

# Wissenschaftliche Politikberatung: Grundlagen, Probleme, Brüche

CHRISTOPH M. SCHMIDT

Dieser Beitrag setzt auf meinen bisherigen Arbeiten zur Rolle der evidenzbasierten Politik- und Gesellschaftsberatung in den Wirtschaftswissenschaften<sup>1</sup> auf und arbeitet die für diese Beratungsaufgabe unabdingbar enge Beziehung zwischen der Grundlagen- und Anwendungsforschung besonders heraus. Eine rein anwendungsorientierte wirtschaftspolitische Beratung ohne engen Bezug zur Grundlagenforschung wäre meines Erachtens zum Scheitern verurteilt. Bei meinen Ausführungen kann ich nicht zuletzt auf eine stetig wachsende einschlägige Literatur<sup>2</sup> zurückgreifen. Der Aufbau meines Beitrags sieht dabei – im Anschluss an diesen Überblick – drei substantive Abschnitte vor, die in ihrer Ausrichtung dem programmatischen Untertitel des Beitrags „Grundlagen, Probleme, Brüche“ folgen.

*Grundlagen.* Im ersten Abschnitt diskutiere ich die Grundlagen unserer Arbeit als ökonomische Berater von Politik und Gesellschaft. Aus meiner Sicht ist gerade die Ökonomik als sozialwissenschaftliche Disziplin dazu in der Lage, menschliches Handeln zu ergründen und damit als kritischer Begleiter der Wirtschaftspolitik zu dienen. Dabei ist die wirtschaftspolitische Beratung nicht in erster Linie als sachkundiger Erfüllungsgehilfe der Politik gefragt. Vielmehr entfaltet sie ihr konstruktives Potenzial vor allem dann, wenn sie unabhängig bleibt und durch ihre Analysen und die nachfolgende Aufklärungsarbeit zur rationalen Urteilsbildung bei allen Akteuren der Wirtschaftspolitik beiträgt, also Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

---

1 Der im Jahr 2015 publizierte Vortrag vom Mai 2013 (Schmidt 2015) enthielt bereits die Grundzüge der Diskussion zur „evidenzbasierten Politikberatung“, zur konzeptionellen Herausforderung des „Identifikationsproblems“ und zur Charakterisierung des Marktes für wirtschaftspolitische Beratung. Dabei lag allerdings der Fokus stark auf der Einordnung der entsprechenden Arbeiten des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) seit dessen konzeptionellem Neuaufbruch im Jahr 2003. Der programmatische Artikel in den *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* (Schmidt 2014) verdichtete diese Diskussion, insbesondere unter Verzicht auf viele illustrative Beispiele, und entwickelte die Argumente weiter. Ich bedanke mich herzlich für konstruktive Kommentare bei Nils aus dem Moore, Wim Kösters, Robert F. Schmidt und Lina Zwick sowie für die sorgfältige Unterstützung beim Erstellen des Manuskripts bei Andrea Cassel, Nicole Kodat und Hartmut Westram.

2 Herausragende Beiträge sind insbesondere Manski (1995) und Manski (2013), ein deutschsprachiges Lehrbuch im Geist der evidenzbasierten Politikberatung ist Bauer et al. (2009). Jüngere deutschsprachige Beiträge zu diesem Themenkreis sind Boockmann et al. (2014) und Kugler et al. (2014).

gleichermaßen anspricht. Häufig ist gerade derjenige Rat besonders wertvoll und eröffnet neue Perspektiven, der von den Mächtigen und Regierenden nicht gerne gehört wird.

In dieser Rolle als unabhängiger kritischer Begleiter ist die wirtschaftspolitische Beratung ohne einen engen Bezug zur ökonomischen Grundlagenforschung undenkbar. In der Tat grenzt gerade diese enge Anbindung an die Grundlagenforschung in der Ökonomik und der Ökonometrie das Konzept der evidenzbasierten Politikberatung gegenüber einer Politikberatung ab, die lediglich vorgibt, evidenzbasiert zu sein. Der erste Abschnitt erläutert ausführlich, welche hohen Ansprüche – weit über die Verwendung fortgeschrittener ökonometrischer Methoden hinaus – dieses Konzept an alle beteiligten Akteure stellt. Insbesondere gilt es, die Grenzen der möglichen Schlussfolgerungen und verbliebene offene Fragen freimütig zu bekennen. Transparenz und Replizierbarkeit sind somit sowohl Kernbausteine wissenschaftlicher Arbeit als auch der evidenzbasierten Politikberatung.

*Identifikationsprobleme.* Der zweite Abschnitt des Beitrags legt in komprimierter Form dar, welche erheblichen konzeptionellen Herausforderungen die empirische Wirtschaftsforschung und die darauf aufbauende wirtschaftspolitische Beratung bewältigen muss. Hier kommt es zum stetigen Wechselspiel zwischen Grundlagen- und Anwendungsforschung, beide sind ohne einander kaum denkbar. Im Mittelpunkt meiner Ausführungen steht dabei das Problem der Kausalanalyse. Nur wer vorab Ursachen und Wirkungen verlässlich herausgearbeitet hat, kann Wirksamkeit versprechende wirtschaftspolitische Eingriffe entwerfen. Denn diese sollten eher an den Ursachen als an den Symptomen eines Problems ansetzen. Gleichzeitig ist das Erkennen von Ursachen und Wirkungen eine notwendige Bedingung dafür, die Wirksamkeit (wirtschafts-)politischer Maßnahmen im Nachhinein bewerten zu können.

Die Ausführungen des zweiten Abschnitts erläutern, dass die in diesem Zusammenhang auftretende „Identifikationsproblematik“ das große konzeptionelle Kernproblem der empirischen Wirtschaftsforschung darstellt: Anders als etwa bei den Technikwissenschaften und Naturwissenschaften üblich, können Ökonomen in den meisten Anwendungsfällen ihre Analysen nicht unter kontrollierten Studienbedingungen durchführen. Daher geht es in der empirischen Wirtschaftsforschung häufig darum, im nicht-experimentellen Kontext mit alternativen empirischen Strategien den Ergebnissen des nicht durchführbaren theoretischen Ideals, eines kontrollierten Zufallsexperiments, möglichst nahe zu kommen.

*Brüche.* Der dritte Abschnitt widmet sich schließlich den Brüchen, welche die wirtschaftspolitische Beratung in der Praxis prägen. Als wirtschaftspolitische Berater bewegen wir uns typischerweise in einem Umfeld, in dem unsere primären Ansprechpartner aus der Politik zwar manchmal Erkenntnis suchen, aber nicht allzu

selten vor allem Legitimation für ihr Handeln. Aus meiner Sicht erwächst daraus für uns die zentrale Aufgabe, uns dem Ansinnen der (nachgelagerten) Legitimierung politischen Handelns zu widersetzen und unsere Unabhängigkeit zu wahren. In Deutschland sind die institutionellen Voraussetzungen dafür besonders günstig, da die wichtigsten Institutionen der wirtschaftspolitischen Beratung, wie etwa der Sachverständigenrat und die wirtschaftswissenschaftlichen Leibniz-Institute, eine hohe institutionelle Unabhängigkeit genießen.

