



War der Lockdown sinnvoll und zwingend? Gute Politik braucht eine breite, vielfältige Expertise, das zeigte die Covid-Pandemie exemplarisch.

ANTHONY ANEX / KEYSTONE

Menschen streben nach Lebensqualität. Dabei hilft Marktwirtschaft enorm. Da Märkte aber nicht alle Probleme automatisch lösen, braucht es auch den Staat. Doch auch dieser funktioniert nicht perfekt, weil den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung häufig die Anreize und das Wissen fehlen. Zur Begrenzung dieses «Politikversagens» braucht es ergänzende Institutionen wie Gerichte, Medien und Wissenschaft. Gerichte stärken die Rechtsdurchsetzung. Doch die Qualität von Gesetzen können und dürfen sie nur sehr begrenzt beeinflussen. Medien können informieren und so das Handeln in Politik und Staat kontrollieren. In der Praxis läuft die Kontrolle aber auch umgekehrt: Politik und Verwaltung teilen Mediensubventionen, Informationen, staatliche Inserate und sichere Posten in gut bezahlten staatlichen Kommunikationsabteilungen zu und können so die Berichterstattung verzerren – ein Effekt, der durch die Empörungsökonomie sozialer Plattformen noch verstärkt wird.

Moralisieren und Empören

Das erschwert es den Bürgern, auf die Politik einzuwirken. Ihre Anreize, die Regierungspolitik und die Alternativen gründlich zu prüfen, sind klein, hat doch jeder Einzelne nur ein vernachlässigbares Gewicht in Wahlen und Abstimmungen. Entsprechend liegt auch den Bürgern das Moralisieren und Sichempören oft näher als die rationale Analyse. Eigentlich müsste das der grosse Moment der Wissenschaft sein: nüchtern, evidenzbasiert, dem Zweifel verpflichtet. Doch genau hier beginnt eine Leidensgeschichte: Im Ideal lebt Wissenschaft von Logik, Daten und methodischer Strenge. Forscher konkurrieren um bessere Argumente und robustere Evidenz. Doch gesellschaftliche Probleme sind oft so vielschichtig, dass es keine eindeutig beste Lösung gibt.

Gute Politik würde deshalb vielfältige Expertise brauchen; die Pandemie zeigte es exemplarisch. Ihre negativen Auswirkungen waren nicht nur eine Folge des Virus selbst, sondern auch eine der je nach Ort und Zeit ganz unterschiedlichen wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Bedingungen sowie der politischen Reaktionen. Virologie war deshalb zwar notwendig, aber keinesfalls hinreichend. Ökonomie, Psychologie, Rechtswissenschaft, Allgemeinmedizin und Pädagogik hätten von Beginn an ernsthaft einbezogen werden müssen. Dabei wäre Widerspruch zwischen und innerhalb von Disziplinen eigentlich der Motor des Erkenntnisfortschritts. Der politische Ruf, man müsse «auf die Wissenschaft hören», verkennt diese produktive Vielfalt: Es gibt nicht «die Wissenschaft», sondern einen Wettbewerb von Hypothesen, Methoden und Evidenzen zwischen und innerhalb unterschiedlichster Disziplinen und Subdisziplinen.

Wo Regierungen wissenschaftliche Expertise nachfragen, entsteht ein Markt. Allerdings kein völlig offener und keiner, der dem Ideal der Wissenschaft entspricht. Denn sobald Experten in den politischen Raum hineingezogen werden, verschieben sich ihre Anreize. Aus politisch-ökonomischer Sicht sind sechs Mechanismen besonders wichtig:

Wie Politik Expertise biegt

Wissenschaftlicher Fortschritt entsteht im Wettbewerb; Widerspruch ist der eigentliche Motor des Erkenntnisfortschritts. Politik braucht Expertise, doch der Markt ist alles andere als offen, der Wettbewerb spielt nicht. Gastkommentar von Reiner Eichenberger und David Stadelmann

■ **Selektion der Disziplin:** Je vielschichtiger ein Problem, desto mehr wissenschaftliche Disziplinen bieten dazu wichtige, aber oft gegenläufige Erkenntnisse. Das aber erlaubt der Regierung, ihren eigenen Interessen dienende Massnahmen durch Auswahl und Gewichtung einzelner Disziplinen in Expertengruppen zu untermauern.

■ **Selektion der Experten:** In Beiräte oder Gremien wird eingeladen, wer zur politischen Agenda passt. Absehbar dissidente Stimmen oder Freigeister gelten als Störer; sie könnten Zielkonflikte offenlegen und den Diskussionen eine von der Regierung gefürchtete Dynamik geben. So entstehen oft zwar formal unabhängige, politisch jedoch selektionierte Gremien.

■ **Selektion der Empfehlungen:** Nach der Gremienarbeit wählt die Regierung aus dem von Experten erstellten Empfehlungskatalog jene Elemente, die in ihre Linie passen, und beruft sich dabei auf «die Wissenschaft». Eingeladene Experten haben geringe Anreize, dieses Rosinenpicken öffentlich zu problematisieren, denn es mindert ihr Ansehen unter Auftraggebern und so die Chancen für künftige Berufungen.

■ **Fachliche Scheuklappen:** Spezialisierung ist für Forschung unabdingbar, in der Politikberatung aber riskant. Klimaexperten gewichten Klima besonders hoch, Virologen Viren und Ökonomen Anreize. Das verursacht die Tendenz, die Probleme in jedem einzelnen Bereich zu übertreiben und als alarmierend darzustellen. Dieser Alarmismus wird in Krisen noch durch eine Asymmetrie im Reputationsmechanismus gestärkt: Wer vor grössten Schäden warnt, die danach nicht eintreten, feiert deren

Nichteintreten als Präventionserfolg. Wer vorab Entwarnung zu Schäden gibt, die danach eintreten, verliert Reputation.

