



FGW-Impuls

Vorbeugende Sozialpolitik 26

Ute Klammer, Tom Heilmann (Hrsg.)

Nachhaltige Gestaltung sozialpolitischer Politikberatung



Frank Nullmeier

Auf einen Blick

- Nachhaltig ist eine Politikberatung, wenn sie dauerhaft angelegt ist, eine integrierte, das gesamte Feld der Sozialpolitik beachtende Sicht entwickelt, sich nicht allein auf aktuelle Reformen richtet, sondern die langfristige Entwicklung von Sozialpolitik bedenkt und dabei unabhängig von kurzfristigen Moden in Politik und Wissenschaft handeln kann.
- Eine Bestandsaufnahme der sozialpolitischen Beratungsgremien seit 2008 zeigt, dass Defizite im Hinblick auf die genannten Nachhaltigkeitskriterien insbesondere darin liegen, dass die Beratung fragmentiert, also nicht kontinuierlich stattfindet und dass sie an einzelnen Reformvorhaben oder Problemfeldern orientiert ist, ohne dass ihr ein langfristiges Gesamtkonzept zugrunde liegt.
- Als neues Instrument nachhaltiger Politikberatung wird die Einrichtung eines *Sachverständigenrates für die Begutachtung der sozialpolitischen Entwicklung* empfohlen.

Defizite der Politikberatung

Forschungen zur Politikberatung in Deutschland beklagen als deren Defizite insbesondere die Kurzfristigkeit, die Begrenzung auf von der Politik vorgegebene Fragestellungen, die fehlende Zukunftsabschätzung und die mangelnde Berücksichtigung der Wechselwirkungen mit anderen Politikfeldern, ferner die umfangreiche Berichterstattung mit nur geringer öffentlicher Resonanz und den geringen Status der Politikberatung innerhalb der Wissenschaft. In der Sozialpolitik kommt die Fragmentierung des Fachgebiets in eine Fülle von Einzelthemen hinzu, die bisher eine integrierte, also ganzheitliche sozialpolitische Beratung unmöglich gemacht hat. Da in der Umweltpolitik unter dem Begriff der Nachhaltigkeit Wege zu einer Politikberatung besprochen wurden, die einige dieser Defizite überwunden haben, fragt diese Studie, was unternommen werden muss, um zu einer besseren, nachhaltigen Gestaltung der Politikberatung in der Sozialpolitik zu gelangen.



Nachhaltigkeit in der Politikberatung

Nachhaltigkeit in der Politikberatung kann heißen, die Beratung am Ziel einer Sicherung der Bedürfnisse auch zukünftiger Generationen zu orientieren und speziell an den siebzehn *Sustainability Goals* auszurichten, die die Vereinten Nationen im Rahmen der Agenda 2030 formuliert haben. Nachhaltigkeit in diesem inhaltlich bestimmten Sinne sollte Bestandteil einer verbesserten Politikberatung in der Sozialpolitik sein. Die Grundbedeutung von Nachhaltigkeit als einer dauerhaft tragfähigen Struktur muss aber ebenso beachtet werden: Unter einer nachhaltigen Politikberatung ist daher, erstens, eine dauerhaft angelegte Politikberatung mit einer entsprechenden Infrastruktur zu verstehen, die zweitens eine integrierte und das gesamte Politikfeld der Sozialpolitik einbeziehende Perspektive entwickelt, die der Fragmentierung der Sozialpolitik in Teilpolitiken entgegenwirkt, und drittens nicht allein auf aktuelle Gesetzgebungen gerichtet ist, sondern die langfristigen Entwicklungen und Herausforderungen der Sozialpolitik in den Vordergrund stellt und dies, viertens, so gestaltet, dass sie dabei unabhängig von kurzfristigen Moden in Politik und Wissenschaft handeln kann.

Typen sozialpolitischer Politikberatung

Dauerhaftigkeit als ein Nachhaltigkeitsziel ist nicht erreichbar, wenn Politikberatung rein informell bleibt, das heißt allein auf persönlichen Beziehungen beruht oder vorrangig über die Medien erfolgt, beispielsweise durch die Teilnahme an Talk-Runden und durch Stellungnahmen in der Presse und in den sozialen Medien. Auch die Beauftragung von Wissenschaftler_innen mit Gutachten und Studien schafft nur kurzzeitige Beziehungen zwischen Politik und Beratung. Und insbesondere in Ad-hoc-Politikberatungsgremien mit einer Laufzeit von weniger als drei Jahren steht die Lösung einer ganz bestimmten politischen Aufgabe so sehr im Vordergrund, dass Nachhaltigkeit hier gar nicht angestrebt werden kann. Für eine nachhaltige Sozialpolitikberatung sind mithin auf Dauer institutionalisierte Politikberatungsformate erforderlich.