Aufgrund der Überlagerung unserer Arbeit durch vielfältige Interessen ist es daher besonders spannend zu sehen, welche Hürden die unabhängige wirtschaftspolitische Beratung im Wettstreit untereinander und in Konkurrenz mit einer Fülle von Akteuren mit kommerziellen oder ideologischen Interessen überwinden muss, um letztlich wirtschaftspolitisches Gehör zu finden. Denn wissenschaftliche Methoden anwenden, um Politikberatung zu betreiben, kann grundsätzlich jeder, es gibt für die evidenzbasierte Politikberatung keinen technischen Vorsprung. Der dritte Abschnitt arbeitet einige Gründe dafür heraus, dass vielmehr die Hoffnung darauf, immer durchzudringen, begrenzt bleiben muss. Allerdings könnte eine Allianz der Aufgeklärten, die alle gesellschaftlichen Sphären durchdringt, die Basis dafür schaffen, dass die evidenzbasierte Politikberatung zunehmend Gehör findet und damit rationales wirtschaftspolitisches Handeln wahrscheinlicher macht.

## **1. Grundlagen der evidenzbasierten Politikberatung**

Ausgangspunkt jeglicher Überlegungen zur Rolle der evidenzbasierten Politikberatung als zentralem Element einer verantwortungsbewussten und realistischen Wirtschaftspolitik ist eine bittere Erkenntnis: Wir leben in einer Welt, die wir bestenfalls ausschnittsweise verstehen; sie ist unsicher und wandelt sich ständig. Ist ein Problem überwunden, kommen meist neue Herausforderungen hinzu. Vor allem ist das menschliche Handeln voller Unwägbarkeiten. Politisches Handeln kann angesichts dieser Gemengelage so gut wie nie mit absoluter Sicherheit zum Erfolg führen, sie hat nur eine begrenzte Wirkmächtigkeit.

Wenn es also keine absolute Gewissheit über die Effekte von Maßnahmen oder veränderten Weichenstellungen gibt, muss eine gute Politik stets mögliche Erfolge und Risiken ihres Eingreifens sorgfältig gegeneinander abwägen. Dabei kann sie bestenfalls die meist nur grob abzuschätzenden Eintrittswahrscheinlichkeiten der möglichen Ergebnisse ihres Tuns wägen. Vor allem muss sie mit dem Umstand leben, dass sich manchmal auch weniger wünschenswerte Ereignisse einstellen, selbst wenn sie nicht sehr wahrscheinlich sind. In diesem Sinne ist gute Wirtschaftspolitik nichts anderes als kompetentes Risikomanagement. Es kann sogar weise sein, eine wahrscheinlich lohnende Weichenstellung nicht zu verfolgen, weil die Risiken des Scheiterns zu hoch sind oder dessen Konsequenzen zu drastisch wären.

*Evidenzbasierte Politikberatung.* Die evidenzbasierte Politikberatung ist der Beitrag, den die angewandte Wirtschaftsforschung leisten kann, um die Politik darin zu unterstützen, dieses Risikomanagement möglichst umsichtig zu betreiben. Aus Sicht der Handelnden steht dabei die prospektive Komponente – was kann alles geschehen und wie wahrscheinlich ist dies? – im Vordergrund. Doch sie beruht aus analytischer Sicht ausdrücklich auf der retrospektiven Erforschung kausaler Zusammenhänge in komplexen, von Menschen geprägten Systemen. Die evidenzbasierte Politikberatung ist somit nicht allein durch den intensiven Gebrauch von Daten gekennzeichnet. Dies ist angesichts der empirischen Natur der angewandten Wirtschaftsforschung nichts weiter als eine selbstverständliche Voraussetzung.

Es handelt sich vielmehr um ein Vorgehen, das offen aufzeigt, in welchem Ausmaß die aus den Daten gewonnenen Schlussfolgerungen durch empirische Belege abgesichert sind. Dabei ist insbesondere transparent darzulegen, wie der vorliegende Erfahrungsschatz – also die Daten, auf die man in der Analyse zurückgreifen, und die Präzedenzfälle, auf die man im Analogieschluss verweisen kann – mit theoretischen Annahmen zusammengeführt wird, um diese Schlussfolgerungen zu ziehen. Vor allem ist offen zu bekennen, welche Fehler bei dieser Zusammenführung möglicherweise passieren und welche Fehlschlüsse daraus erwachsen könnten.

Angesichts der komplexen und dynamischen Natur ihres Erkenntnisgegenstands kann eine evidenzbasierte Politik- und Gesellschaftsberatung sich nie ohne verbleibende Unsicherheit äußern, sie könnte die Gewissheit ihrer Aussagen nur vortäuschen und würde dabei ihre Integrität verlieren. Dies gilt insbesondere für solche Fragen, für die es keinen historischen Präzedenzfall gibt, so dass man in der Analyse zu Analogieschlüssen aus ähnlichen Kontexten gezwungen ist. Hohe Unsicherheit ist aufgrund der Basierung der wirtschaftspolitischen Beratung in der ökonomischen Grundlagenforschung zunächst einmal eigentlich nichts Überraschendes: Im Gegensatz zur üblichen Praxis der politischen Debatte stehen wirtschaftswissenschaftliche Studien, die sich dem fachöffentlichen Diskurs stellen, zu der mit ihren Schlussfolgerungen verbundenen Unsicherheit.

*Aufgeklärte Adressaten.* Eine solche Vorgehensweise gewinnt zum einen umso mehr an Überzeugungskraft, wenn sie auf einen großen Erfahrungsschatz zurückgreifen kann. Zum anderen besteht sie darauf, dass die als Präzedenzfälle herangezogenen Erfahrungen auch tatsächlich für diesen Zweck plausibel sind. Die evidenzbasierte Politikberatung beruht demnach auf zwei Säulen, der Leistungsfähigkeit der statistischen Methoden und der Kraft fundierter Argumente. Sie findet idealerweise ihr Gegenstück in einer Ausgestaltung von politischen Entscheidungsmechanismen, die dieses Fehlen von absoluten Gewissheiten und die begrenzte Wirkmächtigkeit von Politik anerkennen und als lernende Systeme eine stetige Nachjustierung der Entscheidungen erlauben.

