ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Zimmermann, Klaus F.

Working Paper

Evidenzbasierte Politikberatung

IZA Standpunkte, No. 38

Provided in Cooperation with:
IZA – Institute of Labor Economics

Suggested Citation: Zimmermann, Klaus F. (2011) : Evidenzbasierte Politikberatung, IZA Standpunkte, No. 38, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/91832

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

STANDPUNKTE

IZA Standpunkte Nr. 38

Evidenzbasierte Politikberatung

Klaus F. Zimmermann

Juni 2011

Forschungsinstitut
zur Zukunft der Arbeit
Institute for the Study
of Labor

Evidenzbasierte Politikberatung

Klaus F. Zimmermann
IZA und Universität Bonn

IZA Standpunkte Nr. 38
Juni 2011

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

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

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

IZA Standpunkte Nr. 38
Juni 2011

ZUSAMMENFASSUNG

Evidenzbasierte Politikberatung

Der Beitrag berichtet über persönliche Erfahrungen aus der Politikberatung in der Frühphase der Arbeitsmarktreformen zu Beginn der letzten Dekade vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Neuorientierung der Wirtschaftsforschungsinstitute aufgrund von Auflagen des Wissenschaftsrates. Der Rat hatte zuvor eine enge Verknüpfung zwischen Forschung und Beratung gefordert, die von den Instituten zügig umgesetzt wurde. Dies führte zu einem neuen Politikberatungsverständnis, dessen Fokus auf wissenschaftlicher Basis und empirischer Evidenz liegt. Die Bereitschaft der Politik, dieses neue Beratungsverständnis anzunehmen, hat zum Erfolg der Reformpolitik am Arbeitsmarkt wesentlich beigetragen.

ABSTRACT

The essay reports the personal experience of providing policy advice in the early years of the labor market reforms at the beginning of the last decade after the scientific reorientation carried out by the German research institutes on the request of the German Research Council. The Council was insisting on a close connection between research and policy advice, which was implemented subsequently by the institutes. This has led to a new understanding of policy advice, which is based on academic research and empirical evidence. The willingness of policymakers to accept this new paradigm has contributed significantly to the success of the labor market reform policy.

JEL Codes: A11, B4, J48

Keywords: role of economists, methodology of policy advice, labor reform policies

Kontaktadresse:

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

Als sich der Wissenschaftsrat in den 1990er Jahren mit den Aktivitäten der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute und ihrer Politikberatung beschäftigte, kam er zu der Bewertung, dass es an einer ausreichenden Verwurzelung in evidenzorientierter Wissenschaft erheblich mangelte.[1] Faktisch stellte er eine weitgehende Entkoppelung der Beratungstätigkeit von Forschung, wie sie im akademischen Umfeld üblich ist, fest. Tatsächlich waren die Gutachten der Institute zwar immer empirisch und durchaus nahe an den Bedürfnissen der Politik. Sie basierten allerdings sehr häufig auf akademischem Wissen, das teilweise Jahrzehnte alt war. Vordergründig konnte dies auch daran erkannt werden, dass es seitens der Forschungsinstitute praktisch keine Publikationen in wissenschaftlichen Fachzeitschriften gab. Der Wissenschaftsrat erhob deshalb damals zu Recht den Anspruch, dass als Wissenschaftler auch in den Forschungsinstitutionen nur solche Mitarbeiter gelten können, die regelmäßig selbst das tun, was Wissenschaftler in der Ökonomie eben tun: neue Forschungsergebnisse in Fachzeitschriften publizieren.

Über eine Dekade später zeugen Untersuchungen vom Erfolg des Weckrufs: Die Publikationsleistungen aller Institute haben erheblich zugenommen (Ketzler und Zimmermann, 2009). Das ist beileibe nicht nur von sportlichem Interesse. Wer selbst publiziert, ist gezwungen, sich über die Entwicklungen im Fach informiert zu halten. Und nur wer sich ebenso profund wie aktuell solide auskennt, kann international wettbewerbsfähige Ratschläge erteilen. Und will die deutsche Politik nicht auch so, auf fachlich höchsten Niveau, beraten werden? Sie sollte es wollen, denn die Regierungen der Partnerstaaten in der G8 oder auch zunehmend in der G20 stützen sich auf Politikberater mit international ausgewiesener wissenschaftlicher Kompetenz.

Die in den 1990er Jahren aus den Universitäten laut gewordene Kritik an den Instituten mag nicht ganz fair gewesen sein. Schließlich hatten sich die wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten erst seit einigen Jahren selbst reformiert, um sich dem internationalen wissenschaftlichen Wettbewerb besser stellen zu können.[2] Dennoch waren die Forderungen berechtigt. Der Politikberatung musste die wissenschaftliche Basis zurück gegeben werden. Dies umso mehr angesichts der großen Fortschritte, die gerade die Ökonomie in der Bereitstellung machtvoller empirischer Instrumente für eine evidenz- und wissenschaftsbasierte Politikberatung verzeichnen konnte.

