

11. Zur Struktur wissenschaftlicher Politikberatung

11.1 Zur Infrastruktur: wissenschaftliche Rationalität

Daß Planung und ihr besonderer Fall, die Konzeptplanung, sich der Wissenschaften bedienen sollen, wird heute weder in den theoretischen noch in den politischen Diskussionen um Planung bestritten. Die Kontroversen beziehen sich auf die weniger grundsätzlichen Fragen nach der Reichweite von Planung und ihren Methoden. In diesem Problemfeld steckt die Forschung allerdings erst in den Anfängen. Trotz einer Fülle von Detail- und Spezialuntersuchungen¹ ist eine umfassende und elaborierte Methodologie gesellschaftspolitischer Planungsprozesse noch immer ein Desiderat. Es ist nicht einmal geklärt, an welche der etablierten Wissenschaftsdisziplinen sich eine Methodologie der Planung anzuschließen hätte. Nach H. Lenk sollte es die Wissenschaftstheorie sein, die ihren Untersuchungsbereich erweitert und die logische

¹ Vgl. das Literaturverzeichnis bei Lompe (1971) 320–344. – Zu den methodologischen Arbeiten gehören H. C. Rieger, *Begriff und Logik der Planung*, Wiesbaden 1967; F. Weinberg, C. A. Zehnder (Hg.), *Heuristische Planungsmethoden*, Berlin – Heidelberg – New York 1969; E. Jantsch (Hg.), *Perspectives of Planning*, Paris 1969 (darin besonders H. Ozbekhan, *Toward a General Theory of Planning*, 47–155); K. Hüfner, *Traditionelle Bildungsökonomie und systemorientierte Bildungsplanung*, Berlin 1969; S. Jensen, *Bildungsplanung als Systemtheorie*, Berlin 1970. – Ein Aufriß der zeitgenössischen Diskussion u. a. bei V. Ronge, G. Schmieg (Hg.), *Politische Planung in Theorie und Praxis*, München 1971, Einleitung und Lenk (1972) 63–94.

Struktur, die prognostische Verlässlichkeit und die fundamentalen Gesetzmäßigkeiten: die Naturgesetze, die soziologisch-ökonomischen Gesetze oder die Quasi-Gesetze des Planungsverfahrens, analysiert². Insofern die Wissenschaftstheorie aber heute in erster Linie eine Metatheorie der empirisch-analytischen Wissenschaften ist, die sich an der Mathematik und den Naturwissenschaften orientiert und, um eine praktische Dimension erweitert, als Metatheorie der empirisch-analytischen Erkenntnis sowie des rationalen Handelns definiert wird³, ist durch sie eine hinreichende und ausgewogene Erhellung der Planungsproblematik nicht gewährleistet. Eine allgemeine Methodologie von Planung, die sich zu eng an die herkömmliche Wissenschaftstheorie anschließt, läuft Gefahr, Planungsprozesse als wissenschaftliche oder wissenschaftsähnliche Verfahren zu rekonstruieren, die genuin nicht-wissenschaftlichen Momente zu unterschlagen und sich so der scientistischen Verkürzung politischer Planungs- und Entscheidungsprozesse anzuschließen. Darüber hinaus wird sie tendenziell die empirisch-analytischen und technisch-ökonomischen Beiträge zur Planung überschätzen, die wissenschaftstheoretisch noch umstrittenen, in einer methodischen Planung aber unabdingbaren Methoden der Hermeneutik und der Kritik unterbewerten.

Statt mit einem fertigen Begriff von Wissenschaft zu beginnen und sich dadurch den Blick für die besondere Situation zu verstellen, müsste eine angemessene Metho-

² Lenk (1972) 71 f.

³ Vgl. Stegmüller (1973) 1–5. – Ein weiterer Begriff von Wissenschaftstheorie bei Lorenzen – Schwemmer (1973), die zur Wissenschaftstheorie vier Bereiche rechnen: die Theorie des mathematischen, des technischen, des historischen und des praktischen Wissens. Die Gefahr der scientistischen Verkürzung besteht aber auch dort, siehe oben Kap. 9.2.

dologie der Planung das aufgabenspezifische Spektrum der Wissenschaften in den Planungsprozessen aufgreifen und erst im Ausgang von ihm die für Planung eigentümliche Kompetenz der Wissenschaften eruieren. Hier bewährt sich ein wissenschaftstheoretisches Prinzip, das Aristoteles in der Nikomachischen Ethik formuliert hat⁴, das Prinzip der sachgerechten Klarheit. Nach ihm kommt es nicht darauf an, ein vorgefertigtes Schema von Wissenschaftlichkeit jedem Gegenstandsbereich aufzustülpen, sondern sehr allgemeine Ansprüche von Wissenschaftlichkeit mit dem jeweiligen Gegenstandsbereich zu vermitteln und erst aus dieser Vermittlung heraus die genaue, die bereichsspezifische Rationalität und Kompetenz von Wissenschaft zu gewinnen. – Die folgenden methodischen Bemerkungen sind lediglich eine erste Vorstufe. Sie sollen einige der in Konzeptplanungsprozessen erforderlichen wissenschaftlichen Verfahren benennen, um eine qualitative Beurteilung des Beitrages der Wissenschaften zur politischen Planung vorzubereiten.

Die bisherige Planungsdiskussion hat eine Vielzahl von Strukturmodellen und Prozeßschemata von Planung hervorgebracht. Meistens wird die Realisierung des Planes zur Planung selbst hinzugerechnet und der Planungsprozeß etwa in (a) Information oder Datenerhebung, (b) Programmierung, (c) Plandurchsetzung und (d) Auswertung untergliedert⁵. Um aber die begrifflich wichtige Differenz zwischen der wissenschaftlichen Planung auf der einen und der politischen Entscheidung auf der anderen Seite nicht terminologisch zu verwischen, bezieht sich hier der Ausdruck Planung lediglich auf den Prozeß, der die Ausarbeitung von Plänen zum Ziel hat. Im

⁴ I 1, 1094 b 11–27; dazu Verf. (1971), bes. 108 ff.

⁵ Zum Planvollzug als integralem Bestandteil der Planung Lompe (1971) 34 f. u. v. a. m.

Unterschied zur Entscheidung hat Planung nur Entwurfscharakter⁶.

Auch in dem so definierten Planungsprozeß lassen sich analytisch mehrere Momente unterscheiden:

- (1.) Problemanalyse,
- (2.) Zielbestimmung,
- (3.) konstruktiver Entwurf⁷.

Die drei Momente bilden zusammen das idealtypisch gültige Grundmuster von Konzeptplanung. Man darf sie jedoch nicht mit bestimmten Planungsmethoden identifizieren. Keines von ihnen verweist auf ein einziges, in sich homogenes wissenschaftliches Verfahren; sie bezeichnen vielmehr strukturanalytisch unterscheidbare, funktional aufeinander bezogene Teilziele im Planungsprozeß.

Problemanalyse

Eine Konzeptplanung hat als erstes die Aufgabe, die Probleme ihres Planungsbereiches zu sehen, sie gründlich zu analysieren und sie auf dem Allgemeingrad von Konzeptproblemen präzise zu formulieren. Konzeptplanung beginnt mit einem diagnostischen Teil, der seinen Ausgang bei einer vorwissenschaftlichen Mängelbeobachtung nehmen kann: bei der Wahrnehmung von Unzufriedenheit oder Ineffizienz, von dysfunktionalen oder inhumanen Verhältnissen. Der wissenschaftliche Beitrag zur Problemanalyse besteht dann in der methodischen Überprüfung der vorwissenschaftlichen Beobach-

⁶ Vgl. J. H. Kaisers anspruchsvolle Definition: „Planung ist der systematische Entwurf einer rationalen Ordnung auf der Grundlage alles verfügbaren Wissens“ (Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, Baden-Baden 1965, 7).

⁷ Vgl. H. Krings' Unterscheidung der drei Momente: Analyse, Antizipation und Konzept, in: Krings (1972) 50.

tungen und Meinungen⁸, in ihrer Bestätigung oder aber Korrektur⁹ sowie der Aufbereitung zu Konzeptproblemen.

Die wissenschaftliche Problemdiagnose besteht selbst aus mehreren Elementen. So braucht es Kategorien, die als Kriterien die Beobachtung orientieren und strukturieren (Lehrermangel, Sprachbarrieren usw.). Mit Hilfe einer kategorialen Aufgliederung des beobachteten Sachverhaltes sind die in der vorwissenschaftlichen Beobachtung und die in der alltagssprachlichen Diskussion vorausgesetzten Begriffe und Kriterien einem analytischen Klärungsprozeß zu unterziehen. Die oft unbewußt angenommenen, im allgemeinen noch mehrdeutigen und teilweise miteinander konfligierenden Kriterien sind als solche zu explizieren, in ihre verschiedenen Teilelemente aufzugliedern und als Teilkriterien für sich sowie im Verhältnis zueinander zu definieren. Soweit es sich ermöglichen läßt, bildet man quantitative Maßstäbe. – Nach Maßgabe der präzisierten Begriffe ist die Beobachtung methodisch durchzuführen, wobei Begriffserklärung und Beobachtung sich wechselseitig beeinflussen. Aufgrund der verschiedenen Erhebungs- und Auswertungstechniken ermittelt die empirische Sozialforschung die erforderlichen Daten, deren Interpretation zu einer

⁸ Nur als Beispiel die einflußreiche, systemtheoretisch durchgeführte Diagnose einer weltweit zu beobachtenden Bildungskrise von Coombs (1968) und H. Peisert, *Soziale Lage und Bildungschancen in Deutschland*, München 1967.

⁹ Eine aufsehenerregende Korrektur bei C. Jencks, *Inequality – A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America*, dt. unter dem irreführenden Titel: *Chancengleichheit*. Hamburg 1973. Hier wird der in den Vereinigten Staaten und anderswo gehegte Traum von der Schule als Instrument der sozialen Egalisierung zerstört. Die Studie ist allerdings nicht ohne Widerspruch aufgenommen worden. Vgl. E. Nyssen, *Plädoyer gegen die Schulreform?*, in: *Schulmanagement* 3 (1974) 26–28.

methodisch abgestützten Bestandsaufnahme führt¹⁰. – Da Konzeptplanung die sozialen Prozesse und Institutionen in ihrer künftig gültigen Struktur entwerfen soll, ist es über Begriffsbildung, Erhebung und Auswertung hinaus erforderlich, die gegenwärtige Situation zu extrapolieren und mit Hilfe von Gesetzen oder Quasi-Gesetzen (Trends, Entwicklungslinien oder Tendenzen) zu Prognosen über jene zukünftige Situation zu kommen, in der die Konzepte, sofern sie tatsächlich zur Grundlage politischer Entscheidungen werden, ihre politisch-sozialen Konsequenzen zeigen¹¹. Dabei dürfen die Rückkoppelungseffekte, die Möglichkeiten von self-fulfilling und self-destroying prophecies nicht vergessen werden: die Rückwirkungen der Prognosen auf die Entwicklungslinien, die sie prognostizieren, und die dadurch zu erwartenden, aber kaum abzuschätzenden Modifikationen im Ereignisablauf. – Je nach Forschungslage kann die Konzeptplanung bei den skizzierten Teilaufgaben

¹⁰ Zum Beispiel Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission, Zur Planung berufsqualifizierender Bildungsgänge im tertiären Bereich, Bonn 1973, c. II 2: Gegenwärtige Strukturen im Bildungs- und Beschäftigungssystem.

