

Wie krisenfest ist die wissenschaftliche Politikberatung in der Schweiz?

Prof. Fritz Sager, KPM Center for Public Management, University of Bern

Neue Helvetische Gesellschaft Winterthur

Coalmine Bar, Winterthur

Dienstag, 17. August 2021

Worum geht es? Evidenzbasierte Politik (EBP)

- EBP = Policy-Entscheide auf Basis einer rigorosen Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse (Parkhurst 2017)
- Potentieller Nutzen: effiziente Verwendung öffentlicher Mittel durch die Wahl der wirkungsvollsten Massnahmen (Head 2008)
- Kritik an EBP:
 - Mismatch zwischen dem Bedarf der Politik an Wissen und der bestehenden Evidenz
 - Politikformulierung ist eine Frage von Interessen und Ideologien und nicht eine technische Frage der empirischen Evidenz

Politikberatungssysteme und unterschiedliche Formen von Wissen

- Dennoch haben Staaten unterschiedliche Strukturen zur Nutzung wissenschaftlicher Evidenz bei der Politikformulierung eingerichtet
- Politikberatungssysteme (Halligan 1995)
 - Öffentlicher Sektor/öffentliche Verwaltung
 - **Beratende innerhalb des Exekutivapparates, “internal to government”**
 - **Beratende ausserhalb des Exekutivapparates, “external to government”**
- Arten von wissenschaftlicher Information (Ledermann 2014):
 - Expertise: personenbezogen, basierend auf professioneller Erfahrung, häufig mündlich
 - Evidenz: gewonnen mittels wissenschaftlicher Forschung, schriftlich

Deutschland, Frankreich und die Schweiz im Vergleich

- Deutschland
 - Kultur der Sachverständigenräte (z.B. Rat der Wirtschaftsweisen)
 - Externe Expertise kompensiert Lücken in der Verwaltung
- Frankreich
 - Technokratische Kultur innerhalb des öffentlichen Sektors
- Schweiz
 - Kultur des fallweisen Beizugs empirischer Evidenz, insbesondere Evaluationen
 - Schwache Stellung von Expertise im politischen Prozess
(ausserparlamentarische Kommissionen)

Welche Eigenschaften von Wissen spielen im Krisenfall eine Rolle?

Veit et al (2017, 87):

- **Salienz** = Relevanz und Aktualität des Beratungswissens für politische Entscheidungsträger
→ Passgenauigkeit
- **Glaubwürdigkeit** = die Produktion von Wissen folgt etablierten erkenntnistheoretischen Standards
→ wissenschaftliche Robustheit
- **Repräsentativität** = das Wissen wird auf unvoreingenommene Weise unter Berücksichtigung aller relevanten Interessen erzeugt
→ Unvoreingenommenheit und politische Neutralität

Was bedeutet das für Expertise versus Evidenz?

| Logic of scientific knowledge | Salienz | Glaubwürdigkeit | Repräsentativität |
|-------------------------------|---------|-----------------|-------------------|
| Expertise | Hoch | Tief | Unklar |
| Evidenz | Tief | Hoch | Hoch |
| Bedarf in Krisenzeiten | Hoch | Eher tief | Eher tief |

- Das spricht für Expertisen-basierte Systeme im Krisenfall
- Wie sieht das in der Schweiz aus?

Die wesentlichen Systemeigenschaften des politischen Systems der Schweiz

- Die halbdirekte Demokratie
 - Stimmbevölkerung als institutionalisierte Opposition zu Parlament und Regierung → Checks and Balances
 - Referendum und Initiative: Brems- und Gaspedal als direkte Entscheidwirkung
 - Stärkung der organisierten Interessen → Korporatismus
- Föderalismus
 - Extrem hohe Autonomie der Kantone und Gemeinden
 - Vetomacht beim Vollzug von Politik
- Konkordanz
 - Gegenseitige Abhängigkeit von Regierung, Parlament, Volk und Gliedstaaten
 - Zwang zur Machtteilung