---

1 Vgl. zur Debatte Ketzler und Zimmermann (2009). Die zentrale Kommission des Wissenschaftsrates dazu, der ich auch angehört hatte, wurde vom späteren Vorsitzenden des Kuratoriums des DIW, Günter Stock geleitet, der heute Präsident der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften ist.

2 Cardoso, Guimarães und Zimmermann (2010a, 2010b) belegen die Erfolge der europäischen Ökonomen bei der internationalen Plazierung. Constant, Tien, Meng und Zimmermann (2011) studieren die chinesische Politik des Managements des akademischen Humankapitals.

Die Arbeitsmarktforschung und -beratung gibt ein besonders gutes Beispiel dafür. Sie nutzt die Instrumente der Datenerhebung und der ökonometrischen Auswertung. Sie ist vielfach in der Begleitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bewährt. Der methodische Ansatz der kontrafaktischen Analyse, bei der geprüft wird, was eine von einer Maßnahme betroffene Zielgruppe erfahren hätte, wäre sie von ihr unberührt geblieben, wurde mit dem Nobelpreis der Wirtschaftswissenschaften an Jim Heckman geadelt. Heute bewundern selbst die ökonomischen Berater der Obama-Administration die Fähigkeit der deutschen Arbeitsmarktpolitik, die damit verbundene evidenzbasierte Politikberatung breit und routinemäßig umzusetzen. Ich behaupte sogar: Der Erfolg der deutschen Arbeitsmarktreformen, der inzwischen unbestritten ist – viele sprechen sogar von einem neuen „deutschen Modell" – wäre ohne die intensive wissenschaftliche Beratung und Begleitung so nicht möglich gewesen, selbst wenn nicht alle Empfehlungen und Ratschläge 1:1 umgesetzt wurden und vieles kompromisshaft blieb.

Die deutsche Wirtschaftswissenschaft hat in den letzten Jahren ungeachtet mancher Kritik enorm aufgeholt und sich sehr gut in der internationalen Landschaft von Forschung und Beratung etabliert.. Durch intensive Vernetzung sind deutsche wissenschaftsbasierte Politikberater heute sehr umfassend über die aktuellen globalen Entwicklungen, die Bewertung der internationalen Fachdisziplin und die handelnden Personen informiert.[3] Würden ihre Beratungsangebote von der deutschen Politik besser angenommen, könnten sie eine wichtige Hilfestellung für eine effektivere, konzeptionell längerfristig angelegte Regierungsarbeit geben. Dies könnte auch mithelfen, die schwache Präsenz und Basis deutscher Repräsentanten in internationalen Organisationen und bei transnationalen Aufgaben zu verändern.

Dieses Problem ist zuletzt im Mai 2011 bei der Frage der Besetzung der Leitung des Internationalen Währungsfonds wieder besonders deutlich geworden. Die Unfähigkeit der deutschen Elite in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, geeignete Persönlichkeiten mit wirtschaftlichen Qualifikationen für internationale Führungspositionen zu qualifizieren und zum richtigen Zeitpunkt auch zu platzieren, ist kein spezielles Problem der Regierung Merkel, sondern ein seit langem beobachtbares Phänomen, das mit der faktisch geringen Internationalität dieser Eliten insbesondere im Wirtschaftsbereich zusammen hängt. Die Folge ist eine viel zu geringe Vernetzung mit den Führungsschichten der anderen Nationen, wie sie etwa in den anderen Eliten der G20-Nationen zu beobachten ist. Bei allem wirtschaftlichen Erfolg und der

---

[3] Der Verfasser hat sich über eine Dekade regelmäßig mit vielen Vertretern nationaler europäischer Regierungen, der amerikanischen Administration (s. hierzu z.B. für die Zeit der Finanzkrise die Hinweise in Schäfer und Zimmermann, 2010) sowie der Europäischen Kommission getroffen. Die Vernetzung zeigt sich auch in der Beteiligung an einflussreichen Ökonomenaufrufen, etwa 2009 zu Beginn der Finanzmarktkrise (wieder abgedruckt in Schäfer und Zimmermann, 2010) und zur Unterstützung Tunesiens beim G8-Gipfel 2011 in Deauville (Zimmermann, 2011; Ökonomenaufruf, 2011).