Üblicherweise wird angenommen, dass sich Politikberatung auf die Legislative oder die Exekutive, also Bundestag, Bundeskanzleramt, Bundesregierung oder einzelne bzw. mehrere Bundesministerien bezieht. Diese Anbindung an die Kerninstitutionen eines politischen Systems ist aber keineswegs alternativlos. Wissenschaftliche Beratung findet sich auch bei Organisationen wie Parteien, Verbänden, Krankenkassen, Stiftungen, sozialen Bewegungen, Kampagnenorganisationen oder anderen Vereinigungen der Zivilgesellschaft. Diese

Beratungsformen sind wichtige Brücken im Verhältnis von Wissenschaft und Politik und können durchaus hohe Stabilität und Kontinuität erreichen. Die Problematik besteht eher darin, dass (finanzieller) Ressourcenmangel oder der fehlende Zugang zum Wissenschaftssystem eine Ungleichheit im Umfang und in der Intensität der Politikberatung bedingt.

Die Zusammenführung wissenschaftlichen Wissens zum Zweck der Politikberatung kann aber auch durch die Wissenschaft selbst erfolgen – ohne Gründung formeller Politikberatungsgremien als Brücke zwischen Wissenschaft und Politik. Die Leopoldina als Nationale Akademie der Wissenschaften verfolgt ein solches Verständnis von Politikberatung, indem sie zu einer Art zentraler Vertretungsinstitution der Wissenschaften wird, die Empfehlungen an die Politik formuliert. Die Leopoldina spielt bisher für den Bereich der Sozialpolitik im engeren Sinne noch keine größere Rolle. Hier ist zu fragen, wie der Bündelungsprozess innerhalb der Wissenschaft erfolgen könnte. Eine bisher in Deutschland nicht eingesetzte Möglichkeit besteht darin, innerhalb der Sozialwissenschaften eine Vereinigung speziell zu dem Zweck zu gründen, Politikberatung im Feld der Sozialpolitik zu fördern oder selbst bereitzustellen. Nachteile einer solchen reinen Mitgliederorganisation sind die geringen finanziellen Ressourcen.

Auf dem Feld institutionalisierter Politikberatungsgremien mit Anbindung an die Kerninstitutionen des politischen Systems (Legislative und Exekutive) gibt es höchst unterschiedliche Gestaltungsoptionen. Dabei ist vor allem die personelle Zusammensetzung von Politikberatungsgremien zu beachten. Enquete-Kommissionen sind der bekannteste Fall von Politikberatungsgremien, in denen Parteipolitiker_innen – hier Parlamentarier_innen – und Expert_innen zusammenwirken. Ohne das Mitgliedschaftsrecht von Mitgliedern aus Parlament oder Regierung agieren *tripartistische* (dreigeteilte) Politikberatungsgremien mit Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Wissenschaftler_innen als den drei vertretenen Gruppen – sei es paritätisch oder mit besonderer Gewichtung für eine der drei Gruppen. Als *Multi-Stakeholder-Format* (Stakeholder = Anspruchsgruppen, d. h. von der *Sache* Betroffene) lassen sich Politikberatungsformen bezeichnen, die unter Einbeziehung von Wissenschaftler_innen auch etliche Vertreter_innen von unterschiedlichen Verbänden und aus der Zivilgesellschaft umfassen oder auch von Organisationen von Leistungsträgern und Leistungserbringern oder staatlichen Einrichtungen – sei es mit festgelegten Paritäten zwischen definierten Stakeholder-Gruppen (z. B. im Verhältnis von 4:4:2:2 für Wirtschaftsverbände, Parteien, Kirchen, Wissenschaft) oder nicht. Das



Gegenstück zu diesen Formaten, in denen die Wissenschaft einer unter vielen Beteiligten ist, sind *reine Wissenschaftler_innen-Politikberatungsformen*. Mitgliedschaftsrechte besitzen hier nur Vertreter_innen aus dem Wissenschaftsbereich. Diese Typologie kann helfen, die bestehende Vielfalt an Politikberatungseinrichtungen im Bereich Sozialpolitik genauer zu analysieren und darüber hinaus einen Vorschlag für eine nachhaltige Gestaltung sozialpolitischer Politikberatung zu entwickeln.

Bestandsaufnahme der Politikberatungsgremien in der Sozialpolitik

Für das Jahr 2008 liegt eine Aufstellung der Politikberatungsgremien auf Bundesebene vor.¹ Die hier skizzierte Ausarbeitung identifiziert die spezifisch sozialpolitisch ausgerichteten Gremien aus dieser Liste, fügt einige dort nicht berücksichtigte Gremien hinzu, wie den Sozialbeirat, und führt die Untersuchung bis zum Jahre 2019 fort.

