker Ernst Bloch hat den Begriff der Heimat in sein Prinzip Hoffnung eingeführt, weil er aus der Natur komme und zur Natur zurückführe. Diese Erkenntnis ist nicht neu, aber bemerkenswert im Mund eines überzeugten Sozialisten. Heimat ist mehr als nur ein Wort. Sie gehört zum menschlichen Sein wie die Familie, die Sprache, die Geschichte. Der Kampf der Völker um ihre Selbstbestimmung, ihre Kultur, ihr Land ist stets ein Kampf um und für die Heimat.

Heimat ist nicht nur das Tal, das Dorf, die Stadt. Sie umfaßt den Raum des Lebens, die menschliche Bindung, die persönliche Bezo-genheit, die Hoffnung auf Ruhe und Glück.

Sinn der Politik ist es daher, Heimat zu schaffen, Lebensbedingungen zu ermöglichen, wo die Menschen sich wohlfühlen.

Dies ist das konservative Element der Politik, zu dem sich die Christlich Soziale Union bekennt.

Die Bejahung und Pflege der gewachsenen Kultur in ihrer Vielfalt, Erhalt und Schutz der Landschaft, sinnvolle Verbindung von Tradition und Fortschritt gehören zum Programm der Christlich Sozialen Union. Ihre großen Erfolge sind nur erklärbar durch die Übereinstimmung mit den Werten des Landes, in dem sie wirkt.

Solche Politik verlangt die Bewahrung und Förderung gewachsener Strukturen und der sie tragenden Institutionen.

### 4. Die Programmdiskussion in der Christlich Sozialen Union

Die nach den Bundestagswahlen 1976 bei SPD und FDP erhobene Forderung nach verstärkter Programmarbeit kommt nicht zum Ziel. Beide Parteien sind intern zerstritten und finden nicht mehr den notwendigen einigenden Grundkonsens.

Jochen Steffen legte resignierend den Vorsitz der Grundwertekommission nieder. Erhard Eppler und Helmut Schmidt liegen im Dauerstreit über sozialistische Werte und Ziele, die verschiedenen Gruppen der Partei nehmen konträre Grundauffassungen ein und bekämpfen sich erbittert. In der FDP mußte Werner Maihofer den Vorsitz der Perspektivkommission abgeben. Der Konflikt zwischen den Pragmatikern und den linksliberalen Theoretikern hält an. Die Konturen einer liberalen politischen Grundidee sind nicht erkennbar.

Angesichts dieser Situation kommt den Unionsparteien ein entscheidender Beitrag zur geistespolitischen Diskussion zu. Grundsatzdiskussion ist mit dem Druck und Versand von Programmen nicht abgeschlossen.

Die Programmgeschichte der Christlich Sozialen Union hat eine stolze Tradition. Die Parteiprogramme aus den Jahren 1946, 1957, 1968 und 1976 sind Zeugen des Ringens um die christlich soziale Idee politischen Denkens und Handelns. In einer dreijährigen, breit angelegten Diskussion diskutierte die Partei ihr neues Grundsatzprogramm und verabschiedete es im März 1976 einstimmig.

Liberal, konservativ, sozial und christlich sind Adjektive, keine Dogmen und Weltanschauungen für die Christlich Soziale Union. Sie beschreibt damit die Positionen ihres Gesellschafts- und Staatsverständnisses.

Die liberale Komponente besteht im Eintreten für eine offene Gesellschaft, in der Bereitschaft, Ideen und Anregungen aufzunehmen und in der Entschlossenheit, die Freiheit zu verteidigen. Allein eine konservative Partei ist in der Lage, Geschichte, Gegenwart und Zukunft sinnvoll zu verbinden. Eine Gesellschaft, wie die unsere lebt von der Bejahung der zentralen Werte dieser Gesellschaft und verlangt persönliche Übereinstimmung. Dazu gehört echtes Heimatgefühl, wie notwendige Weltoffenheit. Die soziale Haltung der Christlich Sozialen Union äußert sich in ihrer Solidarität zu allen Bürgern, nicht nur zu einer Klasse. Hilfe zur Selbsthilfe und die Pflicht zur sozialen Gerechtigkeit bestimmen diese Politik. So ist die Christlich Soziale Union eine politische Kraft der Mitte. Das ist ein antidogmatischer Standort, der den Wandel erkennt, den grundlegenden Systemwechsel jedoch ablehnt und durch seine Gegenwartsbezogenheit Probleme aus ideologischen Gründen nicht in die Zukunft verlagert. Die Christlich Soziale Union ist eine politische Aktionsgemeinschaft, die als eigenständige politische Kraft ihren Auftrag für Bayern, Deutschland und Europa erfüllt. Auf der Grundlage eines gemeinschaftlichen Menschen- und Weltbildes führt sie die offene Diskussion um Grundlinien und Ziele politischen Denkens und Handelns. Aufgabe eines Grundsatzprogrammes ist es, den Menschen Überlegungen an die Hand zu geben, um die Ordnung der Dinge zu erkennen und das eigene politische Handeln daran zu orientieren. Letztlich entscheidet die geistige Existenz gegenüber machtpolitischen Interessen. Auch das Programm der Christlich Sozialen Union steht und fällt mit den Menschen in dieser Partei und ihrem persönlichen Bekenntnis dazu.

