

# Politikberatung und Osteuropaforschung

Hans-Henning Schröder (Bremen)

## Zusammenfassung

Wissenschaftliche Politikberatung erfüllt eine wichtige Aufgabe, und Wissenschaft muss sich dieser stellen. Das gilt auch für die Osteuropaforschung, die ihre Entstehung der politischen Nachfrage nach Osteuropakompetenz verdankt und seit Beginn des 20. Jahrhunderts im Dienst der Politik steht, wobei sie in der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus eine durchaus problematische Rolle gespielt hat. Wurde sie in der Zeit des Ost-West-Konflikts durch die Bundesregierung stark gefördert, erfuhr sie in den Folgejahren deutliche Beschränkungen, die zu einer Aushöhlung des Arbeitsfeldes führten.

Unter diesen Umständen war es schwierig, der Politik im ausreichenden Maße Osteuropakompetenz zur Verfügung zu stellen. Doch der Beratungsprozess selber war und ist mit grundsätzlichen Problemen behaftet. Wissenschaftliche Analyse kann einen Beitrag in der politischen Entscheidungsfindung leisten, doch sie steht in einem Spannungsverhältnis zur Politik, die ihre Ziele immer wieder neu formuliert. In diesem Prozess nimmt wissenschaftliche Beratung durchaus widersprüchliche Aufgaben wahr, indem sie Entscheidungsprozesse unterstützt und begleitet, sie aber zugleich legitimiert.

## Einen guten Rat geben ...

Wissenschaftliche Politikberatung erfüllt eine wichtige Aufgabe: Um sachgerechte Entscheidungen für Staat und Gesellschaft zu treffen, bedarf es neben Klugheit und Vernunft auch eines umfassenden Sachverständes. Über den verfügt der politische Entscheider meist nicht selber, er wird vielmehr bereitgestellt durch seinen Stab, durch Fachapparate oder auch durch externe Berater, zu denen mitunter auch Wissenschaftler zählen. Doch guten Rat zu geben, ist nicht einfach. Der Ratgeber muss über die notwendige Kompetenz und ausreichende Informationen verfügen, er muss die »richtige« Handlungsvariante erkennen und formulieren können, und er muss in der Lage sein, den eigentlichen Entscheider von seinen Ratschlägen zu überzeugen.

All das lernt man nicht im Rahmen einer wissenschaftlichen Ausbildung. Die Tätigkeit in Institutionen, die Politiker und Apparate beraten sollen, verlangt andere Fertigkeiten als die im akademischen Betrieb. Der Verfasser, der seit 1986 politiknah tätig ist, musste lernen, dass selbst saubere wissenschaftliche Analyse nicht unbedingt zu »richtiger« Politik führt, und dass ein Wissenschaftler Sachverhalte und Prozesse nicht immer besser beurteilen kann, als ein politischer Praktiker. Zudem machte er die Erfahrung, dass die Differenz zwischen einer wissenschaftlich gewonnenen Einsicht und dem politisch Umsetzbaren erheblich sein kann.

## Politik und Osteuropaforschung

Dass ein Osteuropaforscher politikbegleitend tätig wird, ist kein Zufall. Osteuropa- und Russlandpolitik war und ist in Deutschland ein relevantes Thema. Expertise in diesem Feld wurde in der Phase der Blockkonfrontation vor 1989 und in der Phase des Übergangs in den neunziger Jahren stark nachgefragt. Angesichts der Russland-

Ukraine-Krise besteht auch seit 2014 wieder ein gestiegener Bedarf an einschlägigem Fachwissen.

Die Auffassung, dass in Deutschland substantielles Wissen über das Russische Reich fehle, diente bereits Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts als Hauptargument für die Etablierung der Osteuropaforschung (damals im Wesentlichen Russlandforschung) als akademisches Fach. Das Berliner Seminar für osteuropäische Geschichte war eine politische Gründung. Osteuropaforschung war von Anfang an ein Fach, das sich politisch verstand und von der Politik in Dienst genommen wurde. In den Folgejahren trat zwar mit der Schaffung weiterer Lehrstühle und dem Ausbau der Slawistik der akademische Charakter stärker in den Vordergrund, doch nichtsdestoweniger fand Osteuropaforschung in Deutschland stets in der Spannung zwischen Politik und Wissenschaft statt.

