

Standortbestimmung

Mit Leitlinien gut beraten

Wissenschaftliche Politikberatung ist Teil des gesetzlichen Auftrags des IAB und nimmt einen wesentlichen Stellenwert in der täglichen Arbeit am Institut ein. Diese Aufgabe bringt viel Verantwortung mit sich und stellt hohe Anforderungen. Das IAB hat sich dazu verpflichtet, stets unabhängige und qualitativ hochwertige Beratung sicher zu stellen, und sich mit den Leitlinien für gute wissenschaftliche Politikberatung klare Grundsätze gegeben.



Ein Rechtsstaat kann in der heutigen Zeit seinem Anspruch an evidenzbasierte Politik nur dann gerecht werden, wenn er die gesellschaftlichen Probleme korrekt wahrnimmt und realisierbare Lösungsalternativen identifiziert. In ähnlicher Weise formuliert es auch die Soziologin Renate Mayntz in einer im Jahr 2009 erschienenen Studie zur Wirksamkeit von Leitlinien für die Regelung wissenschaftlicher Politikberatung. Macht man sich dies klar, wird deutlich: Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler tragen eine hohe Verantwortung, wenn sie politische Akteure beraten. Das gilt auch für das IAB und seinen Anspruch, Befunde bereitzustellen, die zu wissenschaftlich fundierten Entscheidungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik beitragen.

Wechselseitige Enttäuschungen bleiben dabei nicht aus, wie zum Beispiel der Ökonom Wolfgang Franz, Vorsitzender des Sachverständigenrats der Bundesregierung, in einem Beitrag zur Beziehung zwischen wirtschaftspolitischer Beratung und Wirtschaftspolitik in Deutschland aus dem Jahr 2009 darlegt hat: Es kommt vor, dass Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler feststellen, dass ihre Forschungsergebnisse trotz hoher Relevanz im politischen Entscheidungsprozess keine Rolle spielen. Andererseits sind Politiker manchmal enttäuscht, wenn die Wissenschaft Aussagen zu wenig konkretisiert.

Forschung mit politischer Relevanz

Es gehört zum Selbstverständnis des IAB, Forschung zu betreiben, die politische Relevanz besitzt und zugleich adäquat und adressatengerecht aufbereitet ist. Das ergibt sich bereits aus dem gesetzlichen Rahmen für die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Die Paragraphen 280 und 282 des Sozialgesetzbuchs (SGB) III sowie Paragraph 55 des SGB II verlangen explizit, die Informationsbedarfe der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) zu berücksichtigen. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Selbstverwaltung der BA bzw. ihre Mitglieder – das sind Vertreter der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber sowie der öffentlichen Körperschaften. Das IAB berät darüber hinaus noch viele weitere Akteure; darunter sind Parteien, der Bundestag, die Bundesregierung sowie Landesregierungen und Land-

tage. Ziel des IAB ist es, diese Adressaten durch seine wissenschaftlichen fundierten Befunde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

Gute Politikberatung muss vielfältige Herausforderungen bewältigen

Damit das IAB dieses Ziel auf hohem Niveau erfüllen kann, beschäftigen sich seit mehreren Jahren Arbeits- und Projektgruppen im Institut mit der Qualitätssicherung von Beratungsleistungen, geben Hilfestellung und Orientierung für Kolleginnen und Kollegen und suchen nach Verbesserungsmöglichkeiten im Beratungsprozess. Ein einfaches Unterfangen ist das nicht, denn Beratung ist Kommunikation und lässt sich kaum einheitlich erfassen. Zudem ist in den vergangenen Jahren die Nachfrage nach Politikberatung gestiegen und die Problemlagen sind komplexer geworden.

Schließlich erschwert auch die Heterogenität der Beratungsprozesse jegliche Erfassung von Politikberatung. Sie kann höchst unterschiedliche Formen annehmen: vom Verfassen von Gutachten über die Beteiligung an Gremien bis hin zur persönlichen mündlichen Beratung. Zudem ist Beratung, so wie sie das IAB betreibt, nicht als linearer Prozess zu verstehen, sondern in der Regel als Dialog. Es geht um wechselseitige kommunikative Vorgänge, in denen Wissenschaft auf der einen Seite sowie politische Akteure und Fachöffentlichkeit auf der anderen Seite trotz der vielschichtigen Abgrenzungen gegenseitiges Verständnis aufbringen müssen. Über die Modelle der Politikberatung bietet im Übrigen Klaus Lompe einen lesenswerten Überblick.

