



Gert G. Wagner

Welche Rolle kann wissenschaftliche Beratung in der Politik *sinnvollerweise* spielen?

In:

Wissenschaftliche Politikberatung im Praxistest / hrsg. von Peter Weingart und
Gert G. Wagner unter Mitarbeit von Ute Tintemann. – ISBN: 978-3-95832-046-8

Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2015

S. 189-216

Persistent Identifier: urn:nbn:de:kobv:b4-opus4-34607

Die vorliegende Datei wird Ihnen von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften unter einer
Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (cc by-nc-sa 4.0) Licence
zur Verfügung gestellt.



Gert G. Wagner

Welche Rolle kann wissenschaftliche Beratung in der Politik *sinnvollerweise* spielen?

Die wissenschaftliche Politikberatung wird von Politikern, Öffentlichkeit und Medien gleichermaßen mit übersteigerten Erwartungen konfrontiert wie mit unverhältnismäßiger Kritik überzogen. Die meisten Wissenschaftler sind überzeugt davon, dass »die« Politik mehr auf »die« Wissenschaft hören sollte. Der Grund für diese Unzufriedenheit ist aber nicht – so werde ich in diesem Beitrag ausführen – in erster Linie bei der Politik zu suchen, sondern die meisten Wissenschaftler überschätzen die Rolle, die sie vernünftigerweise spielen können. Die Rolle der Wissenschaft ist begrenzt wegen Wissenslücken, die zum Teil unüberwindbar sind, und der zentralen Bedeutung von Werturteilen bei menschlichen Entscheidungen. Gleichzeitig *unterschätzen* Wissenschaftler ihren Einfluss, den sie als Lehrende haben. Auch darauf gehe ich in diesem Beitrag ein.

Viele Wissenschaftler, so meine persönliche Erfahrung, spitzen die Frage, wie *aktuelle* wissenschaftliche Erkenntnis für politische Entscheidungen eine stärkere Rolle spielen könne, im stillen Kämmerlein bzw. im kollegialen Gespräch auch gerne auf die Frage zu, ob Wissenschaftler nicht eigentlich die besseren Politiker wären. Weil Wissenschaftler Fachleute sind, Sachverstand haben, nicht von fragwürdigen Interessen geleitet seien. Meine Antwort, die ich in diesem Beitrag ausführlich begründen werde, lautet, dass es ausgesprochen gut ist, dass Wissenschaftler keine politischen Entscheidungen treffen können!

Als politische Entscheidungen verstehe ich Entscheidungen von Parlamenten, Regierungen und staatlichen Verwaltungen, wie auch von Parteien und gesellschaftlichen Gruppen zu allen politisch zu entscheidenden Fragen und Problemen. Konzentrieren werde ich mich auf sozial- und wirtschaftspolitische Diskussionen, Beratung und Entscheidungen, und zwar einfach deshalb, weil ich mich in diesen Bereichen am besten auskenne.¹ Damit will ich die Bedeutung von – zum Beispiel

1 Hinter meinem Beitrag steht keine systematische eigene Forschung, sondern persönliche Erfahrung in der Politikerberatung (in Deutschland). Besonders erfolgreich im Hinblick auf unmittelbare Beratungserfolge war ich – wie die meisten Wissenschaftler – nie. Am ehesten habe ich, nach eigener Einschätzung, ein wenig Spuren in der Forschungspolitik hinterlassen, als in meiner Zeit im Wissenschaftsrat (2002–2008) die Grundlagen für das moderne Verständnis von »Forschungs-Infrastruktur« gelegt wurden. In den 90er Jahren – als ich

– außenpolitischen, klimapolitischen oder forschungspolitischen Politikbereichen keineswegs in Abrede stellen. Im Gegenteil. Ich kann aber weitgehend auf Beispiele aus diesen Bereichen verzichten, da sie in anderen Beiträgen dieses Bandes behandelt werden.²

Der systematische Hauptteil meines Beitrags beginnt mit einer Aufgliederung der Typen von Entscheidungs- bzw. Beratungsproblemen. Daran anschließend diskutiere ich die Rolle von Wissenschaftlern bei den verschiedenen Typen der Beratung. Schließlich wird die Gestaltung einer rationalen wissenschaftlichen Politikberatung dargestellt³ und dabei die Rolle »intellektueller Disziplin« in den Mittelpunkt gestellt, da es genau

noch nicht so viel über Politikberatung nachgedacht hatte – habe ich in der Sozialpolitik munter zu beraten versucht und öffentliche Ratschläge gegeben. Ich kann aber keinen einzigen *unmittelbaren* Erfolg nennen. Immerhin habe ich das Ganze mehr und mehr reflektiert (vgl. z. B. Wagner 2004, 2010; Hoffmann und Wagner 1998; Wagner und Wiegard 2001; Fratzscher und Wagner 2013) und dies mag *mittelbar* ein wenig mitgeholfen haben, die Politikberatung im Bereich Sozial- und Wirtschaftspolitik strukturell zu verbessern. Von jahrzehntelanger gelegentlicher Lektüre wissenschaftlicher Literatur zum Thema Politikberatung habe ich natürlich auch profitiert. Einige neuere Referenzen möchte ich ausdrücklich nennen. Von Jürgen Kaube (2011) habe ich in seiner wunderbare Glosse in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung gelernt, dass es einen Aufsatz von Alvin Weinberg aus dem Jahre 1972 gibt, der sich mit Science und Trans-Science beschäftigt; darauf werde ich gleich ausführlich eingehen. Für ausgesprochen lesenswert halte ich auch ein ganz kurzes Stück von Wolfgang Streeck (2001) (»Gut beraten, wie Wissenschaft (vielleicht) helfen kann, die Politik der Gesellschaft zu verbessern«). Und schließlich nenne ich einen Ökonomie-Kollegen, Gebhard Kirchgässner (2013), der sich mit der »politischen Ökonomie«, d. h. den Strukturen und Anreizen der (wirtschaftspolitischen) Beratung beschäftigt.

- 2 Ich selbst – wie auch die anderen Autoren in diesem Band – gehe nicht auf Fragen der Medizinpolitik ein, obwohl dies besonders lohnend wäre. Denn die Medizinpolitik ist ein sozial- und politikwissenschaftlich höchst interessantes Phänomen: Der Medizinerlobby und den Medizinpolitikern gelingt es, dass ihre Probleme und Interessen gar nicht unter dem Label »Medizinpolitik« diskutiert werden. Wie Forschungsgelder verteilt und welche Kliniken wie gebaut werden, wird weitgehend abseits der öffentlich gut sichtbaren Politik diskutiert und entschieden. Unter dem Begriff »Gesundheitspolitik« werden eher nicht-medizinische Fragen der Finanzierung und Versicherung diskutiert. Bislang ist es dem Medizinbetrieb und dessen Fachpolitikern gut gelungen, große Bereiche kostspieliger Forschungs-, Therapie- und Klinik-Entscheidungen aus der allgemeinen Politik und breiten öffentlichen Diskussionen herauszuhalten. Dies gilt auch in Bezug auf die oft nur bescheidene prognostische Kraft von Therapien.
- 3 Nicht eingegangen wird auf den »Wissenschaftlichen Dienst« des Deutschen Bundestages (Schmale 2014), da dieser zwar wissenschaftsbasiert arbeitet, aber nicht systematisch selbst forscht und auf das »Büro für Technikfolgeabschätzung«

an dieser gegenwärtig mangelt. In diesem Zusammenhang wird insbesondere auch die Rolle wissenschaftlicher Akademien und der Schul- und Hochschullehre diskutiert. Der Beitrag schließt mit einigen persönlichen Empfehlungen für den Umgang mit wissenschaftlicher Politikberatung.

1 Typisierung von politischen Entscheidungsproblemen

Um die Rolle wissenschaftlicher Politikberatung zu verstehen, muss man sich klarmachen, dass es zwei ganz unterschiedliche Typen von (politischen) Entscheidungen gibt: zum einen Entscheidungen aufgrund von Werturteilen und zum anderen Entscheidungen für das beste Instrument, um ein gestecktes Ziel zu erreichen.

Als Beispiel dient mir die Besteuerung. Wenn der Gesetzgeber einen Steuertarif festlegt, dann kann er das mehr oder weniger stark progressiv wirkend tun. Das heißt, der Steuertarif kann in unterschiedlicher Weise so festgelegt werden, dass Gutverdienende relativ mehr zahlen als Schlechtverdienende – was viele für »gerecht« halten. Wie genau die Steuerprogression aussehen soll, ist ein Werturteil und keine Frage der Wissenschaft. Die Wissenschaft kann nur helfen, die Details der Steuergesetzgebung zu gestalten.

Da durch die Besteuerung unerwünschte Nebenwirkungen auftreten können, etwa Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit oder im schlimmsten Falle Leistungsverweigerung, ist die Analyse der Anreize und Nebenwirkungen einer Steuer eine wissenschaftliche Fragestellung. Die Ergebnisse der entsprechenden Analysen können dann in den politischen Entscheidungsprozess eingehen, um möglichst wenig unerwünschte Nebenwirkungen in Kauf nehmen zu müssen. Es bleibt aber dabei: Was der »richtige« oder »falsche« Steuertarif ist, kann wissenschaftlich nicht entschieden werden. Besteuerung und deren Gestaltung können nur politisch entschieden werden. Trotzdem ist die Analyse von Wirkungen und Nebenwirkungen ein weites und interessantes Feld für die Wissenschaft.

Was wissenschaftliche Politikberatung freilich schwierig und für viele unbefriedigend macht, ist die Tatsache, dass bei weitem nicht alle Fragen nach Wirkungen und Nebenwirkungen politischer Entscheidungen wissenschaftlich zu beantworten sind. Diese Probleme bezeichnet Weinberg (1972)⁴ als »Trans-Scientific Problems«. Dabei handelt es sich nicht um Probleme, die nur per Werturteil lösbar sind, sondern um Fragen, die

im Bundestag, mit dem sich der Beitrag von Ulla Burchardt in diesem Band beschäftigt.

4 Alvin B. Weinberg (1915–2006) war Atomphysiker und einflussreicher Forschungsmanager in den USA.

man theoretisch wissenschaftlich beantworten könnte, die aber in der Realität so gelagert sind, dass eine wissenschaftlich fundierte Antwort nicht möglich ist. Diese »jenseits der Wissenschaft« liegenden Probleme kann man wiederum in zwei verschiedene Typen unterteilen.

Einmal kann es sein, dass es auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnis möglich wäre, Wirkungen und Nebenwirkungen eines Phänomens oder einer Entscheidung zu benennen und die Politik zu beraten. Wenn diese wissenschaftliche Erkenntnis aber aktuell noch nicht vorliegt, ist der Politiker in derselben Situation, als wenn es keine wissenschaftliche Beratung gäbe. Die Entscheidung über einen Mindestlohn ist ein Beispiel für ein solches Problem. Theoretisch könnte man über seine Wirkungen und Nebenwirkungen mehr wissen. Aber faktisch weiß man wenig und muss deswegen mit der gesetzlichen Etablierung eines (relativ hohen) Mindestlohns in Deutschland ein Experiment wagen (vgl. z. B. Arni et al. 2014).

