

## Zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik heute: Beobachtungen einer Grenzgängerin

---

Inge Kaul\*

### Einleitung

Fundamentale Veränderungen vollziehen sich zurzeit in der Welt:

- größere Offenheit der nationalen Grenzen;
- globale Integration der Märkte und sich intensivierende, grenzüberschreitende ökonomische Aktivitäten;
- wachsende Ungleichheit, national und international;
- globaler Klimawandel;
- und eine sich abzeichnende Ressourcenknappheit, die zu mehr Rivalität unter den Staaten führt, während wachsende politische Interdependenz zwischen den Staaten ihnen zugleich mehr Kooperation abverlangt.

All dies passiert zudem bei sich verschiebenden globalen Machtverhältnissen, Anzeichen einer verschärften Auseinandersetzung zwischen Kulturen und Religionen, sich ausbreitender Demokratie und einem stärkeren Verlangen der Menschen nach Mitsprache in der Politik sowie nach größerer Transparenz und genauerer Rechenschaftspflicht der Politiker.

Angesichts dieser Tendenzen verwundert es nicht, dass konventionelle Politikansätze, Strategien und Instrumente oft nicht mehr greifen und die Welt sich in ein immer dichteres Netz von Krisen verstrickt.

Zu fragen aber ist, wie die Wissenschaft, vor allem die Politik- und Sozialwissenschaften, die für Governance-Themen zuständig sind, auf die sich vollziehenden Veränderungsprozesse reagiert haben. Haben diese Prozesse wissenschaftliche Innovationen angestoßen?

Diese Frage steht im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen. Die Antwort ist: so, wie die Politik oft mit konventionellen Mitteln auf die neuen Herausforderungen reagiert, so findet man auch im Bereich der Sozial- und Politikwissenschaften, dass zur Analyse neuer Realitäten noch häufig konventionelle Forschungsansätze verwandt werden.

Teil I der Ausführungen wird einige Beispiele für dieses "Hinter-der-Realität-Herhinken" der Governance-Wissenschaften geben. Teil II offeriert Vorschläge für mögliche Innovationen, die ein Aufholen der Wissenschaft befördern und damit auch ihre Politikrelevanz erhöhen könnten.

---

\* Die Autorin ist beigeordnete Professorin, Hertie School of Governance, Berlin und ehemalige Direktorin des Büros für den Human Development Report und des Büros für Entwicklungsstudien beim Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), New York.

## I Anzeichen mangelnder Adaption

Es gibt eine reiche und ständig anwachsende Literatur zu allen gegenwärtigen Krisen-Themen. Auch Studien zu Themen, die sich auf Aspekte von Governance beziehen, sind zahlreich. Dennoch ist es oft schwer, in dieser Literaturlage passende neue Antworten für die neuen politischen Herausforderungen zu finden. Es gibt diese Antworten, aber man muss danach suchen.

Viele der zu findenden herkömmlichen Beiträge haben zumindest eins, oft aber auch mehrere der folgenden Attribute.<sup>1</sup>

### 1 Das Fehlen von Schnittstellen-Disziplinen

Viele der heutigen „brennenden“ Themen berühren nicht nur mehrere Disziplinen im Bereich der Politik- und Sozialwissenschaften, sondern auch mehrere naturwissenschaftliche Disziplinen. Ein Beispiel ist der globale Klimawandel. Eine angemessene Antwort von Seiten der Politik auf diese Herausforderung muss sich sowohl auf die Einsichten mehrerer Sektor-Disziplinen stützen als auch auf die Ergebnisse von Untersuchungen zu Fragen von Politikgestaltung auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene.

Die Zusammenführung der Forschungsergebnisse aller für ein solches Problem relevanten Disziplinen ist allerdings heute eine schwierige Sache, weil es nach wie vor eine recht strikte Trennung zwischen den Disziplinen gibt. Zum Beispiel betrachten Studien, die dem Theorie-Bereich der Internationalen Beziehungen angehören, eben nur—wie der Name dieses Bereichs andeutet—Politikgeschehen auf internationaler Ebene. Studien aus dem Bereich der Nationalökonomie beziehen sich—wiederum, wie der Name der Disziplin bereits verrät—vornehmlich auf Prozesse im nationalen Kontext. Das gilt auch für die Finanzwissenschaft.

