

Birgitta Rabe: Wissenschaftliche Beratung in der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik. Chancen und Grenzen.¹

Erscheint in: Stefan Ramge, Günther Schmid (Hg.): „Management of Change“ in der Politik, Münster: Waxmann-Verlag 2003.

1. Einleitung

Die Diagnose eines Reformstaus in Deutschland und die Diskussion seiner Ursachen ist gegenwärtig ein zentrales politisches Thema. Insbesondere die Reform der sozialen Sicherungssysteme mit dem Ziel der Entlastung der Lohnnebenkosten und der Verbesserung von Anreizstrukturen kommt nach verbreiteter Auffassung nicht recht voran, obwohl entsprechende Reformkonzepte auf dem Tisch lägen. Vor diesem Hintergrund richtet sich das Augenmerk der Beteiligten zunehmend auch auf die Chancen und Grenzen der wissenschaftlichen Politikberatung. Welche Bedingungen müssen gegeben sein, um wissenschaftliche Erkenntnisse in die politische Praxis zu transferieren, welche Hürden gilt es zu überwinden? Der vorliegende Beitrag behandelt die Möglichkeiten und Grenzen der wissenschaftlichen Politikberatung auf der Basis persönlicher Erfahrungen, die ich bei Beratungstätigkeiten unter anderem für die Benchmarking-Gruppe beim Bündnis für Arbeit, die Rentenstrukturreform 2001 und die Reform der Arbeitsförderung, die im Job-AQTIV-Gesetz mündete, gesammelt habe.

Der Beitrag konzeptionalisiert die Chancen der wissenschaftlichen Politikberatung im Rahmen eines rationalen Politikmodells. Das rationale Politikmodell geht davon aus, dass wissenschaftliche Erkenntnisse in unterschiedliche Phasen des Politikzyklus einfließen können, um die Wahl angemessener Maßnahmen bei gegebenen Institutionen im Hinblick auf bestimmte Zielsetzungen zu unterstützen. Nach der Skizzierung der Chancen wissenschaftlicher Politikberatung werden zunächst Probleme auf der Angebotsseite der Beratung behandelt – wo liegen die Grenzen der Wissensproduktion? Danach geht es mit einer Betrachtung der Grenzen der Verarbeitung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Praxis um die Nachfrageseite nach Politikberatung. Zur Illustration dienen dabei Beispiele aus der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik. Ein weiterer Abschnitt behandelt die Diskrepanzen zwischen wissenschaftlicher und politischer Sphäre, und schließlich folgt ein Ausblick.

2. Chancen wissenschaftlicher Politikberatung

Die Chancen der wissenschaftlichen Politikberatung lassen sich am klassischen kybernetischen Phasenmodell des Politikzyklus verdeutlichen (vgl. Abbildung 1). Dieser besteht vereinfacht aus den Phasen der Problemwahrnehmung (als Abweichung eines gewünschten Zustands vom Ist-Zustand), der anschließenden Formulierung von Politik im politischen Prozess, ihrer praktischen Umsetzung durch die Verwaltungen, gesellschaftlichen Gruppen und Adressaten und schließlich ihrer Wirkung (vgl. Windhoff-Hértier 1987). Wissenschaftliche Beratung kann dabei einsetzen, Problemlagen zu erforschen und damit zu ihrer Definition beizutragen, sie kann an der Formulierung von neuer Politik mitwirken, indem sie mögliche Wirkungen von Maßnahmen im Zuge von Modellberechnungen und Ex-ante-

¹ Für Anmerkungen danke ich Christine Trampusch.

Evaluierungen aufzeigt. Schließlich – und das wird im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik am häufigsten vorkommen – kann sie die Wirkungen getroffener Politikentscheidungen und ihrer Implementation im In- und Ausland evaluieren und damit Hinweise auf die Neuformulierung bzw. Terminierung von Maßnahmen geben, aber auch zu den Verfahren der praktischen Umsetzung. Die Chancen der wissenschaftlichen Politikberatung liegen demnach in der Diagnose von Problemlagen, dem Abschätzen von Maßnahmewirkungen und dem Lernen aus Erfahrungen. Allgemein geht es um die Unterstützung einer *rationalen* Politikwahl, d.h. der Wahl angemessener Maßnahmen bei gegebenen Institutionen im Hinblick auf definierte Zielsetzungen. Diese kann es der Politik schließlich auch erleichtern, getroffene Entscheidungen zu legitimieren.

-- Abbildung 1 ungefähr hier --

Über die explizite Beratung zu konkreten Reformanlässen hinaus trägt die grundlagen- und anwendungsorientierte Forschung natürlich auf vielfältige indirekte Weise dazu bei, Wirkungszusammenhänge aufzuzeigen, neue Ideen zu entwickeln, etablierte Grundannahmen zu hinterfragen und damit die Problemlösungsfähigkeit moderner Gesellschaften zu verbessern. Im Folgenden wird die engere Definition von Politikberatung – jene, die zu konkreten Reformen tätig wird – zugrunde gelegt.

3. Grenzen der Wissensproduktion

Dieser Abschnitt behandelt die Schwierigkeiten, die im rationalen Politikmodell auf der Angebotsseite der Beratung, also bei den Beratenden, bei der „Produktion“ von Wissen auftreten können.

