

Wegweiser für die Weltbühne

Unabhängig forschen, praxisorientiert denken, transparent kommunizieren: Was wissenschaftliche Außenpolitikberatung ist, was sie kann und wofür sie gebraucht wird.

Von Volker Perthes

Bild nur in
Printausgabe
verfügbar

Wohin geht die Reise? Thinktanks sollen der Politik Orientierung in einer immer komplexeren internationalen Landschaft geben.

Einen Essay zu meinen persönlichen Erfahrungen und Lehren aus drei Jahrzehnten außen- und sicherheitspolitischer Beratung hat die Redaktion der *IP* erbeten. Ich werde dafür skizzieren, was aus meiner Sicht „gute“ Politikberatung ausmacht. Zunächst aber ein paar Bemerkungen zur Eingrenzung und zu den Entwicklungen in der Außenpolitikberatung.

Um wissenschaftliche Politikberatung soll es also gehen, genauer: um Beratung für außen- und sicherheitspolitisches Handeln im weitesten Sinne. Dabei stütze ich mich wesentlich auf meine Erfahrungen als Leiter der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Sicherheit (2005 bis 2020), aus der weltweiten Zusammenarbeit mit anderen Instituten, der Mitarbeit bei Evaluierungen oder in Beiräten sowie meinem temporären Seitenwechsel auf die Abnehmerseite politischer Beratung, als UN-Diplomat.

Robust statt allzu elastisch

Unter dem weitgefassten Begriff der Politikberatung ist seit den frühen 2000er Jahren auch in Deutschland ein eigenständiges Berufsfeld entstanden, das auf einem immer deutlicher entwickelten Markt agiert, und, dem Stellenportal parlamentjobs.de zufolge, Tätigkeiten im Spektrum zwischen Wissenstransfer und Lobbyismus umfasst. Es gibt Handbücher und Zeitschriften zum Thema; es gibt Studiengänge, die Studierende auf politikberatende Tätigkeiten vorzubereiten versprechen; und es gibt eine „berufsständische Vereinigung“, die den Begriff Politikberatung in ihrem Namen trägt, sich ehrlicherweise aber als Zusammenschluss „professioneller Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter“ beschreibt.

Wissenschaftliche Politikberatung kann sich hier nicht verorten. Zu sehr

unterscheidet sie sich von der Arbeit der Lobbyistinnen und Interessenvertreter. Forschungsinstitute oder Thinktanks mit politikberatenden Aufgaben müssen sich zwar um politische Relevanz bemühen, oder, wie Peter Weingart und Justus Lentsch das genannt haben, „politisch robust“ sein. Wissenschaftliche Beratung verlangt aber auch epistemische, also erkenntnistheoretische Robustheit: Sie muss wissenschaftlichen Qualitätsstandards entsprechen und ihre wissenschaftliche Unabhängigkeit bewahren. Zu beidem, Relevanz und Unabhängigkeit, kommen wir noch.

Konkurrenz belebt das Geschäft

Die außen- und sicherheitspolitische Beratungslandschaft in Deutschland ist seit dem Hauptstadtumzug vor gut 25 Jahren vielgestaltiger geworden. Sie wird nicht nur von öffentlich, privat oder gemischt finanzierten Einrichtungen wie SWP, DGAP, GIGA, IDOS, GPPi, MERICS und anderen bespielt, sondern auch von Niederlassungen europäischer oder ausländischer Institute wie ECFR, CER, GMF oder IISS.

Parteistiftungen oder private Einrichtungen wie die Körber-Stiftung gestalten zudem den Raum politischer Debatte mit. Das hat mehr Wettbewerb in die Landschaft gebracht, nicht immer um Mittel, wohl aber um die Aufmerksamkeit und Zeit der zu Beratenden. Für eine öffentlich geförderte Einrichtung wie die SWP hieß das zu lernen, dass Konkurrenz tatsächlich belebt und dazu motivieren kann, eigene Stärken herauszuarbeiten und mit anderen Instituten zu kooperieren.

