

## AUFSATZ

Holger Bähr

# Die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung: Unbestimmtheit durch wissenschaftliche Unsicherheit und politische Mehrdeutigkeit

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

»CSU will Gutachter feuern«, überschrieb die *Süddeutsche Zeitung* am 4. August 2014 einen Artikel über die Debatte um die Pkw-Maut. Die Einführung einer Pkw-Maut für ausländische Autofahrer war eine zentrale Forderung der CSU im Bundestagswahlkampf 2013. Trotz des Gegenarguments, eine solche Maut verstöße gegen geltendes Recht der Europäischen Union (EU), das von anderen Parteien einschließlich CDU und SPD vorgebracht wurde, fand die Pkw-Maut nach der Wahl Eingang in den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Als die Pläne aus dem Bundesverkehrsministerium für die Einführung einer Pkw-Maut vorlagen, kam ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags zu dem Schluss, dass die geplante Abgabe Bürger<sup>2</sup> aus anderen EU-Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiere und deshalb nicht mit europäischem Recht vereinbar sei. Daraufhin beklagte der CSU-Generalsekretär laut *Süddeutscher Zeitung*, das Gutachten sei »so grundfehlerhaft, dass es sofort zum Altpapier gehört«, und forderte, den Juristen zu entlassen, der das Gutachten erstellt hatte. Tatsächlich übernahm das Gutachten die Ausführungen zu den Plänen des Bundesverkehrsministeriums an einer Stelle fehlerhaft. An der Schlussfolgerung, dass die Pkw-Maut in der geplanten Form gegen EU-Recht verstößt, änderte dieser Fehler jedoch nichts.

Harsche Kritik von Politikern an Wissenschaftlern, die die Politik beraten, findet sich bei zahlreichen politischen Themen und über die Parteidgrenzen hinweg.<sup>3</sup> Aber wie entsteht eine so große Diskrepanz zwischen dem Gutachten einer anerkannten wissenschaftlichen Einrichtung und der Bewertung dieses Gutachtens seitens seiner Adressaten, wie sie mit dem Beispiel veranschaulicht wird? Über die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung gehen die Ansichten zwischen Beratern und Beraternen mitunter auseinander. Immer wieder ist davon zu lesen, dass auf der einen Seite Berater klagen, ihr guter Rat fände in der Politik kein Gehör, und auf der anderen Seite Politiker bemängeln, die Beratung sei für ihr politisches Handeln wenig hilfreich.<sup>4</sup>

- 1 Für wertvolle Anregungen und konstruktive Kritik danke ich Martin Dietz, Holk Stobbe und den anonymen Gutachterinnen oder Gutachtern.
- 2 Zugunsten einer besseren Lesbarkeit wird auf gendersensible Formulierungen verzichtet. Die weibliche Form ist jeweils mitgemeint.
- 3 Walter 2011.
- 4 Siehe zum Beispiel Clark, Majone 1985, S. 6; Weingart, Lentsch 2008, S. 32-33.

Was zeichnet nun gute wissenschaftliche Politikberatung aus? Wissenschaftliche Politikberatung wird hier verstanden als die Weitergabe wissenschaftlicher Expertise an politische Akteure, das heißt Personen und Organisationen, die am Machtkampf zwischen gesellschaftlichen Interessen und am Lösen politischer Probleme beteiligt sind. Wissenschaftliche Politikberatung vermittelt zwischen der Wissenschaft auf der einen Seite und der Politik auf der anderen Seite. Sie stellt Beratungswissen bereit zum Beispiel durch Gutachten wie im obigen Beispiel, Einzelgespräche zwischen Wissenschaftlern und Politikern, parlamentarische Anhörungen, Experten-Kommissionen, wissenschaftliche Akademien oder Ressortforschungseinrichtungen. Das Beratungswissen erfüllt die Kriterien der systematischen und nachvollziehbaren Produktion und Reproduktion wissenschaftlichen Wissens, geht aber insofern über dieses hinaus, als es auf politische Entscheidungen bezogen ist, die in Verhandlungen, Mehrheitsentscheidungen oder Verfügungen getroffen werden und gesamtgesellschaftlich bindend sind.<sup>5</sup>

Die Frage nach der Qualität wissenschaftlicher Politikberatung stellt sich zum einen vor dem Hintergrund der Diskussion über die Rolle von Expertise und Evidenz in der Politik. In jüngeren Beiträgen wird beobachtet, dass wissenschaftliche Expertise in öffentlichen Debatten und politischen Entscheidungen zunehmend auf Ablehnung stößt und das Verhältnis zwischen Evidenz und Politik nicht nur als »evidenzbasierte Politik«, sondern auch umgekehrt als »politikbasierte Evidenz« erscheint.<sup>6</sup> Zum anderen schließt die Frage nach der Beratungsqualität an Bestrebungen zahlreicher Organisationen an, die auf nationaler oder internationaler Ebene an Politikberatung beteiligt sind, aus der Sicht der Beratungsempfänger und aus der Sicht der Beratenden Merkmale guter Politikberatung zu benennen.<sup>7</sup> Die Bestrebungen zur Qualitätserfassung kommen insbesondere in zahlreichen Leitlinien zum Ausdruck, die sich diese Organisationen gaben.<sup>8</sup> Für die Beschreibung guter wissenschaftlicher Politikberatung bestehen somit abstrakte Merkmale. Sind aber solche abstrakten Merkmale dazu geeignet, die Qualität konkreter Beratungsleistungen zu bestimmen? Oder entziehen sich konkrete Beratungsleistungen der eindeutigen Erfassung und Bewertung? In diesem Beitrag soll gezeigt werden, dass die Unsicherheit des Wissens, das in der Beratung vermittelt wird, und die Mehrdeutigkeit der Ziele, die im politischen Prozess verfolgt werden, dazu führen, dass die Qualität von Beratungsleistungen unbestimmt bleibt.

Experten als Politikberater gab es bereits in der Antike; insofern ist Politikberatung nicht neu. In den zeitgenössischen Demokratien ist wissenschaftliche Politikberatung jedoch ein institutionalisierter Bestandteil der Politikgestaltung.<sup>9</sup> Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs etablierte sich wissenschaftliche Politikberatung

5 Pielke 2007, S. 1-38; Weingart, Lentsch 2008, S. 43-46.

6 Straßheim, Kettunen 2014; Cairney 2016; Kennedy 2016; Nichols 2017.

7 Vgl. Europäische Kommission 2016.

8 Zum Beispiel Europäische Kommission 2002; Her Majesty's Government 2005; Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften 2008; Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen 2013.

9 Jasanoff 2011, S. 25.

als eigenständiger Bereich zwischen Wissenschaft und Politik. Seit dem 19. Jahrhundert erhöhten der zunehmende Umfang und die Ausweitung der Staatstätigkeit auf immer mehr Politikfelder die Nachfrage der Politik nach Beratungswissen. Ebenso vergrößerte sich das Angebot an Expertise durch das Wachstum des Wissenschaftssystems und seine disziplinäre Differenzierung. Darüber hinaus erzeugte die politische Partizipation breiter Schichten der Bevölkerung und die Beobachtung politischer Prozesse durch die Öffentlichkeit die Erwartung von rationalen Entscheidungen in der Politik.<sup>10</sup> Die Legitimation politischer Entscheidungen durch wissenschaftliche Expertise ist allerdings insofern problematisch, als auf der einen Seite diejenigen, die gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen treffen, nicht bewerten können, ob ihre jeweilige Entscheidung sachlich richtig ist, und auf der anderen Seite diejenigen, die über Expertise verfügen und diese zur Verfügung stellen, weder demokratisch legitimiert noch politisch oder rechtlich verantwortlich für die Entscheidung sind.<sup>11</sup>

Wissenschaftliche Politikberatung ist eine spezifische Form des Wissenstransfers zwischen Wissenschaftlern und gesellschaftlichen Akteuren außerhalb der Wissenschaft und damit eine Leistung, die die Wissenschaft für die Gesellschaft erbringt. Als solche ist der Wissenstransfer – ebenso wie die wissenschaftlichen Leistungen aus Forschung und Lehre – Gegenstand von Verfahren der Erfassung, Messung und Bewertung.<sup>12</sup> Dass Leistungen der Wissenschaft erfasst, gemessen und bewertet werden, ist eine Folge des *New Public Managements*, das in den 1990er Jahren Einzug in die öffentliche Verwaltung und in Wissenschaftsorganisationen hielt. Das *New Public Management* brachte neben Veränderungen in der Organisationsstruktur auch eine Umstellung der Steuerungslogik von kameralistischen Haushaltsansätzen zur Messung erbrachter Leistungen. Die Effizienz der erbrachten Leistungen und die Transparenz über die Verwendung der hierfür aufgewandten Ressourcen sind als zentrale Ziele formuliert. Um diese Ziele zu erreichen, müssen in der Logik des *New Public Managements* auch wissenschaftliche Leistungen sichtbar, vergleichbar und bewertbar gemacht werden, was über quantitative Verfahren erfolgt, an deren Ende Kennziffern, standardisierte Einschätzungen und Ranglisten stehen.<sup>13</sup> Die skizzierte Logik des *New Public Managements* wird auch auf Leistungen wissenschaftlicher Politikberatung angewandt, die in Kennziffern ausgedrückt und in Ranglisten abgebildet werden mit dem Ziel, Transparenz und Wettbewerb zu fördern und schließlich die Anerkennung wissenschaftlicher Politikberatung zu erhöhen.<sup>14</sup>

In den Bereichen Forschung und Lehre stoßen quantitative Verfahren zur Erfassung und Bewertung wissenschaftlicher Leistungen auf eine umfassende Kritik, die von methodischen Fragen bei der Konstruktion einzelner Indikatoren bis zur grund-

10 Weingart, Lentsch 2008, S. 9-15.

11 Voßkuhle 2009, S. 549.

12 Froese et al. 2014.

13 Schmoch 2009; Schmid, Wilkesmann 2015; Zechlin 2015.

14 Haucap, Thomas 2014.

sätzlichen Ablehnung der Qualitätserfassung durch Kennziffern reicht.<sup>15</sup> Im Einzelnen wird in verschiedenen Studien kritisiert, dass quantitative Indikatoren die Leistung und die Qualität, die sie eigentlich messen sollen, nicht verlässlich messen: Kennziffern erfassen nur einen Teil einer wissenschaftlichen Leistung und blenden andere Teile derselben Leistung aus. Es werden nur solche Leistungen und Leistungsmerkmale erfasst, die sich leicht in Zahlen abbilden lassen. In Ranglisten führen zudem kleine Änderungen bei methodischen Entscheidungen zu Veränderungen in der Rangfolge. Gegen Rankings und Ratings wird ferner eingewandt, dass sie Dinge vergleichen, die nicht vergleichbar sind. Nicht nur Forschungseinrichtungen und Fachdisziplinen, auch Untersuchungsgegenstände, Fragestellungen und Vorgehen innerhalb einer Einrichtung und einer Disziplin sind zu verschieden, um vergleichende Aussagen treffen zu können. Schließlich wird in einigen Beiträgen das Hauptproblem der quantitativen Erfassung wissenschaftlicher Leistungen in einer Veränderung der Anreizstruktur gesehen, die dazu führt, dass Wissenschaftler ihr Handeln an Indikatoren und nicht an der wissenschaftlichen Leistung selbst und ihrer Qualität ausrichten.<sup>16</sup> Ebenso wie bei Forschung und Lehre ergeben sich auch bei der wissenschaftlichen Politikberatung Schwierigkeiten bei der Messung und Bewertung, wie im Folgenden ausgeführt wird.