Die enge Bindung an die Politik blieb für das Fach nicht ohne Konsequenzen. In den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts spielten viele Osteuropaforscher – etwa mit gegen Polen gerichteten Forschungsarbeiten über das »Deutschland im Osten« und den deutschen »Kulturboden« – politisch und wissenschaftlich eine überaus problematische Rolle. Die Nationalsozialisten konnten daran nach 1933 anknüpfen. Die Forschungsschwerpunkte verschoben sich weiter, Volkstumspolitik und Lebensraumfrage nahmen immer größeren Raum ein. Mit dem Beginn des Krieges erhielt Osteuropaforschung alsbald eine weitere Funktion: sie leistete dem Regime wissenschaftliche Hilfestellung für Kriegsführung, im Besetzungsregime und in der Vernichtungspolitik.

Nach 1945 wurde im Westen Deutschlands die Befasung mit Osteuropa wiederaufgenommen. Viele Wissenschaftler knüpften an ihre bisherige Tätigkeit bruchlos an – erst sehr viel später kam es zu einer ernsthaften Auseinandersetzung mit der Geschichte des eigenen Fachs im

Nationalsozialismus. Angesichts der veränderten internationalen Verhältnisse nahm die Osteuropaforschung in der Bundesrepublik einen anderen Charakter an. Die Tatsache, dass die Staaten im Osten Europas nun Teil des »sozialistischen Lagers« waren, führte dazu, dass sich die Forschung stärker auf Ideologie, Funktionsweise und Wirtschaftsverfassung dieses Regimes konzentrierte und teilweise den Charakter einer »vergleichenden Systemforschung« annahm. Die Bundesregierung förderte diese Art der Forschung umfassend in der Erwartung, dass sie einen Beitrag zur praktischen Politik leisten werde.

Die generöse Förderung der Osteuropastudien durch die Politik barg die Gefahr in sich, dass die Forschung in Abhängigkeit von ihr geriet. Das galt nicht für alle Arbeitsbereiche. Insbesondere in jenen Fächern, die keine unmittelbare Berührung mit der praktischen Politik haben, orientierten sich die Forscher an den Diskursen ihrer Disziplin (Geschichts-, Literaturwissenschaft, Soziologie, Geographie usw.) und entwickelten ihre Arbeitsvorhaben aus diesem Kontext heraus. Diejenigen Forscher aber, die sich mit Gegenwartsfragen beschäftigten, arbeiteten in der fortgesetzten Spannung zwischen Politik und Wissenschaft. Man war sich dabei durchaus darüber im Klaren, dass sich die Tätigkeiten in den beiden Bereichen strukturell grundlegend unterschieden, war aber mit den Erwartungen des Geldgebers konfrontiert.

Der langjährige Vizepräsident der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde (DGO), Oskar Anweiler, ein international anerkannter Erziehungswissenschaftler, charakterisierte den Ort von Osteuropaforschung 1980 als »in der Nähe, aber nicht im Schlepptrajekt der Politik«. Der Osteuropaforscher erfülle eine »eigenverantwortliche, wissenschaftliche Aufgabe«. Allerdings müsse man auch die Unterstützung praktischer Politik und die Tätigkeit in der politischen Bildung als legitime Verpflichtung von Wissenschaft ansehen.

Die Situation der Osteuropaforschung veränderte sich 1989/91 grundlegend, als sich zunächst das »sozialistische Lager« und dann auch die Sowjetunion auflösten. Die Mehrheit der Wissenschaftler wurde von der Entwicklung überrascht. Die Unfähigkeit, den Zusammenbruch des Sozialismus zu prognostizieren, stellte natürlich die Frage nach der Fähigkeit der Osteuropaforschung, überhaupt zukunftsgerichtet Politikberatung zu betreiben. Es bleibt festzuhalten, dass Politiker und Stäbe schlecht beraten sind, wenn sie von den Wissenschaften sichere Aussagen über den Verlauf der Zukunft erwarten. Wissenschaftler können Informationen zur Verfügung stellen, Zusammenhänge deutlich machen, Probleme identifizieren, Trends aufzeigen, doch sie sind keine Wahrsager.

Das Ende des Ost-West-Konflikts stellte für die gegenwartsbezogene Osteuropaforschung einen Bruch mit den Denkweisen und den Strukturen dar, die sich nach 1945

in Westdeutschland herausgebildet hatten. Die Lehrstühle und Institutionen, die sich mit Planwirtschaft, Einparteidiktatur, Marxismus-Leninismus und Ostrecht befasst hatten, verloren ihre Daseinsberechtigung. Zahlreiche spezialisierte Forschungseinrichtungen wurden daher in den neunziger Jahren abgeschafft oder umgewidmet.