Die zweite Art von Trans-Scientific Problems kann darin bestehen, dass es zwar im Prinzip möglich ist, zu wissenschaftlichen Aussagen zu kommen, diese aber faktisch – in Zeit und Raum – nicht nur kurz-, sondern auch langfristig unerreichbar sind (um nicht zu sagen: auf ewig). Bei dieser Art von Problemen werden wir also immer auf wissenschaftlich nicht fundierte Entscheidungen angewiesen sein. Ein nach wie vor relevantes Beispiel für solch ein Trans-Scientific Problem gibt Weinberg selbst. Man kann sich das auch selbst leicht vorstellen, wenn man den Verdacht hat, dass durch schwache radioaktive Strahlung bestimmte Krankheiten ausgelöst werden, diese Krankheiten aber extrem selten sind, weil die schädlichen Effekte der Strahlung auch nicht so übermächtig stark sind. Weinberg führt vor, dass man, um eine wissenschaftlich gesicherte Aussage darüber zu erhalten, ob eine bestimmte Strahlung einen gesundheitsschädlichen Effekt hat oder nicht, Millionen oder Milliarden von Menschen über Jahre hinweg einer bestimmten Strahlung aussetzen und auf der anderen Seite eine Kontrollgruppe haben müsste, die dieser Strahlung nicht ausgesetzt ist.

Dies ist auch kein exotisches Beispiel, sondern höchst relevant, da viele der Vermutungen über die Schädlichkeit bestimmter Strahlen oder Ernährungsweisen bislang keineswegs statistisch gut belegt sind. Einige werden wahrscheinlich auch nie belegt werden können, da es schlicht nicht genügend Menschen gibt, die man über genügend Jahre hinweg beobachten kann. Wenn z. B. Stoffe, die in Lebensmitteln enthalten sind, in Tierversuchen mit extrem hohen Dosierungen Krankheiten verursachen, dann heißt das noch lange nicht, dass diese Stoffe in den geringen Mengen, die in Lebensmitteln zu finden sind, auch beim Menschen nennenswerte Schäden anrichten. Auf der Homepage <http://www.unstatistik.de/> (auf die in Abschnitt 3,2 unten noch eingegangen wird) kann man etliche Beispiele für dieses Problem finden (z. B. »Gen-Mais tötet«).

Weinberg rechnet in seinem Aufsatz, der 1972 – als die Atomtechnologie noch jung war – erschienen ist, vor, wie man die Betriebssicherheit von Atomkraftwerken abschätzen könnte. Die Atomindustrie behauptete damals, dass Atomkraftwerke sehr sicher seien, und Weinberg rechnet entsprechend vor, wie viele Atomkraftwerke man wie viele Jahre laufen lassen müsste, um wirklich empirisch belegen zu können, dass die Sicherheit so hoch ist, wie behauptet wurde. Weltweit gesehen gab es damals nur etwa 100 Atomkraftwerke, die ein paar hundert Jahre hätten laufen müssen, um wirklich den statistischen Beweis ihrer Sicherheit erbringen zu können.

Inzwischen weiß man leider, dass man nicht Hunderte von Atomkraftwerken Hunderte von Jahren laufen lassen muss, um eine belastbare Aussage zur Unsicherheit der Atomtechnologie machen zu können. Wenige AKWs und wenige Jahrzehnte haben genügt, um die Unsicherheit dieser Technologie zu zeigen. Ob diese Unsicherheit zu groß ist, um sie – angesichts der Risiken alternativer Energiequellen – eingehen zu wollen, ist wiederum eine ganz andere Frage, nämlich eine Frage, die in den Bereich von Werturteilen fällt. Der deutsche Atomausstieg nach Fukushima zeigt, dass die relevanten Werturteile sich – ohne wirklich neue Information – von einem Tag zum anderen in relevanter Weise ändern können.⁵ Das Beispiel belegt auf jeden Fall beide hier diskutierten Grenzen wissenschaftlicher Politikberatung: die Rolle von Werturteilen und die Bedeutung von Trans-Scientific Problems.

Ingenieursprobleme sind im Grunde fast immer Trans-Scientific Problems, weil Ingenieure in der Regel bei weitem nicht alles so kontrollieren können, wie das im naturwissenschaftlichen Experiment möglich ist. Dass Brücken trotzdem fast nie einstürzen und auch Häuser fast immer sehr lange stehen bleiben, liegt an hohen Sicherheitszuschlägen und eingebauten Spielräumen. Für beide Elemente das – nicht zuletzt wirtschaftlich – angemessene Maß zu finden, ist die Kunst (nicht Wissenschaft!) des Ingenieurs. Werturteile werden oft am Markt sichtbar: Es gibt zig pfiffige ingenieurwissenschaftliche Entwicklungen, die von Käufern nicht goutiert werden, weil sie entweder nicht ihren Werturteilen (Präferenzen) entsprechen oder zu teuer sind. Etwa die Sensorenüberwachung der Wohnung einer pflegedürftigen älteren Person, die von vielen als Bespitzelung empfunden wird. Oder – hier spielen Präferenzen und gleichermaßen Kosten (des Auswendiglernens) eine Rolle – die Verwendung von Passwörtern, die von Zufallsgeneratoren erzeugt werden und kaum zu knacken sind. Oder – hier geht es nur um Kosten – das Tragen von Maßkleidung und Maßschuhen (beides ist aufgrund neuer technologischer Entwicklungen – automatisiertes Vermessen – und des Imports der maßgefertigten Gegenstände aus Billiglohnländern wieder im

5 Vgl. hierzu den Beitrag von Ortwin Renn in diesem Band.

Kommen). Die Ingenieure (und Handwerker) nehmen diese Randbedingungen und Entwicklungen als gegeben hin und passen sich daran.

Was der Politikberater aus der ingenieurwissenschaftlichen Praxis vor allem lernen kann, ist die schlichte Tatsache, dass viele Entwicklungen, die sich Ingenieure ausdenken, zwar technisch funktionieren, aber nicht akzeptiert werden (aus welchen Gründen auch immer). Ingenieure haben sich an diese Situation gewöhnt: Nicht alles, was sie entwickeln, wird umgesetzt. Zwar lamentiert ab und an ein Ingenieur deswegen, aber die Zunft der Ingenieure und die Öffentlichkeit haben diese Situation akzeptiert. Wissenschaftliche Politikberater sind in derselben Lage: Sie machen viele Vorschläge, von denen aber die meisten nicht umgesetzt werden. Aus Sicht der Ingenieurwissenschaft ist das nicht ungewöhnlich, sondern völlig normal. Dies haben viele Politikberater, insbesondere volkswirtschaftliche Berater, noch nicht richtig akzeptiert.

Ein großes Steuerungsproblem besteht darin, dass wir in volkswirtschaftliche Strukturen in der Regel keine hohen Sicherheitszuschläge einbauen können. Deswegen ist die Steuerungskompetenz der Volkswirte gering (ähnlich geht es auch Mediziner). Würde man beispielsweise sagen, wir wissen nicht, welchen Rentenanspruch man künftig braucht und kalkulieren deswegen sicherheitshalber das Dreifache des wahrscheinlich Notwendigen als Rentenanspruch (wie bei einer Brücke), dann würde das Rentensystem alle Ansprüche absichern. Aber: Die wenigsten Menschen hätten vorher genug Mittel, um das Rentenalter überhaupt zu erreichen (von Problemen des volkswirtschaftlichen Kreislaufs ganz abgesehen). Ähnlich ist das Problem auch bei einigen ingenieurwissenschaftlichen Aufgabenstellungen gelagert: Flugzeuge, die tatsächlich (rentabel) fliegen sollen, können nicht mehrere Sicherheitsmaßnahmen wie z. B. Zusatztriebwerke oder riesige Fallschirme eingebaut bekommen.

Allgemein gilt: Wir können auf der Ebene einer ganzen Volkswirtschaft nicht mit hohen ingenieurwissenschaftlichen Sicherheitszuschlägen arbeiten, weil die Ressourcen außerhalb des Paradieses knapp sind.

*Exkurs:
die Rolle wissenschaftlich festgelegter
Zielwerte (Indikatoren)*

Aufgrund der dargestellten Probleme der wissenschaftlichen Erkenntnis sind viele reale Probleme Trans-Scientific Problems, die also wissenschaftlich noch nicht oder niemals verstanden werden (können). Trotzdem gibt es eine Tendenz, politische Entscheidungen mit Hilfe von geronnenem Wissen, d. h. anhand von quantitativen Indikatoren und Zielwerten zu steuern. Die Gefahren, die mit dem Ignorieren von

Unsicherheit durch Politikberater einhergehen, werden besonders bei der (politischen) Steuerung anhand von Indikatoren deutlich, d. h. wissenschaftlich ermittelten Zielwerten, die nicht unter- oder überschritten werden dürfen. Damit treibt man den Anspruch von Wissenschaftlern auf die Spitze, die sich wünschen, dass die Menschheit sich nach wissenschaftlich berechneten Indikatoren richtet. Das Problem ist aber, dass wir uns nur dann nach Indikatoren richten sollten, wenn es keinen wissenschaftlichen Fortschritt mehr gibt, d. h. ein Indikator als nicht mehr verbesserbar und richtig angesehen wird. Solange es noch wissenschaftlichen Fortschritt gibt, und daran glauben wir in der Wissenschafts-Community ja alle fest, bedeutet das ja, dass unter Umständen Indikatoren, die nach dem Stand des Wissens berechnet sind, nicht hundertprozentig aussagekräftig sind oder sogar in die Irre führen können. Das kann man laut Jürgen Kaube schon bei Thomas Hobbes nachlesen, der – so Kaube (2011) – sagte: »Unkenntnis von Ursachen und Regeln führt Menschen nicht so weit von ihrem Weg als wie es der Fall ist, wenn sie sich auf falsche Regeln stützen.«

Nur wenn ein Problem wirklich komplett verstanden wurde, kann man eine richtige Verhaltensregel formulieren. Dies ist beispielsweise bei der Festlegung von Grenzwerten für das Ausmaß giftiger Stoffe in Lebensmitteln oft der Fall. Wobei freilich grundsätzlich anzumerken ist: Auch im Falle naturwissenschaftlicher Grenzwerte spielen Werturteile *unvermeidlich* eine Rolle, da die Festlegung eines Grenzwertes davon abhängt, wie risikofreudig ein Gesetzgeber bzw. eine Gesellschaft ist. Dieses Problem wird klar und deutlich, wenn man sich unterschiedliche Grenzwerte für Stoffe in Lebensmitteln sowie für Strahlungsdosen in verschiedenen Staaten anschaut.⁶

Im Falle von Regeln, die komplexe Verhaltensweisen im Bereich der Wirtschaft und des Sozialen steuern sollen, beziehen sich diese auf Trans-Scientific Problems, die also definitionsgemäß nicht (vollständig) verstanden sind. Wenn Hobbes Recht hat, sind in diesem Falle Regeln sehr gefährliche Instrumente. In diesem Zusammenhang wird heutzutage oft »Goodhart's Law« zitiert. Charles Goodhart ist ein britischer Ökonom, der von 1968 bis 1985 Chefökonom der Bank of England war. Er hat Mitte der 70er Jahre in einem Vortrag die These formuliert: Sobald ein (währungspolitischer) Indikator zu einem offiziellen Ziel wird, sollte man ihn nicht mehr benutzen, weil die Politik dann dazu neigt, im

6 Vgl. für einen knappen Überblick Straßheim (2014) und Korinek (2014). Wenn man wissenschaftliche Politikberatung tiefer verstehen will, sollte nach meiner festen Überzeugung der Bereich naturwissenschaftlicher Grenzwerte, die in der Medizin und im Verbraucherschutz eine überragende Rolle spielen, stärker analysiert werden. Dies ist hier leider nicht möglich. Vgl. dazu den Beitrag von Trute in diesem Band.