daraus erwachsenden politischen Stärke sind unsere Vorstellungen und Orientierungen zu sehr nach innen orientiert und deshalb oft provinziell. Im deutschen Regierungsapparat befinden sich deshalb auch kaum ausländische Staatsbürger, und eine zeitweise Abordnung ins Ausland aus dem Apparat in internationale Organisationen hat immer ein wenig den Geschmack einer Degradierung, dient aber jedenfalls nicht dem beruflichem Fortkommen nach der Rückkehr. Die Zurückhaltung der deutschen Regierung in der Propagierung eigener deutscher Bewerber überrascht so nicht, aber sie wird im Ausland nicht etwa als sympathische Bescheidenheit begrüßt, sondern gar nicht selten als Ausdruck einer Sehnsucht nach internationaler Bedeutungslosigkeit gedeutet. Ein stärkerer Austausch zwischen Wirtschaftswissenschaft und politischer Praxis könnte auch dies ändern. Hierfür ein regelmäßiges institutionelles Forum zu schaffen, das über Einzelberatungen und Gutachten hinausreicht und diesen Dialog organisiert, erscheint sinnvoll. Die deutsche Wirtschaftspolitik benötigt dringend wieder ein klareres ordnungspolitisches Leitbild, auf dessen Grundlage auch eine stärker internationale Aurichtung erfolgen sollte, um mit den Entwicklungen im realen Wirtschaftsleben besser Schritt zu halten.

Politikberatung zwischen Entscheidungsbeitrag und Feigenblatt[4]

Die Politik ist in der Globalisierung und der Mediengesellschaft zu einer gejagten, ja häufig überforderten Instanz geworden. In dieser komplexer gewordenen Welt agiert – oder besser: reagiert – sie unter Rahmenbedingungen, die nicht mehr die früher gekannte Stabilität und Kontinuität aufweisen. Global agierende Wirtschaftsakteure grenzen den Gestaltungsspielraum der Politik immer mehr ein. Aber die Politik hält dennoch am Anspruch ihrer Allzuständigkeit fest. Sie sieht sich dabei auch einer entsprechenden Erwartungshaltung von Seiten der Öffentlichkeit und der Medien gegenüber.

Die Hauptprobleme für die Wirtschaftspolitik sind heute überwiegend langfristige Herausforderungen. Daraus ergibt sich eine schwierige Lage, denn Politik ist von ihrem Ansatz her überwiegend nicht auf eine langfristige Perspektive, sondern auf kurzfristige Problemlösungen ausgerichtet. Die langfristige Perspektive der Ökonomen kollidiert daher oft zwangsläufig mit der kurzfristigen Erwartungshaltung der Politik, die Probleme nur dann anpackt, wenn sie einem massiven Handlungsdruck gegenüber steht.

Umgekehrt sind Ökonomen als Berater oft weit weg von der akuten Wirklichkeit und von Fragen der konkreten Umsetzbarkeit ihrer Empfehlungen. Wir verfügen über ein breites Erkenntniswissen – aber oft nicht über jene Fragen, die gerade aktuell anstehen. So kommt es zu einem wechselseitigen Missverständnis oder Missvergnügen: Die Öffentlichkeit sieht die Politik

[4] Zum Politikberater als Störenfried vgl. Zimmermann (2008).

falsch beraten, die Politik fühlt sich falsch beraten, und wir Ökonomen fühlen uns falsch verstanden und nicht ernst genommen.

Als Wissenschafter wollen wir möglichst anders sein und uns von unseren Kollegen abheben – sonst werden wir nicht publiziert. Aber als Politikberater müssen wir möglichst einig sein, damit die Profession Beachtung findet und Gewicht erhält. Da die Berater oft verschiedene Meinungen haben, fällt es der Politik leicht, jene auszuwählen, die just jene Meinung vertreten, die man hören will. Häufig bekommt ein Berater einen Auftrag nicht deshalb, weil er kompetent in der Sache ist, sondern weil er sich kompetent in eine bestimmte politisch gewollte Richtung geäußert hat; und der Politiker hofft, dass sich der Berater nicht jeden zweiten Tag kompetent widerspricht. Oder Berater werden überhaupt erst nach einer Entscheidung kontaktiert mit der Anfrage, ob man eine bestimmte Entscheidung nicht argumentativ unterstützen könne – gefragt ist dann lediglich der Flankenschutz des „Experten".

Die Beziehung zwischen Politikern und den sie beratenden Ökonomen ist mithin schwierig. Als Ökonom braucht man gute Nerven und einen langen Atem um gelassen zu beobachten, wie die Politik einen mühsamen Weg zu Verbesserungen zwischen Zufall und Notwendigkeiten beschreitet. Eine realistische Chance, in diesem Prozess etwas positiv zu bewegen besteht dann, wenn man wissenschaftlich fundierte Grundlagenforschung betreibt, dabei die langfristigen Aspekte im Auge behält – und Themen einbringt, wenn die Zeit reif dazu ist.

Die Politik ist immer auf der Suche nach raschen Antworten. Diese raschen Antworten können nur in Ausnahmefällen gegeben werden, wenn gerade frisch abgeschlossene Forschungen zu diesem Thema vorliegen. Sonst muss ein Berater durchaus auch einmal rasche Antworten verweigern. Wir dürfen nur dort etwas sagen, wo wir auch wirklich Bescheid wissen. Diese Verweigerung von Beratung führt zu Beschwerden aus Regierung und Parlament. Ich halte es aber für einen richtigen Weg, wenn in Deutschland die Forschungsinstitute nicht mehr für alles zur Verfügung stehen. Der Bereich der kurzfristigen Beratung wird ohnehin immer stärker von kommerziellen Beratungsdienstleistern besetzt, die der Politik dafür kurzfristig mobilisierbare Kompetenz signalisieren. Kompetente wissenschafts- und evidenzbasierte Politikberatung sieht freilich anders aus.