Die Finanzierung der Osteuropaforschung wurde beschnitten, da die Bedrohung durch den »Ostblock« nicht mehr bestand. Die Entwicklung des Faches trat auf der Stelle. Erst 2011/12, als mit der Protestbewegung in Moskau ein neues positives Interesse an Russland entstand, gewann die Befassung mit den postsowjetischen Gesellschaften wieder an Attraktivität. Die Annexion der Krim im Frühjahr 2014 und das gewaltsame Ausgreifen Russlands in die Ostukraine, schuf eine neue Lage: Russland wurde nun wieder als Bedrohung empfunden. Das war – der Zynismus sei erlaubt – eine gute Voraussetzung, um eine bessere Finanzierung für die Osteuropaforschung zu erreichen.

Allerdings ist der Ansatz zum Aufbau eines neuen bundesgeförderten Osteuropa-Instituts in Berlin vorläufig gescheitert. Zwar hat das Auswärtige Amt eine Finanzierung bereitgestellt, doch ist es nicht gelungen, eine Forschungseinrichtung zu schaffen, die politikrelevante Themen wissenschaftlich bearbeitet und sich in ihrer Arbeit Politik und Gesellschaft verpflichtet fühlt. Das liegt an Fehlentscheidungen bei der Vorbereitung der Institutsgründung, die ich als Koordinator der Gründung zu verantworten habe.

## Politik und Wissenschaft

Wissenschaft steht im Dienste der Gesellschaft und kann sich ihrer gesellschaftlichen und politischen Aufgabe nicht entziehen. Doch die Interaktion mit Politik und Öffentlichkeit vollzieht sich nicht ohne Probleme.

Es war Max Weber, der in den Jahren 1917 und 1919 in der Phase des Zerfalls des Kaiserreichs und des Übergangs zur Republik die spezifischen Besonderheiten von Politik und Wissenschaft herausgearbeitet hat. Politik definiert er als »Streben nach Machtanteil oder nach Beeinflussung der Machtverteilung«. Welchen Sinn, welche Sache ein Politiker verfolgt, ist aber »Glaubenssache«. Insofern trifft die Politik Wertentscheidungen, die im politischen Handeln umgesetzt werden. Dagegen setzt sich Wissenschaft als »fachlich betriebener Beruf« mit menschlichem Handeln auseinander, entwickelt zu seiner Analyse das gedankliche Handwerkszeug und verschafft auf diese Weise »Klarheit«, indem sie die Mittel an die Hand gibt, Voraussetzungen und Konsequenzen von Entscheidungen sachgerecht zu analysieren.

Der grundsätzliche Unterschied zwischen den Welten Politik und Wissenschaft, den Weber, aber auch Habermas, von Beyme und viele andere beschrieben

haben, wird auch in der alltäglichen Beratungspraxis erfahrbar. Politiker und Wissenschaftler haben unterschiedliche Aufgaben und sie verfolgen verschiedene Ziele: Politik agiert handlungs- und entscheidungsorientiert. In einem demokratischen System muss sie Kompromisse eingehen und auf Konsensbildung setzen; Wissenschaft arbeitet erkenntnisorientiert, sie muss keine Entscheidungen treffen oder Kompromisse eingehen – sie ist an die Regeln und Methoden des Faches gebunden (und an die Gepflogenheiten des Wissenschaftsbetriebes).

Wissenschaftliche Analyse leistet einen Beitrag bei der politischen Entscheidungsfindung, doch sie steht in einem Spannungsverhältnis zur Politik, die ihre Ziele in der fortgesetzten Auseinandersetzung mit den Interessengruppen, der Öffentlichkeit und der Notwendigkeit rationaler Problemlösung immer wieder neu formuliert. Dabei nehmen Politiker die Rolle der Wissenschaft durchaus anders wahr, als die Wissenschaftler selbst. Klaus von Beyme hat 1984 vier Funktionen aufgezählt, die wissenschaftliche Beratung in den Augen von Politikern haben kann: sie kann dabei helfen, frühzeitig Probleme zu erkennen; Konflikte zu versachlichen; und eine Überwachungsfunktion in den Bereichen übernehmen, die der Politik tagesaktuell nicht relevant erscheinen. Schließlich dienen wissenschaftliche Ergebnisse den politisch Verantwortlichen häufig zur Rechtfertigung von Entscheidungen gegenüber der Öffentlichkeit. Das ist zweifellos problematisch, weil Wissenschaft damit politisch in den Dienst genommen wird und so den Wissenschaftscharakter verliert.