3.1. Mangel an eindeutigen und/oder gesicherten Erkenntnissen

Die Tatsache, dass die (Wirtschafts-)Wissenschaft der Politik in vielen Bereichen keine gesicherten und/oder eindeutigen Erkenntnisse zur Verfügung stellen kann, ist bereits breit diskutiert worden und hat z.B. Franz (2000) dazu bewogen, die nicht wenigen Bereiche abzustecken, in denen Ökonomen über zuverlässiges Wissen oder zumindest begründete Vermutungen verfügen. Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist das Problem uneindeutiger bzw. ungesicherter wissenschaftlicher Befunde allerdings augenfällig. Erkenntnisse zu den Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden in Deutschland mit immer ausgefeilteren ökonomischen Analysemethoden gewonnen. Die methodische Herausforderung besteht darin, für Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ein Beschäftigungsergebnis bei – hypothetischer – Nichtteilnahme zu konstruieren, um die kausale Wirkung der Teilnahme als Differenz der beiden Zustände ermitteln zu können. Wenn diese Methoden auch durch die Verleihung des Nobelpreises an James Heckman im Jahr 2000 eine Auszeichnung erfahren haben, sind sie trotzdem nicht unproblematisch. Es existieren mehrere konkurrierende Ansätze nebeneinander, die jeweils auf – naturgemäß kritikanfälligen – Annahmen beruhen (vgl. Heckman et al. 1999). Je nach verwendeter Methode können sich die Ergebnisse der Studien deutlich unterscheiden (vgl. Schmidt 1999).

Hinzu kommt das Datenproblem, denn die bislang in Deutschland verfügbaren Datensätze (insbesondere das Sozioökonomische Panel und der Arbeitsmarktmonitor

Ostdeutschland) umfassen überwiegend geringe Fallzahlen und enthalten nur spärliche Information zur Umsetzung. So ist es z.B. oft nicht möglich, betriebliche Weiterbildung durch Unternehmen von Weiterbildung zu unterscheiden, die durch die Arbeitsämter organisiert wird. Über Bildungsinhalte, Dauer von Kursen und Wirkungen auf verschiedene Personengruppen ist entweder nichts bekannt oder können nur grobe Aussagen basierend auf geringen Fallzahlen gemacht werden. Für die Evaluierung geeignete Daten über öffentlich geförderte Beschäftigung gibt es nur für Ostdeutschland, hier können Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aber nicht von Strukturanpassungsmaßnahmen unterschieden werden. Nach der Lektüre von ca. 20 Wirkungsanalysen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland bin ich unter anderem zu dem Schluss gekommen, dass Weiterbildung in Westdeutschland kurzfristig positive, langfristig jedoch keine Wirkungen auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer hatte, in Ostdeutschland wurden kurzfristig sogar negative Effekte gefunden und die längerfristigen Wirkungen sind hier uneindeutig (Rabe 2000). Über die Gründe können wir allerdings nur vage Vermutungen anstellen, z.B. dass die Maßnahmen in Ostdeutschland zu breit angewendet wurden und nicht auf die richtigen Zielgruppen fokussiert waren (vgl. dazu auch Steiner/Hagen 2002, S. 193). Darüber, ob längere Maßnahmen kürzeren vorzuziehen sind und ob frühzeitig durchgeführte Kurse erfolgreicher sind als später durchgeführte gibt es bislang keine gesicherten Erkenntnisse. Die Befunde eignen sich daher wenig für konkrete Handlungsempfehlungen. Die Schlussfolgerung, den Zugang zu den prozessproduzierten Daten der Bundesanstalt für Arbeit zu verbessern, wurde mit dem Job-Aktiv-Gesetz getroffen und befindet sich in der Umsetzung.

Ein weiterer Aspekt, der die Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Programme erschwert, ist das Problem multipler und mitunter konkurrierender Zielsetzungen. Die meisten Evaluierungsstudien untersuchen die Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf die Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmer sowie gelegentlich auf die Stabilität der auf die Arbeitslosigkeit folgenden Beschäftigung. Diese Erfolgskriterien entsprechen den Zielen der Arbeitsförderung, wie sie in §1 des Dritten Sozialgesetzbuches (SGB III) festgelegt sind. Im Einzelnen sind mit dem arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium jedoch weitere oder abweichende Ziele verbunden, deren Rangfolge nicht immer klar ist. So sollen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht nur die Eingliederungsaussichten der Teilnehmer verbessern, sondern auch Arbeitsgelegenheiten für Schwervermittelbare schaffen und unter anderem die soziale Infrastruktur oder die Umwelt verbessern (§ 260 SGB III). Bei Strukturanpassungsmaßnahmen ist das Eingliederungsziel nicht erwähnt; hier geht es vielmehr um einen Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze durch die Verbesserung weicher Standortfaktoren und um den Ausgleich von Arbeitsplatzverlusten in erheblichem Umfang (§ 272 SGB III). Diese diversen Zielsetzungen können durchaus miteinander konkurrieren. Es ist z.B. denkbar, dass Maßnahmen, die sich zur Beschäftigung Schwervermittelbarer eignen, Arbeiten zum Inhalt haben, die sich im Hinblick auf reguläre Beschäftigung nur eingeschränkt verwerten lassen und insofern die Eingliederungsaussichten der Teilnehmer nicht verbessern. Vor diesem Hintergrund mag die Konzentration der Evaluationsforschung auf das Wiedereingliederungsziel zwar verengt sein. Solange die Rangfolge der weiteren Zielsetzungen nicht geklärt ist, erscheint sie jedoch angemessen.

3.2. Hohe Reformdichte

Ein zweites Problem auf Seiten der Beratenden ist die hohe Reformdichte. Zwangsläufig beziehen sich die Ergebnisse wissenschaftlicher Analysen auf die Vergangenheit und zeigen häufig Effekte von Regulierungen auf, die zum Zeitpunkt der Analyse schon nicht mehr gültig sind. Auch die ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen wandeln sich, ebenso wie im Politikfeld relevante Akteurskonstellationen. Das bedeutet, dass die evtl. aus wissenschaftlichen Untersuchungen resultierenden Politikempfehlungen nicht für die Situation gelten müssen, die jeweils zum Zeitpunkt einer Reform vorzufinden ist.

