

IZA Standpunkte Nr. 74

Evidenzbasierte wissenschaftliche Politikberatung

Klaus F. Zimmermann

September 2014

Evidenzbasierte wissenschaftliche Politikberatung

Klaus F. Zimmermann

IZA und Universität Bonn

IZA Standpunkte Nr. 74
September 2014

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Die Schriftenreihe „IZA Standpunkte“ veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

ZUSAMMENFASSUNG

Evidenzbasierte wissenschaftliche Politikberatung^{*}

Politikentscheidungen gestalten die Wohlfahrt von Nationen, aber ihre Praxis erfolgt komplexen Regeln. Evidenzbasierte Politikberatung durch Wissenschaftler will forschungsbasierten harten Fakten und Restriktionen Gewicht geben. Der Beitrag diskutiert Herausforderungen und Erfolgsbedingungen einer solchen Strategie und macht Vorschläge, wie sie besser umgesetzt werden kann.

JEL-Codes: A11, B4, J48

Schlagworte: Rolle der Ökonomen, Methodik der Politikberatung, Reformpolitik am Arbeitsmarkt

Kontaktadresse:

Klaus F. Zimmermann
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
E-mail: Zimmermann@iza.org

^{*} Diese Textfassung basiert auf der Gustav von Schmoller-Vorlesung, die ich am 21. 2. 2014 vor der Fachkonferenz „Daten nutzen. Wissen schaffen. 6. KSWD Konferenz für Sozial- und Wirtschaftsdaten“ des Rats für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) in Berlin gehalten habe.

Evidenzbasierte wissenschaftliche Politikberatung

Evidenzbasierte Politikberatung ist kein neues Konzept, sondern hat über die Jahrhunderte in vielen Ländern der Welt zumindest zeitweise Eingang in die Regierungsgeschäfte gefunden. Ihre Rolle ist aber weder stabil noch bleibt sie unbestritten. Sie muss sich im komplexen politischen Prozess immer wieder bewähren und durchsetzen. Denn auch Erfolg hat ihren Dauereinsatz nicht sichern können. Dies lässt sich zum Beispiel unschwer in der deutschen Arbeitsmarktpolitik feststellen, die derzeit die evidenzorientierte Ausrichtung zugunsten politikgenehmer Orientierungen wieder verlassen hat.

Erfolgreiche Politikberatung durch die unabhängige Wissenschaft ist auf angemessene Rahmenbedingungen angewiesen. Sie erfordert einen offenen Datenzugang, eine international wettbewerbsfähige wissenschaftliche Sachkompetenz und die Dialogbereitschaft der Politik. Der Ansatz unterstellt, dass es wohl definierte und transparente Ziele der Gesellschaft gibt, die mit einem geeigneten Mitteleinsatz zum Nutzen aller effizient erreicht werden können – und sollen. Notwendig ist ein nachhaltiger Politikansatz, dem zumindest eine mittelfristige Strategie zu Grunde liegt.

Praktische Politik folgt allerdings Tagesnotwendigkeiten und bedingt typischerweise ein zähes Ringen um Kompromisse, da es in aller Regel um einen Interessensausgleich geht, bei dem Verteilungsfragen involviert sind. Dabei sind die unmittelbar daran mitwirkenden Politikberater in ihrer Rolle meistens keine Wissenschaftler. Denn selbst wenn sie aus einer universitären Karriere kommen oder eine akademische Position temporär verlassen haben, wie das etwa beim amerikanischen Sachverständigenrat üblich ist, sind sie dennoch Teil des politischen Systems. Aus der Rolle des Politikberaters, bei allen Kompetenzen und Leistungen, erwächst nicht automatisch eine Einstufung als Wissenschaftler.

Wissenschaftliche Politikberater publizieren in Fachzeitschriften

Selbstverständlich können nur Wissenschaftler eine *wissenschaftliche* Politikberatung durchführen. Wissenschaftler sind Personen, die selbst bei der wissenschaftlichen Evidenzgewinnung mitwirken. Typischerweise geschieht dies durch das Verfassen von Fachartikeln in akademischen

Fachzeitschriften. Politikberater, die nicht in dieser Form wissenschaftlich publizieren, können nicht als wissenschaftliche Politikberater gelten.