Eine aufgeklärte Gesellschaft sollte von ihren politischen Entscheidungsträgern erwarten, dass sie diese Unterstützung nutzen, um politische Entscheidungen auf nüchterner Einsicht und belastbarer Evidenz zu begründen und nicht vorwiegend auf Wille und Vorstellung. Will sie diese Erwartung effektiver einfordern, dann muss sie sich zumindest im Grundsatz dazu in die Lage versetzen, die Diskussion zu verstehen. Die evidenzbasierte wirtschaftspolitische Beratung kann auch zu dieser Befähigung im Sinne einer Gesellschaftsberatung beitragen. Zudem hindert die verbleibende Unsicherheit bei den Schlussfolgerungen der empirischen Analyse den Wissenschaftler keineswegs daran, in der wirtschaftspolitischen Debatte eine klare Position zu beziehen und so die Urteilsbildung zu unterstützen. Die Anforderung ist lediglich, immer offen zu sagen, was in der gegebenen Situation tatsächlich auf Wissen beruht und was lediglich vermutet oder nur aus Analogieschlüssen abgeleitet wird.

*Hohe Anforderungen.* Allerdings stellt die evidenzbasierte Politik- und Gesellschaftsberatung, eben weil sie von einer unsicheren Welt ohne absolute Gewissheiten als Rahmen für politisches Handeln ausgeht, unweigerlich hohe Anforderungen an die politischen Entscheidungsträger und an die politikinteressierte Öffentlichkeit. Erstens müssen die zu Beratenden damit leben, dass es bei wirtschaftspolitischen Fragestellungen nahezu unausweichlich eine gewisse Vielstimmigkeit der Analyse und der aus ihr abgeleiteten Schlussfolgerungen geben muss. Um fundierte Urteile zu fällen und gute Entscheidungen zu treffen, müssen sie sich zumindest soweit inhaltlich befähigen, um jeweils das kompetenteste Beratungsangebot zu erkennen.

Zweitens liegt es in der Natur der Sache, dass es gerade für die „großen“ Fragen nur wenig Präzedenzfälle geben wird. Dann jedoch kommt es besonders darauf an, ob die wirtschaftspolitischen Berater für ihre Analyse tatsächliche plausible Analogieschlüsse heranziehen konnten und wie deutlich sie sich dazu bekennen, dass die verbleibende Unsicherheit über die Schlussfolgerungen groß ist. Derartige wirtschaftspolitische Weichenstellungen betreffen in der Regel entweder Eingriffe allumfassender Natur oder betreten konzeptionelles Neuland. Die Faustformel ist: Je umfassender oder radikaler die zu begründende Reform ausfällt, umso mehr Gewicht sollte die Politik auf die Diskussion der Grenzen von wissenschaftlicher Erkenntnis und eigener Wirkmächtigkeit legen.

Drittens sollten die Adressaten wirtschaftspolitischer Beratung gerade denjenigen wirtschaftspolitischen Beratern am wenigsten trauen, die sich diesem Mangel an absoluten Gewissheiten und den Schwierigkeiten bei der Suche nach überzeugenden empirischen Belegen nicht offen stellen. Eine „echte“ evidenzbasierte Politikberatung ist sich immer ihrer Grenzen bewusst und richtet ihre Kommunikation danach aus.

*Der unverzichtbare Beitrag der Ökonomik*

Die Wirtschaftswissenschaft ist im Prinzip hervorragend dafür gerüstet, diese anspruchsvolle Aufgabe der evidenzbasierten Beratung von Politik und Gesellschaft zu erfüllen. Die ökonomische Analyse hat eine Fülle von Einsichten herausgearbeitet, die ein weites Spektrum der schier unendlichen Facetten des menschlichen Lebens und der menschlichen Gemeinschaft betreffen. Dabei geht es keinesfalls um die „klassischen“ Themen von Wachstum und Konjunktur, sondern um mehr oder weniger alle durch Knappheit von – materiellen wie immateriellen – Ressourcen und durch begrenzte Handlungsmöglichkeiten charakterisierten Situationen. Diese Beiträge sind der Ökonomik möglich, weil sie sich stets auf einige Prinzipien besinnt.

*Prinzipien.* Erstens gehen Ökonomen grundsätzlich davon aus, dass Anreize – materielle wie immaterielle – menschliches Verhalten beeinflussen. Daher suchen Ökonomen die Erklärung für menschliche Entscheidungen und Äußerungen tendenziell in den Anreizen, die dahinter stehen mögen. Das macht uns nicht sonderlich beliebt, erhellt aber häufig die Frage nach dem „warum?“. Da wirtschaftliche Aktivität in der Regel das Zusammenspiel mehrerer Akteure erfordert, die alle ihren eigenen Anreizen folgen, führt unsere Analyse häufig zur der Einsicht, dass ein gegebener Zustand tendenziell eher eine Balance (ein „Gleichgewicht“) zwischen widerstrebenden Kräften als ein Zufallsprodukt darstellt. Man mag auch das häufig nicht so gerne hören, aber gerade aus diesem Grund ist es für politisches Handeln häufig so schwer, an den gegebenen Umständen etwas zu ändern.

Zweitens konfrontiert uns die Ökonomik unverblümt mit der unvermeidlichen Existenz von Knappheiten („Budgetrestriktionen“) und erinnert – in der öffentlichen und politischen Debatte auch nicht gerade von viel Sympathie begleitet – damit daran, dass wir aus dem Paradies vertrieben wurden. Wir können uns schlichtweg nicht alle Wünsche erfüllen. Vielmehr ergibt sich selbst bei grundsätzlich miteinander kompatiblen Zielen häufig die Notwendigkeit, Prioritäten zu setzen, um das begrenzte Budget bestmöglich zu nutzen. Darüber hinaus ergeben sich häufig genug sogar Zielkonflikte, da eine Verwirklichung eines Ziels das Erreichen anderer Ziele weiter in die Ferne rücken lässt. Daraus ergibt sich erst recht die Notwendigkeit, harte Entscheidungen zu treffen.

Drittens weisen ökonomische Überlegungen ein ums andere Mal darauf hin, dass die Wirtschaftsakteure vorausschauend handeln, auf Basis ihrer – oft sehr vielfältigen – Erwartungen des künftigen Geschehens. Diese Einsicht hat erhebliche Konsequenzen für die Suche nach Erkenntnis und für das wirtschaftspolitische Handeln. Zum einen wird durch diese vorausschauende Natur der Entscheidungsfindung das Erkennen von Ursache und Wirkung erheblich erschwert. Denn selbst Entwicklungen, die sich erst in der Zukunft ergeben werden, können so eine Ursache für heutige Entscheidungen sein. Zum anderen muss eine verantwortungs-

bewusste Wirtschaftspolitik immer in ihre Überlegungen mit einbeziehen, welche Erwartungen im Hinblick auf künftiges staatliches Handeln sich aus einer heute durchgeführten Maßnahme ergeben – und welche Rückwirkungen dies wiederum auf die Entscheidungen der Wirtschaftsakteure hat.

