

## 10. Das Beispiel einer politischen Praxis: konzeptorientierte wissenschaftliche Politikberatung

### *10.1 Vermittlung von Rationalität und Kommunikation*

Der kritische Durchgang durch einige der gegenwärtig relevanten normativen Entscheidungstheorien und ethischen Sozialpragmatiken ist auf deren Grenzen gestoßen. Den Theorien liegt im wesentlichen ein zu enger Begriff von Rationalität und damit auch ein methodisch zu enges Entscheidungsverfahren zugrunde. Das Hauptdesiderat der nutzenkalkulatorischen Ansätze (der Entscheidungstheorie im engeren Sinn, der Spieltheorie, der Wohlfahrtsökonomie und der utilitaristischen Sozialpragmatik) für eine normative Theorie öffentlicher Entscheidungsprozesse besteht darin, daß die Bedürfnisse und Interessen der Betroffenen in Ziel- oder Nutzenfunktionen dargestellt werden, die für den Entscheidungsprozeß den Status von invarianten Vorgaben haben. Verstanden als Ertragsmaximierung, kennt eine rationale Entscheidung kein reflexives Verhältnis gegenüber den Zielfunktionen. Eine Zielreflexion ist sowohl hinsichtlich der persönlichen als auch der öffentlichen Ziele aus dem Entscheidungsprozeß ausgeschlossen; die Bedürfnisse und Interessen stehen in den Entscheidungen nicht mehr zur Disposition. Die durch Informations- und Kalkulationsprozesse zu erzielende Erfolgskontrolle bleibt damit letztlich auf der Ebene der Mittelwahl stehen. Auch in den Formen der Nutzenkalkulation, die ausdrücklich vom Wohlergehen aller Betroffenen und damit von einer

sittlichen Orientierung bestimmt sind: der Wohlfahrts-  
ökonomie und der utilitaristischen Ethik, sind die indi-  
viduellen Interessen als fertige Daten vorgegeben. Das  
öffentliche Interesse ist nichts anderes als die Amalgama-  
tion der Individualinteressen, so daß auch hier eine kri-  
tische Distanz sowie eine Reflexion und Veränderung  
der Individualinteressen aus dem Rationalitätsbegriff  
und dem Entscheidungsprozeß herausgenommen sind.

Den Mangel an Zielreflexion sucht das Erlanger Modell  
einer wissenschaftlichen Interessenkritik zu beheben. Die  
Interessenkritik wird als ein Beratungsprozeß entworfen,  
wobei die Beratung nicht in einem planen Gegensatz zur  
wissenschaftlichen Rationalität steht, sondern gerade  
durch sie ihre spezifische Qualifikation erfährt. Damit  
wird die Interessenkritik als Kommunikationsprozeß  
verstanden, zugleich der Kommunikationsprozeß als ra-  
tionale Argumentation (gemäß dem Schwemmer-Ver-  
fahren) gedeutet. Auf diese Weise werden die Grund-  
merkmale von Kommunikation wie von wissenschaft-  
licher Rationalität verkürzt. Die spezifisch kommunika-  
tiven Elemente sind als kommunikatives Interesse und  
als Offenheit der Beratung bloße Vorleistungen des Ent-  
scheidungsverfahrens, und dieses selbst ist auf die  
Schwemmer-Methode verengt. Gesucht ist deshalb ein  
Entscheidungsverfahren, das durch einen weiteren Be-  
griff von wissenschaftlicher Rationalität bestimmt ist, das  
ein kommunikatives Interesse nicht als Vorleistung be-  
trachtet, sondern in die Entscheidung selbst integriert  
und bei dem eine Vermittlung der rationalen und der  
kommunikativen Momente stattfindet. Bei einem solchen  
Verfahren stellt sich dann wieder die Frage, welchen Bei-  
trag im Sinne von Strategien der Humanität es leistet.  
Beide: die kalkulatorischen Ansätze und die rationale In-  
teressenkritik, versuchen, ein dem öffentlichen Handeln

fremdes Muster auf dieses selbst zu übertragen. Die kalkulatorischen Ansätze verstehen *die* Politik als rational, die sich am Vorbild der empirisch-analytischen Methode ausrichtet. Zwar nimmt das Beratungsmodell eine Modifikation vor. Sie betrifft jedoch nicht die Orientierung am Vorbild der Wissenschaften insgesamt, sondern das Verständnis der Methode und Reichweite von Wissenschaft. Darin kommt das Modell mit den Theorien von rationaler Wahl, strategischer Interaktion, von rationalen Kollektiventscheidungen und rationaler Verfassungswahl überein, daß öffentliches Handeln, so der methodische Anspruch, nicht nur mit Hilfe, sondern auch aufgrund von wissenschaftlichen Methoden legitimiert werde. Es handelt sich in einem wörtlichen Sinn um wissenschaftliche Theorien.

Die traditionelle Alternative zu den Vorstellungen einer wissenschaftlichen Politik ist der *Dezisionismus*. Allerdings wird er heute – aufgrund des politischen Engagements der meisten seiner Vertreter kompromittiert – mehr als Gegenfolie diskutiert, denn als philosophische Position vertreten<sup>1</sup>. Um die verschiedenen Spielarten und Modifikationen zu übergehen und nur den gemeinsamen Kern zu nennen: der Dezisionismus versucht, ein eigenständiges Moment von Politik festzustellen, welches er im Daß des Wählens und Entscheidens, im souveränen Akt der Setzung identifiziert. Diesem voluntativen Moment politischer Entscheidung wird der Primat zugesprochen: die rationalen und vor allem auch die kommunikativen Momente gelten als relativ belanglos. Während die „Szientisten“ die Aufgabe der Wissen-

---

<sup>1</sup> Zu den Ausnahmen gehört vielleicht H. Lübke. – Zum Dezisionismus: C. v. Krockow, *Die Entscheidung. Eine Untersuchung über E. Jünger, M. Heidegger, C. Schmitt*, Stuttgart 1958; Lübke (1971) 7 ff., 144 ff.; Verf. (1973) 361–364.

schaft in der Politik überziehen und die Dezipionisten sie unterschätzen, verkennen beide die Bedeutung von Kommunikation.