Verschiedene theoretische Konzeptionen weisen wissenschaftlicher Politikberatung jeweils unterschiedliche Positionen und Funktionen zwischen Wissenschaft und Politik zu. Ungeachtet der theoretischen Konzeption ergibt sich für die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung das doppelte Erfordernis, den Anforderungen sowohl der Wissenschaft als auch der Politik zu genügen (Abschnitt 2). Daraus ergeben sich die Qualitätskriterien wissenschaftlicher und politischer Angemessenheit (Abschnitt 3). Sobald die abstrakten Qualitätsmerkmale der wissenschaftlichen und der politischen Angemessenheit jedoch auf konkrete Beratungsleistungen bezogen werden, lassen sich keine konkreten und generell gültigen Qualitätsmerkmale benennen, weil die Bewertung der Qualität wissenschaftlicher Politikberatung abhängig von zahlreichen Rahmenbedingungen ist, die konkrete Qualitätskriterien verhindern. Darüber hinaus ist es nicht möglich, aufseiten der Beratungsempfänger das Spannungsverhältnis zwischen dem Streben nach dem Erlangen und dem Erhalt politischer Macht und der Lösung gesellschaftlicher Probleme aufzuheben. Aus der Abhängigkeit der Beratungsqualität und der Mehrdeutigkeit politischer Ziele folgt eine Unbestimmtheit der politischen Angemessenheit von Politikberatung (Abschnitt 4). Die Unbestimmtheit der wissenschaftlichen Angemessenheit zeigt sich anhand der Konzeption wissenschaftlicher Politikberatung als evidenzbasierte Politikberatung für eine evidenzbasierte Politik. Obgleich mit einer evidenzbasierten Politik und Politikberatung die Vorstellung verbunden ist, zu einer Versachlichung des politischen Prozesses beizutragen, bleibt die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung auch bei einer evidenzbasierten Politik und Politikberatung unbestimmt, weil das wissenschaftliche Wissen und damit das Beratungswissen von Unsicherheit geprägt sind (Abschnitt 5). Worin liegen die Möglichkeiten und Grenzen?

15 Maasen et al. 2015; Welpe et al. 2015.

16 Münch 2009; Kieser 2010; Osterloh 2012; Flink, Simon 2014.

zen der Qualitätssicherung wissenschaftlicher Politikberatung? Während die wissenschaftliche Unsicherheit und die politische Mehrdeutigkeit eine generelle Messung und Bewertung wissenschaftlicher Politikberatung verhindern, tragen Transparenz und Öffentlichkeit im Beratungsprozess zur Qualitätssicherung wissenschaftlicher Politikberatung bei (Abschnitt 6).

## 2. Wissenschaftliche Politikberatung zwischen Wissenschaft und Politik

Wissenschaftliche Politikberatung vermittelt zwischen Wissenschaft auf der einen Seite und Politik auf der anderen Seite. Je nach theoretischer Perspektive erscheint die Verbindung von Wissenschaft und Politik durch wissenschaftliche Politikberatung als Kopplung<sup>17</sup>, Interpenetration<sup>18</sup>, Verhandlungssystem<sup>19</sup> oder Wechselbeziehung<sup>20</sup>. Gemeinsam ist diesen Perspektiven, dass eine mehr oder weniger starke Vermischung von Wissenschaft und Politik im Prozess der wissenschaftlichen Politikberatung konstatiert wird. Dadurch unterscheiden sie sich von der autopoietischen Systemtheorie einerseits und der Public-Choice-Theorie andererseits, die jeweils mit unterschiedlichen Begriffen, Annahmen und Argumentationen Wissenschaft und Politik strikt getrennt voneinander sehen.

Aus der Perspektive der autopoietischen Systemtheorie trennen die unvereinbaren kommunikativen Codes Wahrheit und Macht die Wissenschaft von der Politik.<sup>21</sup> Bei wissenschaftlicher Politikberatung geht es dann gerade nicht um die Vermittlung von Wahrheiten in der Form von Beratungswissen zur Durchsetzung von Interessen oder zur Lösung gesellschaftlicher Probleme. Ihre Funktion besteht vielmehr darin, die Unsicherheit der Systemumwelt zu reduzieren, um politische Entscheidungen zu ermöglichen und damit das politische Systems aufrechtzuerhalten.<sup>22</sup> Aus der Perspektive der Public-Choice-Theorie sind Wissenschaft und Politik ebenfalls voneinander getrennt, allerdings nicht durch unterschiedliche Logiken der Systeme, sondern durch unterschiedliche Interessen der Akteure. Während die Interessen der Wissenschaftler in Entlohnung, Prestige, Karriere und Selbstbestätigung gesehen werden, wird von Politikern angenommen, dass sie danach streben, Wählerstimmen zu maximieren, um politische Macht zu erlangen und zu erhalten. Folglich nutzten Politiker wissenschaftliche Expertise nur, wenn sie ihnen hilft, die Gunst der Wähler zu gewinnen.<sup>23</sup>

Politiker, die wissenschaftliche Expertise selektiv und zielgerichtet einsetzen, entsprechen dem dezisionistischen Modell der Politikberatung, das Habermas in einem viel beachteten Beitrag über die Verwissenschaftlichung der Politik neben dem tech-

17 Weingart 2001.

18 Münch 1996.

19 Mayntz 1994.

20 Pielke 2007.

21 Luhmann 2002.

22 Kusche 2008.

23 Jones, Cullis 1993; Mause, Heine 2003.

nokratischen und dem pragmatistischen Modell beschreibt.<sup>24</sup> Im dezisionistischen Modell bedienen sich Politiker des Fachwissens, treffen ihre Entscheidungen jedoch auf der Basis normativer Werte und politischer Interessen. Im technokratischen Modell ist das Verhältnis zwischen Fachwissen und Politik umgekehrt, und die Politik wird zum »Vollzugsorgan einer wissenschaftlichen Intelligenz«.<sup>25</sup> Während diese beiden Modelle jeweils von einer einseitigen Beziehung zwischen Wissenschaft und Politik ausgehen, wird im pragmatistischen Modell eine Wechselbeziehung zwischen beiden Systemen konstatiert. Das pragmatistische Modell zielt auf die Kommunikation zwischen Beratenden und Beratenen, in deren Verlauf die vagen Vorstellungen, die zunächst noch auf beiden Seiten vorhanden sind, konkretisiert werden. Politikberatung findet dann als iterativer Übersetzungsprozess zwischen Wissenschaft und Politik statt, in dem politische Interessen verdeutlicht, neue Forschungsfragen gestellt, gesellschaftliche Probleme definiert und wissenschaftliche Erkenntnisse auf konkrete Fragen und Probleme angewandt werden.

Entgegen der – auch unter Wissenschaftlern und Politikern – weit verbreiteten Vorstellung, zwischen Wissenschaft und Politik bestehe eine einseitige Beziehung,<sup>26</sup> argumentieren Weingart, Brown und Lentsch, dass Politikberatung als Interaktion zwischen Beratenen und Beratenden in einem iterativen Prozess stattfindet und somit die Politikberatung in Demokratien dem pragmatistischen Modell nahekommt. Allerdings mache das Modell idealistische Annahmen insbesondere hinsichtlich der Kommunikationsbereitschaft von Politikern und Experten. Eine konsensuelle Kommunikation, wie sie im Modell angenommen wird, könne in der Praxis nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden.<sup>27</sup> Dennoch argumentieren Falk et al., dass Formen der Politikberatung, die auf Kommunikation und Kooperation zwischen Wissenschaft und Politik beruhen, an Bedeutung gewinnen. Sie machen hierfür eine generelle Veränderung in der Art der Politikgestaltung verantwortlich, die sich in einer Ablösung hierarchischer Steuerung durch Verhandlungen in Netzwerken zeigt.<sup>28</sup> In der Sache, wenn auch nicht dem Namen nach, beziehen sich Falk et al. auf das pragmatistische Modell von Habermas.<sup>29</sup> Die von ihnen konstatierte Zunahme einer Politikgestaltung durch Netzwerke trifft jedoch in erster Linie auf Teilgebiete einzelner Politikfelder zu und beschreibt keine generelle Entwicklung in der politischen Steuerung, wie Siefken einwendet.<sup>30</sup> Darüber hinaus findet Politikberatung häufig nicht diskursiv und ergebnisoffen statt, wie Koppo und Schölzel auf den Beitrag von Falk et al. antworten. Vielmehr setzten politische Akteure Berat-

24 Habermas 1969.

25 Ebd., S. 122.

26 Pielke 2007, S. 76-96; Turnhout et al. 2013.

27 Weingart 2001, S. 138-139; Brown et al. 2006, S. 51-53.

28 Falk et al. 2007.

29 Siefken 2010, S. 128.

30 Ebd., S. 132-134. Zur allgemeinen Diskussion siehe zum Beispiel Schuppert, Zürn 2008.

tungswissen strategisch dazu ein, Macht zu erlangen, zu erhalten und auszubauen.<sup>31</sup>