Hinblick auf die Optimierung des Indikators zu arbeiten und nicht im Hinblick auf das Ziel, was man damit eigentlich erreichen will.⁷

Ein weltweit relevantes Beispiel für Goodhart's Law sind die nahezu permanenten Veränderungen – weltweit und in nahezu allen Staaten – der Definition der Arbeitslosigkeit. Eine niedrige Arbeitslosigkeit ist politisch erwünscht und es gibt eine Tendenz, den Zähler der Quote durch Veränderungen der Definition von Arbeitslosigkeit möglichst klein zu halten.

Ein besonders aussagekräftiges, in gewisser Weise auch das erschreckendste Beispiel für Goodhart's Law in Deutschland ist die Einführung des Euro Ende der 90er Jahre. Damals hatte die deutsche Bundesregierung darauf gedrungen, dass nur Länder in die Eurozone aufgenommen werden, die finanzpolitisch solide agieren und bestimmte Indikatoren-Zielwerte erfüllen. Ein zentraler Indikator war die Nettoneuverschuldung des Staates, die im Stichtjahr (1997) nicht mehr als 3 Prozent des Bruttoinlandprodukts betragen durfte. Das war ein ehrgeiziges Ziel und für Deutschland nach der Wiedervereinigung nicht einfach zu erreichen. Es gab dann einen vergleichsweise großen Skandal (und Stimmen, dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) die Grundfinanzierung zu entziehen), weil das DIW behauptet hatte, dass die vom Statistischen Bundesamt Ende Februar 1998 bekanntgegebene Zahl von 2,7 % für die Nettoneuverschuldung im Jahr 1997 nicht nachvollziehbar sei (vgl. DIW 1998). Die beim DIW zum Jahresbeginn übliche Schätzung für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des zurückliegenden Jahres (1997) zeige, dass Deutschland diese 3-Prozent-Marke verfehlt habe und die Nettoneuverschuldung etwas höher liege. Im Laufe des Jahres stellte sich dann heraus, dass beide Institutionen (Statistisches Bundesamt und DIW) recht hatten (vgl. Vesper 1998). Die tatsächliche Nettoneuverschuldung 1997 lag tatsächlich unter 3 % des BIP,⁸ aber nicht, weil der deutsche Staat sich real tatsächlich weniger verschuldet hätte, sondern aufgrund der zufällig für das Jahr 1997 erfolgten Neuberechnungen (Übertragungen des Staates an das Ausland, Zinsausgaben der öffentlichen Hand) und staatlichen Einmalaktionen, so

7 In der Literatur wird ein Vortrag als erste Quelle für Goodhart's Law genannt (vgl. Goodhart 1975). Noch drastischer – in derselben Zeit formuliert, aber weitgehend vergessen – ist die gleiche Behauptung des Sozialpsychologen Donald A. Campbell (1976, S. 49): »The more any quantitative social indicator (even some qualitative indicator) is used for social decision-making, the more subject it will be to corruption pressures and the more apt it will be to distort and corrupt the social processes it is intended to monitor.« Vgl. später z. B. auch Danielsson (2006).

8 2,7% in der Abgrenzung der EU; 2,8% nach der damals gültigen Systematik des Statistischen Bundesamtes. Vgl. für diese definitorisch verursachten Unterschiede Vesper (1998, S. 441 f. und S. 451).

u. a. Grundstücksverkäufe aus dem Bundesbahnvermögen, geringere Zuschüsse an die Deutsche Bahn und zurückgestellte militärische Beschaffungen und Leistungen der Arbeitslosenversicherung (in der Summe entsprach dies 16 Milliarden DM oder 0,4 % des BIP).⁹

Man kann nun an Zufall glauben oder auch nicht. Das Beispiel illustriert auf jeden Fall die Gefahren, die Goodhart befürchtet, wenn im Bereich der staatlichen Politik ein wissenschaftlich errechenbarer objektiver Grenzwert vorgegeben wird. Denn diese Grenzwerte sollen immer ein Verhalten steuern, das jenseits des wissenschaftlich komplett Erklärbaren liegt. Trans-Scientific Problems sollen also mit einfachsten Mitteln gesteuert werden. Es liegt auf der Hand, dass Thomas Hobbes mit seiner Behauptung recht hat, dass dies schiefgehen muss.

Nun könnte man argumentieren: Die Idee der Steuerung durch Indikatoren ist trotz aller (gegenwärtigen) Probleme richtig, denn je weiter der wissenschaftliche Fortschritt voranschreitet, umso besser wird diese Art der Steuerung funktionieren. Interessanterweise machen aber gerade Ökonomen immer wieder darauf aufmerksam, dass Menschen sehr pfiffig sind, wenn es darum geht, Regeln zu umgehen und Gesetzeslücken (etwa bei der Besteuerung) auszunutzen. Wenn aber volkswirtschaftliche Regeln in Form von Grenzwerten von Ökonomen gewissermaßen selbst gesetzt werden, dann glauben dieselben Volkswirte fest daran, dass dieser Grenzwert nicht umgangen werden kann.

Der Umgang mit Zielwerten, die der Politik nicht mehr passen, ist aber auch weniger kompliziert möglich als damals 1997/98, als ja tatsächlich staatliches Handeln geändert wurde. Man kann Zielwerte auch einfach ignorieren. Das ist seit Jahren bezüglich der Gesamtverschuldungsquote des Staates der Fall. Diese soll ja nach dem europäischen Maastricht-Vertrag 60 % des BIP nicht übersteigen. Tatsächlich liegt sie für Deutschland bei knapp 80 %. Dies wird – so auch für andere europäische Staaten – mit dem Hinweis auf unvermeidliche historische Einmaleffekte einfach ignoriert. Dieser Hinweis ist ja auch nicht absurd: Die Finanzkrise im Nachgang der Lehman-Pleite war tatsächlich ein Effekt, der nicht vorhergesehen wurde. Das war auch nicht so einfach, wie im Nachhinein behauptet wird, denn das Verhalten der Finanzmärkte und deren Steuerung sind ganz klare Trans-Scientific Problems. Niemand kennt (bislang) ein theoretisches Modell, das die globalen Finanzmärkte hinreichend genau für Prognosen beschreibt.

Auch das »Zwei-Grad-Ziel« für die Erwärmung des Weltklimas ist ein Beispiel für einen willkürlich gewählten Zielindikator, von dem nach einiger Zeit klar wurde, dass er nicht erreicht werden kann (vgl. z. B. Tol

⁹ Vgl. Vesper (1998, S. 444 ff. und S. 451). Für weitere Beispiele der Beeinflussung staatlichen Handelns aufgrund von Indikatoren-Zielwerten vgl. auch Campbell (1976, S. 49 ff.) und Wagner (2005).

2014). Faktisch wird dieses Ziel auch ignoriert. Auch bei der Entwicklung des Weltklimas liegt wiederum – ohne jeden Zweifel und von Wissenschaftlern, deren Argumente man nachvollziehen kann, bestätigt – ein Trans-Scientific Problem vor.

Die Liste der Zielindikatoren, die verfehlt wurden und werden, ohne dass dies Konsequenzen hätte, sollte den Befürwortern von Zielindikatoren zumindest zu denken geben, denn damit wird die sachliche Funktion derartiger Indikatoren systematisch ausgehöhlt. Es könnte ja nicht an der Ignoranz der Politik liegen (wie die Indikatoren-Befürworter immer wieder behaupten), dass die Indikatoren-Zielwerte systematisch verfehlt und ignoriert werden, sondern es könnte ja auch sein, dass die Indikatoren unklug konstruiert und festgelegt wurden. Mit anderen Worten: Es sollte geprüft werden, ob es in einer Welt mit viel Unsicherheit wissenschaftlich sinnvoll ist, einfache Zielwerte (die auch einfach umgangen oder ignoriert werden können) überhaupt festzulegen.

Ob das Argument, dass Indikatoren zumindest eine Zeit lang große Aufmerksamkeit sichern und sie allein deswegen nützlich sind, der Sache der rationalen wissenschaftlichen Politikberatung wirklich dient, bleibt noch zu untersuchen.

Auch im Hinblick auf die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung stellt das Interesse der Politik in Deutschland an indikatoren-gestützter Forschungssteuerung inzwischen ein Problem dar. Effektive Politikberatung, also die tatsächliche Berücksichtigung von Forschungsergebnissen in der Politik und insbesondere der tatsächliche (persönliche) Einfluss von Forschern ist sehr schwer messbar, d. h. nicht in Indikatoren abbildbar. Das bedeutet, dass es keine Erfolgsindikatoren für Politikberatung gibt, sondern nur Indikatoren, die damit vermutlich zusammenhängen (ohne dass dies aber auch nur ansatzweise empirisch bewiesen wäre). Das heißt: Ebenso wie die Qualität der Forschung anhand von fragwürdigen Publikationsindikatoren gesteuert wird (wie mit der Zahl der Veröffentlichungen in Zeitschriften mit möglichst hohen Impact-Faktoren), wird »Politikberatung« anhand einfach messbarer Indikatoren gestaltet, etwa input-orientiert anhand der Zahl der Presseinformationen, die eine Universität oder ein Forschungsinstitut selbst veröffentlicht oder output-orientiert anhand der Nennungen von Einrichtungen und Persönlichkeiten in Zeitungen, Zeitschriften, TV und Hörfunk (zum Auszählen und Dokumentieren dieser »Zitate« gibt es inzwischen etwa ein Dutzend Anbieter in Deutschland!). Es ist freilich völlig ungeklärt, ob öffentliches Trommeln und Prominenz einzelner Wissenschaftler einen tatsächlichen Einfluss auf politische Entscheidungen haben (vgl. auch Wagner 2010).

2 Zu den Rollen von Wissenschaft(lern) und Politik(ern)

Das Grundsatzproblem, mit dem wir es nach meiner Überzeugung bei der wissenschaftlichen Politikberatung zu tun haben, besteht darin, dass die Wissenschaft relativ selten wirklich ganz präzise Aussagen machen kann. Meistens handelt es sich bei politischen Problemen um komplizierte, unübersichtliche Probleme, auf die es keine einfachen wissenschaftlichen Antworten gibt, von Werturteilen ganz zu schweigen. Ich behaupte, es ist ein sehr seltenes Ereignis, dass Wissenschaft wirklich eine klare Aussage machen kann. Meistens haben wir es mit unübersichtlichen Gemengelagen zu tun, die unter oftmals großer Unsicherheit pragmatisch gelöst werden müssen und sollen.