Beratung für internationales Handeln braucht, ihrer Materie entsprechend, internationale Partner. Sie wird selten nur auf nationale Institutionen bezogen sein, sondern, in Deutschland wie anderswo in Europa, auch auf EU-Institutionen



Prof. Dr. Volker Perthes ist Senior Distinguished Fellow bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), deren Direktor er von 2005 bis 2020 war. Perthes war u.a. Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs im Sudan.

und internationale Organisationen, insbesondere die Vereinten Nationen. Und auch wenn ich im Folgenden von „der Politik“ spreche, so finden sich auf der Empfängerseite doch neben Exekutive und Legislative auch gesellschaftliche Gruppen, Unternehmen und Verbände, Gewerkschaften oder NGOs, die selbst die internationale Landschaft mitgestalten.

Für die Entstehung dieses breiteren Beratungsangebots waren die Erwartungen an Deutschlands Rolle in der internationalen Politik maßgeblich, aber auch die Bereitschaft aller Bundesregierungen und des Bundestags, Geld für Beratung und Expertise in die Hand zu nehmen.

Was die Bereitstellung öffentlicher Mittel für wissenschaftliche Beratung betrifft, steht Deutschland im internationalen Vergleich recht gut da. Das gilt besonders seit Beginn der zweiten Amtsperiode von Donald Trump in den USA: Mit der Schließung des United States Institute of Peace (USIP) und der Streichung aller öffentlichen Mittel für das Wilson Center sind die USA um zwei unabhängige Einrichtungen ärmer geworden.

Expertise versus Populismus

Aber brauchen wir denn, wird gelegentlich gefragt, überhaupt eine aus öffentlichen oder Stiftungsmitteln geförderte außen- und sicherheitspolitische Beratung?

Beratungsbedarf ist letzten Endes nicht objektivierbar. Die Akzeptanz wissenschaftlicher Expertise ist von politischen Konjunkturen abhängig. Wo populistische Tendenzen an Boden gewinnen, gelten Evidenz und forschungsbasiertes Wissen sogenannten „alternativen Fakten“ und festen Meinungen gegenüber nicht mehr unbestritten als bessere Entscheidungsgrundlage. „Die Leute“, hat ein britischer Minister in der Brexit-Kampagne gesagt, hätten genug von Experten, die behaupten zu wissen, was das Beste sei und sich dabei ständig irrten. Das reflektiert eine in populistischen Bewegungen verbreitete Wissenschaftsfeindlichkeit, die sich anti-elitär gibt, tatsächlich aber von der Furcht getrieben zu sein scheint, dass zu viel an wissenschaftlicher Erkenntnis die eigenen Überzeugungen und Erzählungen infrage stellen könnte.

Wissenschaftler, die den Anspruch haben, Politik zu beraten, sollten solche Äußerungen gleichwohl nicht leichtfertig abtun, sondern die Mahnung mitnehmen, dass intellektuelle Arroganz sich nicht auszahlt, schon gar nicht im Umgang mit Entscheidern. Wir können den uns bestmöglichen Rat geben, wissen deshalb aber nicht unbedingt, was „das Beste“ ist.

*Intellektuelle Arroganz
zahlt sich nicht aus,
schon gar nicht im Umgang
mit Entscheidern*

In Deutschland herrscht noch weitgehend Konsens, dass gute Beratung einer informierten, rationalen Entscheidungsfindung nützt. Wolfgang Schäuble stellte 2020 als Bundestagspräsident bei der Verabschiedung des Autors dieser Zeilen als SWP-Direktor auch mit Blick auf neue Herausforderungen fest – wir befanden uns damals mitten in der Corona-Pandemie –, dass „der außen- und sicherheitspolitische Beratungsbedarf“ in einer „zunehmend verflochtenen, interdependenten Welt, in der innen- und außenpolitische Entwicklungen immer stärker miteinander verschränkt sind“, weiter steigen werde.

Die Komplexität ökologischer, ökonomischer, technischer, sozialer und politi-

scher Entwicklungen erhöht den Bedarf an Forschung und an forschungsbasierter Beratung, die hier zumindest Navigationshilfen anbieten können. Gleichzeitig stellt die Komplexität der internationalen Verhältnisse auch uns, die Wissenschaft, die beratende zumal, vor Herausforderungen: Wir beschreiben zwar, wie mir scheint, die Komplexität globaler Entwicklungen ganz gut, arbeiten aber in der deutschen und internationalen Thinktank-Gemeinschaft nicht ausreichend multidisziplinär und über nationale Grenzen hinweg an den Themen, die wir dabei identifizieren.