Auch wenn das pragmatistische Modell der Politikberatung unterschiedlich bewertet wird, wird in zahlreichen Beiträgen wissenschaftliche Politikberatung als ein iterativer und interaktiver Prozess zwischen Beratenden und Beratenen betrachtet.<sup>32</sup> Gegen das dezisionistische und das technokratische Modell spricht, dass weder die klare Trennung zwischen Wissenschaft und Politik noch die lineare Beziehung zwischen beiden Bereichen zutreffend ist. Die Verwissenschaftlichung der Politik und die Politisierung der Wissenschaft stellen zwei sich wechselseitig verstärkende Prozesse dar, die die Grenzen zwischen Wissenschaft und Politik zwar nicht aufheben, aber verschwimmen lassen.<sup>33</sup> Während die Verwissenschaftlichung der Politik die Erwartung enthält, dass politische Entscheidungen rational auf der Basis wissenschaftlichen Wissens getroffen werden, zeigt sich die Politisierung der Wissenschaft in der politischen Bewertung wissenschaftlicher Erkenntnisse. Trotz der beiden Prozesse bleibt ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zwischen Wissenschaft und Politik bestehen. Während sich die Wissenschaft an der Unparteilichkeit und Distanz zu betrachteten Themen und Gegenständen orientiert, sind für die Politik Parteilichkeit und Wertgebundenheit kennzeichnend. Schließlich besteht zwischen Wissenschaft und Politik eine funktionale Abhängigkeit. Danach stellt die Politik für die Wissenschaft Ressourcen und institutionelle Sicherheit bereit; die Wissenschaft bietet ihrerseits der Politik Expertise zur Lösung gesellschaftlicher Probleme an und trägt zur Legitimation politischer Entscheidungen bei. Eine Spannung zwischen Wissenschaft und Politik entsteht allerdings daraus, dass die wissenschaftliche Politikberatung nicht nur instrumentelles Wissen zur Erreichung politischer Ziele bereitstellt, sondern auch gesellschaftliche Probleme definiert, die auf die politische Agenda gelangen, und dass das bereitgestellte Wissen selten ganz wertfrei ist. Vielmehr eröffnet die Unsicherheit wissenschaftlichen Wissens, auf dem die Beratung beruht, Interpretationsspielräume, die zur Unterstützung unterschiedlicher politischer Positionen genutzt werden können. Da wissenschaftliche Beratung und politische Entscheidung nicht in einzelnen Sequenzen voneinander getrennt sind, verschwimmen sachliche und normative Argumente, und die Beratenden geraten rasch in eine Situation, in der sie Beratungswissen politisch bewerten.<sup>34</sup>

Entgegen der Beobachtung einer Verwissenschaftlichung der Politik und einer Politisierung der Wissenschaft wird im linearen Modell der Politikberatung sowohl eine klare Trennung zwischen Wissenschaft und Politik als auch eine sequentielle Abfolge von wissenschaftlicher Forschung, Politikberatung und politischen Entscheidungen angenommen. Das lineare Modell der Politikberatung ist in zwei Ausprägungen anzutreffen: Mit Blick auf die Wissenschaft wird die Bedeutung der Grundlagenforschung betont, der die anwendungsorientierte Forschung folgt, deren

31 Koppo, Schölzel 2009.

32 Mayntz 1994; Weingart 2001; Pielke 2007.

33 Weingart 2001.

34 Ebd.

Umsetzung schließlich gesellschaftlichen Nutzen stiftet. Mit Blick auf die Politik ist im linearen Modell gesichertes wissenschaftliches Wissen die Voraussetzung für politischen Konsens, der politische Entscheidungen und deren Umsetzung ermöglicht.<sup>35</sup> Pielke kritisiert, dass dieses Modell in der einen oder anderen Ausprägung lediglich in denjenigen seltenen Fällen politische Entscheidungsprozesse treffend beschreibt, in denen die Unsicherheit des wissenschaftlichen Wissens gering ist und die politischen Entscheidungsträger gemeinsame Ziele und normative Werte teilen. In diesen Fällen verringert das gesicherte Wissen die Zahl von Entscheidungsalternativen, und die gemeinsamen Werte der beteiligten Entscheidungsträger verhindern Zielkonflikte. In der Regel trifft jedoch das Gegenteil zu. Politische Ziele sind umstritten, weil sie mit gesellschaftlichen Interessen verbunden sind und umverteilende Wirkungen zwischen Bevölkerungsgruppen entfalten. Zugleich ist wissenschaftliches Wissen hinreichend unsicher, um damit unterschiedliche politische Positionen rechtfertigen zu können.<sup>36</sup>

### 3. Die Qualitätskriterien wissenschaftlicher und politischer Angemessenheit

Unterschiedliche theoretische Konzeptionen wissenschaftlicher Politikberatung führen zu unterschiedlichen Aussagen darüber, ob und in welchem Ausmaß die Grenzen zwischen Wissenschaft und Politik durch wissenschaftliche Politikberatung verschwimmen, wie im vorangegangenen Abschnitt dargelegt wurde. Insgesamt spricht einiges dafür, wissenschaftliche Politikberatung als Wechselbeziehung zwischen Wissenschaft und Politik zu begreifen, in der die Grenzen zwischen beiden Bereichen fließend sind. Hinsichtlich der Kriterien zur Bestimmung der Qualität wissenschaftlicher Politikberatung beziehen sich allerdings auch diejenigen Ansätze, die von einer Aufweichung der Grenzen zwischen beiden Bereichen ausgehen, auf die Wissenschaft einerseits und die Politik andererseits. Danach beruht die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung darauf, inwieweit Beratungsleistungen sowohl den Anforderungen der Wissenschaft als auch den Erfordernissen der Politik gerecht werden.<sup>37</sup>

Die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften bringt den doppelten Qualitätsbezug wissenschaftlicher Politikberatung in der Präambel ihrer *Leitlinien zur Politikberatung* mit den Worten zum Ausdruck, dass wissenschaftliches Beratungswissen »sowohl wissenschaftlichen Standards genügen als auch politisch wirksam sein muss«.<sup>38</sup> Gute wissenschaftliche Politikberatung soll wissenschaftlich und politisch angemessen sein – oder epistemisch und politisch robust, wie Weingart und Lentsch die beiden Anforderungen bezeichnen.<sup>39</sup> Eine Beratungsleistung ist epistemisch robust, wenn das Beratungswissen durch empirische Daten, wissenschaftliche

35 Pielke 2007, S. 76-87.

36 Pielke 2007.

37 Weingart, Lentsch 2008; Mayntz 2009; Böcher, Krott 2012.

38 Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften 2008, S. 34.

39 Weingart, Lentsch 2008, S. 49-52.

Methoden und akademische Diskussionen so weit abgesichert ist, dass verlässliche Aussagen über konkrete politische Fragen getroffen werden können. Politisch robust ist das Beratungswissen, wenn es anschlussfähig an Einstellungen und Einschätzungen sowie an das Wissen und die Wahrnehmung politischer Akteure ist und damit von diesen grundsätzlich akzeptiert und umgesetzt werden kann. Wissenschaftliche Politikberatung kann eine hohe epistemische und eine geringe politische Robustheit aufweisen oder umgekehrt eine hohe politische und eine geringe epistemische Robustheit. Einer Aufhebung der Dichotomie von wissenschaftlicher und politischer Angemessenheit stehen jedoch gegensätzliche Funktionslogiken von Wissenschaft und Politik entgegen. »Als gute, wissenschaftliche Politikberatung (im Sinne der sachlichen Richtigkeit *und* der politischen Effektivität) gilt diejenige, die eine möglichst ausbalancierte Vermittlung der beiden Bezugssysteme erreicht.«<sup>40</sup>

Die so verstandene Qualität wissenschaftlicher Politikberatung kann in Bezug auf das beratende Gremium, die beratende Person oder das vermittelte Beratungswissen erfasst und gesichert werden.<sup>41</sup> Für Gremien wissenschaftlicher Politikberatung benennen Weingart und Lentsch vier allgemeine Qualitätsprinzipien, die in den *Leitlinien zur Politikberatung* der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften enthalten sind:<sup>42</sup> Die Distanz zwischen Wissenschaft und Politik soll die wechselseitige Unabhängigkeit beider Bereiche sichern und verhindern, dass sich wissenschaftliche Aussagen und politische Interessen vermischen. Die Beratungsleistung soll zudem die wissenschaftliche Pluralität insofern widerspiegeln, als sie Erkenntnisse aus denjenigen Disziplinen berücksichtigt, die für das jeweilige Thema von Relevanz sind, und diejenigen Daten, Methoden und Theorien heranzieht, die zu einer angemessenen Beantwortung der politischen Frage beitragen. Ferner sollen die Zusammensetzung und die Arbeitsweise des Beratungsgremiums transparent sein, so dass die Argumentation, die politischen Entscheidungen zugrunde liegt, nachvollziehbar ist. Schließlich sollen der Beratungsprozess und die Ergebnisse der Beratung öffentlich sein, um Informationen zugänglich zu machen und die Voraussetzung für Vertrauen in die wissenschaftliche Politikberatung zu schaffen.

