

Uwe Jun und Karsten Grabow

Mehr Expertise in der deutschen Politik?

Zur Übertragbarkeit des "Evidence-based policy approach"

Zukunft Regieren

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik · 1/2008



Optimierung Politischer Reformprozesse – ein Projekt der Bertelsmann Stiftung

Die Folgen von Globalisierung und Europäisierung wie auch die Komplexität moderner Wissensgesellschaften haben die Rahmenbedingungen modernen Regierens in Deutschland grundlegend verändert. Der Nationalstaat hat in den international verflochtenen Entscheidungsarenen seinen exklusiven Hoheitsanspruch eingebüßt. Gleichzeitig erfolgt demokratisches Regieren im modernen Staat immer weniger über hierarchische Steuerung, sondern über komplexe Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Zivilgesellschaftspolitische Beteiligungsformen gewinnen an Bedeutung für die Legitimation politischer Entscheidungen. Politisches Handeln und Entscheiden wird wissens- und kommunikations- wie auch informationsabhängiger. In der Folge erweist sich nationale Politik mit der Konzeption und Umsetzung überzeugender Antworten auf politisch-gesellschaftliche Zukunftsfragen als zunehmend überfordert. An die Stelle strategiefähigen Regierens tritt, zusätzlich getrieben von den Anforderungen der Mediendemokratie, mehr und mehr die kurzatmige Orientierung an machtpolitisch motivierten Ad-hoc-Lösungen. Ausgehend von dieser Problemdiagnose besteht das Ziel des Projektes Optimierung Politischer Reformprozesse darin, die Fähigkeit und Bereitschaft der deutschen Politik zur strategischen Planung und Durchführung von Reformprozessen zu verbessern.

Adresse | Kontakt:

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-0
Fax 05241 81-81999

Thomas Fischer
Telefon 05241 81-81265
E-Mail thomas.fischer@bertelsmann.de

Leonard Novy
Telefon 05241 81-81536
E-Mail leonard.novy@bertelsmann.de

Uwe Jun und Karsten Grabow

Mehr Expertise in der deutschen Politik?

Zur Übertragbarkeit des “Evidence-based policy approach“

Zukunft Regieren

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik • 1/2008

© 2008, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Leonard Novy, Thomas Fischer

Lektorat: Bettina R. Koppisch

Inhalt

Vorwort	4
1. Einleitung: Problemstellung und Begriffsbestimmungen	7
2. Herkunft der evidenzbasierten Politik, Anwendungsbereiche und Erfahrungen	15
2.1. Historische Vorläufer und erste Ansätze von wissenschaftsbasierter Politikberatung	15
2.2. Exkurs: Politik und wissenschaftliche Politikberatung in Deutschland – Vom Steuerungsoptimismus zur Politik des „muddling through“	19
2.3. EBP in Großbritannien: Akteure, Institutionen, Anwendungsbereiche, Erfahrungen	22
2.4. Zwischenbilanz	35
3. Politik und Wissenschaft in Deutschland: Zwischen Verständigungsproblemen und sektoraler Kooperation	40
3.1. Der „politisch-administrative Komplex“: Abgeschottet und eigennutzorientiert oder innovationsfreudig, reformfähig und wissensdurstig?	41
3.2. Das ‚System Wissenschaft‘: Theorielastigkeit, Methodendebatten und Praxisferne im ‚Elfenbeinturm‘ oder Ressource für gesellschaftlich nützlichen Fortschritt?	49
3.3. Zur Dialogfähigkeit zwischen Politik und Wissenschaft in Deutschland	53
3.4. Verwendung interner und externer Expertise im politischen Entscheidungsprozess der Bundesrepublik	59

3.4.1. Nachhaltige Familienpolitik im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	61
3.4.2. Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik	65
3.4.3. Fehlende Koordinierung wissenschaftlicher Befunde durch die politische Zentrale	68
3.5. Zwischenbilanz	70
4. Mehr Expertise im deutschen Politikbetrieb? Handlungsempfehlungen für einen verstärkten Einsatz evidenzbasierter Entscheidungen	73
5. Zusammenfassung und Fazit	82
6. Literaturverzeichnis	89
Abkürzungsverzeichnis	100

Vorwort

Politisches Handeln und Entscheiden werden immer wissens- und informationsabhängiger. Mehr denn je sind politische Akteure heute auf innovative, verlässliche und verständliche Expertise aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft angewiesen. Unter den komplexen Bedingungen zunehmender internationaler Verflechtung und rasanten gesellschaftlichen Wandels muss sich Regieren auf eine doppelte Legitimationsbasis stützen: die Delegation von Macht durch Wahlen und die Rationalität politischer Entscheidungen durch Bezug auf gesichertes Wissen.

Von dieser Beobachtung ausgehend, nimmt das Projekt „Optimierung politischer Reformprozesse“ der Bertelsmann Stiftung, das sich mit Ansätzen zur Verbesserung der strategischen Steuerekapazitäten der deutschen Politik beschäftigt, auch Strukturen und Praktiken der Politikberatung in den Blick. Gemeinsam mit Experten aus Wissenschaft und Praxis wird das Verhältnis zwischen Politik und den unterschiedlichen Formen externer Beratung einer detaillierten Analyse unterzogen. Hierbei liegt der Arbeitsfokus auf den inhaltlichen und formalen Anforderungen an wirksame Politikberatung sowie den dafür erforderlichen organisatorischen und institutionellen Rahmenbedingungen.

In Deutschland wird speziell der Wissenschaft von der Politik häufig Beratungsunfähigkeit unterstellt, gleichzeitig monieren viele Wissenschaftler die Beratungsresistenz der Politik. Diese Beobachtung ist nicht nur der Tatsache geschuldet, dass Politik und Wissenschaft unterschiedlichen Logiken folgen. Sie zeugt auch von Verständigungsproblemen, die durch den geringen Grad der Durchlässigkeit und Vernetzung zwischen beiden Sphären weiter verschärft werden. Ein verbesserter Austausch von Ideen und Personal zwischen Wissenschaft und Politik wird ständig angemahnt, aber kaum realisiert.

Vor dem Hintergrund dieser Problematik veröffentlichen wir in der aktuellen Ausgabe der Schriftenreihe „Zukunft Regieren“ die Studie „Mehr Expertise in der deutschen Politik? Zur Übertragbarkeit des ‚Evidence-based policy approach‘“ von Uwe Jun (Universität Trier) und Karsten Grabow (Humboldt-Universität zu Berlin). In dem Papier erläutern die beiden Autoren das Konzept des evidenzbasierten Regierens und untersuchen seinen möglichen Mehrwert für politische Entscheider in Deutschland.

Vor allem die britische Labour-Regierung, die sich 1997 das Motto „what matters is what works“ auf die Fahnen schrieb, hat sich diesen Ansatz zu Eigen gemacht und wendet ihn in zahlreichen Politikfeldern an. Erklärtes Ziel ist es, vorhandene Forschungserkenntnisse leichter für politische Entscheider verfügbar zu machen und so die „Treffsicherheit“ der Politik zu erhöhen. In Großbritannien gilt die wissenschaftliche Fundierung von Reformen als zentrales Qualitätsmerkmal guter Politik. Für die politische Kommunikationsarbeit hat dies den nützlichen Nebeneffekt, dass man die eigenen Entscheidungen auf vorhandene, gewissermaßen „unumstößliche“ Evidenz zurückführen kann.

Bereits hier wird deutlich, dass der Regierungsstil des „Evidence-based policy making“ kritisch hinterfragt werden kann. Zugespitzt formuliert impliziert er, dass sich Politik wertfrei und allein nach Maßgabe empirisch objektivierbaren Wissens gestalten ließe. Die Autoren der vorliegenden Studie reden jedoch weder einem positivistischem Verständnis von Wissenschaft noch einem postpolitischen, technokratischen Demokratieideal das Wort. Im Mittelpunkt ihrer Analyse steht vielmehr die Frage, ob und inwieweit wissenschaftsbasierte Politik im Rahmen der Ziel- und Wertvorstellungen der politischen Akteure die frühzeitige und sachgerechte Lösung gesellschaftlicher Probleme verbessern kann.

Aus der Sicht von Jun und Grabow kann wissenschaftlich generiertes Wissen von der Politik systematisch reflektiert und als „strategisches Informations- und Beratungsinstrumentarium und Entscheidungshilfe“ genutzt werden.

Demnach können politische Entscheidungsträger „evidence-based policy making“ grundsätzlich als Ressource nutzen, die es ihnen erlaubt, ihre Führungsaufgaben besser wahrzunehmen. Die Frage, ob und in welchem Maße diese Ressource für die deutsche Politik erschlossen werden kann, wo also die Chancen und Grenzen einer Übertragung des Konzepts liegen, steht im Mittelpunkt der Studie.

Wie alle im Rahmen von „Zukunft Regieren“ publizierten Beiträge, gibt auch das Papier von Jun und Grabow nicht die Position der Bertelsmann Stiftung wider. Vielmehr dient die Schriftenreihe als eine Veröffentlichungsplattform für externe Expertenbeiträge, die aus Sicht des Projektteams besonders interessante Denkanstöße für die deutsche Debatte über strategie- und gestaltungsfähiges Regieren liefern.

In diesem Sinne wünschen wir Ihnen eine anregende Lektüre.

Thomas Fischer

Leonard Novy

1. Einleitung: Problemstellung und Begriffsbestimmungen

Die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen an die Leistungs-, Entscheidungs- und Problemlösungsfähigkeit der politischen Entscheidungsträger zum einen und an die Reformfähigkeit politischer Institutionen zum anderen sind – allerdings nicht nur in der Bundesrepublik – enorm. Während kriegerische Auseinandersetzungen, die wachsende Wohlstandskluft zwischen Industrie- und sogenannten Entwicklungsländern, internationaler Terrorismus oder der „Kampf der Kulturen“ eine ernsthafte Bedrohung für die internationale Ordnung darstellen (z. B. Huntington 1998; van Creveld u. a. 2005; Münkler 2006) und nur, wie globale Umweltprobleme, im Rahmen internationaler Kooperationsforen geschlichtet werden können, leiden europäische Industrieländer an sozialen und ökonomischen Problemen, die ungeachtet aller Internationalisierung und wachsender ökonomischer wie politischer Interdependenz zum Teil hausgemacht sind und in den Zuständigkeitsbereich der einheimischen politischen Entscheidungsträger fallen.

Strukturelle und finanzielle Probleme der sozialen Sicherungssysteme (vor allem im Bereich der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung), Defizite im Bildungswesen, Integrationsprobleme, Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen, Ressourcensicherung und Klimaschutz markieren Problemlagen, vor denen Bürger ebenso wie Vertreter der politischen Klasse heute stehen. Sekundärprobleme wie wachsende Demokratieunzufriedenheit, abnehmende politische Partizipation oder nachlassendes Vertrauen in die Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen sind mit den eben skizzierten Problemlagen eng verknüpft, häufig deren direkte Folge¹.

¹ Neuere Bevölkerungsbefragungen belegen, dass der Bevölkerungsanteil, der mit dem Funktionieren der nationalen Demokratie und ihrer

In Bezug auf die Steuerungsfähigkeit, insbesondere im Bereich von sozial- und wirtschaftspolitischen Reformen, galt die Bundesrepublik als ein Problemfall (Kaiser 2007). Die komplexen institutionellen Strukturen werden dabei als Hauptursachen angesehen (Scharpf, Reissert und Schnabel 1976; Scharpf 1985; Lehmbruch 1998). Mit einer starken Zweiten Kammer und Koalitionsregierungen auf Bundes- und Länderebene, aber auch mit machtvollen Interessengruppen, die teilweise (wie im Rahmen der sogenannten Selbstverwaltung im Bereich der sozialen Sicherungssysteme) mit gesamtstaatlichen Steuerungsaufgaben betraut sind, ist Deutschland innerhalb der EU das Land mit den meisten sogenannten „Vetospielern“ (Tsebelis 1995; Merkel 2003), die das Potenzial haben, politische Reformen (zu ihren Lasten) zu blockieren und damit gemeinwohlorientiertes Regieren zu erschweren (Jun 2007).

Unabhängig von den komplexen formalen Strukturen im deutschen Regierungssystem und dem hohen Maße an Politikverflechtung zwischen Bundes- und Länderebene stellt sich dennoch die Frage, ob es realisierbar erscheinende Möglichkeiten gibt, die Problemlösungs- und Leistungsfähigkeit des politischen Systems insgesamt zu verbessern, und wie diese Möglichkeiten aussehen. Konkreter lautet eine Frage, ob eine Möglichkeit zur Verbesserung der Regierungstätigkeit auf Länder- ebenso wie auf gesamtstaatlicher Ebene darin liegt, stärker als bisher gesichertes Expertenwissen in den politi-

Institutionen zufrieden ist, seit Jahren kontinuierlich sinkt. Zwischen 2001 und 2005 fiel der Anteil der Zufriedenen EU-weit von 59% auf 54%. Die Bundesrepublik zählt mit einem Rückgang der Demokratiezufriedenen um 15% (West: -15%; Ost: -16%) zu den Ländern mit dem stärksten Verlust an Demokratiezufriedenheit. Auch in Spanien und in Frankreich, beides Länder mit erheblichen Arbeitsmarkt- und den damit verbundenen sozialen Problemen, fiel die Demokratiezufriedenheit überdurchschnittlich. Die Ursachen für den Vertrauensverlust in die Demokratie führt die Forschung insbesondere auf die oben genannten sozioökonomischen Problemlagen zurück (Linz und Stepan 1996; Scheuer 2005; Grabow 2005a).

schen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess einfließen zu lassen: Das heißt mit Erkenntnissen aus der Forschung zu arbeiten, die mit wissenschaftlichen Methoden erarbeitet, empirisch gesichert und überprüfbar sind, sowie mit Erfahrungswissen der mit der Umsetzung der Entscheidungen beauftragten Beschäftigten im öffentlichen Dienst sowie mit Erfahrungen und Erwartungen der Betroffenen. Und das heißt demnach nicht, Entscheidungen primär auf der Grundlage von politischem Kalkül, Opportunitätskriterien und parteilichen Interessen oder Ideologien in abgeschotteten Zirkeln von Partei- oder Fraktionszentralen oder in den Kabinettsälen zu treffen.

Ist evidenzbasierte Politik (im Folgenden EBP) also eine, die in ihren Entscheidungen das größtmögliche Maß an Intersubjektivität, gesichertem Experten- und zum Teil auch Alltagswissen sowie Erwartungen von Ausführenden und Adressaten der Entscheidungen einfließen lässt, ein Schlüssel zur Verbesserung der Regierungstätigkeit und damit zur Lösung drängender gesellschaftlicher Probleme und zur Steigerung der allgemeinen Wohlfahrt?

Obwohl intuitiv kaum Zweifel darüber bestehen dürften, dass jede Entscheidung rationaler Akteure (sei es beim Kauf eines hochwertigen Konsumgutes oder bei der Wahl der richtigen Autobahnabfahrt) auf der Grundlage von gesammelten und verarbeiteten Informationen über den betreffenden Sachverhalt getroffen werden sollte, kann dies von politischen Entscheidungen nicht in jedem Falle behauptet werden. In den Diskussionen darüber, was unter „Evidenz“ zu verstehen ist, aus welchen Quellen sie sich speist, wo Anwendungsbereiche und Ziele von EBP liegen, kristallisiert sich in der Fachliteratur als konsensfähiges Verständnis Folgendes heraus:

1. Evidenz ist gesichertes aggregiertes Wissen über Sachverhalte und Entwicklungen unterschiedlichster gesellschaftlicher Teilbereiche (wie Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, Bildungspolitik, Sozialpolitik, Einwanderungspolitik). Sie speist sich aus zahlreichen Quellen. Neben numerischen Fakten der quantitativen Forschung (multivariate Statistik, Ökonometrie)

zählen Befunde aus der experimentell vorgehenden Wissenschaft sowie jene, die auf der Grundlage qualitativer Forschung gewonnen wurden: Länder-, Experten- und Erfahrungsberichte aus der Praxis sowie systematisch gesammelte und ausgewertete Informationen über Sachverhalte („systematic review“) aus den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bereichen dazu (Pawson 2001: 3; Nutley u. a. 2002: 2 f.; Boaz u. a. 2002).

2. EBP ist strikt empirisch und interdisziplinär. Sie stützt sich auf einen methodischen Pluralismus. Forscher und Anwender entscheiden in Abhängigkeit der Anwendungsbereiche und Ziele von EBP, welche Informationsquellen und Arbeitsmethoden herangezogen werden (Solesbury 2001).
3. EBP ist weder akademischer noch administrativer Selbstzweck, sondern dient der Nutzbarmachung vorhandenen Wissens für den politischen Entscheidungsprozess. Sie versorgt politische Entscheidungsträger mit gesicherten Informationen und trägt dazu bei, dass Entscheidungen nach besten fachlichen Beurteilungskriterien getroffen werden können. EBP ist ein strategisches Informations- und Beratungsinstrumentarium und eine Entscheidungshilfe für Politiker auf allen administrativen Ebenen (Kommunen, Ländern, Bund, Europäische Union).
4. Das Ziel von EBP liegt darin, auf der Grundlage von Punkt 1 Lösungsansätze für drängende gesellschaftliche Probleme (wie Arbeitslosigkeit, soziale Exklusion, wachsende Kriminalität) zu finden, die
 - keine Ad-hoc-Entscheidungen angesichts gegebener Zwänge sind, sondern
 - identifizierte Probleme an deren Ursache angehen und nicht deren Symptome behandeln (Cabinet Office 1999),

- die somit langfristig wirken,
- die ein Höchstmaß an Passgenauigkeit für den jeweiligen Einsatzbereich bzw. die entsprechende Zielgruppe haben („fit-for-purpose“) und
- die angesichts der politischen Opportunitätsstrukturen realisierbar sind – wobei allerdings auch Ansätze denkbar (und wünschenswert) sind, die genau diese Opportunitätsstrukturen zugunsten einer langfristig und positiv wirkenden Politik („policies that matter“) verändern (SST 2005: 2–3).

EBP wäre dann ein Regierungsstil, bei dem die politischen Entscheidungsträger möglichst viel politisch unabhängige Expertise berücksichtigen² und Entscheidungen treffen, die eine nachhaltige und vor allem eine Wirkung erzielen, die die Lebensumstände der von einer Entscheidung Betroffenen oder gar die Lebenssituation der ganzen Gesellschaft auf Dauer verbessern.

Blicken wir allein auf die Zahl wissenschaftlicher Forschungs- und Beratungsgremien in der Bundesrepublik, dann scheint es weder an Expertise noch an Ansätzen zur EBP zu mangeln. Zu nennen sind zum Beispiel:

- der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVRBgwE) oder der zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (SVRBEiG),
- die Enquête-Kommissionen des Deutschen Bundestages,

² Die Vorreiter der britischen Diskussionen sind sich über die Grenzen des EBP-Ansatzes bewusst und sprechen davon, dass schon viel erreicht ist, wenn politische Entscheidungen realistischerweise „evidenzbeeinflusst“ oder „evidenzbewusst“ sind (Nutley u. a. 2002: 2; Solesbury 2001: 9).

- Ad-hoc-Regierungskommissionen wie die zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission) oder die zur Reform der Bundesanstalt für Arbeit (Hartz-Kommission),
- 129 wissenschaftliche Beiräte der Bundesministerien (Mayntz 2006, siehe auch Kapitel 3.1),
- das Max-Planck-Institut für Gesellschaftswissenschaften in Köln,
- die Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung,
- das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung und andere, sogenannte ‚führende‘ Wirtschaftsforschungsinstitute und
- die Arbeitsgruppe Benchmarking des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit sowie der Bertelsmann Stiftung (Eichhorst u. a. 2001) u. a.

Auch einzelne Wissenschaftler versorgen die politischen Entscheidungsträger auf der Grundlage guter wissenschaftlicher Praxis mit fundierten Informationen aus ihren Bereichen (Forschung, vergleichende Analysen, Benchmarking, „peer reviews“, Austausch und Publikationen), teilweise auch mit konkreten Lösungsansätzen (z. B. Schöb, Weimann 2005), die jedoch eher selten und dann auch nur partiell Gehör bei den politischen Entscheidungsträgern oder gar Anwendung im Sinne des EBP-Ansatzes finden (siehe oben Punkte 3 und 4).

Wie kann diese Diskrepanz zwischen vorhandenem Expertenwissen auf der einen und fehlender Bereitschaft, dieses Wissen praktisch nutzbar zu machen, auf der anderen Seite, erklärt werden? Den Ursachen der offenbar eingeschränkten Dialogfähigkeit zwischen Politik und Wissenschaft sowie den methodischen Problemen bei der

Bereitstellung gesicherten Wissens widmen sich die Kapitel 2.1 bis 2.4 dieses Papiers. Zuvor werfen wir einen Blick auf die Herkunft des EBP-Ansatzes, auf Anwendungsbereiche und Erfahrungen bei der Verwendung von EBP in Großbritannien³, dem Mutterland der explizit sogenannten evidenzbasierten Politik und Praxis (kurz EBPP, Nutley u. a. 2002). Hier kommen die Gründe zur Sprache, warum EBP gerade im Vereinigten Königreich der ausgehenden 90er Jahre gefördert wurde, in welchen Politikfeldern sie zur Anwendung kam und noch immer kommt und welche Akteure und Institutionen beim Einsatz und Umsetzung von EBP beteiligt waren bzw. errichtet wurden.

In Kapitel 3 fragen wir nach dem Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft in Deutschland. Nach Darstellung der charakteristischen Merkmale der Systeme „Politik“ und „Wissenschaft“ und den Ursachen der eingeschränkten Dialogfähigkeit blicken wir sowohl auf die Bedingungen, unter denen beide Bereiche zusammenarbeiten, als auch auf bestehende Kooperationen. Folgenden Fragen gehen wir in diesem Teil des Gutachtens nach: Gibt es in der Bundesrepublik Äquivalente zum britischen Vorbild von EBP (evtl. nur mit anderer Bezeichnung)? Findet die Zusammenarbeit lediglich

³ Wir betonen die explizite Bezeichnung „EBP“ in Großbritannien deshalb an dieser Stelle, weil es auch in anderen europäischen Ländern Erfahrungen dahingehend gibt, in den politischen Entscheidungsprozess möglichst viel und fundierte fachliche Expertise einfließen zu lassen, nur firmierten diese Bemühungen nicht unter der Bezeichnung EBP. Als Beispiele sei hier das niederländische Zentralbüro für (sozialökonomische) Planung (CPB) genannt, das auf der Grundlage längerfristiger Szenarien (Bevölkerungsentwicklung, Sozialstrukturanalysen, Entwicklung der Erwerbstätigkeit und Einkommensentwicklung) gesamtwirtschaftliche Fünfjahrespläne erstellt, die die ökonomische Planungsarbeit der niederländischen Regierungen, die bei Abweichungen in den Lohnverhandlungen der Tarifpartner von den Vorgaben des CPB auch schon mal korrigierend eingreift, maßgeblich beeinflussen (Visser und Hemerijck 1998: 44 ff.).

in bestimmten Politikfeldern Anwendung und wenn ja, mit dem Ergebnis, dass wissenschaftlich erarbeitete und sichere Befunde tatsächlich Eingang in den politischen Entscheidungsprozess finden? Oder werden politische Entscheidungen unabhängig von der vorhandenen Expertise im Sinne von EBP (siehe oben Punkt 1) überwiegend nach opportunistischen Kriterien oder politischen Kalkülen getroffen?

Diese Fragen erörtern wir zum einen auf der Grundlage der einschlägigen Literatur, zum anderen auf der Grundlage von Informationen, die wir in fünf explorativen Experteninterviews mit leitenden Mitarbeitern aus fünf Bundesministerien gesammelt haben. Aufgrund der geringen Größe dieser empirischen Basis vermitteln die Ergebnisse nicht mehr als einen Eindruck darüber, ob die Befragten (siehe auch Fußnote 9) den EBP-Ansatz oder vergleichbare Ansätze kennen, ob und wie sie diese wahrnehmen, gegebenenfalls anwenden und einschätzen, in welchen Bereichen sie in ihren Ressorts Einsatzmöglichkeiten sehen, ob und inwieweit sie Eingang in drei von uns näher ausgewählten Politikfeldern fanden und schließlich, wo die Befragten Grenzen des Einsatzes EBP-ähnlicher Ansätze verorten.

In Kapitel 4 entwickeln wir im Lichte dieser Expertenmeinungen und unter Berücksichtigung der Struktur- und Prozessmerkmale des deutschen Regierungssystems Handlungsempfehlungen für einen verstärkten Einsatz von EBP in der Bundesrepublik. In Kapitel 5 fassen wir die wichtigsten Befunde zusammen.

2. Herkunft der evidenzbasierten Politik, Anwendungsbereiche und Erfahrungen

2.1. Historische Vorläufer und erste Ansätze von wissenschaftsbasierter Politikberatung

Dass die durch demokratische Wahlen legitiierten politischen Entscheidungsträger nach bestem Wissen und Gewissen handeln sollen und zum Teil auch handeln, ist weder aus normativer noch aus empirischer Sichtweise eine neue Erwartung bzw. Erkenntnis. „Wenn Eliten Entscheidungen treffen, haben sie implizit oder explizit Theorien über Ausmaß und Mittel, mit denen [soziale] Einheiten gesteuert werden können. [...] Eliten haben unterschiedlich gute oder gültige Theorien; je größer die Gültigkeit, desto wirksamer [...] die Entscheidungsbildung“, schrieb einer der bekanntesten Vertreter der sogenannten kritischen kybernetischen Politikwissenschaft und Steuerungslehre, Amitai Etzioni, über die Notwendigkeit der Wissensaggregation und -anwendung im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess (Etzioni 1979: 161).

