



Evidenzbasierung der Sozialpolitik: Empirische Fallstricke und Wirkungsanalysen

Denkblockaden in der Sozialpolitik?
Diagnose, Analyse und Therapiemöglichkeiten

Hochschule München
Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften
1./2. Dezember 2016

Prof. Dr. Frank Wießner





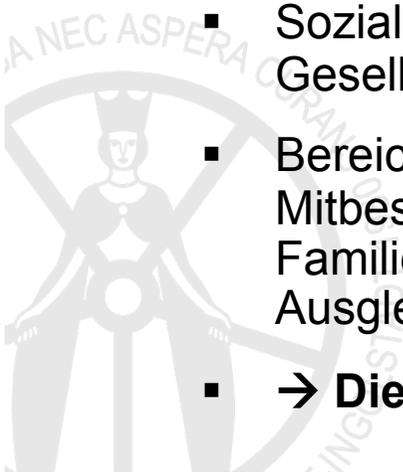
Begriffsbestimmung: (Staatliche) Sozialpolitik

„Trotz zahlreicher Versuche, den Bereich der Sozialpolitik zu definieren, ist dieser Begriff bis heute umstritten geblieben. Das wird (...) vermutlich auch so bleiben.“

(Althammer/Lampert (2014): Lehrbuch der Sozialpolitik, S.3)

Konsens:

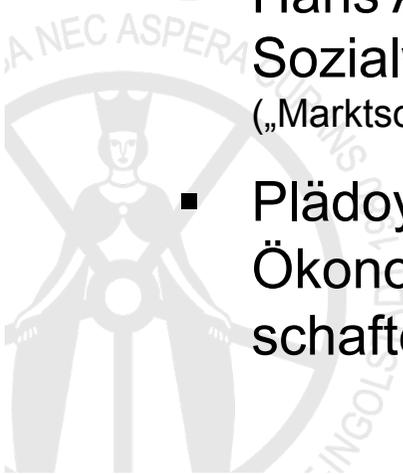
- Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation gesellschaftlich Benachteiligter und Bedürftiger (wie immer dieser Gruppen definiert sind)
- Sozialpolitik ist damit ein integrales Element für die Stabilisierung der Gesellschaftsordnung sowie der sozialen Kohäsion
- Bereiche (unvollständig: Arbeitnehmerschutz, Arbeitsmarktpolitik, AN-Mitbestimmung, System der sozialen Sicherung, Grundsicherung, Familienpolitik, Vermögenspolitik und viele weitere Maßnahmen des sozialen Ausgleichs bzw. der Umverteilung)
- → **Die Heterogenität macht den Untersuchungsgegenstand nicht einfacher!**





Begriffsbestimmung: Evidenzbasierung

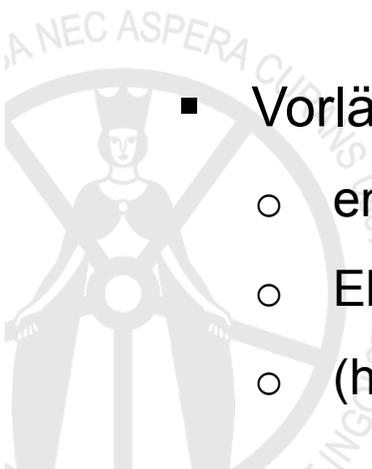
- In der Sozialpolitik etwa seit dem Millennium etabliert
 - zuvor „wissenschaftliche Praxisbegleitung“, „Wirkungsforschung“, „Evaluation“
 - In den Naturwissenschaften (v.a. Medizin) seit den frühen Neunziger Jahren
 - Ignaz Semmelweis verwendet den Begriff bereits in der ersten Hälfte des 19. Jh. Und wird dafür von der Fachwelt verlacht!
- Hans Albert setzt sich für die die Einheit der Methode in Natur- und Sozialwissenschaften ein
(„Marktsoziologie und Entscheidungslogik, 1967)
- Plädoyer für die Aufhebung der überlieferten Fachgrenzen zwischen Ökonomie, Soziologie, den Rechts- und übrigen Sozialwissenschaften (weitere Soziale Arbeit und Politikwissenschaften)





Probleme

- **Multi-/Interdisziplinarität:**
Wer bzw. welche Disziplin ist eigentlich für die wissenschaftliche Politikberatung und –begleitung zuständig?
- **„Evidenz-Paradoxon“:**
 - Gerade die Evidenzbasierung in der Sozialpolitik ist empirisch nicht überzeugend nachweisbar!
 - Oft eher Indizien (Indikatoren?) anstatt Beweise!
- Vorläufige Lösung: ein dialektischer Annäherungsversuch
 - empirische Prüfung von Hypothesen
 - Eliminierung unhaltbarer Elemente
 - (hoffentlich) Erkenntnisgewinn





