

Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Politikberatung*

Fakten gegen Ideologie?

In den 2000ern hat „Evidence-based Policy“ an (rhetorischer) Bedeutung gewonnen. Für das Bildungswesen stellen sich besondere Herausforderungen, da dieses stark von ideologischen Erwägungen geprägt ist. In der EU-Politik wurde im Gefolge des Lissabon-Prozesses die „offene Koordination“ begonnen, mit einem formellen Monitoring der Festlegung von politischen Zielen und der Beobachtung ihrer Erreichung. Daraus ergeben sich verstärkt Aufgaben der Statistik und der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschung. Parallel hatte die OECD schon länger versucht, Konzepte und Bestandaufnahmen zur Bildungsforschung und deren politischer Nutzung zu formulieren.



Autor |
Dr. Lorenz Lassnigg,
Senior Researcher in der
Forschungsgruppe „equality
in_Equality and education“
(<https://www.ihs.ac.at/research/in-equality-and-education/>) in der Abteilung
Soziologie des Instituts
für Höhere Studien (IHS).
Forschungsschwerpunkte:
Bildungspolitik- und Finan-
zierung, Berufsbildung,
Erwachsenenbildung,
Governance.

lassnigg@ihs.ac.at

Dieser „Nachfragesituation“ auf der Ebene der Politik stehen die Zugänge der Bildungsforschung gegenüber, wo eine

Tradition des philosophisch-geisteswissenschaftlichen Zugangs etabliert ist, die die notwendigerweise normativ aufgeladenen ideologischen Grundlagen ausleuchtet. Zunehmend haben sich auch andere Disziplinen, Psychologie, Soziologie, Ökonomie, eingeschaltet. Da deren Perspektiven nur zögerlich integriert wurden, kann sich die Politik die jeweils passenden Perspektiven aussuchen. Im Hinblick auf die Politikberatung gibt es aber von der pädagogischen und erziehungswissenschaftlichen Forschung keinen direkten Zugang zur Politik, und in diese Lücke ist vor allem die wirtschaftswissenschaftliche Forschung mit ihren Konzepten des Humankapitals, des Marktes und der Privatisierung eingetreten.

Fakten und Ideologie

Was ist unter „Evidenz“ zu verstehen? Und was bedeutet unter den Bedingungen demokratischer Politik die Verknüpfungsformel „evidenzbasiert“? Das Verständnis von Evidenz ist wissenschaftsintern kontrovers, teilweise werden eigene Forschungsansätze und Wissensformen für „Evidence-based Policy“ abgegrenzt. Die stärkste Kontroverse bezieht sich auf die Durchsetzung des „Gold-Standards“ randomisierter Experimente als anzustrebendes und allein akzeptiertes Verständnis von Evidenz –

nimmt man diesen Standard ernst, gibt es in Österreichs Bildungsforschung keine wirkliche Evidenz, bestenfalls Vorarbeiten dazu. Bei der Verknüpfung von Forschung und demokratischer Politik wird davon ausgegangen, dass sich die Politik nicht determinieren lassen darf, daher hat aufbauend auf dem Vorschlag von Expertinnen und Experten der OECD der Begriff „Evidence-informed Policy“ an Verbreitung gewonnen – diese Formel relativiert aber gerade die wesentliche Botschaft von „Evidence-based Policy“, nämlich eine Verpflichtung, auf Evidenz aufzubauen und durch diese Verpflichtung Evidenz auch zur Kenntnis nehmen zu müssen.

Zwei Argumente stellen das Konzept von Evidenzbasierung infrage. Erstens scheint die Gegenüberstellung von Fakten und Ideologie vordergründig einleuchtend, und ist auch oft tatsächlich gedeckt, aber im wissenschaftlichen Diskurs ist klar, dass es (wissenschaftliche) Fakten nur in einem definierten begrifflichen Kontext (von theoretischen Konzepten) gibt, und dass diese überdies immer vorläufig sind. Ein Beispiel sind die Bildungsrenditen, die nur im Kontext von Humankapital-Theorien Sinn ergeben, wobei die Transformation von menschlichen Kompetenzen in Humankapital auch ideologisch konnotiert ist. Auch die Unterscheidungen von „Efficiency“ und „Equity“ sind an begriffliche Konzeptionen gebunden, und in diesem Zusammenhang kreierte empirische Schätzungen sind nicht einfach Fakten. Auch die

Wirkung des sozialen Hintergrunds auf Bildungsergebnisse hängt stark von den verwendeten Modellen ab. Als Konsequenz müssen bei der Verknüpfung von Forschung und Politik immer beide Ebenen – Fakten und Ideologie – berücksichtigt werden, und die Erwartung, dass Fakten die Ideologie stechen würden, ist irreführend.