Das Fortbestehen einzelner Spezialdisziplinen ist wünschenswert. Auch multi-disziplinäre Forschung hat ihren Platz. Darüber hinaus müsste es aber auch eine systematische Zusammenführung der überlappenden Bereiche von Disziplinen geben. Integrierte Analysen der Schnittstellenbereiche, die sich aufgrund von Globalisierung und der Rebalancierung des Verhältnisses von Staat und Markt aufgetan haben, sind allerdings nach wie vor rar, obwohl es doch eigentlich seit geraumer Zeit klar ist, dass eine neue, zusätzliche Organisationsform zu schaffen ist (in Wissenschaft und Politik): die Ergänzung der konventionellen Organisation

---

<sup>1</sup> Die nachfolgenden Beobachtungen basieren auf Erfahrungen, die die Autorin im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit als Direktorin und Mit-Autorin des Human Development Reports und als Herausgeberin und Mit-Autorin einer Publikationsserie zu globalen öffentlichen Gütern und neuen Aspekten des öffentlichen Finanzwesens gemacht hat. Diese Publikationen (die genauen Literaturangaben befinden sich am Ende des Textes) wurden im Rahmen der Vereinten Nationen erstellt. Was sie gemeinsam haben, ist das Zusammenfügen von Forschungsergebnissen aus einem breiten Spektrum von wissenschaftlichen Disziplinen, und basierend auf diesen multi-disziplinären Analysen, den Versuch, neue Konzepte zu formulieren und überlieferte zu revidieren, wo dies notwendig erschien. Mithin sind die hier präsentierten Anmerkungen die einer Grenzgängerin, die versucht hat, gleich mehrere Grenzen zu überschreiten, nämlich: die zwischen den wissenschaftlichen Disziplinen; die zwischen Wissenschaft und Politik; und die zwischen etablierter, überreicher Wissenschafts- und Politikpraxis einerseits und Innovation andererseits.

Die hier angeführten Beobachtungen sind nicht systematisch gesammelt worden. Auch im Bereich der Wissenschaft vom Verhältnis von Wissenschaft und Politik ist die Autorin nur eine Grenzgängerin. Mithin sind die Schlussfolgerungen, die hier gezogen werden, auch vorläufiger Art. Es sind bestenfalls Hypothesen, die der weiteren systematischen Überprüfung bedürfen.

unserer Aktivitäten nach geografischen und sektoralen Kriterien um ein Kriterium, dass sich auf das zu lösende Problem oder auch das erwartete Politik-Resultat bezieht—also auf Dinge wie Energiesicherheit, Reduktion der Treibhausgasemissionen, Kontrolle globaler Krankheiten, globale Armutsbekämpfung oder Finanzstabilität. Probleme dieser Art verlangen nach integrierten multi-sektoralen Ansätzen, die mehrere (staatliche, privatwirtschaftliche, zivilgesellschaftliche) Gruppen von Akteuren und Interventionen auf mehreren Governance-Ebenen einbeziehen. Sie verlangen nach mehr als dem Austausch zwischen den Schnittstellen-Disziplinen, nämlich nach der Etablierung neuer Wissenschaftsfelder wie etwa „global public policy“.

## **2 Die Nicht-Einbettung nationaler Perspektiven in den globalen Kontext**

Trotz aller Globalisierung sind Nationalstaaten weiterhin wichtige Elemente der Weltordnung und werden es auch in Zukunft bleiben. Deshalb ist es verständlich, dass viele Studien globale Probleme vornehmlich aus einer nationalen Sicht betrachten und unter dem Gesichtspunkt, wie das nationale Selbst-Interesse vornehmlich kurzfristig zu sichern ist.

Nur wenige Autoren verfolgen eine komplementäre globale Sichtweise und fragen, welche Interventionen welche globalen Kosten und Nutzen verursachen würden und wie diese sich jeweils über die Staaten und Bevölkerungsgruppen verteilen.

Selbst wenn eine solche globale Sichtweise eingenommen wird, bleiben oft zugrunde liegende Annahmen (z.B. die, die in globale Kosten/Nutzen-Analysen über die Bekämpfung des Klimawandels eingehen) national gefärbt. Das führt dazu, dass bestehende Unterschiede zwischen den nationalen Handlungspräferenzen ignoriert und Möglichkeiten von internationalen „win-win“-Abkommen nicht systematisch exploriert werden. Dieses Wissen fehlt später und trägt dazu bei, dass Verhandlungen stagnieren, wenn nicht gar völlig zusammenbrechen.