Wissenschaftlich basierte Politikberatung hat eine lange Tradition, denken wir an die von den Lehren des britischen Ökonomen John Maynard Keynes inspirierten Einrichtungen der Stockholmer und Osloer Schule. Beides waren gewerkschaftseigene Forschungseinrichtungen, die die Sozialdemokraten in Schweden und Norwegen in den 30er Jahren mit wissenschaftlich und zunehmend empirisch fundierten makroökonomischem Grundlageninformationen versorgten (Merkel 1993: 12 f.; Rothstein 1996: 56 ff.).

Auch innerhalb der britischen Arbeiterbewegung gingen erste Ansätze der wissenschaftlich basierten Politikberatung auf Initiativen des Gewerkschaftskongresses TUC (Trades Union Congress) zurück. Im Jahre 1937, sechs Jahre nach der zweiten Amtsinhaberschaft der Labour Party, entschied der TUC-Vorstand, ein wissenschaftliches Beratungskomitee – das Scientific Advisory Committee (SAC) – zu gründen, das für Partei und TUC-Mitglieds-

verbände „delivered consultative help and advice of leading scientists in some systematic and regular way“ (TUC 2006: 4) darstellt. Im Mittelpunkt der Aktivitäten des SAC standen empirische Forschungen und Politikberatung zu sozialen und ökonomischen Technikfolgeabschätzungen, sozialmedizinische Studien (z. B. zu den Folgen von Lärm- und industrieller Rauchbelastung), ernährungswissenschaftliche Studien sowie Studien über die Organisation, den Einsatz und die Verteilung von Macht (TUC 2006: 5).

Ähnlich wie in anderen europäischen Gewerkschaftsverbänden⁴ hatte der TUC den politischen Entscheidungsträgern in den TUC-Gewerkschaften und der Labour Party mit dem SAC ein Gremium zur Seite gestellt, das auf der Grundlage von „accumalated information and constructive views on a wide range of subjects“ erste Beratungsleistungen erbrachte, die mit der Zielstellung, „[to advance] with comprehensive and detailed policies the nation’s welfare“ (TUC 2006: 5) ansatzweise bereits dem heutigen Verständnis von EBP entsprachen.

Auch wenn diese ersten Beratungsleistungen und die dafür geschaffenen Gremien nicht das Maß an politischer Unabhängigkeit von Evidenzbeschaffung und evidenzbasierter Politikberatung erreichten, wie sie in den heutigen Diskussionen um den Einsatz von EBP gefordert werden (Solesbury 2001), ist an dieser Stelle festzu-

⁴ Im Umfeld der SPD und der deutschen Gewerkschaften wurden zunächst mit der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, gegr. 1925) und später (1946) mit dem Wirtschafts-Wissenschaftlichen Institut (WWI, seit 1972 WSI) zwei Forschungs- und Beratungsgremien geschaffen, die ähnliche Leistungen erbrachten, wenngleich das Anliegen der FES bis zum Verbot 1933 jedoch in erster Linie die Bildungs- und Studentenförderung war. Die Ursprünge von wissenschaftlich basierter Politikberatung im Umfeld von SPD und Gewerkschaften liegen daher im Jahr 1946, als das WWI seine Arbeit aufnahm. Die FES zog in Bezug auf sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Forschung und wissenschaftsbasierter Politikberatung mit Gründung des Forschungs- und Beratungszentrums Mitte der 50er Jahre nach.

halten, dass (sozial)wissenschaftlich fundierte Politikberatung und Ansätze der politischen Steuerung auf der Grundlage wissenschaftlich erarbeiteter Befunde ihre Ursprünge in den Organisationen der Arbeiterbewegung hatten. Wissenschaftliche Politikberatung und Vorläufer von evidenzbeeinflusster Politikformulierung sind somit ein sozialdemokratischer Politik- und Steuerungsansatz. Nachdem ihnen Keynes mit der Theorie der antizyklischen Nachfragesteuerung ein theoretisches fundiertes Instrumentarium zur Bewältigung von Wirtschaftskrisen und Massenarbeitslosigkeit in die Hand gegeben hatte, glaubten die sozialdemokratischen Strategen in Europa nicht nur an die makroökonomische Steuerungsfähigkeit ihrer im Grundsatz nach wie vor liberal und marktwirtschaftlich verfassten Gesellschaften. Spätestens mit Beginn der 60er Jahre setzte sich innerhalb der europäischen Sozialdemokratie die Überzeugung durch, dass auch alle anderen gesellschaftlichen Bereiche (z. B. Arbeits- und Finanzmärkte, das Bildungs- oder das Gesundheitswesen) auf der Grundlage von wissenschaftlichen Erkenntnissen zum Wohle der Allgemeinheit gesteuert werden können (Scharpf 1987: 36 ff.; Braun 1995: 613). Keynesianische Globalsteuerung wurde zum Markenzeichen der meisten westeuropäischen sozialdemokratischen Parteien (Kesselman 1996).

Ausdruck dieser (sozialdemokratischen) Planungs- und Steuerungseuphorie war ein Anstieg der allgemeinen Staatstätigkeit. Im sogenannten „goldenen Zeitalter“ der Sozialdemokratie zwischen Mitte der 1960er und Anfang der 1980er Jahre, als zahlreiche westeuropäische Länder von sozialdemokratischen Parteien regiert wurden, stiegen die Staatsausgaben – definiert als prozentualer Ausgabenanteil am Bruttoinlandsprodukt für Löhne und Gehälter aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst sowie aller Materialien, die im Auftrage der Regierung gekauft und von ihr bezahlt werden (Tanzi, Schuknecht 2000: 24) – in den sozialdemokratisch regierten Ländern mit einem durchschnittlichen Wachstum von 7,2 Prozentpunkten deutlich stärker als in den bürgerlich bzw. konservativ regierten Ländern. Hier stiegen die Staatsausgaben zwischen 1965

und 1980 lediglich um 4 Prozentpunkte. Der statistische Zusammenhang zwischen dem sogenannten sozialdemokratischen Machtfaktor (dem Produkt aus dem Anteil sozialdemokratischer Kabinettsitze und der Dauer sozialdemokratischer Regierungen, siehe Cameron 1984: 160) und der prozentualen Veränderung der Staatsausgaben ist für insgesamt 14 westeuropäische Länder mit $r = 0,58$ relativ stark (eigene Berechnung nach Cameron 1984: 160 und Tanzi, Schuknecht 2000: 24 f.). In Deutschland stiegen die Staatsausgaben während der sozial-liberalen Koalition um das 2,5-fache von umgerechnet 45 Mrd. Euro auf 110 Mrd. Euro und erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik gab der Staat systematisch mehr Geld aus als er einnahm (Der Spiegel, 8.5.2006: 23). Das Haushaltsdefizit lag 1980 bei umgerechnet 14 Mrd. Euro (2005: 32 Mrd. Euro). Weitere Indikatoren dafür sind u. a. die Expansion der Beschäftigung im öffentlichen Dienst (besonders im Bildungswesen und im sozialen Dienstleistungsbereich, siehe Merkel 1993: 181 ff.; die Beschäftigungsquote im öffentlichen Dienst stieg zwischen 1970 und 1980 von knapp 10% auf 14%, siehe Tanzi, Schuknecht 2000: 24) und die Gründung zahlreicher Universitäten oder neuer wissenschaftlicher Forschungs- und Beratungsgremien seit den 1960er Jahren. Eine höhere Staatstätigkeit blieb zwar nicht auf sozialdemokratische Länder beschränkt (Tanzi, Schuknecht 2000: 25 ff.). So bedurfte es selbst in Großbritannien unter Premierministerin Thatcher ab 1979 zunächst erheblicher staatlicher Steuerungsleistungen der Tories zur Durchsetzung ihres neoliberalen wirtschafts- und sozialpolitischen Programms (Hall 1986). Dennoch zeigt sich für die Zeit zwischen 1965 und 1980/82 ein recht deutlicher Zusammenhang zwischen sozialdemokratischer Regierungsdauer und dem Wachstum der Staatstätigkeit, der die sozialdemokratischen Ambitionen einer aktiven Steuerung von Wirtschaft und Gesellschaft im Kontext wissenschaftlich fundierter Politikberatung unterstreicht.

2.2. Exkurs: Politik und wissenschaftliche Politikberatung in Deutschland – Vom Steuerungsoptimismus zur Politik des „muddling through“

Auch in der Bundesrepublik war nach der Regierungsübernahme der SPD 1969 eine Zunahme der Staatstätigkeit und eine Expansion wissenschaftlicher Politikberatungseinrichtungen zu beobachten – parallel mit steigenden Bildungsausgaben, dem rasanten Hochschulausbau⁵ (bei dem der Bund nach Art. 91a (1) GG, noch bis 2013, beteiligt ist), der Zunahme der Beschäftigungsquote im öffentlichen Dienst oder dem Wachstum der allgemeinen Staatsausgaben. Wissenschaftliche Forschungs- und Politikberatungsgremien, wie zum Beispiel 1969 das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), wurden gegründet oder, wie zum Beispiel das Düsseldorfer Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI), enger in politisch nahe stehende Entscheidungsnetzwerke eingebunden (WSI 2006).

Insbesondere die WZB-Forscher um den Direktor des Instituts für Management und Verwaltung, Fritz Scharpf, begannen, nach den institutionellen Voraussetzungen eines vorausschauenden und langfristig angelegten Steuerungskonzeptes für Wirtschaft und Gesellschaft zu suchen. Sie stießen jedoch sehr schnell auf die Vielzahl der politikimmanenten Hindernisse bei der Verwirklichung der (akademischen) Reformpläne. Statt einer Verbesserung der sozio-ökonomischen Bedingungen kam es zu einer Verschlechterung der makroökonomischen Leistungsbilanz (steigende Arbeitslosigkeit, Anstieg der Staatsverschuldung, Zunahme des Haushaltsdefizits), was die Hoffnungen auf die Machbarkeit sozialen Wandels auf der Basis wissenschaftlicher Forschungsergebnisse und daraus abgeleiteter Handlungsempfehlungen minderte.

⁵ So stieg zwischen 1970 und 1980 die Zahl der Hochschulen bundesweit von 125 auf 229 (Destatis, BMBF 2002).

Vorausschauende Politikplanung, soziales und volkswirtschaftliches „engineering“ zum Nutzen der gesamten Gesellschaft auf der Grundlage wissenschaftlich fundierter Erkenntnisse schienen angesichts der gegebenen strukturellen Bedingungen (Strukturbruch von Parteienwettbewerb und Bundesstaatlichkeit, Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern oder die Vielzahl der Vetospieler) im deutschen Regierungssystem nur eingeschränkt durchsetzbar zu sein. Wissenschaft und ihre kritischen Befunde wurden aus dem Prozess der Politikformulierung und -implementation verdrängt, trotz Gründung unabhängiger Beratungskommissionen, wie zum Beispiel des Sachverständigenrats der Konzentrierten Aktion im Gesundheitswesen (SVRKAiG) im Jahre 1985, und neuer Forschungsstätten, wie zum Beispiel das Kölner Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung im selben Jahr, oder trotz der anhaltenden parlamentarischen Anhörung von Sachverständigen (z. B. Webber 1989).

Was jedoch kennzeichnend blieb, ist die vergleichsweise hohe Verbandslastigkeit im politischen Entscheidungsprozess der Bundesrepublik (z. B. Mayntz 1990; Döhler, Manow 1992; Bandelow 1998). Zahlreiche Interessenverbände kooperierten mit nahe stehenden Forschungseinrichtungen – zum Beispiel die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) – oder richteten verbandseigene Forschungsstätten ein (z. B. das Wissenschaftliche Institut der AOK, kurz WIIdO, oder das Wissenschaftliche Institut des Verbandes der privaten Krankenversicherungen, kurz WIP), die ihre Verbände mit Befunden versorgten, die die Argumentation der Lobbyisten gegenüber Regierung, Parlament und der Öffentlichkeit stützen sollen. Empiriegestützte Politikberatung hat sich dadurch jedoch weitgehend von den Methoden und Zielstellungen evidenzbasierter Politik und Politikberatung entfernt. Sie wurde zunehmend verbandsseitig eingefärbt und die Befunde der politischen Auftragsforschung für die Belange der Interessengruppen instrumentalisiert (Brohm 1987; von Winter 2003). Dieser verbandslastige Bias stellt wie jeder andere ein

Erkenntnisproblem in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften dar, weil in Abhängigkeit der für die Studien zugrunde gelegten Fallauswahl oder der Untersuchungszeiträume, sogenannte „selection on the independent variables“ (siehe King, Keohane und Verba 1994: 124 ff.), Ergebnisse erheblich manipuliert werden können: Die ausgesuchten Experten sind sich dessen bewusst, was ihre Auftraggeber von ihnen erwarten (Renn 2006: 62).

Während der EBP-Ansatz bestrebt ist, das größtmögliche Maß an Transparenz und haltbarer Evidenz herzustellen, um politische Entscheidungsträger mit einem ebensolchen Maß an Wissen auszustatten, wird politisch wertfreie Politik- und Wirtschaftsforschung sowie -beratung im Sinne des EBP-Ansatzes, das heißt Beratung und Entscheidungen zum Wohle des Gemeinwesens, durch verbandslastige Forschung und Beratung im Grunde fast unmöglich.

Die Regierungskoalition von SPD und Grünen hat in ihren beiden Amtsperioden 1998 bis 2005 den Stil des Regierens mit Hilfe von Expertenkommissionen in erheblichem Maße wiederbelebt. Statt Wissenschaftsorientierung und evidenzbasierter Politik mit der Aufgabe, grundsätzliche Fragen wissenschaftsbasiert zu klären oder Reformbedarf in einzelnen Politikfeldern generell auszuloten, hat die frühere Bundesregierung jedoch mehrheitlich Expertenkommissionen eingesetzt, bei denen nach Einschätzung Sven Siefkens Öffentlichkeits- und Verwaltungsorientierung im Vordergrund standen. Die herangezogenen Ratgeber wurden auch in der Mehrzahl weniger wegen ihres inhaltlichen Fachwissens, sondern vorwiegend als Vertreter gesellschaftlicher Gruppen und Funktionsbereiche einbezogen (Siefken 2005: 580). Von den insgesamt 25 Expertenkommissionen können nur sechs als wissenschaftlich orientierte eingeordnet werden (Siefken 2005: 577). Immerhin entstammte aber knapp ein Drittel der Mitglieder aller Expertenkommissionen aus dem Wissenschaftsbereich, was darauf schließen lässt, dass die Nachfrage nach wissenschaftlicher Expertise in begrenztem Umfang vorhanden war. In nicht wenigen dieser Gremien lässt sich auch in Ansätzen ein

Grundverständnis von evidenzbasierter Politik ausmachen, ohne dass dieses Konzept explizit gemacht oder in den Vordergrund gerückt wurde.

2.3. EBP in Großbritannien: Akteure, Institutionen, Anwendungsbereiche, Erfahrungen

Dass EBP Mitte der 90er Jahre eine von Großbritannien ausgehende Renaissance erlebte, ist auf zwei Faktoren zurückzuführen:

- Erstens auf die Rückkehr der Labour Party in die Regierungsverantwortung 1997 und dem Bekenntnis von New Labour, einen neuen Politikstil einzuführen, der auf der Grundlage evidenzbasierter Entscheidungen die Lebensbedingungen der Bevölkerung und damit auch ihre Zufriedenheit mit der Arbeit der politischen Entscheidungsträger auf lange Sicht verbessern soll (Solesbury 2001: 6; Boaz und Nutley 2003: 225). New Labours Modernisierungsagenda als Regierungspartei ist in einem Papier des Cabinet Office wie folgt umrissen:
„[The] government must be willing constantly to re-evaluate what it is doing so as to produce policies that really deal with problems; that are forward-looking and shaped by evidence rather than a response to short-term pressures [...] to meet people’s rising expectations, policy making must [...] be a process of continuous learning and improvement” (Cabinet Office 1999: 2).
- Zweitens auf die vergleichsweise günstigen Steuerungsbedingungen im politischen System des Vereinigten Königreiches, die sich New Labour nach ihrem triumphalen Wahlsieg 1997 konsequent zu Nutze machten.

Zu bemerken ist hier insbesondere die Tatsache, dass britische Regierungsparteien ihre Macht in der Regel nicht mit Koalitionspartnern teilen müssen, sondern alleine regieren, und dass es Exekutive und Parlamentsmehrheit nicht mit einer starken Zweiten Kammer zu tun haben. Den britischen Staat prägt außerdem ein vergleichsweise

hohes Maß an politisch-administrativer Zentralisierung. Darüber hinaus hat Großbritannien weder eine geschriebene Verfassung noch ein Verfassungsgericht. Jedes Gesetz oder jede Gesetzesänderungen kann ohne „legal review“ eines von politischen Mehrheiten unabhängigen Verfassungsorgans mit parlamentarischer Mehrheit verabschiedet oder wieder aufgehoben werden. Zudem befinden sich elementare politische Steuerungsbereiche, wie zum Beispiel der Nationale Gesundheitsdienst NHS, unter direkter Kontrolle der zuständigen Ministerien. Schließlich stellen Interessenverbände in der britischen Westminsterdemokratie aufgrund ihrer pluralistischen Organisation und des vergleichsweise geringen Maßes an institutionalisierter Beteiligung im Politikbetrieb eine wesentlich schwächere Reformbarriere dar als in hoch organisierten Konsensdemokratien wie zum Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Im Vergleich zu Deutschland haben es britische Regierungen mit erheblich weniger parteilichen und institutionellen Vetospielern zu tun. Diese Faktoren tragen dazu bei, dass britische Premierminister zu den machtvollsten Regierungschefs Europas zählen und sich das Regierungssystem des Vereinigten Königreiches durch ein hohes Maß an Exekutivmacht auszeichnet (Lijphart 1999: 10 ff.; Heffernan 2006).

Vor dem Hintergrund dieser günstigen formalen Steuerungsbedingungen und ausgestattet mit überwältigender parlamentarischer Mehrheit ergriff die New Labour-Regierung unter Premierminister Tony Blair ab 1997 die Initiative zur Modernisierung des britischen Staates und seiner Verwaltung. Im Vordergrund der Modernisierungsoffensive standen nicht nur Bestrebungen zum (aus heutiger Sicht als Erfolg zu bewertenden) Abbau der Arbeitslosigkeit durch einen Mix aus aktiver Beschäftigungspolitik, mehreren sogenannten „New Deal“-Programmen, Einkommenssenkungen und ausgleichenden Transferzahlungen wie zum Beispiel dem „Working Families Tax Credits“ (Merkel 2000: 105; Jun 2004a: 237 ff.; Grabow 2005b: Kap. 3-4) oder Bestrebungen zur Qualitätssteigerung im Bildungs- und Gesundheitswesen (OECD 2004; Grabow 2006). Die Regierung stellte sich das Ziel, innovative

Ansätze der politischen Entscheidungsfindung zu entwickeln, um effizienter Politik betreiben zu können (Bullock u. a. 2001: 3, 9).

Um diese ambitionierten Vorhaben zu erreichen, galt es politische Entscheidungsträger auf zentralstaatlicher ebenso wie auf kommunaler Ebene, leitende sowie ausführende Beamte in Ministerien und nachgeordneten Behörden mit umfassenden und aktuellen Informationen aus Forschung sowie mit „Best practice“-Beispielen zu versorgen, damit alle Entscheidungen auf dieser Wissens- und Erfahrungsbasis beruhen (Bullock u. a. 2001: 12). New Labours Modernisierungsagenda drehte sich also im Kern um die Anwendung von gesichertem Wissen (Evidenz) im Prozess der Politikformulierung und vor allem der bedarfsgerechten Politikimplementierung vor Ort, um vorhandene gesellschaftliche Ressourcen (in Wissenschaft, Wirtschaft, Administration und Zivilgesellschaft) stärker zu nutzen, Wirtschaftlichkeit und Qualität der öffentlichen Dienstleistungen zu erhöhen⁶ und schließlich um kollektive wie individuelle Wohlfahrt, soziale Sicherheit und die Zufriedenheit der Bürger mit ihrer Lebenssituation sowie mit der

⁶ Der wachsende Einfluss externer Beratungsleistungen auf die Politik ruft aus demokratietheoretischer und auch verfassungsrechtlicher Perspektive durchaus Kritik hervor, weil die externen Berater nicht über ein vergleichbares Maß an demokratischer Legitimität verfügen wie die politischen Entscheidungsträger. Insbesondere im Zusammenhang mit Bestrebungen zur Erhöhung der Effizienz der politischen Entscheidungen (positiv wirkende Entscheidungen in kürzerer Zeit) sowie der Effizienz der öffentlichen Dienstleistungen (passende Lösungen zu günstigerem Ressourceneinsatz) durch Einsatz von EBP-Methoden wurde in der Literatur ein Spannungsverhältnis zwischen Effizienz und Demokratie bzw. demokratischer Legitimation thematisiert. Grundsätzlich sehen wir zwar auch die Gefahr, dass Verfassungsorgane durch die Verlagerung politischer (Vor-)Entscheidungen in Beratungsgremien und Kommissionen an Bedeutung verlieren können. Angesichts der zahlreichen materiellen Hürden beim verstärkten Einsatz von EBP-Methoden im Prozess der politischen Entscheidungsfindung soll eine Diskussion um eventuelle Legitimationsprobleme an dieser Stelle nicht geführt werden.

Arbeit der öffentlichen Verwaltung zu steigern (Cabinet Office 1999: 3).

Dem Bekenntnis der britischen Labour-Regierung zur Nutzbarmachung von Wissen sowie zur engeren Verbindung von Wissenschaft, Erfahrungen und Expertenwissen der Praktiker sowie von politischen Entscheidungsträgern folgten eine Reihe administrativer und prozessualer Veränderungen. Die Regierung forcierte ihre Zusammenarbeit mit externen Think-Tanks, Universitätsinstituten und Forschungsnetzwerken, die Forschungs- und Beratungsleistungen auf der Grundlage empirischer Forschung anbieten. Zu nennen sind hier vor allem

- die Cochrane Collaboration (Gesundheitswesen),
- die Campbell Collaboration (Sozialpolitik, Kriminalitätsbekämpfung und Kriminalitätsprävention),
- das Centre for Evidence-based Social Service (EBSS) an der Universität von Exeter,
- das Evidence for Policy and Practice Information Centre (EPPI) am Institute for Education der University of London (Bildungswesen) und insbesondere
- der Economic and Social Research Council (ESRC).

Die ersten beiden Einrichtungen sind internationale Forschungsnetzwerke, die auf der Grundlage von eigenen empirischen Studien, von der systematischen Auswertung bereits existierender Forschungsarbeiten (vornehmlich aus dem Kontext der Universitätsforschung) und v. a. in der engen Kooperation mit Praktikern (d. h. mit Fachärzten, Pflegepersonal, Klinikleitern) Reformoptionen im Bereich des Gesundheitswesens nach Durchführbarkeit, Kosten, Effizienz und Qualitätspotenzialen überprüfen und die Befunde sowohl der Öffentlichkeit als auch den politischen Entscheidungsträgern zur Verfügung stellen. Beim ESRC handelt es sich um

ein bereits 1965 als Social Science Research Council gegründetes Forschungs- und Beratungsnetzwerk, das von der Regierung, z. Zt. dem Handels- und Industrieministerium, finanziert wird. Seine Forschungs- und Beratungsleistungen erstreckten sich zunächst auf die Bereitstellung von Sozialstatistiken und Wissenschaftsförderung für ausgewählte sozialwissenschaftliche Projekte, in etwa vergleichbar mit der Projektförderung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) in Deutschland. Heute leistet das Netzwerk, das seinen Sitz an der School of Social Science and Public Policy am King's College der University of London hat, Forschungs- und Beratungstätigkeiten in den Bereichen Wirtschaftspolitik, öffentliche Verwaltung, Sozial- und Bildungspolitik. Es fördert mittlerweile 2 500 Wissenschaftler und 2 000 Postgraduierte mit Stipendien. Wie sehr der ESRC nach Amtsantritt der New Labour-Regierung aufgewertet wurde, verdeutlicht der Blick auf das jährliche Budget. Es stieg von 72 Mio. Britischen Pfund im Jahre 2000 auf über 100 Mio. Pfund im Jahr 2005 (ESRC 2006). Auf Initiative des ESRC wurde 1999 das „Evidence Network“ mit dem Ziel gegründet, „to bring social science much nearer to the decision making process“. „Evidence Network“ versteht sich v. a. als Diskussionsforum, auf der die Befunde aus wissenschaftlicher Forschung und administrativer Praxis, zum Beispiel aus lokalen oder aus ressortübergreifenden Pilotprojekten, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Darüber hinaus beauftragte die britische Regierung innerministerielle Forschungszentren wie das NHS Centre for Reviews and Dissemination (CRD) und das National Institute for Clinical Excellence (NICE) mit der systematischen Auswertung von Reform-szenarien im Gesundheitswesen, bei der die Institute nach Durchführbarkeit, Grenzen und Potenzialen zur Effizienz- und Qualitätssteigerung des NHS suchen sollten (Nutley u. a. 2002: 5, 13 f.). Schließlich förderte die Regierung die Gründung mehrerer neuer Institute, die, wie zum Beispiel das Londoner Social Care Institute for Excellence (SCIE), Probleme in ihren Arbeitsbereichen benennen und auf der Grundlage von empirischer Forschung, Auswertung

vorhandener Befunde und von Kooperation mit ausführenden Beamten und Anwendern (z. B. Ärzten und Pflegepersonal) „Best practice“-Hinweise im Bereich der sozialen Dienstleistungen (hauptsächlich in der Alten- und Langzeitpflege) erarbeiten sollten (Nutley u. a. 2002: 13).