In einer problemadäquaten Theorie öffentlicher Entscheidungsprozesse sind die wissenschaftlichen wie die kommunikativen Momente je in ihrem Eigenrecht anzuerkennen und zugleich aufeinander zu beziehen. Im folgenden kann dazu nur ein erster Schritt getan werden. Er geht davon aus, daß zur öffentlichen Entscheidungsfindung auch methodisch durchgeführte Planungsprozesse gehören. Schon solche Planungsprozesse sind aber, so die erste These, nicht nur wissenschaftliche, sondern auch kommunikative Prozesse. Überdies stellen die Planungsergebnisse, so die zweite These, nur Möglichkeiten für politische Entscheidungen, nicht ihre Wirklichkeit dar. Sie sind Angebote, nicht Substitute für öffentliches Handeln; die Wissenschaften insgesamt haben nur die Aufgabe einer Entscheidungshilfe für Politik (sofern man unter Politik den komplexen Legitimationszusammenhang einer parlamentarischen Demokratie versteht). Allerdings ist eine Politik, die sich unter die Ansprüche einer wissenschaftlich und kommunikativ bestimmten Planung stellt, nicht eo ipso auch eine humane Politik. Die methodisch durchgeführten Planungsprozesse, so die dritte These, stellen erst dann einen wesentlichen Beitrag zu Strategien der Humanität dar, wenn sie von Leitprinzipien ausgehen, die ihrerseits von der Idee der Humanität bestimmt sind.

Der vielleicht bedeutsamste institutionelle Ort der Beziehung von Wissenschaft zur Politik ist die konzeptorientierte wissenschaftliche Politikberatung. Um die Frage nach der Vermittlung von Rationalität und Kommunikation nach Maßgabe von Humanität in öffentlichen Entscheidungsprozessen nicht abstrakt und realitäts-

fern, sondern mit kritischem Bezug auf deren tatsächliche Probleme zu stellen, soll bei dieser institutionellen Beziehung angesetzt und ihre Struktur- und Methodenproblematik einer ersten Analyse unterzogen werden. Die folgende Untersuchung versteht sich als eine empiriebezogene Detailanalyse, die das Problemfeld einer wissenschaftlich abgestützten kommunikativen Entscheidungsfindung an einem Aspekt und Ausschnitt, der Konzeptplanung vor allem im Bereich der Bildungspolitik, etwas deutlicher zu fassen sucht. (Die Bildungspolitik ist deshalb gewählt, weil sie aufgrund ihrer weitläufigen und vielschichtigen Probleme ein hinreichend komplexes Beispiel für gesellschaftspolitisch relevante, sowohl Rationalität wie Humanität herausfordernde Planungs- und Entscheidungsprozesse darstellt.)

Mit der Analyse der wissenschaftlichen Politikberatung betritt die Untersuchung ein neues Gebiet. Es stehen nicht mehr theoretische Modelle zur Diskussion, sondern eine tatsächlich vorhandene Institution, genauer: eine sich etablierende politische Praxis. Diese soll über sich selbst aufgeklärt werden, um damit einen neuen, einen legitimen Status zu gewinnen. Zugleich hat diese politische Praxis einen Beispielcharakter. Konzeptorientierte wissenschaftliche Politikberatung steht für Entscheidungsverfahren, die einen umfassenderen Begriff von wissenschaftlicher Rationalität implizieren als den der formalen Wahlrationalität oder den der Schwemmer-Methode, vor allem aber für Verfahren, die außer durch wissenschaftliche auch durch kommunikative Elemente bestimmt sind, beide Elemente zu vermitteln suchen und auf eine Orientierung an der Idee der Humanität hin geöffnet sind. Insofern könnte institutionalisierte wissenschaftliche Politikberatung ein für reale Politik richtungweisendes Modell abgeben.

In einem weiten Verständnis des Ausdrucks umfaßt die wissenschaftliche Politikberatung mindestens drei heterogene Formen. Die Diskussion wissenschaftlicher Ansätze, Methoden und Resultate findet heute nicht nur im engen Kreis von Fachkollegen, sondern auch im Rahmen der öffentlichen Medien statt. Dem oft eklektisch vorgehenden, intellektuelle Modeströmungen kreierenden Aufgreifen der fachwissenschaftlichen Diskussion kommt selbst eine politische Bedeutung zu. Vor allem die öffentliche Diskussion der Humanwissenschaften führt nicht nur zu einem besseren Verständnis dieser Wissenschaften, sondern auch zu einer (im einzelnen häufig schwer greifbaren) Vorstrukturierung des politischen Meinungsfeldes<sup>2</sup>. Ein solcher von den Wissenschaften selbst nur teilweise zu kontrollierender Einfluß auf die Politik stellt höchstens eine sehr diffuse Form wissenschaftlicher Politikberatung dar. Als ein Beitrag der Wissenschaft zur Politik, der nicht selbst wissenschaftlichen Methoden folgt, wird er in den Rahmen dieser Untersuchung nicht einbezogen. – Einbezogen wird auch nicht das, was man die „Dauerkommunikation zwischen Wissenschaft und Politik“ genannt hat<sup>3</sup>: das ständige Gespräch zwischen den wissenschaftlichen Experten verschiedener Disziplinen und den Trägern der politischen Entscheidung. Dort geht es zwar um eine wissenschaftlich verantwortbare Politikberatung, aber sie findet nicht in einer gezielt konzeptorientierten Form statt. – Die dritte und in diesem

---

<sup>2</sup> Vgl. F. H. Tenbruck, *Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit*, in: Maier (1971) 323–356, Abschn. II: Die Öffentlichkeitsstruktur der Wissenschaft.

