



Wissenschaftliche Politikberatung: Das IAB setzt auf fünf Qualitätsprinzipien

Holger Bähr

Politikberatung ist ein fester Bestandteil der Politikgestaltung in zeitgenössischen Demokratien und eine zentrale Aufgabe des IAB. Doch was macht „gute“ Politikberatung aus? Auch wenn sich die Qualität einzelner Beratungsleistungen nicht messen lässt, können Qualitätsmerkmale benannt und Wege der Qualitätssicherung aufgezeigt werden.

Die deutsche Fußballnationalmannschaft führt im zweiten Monat hintereinander die Rangliste des Weltfußballverbands FIFA an. Die Mensa der Universität Ulm erhält zwei von vier möglichen Sternen für ihr Angebot an veganen Speisen. Diese beiden Meldungen aus der Augsburger Allgemeinen und der Südwest Presse sind wahllos herausgegriffen aus den Schlagzeilen der letzten Zeit, bei denen es um Qualitäts- und Leistungsmessung geht. Weitere Beispiele hierfür sind Studien zur Bewertung der Fähigkeiten und Kenntnisse von Schülerinnen und Schülern oder Ratings zur Einschätzung der Kreditwürdigkeit von Staaten.

Bewertungen in Form von Ranglisten und Einstufungen wie die oben genannten gibt es zuhauf. Sie können Alltägliches betreffen und eher kurios sein oder sich auf politisch bedeutsame Sachverhalte beziehen und weitreichende Auswirkungen zeitigen – etwa wenn

die Kreditwürdigkeit ganzer Staaten auf Ramschniveau herabgestuft wird und die Zinsen auf deren Staatsanleihen dadurch exorbitant steigen. Es zeigt sich, dass Qualitäts- und Leistungsmessung in vielen Bereichen ein höchst anspruchsvolles, wenn nicht unmögliches Unterfangen ist. Ein Beispiel dafür ist die wissenschaftliche Politikberatung. Sie ist neben der Aufarbeitung und Bereitstellung von Daten und der Forschung im engeren Sinne eine der drei Kernaufgaben des IAB.

Was zeichnet eine „gute“ wissenschaftliche Politikberatung aus? Kann die Qualität der Politikberatung gemessen werden, indem Beratungsleistungen anhand von Kennziffern bewertet werden? Um die Antwort vorwegzunehmen: Nein, zumindest nicht in dem Sinn, dass im Nachhinein ein Maß angelegt wird, das bestimmt, ob eine Beratungsleistung gut oder schlecht war. Gleichwohl können im Voraus Maßnahmen ergriffen werden, die günstige Voraussetzungen für gute Politikberatung schaffen. Zu diesem Ergebnis kam eine Arbeitsgruppe am IAB, welche die oben aufgeworfenen Fragen ausführlich diskutiert hat.

Wissenschaftliche Politikberatung im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik

Wissenschaftliche Politikberatung vermittelt zwischen der Wissenschaft auf der einen Seite und der Politik auf der anderen Seite. Sie macht Politik und Verwaltung wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse und Einschätzungen zu politisch relevanten Sachverhalten verfügbar, zum Beispiel in persönlichen Gesprächen, [Experten](#)-Kommissionen und parlamentarischen Anhörungen oder in Form von Vorträgen, Gutachten und Berichten.

Aus der Mittlerposition zwischen Wissenschaft und Politik folgt als Anspruch an die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung, dass das vermittelte Wissen, das sogenannte Beratungswissen, „sowohl wissenschaftlichen Standards genügen als auch politisch wirksam sein muss“, wie es die [Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften in der Präambel ihrer Leitlinien zur Politikberatung](#) formuliert. Für die wissenschaftliche Politikberatung gilt somit eine doppelte Qualitätsanforderung aus wissenschaftlicher und politischer Angemessenheit. Die [Leitlinien des IAB zur guten wissenschaftlichen Politikberatung](#) nehmen diesen Gedanken auf, indem sie festlegen, dass Beratungswissen „wissenschaftlich angemessen und im politischen Prozess verarbeitbar“ sein muss, wobei das Wörtchen „und“ ausdrücklich hervorgehoben wird.