■ **Studieninflation und Formalismus:** Politische Massnahmen werden zunehmend «evidenzbasiert» dargestellt, sprich durch Studien abgesichert. Das hat Vorteile, doch die Bürokratisierung belohnt Formalismus über Substanz. Die zunehmende Masse an Studien überfordert Medien und Opposition. Zudem entwickelt sich eine spezialisierte Studienindustrie, die von staatlichen Aufträgen abhängig ist. Das macht staatsdienliche Studien wahrscheinlicher. Für kritische Studien vor Entscheidungen und nach ihrer Umsetzung gibt es hingegen kaum staatliche Aufträge.

■ **Institutionelle Abhängigkeiten:** Die Schwächung der Grundausrüstung der universitären Lehrstühle, ihre so erhöhte Drittmittelabhängigkeit und die projektgetriebene Logik praxisnaher Hochschulen erhöhen den Druck und die Bereitschaft von Forschern, den aktuellen Regierungsprioritäten zuzudienen. Oder pointiert: Wer beisst die Hand, die ihn füttert?

Daraus resultiert eine gewisse Dienlichkeit der wissenschaftlichen Expertise gegenüber den Geldgebern in der Politik. Daran ist nichts Böses, und niemand ist aktiv korrupt. Alle tun nur, was ihre Positionen verlangen und die individuelle Vernunft nahelegt: Regierungen sichern sich mit Studien ab. Die Studien beruhen auf vielfältigen Annahmen und resultieren in langen, oft schwer zu lesenden Berichten mit kurzen, leicht zu lesenden Zusammenfassungen.

Während in ersteren die Vorbehalte und Einschränkungen wenigstens gestreift werden, sind die Zusammenfassungen oft platt regierungsdienlich. Auf allfällige Kritik wird dann geantwortet, das sei ja im Bericht alles diskutiert. Dieses «Bollwerk» erhöht den Aufwand und die Risiken externer Kritiker und externer Kontrolle massiv. Unabhängige Gegenstimmen bleiben institutionell bedingt weitgehend stumm. Die wenigen fähigen Prüfer sind häufig selbst in der Auftragsforschung tätig und bleiben deshalb zahm. Da ist es nur zu verständlich, wenn sich staatliche Auftraggeber in ihrer Meinung bestärkt fühlen und ihre Schlussfolgerungen als «alternativlos» verstehen.

Die «Verwissenschaftlichung» der Politik macht die Wissenschaft damit paradoxerweise abhängiger, nicht freier. Tatsächlich aber existieren in komplexen Systemen fast immer Alternativen – mit unterschiedlichen Kosten, Verteilungen und Zeithorizonten. Demokratie lebt vom Wettbewerb realer Alternativen, nicht vom Monolog scheinbarer Gewissheit, der durch die politischen Entscheidungsträger proklamiert wird.

Disziplinierende Wirkung

Politik braucht Expertise – aber keine Einseitigkeit. Ein Ausweg liegt in Gegengewichten. Wir vertreten deshalb die Etablierung von unabhängigen, demokratisch legitimierten Gegenvorschlagskommissionen. Sie hätten das klare Mandat, bedeutende Regierungsvorhaben kritisch-konstruktiv zu prüfen mit Bezug auf Problemdefinition, Zielgrössen, Wirkmechanismen, Kosten/Nutzen, Verteilungseffekte, Nebenfolgen und auch Studienvergabe. Ihr Auftrag wäre nicht Beratung der Regierung, sondern konstruktiver Widerspruch und Beratung der Bevölkerung sowie des Parlaments im Hinblick auf Volksabstimmungen und Parlamentsentscheide.

Der Prozess, den eine Gegenvorschlagskommission anstösst, lässt sich formal fassen: Für grössere Projekte legt die Regierung einen «Projektbeschrieb» vor. Die Gegenvorschlagskommission legt ihre Kritikpunkte dar und präsentiert, wenn immer möglich, eine konsistente Alternative, einschliesslich Wirkungs- und Kostenabschätzung. Regierung und Gegenvorschlagskommission veröffentlichen ihre Modelle und Sensitivitätsanalysen. Medien und Öffentlichkeit erhalten damit eine belastbarere Grundlage für Debatten.

So diszipliniert bereits die Möglichkeit eines publizierten Gegenvorschlags die Regierung und ihre Experten. Behauptete «Alternativlosigkeit» wird argumentativ teurer. Zudem steigen die Anreize für Experten, robuste statt alarmistische Analysen vorzulegen – sie wissen, dass Peers ihre Arbeit öffentlich spiegeln. Ergänzend sind weitere prozedurale Elemente sinnvoll, insbesondere echte Ex-post-Evaluationen durch unabhängige Stellen und Sunset-Klauseln für Krisenmassnahmen. Wo Unsicherheit gross ist, sollte einfache Reversibilität der Politikmassnahmen Vorrang haben.

Wissenschaftlicher Fortschritt entsteht im Wettbewerb, nicht im Monopol. Politische Beratung sollte nach demselben Prinzip organisiert sein. Politik braucht Expertise. Noch mehr aber braucht sie den Wettbewerb der Expertise. Dann wird aus dem Ruf nach «der Wissenschaft» ein Gewinn an Rationalität und nicht nur ein neues Etikett für altbekannte Politik.

Reiner Eichenberger ist Professor für Theorie der Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Uni Freiburg (Schweiz) und Forschungsdirektor von Crema – Center of Research in Economics, Management and the Arts; **David Stadelmann** ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth (Deutschland) und u. a. Fellow bei Crema.