¹¹ Zum Begriff der Prognose und zur These von der strukturellen Gleichheit von Erklärung und Prognose: W. Stegmüller, Wissenschaftliche Erklärung und Begründung, Berlin – Heidelberg – New York 1969, c. II; H. Lenk (1972) 13–44, 45–62; P. Streeten, Programm und Prognose, in: Gäfgen (1966) 53–74. Vgl. E. Topitsch (Hg.), Logik der Sozialwissenschaften, Köln – Berlin 1967, 113–161 (K. Popper; H. Albert; R. Merton). Zur Problematik bildungspolitischer Prognosen: F. Edding, Der Ausbau der Hochschulen bis 1980, in: Recht und Wirtschaft der Schule 3 (1962) 33–40; D. Berstecker, B. Dieckmann, Planung und Prognose mit Hilfe internationaler Vergleiche, in: K. Hüfner, J. Naumann (Hg.), Bildungsplanung: Ansätze, Modelle, Probleme, Stuttgart 1971, 52–64. – Ein Beispiel aus der bildungsplanerischen Praxis: Deutscher Bildungsrat (1973) c. 3: Längerfristige Entwicklungstendenzen und die zukünftige bildungs- und beschäftigungspolitische Bedeutung tertiärer Ausbildungen.

auf schon vorliegende Forschungsergebnisse zurückgreifen oder muß sie selbst organisieren bzw. in Auftrag geben¹².

Mit der methodischen Ermittlung von Daten und Prognosen ist die Problemanalyse noch nicht abgeschlossen. Selbst die klare Einsicht in vorhandene, quantitativ präzisierbare Bildungsschranken und Sprachbarrieren, auch das Wissen um bestehende Lehrer- und Schulraumdefizite und die Prognose steigender oder abnehmender Defizitverläufe geben für sich noch keine Basis für Konzeptplanung ab. Die korrigierten und präzisierten Befunde sind noch zu Konzeptproblemen aufzuarbeiten. Die Mängel sind in ihrem Zusammenhang mit dem gegebenen Bildungssystem: seinen Organisationsformen, Lernzielen, Bildungsinhalten sowie seiner sozialen Umwelt, zu stellen und aus bestimmten Eigenschaften des Bildungs- und Gesellschaftssystems zu erklären: das Lehrerdefizit etwa aus mangelndem Sozialprestige oder geringer Besoldung¹³; Sprachbarrieren aus einem zu späten Lernbeginn, aus einseitigen Lernzielen, Bildungsinhalten oder regional, konfessionell, schichtenspezifisch bedingten Unterschieden in der Bildungsbereitschaft¹⁴.

¹² So gibt der Deutsche Bildungsrat eine eigene Reihe „Gutachten und Studien der Bildungskommission“ heraus.

¹³ Vgl. Deutscher Bildungsrat, Gutachten und Studien der Bildungskommission Bd. 17, Materialien und Dokumente zur Lehrerbildung (Hg. B. Hanssler), Stuttgart 1971a.

¹⁴ Vgl. die im Auftrag des Kultusministeriums von Baden-Württemberg erstellte psychologische Modellstudie: K. Aurin, Ermittlung und Erschließung von Begabungen im ländlichen Raum, Villingen 1966; ferner: B. Bernstein, Soziokulturelle Determinanten des Lernens. 4. Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Köln 1959; R. Geipel, Bildungsplanung und Raumordnung, Frankfurt a. M. 1968; Peisert (1967); H. P. Widmaier (Hg.), Begabung und Bildungschancen, Berlin – Bonn – München 1967.

Solche „Systemmängel“ sind ihrerseits in einen Zusammenhang zu bringen und, soweit möglich, aus allgemeineren Eigenschaften, aus Grundsätzen oder Strukturprinzipien des Bildungssystems zu erklären. Erst durch die Diagnose systematischer Mängel liegen wissenschaftlich aufbereitete Probleme vor.

Zielbestimmung

Die weitere Aufgabe der Konzeptplanung, die Antizipation einer für lebenswert und auch realisierbar gehaltenen Zukunft, weist nicht nur auf wissenschaftliche, sondern auch auf genuin politische Elemente. Die Methode der Zielbestimmung wird deshalb später noch näher erörtert¹⁵. Aber so viel läßt sich schon hier sagen: Die Zielbestimmung rekurriert auf übergreifende gesellschaftspolitische Grundsätze und Kriterien, die von der Idee der Humanität und den Funktionsanforderungen einer Industriegesellschaft bestimmt sind. Die Konzeptplanung sucht solche allgemeinen Ziele für ihren spezifischen Problembereich zu präzisieren. Für den Bildungsbereich etwa hat man vier Ziele benannt. Aufgrund einer Interpretation der entsprechenden Verfassungsabschnitte im Grundgesetz und den Länderverfassungen über die Grundrechte sowie den demokratischen und sozialen Rechtsstaat lassen sich (I.) Chancengleichheit und (II.) individuelle Förderung¹⁶, aus den Funktionsanforderungen einer Industriegesellschaft lassen sich (III.) Deckung des ökonomischen und sozialen Bedarfs an gebil-

¹⁵ Kap. 11.2–3.

¹⁶ So schon in dem temperamentvollen Beitrag von R. Dahrendorf, *Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik*, Hamburg 21966. Zum Verhältnis von Grundgesetz und einem Bildungsprogramm: H. Becker, *Bildungsforschung und Bildungsplanung*, Frankfurt a. M. 1971, 135–139.

deten Menschen sowie (IV.) ein effizienter Einsatz der materiellen Ressourcen als angemessene bildungspolitische Ziele gewinnen. Mit ihrer Hilfe werden gegebene Situationen überhaupt als veränderungsbedürftig, die beobachteten und kategorial aufgegliederten Mängel als Mängel und damit als Herausforderung zur Behebung legitimiert und disqualifiziert¹⁷. Zugleich geben die bildungspolitischen Grundsätze die Richtlinien ab, nach denen das Bildungswesen neu zu organisieren ist. Die durch hermeneutische und andere Verfahren gewonnenen Ziele bezeichnen aber erst einen sehr allgemeinen Grundrahmen, der für konkrete Planung noch zu unbestimmt ist. Besonders ist nichts darüber ausgesagt, wie man solche Ziele realisieren kann.

Auch unter dem Gesichtspunkt der zielangemessenen Realisierungsmöglichkeiten kann die Konzeptplanung auf wissenschaftliche Resultate zurückgreifen. In bezug auf Chancengleichheit und individuelle Förderung rekurriert sie auf Ergebnisse der Pädagogik, vor allem der Begabungsforschung¹⁸. Mit ihrer Hilfe werden die Grundsätze zu pädagogischen Leitmotiven, zu Zielen mittlerer Allgemeinheit spezifiziert. Der Grundsatz der Chancengleichheit wird zu den Forderungen nach Durchlässigkeit, frühem Lernen sowie wissenschaftsbestimmtem Lernen nicht nur für Gymnasiasten, sondern für alle präzisiert; das Kriterium der individuellen Förderung wird zum Leitmotiv der Förderung statt dem der Auslese und zu einer inneren und äußeren Differen-

¹⁷ Vgl. oben Kap. 10.2.

¹⁸ Vgl. H. Roth (Hg.), *Begabung und Lernen. Ergebnisse und Folgen neuerer Forschungen*, Stuttgart 1970 (= Band 4 der Gutachten und Studien der Bildungskommission). Über den Bezug der bildungspolitischen Konzeptplanung auf diese Forschung siehe Deutscher Bildungsrat (1970) 15.

zierung der Schule konkretisiert¹⁹. Bei den anderen Zielen (III: Bedarfsdeckung, IV: effizienter Ressourceneinsatz) kommen bildungsökonomische Forschungen und ihre verschiedenen Ansätze (der Nachfrage-Ansatz: social demand approach, der Arbeitskräftebedarfs-Ansatz: manpower approach, der Ertragsraten-Ansatz: rate of return approach) in Betracht²⁰; insgesamt ist eine Vielzahl wissenschaftlicher Disziplinen und Forschungszweige vonnöten.

Konstruktiver Entwurf

Auf der Basis einer gründlichen Problemdiagnose und nach Maßgabe von präzisen pädagogischen Leitzielen ist ein Zusammenhang von Bildungseinrichtungen zu entwerfen²¹. Das Entwerfen ist eine Tätigkeit kreativer Vorstellungen, ein freies Spiel mit Möglichkeiten und deshalb zunächst nicht durch Wissenschaft, sondern durch Phantasie bestimmt. Aber die Phantasie erhält keinen unbegrenzt freien Lauf; sie steht im Dienst einer rationalen Politik. Sie soll Möglichkeiten entwerfen, die zielangemessen und unter den gegebenen sozioökonomischen Bedingungen auch realisierbar sind. Zu diesem Zweck muß Konzeptplanung auf die für sie relevanten wissenschaftlichen Erkenntnisse und Einsichten zurückgreifen.

Im allgemeinen reichen die vorhandenen Forschungsergebnisse nicht aus, um Folgen und Nebenfolgen, Kosten

¹⁹ Vgl. Deutscher Bildungsrat (1970) Teile I, II; ferner Becker (1971) 38–61, 88–146.

²⁰ Zu diesem am weitesten entwickelten Zweig der Bildungsforschung, der Bildungsökonomie, siehe Anm. 25 zu Kap. 10.

²¹ Zum Beispiel Deutscher Bildungsrat (1970) Teil III; ders., Zur Neuordnung der Sekundarstufe II. Konzept für eine Verbindung von allgemeinem und beruflichem Lernen, Bonn 1974, c. 2–3.

und Nebenkosten mit hinreichender Gewißheit zu übersehen. Konzeptplanung kann dann ihre Empfehlungen einer systematischen Bewährung in der Erfahrung aussetzen. Als eine erste Annäherung bieten sich internationale Erfahrungen an. Genauer und verlässlicher ist es, Modellversuche zu initiieren und durch eine begleitende wissenschaftliche Untersuchung systematisch auszuwerten. Vor allem neuartige Konzeptvorstellungen, Empfehlungen zu bildungsinnovatorischen Maßnahmen wie zur Errichtung einer integrierten Gesamtschule oder zu einem Verbund von Schulen, Lehrwerkstätten, Betrieben und „Studios“²², sind so in bezug auf Zielangemessenheit, Realisierungschancen, Kosten und Nebenkosten in Experimentalprogrammen empirisch zu überprüfen²³.

Zur wissenschaftlichen Rationalität von Konzeptplanung

Schon der vorläufige Strukturaufriß wissenschaftlicher Konzeptplanung stößt auf eine Mannigfaltigkeit von wissenschaftlichen Disziplinen und Verfahren. Ihre Beiträge zur Konzeptplanung stehen nicht beliebig nebeneinander, sondern bilden einen komplexen, in sich strukturierten und folgerichtig aufgebauten Prozeß, dessen Grundmuster durch das Ineinandergreifen von drei Momenten: der Problemanalyse, der Zielbestimmung und

²² Die Empfehlung zur Errichtung dieses neuartigen Verbundes: Deutscher Bildungsrat (1974).

²³ Beispiele für Experimentalprogramme sind die zwei Empfehlungen der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates zur Einrichtung von Schulversuchen mit Ganztagschulen, Bonn 1968, und zur Einrichtung von Schulversuchen mit Gesamtschulen, Bonn 1969; ferner schon die vom Deutschen Ausschuss für das Erziehungswesen ausgesprochene Empfehlung zur Errichtung von Versuchsschulen, Bonn 1954.

des konstruktiven Entwurfs, gekennzeichnet ist. Die sinnvoll gestellte Frage nach der Methode von Konzeptplanung zielt deshalb nicht auf ein einziges Verfahren. Es treten verschiedene: etwa begriffsanalytische, empirische und hermeneutische Methoden zusammen, die in den einen Prozeß der Konzeptplanung zu integrieren sind. Deshalb sind all die wissenschaftstheoretischen Vorstellungen abzuwehren, die die Konzeptplanung auf ein einziges Verfahren festlegen wollen, gleich ob es als sozial-technologische Konstruktion, als Kalkulation oder als kritisches Sinnverstehen identifiziert wird. Zwar kommen den verschiedenen Verfahren – je nach dem Gegenstandsbereich (Bildungsplanung, Finanz- oder Energieplanung usw.), seinem theoretischen und politischen Diskussionsstand sowie der Planungsaufgabe – unterschiedliche Gewichte zu. Gelegentlich können einige sogar ganz in den Vordergrund treten. Ein solcher Primat gilt aber nicht grundsätzlich, sondern nur für bestimmte Fälle und deren Kontext.