<sup>3</sup> Vgl. H. Lenk, *Erklärung – Prognose – Planung*, Freiburg i. Br. 1972, 69. Der Ausdruck geht auf J. Habermas und sein pragmatisches Modell zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik zurück: *Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung*, in: Habermas (1969) 120–145 (126 f., 130 f. u. a.).

Zusammenhang spezifische Form besteht in einer Beratungsaktivität, die sich auf Konzeptplanung bezieht und institutionell abgesichert ist. Für diese institutionalisierte, konzeptorientierte wissenschaftliche Politikberatung sollen die Grundelemente zunächst thetisch und summarisch vorgebracht, später mehr im einzelnen entwickelt und begründet werden.

*Erstens:* Die Politikberatung ist keine Erfindung der Gegenwart oder der jüngsten Vergangenheit<sup>4</sup>. Neuartig ist nur, daß sich die Politik des Rates von Wissenschaftlern bedient und daß es nicht nur gelegentlich und zufällig, sondern systematisch geschieht. In einer schon als Wissenschafts- und Planungseuphorie zu diagnostizierenden rapiden Entwicklung haben sich im vergangenen Jahrzehnt auch in der Bundesrepublik nicht nur Regierungen<sup>5</sup>, Parlamente und Parteien, sondern auch kirchliche und politische Akademien und sogar die Illustrierten, die auf sich halten, einen wissenschaftlichen Beirat zugelegt. Eine nüchterne Beurteilung der Relevanz wissenschaftlicher Planung und Beratung wird aber zwischen einem überzogenen Planungsoptimismus und skeptischer Abstinenz einen Weg der Mitte einschlagen. Die ausdrückliche und aufgabenspezifische Mithilfe von Wissenschaftlern in der Politik wie auch in den anderen Bereichen nimmt vielfältige Formen an. In einer ersten, keineswegs vollständigen und systematischen Diarese stößt man zunächst auf den wissenschaftlichen Freund und persönlichen Berater, dessen Ratschläge privaten

---

<sup>4</sup> Siehe M. Rassem, Einige historische Exempla zum Thema Wissenschaft und Politik, in: Maier (1971) 357–385.

<sup>5</sup> Auf Anfrage hat das Bundesministerium des Inneren, ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, 203 Beiräte, Ausschüsse, Arbeitskreise und Kommissionen mit Mitgliedern genannt, die nicht dem Regierungsapparat angehören: Bundesdrucksache V/4137.

Charakter haben. Von diesem informellen Status wissenschaftlichen Ratgebens ist der formelle Status zu unterscheiden: die öffentlich eingesetzte und institutionell abgesicherte Politikberatung<sup>6</sup>, wobei sich noch Gutachter-, Sachverständigen- und Beiratstätigkeiten unterscheiden lassen. Hier wird die Wissenschaft ausdrücklich um Rat gefragt; die Kenntnisnahme der Empfehlungen ist nicht dem Belieben der einzelnen Politiker überlassen. Der Rat steht zwischen den unverbindlichen Ansichten nicht entscheidungsbefugter Personen und Gruppen sowie den geltenden Entscheidungen entscheidungskompetenter Regierungsstellen.

Bei den politischen Funktionen der Wissenschaft stößt man nicht selten auf bloße Aushängeschild- und Alibi-Aufgaben; Lübke spricht hier zu Recht von Dekor- und Feigenblattfunktionen<sup>7</sup>. Von solchem Mißbrauch abgesehen, reicht das Spektrum wissenschaftlicher Mitarbeit von Formulierungshilfen bis zu Programmen für gesamtgesellschaftliche Entwicklungen. Die wissenschaftliche Konzeptplanung zählt zu den weitergehenden und anspruchsvolleren Aufgaben. Hier geht es nicht nur um Planung *durch* Wissenschaftler – das ließe auch Dekor- und Feigenblattfunktionen zu –, sondern auch um Planung, die zu wissenschaftlich ausgearbeiteten oder wis-

---

<sup>6</sup> In den USA etwa das Council of Economic Advisers, in Großbritannien die Royal Commissions, in der Bundesrepublik der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Sozialbeirat, der Finanzbeirat, die Atomkommission, der Wissenschaftsrat, der Deutsche Bildungsrat, die Finanzreformkommission. Vgl. H. Koch, Die Wirtschaft im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft, in: H. Scholz (Hg.), Die Rolle der Wissenschaft in der modernen Gesellschaft, Berlin 1969, 172–206; H. Harnischfeger, Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Neuwied – Berlin 1969, Teil III; Beratungsplan 1972 des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft, Bonn 1972.

<sup>7</sup> Lübke (1971) 57.

senschaftlich abgestützten Konzepten kommt. Um das Selbstverständliche auszusprechen: ihrer *Infrastruktur* nach ist wissenschaftliche Konzeptplanung durch *wissenschaftliche Rationalität* abgesichert.