Unter wissenschaftlicher Evidenz sind rigorose Darstellungen statistisch belegter Ergebnisse zu verstehen. Es sind Analysen, die darlegen, was nach den Standards des Faches an Politikmaßnahmen zufriedenstellend funktioniert – oder auch nicht funktioniert. In der Praxis steht jedoch die politikgetriebene Schaffung von Evidenz („policy-oriented evidence making“) der unabhängigen Bereitstellung von Evidenz („evidence-based policy making“) gegenüber. Der Übergang von „policy-oriented evidence making“ zu „evidence-based policy making“ ist dabei oft schwierig. Auftragsforschung, bei der Evidenz erst durch die Nachfrage der Politik entsteht, ist nicht grundsätzlich fragwürdig. Entscheidend sind vielmehr die Unabhängigkeit der Beratung, die Verfolgung strikter wissenschaftlicher Ethikregeln und Standards sowie die Organisation durch wissenschaftliche Konkurrenz und rigoroser Begutachtung, durch die die Belastbarkeit der Ergebnisse gestärkt und gesichert wird.

Das Verhältnis von Politik und wissenschaftlicher Beratung ist nicht spannungsfrei: Forscher haben gelegentlich den Eindruck, dass ihre Erkenntnisse ignoriert oder sogar missbraucht werden. Umgekehrt halten Politikentscheider wissenschaftliche Ratschläge häufig für realitätsfremd, oder sie kommen für ihre zeitgetriebenen Maßnahmen zu spät. Dennoch gibt es die verbreitete Ansicht, dass wissenschaftliche Politikberatung mithelfen kann, durch bessere Entscheidungen größere gesellschaftliche Wohlfahrt zu erreichen. In Deutschland hat etwa die *Leopoldina* als Nationale Akademie der Wissenschaften, eine der ältesten Einrichtungen dieser Art in der Welt, einen zentralen Auftrag zur unabhängigen Politikberatung, der von der Relevanz dieser Ansicht zeugt.

Bei der Bereitstellung von wissenschaftlicher Evidenz stellen sich dem Wissenschaftler viele Herausforderungen:

- Was Wissenschaftler erforscht haben, ist meistens nicht direkt für Politiker interessant oder verwendbar.
- Evidenzbildung braucht Zeit, gute Wissenschaftler und unabhängige Forschung.
- Forscher, die Wissenschaftler sein wollen, müssen ihre Ergebnisse in Fachzeitschriften publizieren, sich so dem Wettbewerb und der Kontrolle stellen, sowie hohe Qualitätsstandards adaptieren. Auch das kostet Zeit.

- „Policy-based evidence making“ auf Basis von Auftragsforschung kann zur Produktion von Ergebnissen nach den Wünschen oder Vorgaben der Politik führen. Damit würde aber die Evidenz mit einiger Wahrscheinlichkeit verzerrt.
- Es stellt sich oft die Frage, ob die für eine Analyse benötigten Daten gut genug bzw. (rechtzeitig) zugänglich sind.
- Es ist oft auch fraglich, ob die verfügbaren Methoden im Einzelfall ausreichen, um Kausalität und die Wirksamkeit von Politikmaßnahmen zufriedenstellend aufzudecken. Zu selten wird die Notwendigkeit einer unabhängigen, wissenschaftlichen Evaluation bereits bei der Einführung einer Politikmaßnahme berücksichtigt.