Ich werde jetzt kurz auf die Rollen von Wissenschaft(lern) und der Politik(ern) eingehen und dabei auch den Unterschied von Agenda-Setting und Detail-Beratung betonen.

2.1 Zur Rolle der Wissenschaft(ler)

Wenn man wissenschaftliche Politikberatung verstehen will, muss man berücksichtigen (und sich als Wissenschaftler eingestehen), dass auch Wissenschaftler Eigeninteressen haben. Ich behaupte (kann es aber nicht beweisen): Sehr viele Wissenschaftler sind heimliche Weltverbesserer, sie betreiben Wissenschaft, weil sie mit Hilfe ihrer Forschung die Welt verbessern wollen. Hinzu kommt: Wissenschaftler haben auch ein Eigeninteresse, weil sie ihre Forschung ermöglicht (und gewürdigt) sowie ganz banal finanziert bekommen wollen.

Aus beiden Gründen betreiben Wissenschaftler nicht nur Wissenschaft, sondern auch Agenda-Setting. Das heißt, Wissenschaftler versuchen dafür zu sorgen, dass ihre eigenen Themen und Forschungsgebiete als gesellschaftlich wichtig erachtet werden. Dadurch entsteht die Gefahr von Übertreibungen.¹⁰ Wissenschaftler agieren im Hinblick auf Agenda-Setting und Forschungsplanung wie Politiker, also völlig interessengeleitet,

¹⁰ Deswegen haben Juristen unter Politikern und Ministerialbeamten, denen es nach Meinung von Fachwissenschaftlern wie Ökonomen oder Ingenieuren an Fachwissen mangelt, einen großen Vorzug. Juristen haben nämlich keine sachbezogenen Vorurteile und Interessen. Eine Menge an Erfahrungen hat mich gelehrt, dass die größten Forschungs-Lobbyisten diejenigen promovierten Ministerialbeamten sind, die auf dem Weg zur Professur nicht erfolgreich gewesen sind, aber weiterhin ihr altes Paradigma oder gar Institutsinteressen vertreten.

d. h. an dem Ziel ausgerichtet, das, was sie selbst forschen, möglichst stark zu machen. Ich weiß, das Wissenschaftssystem beruht zum Teil darauf, dass es den Eindruck erweckt, als sei das nicht der Fall. Deshalb sage ich ausdrücklich: Im Hinblick auf Agenda-Setting sind Wissenschaftler, zumindest erfolgreiche Wissenschaftler, echte Politiker. Das gilt im Hinblick auf die Behauptung, welche Erträge eine bestimmte Forschung künftig erbringen kann – man denke z. B. an die nahezu komplett uneingelösten Versprechungen im Hinblick auf die Erträge der Genforschung für die Medizin – und welche Bedeutung ein bestimmtes Resultat hat – man denke an oft umstrittene sehr rasche Veröffentlichungen durch Spitzenzeitschriften wie »Nature« und »Science« und an die wegen Ungenauigkeiten oder gar Fälschungen zurückgezogenen Artikel. Kirchgässner (2013) weist darauf hin, dass ausgerechnet diejenige wissenschaftliche Disziplin, die allen Menschen dieser Welt unterstellt, dass sie von Eigeninteressen gesteuert werden und Regelungslücken ausnutzen, nämlich die Ökonomie, dass genau diese Zunft annimmt, dass sie selbst überhaupt keine Eigeninteressen habe, etwa private Wünsche bezüglich wirtschaftspolitischer Gestaltung, sei es im Eigeninteresse, z. B. bei der Besteuerung, sei es in einem politischen Interesse bezüglich der Gestaltung der Gesellschaft. Wahrscheinlich deutlich relevanter (aber im Gegensatz zum wirtschaftspolitischen Eigeninteresse kaum öffentlich diskutiert) ist Eigeninteresse bei der Steuerung des Forschungssystems, d. h. bezüglich der Auswahl der Forschungsfragestellungen und bezüglich der Bereitstellung von (Dritt-)Mitteln.

Ich empfehle, diese erstaunliche Unglaubwürdigkeit immer im Hinterkopf zu haben, wenn man von (Wirtschafts-)Wissenschaftlern hört, dass sie ihre Forschung komplett wertneutral betreiben. Offenkundig ist (Harald Müller weist in seinem Beitrag in diesem Band auch darauf hin): Die meisten Wissenschaftler und erst recht jene, die aktiv Politikberatung betreiben, haben private Vorstellungen von Weltverbesserung, und Eigeninteressen bezüglich Forschungspolitik haben alle! Nur wenige sagen das aber offen oder gehen gar (jenseits der Forschungspolitik, wo viele Wissenschaftler die Interessen der Wissenschaft und damit ihre eigenen verfolgen) in die allgemeine Politik.¹¹ Dort wird es schnell ungemütlich, wie gegenwärtig – aus meiner persönlichen Sicht als Staatsbürger – völlig zu Recht Bernd Lucke aus Hamburg erfährt (http://de.wikipedia.org/wiki/Bernd_Lucke). Auch wenn man von seinen politischen Ansichten

11 Das Beispiel Henry Kissingers zeigt auch, dass das Ergebnis höchst umstritten sein kann, wenn Intellektuelle an die Hebel der Macht kommen und – wie im Falle Kissingers – gar die Gelegenheit bekommen, über Leichen zu gehen (vgl. Winkler 2014).

halten mag, was man will: Immerhin hat er den Mut, sich offen dazu zu bekennen.¹²

Schließlich ist noch zu bedenken, dass Wissenschaftler als höher Gebildete und beruflich Erfolgreiche risikofreudiger sind als der »Normalbürger« (vgl. Dohmen et al. 2011). Dies trifft auch auf Politiker zu, die besonders risikofreudig sind (vgl. Heß et al. 2013). Wegen ihrer Risikofreude neigen auch politikberatende Wissenschaftler zu Extrempositionen. Während aber die Risikofreude bei Politikern demokratisch legitimiert ist und riskante Entscheidungen zu Machtverlust führen können, gehen Politikberater Risiken ohne persönliche Gefahren ein. Dies ist für eine Demokratie grundsätzlich nicht sinnvoll.

2.2 Zur Rolle der Politik(er)

Von zentraler Bedeutung für meine Überlegungen ist die – an sich triviale – Feststellung, dass Politik etwas anderes ist, als es Politiker sind, insbesondere auch im Hinblick auf Beratung.

Wenn Politik beraten wird, dann geschieht das typischerweise öffentlich, und die Öffentlichkeit hat auch einen Anspruch darauf, dass das transparent erfolgt, während die Beratung von Politikern in der Regel *privatissime et gratis* geschieht, d. h. hinter verschlossenen Türen und meistens auch gratis (da die Chance auf Veränderung der Welt für den Weltverbesserer genug Lohn ist, braucht er nicht auch noch ein Honorar). Diese Beratung von Politikern ist etwas völlig anderes als die Beratung der Politik und der Gesellschaft, weil die Politikerberatung intransparent ist und es – auch für den Beratenen – nicht leicht zu erkennen ist, was wissenschaftlich gedeckte Tatsachenaussagen und was private Werturteile sind, die der Berater hat (etwa im Hinblick auf die Besteuerung oder den Klimawandel).

Politiker sind im Übrigen keineswegs Ignoranten, die blind nur nach Machterwerb und -erhalt streben. Meine persönlichen Erfahrungen haben mich gelehrt, dass Politiker *nachvollziehbaren* wissenschaftlichen Argumenten zugänglich sind. Die Betonung liegt dabei auf »nachvollziehbar.« Insbesondere ist es verheerend, wenn man auf die Frage »Woher wissen Sie das so genau?« nicht mit einem klaren theoretischen Argument oder belastbarer Empirie antworten kann. Wer dann stotternd auf die Literatur verweist, die eindeutig dies und das sage, dem wird – meines Erachtens zu Recht – nicht mehr zugehört. Bundeskanzlerin Merkel (2014) machte das öffentlich deutlich: Nur wenn in der Wissenschaft »Pluralität« herrscht, kann wissenschaftliche Beratung eine

12 Was Bannas (2014) dazu bringt, zu kommentieren: »Es gibt keine Populisten mehr. Bloß die Professoren in der AfD.«

»unvoreingenommene Entscheidungshilfe« bieten. Wenn die Welt unsicher ist und die Wissenschaft etwas nicht genau weiß, dann ist Entscheidungsträgern (und der Öffentlichkeit!) mehr geholfen, wenn Wissenschaftler das zugeben, anstatt scheinbar sichere Erkenntnisse vorzugeben.¹³ Sie sagt sehr deutlich: »Was ich als ehemalige Wissenschaftlerin [...] häufig vermisste: Man sollte [als Wissenschaftler] auch die Ehrlichkeit haben, die Fehlerquellen oder die Unschärfen anzugeben, wenn man es nicht *ganz genau* [Hervorhebung von GGW] weiß.«

Viele Politiker – nicht nur die ehemalige Forschungs-Physikerin Merkel (vgl. z. B. Merkel et al. 1988, Mix et al. 1988) – sind nach meiner Beobachtung auch mehr und mehr dabei unterscheiden zu lernen, was belastbare und was nicht (so) belastbare wissenschaftliche Ergebnisse sind (vgl. auch den Beitrag von Christoph Schmidt in diesem Band). Damit zeichnet sich ein Szenario ab, in dem künftig besser als bislang wissenschaftskritisch geschulte Politiker (darauf gehe ich in Abschnitt 3.2 unten ein) zwischen belastbarer Beratung, die nicht übertreibt (und auf die dann auch gehört wird) und öffentlicher Selbstdarstellung und bloßem Agenda-Setting von Wissenschaftlern differenzieren können.

3 Wege zur Verbesserung der wissenschaftlichen Politik(er)beratung

Wissenschaftliche Politik(er)beratung hat keinen guten Ruf. Ganz im Gegensatz zur Medizin – obwohl Ärzte keineswegs immer erfolgreich kurieren können. Was können wissenschaftliche Politikberater von den Ärzten lernen?

Mediziner haben es typischerweise mit dem Problem zu tun, dass sie bei schweren Krankheiten nicht genau wissen, warum sie entstanden sind und wie Therapien genau wirken. Obwohl das so ist und auch Patienten das wissen, verlassen wir uns fast alle auf Ärzte (und nicht zuerst auf Wunderheiler), wenn wir ernsthaft erkrankt sind. Wissenschaftlich basierte Therapien werden als »ärztliche Kunst« akzeptiert, obwohl den Beteiligten klar ist, dass das medizinische Wissen begrenzt ist. Mit anderen Worten: Ärzte und Patienten sehen sich einem typischen Trans-Scientific Problem gegenüber und haben gelernt, damit umzugehen. Was kann die forschungsbasierte Politikberatung aus dem Therapieren von Krankheiten lernen?