*Aufgaben.* Die empirische Wirtschaftsforschung nutzt diese grundlegenden Einsichten der Ökonomik als Ausgangspunkt und verfolgt in ihrem Tun den Dreiklang „Erkennen, Erwarten, Ergründen“. So ist erstens die Verdichtung der Fülle an vorhandenen Fakten, die Informationsreduktion, mit dem Ziel, einen kompakten Überblick über die aktuelle Lage zu gewinnen, die Hauptaufgabe der (beschreibenden) Statistik. Eine langweilige „Erbsenzählerei“ ist dies jedoch gerade nicht, denn den Statistiker – oder den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger – interessiert der einzelne Datenpunkt letztendlich gar nicht, sondern allein die prägenden Aspekte eines Phänomens, die es herauszuarbeiten gilt. Intellektuell herausfordernd wird diese Aufgabe des Erkennens insbesondere dann, wenn es sich bei den vorliegenden Daten nicht um Zufallsstichproben handelt, etwa aus Gründen der Antwortverweigerung, und daher eine entsprechende statistische Korrektur zum Einsatz kommen muss.

Die zweite zentrale Aufgabe der empirischen Wirtschaftsforschung liegt in der fundierten Formulierung von Erwartungen über künftige wirtschaftlichen Entwicklungen, beispielsweise der Konjunktur. Prognosen sind zum einen nötig, weil die Zukunft nicht so ist wie die Vergangenheit; sie sind zum anderen aber auch möglich, weil sich meist keine sprunghaften Unterschiede zwischen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft ergeben. Die Kunst der Prognose liegt also darin, diejenigen Elemente der Stabilität zu identifizieren, die – nicht zuletzt durch eine geschickte Berücksichtigung diverser Frühindikatoren – eine intelligente Fortschreibung am „aktuellen Rand“ des Geschehens erlauben.

Die dritte und in vielerlei Hinsicht die herausforderndste Kernaufgabe der empirischen Wirtschaftsforschung ist die Durchführung von Kausalanalysen. Im Kontext der Wirtschaftspolitik ist insbesondere zu fragen, ob eine gegebene wirtschaftspolitische Weichenstellung tatsächlich ursächlich die angestrebte Veränderung der Umstände bewegt hat. Angesichts der dynamischen Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft sollte man stets fragen, ob sich die beobachteten Entwicklungen nicht auch dann ergeben hätten, wenn der Staat nicht eingegriffen hätte. Ohne die Einsicht in das Zusammenspiel von Ursache und Wirkung kann es letztlich keine intellektuelle Unterfütterung wirtschaftspolitischer Entscheidungen geben.

*Herausforderungen.* Die große Herausforderung bei der Frage nach Ursache und Wirkung im Tätigkeitsfeld von Ökonomen ist, dass das Objekt unseres Erkenntnisinteresses einen eigenen Willen besitzt, denn es geht um die Entscheidungen und Handlungen von Menschen. Diesen eigenen Willen leben unsere Studienobjekte

glücklicherweise in unserer freiheitlichen Gesellschaft auch aus, indem sie häufig selbst großen Einfluss darauf nehmen, ob sie eine wirtschaftspolitische Maßnahme überhaupt betrifft oder nicht. Typischerweise sagt einem daher in der Praxis das Vorliegen einer Korrelation wenig über kausale Zusammenhänge. Der beste Weg, um sich der grundlegenden Frage von Ursache und Wirkung überzeugend zu nähern, ist die Durchführung eines kontrollierten Experiments, so dass Aussagen zur Kausalität direkt aus den ermittelten Korrelationen abgeleitet werden können.

In der wirtschaftspolitischen Praxis besteht aber meist keine Gelegenheit dazu, ein kontrolliertes Zufallsexperiment durchzuführen. Dann gilt es, die vorliegende nicht-experimentelle Situation so auszunutzen, dass man dem erwünschten, aber leider nicht durchführbaren Experiment durch ein geschickt gewähltes Studiendesign möglichst nahe kommt. Die Einsicht, wie mit diesem Problem in der (nicht-experimentellen) Wirtschaftsforschung umzugehen ist, dürfte den größten Fortschritt unserer Disziplin in den vergangenen Jahrzehnten darstellen. Die empirische Wirtschaftsforschung und die darauf aufbauende evidenzbasierte Beratung von Politik und Gesellschaft hat dementsprechend großes Potenzial, die ihr gestellten anspruchsvollen Aufgaben zu erfüllen. Leicht ist dies dennoch nicht. Erhebliche konzeptionelle Probleme machen dieses Unterfangen zu einer veritablen Herausforderung.

## 2. Probleme der Identifikation und ihre Lösung

Die moderne ökonomische Forschung wird stark von mathematischen Ansätzen geprägt. Ökonomen konstruieren abstrakte Reduktionen der Realität und gießen sie in Systeme von mathematischen Gliederungen, um die Essenz der für ihre jeweilige Fragestellung relevanten Zusammenhänge zu erfassen und weitgehend eindeutige Schlussfolgerungen ziehen zu können. Wenn es darum geht, welche Aspekte zu dieser Essenz zu zählen sind, welche Gestalt die in den Modellen integrierten Gleichungen annehmen sollten und welche Größenordnungen zwischen Parametern dieser Gleichungen zugewiesen werden soll, muss sich die Analyse auf die empirische Wirtschaftsforschung stützen.

*Informationsverdichtung.* Diese fasst grundsätzlich die vorliegenden Beobachtungen als ausschnittsweise Repräsentation der jeweiligen Grundgesamtheit auf und strebt danach, durch die informationsverdichtende Auswertung dieser Stichprobe Erkenntnisse über die Eigenschaften der Grundgesamtheit zu sammeln. Die Diskussion darüber, welche Aspekte des Phänomens sie dabei als gegeben annehmen kann und welche noch zu erarbeiten sind, steht unweigerlich am Anfang einer jeden empirischen Studie. Denn nur das, von dem man wenigstens erahnt, dass man darüber Erkenntnisse sammeln kann, lässt sich überhaupt empirisch erforschen. Die grundlegenden Annahmen darüber, was ich im Laufe der empirischen Arbeit nicht mehr in Frage stelle, werden in der modernen Forschung üblicherweise als „Identifi-



kationsannahmen“ bezeichnet, denn erst sie erlauben es, bislang unbekannte Eigenschaften der Grundgesamtheit, deren Existenz ich errahne, zu erkennen.

Die empirische Wirtschaftsforschung nutzt bei der Ableitung ihrer Schlussfolgerungen ausgiebig das Instrument des Analogieschlusses. Gedanklicher Ausgangspunkt ist dabei die Wahrscheinlichkeitstheorie. Sie zeigt auf, wie die Kenntnisse über das Wahrscheinlichkeitsgesetz, das die vorliegende Datensituation prägt, genutzt werden kann, um Eigenschaften von repräsentativ aus der Grundgesamtheit gezogenen Stichproben zu charakterisieren, beispielsweise Erwartungswerte. Es zeigt sich, dass der Analogieschluss von der entsprechenden – bekannten – Eigenschaft der Grundgesamtheit auf die – unbekannte – Eigenschaft der Stichprobe der beste Weg ist.

