

Tiemann, Heinrich; Wagner, Gert G.

Working Paper

Die wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung neu organisieren

RatSWD Working Paper, No. 220

Provided in Cooperation with:

German Data Forum (RatSWD)

Suggested Citation: Tiemann, Heinrich; Wagner, Gert G. (2013) : Die wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung neu organisieren, RatSWD Working Paper, No. 220, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/75348>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

RatSWD Working Paper Series

www.ratswd.de

RatSWD ■

Rat für Sozial- und
Wirtschaftsdaten

220

Die wissenschaftliche Politik- beratung der Bundesregierung neu organisieren

Heinrich Tiemann
Gert G. Wagner

Juni 2013



Working Paper Series des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)

Die *RatSWD Working Papers* Reihe startete Ende 2007. Seit 2009 werden in dieser Publikationsreihe nur noch konzeptionelle und historische Arbeiten, die sich mit der Gestaltung der statistischen Infrastruktur und der Forschungsinfrastruktur in den Sozial-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften beschäftigen, publiziert. Dies sind insbesondere Papiere zur Gestaltung der Amtlichen Statistik, der Ressortforschung und der akademisch getragenen Forschungsinfrastruktur sowie Beiträge, die Arbeit des RatSWD selbst betreffend. Auch Papiere, die sich auf die oben genannten Bereiche außerhalb Deutschlands und auf supranationale Aspekte beziehen, sind besonders willkommen.

RatSWD Working Papers sind nicht-exklusiv, d. h. einer Veröffentlichung an anderen Orten steht nichts im Wege. Alle Arbeiten können und sollen auch in fachlich, institutionell und örtlich spezialisierten Reihen erscheinen. Die *RatSWD Working Papers* können nicht über den Buchhandel, sondern nur online über den RatSWD bezogen werden.

Um nicht deutsch sprechenden Nutzer/innen die Arbeit mit der neuen Reihe zu erleichtern, sind auf den englischen Internetseiten der *RatSWD Working Papers* nur die englischsprachigen Papers zu finden, auf den deutschen Seiten werden alle Nummern der Reihe chronologisch geordnet aufgelistet.

Einige ursprünglich in der *RatSWD Working Papers* Reihe erschienenen empirischen Forschungsarbeiten sind ab 2009 in der RatSWD Research Notes Reihe zu finden.

Die Inhalte der *RatSWD Working Papers* stellen ausdrücklich die Meinung der jeweiligen Autor/innen dar und nicht die des RatSWD.

Herausgeber der RatSWD Working Paper Series:

Vorsitzender des RatSWD (2007/2008 Heike Solga; seit 2009 Gert G. Wagner)

Geschäftsführer des RatSWD (Denis Huschka)

Die wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung neu organisieren

Heinrich Tiemann¹ und Gert G. Wagner²

Abstract:

Der Ausgangspunkt unserer Analyse ist der Rat der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutschen Bundestags, „das bestehende Berichts- und Sachverständigenwesen der Bundesregierung im Wege einer Evaluierung auf Redundanzen und Verbesserungsmöglichkeiten hin zu überprüfen“. Nach unserer Besichtigung und Bewertung der Gremien- und Berichtslandschaft lassen sich einige Reformideen formulieren. Ausgangspunkt unserer Empfehlungen sind vier Überlegungen: (1) Sachliche Informationen sollten möglichst von unabhängigen Experten erarbeitet werden, (2) Relevanz sollte durch die Verpflichtung der Bundesregierung hergestellt werden, zu sachverständigen Berichten Stellung zu nehmen, (3) zwischen der Vorlage von Berichten und der Stellungnahme der Bundesregierung sollten die Organisationen der Zivilgesellschaft ausreichend (zeitliche) Gelegenheit zur Auseinandersetzung mit den Berichten bekommen. Öffentliche Wahrnehmung und verbesserte Legitimation von Beratungsprozessen dienen den Beratenden und Beratenen, und (4) ein effektives Berichtswesen muss auch die Frage beantworten, auf welche Berichte perspektivisch verzichtet werden kann. Wissen, das nicht verarbeitet werden kann, ist überflüssig.

Keywords: Politikberatung, Bundesregierung, W3-Indikatoren

JEL-Klassifikation: A11, H19, Z18

¹ Heinrich Tiemann war von 1998 bis 2002 Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt und von 2002 bis 2009 Staatssekretär im Gesundheits- und Sozialministerium bzw. im Auswärtigen Amt.