Die Pluralität wissenschaftlicher Forschungswege und -verfahren gibt dem in den letzten Jahren wieder verstärkten Ruf nach interdisziplinärer Arbeit recht. Politische Planungsaufgaben können nicht von den Vertretern einer einzigen der etablierten Methoden und noch weniger von denen einer einzigen Disziplin getragen werden. Unter dem Aspekt des wissenschaftlichen Beitrages ist Planung in der Tat ein „hochkomplexes interdisziplinäres Unternehmen“²⁴. Mit der Qualität des Interdisziplinären ist Konzeptplanung aber erst oberflächlich charakterisiert. So würde es der Forderung nach interdisziplinärer Arbeit nicht widersprechen, wenn die einzelnen Fachbeiträge wissenschaftlich, die

²⁴ Lenk (1972) 68.

Organisation und Integration der Beiträge in ein Konzept aber naturwüchsig, nach dem Modell von „countervailing powers“ stattfindet. Dadurch werden die wissenschaftlichen Möglichkeiten für Konzeptplanung jedoch erheblich verkürzt; denn nur die einzelnen Teile, nicht auch die Vermittlung der Teile zu einem Ganzen, dem Konzept, folgt wissenschaftlichen Kriterien.

In der Wissenschaft, ganz allgemein als Inbegriff von Theoriekompetenzen zu definieren, lassen sich strukturanalytisch zwei Aspekte unterscheiden. Als Sachverstand interpretiert, sind die Wissenschaften für Fachkenntnisse, als Methodenverstand für die systematische Durchführung von Denk- und Beobachtungsprozessen zuständig. Die Theoriekompetenz in ihren beiden Aspekten, der Sach- und der Methodenkompetenz, kann zur Konzeptplanung auf verschiedenen, mindestens drei Ebenen in eine Beziehung treten. Die drei Ebenen stellen Formen fortschreitenden Einflusses von Wissenschaft auf gesellschaftspolitische Planung dar. Mit Hilfe dieses Schemas wird der spezifische Beitrag der Wissenschaften insgesamt deutlicher:

(1.) Auf der untersten Stufe ihres Einflusses liefern die Wissenschaftler für die Planung sachkompetente Informationen. Im Fall der Bildungspolitik stellen Pädagogen die Erkenntnisse der Begabungsforschung zur Verfügung; Sozialwissenschaftler bringen empirische Erhebungen und Analysen zur Situation des Bildungssystems; BildungsökonomInnen liefern Bedarfsmodelle, und Juristen geben Gutachten zu den rechtlichen Problemen ab. Die politischen Planer stellen die genauen Fragen, die Wissenschaftler geben die Antworten. Verstanden als Inbegriff der dem jeweiligen Forschungs- und Diskussionsstand entsprechenden Ergebnisse, erscheint die Wissenschaft als Summe der methodisch abgesicherten

Daten, Erkenntnisse und Einsichten, die man in kleineren oder in größeren Portionen abfragt. Wissenschaft hat ausschließlich Hilfs- und Ergänzungsfunktion. Als sachverständige Auskunftsstelle benützt, ist sie Zulieferant, nicht Träger der Planung; die wissenschaftliche Methodenkompetenz ist nicht unmittelbar gefragt, sondern bloß so weit, wie sie sich in Daten, Resultaten und Einsichten niedergeschlagen hat. So wissenschaftlich die Einzelbeiträge zur Konzeptplanung gewonnen sind, so außer- und unwissenschaftlich geschieht deren Integration.

(2.) In der Regel sind die Erkenntnisse für Mitglieder der wissenschaftlichen Kommunität und zudem für die kompetenten Fachkollegen formuliert. Für Nicht-Wissenschaftler und häufig schon für fachfremde Kollegen sind die Ergebnisse gar nicht verständlich. Überdies bewegen sie sich auf einem Abstraktionsniveau, das ihre planungsspezifische Relevanz unmittelbar gar nicht einsichtig macht. Aus diesem Grund reicht es nicht aus, daß Wissenschaftler lediglich Resultate liefern. Der charakteristische Beitrag zur Planung setzt vielmehr das Vorhandensein von Resultaten voraus und erfordert als planungsspezifischen Beitrag der Wissenschaft, daß die gegebenen Resultate im Licht der Planungsprobleme interpretiert und nach den Erfordernissen der Praxis ausgewertet werden. – Für diese planungsorientierte Interpretation reicht die fachspezifische Theoriekompetenz weder als Sachverstand noch als Methodenkompetenz aus. Zur Fachkompetenz muß eine mit ihr als solcher nicht notwendig gegebene fachübergreifende Beurteilungsfähigkeit treten, die die oft komplizierten Vermittlungsprozesse zwischen allgemeinen wissenschaftlichen Erkenntnissen und konkreten Planungsproblemen angemessen durchführt.

Eine Konzeptplanung, die sich auf wissenschaftliche Ergebnisse und ihre sachkundige Interpretation stützt, hat primär eine negative Qualität; sie widerspricht nicht dem Stand der Forschung.

(3.) Die Konzeptplanung gewinnt eine weitere Stufe von Rationalität, wenn nicht nur die Einzelbeiträge und ihre Interpretation, sondern wenn auch die Integration der interpretierten Fachbeiträge methodisch geschieht. Erst wenn die Wissenschaftler bei der Durchführung der Konzeptplanung selbst beteiligt werden, erhält ihre Beziehung zur Politik den Status eines im eminenten Sinn wissenschaftlichen Ratgebens. Dann steht aber nicht mehr der fachspezialisierte Sachverstand im Mittelpunkt. Die für die Problemanalyse, die Zielbestimmung und den konstruktiven Entwurf erforderlichen Sachkenntnisse können auch durch Gutachten und Konsultationen von Sachverständigen (Hearings) wie Informationen „abgefragt“ werden. Noch stärker als in der Rolle des Informationslieferanten und des Informationsinterpreten ist der Wissenschaftler in der Rolle des Konzeptplaners und Ratgebers auf eine übergreifende, nicht fachbegrenzte Methodenkompetenz angewiesen: auf die Fähigkeit, auch in solchen Bereichen folgerichtige und zielorientierte Denkprozesse durchzuführen, die ihm nicht schon aus der bisherigen Forschungspraxis geläufig sind²⁵. Deshalb ist es sinnvoll, zu den Planungsaufgaben auch fachunspezifische Wissenschaftler heranzu-

²⁵ Für eine nicht fachbegrenzte Methodenkompetenz hat Aristoteles den Begriff des *pan pepaideumenos* geprägt. Im 1. Buch von *De partibus animalium*, ursprünglich einer selbständigen Schrift über Fragen der Methoden der Wissenschaft, definiert Aristoteles den Gebildeten (*pepaideumenos*) als jemanden, der fähig ist, eine Sache kritisch zu beurteilen, und den allseitig Gebildeten (*pan pepaideumenos*) als jemanden, der die Beurteilungsfähigkeit für alle oder fast alle Bereiche des Wissens besitzt: I 1, 639a 1 ff.

ziehen, für Gremien der Bildungsplanung also nicht nur Vertreter der Pädagogik, Bildungsökonomie oder der empirischen Sozialforschung, sondern auch Naturwissenschaftler, Historiker, Soziologen und Philosophen²⁶.

Aus diesen Gründen sieht sich methodische Konzeptplanung nicht bloß den psychologischen und organisatorischen Problemen jeder interdisziplinären Zusammenarbeit konfrontiert. Zwar tun sich hier schon erhebliche Hindernisse auf. Die Erfordernisse einer wissenschaftlichen Karriere²⁷ und die Organisationsformen von Wissenschaft: die Mitarbeit in Fachinstitutionen, noch stärker die bei spezialisierten Fachzeitschriften und Fachkongressen führen dazu, daß die Wissenschaftler primär mit Fachkollegen und kaum mit fachfremden Wissenschaftlern diskutieren. Eine interdisziplinäre Arbeit macht es aber erforderlich, daß wenigstens einige der vorherrschenden Tendenz entgegensteuern, die Sprache fachfremder Disziplinen in ihren Grundzügen verstehen lernen und sich auch in den Ansätzen, Methoden und Resultaten anderer Wissenschaften etwas auskennen²⁸. Der Blick über die eigenen Fachgrenzen reicht jedoch bei weitem nicht aus. Zugegeben: es ist notwendig, daß Vertreter der einzelnen Fächer ihre wechselseitige Abschirmung aufgeben und sich zu einer Zusammenarbeit bereitfinden. Darüber hinaus ist es erforderlich, die Bereitschaft zu organisieren: die verschiedenen institutionellen Hindernisse zu überwinden und tatsächlich zu einer Kooperation zu kommen. Aber die

²⁶ Im Fall der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates zählen K. D. Erdmann, H. Krings, H. Maier, R. Mayntz-Trier, H. Brederick, H. Bauersfeld dazu.

²⁷ Zu den Hindernissen für interdisziplinäre Arbeit unter dem Aspekt der wissenschaftlichen Karriere: H. D. Ortlieb, *Theorie und Praxis*, in: *Wirtschaftsdienst* (1965) 437 ff.

²⁸ Vgl. Lompe (1971) 246, Anm. 72.

eigentliche Aufgabe beginnt dann erst: die Organisation wissenschaftlicher Beiträge nach dem idealtypischen Muster von Problemanalyse, Zielbestimmung und konstruktivem Entwurf. Ein Konzept entsteht weder durch die Verschmelzung von Partialwissen noch als Resultante aus einer Vielzahl fachspezifischer Beiträge. Durch eine Addition der einzelnen Teile: der empirischen Sozialforschung mit Bildungsökonomie, Verfassungsexegese und Pädagogik, ergibt sich noch kein Grundriß des Bildungswesens. Dazu gehört es, daß man die konzeptspezifischen Beiträge als solche überhaupt identifiziert, sie gezielt abrufen und mit konstruktiver Phantasie zu einem Ganzen integriert. Das Konzept ist – soweit wissenschaftlich bestimmt – nicht die Summe ihrer einzelwissenschaftlichen Beiträge, sondern deren produktive Synthesis.

Wissenschaft, die sich auf Politikberatung einläßt, legt sich selbst eine Einschränkung ihrer Autonomie auf. Sie verzichtet nicht auf die strengen Ansprüche, die im Begriff von Fach- und Methodenverstand enthalten sind. Andernfalls würde sie nämlich nicht nur sich selbst aufgeben. Sie würde auch für die Politik das Wesentliche verlieren, um dessentwillen sie um Rat gefragt wird, ihre Sachkompetenz und Rationalitätsforderungen. Indessen gibt Wissenschaft ihre Autarkie auf. In der näheren Ausfüllung des durch Fach- und Methodenkompetenz bezeichneten allgemeinen Rahmens folgt sie nicht lediglich ihrer Eigengesetzlichkeit. Sie öffnet sich für die Aufgaben und Probleme des in Frage stehenden politischen Bereichs. Das geschieht dort besonders nachdrücklich, wo sich die Wissenschaft nicht auf die Abgabe von Informationen und auf deren Interpretation beschränkt, sondern eine Integration der interpretierten Fachbeiträge methodisch vornimmt.

11.2 Wissenschaft als negative Instanz

Verlässlichkeitsgrenzen der Wissenschaft

Sowohl von Wissenschaftlern als auch von Politikern und der aktiven Öffentlichkeit wird häufig eine Wissenschaftsgläubigkeit eingenommen, die sich nicht selten zu einer Wissenschaftseuphorie steigert und dann Gefahr läuft, im Falle der kaum vermeidbaren Enttäuschung in Wissenschaftsfeindlichkeit umzuschlagen. Wissenschaftler können aber weder eindeutige noch zweifelsfrei gewisse Rezepte liefern, und zwar aus Gründen, die zum Teil schon aus dem wissenschaftlichen Forschungsprozeß selbst, zum Teil erst aus seiner Vermittlung mit (Konzept-)Planung stammen. In lockerer Folge lassen sich mindestens sieben Argumente aufführen.

(1.) Die überspannte Erwartung, die Wissenschaft könne eindeutige Rezepte liefern, hat schon H. Lenk kritisiert: Für die hochkomplexen Probleme der politischen Planungen ist das wissenschaftliche Instrumentarium oft nur sehr schwierig anwendbar. So sind die Algorithmen der mathematischen Optimierung zu präzise und damit zu voraussetzungsreich, um bei Rahmenplanungen mit ihren nicht exakt definierten Strukturen, mit ihren Spielräumen und Vorbedingungen eindeutig anwendbar zu sein²⁹.