Vor dem Hintergrund dieser komplexen Ausgangslage hat eine Projektgruppe, die von der Stabsstelle Forschungskoordination und dem Wissenschaftsmanagement des IAB ins Leben gerufen wurde, Leitlinien guter wissenschaftlicher Politikberatung für das Institut erarbeitet. Die entsprechenden Grundsätze wurden im Jahr 2010 im IAB breit diskutiert und von der Institutsleitung verabschiedet. Ziel der Leitlinien ist es, nicht nur unabhängige und qualitativ hochwertige wissenschaftliche Politikberatung zu gewährleisten, sondern auch einen Beitrag zu rationaler Politikgestaltung zu leisten.



Die Leitlinien im Überblick

Bei der Entwicklung der Leitlinien konnte das IAB auf die im Jahr 2008 von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften verabschiedeten „Leitlinien Politikberatung“ als Vorbild zurückgreifen, die in Deutschland Pioniercharakter besitzen. Sie mussten jedoch auf den Kontext, in dem sich das IAB bewegt, zugeschnitten werden. Weil das IAB mit seiner institutionellen Anbindung an die BA und das BMAS bei gleichzeitiger Freiheit in der Bestimmung seiner Forschungsagenda einen Sonderfall in der Wissenschaftslandschaft darstellt, scheinen eigene Leitlinien derzeit der richtige Weg zu sein. Sie enthalten sechs übergeordnete Kategorien:

- Politikrelevanz der Forschung
- Wissenschaftlichkeit der Politikberatung
- Unabhängigkeit
- Transparenz und Qualitätssicherung
- Kompetenz und Personalentwicklung
- Klarheit und Fairness zwischen IAB und Beratungsempfänger.

„Politikrelevanz“ heißt für das IAB, dass Forschungsergebnisse im Grundsatz so aufzubereiten sind, „dass aus ihnen präzise Stellungnahmen und Empfehlungen abgeleitet werden können, die wissenschaftlich angemessen und im politischen Prozess verarbeitbar sind“. Politikrelevanz kann auch mittelbar gegeben sein, etwa durch methodische Grundlagenforschung, deren spätere Anwendung dazu beiträgt, Zusammenhänge im Bereich der Arbeitsmarktpolitik besser zu verstehen. Klar ist aber auch: Das IAB bekennt sich ausdrücklich zu seiner Verantwortung, den politischen Prozess mit Sachverstand zu unterstützen und somit Forschung nicht für den Elfenbeinturm beziehungsweise allein zur Mehrung seiner wissenschaftlichen Reputation zu betreiben.

Das IAB wird jedoch weder opportune Beratung liefern, noch das Spielfeld der klassischen, nicht-wissenschaftlichen Unternehmens- und Organisationsberatung betreten. So hat sich das IAB einmal mehr dazu verpflichtet, die Regeln der Wissenschaftlichkeit zu beachten und diese auf den Bereich der Politikberatung zu übertragen. Das ist von hoher Bedeutung: Wissenschaft und Politik

müssen getrennte Sphären bleiben, weil sie nach unterschiedlichen (Kommunikations-)Regeln funktionieren. Vor diesem Hintergrund ist auch die dritte Kategorie „Unabhängigkeit“ zu betrachten. Dazu heißt es: „Es gehört manchmal zum Beratungsgeschäft, Unbequemes auszusprechen und Erwartungen von Auftraggebern zu enttäuschen.“ So schwierig das auch sein mag: Dieser Anspruch ist eine wichtige Voraussetzung für qualitativ hochwertige wissenschaftliche Beratung.

Ein wichtiger Aspekt der Qualitätssicherung ist das Transparenzgebot. Die entsprechende Leitlinie lautet: „Das IAB verpflichtet sich dem Grundsatz, seine Politikberatungsinhalte öffentlich zu machen.“ Manchmal sind

hier zeitliche Verzögerungen zu berücksichtigen – etwa, weil ein Auftraggeber sich dies vertraglich zusichern lässt. Aber der Grundsatz, auch die Inhalte von Politikberatung der Kritik und Begutachtung innerhalb der Scientific Community auszusetzen, ist eine unverzichtbare Form der Ex-Post-Qualitätskontrolle. Gute wissenschaftliche Politikberatung heißt nach den Leitlinien außerdem, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Forschung wie in der Beratung gleichermaßen hoch qualifiziert sind. Das IAB vermeidet ganz gezielt eine Trennung in hervorragende Wissenschaftler auf der einen Seite und Kommunikationsexperten, die das Beratungsgeschäft übernehmen, auf der anderen Seite. Vor diesem Hintergrund enthalten



die Leitlinien in der Kategorie „Kompetenz und Personalentwicklung“ ein Gebot der allgemeinen Vorbereitung der Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler auf ihre Funktion in der Politikberatung.