Entwicklung der Wirkungsforschung

„Naive Phase“:

Mittelabfluss = Erfolg (bis Mitte/Ende der Neunziger Jahre)

Die Zahl der Teilnehmer an einem Förderprogramm, d.h. die Nachfrage bzw. Reichweite wird naiv als Erfolgsgröße verwendet. Man beziffert, wie vielen Menschen mit der Intervention Gutes getan wurde, ohne Rücksicht auf Bedürftigkeit, Sinnhaftigkeit, Nachhaltigkeit oder gar Effektivität bzw. Effizienz

„Aufgeklärte Phase“:

Insbes. Ökonometriker erringen mit (vermeintlich?) exakten naturwissenschaftlichen Methoden mehr und mehr die „Lufthoheit“ bei der Evaluation sozialpolitischer Maßnahmen;

echte Experimente, „Quasi-Experimente“, Kontrollgruppenbildung durch Matching-Verfahren

„Postmoderne Phase“:

Modelle werden immer komplexer und komplizierter, für Außenstehende immer schwerer nachvollziehbar, die Befunde immer schwerer interpretierbar, praktische (Politik-)Implikationen immer schwerer ableitbar





Denkblockaden und Fallstricke

Die Politik ist
schuld



Die
Wissenschaft
ist schuld

Oder können beide Seiten womöglich gar nicht anders handeln?





Denkblockaden und Fallstricke – einige Thesen (1)

- Viele Disziplinen – (zu) wenig Interdisziplinarität!
 - Generell: Lernresistenz / Beharrungstendenz von (Teil-)Systemen (vgl. Bsp. Gesundheitswesen)
 - Wir noch verstärkt, wenn die verschiedenen involvierten Disziplinen zu wenig interagieren/kooperieren
 - Problem: Wir sprechen unterschiedliche Fach-“Sprachen“



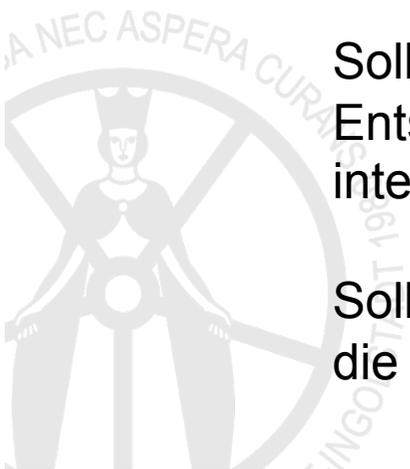


Denkblockaden und Fallstricke – einige Thesen (2)

- Wir – welches Fach auch immer – vertreten keine normativen Disziplinen!
 - Dilemma 1: Die Soziale Wirklichkeit ist komplex, Forschung kann oft keine eindeutigen Aussagen liefern – die Politik muss am Ende aber eine klare Entscheidung treffen, z.B. Festlegung bestimmter Adressaten oder Zielgruppen einer Intervention
 - Dilemma 2: Wer sagt der Gesellschaft, **wie sie sein soll?**

Sollte sich die Forschung also doch (ein wenig) normativ verhalten oder Entscheidungen (komplett) der (vielleicht weniger informierten oder interessengetriebenen) Politik überlassen?

Sollte Wissenschaft wenigstens den Diskurs begleiten/moderieren, wie die Gesellschaft **sein möchte?**





Denkblockaden und Fallstricke – einige Thesen (3)

- Evidenzbasierung – Utopie oder nur ein schöner Traum?
 - Sollte Politik post-ideologisch, wissens- bzw. evidenzbasiert und damit reaktiv agieren, anstatt ideologisch-proaktiv?
 - Problem 1: Woher kommen dann überhaupt Zielsetzungen?
 - Problem 2: (theorie-/ideologiefreier) Empirismus?
 - Problem 3: Wer sagt, dass die Technokraten (Empiriker) Recht haben?
 - Deutungshoheit über die empirischen Befunde?





Denkblockaden und Fallstricke – einige Thesen (4)

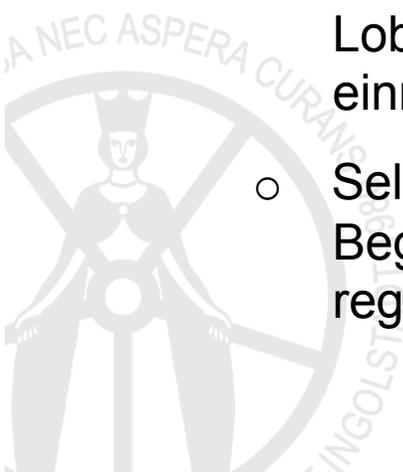
- Politik und wissenschaftliche Beratung / Begleitung koppeln sich mehr und mehr voneinander ab
 - Professionalisierung /Emanzipation der Policy Maker bzw. der Administration → inhaltliches/methodisches Know-How
 - Viele unserer Absolventen arbeiten heute in Ministerien und Behörden