## Der Beratungsalltag

Die Praxis der Beratung war für viele Wissenschaftler eher eine frustrierende Erfahrung. Heinrich Vogel, bis zur Schließung des Kölner Bundesinstituts dessen Direktor, gab 2002 seinem Vortrag zum Thema den Titel: »Wissenschaftliche Politikberatung: Who cares?« Wolfgang Streeck, bis 2014 Direktor des Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln, überschrieb seinen Aufsatz: »Man weiß es nicht genau: Vom Nutzen der Sozialwissenschaften für die Politik«. Und der österreichische Friedensforscher Heinz Gärtner betitelte seinen Artikel: »Wissenschaftliche Politikberatung in der internationalen Politik: Ein Mythos«. Der Frustration auf Seiten der Wissenschaftler steht auf Seiten der Politik erheblicher Zweifel an dem Nutzen wissenschaftlicher Ratschläge gegenüber.

Die Erfahrung zeigt, dass die direkte Übertragung der Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung in politisches Handeln nicht möglich ist. Politik- und Wissenschaftsbetrieb sind zu unterschiedlich. Wissenschaftliche Politikberatung erfordert daher eine nicht unerhebliche Transferleistung. Dazu gehört auch, dass

der Forscher ein Grundverständnis des Politikbetriebs erwirbt und sich darüber Gedanken macht, was Politiker und Apparate antreibt, welche Ziele sie verfolgen, wie sie denken. Natürlich birgt diese Annäherung die Gefahr, dass die Beratung den wissenschaftlichen Charakter einbüßt, und dass der Wissenschaftler von der Politik benutzt wird, um politisches Handeln zu legitimieren. Die Antwort auf die Frage, wieweit er sich darauf einlassen soll, muss jeder Wissenschaftler sich selber geben.

Jenseits solcher ethischer Überlegungen ergeben sich im Alltag praktische Hindernisse für eine gedeihliche Zusammenarbeit zwischen Politik und Wissenschaft. Dabei geht es um die Themenfindung, die Differenz von Zeitvorstellungen, die Darstellungsformen und die Bereitschaft der Politik, wissenschaftliche Erkenntnisse zu akzeptieren – ihre Beratungsfähigkeit.

Die Fähigkeit, die »richtigen« Themen zu bearbeiten, rechtzeitig – den politischen Zeitvorgaben folgend – Ergebnisse vorzulegen und das Vertrauen der Politiker zu gewinnen, beeinflusst die Möglichkeiten des Wissenschaftlers, sich auf dem Beratungsmarkt zu behaupten. Denn Wissenschaft hat kein Monopol in der Politikberatung, im Gegenteil es gibt viele Akteure, die Beratung anbieten und sich bemühen, auf Entscheidungsprozesse einzuwirken. Politiker und ihre Stäbe haben verschiedene Möglichkeiten, sich sachkundig zu machen:

- Sie können dies auf direktem Wege tun; z. B. durch Gespräche mit ausländischen Politikern, auf internationalen Konferenzen;
- Sie werden durch ihre Apparate informiert; z. B. durch Botschaftsberichte, interne Analysen, Gesprächszettel, durch Informationsgespräche;
- Befinden sie sich in der entsprechenden offiziellen Position, werden sie auch durch die »Dienste« informiert, die über Quellen verfügen, die Wissenschaftlern nicht zugänglich sind;
- Sie können sich über die Medien informieren; nach meiner Erfahrung wird dieses Mittel intensiv genutzt, daher sind Veröffentlichungen in der Presse für Wissenschaftler auch eine Möglichkeit, ihre Einsichten der Politik nahe zu bringen;
- Die im Bundestag vertretenen Parteien haben eigene politische Stiftungen, die auch Auslandsvertretungen haben. Deren Mitarbeiter sind in der Regel gut informiert und spielen bei der Unterrichtung der Politiker eine große Rolle;
- Information wird auch von Interessengruppen und Lobbyisten (Industrie, Consultings, Zivilgesellschaft, ausländische Akteure) an die Politik herangetragen.

Auf diesem Informationsmarkt muss sich Wissenschaft durchsetzen. Sie hat in diesem »Rattenrennen« den Vorteil, dass sie den »Mythos Wissenschaft« ins Feld füh-

ren kann. Denn die Mehrzahl der Entscheider schmückt sich gern mit dem Urteil, ihr Handeln sei wissenschaftlich begründet.

## Bilanz

Wissenschaftliche Politikberatung ist ein schwieriges und durchaus problematisches Geschäft. Ein Wissenschaftler, der sich auf Politikberatung einlässt, sollte sich eine Reihe Fragen stellen, die sich auch auf seine eigene Rolle beziehen:

- Ist der Rat »gut«? Ist die Analyse zutreffend? Sind die Empfehlungen geeignet, das Problem zu lösen? Sind die Problemlösungen politisch, juristisch und verfahrenstechnisch umsetzbar?
- Erreicht wissenschaftliche Beratung die Politik? Wie kann sie sich auf dem Informationsmarkt durchsetzen?