## **3 Rückwärtsorientierung**

Zu den meisten wichtigen Politikherausforderungen gibt es detaillierte Untersuchungen darüber, wie die heutigen Probleme entstanden sind. Der Grund ist wahrscheinlich, dass es gute Daten gibt über das, was hinter uns liegt. Mithin wissen wir recht genau, wie es zu den heutigen Verstrickungen gekommen ist, aber nur wenig darüber, welche Reformschritte unternommen werden könnten.

Viele Studien enden in ihrer Analyse mit einer kurzen Diskussion über Politikimplikationen. Diese Diskussionen verweisen darauf, was man eigentlich machen sollte. Nicht diskutiert wird zumeist, wie das, was geschehen sollte, machbar wäre. Vorausschauende Politikanalyse ist selten. Das gilt auch für längerfristig angelegte Studien, die bewusst Prozesse der Politikinnovation begleiten.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> In diesem Punkt scheinen sich die Politik- und Sozialwissenschaften grundlegend von der Technologieforschung in naturwissenschaftlichen Bereichen zu unterscheiden. Man denke nur an die systematisch konzipierten und strukturierten Forschungs- und Entwicklungsprozesse, die zum Beispiel im pharmazeutischen Bereich ablaufen.

#### **4 Oberflächenanalysen**

Der Mangel an Studien zur Entwicklung neuer innovativer Politikinstrumente wird auch dadurch bedingt, dass viele Studien nur die Oberfläche politischer Herausforderungen betrachten, nicht aber eruieren, wie genau ein bestimmtes Politikresultat zu produzieren wäre:

- Aus welchen Bausteinen besteht es?
- Wer sind die Hauptakteure?
- Welche Motivationen haben diese Akteure, einen Beitrag zur Problemlösung zu leisten?
- Wie wäre ihre Motivation zu befördern?
- Wie können die Interventionen verschiedener Akteure zusammenkommen, so dass sich letztlich auch das gewünschte Politikresultat tatsächlich ergibt?

Zum Beispiel gibt es zahlreiche Studien über die Verringerung von Armut weltweit. Aber Armut und Armutsbekämpfung haben viele Aspekte und brauchen eine Serie ganz unterschiedlicher Interventionen. Verminderte Armut kann sich als ein Politikresultat ergeben, eine Zielvorstellung sein. Um aber dieses Resultat oder diese Vorstellung zu realisieren, müssen konkrete Einstiege in das Problem identifiziert und komplexe Politikpakete geschnürt werden.

#### **5 Veraltete analytische Konzepte**

Unter dem Druck aktueller Krisen haben sich politische Institutionen und Prozesse sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene in kleinen, oft spontan und intuitiv konzipierten Schritten verändert. Grenzüberschreitende Probleme haben grenzüberschreitende Antworten gefunden. Obwohl es auch noch notwendig wäre, diese neuen Politikantworten systematisch zu identifizieren und zu analysieren, scheinen doch einige Diskrepanzen zwischen Theorie und Wirklichkeit immer deutlicher zu werden. Das gilt zum Beispiel auch für die Konzeptualisierung von Souveränität und der Rolle des Staates. Staaten scheinen sich von dem konventionellen Rollen-Modell des Westfälischen Staates wegzubewegen und eher die Rolle eines (Ver-)Mittler-Staates zu übernehmen. Mehr und mehr berücksichtigen sie in der Formulierung nationaler Politik auch Erwartungen, die an sie von außen herangetragen werden, und versuchen, diese mit nationalen Interessen zu verbinden. Politiker haben somit früher als so manche Wissenschaftler realisiert, dass nationales Interesse heute oft besser durch Kooperation als durch unilaterales Verhalten zu realisieren ist.

Weitere Beispiele dafür, dass wissenschaftliche Studien neue Realitäten oft durch konventionelle und nicht mehr ganz passende analytische Prismen betrachten, bietet die gegenwärtige Literatur über die operationelle Seite von internationaler Kooperation. Viele Studien beklagen die Ausdifferenzierung operationeller Aktivitäten, genauer die Existenz spezialisierter, Problem („single issue“)-fokussierter Kooperationsmechanismen. Dabei wird übersehen, dass sich mit der größeren Offenheit nationaler Grenzen und mit der zunehmenden Bedeutung globaler systemischer Probleme wie Klimawandel oder Verknappung essentieller Ressourcen (wie Energie oder Wasser) sich ein neues operationales Politikfeld eröffnet hat, in dem es nicht mehr nur um Entwicklungszusammenarbeit mit ärmeren Nationen geht, sondern auch um die

Bereitstellung transnationaler (regionaler und globaler) öffentlicher Güter und das Management von grenzüberschreitenden Externalitäten („spillover effects“).