² Gert G. Wagner ist Vorstandsmitglied des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutschen Bundestags und Vorsitzender des Rats für Sozial- und Wirtschaftsdaten.

1 Anstöße

Die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ schlägt für die ganzheitliche Erfassung von Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität die Implementierung eines Indikatoren-Tableaus mit ökonomischen, sozialen und ökologischen Indikatoren (W3-Indikatoren) vor.³ Dieser Auftrag richtet sich an das Statistische Bundesamt, das z. B. einmal im Jahr den Indikatorensatz veröffentlichen könnte. Die Enquete-Kommission empfiehlt zugleich, dass der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Sachverständigenrat für Umweltfragen einen regelmäßigen Bericht zur Entwicklung des Indikatoren-Satzes erstellen sollen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt weiterhin – und diese Empfehlung steht im Zentrum –, dass die Bundesregierung regelmäßig zum Indikatoren-Tableau ressortübergreifend Stellung beziehen soll. Diese Empfehlungen der Enquete-Kommission machen nicht unbedingt weitere organisatorische Änderungen notwendig. Die Enquete-Kommission empfiehlt freilich auch, „das bestehende Berichts- und Sachverständigenwesen der Bundesregierung im Wege einer Evaluierung auf Redundanzen und Verbesserungsmöglichkeiten hin zu überprüfen“. Der Gedanke ist nicht neu. Angesichts der großen Menge von Berichten und Beratungsgremien wird immer wieder in Regierungskreisen und in der Politik- und Verwaltungswissenschaft seit geraumer Zeit darüber diskutiert, wie die Informations- und Beratungsstrukturen effektiver gestaltet werden können. Dazu legen wir Vorschläge vor.

2 Wissenschaftliche Beratung heute

Die Bundesministerien mit ihren Fachabteilungen verfügen über ein hohes Maß an Sachkompetenz in Form von Erfahrungs- und Überblickswissen. Gleichzeitig wächst der Bedarf nach interner und vor allem externer Beratung. Bereitstellen von Informationen und Handlungsempfehlungen für politisch Handelnde und Entscheidende durch Sachverständige, Kommissionen, Räte und Berichte für die Formulierung, Entscheidung und Umsetzung von Politik spielt eine immer wichtigere Rolle.

Wissenschaftliche Beratung ist in realistischer Betrachtung vor allem Beratung der Ministerialbürokratie. Sie identifiziert Probleme, sammelt Informationen und entwickelt Handlungsalternativen für die politischen Entscheidungsträger.

Drei offizielle Darstellungen geben über die bestehenden Beratungsstrukturen – Gremien und Berichte – näher Auskunft. Die Übersicht

³ Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, Bundestagsdrucksache 17/13300 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/133/1713300.pdf>), Abschnitt A.2.1 und Kapitel C.

des Deutschen Bundestages zu den Berichten der Bundesregierung an den Bundestag (Stand 31.03.2010) informiert darüber, dass die Bundesregierung in der 16. Legislaturperiode (2005-2009) 308 Berichte an die gesetzgebenden Körperschaften, Deutscher Bundestag und Bundesrat, übermittelt. Ergänzend dazu die Berichtsliste 2012 (Stand 26.09.2012) des Deutschen Bundestages, Parlamentssekretariat, die Berichte umfasst, die dem Deutschen Bundestag vorzulegen sind. Hinzu kommt der Infobrief des Deutschen Bundestages „Beratungsgremien bei der Bundesregierung und im Bundestag“ von 2010 (Schröder et al. 2010).

Die wissenschaftlichen Beratungsgremien lassen sich nach Schröder et al. (2010, S. 45 f.) grob einteilen:

- Einige Gremien erstatten regelmäßige Berichte, andere beraten das jeweilige Bundesministerium in Form von Gutachten und Stellungnahmen.
- Die Errichtung einiger Beratungsgremien beruht auf Gesetz.
- Die meisten Gremien haben einen eng umgrenzten Beratungsauftrag.
- Nur wenige Beratungsgremien sind direkt in die Gesetzgebung miteinbezogen.
- Die meisten Gremien setzen sich aus unabhängigen Sachverständigen zusammen.