Das zweite Argument betrifft die Frage, wie gut Fakten politische Entscheidungen untermauern können. Hier gilt meist das „Hase-und-Igel-Theorem“, wo der Igel Politik immer schon da ist und der Hase Wissenschaft den Evidenzen nachläuft und letztlich zu spät kommt. Im Umkehrschluss wären politische Streitfragen eben keine substanziellen Streitfragen, wenn diese durch eindeutige Fakten bereits geklärt wären.

Diese Problematik von Fakten und Ideologie kann letztlich nur dadurch aufgelöst werden, dass sich die ideologischen Kontrahenten – ob in Wissenschaft oder Politik – auf ernsthafte deliberative Diskurse sowohl über die Fakten als auch über die Ideologien einlassen müssen, die in einem umfassenden Verständnis zu den Grundlagen der Demokratie gehören.

Zugänge zur Politikberatung

Spätestens seit den 1950er-Jahren gibt es einen innerwissenschaftlichen Diskurs über die Möglichkeiten und Grenzen der Politikberatung, der sich auch um die Beziehung zwischen den Forschenden und den politischen Praktikerinnen und Praktikern drehte. Die These der „Science of Muddling Through“ und das Bild unterschiedlicher Communities waren zentral. Dieser Sicht zufolge haben die beiden Gruppen so unterschiedliche Zugänge zur Praxis und zum dafür erforderlichen Wissen, dass auf der Praxisseite die Resonanz für die wissenschaftlichen Ergebnisse fehlt und die Forschung nicht die Wissensformen liefert, die die Praxis braucht. Der englische Gesundheitsforscher Michael Marmot hat diese Problematik mit der vielleicht zynisch klingenden Umkehrung „Policy-based Evidence“ auf den Punkt gebracht, indem er zeigt, dass die politische Logik eben nur bestimmte Evidenzen verträgt und nutzen kann.

Gornitzka (2013) differenziert die Schnittstelle zwischen Forschung und Politik multimodal in unterschiedliche, teilweise konkurrierende Funktionen:

1. Instrument für Politikentwicklung,
2. strategische Nutzung,
3. konzeptuelle Nutzung,
4. Beobachtung (Monitoring),
5. Agenda Setting,
6. symbolische Nutzung.

Die legitimatorische Nutzung und die „Schubladisierung“ können unter Punkt 6 subsumiert werden. Wichtig sind dabei die vielen Facetten, die über die unmittelbar instrumentelle Nutzung hinaus genannt werden. Eine zentrale, offensichtlich unverwüsthliche Thematik, die sich durch den Diskurs zieht, ist die Frage der Technokratie und der instrumentellen Problemlösung, die dem (extrem vereinfachten) Bild der Naturwissenschaften nachgebildet ist. Abgesehen vom angeführten Konflikt mit der Demokratie geht es dabei auch darum, welche Rolle in der Politik technische (sachliche) Lösungen spielen. Garrett Hardin hat klassisch gezeigt, dass es eben Probleme gibt, die keine technische Lösung haben. Diese erfordern diskursive kooperative Lösungen auf der Basis von ethischen und moralischen Übereinkünften, was als wissenschaftliche Fragestellung die instrumentelle Funktion überschreitet.

Adler/Nowotny et al. (2018) fragen, wie die Sozialwissenschaften zum sozialen Fortschritt beitragen können, um aus den Beschränkungen des neoliberalen Kapitalismus herauszukommen. Zentrale Probleme sind die Trennung von Effizienz und Gerechtigkeit, vorschnelle überzogene Ableitungen von unvollkommenen Evidenzen aufgrund intellektueller Hegemonie bestimmter Paradigmen sowie übertriebene Erwartungen in allgemeine abstrakte Ziel/Ergebnisorientierung und Best Practices. Die Sozialwissenschaften können niemals wertfrei sein, daher muss eine pluralistische Auseinandersetzung im demokratischen Zusammenspiel geführt werden. Reflexiver Konstruktivismus im Sinne Bourdieus und Re-Definition von kommunaler Loyalität im Sinne Hirschmans werden als zukunftssträngige Wege gesehen.

Österreichische Erwachsenenbildungspolitik

In der Wissensproduktion der Erwachsenenbildung/Weiterbildung in Österreich (Gruber 2009, Holzer et al. 2017) konnten neben der Tradition außeruniversitärer Forschung in einer kleinteiligen Projekt-

forschung auch die Universitäten in den letzten Jahrzehnten Kapazitäten aufbauen. Konstatiert wird eine starke Kluft zwischen Wissenschaft/Theorie und Praxis, wobei sich aber gleichzeitig Forschende oft auf beiden Seiten dieser Kluft bewegen, so dass eine „eigentümliche [...] Vermischung von Theorie und Praxis, von Handlungs-, Forschungs- und Entwicklungsfeldern“ entsteht (Gruber 2009, S. 7).