Von besonderer Bedeutung und potenziell wichtiger politischer Tragweite ist vor allem auch die scheinbar unzutreffende Konzipierung von internationaler Kooperation. Vor allem zwei Aspekte scheinen oft falsch interpretiert zu werden.

Erstens: Internationale Kooperation wird weitgehend als ein Prozess gesehen, der sich extern abspielt und mithin zum Komplex des Auswärtigen, extra-territorialen gehört. De facto aber findet wohl der größte Teil von internationaler Kooperation im nationalen Bereich statt, nämlich in der Form von internationaler Harmonisierung nationaler Politik.

Zweitens: Internationale Kooperation wird zumeist als eine dem staatlichen Sektor zuzurechnende Aktivität betrachtet. Allerdings haben vor allem IR-Studien darauf verwiesen, dass Staaten (oder genauer ihre Diplomaten und Verhandlungsdelegationen), wenn sie international auftreten, sich wie Privatakteure verhalten, d.h. partikulare und damit quasi private Interessen verfolgen. In vieler Hinsicht sind mithin internationale Verhandlungsforen als Marktplätze anzusehen, auf denen Staaten nationale Produkte (nationale Reformversprechen oder andere quid-pro-quo-Vereinbarungen) austauschen. Diese Sichtweise führt zu der Frage, wieso wir eigentlich in den internationalen politischen Märkten das Fortbestehen von Verhältnissen tolerieren, die wir schon lange als Bedingungen von Marktversagen in den ökonomischen Märkten erkannt haben. Dazu gehören u.a. die Existenz von Monopolen und Oligopolen( etwa der Existenz von Supermächten und politischen Allianzen wie dem nördlichen transatlantischen Bündnis) und die Existenz von (transnationalen) öffentlichen Gütern und Externalitäten.

Natürlich treffen die aufgezeigten Anpassungsmängel nicht auf alle relevanten Beiträge aus dem Bereich der Politik- und Sozialwissenschaften zu. Es gibt Ausnahmen, vielleicht sogar eine wachsende Zahl von Ausnahmen. Aber es gibt eben auch viele Studien, die nicht nur nicht viel Neues zu sagen haben, sondern eventuell auch zur Fehlorientierung politischer Entscheidungen beitragen.

## **II Mögliche Reformschritte**

Innovation im Bereich der Politik- und Sozialwissenschaften selber scheint mithin dringend zu sein, um uns allen, aber vornehmlich denen, die Politik zu machen und zu verantworten haben, zu helfen, die sich vollziehenden globalen Veränderungsprozesse besser erkennen und verstehen zu können, und damit auch, besser zu sehen, wie diese besser zu steuern wären, um etwa die Zahl der Krisenepisoden zu verringern oder auch um Globalisierung und nationalstaatliche Souveränität besser vereinbar zu machen.

Unter anderem könnten die folgenden anfänglichen Reformschritte in Betracht gezogen werden:

- Eine Bestandsaufnahme dessen, was sich unter dem Druck der sich wandelnden Realitäten bereits schon im Bereich von Governance verändert hat;
- Eine Revision überlieferter Konzepte, wo diese in ihrer konventionellen Formulierung nicht mehr in der Lage sind, die Phänomene, auf die sie sich beziehen (u.a. die Rolle des Staates), angemessen in den Griff zu bekommen;

- Die Entwicklung neuer Konzepte, wo neue Phänomene auftreten oder bestimmte Phänomene wichtiger werden und damit eines eigenen Begriffs bedürfen( z.B. „globale öffentliche Güter“ oder auch „menschliche Entwicklung“);
- Die Ergänzung nationaler und regionaler Perspektiven um globale Analyserahmen, um deutlicher zu sehen, wie nationale und regionale Interessen zwar differieren, aber alle eventuell aus der Beförderung globaler Interessen einen Nutzen ziehen können;
- Die Bündelung von Einsichten, die von einzelnen Disziplinen gewonnen werden, und ihre Zusammenführung in multi-disziplinären Studien, die der Komplexität der gegebenen Politikherausforderungen gerecht werden;
- Die Revision von Theorieelementen, die nicht mehr zutreffend sind;
- Die Einführung neuer Disziplinen (e.g. einer Globalen [öffentlichen und privaten]Finanzwissenschaft, einer umfassenden Theorie der globalen öffentlichen Güter [die die nationalen und internationalen, privaten und staatlichen Bausteine dieser Güter im Blick hat], einer Theorie globaler politischer Märkte oder auch von Theorien, die sich mit bestimmten globalen Herausforderungen befassen– globaler Gesundheit, Finanzstabilität, Terrorismus oder Ernährungssicherheit),
- Eine Verstärkte Betonung von Forschung, die auf die Entwicklung neuer Politikinstrumente, einschließlich Finanzierungsinstrumente abzielt.