Zu den Grenzen der Eindeutigkeit treten solche der Verlässlichkeit von Wissenschaft:

(2.) Die Entwicklung der Naturwissenschaften, vor allem der neueren Physik, und ihre wissenschaftstheoretische Diskussion hat die naive Vorstellung kritisiert, die empirischen Wissenschaften würden aufgrund metho-

²⁹ Lenk (1972) 68 f.

disch durchgeführter Verifikationsverfahren zu absolut gewissen und unbezweifelbar richtigen Erkenntnissen führen³⁰. Die Analyse des Induktions- und des Basisproblems hat die Einsicht erbracht, daß die tatsächliche Gewißheit naturwissenschaftlicher Erkenntnis nicht auf letzte Gewißheiten zurückgeführt werden kann. Pointiert gesprochen: Nicht die strikte Unbezweifelbarkeit von empirischen Daten und ihre Verknüpfung, sondern die Übereinstimmung in der Anerkennung bestimmter Methodologien, insbesondere bestimmter negativer (empirischer und analytischer) Prüfungsinstanzen sowie die Anerkennung leitender Paradigmata³¹ begründen den Erfolg der Naturwissenschaften. Wissenschaftliche Resultate haben den Rang von (mehr oder minder stark bewährten) Hypothesen, die, der kritischen Diskussion ausgesetzt, modifiziert und revidiert werden können. Auch die fachwissenschaftlichen Beiträge zur politischen Konzeptplanung sind nicht absolut gewiß. Die volle Theoriekompetenz der Wissenschaften für politische Planung bezieht sich ohnehin weder auf einen einzelnen Wissenschaftler noch auf eine gegebene Menge von Aussagen. Wissenschaftlichkeit dokumentiert sich weniger in einem System wahrer Sätze als in dem Problembewußtsein, der Methodenkompetenz und einem dyna-

³⁰ Trotz aller Kontroversen stimmen die Vertreter der zeitgenössischen Wissenschaftstheorie in der Kritik dieser „naiven“ Auffassung überein.

³¹ Vgl. Kuhn (1970) c. 5 u. a. Zur Auseinandersetzung mit Kuhn: Lakatos-Musgrave (1970); Stegmüller (1973) c. 9; Diederich (1974). Vgl. auch K. Hübners These, wissenschaftliche Erfahrung enthalte apriorische Elemente, die sich nur historisch begründen ließen: Theorie und Empirie, in: *Philosophia naturalis* X (1968) 198–210; ders., Duhems historistische Wissenschaftstheorie und ihre Weiterentwicklung, in: 9. Dt. Kongreß für Philosophie – Düsseldorf 1969, Meisenheim 1972, 319–337.

mischen Lernprozeß. Die den Wissenschaften zugesprochene Theoriekompetenz betrifft den Forschungsprozeß mit seiner historischen und sozialen Dimension. Kennzeichnend für ihn sind intradisziplinäre Beratungsprozesse: die kritische Diskussion unter Fachgenossen³² sowie die Bewährung an der Erfahrung.

(3.) Was für die Naturwissenschaften zutrifft, ihr fallibilistischer Charakter, gilt in einem ungleich höheren Maße für jene Wissenschaften, auf die sich gesellschaftspolitische Planung naturgemäß in erster Linie stützt, für die Humanwissenschaften. Sie verfügen noch kaum über Theorien im wissenschaftstheoretisch strikten Sinn des Wortes. Die sich wiederholenden, noch sehr elementaren Methodenstreitigkeiten³³ nicht nur unter den Wissenschaftstheoretikern, sondern gerade auch unter den praktizierenden Forschern sind ein eindrucksvolles Indiz dafür, daß die Humanwissenschaften nicht einmal eine relativ gesicherte, wenigstens in den Grundzügen allgemein anerkannte Methodologie besitzen. Die wissenschaftlichen Beiträge zur politischen Planung haben in der Regel nicht einmal denselben, oft sehr hohen Bewährungs- und Anerkennungsgrad naturwissenschaftlicher Forschungsergebnisse.

(4.) Dazu tritt die Unsicherheit komplexer Zukunftsprognosen im Bereich der Gesellschaftswissenschaften. Da die sozialen Prozesse und Institutionen in kaum überschaubaren und noch schwieriger zu operationalisierenden Wechselverhältnissen stehen, zudem die Gesellschaft und ihre Subsysteme sich in dynamischen Verän-

³² Zur Wissenschaft als Kommunikationsprozeß: Tenbruck (1971) 331 ff.

³³ Vgl. Adorno (1969); Hermeneutik und Ideologiekritik, Frankfurt a. M. 1971; J. Habermas, N. Luhmann, Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie, Frankfurt a. M. 1971.

derungsprozessen befinden, da sich ferner die Bedürfnisse, Interessen und die Bezüge der einzelnen wandeln und schließlich das sozialtechnologische Wissen nicht konstant bleibt, sind die für Konzeptplanungen erforderlichen Prognosen in der Regel extrem unsicher. Der Optimismus der Bildungsökonomien der sechziger Jahre ist längst starken Zweifeln an der Leistungsfähigkeit der Prognoseinstrumente gewichen. Es fehlen Grunddaten, die über die Unsicherheit von Trendextrapolationen hinausgehen³⁴. Die Auseinandersetzung über Konzepte beginnt deshalb zu Recht bei der Darstellung und Beurteilung der Ausgangslage³⁵. Zudem fehlt häufig selbst das für eine empirische Sozialforschung noch relativ leicht zu erstellende Material³⁶.

(5.) Gesellschaftspolitische Pläne beziehen sich in der Regel auf neuere Entwicklungen. Infolgedessen ist das entsprechende Wissen noch nicht so lange der kritischen Diskussion ausgesetzt und daher noch relativ ungesichert³⁷. Zwar steht die politische Planung nicht unter dem Entscheidungszwang tagespolitischer Entscheidungsprozesse. Planung braucht auf die kritische Diskussion nicht zu verzichten; sie kann sogar Experimentalprogramme initiieren und erste Befunde abwarten. Im Unterschied zur autonomen wissenschaftlichen Forschung steht sie jedoch unter einem mittleren Handlungszwang: die problematisch gewordene Wirklichkeit drängt auf eine Lösung; die Politiker, die sich beraten

³⁴ Vgl. R. Jochimsen, Zur Philosophie staatlicher Planung, in: Baumgartner – Höffe – Wild (1974) 155–163 (160 f.).

³⁵ Vgl. Th. Dams, Berufliche Bildung – Reform in der Sackgasse, Freiburg i. Br. 1973, 56 ff.

³⁶ Vgl. Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission, Aspekte für die Planung der Bildungsforschung, Bonn 1974a, 9, 22 u. a.

³⁷ Dazu Tenbruck (1971) 327 ff.

lassen, warten auf Empfehlungen. Das in die Konzeptplanung einfließende wissenschaftliche Wissen nimmt auch im Rahmen des für einen gesellschaftswissenschaftlichen Forschungsgang möglichen Gewißheitsgrades einen relativ niedrigen Rang ein.

(6.) Außerdem gehen in die Konzeptplanung Beiträge von vielen wissenschaftlichen Ansätzen, Verfahren und Disziplinen ein. Es sind nicht nur, wie es die moderne Wissenschaftstheorie in das Selbstverständnis wissenschaftlicher Forschung einzuarbeiten beginnt, fachinterne (intradisziplinäre), sondern auch fachübergreifende (interdisziplinäre) Beratungsprozesse vonnöten. Da diese Beratungsprozesse oft ganz neu und zudem zwischen heterogenen Wissenschaften durchzuführen sind, werden sie von Sprach- und Verständigungsschwierigkeiten begleitet und durch eine fachspezialisierte Ausbildung gehemmt; in der Verlässlichkeit ihrer Resultate sind sie ein weiteres Mal eingeschränkt.

(7.) Schließlich läßt sich die allgemeine Methodenkompetenz, die für eine methodische Organisation der Einzelbeiträge zu einem Konzept erforderlich ist, nicht so leicht abschätzen wie eine fachspezifische Methodenkompetenz. Die für die politische Planung entscheidende Frage, wer hier eigentlich als wissenschaftlicher Experte gelten kann und deshalb in das Planungsgremium berufen werden soll, läßt sich nicht so einfach beantworten wie im Fall von fachspezifischen Fragen. Zwar bezieht sich die innerfachliche Urteilsbildung, die Diskussion unter den Fachgenossen, ganz allgemein nicht nur auf Meinungen, sondern auch auf die relative Zuständigkeit, den Rang und die Kompetenz von Personen und führt zur Qualifikation einzelner als Experten³⁸. Für das All-

³⁸ Ebd. 352.

gemeine gibt es aber kein eigenes Fach, daher auch keine innerfachliche Urteilsbildung über relative Kompetenzen.

H. Lenk hat den Ausdruck „Generalisten“ geprägt und damit Wissenschaftler gemeint, die, wie die Philosophen, Humanwissenschaftler und Sozialpsychologen, in einem Planungsteam nicht Spezialwissen einbringen, sondern das Spezialwissen in umfassendere Zusammenhänge stellen, kritische und systematisch-methodische Korrekturen beitragen und eine wirksame Kontrolle im Allgemeininteresse ausüben³⁹. Ohne Zweifel sind die genannten Funktionen der Generalisten für politische Planung unabdingbar. Es ist jedoch fraglich, ob die Vertreter der angeführten Wissenschaften, ob überhaupt Vertreter bestimmter Wissenschaften *eo ipso* die Funktion ausüben können. Zum einen ist auch der kompetente Philosoph (Humanwissenschaftler, Sozialpsychologe) nicht für Philosophie schlechthin, sondern für einzelne Methoden, für gewisse Disziplinen oder für bestimmte Epochen bzw. Autoren zuständig. Hier bilden sich, wie in jeder anderen Wissenschaft auch, Spezialisten heraus, die zunächst nur für ihre Spezialgebiete kompetent sind und nicht *eo ipso* die allgemeine Sach- und Methodenkompetenz ihres ganzen Faches repräsentieren. Zum anderen kann eine erfolgreiche Fachausbildung zwar allgemeinere Methodenkompetenzen vermitteln, ohne aber die entsprechende Qualifikation zu garantieren; überdies ist die Vermittlung nicht ohne weiteres an bestimmte Fächer gebunden. Wenn man allgemeine Methodenkompetenz lernen kann und auch lernen soll, dann hat kaum ein einzelnes Fach oder eine Fächergruppe das Monopol dazu. –

³⁹ Lenk (1972) 71.

Ohne systematisch und vollständig sein zu wollen, zeigen diese verschiedenen Gründe und Aspekte, daß der wissenschaftliche Beitrag zur Politik schon wissenschaftsimmanent deutliche Grenzen hat. Die Grenzen lassen sich, einmal global gesprochen, als Signum der Endlichkeit menschlicher Wissenschaft kennzeichnen. Sie sind insgesamt der Ausdruck einer nicht absoluten, sondern grundsätzlich nur bedingten Verlässlichkeit von Theoriekompetenz im Rahmen der wissenschaftlichen Konzeptplanung und Politikberatung.

„Rollende Reform“

Wissenschaftliche Konzeptplanung kann die begrenzte Verlässlichkeit nicht aufheben; sie kann ihr jedoch entgegensteuern. Es geschieht zunächst dadurch, daß man nicht – aus Verzweiflung, keine absolut verlässlichen Verfahren zu finden – auf methodische Konzeptplanung überhaupt verzichtet, sondern Methoden mittlerer Verlässlichkeit sucht und sich mit ihnen zufriedengibt. Vor allem begegnet man der Situation, indem man einmal erarbeitete Konzepte nicht gegen Kritik und Revisionen abschirmt, sie vielmehr für Veränderungen offenhält. Gesellschaftspolitische Reformen sind auf die Weise eines revolvierenden Prozesses in Angriff zu nehmen, eines Prozesses, der innovatorische Maßnahmen mit parallelen wissenschaftlichen Untersuchungen verbindet, um auch während des Reformprozesses Änderungen der wissenschaftlichen Grundlagen: der Hypothesen sowie der empirischen Befunde als solchen, wahrzunehmen und zu berücksichtigen. Wie das in concreto durchgeführt werden kann, läßt sich ohne organisatorische, juristische und andere Überlegungen nicht entscheiden.