Aus der Sicht der Beratenen führt Ritter vier Qualitätskriterien wissenschaftlicher Politikberatung an, die mit den gerade genannten weitgehend identisch sind.<sup>43</sup> Er bezieht sie auch auf die Berater und das Beratungswissen und thematisiert die ihnen innewohnende Spannung zwischen wissenschaftlicher und politischer Angemessenheit. In der Unabhängigkeit des Beraters sieht Ritter eine wesentliche Voraussetzung für eine gute Politikberatung, weist aber auch auf die Verantwortung des Beratenden hin, wenn die Beratungsleistung sich auf schutzwürdige Interessen des Staates bezieht, zum Beispiel im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit. Solche Beratungsleistungen sind vertraulich zu behandeln. Sie bilden die Ausnahme vom Qualitätsprinzip der Öffentlichkeit, das unerlässlich für eine demokratische Diskussion

40 Ebd., S. 52; Hervorhebung im Original.

41 JasanoFF 2011, S. 28.

42 Weingart 2008, S. 14-15; Weingart, Lentsch 2008, S. 284-287.

43 Ritter 1982, S. 461-464.

und eine wissenschaftliche Überprüfung des Beratungswissens ist. Des Weiteren sollen die Auswahl und die Beratungsbeziehungen von Beratern transparent gemacht werden, um mögliche Interessenkonflikte und Verflechtungen zwischen Wissenschaftlern und Politikern offenzulegen. Darüber hinaus soll die Transparenz zur wissenschaftlichen Pluralität der Berater beitragen. Schließlich fordert Ritter, dass sowohl Beratende als auch Beratene rotieren und ihre Funktionen zeitlich befristet ausüben, damit sich Nähe und Vertrautheit nicht über das notwendige Maß hinaus verfestigen und die Unabhängigkeit und Pluralität der Beratungsleistung gewahrt bleiben.<sup>44</sup>

Hinsichtlich der beratenden Wissenschaftler und des Beratungswissens spiegeln sich die Qualitätsprinzipien Unabhängigkeit und Pluralität in der korrekten und redlichen Anwendung wissenschaftlicher Methoden und Theorien wider. Einrichtungen, die wissenschaftliche Politikberatung betreiben, können, so Wagner,<sup>45</sup> zur Sicherung der wissenschaftlichen Angemessenheit ihrer Beratungsleistungen beitragen, indem sie Mitarbeiter mit einer hohen wissenschaftlichen Qualifikation beschäftigen und das Beratungswissen einer Qualitätsprüfung unterziehen, zum Beispiel durch die Veröffentlichung des Beratungswissens in Zeitschriften mit einem wissenschaftlichen Begutachtungsverfahren (*Peer-review*-Verfahren). Darüber hinaus soll die Qualitätssicherung durch eine öffentliche Diskussion erfolgen, die wissenschaftliche Argumente, die von verschiedenen Theorierichtungen, Disziplinen und Instituten vorgebracht werden, und politische Positionen, die in einzelnen Beratungsleistungen enthalten sein können, offenlegt.<sup>46</sup> Öffentlichkeit und Transparenz sind für Kirchgässner diejenigen Prinzipien, die ein angemessenes Verhalten von Beratenden und Beratenen sowie eine angemessene Darstellung des Beratungswissens begünstigen.<sup>47</sup> Wie andere Personen besitzen auch Wissenschaftler und Politikberater Eigeninteressen und normative Überzeugungen. Die Konvergenz von Interessen und Werten zwischen beratenden Wissenschaftlern und beratenen Politikern folgt, so Kirchgässner, aber weniger einem opportunistischen Verhalten als vielmehr einem Selektionsmechanismus: Politiker vergeben gerne Gutachten an diejenigen Wissenschaftler, deren Forschungsergebnisse zu ihren politischen Zielen passen. Umgekehrt erfüllen Wissenschaftler bevorzugt Beratungsaufträge von denjenigen Politikern, die dieselben Werte und politischen Positionen vertreten wie sie selbst. In dieser Situation gefährden Öffentlichkeit und Transparenz die Reputation wissenschaftlicher Politikberater, wenn diese sachliche Informationen und politische Meinungen nicht voneinander trennen.<sup>48</sup>

Im Gegensatz zu der Dreiteilung in Beratungswissen, Berater und Beratungsgremium nehmen Böcher und Krott eine Aufteilung wissenschaftlicher Politikberatung

44 Ebd.

45 Wagner 2011.

46 Ebd.

47 Kirchgässner 2013, S. 19-26.

48 Ebd.

in Phasen vor, um die Qualität zu erfassen.<sup>49</sup> Für jede der drei Phasen – Forschung, Integration und Verwertung – benennen sie eigene Qualitätskriterien. Forschung bildet die Voraussetzung wissenschaftlicher Politikberatung. Sie weist eine hohe Qualität auf, wenn sie den Regeln guter wissenschaftlicher Praxis folgt, wie sie von der Deutschen Forschungsgemeinschaft formuliert sind,<sup>50</sup> auf dem Stand der methodischen und theoretischen Entwicklung durchgeführt wird und in Diskussionen und Kooperationen innerhalb der wissenschaftlichen Gemeinschaft eingebunden ist. Der wissenschaftlichen Angemessenheit in der Phase der Forschung steht die politische Angemessenheit in der Phase der Verwertung gegenüber. In dieser Phase wird das Beratungswissen in der Form von Einzelgesprächen, Anhörungen, Broschüren, Gutachten und anderen Formen der Wissensdarstellung vermittelt und kann in politische Entscheidungen einfließen. Dabei soll wissenschaftliche Politikberatung ausgewogen und sachgerecht sowie öffentlich und transparent sein, sich an geltendes Recht halten und im Rahmen demokratischer Verfahren stattfinden.

Als Kern ihres Modells wissenschaftlicher Politikberatung, das die Wechselbeziehung zwischen Wissenschaft und Politik erfassen soll, betrachten Böcher und Krott die Phase der Integration, in der die Forschungsergebnisse in den politischen Prozess einfließen, indem entlang der Nachfrage der Politiker einzelne Forschungsergebnisse für die Politikberatung ausgewählt und neue Fragestellungen für die Forschung formuliert werden. Es geht dabei um einen Informationsaustausch zwischen Wissenschaftlern und Politikern über Möglichkeiten und Grenzen der Forschung sowie über Erwartungen und Wünsche der Politik. Die Integration ist gelungen, wenn die wissenschaftliche Politikberatung an einem öffentlichen Zweck ausgerichtet ist, Relevanz für die Lösung konkreter politischer Probleme besitzt, die Handlungsoptionen und Handlungsrestriktionen von Politikern berücksichtigt und ihre Erkenntnisse in einer zielgruppengerechten Sprache und Darstellung vermittelt. Bezugspunkt für die politische Angemessenheit in der Phase der Integration ist demnach die Lösung gesellschaftlicher Probleme. Gemeinsam mit der wissenschaftlichen Angemessenheit macht sie eine gute wissenschaftliche Politikberatung aus, die »gleichzeitig sowohl Kriterien der Wissenschaft als auch solche der Politik« erfüllt.<sup>51</sup> Böcher und Krott sehen dieses Erfordernis in Beratungsleistungen jedoch als selten erfüllt an und kommen deshalb zu dem Schluss, dass gute Politikberatung, wie sie sie anhand der drei Phasen beschreiben, »eher eine Ausnahme als den Standard für die Lösung vieler aktueller politischer Probleme dar[stellt]«.<sup>52</sup>

49 Böcher, Krott 2012.

50 Deutsche Forschungsgemeinschaft 2013.

51 Böcher, Krott 2012, S. 20.

52 Ebd.

#### 4. Die Abhängigkeit der Beratungsqualität und die Mehrdeutigkeit politischer Ziele

Die Verbindung von wissenschaftlicher und politischer Angemessenheit sowie die allgemeinen Qualitätskriterien Transparenz und Öffentlichkeit finden eine breite Anerkennung, wie die Ausführungen im vorangegangenen Abschnitt verdeutlichen. Allerdings zeigt sich im internationalen Vergleich, dass selbst allgemeinen Qualitätskriterien eine jeweils unterschiedliche Bedeutung beigemessen wird.<sup>53</sup> Wie die Qualität von Politikberatung bewertet wird, ist abhängig von Institutionen und der Kultur eines Landes, wie Jasanoff am Beispiel der USA, Großbritanniens und Deutschlands argumentiert. In den USA bezieht sich die Bewertung der Beratungsqualität in erster Linie auf das Beratungswissen. Die Qualität des Beratungswissens unterliegt dabei denselben Anforderungen eines wissenschaftlichen Begutachtungsverfahrens wie das wissenschaftliche Wissen, das in der Forschung generiert wird. Transparenz und Öffentlichkeit, die einen freien Zugang zu Informationen und die öffentliche Äußerung von Kritik ermöglichen, sind wesentliche Qualitätsmerkmale. In Großbritannien wird die Qualität der Politikberatung hingegen hauptsächlich von der Person des beratenden Experten abgeleitet. Diese muss über Wissen und Sachverstand verfügen. Entscheidend für die Qualität der Politikberatung ist jedoch, dass die Person darüber hinaus aus der Sicht der Beratungsempfänger und der Öffentlichkeit ausgewogen argumentiert, das Wohl der gesamten Gesellschaft im Blick hat sowie integer, vertrauenswürdig und selbstlos ist. In Deutschland setzt die Bewertung der Beratungsqualität schließlich in hohem Maße an der Zusammensetzung des beratenden Gremiums an. Von einem Beratungsgremium wird eine gute Politikberatung erwartet, wenn die Mitglieder des Gremiums in ihrer Gesamtheit die gesellschaftlichen Interessen und inhaltlichen Bereiche repräsentieren, die von den Entscheidungen, zu denen das Gremium berät, betroffen sind.<sup>54</sup>

Neben nationalen Besonderheiten ist die Bewertung der Beratungsqualität von weiteren Eigenschaften und spezifischen Rahmenbedingungen abhängig. Für die Qualitätserfassung wissenschaftlicher Politikberatung treffen dieselben Probleme zu, die Seyfried für die Qualitätserfassung von Lehrveranstaltungen an Hochschulen und Fernsehsendungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk beschreibt:<sup>55</sup> Die beteiligten Akteure teilen kein einheitliches Qualitätsverständnis. Darüber hinaus liegen keine Indikatoren zur Qualitätserfassung vor. Kommen schließlich dennoch Verfahren zum Einsatz, die die Qualität erfassen sollen, wie die Erhebung von Kennziffern, dann unterscheiden sich die Interpretationen über die Aussage und die Aussagekraft dieser Verfahren zwischen den beteiligten Akteuren zum Teil erheblich. Seyfried schlussfolgert aus dieser Problembeschreibung, dass abstrakte Qualitätsmerkmale um konkrete Qualitätserfordernisse ergänzt werden müssen.<sup>56</sup> Was jedoch konkrete Merkmale sind, die eine gute wissenschaftliche Politikberatung

53 Jasanoff 2011, S. 28-33.

54 Ebd.

55 Seyfried 2012.

56 Ebd.

auszeichnen, ist weitgehend unklar, wie die im Folgenden vorgestellten Beiträge zeigen.