Denkblockaden und Fallstricke – einige Thesen (5)

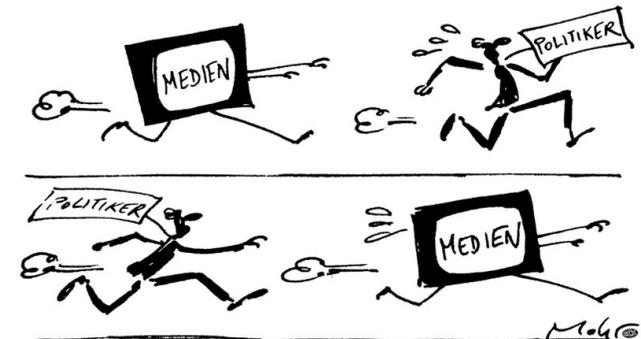
- Politikberatung erfolgt mehr und mehr durch (große) Unternehmensberatungen
 - Kritik des Bundesrechnungshofes – sehr großer Einfluss einiger weniger großer Beratungsunternehmen
 - Offenbar leisten die Unternehmensberater eine professionellere Kommunikation als Wissenschaftler
 - Zusätzliche Konkurrenz in der Politikberatung durch Verbände und Lobbyisten (z.T. über eigene oder nahestehende Forschungseinrichtungen)
 - Selbst die „**Fünf Wirtschaftsweisen**“ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) finden regelmäßig keine Beachtung!





Denkblockaden und Fallstricke – einige Thesen (6)

- Der Wissenschaft fehlen die „Popstars“
 - Es wird – vielleicht mit Absicht – zu wenig Öffentlichkeit hergestellt
 - Auf öffentlichen Bühnen drücken wir uns oft zu kompliziert aus
 - Zugleich: „Banalisierung der Wissenschaft“ durch Wissenschafts-Stars („Edutainment“) – gleichfalls unerwünscht!
 - Wissenschaft ist (zu) selten am Agenda Setting beteiligt, besetzt (zu) selten aktiv (Zukunfts-)Themen





Denkblockaden und Fallstricke – einige Thesen (7)

- Ansprechpartner der Forscher sind meist keine Entscheider
 - Ansprechpartner auf der Arbeitsebene, z.B. im Ministerium, sind meist nicht die politischen Entscheider – diese bekommen die Informationen meist erst aus „zweiter Hand“





Denkblockaden und Fallstricke – einige Thesen (8)

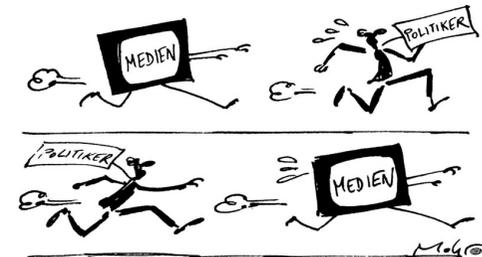
- „Evaluitis“ und Wirkungsanalysen als „Feigenblatt“
 - Politik will sich durch Begleitforschung absichern und „akademischen Ritterschlag“ abholen
 - Beispiel Hartz-Evaluation: Exorbitante Ausschreibung!
Folge: Exorbitante Berichterstattung (z.B. Abschlussbericht Modul 1e: 289 Seiten, fünf Anhänge mit insges. 1691 Seiten!)
 - Gleichwohl trifft die Politik ihre Entscheidungen autonom
 - Wissenschaftliche Analysen werden auf „Beiwerk“ oder „Alibi-Funktion“ reduziert





Denkblockaden und Fallstricke – einige Thesen (9)

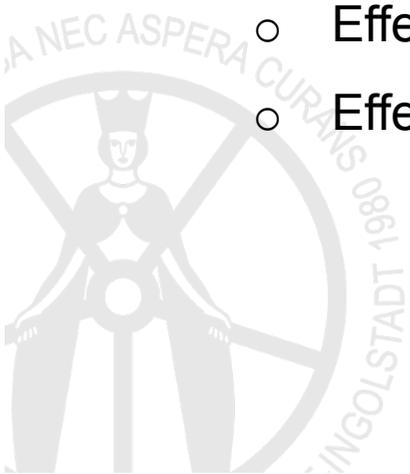
- Politik handelt praktisch immer unter Zeitdruck
 - Beispiel „Weißbuch Arbeiten 4.0“ (Arbeiten in der digitalen Ära konkretisiert am 29.10.2016):
 - Ministerin Nahles plädiert für eine Pilotphase
 - Opposition: „Akuter Handlungsbedarf, keine Zeit für Experimente“
 - Bundestagswahl Herbst 2017: Kommt noch schnell ein Gesetz?
 - „Wissenschaft, die zu lange braucht“ (siehe Hartz-Evaluation)