Zu den neu geschaffenen Regierungsgremien zählten auch die Performance and Innovation Unit (PIU), die Social Exclusion Unit (SEU) und das Centre for Management and Policy Studies (CMPS), die im Cabinet Office angesiedelt waren bzw. noch immer sind⁷. Während die PIU damit beauftragt ist, Gesetzesprogramme der Regierung auf der Basis von quantitativen und qualitativen Verfahren zu evaluieren und den Premierminister über ihren Verlauf im Entscheidungsprozess zu unterrichten, besteht die Aufgabe der SEU und des CMPS in erster Linie darin, Wissenschaft und administrative Praxis miteinander zu verbinden. Beim CMPS handelt es sich um eine Art Stabstelle für evidenzbasierte Politik und Praxis (EBPP) im „Herzen der Exekutive“ (Bullock u. a. 2001: 3), in der die Befunde der beauftragten Kommissionen und Forschungsinstitute zusammenlaufen, und die bestrebt ist, alle existierenden Forschungsstudien zu einer bestimmten Thematik zu sammeln (Nutley u. a. 2002: 5). Darüber hinaus koordinieren das CMPS und die SEU den ressortübergreifenden Austausch der durch wissenschaftliche Forschung und Erfahrungsberichte gewonnenen Befunde, sie initiieren deren Anwendung

⁷ Auch nach Eingliederung des CMPS in die National School of Government (NSG) blieb dessen Aufgabe erhalten. Die NSG ist an verschiedenen Standorten in Großbritannien aktiv und arbeitet, wie auch andere Exzellenzcluster oder -universitäten, denken wir zum Beispiel an die Hertie School of Governance oder die European School for Management and Technology in Berlin, ihrem Selbstverständnis nach „nationally and internationally to help public sector organisations build capacity in good governance and offer more effective, better value services in partnership with other world-class providers which build on our strengths in leading, learning, consulting and researching“ (<http://www.nationalschool.gov.uk/>, 30.05.2006).

in der Verwaltungspraxis und stellen allen Ministerien sowie den nachgeordneten Behörden sowohl Forschungsergebnisse als auch Erfahrungen beim Einsatz von evidenzbasierten Anwendungen zur Verfügung (Cabinet Office 1999, Solesbury 2001: 6). Beide Einrichtungen sind somit Relaisstationen der Regierung, die Wissens- und Informationsmanagement betreiben und mit der Nutzbarmachung von Wissen (Evidenz) in der Verwaltungspraxis beauftragt sind.

Anwendungsmöglichkeiten, Methoden und Erfahrungen beim praktischen Einsatz evidenzbasierter Reformprojekte in Großbritannien sind in einem Papier des CMPS dargelegt (Bullock u. a. 2001). Es basiert auf einer groß angelegten Erhebung des CMPS in allen Ministerien von der Abteilungsleitersebene aufwärts, in der die Senior Civil Servants und Ressortleiter nach Kenntnis, Anwendungen und Erfahrungen beim Einsatz wissenschaftlich gewonnener Forschungsergebnisse, nach Expertenwissen und -erfahrungen ebenso wie nach Hindernissen bei der ressortübergreifenden Kooperation im Sinne von EBPP befragt wurden. Diese Studie wurde vom CMPS in der Absicht durchgeführt, um einerseits Informationen über bereits bestehende EBP-ähnliche Methoden und Erfahrungen in den Ministerien und nachgeordneten Behörden zu sammeln. Vor allem ging es andererseits jedoch darum, die Senior Civil Servants über den EBP-Ansatz und Anwendungsbereiche zu informieren, ihnen die neuesten, auf der Grundlage wissenschaftlicher Methoden gewonnenen Forschungsbefunde zugänglich zu machen und sie zu ermuntern, diese auf Anwendbarkeit in ihren Arbeitsbereichen zu prüfen und gegebenenfalls auch anzuwenden sowie um die abteilungs- und ressortübergreifende Zusammenarbeit zur evidenzbasierten und problemlösungsorientierten Arbeit der öffentlichen Verwaltung zu fördern.

Der hier formulierte ressortübergreifende und damit interdisziplinäre Ansatz entspricht wiederum den Forderungen der Evidenzforscher und auch dem Grundsatz der Regierung, nach ganzheitlichen Politiklösungsansätzen zu suchen und nicht in Ressortgrenzen und

Ressortzuständigkeiten zu verharren. „To deliver policy outcomes that matter [...] policies [have to be advised and delivered] [...] across institutional boundaries, around shared goals not around organizational structures or existing functions (Cabinet Office 1999: 2 f.). Die gemeinsame Suche nach Lösungsansätzen, die darauf zielen, die von den Experten zuvor identifizierten Probleme aus verschiedenen gesellschaftlichen Politikbereichen auf der Grundlage des besten verfügbaren und gesicherten Wissens langfristig zu lösen, erfordert ressort- und abteilungsübergreifende Kooperation, die Einrichtung sporadischer oder dauerhafter Arbeitsgruppen sowie die Durchführung von interministeriellen Workshops und anderer Einrichtungen. Kurz gesagt: Es bedarf eines erheblichen Ressourceneinsatzes.

Genau darin sehen die Autorinnen der CMPS-Studie eines der größten Hindernisse. Allein die Einrichtung der oben genannten Arbeitsgruppen und Stabsstellen im Cabinet Office verlangte die Schaffung mehrerer neuer Vollzeitstellen (etwa 20) sowie befristeter Stellen. Die von der Regierung bei den etablierten Evidenzforschungseinrichtungen – Cochrane und Campbell – in Auftrag gegebenen Gutachten verursachten jeweils Kosten von etwa 55 000 Britischen Pfund (Solesbury 2001: 6; Nutley u. a. 2002: 5). Außerdem stieg das aus öffentlichen Mitteln finanzierte ESRC-Budget in den vergangenen fünf Jahren um knapp 30% und die Gründung der oben angeführten Forschungsinstitute war zudem mit einem Kostenanstieg verbunden. Helen Bullock und ihre Mitautorinnen sehen auch Hindernisse beim Einsatz und der Umsetzung von EBPP in zu geringer finanzieller Ausstattung, nicht adäquater Technik und engen Zeitbegrenzungen (Bullock u. a. 2001: 9). Hinzu kommen mangelnde Bereitschaft sowie mangelnde Erfahrungen bei ressortübergreifender Kooperation und gleichberechtigter Beteiligung von externen Fachleuten (vor allem Wissenschaftlern) im Prozess der Politikformulierung, -umsetzung und -anwendung in den Behörden bzw. durch die Behördenleiter (man könnte hier auch sagen: Korpsgeist und Ressort- bzw.

Abteilungsfixierung) sowie Desinteresse, gesicherte Erkenntnisse von anderen Ministerien zu berücksichtigen, Mangel an Flexibilität von Hierarchien und geringe Risikobereitschaft der Ministerialbürokratie (ebd., siehe auch Boaz und Nutley 2003: 230).

Dennoch sind im CMPS-Bericht insgesamt 38 Beispiele beschrieben, in denen ressortübergreifend und mit Einbeziehung von externen Beratern, vor allem Wissenschaftlern der betreffenden Fachrichtungen sowie mit Policy-Adressaten gearbeitet wurde. Allein die hohe Zahl der Fallbeispiele unterstreicht, dass EBP-Ansätze quasi in allen gesellschaftlichen Problembereichen und den entsprechenden Ressorts angewendet werden kann. Das Spektrum der im CMPS-Bericht dargestellten Ressortkooperationen reicht von Sozial-, vornehmlich Gesundheitspolitik, über Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungspolitik, Innen- und Sicherheitspolitik, vor allem Einwanderung und Kriminalitätsbekämpfung, bis hin zur Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Bullock u. a. 2001: 5). Wir gehen an dieser Stelle lediglich auf fünf interministerielle Kooperationsbeispiele näher ein, um Ansatz, Nutzen und Probleme von EBPP darzustellen:

Beispiel A: Social Exclusion Unit (SEU)

Mit dem Ziel, durch Arbeitslosigkeit oder Armut hervor gerufene soziale Exklusion zu reduzieren, initiierte und institutionalisierte die im Cabinet Office ansässige SEU die ressortübergreifende Kooperation von Beamten des Gesundheitsministeriums (Teenage Pregnancy Unit), des Bildungsministeriums (Children and Young People's Unit) und des Ministeriums für Transport, lokale Regierungstätigkeit und Regionen (Rough Sleepers Unit und Neighbourhood Renewal Unit). Fachwissenschaftler und Vertreter von freien Wohlfahrtsverbänden, die Integrations- bzw. Inklusionsprojekte durchführen und entsprechende Erfahrungen haben, waren ebenfalls an den Beratungen über geeignete und vor allem wirksame Lösungsstrategien beteiligt.

Die Aufgabe der SEU-Mitarbeiter bestand im Wesentlichen in der Koordination der teilnehmenden Experten und Beamten sowie in der systematischen Sammlung und Auswertung von Erfahrungsberichten (wissenschaftliche Publikationen, Regierungspapiere) aus dem Ausland (peer reviews, „Best practice“-Suche). Die Ergebnisse der gemeinsamen Diskussionen wurden wiederum in „consultation papers“ an die Fachminister weitergeleitet. Der Nutzen dieses Projektes lag nach Auffassung der CMPS-Autorinnen darin, die Regierung zu mehr interministerieller Kooperation zu ermutigen (Bullock u. a. 2001: 36).

Beispiel B: Inland Revenue (IR)

In der zentralen Steuerbehörde der Regierung (heute: HM Revenue & Customs, HMRC) wurde unmittelbar nach Amtsantritt von New Labour eine Arbeitsgruppe errichtet, die Lösungsvorschläge zum Abbau der Arbeitslosigkeit, insbesondere zur Erhöhung der Attraktivität zur Arbeitsaufnahme im Niedriglohnbereich durch fiskalische Anreize, ausarbeiten sollte (Bullock u. a. 2001: 54). Die Mitarbeiter der Arbeitsgruppe begannen zunächst, Erfahrungsberichte mit ähnlichen fiskalischen Steuerungsinstrumenten aus anderen Ländern (z. B. USA, Australien, Niederlande, Schweden) zu sammeln und nach ihrer Wirkung auszuwerten. Daran schlossen sich Beratungen mit Finanzwissenschaftlern und Praktikern aus der Steuerbehörde an, in denen gesamtwirtschaftliche Effekte und Beschäftigungseffekte von Steuersubventionen für Niedriglohnbeschäftigte sowie die praktische Ausführung durch die Steuerbeamten diskutiert wurden. An diesen Beratungen waren zudem Vertreter der Arbeitgeberseite sowie potenzielle Nutznießer der Steuersubventionen beteiligt, deren Meinung zur Beschäftigungsbereitschaft bzw. -neigung im Zuge der beabsichtigten Steuersubventionen für Niedriglohnbeschäftigte eingeholt wurde.

Im Rahmen eines Quasi-Pilotprojektes fanden Befragungen von Vertretern der Zielgruppe (Alleinerziehende, Beschäftigte im Niedriglohnbereich, Arbeitslose) statt, bei denen es nochmals um

Akzeptanz und Beschäftigungsneigung ging. Gleichzeitig simulierten Finanzbeamte das Modell der Working Families Tax Credits (WFTC), um für den praktischen Einsatz vorbereitet zu sein. Nach einer sechsmonatigen Simulations- und Evaluierungsphase durch eine Steuerungsgruppe aus Vertretern des Arbeits- und Finanzministeriums sowie IR-Experten war das WFTC-Modell implementationsfertig. Es stand auf einem Fundament aus ressortübergreifendem Expertenwissen, internationalen Erfahrungen und gesicherten Simulationsergebnissen und war damit evidenzbasiert. Der administrative Nutzen dieser EBPP bestand in der raschen Einführung (Anfang 1999), die keinerlei Nachjustierungen mehr erforderte. Der gesamtwirtschaftliche Nutzen des WFTC-Modell lag unbestritten in einem Beschäftigungszuwachs in einem der größten Problemfelder des Arbeitsmarktes: dem Niedriglohnbereich (siehe unter anderem Grabow 2005b: Kap. 3-4, Petring 2006: 131 ff.).

Beispiel C: Department of Health (DoH)

Angesichts der bis Mitte der 90er Jahre sinkenden Bettenzahl in öffentlichen Krankenhäusern Großbritanniens, der vergleichsweise langen Wartezeiten auf stationäre Behandlungen und des wachsenden öffentlichen Drucks aufgrund des teilweise schlechten (baulichen) Zustands vieler Spitäler führte die Economics and Operational Research Unit im Gesundheitsministerium eine Studie durch (National Bed Inquiry), die gleichermaßen eine komparative Bestandsaufnahme der Ausstattung der öffentlichen Krankenhäuser war und den Bedarf an Krankenhausbetten für die kommenden zehn bis zwanzig Jahre ermitteln sollte (Bullock u. a. 2001: 69).

Zu diesem Zweck suchten die DoH-Forscher zunächst nach Entwicklungen und Entwicklungsursachen in anderen Ländern, zum Beispiel den USA und den Niederlanden, um die in Großbritannien in einen internationalen Kontext zu stellen und Erfahrungen aus anderen Ländern zu sammeln. Bei der Bedarfsermittlung berücksichtigten die Forscher sowohl Entwicklungsursachen in anderen Ländern als auch landesspezifische Probleme, wie zum

Beispiel die demografische Entwicklung, und erarbeiteten drei Szenarien für den zukünftigen Bedarf an Krankenhausbetten.

Im Lichte der von den DoH-Forschern vorgestellten Szenarien entschied sich die Regierung, zunächst bis 2004 mehr Mittel für öffentliche Krankenhausbetten bereitzustellen, um dem steigenden Bedarf aufgrund der Zunahme der Anzahl älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung gerecht zu werden. Gleichzeitig erhöhte die Regierung auch die Mittel für die (kostengünstigere) ambulante Versorgung und häusliche Pflege. Der Nutzen für die Patienten sollte in einer Verkürzung der Wartezeiten von (stationären) Behandlungen und in einer besseren Versorgung in Krankenhäusern und lokalen Gesundheitszentren durch verbesserte Ausstattung liegen. Das National Institute for Clinical Excellence (NICE) wurde aufgebaut, um zu bestimmen, welche neuen Behandlungsmethoden der NHS übernehmen sollte („evidence based medicine“). Die Kommission zur Verbesserung im Gesundheitswesen agiert als Kontrollorgan, überprüft die Einhaltung von ökonomischen und medizinischen Standards und vergibt Qualitätssiegel an einzelne Krankenhäuser (Driver 2006).

Beispiel D: Home Office

Im Asylum and Appeals Policy Directorate des britischen Home Office, das hinsichtlich seiner Strukturen und Aufgabenstellung einem Innen- und Justizministerium entspricht und unter anderem für Einwanderungsfragen zuständig ist, arbeitet die Country Information and Policy Unit (CIPU). Sie ist mit der systematischen Sammlung, Auswertung und Bereitstellung von Länderinformationen für politische Entscheidungsträger, für ausführende Beamte und die Öffentlichkeit, einschließlich Nichtregierungsorganisationen (NGOs), beauftragt. Diese Informationen sollen insbesondere den politisch Verantwortlichen und den Ausführenden helfen, über Asylanträge auf der Grundlage systematisch gewonnener Erkenntnisse über die Herkunftsländer der Antragsteller zu entscheiden. Zudem dienen sie dazu, die Transparenz der Entscheidungen zu verbessern.

Seit Ende der 90er Jahre hat das CIPU die Kooperation mit internationalen Regierungsinstitutionen und NGOs verstärkt, um die Länderinformationen auf eine breitere empirische Basis zu stellen. Insbesondere mit dem Centre for Information, Reflection and Exchange on Asylum der EU (CIREA) wurde die Zusammenarbeit vertieft. Das Ziel dieser Kooperation lag jedoch nicht nur in der Aktualisierung und dem Austausch der Länderdaten, die CIPU-Beamten erhielten durch die Zusammenarbeit mit dem CIREA auch mehr Einblicke über die Asylpraxis in den EU-Mitgliedsländern. Gesicherte Informationen über die Herkunftsländer von Asylbewerbern sowie die Asylpraxis in der EU sind auf den Internetseiten des Home Office seit Anfang der 2000er Jahre abrufbar (Home Office 2006). Den Nutzen der internationalen Zusammenarbeit sehen die Berichtersteller des CMPS-Papiers vor allem darin, dass den politischen Entscheidungsträgern, d. h. den Home Office-Ministern und den ausführenden Beamten, präzisere Länderinformationen zur Verfügung gestellt werden, damit sie ihre Entscheidungen über die Herkunftsländer der Antragsteller leichter und auf der Grundlage besten Wissens (oder umfangreicher Informationen) treffen können (Bullock u. a. 2001: 73).

Beispiel E: Sure Start

„Sure Start“ wurde zwar nicht in der CMPS-Studie vorgestellt, aber es verdeutlicht sowohl den Nutzen ressortübergreifender Kooperation als auch den Nutzen der unserer Ansicht nach am besten geeigneten Reformmethode, nämlich den Einsatz von Pilotprojekten, in denen Reformvorhaben lokal, sektoral sowie befristet getestet werden können. Dies stellt nach Claus Offe in der Tat einen innovativen Politik- und Reformansatz dar, weil von Experten erarbeitete Reformvorhaben begrenzt geprüft und ohne größeren Schaden adjustiert werden können (Offe 2003). „Sure Start“ ist ein Beispiel für diese Reformmethode. Nachdem die Regierung 1998, zum Teil aufgrund von Forschungsbefunden und Beratungen durch Pädagogen, Erzieher und Sozialwissenschaftler sowie aufgrund zahlreicher Eingaben von Eltern, zu der Auffassung kam, dass erhebliche Defi-

zite der Vorschulbetreuung und -ausbildung von Kindern bestehen, beschloss sie, die Vorschulbetreuung sowohl quantitativ als auch qualitativ zu verbessern. Auf der Grundlage von ressortübergreifenden Kooperationen, zum Beispiel des Bildungs-, des Finanz- und des Arbeitsministeriums, und unter Einschluss von Wissenschaftlern, Eltern und Lokalpolitikern wurden Ziele und Richtlinien für die Vorschulbetreuung in England ausgearbeitet und ab 1999 in 160 lokalen Pilotprojekten erprobt (Cabinet Office 1999). Die Erfahrungen aus den Pilotprojekten gingen in die 2005 verabschiedete „Child Care Bill“ ein, in der die Ziele und Richtlinien sowie die Verantwortlichkeiten der lokalen Behörden bei der Vorschulbildung in England gesetzlich verankert wurden (DfES 2006).

2.4. Zwischenbilanz

In allen fünf Fällen handelt es sich um ressortübergreifende, teilweise internationale Kooperationsvorhaben zwischen Wissenschaft, Politik und Verwaltung. Gemeinsam ist allen, dass sie den Blick nicht nur über den Tellerrand eines Fachressorts oder eines gesellschaftlichen Problem- oder Steuerungsbereichs geworfen haben, sondern international vergleichend vorgehen, um bei ihren eigenen Entscheidungen, Empfehlungen und Beratungsleistungen Erfahrungen aus anderen Ländern zu berücksichtigen. Dieser international vergleichende Ansatz, die Suche nach „Best practice“-Lösungen auch aus dem Ausland, ist für das CMPS Teil einer umfassenderen Wissens- und Erfahrungsbasierung (Bullock 2001: 72).

Kritisch anzumerken ist, dass bei einem Teil der in der CMPS-Studie dargestellten Projekte zum Einsatz von EBP Ex-post-Evaluierungen zur Effektivitätsbewertung bisher fehlen (Nutley u. a. 2001: 6). Zudem ist auch in einigen Fällen der berichtete Nutzen fraglich. So nennt die SEU im Cabinet Office (siehe oben Beispiel A in Kapitel 2.3) als Ergebnis der ressortübergreifenden Kooperation lediglich das Erscheinen von „consultation papers“, die an die Fachminister weitergeleitet wurden. Als Nutzen der interministeriellen Kooperation wird das Fördern von ressortübergreifendem Denken angegeben

(siehe oben). Ob die Zusammenarbeit verschiedener Ressorts unter Koordinierung der SEU jedoch tatsächlich eine Wirkung entfaltet hat, d. h. dazu beitrug, das Problem der sozialen Exklusion durch Arbeitslosigkeit oder aufgrund von anderen sozialen Härtefällen zu lindern, bleibt im CMPS-Papier offen. Wir wissen zwar durch eigene Auswertung entsprechender Quellen, dass die Arbeitslosenquote in Großbritannien im Laufe der zurückliegenden neun Jahre gefallen ist und mehr Erwerbspersonen in den Arbeitsmarkt integriert wurden (z. B. OECD 2004), ob der Rückgang der Arbeitslosigkeit und damit die Inklusion durch Erwerbsarbeit (Giddens 1999: 86 ff.) jedoch ursächlich auf die von der SEU koordinierten Aktivitäten zurückzuführen ist, können wir nicht sicher beantworten⁸. Eindeutige Maßstäbe der Evaluierung von Steuerungsinterventionen lassen sich nur schwerlich bestimmen. Dennoch soll eine stetige und rigorose Evaluation von spezifischen Mechanismen und Programmen möglichst gewährleisten, dass sich eindeutige Ursache-Wirkungsmechanismen herauschälen. Dazu ist eine permanente Weiterentwicklung der Evaluationsinstrumente und -kriterien zwingend erforderlich (Sanderson 2002).

⁸ Recht kritisch äußert sich beispielsweise Ray Pawson hinsichtlich der ursächlichen Wirkung von EBP-Methoden „In fact, it is not programmes that work but the resources [...] to make them work“ (Pawson 2001: 5 f.). Allerdings hält er den Einsatz evidenzbasierter Programme für hilfreich, wenn sie auf den jeweiligen Kontext zugeschnitten sind. Das setzt allerdings interdisziplinäres sowie ressortübergreifendes Arbeiten mit der Bereitschaft zur kontextstimmigen Anpassung von Policy-Programmen, die im Ort X oder der Testgruppe Y das gewünschte Ergebnis erzielt haben, voraus, damit sie beim Einsatz an anderen Orten oder bei anderen Programmteilnehmern unter anderen Kontextbedingungen auch funktionieren. Die Methode der kontextgenauen Anpassung und Anwendung gesicherten Wissens oder evidenzbeeinflusster politischer Maßnahmen und Entscheidungen nennt er „realistische Synthese“ von gesicherten Informationen und Erfahrungen.

Das gilt zum Teil auch für die anderen Beispiele. Obwohl insbesondere die Einführung der Working Families Tax Credits (WFTC) ebenso wie andere Modelle der steuerlichen Subventionierung von gering bezahlten Arbeitsverhältnissen (z. B. in den Niederlanden, in Dänemark oder in Schweden) in der Forschungsliteratur als wirksames Mittel zur Schaffung von Anreizen zur Aufnahme auch gering vergüteter Arbeitsverhältnisse angesehen wird (Eichhorst u. a. 2001: 225 ff.; Niederlande 2001; Grabow 2005b: Kap. 4; Petring 2006: 142 f.) und auch die Einführung der WFTC auf den Einsatz von EBP-Methoden (siehe oben Beispiel B in Kapitel 2.3) zurückgeht, können wir an dieser Stelle nicht vollständig präzise beurteilen, ob bzw. mit welchem genau zu quantifizierenden Anteil die Senkung der Arbeitslosenquote im Vereinigten Königreich und die nachgewiesene Beschäftigungsdynamik im Niedriglohnssektor des britischen Arbeitsmarktes ursächlich mit Einsatz und Effekten der WFTC begründet werden kann.

Beim Versuch einer Beurteilung der Wirksamkeit der berichteten EBPP-Beispiele können wir uns daher an dieser Stelle nur auf anderenorts gesicherte Output-Indikatoren stützen, wobei – wie bereits erwähnt – in mehreren Fällen ungeklärt bleibt, inwieweit die Veränderungen der Output-Indikatoren ursächlich auf den Einsatz von EBP-Methoden zurückzuführen sind. Blicken wir beispielsweise auf Output-Indikatoren des britischen Gesundheitswesens, so sind im Laufe der letzten Dekade in beinahe allen Bereichen Verbesserungen eingetreten: die allgemeine Lebenserwartung ist gestiegen, die Säuglingssterblichkeit hingegen gefallen, die Sterblichkeitsrate bei vormals in der Regel tödlich verlaufenden Krankheiten ist gesunken, Wartezeiten auf stationäre Behandlungen haben abgenommen und anderes (OECD 2005; Grabow 2006). Gleichzeitig haben im National Health Service (NHS) sowohl Sensibilität als auch konkrete Anwendungen von EBP-Methoden zugenommen (siehe oben Beispiel C in Kapitel 2.3). Schließlich pumpte die Regierung in den letzten Jahren mehr als 50 Milliarden Britische Pfund in das Gesundheitswesen (jährliche Steigerungsrate durchschnittlich 6,7% seit 2001), ließ

Krankenhäuser bauen und deren technische Ausstattung verbessern und der NHS sowie seine Vertragspartner, die lokalen Primary Care Trusts, stellten mehrere Tausend Ärzte und medizinisches Pflegepersonal ein (Jun 2007: 50).

Ob die Verbesserung in den Output-Indikatoren ursächlich auf den verstärkten Einsatz von EBP-Methoden zurückzuführen ist – und wenn ja, in welchem Umfang –, ob sie das Resultat eines erheblich größeren technischen wie personellen Ressourceneinsatzes ist, ob sie mit anderen beeinflussenden Variablen (z. B. einem höheren Gesundheitsbewusstsein, gesünderer Ernährung, verbesserten Umweltbedingungen etc.) erklärt werden muss oder ob sie das Ergebnis einer Kombination all dieser Faktoren ist, kann an dieser Stelle, d. h. ohne vertiefende Forschung, die die kausalen Beziehungen von Ursache und Wirkung herausarbeitet, nicht sicher beantwortet werden. Immerhin kann plausibel angenommen werden, dass die Anwendung von evidenzbasierten Initiativen einen nicht unerheblichen Beitrag zur Verbesserung des britischen Gesundheitswesens geleistet hat.