*Zweitens:* Pläne im Sinne von Handlungsentwürfen<sup>8</sup> sind, vereinfacht ausgedrückt, entweder der Entwurf eines Zieles (in komplizierteren Fällen der eines Zielsystems) oder der Entwurf der dazu geeigneten Mittel und Wege. Das Charakteristische von Konzeptplanung liegt nun darin, daß sie sich nicht auf eine der Möglichkeiten festlegen läßt. In einem Konzept werden weder zu vorgegebenen Zielen nur die Mittel und Wege noch unter Ausklammerung der Frage nach Mitteln und Wegen nur die Ziele bestimmt. Das Konzept richtet sich vielmehr auf beide Aspekte in ihrer Verknüpfung und wechselseitigen Dependenz. Die in die Konzeptplanung

---

<sup>8</sup> Mit der Untersuchung der gesellschaftlichen Konzeptplanung im Sinne einer wissenschaftlichen Politikberatung ist keine umfassende, für alle Planungsphänomene gültige Analyse der Planung intendiert. Eine Einschränkung ist schon deshalb notwendig, weil die umgangssprachliche Verwendung des Wortes „Plan“ von der Bezeichnung genetischer Erbmuster bis zu der von Handlungsentwürfen und Baumodellen reicht. Derselbe Ausdruck bezeichnet also eine Mannigfaltigkeit von Phänomenen, die sich kaum durch einen homogenen Gehalt, sondern eher im Sinne Wittgensteins (Philosophische Untersuchungen, §§ 65 ff.) durch Familienähnlichkeiten auszeichnen. Darauf hat schon H. Lenk aufmerksam gemacht: Prolegomena zur Wissenschaftstheorie der Planung, in: Lenk (1972) 63–94 (81). H. Lenk fällt jedoch hinter seine eigene Einsicht zurück, wenn er von „Wissenschaft der Planung“ spricht und dann über Planung schlechthin und ihre Wissenschaftstheorie Thesen formuliert. Im übrigen überzieht Lenk den Hinweis auf das Bedeutungsspektrum von „Plan“ und die davon ausgehende Kritik an anderen Autoren, wenn er auf die Bedeutungsmanigfaltigkeit von „Plan“ aufmerksam macht, ohne einzuräumen, daß es sich bei Planung bzw. Plänen, die Gegenstand von Planung sind, ohnehin nur um eine Teilmenge handelt; Dinge wie Genstrukturen sind gar nicht gemeint.

einbezogene Zielplanung läßt sich aber nicht auf wissenschaftliche Rationalität reduzieren. Sie ist durch Impulse aus dem politischen Raum wesentlich mitbestimmt. Die *Wissenschaft* insgesamt hat nicht die Bedeutung einer positiven, vielmehr die einer *negativen Entscheidungsinstanz*.

*Drittens:* Die Zielplanung ist als ein methodisch angelegter kommunikativer Prozeß durchzuführen, der sich angesichts der Willensvielfalt in der Gesellschaft und nach Maßgabe grundlegender Leitprinzipien um eine Verständigung über die vorhandenen Bedürfnisse und Ziele bemüht, indem er einen gesamtgesellschaftlich gültigen, aufgeklärten Rahmenkonsens erprobt. Dabei ist der Ausdruck „Erproben“ emphatisch gemeint. Der Rahmenkonsens stellt keine Entscheidung, wohl aber die Möglichkeit und die Empfehlung für Entscheidungen dar. Er hat, so die These zur *Binnenstruktur* wissenschaftlicher Konzeptplanung, den Status eines *experimentellen Konsenses*.

*Viertens:* Wie jede Beratung, so ist auch die wissenschaftliche Politikberatung eine Weise der Hilfe und Unterstützung. Es kommt darauf an, nicht die eigenen individuellen oder gruppenspezifischen Interessen zu besorgen, sich vielmehr von ihnen zu distanzieren, sich auf den Ratsuchenden einzustellen und zu überlegen, was in dessen wohlverstandenen Interesse liegt. Im Fall der Politikberatung bedeutet es, den Politikern zu raten, aber nicht ihnen als Individuen, sondern ihnen als den (wie auch immer näher zu bestimmenden) Sachwaltern des öffentlichen Interesses. – Ein Ratschlag enthält mehr als eine Information. Ratgeben heißt, Vorschläge unterbreiten und zu einem den Vorschlägen entsprechenden Handeln auffordern oder ermutigen. Ein Rat ist jedoch nicht mit der Entscheidung zum entsprechenden Han-

deln identisch. Die als Politikberatung verstandene Mitarbeit von seiten der Wissenschaftler kann nicht bedeuten, daß der Prozeß der Entscheidungsfindung als ganzer durch Wissenschaftler okkupiert wird. Die Wissenschaft stellt weder die maßgebliche politische Legitimationsinstanz noch das vornehmliche Führungsinstrument der Politik dar. Ihr kommt, ganz allgemein ausgedrückt, die Theoriekompetenz, nicht die Entscheidungskompetenz zu. Wissenschaftliche Ratschläge sind mehr als unverbindliche Meinungsäußerungen und zugleich weniger als eine Anweisung. Sie haben den Status von Empfehlungen, nicht den von Präjudizien oder Prädeterminationen. Zwischen Wissenschaft und Politik besteht weder ein dezisionistisches Verhältnis der Beziehungslosigkeit noch ein szientistisches der Konvergenz oder gar der Identität. Unter ihrem *Außenaspekt*, unter dem Gesichtspunkt ihres Verhältnisses zur Politik, läßt sich wissenschaftliche Konzeptplanung auf *Kooperation* ein. Und von der Politik aus betrachtet, hat die Institutionalisierung der Konzeptplanung die Bedeutung, daß sich die Politiker selbst dem Kriterium des Sachverständes, der Sachlegitimation unterwerfen.

*Fünftens:* Der Sinn der Kooperation liegt in einer *rational und kommunikativ aufgeklärten Politik*.