Mit seiner Schlussfolgerung nimmt Seyfried die Relativität der Qualitätserfassung auf, wie sie Harvey und Green ausführen.<sup>57</sup> Harvey und Green argumentieren, dass Qualität in zweierlei Hinsicht relativ ist. Zum einen bedeutet Qualität für verschiedene Personen verschiedene Sachen in Abhängigkeit von jeweils spezifischen Situationen. Zum anderen bewertet sich die Qualität von Prozessen und Produkten in Relation zu Zielen, Ergebnissen, Standards oder Schwellenwerten. Zwar könne das Ausmaß der Relativität variieren; die Vorstellung von Qualität als einer absoluten Größe komme jedoch einem Ideal gleich, vergleichbar mit den Vorstellungen von Wahrheit und Schönheit. Für die wissenschaftliche Politikberatung zeigen Clark und Majone, dass Qualität relativ ist.<sup>58</sup> Sie argumentieren, dass unterschiedliche Personengruppen unterschiedliche Kriterien für gute wissenschaftliche Politikberatung besitzen und dass sich die Qualitätskriterien nochmals nach der Dimension der Politikberatung unterscheiden. Beratende Wissenschaftler, ihre Kollegen in der wissenschaftlichen Gemeinschaft, Auftraggeber von Beratungsleistungen, politische Entscheidungsträger und Vertreter von Interessengruppen legen jeweils unterschiedliche Qualitätsmerkmale an eine Beratungsleistung an. Die Qualitätsmerkmale unterscheiden sich zudem danach, ob sie sich auf die Dimension der Datenerhebung und Datenauswertung (Input), die Dimension der Darstellung von Forschungsergebnissen (Output) und ihren Schlussfolgerungen oder die Dimension der Strukturen und Abläufe, die die Interaktion zwischen Beratenden und Beratenen beschreiben (Prozess), beziehen.

Die Dimensionen weisen Ähnlichkeiten mit den Phasen Forschung (hier: Input), Verwertung (hier: Output) und Integration (hier: Prozess) von Böcher und Krott auf. Böcher und Krott legen ihr Hauptaugenmerk auf die Phase der Integration. Ebenso argumentieren Clark und Majone, dass für die Qualitätserfassung wissenschaftlicher Politikberatung die Prozessdimension wesentlich ist, weil sich in ihr politische Konflikte und deren mögliche Überwindung zur Lösung gesellschaftlicher Probleme zeigen. Für die inhaltlichen Schlussfolgerungen und die Darstellung der Forschungsergebnisse ist eine Qualitätserfassung schwierig, weil die Ziele, zu deren Erreichung Politikberatung beitragen soll, häufig mehrdeutig, vielfältig oder umstritten sind. Zudem ist die wissenschaftliche Erkenntnis, die dem Beratungswissen zugrunde liegt, mit Unsicherheit behaftet und kann häufig nicht unmittelbar zu dem Zeitpunkt bereitgestellt werden, zu dem es sich die Politik wünscht. Schließlich kann die mangelnde Qualitätserfassung des Beratungsoutputs nicht durch die Qualitätserfassung der Datenerhebung und Datenauswertung, die als Input in die Beratung fließen, kompensiert werden, weil die wissenschaftliche Angemessenheit der Forschung und des Beratungswissens sowie die für die Forschung aufgewandten

57 Harvey, Green 1993.

58 Clark, Majone 1985.

Ressourcen nur lose mit der politischen Angemessenheit der Schlussfolgerungen und der Darstellung des Beratungswissens verbunden sind.<sup>59</sup>

Als ein »klassisches Beispiel für höchst erfolgreiche Politikberatung«<sup>60</sup> bezeichnen Kurth und Glasmacher die AIDS-Politik der deutschen Bundesregierung. Neben den wissenschaftlichen Qualitätskriterien, die sie benennen, sehen sie den Beratungserfolg in dem Beispiel darin, dass das Beratungswissen in politische Entscheidungen einfloss. Anfang der 1980er Jahre infizierten sich immer mehr Menschen mit AIDS, und die Krankheit gelangte ins öffentliche Bewusstsein und auf die politische Tagesordnung. In der politischen Diskussion standen sich zwei Problemlösungsansätze gegenüber, die unterschiedliche Wege vorsahen, wie die Ausbreitung der Immunschwächekrankheit bekämpft werden soll. Auf der einen Seite forderte die bayerische Landesregierung unter Franz-Josef Strauß ein repressives Vorgehen gegen Homosexuelle und Prostituierte. Auf der anderen Seite lehnte die damalige Bundesgesundheitsministerin Rita Süßmuth staatliche Maßnahmen ab, die sich gegen Infizierte richten, und setzte stattdessen auf Aufklärungsarbeit, die über die Krankheit informiert und somit zur Prävention beiträgt. Der Problemlösungsansatz »Wir bekämpfen die Krankheit, nicht die Infizierten« basierte auf der Arbeit eines wissenschaftlichen Beirats, der eigens eingerichtet wurde. Dass sich der Ansatz der Aufklärung über die Krankheit in der Politik der Bundesregierung niederschlug, werten Kurth und Glasmacher als Beleg für den Einfluss der Politikberatung – in diesem Fall des wissenschaftlichen Beirats des Gesundheitsministeriums – auf politische Entscheidungen und eine hohe Qualität der Politikberatung.<sup>61</sup>

Kurth und Glasmacher räumen ein, dass es sich um ein besonderes Beispiel handelt und der Einfluss der Beratungstätigkeit auf politische Entscheidungen »selten konkret fassbar« ist.<sup>62</sup> Tatsächlich werden Empfehlungen, die in Beratungswissen enthalten sind oder aus diesem abgeleitet werden können, in der Regel nicht direkt in politische Entscheidungen und politisches Handeln umgesetzt, wie Süßmuth aus der politischen Praxis berichtet.<sup>63</sup> Ob eine Beratungsleistung politisch angemessen ist oder nicht, lässt sich folglich nicht danach beurteilen, inwieweit Beratungswissen Eingang in politische Entscheidungen findet. Obendrein lassen sich keine generellen Qualitätsmerkmale für die politische Angemessenheit konkreter Beratungsleistungen bestimmen. Politik zeichnet sich durch ein Spannungsverhältnis zwischen der Lösung gesellschaftlicher Probleme auf der einen Seite und der Erlangung und Erhaltung politischer Macht auf der anderen Seite aus, dem die wissenschaftliche Politikberatung nicht entgehen kann, wie Mayntz argumentiert:<sup>64</sup> Politikberatung kann Politiker frühzeitig auf gesellschaftliche Probleme hinweisen, Daten zu speziellen Fragen bereitstellen, politische Maßnahmen und Programme beobachten und

59 Ebd., S. 9-10.

60 Kurth, Glasmacher 2008, S. 464.

61 Ebd., S. 464-465.

62 Ebd., S. 464.

63 Süßmuth 2011.

64 Mayntz 2009.

kritisch begleiten, Entscheidungsalternativen formulieren und die Meinungsbildung im Laufe des politischen Prozesses fundieren. Politikberatung kann aber auch normative Überzeugungen fachlich begründen, bereits getroffene Entscheidungen nachträglich rechtfertigen, Politikern Zeit verschaffen und den Eindruck erwecken, die Politik würde sich eines Problems annehmen. Die beiden Funktionen von Politik bedürfen einer unterschiedlichen Politikberatung, die in den englischen Begriffen *policy advice* und *political consulting* zum Ausdruck kommt. Problemlösen und Machterhalt lassen sich analytisch voneinander trennen, sind aber im tatsächlichen politischen Prozess miteinander verwoben, so dass »[d]ie Wirksamkeit wissenschaftlicher Politikberatung [...] ihre Grenze in der prinzipiell nicht lösbar Spannung zwischen dem Sachbezug und dem Machtbezug politischen Handelns [findet]«.<sup>65</sup>

In der Forschung über politische Parteien erscheint dieser Gegensatz als Unterschied in der Motivation, die das Handeln von Politikern leitet. Aus dieser Perspektive streben Politiker danach, ihre Überzeugungen, Werte und Problemlösungsansätze zu verwirklichen (*policy pursuit*) oder politische Ämter zu besetzen, um Einfluss und Macht auszuüben (*office seeking*).<sup>66</sup> Auch hier hängen beide Motivationen zusammen. So erhöht die sachgerechte Lösung gesellschaftlicher Probleme die Chancen derjenigen Partei auf eine Wiederwahl, die an der Regierung für die Problemlösung verantwortlich war – sofern die Mehrheit der Wählerschaft die Definition des gesellschaftlichen Problems und die Notwendigkeit seiner Lösung teilt. Umgekehrt ist das Erlangen politischer Macht eine Voraussetzung für Politiker, um zur Lösung gesellschaftlicher Probleme beitragen zu können. Selbst in Machiavellis Fürst, einem Klassiker der Politikberatung im Sinn von *political consulting*, steht im Hintergrund von praktischen und zum Teil grausamen Empfehlungen zur Machterlangung und Machterhaltung das Errichten einer stabilen Ordnung des Gemeinwesens.<sup>67</sup> Umgekehrt findet die politische Planung, die auf vorausschauende und rationale Lösungen gesellschaftlicher Probleme im Sinn von *policy advice* zielt, in Abhängigkeit von der Konfliktaustragung und Konsensfindung zwischen widerstreitenden Interessen statt.<sup>68</sup>

## 5. Evidenzbasierte Politik und Politikberatung und die Unsicherheit wissenschaftlichen Wissens

Die Verwissenschaftlichung der Politik hebt den Gegensatz von gesellschaftlichem Problemlösen und politischem Interessenkampf nicht auf. Zudem gewährleistet sie weder berechenbare gesellschaftliche Prozesse noch rationale politische Entscheidungen.<sup>69</sup> Grenzen einer rationalen Politik und Politikberatung lassen sich anhand

<sup>65</sup> Ebd., S. 13.

<sup>66</sup> Keman 2002.

<sup>67</sup> Machiavelli 1986 [1532].

<sup>68</sup> Scharpf 1971.