Forschung, Relevanz, Unabhängigkeit

Was ist nun gute oder verantwortliche wissenschaftliche Politikberatung? Zunächst einmal ist sie, wie das Adjektiv sagt, wissenschaftlich. Sie beruht auf Forschung, möglichst auf eigener. Sie ist nicht nur Vermittlerin von wissenschaftlichem Wissen. Das ist auch wichtig, fließt in die Arbeit ein, fällt aber zum großen Teil in den Aufgabenbereich von Assistenten oder Referentinnen innerhalb der politischen Institutionen, die meist auch die primären Gesprächspartnerinnen und -partner für die beratenden Institute sind.

Gute Politikberatung bemüht sich um Relevanz: Sie orientiert sich an dem, was politisches Handeln braucht. Das kann auf Nachfrage, kurzfristig und zu aktuellen Problemen geschehen – in solchen Fällen wird man aber eher auf kumulierte wissenschaftliche Expertise zurückgreifen. Denn Forschung braucht Zeit. Bestenfalls können wir das, was die Politik an wissenschaftlichem Wissen und Rat braucht, antizipieren und unsere Forschung entsprechend anlegen. Dabei sind wir als wissenschaftliche Beratungsinstitute selbst gut beraten, wenn wir den Austausch mit der Empfängerseite suchen. Manche Fragestellung entwickelt sich aus interakti-

ven Beratungssituationen. Szenarien- und Foresight-Übungen eignen sich besonders, mit denkbaren künftigen Krisen besser umzugehen – vor allem dann, wenn sie nicht im eigenen wissenschaftlichen oder politischen Saft schwimmen.

Gute Politikberatung bemisst sich nicht daran, ob oder zu welchem Grad die Politik ihren Rat umsetzt

Politikberatung muss die Logiken und Zwänge politischen Handelns verstehen. Politische Entscheiderinnen und die Mitarbeiter der Ministerialbürokratie haben andere Faktoren zu berücksichtigen – Haushalts- oder Koalitionswänge etwa, konkurrierende Interessen oder die Rücksichtnahme auf internationale Partner. Und sie bearbeiten meist eine breitere Realität als die Expertin oder der Experte für ein bestimmtes Land oder Thema.

Dass Wissenschaftler den Themen, mit denen sie sich befassen, hohe Priorität zusprechen, ist nur natürlich. Sie begründen oft gut, warum „meine Region“ (gern mit Possessivpronomen!) besondere Aufmerksamkeit verlangt. Sie müssen aber akzeptieren, dass Regierungen und Parlamente andere Kriterien anlegen. Gute Politikberatung bemisst sich nicht daran, ob oder wie weit die Politik ihren Rat umsetzt. Gelegentlich geschieht das. Sie ist aber schon erfolgreich, wenn sie Inputs in Entscheidungsprozesse gibt. Auch wenn die Politik sich dann anders entscheidet, entscheidet sie immer noch besser beraten.

Relevanzorientierung heißt nicht Theorienlosigkeit oder methodische Beliebigkeit.

Im Zweifelsfall ist es Aufgabe des Wissenschaftlers oder der Wissenschaftlerin zu erklären, warum bestimmte theoretische Annahmen oder methodische Designs relevant sind. Das ist schon deshalb wichtig, weil Politikberatung selbst an der Produktion von Relevanz, am „Framing“ bestimmter Themen beteiligt ist, indem sie diese als Problem oder Risiko beschreibt. Idealerweise wäre dies das Ergebnis einer breiten strategischen Debatte.

Was wichtig werden könnte

Eine policy-orientierte Wissenschaft sollte erklären, warum Themen, die sich nicht oder nicht sehr weit oben auf der politischen Agenda befinden, politisch relevant sind oder werden könnten. Das war vor einigen Jahren beim Klimawandel so und mag dort bald wieder so sein. Heute gilt es vielleicht für die Wandlungen des Autoritarismus, die KI-Nutzung oder die Funktionsdefizite internationaler Institutionen.