*Sechstens:* Eine solche Aufklärung hat dann eine wesentlich humane Bedeutung, wenn der als experimentelle Konsensfindung durchgeführte Prozeß der Zielplanung auf allgemeine normative Leitprinzipien zurückgreifen kann, die von der Idee der Humanität bestimmt sind, und wenn sich die Konzeptplanung insgesamt es zur Aufgabe macht, die *humanen Leitprinzipien mit den Anforderungen der soziokulturellen Situation zu vermitteln*. –

In einer als kooperative Politikberatung auftretenden

wissenschaftlichen Konzeptplanung wird weder die Politik von der Wissenschaft noch die Wissenschaft von der Politik aufgesaugt oder eskamotiert. Beiden wird ihr Eigenrecht gelassen, der Wissenschaft die Theoriekompetenz, der Politik die Entscheidungskompetenz. Zugleich werden beide Seiten und damit auch beide Kompetenzen in eine Beziehung zueinander gestellt – mit dem Ziel, die Politik in ihrer rationalen und humanen Qualität zu verbessern. Ein kooperatives Modell des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik nimmt insofern eine Mitte zwischen den verschiedenen Formen von Szientismus und Dezisionismus ein, als die Sphären von Wissenschaft und Politik nicht verwischt werden: weder wird die Wissenschaft zum relativ belanglosen technologischen Gehilfen der Politik noch die Politik zum Vollzugsorgan der Wissenschaft degradiert.

Für die politischen Wissenschaften ist die Kooperation von Wissenschaft und Politik geradezu ein Faktum. Obwohl eine ausreichende empirische Erhellung der tatsächlichen Bezüge, ihrer Erfolge, Rückschläge, Chancen und Barrieren noch aussteht<sup>9</sup>, soll hier nicht die empirische Klärung als solche vorangetrieben werden<sup>10</sup>. Die Untersuchung geht vielmehr den theoretischen Problemen einer sich etablierenden Praxis nach; sie stellt die Frage nach der Struktur und dem Sinn einer wissenschaftlichen Politikberatung.

---

<sup>9</sup> Maier (1971) Vorwort.

<sup>10</sup> In dem Sammelband (Maier 1971) finden sich einige Beispiele dazu, etwa H. Friedrich, *Die Wissenschaft im Dienste der Regierung. Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie*, a. a. O. 465–496. Ferner: K. Lompe, *Gesellschaftspolitik und Planung*, Freiburg i. Br. 1971, c. 6; P. Grotzian, *Strukturprobleme staatlicher Planung*, Hamburg 1974.

## 10.2 Kritik des Inkrementalismus (Popper)

Auf Anregung von Popper hat man in der frühen Planungsdiskussion zwei Grundvorstellungen einander konfrontiert: den Inkrementalismus und die synoptische Gesamtplanung der Gesellschaft<sup>11</sup>. Die sich etablierende Praxis der Konzeptplanung erscheint jedoch als die Aufhebung der Alternative in den Planungsaktivitäten selbst. Zwischen den Extremen einer inkrementalistischen Selbstbeschränkung und der utopischen Vorstellung, durch rationale Planung das Menschheitsglück oder das Reich der Freiheit endgültig realisieren zu können, geht Konzeptplanung einen Weg der Mitte. Sie sucht inkrementale Verbesserungen im Zusammenhang und unter Anleitung eines konstruktiven Entwurfs von gesellschaftspolitischen Struktur- und Rahmenbedingungen. Das inkrementalistische Planungsmodell, das Popper in der „Offenen Gesellschaft und ihre Feinde“<sup>12</sup> vertritt und dort „piecemeal engineering“ (Sozialtechnologie der Einzelprobleme oder Stückwerktechnologie) nennt<sup>13</sup>, stellt noch immer einen wichtigen Gesprächspartner in der Planungsdiskussion dar<sup>14</sup>. Unter dem Eindruck totalitärer Regimes dieses Jahrhunderts hatte sich Popper gegen eine totale Systemkritik gewandt und jene Philo-

<sup>11</sup> Popper (1970), 2 Bde. (englische Originalausgabe: London 1944).

<sup>12</sup> Die Diskussion wird unter dem Titel „Ästhetizismus, Perfektionismus, Utopismus“ (c. I 9) geführt.

<sup>13</sup> Ebd. I, 214.

<sup>14</sup> Neuere Vertreter eines eigenständigen Inkrementalismus sind D. Baybrooke, Ch. E. Lindblom, *A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process*, New York – London 1970; Ch. E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, New York – London 1965; eine kritische Auseinandersetzung mit Popper bei Etzioni (1968) c. 11; Etzions eigenständiger Gegenentwurf in c. 12: „Mixed Scanning: An Active Approach to Decision Making“; R. Jochimsen, *Strategie der wirtschaftspolitischen Entscheidung*, in: *Weltwirtschaftliches Archiv* 99 (1967) 52 ff.

sophen einer vehementen Kritik unterzogen, deren Gedankengut seiner Meinung nach an den historischen Ereignissen mitverantwortlich war: Platon und Marx<sup>15</sup>. Während beide Denker, so Popper, in ihrem Ziel, der radikalen Veränderung der Gesellschaft auf dem Weg einer apokalyptischen Revolution, übereinstimmen, unterscheiden sie sich wesentlich in der Vorstellung von deren Vollzug. Nach Marx finde die Revolution aufgrund historischer Prozesse<sup>16</sup>, nach Platon mittels rationaler Planung statt<sup>17</sup>. Beide Positionen sind von Poppers kritischem Rationalismus aus nicht haltbar: sowohl die „Technik der Ganzheitsplanung“<sup>18</sup>, die, von einem Idealbild der Gesellschaft geleitet, eine völlige Neuordnung der jeweils gegebenen Gesellschaftsverhältnisse unternimmt (Platon), als auch die Vorstellung, soziale Institutionen ließen sich überhaupt nicht rational planen, ihre Veränderung müßte dem notwendigen Gang der Geschichte überlassen bleiben (Marx)<sup>19</sup>.