Die Qualität der evidenzbasierten Politikberatung wird durch den Datenzugang bestimmt

Entscheidend für jede Evidenzgenerierung ist der Datenzugang. Geeignete Daten zur Beantwortung einer politischen Fragestellung sind häufig nicht vorhanden und müssen erst produziert werden. Und selbst wenn sie bereits vorhanden sind, ist der Zugang zu ihnen oft langwierig, weil insbesondere bei amtlichen Daten zunächst hohe rechtliche Zugangsschranken überwunden werden müssen. So wird der Prozess der wissenschaftlichen Politikberatung erheblich erschwert und verlangsamt. Ein kritischer Punkt ist in diesem Zusammenhang der Wunsch nach Vorratsdatenspeicherung: Während dies gesellschaftlich äußerst umstritten ist, will der wissenschaftliche Politikberater geeignete Daten schon nutzen können (z.B. als Scientific Use File), wenn ihn die Beratungsanfrage der Politik erreicht – oder zumindest einen unmittelbaren, vereinbarten elektronischen Zugriff auf sie haben.

Die weltweit entstandenen Forschungsdatenzentren haben große Fortschritte gebracht; sie erleichtern den Zugang zu sensiblen Daten erheblich. Allerdings sind die Möglichkeiten des Ferndatenzugriffs immer noch sehr begrenzt. Die Vision ist, dass Fachwissenschaftler unter erheblich vereinfachten Voraussetzungen online und an dem von ihnen gewählten Arbeitsplatz mit vertraulichen Schlüsseldatensätzen arbeiten können. Computersoftware, wie sie vom IZA über sein Datenservicezentrum IDSC und mit dem ausgereiften, alle Datenschutzbestimmungen berücksichtigenden Fernrecheninstrument *JOSUA* zur Verfügung gestellt wird, ermöglicht das bereits unter überprüften Rahmenbedingungen etwa beim Forschungsdatenzentrum des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) in Nürnberg.

Von der Vision eines „virtuellen Besuchsprogramms für Forschungsdatenzentren“ sind wir aber noch weit entfernt. Hier brauchen wir wesentliche Fortschritte mit größerem Tempo, auch um den steigenden Anforderungen der Politikpraxis und den Qualitätsstandards der Forschung gerecht zu werden.

Voraussetzungen guten wissenschaftlichen Arbeitens für die Politikberatung

Der Wissenschaftsbetrieb hat typischerweise die Politikberatung nicht unmittelbar im Blick. Die Evidenz in Form der vorgelegten Forschungsergebnisse genügt deshalb meistens den Verwertungsansprüchen der Politikberatung nicht. Befunde müssen häufig erst „übersetzt“ und „transparent“ gemacht werden. Dazu müssen die wissenschaftlichen Studien bestimmten Ansprüchen genügen, die – gemessen an der üblichen Praxis in Forschungsartikeln – nicht selbstverständlich sind:

- Die Befunde müssen statistische Tests enthalten, die eine Bewertung zulassen, ob und warum Politikaktionen wirksam und effektiv sind.
- Die kontrafaktische Analyse muss im Mittelpunkt stehen: Was wäre ohne Politikhandeln im Vergleich passiert? Diese nicht triviale Aufgabe erfordert die Kenntnis der Verhaltensreaktionen von Kontrollgruppen, die von der jeweiligen politischen Maßnahme nicht betroffen sind.
- Es ist nötig, Wirkungen geeignet zu quantifizieren, etwa durch Elastizitäten, um die betrachteten Größenordnungen bewertbar und vergleichbar zu machen.
- Es müssen neben den direkten auch die indirekten Effekte von Maßnahmen, die Nebenwirkungen, geprüft werden.
- Selektionsprobleme und andere Ursachen für statistische Verzerrungen in den Analysen müssen aufgedeckt und kontrolliert werden.
- Sensitivitätstests müssen durchgeführt werden und die Ergebnisse müssen replizierbar sein.
- Sprachlich sollten die Studien so aufbereitet sein, dass sie zumindest für eine breite interessierte Fachöffentlichkeit verständlich sind.