Die (schließende) Statistik kann hingegen gerade nicht davon ausgehen, dass die Grundgesamtheit bekannt ist. Stattdessen liegt lediglich eine daraus gezogene Stichprobe vor. Es liegt nahe, dass der Analogieschluss von der Stichprobe zur Grundgesamtheit eine ebenso gute empirische Strategie darstellt, wie es aus der oben diskutierten ersten Perspektive der Analogieschluss von der Grundgesamtheit hin zur Stichprobe war: Aber dabei werden unvermeidlich implizit bestimmte Eigenschaften der Grundgestalt unterstellt. Für die Zwecke der schließenden Statistik fallen diese Eigenschaften förmlich vom Himmel.

Die empirische Wirtschaftsforschung ist in einer viel heikleren Situation, denn weder kennt sie das den Beobachtungen zugrundeliegende Wahrscheinlichkeitsgesetz, noch weiß sie verlässlich, ob die zur Verfügung stehende Stichprobe die Grundgesamtheit wirklich repräsentiert. Erst mit dieser (Identifikations-)Annahme ausgestattet lässt sich der oben geschilderte Analogieschluss ziehen, dann greifen die bewährten Einsichten der schließenden Statistik. In der Praxis der empirischen Wirtschaftsforschung ist aber genau diese Anforderung entscheidend: Ohne einen Grundkanon an – auf die jeweilige Situation zugeschnittenen – Identifikationsannahmen geht es nicht, können keine Erkenntnisse gesammelt, keine Schlussfolgerungen abgeleitet werden! Wenn alles im Fluss ist und die Stichprobe somit keine stabile Grundgesamtheit repräsentieren kann, dann kann man auch deren Eigenschaften nicht durch empirische Arbeit erhellen.

*Studiendesign.* In der angewandten Wirtschaftsforschung und der damit verbundenen wirtschaftspolitischen Beratung macht sich an dieser Stelle die Kompetenz des entsprechenden Forschers und die Güte des von ihm entworfenen Studiendesigns am deutlichsten bemerkbar. Wird die Frage nach den angemessenen Identifikationsannahmen am Anfang der Analyse leichtfertig beantwortet, wird kein statistisch-ökonomisches „Muskelspiel“ mehr verhindern können, dass man mit den Schlussfolgerungen völlig falsch liegt. Somit entscheidet nicht die mathematische Eleganz des Vorgehens oder der vom Computer geleistete Rechenaufwand, sondern das Verknüpfen von institutionellen und historischen Kenntnissen mit ökonomischen

mischem Sachverstand über die Relevanz und Überzeugungskraft der abgeleiteten Schlussfolgerungen.

Aus diesem Grund dominiert mittlerweile in der empirischen Wirtschaftsforschung die Einsicht, dass am Anfang jeder guten Analyse die Frage stehen muss, was man bei einer begrenzten Informationslage überhaupt verlässlich lernen kann: Wo sind meine Möglichkeiten, aber vor allem, wo sind auch die Grenzen meines Erkenntnisgewinns? Die schließende Statistik ist dieser Problematik bereits einen wichtigen Schritt entrückt: Die Antwort auf die Frage nach den unbekanntem Parametern einer ansonsten bekannten Wahrscheinlichkeitsverteilung kann man aus einer Stichprobe relativ problemlos ableiten. Dabei wächst die Trennschärfe, die „Präzision“, der Aussagen mit der Anzahl der Beobachtungen. Und bei steigender Trennschärfe kann ich zudem Hypothesen besser testen, denn man kann dann umso besser die Frage stellen, ob die Stichprobe mehr oder weniger gut zu diesen Hypothesen passt.

*Abwägungen.* Diese Perspektive – steigende Anzahl an Beobachtungen bei gegebenen Identifikationsannahmen – lässt sich aber auch umdrehen: Bei gegebener Anzahl der Beobachtungen kann man an Trennschärfe im Hinblick auf die zu schätzenden Parameter gewinnen, wenn man striktere Identifikationsannahmen trifft und auf diese Weise empirische „Freiheitsgrade“ freischaufelt. In der ökonomischen Praxis geht es dabei häufig um die Frage, ob man gewillt ist, die Restriktionen eines theoretischen Strukturmodells als gegeben anzunehmen und damit gegebenenfalls völlig falschzuliegen. An einem Mindestmaß an Identifikationsannahmen wird man nie vorbeikommen. Doch auf ihre Plausibilität testen kann man nur solche Identifikationsannahmen, die zum Zwecke der Gewinnung zusätzlicher Freiheitsgrade getroffen werden. Die Grundeinsicht der empirischen Wirtschaftsforschung bleibt bestehen: Man muss die Fragen kennen, wenn man aus den Daten konkrete Antworten ableiten will.

Da die unbedingt nötigen Identifikationsannahmen niemals getestet werden können, gibt es am Anfang jeder empirischen Studie ein Abwägungsproblem:

- Zum einen kann man ein möglichst restriktives Modell aufsetzen und dann unter der Annahme, dieses Modell wäre in der Tat zutreffend, vergleichsweise präzise Schätzungen und damit verbunden klare Schlussfolgerungen ableiten. Allerdings besteht dabei die Gefahr, aufgrund zu restriktiver Annahmen komplett falsche Schlüsse aus diesem Modell zu ziehen.
- Zum anderen kann man davon Abstand nehmen, dem Modell diese Restriktionen in dieser Schärfe aufzuerlegen, und damit riskieren, dass die Parameter vergleichsweise unpräzise – aber jedenfalls nicht grob falsch – geschätzt werden.

Dann besteht jedoch die Gefahr, dass man daraus keine brauchbaren Schlussfolgerungen ableiten kann.

Die Sehnsucht von politischen Entscheidungsträgern nach eindeutigen Aussagen, mithin präzisen Schätzungen, ist mehr als verständlich. Doch dürfte es für die Wirtschaftspolitik nicht zielführend sein, ganz präzise völlig falschzuliegen. Um eine gewisse Akzeptanz für auch nach der Analyse verbleibende Unsicherheit werden die Adressaten der wirtschaftspolitischen Besetzung zum eigenen Wohle nicht herumkommen. Wie bereits im vorangegangenen Abschnitt betont, sollten sie vor allem solchen Anbietern von wirtschaftspolitischen Beratungsleistungen misstrauen, die in Situationen mit präzisen Schätzungen aufwarten, die dies eigentlich nicht zulassen.

### *Identifikationsstrategien der Kausalanalyse*

Dass erhebliche Identifikationsprobleme zu bewältigen sind, gilt vor allem bei der für gute Wirtschaftspolitik entscheidenden Frage nach Ursache und Wirkung. Denn bei deren Beantwortung ist unweigerlich eine Frage nach dem grundsätzlich Nicht-Beobachtbaren zu beantworten, dem „Was wäre gewesen, wenn?“. Die Fakten zu beobachten, ist immer vergleichsweise einfach. Die entscheidende Frage für die Kausalanalyse ist aber, wie die sogenannte „kontrafaktische“ Situation ausgesehen hätte. Damit wird jenes Ergebnis bezeichnet, das sich ergeben hätte, wenn die wirtschaftspolitische Weichenstellung anders erfolgt wäre, als es tatsächlich der Fall war. Doch diese kontrafaktische Situation kann niemals beobachtet werden, handelt es sich doch um eine hypothetische Situation, die gerade nicht „faktisch“ vorliegt.