Als Politikberater haben wir im Wesentlichen die Alternativen der face-to-face Beratung, der Auftragsforschung und der Anhörung. Den meisten Erfolg haben wir aber nur allzu offenkundig nicht mit diesen Formen der direkten Beratung, sondern mit der indirekten Beratung über die Medien, die damit zum wichtigen Partner für Beratungsaktivitäten werden (Zimmermann, 2004). Wir transportieren immer wieder über die Medien, was wir für richtig

halten, und die vermittelten Erkenntnisse erreichen so die Entscheidungsträger, entweder mit der Kraft der Überzeugung oder durch den entstehenden öffentlichen Meinungsdruck.

Wie kann vor dem geschilderten Hintergrund eine zeitgemäße Politikberatung aussehen?[5] Unverzichtbare Grundlage ist höchste Qualität hinsichtlich der Wissenschaftlichkeit der Arbeit. Weiter muss eine enge Vernetzung mit universitärer Spitzenforschung und eine internationale Ausrichtung bestehen. Ferner ist der Zugang zu guten Daten eine wesentliche Bedingung, denn ohne solche Daten kann es nun einmal keine gute Politikberatung geben. Auch muss die Forschung ergebnisoffen sein, d.h. die Befunde müssen empirisch getragen sein und nicht politischen oder methodischen Vorurteilen folgen. Und schließlich: Zwischen Forschung und Beratung muss eine strategische Einheit bestehen. Es gibt keinen Gegensatz: Evidenzbasierte Politikberatung setzt qualifizierte Forschung voraus, die Forschung ist aber auch ohne die Stimulanz politikrelevanter Fragen undenkbar.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) hat sich im letzten Jahrzehnt an diesen Maßstäben entwickelt und ist mit ihnen gewachsen. So entstand eine klare Wissenschaftsorientierung, die in einer stark steigenden Zahl an Veröffentlichungen in renommierten Fachpublikationen zum Ausdruck kam. Sie wurden nicht von wenigen Mitarbeitern des DIW erstellt, sondern beruhten auf Beiträgen auf breiter Basis aus dem Institut. Und wir haben uns um eine enge Vernetzung mit den Universitäten bemüht, was nicht zuletzt darin zum Ausdruck kam, dass alle Abteilungsleiter im DIW Berlin gleichzeitig Universitätsprofessoren waren und auch andere Mitarbeiter diese Doppelaufgabe übernahmen.

Vernetzung bedeutet aber auch, dass sich das Zusammenspiel zwischen Beratungseinrichtung und beratenen Institutionen verändert. In Deutschland verfolgen wir klar den Ansatz der externen Politikberatung auf Kosten der internen Beratung, bei der wie in den Vereinigten Staaten beim Council of Economic Advisers der Politikberater eine zeitlang Teil des Regierungsapparates ist. Dies birgt Risiken, da externe Beratung naturgemäß eine gewisse Distanz zu den Problemstellungen der Politik nicht überwinden kann und der externe Berater immer der Versuchung der Selbstherrlichkeit ausgesetzt ist.

Im DIW Berlin gab es im letzten Jahrzehnt immer wieder den Weg des personellen Austausches auf unterschiedlichsten Ebenen: Mitarbeiter des DIW arbeiteten für bestimmte Zeit in der Regierung mit, während Personen aus den beratenen Institutionen am DIW tätig wurden. Einige Personen verließen das DIW, um dauerhaft für diverse Regierungen auf Bundes- oder Landesebene zu arbeiten. Ich habe diese Strategie immer für eine Stärke gehalten. Als

Ökonomen brauchen wir auch die Kontakte zu den Unternehmensberatern. Da darf es ebenfalls keine falschen Berührungsängste geben. Sie können typischerweise problemorientierte Aufgaben rascher lösen als Institutsökonomen, aber sie können keine Forschung betreiben. In ihren Hochglanzbroschüren beziehen sie sich auf Forschung, die wir als Ökonomen durchgeführt haben. Das DIW Berlin hatte sich entschieden, mit einer eigenen Beratungsgesellschaft (DIW econ) in das Beratungsgeschäft zu gehen. Damit wurde die Chance gewahrt, auch kurzfristigen Ansprüchen der Politik gerecht zu werden, ohne die langfristigen, wissenschaftlichen Ziele zu gefährden. Auch konnte auf diese Weise klarer zwischen den verschiedenen Ebenen und Aufgabenfeldern unterschieden werden.