Die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist ein Politikbereich, in dem die Regulierungen besonders häufig angepasst werden. Abbildung 2 zeigt als Beispiel die jährliche Anzahl der Gesetzesänderungen in der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik seit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes im Jahr 1969. Gezählt wurden Veränderungen im Instrumentarium, nicht reine Beitragssatzerhöhungen und dergleichen. Die Anzahl der Reformen sagt zunächst natürlich wenig über das Ausmaß inhaltlicher Veränderungen aus – ob es sich im Einzelnen um marginale oder strukturelle Reformen gehandelt hat. Dennoch wird deutlich, dass in diesem Politikbereich schon seit über 30 Jahren der Ausspruch „nach der Reform ist vor der Reform“ gültig ist. In den Jahren seit 1992 zeigt sich eine Erhöhung der Reformdichte im Land des Reformstaus, wobei durchaus auch strukturelle Veränderungen beschlossen wurden. Zuletzt wurde in der Arbeitsmarktpolitik der erneute Reformprozess – das Einsetzen der so genannten Hartz-Kommission – nahezu zeitgleich mit dem Inkrafttreten der letzten Reform (Job-AQTIV-Gesetz) begonnen. Im Modell des Politikzyklus (Abbildung 1) ergibt sich dadurch de facto eine Verkürzung auf die Phasen „Problemdefinition“, „Politikformulierung“ und „Neuformulierung“.

--Abbildung 2 ungefähr hier --

Die Schwierigkeiten, die aus der hohen Reformdichte für die Politikberatung resultieren, werden an folgendem Beispiel deutlich. Der oben erwähnte Befund der Evaluierungsforschung, dass Weiterbildung in Ostdeutschland – möglicherweise – aufgrund einer falschen Zielgruppenauswahl kurzfristig weniger wirksam war als in Westdeutschland, bezieht sich auf Maßnahmen, die Anfang der 90er Jahre durchgeführt wurden. Mit dem Job-Aktiv-Gesetz wurde 2002 das Profiling-Verfahren eingeführt, das Arbeitslose anhand einer individuellen Risikoprognose verschiedenen Maßnahmen zuordnen soll. Es macht nun keinen Sinn mehr, sich über die damalige Zielgruppenzuordnung Gedanken zu machen, sondern interessant wäre, die Effekte des Profiling auf die Beschäftigungswirkungen der Maßnahmen zu untersuchen – sind die Maßnahmen jetzt besser auf diejenigen zugeschnitten, die wirklich von ihnen profitieren können? Inzwischen wurden jedoch Qualifizierungsgutscheine eingeführt, die die Logik der Zuordnung von Teilnehmern zu Weiterbildungsträgern wiederum verändern – möglicherweise erreicht man nun die richtigen Zielgruppen, aber sie suchen sich das Falsche aus, oder umgekehrt? Wir müssen davon ausgehen, dass diese Veränderungen in der Regulierung jeweils den Maßnahmeerfolg mit bestimmen, zumindest sind sie in dieser Annahme eingeführt worden. Natürlich macht es auf der anderen Seite keinen Sinn, die Reformgeschwindigkeit grundsätzlich den Forschungszyklen anzupassen. Wissenschaftliche Politikberatung im Sinne des Lernens aus Erfahrungen stößt hier allerdings an ihre Grenzen.

Eine Übertragung von Erfolgsmodellen anderer Länder auf Deutschland steht trotz der gegenwärtigen Beliebtheit des Lernens aus internationalen Erfahrungen unter strukturell ähnlichen Vorbehalten wie das Lernen aus der Vergangenheit: unter anderen institutionellen, ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen können gleiche Maßnahmen sehr unterschiedliche Wirkungen entfalten.

4. Grenzen der Verarbeitung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Praxis

Während die letzten Abschnitte auf die Grenzen der Wissensproduktion abstellen, geht es in den folgenden um die Interaktion von Wissenschaft und Politik. Insbesondere wird betrachtet, wie wissenschaftliche Erkenntnisse in der Praxis verarbeitet und genutzt werden.

4.1. Umgang mit Wissenslücken

Die bisherigen Ausführungen sollten deutlich gemacht haben, dass in der Politik die Scheu, Reformvorhaben auch ohne gesicherte Erkenntnisse hinsichtlich ihrer Wirkungen zu realisieren, nicht immer groß ist. Zugleich ist zu beobachten, dass der Verweis auf Wissenslücken mitunter dazu dient, politisch umstrittene, schwer durchsetzungsfähige oder kostenträchtige Entscheidungen zu vertagen. So gibt es in den letzten Jahren den Trend, regional und zeitlich begrenzte Modellprojekte zu neuen Politikvorhaben durchzuführen, die dann vor einer flächendeckenden Einführung zunächst evaluiert werden sollen. Durch das Anschieben von Modellversuchen kann man politisch signalisieren, in einem Reformfeld bereits aktiv geworden zu sein, ohne die damit unter Umständen verbundenen Kosten und politischen Konflikte flächendeckend in Kauf nehmen zu müssen.