*Vergleichbares vergleichen.* In der Praxis der empirischen Wirtschaftsforschung muss man daher diese Vergleichssituation immer aus dem Reservoir der vorliegenden Beobachtungen konstruieren. Im Idealfall ist in dieser konstruierten Vergleichssituation alles genau so wie in der faktischen Situation, bis auf den einen Umstand, dass die auf ihre Wirkung zu untersuchende wirtschaftspolitische Maßnahme nicht umgesetzt wird. Wenn diese Bedingung tatsächlich erfüllt ist, dann kann man den Kontrast der Ergebnisgrößen nehmen und diese Differenz als Effekt der Maßnahme deuten. Wenn man diesen Nachweis der Vergleichbarkeit aber nicht führen kann, dann kann man auch keine kausalanalytischen Schlussfolgerungen ziehen.

Aus diesem Reservoir der möglichen Vergleichsbeobachtungen zum Zwecke der Kausalanalyse diejenigen herauszusuchen, die tatsächlich als Vergleichsgruppe verwendet werden können, ist keineswegs einfach. Viele der Aspekte, die man eigentlich zur Auswahl aus dem Reservoir gerne heranziehen wollte, wie etwa der persönliche Erfolgshunger oder das Durchhaltevermögen, sind für den empirischen Wirtschaftsforscher in der Regel nicht beobachtbar. Somit ist die Frage, ob entweder die Teilnahme oder der Erfolg der Maßnahme durch solche Faktoren beeinflusst

ist, die im Datenreservoir nicht erfasst werden, entscheidend für die Glaubwürdigkeit jeder nicht-experimentellen Evaluationsstudie. Aus diesem Dilemma kann gerade die nicht-experimentelle Kausalanalyse nur schwer ausbrechen. Denn in ihrem Bestreben, sich von der Anekdote zu lösen und durch Informationsverdichtung gemeinsame Muster herauszuarbeiten, muss sie auf quantitativ aufbereitete Datensätze zugreifen, die den Einzelfall standardisiert abbilden.

*Experimentelles Ideal.* Die Durchführung eines kontrollierten Zufalls-Experiments ist ein vielversprechender Weg, um dieses Problem mangelnder Vergleichbarkeit zu überwinden, da die betreffende Maßnahme in einem randomisierten Verfahren den Beobachtungseinheiten ganz zufällig zugewiesen wird. Aber so eine Situation liegt in der empirischen Wirtschaftsforschung nur in ganz seltenen Fällen vor. Bei den unsere Arbeit dominierenden Fragen spielen solche im Datenreservoir nicht erfassten Aspekte wie Motivation oder Durchhaltevermögen meist eine große Rolle dafür, ob der in seiner Wirkung zu bewertende wirtschaftspolitische Eingriff für eine Beobachtungseinheit relevant ist oder nicht.

Ein mittlerweile häufig eingesetzter Kniff, mit dem sich beispielsweise empirische Arbeitsmarktforscher in ihrer praktischen Arbeit über dieses Problem fehlender Beobachtungen hinwegzuhelfen suchen, ist der Rückgriff auf eigens zum Zweck der Analyse erhobene Daten zur persönlichen Biographie: Ähneln Arbeitnehmer einander darin wie „statistische Zwillinge“, dann ähneln sie sich vermutlich auch in ihren nicht-beobachtbaren Eigenschaften – so die Identifikationsannahme. Dann lässt sich die nicht-experimentelle Situation wie das Ergebnis eines Experiments behandeln.

*Nicht-experimentelle Annäherung.* Dies ist ein Beispiel für Ansätze der modernen empirischen Wirtschaftsforschung, die nach Bedingungen fahndet, die es erlauben, ein nicht-experimentell erhobenes Datenreservoir so auszuwerten, als handle es sich dabei um das Resultat eines experimentellen Studiendesigns. Dieses Vorhaben kann man immer dann in die Tat umsetzen, wenn sich äußere („exogene“) Umstände finden lassen, welche die Zuweisung zu der zu bewertenden Maßnahme beeinflussen haben, ohne dass sie von den Betroffenen beeinflusst werden konnten und ohne dass sie dann wiederum selbst über die Zuweisung hinaus einen Einfluss auf deren Erfolg aufweisen konnten. Ein Quell derartiger „exogener“ Variationen im Zugang zu Maßnahmen liegt häufig in institutionellen Reformen – davon betroffen zu sein, mag unter Umständen nicht im Einflussbereich der einzelnen „Beobachtungseinheiten“ gelegen haben. In solchen Fällen spricht man von einem „natürlichen Experiment“.

Über die Überzeugungskraft des gewählten Studiendesigns entscheidet immer die Güte der Argumente, die zur Begründung des Analogieschlusses herangezogen werden. Insgesamt sind all diese Probleme für die angewandte Wirtschaftsforschung

und die darauf aufbauende wirtschaftspolitische Beratung zwar große Herausforderungen, aber diese machen die Aufgabe doch erst interessant und lohnenswert. Weniger angenehm sind jedoch die vielfältigen Brüche, die im anschließenden dritten Abschnitt diskutiert werden.

### 3. Brüche zwischen dem Ideal und der Realität

Zwischen dem im ersten Abschnitt des Beitrags skizzierten Ideal und der Realität der (ökonomischen) Politik- und Gesellschaftsberatung gibt es drei zentrale Bruchlinien. Sie liegen kurz gefasst (i) in unzureichenden Kompetenzen, (ii) in divergierenden Erwartungen und (iii) in überlagernden Einzelinteressen begründet. Entlang dieser Bruchlinien spielen sich die größten Konflikte des wirtschaftspolitischen Beratungsdiskurses ab, hier wird die ursprünglich rein wissenschaftliche Debatte nicht zuletzt aufgrund der Überlagerung durch wirtschaftliche und politische Interessen zu einem Ringen um kleine Fortschritte bei der gesellschaftlichen Aufklärung und hin zu einem rational begründeten politischen Handeln. Es wäre naiv zu glauben, die evidenzbasierte Politikberatung könnte bei diesem Ringen immer die Oberhand gewinnen, doch das Bemühen darum lohnt sich.

*Unzureichende Kompetenzen.* Erstens stellt das Konzept der evidenzbasierten Politikberatung sehr hohe Ansprüche an die fachliche Kompetenz aller Beteiligten. Weder ist es leicht ersichtlich, welcher Anbieter tatsächlich einem evidenzbasierten Vorgehen folgt und wer lediglich die entsprechende Terminologie verwendet. Noch ist auf der Seite der Adressaten das Vorliegen der entsprechenden Kompetenzen der Normalfall, die zum Verständnis des evidenzbasierten Beratungsangebots benötigt würden. Entlang dieser Bruchlinie gibt es erhebliche Fortschritte zu verzeichnen, wengleich es bis zur Entwarnung noch ein weiter Weg ist. Diese Bruchlinie macht sich insbesondere in der immer wieder zu beobachtenden Konfusion von Zielen und Instrumenten bemerkbar, die aus einem fehlenden Verständnis des Konzepts der Kausalität gespeist wird.