Das IZA verfügt über diverse Produkte und Formate, mit denen es die Grundlagen seiner unabhängigen Beratungsaktivitäten schafft und konkrete wissenschaftliche Politikberatung leistet. Zu nennen sind hier neben verschiedenen zielgruppengerechten Schriftenreihen und Fachzeitschriften unter anderem der IZA-Evaluationsdatensatz, der amtliche und eigene Befragungsdaten zu einer besonders ergiebigen Datenquelle kombiniert, aber auch das ehrgeizige

Projekt der IZA World of Labor, das sich explizit als unabhängiger Dienstleister eines „evidence-based policy making“ versteht, das objektives Wissen zu zentralen Arbeitsmarktfragen in einem praxisgerechten Format bündelt und daraus schlüssige Politikempfehlungen ableitet (siehe IZA Compact Mai 2014).

Die Politikgestaltung folgt eigenen Regeln

Wissenschaftliche Politikberater müssen im Blick behalten: Bei der Politik geht es um die Wahrnehmung von Interessen und den Interessensausgleich. Im Vordergrund stehen also Verteilung und Umverteilung. Effizienz, also Wohlfahrtssteigerung durch die Vermehrung des Güterberges, beim Einsatz ökonomischer Ressourcen hat einen weit geringeren Stellenwert. Politik ignoriert dabei gern ökonomische Restriktionen, obwohl dies auf Dauer nicht möglich ist und sogar kontraproduktiv zur geplanten Maßnahme wirken kann.

Politik ist das Gestalten von Kompromissen. Politische Fortschritte haben deshalb oft auch Rückschritte mit im Gepäck. Die Durchsetzung einer „guten“ Regelung erfordert meistens auch die Akzeptanz einer zu ihrer Durchsetzung nötigen „schlechten“ Maßnahme. Häufig wissen auch Entscheidungsträger nicht genau, was eingegangene Kompromisse an Nebenwirkungen mit sich bringen.

Politiker sind nicht nur „Überzeugungstäter“, sie agieren auch in eigener Sache. Nur wenige sind immer mit rationalen Argumenten erreichbar. Die Bereitschaft, das politische Überleben an eine Sachfrage zu knüpfen, findet sich selten. Politik hat die schwierige Aufgabe, Meinungen zu kanalisieren und mehrheitsfähig zu machen; einen Trend frühzeitig zu erkennen, um sich dann an dessen Spitze zu setzen.

Aktive Politik agiert dabei kurzfristig und in Schüben. Die nächste Wahl ist stets im Blickfeld, aktive Handlungen sind häufig nur im ersten Amtsjahr möglich, wenn die Entscheidungen getroffen werden. Im zweiten Jahr werden sie umgesetzt, im dritten beworben, und im vierten geht es in den nächsten Wahlkampf. Langfristige Herausforderungen werden allzu oft erst angegangen, wenn sie unvermeidlich und zu einem kurzfristigen Problem geworden sind.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten: Evidenzbasierte Politikberatung, die langfristig, nachhaltig, transparent und auf Effizienzsteigerung aus ist, liegt nicht direkt im Interesse der praktischen

Politik. Ihre Adaption und Umsetzung sind deshalb nicht selbstverständlich. Es ist verständlich, dass auf ihre Empfehlungen vor allem in wirtschaftlichen Notlagen zurückgegriffen wird.

Evidenzbasierte wissenschaftliche Politikberatung sollte deshalb dem alten Pfadfinderprinzip folgen: **Allzeit bereit!** Das bedeutet, dass langfristig für den Augenblick geforscht werden muss, in dem das Thema politisch „reif“ ist. Die Chance, ein Thema für den politischen Prozess „reif“ zu forschen ist eher gering.

Hilfreicher ist schon die ständige Bereitschaft, in den Medien über zentrale empirische Evidenz zu reden. Indirekte Politikberatung über die Presse ist häufig wirkungsvoller, da sie so das Umfeld der Politikentscheider erreicht und dann gewissermaßen durch die Hintertür in den Gestaltungsprozess der Politik eintritt.