Berichte haben nach Ismayr (2012, S. 398 ff.) mehrere Funktionen:

- Viele Berichte gehen auf die Arbeit von unabhängigen Sachverständigenräten oder Kommissionen zurück. Sie informieren und beraten die Bundesministerien und das Parlament auf dem Gebiet der Gesetzesnovellierung, der Kontrolle und der Planung.
- Manche Berichte haben den Status von „Maßnahmenberichten“, die sich mit ausgewählten gesetzlichen Regelungen befassen.
- Davon zu unterscheiden sind „Politikbereichsberichte“. Sie werden von den Bundesministerien und der Bundesregierung intern koordiniert und dienen der Darstellung von Aktivitäten und Erfolgen der Regierungspolitik nach außen.
- Vielen Berichten der Bundesregierung liegt ein gesetzlicher Auftrag zugrunde.

Nicht alle Beratungsgremien und Berichte sind für die politische Willensbildung in der Bundesregierung gleich wichtig. Für die folgenden Ausführungen haben wir deshalb eine beispielhafte, bewusst kleine Auswahl vorgenommen.

Nach unserer Besichtigung der Beratungslandschaft lassen sich verschiedene Formen der „Nutzung“ von Wissen durch Beratung der Bundesministerien ausmachen. Durch eine neue Typologie schaffen wir einen Überblick zu Themen und Modi der Generierung und Nutzung von Informationen und Wissen für die Politik. Außerdem lassen sich mit Hilfe unserer Typologie Tendenzen der Entwicklung gut identifizieren.

Wir unterscheiden: (1) externe wissenschaftliche Beratung und Stellungnahme, (2) Eigenproduktion mit externer wissenschaftlicher Beratung, (3) Eigenproduktion und (4) Externe Wissenschaft berichtet.

2.1 Externe wissenschaftliche Beratung und Stellungnahme

Nach dem Modell der wissenschaftlichen Beratung durch Sachverständige und Kommissionen und anschließender Stellungnahme durch die Bundesregierung agieren folgende Sachverständigenräte/Kommissionen:

- Das bekannteste Beratungsmodell dürfte der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ sein. Er wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie berufen; die Berufungsperiode für die einzelnen Mitglieder beträgt fünf Jahre; Wiederberufung ist möglich. Das Jahresgutachten ist jährlich bis zum 15.11. vorzulegen. Die Bundesregierung nimmt im Rahmen des Jahreswirtschaftsberichts (im Januar des darauffolgenden Jahres) Stellung zum Jahresgutachten. Der Sachverständigenrat beruht auf dem Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963.
- Der Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland (Kinder- und Jugendbericht) wird auf Basis von § 84 SGB VIII dem Deutschen Bundestag von einer vom zuständigen Bundesressort für jeden Bericht eigens berufenen sachverständigen Berichtskommission vorgelegt. Der Bericht ist in jeder Wahlperiode einmal vorzulegen. Jeder dritte Bericht soll einen Überblick über die gesamte Jugendhilfe vermitteln. Die Bundesregierung nimmt zum Gutachten Stellung.
- Auch der Familienbericht wird durch eine eigens berufene Sachverständigenkommission erarbeitet. Der Familienbericht geht

auf einen Beschluss des Deutschen Bundestages zurück, mindestens in jeder zweiten Wahlperiode einen Bericht vorzulegen. Inzwischen liegen acht Berichte vor.

- Der Altenbericht (Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland und Stellungnahme der Bundesregierung) wird von einer vom zuständigen Bundesressort für jeden Bericht eigens berufenen sachverständigen Kommission seit 1992 einmal in jeder Legislaturperiode dem Deutschen Bundestag vorgelegt. Die Bundesregierung nimmt zum Gutachten Stellung.

Die wissenschaftliche Beratung durch Sachverständigenräte und Kommissionen setzt sich mehr und mehr durch. Dieses Modell vereinigt die Vorteile der unabhängigen wissenschaftlichen Expertise mit der Verpflichtung der Politik zur Stellungnahme.