Daher erscheint der verstärkte Einsatz von EBP-Methoden (ressortübergreifende Zusammenarbeit von Praktikern, Wissenschaftlern und Betroffenen, Erarbeitung von Lösungsvorschlägen, Pilotstudien und -projekte, Erarbeitung von Handlungsempfehlungen nach Sammlung und Auswertung von Informationen und schließlich praktische Anwendung) durchaus als ein geeignetes Mittel, um Politiklösungsansätze zu finden, deren Grundlage nicht Vermutungen, Hoffnungen oder ideologisch fundierte Absichten sind, sondern die auf dem Fundament gesicherten und interdisziplinär erarbeiteten Wissens stehen. Die Methode, dieses Wissen in Form von Pilotprojekten zu testen, erscheint uns dabei aus mehreren Gründen die am besten geeignete zu sein, um Handlungsempfehlungen für den allgemeinen Gesetzgebungs- und politischen Reformprozess abzuleiten. Sie entspricht einem quasi-experimentellen Vorgehen, bei dem Befunde und Empfehlungen aus wissenschaftlicher Forschung,

Experten- und Erfahrungswissen der Praktiker und Politikadressaten auf lokaler oder sektoraler Ebene getestet, im kleineren Rahmen gegebenenfalls adjustiert, und bei einem Scheitern oder nachgewiesener Wirkungslosigkeit wieder aufgehoben werden können, ohne dass ein gesamtgesellschaftlicher Schaden entsteht (Boaz und Nutley 2003: 228). Deshalb entsprechen Pilotprojekte auf der Grundlage vorher gesammelten Wissens, wie zum Beispiel „Sure Start“ oder die Erprobung bzw. Simulationen im Falle der WFTC, nicht nur dem EBP-Ansatz, sie rechtfertigen es auch, von einem innovativen Politik- und Regierungsstil zu sprechen (siehe dazu Offe 2003).

Zum Nulltarif ist der Einsatz von EBP allerdings nicht zu haben – von dem wir ungeachtet der hier skizzierten Probleme der konkreten Effektivitätsbewertung meinen, dass er durchaus hilft, die inhaltliche Qualität der politischen Entscheidungen zu steigern und langfristig zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in den entsprechenden Entscheidungsbereichen beizutragen, wenn die Befunde nach guter wissenschaftlicher Praxis erarbeitet werden und sie nach nachgewiesener Wirksamkeit, zum Beispiel aufgrund vorheriger Pilotstudien, tatsächlich Anwendung finden. Die ressortübergreifende Kooperation in der Administration, die Gründung zahlreicher innerministerieller Arbeits-, Projekt- und Koordinierungsgruppen, von Stabsstellen in den Ministerien und im Cabinet Office, die Zusammenarbeit mit externen Think-Tanks und Universitätsinstituten ist kostenintensiv, d. h. EBPP verlangt einen erheblichen finanziellen Aufwand (Bullock 2001: 9; Solesbury 2001: 4; Nutley u. a. 2002: 5; ESRC 2006).

3. Politik und Wissenschaft in Deutschland: Zwischen Verständigungsproblemen und sektoraler Kooperation

Bevor wir anhand von Erfahrungsberichten aus fünf Bundesministerien⁹ sowie einem Blick auf drei Politikbereiche auf Verständnis und den derzeitigen Einsatz von wissenschaftlich erarbeiteten Befunden im Prozess der Politikformulierung und -umsetzung in Deutschland eingehen, möchten wir zunächst wesentliche Merkmale der beiden Bereiche Politik und Wissenschaft hervorheben. Damit verfolgen wir zwei Ziele: Zum einen möchten wir die unterschiedlichen Arbeitsweisen, Grundlagen und Ziele der ‚Systeme‘ Politik und Wissenschaft herausarbeiten, um dann zum anderen im Lichte der divergierenden Handlungslogiken zu begründen, warum die Dialog- und Kooperationsfähigkeit zwischen beiden Bereichen häufig eingeschränkt möglich ist.

⁹ Bei der Auswahl der Gesprächspartner und der Bundesministerien haben wir uns an den Hauptanwendungsbereichen von EBP in Großbritannien orientiert und versucht, aus den Bereichen Beschäftigungs- und Sozialpolitik, insbesondere Gesundheitspolitik, Bildungspolitik, Familienpolitik, Einwanderungspolitik und administrativer Koordination, Informationen zum Einsatz wissenschaftlich fundierter Befunde im Prozess der Politikformulierung und -umsetzung zu erhalten. Allerdings war unsere Exploration im Rahmen dieses Gutachtens auch von der Bereitschaft der Mitarbeiter in den zuständigen Fachressorts abhängig, uns die gewünschten Informationen zur Verfügung zu stellen. Wir danken an dieser Stelle unseren Gesprächspartnern im Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (hier Interview 1), im Bundeskanzleramt (Interview 2), im Bundesministerium für Gesundheit (Interview 3), im Bundesministerium des Inneren (Interview 4) und im Bundesministerium für Arbeit (Interview 5) für die freundliche Unterstützung.

3.1. Der „politisch-administrative Komplex“: Abgeschottet und eigennutzorientiert oder innovationsfreudig, reformfähig und wissensdurstig?

Politiktheorien und -auffassungen aus der sogenannten „realistischen Schule“ der Demokratietheorie, die den heute vorherrschenden „Rational Choice“-Ansatz in der Politikwissenschaft stimulierten, unterstellen, dass das primäre Handlungsmotiv politischer Akteure nicht im gemeinwohlorientierten Handeln, sondern in der Steigerung ihres individuellen Nutzens liegt.

In Bezug auf Politik unter den Bedingungen des demokratischen Wettbewerbs um Wählerstimmen heißt das zuallererst, dass politische Akteure nach Machterwerb, -ausbau oder -erhalt sowie nach den Privilegien der in Aussicht stehenden Ämter streben (Schumpeter 1950: Kap. 22; siehe auch Schmidt 2004: 540). Hierbei konkurrieren sie wesentlich mit dem Image von Problemwahrnehmung und Problemlösungskompetenz um Unterstützung. Das muss kein (Effektivitäts-) Problem sein, denn gemeinwohlsteigernde Lösungen drängender Probleme und gesellschaftlicher Fortschritt werden nach Schumpeter erst durch Konkurrenz um Wählerstimmen ermöglicht, auch wenn sie eher ein Nebenprodukt des individuellen Strebens nach Macht als das primäre Ziel politischen Handelns sind. Obwohl wissenschaftlich und/oder anderweitig gesicherte Informationen in Imagebildung und in Problemlösungen durchaus einfließen können (Schumpeter widmet dem Thema der wissenschaftsbasierten Planung der Volkswirtschaft mehrere Kapitel), legt es seine überaus einflussreiche Politikauffassung nahe, Politik unter den Bedingungen der liberalen Demokratie in erster Linie als eine Art „Spiel“ anzusehen, in dem es um Macht und Strategien zum Machterwerb, -erhalt oder -ausbau geht und weniger darum, komplexe, zum Teil unpopuläre und kaum mehrheitsfähige Steuerungslösungen zu suchen und diese zur Verbesserung der allgemeinen Lebensverhältnisse anzuwenden.

Zwar fällt es der Politikwissenschaft bzw. den Politikwissenschaftlern, die mit dieser Auffassung sympathisieren, schwer, das Eigennutztheorem von politischen Akteuren in der liberalen Demokratie empirisch stichhaltig zu belegen. Eine – ebenfalls sehr einflussreiche – Insideräußerung aber kann hier weiterhelfen. Nach Auffassung von Richard von Weizsäcker sind die Inhaber politischer Spitzenämter in der Bundesrepublik weder Fachmann noch Dilettant, sondern Generalisten, die mit dem Spezialwissen ausgestattet sind, den politischen Gegner zu bekämpfen (Hofmann und Perger 1992: 150). Der Alt-Bundespräsident hat damit eine Frage angesprochen, die sowohl in politikwissenschaftlichen als auch in öffentlichen Debatten über die Besetzung von politischen Spitzenämtern häufig als Barriere gegenüber kompetenter, effektiver und problemlösungsorientierter politischer Leitung und Steuerung angesehen wird: die geschlossenen Rekrutierungsmuster im System Politik. Um in politische Spitzenpositionen zu gelangen, so die Befunde empirischer Elitenstudien (z. B. Bürklin, Rebenstorf u. a. 1997; Hoffmann-Lange 2004), zählt nicht nur in jedem Falle die nachgewiesene fachliche oder auch persönliche Eignung. Was stattdessen auch den Ausschlag gibt, sind Verdienste um die Partei, Loyalität, langjährige Erfahrungen mit den Handlungsroutinen und -zwängen des Systems Politik oder – kurz – die sogenannte ‚Ochsentour‘ durch innerparteiliche Hierarchien und Gremien. Bei der Kontrolle politischer Ein- und Aufstiegskanäle haben Parteien Aufstiegs- und Versorgungskanäle ausgebildet (Katz und Mair 1995; Wiesendahl 1999, 2004), die den Ein- und Aufstieg in gesamtgesellschaftlich verantwortungsvolle Leistungs- und Entscheidungspositionen für sogenannte Seiteneinsteiger erschweren.

Zu diesen parteipolitisch eingefärbten Rekrutierungsmustern und den auf Machterhalt orientierten Handlungsroutinen der Angehörigen der politischen Klasse, die als Hemmnis für gemeinwohlsteigerndes Regieren auf der Grundlage bester fachlicher Eignung gelten, kommen institutionelle Barrieren im Regierungssystem der Konsensdemokratie der Bundesrepublik hinzu. Deutschland ist eines der Länder in Europa mit den meisten institutionellen und auch partei-

lichen Vetospielern, die die Exekutivmacht der Bundesregierung effektiv begrenzen. Aus dem Spektrum der institutionellen und parteilichen Vetospieler, d. h. der starken Zweiten Kammer (Bundesrat) oder dem ebenfalls starken Bundesverfassungsgericht, betrachten wir an dieser Stelle lediglich die (inner)parteilichen Vetospieler im deutschen Regierungssystem.

Das Wahlsystem sowie die Verteilung der Wählerpräferenzen begünstigen die Entstehung von Koalitionsregierungen. Politische Entscheidungen sind hier stets Kompromissergebnisse zwischen den Koalitionspartnern, bei denen auf innerparteiliche Interessen und Beschlüsse sowie auf klientelistische Wählererwartungen Rücksicht genommen wird. Insbesondere unter den Bedingungen der großen Koalition scheint die Exekutivmacht der Bundesregierung noch stärker eingeschränkt zu sein, als sie es ohnehin dem Grundgesetz (vor allem Art. 50, 70 (1), 72 (1) GG) und der Praxis der Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik nach ist.

Eine weitere Reformbarriere bzw. ein Hemmnis für eine effizientere politische Steuerung durch den Bundeskanzler auf der Grundlage eines kohärenten politischen Masterplanes liegt im Verfassungsgrundsatz des Ressortprinzips (Art. 65 GG). Danach führen die Ressortleiter im Rahmen der vom Regierungschef vorgegebenen Richtlinien nicht nur ihre Geschäftsbereiche selbständig und unter eigener Verantwortung, sondern die Ressorts selbst, genauer die darin tätigen (leitenden) Ministerialbeamten, achten in der Regel auch exakt auf die Einhaltung dieses Prinzips, d. h. vor allem darauf, dass ihnen keine Kompetenzen (z. B. durch veränderte Ressortzuschnitte oder ressortübergreifende Kooperation, besonders mit denen, die sich unter Kontrolle des Koalitionspartners befinden) streitig gemacht werden.

Ressortprinzip und -geist wurden bereits oben als Barriere für interministerielle Kooperation ausgemacht. Wiederum sind Ressortprinzip und -geist Bestandteil evidenzbasierter Politikformulierung (Bullock 2001: 9). Zwar betreiben alle Bundesministerien auf

Abteilungs- und Referatsebene teilweise sehr fachspezifische Ressortforschung und beziehen externe Expertise von wissenschaftlichen Beiräten und zum Teil auch von eigens geschaffenen Sachverständigenräten ein. Bei den wissenschaftlichen Beiräten handelt es sich um Beratungsgremien, die autonom forschen und ihre Mitglieder selbst berufen. In der Regel gehören den Beiräten¹⁰ Universitätsprofessoren der entsprechenden Fachrichtung sowie wissenschaftliches Leitungspersonal der nachgeordneten Behörden an. Als Beispiel sei hier der Gemeinsame Wissenschaftliche Beirat (GWB) des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) genannt. Ihm gehören überwiegend Universitätsprofessoren der Medizin sowie die Leiter der dem BMG nachgeordneten Behörden (Robert-Koch-Institut; Paul-Ehrlicher-Institut; Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, kurz BZgA) an. Während sich die Ressortforschung im BMG mit gesundheitsspezifischen Anwendungsbereichen befasst (z. B. mit Prävention und Gesundheitsvorsorge, mit Erforschung von Innovationspotenzialen der Bio- und Gentechnologie im Bereich der Medizin, mit Risiko- und Sicherheitsforschung im Bereich der Antibiotika-Resistenz, mit umweltbezogenem Arbeitsschutz oder der Verhinderung von Infektionskrankheiten) und dabei mit dem EBP-Ansatz vergleichbare Methoden verwendet (z. B. Modellversuche zur Drogen- und Suchtbekämpfung oder Modellprogramme zur Verbesserung der Versorgung Pflegebedürftiger), stehen in der Zusammenarbeit mit hauseigenen und externen Wissenschaftlern sowie Anwendern Gesundheitsökonomie oder Strukturreformdebatten nicht im Vordergrund der Ressortforschung im BMG. Gesundheitssystemforschung und Beratungen hinsichtlich kostenreduzierender Maßnahmen fallen eher in den Aufgabenbereich des GWB sowie in den des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (SVRBEiG), dessen Arbeit

¹⁰ Zu den Beiräten siehe Mayntz (2006: 119), die konstatiert, dass sich diese sehr spezifischen Problemen zuwenden und spricht von „Outsourcing von Politikentwicklung auf niedrigem Aufmerksamkeitsniveau“.

bereits 1988 auf eine gesetzliche Grundlage gestellt wurde (SGB V, § 142).

Sowohl bei der hauseigenen Forschung als auch bei der Zielidentifikation der Arbeit in den Ministerien sowie bei deren Abteilungen muss allerdings eine gewisse Ressortfixiertheit festgestellt werden, die weit von der Idee des EBP-Ansatzes entfernt ist. Das kann mit den Strukturen der Ministerien, der Aufgabenstellung an die Abteilungen durch die politische und administrative Führung oder aber auch mit nicht gegebener Zuständigkeit für die Bundesministerien, d. h. mit Delegation staatlicher bzw. staatsnaher Steuerungsaufgaben an Dritte, erklärt werden. Es zeugt teilweise jedoch auch von einem gering ausgeprägten gesamtstaatlichen Problem- oder Problemlösungsbewusstsein in den Ressorts, das über die eigenen Interessen hinausgeht.

Als Beispiel führen wir hier die Abteilung II im Bundesministerium für Gesundheit (BMG) an, die für die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) zuständig ist. Die GKV ist im Rahmen der Selbstverwaltung im Gesundheitswesen von politischen Vorgaben weitgehend unabhängig. Zentrale gesundheitspolitische und gesamtwirtschaftliche Entscheidungen, vor allem die über die Höhe der Versicherungsbeitragssätze oder den Umfang des Leistungskatalogs der GKV, werden von den gesetzlichen Krankenkassen entweder autonom oder in Verhandlungen im Gemeinsamen Ausschuss mit den Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen getroffen. Im Unterschied zur Mehrheit der westeuropäischen Länder hat das Gesundheitsministerium in Deutschland auf die Festlegung der Beitragssätze letztlich keinen entscheidenden Einfluss (z. B. Döhler und Manow 1992; Grabow 2006).

Auf den finanziellen und strukturellen Reformbedarf der GKV müssen wir an dieser Stelle nicht näher eingehen. Er ist an anderer Stelle hinreichend belegt worden (z. B. Böcken u. a. 2001: 12 f.; Rürup-Kommission 2003: 143 ff.). Interessant ist jedoch festzuhalten, dass in die Arbeit der GKV-Abteilung im BMG über die

Ressortforschung, die die Beamten selbst durchführen, keinerlei externe Forschungs- und Beratungsleistung einfließt (Interview 3). Im Vordergrund stehen primär Verwaltungsfragen und Prozessoptimierung, insbesondere hinsichtlich des Vorgehens des BMG in den Verhandlungen mit den Bundesverbänden der GKV und denen der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen im Gemeinsamen Ausschuss über Honorare, Preise und Leistungen im Gesundheitswesen. Externe Auftragsforschung, die an Struktur- und/oder Finanzreformen der GKV orientiert ist, wird in der Abteilung nicht durchgeführt (Interview 3).

Ungeachtet der potenziellen und auch tatsächlich anzutreffenden Probleme der Ressortfixiertheit oder auch Selbstbezogenheit der Verwaltungen bleibt an dieser Stelle jedoch auch festzuhalten, dass angesichts der betriebenen Ressortforschung, der ressortübergreifenden Zusammenarbeit und des Einsatzes von wissenschaftlichen Beiräten u. a. Beratungsgremien (siehe Kapitel 3.4.1), externe wie interne Expertise und damit gesichertes Wissen in die Arbeit der Bundesministerien eingeht. Unserer Auffassung nach, die auch in den Gesprächen bestätigt wurde, besteht im Politikbetrieb der Bundesrepublik kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem. Das betrifft insbesondere Bereiche, in denen materielle Interessen von potenziellen Vetospielern (im weiteren Sinne also auch die der Bürokratie oder der Industrie) oder von angenommenen Stammwählergruppen oder in denen auch programmatische Grundsatzzfragen der Koalitionsparteien betroffen sind. In diesem Zusammenhang sei nochmals auf den Bereich der Gesundheits- und Gesundheitsreformpolitik hingewiesen, der angesichts der heterogenen Interessen der beteiligten Akteure und auch der hohen Konsensfindungskosten in den Parteien als politisches Minenfeld gilt (Grabow 2005c, 2006).

Ein erheblicher Teil der in den (Bundes)Ministerien geleisteten oder von ihnen in Auftrag gegebenen Forschung, deren Ergebnisse wiederum in den politischen Entscheidungs- und Gesetzgebungs-

prozess einfließen, wird jedoch in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen und ist auch nicht Gegenstand politischer Kontroversen hinsichtlich seines gesellschaftspolitischen Nutzens. Aber in Anbetracht

- der institutionellen Struktur- und Steuerungsbedingungen im Regierungssystem der Bundesrepublik, d. h. angesichts von Koalitionsregierungen und -zwängen auf Bundes- und Länderebene,
- der hochgradigen Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern,
- der häufig divergierenden Interessen zwischen beiden Ebenen,
- des auch nach Verabschiedung der Föderalismusreform 2006 weiterhin existierenden Vetopotenzials der Länderkammer, das unabhängig von der Frage nach dem parteipolitischen Gleichklang in beiden Häusern der Legislative besteht (Lehmbruch 1998: Kap. 6, Jun 2008),
- der Tatsache, dass Landesregierungen an der gesamtstaatlichen Entscheidungsfindung beteiligt sind und dabei auch die Interessen ihrer Ministerialbürokratie, die wiederum mit denen der Bundesministerien in Konflikt geraten können, vertreten sowie
- im Hinblick auf einen zum Teil wenig flexiblen oder kooperativen Ressortgeistes und der relativ geschlossenen Rekrutierungsmuster des Spitzenpersonals im ‚System Politik‘ oder schließlich auch

- aufgrund von Rücksichtnahme der politischen Entscheidungsträger auf die Interessen von einflussnehmenden Lobbygruppen¹¹

ist am Ende nur ein Teil dessen, was wissenschaftlich fundierte Politikberatung (intern und extern) an gesicherten Informationen bereitstellt, umsetzbar (Interview 1–5).

Diese strukturellen Umsetzbarkeitsschranken betreffen das bereits jetzt bereitgestellte Expertenwissen – insbesondere zu den eben skizzierten politisch umstrittenen Themen. Da die politischen Handlungs- und Entscheidungsstrukturen im Regierungssystem der Bundesrepublik die Akteure mit Beharrungs- und Vetopotenzialen ausstatten, sind umfassende Struktur- und Prozessänderungen zur Verbesserung der Effizienz und der Qualität der politischen Entscheidungen nur mit erheblicher Konsensbereitschaft und -fähigkeit aller Beteiligten möglich.

Bevor wir uns der Frage widmen, ob sich daran durch einen verstärkten Einsatz von EBP-Methoden etwas ändern kann, möchten wir charakteristische Merkmale des ‚Systems Wissenschaft‘ herausarbeiten, nach der Dialogfähigkeit von Politik und Wissenschaft fragen und die Bedingungen diskutieren, unter denen Politik und Wissenschaft miteinander ‚ins Geschäft‘ kommen.

¹¹ Kloten (2006) kommt zu der Feststellung, dass die Ergebnisse wissenschaftlicher Beratung immer weniger mit dem Spektrum des politischen Handelns konvergieren (2006: 138). Der frühere CDU-Generalsekretär und sächsische Ministerpräsident Biedenkopf verstärkt diese Position mit seiner Erkenntnis langjähriger politischer Praxis: „Die Bereitschaft zuzuhören ist dann sehr gering, wenn wissenschaftliche Erkenntnisse Machtlegitimationen von Besitzständen berühren“ (Biedenkopf 2006: 28).

3.2. Das ‚System Wissenschaft‘: Theorielastigkeit, Methodendebatten und Praxisferne im ‚Elfenbeinturm‘ oder Ressource für gesellschaftlich nützlichen Fortschritt?

EBPP hat zahlreiche Quellen: Wissenschaft und Befunde aus wissenschaftlich durchgeführten Studien sind nur eine davon (siehe oben). Dass Informationen der Verwaltungspraktiker ebenso wie die der Politikadressaten, die in der EBP-Literatur neben der Wissenschaft als weitere Evidenzquellen gelten, interessengeleitet, d. h. „biased“ sein können (weil sie zum Beispiel ein Interesse am Erhalt ihrer Amtsprivilegien, Regelungszuständigkeiten oder der Budgetmaximierung haben oder von Reformen zu ihren Lasten verschont bleiben möchten) und daher einseitige Informationen an politische Entscheidungsträger liefern, muss an dieser Stelle nicht näher erläutert werden. Aber auch der Bereich, der Wissen bereitstellt, welches das größtmögliche Maß an intersubjektiver Überprüfbarkeit und empirischer Sicherheit erreichen soll (die wissenschaftliche Forschung), ist nicht frei von Objektivitäts- und Methodenproblemen, auf die wir an dieser Stelle in aller gebotenen Kürze eingehen wollen.

Wir plädieren zunächst dafür – was allerdings auch unter (Politik-)Wissenschaftlern nicht ganz unumstritten ist – , das Ziel von Wissenschaft nicht allein im Erkenntnisgewinn, in Theoriebildung und -überprüfung oder gar lediglich in Theoriekritik zu sehen, sondern auch darin, empirisch gesichertes Wissen bereitzustellen, das gesamtgesellschaftlich nutzenbringend angewendet werden kann. Nur dann hat wissenschaftliche Praxis eine über ihre eigene Existenz hinausgehende gesamtgesellschaftliche Bedeutung.

Nach Renate Mayntz entspricht es jedoch dem Selbstverständnis zahlreicher Wissenschaftler „in einem Land, in dem die Wissenschaft besonders stolz auf ihre Autonomie ist“, sich von Politik und Praxisbezug zu distanzieren (Mayntz 1994: 17). Das trifft selbstverständlich nicht auf alle Wissenschaftler zu, denken wir vor

allein an die aus den Bereichen der Medizin, Pharmazie, der Sozialpädagogik, der technischen Wissenschaften und selbstverständlich auch der Sozialwissenschaften. Dennoch scheint eine nicht zu gering zu veranschlagende Zahl von Geistes-, Sozial- und auch Wirtschaftswissenschaftlern den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit nicht in erster Linie im Bearbeiten gesellschaftlich drängender Probleme und der Suche nach hilfreichen und praktikablen Lösungen zu sehen, sondern in Hypothesenprüfung und Theoriebildung oder -widerlegung. Für diese Zwecke werden in der Wissenschaft historisch wie theoretisch höchst anspruchsvolle Studien durchgeführt, die durchaus überzeugende Ex-post-Erklärungen für die zuvor ausgemachten Problemstellungen liefern, zum Beispiel:

- „Warum befindet sich das deutsche Gesundheitssystem in einer Finanzkrise?“,
- „Warum gibt es in Deutschland seit Jahren eine relativ hohe Sockelarbeitslosigkeit?“ oder
- „Warum entfernt sich ein wachsender Teil ostdeutscher Wähler von den etablierten demokratischen Parteien?“

Die Frage jedenfalls, wie ein gesellschaftlich prekäres Problem im Kontext gegebener institutioneller Rahmenbedingungen gelöst werden kann, die Erarbeitung von Lösungsplänen, Szenarien sowie die von Handlungsempfehlungen steht häufig nicht an erster Stelle sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Universitätsforschung und -lehre. „The hallmark of science is [...] to put accepted theories to the severest tests by trying to put them wrong [...] [it] follows, somewhat perversely, that progress in science is falsification“ (Pawson 2001: 6).

Auch wenn wir an dieser Stelle keine Bewertung hinsichtlich des gesellschaftlichen Nutzens eines Teils der geistes- und sozialwissenschaftlichen Forschung vornehmen können und wollen, anerkennen wir, dass durch den gelegentlich fehlenden Praxisbezug mancher

Forschungsvorhaben außerhalb des Systems Wissenschaft oder auch bei Vertretern anderer Wissenschaftsdisziplinen die Wahrnehmung entsteht, hier werde Wissenschaft zum Selbstzweck betrieben.