Der Beitrag stellt die Praxis der wissenschaftlichen Beratung aus der Sicht der von ihr „Betroffenen“ dar. Es werden die verschiedenen Bereiche, in denen sich die F.D.P. in der Vergangenheit wissenschaftlicher Beratung bedient hat, und die Formen, in denen sich diese vollzogen hat, dargestellt. Anhand konkreter Beispiele aus der Praxis werden überdies einige Probleme wissenschaftlicher Beratung diskutiert, bei denen mangelnde Praxisorientierung der Wissenschaft, zu schlechte Kontakte zwischen den Bereichen Wissenschaft und Politik, die „Langzeitdauer“ wissenschaftlicher Forschung und die Produktion von Gefälligkeitsgutachten für innerparteiliche oder parlamentarische Auseinandersetzungen im Vordergrund stehen. Im Schlußkapitel wird eines der zentralen Probleme, die unterschiedlichen professionellen Rollen der an diesem Prozeß Beteiligten und das mangelhafte gegenseitige Verständnis, nochmals aufgegriffen und daraus die Schlußfolgerung gezogen, daß die Organisation des Prozesses der Zusammenarbeit zwischen Politikern und Wissenschaftlern eine neue Berufsrolle mit hohen Anforderungen aus beiden Bereichen notwendig macht, die die Unversitäten in ihren (hoffentlich bald erstellten) berufsbildbezogenen Curricula berücksichtigen sollten.

### **Wolfgang Hesse: Reformpolitik und Sozialwissenschaften — Wo entstehen staatliche Innovationsprogramme und wie können die Sozialwissenschaften zu ihrer Entwicklung beitragen?**

Ausgangspunkte sind die Notwendigkeit staatlicher Innovationspolitik und die Struktur, in der Innovationsprogramme in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt werden müssen. Dabei steht hier die Ministerialbürokratie im Mittelpunkt des Interesses. Die Bedingungen werden benannt, die für ihre Arbeit bestimmend und damit gleichzeitig für den dort festzustellenden Mangel an Experimentierfreude und risikobereiter Innovationsuche ausschlaggebend sind.

Auch für den Fall, daß seine Forderung nach verstärkter Einbeziehung der Sozialwissenschaften in Prozesse einer innovativen Programmentwicklung erfüllt würde, könnte der Autor eine gewisse Skepsis hinsichtlich der Chancen für die Realisierung von Innovationen nicht ablegen. Gleichwohl sind von neuen Kooperationsformen zwischen der Ministerialbürokratie und den Sozialwissenschaften lohnende Ergebnisse zu erwarten, weil dadurch die Voraussetzungen für die Entwicklung von Innovationsanstößen verbessert werden können. In diesem Sinne stellt der Autor seinen Ansatz für ein Kooperationsmodell zwischen Ministerialbürokratie und Sozialwissenschaften zur Diskussion.

### **Theo Waigel: Ideenpolitische Grundlagen der Christlich Sozialen Union**

Die Unionsparteien waren nach 1945 mit einer neuen politischen Idee angetreten und hatten es verstanden, ihr Programm mit erfolgreicher praktischer Politik zu verbinden.

Als in der zweiten Hälfte der 60er Jahre neue Ideologien auftauchten, wurden die Grundlagen des politischen Handelns der Unionsparteien nicht genügend sichtbar.

Die Union muß als Opposition neue Themen und Felder besetzen und damit die Herausforderung unserer Zeit beantworten. Das Thema Freiheit oder Sozialismus ist für die CSU ein geistesgeschichtliches Thema und Grundlage der politischen Auseinandersetzung. Personalität, Solidarität und Subsidiarität sind ethische Grundlagen einer christlich-sozial geformten Politik. Sie lösen das Spannungsverhältnis von Freiheit und Gleichheit. Die christlich geprägte Auffassung von Politik wird dem Charakter moderner Gestaltungsprobleme gerecht. Sie ist Motiv politischen Handelns und Grenze politischer Aktivität.

Die politische Orientierungsaufgabe der CSU besteht in der lebendigen Grundrechtsbejahung, ihrer Ausfüllung im Sinn der christlichen Tradition und der Darstellung ethischer Bezüge im politischen Leben. Der Friede, ein gesundes gesellschaftliches Ordnungsgefüge, Voraussetzungen für ein glückliches Leben und Schutz vor gesellschaftlicher Macht sind primäre Lebensansprüche des modernen Menschen.

Auf der Grundlage eines gemeinschaftlichen Menschen- und Weltbildes diskutierte die CSU Grundlinien und Ziele ihrer Politik und verabschiedete ihr 4. Programm im März 1976 einstimmig. Liberal, konservativ, sozial und christlich sind für sie Adjektive, keine Dogmen und Weltanschauungen.

Liberal in diesem Verständnis heißt eintreten für eine offene Gesellschaft, bereit sein für neue Ideen und Entschlossenheit für die Verteidigung der Freiheit.

Konservativ bedeutet für die CSU die Bejahung einer gemeinsamen Weltordnung und die Verbindung von Geschichte, Gegenwart und Zukunft.

Die soziale Haltung der CSU äußert sich in der Solidarität zu allen Bürgern, nicht nur einer Klasse.

Die CSU ist eine politische Aktionsgemeinschaft, die als eigenständige politische Kraft ihren Auftrag für Bayern, Deutschland und Europa erfüllt.