Vorschläge dazu liegen schon vor⁴⁰; sie bedürfen aber noch der weiteren Diskussion⁴¹.

Zielbestimmung am Beispiel des Deutschen Bildungsrates

Auch wenn man einmal die verschiedenen Aspekte der Endlichkeit ausblendet und sich eine vollständig verlässliche Wissenschaft vorstellt, verfügt sie nicht über die politische Entscheidungskompetenz. Selbst in dem (bloß utopischen) Fall einer wissenschaftlichen Konzeptplanung, deren Resultate ohne Einschränkung gewiß sind, bleibt zwischen dem wissenschaftlichen Beitrag zur Planung und der öffentlichen Entscheidung eine Differenz. Diesen Sachverhalt kann man mit Bezugnahme auf das Moment der Zielbestimmung und im Ausgang von einem Beispiel erläutern. Das Konzeptplanungsgremium für die deutsche Bildungspolitik, die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates, hat folgende Aufgaben erhalten:

1. Bedarfs- und Entwicklungspläne für das Deutsche Bildungswesen zu entwerfen, die den Erfordernissen des kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens entsprechen und den zukünftigen Bedarf an ausgebildeten Menschen berücksichtigen.
2. Vorschläge für die Struktur des Bildungswesens zu machen und den Finanzbedarf zu berechnen.

⁴⁰ Zum Beispiel H.-G. Rolff, *Bildungsplanung als rollende Reform*, Frankfurt a. M. – Berlin – München 1970, bes. 4 ff., 167 ff. Vgl. auch Deutscher Bildungsrat (1969) VII 1: Versuchsschulen und ‚rollende Reform‘ des Bildungswesens.

⁴¹ Ein anderer Grund für eine rollende Reform findet sich in der steten Veränderung der Bedürfnisse, Interessen, politischen Ziele usw.

3. Empfehlungen für eine langfristige Planung auf den verschiedenen Stufen des Bildungswesens auszusprechen⁴².

Mit den drei Aufgaben ist ein Rahmen vorgeschrieben, der für die Arbeit der Bildungskommission verbindlich ist. Dort, wo die Wissenschaft in öffentlichem Auftrag und öffentlicher Verantwortung tätig wird, ist es nicht sie selbst, sondern die Politik, die bestimmt, zu welchem Bereich und in welcher Hinsicht wissenschaftlich abgestützte Ratschläge erstellt werden. Schon unter diesem Aspekt sind die Wissenschaften bei ihrer Planung nicht autonom auf sich selbst gestellt. Der Rahmen ist jedoch weit gesteckt und sehr allgemein formuliert. Die angesprochenen kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Erfordernisse hängen mit der historischen Situation der Bundesrepublik, ihren soziokulturellen Bedingungen sowie ihrem technisch-ökonomischen Entwicklungsstand zusammen. Insofern sind sie einer entsprechenden wissenschaftlichen Analyse zugänglich. Aus der Situationsanalyse allein ergibt sich aber noch kein Konzept. Was kulturell, wirtschaftlich und sozial erforderlich ist, wird erst dann sichtbar, wenn man die Situation im Licht und nach Maßgabe vorgängig anerkannter Zielvorstellungen und Führungsgrößen betrachtet. Diese sind in pluralistischen und dynamischen Gesellschaften weder einheitlich artikuliert noch einmal für immer fertig vorgegeben. Deshalb gehört es zur Konzeptplanung, ihren politischen Auftrag sowie den Rahmen und die Kriterien der Lösung selbst genauer zu bestimmen. Zudem werden drei Arten von Erfordernissen benannt. Selbst wenn man für jeden der Teilbereiche eine in sich homogene, allgemein akzeptierte Zielvorstellung annehmen

⁴² Abkommen über die Errichtung eines Deutschen Bildungsrates vom 15. Juli 1965 i. d. F. vom 12. Februar 1970, Art. 2 (1).

könnte, stellt sich noch die Frage nach der Vereinbarkeit und der Vermittlung der Teilziele. Zu den kulturellen Erfordernissen gehört etwa eine allgemeine Bildung, die historische, literarische und musische, die mathematische, naturwissenschaftliche, ökonomische und soziale Bereiche umfaßt; angesichts von ökonomischem Wachstum und technischem Fortschritt zählt zu den wirtschaftlichen Erfordernissen dagegen eher eine berufsspezifische: eine weniger allgemeine als eine in hohem Maße fachspezialisierte, vor allem technisch und kaufmännisch orientierte Ausbildung; soziales Erfordernis wiederum ist eine soziale Kompetenz, die sich nicht so sehr in kognitiven oder musischen Lernprozessen als in Kommunikations- und Interaktionsprozessen ausbildet. Das durch ein schlichtes „und“ verbundene Nebeneinander von drei Teilbereichen weist auf Ziele hin, die mindestens teilweise miteinander konkurrieren. Für den Fall eines Konfliktes zwischen den verschiedenen Erfordernissen des Bildungswesens ist von seiten der politischen Auftraggeber aber weder eine Instanz noch ein Kriterium der Konfliktlösung vorgegeben. Die beiden anderen Aufgaben des Abkommens sind noch unbestimmter gelassen. Mit dem Auftrag, für das Bildungswesen Strukturvorschläge zu machen und Empfehlungen auszusprechen, sind konzeptorientierte Veränderungen im Bildungswesen angesprochen, ohne die Ziele und Grundsätze sowie den Grad und das Ausmaß der angestrebten Veränderungen festzulegen. Kurz: von seiten der Politik erhält die Konzeptplanung in diesem Fall zwar bestimmte Aufgaben, aber keine präzisen und endgültig fixierten Zielvorgaben.

Planung, die im Dienst politischer Praxis steht, kann die gesellschaftspolitischen Ziele und Grundsätze, an denen sie sich orientiert, nicht willkürlich und selbst-

herrlich wählen. Damit Konzeptentwürfe zustimmungsfähig sind, müssen sie sich mit ihren Zielen und Grundsätzen auf den politischen Raum beziehen: auf Verfassungsbestimmungen, parlamentarische Beschlüsse, auf einen informellen gesellschaftspolitischen Konsens, die Bedürfnisse und Interessen der Betroffenen sowie die öffentliche Diskussionslage. Auch die Ziele und Grundsätze der Konzeptplanung werden nicht rein wissenschaftlich bestimmt, sondern enthalten in sich ein Moment politischer Vorgabe.

Der politische Raum, auf den sich die Konzeptplanung beziehen kann, signalisiert allerdings noch nicht den gesellschaftspolitischen Konsens eines homogenen, sich selbst sicheren und klaren politischen Willens, der auf dem Wege einer empirischen Erhebung festzustellen und zur Grundlage der Konzepte zu erklären wäre. Angesichts der Unsicherheiten, Unklarheiten, der Dishomogenitäten und Konflikte braucht die Konzeptplanung jedoch nicht zu kapitulieren. Unter Anerkennung von Verfassungsprinzipien sowie anderer Formen eines gesellschaftspolitischen Rahmenkonsenses als den Leitprinzipien und unter Berücksichtigung der vielfältigen Meinungs- und Willensäußerungen in der Gesellschaft besteht die kritisch-hermeneutische Aufgabe darin, Bedürfnisse und Interessen aufzugreifen, dabei auf die oft unbewußten oder noch unklaren Zielvorstellungen zu achten, die Bedürfnisse und Interessen im Licht der Leitprinzipien zu interpretieren und auch kritisch zu modifizieren. Der analytische Aspekt besteht darin, angesichts von begrifflichen Unklarheiten und Widersprüchen die Ziele und Kriterien zu präzisieren und zu kompatiblen Zielbegriffen zu gelangen. Bei diesen Teilaufgaben kann wissenschaftliche Konzeptplanung auf ihre (empirisch-analytischen und kritisch-hermeneutischen)

Theoriekompetenzen rekurrieren. Die gesellschaftspolitischen Ziele sind ganz offensichtlich nicht Vorgaben im Sinne eindeutig festgelegter, unumstößlicher positiver Daten. Zielüberlegung, Zielfeststellung und Zielpräzisierung sind selbst integrale Bestandteile einer wissenschaftlichen Konzeptplanung. Aber weder der Sachverstand noch der fachspezifische Methodenverstand und auch nicht eine fachübergreifende Methodenkompetenz legen die Ziele und die an sie geknüpften Konzepte letztlich fest: sie fällen nicht die Entscheidung für oder gegen sie. Die wissenschaftliche Konzeptplanung stellt grundsätzlich keine kategorischen Behauptungen auf: eine integrierte Gesamtschule, ein Ausbildungswechsel zwischen den Lernorten Schule und Betrieb usw. sollen sein. Sie argumentiert vielmehr hypothetisch: „Wenn diese oder jene Grundsätze und Kriterien übernommen werden – und dafür spricht eine Vielzahl von Argumenten –, dann ist – nach dem derzeitigen Stand der Wissenschaft – das Konzept K_i eine empfehlenswerte, rationalen Kriterien genügende Möglichkeit.“

Kritik der Alternative:

instrumentelle Vernunft oder politische Kompetenz
einer kritischen Intelligenz

Eine Konzeptplanung, die sich auf politische Vorgaben: auf eine bestimmte Aufgabenstellung und gesellschaftspolitische Grundsätze bezieht, ohne sie als eindeutig festgelegte positive Daten vor sich zu haben, kritisiert die gängige Vorstellung, nach der zwischen Politik auf der einen und den Wissenschaften auf der anderen Seite eine komplette Arbeitsteilung vorliege. Zugleich kritisiert sie die entgegengesetzte Position. Die wissenschaftlichen Planungsgremien verstehen sich sinnvollerweise

weder als zweckrationale Dienstleistung, die die Bestimmung der Ziele, Richtwerte und Führungsgrößen ganz jenen politischen Prozessen überläßt, die sich vor und außerhalb der Planung abspielen, noch halten sie sich, in planer Entgegensetzung, für eine zielkompetente kritische Intelligenz. Gegenüber der Vernünftigkeit der Ziele weder ahnungslos noch gleichgültig, beschränken sie sich nicht darauf, eindeutig vorgegebene Ziele in sozialtechnologische Verhaltensweisen zu übersetzen und die Resultate den Politikern zur Verfügung zu stellen.

Der der Vorstellung von einer strengen Arbeitsteilung zugrunde liegende Begriff von Rationalität ist unter dem Titel „instrumentelle“ oder „subjektive Vernunft“ in der kritischen Theorie heftig angegriffen worden:

„Subjektive Vernunft“, so Horkheimer, „hat es wesentlich mit Mitteln und Zwecken zu tun, mit der Angemessenheit von Verfahrensweisen an Ziele, die mehr oder minder hingenommen werden . . . Sie legt der Frage wenig Bedeutung bei, ob die Ziele als solche vernünftig sind.“⁴³

Aus der Fülle der Argumente und Polemiken, mit denen die Nachteile eines derart reduzierten Rationalitätsverständnisses diskutiert worden sind⁴⁴, lassen sich vor allem zwei triftige Argumente herausfiltern. Das erste ist ein methodisches Argument: Der Begriff der instrumentellen Vernunft setzt eindeutig vorgegebene und zugleich statische Zwecke voraus. Er arbeitet mit einer extrem idealisierten Situation, die bei konkreten gesellschaftspolitischen Planungsaufgaben gar nicht ge-

⁴³ Zur Kritik der instrumentellen Vernunft. Aus den Vorträgen und Aufzeichnungen seit Kriegsende, Hg. A. Schmidt, Frankfurt a. M. 1967, 15.