Noch mehr umstritten als die Frage nach der Praxisorientierung der (Sozial-)Wissenschaften sind innerhalb der Disziplin (vor allem im Bereich der quantitativen empirischen Forschung) jedoch die Methoden, mit deren Hilfe Wissen und Erkenntnisfortschritte gewonnen werden. Es beginnt mit den Kontroversen zwischen eher qualitativ oder eher quantitativ orientierten Forschern, die teilweise den Status von Glaubensfragen einnehmen (King, Keohane und Verba 1994; Boaz und Nutley 2003): Es geht – besonders innerhalb der quantitativ orientierten Forschung – über Fragen der empirischen Basis (Fallauswahl, Stichprobengröße), des Untersuchungsdesigns (fall- oder variablenorientierte Untersuchung, vergleichendes Untersuchungsdesign und die Sicherstellung von Vergleichbarkeit und andere) bis hin zur Frage der Repräsentativität der ausgewählten Untersuchungsfälle und schließlich zur ultimativen Frage nach der Robustheit oder auch statistischen Signifikanz der gewonnenen Befunde.

In der Tat sind Repräsentativität und Signifikanz starke Argumente der Forschung gegenüber jedweder Art von Kritik. Jedoch lässt sich insbesondere statistische Signifikanz nicht in jedem Untersuchungsdesign, vor allem bei vergleichender Forschung mit eher geringer Fallzahl, erreichen (Lehner und Widmaier 2002: 73 ff.). Dennoch benötigen politische Entscheidungsträger, wenn sie sich auf Beratung von Wissenschaftlern stützen und evidenzbasierte Entscheidungen treffen wollen, Gewissheit oder zumindest ein hohes Maß an Wahrscheinlichkeit, dass die von Wissenschaftlern vorhergesagten Resultate eintreten. Wie aber kann Robustheit von Evidenz hergestellt werden?

Ein Mittel, Robustheit der Befunde herzustellen, ist die Arbeit nach den Grundsätzen guter wissenschaftlicher Praxis. Das heißt, dass die mit der Anfertigung wissenschaftlicher Expertisen beauftragten

Wissenschaftler eine faire Fall- oder Variablenauswahl zu treffen haben, d. h. unliebsame Fälle oder Variablen nicht von vornherein ausklammern, und zudem die Ergebnisse so aufbereiten sollten, dass sie sowohl für kritische Kollegen als auch Auftraggeber und gegebenenfalls Anwender nachvollziehbar und überprüfbar sind. Was aber auch dann, wenn wissenschaftliche Studien nach guter wissenschaftlicher Praxis angefertigt werden, nicht ausgeschlossen werden kann, ist, dass quasi jede Studie widerlegt werden kann, je nach dem, welche Fälle und vor allem Zeiträume den Untersuchungen zugrunde liegen. Das ist insbesondere ein Problem der interessen geleiteten, zum Teil auch ideologisch beeinflussten Verbands- und Auftragsforschung, die Befunde und Empfehlungen der ‚Gegenseite‘ auf der Grundlage eines vollkommen anderen Untersuchungsdesigns ‚widerlegen‘ und so den Prozess der Meinungsbildung bei Entscheidungsträgern sowie der Öffentlichkeit erheblich erschweren können. Einen Königsweg für die Herstellung vollkommener Gewissheit gibt es weder in den Sozialwissenschaften noch in der Wirtschaftswissenschaft.

Damit jedoch ein hohes Maß an Gewissheit erreicht werden kann, gilt es – unabhängig davon, ob die herangezogenen Studien nun auf der Grundlage quantitativer oder qualitativer Forschungsmethoden durchgeführt wurden – so viel Informationen aus Wissenschaft und Praxis wie möglich zu sammeln und systematisch auszuwerten (Pawson 2001). Das klingt trivial, aber die Sammlung und Auswertung der Ergebnisse mehrerer Studien und Erfahrungsberichte erscheint in der Tat das einzige probate Mittel zur Ansammlung eines Wissens- oder Informationspools zu sein, aus dem politische Entscheidungsträger mit gesichertem oder zumindest hoch wahrscheinlichem Wissen versorgt werden.

Für die praktische Anwendung im Prozess der Politikformulierung und -umsetzung bedeutet dies, dass die Entscheidungsträger und ihre Beamten entweder mehrere Studien auswerten oder in Auftrag geben, diese Studien von den Verfassern präsentiert und dabei mit

den Auftraggebern und Anwendern diskutiert werden. Wie Renn in seinen Beobachtungen zur Wirksamkeit wissenschaftlicher Politikberatung feststellt, hängt diese im Wesentlichen davon ab, ob es im Beratungsprozess „zu persönlichen Begegnungen zwischen Berater und Beratendem kommt“ (Renn 2006: 61). Diese Rückkopplung zwischen politischen Auftraggebern und wissenschaftlichen Beratern dient wiederum der Prüfung der Kongruenz zwischen den politischen Zielstellungen und den wissenschaftlich erarbeiteten Lösungswegen. Nur wenn auf beiden Seiten ausreichend Transparenz und Verständnis vorherrschen, lässt sich ein Erfolg der Beratung erzielen. Letztlich können die im Beratungsprozess gewonnenen Erkenntnisse wiederum in Pilotstudien bzw. -projekten erprobt, parallel evaluiert und vor ihrer endgültigen Anwendung gegebenenfalls an sich konkret ergebene Zwänge der Praxis angepasst werden. Dort, wo wir erste Ansätze für Politik- und Entscheidungsstile gefunden haben, die dem EBP-Ansatz entsprechen (ohne dass sie so genannt werden), wird genau dementsprechend vorgegangen (siehe Kapitel 3.4.1). Dennoch ist die Befruchtung der Politik durch wissenschaftlich erarbeitete und gesicherte Befunde alles andere als politischer Alltag.

3.3. Zur Dialogfähigkeit zwischen Politik und Wissenschaft in Deutschland

Das Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft gilt als schwierig. Beide Systeme unterscheiden sich demnach in so vielen und zentralen Belangen, dass die gesamtgesellschaftlich nützliche Kooperation, d. h. Politikformulierung und -umsetzung mit positiver Langzeitwirkung auf der Grundlage von wissenschaftlich fundierten Erkenntnissen, gesichertem Wissen bzw. Evidenz, kaum möglich erscheint (Bleek 2002). Zu nennen sind hier im Wesentlichen divergierende Zielstellungen und Motive der Akteure auf beiden Seiten, die unterschiedlichen Arbeitsquellen und -grundlagen (Fakten hier, Werte dort), ein stark voneinander abweichender Zeithorizont und -druck, unterschiedliche Arbeitsweisen und

Verantwortlichkeiten, Vorurteile in der gegenseitigen Wertschätzung („pragmatische Macher“ ohne wissenschaftliches Niveau hier, weltfremde Intellektuelle dort; siehe Mai 1999: 672), die tendenzielle Unvereinbarkeit der Sprache (Böhret 1981: 307) oder auch das Selbstverständnis vieler Wissenschaftler (siehe oben).

Während sich Wissenschaftler (idealerweise) dem Erkenntnisgewinn (oder der Wahrheit) verpflichtet fühlen, streben Politiker (idealerweise) nach Machterwerb oder -ausbau (siehe Kapitel 3.1). Die Sprache der Politik und die kommunizierten Botschaften tendieren zur Einfachheit, die der Wissenschaft ist – entsprechend den zugrunde liegenden Sachverhalten – häufig komplex und nicht in jedem Falle sofort verständlich (Beske 1990: 136 f.). Hohe Komplexität erreichen auch die Antworten der Wissenschaftler auf sozialökonomische und andere gesellschaftspolitische Probleme, wenngleich Wissenschaftler dazu neigen, sich nur ungern eindeutig festzulegen und der Politik in der Regel mehrere Optionen zur Wahl stellen. Als Beispiel wäre hier die „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“, die sogenannte „Rürup-Kommission“ (RüKo 2003) zu nennen. Ihr Auftrag lag in der Erarbeitung von Reformszenarien in zwei Bereichen der gesetzlichen Sozialversicherung: der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) sowie der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Während sich die Kommission in Bezug auf die Reform der GRV eindeutig festlegte (Anhebung des Renteneintrittsalters; Kürzung des Bruttorentenniveaus, bis 2010 leicht, danach auf über 20% steigende Beitragssätze; RüKo 2003: 106) hat sie zur Reform der GKV zwei alternative Modelle vorgeschlagen: die Einführung einer „Bürgerversicherung“ oder die Umstellung des bestehenden Systems auf eines, das die Finanzierung des Gesundheitswesens durch arbeits- und einkommensunabhängige Gesundheitsprämien („Kopfpauschalen“) vorsieht. Hierbei hat sich die RüKo jedoch genauso wenig festgelegt, wie sie konkrete Handlungsempfehlungen für ihren Auftraggeber, das damalige Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung (BMGS), vorgestellt hat. Das BMGS sowie die Partei der

Gesundheitsministerin favorisierten allerdings klar das Modell „Bürgerversicherung“ (zumindest die erste Stufe), weil es aus Sicht der SPD sozial ausgewogener erschien als die Einführung einer einkommensunabhängigen Gesundheitsprämie (Grabow 2006: 64). Die Arbeit der RüKo liegt mittlerweile vier Jahre zurück, ein Systemwechsel in der GKV ist bisher ausgeblieben, obwohl er von der wissenschaftlich hochkarätig besetzten Kommission als dringend erforderlich angesehen wurde. Das Beispiel RüKo veranschaulicht die Schwierigkeit, ein derartig komplexes Politikfeld im deutschen Regierungssystem politisch durchzusetzen. Dabei hat die RüKo lediglich zwei Zweige der gesetzlichen Sozialversicherung betrachtet. Dennoch gebührt ihr das Verdienst, beide in den Reformberechnungen in einen gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang gestellt zu haben (zu den Potenzialen und Grenzen siehe Grabow 2005b: 206-218). Was sie allerdings nicht leistete, waren integrierte Simulationen auf der Basis aller Sozialversicherungszweige, die langfristig versicherungsmathematische und sozialpolitische Auswirkungen (Beitragsstabilität, Versorgungssicherheit), fiskalische, gesamtwirtschaftliche und auch beschäftigungswirksame Begleitfolgen und Auswirkungen ins Visier nimmt. Eine solche wissenschaftlich fundierte Gesamtsimulation als Vorlage für politische Entscheidungsträger steht derzeit noch aus.

Gegenüber den Akteuren der Politik genießen die Akteure der Wissenschaft zwar nicht notwendigerweise einen „Vorteil der Verantwortungslosigkeit“ (Priddat 1999: 153), sie stehen jedoch nicht in gleichem Maße unter öffentlicher Beobachtung sowie in Verantwortung gegenüber der eigenen Anhängerschaft oder dem Gemeinwesen. Die Komplexität der von Wissenschaftlern bearbeiteten Themen (insbesondere in den Bereichen der Sozial- und Finanzpolitik sowie in gesamtwirtschaftlicher Perspektive) sowie die Handlungs- und Reformempfehlungen an die Politik, die häufig auf restriktivere Maßnahmen („soziale Einschnitte“) hinauslaufen und daher sowohl bei Wählern als auch Politikern unpopulär sind, erklären wiederum den Unwillen auf Seiten der politischen

Entscheidungsträger, die komplexen Antworten der Wissenschaftler zu implementieren.

Erhebliche Unterschiede zwischen Wissenschaft und Politik bestehen schließlich auch in Bezug auf deren Zeithorizont. Die wissenschaftliche Bearbeitung komplexer Zusammenhänge erfordert Zeit und Geduld, die Politik hingegen „steht unter dem Gesetz der von den Wahlperioden [...] Meinungsumfragen [Wählererwartungen und anderer Zwänge] diktierten Ungeduld“ (Bleek 2002: 93). „Politik heißt, Entscheidungen wie am Fließband herbei zu führen, [...] [das] Tempo, das hier vorgelegt werden muss, entspricht nicht dem der auf Gewissheit fixierten Akademiker“ (Althaus 2004: 39). Tabelle 1 fasst in idealtypischer Form Ziele und Arbeitsweisen beider Subsysteme zusammen und gibt einen Überblick über die häufigsten Erklärungen für die prinzipielle Unvereinbarkeit zwischen Politik und Wissenschaft bzw. zahlreicher Wissenschaftsdisziplinen (vor allem der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften).

Politik und Wissenschaft scheinen im Lichte dieser Erklärungen im Grunde unvereinbar, Politikberatung und vor allem Politikformulierung auf der Grundlage wissenschaftlich erarbeiteter und gesicherter Befunde nur schwer möglich. Dafür, dass es angesichts dieser erheblichen Kooperations- und Verständnishürden doch zu wissenschaftlich basierter Politikberatung kommt, gibt es jedoch mindestens fünf Erklärungen.

Erstens ist die Grenze zwischen Politik und Wissenschaft nicht so undurchlässig, wie es nach Ansicht mancher Autoren der Fall ist (siehe Kapitel 3.1). Zwar gilt, dass sich die Vertreter beider Subsysteme mit Vorurteilen oder Misstrauen betrachten (Jann 1994: 163), dennoch greifen politische Entscheidungsträger gerne auf externe Berater und Gutachter zurück, wenn sie nicht nur in ihren Fachdisziplinen, sondern vor allem auch im Kreise der Politik einen „guten Namen“ haben (Klemmer 2002: 26) oder im Besitz des richtigen Parteibuches sind. Manche Berater werden schließlich ganz und gar in den Bereich der Politik kooptiert, denken wir an den Gesund-

heitsexperten der SPD, Karl Lauterbach. Neben ausgewiesener wissenschaftlicher Reputation ist die Voraussetzung für die Konsultierung der externen Fachkraft, dass sie ein politisches Profil aufweist sowie die Beratungsleistung politisch kalkulierbar macht. Besteht eine politische Nähe zwischen Berater und politischem Entscheidungsträger, ist, so Müller-Rommel, häufig „eine recht blinde Forschungsgläubigkeit gegenüber dem, was die persönlich bekannten Politikberater zusammentragen“, die Folge (Müller-Rommel 1984: 33).

**Tabelle 1: Ziele und Handlungslogiken der Systeme
Wissenschaft und Politik**

	Wissenschaft	Politik
Primäre Ziele/Motive	Erkenntnisgewinn	Macherhalt und -ausbau
Grundlagen	Fakten	Werte
Arbeitsweise	verborgen	öffentlich
Output	Modelle	Gesetze
Verantwortlichkeit	gering	hoch
Sprache	komplex	einfach
Zeitdruck und -horizont	eher gering, langfristig	hoch, kurzfristig

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Wahnsiedler (2006: 34).

Zweitens steigt die Chance, dass wissenschaftlich erarbeitete Befunde Gehör bei den politischen Entscheidungsträgern finden, wenn sie sich für politische Absichten instrumentalisieren lassen bzw. um es ohne negative Wertung auszudrücken, wenn sie

politische Ziele oder Ideologien unterstützen. Die nicht selten der wissenschaftlichen Politikberatung zugeschriebene Funktion der Konfliktentschärfung und Konsensbildung konnte angesichts der Zusammensetzung der Kommission und der von den Akteuren wahrgenommenen Unterschiedlichkeit der Modelle nicht erfüllt werden.

Drittens finden wissenschaftlich erarbeitete Befunde Eingang in den Gesetzgebungsprozess, wenn über die Befunde, ihren sektoralen oder gesellschaftlichen Nutzen und die administrativen Wege der Anwendung ein überparteilicher Konsens besteht oder viertens, die aus der Forschung abgeleiteten praktischen Handlungsempfehlungen und Reformoptionen nichts kosten (Nutley u. a. 2002: 17), genauer gesagt, für die Mehrheit der politischen Entscheidungsträger nicht mit Kosten verbunden sind.

Fünftens wird aber wissenschaftsbasierte Politikberatung schließlich nicht nur von Universitätsprofessoren und deren Mitarbeitern, sondern auch von anderen Institutionen geleistet (siehe Kapitel 2.2). Verbands- oder politische Auftragsforschung, vor allem durch Interessenverbände, Parteien oder Fraktionen, bergen wiederum die Gefahr, dass die Befunde ‚politisch stimmig‘ gemacht werden und eher als Argumentationshilfe der Lobbyisten gegenüber der Öffentlichkeit oder dem politischen Gegner dienen als dass sie Ausdruck objektiven und gesicherten Wissens sind, die zum Wohle des Gemeinwesens nutzbar gemacht werden. In diesem Sinne erfüllt in Deutschland die Politikberatung primär eine dienende Rolle gegenüber dem Auftraggeber (siehe auch Mayntz 2006: 121). Der lobbyistische Bias dieser Art von Forschung und Politikberatung ist mit dem Verständnis von EBP nicht vereinbar.

Angesichts der hier skizzierten Verständnis- und Kooperationsprobleme zwischen Politik und Wissenschaft sowie der zahlreichen strukturellen Reformbarrieren im Regierungssystem der Bundesrepublik erscheint der Einsatz von EBP in Deutschland von vornherein auf zahlreiche Hürden zu stoßen. Aus den folgenden

Erfahrungsberichten wird jedoch sichtbar, dass in die Planungsebene ebenso wie die gesetzgeberische Arbeit der explorativ untersuchten Bundesministerien durchaus externe Expertise einfließt, auch wenn die Begriffe EBP und EBPP dort weitestgehend unbekannt sind. Wir können allerdings bereits an dieser Stelle konstatieren, dass es in allen Bundesministerien EBP-äquivalente Ansätze gibt, diese aber nicht die Regel sind.

3.4. Verwendung interner und externer Expertise im politischen Entscheidungsprozess der Bundesrepublik

Die Subsysteme Politik und Administration, denen in Literatur und öffentlichen Diskussionen häufig die Entkopplung von der Lebenswirklichkeit unterstellt wird, sind mit eben dieser in mindestens zweifacher Art verbunden. Zum einen betreiben – wie bereits erwähnt – alle Ministerien auf Referats- oder Abteilungsebene hauseigene Ressortforschung und bestellen wissenschaftliche Beiräte und Expertenkommissionen. Während die wissenschaftlichen Beiräte als dauerhafte Einrichtung Politikberatung betreiben, werden Expertenkommissionen vor allem als Reaktion auf externe Ereignisse berufen. Insbesondere die rot-grüne Regierungskoalition von 1998 bis 2005 griff häufiger auf den Rat der Experten zurück, um externen Sachverstand für die Regierungsarbeit fruchtbar zu machen, „auch [...] weil Vorbehalte gegenüber der durch langjährige CDU/CSU- und FDP-Herrschaft geformten Ministerialbürokratie existierten“ (Siefken 2005: 564; bei Siefken ist auch eine gute Darstellung der Expertenkommissionen während der Amtszeit von Gerhard Schröder als Bundeskanzler zu finden). Die einzelnen Kommissionen sind zumeist an ein Ressort gebunden, nur selten sind sie ressortübergreifend oder beim Kanzleramt angesiedelt. Dies ist die formale Seite der wissenschaftlichen Politikberatung, die sowohl von den Ministerien selbst erbracht wird als auch von außen einfließt.

Zum anderen greifen politische Entscheidungsträger informell auf Netzwerke zurück, die sie im Laufe der Jahre aufgebaut haben.

Aufgrund der langen Zugehörigkeit zur ‚politischen Klasse‘ und den zum Aufstieg dorthin notwendigen persönlichen Unterstützern hat jeder Bundesminister ein informelles Netz an Beratern aus den Bereichen Medien, Wirtschaft, Politik und auch Wissenschaft, deren Rat vor nahezu allen politischen Entscheidungen eingeholt wird. Die politischen Entscheidungsträger leiden in der Regel nicht an Informationsmangel. Allerdings variieren Intensität und Systematik der wissenschaftlichen Beratung von Ressort zu Ressort und von Gesetzgebungsmaterie zu Gesetzgebungsmaterie.

Diese Varianz hat zahlreiche Ursachen. Zu den wichtigsten Faktoren, die erklären, ob und in welchem Umfang unabhängige Expertise bei politischen Entscheidungen berücksichtigt wird, gehören erstens die individuelle Wertschätzung der politischen Entscheidungsträger gegenüber intern wie extern erbrachten wissenschaftlichen Befunden und Beratungsleistungen sowie zweitens die Fragen, ob und inwieweit politische Entscheidungen Grundsatzfragen der Parteien betreffen oder ob sie materielle Interessen von angenommenen Stammwählergruppen der Parteien berühren. Besteht von vornherein (i) gesellschaftlicher oder überparteilicher Konsens über den Nutzen einer Gesetzesinitiative, liegt diese (ii) weit außerhalb der programmatischen Grundsatzfragen der Parteien und ist sie zudem (iii) für Bund, Länder, Kommunen und somit (iv) für die Mehrheit der Wähler nicht mit einem Kostenanstieg verbunden, dann stehen die Chancen dafür, dass ein Gesetz einerseits quasi von Wissenschaftlern ‚geschrieben‘ und andererseits nur noch von den Mitgliedern der Legislative unabhängig von deren Parteizugehörigkeit ‚durchgewinkt‘ werden, sehr gut. Die „Neunzehnte Verordnung zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher Vorschriften“ (BGBl. I, 2005: 757), an der Wissenschaftler des Bonner Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) federführend mitwirkten, passierte im März 2005 beispielsweise so die legislativen Ebenen ohne Probleme und auch weitestgehend ohne öffentliche Beachtung, weil sie alle oben genannten Bedingungen erfüllte.

Anders sieht es bei Reformvorhaben aus, die politische Grundsatzfragen betreffen oder hohe Folgekosten verursachen könnten. Hier entsteht häufig der Eindruck, dass die politische Logik der Koalitionskompromisse oder der Politikumsetzung unter den Bedingungen der föderalen Politikverflechtung den Einsatz intern wie extern erbrachten und gesicherten Wissens verhindern oder zumindest erheblich behindern. Allerdings gibt es auch hier Ausnahmen, die zum Teil auf individuelle Faktoren, wie zum Beispiel einer höheren Wertschätzung gegenüber wissenschaftlicher Politikberatung auf Seiten der politischen Entscheidungsträger und ihrer leitenden Ministerialbeamten, zurückgeführt werden müssen. Die erste betrifft das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), das unter Leitung der zwischen 2002 und 2005 amtierenden Bundesfamilienministerin Renate Schmidt (SPD) einen Wechsel zur „nachhaltigen Familienpolitik“ auf der Grundlage wissenschaftlich erarbeiteter, getesteter und somit gesicherter Befunde einleitete.

3.4.1. Nachhaltige Familienpolitik im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Unter Familienpolitik verstand jede Bundesregierung bis zum Amtsantritt Renate Schmidts in der Regel, Familien mehr Geld zur Verfügung zu stellen. „Der über fünf Jahrzehnte in Deutschland (West) verinnerlichte Dreisatz lautete: 1. Der Staat muss den Familien, 2. mehr Geld geben und zwar 3. möglichst allen gleichermaßen“ (Ristau 2005: 17). Nach Berechnungen der Bertelsmann Stiftung beliefen sich die familienpolitischen Ausgaben (Kindergeld, Kinderfreibeträge und anderes) im Jahre 2002 auf etwa 90 Mrd. Euro pro Jahr (Bertelsmann Stiftung 2002). Damit nimmt die Bundesrepublik EU- und OECD-weit hinsichtlich der Ausgaben für familienpolitische Leistungen einen Spitzenplatz ein. Unabhängig davon sank jedoch einer der wichtigsten familienpolitischen Indikatoren kontinuierlich: die Geburtenrate. Die frühere Ministerin Schmidt, ihre Beamten und die wissenschaftlichen Berater des

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ermittelten als Ursache insbesondere die von (potenziellen) Eltern befürchtete Unvereinbarkeit von Familie und Beruf. Um mögliche ökonomische Nachteile von Kindern für die Eltern zu minimieren und gleichzeitig die vor allem volkswirtschaftlich fundamental wichtige Frage nach Erhöhung der Geburtenzahlen zu lösen, leitete die Spitze des BMFSFJ eine Reihe von Maßnahmen ein, die einerseits zu einem Politik- und Mentalitätswechsel in der Familienpolitik und -planung führen sollten und andererseits zentrale Elemente von EBPP enthielten.

Der Politikwechsel und (bisher vor allem ressortinterne) Mentalitätswechsel spiegelt sich zunächst darin wider, dass Familienpolitik aus ihrem Dasein als „Fußnote von sozialer Gerechtigkeit und Gleichstellung“ (Ristau 2005: 17) herausgelöst und zum ersten Mal systematisch unter volks- und betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien betrachtet wurde. Das BMFSFJ beauftragte zum einen namhafte Familiensoziologen und Wirtschaftswissenschaftler, wie Professor Hans Bertram von der Berliner Humboldt-Universität und den ‚Wirtschaftsweisen‘ Professor Bert Rürup, mit der Anfertigung familienpolitischer Gutachten, die unter Einbeziehung demografischer und volkswirtschaftlicher Faktoren erstens den Bedarf an Kinderbetreuungsseinrichtungen und zweitens den gesamtwirtschaftlichen Nutzen verbesserter Betreuung ermittelten. Darüber hinaus vergab das Ministerium Aufträge zur Durchführung von – wiederum extern evaluierten – Effektivitäts- und Effizienzstudien zu den Themenkreisen „kommunale und innerbetriebliche Kinderbetreuungsangebote“, „alternative Arbeitszeitmodelle“ und „Änderung finanzieller Anreize für den Elternurlaub (Familiengeld)“ an mehrere wirtschaftswissenschaftliche und -nahe Institute, zum Beispiel das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin, das Kölner Institut der deutschen Wirtschaft (IW) oder die Schweizer Prognos AG. Nachdem die DIW-Forscher empirisch belegt haben, dass Kinderbetreuung durch staatliche wie freie Träger ein Standortfaktor für die Kommunen sein kann und auch die Prognos AG nachwies, dass

innerbetriebliche familienfreundliche Maßnahmen (Betriebskindergärten, flexible Arbeitszeiten für Eltern) den Unternehmensgewinn durch höhere Motivation der Belegschaft, Sicherheit in Fragen der Kinderbetreuung, Wegfall von Mutterschaftsvertretungen, Neubesetzungen oder Wiedereingliederungen um bis zu 25% steigern können, stiegen sowohl die Teilnehmerzahl der im Unternehmenswettbewerb „Erfolgsfaktor Familie“ unter Führung des Präsidenten des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHT) Georg L. Braun zusammengeschlossenen Unternehmen als auch die Zahl der sogenannten lokalen Bündnisse für Familie, die vom BMFSFJ finanziell gefördert werden (BMFSFJ 2004; Ristau 2005: 18 ff.).