Der politische Entscheidungsprozess auf Bundesebene

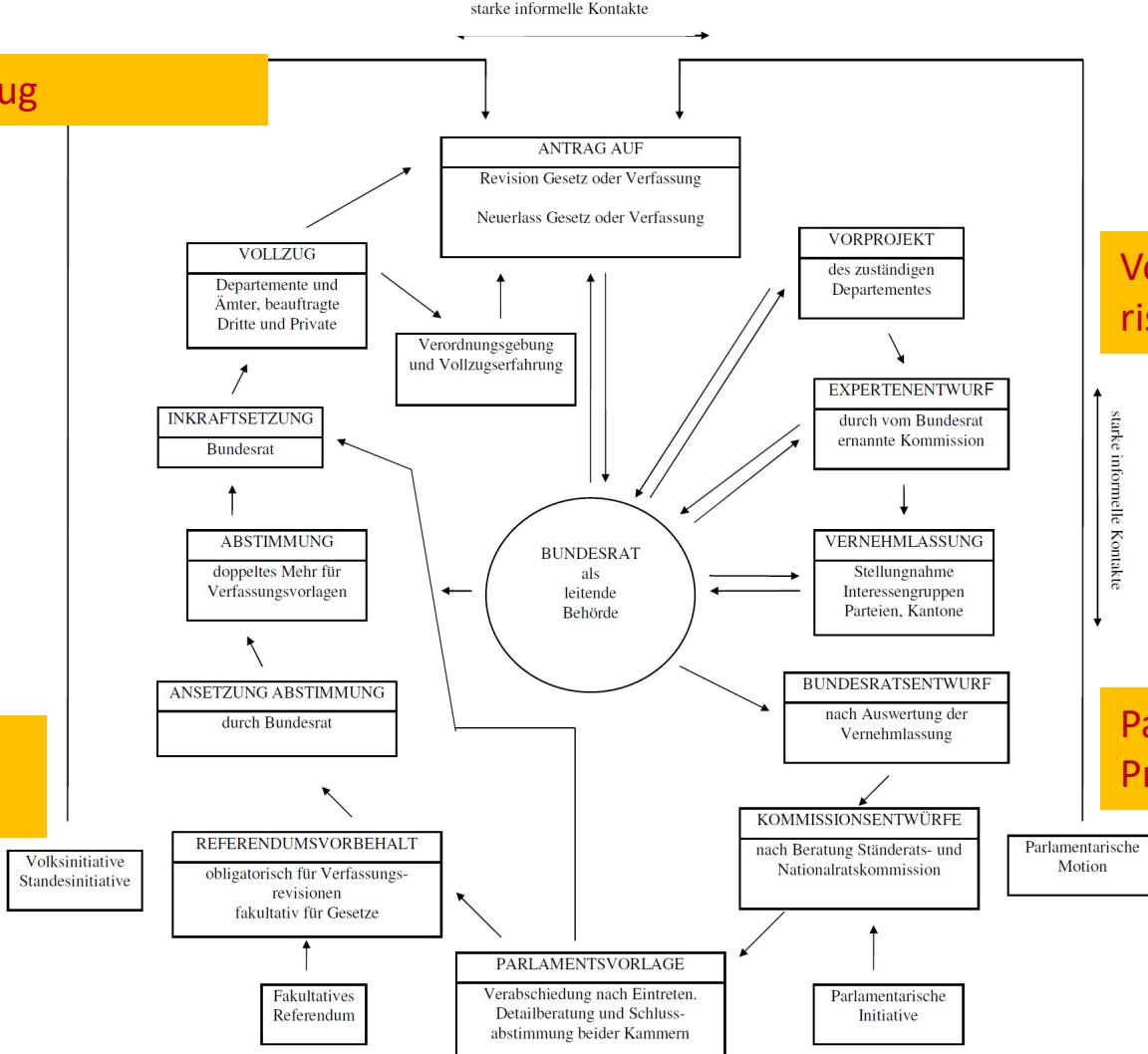
- Vorparlamentarischer Entscheidungskomplex
- Parlamentarischer Entscheidungskomplex
- Direktdemokratischer Entscheidungskomplex
- Vollzugskomplex

→ Wo findet Wissen Eingang in den politischen
Entscheidungsprozess?