⁴⁴ So vor allem im sogenannten Positivismusstreit: Adorno (1969).

geben ist. – Das zweite ist ein Meta-Argument: Selbst wenn sich der Rationalitätsbegriff in der angegebenen Form anwenden ließe, wäre es wenig sinnvoll; denn was hilft es, die Mittel rational zu überlegen, solange die Ziele und Zwecke selbst irrational sind. – Während das eine Argument an der Möglichkeit zweifelt, mit dem genannten Rationalitätsbegriff zu operieren, zweifelt das andere an dessen Vernünftigkeit.

Im Gegensatz zu einer „positivistisch halbierten Vernunft“⁴⁵ haben die Vertreter der kritischen Theorie versucht, eine wissenschaftliche Methode zu entwickeln, die gerade die Rationalität der Zwecke verbürgt⁴⁶. Die sich zu Recht gegen ein sozialtechnologisch reduziertes Wissenschaftsverständnis richtenden Versuche haben aber – als Modelle politischer Entscheidungsfindung betrachtet – ihrerseits grundlegende Mängel. In dem Bemühen, die wissenschaftliche Arbeit auf die Bestimmung politischer Zwecke zu konzentrieren, wird die Aufgabe unterschätzt, auch dann, wenn über die Ziele und Zwecke keine Kontroversen bestehen, deren Realisierung sicherzustellen. Die vor allem in hochindustrialisierten Gesellschaften öffentlich aufgegriffenen Umweltprobleme – dringlich wären sie auch in den weniger entwickelten Gesellschaften – dokumentieren, daß ein Industrialisierungsprozeß, der zu kurzfristig an wirtschaftlichem Wachstum und gesellschaftlicher Wohlfahrt orientiert ist, ökonomisch wie sozial gesehen, dysfunktional wird. Das Bemühen, der ökologischen Störeffekte Herr zu werden, wird auch von denen befürwortet, die an

⁴⁵ J. Habermas in: Adorno (1969) 235 ff.

⁴⁶ Die Entwicklung der kritischen Theorie kann hier nicht nachgezeichnet werden. Dazu M. Theunissen, *Gesellschaft und Geschichte*, Berlin 1969; G. Rohrmoser, *Das Elend der kritischen Theorie*. T. W. Adorno, H. Marcuse, J. Habermas, Freiburg i. Br. 1970.

den Zielen: wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Wohlfahrt, selbst keine Kritik üben. Die Dysfunktionalität des Industrialisierungsprozesses allein indiziert weder das Fehlen gesellschaftspolitischer Führungsgrößen noch deren Irrationalität. Sie macht zunächst nur auf einen Mangel an Regelkapazitäten zur Kompensation von Systemstörungen durch unberücksichtigte und auch nicht erwartete Nebenfolgen aufmerksam⁴⁷. Im Rahmen des allgemein anerkannten Zieles, die Industriegesellschaften zu humanisieren, besteht die leicht unterschlagene Teilaufgabe gerade darin, auch die technisch-ökonomisch und die, sozial gesehen, dysfunktionalen Nebenfolgen zu antizipieren und bewusst zu verhindern. Die Humanisierung läßt sich nicht nur mit den Mitteln eines an der Vernünftigkeit der Zwecke orientierten Rationalitätsbegriffs lösen.

Um die mangelnde Einbeziehung zweckrationaler Fragen zu vermeiden und zugleich den berechtigten Vorwürfen an einem reduktiven Rationalitätsbegriff zu begegnen, könnte man ein Planungsgremium fordern, das zugleich aus Sozialtechnologen und aus Vertretern der kritischen Intelligenz besteht. Wenn man den einen die Mittel-, den anderen die Zielkompetenz zuspräche, könnte man dem Gremium als ganzem die Entscheidungsbefugnis übertragen. – So elegant dieser Vermittlungsvorschlag erscheint – er ist doch nicht gangbar. Und nicht nur deshalb, weil die beiden Gruppen sich weder untereinander verständigen noch gegenseitig akzeptie-

⁴⁷ Dazu H. Lübke, Technik und Gesellschaft. Zur Metakritik der Kritik an der technischen Intelligenz, in: Technik – Wirtschaft – Gesellschaft. Die Vorträge der Plenarversammlung zum Deutschen Ingenieurtag 1973, Beilage der VDI Nachrichten; ders., Lebensqualität oder Fortschrittskritik von links, in: Schweizer Monatshefte 53 (1973a) 606–620 (617).

ren könnten. Vielmehr läßt sich der Anspruch, die politischen Ziele und die ihnen folgenden öffentlichen Entscheidungen seien rein wissenschaftlich zu bestimmen, nicht halten. Daß sich wissenschaftliche Methoden zur Verbesserung der Zielrationalität denken und auch entwickeln lassen, soll gar nicht bezweifelt werden. Schon das von den Erlangern vorgeschlagene Verfahren einer wissenschaftlichen Interessenkritik liefert dazu einen wichtigen Beitrag. Die Kritik der utilitaristischen Ethik, der kalkulatorischen Ansätze und auch die Einwände gegen den von den Erlangern auf ihre Methode erhobenen Gültigkeitsanspruch haben gezeigt, daß sich politische Ziele fundamentaliter nicht schon aufgrund einer die Richtigkeit verbürgenden wissenschaftlichen Methode festlegen lassen. Gleich ob die Methode kalkulatorisch, hermeneutisch oder kritisch definiert wird – politische Ziele und Konzepte legitimieren sich letztlich nicht aufgrund von wissenschaftlichen Überlegungen, sondern durch freie Anerkennungs- und Kommunikationsprozesse. Aus diesem Grund kann es keine gruppen-, vorbildungs- oder tätigkeitsspezifische kritische Intelligenz geben, der *eo ipso* die Zielkompetenz zukäme. Für gesellschaftspolitische Ziele gibt es keine positive Entscheidungsbefugnis der Wissenschaft.

Wissenschaft als negative Instanz

Weder die Beschränkung auf Zweckrationalität noch die politischen Ansprüche einer kritischen Intelligenz und auch nicht ihr Zusammenwirken mit Sozialtechnologien werden der Aufgabe wissenschaftlich abgestützter öffentlicher Entscheidungen gerecht. Problemadäquater ist folgende Vorstellung: Aufgrund der Mannigfaltigkeit ihrer Sachkenntnisse und methodischen Verfahren prü-

fen die Wissenschaften insgesamt alternative Vorschläge und eliminieren jene, die ihren Anforderungen: konsistenter Begriffsbildung, methodischer Bewährung an der Erfahrung usf., nicht genügen. Alle Vorschläge, die zu den Rationalitätskriterien – in einem weiten, auch hermeneutische, kritische und reflexive Verfahren einschließenden Sinn von Rationalität – im Widerspruch stehen, sind auszuschließen. Dieses Verfahren führt in der Regel zu einem Lösungsraum und nur in Sonderfällen zu einer einzigen Lösung. Aber selbst in diesen Sonderfällen hat die Wissenschaft nicht den Rang einer positiven Entscheidungsinstanz. Die Transformation dessen, was rational möglich ist, zu etwas, das tatsächlich realisiert werden soll, geschieht durch außerwissenschaftliche Momente: durch die teils vor, teils während und nach der Planung vollzogene Anerkennung der rationalen Möglichkeiten als das, was aufgrund der Ziele, der Mittel, der wahrscheinlichen Folgen und Nebenfolgen von der betroffenen Kommunität oder ihren Repräsentanten gewollt ist. Die Wissenschaft hat für die Politik den Rang einer negativen Instanz⁴⁸.

11.3 Zur Binnenstruktur: experimenteller Konsens

Aufgrund ihres konstitutiven Bezuges auf den politischen Raum ist die Konzeptplanung nicht nur ein wissenschaftsimmanenter, sondern auch ein politikorientierter Prozeß. Dabei hat der politische Raum, auf den sich die Planung bezieht, unterschiedliche Bedeutung. Die Verfassungen enthalten normative Leitprinzipien, die – wie die Grundrechte und der Auftrag, den demokrati-

⁴⁸ Vgl. H. Krings, Philosophie als Voraussetzung von Planung, in: Baumgartner – Höffe – Wild (1974) 180–185.

schen und den sozialen Rechtsstaat zu entwickeln (GG Art. 20 [1], 28 [1]) – von der Idee der Humanität bestimmt sind, die die rechtliche Grundordnung festlegen und damit den Spielraum eingrenzen, innerhalb dessen Konzepte humanitätsorientiert und verfassungskonform sind. Die Leitprinzipien bedeuten gleichsam die höchste Berufungsinstanz, vor der sich die Ziele und Kriterien als „legitim“ ausweisen müssen. Auch für die organisatorische und die inhaltliche Gestaltung des Bildungswesens sind sie der verpflichtende Maßstab. Indessen sind die Leitprinzipien so allgemein formuliert, daß sie für den jeweiligen gesellschaftspolitischen Bereich und die konkrete sozio-kulturelle Situation noch näher zu bestimmen sind⁴⁹. Auch ist die inhaltliche Ausfüllung für die Konkurrenz politischer Anschauungen offengehalten. Die auf einem relativ hohen Abstraktionsgrad formulierten Verfassungsgrundsätze werfen nicht nur Interpretationsprobleme auf, sondern geben auch den Raum für politisch legitime Zielkontroversen frei. Die präzise

⁴⁹ Zu Demokratie, Sozial- und Rechtsstaatlichkeit: W. Weber, Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen, in: *Der Staat* 4 (1965) 409 ff.; Harnischfeger (1969) 20–36; Lompe (1971) 73 ff.; G. Leibholz, H. J. Rindk u. a., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Köln 41971, 380–384, 395–436; B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik*, Neuwied – Berlin 31973, 327 ff.; Th. Maunz, G. Dürig, R. Herzog, *Grundgesetz. Kommentar*, München 1973, zu Art. 20, IV, VIII; E. Forsthoff (Hg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Darmstadt 1968. – Zur Orientierung tatsächlicher Konzeptplanung am Auftrag des Grundgesetzes, den demokratischen und sozialen Rechtsstaat zu verwirklichen: Deutscher Bildungsrat (1970) 29 f.; ders. (1974) 33 f.; Wissenschaftsrat – *Empfehlungen zur Struktur und zum Ausbau des Bildungswesens im Hochschulbereich nach 1970*, Bonn 1970, I, 13; Becker (1971) 136–139; I. Richter, *Öffentliche Verantwortung für berufliche Bildung*, Stuttgart 1970 (= *Deutscher Bildungsrat, Gutachten und Studien der Bildungskommission*, Bd. 14).

Bestimmung der Ziele kann daher nicht lediglich als ein Ableiten aus übergeordneten, noch vagen Zielformulierungen verstanden werden⁵⁰. Die Lösung der Zielkonflikte erschöpft sich auch nicht in der Aufgabe, Führungsgrößen zu finden, die präzise und in sich homogen sind. Im Ausgang von der Situation legitimer Kontroversen sind vielmehr in einem offenen Prozeß der Willensbildung solche Ziele zu gewinnen, die über die Negativkriterien der Konsistenz, Präzision und der Verfassungskonformität hinaus die Bedingung erfüllen, sich als Basis eines neuen gesellschaftspolitischen Konsenses zu eignen. Deshalb ist auch die öffentliche Diskussion aufzugreifen, allerdings nicht kritiklos und unqualifiziert. (Im Falle sehr konträrer und gegenüber einem Konsens renitenter gesellschaftspolitischer Positionen mag es gelegentlich sinnvoll sein, alternative Grundsätze zu formulieren und ihnen entsprechend alternative Konzepte zu entwerfen.)

Durch die Aufgabe, auch einen Zielkonsens zu erarbeiten, obwohl sie für ihn nicht entscheidungskompetent ist, wird die Konzeptplanung zu einem Kommunikationsprozeß, in dem ein Konsens erprobt wird. Die Konzeptplanung muß nicht nur rationale Möglichkeiten entwerfen, sondern auch politische Vorgaben aufgreifen und sie experimentell zu einem aufgeklärten Konsens fortreiben. – Die Ausdrücke „erproben“ und „experimentell“ sind hier emphatisch gemeint. Gesellschaftspolitische Konzeptplanung ist ein Experiment, dessen Ergebnis zeigen soll, was in der jeweiligen gesellschaftspolitischen Situation unter rationalen wie unter kommunikativen Aspekten an aufgeklärten Handlungsentwürfen möglich ist.