Poppers eigene Planungstheorie zeichnet sich vor allem durch fünf Merkmale aus<sup>20</sup>:

(1.) Da es weder institutionelle Mittel gibt, um den Menschen glücklich zu machen, noch eine moralische Nötigung existiert, das Glück derer zu mehren, denen es ohnehin gut geht, und da überdies Ideale nicht rational erkennbar sind, hat Gesellschaftsplanung nicht die Aufgabe, politische Ideale zu realisieren: eine schlechthin gerechte Gesellschaft, eine ausnahmslos glückliche Menschheit. Der Auftrag einer rationalen und humanen Gesellschaftsplanung liegt vielmehr darin, empirisch feststellbare Mängel: Übel, Leiden, Ungerechtigkeit und Krieg,

---

<sup>15</sup> Die Frage nach der Angemessenheit von Poppers Platon- und Marx-Interpretation muß hier übergangen werden.

<sup>16</sup> Popper (1970) I, 223.

<sup>17</sup> I, 212 ff.      <sup>18</sup> I, 213.      <sup>19</sup> I, 222 f.      <sup>20</sup> I, 213 ff.

zu vermindern. Mit anderen Worten: aufgrund eines sozialpsychologischen, eines moralischen und eines wissenschaftstheoretischen Arguments vertritt Popper einen negativen Utilitarismus<sup>21</sup>. – (2.) Die Aufgabe, Übelstände zu reduzieren, läßt sich nur dann rational lösen, wenn man die Planung auf die Basis einer methodischen Defizitanalyse: einer systematischen Beobachtung und kategorialen Erfassung konkreter Übelstände (Einzelprobleme) stellt. – (3.) Auf dieser empirisch-analytischen Grundlage sind sozialtechnologisch durchkonstruierte Wege zu entwerfen, die eine schrittweise Verminderung der einzelnen Übelstände versprechen. – (4.) Nach der Maxime „trial and error“ sind die sozialtechnologischen Handlungsmöglichkeiten einer *Bewährung an der Erfahrung* auszusetzen und (5.) je nach dem tatsächlichen Erfolg oder Mißerfolg bei der Bekämpfung der Übelstände beizubehalten, zu modifizieren oder zu verwerfen.

Popper hat seinen Beitrag zur Planungstheorie angesichts einer noch sehr elementaren Alternative entwickelt. Gegenüber den Extremen: utopische Gesamtplanung und Negation von Planung überhaupt, erscheint der Inkrementalismus auch als eine Verbesserung. Aufgrund der fortgeschrittenen Planungstheorie werden seine Mängel jedoch ebenso deutlich wie angesichts der zeitgenössischen Planungspraxis. Die These, rationale Planung habe es ausschließlich mit Einzelproblemen und ihrer schrittweisen Behebung zu tun, setzt voraus, daß die Einzelprobleme nicht nur analytisch, sondern auch realiter isolierbare Größen sind. Diese Prämisse läßt sich heuri-

---

<sup>21</sup> Zur Kritik: R. N. Smart, Negative Utilitarianism, in: *Mind* 67 (1958) 542 f.; vgl. auch J. W. N. Watkins, Negative Utilitarianism, in: *Aristotelian Society, Supplementary Volume* 37 (1963) 95–114; A. D. M. Walker, Negative Utilitarianism, in: *Mind* 83 (1974) 424–428.

stisch, nicht aber als systematischer Grundsatz einer umfassenden Theorie politischer Planung verwenden. Zwar geht Planung häufig von konkreten Einzelproblemen aus, von offensichtlichen Schwierigkeiten, wie dem Lehrermangel, der Schulraumnot oder der im internationalen Vergleich festzustellenden Unterrepräsentation von Arbeiterkindern bei den Abiturienten und Studenten. In einer ersten Phase von Planungsaktivitäten kann es auch sinnvoll sein, einen Katalog von Einzelmaßnahmen zu entwerfen, um konkrete Schwierigkeiten für den Augenblick abzumildern oder ihnen entgegenzuwirken<sup>22</sup>. Aber im Fortgang der Planung läßt sich eine Interdependenz der Probleme nicht verleugnen: die Vernetzung der bildungspolitischen Fragen untereinander<sup>23</sup>, der Zusammenhang von Bildungs- und Hochschulplanung<sup>24</sup>, die wechselseitige Abhängigkeit von Bildungs- und Wirtschaftspolitik<sup>25</sup>. Wenn man die Abhängigkeiten und die wechselseitigen Bezüge der als Einzelprobleme beobachteten Schwierigkeiten übersieht oder die wahrscheinli-

---

<sup>22</sup> So war es sinnvoll, daß die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates, ein Konzeptplanungsgremium also, in ihrer ersten Empfehlung das Zentralproblem aller qualitativen und quantitativen Bildungsreformen in Angriff nahm und einen Katalog von Maßnahmen zusammenstellte, mit dem man dem Lehrermangel wirksam begegnen kann: Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission, Zum Lehrermangel in den mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächern an den Gymnasien, Bonn 1967.

<sup>23</sup> Ein augenfälliges Beispiel: der Zusammenhang der Erweiterung der Schulpflicht mit dem Bedarf an Lehrern und Schulräumen.

<sup>24</sup> So beim Zusammenhang der Abiturientenzahlen mit der Nachfrage nach Studienplätzen; beim Zusammenhang der Eingangsforderungen der Hochschulen mit den Oberstufen- bzw. Kollegstufen-curricula.