Politik ist ein Experiment mit der Wahrheit

Das Politikumfeld muss beratungsfreundlich bzw. beratungsoffen sein. Ohne diese Grundvoraussetzung ist evidenzbasierte Politikberatung von vornherein zum Scheitern verurteilt und verliert ihre Akteure. Das erfordert gesetzliche Regelungen und geeignete Institutionen. So sollte die unabhängige wissenschaftliche Evaluation von Politikmaßnahmen vor ihrer Einführung genauso grundsätzlich gesetzlich vorgeschrieben sein wie die regelmäßige Überprüfung der Wirksamkeit bereits eingeführter Maßnahmen. Das bedeutet, dass neue Politikinitiativen in geeigneten Felduntersuchungen zunächst erprobt und erst dann für einen explizit befristeten Zeitraum flächendeckend eingeführt werden sollten. Die rechtlichen Voraussetzungen für die Vorratsdatenspeicherung für Forschungszwecke auch für Sozialdaten sollten geschaffen werden.

Politik ist ein Experiment mit der Wahrheit. Die Wirkung von Maßnahmen muss deshalb evaluiert werden, so dass ihr Einsatz über die Zeit hinweg korrigiert oder eingestellt werden kann, etwa wenn sie sich nicht als erfolgreich oder – am Erfolg gemessen – als zu teuer erweisen.

Man kann natürlich argumentieren, dass eng angelegte evidenzbasierte Politikanalysen inhärent unfähig sind, komplexe, inhaltsabhängige und wertgeladene Fragestellungen anzugehen, wie sie von divers agierenden Individuen, politischen Parteien und Interessengruppen verhandelt werden. Das mag zutreffen – sollte aber umgekehrt auch nicht der Anspruch evidenzbasierter Politikberatung sein. Denn entweder sollte sich der wissenschaftliche Berater aus der detaillierten

Gestaltung praktischer Politik heraushalten oder den Mantel des Wissenschaftlers an der Garderobe der Gesellschaftspolitik abgeben.

Der wissenschaftliche Berater muss nicht an der Gestaltung der Politik mitwirken: Zwar sind interne Berater, die unmittelbar Teil des politischen Systems sind, aus Sicht der Politik effektiver. Aber dadurch wird der Berater zum Akteur. Wissenschaftliche Beratung muss von außen kommen, sonst verliert sie ihre Unabhängigkeit. Wissenschaftler können natürlich interne Berater oder gar Politiker werden. Dann sind sie aber keine *wissenschaftlichen* Berater mehr.

Evidenzbasierte wissenschaftliche Politikberatung dient der Herausarbeitung von Optionen für Politiker, die jedoch letztlich ihre eigenen Entscheidungen treffen müssen. Der wissenschaftliche Berater kann Politikern diese Bürde nicht abnehmen – und sollte dies auch nicht zum eigenen Anspruch erheben.

Der empirisch belegte Mainstream einer Disziplin muss die Politikberatung beherrschen. Das widerspricht zwar dem wissenschaftlichem Wettbewerb und den Unterhaltungswünschen der Medienlandschaft. Denn jeder ehrgeizige Wissenschaftler ist geneigt, den Mainstream kritisch abzulehnen und seine eigene Blickrichtung zu propagieren. Medien und Politik wollen ausgewogen, ja sogar „politisch korrekt“ sein. Marginale Positionen und Ergebnisse erhalten deshalb häufig zu viel Raum in der öffentlichen Wahrnehmung. Ausgewogenheit sollte aber keine Maxime einer evidenzbasierten wissenschaftlichen Politikberatung sein. Eine These kann nur schlechter oder besser belegt sein.

Was wissenschaftlich als empirisch belegt gilt, kann nicht durch Einzelmeinungen oder Glaubensbekenntnisse jeder Richtung ausgehebelt werden. Es lässt sich nur durch wissenschaftlichen Fortschritt widerlegen.

Die Rolle von Transparenz und Ethik

Evidenzbasierte wissenschaftliche Politikberatung basiert auf einer angemessenen fachlichen Analyse, die den Standards der Disziplin genügt. Die Berater müssen Wissenschaftler sein, d.h. sie müssen ihre Analysen in Fachzeitschriften publizieren. Nur dies sichert den engen Kontakt zum Stand der Forschung. Die Beratung muss nicht nur selbst unabhängig sein, sie muss auch auf vorheriger unabhängiger Forschung beruhen.