Aufgrund der verstreuten Zuständigkeiten und institutionellen Kontexte der Erwachsenenbildung gibt es keine übergreifende politische Steuerung. Erwachsenenbildungspolitik im Sinne einer Antwort auf gesellschaftliche Herausforderungen und zur Stärkung von Humankapital und Wettbewerbsfähigkeit findet vor allem auf einer rhetorischen Ebene statt. Wissenschaftliche Politikberatung in den verstreuten institutionellen Kontexten erfolgt teilweise informell, teilweise über spezielle konsultative Gremien oder Prozesse, und teilweise über marktförmige Auftragsforschung, deren Anbieter in unterschiedlichem Maß wiederum mit politischen Akteuren (zum Beispiel Sozialpartner- oder Anbieterverbänden) verbunden sind.

Literatur |

- Adler, M./Nowotny, H. et al.: The Contribution of the Social Sciences to Policy and Institutional Change. In: IPSP (Hrsg.): Rethinking Society for the 21st Century. Vol. 3. Cambridge 2018, S. 847–886
- Chisholm, L. et al.: Wissen – Chancen – Kompetenzen. Strategie zur Umsetzung des lebensbegleitenden Lernens in Österreich. Wien 2009
- Gornitzka, Å.: The interface between research and policy – a note with potential relevance for higher education. In: European Journal of Higher Education 3(3), 2013, S. 255–264
- Gruber, E./Schlögl, P.: Das Ö-Cert – ein bundesweiter Qualitätsrahmen für die Erwachsenenbildung in Österreich. In: Magazin erwachsenenbildung.at. Ausgabe 12, Wien 2011

Politikberatung im engeren Sinne

Laut einer bibliografischen Suche (Suche in PEDOCS dokumentiert unter <http://www.equi.at/material/suche-PEDOCS.pdf>; Suche in AMS dokumentiert in <http://www.equi.at/material/suche-AMS.pdf>) können etwas mehr als zehn Prozent der Treffer als Politikberatung im engeren Sinne gesehen werden. Es gibt einen starken Schwerpunkt auf Arbeit und Beschäftigung und auf betriebliche Bildung in der AMS-Basis, der Schwerpunkt in PEDOCS sind parallel Bildungsthemen; aber Lernen und Didaktik sind in beiden Datenbasen deutlich vertreten (ein Drittel bis zur Hälfte der Treffer). In ausgewählten AMS-Treffern ist ein Drittel politisch strategisch ausgerichtet (darunter wiederum ein Drittel explizit kritisch-emanzipatorisch), zwei weitere starke Themen sind sozialpolitische Probleme/Förderungen und Neue Technologien, zwei weitere weniger gewichtige Themen sind betriebliche Bildung und ältere Zielgruppen. Professionalisierung kommt auch vor, jedoch mit geringstem Gewicht (diese ist in PEDOCS mit einem Viertel der Treffer unter den häufigsten

Stichworten). Die 35 in dieser Teilgesamtheit erfassten Forschungsinstitutionen sind gut auf universitäre (darunter je die Hälfte aus dem Bereich Erwachsenenbildung/Weiterbildung oder aus anderen Disziplinen, vor allem Ökonomie, Soziologie) und außeruniversitäre verteilt, ein Viertel ist schließlich in Deutschland angesiedelt.

Erfolgreiche Politikberatung

Beispiele erfolgreicher Politikberatung sind auf der instrumentellen Ebene die ESF-Evaluierungen (Steiner et al. 2011), die in die Entwicklung der „Initiative Erwachsenenbildung (IEB)“ (<https://www.initiative-erwachsenenbildung.at/initiative-erwachsenenbildung/was-ist-das/>) eingeflossen sind. Im mehrjährigen Entwicklungsprozess der IEB hat die wissenschaftliche Beratung zum Überblick über Förderungen der Erwachsenenbildung und den Umfang der Zielgruppen beigetragen sowie die Entwicklung und Durchsetzung von Qualitätskriterien für die Bildungsangebote und die Konzeption einer Governance-Struktur nach dem Prinzip der Akkreditierung unterstützt, aber die Hauptaktion war von politischem Management auf dem Hintergrund eines erfolgsträchtigen politischen Willens und einer Finanzierungsverpflichtung seitens des Bundes getragen. Über die rein instrumentelle Nutzung hinausgehend wurde ein österreichisches Gütesiegel (Ö-CERT) in der Kooperation von Forschung und Praxis entwickelt (Gruber/Schlögl 2011).