Prinzipiell sind Modellversuche natürlich ein sehr sinnvolles Mittel, um auf dem Weg eines Experiments die Wirkungen insbesondere von umstrittenen Politikvorschlägen zu untersuchen, bevor hohe Kosten oder evtl. großflächig unerwünschte Effekte produziert werden. Das Schicksal einiger Modellversuche zeigt aber, dass dieser Plan in der Praxis nicht durchgehalten wird und dass sie nicht systematisch die Rationalität von Politikentscheidungen erhöhen. So lässt sich z.B. bei den Modellversuchen zum Niedriglohnsektor - beispielsweise bei der mittlerweile beendeten Saar-Gemeinschaftsinitiative - fragen, ob ein befristeter Modellversuch überhaupt erfolgreich sein konnte. Im Gegensatz zu Einarbeitungszuschüssen, die eine unterstellte Minderproduktivität in der Einarbeitungszeit ausgleichen sollen, zielen Niedriglohnkonzepte auf die *dauerhafte* Reduktion der Arbeitskosten ab und müssen daher unbefristet angeboten werden (z.B. Scharpf 1995, Kaltenborn 1999, Buslei/Steiner 2000). In den Modellversuchen konnten dagegen nur befristete Varianten erprobt werden, bei denen man auch theoretisch keine bedeutenden Effekte erwartet hätte.

Anders geartet sind die Versuche zum Kombilohn, wie er z.B. im Mainzer Modell erprobt wird. Hier geht es nicht um die Reduktion der Arbeitskosten, sondern die Erhöhung der Arbeitsanreize für Empfänger von Sozial- und Arbeitslosenhilfe. Bei einer befristeten Förderung wird hier ein Anreiz zur Arbeitsaufnahme erwartet, der dann nach Auslaufen der Förderung aufgrund eines so genannten Klebeeffekts weiter wirksam bleiben soll. Während allerdings beim Mainzer Modell noch mit Varianten

in den Förderkonditionen experimentiert wird, ist durch die Hartz-Reform schon eine degressive Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge beschlossen, die zwar eine andere Zielgruppe anvisiert, vermutlich aber das Mainzer Modell verdrängen wird. Auch hier haben Modellversuche demnach nicht dazu beigetragen, eine rationalere Politikwahl zu begünstigen, da die Ergebnisse nicht abgewartet wurden und demzufolge nicht in die Politikformulierung eingeflossen sind.

4.2. Umgang mit Wissen

In diesem Abschnitt geht es darum, wie Politik mit dem umgeht, was die Wissenschaft tatsächlich weiß bzw. zu wissen meint. Die Logik des politischen Prozesses bringt die Politik dazu, Komplexität zu reduzieren, einzelne Elemente aus kohärenten Maßnahmbündeln herauszulösen, Interdependenzen zu vernachlässigen, Vorschläge umzuformen und zu verwässern oder gar sachlich falsch aufzunehmen. Hierfür ist zum einen der starke Einfluss der Interessengruppen verantwortlich, der sich insbesondere bei Einschnitten in Sozialleistungen vehement äußert (vgl. dazu Pierson 1996). Zum anderen zwingen die Machtverhältnisse zu Kompromissen, aber auch die administrative Machbarkeit von Vorschlägen spielt eine Rolle. Es scheint schließlich auch Grenzen zu geben, was die Verarbeitungsfähigkeit von komplexen Zusammenhängen angeht (bereits Scharpf 1973); Kropp (in diesem Band) weist auf die erratische Informationsaufnahme von Politikern aufgrund von Zeitdruck hin.

Die Problematik der Umsetzung von Teilen aus Maßnahmepaketen verdeutlicht das Beispiel der so genannten Hartz-Kommission. Aufgrund der Rolle der Hartz-Kommission und ihrer Vorschläge zum Abbau der Arbeitslosigkeit im Bundestagswahlkampf 2002 gab es die Zusage des Bundeskanzlers, die Vorschläge nach der Wahl „eins zu eins“ umzusetzen. Selten hat ein Beratungsgremium so weitgehende Möglichkeiten gehabt, Reformvorschläge in Politik umgesetzt zu sehen – wenn dieses Gremium auch kein im engeren Sinne wissenschaftliches war. Dennoch hat es in der Umsetzung einige Abstriche gegeben, Stichworte hierzu sind AusbildungsZeit-Wertpapier, Bridgesystem und Beschäftigungsbilanz (vgl. Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit 2002). Diese haben Peter Hartz dazu bewogen, sich von den Gesetzen zu distanzieren und nicht mehr für das Ergebnis der nach ihm benannten Reform einzustehen. Auch wenn strittig ist, ob die bislang nicht realisierten Vorschläge tatsächlich den Ausschlag für einen Erfolg des Reformpakets gegeben hätten – sicher ist, dass bei den meisten anderen Reformvorhaben eine weit größere Verwässerung im politischen Prozess stattfindet.

Ein weiteres Beispiel aus der Rentenpolitik illustriert, wie wissenschaftliche Ergebnisse im politischen Prozess aufgenommen und verarbeitet werden. Um bestehende Wissenslücken über die Höhe der Anwartschaften aus den verschiedenen Alterssicherungssystemen zu schließen, wurde 1995 eine Studie zur Altersvorsorge in Deutschland in Auftrag gegeben: die so genannte die AViD-Studie (vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger/Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1999). Ziel war unter anderem, anhand der Studie, die sich auf die voraussichtlichen Anwartschaften der damals 40 bis 59jährigen stützte, Reformbedarf in der Frauenalterssicherung zu ermitteln und die Daten ggf. für Modellrechnungen zu verwenden. Im Modell des Politikzyklus ging es also – vorbildlich – erst einmal um die Problemanalyse. Nach Veröffentlichung des Berichts im Jahr 1999 erregten im

Bereich der Frauenalterssicherung insbesondere Zahlen zu den Rentenanwartschaften von Müttern große Aufmerksamkeit, und eine entsprechende Folie fehlte bei kaum einem Vortrag über das Thema.