So ist es nicht nur für Außenstehende durchaus schwierig, gute wirtschaftspolitische Beratung, also das Zusammenspiel hoher fachlicher Qualität der ökonomischen Forschung mit transparenter Kommunikation von Schlussfolgerungen und deren Grenzen, trennscharf zu erkennen. Denn was man vergleichsweise leicht messen kann, beispielsweise die Anzahl von Publikationen in einschlägigen Fachzeitschriften, lässt sich vergleichsweise leicht würdigen. Die evidenzbasierte Politikberatung erschöpft sich jedoch gerade nicht in der Veröffentlichung von Forschungsergebnissen und entzieht sich damit zu einem gewissen Grad der quantitativen Messbarkeit. Dies gilt insbesondere gerade deswegen, weil sie sich häufig durch die Transparenz über verbleibende Restunsicherheiten und ihre Demut gegenüber den Grenzen aus-

zeichnet, die von der empirischen Wirtschaftsforschung nicht überwunden werden können.

Allerdings hat sich in den vergangenen Jahren bei den Empfängern wirtschaftspolitischer Beratungsleistungen, insbesondere in der Ministerialbürokratie, aber durchaus auch in Politik und Öffentlichkeit, ein wachsendes Verständnis für die Notwendigkeit ergeben, empirische Belege zu sammeln, um auf Basis dieser rigorosen Analyse rationale wirtschaftspolitische Entscheidungen zu treffen. In Ansätzen geht dies mittlerweile sogar so weit, dass ein gewisses Verständnis für die Möglichkeiten und Grenzen aufkeimt, die unseren Methoden und Analysen gesetzt sind, insbesondere bei der Frage nach Ursachen und Wirkung. Doch die Fallstricke von Aussagen zur Kausalität verstehen nach wie vor viel zu wenige Teilnehmer an der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Debatte. Hier liegt aktuell der größte Bedarf für weitere Aufklärungsarbeit, den nicht zuletzt die auf die Grundlagenforschung konzentrierte universitäre Lehre erfüllen muss.

*Divergierende Erwartungen.* Zweitens entzieht das Drängen auf die immer weitere Steigerung der direkten Nutzbarkeit der angewandten Forschung dem Prozess schleichend die in der engen Bindung an die Grundlagenforschung liegende intellektuelle Basis. Diese Bruchlinie nimmt unterschiedliche Formen an. Sie erscheint beispielsweise in der Forderung, die Aufmerksamkeit völlig auf das Erarbeiten von Lösungen für bereits bekannte Probleme zu konzentrieren. Dies schmälert aber unweigerlich die Kompetenzen zur Konfrontation neuer, völlig andersartiger Herausforderungen. Eine Variante dieses Problems ist die Forderung, sogenannte Doppelforschung zu vermeiden, als ob es auf wissenschaftliche Probleme überhaupt die eine endgültige Antwort geben könne. Im schlimmsten Fall wird die angewandte Forschung überhaupt nicht mehr als Quell von Erkenntnissen angesehen, sondern als Erfüllungsgehilfe der Politik (oder einer Stiftung) bei der wirksamen Umsetzung ihrer gesellschaftlichen Vorstellungen. Dieser Tendenz sollte man entgegenwirken und Freiraum für Kreativität und „Nutzlosigkeit“ einfordern.

Die Komplexität der Fragestellungen, mit denen sich die empirische Wirtschaftsforschung konfrontiert sieht, und die Geschwindigkeit, mit der sich das wirtschaftliche und gesellschaftliche Umfeld verändert, haben in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Schritthaltend damit ist das Verlangen seitens der Nachfrager wirtschaftspolitischer Beratung nach raschem und gleichzeitig fundiertem Rat gewachsen. Angesichts der Dringlichkeit vieler Probleme, deren Beantwortung keine lange Verzögerung duldet, wollen die Entscheidungsträger in Politik, Wirtschaft und Verwaltung häufig nicht nur rasche, sondern am besten umgehende Antworten auf ihre Beratungsfragen erhalten. Diesem Ansinnen kann nur bedingt ohne Kompromisse bei der Qualität entsprochen werden. Die für eine funktionierende evidenzbasierte Politikberatung essentielle Qualität der Arbeit erfordert vielmehr, dass den wirtschaftspolitischen Beratern hinreichend Zeit für das Erarbeiten

ihrer eigenen Forschungsergebnisse, deren Diskussion mit ihren (internationalen) Fachkollegen und die Publikationen in einschlägigen Fachzeitschriften bleibt.

Angesichts der Vielfalt der wirtschaftspolitischen Probleme und der häufig überraschenden Natur der durch sie aufgeworfenen Forschungsfragen ist es zudem außerordentlich schwer, genau diejenigen Fragestellungen zu erkennen, die demnächst virulent werden, und sie daher „auf Vorrat“ zu analysieren. Nicht zuletzt aus diesem Grund wirkt die in der öffentlichen Diskussion nicht selten gehörte Einschätzung, es gebe in Deutschland mehr als genug Institutionen der empirischen Wirtschaftsforschung, reichlich absurd. Dies gilt umso mehr, als aufgrund des allumfassenden Problems der empirischen Wirtschaftsforschung, nämlich der Suche nach einer geeigneten Identifikationsstrategie, die Forderung nach eindeutigen Antworten auf diese Fragestellungen so gut wie nie erfüllt werden kann. Schließlich stellt der Umstand, dass sich gesellschaftliche Herausforderungen in der Regel nicht mit langem Vorlauf ankündigen, zudem das Bestreben der Politik, die Wissenschaft immer mehr zur Beantwortung der aktuell bereits bekannten „großen Herausforderungen“ zu drängen, sehr in Frage.

*Überlagernde Einzelinteressen.* Drittens lebt das Konzept der evidenzbasierten Politikberatung davon, auf Basis der empirischen Forschungsarbeit transparente begründete Positionen zu formulieren, um die Urteilsbildung aller wirtschaftspolitisch Interessierten über alternative wirtschaftspolitische Entscheidungen zu unterstützen. Diese Rolle als unabhängiger, kritischer Begleiter der Wirtschaftspolitik wird jedoch nicht immer geschätzt. Nicht selten läuft die evidenzbasierte wirtschaftspolitische Beratung starken Einzelinteressen in Politik oder Wirtschaft zuwider. Zudem wird sie schon deswegen manchmal ungerne gehört, weil sie dem Vortäuschen von ultimativen Gewissheiten entsagt. In diesem Spannungsfeld ist es für die evidenzbasierte Politikberatung besonders schwer, sich durchzusetzen, da sich häufig hinreichend viele andere Diskussionsteilnehmer finden werden, die lieber in einer Anbiederung an die Mächtigen ihr Heil suchen, die aber oberflächlich betrachtet das gleiche technische Instrumentarium nutzen.