Denkblockaden und Fallstricke – einige Thesen (10)

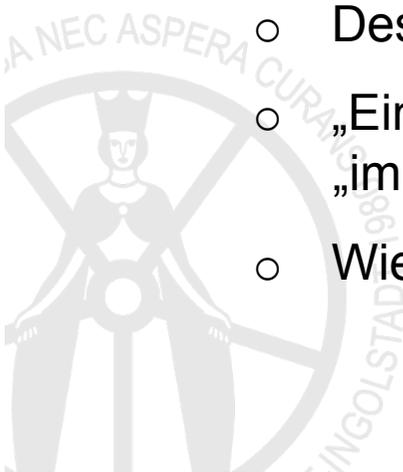
- Wissenschaft braucht Zeit!
 - Maßnahmeeffekte können stets erst nach der Intervention ermittelt werden
 - Effekte und Evidenzen sind instabil, volatil, zeitvariant
 - Time-lag von Wirkungen
 - Lock-in Effekte
 - Effekte und Evidenzen sind instabil, volatil, zeitvariant
 - Effekte „verblassen“ mit der Zeit, Kausalitäten werden immer unklarer





Denkblockaden und Fallstricke – einige Thesen (11)

- Evidenzbasierung – unklare Zielgrößen!
 - Oft Beschränkung auf wenige – oder gar eine einzige(!) – vermeintliche klare Zielgrößen
 - Beispiel: Arbeitsmarktintegration – sinnvoller Indikator?
 - Aber: Bei schwieriger Klientel bekanntermaßen wenig Erfolg!
 - Noch schwieriger/komplexer z.B. bei Weiterbildungsmaßnahmen
 - Deshalb: Breiteres Spektrum an Zielsetzungen, „Social Return“
 - „Einfache“ Evaluation mit klaren(?) Indikatoren zur Zielerreichung oder „impact chains“ kommen mehr und mehr aus der Mode
 - Wie komplex muss solide Evidenzbasierung ausfallen?





Denkblockaden und Fallstricke – einige Thesen (12)

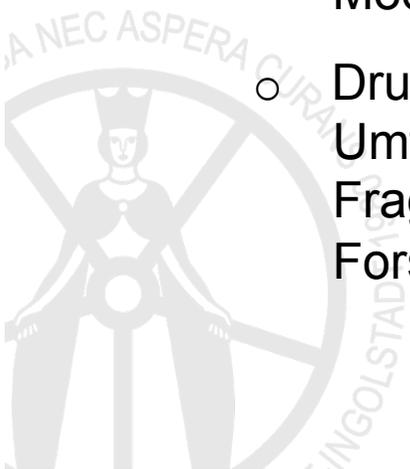
- Wissenschaft ist schwierig und deshalb schwer verständlich!
 - Insbesondere die heute etablierten Modelle sind z.T. hochkomplex!
 - Zu deren Kommunikation ist eine „Übersetzungsleistung“ erforderlich
 - Umgekehrt erscheinen manche Modelle fast banal oder die getroffenen Annahmen als (zu) vereinfachend
 - Aber: Selten Mono-Kausalität, oft Kausalität unklar! (meist überschaubare Varianzaufklärung)





Denkblockaden und Fallstricke – einige Thesen (13)

- „Promotionsdruck“ in den Wissenschaften
 - Wissenschaftliche Begleitung oder Evaluation meist kein Selbstzweck
 - Wissenschaftlicher Nachwuchs „muss“ promovieren
 - Aber: mit einfachen, verständlichen (oft ausreichenden) Methoden kommt man in der Science Community kaum voran
 - Folge: Bevorzugt englischsprachige Publikationen, möglichst komplexer Modelle – für die Praxis schwer verständlich!
 - Druck des „Mainstream“:
Umformung von Disziplinen **in** Universitäten (Leibfried)
Frage: Wo ist meine „wissenschaftliche Heimat“, wo will ich meine Forschung positionieren/publizieren, wem will ich damit gefallen?





Kurzer Ausblick: Was ist zu tun?

Auflösung von Denkblockaden durch ...

- ... aktive Einmischung in die Sozialpolitik
- ... Sozialpolitik als Disziplin erhalten
- ... aktives Agenda Setting („vom Gejagten zum Jäger werden“)
- ... auch allgemeinverständliche Statements („Umsetzungsmedien“, populärwissenschaftliche Beiträge)
- ... wissenschaftlichen Nachwuchs „zweigleisig“ aufstellen
- ... den gesamten Policy-Zyklus aktiv begleiten – nicht nur am Ende evaluieren
- ... gesellschaftlichen Mehrwert schaffen – gegen Passivierung, Indifferenz, Apathie angehen
- ... einfach noch besser forschen!