Politikberatende Wissenschaft, die sich ernst nimmt, liefert der Politik nicht den Rat, den diese sich wünscht, sondern den, den sie braucht

Gute und verantwortliche wissenschaftliche Politikberatung ist schließlich unabhängig, idealerweise in dreifacher Hinsicht: Erstens geht es um (partei-)politische Unabhängigkeit. In demokratischen Ländern ist diese weitgehend garantiert. Kolleginnen und Kollegen aus autoritären Systemen können ebenso gute Wissenschaftler und Forscherinnen sein, haben diese Freiheit aber nicht. Sie sind dennoch

unverzichtbare Partner, wenn wir die Welt besser verstehen wollen.

Wissenschaftliche Politikberatung muss, zweitens, ihre Forschungsmethoden selbst und unabhängig von ihren Geldgebern bestimmen können und ergebnisunabhängig forschen. Sonst wird Beratung zum Etikett, dient bestenfalls zur Legitimierung von Entscheidungen.

Die Versuchung, die Beratung zu suchen oder zu liefern, die die gewünschten Ergebnisse bringt, gibt es auf beiden Seiten. In der Politik, wenn wissenschaftliche Unterstützung für Vorhaben gesucht wird, gegen die es Widerstände gibt, und in Forschungseinrichtungen, die Arbeitsplätze sichern müssen. Auch deshalb brauchen beratende Institute starke innere Leitplanken, die dabei helfen, falsche Anreize zu vermeiden. Zulagen für die Einwerbung von Drittmitteln etwa sind meist ein falscher Anreiz, wächst doch so das Risiko, dass Forschungsagenden nicht von Erkenntnis-, sondern von wirtschaftlichen Interessen bestimmt werden.

Das spricht, drittens, für Auftragsunabhängigkeit. Je mehr Forschungsinstitute öffentlich oder durch Stiftungskapital finanziert werden, nicht für jedes einzelne Vorhaben Geld finden oder Forschungsvorhaben vom Geldgeber absegnen lassen müssen, desto eher werden sie wirklich unabhängige Ergebnisse liefern. Die SWP, das größte außen- und sicherheitspolitische Institut in Deutschland, hat das Privileg, hauptsächlich staatlich finanziert zu sein und zudem über einen Stiftungsrat zu verfügen, zu dessen Aufgaben es gehört, die Unabhängigkeit des Instituts zu wahren. Natürlich wächst damit die Verantwortung, diese Unabhängigkeit zu nutzen. Politikberatende Wissenschaft, die sich ernst nimmt, liefert der Politik nicht den Rat, den diese sich wünscht, sondern den, den sie braucht.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Brandgefährlich: Auch wenn der Klimawandel zurzeit nicht ganz oben auf der Agenda steht, so bleibt er doch ein besonders relevantes Thema. Waldbrände in Griechenland, August 2023.

Oder sie bemüht sich zumindest darum, Politikerinnen und Politikern, den exekutiven und gesetzgebenden Institutionen und anderen Partnern den bestmöglichen Rat zu geben: auf Grundlage ihrer wissenschaftlichen Expertise, unabhängig von eigenen parteipolitischen Präferenzen, und unabhängig davon, ob die politischen Gesprächspartner und -partnerinnen sich in Regierungsverantwortung oder, hoffentlich auch verantwortlich, in Opposition befinden.

Die 5 großen „I“ der Politikberatung

Ich habe die Funktionen, die wissenschaftliche Beratung erfüllen muss, oft an vier „I“ festgemacht: Information, Interpretation, Ideen, Irritation. Für die außen- und sicherheitspolitische Szene sollte ein fünftes hinzukommen: Internationalität. Natürlich muss eine Beratungseinrichtung auf Grundlage ihrer Expertise informieren, und sie muss Deutung anbieten,

also interpretieren. Die größte Nachfrage kommt hier aus den Parlamenten, nicht zuletzt aus Oppositionsfraktionen, die nicht allein auf Informationen der Exekutive angewiesen sein wollen. Information und Interpretation gehören auch zur Gesellschaftsberatung, die gerade öffentlich finanzierte Einrichtungen ebenfalls leisten sollten.