⁵⁰ Dieses Mißverständnis z. B. bei Dams (1973) 26.

Wer ist für die Bildung eines experimentellen Konsenses Experte? – Insofern zur Konsensfindung empirisch-analytische und kritisch-hermeneutische Transformationsprozesse gehören, kommen Vertreter der entsprechenden wissenschaftlichen Methodenkompetenzen in Betracht. Da die Konzeptplanung aber nicht auf Formen und Bereiche von Theoriekompetenz reduziert werden kann, sondern auch dort zu einem konzeptuellen Konsens gelangen soll, wo die wissenschaftlichen Sach- und Methodenfragen überschritten werden – vor allem bei der Zielbestimmung und ihren Problemen der Prioritätenabwägung –, ist kein Wissenschaftler im vollen Sinn Experte. – Es wurde schon darauf hingewiesen, daß die moderne wissenschaftstheoretische Diskussion für den in der Neuzeit einfachsten und unbestrittensten Fall von Wissenschaft, für die Naturwissenschaften und deren Vorbild, die Physik, gezeigt hat, daß kein Verfahren existiert, das unbezweifelbar gewisse Forschungsergebnisse garantiert. Dies gilt um so mehr für den komplizierteren und nicht vollständig verwissenschaftlichten Bereich, die Konzeptplanung.

Insofern das gesellschaftspolitische Konzept durch einen Konsens begründet wird, der nicht zwingend beweisbar ist, ist es auch nicht für jedermann schlechthin gültig. Gleichwohl ist das Ergebnis des experimentellen Konsenses nicht unverbindlich. Den mannigfachen Versuchen zu einer verwissenschaftlichten Politik liegt die Meinung zugrunde, dort, wo nicht stringent bewiesen werden könne, bliebe als Ausweg nur die subjektive Willkür. Da man sie aber zu Recht vermeiden will, sieht man als einzige Möglichkeit den stringenten Beweis. Dieser Vorstellung liegt ein Irrtum zugrunde. Auch eine nicht-stringente Konsensfindung kann unter Regeln stehen. Selbst dort, wo der Konsens nicht vollständig aus wissenschaft-

lichen Erkenntnissen und Verfahrensweisen abgeleitet wird, kann er methodisch herbeigeführt sein, so daß Zufall, persönliche Vorurteile, usf. nicht gerade ausgeschlossen, aber doch erheblich reduziert werden. Zu den Regeln gehört es, daß sich mehrere Personen einig werden müssen. Für eine Konzeptplanungsaufgabe sucht man nicht nach dem einen „Weisen“. Man bildet ein Gremium, das sich zu gemeinsamen Lernprozessen bereitfinden und im Gespräch, in der Diskussion einen gemeinsamen Willen bilden muß. Schon dieser Zwang zur Willensbildung durch Beratungsprozesse hat einen eminent kontra-arbiträren Wert⁵¹. – Zu den Regeln gehört auch die Zusammensetzung des Gremiums. Die Mitglieder müssen so ausgewählt sein, daß willkürliche Aussagen und Gegen Aussagen mit hoher Wahrscheinlichkeit auf Widerspruch stoßen und eine sachliche Argumentation herausfordern. Dazu sind Personen erforderlich, die weder voneinander abhängig noch aufeinander angewiesen sind. Vor allem aber müssen die Konzeptplaner gegenüber den gesellschaftlichen und politischen Kräften unabhängig sein. Es verbietet sich, Mitglieder zu berufen, die sich aufgrund starker Bindungen an bestimmte Gruppen und Verbände, Parteien oder Ressorts bloß als Interessenvertreter verstehen. Ein Konzept soll ja nicht aus dem (möglicherweise spieltheoretisch berechenbaren) Kompromiß zwischen antagonistischen Kräften entstehen. Im öffentlichen Interesse berufen, sollen die Planungsgremien weder die gegenwärtigen politischen Kräfteverhältnisse reproduzieren, noch sich darauf beschränken, die organisierten Bedürfnisse und Interessen zu berücksichtigen, die noch nicht organisierten, die vielleicht überhaupt schwer orga-

⁵¹ Ein Plädoyer für den einheits- und wahrheitsstiftenden Wert der Diskussion schon bei J. St. Mill, *On Liberty*, London 1848 (dt. Stuttgart 1974), c. 2.

nisationsfähigen aber zu unterschlagen⁵². Überhaupt soll das Gremium keine neue „Partei“ bilden, die wiederum partikulare Interessen ins Spiel zu bringen sucht. Es soll Dritten Ratschläge geben, und das heißt zumindest, hinter den eigenen Interessen zurücktreten.

So wichtig es auf der einen Seite ist, daß die Planungsgremien von Bindungen an die Interessen der Regierung, deren Bürokratien und der großen sozialen Verbände unabhängig sind, so unabdingbar ist es auf der anderen Seite, daß sie sich deren Interessen annehmen. Daher kommt es darauf an, ein Gremium zu berufen, das nach seiner Zusammensetzung einen Reflex der gesellschaftspolitischen Vorstellungen darstellt. Eine Mannigfaltigkeit von Erfahrungen und Tätigkeiten, von politischen Positionen und weltanschaulichen Haltungen trägt dafür Sorge, daß man auf die Strittigkeit bestimmter Fragen gestoßen wird, bei ihrer Beurteilung einen pluralistischen Ausgang nimmt und im Resultat allzu starke Gruppenurteile verhindert⁵³. Weitere wirksame Schutzvorkehrungen finden sich in der Institution des Minderheitengutachtens; im Zwang, Konzepte zu begründen und öffentliche Rechenschaft über sie abzugeben; in der Erwartung und der Durchführung einer kritischen öffentlichen Diskussion.

⁵² Dazu C. Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt a. M. 1972, 65 ff.

⁵³ Unter den 18 Gründungsmitgliedern der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates sieht Becker (1971, 66) 6 Mitglieder als Sachverständige der Bildungsforschung oder für Bildungsbeiräte, 6 als Repräsentanten sozialer Bereiche, 4 als Wissenschaftler mit einem allgemeinen Interesse am Bildungswesen, außerdem einen Oberbürgermeister und einen Oberstadtdirektor. In dieser Heterogenität der Zusammensetzung erblickt K. D. Erdmann, der damalige Vorsitzende, zu Recht keine Belastung, sondern die eigentliche Chance: Die Anfänge des Deutschen Bildungsrates, in: *Die neue Gesellschaft* 13 (1966) 440–446 (441).

Derartige Vorkehrungen schaffen nicht gerade die absolut ideale Kommunikationssituation. Sie stellen aber in der Regel weit idealere Kommunikationsbedingungen her, als sie sich in homogenen Gruppen oder den Querelen, Vorurteilen und Handlungszwängen der Tagespolitik darbieten. Sie bedeuten eine „Rationalisierung“ der Konsensfindung, ohne sie deshalb zu verwissenschaftlichen. Konzeptplanung, die sich derartigen Regeln unterwirft, erhöht die Chancen für aufgeklärte Handlungsentwürfe. Gegenüber den politischen und gesellschaftlichen Prozessen ist Konzeptplanung in ihrer Struktur nicht toto genere verschieden. Im experimentellen Prozeß der Konsensfindung werden politische Ansätze aufgegriffen und gesellschaftliche Tendenzen fortgesetzt. Denn in der politischen und sozialen Ordnung sowie in der öffentlichen Diskussion ist je schon ein Weg von Konfliktlösung und Konsensfindung besritten. Selbst wenn Konzeptplanung mit engeren Zielvorgaben arbeitet als etwa der Deutsche Bildungsrat⁵⁴, liegt gegenüber den Zielen nicht

⁵⁴ Ein wissenschaftliches Beratungsgremium mit weit engeren politischen Zielvorgaben ist der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Laut Gesetz hat er die Aufgabe (1.) zu zeigen, wie die Ziele Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und angemessenes und stetiges Wachstum gleichzeitig gewährleistet werden können; (2.) aufzuzeigen, wann Fehlentwicklungen zu erwarten sind und welche Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder Beseitigung bestehen; dabei soll er keine Empfehlungen aussprechen (nach Holzheu [1971] 609). Worauf Holzheu (1971) aufmerksam gemacht hat: auch diese Bestimmung der Ziele läßt dem Sachverständigenrat einen Spielraum für wirtschaftspolitische Ermessensentscheidungen; ferner einen Ermessensspielraum für die Gewichtung der Ziele. Aufgrund der viel engeren Zielvorgaben ist das kritische Potential des Sachverständigenrates aber von vornherein sehr begrenzt. Der Sachverständigenrat gehört weniger in die Gruppe der konzept- als in die der diagnose- und prognoseorientierten Politikberatung.

schon ein dezisionistisches Verhältnis vor. Die Zielvorgaben stammen selbst aus Kommunikationsvorgängen. Auch die Verfassungsbestimmungen sind das Ergebnis eines Prozesses der Konsensfindung. Durch Konzeptplanung wird der ständig aufgegebenen Prozeß der Kommunikation und Konsensfindung in der Gesellschaft ein Stück weitergetragen. Aufgrund der *relativ* idealen Kommunikationsbedingungen ist die Chance, dabei eine in höherem Maß aufgeklärte Politik zu finden, größer als in den Befangenheiten der Tagespolitik.

Um die Quintessenz noch einmal zu formulieren: durch Konzeptplanung werden die gesellschaftspolitischen Ziele weder konstituiert noch legitimiert, noch werden sie von außerhalb vorbehaltlos: ohne Interpretation und kritische Diskussion übernommen und nur in wissenschaftlich gewonnene, sozialtechnologische Handlungsanweisungen „übersetzt“. Das Konzept geht überhaupt nicht von unbezweifelbar gewissen Zielvorstellungen aus, ohne deshalb willkürlich zu verfahren. Weder die wissenschaftlich vermittelte Gewißheit über Ziele noch ihre dezisionistische Vorgabe begründen Konzepte. Konzeptplanung bestimmt selbst ihre Ziele, wenn auch nicht absolut. Vernünftige Gesellschaftspolitik basiert auf der Übereinstimmung in der Anerkennung bestimmter Ziele und Kriterien, eine Übereinstimmung, die – durch kritisch-hermeneutische und empirisch-analytische Methoden abgestützt – durch ein Verfahren der Konsenserprobung in relativer Distanz zu den politischen Instanzen und Kontroversen experimentell gefunden wird.

11.4 Zur Außenstruktur:

Kooperation zwischen Wissenschaft und Politik

Die Mittlerrolle, die die wissenschaftliche Politikberatung ausüben soll, kann sie nur dann erfüllen, wenn beide Seiten: die Politik und die Wissenschaft, sich einander zuwenden, ohne ihre Eigenart aufzugeben. Indem die Politik wissenschaftliche Beratungsgremien institutionalisiert, überträgt sie nicht einfach die politische Kompetenz auf die Sachkompetenz. Wissenschaftliche Politikberatung heißt nicht, daß sich der Legitimationszusammenhang einer parlamentarischen Demokratie auflöst und daß die Wissenschaftler als Wissenschaftler die öffentlichen Entscheidungen treffen. Wohl aber öffnet sich die Politik dem Sach- und Methodenverstand. Sie stellt sich selbst und ausdrücklich unter die Ansprüche von Wissenschaft, deren Eigenrecht, die Sachkompetenz, sie anerkennt. Dadurch erhält die Wissenschaft ein politisches Mitwirkungsrecht, allerdings kein pauschales, sondern bezogen auf bestimmte Aufgaben, die sie nach Maßgabe ihrer eigenen Kriterien und Kompetenzen ausfüllt. Und umgekehrt: Wissenschaft, die sich zur Politikberatung bereit findet, gibt nicht ihr Eigenrecht auf, um sich Erkenntnisse von der Politik vorschreiben zu lassen. Doch schränkt sie ihre Autonomie ein und wendet sich den Aufgaben zu, für deren Lösung man sie in Anspruch nimmt. Darüber hinaus greift sie normative Leitprinzipien sowie gesellschaftspolitische Diskussionslagen auf, womit sie sich den Ansprüchen der Politik stellt.