Der Politik- und Mentalitätswechsel in der Familienpolitik des BMFSFJ äußert sich neben diesem interdisziplinären Ansatz, d. h. der Kooperation von Politik, Administration, Wissenschaft und Wirtschaft, dem Einsatz von wissenschaftlich fundierter und evaluierter Expertise und Politikberatung, der Tatsache, dass bei den Modellberechnungen, die den wissenschaftlichen Politikberatungen zugrunde lagen, stets von den ungünstigsten demografischen und volkswirtschaftlichen Annahmen ausgegangen wurde (Ristau 2005: 19 f.; Interview 1) auch dadurch, dass die Arbeit im BMFSFJ sowie die der externen Berater wesentlich stärker als bisher vergleichend angelegt ist, um Erfahrungen und „best practice“ aus anderen Ländern zu berücksichtigen. Das betrifft zum Beispiel die Gesetzesinitiative zur Einführung eines einkommensabhängigen Elterngeldes nach schwedischem Vorbild.

Abgesehen davon, dass die wissenschaftlichen Beratungskommissionen des BMFSFJ die Wirkung des Elterngeldes auf die Geburtenfreudigkeit (i) anhand von internationalen Vergleichsstudien und (ii) in eigenen Szenarien simuliert haben, korrespondiert die Entstehung dieser Gesetzesvorlage insofern mit EBP-Ansätzen, als auch Präferenzen der Bevölkerung einfließen. Im Auftrag des BMFSFJ ermittelte das Medien- und Sozialforschungsunternehmen TNS Emnid in repräsentativen Umfragen, dass mehr als zwei Drittel der

Bürger die Umstellung des bisherigen Erziehungsgeldes auf ein einkommensabhängiges Elterngeld befürworteten (Ristau 2005: 22). Insofern entspricht dieses Vorhaben den Anforderungen an responsive Politik, also einer, die sich an den Interessen der Bevölkerungsmehrheit orientiert.

Ein veränderter Politik-, Analyse- und Kommunikationsstil des BMFSFJ kommt auch im 7. Familienbericht des Ministeriums zum Ausdruck (BMFSFJ 2005). Während die Vorgängerberichte im Wesentlichen Geschäftsberichte des Ministeriums über die Höhe familienpolitischer Leistungen und über abgelaufene Projektarbeit waren, widmet sich der 7. Familienbericht weniger der Darstellung, was das BMFSFJ seit dem 6. Bericht an Ausgaben geleistet und an Projekten auf den Weg gebracht hat. Stattdessen handelt es sich um ein interdisziplinär erarbeitetes und wissenschaftlich fundiertes Strategie- und Beratungspapier, das unter Einbeziehung von Erfahrungen aus anderen Ländern Familie und Kinder in erster Linie als gesamtgesellschaftliche Chance und nicht als Risiko beschreibt und das – ebenso nach dem Wechsel an der Ressortspitze im November 2005 – auch so kommuniziert.

Dem BMFSFJ gelang es durch seinen interdisziplinären Ansatz, eine „Allianz für die Familie“, die von maßgeblichen gesellschaftlichen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Akteuren unterstützt wird, zu schmieden. Sie wird vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und dem DIHT ebenso unterstützt wie vom DGB, den beiden christlichen Kirchen und vom Deutschen Städtetag (Ristau 2005: 20 ff.).

Ob sich im Zuge der neu entdeckten Familienfreundlichkeit tatsächlich die gewünschte Wirkung, d. h. die Zunahme der Geburtenzahlen einstellt, ist allerdings noch völlig offen.¹² Festzuhalten ist an dieser

¹² In der sperrigen Sprache der Familienbürokratie ausgedrückt, liegen die Ziele der nachhaltigen Familienpolitik in „demographischer Bestands-

Stelle jedoch, dass die Erarbeitung der neuen familienpolitischen Leitbilder mit Methoden erfolgte, die dem EBPP-Ansatz zumindest teilweise entsprechen. Sie basieren auf externer wie interner Expertise, sie sind sowohl interdisziplinär als auch international vergleichend erarbeitet, sie sind unabhängig begutachtet worden, sie berücksichtigen Erfahrungen und Wünsche der Politikadressaten, stützen sich auf breite gesellschaftliche Zustimmung und die Empfehlungen der wissenschaftlichen Berater, die im Beschluss zur Einführung des Elterngeldes sowie zum Ausbau der Vollzeitkinderbetreuungsplätze mündeten, und gelten als empirisch gesichert. Im nächsten Schritt müsste nun noch eine systematische und alle Einzelmaßnahmen berücksichtigende Evaluierung der Maßnahme erfolgen.

3.4.2. Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik

Weniger wissenschaftlich fundiert verliefen aktuellere Reformmaßnahmen auf den Gebieten der Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik, obwohl mit den Kommissionen für Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission) und der für die Reform der Bundesanstalt für Arbeit/ Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Kommission) zwei hochkarätig besetzte Expertengremien an der Politikformulierung beteiligt waren (Blancke und Schmid 2003; Murswieck 2003).

Tatsächlich gingen mit dem sogenannten „Mainzer Modell“, das degressive staatliche Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen für Geringverdiener vorsah (bis 737 Euro brutto bei Singles und 1 707 Euro brutto bei Paaren), und dem Vorläufermodell des Arbeitslosengeldes II, dem „Modellprojekt zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ (MOZART), zwei Modelle in den Gesetzgebungsprozess ein, die erstens lokal getestet waren und zweitens positiven Erfahrungen aus

sicherung“ sowie darin, die Kinderzahl pro Familie „ auf durchschnittlich 1,7 [...] zu steigern, [während] derzeit nur 1,3 Kinder [...] realisiert (sic!) werden“ (Ristau 2005: 18).

dem Ausland entsprachen. Bei den anderen Vorhaben der Hartz-Kommission, zum Beispiel bei Einrichtung der sogenannten „Personal Service Agenturen“ (PSA) oder des „Job Floater“, handelte es sich um empirisch nicht getestete Ideen, die bisher kaum positive Auswirkung zeigten. Sie erwiesen sich entweder als ineffizient oder führten dazu, dass die zu „JobCentern“ oder „PSA“ umbenannten bzw. fusionierten Arbeits- und Sozialämter auf Jahre weitgehend mit sich selbst beschäftigt waren und daher nur eingeschränkt ihrer Vermittlungsaufgabe nachkamen.

Während die Arbeitsmarktreformideen der Regierung Schröder und ihrer wissenschaftlichen Berater zum Teil unter erheblichem Zeitdruck und zu Teilen ohne gesichertes Wissen über ihre Auswirkungen zu Gesetzen wurden, scheiterten wesentliche Ziele der Gesundheitsreformpolitik der rot-grünen Bundesregierung – ebenso wie die ihrer Nachfolgerin – an den Strukturen des Gesundheitssystems. Gesundheits- und Gesundheitsreformpolitik in der Bundesrepublik ist durch ein hohes Maß an Asymmetrie der politischen Einflusslogik gekennzeichnet. Die große, aber weitgehend unorganisierte und auch kaum organisierbare Mehrheit der gesetzlich Versicherten steht zum einen dem „closed shop“ der privaten Krankenversicherung (PKV) gegenüber, d. h. dem Versicherungszweig der Beamten, Selbständigen und Beschäftigten mit höherem Einkommen (ab Euro 3 937,50), und zum anderen bestens organisierten und politisch einflussreichen Berufs- und Interessenverbände der PKV, der gesetzlichen Krankenkassen, der Ärzteschaft, der Apotheker und der Pharmaindustrie. Anders als die knapp 30 Millionen gesetzlich Versicherten können diese kollektiven Akteure ihre Positionen entweder mit der Androhung von Leistungsentzug oder aber im Ordnungsmodell der Selbstverwaltung auch gegen Maßnahmen der Politik durchsetzen bzw. erhalten (Lehmbruch 1987; Oberender und Fleischmann 2003), weil die exekutive Durchsetzungsfähigkeit der Bundesregierung in diesem Ordnungsmodell äußerst gering ist (Döhler und Manow 1992; Bandelow 1998; Grabow 2006).

Das wissen auch die politischen Entscheidungsträger sowie die leitenden Beamten im BMG bzw. BMGS. Während von Seiten der Wissenschaft seit Jahren angemahnt wird, bei anstehenden Gesundheitsreformen an den Strukturen des „Anbieter- und Verteilungskartells“ anzusetzen und auch die Ausgabenseite in die Reformabsichten einzubeziehen (Rürup-Kommission 2003: 145; Rosenbrock und Gerlinger 2004: 101 f.), konzentriert sich die Politik in der Regel auf die politisch zunächst weitaus ungefährlicher erscheinende und leichter mögliche Ausweitung der Einnahmeseite durch das Erschließen neuer Finanzquellen. Dies war der Fall bei der Gesundheitsreform 2004, bei der auf Druck der Union im Vermittlungsausschuss die Anhebung der individuellen Zuzahlungen bei Arztbesuchen („Praxisgebühren“), die Anhebung der individuellen Zuzahlungen bei Medikamenten sowie die Anhebung der Selbstbeteiligung der gesetzlich Krankenversicherten bei Krankenhausaufenthalten mit gleichzeitiger Kürzung des Krankengeldes beschlossen wurden. Mit den im Juli 2006 verabschiedeten Beschlüssen zur Gesundheitsreform der großen Koalition (Gesundheitsfonds, Beitragserhöhung und gegebenenfalls individuelle „Kopfpauschale“) wurde dies im Grunde wiederholt.

„Nutzergebühren“ im Gesundheitswesen gibt es in nahezu allen Industrieländern, in den meisten jedoch werden diese universell erhoben und durch private Zusatzversicherungen flankiert. Das Versprechen der politischen Entscheidungsträger an Versicherte und ihre Arbeitgeber, im Zuge der Anhebung der individuellen Zuzahlungen die Lohnnebenkosten in Deutschland senken zu können, konnten sie aufgrund mangelnder Zuständigkeit auf die Beitragsgestaltung der gesetzlichen Krankenkassen nicht in jedem Falle unmittelbar einlösen, sondern waren auf das „Mitspielen“ der Akteure der Selbstverwaltung angewiesen. Zudem wurden weder aus sozio-medizinischer Sicht (Wie wirkt es sich langfristig aus, wenn sozial und einkommensschwache Menschen aufgrund ihrer geringen Einkommen auf Arztbesuche verzichten?) noch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive (Welche Folgen hat es für die Binnennach-

frage, wenn Patienten/Konsumenten statt zu konsumieren, mehr Geld für Gesundheitsleistungen aufbringen müssen?) die Auswirkungen höherer individueller Zuzahlungen im oder durch das BMG bzw. BMGS berechnet oder in sonst einer Form simuliert (Holst 2004; Interview 3). In die Gesundheitsreform 2004 flossen externe wie interne Expertise kaum ein. Gesundheitsreformpolitik in Deutschland geschieht quasi im ‚evidenzfreien‘ Raum bzw. ist nach Ansicht eines mittelbar Beteiligten „zu weniger als 10% das Ergebnis wissenschaftlicher Beratungsleistung, dafür aber zu jeweils gleichen Teilen das Resultat der Einflussnahme der Interessenverbände im Gesundheitswesen und politischer Zwänge im Regierungssystem der Bundesrepublik“ (Interview 3). Empirisch belegter, wissenschaftlicher Rat scheint in der Gesundheitspolitik tatsächlich „systematisch ignoriert“ zu werden (Kloten 2006: 138).

3.4.3. Fehlende Koordinierung wissenschaftlicher Befunde durch die politische Zentrale

Zu den strukturellen Merkmalen von EBPP in Großbritannien zählt die Einrichtung der Stabsstellen für EBP im Cabinet Office (Kapitel 2.3). Im „Herzen der Exekutive“ (Bullock u. a. 2001: 3) laufen die Befunde der von der Regierung beauftragten Kommissionen und Forschungsinstitute zusammen, hier werden der ressortübergreifende Austausch der wissenschaftlich erarbeiteten Befunde koordiniert, die Anwendung in der Verwaltungspraxis initiiert und den nachgeordneten Behörden sowohl die Forschungsergebnisse als auch Erfahrungen beim Einsatz von evidenzbasierten Anwendungen zur Verfügung gestellt (Solesbury 2001: 6).

Für die Einrichtung einer ähnlich stark zentralisierten Koordinierungsinstanz gibt es im Regierungssystem der Bundesrepublik keine realistische Chance (Interview 2). Abgesehen davon, dass exekutive Machtbefugnisse im Einheitsstaat Großbritannien ohnehin wesentlich stärker als in der Bundesrepublik zentralisiert sind, unterscheidet sich auch die Regierungsorganisation beider Länder. Im Unterschied zu Deutschland findet Regierungstätigkeit in Großbritannien in einem

weit gefächerten Netz von Ad-hoc-Kabinettszirkeln statt. Diese Zirkel sind in der Regel thematisch orientiert und nicht von vornherein nach Ressortzuständigkeiten strukturiert (James 1999; Sturm 2003: 235 f.). Dieses sogenannte Kabinettsprinzip ist insofern flexibler als das deutsche Ressortprinzip, weil im Prozess der Politikformulierung und Politikumsetzung vom Premierminister und dem Cabinet Office nach den geeigneten Ressorts bzw. passenden Abteilungen in den Ministerien gesucht wird, die dann in Form zwangsläufig entstehender ressortübergreifender Kooperation ein Problem bis zur Vorlage im Unterhaus bearbeiten und gegebenenfalls auch nach Verabschiedung weiter begleiten, zum Beispiel in Form laufender Evaluation durch das Cabinet Office.

Als derartig flexibel hat sich das deutsche Regierungssystem bisher nicht erwiesen. Zwar werden im Zusammenhang mit Regierungswechseln Ministerien immer wieder umstrukturiert. Abteilungen, die in der 15. Legislaturperiode noch zum Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung gehörten, befinden sich heute wieder im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, das seinerseits wiederum Abteilungen an das Bundesministerium für Wirtschaft abgeben musste, die das damalige BMA zu Beginn der 15. Legislaturperiode und der Einrichtung eines ‚Superministeriums‘ für Arbeit und Wirtschaft von dort erhielt und so weiter. Diese Abteilungsverschiebungen haben jedoch wenig mit bewusst geförderter ressortübergreifender Kooperation zu tun, sondern sind viel eher das Resultat von Koalitionsverhandlungen, persönlichen Vorlieben der Bundesminister und ihres politischen Gewichts in einer Koalition. Unabhängig davon achten zudem die leitenden Ministerialbeamten strikt auf Einhaltung des Ressortprinzips. Statt Vorgaben von einer Zentrale zu übernehmen, lassen sie bei gegebener Zuständigkeit für eine politische Frage die Fachbeamten in den zuständigen Abteilungen oder Referaten selbst rechnen und prüfen. Das heißt, unter den Bedingungen des Ressortprinzips werden die leitenden Akteure in den Bundesministerien jede Vorgabe oder jede Koordinierungsleistung aus einer Zentrale – zum

Beispiel von einer Grundsatzabteilung „Strategie“ im Bundeskanzleramt (siehe Sturm und Pehle 2007) – als unerwünschte Einmischung in den eigenen Zuständigkeitsbereich verstehen und damit wohl kaum mit innerer Überzeugung durchführen.

Strukturell verschärft wird diese Zentralisierungsaversion durch den deutschen Föderalismus in zweifacher Hinsicht. Zum einen gilt die Abneigung der Fachressorts gegenüber Vorgaben ‚von oben‘ auch auf Landesebene. Auch in den Fachressorts der Länder würde vieles von dem, was aus den Staatskanzleien an administrativen Koordinierungsleistungen oder wissenschaftlich fundierten Handlungsanweisungen käme, von den Fachbeamten geprüft und durchgerechnet werden. Zum anderen verstehen sich die Fachressorts auf Landesebene unabhängig von der beständig forcierten „Unitarisierung des Bundesstaates“ (Rudzio 2003: 377 ff.) nicht als Exekutivorgane dessen, was auf zentralstaatlicher Ebene, zum Beispiel im Bundeskanzleramt, vorgedacht wird. Die Chancen für stärker zentralisierte Politikkoordination sind zudem ungünstig, weil die Ebene der Landespolitik im Zusammenhang mit der Föderalismusreform 2006 wieder mit mehr konstitutionell verankerten Entscheidungsbefugnissen und mehr Handlungsautonomie ausgestattet wurde. Daher ist auch mit der Institutionalisierung einer zentralisierten Stabsstelle für EBPP im Regierungssystem der Bundesrepublik kaum zu rechnen bzw. sie stieße im Falle ihrer Errichtung von vornherein auf hohe Akzeptanzprobleme (siehe auch Kapitel 4).

3.5. Zwischenbilanz

Im Prozess der politischen Entscheidungsfindung und -umsetzung im Regierungssystem der Bundesrepublik finden sich Beispiele, die dem Ansatz von EBPP durchaus entsprechen, auch wenn der Begriff weitgehend unbekannt ist. Aber kaum eine Gesetzesinitiative, kaum ein Beschluss der politischen Entscheidungsträger käme ohne intern wie extern erbrachte wissenschaftliche Forschung und Beratung auf der Grundlage gesicherten Wissens zustande. In zahlreichen Fällen handelt es sich dabei um gesamtgesellschaftlich oder parteipolitisch

vollkommen unstrittige Fragen und Maßnahmen, zum Beispiel in den Bereichen der Drogen- und Suchtbekämpfung, der Integration und Gleichstellung Behinderter, der gesundheitlichen Aufklärung oder auch in Fragen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und anderen. Forschung, Evaluation, Projekt- oder Pilotstudien, Beratung, ressortübergreifende Zusammenarbeit und politische Entscheidungen auf diesen Gebieten ereignen sich jedoch in der Regel fernab der öffentlichen Wahrnehmung. Sie sind unspektakulär oder selbstverständlich, denken wir an das oben genannte Beispiel der „Neunzehnten Verordnung zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher Vorschriften“. Sie beruhen auf breitem gesellschaftlichem oder parteipolitischem Konsens und geben den Anwendern wissenschaftlich fundierte Rechtssicherheit für ihr Handeln.

Sobald jedoch Entscheidungen auf Politikfeldern anstehen, die programmatische Grundsatzfragen der Parteien, materielle Interessen politisch einflussreicher Lobbygruppen sowie Privilegien der Ministerialbürokratie betreffen oder andere politisch einflussreiche Gruppen gefährden, entsteht der Eindruck, dass die politische Einflussmacht der Interessenverbände, die Logik der Koalitionskompromisse oder der Politikumsetzung unter den Bedingungen der föderalen Politikverflechtung Einsatz und Umsetzung gesicherten Wissens teilweise verhindern oder zumindest erheblich behindern.

Das deutsche Regierungssystem hat viele formelle und informelle Reformbarrieren sowie institutionelle und parteiliche Vetospieler, zwischen denen unabhängige wissenschaftliche Expertise zu parteipolitisch strittigen Fragen nicht selten zerrieben wird. Im Prozess der Politikformulierung und -umsetzung gibt es daher kaum ein Erkenntnis-, wohl aber ein Umsetzungsproblem. Im abschließenden Teil wollen wir dennoch versuchen, Handlungsempfehlungen für einen verstärkten Einsatz evidenzbasierter Entscheidungen zu geben, auch wenn wir bereits an dieser Stelle festhalten, dass wir die Wahrscheinlichkeit für nicht sehr hoch halten, dass angesichts der hier skizzierten strukturellen Reformbarrieren effektiv mehr unabhängige

Expertise und mehr gesichertes Wissen in den politischen Entscheidungsprozess – insbesondere in die gesellschafts- und parteipolitischen „bread and butter-issues“ – einfließt.

4. Mehr Expertise im deutschen Politikbetrieb? Handlungsempfehlungen für einen verstärkten Einsatz evidenzbasierter Entscheidungen

Aus normativer Sicht ebenso wie aus dem Alltagsverständnis der nicht mit den Entscheidungsstrukturen der Bundesrepublik vertrauten Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger erscheint es wünschenswert, dass unabhängig und wissenschaftlich erarbeitetes sowie gesichertes Wissen in den politische Entscheidungsprozess einfließt, um die Qualität der Entscheidungen und v. a. die Lebenssituation der von den Entscheidungen Betroffenen zu verbessern. Oftmals ist jedoch eine deutliche Kluft zwischen dem, was die externen wissenschaftlichen Berater empfehlen und dem, was die politischen Entscheidungsträger beschließen, zu beobachten. Wie im vorangegangenen Abschnitt skizziert, scheitert die Berücksichtigung gesicherter und potenziell gemeinwohlsteigernder wissenschaftlicher Befunde im politischen Entscheidungsprozess häufig an den komplexen politischen Strukturen im föderalen Regierungssystem der Bundesrepublik, an Koalitionszwängen auf Bundes- wie Landesebene, an starren Ressortzuständigkeiten oder der relativ gering ausgeprägten Exekutivmacht der Bundesregierung in zentralen Politikfeldern (z. B. der Gesundheitspolitik). Es stellt sich die Frage, was unternommen werden kann, wenn zentrale strukturelle Faktoren des deutschen Regierungssystems allem Anschein nach eine stärkere Berücksichtigung unabhängig erbrachter Expertise im politischen Entscheidungs- und Implementationsprozess behindern, und zudem wie die Kluft zwischen Expertenwissen und politischem Handeln zumindest ein Stück weit geschlossen werden kann.

Die Idee der Einrichtung einer zentralen Stabsstelle für EBP nach britischem Vorbild haben wir bereits verwerfen müssen. Zwar könnte im Bundeskanzleramt eine derartige Stabsstelle errichtet werden, in der Ergebnisse wissenschaftlicher Studien zu den unterschied-

lichsten Fragestellungen (z. B. Kurzfassungen der Einreichungen bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft, der Leibniz-Gemeinschaft, der Fritz Thyssen Stiftung, der politischen Stiftungen, der VW-Stiftung und aller anderen Forschungsförderer), die Titel und Kurzfassungen aller oder zumindest zahlreicher der insgesamt etwa 23 000 Dissertationen und 2 200 Habilitationen, die pro Jahr an deutschen Hochschulen eingereicht werden (Destatis 2006), sowie die Titel und Kurzfassungen von weiteren wissenschaftlichen Publikationen (Boaz et al. 2002) gesammelt und systematisch ausgewertet werden. Ein Teil der Mitarbeiter dieser Stabsstelle hätte keine andere Tätigkeit als zu lesen, das Gelesene in kurzen Berichten zusammenfassen und die Befunde für die spätere Weiterverarbeitung im politischen Entscheidungsprozess bereitzustellen. Darüber hinaus könnten andere Mitarbeiter dieser Stabsstelle Befunde der außeruniversitären Forschung, die Ergebnisse von Feldversuchen und Pilotprojekten aus der (Verwaltungs-)Praxis sammeln und auswerten. Eine weitere Aufgabe einer derartigen Stabsstelle könnte darin bestehen, in Absprache mit der politischen Führung drängende Probleme aus Wirtschaft, Gesellschaft und Politik zu identifizieren und – sofern Lösungsansätze nicht bereits durch eigene Forschungsarbeit in der Stabsstelle verfügbar sind – unabhängige Forscher und/oder Praktiker mit der Suche nach Lösungsansätzen zu beauftragen. Schließlich müsste die Stabsstelle die ressortübergreifende Kooperation initiieren, Pilotprojekte verschiedener Ressorts oder ihrer nachgeordneten Behörden anregen, sie begleiten sowie umfassend und systematisch evaluieren bzw. evaluieren lassen. Aber mit der Stabsstelle für EBP oder einer Grundsatzabteilung „Strategie“ im Bundeskanzleramt wäre lediglich eine weitere Forschungs- und Beratungsebene installiert, deren Beratungsleistungen im Regierungssystem der Bundesrepublik nur wenig Durchsetzungschancen hätten.

Eine Alternative, derartige Stabsstellen nicht (nur) im Bundeskanzleramt, sondern (auch) in allen 16 Staatskanzleien einzurichten, erscheint auch kein Erfolg versprechender Weg zu sein, auch wenn

die Landesebene im Zuge der jüngsten Grundgesetzänderungen einen Zuwachs an Regelungszuständigkeiten erfahren hat. Abgesehen von der Frage, ob die Arbeit der Stabsstellen für EBP in den Staatskanzleien überregional koordiniert wird und wenn ja, von welcher Institution (Einer EBP-Landesstabstellenkonferenz nach dem Vorbild der Fachministerkonferenzen?), oder ob die EBP-Landesstabstellen selbständig und unkoordiniert forschen und beraten, wäre kaum eines der bereits für eine zentrale Stabsstelle angesprochenen Probleme gelöst. Denn auch auf Landesebene gibt es das Ressortprinzip und ressorteigene Forschungsabteilungen sowie -referate, deren Leiter auf Einhaltung ihrer Beratungs- und Regelungskompetenzen achten und sie nicht ohne Weiteres an eine übergeordnete Stabsstelle abtreten. Hinzu käme das Problem, ob die Befunde und Empfehlungen einer Landesstabstelle für EBP überregionale Verbindlichkeit erlangen könnten. Würde das, was die EBP-Landesstabstelle der Hansestadt Bremen an gesichertem Wissen, etwa auf dem Gebiet der Eindämmung von Jugendkriminalität bereitstellt, auch in Bayern als beste Lösung akzeptiert? Oder würde die bayerische Staatsregierung aufgrund unterschiedlicher politischer Vorstellungen selbst nach Lösungen suchen? Allein bei der Abstimmung der Befunde, ganz zu schweigen vom Versuch ihrer überregionalen oder gar bundesweiten Implementation, kämen neben den administrativen Hürden, d. h. der Frage, ob Landesministerien umstandslos anerkennen, was in denen der Nachbarländer ausgearbeitet wurde, höchstwahrscheinlich prinzipielle parteipolitische Unverträglichkeiten zur Wirkung, sodass die 16 EBP-Landesstabstellen eher nebeneinander als miteinander arbeiten würden.