- Das BMBF hat aus den (regierungsinternen) kontroversen Diskussionen bei der Entstehung der Berichte zur Technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2005/2006 die Konsequenz gezogen und die „Expertenkommission Forschung und Innovation“ im zweiten Halbjahr 2006 berufen. Die Sachverständigen bündeln den Diskurs und beraten die Bundesregierung in Fragen der F&I-Politik. Die Expertenkommission stützt sich in ihrem Bericht auf regelmäßige Studien zu innovationspolitisch relevanten Themen. Seit 2008 liegen sechs Berichte vor. Die Bundesregierung nimmt mit dem „Bundesbericht Forschung und Innovation“, der umfassend über die Forschungs- und Technologiepolitik der Bundesregierung, der Länder und der EU informiert, u. a. auch zum Gutachten der Expertenkommission Stellung.
- Auch die Beratung in bildungspolitischen Fragen folgt diesem Modell: Der im Auftrag vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und der Kultusministerkonferenz von der Autorengruppe Bildungsberichterstattung verfasste Nationale Bildungsbericht „Bildung in Deutschland“ repräsentiert ein umfassendes wissenschaftliches Monitoring des deutschen Bildungswesens. Der Bericht stützt sich auf ein Konsortium von anerkannten Bildungswissenschaftlern und -instituten. Er erscheint seit 2006 alle zwei Jahre. Der Auftrag ist, kontinuierlich zu berichten, ggfs. mit Schwerpunkten. Die Bundesregierung nimmt Stellung.

Seit 2008 neu hinzugekommen sind:

- Der Erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Dazu hatte eine eigens berufene Sachverständigenkommission ein Gutachten vorgelegt, das Aufschluss über den Stand der Gleichstellung von Frauen und Männern gibt. Der Kommissionsbericht wurde zusammen mit der Stellungnahme der Bundesregierung erstmals im Juni 2011 als Erster Gleichstellungsbericht der Bundesregierung Bundestag und Bundesrat vorgelegt. Pro Legislaturperiode ist ein Gleichstellungsbericht vorzulegen.
- Im März 2009 hat der Bundestag die Bundesregierung beauftragt, einen wissenschaftlichen Bericht zur allgemeinen Bestandsaufnahme des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland vorzulegen. Dazu wurde 2010 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eine Sachverständigenkommission berufen. Der Bericht soll die Entwicklung einer nachhaltigen Engagement-Politik unterstützen. Im August 2012 hat die Bundesregierung den ersten Engagement-Bericht mit ihrer Stellungnahme dem Deutschen Bundestag übermittelt.

2.1.1 Unterfall: Externe wissenschaftliche Beratung ohne Stellungnahme der Bundesregierung

Dieser Typus begründete im Zeitraum von 1971 bis 1992 einen eigenständigen Beratungsmodus: Der Sachverständigenrat berichtet, der Bundesregierung steht es frei, zum Bericht Stellung zu nehmen.

- Der Sachverständigenrat für Umweltfragen bearbeitet seit 1972, zunächst angebunden an das Bundesministerium des Innern, ab 2005 an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, die umweltpolitischen Handlungsfelder, so insbesondere die Entwicklung wichtiger Schutzgüter, z. B. Boden, Luft, Wasser, Natur; die wesentlichen umweltbelastenden Sektoren, z. B. Energie, Verkehr, Landwirtschaft; und übergreifende Themen, z.B. Nachhaltigkeitsstrategien, Umwelt und Wirtschaft. Der Sachverständigenrat begutachtet die Umweltsituation in Deutschland und berät die Bundesregierung in ihrer Umweltpolitik. Die Sachverständigen werden für die Dauer von vier Jahren berufen. Die alle vier Jahre vorzulegenden Gutachten evaluieren die Umweltsituation und Umweltpolitik. Das Ministerium unterrichtet den Deutschen Bundestag.
- Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen ist ein unabhängiges wissenschaftliches

Beratergremium, 1992 gegründet, das die globalen Umwelt- und Entwicklungsprobleme analysiert und hierüber in Hauptgutachten berichtet. Die Sachverständigen werden auf vier Jahre berufen. Das Hauptgutachten 2011 beschäftigte sich mit der Transformation zu einer klimaverträglichen Gesellschaft. Das Ministerium unterrichtet den Bundestag.

- Der unabhängige Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, 1985 erstmals als Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen auf Basis vom für Gesundheit zuständigen Bundesressort (bis 1991 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, ab 1991 Bundesministerium für Gesundheit) berufen, berichtet im Abstand von zwei Jahren über die Entwicklungen der gesundheitlichen Versorgung mit ihren medizinischen und wirtschaftlichen Auswirkungen. Die Rechtsgrundlage für die unabhängige Tätigkeit ist § 142 SGB V. Die Gutachteraufgaben werden vom Bundesministerium für Gesundheit näher bestimmt. Das Ministerium unterrichtet den Bundestag.