Zum Ersten: Ärzte versprechen bei schweren Krankheiten nicht zu viel. Zum Zweiten: Bei schweren Krankheiten holen Ärzte eine zweite Meinung ein (zumindest soll das so sein; ob es oft genug der Fall ist,

13 Die Bundeskanzlerin betont ausdrücklich: »Das hilft manchmal auch, Enttäuschungen vorzubeugen.« Und die Politiker »können damit durchaus leben.«

muss hier nicht geprüft werden). Zum Dritten: Viele Patienten verlassen sich nicht nur auf Ärzte, sondern oft auch – insbesondere bei schweren Krankheiten – auf Nicht-Mediziner, d. h. auf Laien (aus Sicht der Wissenschaft). Kluge Ärzte widersprechen dem nicht.

Wenn es um Trans-Scientific Problems geht, neigen die wenigsten Wissenschaftler dazu, diesen drei Vorgehensweisen zu folgen. Im Gegenteil: Wissenschaftliche Politikberater tendieren dazu, zu viel Wissen zu behaupten, und zweite Meinungen und Laienmeinungen einzuholen ist Wissenschaftlern ein Graus.

Von Wirtschaftswissenschaftlern wird sogar immer wieder einmal (meist hinter vorgehaltener Hand) diskutiert, dass es am besten wäre, wenn »zweite Meinungen« systematisch unterdrückt und alle Ökonomen dasselbe sagen würden. Dann wäre der Einfluss der Wirtschaftswissenschaften bzw. der Wirtschaftswissenschaftler größer als in einer Situation, in der keine eindeutigen Diagnosen und keine eindeutigen Therapien vorgeschlagen werden.¹⁴ Pikanterweise hat nun Bundeskanzlerin Merkel (2014) die Volkswirte darauf hingewiesen, dass ausgerechnet sie, die ansonsten immer Wettbewerb predigen, einen »offenen und freien Meinungs-austausch« eher scheuen, der »manchmal unbequem« ist, obwohl dieser ja »mit dem Wettbewerb in der Wirtschaft« vergleichbar ist.

Wie man diese Situation verbessern kann, wird in den nächsten beiden Abschnitten diskutiert. Ob diese Vorschläge tatsächlich wirken würden und die wissenschaftliche Politikberatung den ihr gebührenden Platz besser finden würde, als das gegenwärtig der Fall ist, ist freilich ohne Zweifel ein Trans-Scientific Problem!

Die nächsten beiden Abschnitte beziehen sich nur auf wissenschaftliche Politikberatung. Ausgeklammert wird also der Einbezug von Laienmeinungen, da dies ein eigenes Thema wäre. Es sei deswegen ausdrücklich Weinberg zitiert, der die Bedeutung von Laien bereits 1972 hervorhob: »Especially when experts disagree, the public has little choice but to engage in the debate at an earlier stage than the experts themselves find convenient or comfortable« (Weinberg 1972, S. 222).

Letztlich laufen die folgenden Überlegungen darauf hinaus, dass politische Entscheidungsträger, die Öffentlichkeit und (beratende) Wissenschaftler besser lernen zu erkennen, wo die Wissenschaft mit belastbaren Ergebnissen bei der Wahl von Instrumenten zur Erreichung politischer Ziele effektiv helfen kann und wo Trans-Scientific Problems vorliegen, bei denen wissenschaftlich-empirische Evidenz nicht gut gesichert ist.

¹⁴ Die Initiative »Plenum der Ökonomen« war ein Versuch – auf transparente Art und Weise –, eine Mehrheitseinschätzung der wissenschaftlich tätigen Volkswirte in Deutschland festzustellen (vgl. <http://www.wiso.uni-hamburg.de/lucke/>).

Mit anderen Worten: Wie können Wissenschaftler Bescheidenheit lernen und wie können Öffentlichkeit und Politik dazu gebracht werden, nicht zu viel von der Wissenschaft zu verlangen?

Es sei vorab nochmals ausdrücklich gesagt, dass auch im Falle von Trans-Scientific Problems wissenschaftliche Politikberatung keineswegs überflüssig ist, aber es muss von vornherein klar sein, dass das Wissenschaftssystem keine eindeutigen Antworten (ab)liefern kann. Dies wird gegenwärtig gern gegen »die« Wissenschaft an sich gewandt (»Wozu brauchen wir überhaupt Konjunkturprognosen?«), beruht aber auf einem grundlegenden Missverständnis über die Möglichkeiten der Wissenschaft. Interessanterweise wird dem Medizinbetrieb das Problem mangelnder Prognose- und Therapiefähigkeit (also die nicht erfolgende Heilung von schweren Krankheiten) nicht vorgeworfen. Die Öffentlichkeit und die Politik akzeptieren die Trans-Scientific-Problematik der Medizin nahezu klaglos.¹⁵

3.1 Kurzfristige Möglichkeiten

Während (politikberatende) Wissenschaftler (und auch die Öffentlichkeit) sich immer wieder mehr Verständnis der Politik(er) für die Segnungen der wissenschaftlichen Politikberatung wünschen, gehe ich nach der bisherigen Analyse davon aus, dass es nicht die Politik ist, die mehr Verständnis aufbringen muss, sondern dass es das Wissenschaftssystem ist, dessen Verhalten geändert werden sollte, um wissenschaftliche Politikberatung effektiver zu machen. Das Wissenschaftssystem hat es auch viel besser in der Hand, den Wunsch von Politikern nach eindeutigem Ratschlag, der eine bestimmte politische Position unterstützt, zurückzuweisen, als dass Politikern dieser Unterstützungswunsch »abgezogen« werden könnte.¹⁶ Denn Politik ist schließlich die dauernde Suche nach Unterstützung und Mehrheiten.

15 Es gilt in der Tat auch die Gefahr zu vermeiden, die Norbert Häring im Gespräch mit Monika Schnitzer (Häring und Schnitzer 2014) nennt, dass »der Status quo heiliggesprochen wird und immer nur kleine Änderungen als hinreichend »evidenzbasiert« erlaubt sind.« Schnitzer – als neugewählte Vorsitzende der deutschen Volkswirtervereinigung »Verein für Socialpolitik« – betont, dass forschungsbasierte Ökonomen auch zu »großen Fragen« Stellung nehmen müssen. Und sie fährt fort: »Man muss dann aber auch auf die Schwächen und Grenzen der Methode hinweisen und darf nicht mehr Sicherheit vorspiegeln als man gewährleisten kann.«

16 Langfristig hilft natürlich auch die (Weiter-)Bildung von Politikern und Öffentlichkeit. So käme bereits heute kein Politiker auf die Idee, einem theoretischen Atomphysiker zu vertrauen, wenn es z. B. um den Bau eines Staudamms geht. In der Wirtschaftspolitik hingegen werden nach wie vor auch

Kurzfristig kann vor allem das Wissenschaftssystem dazu beitragen, dass die Rolle wissenschaftlicher Politikberatung gestärkt wird, denn Wissenschaftler haben es selbst in der Hand, ihre Glaubwürdigkeit durch problemangemessene Bescheidenheit und Offenheit gegenüber Kritik zu stärken (vgl. auch Häring und Schnitzer 2014; Yarborough 2014). Es geht in den Worten von Weinberg darum: »to make clear where science ends and trans-science begins« (Weinberg 1972, S. 220). »This often requires the kind of selfless honesty which a scientist or engineer with a position of status to maintain find hard to exercise« (ebd., S. 216).¹⁷ Wie kann eine »Injection of Intellectual Discipline« – wie Weinberg das auch nennt – erfolgen? Dazu nenne ich zuerst drei Beispiele und versuche dann eine Verallgemeinerung.

Die Stellungnahme der Nationalen Akademie der Wissenschaften zur Präimplantationsdiagnostik (PID) scheint mir ein Vorbild zu sein (Leopoldina et al. 2011). Es wurde eine Gruppe von Wissenschaftlern zusammengebracht, von denen von vornherein bekannt war, dass sie unterschiedliche Einschätzungen haben. Außerdem wurde in der Stellungnahme klar zwischen Ethik und wissenschaftlichen Aussagen getrennt. Entsprechend gibt es in dieser Stellungnahme jede Menge Stellen, die klar sagen, dass sie nicht auf Wissenschaft, sondern auf Ethik beruhen.

Ein konkreter Vorschlag für mehr Disziplin bei der Politikberatung wird von Ottmar Edenhofer (auch in diesem Band) vertreten. Er weist darauf hin, dass man den Prozess der Interaktion von Wissenschaftlern (als *Mapmakers*) und Politikern (als *Navigators*) auch formalisieren kann. Dies geschieht bezüglich Klimaentwicklung und -politik im »Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), oft auch »Weltklimarat« genannt. Die Navigators können die Tatsachenfeststellungen der Mapmakers nicht verändern, aber die Kartenmacher können ihre Empfehlungen den Politikern auch nicht diktieren. Die Empfehlungen müssen gemeinsam getragen werden. Deswegen ist Offenheit gefragt und nicht engstirnige Überzeugung, die nur einen einzigen Weg kennt. Edenhofer und Minx (2014, S. 38) formulieren: »Presenting alternative pathways in ex ante analyses and multiple perspectives in ex post analyses is key if the IPCC wants to present meaningful assessments of human response options to climate change in the future.« Ob sich die formalisierte

die Stimmen von Wissenschaftlern gehört, die gar nicht auf Wirtschaftspolitik spezialisiert sind. Vgl. Abschnitte 3.1 und 3.2 unten.

¹⁷ Franzen (2014, S. 26) sieht eine Rolle der wissenschaftlichen Akademien darin, neue wissenschaftliche Ergebnisse von der »Sensation« zur allseits anerkannten »Handbuchwissenschaft« zu transformieren.

enge Verbindung von Wissenschaft und Politik wirklich bewährt¹⁸, bleibt allerdings abzuwarten.

Ein interessanter Versuch, das geronnene Wissen der Wissenschaft bezüglich einzelner Fragen und Probleme zu »kondensieren«, stellt die »IZA World of Labor« dar (vgl. <http://wol.iza.org/>). IZA ist das gemeinnützige (in Bonn ansässige) »Institute for the Study of Labor«, das für seine »World of Labor« folgende Ziele verfolgt. »IZA World of Labor provides decision-makers with relevant and succinct information based on sound empirical evidence to help in formulating good policies and best practices. It provides expert know-how in an innovative structure, and a clear and accessible style.« Zur Präsentation eines Themas bzw. eines arbeitsmarktpolitischen Problems gehört eine Zusammenfassung auf einer Seite (mit zwei, drei Sätzen, die man im Aufzug jemandem rasch sagen kann (»elevator pitch«)) und ein längeres Papier, das klar zwischen Befunden (deren oft beschränkte »regionale« Herkunft auf einer Weltkarte deutlich gemacht wird (»evidence map«)) und Empfehlungen trennt. In eine ähnliche Richtung, aber deutlich weniger strukturiert, gehen die »Round Ups« des DIW Berlin (http://www.diw.de/de/diw_o1.c.433615.de/presse/diw_roundup/diw_roundup.html), die zudem nur selten von Wissenschaftlern mit langer Erfahrung geschrieben werden, sondern meist von Doktoranden und Post-Docs. Sowohl IZA als auch DIW verzichten ausdrücklich auf eindeutige Politikempfehlungen, wenn diese – was meistens der Fall ist – nicht durch wissenschaftlich-empirische Evidenz gedeckt sind.