Um Wissen und Erfahrungswerte einerseits und politisches Handeln andererseits zusammenzuführen, sind folgende Punkte bzw. Maßnahmen unumgänglich:

- Es erscheint angebracht, eine Organisationseinheit zu schaffen, die das Wissens- und Erfahrungsangebot politisch bewertet und Optionen zur Implementation bestimmt.
- Im Lichte der bisherigen Diskussion zeigt es sich am effizientesten, den Einsatz von EBP in den Ministerien zu forcieren. Um dabei eine dauerhafte ressortübergreifende Kooperation herzustellen und zu institutionalisieren, empfiehlt es sich, eine interministerielle „Clearing“-Stelle für EBP nach Vorbild des ehemaligen CMPS (heute „National School of Government“) einzurichten. Diese Clearing-Stelle wäre keinem Bundesministerium direkt unterstellt, sondern wäre – analog zur britischen National School of Government – eine eigenständige Koordinierungsstelle mit Ressort-Rang, die jedoch nicht nach den eher starren Grundsätzen des Ressortprinzips, sondern flexibel, d. h. problembezogen arbeitet.
- Damit diese Clearing-Stelle den auf ausgewogene Repräsentation bedachten Spezifika des deutschen Regierungssystems gerecht wird, empfehlen wir, sie mit jeweils einem Mitarbeiter der Grundsatz- und Planungsabteilungen der 14 Bundesministerien und je einem Mitarbeiter analoger Abteilungen aus den 16 Staatskanzleien zu besetzen. Die 30 Mitarbeiter hätten dann die Aufgaben wahrzunehmen, die wir bereits für eine zentrale Stabsstelle für EBP genannt haben. Gegenüber den beiden Alternativen stieße diese Clearing-Stelle jedoch von vornherein auf größere Akzeptanz bei den Adressaten der ausgearbeiteten Empfehlungen. Darüber hinaus wären die Mitarbeiter der Clearing-Stelle für EBP mit Planungs- und Koordinierungsaufgaben bestens vertraut, da sie diese Erfahrungen von ihren bisherigen Dienststellen, von denen sie weiterhin bezahlt werden könnten, mitbrächten.
- Zur Verbesserung der Qualität der politischen Entscheidungen empfiehlt es sich zudem, wesentlich stärker als bisher Reformvorhaben in regionalen und befristeten Modell- oder

Pilotprojekten zu testen und dafür Experten zu gewinnen, die für eine begrenzte Zeit an einzelnen Reformprojekten arbeiten. In den Forschungsabteilungen bzw. -referaten der Ministerien ist ohne Zweifel Expertise in ausreichendem Maße vorhanden. In interdisziplinär besetzten Arbeitsgruppen, die sich bei Koordinierung, Projektbegleitung und -evaluation durch die Clearing-Stelle aus Fachbeamten betreffender Ministerien, Wissenschaftlern, Praktikern und Anwendern zusammensetzen, können Reformvorhaben getestet, ihre Wirkungen simuliert und die Instrumente solange adjustiert werden, bis Gewissheit oder zumindest ausreichend hohe Wahrscheinlichkeit über Wirkungen und Kosten erreicht wurde. Grundsätzlich sollten erst danach Reformvorhaben den Gang durch die legislativen und exekutiven Institutionen gehen und – im Falle ihrer Verabschiedung – Gesetze werden.

- Regionale und/oder sektoral begrenzte Modellprojekte erscheinen uns, wie oben bereits erwähnt (vgl. 2.3), die am meisten geeigneten Instrumente für effektive wie effiziente und v. a. qualitativ hochwertige Regierungstätigkeit zu sein. Zwar ist es zeitaufwendiger, eine Reformmaßnahme zunächst so lange auf lokaler oder regionaler Ebene zu testen, bis über ihre Wirkungen und Kosten Gewissheit herrscht, als sie auf der Grundlage von Vermutungen, Hoffnungen, ideologisch fundierten Absichten oder aufgrund von außen oder auch selbst erzeugten Zeit- und Reformdruck durch die gesetzgeberischen Instanzen zu ‚jagen‘. Diese Art der quasi-experimentell erarbeiteten, getesteten und evaluierten Politikgestaltung erfordert jedoch weit weniger nachträgliche Anpassungskosten, sofern ihre Grundlagen interdisziplinäre Expertise und gesichertes Wissen sind. Politische Erfolge von lokalen oder regionalen Pilotstudien lassen sich in Großbritannien eindeutig belegen (Dorey 2005: 180 f.).

- Kostengünstiger erscheint es auch, wenn die politischen Entscheidungsträger und ihre Beamten in Ergänzung zur ressorteigenen Forschung und Koordination durch die Clearing-Stelle für EBP weiterhin mit externen Gutachtern und anderen Experten auf Honorarbasis zusammenarbeiten. Im Vergleich zur Einrichtung von wenig effektiven Stabsstellen für EBP im Bundeskanzleramt oder in den Staatskanzleien ist es finanziell grundsätzlich günstiger, externe Expertise ‚einzukaufen‘.

Würde das Instrument des Modellprojektes zur allgemeinen Grundlage der Regierungstätigkeit erkoren, dann wäre dies in der Tat ein innovativer Regierungsstil (auch wenn nach angekündigten und dann gescheiterten Innovationsversuchen der rot-grünen Regierung die Große Koalition gar nicht mit dem Anspruch antrat, in diesem Sinne innovativ sein zu wollen). Er könnte die Qualität der politischen Entscheidungen erhöhen und bei konsequenter Anwendung den gesamtgesellschaftlichen Nutzen, d. h. die allgemeine Lebensqualität steigern. Durch interdisziplinäre Arbeit und Nachweis der Wirksamkeit der Reformvorhaben könnten auch parteiliche und andere Opponenten (z. B. Interessengruppen) vom gesamtgesellschaftlichen Nutzen überzeugt oder ihre Widerstandsfähigkeit gebrochen werden; und zwar dann, wenn durch die federführenden Ministerien offenkundig gemacht wird, dass Reformvorhaben wissenschaftlich getestet wurden und auf gesicherten Erkenntnissen beruhen. Daher ist eine größtmögliche Transparenz der Projekte und der Ergebnisse der Evaluation anzustreben. Die zugrunde liegenden Werte und Normen müssten eindeutig bestimmt werden (Nutley et al. 2002: 3). Auf dieser Basis könnten Handlungsstrategien aufgezeigt, mögliche Zielkonflikte abgewogen, wahrscheinliche Konsequenzen verdeutlicht und Prioritäten bestimmt werden. Die gewählte Option müsste anschließende anhand klar vereinbarter und systematisch erarbeiteter Bewertungskriterien evaluiert werden.

Ein Legitimationsproblem für die auf dem Wege von Modellversuchen erarbeiteten Politiklösungen entsteht dabei unserer Ansicht nach nicht. Denn es sind nicht die interdisziplinär besetzten Arbeitsgruppen, die die Befunde ihrer Modellversuche exekutieren. Sie initiieren diese lediglich, begleiten sie, werten sie aus und stellen den Entscheidungsträgern gesicherte Informationen zur Verfügung, anhand derer die politisch Verantwortlichen dann nach bestem Wissen entscheiden können. Die zunehmende Komplexität der politischen Entscheidungsmaterien zum einen und der von finanziellen, demografischen oder globalen Faktoren verursachte Problemdruck zum anderen erfordern mehr denn je, dass unabhängig erbrachte, getestete und systematisch koordinierte Expertise in den politischen Entscheidungsprozess einfließt. Derzeit ist es – quasi im Umkehrschluss von Niklas Luhmanns Postulat der „Legitimationsherstellung“ durch Verfahren, d. h. durch leistungsfähiges und effektiv problemlösungsorientiertes Regieren (Luhmann 1969) – eher so, dass die politischen Entscheidungsträger Legitimation durch Nicht-Entscheiden oder durch parteipolitisch motiviertes Taktieren auf wichtigen Politikfeldern (z. B. der Gesundheitspolitik) verspielen. Insofern kann die Nutzung gesicherten Wissens im Prozess der politischen Entscheidungsfindung durchaus dazu beitragen, nicht nur die Qualität der Entscheidungen und die allgemeine gesellschaftliche Wohlfahrt, sondern auch den Grad an Legitimation der Regierungstätigkeit zu erhöhen.

Ob der Einsatz von Modellprojekten und damit von EBP tatsächlich systematisch verstärkt und zum Regierungsstil wird, ist derzeit jedoch völlig offen. Das Instrument des interdisziplinär erarbeiteten und evaluierten Modellprojektes zur Vorbereitung gesicherter politischer Entscheidungen ist freilich nicht neu, findet aber nicht in jedem Fall Anwendung (vgl. 3.4.2). Auch an potenzieller wie tatsächlich abgerufener Expertise mangelt es, wie mehrfach betont, nicht. Das deutsche Regierungssystem leidet also keineswegs an Erkenntnisproblemen oder an einem Mangel an Methoden, die geeignet sind, die Qualität der politischen Entscheidungen zu

steigern, wohl aber an strukturellen Problemen, die die Anwendung von Wissen, das auf wissenschaftlichem Wege erarbeitet und getestet wurde, in wichtigen politischen Fragen behindern.

Zentrale politische Strukturen unseres Landes, wie beispielsweise die Bundesstaatlichkeit und sich daraus ergebende Entscheidungsprobleme und Blockadepotenziale, sind jedoch grundsätzlich nicht änderbar. Bundesstaatlichkeit, Politikverflechtung zwischen Bundes- und Länderebene, Veto- und strategische Blockademacht der Länderkammer sind strukturelle Konstanten des deutschen Regierungssystems, die den politischen Entscheidungsprozess in Deutschland auf Dauer mit bestimmen (z. B. Scharpf, Reissert, Schnabel 1976; Lehbruch 1998; Wachendorfer-Schmidt 2000; Schmidt 2001; Jun 2004b). Unter diesen Bedingungen gilt es dennoch, den politischen Entscheidungsträgern beharrlich die Befunde wissenschaftlicher Studien und anderer von unabhängigen Experten erarbeiteten Informationsquellen zu präsentieren. Ebenso gilt es aber auch, wissenschaftliche Forschung auf drängende gesellschaftliche Probleme zu konzentrieren. Verstärkte Kooperationen zwischen Landes- und Bundesministerien, deren nachgeordneten Behörden sowie Universitäts- und Fachhochschulinstitutionen wären ein Weg, mehr unabhängig erbrachte Expertise in den politischen Entscheidungsprozess einfließen zu lassen.

Ein weiterer Weg, die Nutzung von gesichertem Wissen im politischen Entscheidungsprozess zu forcieren, läge beispielsweise auch darin, dass Experten in der Administration, v. a. aber die aus der Zivilgesellschaft oder der enger begrenzten akademischen „community“ von ihrer ‚Eingabefunktion‘ als Staatsbürger Gebrauch machen, d. h. sich nicht nur bei angefragter Auftragsforschung und Beratung, sondern sich auch unangefragt an die politisch Verantwortlichen wenden und dabei so viel öffentliche Unterstützung wie möglich mobilisieren. Das heißt auch, dass v. a. Wissenschaftler ihre Adresskoordinaten ändern müssen. Nicht mehr die Redaktionen der bekannteren Fachjournale oder Auftritte auf (inter)nationalen Fach-

kongressen stünden im Vordergrund der Publikationstätigkeit, sondern politische Entscheidungsträger und – unter den Bedingungen der repräsentativen Demokratie – die gesamte Gesellschaft wären die Hauptadressaten der Wissenschaftler bei der Präsentation praktikabel erscheinender Lösungen. Zivilgesellschaftliche Diskurse würden EBPP gleichzeitig größere Legitimität verleihen.

Allerdings hat auch EBPP seine Grenzen. Nennen möchten wir an dieser Stelle lediglich das Problem der Intersubjektivität und Signifikanz der wissenschaftlich erarbeiteten Lösungsansätze sowie das (grundsätzlich auch nicht auszuschließende) Problem individueller Profilierungsversuche sowohl bei der Präsentation der Forschungsergebnisse als auch bei den zwangsläufig einsetzenden Debatten. Dennoch erscheint das beharrliche ‚Bohren dicker Bretter‘ in der problemorientierten Forschung und der Öffentlichkeitsarbeit ein Weg zu sein, gesichertes Expertenwissen, nicht nur graduell, sondern spürbar stärker auch in politisch hart umkämpften Fragen (wie z. B. in der Sozial- und Bildungspolitik) in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen. Nicht-Linearitäten von Zusammenhängen, kaum überschaubare Komplexität von Ursache-Wirkungszusammenhängen, die Existenz von nicht intendierten und nicht prognostizierbaren Folgen und die Schwierigkeit von Prognosen sozialer Wandelprozesse über einen längeren Zeitraum stellen wesentliche Problemfelder der Anwendung von EBPP dar.

5. Zusammenfassung und Fazit

Komplexe politische Problemstellungen verlangen ebenso wie gesamtgesellschaftlich verantwortliche, problemlösungsorientierte und nachhaltig wirksame Regierungstätigkeit den effektiven Einsatz unabhängig erbrachten und gesicherten Expertenwissens. Der in diesem Gutachten vorgestellte EBP-Ansatz will dies leisten. EBP ist ein Regierungsstil, bei dem politischen Entscheidungsträgern soviel wie nur möglich an unabhängiger und gesicherter Expertise zur Verfügung gestellt wird, damit von den demokratisch legitimierten Akteuren Entscheidungen getroffen werden können, die sowohl eine gemeinwohlsteigernde als auch eine langfristige Wirkung erzielen.

Mit der Übernahme der Regierungsverantwortung der britischen Labour Party wurde der EBP-Ansatz ab 1997 in Großbritannien forciert und in zahlreichen Politikfeldern praktiziert (z. B. der Finanz- und Beschäftigungspolitik, dem Gesundheitswesen, der Bildungspolitik, bei der frühkindlichen Erziehung, Einwanderung und Kriminalitätsbekämpfung und auch in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik; siehe Kapitel 2.3). Tatsächlich haben sich zahlreiche Output-Indikatoren in diesen Politikbereichen im Laufe der zurückliegenden Dekade verbessert (z. B. allgemeine Arbeitsmarktlage, die Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens oder auch Quantität und v. a. Qualität der öffentlichen Kinderbetreuung; Jun 2007). Zwar konnte aufgrund der nicht überschaubaren Komplexität von Ursache-Wirkungsketten nicht in jedem Falle klar nachgewiesen werden, dass Verbesserungen ursächlich oder gar ausschließlich auf den verstärkten Einsatz von EBP-Methoden zurückzuführen sind. Dennoch besteht weitestgehend Konsens dahingehend, dass der verstärkte Einsatz von EBP-Methoden (ressortübergreifende Zusammenarbeit von Praktikern, Wissenschaftlern und Betroffenen; Erarbeitung von Lösungsvorschlägen; Pilotstudien und -projekte; Erarbeitung von Handlungsempfehlungen nach systematischer Sammlung und Auswertung von Informationen; praktische Anwendung mit daran anschließender umfassender Evaluation) durchaus ein

geeignetes Mittel zu sein scheint, um Politiklösungsansätze zu finden, deren Grundlage nicht Vermutungen, Hoffnungen oder ideologisch fundierte Absichten sind, sondern die auf dem Fundament gesicherten und interdisziplinär erarbeiteten Wissens stehen und so das Potenzial zur langfristigen Verbesserung der Situation auf ihrem Politikfeld oder gar darüber hinaus haben.

Abgesehen vom hohen Maß an politisch-administrativer Zentralisierung des britischen Staates zeichnet sich das Regierungssystem des Vereinigten Königreiches durch strukturelle Merkmale aus, die den effektiven Einsatz unabhängig erbrachter Expertise im politischen Entscheidungsprozess begünstigen. So müssen britische Regierungsparteien ihre Macht in der Regel nicht mit Koalitionspartnern teilen, weder Exekutive noch Parlamentsmehrheit haben es mit einer starken Zweiten Kammer zu tun und elementare politische Steuerungsbereiche, wie zum Beispiel das Gesundheitswesen, stehen unter direkter Kontrolle der zuständigen Ministerien. Diese Faktoren tragen dazu bei, dass sich das britische Regierungssystem durch ein hohes Maß an Exekutivmacht, vor allem beim Premierminister, auszeichnet. Darüber hinaus findet die Regierungstätigkeit in Großbritannien in einem weit gefächerten Netz von interdisziplinär besetzten Kabinettszirkeln statt. Dadurch ist der Prozess der Politikformulierung und -umsetzung von vornherein stärker auf Ressortkooperation angelegt als beispielsweise in der Bundesrepublik. Im laufenden Entscheidungsprozess suchen Premierminister und Cabinet Office nach den geeigneten Ressorts bzw. passenden Abteilungen in den Ministerien, die dann in Form zwangsläufig entstehender ressortübergreifender Kooperation ein Problem von der Idee bis zur Vorlage im Unterhaus bearbeiten und gegebenenfalls auch nach Verabschiedung weiter begleiten, zum Beispiel in Form einer laufenden Evaluation durch das Cabinet Office. Damit entspricht das Regieren in Großbritannien in höherem Maße einem modernen Regierungsstil als in Deutschland, wo traditionale Elemente noch deutlicher vorzufinden sind (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Traditioneller und moderner Regierungsstil im Vergleich

Traditioneller Regierungsstil	Moderner Regierungsstil
Sektoralisierung und Ressortdenken	Interministerielle Koordination
Starke vertikale Segmentierung durch politische Subsysteme	Engere horizontale Verflechtung und Koordination zwischen politischen Subsystemen
Starke und autonome politikfeld-bezogene Netzwerke	Offenere, unbeständigere und dadurch etwas schwächere politikfeldbezogene Netzwerke
Viele Minister verstehen sich in erster Linie als Ressortchef	Minister als Agenda Setter, Innovateure und politische Gestalter
Die Ministerialbürokratie spielt bei der Politikentwicklung und -formulierung eine zentrale Rolle	Professionelle Ratgeber und Experten spielen sowohl bei der Bereitstellung von Informationen als auch für die Entwicklung politischer Konzepte eine Rolle. Die Rolle des Civil Services liegt zunehmend im Politikmanagement und im Dienstleistungsbereich.
Vorwiegend reaktive Politik (auf Probleme reagieren, wenn sie auftreten)	Zunehmend proaktive Politik (Probleme im Vorfeld erkennen)
Unzusammenhängende wissensbasierte Politikgestaltung	Systematische wissensbasierte Politikgestaltung
Wenig Prüfung von Politikmodellen aus dem Ausland	Prüfung von Politikmodellen aus dem Ausland (Politiktransfer)

Traditioneller Regierungsstil	Moderner Regierungsstil
Unitaristischer Staat setzt Politiken landesweit einheitlich um	Experimente und Modellversuche auf lokaler Ebene
Optimierung bestehender Politikansätze	Entwicklung neuer Politikansätze
Orientierung an Government	Orientierung an Governance

Quelle: Eigene Gegenüberstellung in Anlehnung an Dorey (2005: 274).

In der Bundesrepublik stößt die verstärkte Anwendung von EBP jedoch an Grenzen. Obwohl wir den Einsatz von mehr EBP im Prozess der Politikformulierung und -umsetzung grundsätzlich begrüßen, weil durch mehr Berücksichtigung unabhängigen und gesicherten Expertenwissens die Qualität der politischen Entscheidungen verbessert werden kann, ist das deutsche Regierungssystem durch zahlreiche strukturelle und prozessuale Blockadepotenziale gekennzeichnet, die eine effektive Umsetzung der von Experten nach EBP-ähnlichen Methoden erarbeiteten Vorschläge erschweren (siehe Kapitel 3.1 und 3.5). Das betrifft insbesondere Reformmaßnahmen in Politikbereichen, die programmatische Grundsatzfragen der Regierungsparteien berühren oder bei denen materielle Interessen von potenziellen Vetospielern (im weiteren Sinne also auch die der Bürokratie, der Industrie und anderer Interessengruppen) oder die von angenommenen Stammwählergruppen betroffen sind. Sie scheitern häufig am Veto des Koalitionspartners oder an dem des Bundesrates, weil es parteitaktische Überlegungen und Zwänge (innerhalb der Parteien ebenso wie zwischen den Konkurrenten) häufig verhindern, dass politische Entscheidungsträger den gelegentlich unpopulären Ratschlägen der wissenschaftlichen Experten folgen, denken wir an die Empfehlungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVRBgwE).

Die zentralisierte Aggregation von Wissen und Koordinierung von EBP-Ansätzen im bzw. durch das Bundeskanzleramt nach britischem Vorbild hätte aufgrund der Spezifika des deutschen Regierungssystems (Bundesstaatlichkeit, gemeinsame Entscheidungsfindung und Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus, Ressortprinzip) ebenso wenig Durchsetzungschancen wie dadurch ein effektiver Zuwachs an EBP im gesamtstaatlichen Entscheidungsprozess erzielt werden könnte. Auch die Einrichtung von EBP-Stabsstellen in den Staatskanzleien der Bundesländer dürfte kaum zu mehr Berücksichtigung gesicherten Expertenwissens in den Regelungsbereichen der Landespolitik führen (siehe Kapitel 4). Den Ausbau von EBP-Methoden in den bisherigen Strukturen halten wir deswegen für am meisten geeignet, um politische Entscheidungen in Zukunft stärker auf die Grundlage wissenschaftlich erarbeiteter und gesicherter Erkenntnisse zu stellen. Als organisatorisch am meisten geeignet erscheint uns, eine dauerhafte ressortübergreifende Kooperation herzustellen und zu institutionalisieren. Wir empfehlen daher eine interministerielle Clearing-Stelle für EBP einzurichten, die als eigenständige Koordinierungsstelle mit Ressort-Rang flexibel und problembezogen arbeiten sollte. In dieser Form und durch befristete regionale oder sektorale Modellprojekte, die nach den Grundsätzen guter wissenschaftlicher Praxis betreut und ausgewertet werden, erscheint uns der Einsatz von EBP-Methoden in der Bundesrepublik am ehesten möglich. In zahlreichen Fällen findet politische Entscheidungsvorbereitung genau so statt, auch wenn die wissenschaftliche Politikberatung etwa bei der Erforschung von Antibiotika-Resistenz oder im Bereich der Drogen- und Suchtbekämpfung bisher nicht als EBP bezeichnet wird.

Die Methode des lokal und zeitlich begrenzten Modellprojekts zur evidenzbasierten Vorbereitung politischer Entscheidungen mit gesamtgesellschaftlichem Geltungsbereich bietet sich jedoch auch auf anderen, gesellschaftlich wie parteipolitisch strittigeren Politikfeldern an, um die Qualität und die Wirksamkeit der Entscheidungen zu steigern. Diese Methode entspricht einem quasi-experimentellen Vorgehen, bei dem Befunde und Empfehlungen aus wissenschaft-

licher Forschung, Experten- und Erfahrungswissen der Praktiker und Politikadressaten auf lokaler oder sektoraler Ebene getestet und im kleineren Rahmen adjustiert werden. Ebenso könnten die geplanten Maßnahmen bei nachgewiesener Wirkungslosigkeit wieder aufgehoben werden, ohne dass ein gesamtgesellschaftlicher Schaden oder unverhältnismäßig hohe Kosten durch anhaltendes ‚Nachbessern‘ entstehen würde. Zentraler Faktor des Erfolgs ist aus unserer Sicht eine systematische Evaluation, die die Grundlage für Korrekturen und Anpassungen bildet, wie es im Konzept der EBPP vorgesehen ist.

Durch die Stärkung der Länderkompetenzen im Zuge der jüngsten Föderalismusreform ist zumindest zu erwarten, dass die Länder in den Bereichen, in denen sie nun die alleinige Regelungskompetenz haben (vor allem auf dem Gebiet der Bildungspolitik), stärker mit diesem Instrument arbeiten werden. Aber auch für gesamtstaatliche Regelungsbereiche, zum Beispiel auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik oder bei gesundheitspolitischen Reformmaßnahmen (lokale Gesundheitszentren, Hausarztmodelle), bietet es sich durchaus an, unter wissenschaftlicher Begleitung Reformvorhaben zunächst lokal begrenzt auf ihre Wirksamkeit zu testen als sie aufgrund von Zeitdruck oder aus finanzieller Not gleich zu bundesweit geltenden Gesetzen zu machen.

Ein Vorteil von lokal und zeitlich begrenzten Modellprojekten liegt gegenüber der Regierungsmethode des permanenten ‚Nachbesserns‘ darin, dass sie langfristig wesentlich kostengünstiger sind. Ein weiterer Vorteil ist, dass die Öffentlichkeit, ebenso wie parteiliche und andere potenzielle Vetogruppen, vom gesamtgesellschaftlichen Nutzen der Reformvorhaben überzeugt werden können, wenn durch die federführenden Ministerien offenkundig gemacht wird, dass die Reformvorhaben interdisziplinär erarbeitet und nach wissenschaftlichen Kriterien getestet wurden und damit auf gesicherten Erkenntnissen in Bezug auf ihre Wirksamkeit beruhen.