<sup>69</sup> Bonß 2004.

des Konzepts der evidenzbasierten Politik und der evidenzbasierten Politikberatung zeigen,<sup>70</sup> das als Möglichkeit gesehen wird, zur Versachlichung der Politik beizutragen. Evidenzbasierte Politik und evidenzbasierte Politikberatung sehen vor, dass Politikberatung und politische Entscheidungen auf verlässlichen empirischen Daten beruhen. Die Daten sollen mittels wissenschaftlicher Methoden erhoben und ausgewertet werden. Schlussfolgerungen aus diesen Daten sollen transparent und wissenschaftlich kontrolliert gezogen werden. Evidenzbasierte Politikberatung soll somit zu einer evidenzbasierten und damit sachlichen und rationalen Politik beitragen. Wegen der Unsicherheit wissenschaftlichen Wissens kann evidenzbasierte Politikberatung jedoch keine Empfehlungen für konkrete Maßnahmen mit sicher eintrtenden Folgen geben, aber eine Orientierung für politische Entscheidungen bereitstellen.<sup>71</sup> Zur evidenzbasierten Politikberatung gehört es folglich, die wissenschaftliche Unsicherheit offenzulegen und den Beratenen die Grenzen des Beratungswissens zu erläutern. Unsicherheit und Grenzen der evidenzbasierten Politikberatung verlangen von den Beratenden Zurückhaltung bezüglich der Reichweite ihrer Aussagen und verhindern auch, dass die Qualität von Beratungsleistungen gemessen werden kann. Quantitative Indikatoren erfassen nur einfach messbare Aspekte der Politikberatung, etwa die Häufigkeit der Nennung von Wissenschaftlern in den Medien, können den gebotenen Umgang mit wissenschaftlicher Unsicherheit jedoch nicht abbilden.<sup>72</sup>

Eine weitergehende Vorstellung dieses Konzepts sieht evidenzbasierte Politikberatung und evidenzbasierte Politik sogar als Mittel zum effizienteren Einsatz gesellschaftlicher Ressourcen und zur Steigerung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsproduktion und als Gegensatz zum politischen Kampf um die Durchsetzung von Interessen und die Verteilung von Wohlfahrt.<sup>73</sup> Im Kern wird im Konzept der evidenzbasierten Politik dann von politischen Problemen ausgegangen, die eindeutig bestimmt werden können; von bekannten Ursachen, die diese Probleme hervorrufen; und von Maßnahmen, die ergriffen werden können, um das jeweilige politische Problem wirksam zu lösen. In dem Maß, in dem eine so verstandene evidenzbasierte Politik an die Stelle des Kampfs um die Durchsetzung von Interessen in demokratischen Verfahren tritt, kommt es jedoch, so die Argumentation von Rüb und Straßheim,<sup>74</sup> zu einer Entpolitisierung von Politik. Wenn politische Entscheidungen auf der Zuschreibung (angeblich) gesicherter Erkenntnis beruhen, die gleichzeitig den Anspruch auf Rationalität und Wissenschaftlichkeit sowie auf politische Gestaltung und effektive Lösung gesellschaftlicher Probleme erhebt, dann wird die Auseinandersetzung um gesellschaftliche Ziele, normative Werte und politische Interessen unterbunden.<sup>75</sup>

70 Schneider 2008.

71 Schmidt 2014.

72 Schmidt 2015, S. 182; Wagner 2015, S. 198.

73 Zimmermann 2014.

74 Rüb, Straßheim 2012.

75 Ebd.

Zu einer ähnlichen Aussage gelangt Wildavsky, der mit seinem Buchtitel *Speaking truth to power*<sup>76</sup> das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik, wie es in der evidenzbasierten Politikberatung angenommen wird, prägnant ausdrückt, sich mit seinen Ausführungen jedoch gerade gegen die Vorstellung wendet, Politik sei ein rationaler Prozess, in dem Ziele in eine Reihenfolge gebracht und Entscheidungsalternativen abgewogen werden sowie schließlich die Alternative ausgewählt wird, die eine effektive und effiziente Problemlösung verspricht. Unter Rückgriff auf das Garbage-Can-Modell der Organisationstheorie argumentiert Wildavsky, dass es in der Politik und in der Politikberatung nicht darum gehe, aus verschiedenen Alternativen die beste Lösung für ein Problem auszuwählen und umzusetzen. Vielmehr sei es das Ziel, Probleme zu identifizieren, für die bereits Lösungen bestehen, die mit den vorhandenen Ressourcen unter den gegebenen politischen Bedingungen umgesetzt werden können. Mit Bezug auf seinen Buchtitel schreibt Wildavsky: »[S]peaking truth to power remains the ideal of analysts who hope they have truth, but realize they have not (and, in a democracy, should not have) power.«<sup>77</sup>

Der Erfüllung der genannten Hoffnung, die Wahrheit zu erkennen, steht, wie bereits angesprochen, die grundsätzliche Unsicherheit wissenschaftlichen Wissens entgegen.<sup>78</sup> Nach dem Selbstverständnis der Wissenschaft sind Forschungsergebnisse vorläufig und können auch falsch sein. Gesetze, die Wenn-dann-Aussagen über Ursachen und Wirkungen treffen, gibt es im Sozialen (fast) nicht. Viele Zusammenhänge können nur in Wahrscheinlichkeiten ausgedrückt werden. Eindeutige Aussagen über einzelne Phänomene in spezifischen Situationen sind auf dieser Basis nicht möglich. Wegen der Mehrdeutigkeit von Forschungsergebnissen, die aus methodischer Sicht dem Umstand geschuldet ist, dass es eben nie nur einen, sondern immer mehr Faktoren gibt, die für die Erklärung eines Sachverhalts infrage kommen, können rivalisierende Theorien jeweils Plausibilität für sich beanspruchen. Schließlich beziehen sich sozialwissenschaftliche Theorien ebenso wie politische Maßnahmen auf Menschen, die durch Interaktionen und bewusstes Handeln Effekte erzeugen können, die weder theoretisch vorhergesagt noch vielleicht politisch gewünscht waren.<sup>79</sup> Der Umstand, politische Fragen wissenschaftlich nicht mit Sicherheit beantworten zu können, ist zwar in den Sozialwissenschaften besonders häufig, trifft aber auch auf die Natur- und Ingenieurwissenschaften zu, in denen Wissen ebenfalls mit Unsicherheit behaftet ist und bestimmte Aussagen nur auf der Basis von Wahrscheinlichkeiten getroffen werden können.<sup>80</sup>

Auf der Basis methodisch korrekt erhobener und ausgewerteter empirischer Daten, wie sie im Rahmen einer evidenzbasierten Politikberatung verwendet werden sollen, können gegensätzliche politische Schlussfolgerungen gezogen werden.<sup>81</sup>

76 Wildavsky 1987.

77 Ebd., S. 12.

78 Streeck 2011.

79 Ebd.

80 Weinberg 1972, S. 210-213.

81 Kirchgässner 2013.

Kirchgässner zeigt mit einem ökonometrischen Beispiel, dass auf der Basis desselben Datensatzes eine Ausdehnung der Staatsquote sowohl für ein abnehmendes als auch für ein verstärktes Wirtschaftswachstum verantwortlich gemacht werden kann. In einem zweiten Beispiel führt er eine Meta-Analyse von insgesamt 102 Studien durch, die den Zusammenhang zwischen der Todesstrafe und ihrem Abschreckungseffekt untersuchen. Es zeigt sich, dass geringfügige Unterschiede bei der Datenanalyse dafür verantwortlich sind, ob der Todesstrafe ein abschreckender Effekt zugeschrieben wird oder nicht. Die unterschiedlichen Schlussfolgerungen resultieren dabei weder aus einer unzureichenden oder unrechten Anwendung wissenschaftlicher Methoden noch aus der theoretischen Einbettung der jeweiligen Studie, wie Kirchgässner betont.<sup>82</sup>

Aus einer anderen Perspektive argumentieren Jochimsen und Raffer ebenfalls, dass aus quantitativen Daten weder eindeutige noch politisch neutrale Schlussfolgerungen abgeleitet werden können.<sup>83</sup> Ihr Beispiel ist ein Indikatorensatz, der von der Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität« des Deutschen Bundestags zur Erfassung der gesellschaftlichen Wohlfahrt und Nachhaltigkeit entwickelt wurde. Hier zeigen sie, dass den statistischen Daten, die als Grundlage für eine evidenzbasierte Politik und Politikberatung dienen sollen, ein strukturelles Spannungsverhältnis zwischen »dem politisch Gewünschten und dem statistisch Machbaren«<sup>84</sup> innewohnt: Da sich gesellschaftliche Phänomene durch eine hohe Komplexität auszeichnen, können sie anhand statistischer Indikatoren nicht vollständig erfasst werden. Dadurch wird eine Begrenzung auf einzelne Dimensionen eines gesellschaftlichen Phänomens notwendig, die zum einen Wertungen erfordert und zum anderen dadurch verstärkt wird, dass sich Politiker einfache und leicht kommunizierbare Indikatoren wünschen. Hinzu kommt, dass viele gesellschaftliche Phänomene, beispielsweise die Einkommens- und Vermögensverteilung in der Bevölkerung, normativ aufgeladen sind und diese Normativität nicht durch statistische Daten beseitigt werden kann.