„Wissenschaftlich angemessen“ ist die Politikberatung, wenn sie Situationen und Zusammenhänge verlässlich darlegt. Hierzu gehört, dass sie ihre Unabhängigkeit und Unparteilichkeit wahrt. Das Beratungswissen soll zudem auf empirische Daten gestützt sein,

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/wissenschaftliche-politikberatung-das-iab-setzt-auf-fuenf-qualitaets-prinzipien/> | 2

die methodisch korrekt erhoben und ausgewertet wurden. Schließlich sollen die einschlägigen theoretischen Perspektiven berücksichtigt und die gewonnenen Erkenntnisse in die Diskussionen der wissenschaftlichen Gemeinschaft eingebettet sein.

„Politisch angemessen“ ist die Politikberatung hingegen, wenn sie den Bedarf des Beratungsempfängers berücksichtigt und sich das vermittelte Beratungswissen auf Positionen und Wertvorstellungen in der politischen Diskussion bezieht. Das Beratungswissen und darauf aufbauende Empfehlungen müssen bei den Beratungsempfängern nicht auf inhaltliche Zustimmung stoßen. Sie sollten aber anschlussfähig an deren Denken sein, und zumindest die zugrundeliegenden empirischen Befunde sollten von diesen als gültig anerkannt werden. Indem die Politikberatung den Beratungsempfängern Wissen als Orientierungshilfe bereitstellt und ihnen Handlungsalternativen aufzeigt, unterstützt sie politische Entscheidungen, ohne die Entscheidungsträger von ihrer Verantwortung zu entbinden.

Wissenschaftliche Unsicherheit und politische Mehrdeutigkeit verhindern eine Qualitätsmessung

Aus den Kriterien für wissenschaftliche und politische Angemessenheit lassen sich indes keine Indikatoren ableiten, um die Qualität von Politikberatung tatsächlich messen zu können. Ursächlich dafür sind zwei grundsätzliche Strukturmerkmale, mit denen wissenschaftliche Politikberatung konfrontiert ist: die Unsicherheit wissenschaftlichen Wissens und die Mehrdeutigkeit politischer Ziele. Während sich die Unsicherheit wissenschaftlichen Wissens in der Unsicherheit des Beratungswissens fortsetzt, führt die Mehrdeutigkeit politischer Ziele dazu, dass auch der Zweck der Politikberatung mehrdeutig ist.

Erkenntnisse der Wissenschaft sind keineswegs so eindeutig und endgültig wie gelegentlich in der öffentlichen Diskussion dargestellt. Nach dem Selbstverständnis der Wissenschaft sind Forschungsergebnisse immer vorläufig und nur so lange gültig, bis sie widerlegt werden. Zudem könnten Faktoren, die in einer Studie nicht berücksichtigt wurden, für ein beobachtetes Ergebnis verantwortlich sein. Schließlich können Studien, die Ursachen und Wirkungen untersuchen, selbst bei jeweils korrekter Anwendung wissenschaftlicher Methoden zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen.

Für zwei Fragen von hoher gesellschaftlicher Relevanz hat der Ökonom Gebhard Kirchgässner nachgerechnet. Er zeigt, dass die sogenannte Staatsquote, also das Verhältnis zwischen Staatsausgaben und [Bruttoinlandsprodukt](#), je nach Studie entweder für einen Rückgang oder

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/wissenschaftliche-politikberatung-das-iab-setzt-auf-fuenf-qualitaets-prinzipien/> | 3

für eine Zunahme des Wirtschaftswachstums verantwortlich gemacht wird. Sein zweites Beispiel behandelt den Abschreckungseffekt der Todesstrafe, der je nach Studie vorhanden oder nicht vorhanden ist. Geringfügige Abweichungen in der Anwendung wissenschaftlicher Methoden, die jeweils auf dem Stand der Forschung begründet werden konnten, führten in beiden Fällen zu gegensätzlichen Schlussfolgerungen.