So wie sich die Arbeitsweise der Institute und der in ihnen wirkenden Wissenschaftler ständig kritisch hinterfragen lassen muss, steht auch die Politik vor der unentrinnbaren Notwendigkeit, in Zeiten drohender Überforderung ihr eigenes Selbstverständnis zu überprüfen: Es muss sich eine Kultur der Evaluation und der Korrekturmöglichkeiten von Maßnahmen entwickeln, eben weil die Politik heute längst nicht mehr den Anspruch erheben darf, allwissend zu sein. Das kann etwa durch eine verstärkte Initiierung von Pilotprojekten und einer konsequenten wissenschaftlichen Erfolgsbewertung von Projekten erreicht werden. Maßnahmen müssen zurückgenommen werden können. Es muss möglich sein, eingeführte Politiken von vornherein nur in einer zeitlich limitierten Testphase oder auch regional begrenzt zu erproben und auch nach kürzerer Frist wieder zu korrigieren oder ganz einzustellen, ohne dass dies gleich als Fehlschlag bewertet wird,. In einer solchen Kultur der Evaluation und Korrektur ergibt sich die Chance, Erfolge im Sinne einer langfristig orientierten Politik zu erzielen. Auch können neue Politikinitiativen inzwischen von der unabhängigen Wissenschaft evidenzbasiert vorsimuliert werden. Ergibt sich dabei die Wirkungslosigkeit des Politikansatzes oder eine unverhältnismäßig hohe Kosten-Erfolgsrelation, dann muss eine geplante Maßnahme auch unterlassen werden.

Die deutsche Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg

Seit der auslaufenden großen Wirtschaftskrise steht die deutsche Arbeitsmarktpolitik glänzend da. Die Krise hatte weitgehend nur die international orientierten Firmen der Verarbeitenden Industrie erfasst.. Diese Unternehmen hatten sich in den Jahren zuvor wettbewerbsfähig aufgestellt. Ihre vor der Krise gefragten Fachkräfte schienen auch nach einer erfolgreichen Krisenbewältigung unverzichtbar. Die Unternehmen entschlossen sich deshalb unter starkem Verzicht auf Gewinne, die Personalkapazitäten soweit wie möglich zu halten. Dies wurde im

[5] Der Band Zimmermann (2002) ist aus dem Versuch entstanden, wichtige Forschungsbereiche der Ökonomie für den Einsatz in der Politikberatung verständlich aufzubereiten. Er entstand aus einem Gutachten zur Politikberatung für das Bundesministerium für Wirtschaft.

Rahmen der Stabilisierungspolitik seit 2009 durch eine umfassende Ausweitung der Kurzarbeiterregelung durch staatliche Förderung massiv unterstützt.

Allerdings war der deutsche Arbeitsmarkt bereits zuvor durch die schmerzlichen Arbeitsmarktreformen der letzten Schröder-Regierung erheblich modernisiert worden. Effizienzorientierte Bewertungen der Instrumente der Arbeitsmarktpolitik führten zu einem effektiveren Födereinsatz der Mittel. Die wissenschaftliche Begleitforschung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen war mit den Hartz-Reformgesetzen in die politische Praxis gelangt. Kontrafaktische wissenschaftliche Analysen, bei denen die Wirksamkeit einer Maßnahme auf die Realität mit einer nachgestellten Realität ohne diese Maßnahme verglichen wird, ermöglichten das Aussortieren ungeeigneter arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Durch ein Regime des Förderns und Forderns wurden die Anreize zur Aufnahme von Arbeit verstärkt. So gelang es, die Problemgruppen des Arbeitsmarktes – Ältere, Ungelernte sowie Menschen mit ausländischer Nationalität – wieder besser wirtschaftlich zu integrieren und zu einem Abbau der zuvor über Jahrzehnte steigenden Sockelarbeitslosigkeit zu kommen.

Im Ausland begegnet man deshalb heute der deutschen Arbeitsmarktpolitik mit großem Respekt. Die Bundesagentur für Arbeit verfolgt eine konsequent evidenzbasierte Strategie, die der Schlüssel für einen nachhaltigen Arbeitsmarkterfolg ist. Sie wird inzwischen international als Vorbild angesehen. Dies ist mir in den vielen Beratungsgesprächen der letzten Jahre u.a. mit hochrangigen Vertretern der amerikanischen, der britischen und der slowakischen Regierung immer wieder klar geworden. Politiker, wie der britische stellvertretende Regierungschef Nick Clegg oder der slowakische stellvertretende Ministerpräsident und Arbeitsminister Jozef Mihál, aber auch hochkarätige Fachkollegen, die die amerikanische Wirtschaftspolitik im Regierungsapparat Obamas beratend gestalten oder gestaltet haben (z.B. Alan Krueger, US-Schatzamt und Alexandre Mas, US-Arbeitsministerium, jetzt beide zurück an der Princeton University, sowie Rebecca Blank, Under Secretary for Economic Affairs, US-Handelsministerium, früher Brookings Institute, University of Michigan und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des DIW) sowie zahlreiche in Berlin residierende Botschafter zeigten sich im Gespräch stets beeindruckt über die Elemente und Erfolgskomponenten der deutschen Arbeitsmarktpolitik.