Zusammen mit der Komplexität und Kontingenz der sozialen Welt verhindert die Unsicherheit des Wissens, dass Politikberater Politikern das Beratungswissen anbieten können, das diese nachfragen, wie Streeck argumentiert.<sup>85</sup> Danach wünschen sich Politiker von der Politikberatung gerade Aussagen über vorhersagbare Folgen einzelner Maßnahmen. Im Einzelnen soll das Beratungswissen Politikern insofern technische Handlungsanweisungen geben, als es (1) Ursachen identifiziert, die (2) mit Mitteln, die Politikern zur Verfügung stehen, so beeinflusst werden können, dass sie zur Erreichung politisch gewünschter Ziele führen, und (3) Teil eines wissenschaftlichen Gesetzes sind, so dass verlässliche Prognosen für die Effekte einer politischen Maßnahme getroffen werden können.<sup>86</sup> Die Reichweite evidenzbasierter

82 Ebd.

83 Jochimsen, Raffer 2014.

84 Ebd., S. 123.

85 Streeck 2011.

86 Ebd., S. 25-26.

Politikberatung wird aber nicht nur dadurch eingeschränkt, dass es an Wissen fehlt, das diese Bedingungen erfüllt. Hinzu kommt, dass viele Probleme, über die im politischen Prozess entschieden wird, sich nicht auf die geeigneten Mittel zur Erreichung bestimmter Ziele, sondern auf die Ziele selbst beziehen. Politische Ziele werden jedoch normativ gesetzt und entziehen sich weitgehend einer wissenschaftlichen Bewertung.<sup>87</sup>

Konflikte, die die Qualität des Wissens über politisch relevante Sachverhalte infrage stellen (wie in der Einleitung geschildert wurde), machen nur einen Teil der politischen Konflikte aus.<sup>88</sup> Wissenskonflikte können anhand rationaler Argumente auf der Basis empirischer Daten und wissenschaftlicher Methoden zu einem Konsens geführt werden. Eine solche Konsensfindung ist hingegen weder bei Interessenkonflikten noch bei Wertkonflikten möglich. Interessenkonflikte über die Verteilung von Ressourcen können in Verhandlungen durch einen Kompromiss beigelegt werden. Entscheidend für das Verhandlungsergebnis ist das Machtverhältnis zwischen den verhandelnden Parteien; evidenzbasierte Argumente sind von nachrangiger Bedeutung. In Wertkonflikten stehen sich unterschiedliche ethische Prinzipien und normative Überzeugungen gegenüber. Bogner, Menz und Schumm grenzen Wertkonflikte von Wissens- und Interessenkonflikten – in der oben beschriebenen Form – ab. Sie zeigen am Beispiel parlamentarischer Entscheidungen über die Stammzellenforschung, dass in Wertkonflikten weder die Politik noch die Öffentlichkeit eine einheitliche Expertise von wissenschaftlichen Politikberatern erwarten. Vielmehr ermögliche in diesem Fall gerade der stabile und geordnete Dissens unter den Experten den Parlamentariern eine eigenständige und legitime Entscheidung.<sup>89</sup>

## 6. Schlussbetrachtung

Was zeichnet gute wissenschaftliche Politikberatung aus? Die Argumentation in diesem Beitrag hat gezeigt, dass eine konkrete Antwort auf diese Frage nicht möglich ist, weil sich die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung nicht eindeutig bestimmen lässt. Mit der wissenschaftlichen Angemessenheit und der politischen Angemessenheit bestehen abstrakte Qualitätsmerkmale. Die Einhaltung der Regeln guter wissenschaftlicher Praxis, wie sie von der Deutschen Forschungsgemeinschaft formuliert sind,<sup>90</sup> ist Ausdruck der wissenschaftlichen Angemessenheit. Konkretere und weitergehende Aussagen über die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung scheitern jedoch an der Unsicherheit wissenschaftlichen Wissens und an der Mehrdeutigkeit politischer Ziele. Die Unsicherheit wissenschaftlichen Wissens verhindert, dass das Beratungswissen Politikern eindeutige Ratschläge für politische Entscheidungen geben kann. Die Mehrdeutigkeit politischer Ziele lässt die wissenschaftliche Politikberatung darüber hinaus nicht aus dem Spannungsverhäl-

87 Wagner 2011, S. 216-217.

88 Bogner et al. 2008.

89 Ebd.

90 Deutsche Forschungsgemeinschaft 2013.

nis zwischen der Lösung gesellschaftlicher Probleme und der Erlangung und Erhaltung politischer Macht entkommen. Die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung kann nur aus der Sicht von Personen, die in die Beratung involviert sind, in Bezug auf einzelne Dimensionen, die eine Beratungsleistung ausmachen, oder mit Blick auf politische Ziele, zu deren Erreichung die Beratung beitragen soll, festgestellt werden. Weil diese Personen unterschiedliche Qualitätsmaßstäbe anlegen und die einzelnen Dimensionen und Ziele verschiedene Qualitätserfordernisse stellen, entzieht sich die wissenschaftliche Politikberatung einer allgemeinen und konkreten Qualitätsbewertung.

Auch wenn die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung weder gemessen noch generell bewertet werden kann, gibt die Diskussion in den vorangegangenen Abschnitten Hinweise darauf, wie eine Qualitätssicherung von Beratungsleistungen aussehen kann. Die Transparenz des Beratungsprozesses und die Öffentlichkeit des Beratungswissens führen zwar nicht notwendigerweise zu einer guten Politikberatung, bieten jedoch gute Voraussetzungen, um eine schlechte Politikberatung zu verhindern. Ferner erscheint eine Qualitätssicherung geeignet, die am Beratungsprozess ansetzt, in dem Beratende und Beratene zusammenkommen und interagieren. Der gegenseitige Austausch zwischen Beratenden und Beratenen über die Aussagekraft des Beratungswissens, die Erwartungen an das Beratungswissen und die Ziele, zu deren Erreichung das Beratungswissen beitragen soll, fördern ein gemeinsames Qualitätsverständnis. Letztendlich werden jedoch der Beratende über die wissenschaftliche Angemessenheit und der Beratene über die politische Angemessenheit befinden.

## Literatur

- Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen 2013. *Forschen – prüfen – beraten: Ressortforschungseinrichtungen als Dienstleister für Politik und Gesellschaft*. Positionspapier. 2. Auflage. Berlin.
- Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften 2008. »Leitlinien Politikberatung«, in *Leitlinien Politikberatung*, hrsg. v. d. Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, S. 33-41. Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften.
- Böcher, Michael; Krott, Max 2012. »Professionelle Integration als zentraler Baustein zur Qualitätssicherung von Politikberatung«, in *Zeitschrift für Politikberatung* 5, 1, S. 13-22.
- Bogner, Alexander; Menz, Wolfgang; Schumm, Wilhelm 2008. »Ethikexpertise in Wertkonflikten: Zur Produktion und politischen Verwendung von Kommissionsethik in Deutschland und Österreich«, in *Wissensproduktion und Wissenstransfer: Wissen im Spannungsfeld von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit*, hrsg. v. Manytz, Renate; Neidhardt, Friedhelm; Weingart, Peter; Wengenroth, Ulrich, S. 243-268. Bielefeld: transcript.
- Bonß, Wolfgang 2004. »Zwischen Verwendung und Verwissenschaftlichung: Oder: Gibt es eine ‚Lerngeschichte‘ der Politikberatung?«, in *Zeitschrift für Sozialreform* 50, 1-2, S. 32-45.
- Brown, Mark B.; Lentsch, Justus; Weingart, Peter 2006. *Politikberatung und Parlament*. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Cairney, Paul 2016. *The politics of evidence-based policy making*. London: Palgrave Macmillan.
- Clark, William C.; Majone, Giandomenico 1985. »The critical appraisal of scientific inquiries with policy implications«, in *Science, Technology and Human Values* 10, 3, S. 6-19.
- Deutsche Forschungsgemeinschaft 2013. *Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis*. Denkschrift. 2. Auflage. Weinheim: Wiley-VCH.

- Europäische Kommission 2002. *Mitteilung der Kommission über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission: Grundsätze und Leitlinien »Eine bessere Wissensgrundlage für eine bessere Politik«*, KOM(2002) 713 engdültig. Brüssel.
- Europäische Kommission 2016. *Science and policy making: towards a new dialogue*. The 2nd International Network for Government Science Advice Conference, 29.-30. September 2016. Tagungsbericht. Brüssel.
- Falk, Svenja; Rehfeld, Dieter; Römmele, Andrea; Thunert, Martin 2007. »Kooperative Politikberatung: Ein neues Beziehungsgefüle zwischen Politik und Politikberatung?«, in *Politische Vierteljahrsschrift* 48, 2, S. 322-337.
- Flink, Tim; Simon, Dagmar 2014. »Erfolg in der Wissenschaft: Von der Ambivalenz klassischer Anerkennung und neuer Leistungsmessung«, in *Erfolg: Konstellationen und Paradoxien einer gesellschaftlichen Leitorientierung. Leviathan Sonderband 29*, hrsg. v. Hänzi, Denis; Matthies, Hildegard; Simon, Dagmar, S. 123-144. Baden-Baden: Nomos.
- Froese, Anna; Mevissen, Natalie; Böttcher, Julia; Simon, Dagmar; Lenz, Sebastian; Knie, Andreas 2014. *Wissenschaftliche Güte und gesellschaftliche Relevanz der Sozial- und Raumwissenschaften: ein spannungsreiches Verhältnis. Handreichung für Wissenschaft, Wissenschaftspolitik und Praxis*. WZB Discussion Paper SP III 2014-602. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Habermas, Jürgen 1969. »Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung«, in *Technik und Wissenschaft als »Ideologie«*, hrsg. v. Habermas, Jürgen, S. 120-145. 2. Auflage. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Harvey, Lee; Green, Diana 1993. »Defining quality«, in *Assessment and Evaluation in Higher Education* 18, 1, S. 9-34.
- Haucap, Justus; Thomas, Tobias 2014. »Wissenschaftliche Politikberatung: Erreicht der Rat von Ökonomen Politik und Öffentlichkeit?«, in *Wirtschaftsdienst* 94, 3, S. 180-186.
- Her Majesty's Government 2005. *Guidelines on scientific analysis in policy making*. London.
- Jasanoff, Sheila 2011. »Quality control and peer review in advisory science«, in *The politics of scientific advice: institutional design for quality assurance*, hrsg. v. Lentsch, Justus; Weingart, Peter, S. 19-35. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jochimsen, Beate; Raffer, Christian 2014. »Wie schafft es die Zahl in die Politik? Indikatorensätze im Spannungsfeld zwischen politisch Gewünschtem und statistisch Machbarem«, in *Schmollers Jahrbuch* 134, 1, S. 107-128.
- Jones, Philip R.; Cullis, John G. 1993. »Public choice and public policy: the vulnerability of economic advice to the interpretation of politicians«, in *Public Choice* 75, 1, S. 63-77.
- Keman, Hans 2002. »Policy-making capacities of European party governments«, in *Political parties in the new Europe: political and analytical challenges*, hrsg. v. Luther, Kurt Richard; Müller-Rommel, Ferdinand, S. 207-245. Oxford: Oxford University Press.
- Kennedy, David 2016. *A world of struggle: how power, law, and expertise shape global political economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kieser, Alfred 2010. »Unternehmen Wissenschaft?«, in *Leviathan* 38, 3, S. 347-367.
- Kirchgässner, Gebhard 2013. »Zur Rolle der Ökonometrie in der wissenschaftlichen Politikberatung«, in *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 14, 1-2, S. 3-30.
- Koppo, Nico; Schölzel, Hagen 2009. »Kooperative Politikberatung ohne machtpolitisches Kalikül? Zum Forumsbeitrag von Svenja Falk, Dieter Rehfeld, Andrea Römmele und Martin Thunert«, in *Politische Vierteljahrsschrift* 50, 1, S. 86-104.
- Kurth, Reinhard; Glasmacher, Susanne 2008. »Was ist gute Wissenschaftliche Politikberatung?«, in *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz* 51, 4, S. 458-466.
- Kusche, Isabel 2008. *Politikberatung und die Herstellung von Entscheidungssicherheit im politischen System*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, Niklas 2002. *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Maasen, Sabine; Nassehi, Armin; Saake, Irmhild; Wolbring, Tobias. Hrsg. 2015. *Der impact des impact factors*. Themenheft *Soziale Welt* 66, 2. Baden-Baden: Nomos.
- Machiavelli, Niccolò 1986 [1532]. *Il Principe/Der Fürst*. Stuttgart: Reclam.
- Mause, Karsten; Heine, Klaus 2003. »Ökonomische Analysen wissenschaftlicher Politikberatung«, in *Politische Vierteljahrsschrift* 44, 3, S. 395-410.