2.2 Eigenproduktion mit externer wissenschaftlicher Beratung

Das Modell „Eigenproduktion mit externer wissenschaftlicher Beratung“ sieht die Bundesregierung in der Verantwortung für die Erstellung des jeweiligen Berichts. In der Regel beruhen diese Berichte auf gesetzlichen Aufträgen oder Beschlüsse der Bundesregierung. Die Ministerialbürokratie stützt sich dabei auch auf externen wissenschaftlichen Rat nachgeordneter Behörden und bundeseigener Forschungseinrichtungen.

- Das prominenteste Beispiel dafür ist der Armuts- und Reichtums-Bericht zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland. Er wird auf Basis eines Beschlusses des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2000 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales erstellt. Das Ministerium bedient sich dabei u. a. fachwissenschaftlicher Analysen, für die eine Vielzahl von Aufträgen an Externe vergeben werden. Schon die Erstellung und Abstimmung des Berichts vollzieht sich im öffentlichen Raum und wird von politischen Kontroversen begleitet. Bislang hat die Bundesregierung fünf Berichte vorgelegt. Eine Änderung im Modus der Berichterstattung wurde immer wieder erwogen, aber nicht realisiert.

- Der Alterssicherungsbericht, ergänzender Bericht zum jährlich zu erstellenden Rentenversicherungsbericht, gibt einmal pro Legislaturperiode vor allem Informationen über die verschiedenen Alterssicherungssysteme, die Einkommenssituation der heutigen Rentnerinnen und Rentner, die Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge und das künftige Versorgungsniveau. Das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales stützt sich bei der Erstellung u. a. auf umfangreiche sozialwissenschaftliche Expertisen externer Beratungseinrichtungen.
- Der Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit wird alljährlich vom Bundeskabinett beschlossen und dem Deutschen Bundestag zur Beratung übermittelt. Der Bericht geht auf einen Beschluss des Deutschen Bundestages im Mai 1996 zurück. Der Bericht informiert über die Fortschritte beim Zusammenwachsen von West- und Ostdeutschland. Die Basis der Berichterstattung in 2012 bildete ein wissenschaftliches Gutachten eines vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) geführten Konsortiums.
- Im Jahr 2007 hat der Deutsche Bundestag die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre beschlossen. Seit 2010 hat gemäß § 154 Absatz 4 SGB VI „die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften [...] alle vier Jahre über die Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu berichten und eine Einschätzung darüber abzugeben, ob die Anhebung der Regelaltersgrenze unter Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer weiterhin vertretbar erscheint [...]“. Der Bericht wird vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorbereitet.
- Der Behindertenbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales berichtet auf Basis von § 66 SGB IX über die Lage der behinderten Menschen und die Entwicklung ihrer Teilhabe. Der Bericht 2012 soll sich erstmalig auf Indikatoren stützen. Der Bericht soll *verspätet* im Mai 2013 vorliegen. Begleitet wird die Erstellung von einem Wissenschaftlichen Beirat, der für den Bericht eigens vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales berufen wurde.
- Zur Jahresmitte 2011 hat die Bundesregierung auf Basis von § 65 Erneuerbare-Energien-Gesetz nach 2007 den zweiten Erfahrungsbericht zum Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG-Erfahrungsbericht) dem Deutschen Bundestag vorgelegt. Der Berichterstattung vorausgegangen waren mehrere

energiewirtschaftliche und -technische Studien im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Der Bericht ist alle vier Jahre zu erstatten.

2.2.1 Unterfall: Eigenproduktion mit externem wissenschaftlichen Monitoring

Der Monitoring-Bericht der Bundesregierung über den Stand der Umsetzung des Energiekonzepts stellt eine neue Politikberatungsvariante dar. Ein jährlicher Monitoring-Bericht stellt die Fortschritte bei den Gesamtzielen dar und bewertet den Umsetzungsstand der Maßnahmen. Der erste Monitoring-Bericht liegt vor. Alle drei Jahre, erstmals 2014, ergänzt ein umfassender, strategisch ausgerichteter Fortschrittsbericht die jährlichen Berichterstattung. Die Monitoring-Berichte werden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erstellt und dem Deutschen Bundestag und Bundesrat vorgelegt. Eine unabhängige Kommission aus vier Energieexperten berät den Monitoring-Prozess. Die Experten nehmen mit einem eigenen wissenschaftlichen Stellungnahme zum Bericht der Bundesministerien Stellung. Die erste Stellungnahme ist veröffentlicht.