- Ist das Gegenüber beratungsfähig?
- Welche Kompromisse muss der Wissenschaftler eingehen? Wann ist er Bürger, wann ist er Wissenschaftler? Ist die Politikberatung wissenschaftlich? Oder agiert er selbst schon als Politiker?

Wenn man sich bei der Beantwortung einer oder mehrerer dieser Fragen unsicher ist, ist es vielleicht redlicher, nicht in den Beratungsprozess einzutreten. Trotzdem sollte sich ein Wissenschaftler grundsätzlich der Aufgabe der Beratung stellen. Er sollte mit seinem Wissen sowohl der Exekutive – den Regierenden und ihren Stäben – als auch der Legislative und der Gesellschaft dienen. Dabei sollte er sich und seine Bedeutung im politischen Prozess nicht überschätzen.

## Über den Autor

Hans-Henning Schröder habilitierte sich 1994 an der Ruhr-Universität Bochum im Fach Osteuropäische Geschichte und lehrte u. a. am Osteuropa-Institut der FU Berlin als apl. Professor »Regionale Politikanalyse mit Schwerpunkt Osteuropa«. Er hat am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln, an der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und am Deutschen Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP) in Berlin gearbeitet. 2003 hat er gemeinsam mit Prof. Dr. Heiko Pleines die Russland-Analysen gegründet, deren Herausgeber und Chefredakteur er bis April 2017 war. 2015–2016 war er Beauftragter des Auswärtigen Amtes für die Gründung eines Osteuropa-Instituts.

## Bibliografie

- Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften: Leitlinien Politikberatung, Berlin 2008, [http://www.bbaw.de/bbaw/Akademie/dateien\\_bilder/LeitlinienPolitikberatungFinal.pdf](http://www.bbaw.de/bbaw/Akademie/dateien_bilder/LeitlinienPolitikberatungFinal.pdf).
- Beyme, Klaus von (1988): Politik und wissenschaftliche Information der Politiker in modernen Industriegesellschaften, in: ders. (Hrsg.): Der Vergleich in der Politikwissenschaft, München: Piper, S. 347–368.
- Bonß, Wolfgang (2004): Zwischen Verwendung und Verwissenschaftlichung. Oder: Gibt es eine ›Lerngeschichte‹ der Politikberatung?, in: Zeitschrift für Sozialreform, 50, Heft 1–2, S. 32–45.
- Gärtner, Heinz (2007): Wissenschaftliche Politikberatung in der internationalen Politik: Ein Mythos, in: Fröschl, Erich; Kramer, Helmut; Kreisky, Eva (Hrsg.): Politikberatung zwischen Affirmation und Kritik, Wien: Braumüller, S. 197–208.
- Messner, Dirk (2003): Wissenschaftliche Politikberatung: einige Anmerkungen zu einem schwierigen Verhältnis, in: Hirscher, Gerhard; Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Information und Entscheidung: Kommunikationsmanagement der politischen Führung, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 163–183.
- Sapper, Manfred (2012): Niedergang und Neuanfang. Die Krise der deutschen Russlandexpertise, in: Osteuropa, 62, Nr. 6–8, S. 505–520.
- Streeck, Wolfgang (2009): Man weiß es nicht genau: Vom Nutzen der Sozialwissenschaften für die Politik. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln. MPIfG Working Paper 09/11, <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-11.pdf>.
- Vogel, Heinrich (2002): Politikberatung – Who cares? Wissenschaft über Osteuropa (Mitschrift einer Ringvorlesung im WS 2001/2002), in: Klaus Segbers / Katja Mielke (Hg.) Konkurrenzen auf dem Deutungsmarkt: Politische und wissenschaftliche Zugriffe auf Osteuropa. Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft. Heft 41, <https://www.oei.fu-berlin.de/politik/publikationen/AP41.pdf>, S. 5–9.
- Weber, Max (1917/1919): Wissenschaft als Beruf 1917/1919 – Politik als Beruf 1919, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 1994 (= Studienausgabe der Max-Weber-Gesamtausgabe Band I/17 hrsg. von Wolfgang J. Mommsen und Wolfgang Schluchter in Zusammenarbeit mit Birgitt Morgenbrod), 151 S.
- Weingart, Peter; Lentsch, Justus (2008): Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland. Eine Publikation der Interdisziplinären Arbeitsgruppe Wissenschaftliche Politikberatung in der Demokratie Interdisziplinäre Arbeitsgruppen Forschungsberichte. Herausgegeben von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften Band 22, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 336 S.