Damit sich durch evidenzbasierte Politikberatung gestützte wirtschaftspolitische Positionen durchsetzen, wird eine breite Allianz der Aufgeklärten benötigt. Dieses Erfordernis kann nicht allein von Akteuren aus dem politischen Raum erfüllt werden. Denn Wissenschaftler wie Politiker haben im politischen und öffentlichen Diskurs häufig einen schweren Stand, wenn sie den Stand der Erkenntnis als unsicher, die Wirkmächtigkeit der Politik als begrenzt und wirtschaftspolitisches Handeln als risikobehaftet anerkennen. Ohne ein zumindest rudimentäres Verständnis der Öffentlichkeit für die Herausforderungen der empirischen Wirtschaftsforschung und der evidenzbasierten Politikberatung wird die angestrebte Allianz daher nicht zustande kommen. Insbesondere die Wissenschaft und die den wirtschafts- und ge-

sellschaftspolitischen Diskurs begleitenden Medien stehen hier vor einer gewaltigen Aufgabe.

Doch es wäre recht naiv, darauf zu hoffen, dass alle Akteure in diesen Sphären tatsächlich an mehr Aufklärung interessiert sind. Vielmehr wird der gesellschaftliche Diskurs durch eine Fülle von Einzelinteressen überlagert. Doch ist die Situation keineswegs aussichtslos, denn es besteht immer die Hoffnung, dass schwache Argumente in einem offenen Diskurs enttarnt und gute Argumente erkannt werden können. Die in Deutschland realisierte institutionelle Unabhängigkeit der universitären und außeruniversitären Wirtschaftsforschung von Partikularinteressen ist eine hervorragende Voraussetzung dafür, dass die von ihr angebotene wirtschaftspolitische Beratung den Ansprüchen der evidenzbasierten Politikberatung genügt und damit zu diesem offenen Diskurs beiträgt. Natürlich ist die institutionelle Unabhängigkeit nur eine notwendige, keine hinreichende Bedingung für tatsächliche Unabhängigkeit. Die Reputation, wirklich unabhängig zu sein, muss man sich immer wieder erarbeiten.

### *Wie sieht die Zukunft aus?*

Dieser Beitrag hat dargelegt, dass die evidenzbasierte Politikberatung die Antwort auf Beratungs- und Aufklärungsbedarf in einer komplexen und von Unsicherheiten bestimmten Welt darstellt. Insbesondere sind es häufig die „großen“ Fragen, die sich uns stellen, für deren Beantwortung uns nur ein kleiner Erfahrungsschatz – und damit ein dürftiges Reservoir für überzeugende Identifikationsannahmen – zur Verfügung steht. Da, wo man Neuland betritt, ist es notgedrungen sehr schwer, empirische Evidenz für wirtschaftspolitischen Rat anzubieten. In der Grundlagenforschung diktiert die wissenschaftliche Disziplin, dass verbleibende Unsicherheiten und Fehlerquellen offenbart werden. Dieselbe Zurückhaltung kennzeichnet – bei aller Bereitschaft, in der wirtschaftspolitischen Debatte klare Position zu beziehen – eine ernst zu nehmende evidenzbasierte Politikberatung.

Darüber hinaus wird durch die Diskussion von Identifikationsproblemen deutlich geworden sein, dass die angewandte Wirtschaftsforschung sehr wohl komplexe Forschungsfragen zu beantworten hat. Denn wenn man alles bereits wissen würde, dann gäbe es erst gar kein empirisches Problem, und wenn man akzeptierte, dass man überhaupt nichts weiß, könnte man keinerlei Schlussfolgerungen ziehen. Die angemessenen Identifikationsannahmen muss man also intelligent und mit dem Wissen um die bei dieser Wahl auftretenden Fallstricke treffen. Die Daten allein werden einem keine ultimative Sicherheit über die Qualität des Vorgehens liefern können. Denn da man zunächst immer zumindest einige grundlegende Annahmen treffen muss, um aus der Stichprobe überhaupt erst Schlussfolgerungen ableiten zu können, kann man diese als gegeben angenommenen Aspekte nicht mehr hinterfragen. Jede Identifikationsstrategie muss daher argumentativ gut unterfüttert werden.



Mit klaren wirtschaftspolitischen Stellungnahmen, die den inhaltlichen Positionen von starken Interessengruppen, Parteien oder Regierungen widersprechen, macht man sich nicht unbedingt Freunde. Daher ist es einerseits ganz entscheidend, dass die Politik sich klar zu der Frage bekennt, ob sie der ernsthaften empirischen Wirtschaftswissenschaft mehr Gehör schenken will, nicht obwohl, sondern weil sie sich offen zur Unsicherheit ihrer Aussagen bekennt. Wahrhaft gute (Wirtschafts-) Politik sollte den unsicheren Stand der aktuellen Erkenntnis, die begrenzte eigene Wirkungsmacht und die mit jeder Handlungsoption verbundenen Risiken berücksichtigen. Dazu beitragen können sämtliche Anstrengungen, die darauf ausgerichtet sind, eine Allianz der Aufgeklärten zu ermöglichen, die weit mehr umfassen müsste als Gleichgesinnte aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung, sondern alle gesellschaftlichen Sphären durchdringen müsste, und die so der evidenzbasierten Politikberatung mehr und mehr Gehör verschaffen könnte.

## Literatur

- Bauer, Thomas K., Fertig, Michael & Christoph M. Schmidt (2009). *Empirische Wirtschaftsforschung: Eine Einführung*. Heidelberg: Springer.
- Boockmann, Bernhard, Buch, Claudia M. & Monika Schnitzer (2014). „Evidenzbasierte Wirtschaftspolitik in Deutschland: Defizite und Potentiale.“ *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15.4: S. 307–323.
- Kugler, Franziska, Schwerdt, Guido und Ludger Wößmann (2014). „Ökonometrische Methoden zur Evaluierung kausaler Effekte der Wirtschaftspolitik.“ *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15.2: S. 105–132.
- Manski, Charles F. (1995). *Identification Problems in the Social Sciences*. Cambridge, MA: Harvard.
- (2013). *Public Policy in an Uncertain World: Analysis and Decisions*. Cambridge, MA: Harvard.
- Schmidt, Christoph M. (2014). „Wirkungstreffer erzielen – Die Rolle der evidenzbasierten Politikberatung in einer aufgeklärten Gesellschaft.“ *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15.3 S. 219–233.
- (2015). „Politikberatung und Evaluationskultur in Deutschland.“ In: Weingart, Peter & Gert G. Wagner (Hrsg.). *Wissenschaftliche Politikberatung im Praxistest*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, S. 157–187.