Probleme und Grenzen

Beispiele im strategischen Bereich zentraler EB/WB-Entwicklungen waren weniger erfolgreich und demonstrieren Probleme und Grenzen. Österreich hat in einem langjährigen mehrstufigen Prozess unter Einbindung von Forschung eine sehr komplexe und umfassende Strategie zum lebensbegleitenden Lernen (LLL-Strategie) von der „Wiege bis zur Bahre“ entwickelt (Republik Österreich 2011), die jedoch letztlich gescheitert ist. Mangelnde Beachtung von politischer Grundkonzeption und Governance-Fragen auf beiden Seiten – Forschung und Politik – war vermutlich bereits im Vorfeld der Hauptgrund für das Scheitern; aber auch die teilweise intransparente Vermischung von Beratung

und Politik sowie mangelnde Kommunikation haben dazu beigetragen.

Der wissenschaftliche Vorschlag (Chisholm et al. 2009; Lassnigg 2011) wurde in einem politischen Aushandlungsprozess so modifiziert, dass wesentliche Innovationen letztlich nicht zum Tragen kamen. Erstens wurden die fünf vorgeschlagenen inhaltlichen Problemdimensionen (Zweite Chance, Basisbildung-Grundkompetenzen, Vereinbarkeit Familie-Beruf, berufliche Neuorientierung, Lebensqualität Älterer) durch Zusammenfassungen auf drei reduziert, was die politische Signalwirkung und die Aufmerksamkeit für ein offensives Aufgreifen der einzelnen Themen entsprechend reduziert hat. Zweitens wurde die Grundidee, in der Förderung der Erwachsenenbildung auf den drei unterschiedlichen Lernumgebungen von Bildungsinstitutionen, informellem Lernen im Alltagsleben und Lernen am Arbeitsplatz aufzubauen, nicht aufgegriffen. Alles wurde de facto in die Förderung von Institutionen geleitet, und im nonformalen Lernen wurde die Allgemeinbildung gestrichen und durch Beschäftigungs- und Wettbewerbsfähigkeit ersetzt. Damit wurden die Stakeholder der nicht-beruflichen Erwachsenenbildung aus dem nonformalen Bereich verdrängt; diese suchten in der Folge ihre Zuflucht in der Community Education, was hier die Grundidee der Förderung des nicht-formalen Lernens weiter untergrub (Lassnigg 2017).

Demokratisch orientierte Politikberatung

Die Politikberatung in der LLL-Strategie liefert auch Erfahrungen über die Dynamik von Fakten und Ideologie. Im Expertenpapier (2009) wurde versucht, den verfügbaren Fakten gerecht zu werden und Mechanismen zum Aufbau von Wissen in die Umsetzung der Strategie einzubauen. Indikatoren sollten Fakten generieren und die Maßnahmen sollten wissensgenerierend angelegt werden (durch Evaluierung, Begleitforschung, Demonstrationsprojekte, et cetera; Lassnigg 2011). Das formelle Monitoring ist jedoch zunehmend in eine Kontroll- und Marketingaktivität umgeschlagen, die zu Konflikten geführt hat (die jährlichen wissenschaftlichen Monitoring-Berichte werden geheim gehalten, <http://www.equi.at/de/projekte/schwerpunkt/4/Wissenschaftliche+Begleitung+der+Strategie+zum+lebensbegleitenden+Lernen+in+%D6sterreich+2012-2016>). Zur Verwirklichung einer neuen, demokratisch und nicht technokratisch orientierten Politikberatung im Sinne von Adler/Nowotny et al. (2018) ist es offensichtlich noch ein weiter Weg.

* Eine ausführlichere Fassung dieses Beitrags mit vollständigen Nachweisen und einer zusammenfassenden Beschreibung der österreichischen Situation, inklusive einer Auswertung und Beschreibung der hier kurz gerafften Beispiele und bibliografischen Analysen findet sich unter <http://www.equi.at/material/eb-pb-lang.pdf>.

Fortsetzung Literatur |

Lassnigg, L.: LLL-Strategie in Österreich. Praktische Überlegungen zu Entwicklung und Umsetzung. In: Materialien zur Erwachsenenbildung Nr. 2/2010, Wien 2011

Lassnigg, L.: Community Education – Grundlagen, Ziele und Methoden in Österreich. In: Höbsch, W./Marxer, W. (Hrsg.): Community Education. Stark durch Bildung. Benders/Brühl 2017, S. 147–165

Republik Österreich: LLL:2020. Strategie zum lebensbegleitenden Lernen in Österreich. Wien 2011. https://erwachsenenbildung.at/themen/lebenslanges_lernen/oesterreichische_strategie/detailsphp#lll2020

Steiner, M. et al.: ESF Beschäftigung Österreich 2007–2013: Evaluierung von Beschäftigung im Bereich Erwachsenenbildung. Forschungsbericht des IHS 2011