<sup>25</sup> Um bei schon trivialen Aspekten zu bleiben: der Ausbau des Bildungswesens ist an das Steueraufkommen, das wirtschaftliche Wachstum an Quantität und Qualität der Ausbildungsmöglichkeiten zurückgebunden. – Zum Verhältnis von Wirtschaft und Bildung: H. P. Widmaier, Bildung und Wirtschaftswachstum. Eine

chen Nebenfolgen für andere Bereiche und Sektoren vernachlässigt, läuft man Gefahr, die Schwierigkeiten erst gar nicht zu lösen oder nur an andere Stellen und auf später zu verschieben. Die Verbesserung einzelner Aspekte kann sogar zu einer gesamtgesellschaftlichen Verschlechterung führen<sup>26</sup>.

Aufgrund der mannigfachen Interdependenzen darf eine vernünftige Planung ihre Aufgaben nicht als streng isolierte Einzelprobleme behandeln und sich auf punktuelle ad-hoc-Maßnahmen beschränken. Ohne die Gesellschaft als ganze und auf einmal verplanen zu wollen – angesichts der Komplexität, Dynamik und Interdependenz der verschiedenen Sozialprozesse und Sozialsysteme reichen schon die Steuerungskapazitäten dafür bei weitem nicht aus –, bleibt die Möglichkeit, Konzepte zu entwerfen und sie als Grundlage politischer Entscheidungen zu empfehlen. Konzepte schaffen einen Grundriß; sie legen ihre Sache nicht bis in alle Einzelheiten fest. Sie konzentrieren sich auf Grundstrukturen und Rahmenbedingungen, die durch weitere Planungs- und Entscheidungsprozesse noch ausgefüllt, korrigiert und vor allem mit anderen Bereichen und Gesichtspunkten abgestimmt werden können. Konzeptplanung stellt einerseits nur die erste Stufe in einem mehrstufigen Planungspro-

---

Modellstudie zur Bildungsplanung im Auftrag des Kultusministeriums Baden-Württemberg, Villingen 1966; F. Harbison, *Educational Planning and Human Resource Development*, Paris 1967; R. Poinant, *The Relation of Educational Plans to Economic and Social Planning*, Paris 1967; F. Edding, *Auf dem Weg zur Bildungsplanung*, Braunschweig 1970, 119–153; K. Hüfner (Hg.), *Bildungsinvestitionen und Wirtschaftswachstum. Ausgewählte Beiträge zur Bildungsökonomie*, Stuttgart 1970; J. Naumann (Hg.), *Forschungsökonomie und Forschungspolitik. Ausgewählte amerikanische Beiträge*, Stuttgart 1970; Ph. H. Coombs, *What is Educational Planning*, Paris 1970.

<sup>26</sup> Vgl. Churchman (1973) 26 ff.

zeß dar<sup>27</sup>; andererseits entwirft sie schon das Grundmuster der Sache: ihre wesentlichen Elemente und Momente. Sie bringt die Teile und Aspekte in einen Zusammenhang, richtet ihn an konsensfähigen gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen und Grundsätzen aus und weist auf problem- und ausschnittsspezifische Wege der Realisierung hin<sup>28</sup>. Konzepte stellen zwischen dem, was man inkrementale Verbesserungen nennen kann (im Bildungsbereich etwa die Herabsetzung des Einschulungs-

---

<sup>27</sup> Aus der Erfahrung der Arbeit des Deutschen Bildungsrates und am Beispiel der westdeutschen Bildungspolitik hat H. Krings ein differenziertes mehrstufiges Planungsmodell entwickelt. Krings unterscheidet zwischen: (a) Konzeptplanung, die sich als produktive Synthese einer Bestandsanalyse und einer Antizipation von Zielvorstellungen vollzieht und die den begrifflichen Umriss der Sache darstellt; (b) politischer Entscheidungsplanung, die das Konzept politisch prüft und entscheidungsreif macht; (c) der Realplanung, die die politischen Entscheidungen individualisiert und terminiert. In der Bundesrepublik lassen sich, so die These, die den Planungsphasen entsprechenden Funktionen mit jeweils eigenständigen Institutionen identifizieren. Die Aufgabe der Konzeptplanung übernehmen der Deutsche Bildungsrat und der Wissenschaftsrat, die Entscheidungsplanung wird von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung durchgeführt, die Realplanung durch die Kultusministerien: Die Aporie der Bildungsplanung, in: Neues Lernen, München 1972, 65–81.

<sup>28</sup> Ein besonders treffendes Beispiel für eine systematische Strukturskizze stellt der von der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates empfohlene „Strukturplan für das Bildungswesen“ dar (verabschiedet am 13. 2. 1970). Der umfangreiche Plan (ca. 400 Seiten) analysiert den damaligen Stand des Bildungswesens und macht auf seine Schwächen aufmerksam. Vor allem entwickelt er ein umfassendes systematisches Reformkonzept für die Lehr- und Lernvorgänge vom Elementarbereich (Kindergarten) über den Primarbereich und die Sekundarstufe I bis zur Sekundarstufe II und dem Bereich der Weiterbildung (lediglich die dem Wissenschaftsrat vorbehaltenen Hochschulprobleme sind ausgespart). Orientiert an bildungs- und gesellschaftspolitischen Grundsätzen sowie pädagogischen Leitmotiven, soll unter anderem das vorhandene vertikal gegliederte Schulwesen in ein horizontal gegliedertes umgewandelt sowie für das gesamte Sekundarschulwesen ein wis-

alters, die Verwirklichung des 10. Schuljahres für alle, die Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Schulformen und Schultypen), nicht bloß die wechselseitigen Bezüge und Abhängigkeiten her. Indem sie die einzelnen Sektoren und Aspekte unter übergreifenden Kriterien organisieren, vermeiden sie die andere Gefahr des Inkrementalismus, nur eine relativ kurzfristige und damit in ihrem Erfolg ständig bedrohte Gesellschaftsreform durchzuführen. Konzeptplanung hat eine ausgesprochene Orientierungsfunktion, und zwar in erster Linie für die nachfolgenden Planungs- und Entscheidungsprozesse. Mit einem Kompaß oder einer Seekarte vergleichbar, weisen Konzepte den inkrementalen Verbesserungen die gemeinsame Richtung.