Datenquellen müssen angemessen dokumentiert und allgemein zugänglich sein, damit die aus ihnen abgeleiteten Befunde reproduzierbar und überprüfbar sind. Das Replizieren von empirischen Ergebnissen darf nicht als wissenschaftlich minderwertig angesehen werden. Der gegenwärtige Zustand eines eingeschränkten Zugangs der Forschung zu zentralen Daten ist wissenschaftlich gesehen nicht akzeptabel und widerspricht dem Anspruch an den Ethos der Wissenschaft. Ebenso wenig ist die Praxis akzeptabel, dass für die Forschung genutzte amtliche Daten zu einem bestimmten Zeitpunkt zu löschen sind. So wird die Möglichkeit von späteren Überprüfungen etwa anhand neu entwickelter Methoden zerstört.

Transparenz muss auch gelten im Hinblick auf etwaige Interessenskonflikte des Wissenschaftlers als Politikberater. Alle tatsächlichen und potenziell relevanten Interessenskonflikte müssen vollständig offengelegt werden. Es ist allerdings nicht immer klar, ab wann ein Interessenskonflikt potenziell oder tatsächlich auftritt und von welcher Art er ist. Es gibt nicht nur finanzielle, sondern auch politische und religiöse Gründe für wissenschaftliche Interessenskonflikte. Unter dem Eindruck der Finanzkrise ist unser Blick für finanzielle Interessenskonflikte zuletzt geschärft worden, doch die anderen genannten Gründe sind mindestens ebenso wichtig.

Tatsächliche Interessenskonflikte sind für jeden Wissenschaftler ein Problem, der einen Anspruch auf unabhängige Forschung erhebt. Der Verzicht auf beratende Aktivitäten zur Vermeidung von Interessenskollisionen, die die Unabhängigkeit und Seriosität in Zweifel ziehen, ist dann nur konsequent. Potenzielle Interessenskonflikte sind hingegen als solche nicht unmittelbar ein Problem. Sie werden sich in der Praxis kaum vermeiden lassen und vergleichsweise häufig auftreten. Es ist ihre angemessene Transparenz, die mit klaren Regeln sicherzustellen nötig ist.

Die Selbstverpflichtung der unabhängigen Forschung auf solche Prinzipien der wissenschaftlichen Integrität, wie sie sich zum Beispiel das IZA und sein Netzwerk mit den „[IZA Guiding Principles of Research Integrity](#)“ gegeben haben, ist die unverzichtbare Richtschnur für ihre Rolle als ebenso unabhängige politikberatende Instanz. Es bleibt angesichts der vielen drängenden Zukunftsaufgaben auf den Gebieten von Demografie und Familie, Alterssicherung, Gesundheit und sozialer Gerechtigkeit, Umwelt und Energie, Verkehr, städtischer und ländlicher Infrastruktur zu hoffen, dass sich die Politik in Deutschland künftig wieder stärker auf eine kontinuierliche Zusammenarbeit mit der unabhängigen Wissenschaft einlässt und sich deren kritischen und objektiven Evaluation stellt.

Literaturhinweise

Arni, P. M. Caliendo, S. Künn und K. F. Zimmermann (2014), The IZA Evaluation Dataset Survey: A Scientific Use File, *IZA Journal of European Labor Studies*, 3:6.

Ketzler, R. und K. F. Zimmermann (2013), A Citation-Analysis of Economic Research Institutes, *Scientometrics*, 95(3): 1095-1112.

IZA World of Labor, Neues Online-Kompodium bietet Entscheidungshilfen für die internationale Arbeitsmarktpolitik, *IZA Compact*, Mai 2014.

Zimmermann, K. F. (2004), Advising Policymakers Through the Media, *Journal of Economic Education*, 35(4): 395-405.

Zimmermann, K. F. (2008), Der Berater als Störenfried: Anmerkungen zur wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung, *Wirtschaftsdienst*, 2:101-107.

Zimmermann, K. F. (2011), Evidenzbasierte Politikberatung, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 1: 23-33.

Abbildung 1