2.3 Eigenproduktion ohne externe wissenschaftliche Beratung

Das dritte Modell sieht die Bundesregierung bzw. die Bundesministerien in der alleinigen Verantwortung für die Erstellung des jeweiligen Berichts. Die Verantwortlichen sammeln, konzentrieren und strukturieren Wissensbestände des Ministeriums im Hinblick auf einen speziellen Informationsbedarf der Öffentlichkeit. Eine Reihe von Berichten hat den Charakter von Politikbereichsberichten.

- Seit 1966 berichtet auf Basis von § 39 des Wohngeldgesetzes das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung über die Entwicklung im Wohnungsbau und der Wohnungsmieten. Der Wohngeld- und Mietenbericht wird vom Bundesministerium erstellt. Das Ministerium informiert über die Entwicklungen und erläutert seine Politik.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration stellt gemäß § 94 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre einen Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland vor. Der letzte Bericht datiert vom Juni 2012. Der Bericht informiert über Fortschritte und Probleme in der Integration. Unterstützt wird der Bericht durch ein bundesweites Monitoring. Im Januar 2012 hat

die Beauftragung auch den Zweiten Integrationsindikatoren-Bericht vorgelegt, der einen objektiven und datenbasierten Einblick in die Lebenssituation von Personen mit Migrationshintergrund gibt.

- Mit dem Existenzminimumbericht (inzwischen sieben Berichte) unterrichtet das Bundesfinanzministerium gemäß Beschluss des Deutschen Bundestages vom 2. Juni 1995 alle zwei Jahre den Deutschen Bundestag über die Entwicklung des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern unterrichtet. Der Grundfreibetrag stellt sicher, dass das zur Bestreitung des Existenzminimums nötige Einkommen nicht durch Steuern gemindert wird. Das steuerfrei zu stellende sächliche Existenzminimum wird auf der Basis des Sozialhilferechts ermittelt.
- Der Rentenversicherungsbericht mit Gutachten des Sozialbeirats muss gemäß § 154 SGB VI alljährlich dem Deutschen Bundestag bis 30. November übermittelt werden. Der Bericht gibt einen Überblick zur voraussichtlichen finanziellen Entwicklung der Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Jahren.
- Das Bundesministerium für Gesundheit hat den gesetzlichen Auftrag, ab 2011 im Abstand von vier Jahren über die Entwicklung der Pflegeversicherung und den Stand der pflegerischen Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland zu berichten. Der Fünfte Pflege-Bericht liegt seit Januar 2012 vor.
- Der Berufsbildungsbericht informiert auf Basis des § 86 des Berufsbildungsgesetzes jährlich über Entwicklungen in der beruflichen Bildung. Dem zuständigen Bundesministerium für Bildung und Forschung wird vom Bundesinstitut für Berufsbildung zugearbeitet.
- Der Subventionsbericht ist ein Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG). Der Bericht wird seit 1967 vorgelegt.
- Der Sozialbericht wird vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales erstellt. Der Bericht informiert über die in der Legislaturperiode erbrachten Sozialleistungen, ihre Finanzierung und die ergriffenen Reformmaßnahmen. Der Bericht wird üblicherweise zum Ende der Legislaturperiode erstattet. Einmal in jeder Legislaturperiode (zuletzt 2009) umfasst der Sozialbericht auch das jährlich veröffentlichte Sozialbudget. Das Sozialbudget

gibt einen Überblick über Entwicklung des Leistungsspektrums und die Finanzierung der sozialen Sicherung in Deutschland.