Eine Politik, die sich durch konstruktive Konzeptentwürfe bestimmen läßt, beschränkt sich nicht auf das, was man politischen Aktionen oft vorwerfen muß, auf Krisenmanagement. Auch wenn Konzeptplanung durch krisenähnliche Entwicklungen ausgelöst sein mag – eine Bildungsplanung durch das lawinenartige Ansteigen von Schüler- und Studentenzahlen<sup>29</sup>, eine Energieplanung

---

schaftsbestimmtes Lernen eingeführt werden. Der Strukturplan entwickelt auch die Zusammenhänge zwischen einer Strukturreform der Bildungsgänge, einer Reform der Lehrerbildung, einer Verwaltungsreform und den Finanzierungsaufgaben.

<sup>29</sup> Übrigens ist die damit zusammenhängende „Bildungskrise“ weder auf den genannten Aspekt noch auf die Bundesrepublik begrenzt. Man muß schon von einer Weltbildungskrise sprechen, für die P. H. Coombs in seiner Studie für eine Konferenz der UNESCO fünf wesentliche Krisenmerkmale nennt: explosionsartige Zunahme der Nachfrage nach Bildung; erhebliches Defizit an finanziellen, personellen und sachlichen Mitteln; Erhöhung der realen Kosten pro Schüler bzw. Student; Trägheit in bezug auf Modernisierung der Unterrichtsmethoden und Unterrichtsverwaltung; ein Ungenügen der erworbenen Bildung in einer sich rasch wandelnden Welt in sozialer, ökonomischer und individueller Hinsicht: *The World Educational Crisis*, New York u. a. 1968, 164 f. u. a.

durch die plötzliche Energieverknappung und rapide Energieverteuerung –, so verfällt sie doch nicht einem punktuellen und systemlosen Interventionismus, der den je auftretenden Problemen und ihrer krisenhaften Zuspitzung immer nachläuft. Die Probleme sollen vielmehr rechtzeitig in ihrem Zusammenhang erkannt sowie durch die kritische Übernahme und die problemspezifische Weiterentwicklung gesellschaftspolitischer Leitlinien einer längerfristigen Lösung zugeführt werden.

In der Konzeptplanung wird auch die These vom negativen Utilitarismus in der Praxis unterlaufen. Sicher nehmen viele politische Planungen ihren zeitlichen Ausgang bei der Erfahrung von Mängeln und gewinnen ihre Durchsetzungskraft aus der Überzeugung, solche Mängel beheben oder doch zumindest reduzieren zu können. Wirtschaftsplanung sieht sich den Problemen der Arbeitslosigkeit und Inflation konfrontiert; Bildungsplanung kann durch Lehrermangel oder Schulraumnot, durch Abiturientendefizit oder Bildungsschranken motiviert, ausgelöst und auch über weite Strecken geleitet sein. Aber in den Mängeln steckt begrifflich immer mehr als ein bloßes Defizit. Erst unter der Antizipation positiver Zielvorstellungen als den Kriterien und im Vergleich mit ihnen tritt der Mangelcharakter hervor. (Die Inflation erscheint nur dort als Defizit, wo man ein Interesse an Geldwertstabilität annimmt; der Lehrermangel besteht im Vergleich mit der pädagogischen Wünschbarkeit bestimmter Lehrer-Schüler-Relationen; der Abbau von Bildungsschranken und Sprachbarrieren ist unter der Annahme von Chancengleichheit und individueller Förderung sinnvolles Ziel eines Bildungssystems.) Das Beseitigen von Mängeln und die Realisation positiver Ziele sind keine strikt konkurrierenden Planungsinteressen, sondern verschiedene Perspektiven desselben

Interesses. Ebenso wie die Defizitanalyse gehört auch die (explizite oder implizite) Antizipation von Zielen zu den unabdingbaren methodischen Elementen von Planung. Der Gegensatz: Milderung von Mängeln oder Orientierung an Zielen und Idealen, ist als Basis einer distinkten Planungstheorie begrifflich nicht tauglich. Das von einem negativen Utilitarismus bestimmte Planungsmodell enthält nicht nur, theoretisch gesehen, einen Widerspruch. Es hat darüber hinaus planungspraktische Konsequenzen. Eine sich als bloße Mängelbeseitigung verstehende Planung nimmt die Diskussion der Kriterien, in deren Licht Tatbestände als Mängel erscheinen, aus der Planungsaktivität selbst heraus. Obwohl sich die Mängelbeseitigung nur unter der Bedingung positiver Zielvorstellungen *denken* läßt, werden bei der *faktischen* Mängelbeobachtung solche Ziele zwar vorausgesetzt, aber nicht notwendig auch expliziert und problematisiert. Für die Planungspraxis ist es jedoch entscheidend, ob man das begrifflich unabdingbare Element, die Antizipation der Ziele, ausdrücklich vornimmt oder nur implizit mitlaufen läßt. Die Ziele, an denen sich die Bildungsplanung ausrichtet, sind als Chancengleichheit und individuelle Förderung weder utopische Ideale noch atomistische Einzelmängel. Es sind die Kriterien, an denen die inkrementalen Verbesserungen: die Veränderung von Strukturen und Organisationsformen, von Bildungsinhalten und Lernzielen, beurteilt und als sinnvoll oder sinnwidrig qualifiziert werden können. Konzeptplanung verfolgt das Interesse, auch solche Kriterien nicht unbezogen zu übernehmen, sie vielmehr einer angemessenen Prüfung zu unterziehen und damit eine Dimension der Kritik und der Veränderung zu eröffnen.