Dieser Erfolg stellte sich erst quälend ein, nachdem keine Alternative mehr zu den radikalen Arbeitsmarktreformen (Hartz-Reformen) möglich war.[6] Eine Zäsur für die amtierende

[6] Der Verfasser hat seinerzeit die Bundesregierung, darunter vor allem Kanzler Schröder und Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement regelmäßig beraten und öffentlich unterstützt (Zimmermann, 2006). Der Preis dafür waren zahllose auch persönliche Anfeindungen und im Januar 2004 und November 2005 zwei terroristische

rot-grüne Bundesregierung unter Bundeskanzler Schröder stellte 1999 der abrupte Rücktritt Lafontaines als Finanzminister und SPD-Vorsitzender dar. Gleichzeitig büßte die Regierung mit der verlorenen Landtagswahl in Hessen ihre Mehrheit im Bundesrat ein. Nun konnten wichtige Bundesgesetze nur noch mittels Kompromissgeschäften im Bundestag und Bundesrat durchgesetzt werden. Für die regierende SPD war damit eine Reorientierung hin zur "neuen Mitte" verbunden. Zwar wurde so der Gegensatz zwischen Kanzleramt und Finanzministerium entschärft, doch nach wie vor bestanden große Unterschiede zwischen den "Modernisierern" im Kanzleramt und dem traditionell ausgerichteten Arbeitsministerium sowie der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion. Das "Bündnis für Arbeit", eine lose Gesprächsrunde zwischen Regierung und Lobbygruppen, war mangels Agendasetzung seitens der Regierung faktisch handlungsunfähig. Das erschien eine "Politik der ruhigen Hand" erträglich zu machen, da die günstige Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung von 1999 bis 2001 die Hoffnung nährte, weitergehende Arbeitsmarktreformen seien überflüssig.

Dies erwies sich allerdings bald als Trugschluss. So wurde die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik zunehmend kritisch bewertet. Im Bündnis für Arbeit scheiterten Reformansätze zur Gestaltung eines Niedriglohnsektors und ein Vorstoß der IG Metall zur "Rente ab 60". Der beschlossene "Paradigmenwechsel" zu einer höheren Erwerbsintegration Älterer blieb jedoch ohne Folgen. Mit dem Anfang 2002 in Kraft getretenen "JobAqtiv-Gesetz" begann der vorsichtige arbeitsmarktpolitische Einstieg in eine Aktivierungsstrategie. Bereits seit Ende 2001 war die "Politik der ruhigen Hand" angesichts der ungünstigen konjunkturellen Entwicklung und steigender Arbeitslosigkeit in die Defensive geraten. Die Blockade im Bündnis für Arbeit zeigte, dass eine von der Bundesregierung lediglich moderierte Politik nicht funktionierte.

Die Bundesregierung geriet zunehmend in ein Dilemma: Da war einerseits der Verlust an Zustimmung aufgrund ausbleibender Erfolge auf dem Arbeitsmarkt, was mit fehlenden radikalen Reformen zu tun hatte. Da war andererseits die Entfremdung von Gewerkschaften, Parteibasis und Teilen der Wählerschaft angesichts der als "ungerecht" wahrgenommenen Eingriffe in den Sozialstaat. Verschärft wurde die Situation dadurch, dass die unionsregierten Länder seit Frühjahr 2002 den Bundesrat dominierten und seit Frühjahr 2003 eine eigene Mehrheit besaßen.

Die Durchsetzung von Regierungspolitik wurde damit noch schwieriger. Der "Vermittlungsskandal" in der Bundesanstalt für Arbeit Anfang 2002 – die Feststellung einer überzogenen Darstellung des Vermittlungserfolges – eröffnete die Gelegenheit, die bis dahin blockierte Strukturreform der Arbeitsmarktpolitik in Angriff zu nehmen. Eine

---

Anschläge mit linksradikalem Hintergrund auf das DIW Berlin und seinen Präsidenten. Vgl. für die folgenden Ausführungen Eichhorst und Zimmermann (2005).

Arbeitsmarktreformkommission (Hartz-Kommission) legte Reformvorschläge vor, die nach der Bundestagswahl vom September 2002 durch die "Agenda 2010" vom März 2003 zum Regierungsprogramm wurden. Erst jetzt konnten strukturelle Reformen größerer Tragweite angegangen werden. Dies führte zu zunehmenden Widerständen innerhalb der SPD und bei den Gewerkschaften sowie zu einem Verlust an Zustimmung in der Bevölkerung. Das hatte einerseits mit der Wahrnehmung der vermeintlichen "Grausamkeit" von Hartz IV, also der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu tun, andererseits mit dem Überschreiten der wichtigen Fünf-Millionen-Grenze bei der Zahl registrierter Arbeitsloser in 2005, die auf die erstmalige Erfassung von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern zurückging und somit als rein statistischer Effekt zu deuten war. Nach dem Verlust der Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen verlor die rot-grüne Koalition im Herbst 2005 die Bundestagswahlen.