## Schlussfolgerung

Wie Richard Musgrave im Hinblick auf öffentliche Güter argumentiert hat, haben sich wissenschaftliche Innovationen dieser Art schon immer vollzogen, oft unmerklich, Schritt für Schritt. Nur angesichts des sich vergrößernden Reformstaus, den wir heute beobachten, müssen wir uns fragen, wie viel Zeit wir haben, um ein besseres Verständnis der neuen Realitäten zu erreichen und den politisch Verantwortlichen neue Instrumente anbieten zu können. Die Reformen, die jetzt notwendig erscheinen, sind auch bereits schon von einem anderen großen Ökonomen, nämlich Keynes, antizipiert worden. Wie er betonte, sollten Ökonomen gleichzeitig Mathematiker, Historiker, Politiker und Philosophen sein und keinen Teil des menschlichen Lebens außer Betracht lassen.

Es steht allerdings zu erwarten, dass Innovationen im Wissenschaftsbereich — so wie Innovationen in anderen Bereichen — auf Widerstand stoßen. Denn es ist natürlich wichtig, dass die Formulierung einer neuer Standardtheorie langsam und bedacht erfolgt. Außerdem haben viele Wissenschaftler viel in die Formulierung von konventioneller Theorie investiert. Das gilt vornehmlich für Autoren (und Verleger) von Lehr- und Handbüchern. Die Wissenschaftler, die bislang auf hoher politischer Ebene Gehör gefunden oder ihre Schriften in angesehenen (aber oft auch konventionell ausgerichteten) Fachzeitschriften veröffentlicht haben, werden ihre Positionen nicht gerne aufgeben. Und staatliche und private Akteure, die bislang aus der weiteren Anwendung konventioneller Theorie Vorteile gezogen haben, werden wohl auch nicht freiwillig hervortreten, um Veränderungen der vorgeschlagenen Art zu initiieren.

Mithin ergibt sich hier ein Feld für eine mögliche Korrektur von Marktversagen. Aber da die angestrebten Veränderungen zum großen Teil die Attribute eines globalen öffentlichen Gutes haben stellt sich eine große Frage: Wer wird wohl bereit sein, die notwendige

Korrektur-Rolle zu übernehmen? Es ist **die** große Frage. Vielleicht eine Wissenschaftsstiftung aus einer der BRIC-Staaten? Eine US-Stiftung oder ein amerikanischer Think Tank, weil die bereits oft erkennen, dass „soft power“-Politik und die Verfolgung von „win-win“-Strategien eben oft die Ansätze sind, die am besten die Verwirklichung nationaler Interessen erlauben?

Im Interesse einer systematischen Erneuerung von Politik- und Sozialwissenschaft wäre es am besten, wenn mehr Akteure gleichzeitig auf den Plan treten und nach neuen Politikantworten suchen würden.

### **Weiterführende Literatur**

Kaul, Inge, Pedro Conceição, Katell Le Goulven, and Ronald U. Mendoza., eds. 2003. *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York: Oxford University Press. (Siehe vor allem das Kapitel „Public Goods: A Historical Perspective“ von Desai und „Advancing the Concept of Public Goods“ von Kaul und Mendoza in diesem Band)

Kaul, Inge, and Pedro Conceição, eds. 2006. *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. New York: Oxford University Press.

Kaul, Inge. What is New About “The New Public Finance”? In: Shinnick, Edward, ed. 2008. *Public Finance, Monetary Policy and Market Issues*. LIT: Berlin. (INFER Research Perspectives, vol. 5)

UNDP. Mehrere Jahre. *Human Development Report*. (Siehe vor allem die frühen Berichte [1990-1994], die die Einführung des Konzepts der menschlichen Entwicklung und des Indexes der menschlichen Entwicklung begründen und den Human Development Report 2010, der eine 20-jährige Rückschau präsentiert.)