Die letzte Kategorie „Klarheit und Fairness zwischen IAB und Auftraggeber“ ist im Zuge der Entwicklung der Leitlinien in der IAB-Projektgruppe am leidenschaftlichsten diskutiert worden. Kann man offensiv an die Auftraggeber herantreten und von ihnen erwarten, dass Beratungsergebnisse nicht verzerrt wiedergegeben und abweichende Interpretationen begründet werden? Soll man Beratungsaufträge ablehnen – etwa, wenn die Ergebnisoffenheit fraglich ist? Die Leitlinien geben hierauf eine klare Ant-

wort: ja! Gute Beratung kann nicht einseitig bei den Beratern festgemacht werden, sondern muss die Seite der Auftraggeber einbeziehen. So argumentiert auch Renate Mayntz in dem bereits genannten Aufsatz. Die Leitlinien verlangen zudem eine gründliche Klärung des Auftrags inklusive der Rahmenbedingungen. Zudem muss mit dem Auftraggeber ein entsprechender zeitlicher Rahmen verabredet werden. Gute wissenschaftliche Beratung ist beispielsweise nur dann möglich, wenn die erforderlichen Daten zur Verfügung stehen oder erhoben werden können und genügend Zeit für die Aufbereitung vorhanden ist. Thematisiert man dies rechtzeitig, sind wechselseitige Enttäuschungen weniger wahrscheinlich.



Ausblick

Die Leitlinien guter wissenschaftlicher Politikberatung für das IAB stellen Handlungsorientierungen dar, auf die sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Instituts stützen und im Zweifelsfall explizit berufen können. Das ist letztlich Qualitätssicherung: Auch den beratenen Akteuren ist besser gedient, wenn Berater klarstellen, was sie unter welchen Bedingungen leisten können und leisten werden. Natürlich formulieren die Leitlinien keine verbindlichen, starren Vorgaben, sondern Grundsätze. Das lässt Raum für die Flexibilität, die Kommunikation benötigt.

Die Leitlinien stellen zudem nicht das Endprodukt der hausinternen Debatte um gute Qualität wissenschaftlicher Beratung dar. Im Gegenteil: Sie bilden vielmehr den gedanklichen Ausgangspunkt für weitere Überlegungen und Projekte. So werden am IAB zurzeit intensiv Konzepte diskutiert, die den eigenen Anspruch an Transparenz umsetzen, ohne dabei den Aufwand für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unverhältnismäßig zu steigern und ohne das Vertrauensverhältnis mit den Adressaten zu beschädigen. Zugleich wird sich eine Projektgruppe intensiv mit der Frage auseinandersetzen, wie hohe Qualität in der Beratung sicht- und messbar gemacht werden kann. An dieser Stelle ist ein intensiver Dialog mit anderen Forschungsinstituten geplant.

Die Leitlinien selbst konnten an dieser Stelle nur in ihren Grundzügen beschrieben werden. Eine inhaltliche Diskussion über die Grundsätze der Leitlinien sowie über das Wesen der wissenschaftlichen Politikberatung und mögliche Qualitätskriterien ist jederzeit hoch willkommen. Mehr noch: Wir brauchen sie, um das IAB in dieser Hinsicht noch besser zu machen.

Literatur

Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (2008): Leitlinien Politikberatung. Berlin.

Franz, Wolfgang (2009): Wirtschaftspolitische Beratung und Wirtschaftspolitik in Deutschland: Eine spannungsreiche Beziehung. In: Zeitschrift für Politikberatung 2 (2), S. 96-105.

Lompe, Klaus (2006): Traditionelle Modelle der Politikberatung. In: Falk, Svenja; Rehfeld, Dieter; Römmele, Andrea; Thunert, Martin (Hg.): Handbuch Politikberatung. Wiesbaden, S. 25-34.

Mayntz, Renate (2009): Speaking Truth to Power: Leitlinien für die Regelung wissenschaftlicher Politikberatung. In: der moderne staat 2 (1), S. 5-16.

Der Autor



Dr. Joß Steinke

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Stabsstelle Forschungskoordination am IAB.
joss.steinke@iab.de

Die Leitlinien guter wissenschaftlicher Politikberatung für das IAB finden Sie im Internet unter:

<http://www.iab.de/de/forschung-und-beratung.aspx>