Evidenzbasierte Politikberatung in der Arbeitsmarktforschung: Das Beispiel NRW 2001/2002

In der kritischen Phase im Herbst 2001 sorgten sich führende Vertreter der nordrhein-westfälischen Landesregierung um die Reformfähigkeit der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik. Mit einer bundesweiten Initiative wollten sie die Blockaden aufbrechen, um so mit einem neuen Denken zum Abbau der sich immer stärker verfestigenden Dauerarbeitslosigkeit beizutragen.

Wolfgang Clement war seit Mai 1998 Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen. Nach der Bundestagswahl 2002 gab er dieses Amt auf, um ab Oktober 2002 als Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit in der von Gerhard Schröder geführten Bundesregierung das durch die Zusammenlegung von Wirtschafts- und Arbeitsministerium neu geschaffene „Superministerium“ zur Reformpolitik zu leiten. In dieser Funktion war er die zentrale Figur zur Durchsetzung der Arbeitsmarktreformen. Ihm war klar, dass die Umsetzung diese Aufgabe seine politische Karriere kosten würde, die Arbeit aber im Interesse des Landes dennoch gemacht werden musste. 2008 trat er aus der SPD aus und engagiert sich heute u.a. für ein internationales Zeitarbeitsunternehmen.

Harald Schartau stammt aus der Gewerkschaftsbewegung und war von Juni 2000 bis Mai 2005 Mitglied im Kabinett des Landes Landes Nordrhein-Westfalen, zunächst als Minister für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie, später als Wirtschafts- und Arbeitsminister. Er war ab Februar 2002 Mitglied der Hartz-Kommission, die die Agenda 2010 vordachte. Heute ist er in der Geschäftsführung der Georgsmarienhütte Holding GmbH tätig.

Gemeinsam mit einigen Mitarbeitern des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) sowie des DIW Berlin traf ich mich im November 2001 mit Wolfgang Clement und Harald Schartau in den

Räumen des IZA in Bonn. Thema war die Bereitschaft des IZA, ein neues Modell zur Förderung des Niedriglohnsektors zu bewerten, das Clement und Schartau in die bundesdeutsche Diskussion einbringen wollten. Der Ansatz sollte mit einem methodisch anspruchsvollen Instrumentarium simuliert und analysiert werden (Schneider, Zimmermann, Bonin, Brenke Haisken-DeNew und Kempe, 2002). Clement und Schartau waren an einem gründlichen Dialog über die Ausgestaltung des Konzeptes und einer soliden und ergebnisoffenen Analyse der Erfolgschancen interessiert. Nach mehreren Diskussionsrunden und mehrmonatigen Arbeiten wurde das Gutachten im April 2002 übergeben und im Mai publiziert sowie im Rahmen einer Pressekonferenz durch Minister Schartau in Düsseldorf vorgestellt. Das Gutachten wurde im Rahmen einer kostenlosen Beratung vorgelegt.

Arbeitssuchende, vor allem gering Qualifizierte und Ältere, die am Markt nur einen relativ geringen Lohn erzielen können, sahen sich zunehmenden Schwierigkeiten bei der Integration in den Arbeitsmarkt ausgesetzt. Häufig wurde deshalb in der Förderung eines Niedriglohnbereichs die Chance gesehen, für die Problemgruppen Arbeit und Erwerbseinkommen bereit zu stellen. Der Modellvorschlag sah im Sinne eines dualen Konzepts eine Stimulierung sowohl der Angebots- als auch der Nachfrageseite des zweiten Arbeitsmarkts vor. Zum einen sollten Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage durch eine die Lohnnebenkosten senkende Förderung der Beiträge zur Sozialversicherung erhöht werden. Zum anderen war eine spezielle Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen in Form steuerlicher Begünstigungen vorgesehen. Der Vorschlag war in erster Linie zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringverdiener gedacht. Diverse Berechnungen erbrachten allerdings ein sehr ungünstiges Verhältnis zwischen der erwarteten Schaffung von Arbeitsplätzen und den dafür aus Steuermitteln aufzubringenden Kosten. Ursache waren u.a. hohe Mitnahmeeffekte. Günstiger stellte sich die Förderung der haushaltsnahen Dienstleistungen dar.