Befindet sich bereits das Beratungswissen selbst auf etwas schwankendem Grund, so ist auch der Zweck seiner Verwendung nicht eindeutig zu bestimmen. Politikberatung kann gesellschaftliche Probleme aufdecken, Vorschläge zu ihrer Lösung unterbreiten und die politische Diskussion versachlichen. Politikberatung kann aber auch normative Überzeugungen fachlich absichern, politische Entscheidungen legitimieren und den Anschein erwecken, die Politik würde sich bestimmter Themen annehmen.

In den verschiedenen Funktionen von Politikberatung spiegelt sich ein grundlegendes Spannungsverhältnis der Politik wider: In der Politik geht es sowohl um das Lösen gesellschaftlicher Probleme als auch um das Streben nach Macht. Beide Dimensionen sind miteinander verwoben. Wer politische Macht hat, kann beispielsweise einen Sachverhalt, der als nicht wünschenswert angesehen wird, als gesellschaftliches Problem definieren und auf die politische Tagesordnung setzen. Die Definition eines gesellschaftlichen Problems ist somit immer mit bestimmten Wertvorstellungen verbunden. Ab wann beispielsweise soziale Ungleichheit als gesellschaftliches Problem gilt, ist eben auch abhängig von politischen Positionen und Wertvorstellungen.

Die Abhängigkeit von Wertvorstellungen gilt auch für viele Vorschläge, die als geeignet oder ungeeignet zur Lösung gesellschaftlicher Probleme angesehen werden. So vertrauen liberale Politikerinnen und Politiker eher auf den Markt, um soziale Ungleichheit zu verringern, sozialdemokratische Politikerinnen und Politiker befürworten hingegen eher staatliche Eingriffe. Demnach können auch wissenschaftlich begründete Vorschläge zur Lösung aktueller Probleme ins Leere laufen, wenn die Beratungsempfänger den Sachverhalt nicht als Problem definieren oder die vorgeschlagenen Lösungen nicht mit ihren politischen Positionen kompatibel sind.

Fünf Prinzipien guter wissenschaftlicher Politikberatung

Die Politikberatung entzieht sich einer Qualitätsbewertung anhand von Kennziffern, die eine generelle Gültigkeit über verschiedene Beratungsleistungen hinweg beanspruchen können. Wenn dem so ist: Muss dann auch der Anspruch aufgegeben werden, Aussagen über die Güte

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/wissenschaftliche-politikberatung-das-iab-setzt-auf-fuenf-qualitaets-prinzipien/> | 4

von Beratungsleistungen zu machen? Und gibt es auch ohne einheitliche Kennziffern einen Weg, die Qualität von Beratungsleistungen zu sichern? Die erste Frage beantwortete die Arbeitsgruppe „Qualität der Politikberatung“ am IAB mit „nein“, die zweite mit „ja“.

Nach einer ausführlichen Diskussion und Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in zwei institutsinternen Befragungen benannte die Arbeitsgruppe in einem [Politikberatungskonzept](#) für das IAB fünf Prinzipien der Qualitätssicherung und Maßnahmen, um diese umzusetzen. Sie bilden das notwendige Fundament für gute wissenschaftliche Politikberatung durch das IAB.

Transparenz durch Veröffentlichung des Beratungswissens

Das Politikberatungskonzept fordert zunächst, dass transparent gemacht wird, wie das Beratungswissen zustande kam. Außerdem soll das Beratungswissen öffentlich zugänglich sein. Beide Anforderungen werden durch Veröffentlichungen, die das Beratungswissen enthalten, erfüllt. Auf diese Weise kann das Beratungswissen überprüft werden und einen Beitrag zum öffentlichen Diskurs leisten. Es ist dabei nicht nötig, dass die Beratungsleistung selbst öffentlich ist. Auch ist nicht entscheidend, in welchem Medium die Veröffentlichung erfolgt. Gleichwohl tragen Medien mit einem eigenen Begutachtungsprozess insofern zur Qualitätssicherung bei, als sie Mindeststandards für die Veröffentlichung setzen.