Versuche ich, die obigen Überlegungen und die genannten Beispiele zu verallgemeinern, komme ich zu dem Schluss, dass der beste kurzfristig begehbbare Weg zur Stärkung der wissenschaftlichen Politikberatung darin besteht, dass Wissenschaftler und Wissenschaftsorganisationen weniger versprechen als bislang und dass diejenigen, die zu viel versprechen, als solche für die Öffentlichkeit besser erkennbar werden. Darauf gehe ich jetzt näher ein.

Ausgangspunkt meiner Überlegungen ist die Beobachtung von Rödter (2014, S. 62), »dass der soziale Kontext der Fachgemeinschaft ein Gegengewicht zu den Anreizen für Sichtbarkeit durch den Organisationskontext [...] darstellt«, also das Gegengewicht gegen die Öffentlichkeitsanreize, die insbesondere Universitätsleitungen, Politik-Forschungsförderung und (Spitzen-)Zeitschriften heutzutage setzen. Wie kann der soziale Kontext bezüglich Bescheidenheit und ehrlichem Verhalten einzelner Wissenschaftler, aber auch ganzer Wissenschaftsorganisationen

¹⁸ Für (konstruktive) Kritik an den IPCC Reports vgl. Stocker und Plattner (2014).

gestärkt werden? Dafür sind forschungsethische Prinzipien ein mutmaßlich effektives Mittel.

Wir können beobachten, dass forschungsethische Prinzipien in vielen Wissenschaftsdisziplinen eine immer größere Rolle spielen. Ich will hier den Ethikkodex der deutschen Volkswirte-Vereinigung kurz anführen, der meines Erachtens auch schon deutlich macht, wie man das erreichen kann.¹⁹ Die im deutschsprachigen Raum wissenschaftlich tätigen Volkswirte haben sich im Jahr 2012 einen Ethikkodex gegeben. Ich will nur aus der Präambel zitieren: »Bei der Erkenntnisfindung und Verbreitung wissenschaftlicher Ergebnisse sind insbesondere folgende Prinzipien zu beachten: Transparenz bei allen professionellen Aktivitäten, Objektivität und Unabhängigkeit in der Analyse und bei wirtschaftspolitischen Empfehlungen.

Über Regeln für einzelne Wissenschaftler hinaus müssen aber insbesondere auch Wissenschaftsorganisationen sich mehr – im Sinne von Weinberg – »intellektuelle Disziplin« verordnen. Dazu gehört insbesondere eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit, die Übertreibungen systematisch vermeidet und keine versteckten Werturteile transportiert.

Die deutschen Wissenschaftsakademien geben die zentrale Empfehlung, dass

»die Gremien und Leitungsebenen aller wissenschaftlichen Einrichtungen [...] ihre Kommunikationsstrategien im Hinblick auf die Einhaltung wissenschaftlicher Qualitätsstandards und wissenschaftlicher Redlichkeit überarbeiten und gemeinsam mit Journalisten ethische Grundsätze und Qualitätskriterien zur Kommunikation ihrer Forschungsergebnisse an die Öffentlichkeit sowie an Massenmedien entwickeln [müssen].« (Leopoldina et al. 2014, S. 6)

Explizit wird gesagt: »So soll u. a. die wissenschaftliche, nicht durch Daten bzw. Evidenzen gedeckte Übertreibung von Forschungsergebnissen (*Hype*) als Verstoß gegen gute wissenschaftliche Praxis gelten und entsprechend sanktioniert werden.« Das bedeutet ganz konkret, dass »Universitäten und Forschungseinrichtungen [...] [i]hre internen Leistungsmaße so gestalten, dass sie nicht ein den Grundsätzen wahrhaftiger Kommunikation widersprechendes Verhalten nahelegen und belohnen« (S. 6).²⁰

Das Wissenschaftssystem, meines Erachtens namentlich die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), die Akademien der Wissenschaft und insbesondere die wissenschaftlichen Fachgesellschaften sollten die Angst

19 Für die nicht-wirtschaftswissenschaftlich affinen Leser sei gesagt, dass die Vereinigung der wissenschaftlich tätigen Volkswirte (Ökonomen) sich aus Traditionsgründen »Verein für Socialpolitik« nennt (sozial mit »c« geschrieben). Für den Ethik-Kodex vgl. <http://www.socialpolitik.org/De/ethikkodex>.

20 Vgl. dazu den Exkurs zu Indikatoren in Abschnitt 1 oben.

vor Übertreibungen, die öffentlich aktive Wissenschaftler haben, da sie Kritik der Kollegen fürchten (nach Rödder (2014, S. 56): »Was werden die Kollegen sagen?«) systematisieren. Das heißt, diese Organisationen müssen sich auch einmal dazu durchringen, einen Wissenschaftler für forschungsethisch problematische Politikberatung zu rügen. Dies ist offenkundig ein ganz hoher und äußerst heikler Anspruch, aber die Rolle des Tugendwächters kommt zum Beispiel einer Akademie jedenfalls eher zu als die des Verkünders letzter Wahrheiten.

Wenn das Wissenschaftssystem sich ernst nimmt, müsste es auch in der Lage sein zu sagen, dass forschungsferne Persönlichkeiten, die gerne in Talkshows sitzen und oft eingeladen werden, trotz Doktor- oder Honorarprofessorentitel und ggf. auch trotz ordentlicher Professur keine ernst zu nehmenden Wissenschaftler (mehr) sind.²¹ Das Wissenschaftssystem müsste den Mut aufbringen, mit Autorität zu sagen: »Das sind publizistisch tätige Personen, die wissenschaftliche Autorität nicht in Anspruch nehmen können. Sie können eine andere Art der Autorität beanspruchen, nämlich die journalistischer Publizisten.« Die Empfehlungen der Wissenschaftsakademien zur Kommunikation von Forschungsergebnissen weisen auch in diese Richtung: »Es wird die Einrichtung eines Wissenschaftspresserats nach dem Vorbild des Deutschen Presserats empfohlen, der Beschwerden über unfaire und fahrlässige Berichterstattung beurteilt, entsprechende Kodizes erarbeitet und eklatante Fehlleistungen rügt« (Leopoldina et al. 2014, S. 7).

Dies sind offenkundig zweiseitige Empfehlungen, da die Öffentlichkeit und Politik dahinter eine Zensur durch den Wissenschafts-Mainstream vermuten könnten. Ich wünsche mir aber zumindest eine offene Diskussion dieser Möglichkeiten.

Hess (2014) bringt das Problem mit diesen Empfehlungen aus journalistischer Sicht auf seinen Kern: Nach ihm stoßen sich die Akademien daran, »dass wissenschaftliche Arbeitsergebnisse oft stark popularisieren werden.« Und weiter (und in der Tat ein wissenschaftstheoretisch

21 An dieser Stelle Namen zu nennen ist offenkundig problematisch. Ich will deswegen einen Namen angeben, über dessen Nennung es wenig Streit geben dürfte, da er bereits öffentlich diskutiert wird. Rödder (2014, S. 55) zitiert die FAZ mit der Frage zum Publizisten Arnulf Baring, einem promovierten Juristen und emeritierten Professor der Politikwissenschaft (<http://www.arnulf-baring.de/biographie.htm>): »Man wüsste nicht, was Sandra Maischberger ohne ihn täte und ohne die Zuverlässigkeit, mit der Baring sich dann in ihren Runden aufregte über Euro, Renten, deutsche Außenpolitik, die Kanzlerin«. Dass große öffentliche Sichtbarkeit auch mit anerkannter Mainstream-Forschung einhergehen kann, zeigte im Bereich der Politikwissenschaft Jürgen Falter, der auch in seiner Zeit großer TV-Präsenz noch erfolgreich DFG-Projekte einwarb und bearbeitete (<http://politik.uni-mainz.de/institut/forschungsprofessur/forschungsschwerpunkte/>).

sehr schwieriger Punkt): Sie stoßen »sich wohl auch daran, dass Wissenschaftlern, die in ihrer Auffassung vom akzeptierten Stand der Wissenschaft abweichen, zu viel mediale Aufmerksamkeit geschenkt wird.« Aber auch Hess gibt zu, dass das Problem existiert. Es sollte offen über Möglichkeiten seiner Verkleinerung geredet werden, da am Ende politische Entscheidungen mehr als jetzt von wissenschaftlicher Erkenntnis profitieren könnten (und umgekehrt für viele Entscheidungen nicht fälschlich die Wissenschaft als Kronzeuge aufgerufen werden könnte!).²²

Um nicht missverstanden zu werden, sei ausdrücklich gesagt: Wenn ein Forscher zum öffentlichen Intellektuellen wird oder zum Politiker, dann ist dagegen gar nichts einzuwenden. Im Gegenteil: Solche Rollenwechsel sind für eine freiheitliche Gesellschaft äußerst erfreulich. Damit es aber nicht zu Missverständnissen kommt, muss dieser Rollenwechsel der Öffentlichkeit deutlich gemacht werden. Je besser Politik und Öffentlichkeit über die verschiedenen Rollen von wissenschaftlich tätigen Persönlichkeiten und ihre Funktionen aufgeklärt sind, umso besser funktioniert das Ganze.

Damit komme ich im nächsten Abschnitt zu meinem letzten systematischen Punkt: Die Probleme der wissenschaftsinternen Qualitätskontrolle von Wissenschafts-Kommunikation, die zu einem Problem der »Zensur« von missliebiger Nicht-Mainstream-Forschung führen kann, sind nur überwindbar, wenn die Kompetenz der Öffentlichkeit und der Politik steigt, die Qualität wissenschaftlicher Forschung und Politikberatung selbst zu beurteilen. Mit diesem langfristigen Ziel einer besseren Politikberatung wird sich der folgende Abschnitt beschäftigen.

3.2 Langfristige Möglichkeiten

Ausgangspunkt meiner Überlegungen ist die These, dass unmittelbar wirkende wissenschaftliche Politikberatung, wie sie oben beschrieben wurde und in diesem Buch die zentrale Rolle spielt, überschätzt wird – aufgrund der Bedeutung von Werturteilen und aufgrund des Trans-Science-Problems. Mittelbare Politikberatung, die es auch gibt, wird freilich unterschätzt, nämlich die Vermittlung von allgemeiner Beurteilungskompetenz und Skepsis in Schulen und Hochschulen. Werden Beurteilungskompetenz und Skepsis systematisch gelehrt, wird in Zukunft auch die

22 Wenn z. B. die Akademien darauf achten würden, dass Empfehlungen streng evidenzbasiert sein müssen, würde das keineswegs die Pluralität im Wissenschaftssystem untergraben, wie Schneidewind (2014) befürchtet. Denn das konsequente Beachten von Evidenzbasierung würde sehr deutlich machen, dass für viele Fragen keine guten evidenzbasierten Antworten gegeben werden können.

im letzten Abschnitt geforderte zweiseitige Selbstkontrolle der Wissenschaft keine so große Rolle mehr spielen müssen wie gegenwärtig, da dann Öffentlichkeit und Politik(er) selbst und unmittelbar beurteilen können, was wissenschaftlich gedeckt ist, was Trans-Scientific Problems und was Werturteile sind.