-- Abbildung 3 ungefähr hier --

Abbildung 3 zeigt die voraussichtlichen Anwartschaften aus der gesetzlichen Rentenversicherung von verheirateten Frauen in Westdeutschland nach der Kinderzahl.² Der negative Zusammenhang zwischen der Höhe der Anwartschaften und der Zahl der Kinder ist deutlich zu erkennen. Diese Daten konnten die Diskussion aus zwei Gründen stark prägen: weil sie erstens auf vorhandene Deutungsmuster trafen, die Kindererziehung als Risikofaktor für die soziale Sicherung ansehen. Zweitens passt die Aussage in den bemerkenswerten Trend der letzten Dekaden, bei Einsparungen und Kürzungen von Sozialleistungen Familien, Erziehende und Kinder auszunehmen bzw. für sie sogar erweiterte Leistungen einzuführen (Alber 2002). Meine Einschätzung als teilnehmende Beobachterin ist, dass die mit dem Altersvermögensergänzungsgesetz beschlossene Einführung kinderzahlabhängiger Zuschläge in der Witwenrente³ wie auch die Aufwertung von Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung mit durch diese Analyse motiviert bzw. legitimiert worden ist.

Allerdings bestand bei der Dateninterpretation ein Missverständnis. Die Abbildung stellt die Situation von Frauen dar, die je Kind ein Kindererziehungsjahr erhalten, da ihre Geburten vor 1992 lagen. Für Geburten nach 1992 werden jedoch drei Kindererziehungsjahre anerkannt. Abbildung 4 stellt neben die Anwartschaften der betrachteten Kohorten jene Rentenanwartschaften, die sich unter der Annahme gleicher Erwerbsverläufe bei den jüngeren Jahrgängen ergeben würden. Die zwei zusätzlichen Kindererziehungsjahre kompensieren offensichtlich den kinderzahlabhängigen Rentennachteil, obwohl immer noch ein deutlicher Unterschied in den Rentenanwartschaften zwischen Frauen mit und ohne Kinder besteht. Möglicherweise hätte die korrigierte Graphik andere Veränderungen des Rentenrechts für jüngere Jahrgänge nahe gelegt. Hinzu kommt nun, dass die genannten kinderabhängigen Verbesserungen auf Grund von Stichtagsregelungen allein den jüngeren Jahrgängen zugute kommen. Das heißt, die Ist-Analyse für ältere Jahrgänge hat im Ergebnis zu Veränderungen allein für jüngere Jahrgänge geführt, bei denen sich die Problematik jedoch anders darstellt. Die nahe liegende Alternative, nämlich die Kindererziehungszeiten auch für Geburten vor 1992 auf drei Jahre zu erhöhen, kam schon aus Kostengründen politisch nicht infrage. Das Beispiel zeigt, wie ein Konglomerat aus falsch aufgefasster Analyse, politischem Gestaltungswillen, fiskalischen Beschränkungen und Problemen politischer Durchsetzbarkeit Politikergebnisse auf unvorhergesehene und letztlich nicht intendierte Weise beeinflussen kann.

-- Abbildung 4 ungefähr hier --

² Die Gruppe der Frauen mit drei und mehr Kindern hat durchschnittlich 3,4 Kinder.

³ Durch die kinderzahlabhängigen Zuschläge werden Einschnitte in der Witwen-/Witwerrente teilweise kompensiert. Es handelt sich also nicht um eine zusätzliche Leistung für Mütter, jedoch werden die Kürzungen durch sie kinderzahlabhängig strukturiert.

5. Diskrepanz zwischen wissenschaftlichen Standards und politischer Verwertbarkeit

Nach dem Gesagten liegt es nahe, von der wissenschaftlichen Politikberatung zu fordern, sich stärker um die Verwertbarkeit ihrer Ergebnisse zu bemühen (z.B. Renn 1999). Sie sollte sich demnach auf die faktischen institutionellen und fiskalischen Restriktionen einlassen, die Machtpolitik und die Position von Interessengruppen berücksichtigen, bereit sein, zu vereinfachen und auch bei ungesicherten Sachverhalten zumindest Wirkungsrichtungen einzuschätzen und schließlich anstatt an optimalen Lösungen festzuhalten, pragmatisch auch machbare second- oder third-best-Lösungen zu erarbeiten. Beispiele für den pragmatisch-strategisch orientierten Beratungsansatz finden sich in Deutschland in jüngerer Zeit am ehesten in den Expertenkommissionen. Der „strategische Beratertyp“ riskiert allerdings nicht nur, eigene wissenschaftliche Standards verlassen zu müssen (Windhoff-Héritier 1987). Sein/ihr Name wird unter Umständen später mit verwässerten, aus dem Kontext gebrachten oder gänzlich veränderten Politikergebnissen in Verbindung gebracht. Außerdem zahlt sich die Mühe in der akademischen Laufbahn nicht aus (vgl. Pitlik 2001).