Verständlichkeit durch kollegiale Überprüfung

Während die Begutachtung von Zeitschriften-Beiträgen eine externe Qualitätsprüfung darstellt, die unter bestimmten Umständen und zusätzlich erfolgt, ist die kollegiale Überprüfung von Beratungsleistungen eine davon unabhängige Maßnahme der internen Qualitätssicherung. Indem Kolleginnen und Kollegen Unterlagen und Dokumente durchsehen und diskutieren, prüfen sie sowohl die inhaltliche Argumentation und das wissenschaftliche Vorgehen als auch die Verständlichkeit der Beratungsleistung. Das Gegenlesen soll dazu beitragen, dass sprachliche Formulierungen verständlich, grafische Darstellungen übersichtlich und die Argumentation dem Bedarf der Beratenen angemessen ist.

Kenntnis der Politik durch Weiterbildung

Über die adressatengerechte Darstellung des Beratungswissens hinausgehend sollen die Beratenden über umfassende Kenntnisse der Politik und des Beratungsprozesses verfügen, um die Beratung adressatengerecht durchführen zu können. Sie sollen ein grundlegendes Verständnis für die Beratungssituation und die Strukturen haben, die den Beratungsempfängern in ihren Entscheidungen und ihrem Handeln sowohl Grenzen setzen

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/wissenschaftliche-politikberatung-das-iab-setzt-auf-fuenf-qualitaets-prinzipien/> | 5

als auch Spielräume eröffnen. Einschlägige Weiterbildungsmaßnahmen sollen den beratenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Kenntnisse und Fähigkeiten vermitteln, die ihnen ein sicheres Auftreten und Argumentieren in konkreten Beratungssituationen sowie das Eingehen auf die Situation der Beratungsempfänger erleichtern.

Verwertbarkeit durch Auftragsklärung

Dem Ziel, den Anforderungen der Beratungsempfänger gerecht zu werden, dient auch die Auftragsklärung. Indem Beratene und Beratende den Beratungsauftrag im Vorfeld absprechen, soll sichergestellt werden, dass der Beratende das Beratungswissen auch tatsächlich bereitstellen kann und dieses für den Beratungsempfänger verwertbar ist. Neben den Wünschen des Beratungsempfängers sollen dabei die Möglichkeiten des Beratenden zur Sprache kommen. Zum einen können grundsätzliche Fragen geklärt werden, die auf die politische Mehrdeutigkeit und die wissenschaftliche Unsicherheit, wie sie oben dargelegt sind, verweisen. Zum anderen sollen praktische Fragen beantwortet werden. Diese beziehen sich beispielsweise auf die konkrete Eingrenzung des Beratungsthemas, den Umfang und den Zeitpunkt der Leistungserbringung oder die Verfügbarkeit empirischer Daten für die wissenschaftliche Analyse.

Im Zuge der Auftragsklärung können die beteiligten Personen zudem darüber übereinkommen, den Beratungsauftrag zu verändern, auszuweiten oder fallen zu lassen. In jedem Fall soll am Ende eine gemeinsame Vorstellung der zu erbringenden Beratungsleistung stehen, die Erwartungssicherheit schafft und somit etwaigen Enttäuschungen auf beiden Seiten vorbeugt.

Gegenseitigkeit durch regelmäßige Gespräche mit den Adressaten der Politikberatung

Schließlich sollen regelmäßige Gespräche mit den Adressaten der Politikberatung den gegenseitigen Austausch zwischen Beratenen und Beratenden bereichern. Während die Auftragsklärung für einzelne Beratungsleistungen erfolgt, finden die regelmäßigen Gespräche unabhängig von konkreten Anlässen statt. Es geht dabei um grundsätzliche Fragen der Politikberatung und der Ausgestaltung der Beratungsbeziehung.