Wissenschaftliche Politikberatung kann nur dort gelingen, wo Wissenschaft und Politik aufeinander zugehen, ohne sich einander zu bemächtigen. Sowohl die Herrschaftsanmaßung von Wissenschaftlern gegenüber der Politik als auch die konträre Anmaßung von Politikern

gegenüber der Wissenschaft würde die Vermittlungsaufgabe unmöglich machen. In dem einen Fall würde die demokratische Willensbildung und Entscheidungsfindung, in dem anderen Fall die wissenschaftliche Rationalität manipuliert. Um beide Gefahren zu vermeiden, muß die relative Autonomie von Wissenschaft und Politik sichergestellt werden. Dazu gehört es, daß auf beiden Seiten die Freiheit der Kritik gewahrt bleibt⁵⁵: Einerseits muß das Beratungsgremium unabhängig sein, wozu auch materielle und personelle Mittel, vor allem ein eigener Arbeitsapparat und eine genügende Anzahl wissenschaftlicher Mitarbeiter zählen⁵⁶; andererseits dürfen die Pläne keinen imperativen, sondern nur einen Empfehlungscharakter haben.

Der Begriff des imperativen Plans stammt aus der französischen Planungstheorie. Aus der Praxis der Wirtschaftsplanung heraus hat man dort eine begriffliche Differenzierung vorgenommen, die für die Diskussion der Verbindlichkeit von Plänen weite Verbreitung gefunden hat, die Unterscheidung zwischen indikativen und imperativen Plänen. Französische Wirtschaftspläne sind gegenüber öffentlichen Unternehmen imperativ: sie haben den verwaltungsrechtlichen Status einer zu befolgenden hoheitlichen Anordnung. Die Privatwirtschaft dagegen wird durch die staatlichen Pläne unter keinen direkten Zwang gestellt. Die Pläne setzen hier nur Indikatoren und Orientierungspunkte⁵⁷.

⁵⁵ Vgl. Jochimsen (1974) 163. ⁵⁶ Vgl. Erdmann (1966) 444.

⁵⁷ J. H. Kaiser, *Exposé einer pragmatischen Theorie der Planung*, in: Kaiser I (1965) 23 f.; P. Bauchet, *La planification française. 15 ans d'expérience*, Paris 1962; J. u. A. M. Hachett, *Economic Planning in France*, London 1963; B. Cazes, *Prinzipien und Methoden der französischen Planung*, in: R. Jungk, H. J. Mundt (Hg.), *Modelle für eine neue Welt. Wege ins neue Jahrtausend*, München 1964, 157 ff.

Die in der Absicht und im Auftrag einer wissenschaftlichen Politikberatung erarbeiteten Konzeptpläne haben ganz offensichtlich keinen Weisungscharakter. Die politischen und administrativen Instanzen, an die sich die Pläne richten: die Parlamente, Regierungen oder Ministerien, werden durch sie nicht rechtlich gebunden. Gleichwohl haben die Pläne mehr als eine Orientierungsfunktion. Es sind wissenschaftlich abgestützte Ratschläge einer besonders nachdrücklichen Form. Deutlich heben sie sich aus der Mannigfaltigkeit wissenschaftlicher Ratschläge ab. Aussagen wie die Erklärung der 18 Atomwissenschaftler vom 12. 4. 1957 oder die Veröffentlichungen des Club of Rome gehören zu den zahlreichen Vorschlägen, die die Politiker aus Verantwortungsbewußtsein einzelner Wissenschaftler oder (mehr oder weniger) repräsentativer wissenschaftlicher Gruppen erhalten. Hier werden Initiativen entwickelt sowie Aufklärungs- und Appell-Funktionen ausgeübt. Die Bedeutsamkeit solcher informeller Politikberatung ist auch unbestritten. Doch kommen die Ratschläge aus persönlichem Entschluß. Auch wenn sie aus wohlmeinender Absicht und einer umsichtigen Beurteilung der Sachlage entstanden sind, stellen sie im Konzert der Gruppen und Meinungen eine politisch nicht autorisierte Stimme dar, auf die die politisch Verantwortlichen hören, die sie aber auch übergehen können. Die Vorschläge institutionalisierter Politikberatung dagegen können im Einzelfall ungelegen sein; ungebeten aber kommen sie nicht. Planungsgremien wie der Wissenschaftsrat, der Deutsche Bildungsrat oder die Royal Commissions in Großbritannien sind nicht selbst ernannt. Nach Aufgabenstellung und Personenkreis von den entscheidungsbefugten Stellen berufen, bilden sie eine rechtlich abgesicherte, öffentlich legitimierte Instanz, deren Aussagen die politischen Stellen nicht unbedingt zu

akzeptieren brauchen, die sie aber zur Kenntnis nehmen und positiv oder negativ beurteilen müssen⁵⁸. Deshalb erscheint hier die Gegenüberstellung von imperativen und indikativen Plänen noch zu grob. Zwischen dem politisch unverbindlichen Angebot nicht entscheidungsbefugter Personen oder Gruppen und den geltenden Entscheidungen entscheidungskompetenter politischer Instanzen gibt es eine mittlere Form von Verbindlichkeit: die Gutachten, Studien und vor allem die Empfehlungen öffentlich beauftragter wissenschaftlicher Beratungsgremien⁵⁹. –

Im Prozeß öffentlicher Entscheidungsfindung nehmen Wissenschaft und Politik je verschiedene Funktionen wahr. Zwar läßt sich ihr Verhältnis nicht im Sinne eines linearen Prozesses vorstellen. Es handelt sich um ein Hin und Her von Impulsen, um einen Prozeß wechselseitigen Regulierens, der dem eines kybernetischen Systems ver-

⁵⁸ Als Beispiel mag die sehr detaillierte und in diesem Fall weitgehend zustimmende „Erklärung der Kultusministerkonferenz zu den Empfehlungen der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates ‚Strukturplan für das Bildungswesen‘ vom 2. Juli 1970“ gelten (abgedruckt in: *Bildung und Erziehung* 23 [1970] 373–382).

⁵⁹ Die in sich noch einmal gestufte Verbindlichkeit von Aussagen der wissenschaftlichen Politikberatung dokumentiert sich im Fall des Bildungsrates in zwei getrennten Schriftenreihen. Die „Empfehlungen“ enthalten Meinungen und Vorschläge, die nach Beratungen in der Bildungskommission und nach Konsultierung der Regierungskommission von der Bildungskommission beschlossen und verabschiedet wurden. Die „Gutachten und Studien“ dagegen enthalten Arbeiten, die im Auftrage der Bildungskommission erstellt wurden und in den Beratungen als Materialien dienen. Die hier dargelegten Sachverhalte sind ebenso wie die aus ihnen gezogenen Folgerungen und die in ihnen ausgesprochenen Ansichten Meinungsäußerungen der jeweiligen Verfasser. Die genannte mittlere Form von Verbindlichkeit kommt insofern primär nur den „Empfehlungen“ zu. Diese zielen entweder auf Maßnahmen oder in einer Vorstufe nur auf Planungsüberlegungen. – Zu dieser Unterscheidung: *Deutscher Bildungsrat* (1973) 9; *Becker* (1971) 76–78.

gleichbar ist. In den Rückkoppelungsprozessen sind beide Subsysteme: Wissenschaft und Politik, aufeinander bezogen. Die Politik sucht den Rat des Sachverständigen; die Wissenschaft plant nach Maßgabe politischer Leitprinzipien und praktischer Bedürfnisse. Zugleich behalten beide Subsysteme ihre relative Autonomie; die Impulse, die sie abgeben, sind verschiedener Natur. Die Wissenschaft gibt Auskunft über rationale Möglichkeiten. Sie entwirft Konzepte, die in sich widerspruchsfrei, die zielklar, ziel-effizient sowie durch empirische Forschung abgestützt sind und darüber hinaus das Resultat eines aufgeklärten Konsenses darstellen. Die Politik gibt über die Verfassungen normative Leitprinzipien, und in ihren Entscheidungsgremien nimmt sie Rücksicht auf das unmittelbar Notwendige, auf das Machbare und das Durchsetzbare; sie bewertet die alternativ möglichen Ziele, setzt die Prioritäten und entscheidet über den Zeitplan. Mit einem Wort: die Wissenschaft trägt Sachlegitimation: Rationalität und Reflexion, bei, die Politik die politische Legitimation.

Die Zusammenarbeit unter Wahrung der je eigenen Prinzipien ist terminologisch als partnerschaftliche Kooperation zu fassen⁶⁰, ein Verhältnis, das weder konfliktlos noch grundsätzlich feindlich ist. Organisatorisch kann es recht verschiedene Formen einnehmen. Während der Vorgänger des Deutschen Bildungsrates, der Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen, ohne eine Mitwirkung von Seiten der Regierung und der Verwaltung arbeitete, bestehen der Wissenschafts- und der Bildungsrat je aus zwei Kommissionen: aus der Wissenschaftlichen bzw. der Bildungskommission auf der einen

⁶⁰ Dazu H. Krings, Schul- und Bildungspolitik und Wissenschaft. Vortrag gehalten auf der Generalversammlung der Görres-Gesellschaft in Wien am 2. 10. 1972.

und der Verwaltungs- bzw. der Regierungskommission auf der anderen Seite. Aufgrund dieser Konstruktion kann die Kooperation zwischen Sachverstand und Politik schon innerhalb der Beratungsinstitutionen stattfinden. Die wissenschaftlichen Berater werden frühzeitig auf die Fragen der politischen Realisierbarkeit, die Vertreter der Exekutive frühzeitig auf die Einsichten des Sachverständigen aufmerksam gemacht. Der gemeinsame Lern- und Kooperationsprozeß beginnt schon vor der Verabschiedung und Veröffentlichung der Empfehlungen. Im Fall des Deutschen Bildungsrates berät sich das wissenschaftliche Beratungsgremium, die Bildungskommission, mit der Regierungskommission, den Vertretern der Länder, der Bundesregierung und der kommunalen Spitzenverbände, bevor sie ihre Empfehlungen ausspricht. Die Beschlüsse über die Empfehlungen werden jedoch von der Bildungskommission allein gefaßt. Der Wissenschaftsrat dagegen kann entweder in der wissenschaftlichen Kommission allein oder aber in der Vollversammlung (zusammen mit den Regierungsvertretern) seine Beschlüsse fassen. Die zweite Konstruktion schafft eine größere Nähe zur politischen Wirklichkeit, die erste läßt mehr Freiheit zur eigenen Konzeption, mehr Chancen zur kritischen Initiative. Die britischen Royal Commissions wiederum kommen dem Deutschen Ausschuß näher; sie werden von der Regierung mit einem bestimmten Auftrag eingesetzt und arbeiten dann völlig unabhängig.

Das Gelingen einer durch wissenschaftliche Politikberatung rationalisierten Politik hängt sehr stark von solchen organisatorischen Unterschieden ab. Durch eine kritische Auswertung der bisherigen Erfahrungen lassen sich sicherlich noch bessere Formen finden, auch wenn man ein für alle Situationen optimales Modell nicht erwarten

kann⁶¹. In diesem Zusammenhang ist auch nur das gemeinsame Merkmal: die kooperative Grundstruktur im institutionalisierten Zusammenwirken von Wissenschaft und Politik, entscheidend.

⁶¹ Dazu: C. A. Moser, *Der Robbins Report in Großbritannien*, in: *Bildungsplanung und Bildungsökonomie*, Göttingen 1964, 29–43; A. Morkel, *Politik und Wissenschaft. Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Beratung in der Politik*, Hamburg 1967, c. 4; Harnischfeger (1969) 133 ff.; Koch (1969); Becker (1971) 62 ff.; D. Ranft, *Politik und Sachverstand. Über die Rolle der Beratungsgremien in der Bildungspolitik*, in: *Schulmanagement* 3 (1974) 5 f.; *Wieviel Beratung braucht die Bildungspolitik? Interview mit K. v. Dohnanyi, B. Vogel, S. Heinke, T. Heidhues, H. Krings*, ebd. 37–43.