Ausgangspunkt dieser Überlegung ist John Maynard Keynes, der britische Wirtschaftswissenschaftler, der mehr als ein halbes Jahrhundert nach seinem Tode noch immer in aller Munde ist. Er hat sein epochales Buch *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes* 1936 mit einer Beobachtung enden lassen, die Lehrer und Hochschullehrer freuen sollte, die aber – wenn die Beobachtung heute noch stimmen sollte, wofür vieles spricht – für wissenschaftsgetragene Politikberater verheerend ist.

Nach Keynes gibt es nicht viele Menschen, »die nach ihrem fünf- und zwanzigsten oder dreißigsten Jahr durch neue Theorien beeinflusst werden, so dass die Ideen, die Staatsbeamte und Politiker und selbst Agitatoren auf die laufenden Ereignisse anwenden, wahrscheinlich nicht die neuesten sind.« (Keynes 1936, S. 323 f.). Wenn die Beobachtung von Keynes stimmt, dann haben Lehrer und Schreibende aller Art (so wie Keynes) großen Einfluss auf die Weltgeschichte, nicht jedoch Politikberater (wie Keynes auch einer war). Keynes behauptet weiterhin: »Die Gedanken der Ökonomen und Staatsphilosophen, sowohl wenn sie im Recht, als wenn sie im Unrecht sind, sind einflussreicher, als gemeinhin angenommen wird. Die Welt wird in der Tat durch nicht viel anderes beherrscht. Praktiker, die sich ganz frei von intellektuellen Einflüssen glauben, sind gewöhnlich die Sklaven irgendeines verblichenen Ökonomen. Wahnsinnige in hoher Stellung, die Stimmen in der Luft hören, zapfen ihren wilden Irrsinn aus dem, was irgendein akademischer Schreiber ein paar Jahre vorher verfasste« (Keynes 1936, S. 323).

Angesichts der vermutlichen Tatsache, über die Keynes nur spekuliert hat, dass Entscheidungsträger nach ihrem Studium den Fortschritt der Wissenschaft kaum noch verfolgen²³ und der Tatsache, dass dies auch in einer »Wissengesellschaft« nur schwer zu ändern sein dürfte²⁴, ist es umso wichtiger, dass in möglichst vielen Studiengängen

23 Dafür spricht auch die bei einem Survey 2002 geäußerte Überzeugung von internationalen Top-Ökonomen, dass sie über akademische Veröffentlichungen und Lehre stärker wirken als über andere Kommunikationskanäle (vgl. Wagner 2004, S. 144 ff.).

24 Cockcroft et al. (2014) beschreiben ein Projekt in Botswana, bei dem auf Anregung des dortigen Gesundheitsministers die 61 Mitglieder des Parlaments von einer internationalen Organisation »trainiert« wurden, empirische Evidenz besser beurteilen zu können als dies normalerweise der Fall ist (am Beispiel HIV-Bekämpfung). Ob einschlägige Master-Programme in der Alten

Wissenschaftstheorie und Wissenschaftsmethodik gelehrt wird. Nicht nur in den Natur- und Ingenieurwissenschaften und den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, sondern auch in den Geschichtswissenschaften und der Medizin sowie insbesondere auch im Jurastudium und an Business Schools, da aus letztgenannten Ausbildungsgängen viele Entscheidungsträger rekrutiert werden. Ziel darf nicht die Fähigkeit sein, selbst theoretische und empirische Forschung durchführen zu können (mit all der Mathematik, die damit verbunden ist), sondern das Ziel der wissenschaftstheoretischen und wissenschaftsmethodischen Ausbildung muss es sein, dass spätere Entscheidungsträger gute von schlechter Forschung zu unterscheiden lernen (und Werturteile sicher erkennen). Dabei geht es zum Beispiel um die Vor- und Nachteile experimenteller und nicht-experimenteller Studien, um die Fähigkeiten, Verzerrungen einschätzen und absolute und relative Risiken interpretieren zu können (vgl. dazu z. B. Bauer et al. 2014; Gigerenzer 2007). Es geht insbesondere um das, was Gerd Gigerenzer als »statistical literacy« bezeichnet.²⁵ Der Umgang mit Statistiken sollte schon in der Schule systematisch gelehrt werden, in Hochschulen sollte wissenschaftliche Methodenlehre dazukommen. Kurzfristig kann das Wissenschaftssystem aber auch bereits einiges in diese Richtung aktiv unternehmen. Beispielhaft sei die »Unstatistik des Monats« genannt:

Der Berliner Psychologe *Gerd Gigerenzer*, der Bochumer Ökonom *Thomas Bauer* und der Dortmunder Statistiker *Walter Krämer* haben im Jahr 2012 die Aktion ›Unstatistik des Monats‹ ins Leben gerufen. Sie werden jeden Monat sowohl jüngst publizierte Zahlen als auch deren Interpretationen hinterfragen. Die Aktion will so dazu beitragen, mit Daten und Fakten vernünftig umzugehen, in Zahlen gefasste Abbilder der Wirklichkeit korrekt zu interpretieren und eine immer komplexere Welt und Umwelt sinnvoller zu beschreiben. (vgl. <http://www.unstatistik.de/>)

Die deutschen Wissenschaftsakademien (Leopoldina 2014, S. 7) empfehlen, dass »eine systematische und kontinuierliche journalistische Aus- und Weiterbildung zur Sicherung der journalistischen Qualität in allen Medien wieder gestärkt, nach außen sichtbar gemacht und insbesondere für die öffentlich-rechtlichen Medien verpflichtend werden.«

Um es positiv zu wenden: Die von Gigerenzer geforderte »statistical literacy« bedeutet auch, dass die dementsprechend gebildete Öffentlichkeit und Politik nicht zu viel von wissenschaftlicher Erkenntnis erwarten werden. Damit könnte ein Zustand erreicht werden, der die begrenzte

Welt und Asien für (hochrangige) Executives dies leisten, kann ich nicht beurteilen. Ich wage es allerdings – mit Gerd Gigerenzer – zu bezweifeln.
25 <https://www.harding-center.mpg.de/de>; Bond 2009.

Prognosefähigkeit der Wissenschaft in allen politischen Bereichen so akzeptiert, wie das im Bereich gesundheitlicher Probleme und medizinischer Diagnosen bzw. Therapien selbstverständlich ist: Niemand erwartet von Ärzten Wunderheilungen.

4 Einige Hinweise für Berater und Beratungssuchende

Abschließend möchte ich für das Wissenschaftssystem, die Öffentlichkeit und Politik einige praktische Hinweise für den Umgang mit der *gegenwärtigen* Politikberatung geben. Zu grundsätzlichen Verbesserungsmöglichkeiten habe ich in Abschnitt 3 ja schon einiges gesagt.

Die Ingenieurspraxis zeigt, dass viele Entwicklungen, die sich Ingenieure ausdenken, zwar technisch funktionieren, aber nicht akzeptiert werden. Die Zunft der Ingenieure akzeptiert diese Situation weitgehend klaglos, da sie alternativlos ist. Alle wissenschaftlichen Berater sollten ebenso akzeptieren, dass von ihren vielen Vorschlägen die meisten nicht umgesetzt werden (können).

Politiker sind darauf geschult, ihrem Gegenüber nicht alles zu glauben und ihre Interessen zu durchschauen. Als Wissenschaftler zu glauben, man könnte mit dem rituellen Hinweis auf Objektivität und Neutralität einen Politiker überzeugen, der sehr schnell merkt, dass man entweder ein heimlicher Weltverbesserer ist oder einfach nur mehr finanzielle Ressourcen für seine eigene Forschung haben will, ist schlicht weltfremd. Gleichwohl: Die Gefahr, dass man als Wissenschaftler im privaten Gespräch mit Politikern, die man berät, sachliche Behauptungen aufstellt, die kühn sind, ist groß, weil der Politiker das ja nicht unbedingt sofort erkennt; er hat ja ein Informationsbedürfnis. Diese Selbstkontrolle ist extrem schwer. Ganz pragmatisch kann ich Politikern, wenn sie sich privat beraten lassen, nur empfehlen, dass sie auf jeden Fall auch noch mit einem zweiten Wissenschaftler reden, der am besten auch noch ganz andere politische Überzeugungen hat, um nicht in das Problem hineinzulaufen, dass im privaten, nichtkontrollierten Beratungsbereich Behauptungen aufgestellt werden, die sich später als nicht belastbar erweisen.

Wissenschaftler sollten auch ehrlich einsehen lernen, dass sie nicht die besseren Politiker wären. Denn in der Politik kommt es auch auf Entscheidungen aufgrund von Werturteilen an, und es ist überhaupt nicht erkennbar, warum Wissenschaftler da besser sein sollten als Politiker. Politiker sind in der Rolle von praktizierenden Ärzten: Sie müssen auch jenseits von Evidenzbasierung Verantwortung übernehmen. Wissenschaftler,

die ja nicht demokratisch legitimiert sind und denen keine Abwahl droht, können diese Verantwortung gar nicht übernehmen.

Der für mich persönlich wichtigste Punkt für den Umgang von Öffentlichkeit und Politik mit wissenschaftlicher Politikberatung ist sehr einfach. Wenn ein Wissenschaftler seine Erkenntnisse nicht verständlich erklären kann, sollte man besser nicht auf ihn hören. Wenn ein Wissenschaftler kommt und sagt »Das ist zu kompliziert für Sie, das verstehen Sie nicht«, hat er in der Regel irgendetwas zu verbergen. Entweder hat er das Problem selbst nicht durchdrungen oder er weiß, auf welch wackeligen Annahmen und empirischen Befunden seine Ergebnisse beruhen. Oder er verfolgt eigene Interessen.

Die Bundeskanzlerin hat völlig recht: »Auch komplizierteste Zusammenhänge lassen sich in einfache Sprache fassen.« Und dazu gehört auch die Ehrlichkeit, »Fehlerquoten oder Unschärfen anzugeben« (vgl. auch Merkel 2014). Bei aller Vorsicht, zu der ich rate – ich will keineswegs negativ enden und halte deswegen ausdrücklich fest: Trotz aller Beschränkung von Wissenschaft in ihrer praktischen Aussagekraft gibt es ohne Zweifel wissenschaftlichen Fortschritt, und diesen zu kennen ist für das Lösen schwieriger (politischer) Probleme nützlich. Für meinen eigenen Bereich, die Volkswirtschaftslehre, verweise ich auf den Beitrag von Christoph Schmidt in diesem Band. Er zeigt, dass es in der Tat im Hinblick auf die Evaluation politischer Maßnahmen in den letzten 25 Jahren echten wissenschaftlichen Fortschritt gab. Nichts spricht dafür, dass dieser Prozess an einem Ende angekommen ist. Wissenschaftsgetragene Politikberater müssen deswegen an der Spitze der Forschung mitwirken, und sie müssen versuchen, den Fortschritt nicht nur ihren Studentinnen und Studenten zu vermitteln (wie das Keynes resignierend festgestellt hat), sondern sie müssen auch die aktuellen Entscheidungsträger erreichen. Das ist sehr schwer. Aber ohne diesen Versuch verfehlen wissenschaftsgetragene Berater – so beschreibt dies auch Müller in diesem Band überzeugend – ihre Aufgabe.