So kann zumindest der Öffentlichkeit sichtbar gemacht werden, dass schleppendes Reformtempo oder verhinderte Reformen ihre Ursachen nicht in mangelnder Expertise haben, sondern dass die

Partialinteressen und Machtpotenziale der parteilichen und anderer Vetospieler die Umsetzung evidenter Befunde behindern. Solange politische Entscheidungen in den eng miteinander verflochtenen Strukturen des deutschen Regierungssystems getroffen werden und solange parteipolitisches Taktieren sowie Partialinteressen einzelner wie kollektiver politischer Akteure den politischen Entscheidungsprozess konditionieren, erscheint die Umsetzung interdisziplinär erarbeiteter, wissenschaftlich getesteter und somit gesicherter Erkenntnisse, d. h. ein verstärkter Einsatz von EBP, in Deutschland allerdings fraglich. Politik wird und sollte Empfehlungen auch nicht eins zu eins umsetzen, sollte aber zur Qualitätsverbesserung des Outputs die Ergebnisse von EBP aufnehmen, sich damit auseinandersetzen und bearbeiten. Schließlich kann effektive Problemlösung durch evidenzbasierte Politik sich in größerer Legitimation und politischer Unterstützung auszahlen.

6. Literaturverzeichnis

- Althaus, Marco. „Die Mächtigen schlau machen? Politikberatung zwischen Wissenschaft und Vertrauen, Strategie und Consultainment“. Hrsg. Steffen Dagger u. a. *Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven*. Wiesbaden 2004. 37–48.
- Bandelow, Nils C. *Gesundheitspolitik. Der Staat in der Hand einzelner Interessengruppen?* Opladen 1998.
- Bertelsmann Stiftung. *Vereinbarkeit von Familie und Beruf*. Gütersloh 2002.
- Beske, Fritz. „Politikberatung im Gesundheitsbereich: Theorie und Praxis“. Hrsg. Eckard Knappe und Peter Oberender. *Gesundheitsberichterstattung, Orientierungsdaten und Prioritätensetzung. Die Rolle der Experten im Gesundheitswesen*. Gerlingen 1990. 127–143.
- Biedenkopf, Kurt. „Was erwartet die Politik von der Wissenschaft?“ Hrsg. Heidelberger Akademie der Wissenschaften. *Politikberatung in Deutschland*. Wiesbaden 2006. 17–32.
- Blancke, Susanne, und Josef Schmid. „Bilanz der Regierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik 1998-2002: Ansätze zu einer doppelten Wende“. Hrsg. Christoph Egle u. a. *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Wiesbaden 2003. 215–238.
- Bleek, Wilhelm. „Politikwissenschaftliche Politikberatung in Geschichte und Gegenwart“. Hrsg. Uwe Jens und Hajo Rohmann. *Der Einfluss der Wissenschaft auf die Politik*. Marburg 2002. 75–94.
- Boaz, Annette, Deborah Ashby und Ken Young. “Systematic reviews: What have they got to offer evidence based policy and practice“. Hrsg. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice. *Working Paper 2*. 2002. <http://www.evidencenetwork.org> (11.5.2006).
- Boaz, Annette, und Sandra Nutley. „Evidence-based policy and practice“. Hrsg. Tony Bovaird und Elke Löffler. *Public*

- Management and Governance*. London und New York 2003. 225–237.
- Böcken, Jan, Martin Butzlaff und Andreas Esche. „The Problems“. Hrsg. Jan Böcken, Martin Butzlaff und Andreas Esche. *Reforming the Health Sector*. Gütersloh 2001. 11–21.
- Böhret, Carl. „Politikberatung“. Hrsg. Martin Greiffenhagen. *Handwörterbuch zur politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen 1981. 305–308.
- Braun, Dietmar. „Steuerungstheorien“. Hrsg. Dieter Nohlen. *Lexikon der Politik. Bd. 1: Politische Theorien*. München 1995. 611–618.
- Brohm, Winfried. „Sachverständige Beratung des Staates“. Hrsg. Josef Isensee und Paul Kirchhof. *Handbuch des Staatsrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Bd. II: Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes*. Heidelberg 1987. 207–248.
- Bürklin, Wilhelm P., Hilke Rebenstorf u. a. *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*. Opladen 1997.
- Bullock, Helen, Juliet Mountford und Rebecca Stanley. *Better Policy Making*. London, Cabinet Office: Centre for Management and Policy Studies (CMPS) 2001.
<http://www.policyhub.gov.uk/docs/betterpolicymaking.pdf>
(Download 11.5.2006).
- Bundesgesetzblatt (BGBl.). *Neunzehnte Verordnung zur Änderung betäubungsrechtlicher Vorschriften – 19. BtMÄndV*. Bonn. 10.3.2005.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). *Grund- und Strukturdaten 2001/2002*. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. *Lokale Bündnisse für Familie. Wer, was, wie, warum und wo? Informationen zur Initiative*. Berlin 2004.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. *Zukunft der Familie - Gesellschaftlicher Wandel und sozialer Zusammenhalt. 7. Familienbericht des BMFSFJ*. Berlin 2005.

- Cabinet Office. *Modernising Government* (White Paper). London 1999.
<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310-02.htm>
(11.5.2006).
- Cameron, David. "Social Democracy, Corporatism, Labor Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society". Hrsg. John Goldthorpe. *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford 1984. 143–178.
- Creveld, Martin van, Katharina von Knop und Heinrich Neisser (Hrsg.). *Countering Modern Terrorism. History, Current Issues and Future Threats*. Bielefeld 2006.
- Der Spiegel. „Koalition der Unwilligen“. 8.5.2006. 22–32.
- Destatis (Deutsche Statistik). *Statistische Jahrbücher*. Wiesbaden, verschiedene Jahrgänge.
- Destatis (Deutsche Statistik). *Bildung, Wissenschaft und Kultur: „Bestandene Prüfungen“ und „Habilitationen“*. Wiesbaden 2006.
<http://www.destatis.de/basis/d/biwiku/hochtab5.php>
(7.7.2006).
- DfES (Department for Education and Skills). *Sure Start*. London 2006.
<http://www.surestart.gov.uk/aboutsurestart/about/strategy/>
(1.6. 2006).
- Döhler, Marian, und Philip Manow. „Staatliche Reformpolitik und die Rolle der Verbände im Gesundheitssektor“. Hrsg. Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf. *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main 1992. 140–168.
- Dorey, Peter. *Policy-Making in Britain*. London 2005,
- Driver, Stephen. "Modernising the Public Services". Hrsg. Patrick Dunleavy, Richard Heffernan, Philip Cowley und Colin Hay. *Developments in British Politics* 8. Houndmills u. a. 2006. 272–294.

- Economic and Social Research Council (ESRC). *About ESRC/ESRC in Context*. Swindon 2006. <http://www.esrcsocietytoday.ac.uk/ESRCInfoCentre/about/esrccontext/> (11.5.2006).
- Eichhorst, Werner u. a. *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung*. Heidelberg 2001.
- Etzioni, Amitai. „Elemente einer Makrosoziologie“. Hrsg. Wolfgang Zapf. *Theorien des sozialen Wandels*. Königstein 1979. 147–176.
- Giddens, Anthony. *Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie*. Frankfurt am Main 1999.
- Grabow, Karsten 2005a „Fünfzehn Jahre deutsche Einheit: Ist die Demokratie in den neuen Ländern konsolidiert?“ *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik. Sozialwissenschaften für politische Bildung*, (54) 3 2005. 293–303.
- Grabow, Karsten 2005b. *Die westeuropäische Sozialdemokratie in der Regierung. Sozialdemokratische Beschäftigungspolitik im Vergleich*. Wiesbaden.
- Grabow, Karsten 2005c. “Fighting with Goliath. The Reform of the Public Health Care Insurance Scheme in Germany, its Potenzial to Increase Employment and Alternative Models of Reform”. *German Politics* Vol. 14 Nr. 1 2005. 51–73.
- Grabow, Karsten 2006. “Reformpolitik in westeuropäischen Gesundheitssystemen“. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* (16) 1 2006. 29–65.
- Hall, Peter. *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge 1986.
- Heffernan, Richard. „The Blair Style of Central Government“. Hrsg. Patrick Dunleavy, Richard Heffernan, Philip Cowley und Colin Hay. *Developments in British Politics* 8. Houndmills u. a. 2006. 17–35.
- Hoffmann-Lange, Ursula. „Die Elitenstruktur moderner demokratischer Gesellschaften“. Hrsg. Oscar W. Gabriel, Beate Neuss und Günther Rüter. *Konjunktur der Köpfe?*

- Eliten in der modernen Wissensgesellschaft*. Düsseldorf 2004. 25–40.
- Hofmann, Gunter, und Werner A. Perger. *Richard von Weizsäcker im Gespräch*. Frankfurt am Main 1992.
- Holst, Jens. „Modalitäten und Effekte von Zuzahlungen im Gesundheitswesen“. Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Institut für Medizinische Soziologie 2004.
- Home Office. *The European Migration Network*. London.
<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/emn.html>. Siehe auch: Country of origin information,
<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hors271.pdf> (2.6.2006).
- Huntington, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York 1998.
- James, Simon. *British Cabinet Government*. London und New York 1999 (2. Auflage).
- Jann, Werner. „Wissenschaftler in der Regierung – Advokaten der Verwissenschaftlichung der Politik?“ Hrsg. Axel Murswiek. *Regieren und Politikberatung*. Opladen 1994. 159–173.
- Jun, Uwe 2004a. *Der Wandel von Parteien in der Mediendemokratie. SPD und New Labour im Vergleich*. Frankfurt am Main.
- Jun, Uwe 2004b. „Reformoptionen der politischen Akteure im deutschen Föderalismus: Mehr Länderautonomie und mehr Wettbewerb als Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (35) 3 2004. 559–580.
- Jun, Uwe 2007. „Radical Reformers – Defiant Electorates? Reform Policy and International Competitiveness under Schröder and Blair“. Hrsg. Ingolfur Bluehdorn und Uwe Jun. *Economic Efficiency – Democratic Empowerment: Contested Modernisation in Britain and Germany*. Lanham MD. 31–67.
- Jun, Uwe 2008. „Der Bundesrat vor und nach der Föderalismusreform 2006“. Hrsg. Klemens H. Schrenk und Markus Soldner. *Die Analyse demokratischer Regierungssysteme. FS für Wolfgang Ismayr*. Wiesbaden.

- Kaiser, André. *„Jenseits des Ressortdenkens“ – Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland*. Gütersloh 2007.
- Katz, Richard, und Peter Mair. „Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party“. *Party Politics* (1) 1 1995. 5–28.
- Kesselman, Mark. „Sozialdemokratische Wirtschaftstheorie nach dem Ende des Keynesianismus“. Hrsg. Jens Borchert, Lutz Golsch, Uwe Jun und Peter Lösche. *Das sozialdemokratische Modell. Organisationsstrukturen und Politikinhalte im Wandel*. Opladen 1996. 135–167.
- King, Gary, Robert H. Keohane und Sidney Verba. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Social Science*. Princeton 1994.
- Klemmer, Paul. „Wirtschafts- und Umweltforschung und die politischen Realisierungschancen“. Hrsg. Uwe Jens und Hajo Rohmann. *Der Einfluss der Wissenschaft auf die Politik*. Marburg 2002. 23–34.
- Kloten, Norbert. „Wissenschaftliche Beratung der Politik: Befund und Auftrag.“ Hrsg. Heidelberger Akademie der Wissenschaften. *Politikberatung in Deutschland*. Wiesbaden 2006. 123–145.
- Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission). *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme*. Berlin 2003.
<http://www.soziale-sicherungssysteme.de/download/index.html> (10.8.2003).
- Lehmbruch, Gerhard. „Administrative Interessenvermittlung“. Hrsg. Adrienne Windhoff-Héritier. *Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein*. Opladen 1987. 11–43.
- Lehmbruch, Gerhard. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Wiesbaden 1998 (2. Auflage).
- Lehner, Franz, und Ulrich Widmaier. *Vergleichende Regierungslehre*. Opladen 2002 (4. Auflage).
- Lindblom, Charles. *Jenseits von Staat und Markt. Eine Kritik der politischen und ökonomischen Systeme*. Stuttgart 1980.

- Linz, Juan J., und Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore und London 1996.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven und London 1999.
- Luhmann, Niklas. *Legitimation durch Verfahren*. Neuwied und Berlin 1969.
- Mai, Manfred. „Wissenschaftliche Politikberatung in dynamischen Politikfeldern. Zur Rationalität von Wissenschaft und Politik“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (30) 3 1999. 659–673.
- Mayntz, Renate. „Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden: Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens“. *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 1 1990. 283–307.
- Mayntz, Renate. „Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells“. Hrsg. Axel Murswiek. *Regieren und Politikberatung*. Opladen 1994. 17–29.
- Mayntz, Renate. „Die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland“. Hrsg. Heidelberger Akademie der Wissenschaften. *Politikberatung in Deutschland*. Wiesbaden 2006. 115–122.
- Merkel, Wolfgang. *Ende der Sozialdemokratie?* Frankfurt am Main 1993.
- Merkel, Wolfgang. „Die Dritten Wege der Sozialdemokratie ins 21. Jahrhundert“. *Berliner Journal für Soziologie Band 10* 1 2000. 99–123.
- Merkel, Wolfgang. „Institutionen und Reformpolitik. Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie“. Hrsg. Christoph Egle u. a. *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Wiesbaden 2003. 163–190.
- Müller-Rommel, Ferdinand. „Sozialwissenschaftliche Politikberatung: Probleme und Perspektiven“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 25 1984. 26–39.

- Münkler, Herfried. *Der Wandel des Krieges. Von der Symmetrie zur Asymmetrie*. Weilerswist 2006.
- Murswiek, Axel. "Des Kanzlers Macht: Zum Regierungsstil Gerhard Schröders". Hrsg. Christoph Egle u. a. *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Wiesbaden 2003. 117–135.
- Niederlande, Ministrie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Targeted wage cost reduction in the Netherlands: the SPAK*. Den Haag 2001.
- Nutley, Sandra, Huw Davies und Isabel Walter. "Evidence Based Policy and Practice: Cross Sector Lessons From the UK". Hrsg. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice. *Working Paper 9*. London 2002. <http://www.evidencenetwork.org> (11.5.2006).
- Oberender, Peter, und Jochen Fleischmann. „Zur Rolle der (ökonomischen) Politikberatung am Beispiel des Gesundheitswesens“. Hrsg. Norbert Berthold und Elke Gundel. *Theorie der sozialen Ordnungspolitik*. Stuttgart 2003. 195–213.
- OECD. *Economic Surveys: Great Britain*. Paris 2004.
- OECD. "Average Length of Stay: inpatient and acute care". *OECD-Health Data*. Paris 2005.
- Offe, Claus. „Perspektivloses Zappeln oder: Politik mit der Agenda 2010“. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 7/2003. 807–817.
- Pawson, Ray. „Evidence Based Policy: II. The Promise of ‚Realist Synthesis‘“. Hrsg. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice. *Working Paper 4*. London 2001. <http://www.evidencenetwork.org> (11.5.2006).
- Petring, Alexander. „Sozialdemokratische Regierungspolitik: Länderanalysen – Großbritannien“. Hrsg. Wolfgang Merkel, Christoph Egle u. a. *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa*. Wiesbaden 2006. 119–153.

- Priddat, Birger. „Ökonomik, Politik, Beratung – einige Fragen“. *Wirtschaftsdienst* (79) 3 1999. 151–154.
- Renn, Ortwin. „Möglichkeiten und Grenzen sozialwissenschaftlicher Politikberatung“. Hrsg. Heidelberger Akademie der Wissenschaften. *Politikberatung in Deutschland*. Wiesbaden 2006. 47–70.
- Ristau, Malte. „Der ökonomische Charme der Familie“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 23-24 2005. 16–23.
- Rosenbrock, Rolf, und Thomas Gerlinger. *Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung*. Bern 2004.
- Rothstein, Bo. *The Social Democratic State. The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms*. Pittsburgh 1996.
- Rousseau, Jean-Jacques. *Schriften zur Kulturkritik. Discours sur les Sciences et les Arts – Discours sur l'Origine de l'Inégalité parmi les Hommes*. Hrsg. Kurt von Weigand. Hamburg 1750/1995 (5. Auflage).
- Rürup-Kommission. Siehe: Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme. Berlin 2003.
- Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen 2003 (6. Auflage).
- Sanderson, Ian. „Evaluation, Policy Learning, and Evidence Based Policy Making“. *Public Administration* (80) 1 2002. 1–22.
- Scharpf, Fritz W. „Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich“. *Politische Vierteljahresschrift* (26) 4 1985. 323–356.
- Scharpf, Fritz W. *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt am Main 1987.
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg 1976.
- Scheuer, Angelika. „Demokratiezufriedenheit in Deutschland sinkt unter EU-Niveau“. *Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI)* 33 1/2005. 8–11.

- Schmidt, Manfred G. „Thesen zur Reform des Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland“.. *Politische Vierteljahresschrift* (42) 3 2001. 474–491.
- Schmidt, Manfred G. „Politikberatung“. Hrsg. Manfred G. Schmidt. *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart 2004. 539–540.
- Schöb, Ronnie, und Joachim Weimann. *Arbeit ist machbar*. Dösel 2005.
- Schumpeter, Josef A. *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Tübingen 1950.
- SGB (Sozialgesetzbuch). V. Buch. *Gesetzliche Krankenversicherung*. München 2002 (28. Auflage).
- Siefken, Sven T.: „Regierten die Kommissionen? Eine Bilanz der rot-grünen Bundesregierungen 1998 bis 2005“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (37) 3 2006. 559-581.
- Solesbury, William. “Evidence Based Policy: Whence it Came and Where it’s Going”. Hrsg. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice. *Working Paper 1*. London 2001.
<http://www.evidencenetwork.org> (11.5.2006).
- SST (Science Strategy Team at the Cabinet Office). “What is an Evidence based approach?” Department for Environment, Food and Rural Affairs. London 2005.
www.defra.gov.uk/science/how/evidence.htm (19.5.2006).
- Sturm, Roland. “Das politische System Großbritanniens”. Hrsg. Wolfgang Ismayr. *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen 2003. 225–262.
- Sturm, Roland, und Heinrich Pehle. *Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale*. Gütersloh 2007.
- Tanzi, Vito, und Ludger Schuknecht. *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*. Cambridge 2000.
- Tsebelis, George. „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism“. *British Journal of Political Research* Vol. 25 1995. 289–326.
- TUC (Trade Union Congress). The TUC’s formative years, section two.

- http://www.tuc.org.uk/the_tuc/tuc-3225-f2.cfm (22.5.2006).
- Visser, Jelle, und Anton Hemerijck. *Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden*. Frankfurt am Main 1998.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute. „Intoduction.“ Hrsg. Ute Wachendorfer-Schmidt. *Federalism and Political Performance*. London 2000. 1–20.
- Wahnsiedler, Ina. *Politikberatung im deutschen Gesundheitswesen. Entwurf einer Typologisierung von Beratungsformen anhand des „Sachverständigenrates für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen“ und der „Rürup-Kommission“*. Diplomarbeit. Berlin 2006.
- Webber, Douglas. „Zur Geschichte der Gesundheitsreformen in Deutschland – II. Teil: Norbert Blüms Gesundheitsreform und die Lobby“. *Leviathan* (17) 2 1989. 262–300.
- Wiesendahl, Elmar. „Die Parteien in Deutschland auf dem Weg zu Kartellparteien?“ Hrsg. Hans-Herbert von Arnim. *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?* Berlin 1999. 48–72.
- Wiesendahl, Elmar. „Elitenrekrutierung in der Parteiendemokratie. Wer sind die Besten und setzen sie sich in den Parteien durch?“ Hrsg. Oscar W. Gabriel, Beate Neuss und Günther Rüter. *Konjunktur der Köpfe? Eliten in der modernen Wissensgesellschaft*. Düsseldorf 2004. 124–141.
- Winter, Thomas von. „Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Forschungsstand und Realität“. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* (16) 3 2003. 37–44.
- WSI (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut). „Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Forschungsinstitut in der Hans-Böckler-Stiftung. WSI: Über uns“. <http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-A90D5EE2/hbs/hs.xsl/506.html> (18.5.2006).

Abkürzungsverzeichnis

BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BfArM	Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte, Bonn
BMA	Bundesministerium für Arbeit
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMGS	Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung
BMI	Bundesministerium des Inneren
CIPU	Country Information and Policy Unit des Asylum and Appeals Policy Directorate des britischen Home Office
CIREA	Centre for Information, Reflection and Exchange on Asylum der Europäischen Union
CMPS	Centre for Management and Policy Studies des Cabinet Office Großbritanniens
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
DoH	Department of Health, Großbritannien
EBP	Evidenzbasierte Politik
EBPP	Evidenzbasierte Politik und Praxis
ESRC	Economic and Social Research Council, Großbritannien
EU	Europäische Union
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
HMRC	HM Revenue & Customs (zentrale Steuerbehörde der britischen Regierung)
IW	Institut der deutschen Wirtschaft, Köln
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
NHS	National Health Service, Großbritannien
NSG	National School of Government, Ascot/London/Edinburgh
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PIU	Performance and Innovation Unit des Cabinet Office Großbritanniens
PKV	Private Krankenversicherung
RüKo	Rürup-Kommission

SAC	Scientific Advisory Committee, Großbritannien
SEU	Social Exclusion Unit des Cabinet Office Großbritanniens
TUC	Trades Union Congress (Britische Dachorganisation der Gewerkschaften)
WIdO	Wissenschaftliche Institut der Allgemeinen Ortskrankenkasse (AOK)
WIP	Wissenschaftliche Institut des Verbandes der privaten Krankenversicherungen
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
WFTC	Working Families Tax Credits

Über die Autoren

Prof. Dr. Uwe Jun

Uwe Jun hat seit 2005 einen Lehrstuhl für Politikwissenschaft (Westliche Regierungssysteme, Regierungssystem Deutschlands) an der Universität Trier. Er promovierte nach dem Studium der Germanistik, Sozialwissenschaften und Philosophie in Braunschweig und Göttingen 1993 an der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen im Fach Politikwissenschaft zum Thema "Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern". Er war zudem von 1989 bis 1997 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Lehrbeauftragter am Seminar für Politikwissenschaft und am Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (ZENS) der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen sowie anschließend in den Jahren 1997 und 1998 Research Fellow am Center for International Affairs (CFIA) der Harvard University. Seine Habilitationsschrift "Der Wandel von Großparteien im Vergleich" reichte er im Jahr 2003 an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam ein, wo er von 1998 bis 2004 am Lehrstuhl "Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland" wissenschaftlicher Mitarbeiter war. Vor seinem Ruf nach Trier vertrat er von 2004 bis 2005 die Professur für Vergleichende Politikwissenschaft und Politische Systeme an der Universität Würzburg.

PD Dr. Karsten Grabow

Karsten Grabow studierte Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität Berlin und der Duke University, Durham, USA. Er wurde 1999 mit einer Studie über die Organisationsentwicklung der deutschen Volksparteien („Abschied von der Massenpartei“) an der Philosophischen Fakultät der Humboldt-Universität Berlin promoviert. Seine Habilitationsschrift („Die europäische Sozialdemokratie in der Regierung. Sozialdemokratische Beschäftigungspolitik im Vergleich“) reichte er 2004 ebendort ein. Nach Lehr- und Forschungsaufenthalten am Europäischen

Hochschulinstitut in Florenz, den Universitäten Bamberg und Potsdam vertrat Karsten Grabow die Professur für vergleichende Regierungslehre an der Universität Trier. Seitdem ist er als Privatdozent am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität Berlin tätig.

Diese Studie wurde im Frühjahr 2006 angefertigt und für die Publikation aktualisiert.

Reformen kommunizieren

Die Vermittlungsprobleme der »Hartz IV«-Reformen stehen ebenso wie der wenig konsistente Außenauftritt der Großen Koalition exemplarisch für die Schwierigkeiten der Politik, ihre Gestaltungsanliegen nachvollziehbar und überzeugend zu kommunizieren.

Eine Reformpolitik, die darauf verzichtet, Strategien der Binnen- und Außenkommunikation von Anfang an mitzudenken, gefährdet notwendige gesellschaftliche Veränderungsprozesse – denn sie untergräbt weiter das Vertrauen der Bürger in parlamentarische Institutionen, das laut Umfragen ohnehin stetig abnimmt. Deshalb gilt für Regierung wie Parteien heute mehr denn je: Wollen sie strategiefähig bleiben und Mehrheiten für ihre Programme sichern, müssen sie Kommunikationsfähigkeit zu einer ihrer Kernkompetenzen ausbauen.

Vor diesem Hintergrund liefern die Expertenbeiträge des vorliegenden Bandes einen umfassenden Überblick über aktuelle Defizite der politischen Regierungskommunikation in Deutschland. Angereichert um Anregungen aus dem internationalen Vergleich, zeigen renommierte Fachleute aus Theorie und Praxis Optimierungspotenziale für die strategische Vermittlung politischer Reformvorhaben durch die Bundesregierung auf.

2007, 258 Seiten, Broschur
€ 25,- / sFr. 43,90
ISBN 978-3-89204-910-4



Bestellung unter:

Verlag Bertelsmann Stiftung
Postfach 103
33311 Gütersloh
Fax: 05241 81-81931
sabine.reimann@bertelsmann.de

Adresse | Kontakt:

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-0
Fax 05241 81-81999

Thomas Fischer
Telefon 05241 81-81265
E-Mail thomas.fischer@bertelsmann.de

Leonard Novy
Telefon 05241 81-81536
E-Mail leonard.novy@bertelsmann.de

www.bertelsmann-stiftung.de