Viele Wissenschaftler optieren deshalb dafür, als Politikberater ihre Aussagen streng akademisch an modelltheoretischen Überlegungen zu orientieren und dabei an ordnungspolitischen Grundpositionen festzuhalten. Sie weigern sich, einem Zwang zur Vereinfachung, zum Pragmatismus und zur Beachtung der politischen Handlungslogik zu folgen und bleiben ihrer Profession und deren Standards dabei eher treu (Gersemann 1997). Beispiele für diesen Beratertypus sind in Deutschland der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstitute. Windhoff-Héritier schreibt, dass dieser streng akademische Beratertyp „oft zur politischen Nutzlosigkeit seiner Analyse bei(trägt)“ (1987, S. 133). Es trifft zu, dass die Vorschläge häufig politisch nicht anschlussfähig sind und daher nicht unmittelbar umgesetzt werden. Franz, Mitglied des Sachverständigenrats, stellt fest: „Auf mittlere oder längere Frist kann aber doch hin und wieder ein Handeln der Politik in Anlehnung an die Beratungsergebnisse beobachtet werden (...)“ (Franz 2000, S. 66) – ein Befund, der die unmittelbare Relevanz der Beratung für Politik offensichtlich stark infrage stellt.

Dass wissenschaftliche Politikberatung in der Praxis wenig oder nicht intendierten Niederschlag findet, liegt also auch an der Organisation von Wissenschaft und Politikberatung in Deutschland. Zum einen sind die beiden Sphären hier voneinander stark getrennt, und es gibt keine personelle Durchlässigkeit zwischen der akademischen Wissenschaft und der praktischen Politik wie in den USA. Im Gegensatz zu anderen Ländern regieren in Deutschland überwiegend Berufspolitiker ohne ökonomischen Bildungshintergrund; Seiteneinsteiger aus Wissenschaft und Wirtschaft haben nur geringe Chancen. In den Ministerien dominieren Juristen; die jeweiligen Karrierepfade und das Beamtenrecht verhindern einen personellen Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis (vgl. Gersemann 1997). Eichhorst und Wintermann (2003) stellen weiterhin fest, dass in Deutschland wissenschaftliche Beratung im legislativen Prozess vergleichsweise nur wenig institutionalisiert ist. Schließlich gibt auch deshalb ein geringes politisches Interesse an der Aufnahme des wissenschaftlichen Rates, weil die Öffentlichkeit als Adressat der Politikberatung kaum eine Rolle spielt (vgl. Pitlik 2001).

6. Ausblick

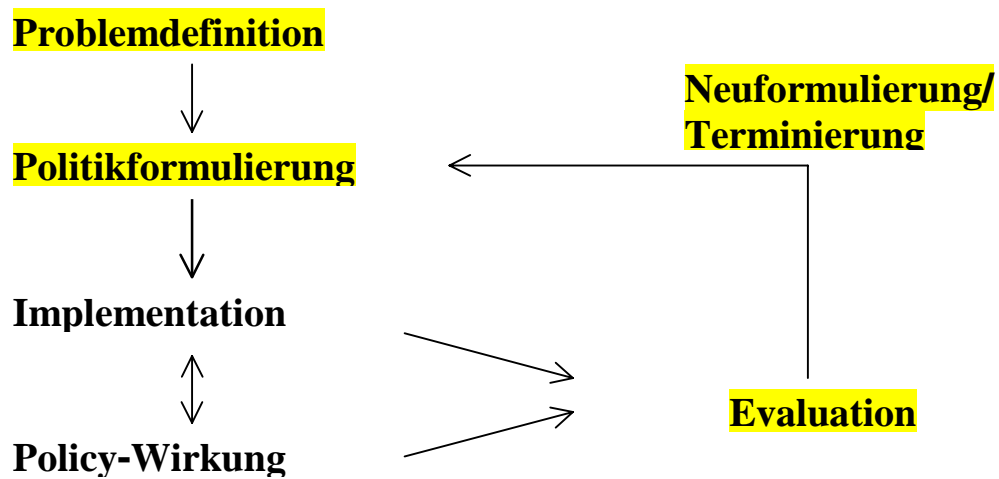
Welche Ansätze gibt es, um die Chancen der Politikberatung zu realisieren und die Grenzen der Wissensproduktion und -verarbeitung zu überwinden? Damit die Wissenschaft mehr gesicherte und für die Weiterentwicklung von Politik relevante Erkenntnisse produzieren kann, ist ein besserer Zugang zu vorhandenen – z.B. prozessproduzierten – Daten notwendig. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wird daran bereits gearbeitet. Auch die Erzeugung neuer Datensätze ist in vielen Bereichen sinnvoll, in denen wir wenig wissen. Ein positives Beispiel ist die genannte AVID-Studie, die derzeit neu aufgelegt wird. Aufgrund der Schnelligkeit des politischen Reformprozesses im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik kann jedoch nicht in jedem Fall auf Lernen aus Erfahrungen gesetzt werden, weil sich die Erkenntnisse schnell überholen. Hier müssen notfalls ex-ante-Evaluierungen, Simulationen und Modellrechnungen ausreichen, um nicht mit Verweis auf Wissenslücken wichtige, aber politisch schwer durchsetzungsfähige Reformen zu vertagen. Auch Modellversuche können ein probates Mittel sein, um die Wirkungen von Politikvorschlägen zu untersuchen. Allerdings kommen sie nur für solche Vorhaben infrage, bei denen auch genug Zeit für eine Evaluierung vorhanden ist und die in einem räumlich und zeitlich begrenzten Rahmen ihre Wirkungen tatsächlich entfalten können.