In den beiden rot-grünen Regierungsperioden (1998-2005) waren die Ad-hoc-Expertenkommissionen, darunter die Hartz- und die Rürup-Kommission, besonders beliebt. Sie waren nur bis zu einem Viertel bzw. Drittel aus Wissenschaftler_innen zusammengesetzt. Die Dominanz von Ad-hoc-Kommissionen setzte sich auch in den Jahren 2008 bis 2019 fort. Und das Multi-Stakeholder-Modell überwiegt mit Abstand gegenüber reinen Wissenschaftlerkommissionen. Der größeren Fachlichkeit und tiefergehenden Problemerkörterung in Wissenschaftlerkommissionen steht bei Verbandsvertreter_innen die Nähe zur Praxis und zu den unmittelbaren Problemen bei der Umsetzung von Vorschlägen gegenüber. Reine Wissenschaftlergremien laufen außerdem Gefahr, von der Politik nicht ernst genommen zu werden. Der Vorzug der Fachlichkeit kann verlorengehen, wenn die in der Politikberatung tätigen Wissenschaftler_innen zugleich als Projektleiter_innen Beauftragte von Ministerien sind und daher ihre Handlungen von der Überlegung leiten lassen, ob sie ein Folgeprojekt akquirieren können. Zugenommen haben sogenannte Dialogformate als nichtinstitutionalisierte Multi-Stakeholder-Veranstaltungen. Im Pflegebereich wurde mit einer Abfolge von Kommissionen zu fast demselben Themenkomplex gearbeitet, ohne dass der Institutionalisierungsgrad und damit die Nachhaltigkeit erhöht worden wäre. In keinem der Kernfelder der Sozialpolitik ist in den Jahren 2008 bis 2019 ein Schritt in Richtung der genannten Nachhaltigkeitskriterien unternommen worden. Die größte Aussicht auf Nachhaltigkeit ist von einer reinen Wissenschaftlerkommission zu erwarten, die sich nicht den tagesaktuellen, sondern den zukünftigen Entwicklungen der Sozialpolitik zuwendet.

Sachverständigenrat für die Begutachtung der sozialpolitischen Entwicklung

Im Unterschied zu anderen Berichten der Bundesregierung an den Bundestag (Altenbericht, Familienbericht, Kinder- und Jugendbericht) wird der einmal in jeder Legislaturperiode zu erstellende *Sozialbericht* nicht von einer Sachverständigenkommission vorbereitet oder begleitet. Dieser Bericht wird seit 1969 in zunächst jährlichem Rhythmus – heute einmal innerhalb einer Legislaturperiode (meist am Ende einer solchen) – vorgelegt. Er entstand aus dem Vorhaben, die Gesamtheit sozialpolitischer Ausgaben in einem Sozialbudget zusammenzustellen. Seit längerer Zeit wird dieses Sozialbudget um eine Vorausschau (Fünf-Jahres-Projektion) der Entwicklung der Sozialausgaben sowie um eine Berichterstattung zu den sozialpolitischen Maßnahmen der Regierung ergänzt. Diese Maßnahmendarstellung bietet zwar einen informativen Überblick über alle Teilfelder der Sozialpolitik, gerät aber in vielen Passagen eher zu einer Erfolgsbilanz der jeweiligen Regierung.

Diese *beratungslose* Berichterstattung könnte einen geeigneten Ansatzpunkt für die Etablierung einer nachhaltigen Politikberatung im Bereich Sozialpolitik bieten. Der Sozialbericht könnte statt von der jeweiligen Regierung auch von einer Sachverständigenkommission in Anlehnung an das Modell der Kommissionen im Bundesministerium für Frauen, Senioren, Familie und Jugend (BMFSFJ) erstellt werden. Aufgrund des rückblickend alle Aspekte zusammenführenden Blicks auf die Sozialpolitik einer Regierung würde eine expertenbasierte Sozialberichtserstellung aber in die Schwierigkeit geraten, die Regierungsmaßnahmen in ihrer ganzen Breite bewerten zu müssen. Diese Aufgabe ist zu politisch, um eine nachhaltige Beratung zu gewährleisten.