- Auch der Umweltbericht bilanziert die Aktivitäten der Bundesregierung in der Umweltpolitik mindestens alle vier Jahre. § 11 Umweltinformationsgesetz verpflichtet die Bundesregierung anhand von Zielen und geplanten Maßnahmen über die Perspektiven zukünftigen Handelns zu unterrichten. Der letzte Umweltbericht wurde im November 2010 dem Bundestag und Bundesrat zugeleitet. Der Umweltbericht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit stützt sich auf die Zuarbeit des Umweltbundesamtes und des Bundesamtes für Naturschutz.
- Die Bundesregierung berichtet seit 2004 in Form von Fortschrittsberichten über die Schwerpunkte und aktuellen Handlungsfelder der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. In den Berichten wird einmal pro Legislaturperiode zur Strategie und zum Stand der Umsetzung berichtet. Die Berichte enthalten konkrete Maßnahmen zur Erreichung gesetzter Ziele und entwickeln die Strategie in einzelnen Schwerpunktfeldern fort. Alle zwei Jahre wird der Fortschrittsbericht durch einen vom Statistischen Bundesamt erstellten Bericht zur Entwicklung der Nachhaltigkeitsindikatoren ergänzt. Der Indikatoren-Bericht zeigt anhand von Kennzahlen, welche Nachhaltigkeitsziele erreicht werden und wo die Entwicklung hinter den Erwartungen zurück bleibt.

Jüngst neu hinzugekommen ist:

- der Demografie-Bericht der Bundesregierung, koordiniert durch das Bundesministerium des Innern. Er beschreibt die demografische Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die einzelnen Lebens- und Politikbereiche. Er stellt die Politik der Bundesregierung – die Demografie-Strategie – ressortübergreifend dar. Diese enthält Handlungsfelder und -grundsätze einer Demografie-Politik, die Länder und Kommunen, sowie Sozialpartner und Akteure der Zivilgesellschaft mit einschließt. Der Demografie-Gipfel diskutierte im Mai 2013 den Bericht.

2.3.1 Unterfall: Nachgeordnete Behörden informieren

- Auch nachgeordnete Bundesoberbehörden informieren Bundesministerien und Öffentlichkeit.
- Der Migrationsbericht wird im Auftrag der Bundesregierung seit 2005 jährlich durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erstellt. Der Bericht geht auf eine Initiative des Deutschen Bundestages zurück und behandelt das Migrationsgeschehen. Verschiedene Migrationsberichte enthalten zusätzliche Informationen zu Spezialthemen.
- Den Bericht „Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit“ (Unfallverhütungsbericht Arbeit) erstellt die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin jährlich auf Grundlage von § 25 SGB VII im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Der statistische Bericht informiert zum Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in Deutschland. Im Abstand von vier Jahren informiert der Bericht ausführlich über Aktivitäten, Projekte und Maßnahmen der Arbeitsschutzakteure.
- Zum Berufsbildungsbericht 2009 veröffentlichte das Bundesinstitut für Berufliche Bildung erstmals einen „Datenreport zum Berufsbildungsbericht“.
- Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung informiert seit 2005 in eigener Verantwortung mittels Raumordnungsberichte über Trends und Entwicklungstendenzen der räumlichen Entwicklungen, raumrelevante Planungen und Maßnahmen in Deutschland. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung leitet den Bericht an den Deutschen Bundestag weiter.

2.4 Externe Wissenschaft berichtet

Eine seltene Form der Berichterstattung ist ein von externen Wissenschaftlern im Auftrag einer nachgeordneten Behörde erstellter Expertenbericht, der ohne eine Kommentierung durch die Bundesregierung veröffentlicht wird.

Der so genannte „Datenreport“ ist ein Gemeinschaftsprojekt des Statistischen Bundesamtes, des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) und des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin). Im Datenreport werden die Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes und der sozialwissenschaftlichen Forschung zusammengeführt. Der aktuelle Datenreport 2011 gibt ein differenziertes Bild der Lebensverhältnisse in Deutschland.

3 Neues Informations- und Beratungsmanagement

Der Ausgangspunkt unserer Analyse war der Rat der Enquete-Kommission, „das bestehende Berichts- und Sachverständigenwesen der Bundesregierung im Wege einer Evaluierung auf Redundanzen und Verbesserungsmöglichkeiten hin zu überprüfen“. Nach Besichtigung und Bewertung der Gremien- und Berichtslandschaft lassen sich einige Reformideen formulieren. Ausgangspunkt unserer Empfehlungen sind vier Überlegungen:

- Sachliche Informationen sollten möglichst von unabhängigen Experten erarbeitet werden.
- Relevanz sollte durch die Verpflichtung der Bundesregierung hergestellt werden, zu sachverständigen Berichten Stellung zu nehmen.
- Zwischen der Vorlage von Berichten und der Stellungnahme der Bundesregierung sollten die Organisationen der Zivilgesellschaft ausreichend (zeitliche) Gelegenheit zur Auseinandersetzung mit den Berichten bekommen. Öffentliche Wahrnehmung und verbesserte Legitimation von Beratungsprozessen dient den Beratenden und Beratenen.
- Ein effektives Berichtswesen muss auch die Frage beantworten, auf welche Berichte perspektivisch verzichtet werden kann. Wissen, das nicht verarbeitet werden kann, ist überflüssig.