Eine stärkere Institutionalisierung von wissenschaftlicher Politikberatung im legislativen Prozess könnte die Rationalität von Politikentscheidungen erhöhen, wie Eichhorst und Wintermann (2003) betonen. Von einer stärkeren personellen Durchlässigkeit zwischen Politik und Wissenschaft könnte man erwarten, dass sie wissenschaftliches Know-How in Regierung, Parteien und Ministerien trägt. Zum anderen würde sie dazu beitragen, den akademischen Makel zu mindern, der gegenwärtig der pragmatisch-strategischen Politikberatung mitunter anhaftet. Ein positiver Schritt in diese Richtung ist z.B. das von der Volkswagenstiftung geförderte Brückenprogramm zwischen Politik und Wissenschaft. Schließlich scheint die Öffentlichkeit als Adressat von Politikberatung in Deutschland noch vernachlässigt. Die Einsicht in Reformfordernisse kann das mit ihnen verbundene Konfliktpotential mindern. Zugleich kann sie das Interesse der Politik an der Einbeziehung wissenschaftlicher Politikberatung stärken. Wenn also derzeit die Grenzen der wissenschaftlichen Politikberatung noch sehr deutlich zutage treten, so gibt es durchaus Ansatzpunkte für ihre Überwindung im Sinne einer rationalen Politikwahl.

Literatur

- Alber, Jens (2002): Recent Developments of the German Welfare State: Basic Continuity or a Paradigm Shift?, in: Neil Gilbert (Hg.): Recent Developments of the Welfare State. New Brunswick: Transaction, im Erscheinen.
- Buslei, Hermann, Viktor Steiner (2000): Beschäftigungseffekte und fiskalische Kosten von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 1, S. 54-67.
- Eichhorst, Werner, Ole Wintermann (2003): Reformstau: Beratungsresistenz oder Versagen der Politikberatung? Wirtschafts- und sozialpolitische Beratung im internationalen Vergleich. Erscheint in: Sozialer Fortschritt.
- Franz, Wolfgang (2000): Wirtschaftspolitische Beratung: Reminiszenzen und Reflexionen, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik Bd. 1, H. 1, S. 53-71.
- Gersemann, Olaf (1997): Lokführer im Cockpit, in: Wirtschaftswoche Nr. 38, S. 36-45.
- Heckman, James et al. (1999). The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs, in: Orley Ashenfelter and David Card (Hg.), Handbook of Labor Economics, Bd. 3A. Amsterdam: Elsevier, S. 1865-2097.
- Kaltenborn, Bruno (1999): Wirkungsanalysen von Niedriglohnkonzepten. IAB Werkstattbericht Nr. 19.
- Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission, Berlin.
- Pierson, Paul (1996): The New Politics of the Welfare State, in: World Politics Bd. 48, H. 2, S. 143-179.
- Pitlik, Hans (2001): Politikberatung der Öffentlichkeit?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik Bd. 2, H. 1, S. 61-73.
- Rabe, Birgitta (2000): Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande. Discussion Paper FS I 00-208, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Renn, Ortwin (1999): Sozialwissenschaftliche Politikberatung. Gesellschaftliche Anforderungen und gelebte Praxis, in: Berliner Journal für Soziologie, Bd. 9, H. 4, S. 531-548.
- Scharpf, Fritz W. (1973): Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W. (1995): Subventionierte Niedriglohn-Beschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit?, in: Zeitschrift für Sozialreform Bd. 41, H. 2, S. 65-82.
- Schmidt, Christoph M. (1999): Knowing What Works. The Case of Rigorous Program Evaluation. IZA Discussion Paper Nr. 77.
- Steiner, Viktor, Tobias Hagen (2002): Was kann die Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland aus der Evaluationsforschung in anderen europäischen Ländern lernen?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik Bd. 2, H. 3, S. 189-206.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger und Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Hg. (1999): Altersvorsorge in Deutschland 1996. Lebensverläufe und künftige Einkommen im Alter. DRV-Schriften Band 19 und BMA-Forschungsbericht Band 277.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987); Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt/New York: Campus.

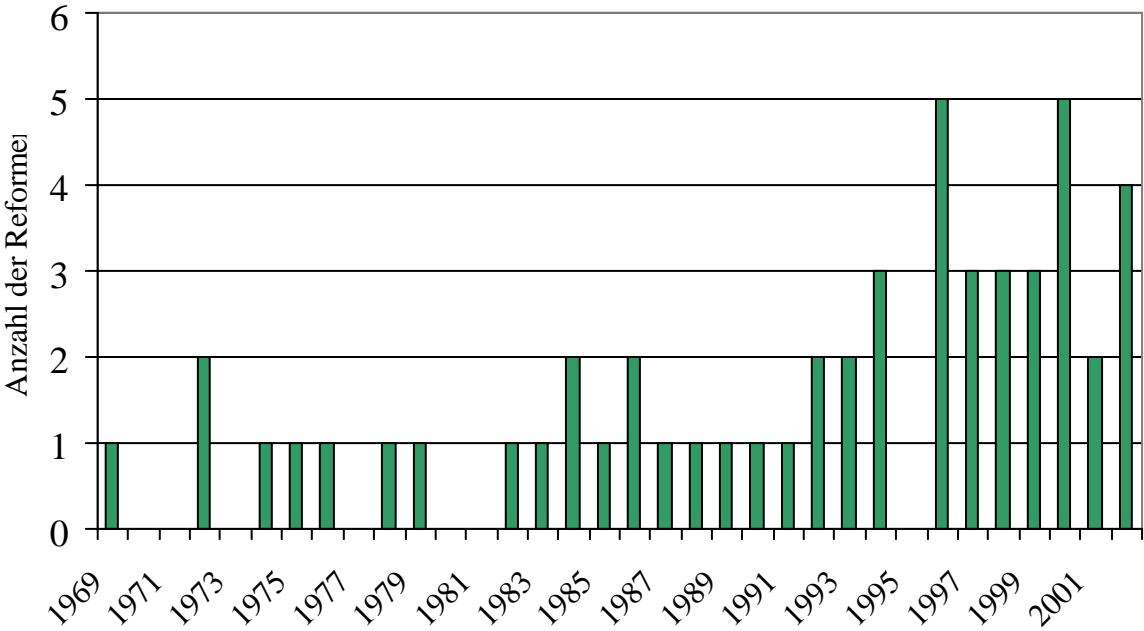
Abbildung 1: Idealtypische Phasen des Politikzyklus*



*Mögliche Einflussbereiche der Politikberatung sind schraffiert dargestellt.