Das IAB steht mit vielen Adressaten seiner Politikberatung, insbesondere verschiedenen Organisationseinheiten und Gremien in der [Bundesagentur für Arbeit](#) und im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, in wiederkehrendem, teils auf Dauer angelegtem Kontakt. Der gegenseitige Austausch soll hier dazu dienen, ein gemeinsames Verständnis über Fragen der Qualität von Beratungsleistungen zu erzielen, voneinander zu lernen sowie

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/wissenschaftliche-politikberatung-das-iab-setzt-auf-fuenf-qualitaets-prinzipien/> | 6

ein wechselseitiges Vertrauen zu schaffen und zu erhalten.

Fazit

Vertrauen beginnt, wo Kontrolle endet. Dies gilt in besonderem Maße für die Beziehung zwischen Beratenen und Beratenden. Im Grunde muss der Beratene darauf vertrauen, dass der Beratende verantwortungsvoll mit wissenschaftlicher Unsicherheit umgeht und das Beratungswissen dem Stand der Forschung entspricht. Der Beratende wiederum muss dem Beratenen vertrauen, dass dieser ehrlich mit der politischen Mehrdeutigkeit umgeht und das Beratungswissen im politischen Prozess nicht in sinnentstellender Weise instrumentalisiert. Darüber hinaus ist Vertrauen gefragt, wenn es um die Qualität der Politikberatung geht. Auch hier stößt Kontrolle an ihre Grenzen, weil es letztlich keine seriösen Kennziffern zur Qualitätsbewertung geben kann. Für „gute“ Politikberatung können gleichwohl günstige Voraussetzungen geschaffen werden. In diesem Sinne benennt das Politikberatungskonzept des IAB fünf Qualitätsprinzipien und Maßnahmen zu ihrer Umsetzung.

Mit dem Politikberatungskonzept setzt das IAB bei der Qualitätssicherung an den Voraussetzungen der Beratung und am Prozess der Beratung an. Eine Qualitätssicherung, die sich an der Beratungsleistung selbst festmacht, wäre hingegen nicht sinnvoll. Die Leistungsmessung sollte Bereichen vorbehalten werden, in denen klare Messkriterien vorliegen. Einheitliche Kennziffern in der Politikberatung indes würden den zahlreichen Beratungsempfängern des IAB aus Politik und Verwaltung eine Scheinobjektivität vorgaukeln und dem Ziel, wissenschaftlich und politisch angemessen zu beraten, letztlich eher schaden als nutzen.

Literatur

Bähr, Holger (2017): [Die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung: Unbestimmtheit durch wissenschaftliche Unsicherheit und politische Mehrdeutigkeit](#). In: Leviathan, 45. Jg., Heft 3, S. 404-427.

Bähr, Holger (2017): Politikberatung im Spannungsfeld zwischen Machtstreben und Problemlösen in der Politik. In: Henn, Daniela; Prigge, Jessica; Ries, Karsten; Lück-Filsinger, Marianne (Hrsg.): Streifzüge durch die angewandte Sozialwissenschaft: Evaluation – Migration – Sozialpolitik – Soziale Arbeit, Münster: Waxmann, S. 273-295.

Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (2008): [Leitlinien Politikberatung](#), abgerufen am 11.06.2018.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/wissenschaftliche-politikberatung-das-iab-setzt-auf-fuenf-qualitaets-prinzipien/> | 7

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2018): [Konzept des IAB zur Sicherung der Qualität wissenschaftlicher Politikberatung](#)

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2010): [Leitlinien guter wissenschaftlicher Politikberatung für das IAB](#), abgerufen am 11.06.2018.

Kirchgässner, Gebhard (2013): [Zur Rolle der Ökonometrie in der wissenschaftlichen Politikberatung](#). In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 14. Jg., Heft 1-2, S. 3-30.

Weingart, Peter; Lentsch, Justus (2008): [Wissen – Beraten – Entscheiden: Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland](#), Weilerswist: Velbrück.