Literatur

- Arni, Patrick; Eichhorst, Werner; Pestel, Spermann, Alexander und Klaus F. Zimmermann (2014), Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland : Einrichtungen und Handlungsempfehlungen aus der Evaluationsforschung. In: *Schmollers Jahrbuch*, Bd. 131, Heft 2.
- Bannas, Günter (2014): Merkel. Alternativlos. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 216, 17. September 2014, S. 1.
- Bauer, Thomas; Gigerenzer und Walter Krämer (2014), *Warum dick nicht doof macht und Genmais nicht tötet*. Frankfurt am Main: Campus.
- Bond, Michael (2009): Risk School. In: *Nature*, Vol. 461, S. 1189–1191.

- Campbell, Donald T. (1976): Assessing the Impact of Planned Social Change, *Occasional Paper No. 8 of The Public Affairs Center*, Dartmouth College, Hanover (<https://www.globalhivmeinfo.org/CapacityBuilding/Occasional%20Papers/08%20Assessing%20the%20Impact%20of%20Planned%20Social%20Change.pdf>).
- Cockcroft, Anne et al. (2014), Legislators learning to interpret evidence for policy. In: *Science*, Vol. 345, Issue 6202, S. 1244–1245.
- Danielsson, Joon (2006): The emperor has no clothes: Limits to risk modeling. In: *Journal of Banking and Finance*, Vol. 26, S. 1273–1296.
- DIW Berlin (1998): Zur Diskussion über das Finanzierungsdefizit des Staates im Jahre 1997. In: *DIW Wochenbericht*, 65. Jg., Nr. 10, S. 189–191.
- Dohmen, Thomas et al. (2011): Individual Risk Attitudes: Measurement, Determinants and Behavioral Consequences. In: *Journal of the European Economic Association*, Vol. 3, No. 9, S. 522–550.
- Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, Deutsche Akademie der Technikwissenschaften acatech, Union der Deutschen Akademien der Wissenschaften (2014): *Zur Gestaltung der Kommunikation zwischen Wissenschaft, Öffentlichkeit und den Medien – Empfehlungen vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen (Stellungnahme)*, München, Mainz und Halle: http://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2014_06_Stellungnahme_WOeM.pdf.
- Edenhofer, Ottmar und Jan Minx (2014): Mapmakers and navigators, facts and values. In: *Science*, Vol. 345, Issue 6129, S. 37–38.
- Fertig, Michael, et al. (2014): Die Wahrnehmung und Berücksichtigung von Wachstums- und Wohlstandsindikatoren durch politische Entscheidungsträger in Deutschland. In: *Schmollers Jahrbuch*, Bd. 134, Heft 1, S. 1–28.
- Franzen, Martina (2014): Wie der News-Journalismus die Wissenschaft beeinflusst. In: *WZB Mitteilungen*, Heft 145, S. 26–28.
- Fratzcher, Marcel und Gert G. Wagner (2013): Realistische Erwartungen und ein Blick über die Grenzen tun gut. In: *Wirtschaftsdienst*, 93. Jg., Heft 8, S. 520–522.
- Gigerenzer, Gerd (2007): *Das Einmaleins der Skepsis*, Berlin: Berlin Verlag.
- Goodhart, Charles. A. E. (1975): Problems of Monetary Management: The U.K. Experience, *Papers in Monetary Economics of the Reserve Bank of Australia*, Sidney.
- Haucap, Justus; Thomas, Tobias und Gert G. Wagner (2015): Welchen Einfluss haben Wissenschaftler in Medien und auf die Wirtschaftspolitik? In: *Wirtschaftsdienst*, 95. Jg., Heft 1, S. 68–75.
- Häring, Norbert und Schnitzer, Monika (2014), »Mehr Ehrlichkeit ist gefragt« – Gespräch von Norbert Häring mit Monika Schnitzer. In: *Handelsblatt*, Nr. 177, 15. September 2014, S. 13.
- Hess, Wolfgang (2014), Unter deutschen Wissenschaftlern macht sich Besorgnis breit. In: *Bild der Wissenschaft*, Heft 9, S. 3.
- Heß, Moritz, Christian von Scheve, Jürgen Schupp und Gert G. Wagner (2013): Sind Politiker risikofreudiger als das Volk? Eine empirische Studie zu Mitgliedern des Deutschen Bundestags. *SOEPpaper* Nr. 546, Berlin.

- Hoffmann, Lutz und Gert G. Wagner (1998): Die Rolle der empirischen Wirtschaftsforschung für die Politikberatung. In: *Wirtschaftsdienst*, 78. Jg., Heft 3, S. 185–192.
- Kaube, Jürgen (2011): Die Grenzen der Prognose. In: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, Nr. 11, 20. März 2011.
- Keynes, John Maynard (1936): *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes* – Ins Deutsche übersetzt von Fritz Waeger. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kirchgässner, Gebhard (2013): Zur Politischen Ökonomie der wirtschaftspolitischen Beratung. In: *Wirtschaftsdienst*, Heft 3, S. 198–203.
- Korinek, Rebecca-Lea (2014): Vorder- und Hinterbühne: Behörden zwischen wissenschaftlicher Autorität und öffentlicher Akzeptanz. In: *WZB Mitteilungen*, Heft 145, S. 46–49.
- Krugman, Paul (2014): Errors and Emissions. In: *The New York Times International Weekly* (Süddeutsche Zeitung), 26. September 2014, S. 2
- Leopoldina (Nationale Akademie der Wissenschaften), acatech (Deutsche Akademie der Technikwissenschaften) und BBAW (Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften) (2011): *Ad-hoc-Stellungnahme Präimplantationsdiagnostik (PID) – Auswirkungen einer begrenzten Zulassung in Deutschland*, Halle, München und Berlin (http://www.leopoldina.org/fileadmin/redaktion/Publikationen/Nationale_Empfehlungen/PID-DE-2_AUFL-ONLINE.pdf).
- Merkel, Angela (1998): The Role of Science in Sustainable Development. In: *Science*, Vol. 281, No. 5375, S. 336–337.
- Merkel, Angela (2014): *Rede der Bundeskanzlerin zum 5. Treffen der Nobelpreisträger* [der Wirtschaftswissenschaften in Lindau], Berlin: <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2014/08/2014-08-20-lindau.html;jsessionid=A1850697C7CF2DC62A0917436395D60B.s2t1>.
- Merkel, Angela, Zdenec Havlas und Rudolf Zahradnik (1988): Evaluation of the Rate Constant for the SN_2 Reaction $\text{CH}_3 + \text{H}^- \rightarrow \text{CH}_4 + \text{F}^-$ in the Gas Phase. In: *Journal of the American Chemical Society (JACS)*, Vol. 110, No. 25, S. 8355–8359.
- Mevissen, Natalie und Anna Froese (2014): Gesucht: ein gemeinsames Verständnis. In: *WZB Mitteilungen*, Heft 145, S. 29–31.
- Mix, Hartmut; Sauer, Joachim; Schröder, Klaus-Peter und Angela Merkel (1988): Vibrational properties of surface hydroxyls: Nonempirical model calculations including anharmonicities. In: *Collection of Czechoslovak Chemical Communications*, Vol. 53, S. 2191–2202.
- Rödder, Simone (2014): Die Rolle sichtbarer Wissenschaftler in der Wissenschaftskommunikation. In: Weingart, Peter und Patricia Schulz (Hrsg.): *Wissen – Nachricht – Sensation: Zur Kommunikation zwischen Wissenschaft, Öffentlichkeit und Medien*. Weilerswist: Velbrück, S. 46–67.
- Schmale, Holger (2014): 2000 Gutachten – Der wissenschaftliche Dienst des Bundestags wappnet die Abgeordneten für die politische Debatte. In: *Berliner Zeitung*, Nr. 185, 11. August 2014, S. 5.

- Schneidewind, Uwe (2014): Die Wissenschaft braucht mehr Demokratie. In: *Bild der Wissenschaft*, Heft 9, S. 91–93.
- Stocker, Thomas F. und Gian-Kasper Plattner (2014): Rethink IPCC reports. In: *Nature*, Vol-513, S. 163–165.
- Straßheim, Holger (2014): Wissenspolitik: Beim Streit um den globalen Verbraucherschutz treffen Expertenkulturen aufeinander. In: *WZB Mitteilungen*, Heft 145, S. 43–45.
- Streeck, Wolfgang (2011): Gut beraten – Wie Wissenschaft (vielleicht) helfen kann, die Politik der Gesellschaft zu verbessern. In: *Gesellschaftsforschung*, Nr. 2, S. 17–19.
- Troll, Richard (2014): Die Deutschen machen sich zur Witzfigur. In: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, Nr. 33, S. 17.
- Vesper, Dieter (1998): Entwicklung des Staatsdefizits im Jahr 1997 – ein (notwendiger) Blick zurück. In: *DIW Wochenbericht*, 65. Jg., Nr. 25, S. 439–451.
- Wagner, Gert G. (2004): Verhindert wissenschaftliche Politikberatung gute Lehre und Forschung? In: Backes-Gellner, Uschi und Petra Moog (Hrsg.): *Ökonomie der Evaluation von Schulen und Hochschulen*. Berlin: Duncker & Humblot, S. 139–154.
- Wagner, Gert G. (2005): Zahlen lügen nicht, sie verführen. In: *die tageszeitung*, 27. Jg., Nr. 7628, 1. April 2005, S. 11.
- Wagner, Gert G. (2010): Quality Control for the »Leading Institutes« of Economic Research in Germany: Promoting Quality Within and Competition Between the Institutes. In: Weingart, Peter und Justus Lentsch (Hrsg.): *Between Science and Politics: Quality Control and Scientific Policy Advice*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 215–228.
- Wagner, Gert G. (2014): Zu guter Forschungsinfrastruktur und forschungsbasierter Politikberatung gehören mehr als gute Statistikdaten. In: *Schmollers Jahrbuch*, Bd. 134, Heft 1, S. 89–96.
- Wagner, Gert G. und Wolfgang Wiegard (2001): Volkswirtschaftliche Forschung und Politikberatung. In: Irene Becker et al. (Hrsg.): *Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft – Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag*. Frankfurt am Main: Campus. S. 770–788.
- Weinberg, Alvin M. (1972): Science and Trans Science. In: *Minerva*, 10. Jg., Heft 2, S. 209–222.
- Weingart, Peter und Justus Lentsch (Hrsg.) (2010): *Between Science and Politics: Quality Control and Scientific Policy Advice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Winkler, Willi (2014): Deutschlands Bester. In: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 217, S. 3.
- Yarborough, Mark (2014): Openness in science is key to keeping public trust. In: *Nature*, Vol. 515, S. 313.
- Zimmermann, Klaus F. (2014): Evidenzbasierte wissenschaftliche Politikberatung. In: *IZA COMACT*, September 2014, S. 1–4.