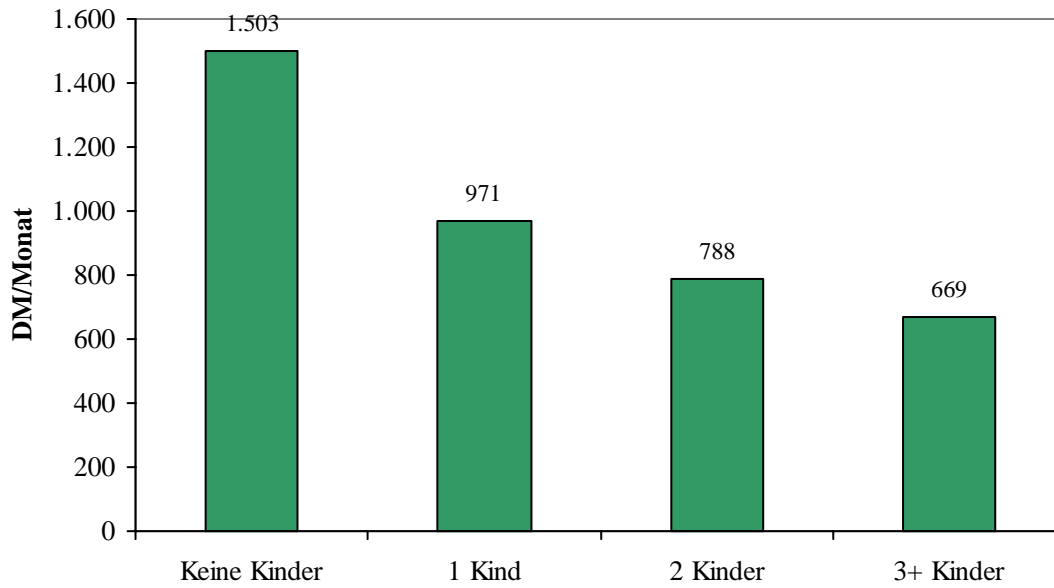
Quelle: in Anlehnung an Windhoff-Héritier 1987, S. 65

Abbildung 2: Anzahl der jährlichen Gesetzesänderungen in der Arbeitsmarktpolitik 1969-2002*



*ohne Beitragssatzänderungen u.ä.; Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens.
 Quelle: Arbeitnehmerkammer Bremen 2002, eigene Berechnungen.

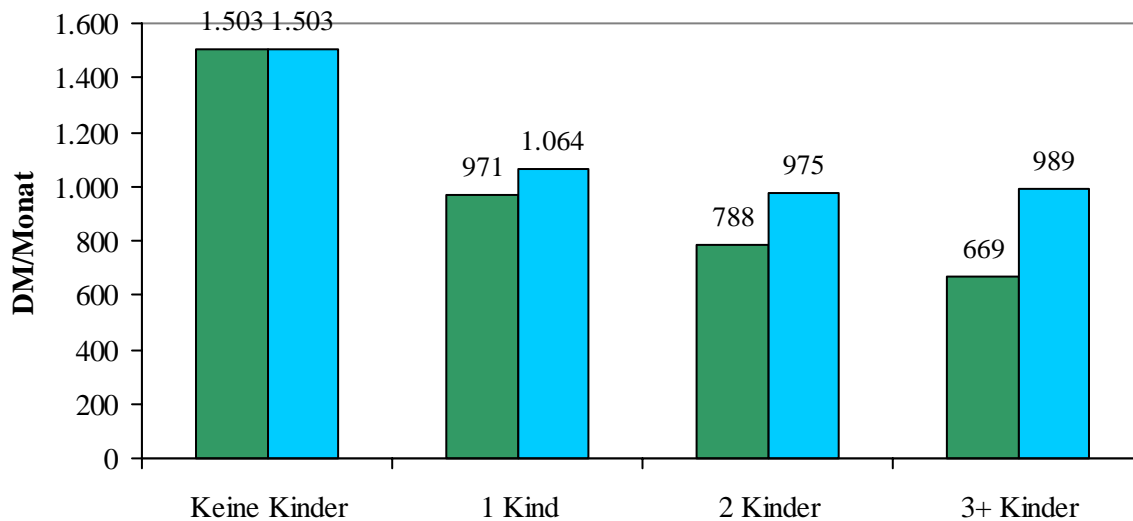
Abbildung 3: Projizierte GRV-Renten verheirateter Frauen nach Kinderzahl, alte Bundesländer, in DM-Werten 1996*



*Projizierte Anwartschaften der Geburtskohorten 1936-1955

Quelle: VDR/BMA (Hg.): Altersvorsorge in Deutschland 1996; eigene Berechnungen

Abbildung 4: Projizierte GRV-Renten verheirateter Frauen mit einem bzw. drei Jahren Kindererziehungszeit, alte Bundesländer, in DM-Werten 1996*



*Projizierte Anwartschaften der Geburtskohorten 1936-1955

Quelle: VDR/BMA (Hg.): Altersvorsorge in Deutschland 1996; eigene Berechnungen