Auf diesen Grundsätzen beruhend machen wir folgende konkreten Vorschläge:

- Wir empfehlen für die Zukunft das Modell „Wissenschaftliche Beratung durch unabhängige Sachverständigenräte und Kommissionen und anschließender Stellungnahme durch die Bundesregierung“, das sich vor allem bei komplexen und wichtigen Themen bewährt, breiter anzuwenden. Information und Beratung der Bundesministerien sollten systematisch daraufhin umgestellt werden. Berichte unabhängiger Experten verhindern Eingriffe – und seien sie nur redaktioneller Art – der Politik, wie jüngst im Falle des Armuts- und Reichtumsberichts 2013.
- Beratung findet immer öfter in Monitoring-Prozessen statt. Beispielfhaft dafür stehen die Bildungs- und die Forschungs- und Innovationsberichterstattung durch pluralistisch organisierte Wissenskomplexe. Die Berichte werden innerhalb des Wissenschaftssystems erstellt, wo sie auch zu einer Netzwerkbildung einschlägiger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie einschlägigen Forschungsinstituten

beitragen, und richten sich an die Bundesregierung. Bundesregierung bzw. Bundesministerium nehmen dazu Stellung. Wir raten systematisch derartige indikatorengestützte Monitoring-Prozesse zu etablieren. Die von der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ vorgeschlagenen W3-Indikatoren für die Messung von Dimensionen der Wirtschaft, Nachhaltigkeit und Teilhabe, die von einschlägigen Sachverständigenräten und der Bundesregierung kommentiert werden sollen, sind ein Beispiel für einen bewusst gesteuerten Monitoring-Prozess. Es liegt nahe z. B. den Armuts- und Reichtums-Bericht, den Jahresbericht zur Deutschen Einheit, den Behindertenbericht, den Migrationsbericht, um einige zu nennen, auf dieses Verfahren umzustellen. Das erhöht die Informations- und Beratungsqualität der Berichte und fördert im Wissenschaftssystem die Etablierung von leistungsfähigen pluralistisch organisierten Wissens- und Beratungsclustern.

- Die Berichte der „Eigenproduktion“ sollten soweit möglich auf den Modus „Sachverständige Expertise und anschließende Stellungnahme der Bundesregierung“ umgestellt oder eingestellt werden. Wir verkennen nicht den praktischen Wert der Anfertigung der Berichte durch das Ressort. „Eigenproduktion“ zwingt dazu, in die Tiefe zu gehen, Probleme zu identifizieren, das Für und Wider von Maßnahmen (nochmals) abzuwägen. Dieser Vorteil ist gegen die hohe Ressourcenbindung jeweils abzuwägen.
- Die Politikbereichsberichte (z. B. Sozialbericht, Umweltbericht, etc.) aus „ministerieller Eigenproduktion“ sollten, da in der Regel redundant, eingestellt werden.

Wir sind davon überzeugt, dass die konsequente Umsetzung unserer Vorschläge die Transparenz der Analysen und Empfehlungen auf Basis wissenschaftlicher Analyse systematisch erhöhen würde. Die Trennung von Expertise und Stellungnahme verbessert die Bedingungen für kontroverse Diskussionen. Wir raten, wo immer möglich, die Beratungspraxis so aufzubauen. Der Koalitionsvertrag der nächsten Bundesregierung bietet die Chance, entsprechende Vorhaben zu implementieren.

Literatur

- Deutscher Bundestag (2010): Berichte der Bundesregierung an den Bundestag (Stand 31.03.2010). Berlin.
- Deutscher Bundestag, Parlamentssekretariat (2012): Berichtsliste 2012 (Stand 26.09.2012). Berlin.
- Deutscher Bundestag (2013): Gesamtbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft. Bundestagsdrucksache 17/13300, Berlin. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/133/1713300.pdf>.
- Ismayr, Wolfgang (2012): Der Deutsche Bundestag, Wiesbaden.
- Schröder, Birgit et al. (2010): Beratungsgremien bei der Bundesregierung und im Bundestag. Berlin: Deutscher Bundestag.