Ideen, die sinnvollerweise interaktiv erarbeitet und geschärft werden, erwartet vor allem die operative Ebene von uns – Politikplaner, Diplomatinen, Ministerialbeamte, aber auch Bundestagsabgeordnete, die programmatisch vordenken wollen. Irritation wird nicht eingefordert. Politik braucht sie aber, auch über die Außen- und Sicherheitspolitik hinaus, nicht zuletzt, um Pfadabhängigkeiten zu hinterfragen und gegebenenfalls zu überwinden. Auch Politikempfehlungen, die als unorthodox gelten, können produktive Irritationen auslösen.

Internationalität bezieht sich auf unsere eigene Arbeitsweise. Auch Institute für internationale Politik betrachten die Welt von ihrem Standort aus. Diese Perspektive beeinflusst, was wir wahrnehmen und für relevant halten. Das gilt auch für Einrichtungen, die sich selbst als internationale oder gar globale Thinktanks bezeichnen.

Unterschiedliche Standortperspektiven sind aber kein Defizit, sondern unvermeidbare Begleiterscheinung unserer Arbeit in einer internationalen Umgebung. Statt sie wegzudefinieren, sollten wir sie produktiv in den Austausch und die Zusammenarbeit mit Partnern in anderen Ländern und Kontinenten einbringen, uns von anderen Thinktank-Kulturen anregen lassen, aber auch die eigenen Teams offener und internationaler zusammensetzen.

Zwischen Hofnarr und Agendasetter

Spannungsfelder unserer Arbeit habe ich in einem früheren Aufsatz für diese Zeitschrift beschrieben („Zwischen Hofnarr und Agendasetter. Über wissenschaftliche Politikberatung in der Außen- und Sicherheitspolitik“, *IP*, Dezember 2007, S. 114 ff.). Dazu gehört, bei aller notwendigen Nähe zur Politik, dem Risiko von Einvernahme und Gruppendenken zu entgehen. Dazu gehört auch, Ereignisse und Entwicklungen weder zu dramatisieren – auch wenn das mediale Aufmerksamkeit verspricht – noch abzuwiegeln oder Risiken kleinzureden. Und schließlich gehört dazu, bei der Suche nach positiven Veränderungsmöglichkeiten zu helfen.

Talkshows, die politische Diskussion inszenieren, erlauben das kaum: Auch wenn sie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu Wort kommen lassen, suchen sie eher starke Meinungen als wissenschaftliche Abwägung. Ähnliches gilt für die „sozialen“ Medien: Wir brauchen sie

als Datenquelle, können über sie auch Informationen verbreiten, müssen uns aber ihrer polarisierenden Logik entziehen. Die Beteiligung an Hashtag-Kampagnen ist kein Ausweis von Expertise, sondern von Aktivismus. Für die wissenschaftliche Politikberatung sollte sie tabu sein.

Besonders wichtig für eine glaubwürdige Politikberatung bleibt der eigene Umgang mit den Ungewissheiten, denen wir, zu einem erheblichen Grad jedenfalls, das Interesse an unserer Arbeit verdanken. Gerade angesichts der wissenschaftskritischen Haltung von Teilen der Politik und der Öffentlichkeit gilt es deutlich zu machen, dass wir auch nur mit dem Wasser der Wissenschaft kochen und nicht alle Antworten kennen – dass wir Gewissheiten nicht liefern, sondern allenfalls Orientierungshilfen geben, der Politik als Sparringspartner dienen und mit anwendbarem Wissen dazu beitragen können, Entwicklungsoptionen, Risiken und Handlungsmöglichkeiten zu eruieren.

Ein gelegentliches „Das weiß ich nicht“ ist auch in Interviews oder Beratungssituationen angemessen, vorzugsweise mit der Ergänzung, wo denn die Ungewissheiten liegen, die eine eindeutige und seriöse Antwort unmöglich machen.

Gelegentlich wird von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern gesagt, dass sie ihr Thema „beherrschen“. Der Ausdruck ist suggestiv und unterstützt einen Expertenbias, der auf das rekurriert, was wir kennen oder zu kennen glauben, Pfadabweichungen nicht antizipiert und Ungewissheiten wegdrückt. Hier liegt die Gefahr der Unglaubwürdigkeit, nicht im Eingeständnis eigener Fragen und Zweifel. Wir besitzen die Wahrheit nicht, sondern suchen sie, wo möglich gemeinsam mit Partnern, die politische Antworten geben müssen.

IP