Daher ist nur dann eine beratungsbasierte Sozialberichterstattung denkbar, wenn der Sozialbericht selbst eine andere, zukunftsorientierte Ausrichtung erhält und als Analyse möglicher Entwicklungstendenzen der sozialen Lagen und Risiken sowie möglicher sozialpolitischer Reaktionsweisen angelegt wird. Damit würde die Untersuchung mittel- und langfristiger Entwicklungsperspektiven von Sozialpolitik, also die Zukunft der Sozialpolitik in einem umfassenden und integrativen Sinne, zur Aufgabe der Arbeit einer möglichst interdisziplinär zusammengesetzten Sachverständigenkommission. Da diese Analysearbeit selbst eine dauernd erneut zu tätige Aufgabe darstellt und gerade keine Aufteilung in Einzeltendenzen, spezifische Herausforderungen oder einzelne Felder(gruppen) der Sozialpolitik duldet, ist es nicht sinnvoll, zur Erstellung des



Berichtes jeweils neu eine Kommission zu berufen, wie es Praxis in der Erstellung der Alten-, Familien- sowie Kinder- und Jugendberichte ist. Vorzuziehen ist stattdessen das Modell eines Sachverständigenrates in Anlehnung an den Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen und an den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – das heißt auch: mit einer kleineren Zahl von Wissenschaftler_innen, die periodisch, aber zeitlich gestaffelt ersetzt werden.

Für eine solche reine Wissenschaftlerkommission bedarf es eines besonderen Auswahlverfahrens, um Nachhaltigkeit im Sinne der obigen Kriterien zu sichern. Bei einer Benennung durch ein Ministerium ist zwar eine problembezogene Auswahl von Expert_innen zu erwarten, auch wenn nahe liegt, dass auf bereits aus anderen Kooperationen bekannte Personen zurückgegriffen wird. Aus Sicht des Wissenschaftssystems kann dies aber zu einer Vernachlässigung innovativer und forschungsstarker Wissenschaftler_innen führen. Allerdings sind Beratungserfahrung und die Vertrautheit mit Formen problembezogener oder angewandter Forschung durchaus sinnvolle Kriterien – auch aus der Sicht einer wissenschaftlichen Disziplin, die an der öffentlichen Präsenz und Güte ihrer Politikberatungsaktivitäten interessiert ist.

Daher ist eher ein Modus zu wählen, der sich an der Berufungspraxis des Deutschen Ethikrates orientiert, diese aber um die Einbeziehung wissenschaftlicher Fachgesellschaften erweitert. Die Mitglieder des Deutschen Ethikrates werden jeweils hälftig von Bundesregierung und Bundestag vorgeschlagen und vom Bundestagspräsidenten berufen. Diese Regelung könnte so verändert werden, dass auch die Wissenschaft, vertreten durch die einschlägigen Fachgesellschaften, die sich auf einen gemeinsamen Vorschlag einigen müssten, vorschlagsberechtigt wäre.

Perspektiven einer nachhaltigen Politikberatung im Bereich Sozialpolitik

Den Anforderungen an eine nachhaltige und integrative sozialpolitische Politikberatung entspricht am ehesten ein Sachverständigenrat mit reiner Wissenschaftlerbesetzung bei Berufung durch den Bundestagspräsidenten und einer hinreichend ausgebauten Geschäftsstelle. Die gegenwärtige Situation, dass für Teilgebiete der Sozialpolitik durchaus hervorragend arbeitende Beratungsstrukturen entwickelt sind, für den Gesamtzusammenhang der Sozialpolitik aber nicht, ist nicht tragbar. Deshalb

wäre eine nachhaltige sozialpolitische Beratungsinfrastruktur zu installieren, die die Wirkung der vielfältigen sozialpolitischen Maßnahmen auch unter zukünftig veränderten Rahmenbedingungen zu erfassen vermag.

Es ist zur Konkretisierung dieses Vorgehens zu prüfen, ob nicht Beratungsinfrastrukturen aus anderen Politikfeldern bzw. Querschnittsfeldern vorbildlich für die nähere Ausgestaltung der Beratungstätigkeit eines solchen Sachverständigenrates Sozialpolitik sein könnten; zu denken ist hier insbesondere an den Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU).

Literatur und Anmerkungen

1 - Vgl. Weingart, Peter / Lentsch, Justus (2008): Wissen – Beraten – Entscheiden – Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, S. 289-295.

Über den Autor

Frank Nullmeier - Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen und Leiter der Abteilung Theoretische und normative Grundlagen des SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Sozialpolitikforschung und Politische Theorie.

Impressum

Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.i.L.),
Kronenstraße 62, 40217 Düsseldorf, Telefon: 0211 99450080,
E-Mail: info@fgw-nrw.de, www.fgw-nrw.de

Liquidator_innen (vormals geschäftsführender Vorstand):

Prof. Dr. Ute Klammer, Prof. Dr. Dirk Messner

FGW-Themenbereich: Vorbeugende Sozialpolitik

Prof. Dr. Ute Klammer, Themenbereichsleitung (Hrsg.)

Tom Heilmann, wissenschaftlicher Referent (Hrsg.)

Layout: Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

Förderung: Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes
Nordrhein-Westfalen

Erscheinungsdatum: Düsseldorf, November 2019

ISSN: 2510-4098

Erfahren Sie mehr in der Studie:

FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik 26

www.fgw-nrw.de/studien/sozialpolitik26.html