In der Konsequenz empfahl unsere Arbeitsgruppe der Politik, das vorgeschlagene Projekt nicht umzusetzen. Die Ursachen für die Nichteffizienz der geplanten Maßnahmen konnten dargelegt und erfolgreich vermittelt werden. Tatsächlich wurde dieser Rat angenommen und auf die Initiative verzichtet. Dadurch konnten erhebliche Steuermittel gespart werden. Die Hartz-Kommission fand später andere Instrumente – nicht alle davon erwiesen sich wiederum als wirksam. Dies ist aber kein Problem: Weder Wissenschaft noch Politik sind allwissend. Es muss die Möglichkeit der Vorprüfung wie der Erprobung von Maßnahmen in Modellversuchen geben. In jedem Fall muss jeder Instrumenteinsatz eine Begleitforschung erfahren. Nur so können wir aus Fehlern lernen und sie dauerhaft abstellen. Die Notwendigkeit der Begleitforschung wurde später im Hartz-Bericht thematisiert und bei den Hartz-Gesetzen verankert. Diese

Begleitforschung ist heute ein wichtiger Garant für den Erfolg der Bundesagentur für Arbeit. So werden auch vermeintliche Misserfolge zum Erfolg.

Fazit

Evidenzbasierte Beratung ist die zeitgemäße Anforderung an jeden wissenschaftlichen Politikberater. Nur sie gewährleistet ein kontinuierlich hohes Niveau des Beratungsangebots auf der Höhe der Zeit. Nur sie ist international wettbewerbsfähig und misst ihre Qualität im weltweiten, dokumentierten Wettstreit der Methoden. Die Existenz und Qualität der Forschung als Ausgangsbasis jeder soliden und nachhaltigen Beratung kann am besten durch Publikationen in referierten internationalen Fachzeitschriften belegt werden.

Dies impliziert im Umkehrschluss, dass Beratung ohne begleitende Forschung generell problematisch ist. Auf kurze Frist angelegte Angebote von politiknah operierenden kommerziellen Beratungsunternehmen können und wollen nicht auf einem soliden wissenschaftlichen Fundament aufbauen und versprechen deshalb auch nur vordergründig größere Praxisnähe.

Politiker wiederum sind sehr wohl in der Lage, komplexere wissenschaftliche Systeme zu verstehen und die Lehren daraus anzunehmen. Sie sind in der Lage zuzuhören und auch unbequeme Ratschläge anzunehmen. Dies haben mir die Erfahrungen langjähriger Beratungstätigkeit mit Politikern wie Wolfgang Clement und Harald Schartau – vor allem in der Vorphase der so wichtigen Weichenstellungen im Verlauf der deutschen Arbeitsmarktreformen – eindrucksvoll gezeigt. Der auf beiden Seiten gewonnene Respekt nährt die Hoffnung, dass diese positiven Beispiele neue, erfolgreichere Formen der Politik ermöglichen. Denn die Herausforderungen an Politik wie Wirtschaftswissenschaften werden keineswegs geringer.

Literaturverzeichnis

Cardoso, A., P. Guimarães und K. F. Zimmermann (2010a), Trends in Economic Research: An International Perspective. In: *Kyklos*, 63, 479-494.

Cardoso, A., P. Guimarães und K. F. Zimmermann (2010b), Comparing the Early Research Performance of PhD Graduates in Labor Economics in Europe and the USA. In: *Scientometrics*, 84, 621-637.

Constant, A., B. Tien, J. Meng und K. F. Zimmermann (2011), China's Latent Human Capital Investment: Achieving Milestones and Competing for the Top. *IZA Discussion Paper No. 5650, CEPR Discussion Paper 8376*.

Eichhorst, W. und K. F. Zimmermann (2005), Wirtschaftspolitische Bilanz der rot-grünen Bundesregierung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Das Parlament) 43/2005, 11-17.

Ketzler, R. und K. F. Zimmermann (2009), *Publications: German Economic Research Institutes on Track*. In: Scientometrics, 80, 233-254.

Ökonomenaufruf (2011): G8-Unterstützung für Tunesien ist entscheidend für den Erfolg der demokratischen Revolutionen im arabischen Raum (Mai 2011). (Unterzeichner: Aghion, P., F. Bourguignon, D. Cohen, J.-P. Fitoussi, E. Hattori, R. Klump, T. Koike, W. König, J.-H. Lorenzi, S. Micossi, R. Portes, J.-L. Reiffers, H. Rey, N. Roubini, J. Stiglitz und K. F. Zimmermann.)

Schäfer, D. und K. F. Zimmermann (2010), *Finanzmärkte nach dem Flächenbrand*. Wiesbaden, Gabler Verlag.

Schneider, H., K. F. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenke und J. P. Haisken-DeNew (2002), Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen.

Zimmermann, K. F. (2002), *Frontiers in Economics*. Berlin, Springer.

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

Zimmermann, Klaus F. (Hrsg.) (2006), *Deutschland – was nun? Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft*. München, Verlag C. H. Beck im dtv.

Zimmermann, Klaus F. (2008), Der Berater als Störenfried: wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung. In: *Wirtschaftsdienst*, 2, 101-107.

Zimmermann, K. F. (2011), Unterstützungsprogramm für Tunesien hätte Signalwirkung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 18. Mai 2011, 23.