- Mayntz, Renate 1994. »Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells«, in *Regieren und Politikberatung*, hrsg. v. Murswieck, Axel, S. 17-29. Opladen: Leske + Budrich.
- Mayntz, Renate 2009. »Speaking truth to power: Leitlinien für die Regelung wissenschaftlicher Politikberatung«, in *der moderne staat* 2, 1, S. 5-16.
- Münch, Richard 1996. »Modelle der Risikopolitik«, in *Risikopolitik*, hrsg. v. Münch, Richard, S. 165-238. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Münch, Richard 2009. »Die Konstruktion soziologischer Exzellenz durch Forschungsrating«, in *Soziale Welt* 60, 1, S. 63-89.
- Nichols, Tom 2017. *The death of expertise: the campaign against established knowledge and why it matters*. Oxford: Oxford University Press.
- Osterloh, Margit 2012. »New Public Management« versus ›Gelehrtenrepublik‹ – Rankings als Instrument der Qualitätsbeurteilung in der Wissenschaft?«, in *Hochschule als Organisation*, hrsg. v. Wilkesmann, Uwe; Schmid, Christian J., S. 209-221. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pielke, Roger A. 2007. *The honest broker: making sense of science in policy and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ritter, Ernst-Hasso 1982. »Perspektiven für die wissenschaftliche Politikberatung? Beobachtungen aus der Sicht der Praxis«, in *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft. Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 13, hrsg. v. Hesse, Joachim Jens, S. 458-464. Heidelberg: Springer.
- Rüb, Friedbert W.; Straßheim, Holger 2012. »Politische Evidenz – Rechtfertigung durch Verobjektivierung?«, in *Der Aufstieg der Legitimationspolitik: Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen. Leviathan Sonderband 27*, hrsg. v. Geis, Anna; Nullmeier, Frank; Daase, Christopher, S. 377-397. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W. 1971. »Planung als politischer Prozess«, in *Die Verwaltung* 4, 1, S. 1-30.
- Schmid, Christian J.; Wilkesmann, Uwe 2015. »Ansichtssache Managerialismus an deutschen Hochschulen – Ein empirisches Stimmungsbild und Erklärungen«, in *Beiträge zur Hochschulforschung* 37, 2, S. 56-87.
- Schmidt, Christoph M. 2014. »Wirkungstreffer erzielen – Die Rolle der evidenzbasierten Politikberatung in einer aufgeklärten Gesellschaft«, in *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15, 3, S. 219-233.
- Schmidt, Christoph M. 2015. »Politikberatung und Evaluationskultur in Deutschland«, in *Wissenschaftliche Politikberatung im Praxistest*, hrsg. v. Weingart, Peter; Wagner, Gert G., S. 157-187. Weilerswist: Velbrück.
- Schmoch, Ulrich 2009. »Geeignete Ansätze zur Messung wissenschaftlicher Leistung«, in *Beiträge zur Hochschulforschung* 31, 1, S. 26-41.
- Schneider, Volker 2008. »Komplexität, politische Steuerung und evidenz-basiertes Policy-Making«, in *Die Zukunft der Policy-Forschung: Theorien, Methoden, Anwendungen*, hrsg. v. Janning, Frank; Toens, Katrin, S. 55-70. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schuppert, Gunnar Folke; Zürn, Michael. Hrsg. 2008. *Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 41. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Seyfried, Markus 2012. »Probleme und Methoden der Qualitätsbewertung in verschiedenen Politikfeldern: Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Ansätzen zur Qualitäts erfassung und Evaluation in Hochschulen und öffentlich-rechtlichem Rundfunk«, in *Zeitschrift für Evaluation* 11, 2, S. 209-232.
- Siefken, Sven T. 2010. »Ist denn alles Politikberatung? Anmerkungen zum Begriff und der Diagnose institutionalisierter Kooperation«, in *Politische Vierteljahresschrift* 51, 1, S. 127-136.
- Straßheim, Holger; Kettunen, Pekka 2014. »When does evidence-based policy turn into policy-based evidence? Configurations, contexts and mechanisms«, in *Evidence and Policy* 10, 2, S. 259-277.
- Streeck, Wolfgang 2011. »Man weiß es nicht genau: Vom Nutzen der Sozialwissenschaften für die Politik«, in *Wissenschaftliche Politikberatung*, hrsg. v. Kraul, Margaret; Stoll, Peter-Tobias, S. 14-41. Göttingen: Wallstein.
- Süssmuth, Rita 2011. »Politische Akzeptanz, Verunglimpfung und Notwendigkeit wissenschaftlicher Politikberatung am Beispiel der Migration und Integration: Ein Erfahrungsbericht aus

- der Politik«, in *Wissenschaftliche Politikberatung*, hrsg. v. Kraul, Margret; Stoll, Peter-Tobias, S. 243-262. Göttingen: Wallstein.
- Turnhout, Esther; Stuiver, Marian; Klostermann, Judith; Harms, Bette; Leeuwis, Cees 2013. »New roles for science in society: different repertoires of knowledge brokering«, in *Science and Public Policy* 40, 3, S. 354-365.
- Voßkuhle, Andreas 2009. »Sachverständige Beratung des Staates als Governanceproblem«, in *Governance als Prozess: Koordinationsformen im Wandel*, hrsg. v. Botzem, Sebastian; Hofmann, Jeanette; Quack, Sigrid; Schuppert, Gunnar Folke; Straßheim, Holger, S. 547-571. Baden-Baden: Nomos.
- Wagner, Gert G. 2011. »Quality control for the leading institutes of economic research in Germany: promoting quality within and competition between the institutes«, in *The politics of scientific advice: institutional design for quality assurance*, hrsg. v. Lentsch, Justus; Weingart, Peter, S. 215-228. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wagner, Gert G. 2015. »Welche Rolle kann wissenschaftliche Evidenz in der (wissenschaftlichen) Politikberatung sinnvollerweise spielen?«, in *Wissenschaftliche Politikberatung im Praxistest*, hrsg. v. Weingart, Peter; Wagner, Gert G., S. 189-216. Weilerswist: Velbrück.
- Walter, Franz 2011. »Der Gebrauch der Wissenschaft durch Parteien: Über die Aporien der Politikberatung«, in *Wissenschaftliche Politikberatung*, hrsg. v. Kraul, Margret; Stoll, Peter-Tobias, S. 163-176. Göttingen: Wallstein.
- Weinberg, Alvin M. 1972. »Science and trans-science«, in *Minerva* 10, 2, S. 209-222.
- Weingart, Peter 2001. *Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft*. Weilerswist: Velbrück.
- Weingart, Peter 2008. »Zur Aktualität von Leitlinien für ›gute Praxis‹ wissenschaftlicher Politikberatung«, in *Leitlinien Politikberatung*, hrsg. v. d. Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, S. 11-17. Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften.
- Weingart, Peter; Lentsch, Justus 2008. *Wissen – Beraten – Entscheiden: Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*. Weilerswist: Velbrück.
- Welpe, Isabell M.; Wollersheim, Jutta; Ringelhan, Stefanie; Osterloh, Margit. Hrsg. 2015. *Incentives and performance: governance of research organizations*. Heidelberg: Springer.
- Wildavsky, Aaron 1987. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Zechlin, Lothar 2015. »New Public Management an Hochschulen: wissenschaftsadäquat?«, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 65, 18-19, S. 31-38.
- Zimmermann, Klaus F. 2014. »Evidenzbasierte wissenschaftliche Politikberatung«, in *Schmollers Jahrbuch* 134, 3, S. 259-270.

**Zusammenfassung:** Es bestehen zahlreiche Bestrebungen, die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung zu erfassen und zu messen. Was aber zeichnet die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung aus? In dem Beitrag werden mögliche Qualitätsmerkmale diskutiert, bevor daran anschließend die These vertreten wird, dass die Unsicherheit wissenschaftlichen Wissens und die Mehrdeutigkeit politischer Ziele dazu führen, dass die Qualität von Beratungsleistungen unbestimmt bleibt.

**Stichworte:** Politikberatung, Wissenstransfer, Qualität, evidenzbasierte Politik

### The quality of scientific policy advice: indecisiveness because of scientific uncertainty and political ambiguity

**Summary:** There have been numerous attempts to define and measure the quality of scientific policy advice. However, which characteristics describe the quality of scientific policy advice? The article discusses potential characteristics. Subsequently, it is argued that the uncertainty of scientific knowledge and the ambiguity of political goals result in vague policy advice, when concrete advisory services are concerned.

**Keywords:** policy advice, knowledge transfer, quality, evidence-based policy

#### Autor

Holger Bähr

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)  
der Bundesagentur für Arbeit (BA)  
holger.baehr@iab.de

Leviathan, 45. Jg., 3/2017