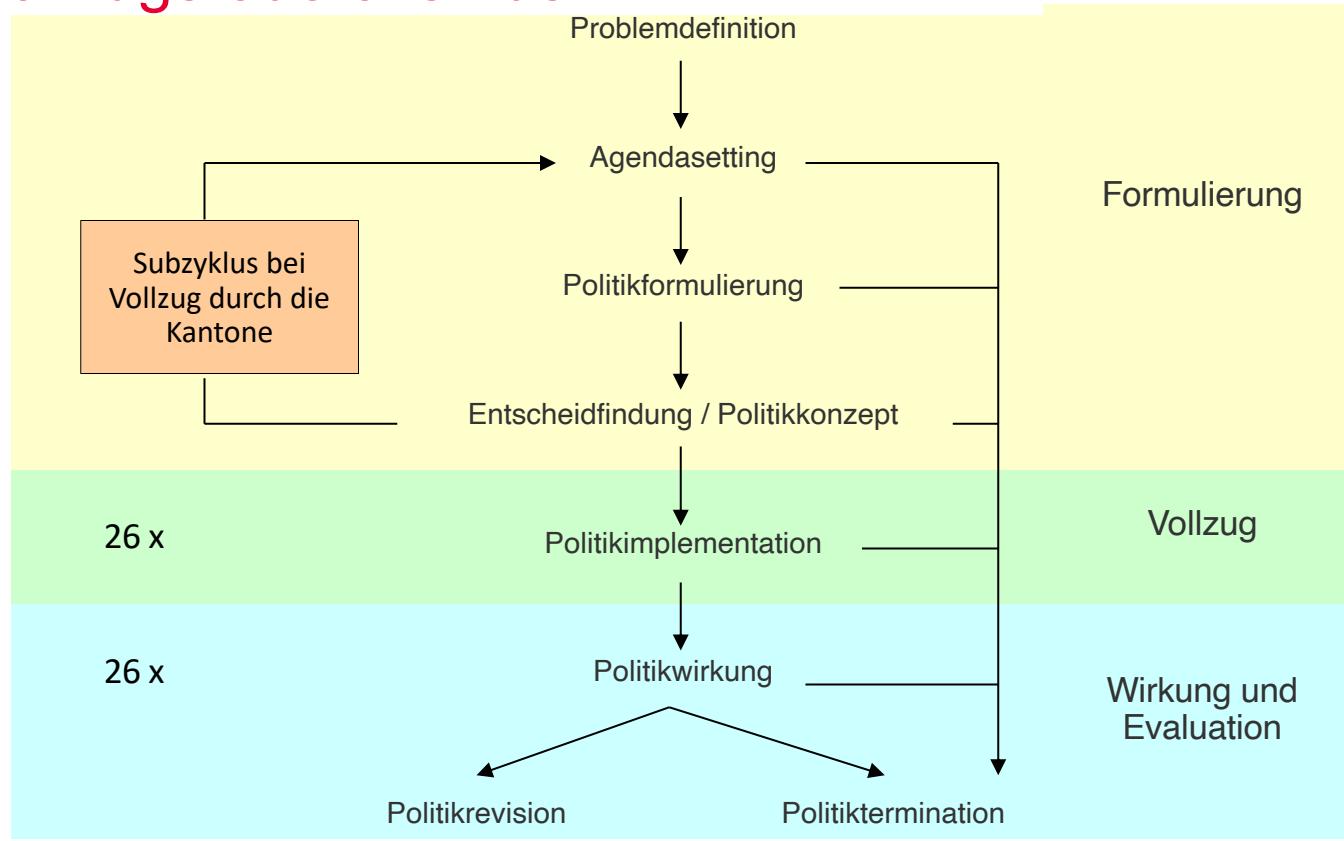
Vier Entscheidungskomplexe (Linder/Mueller 2017: 369)

Vollzug

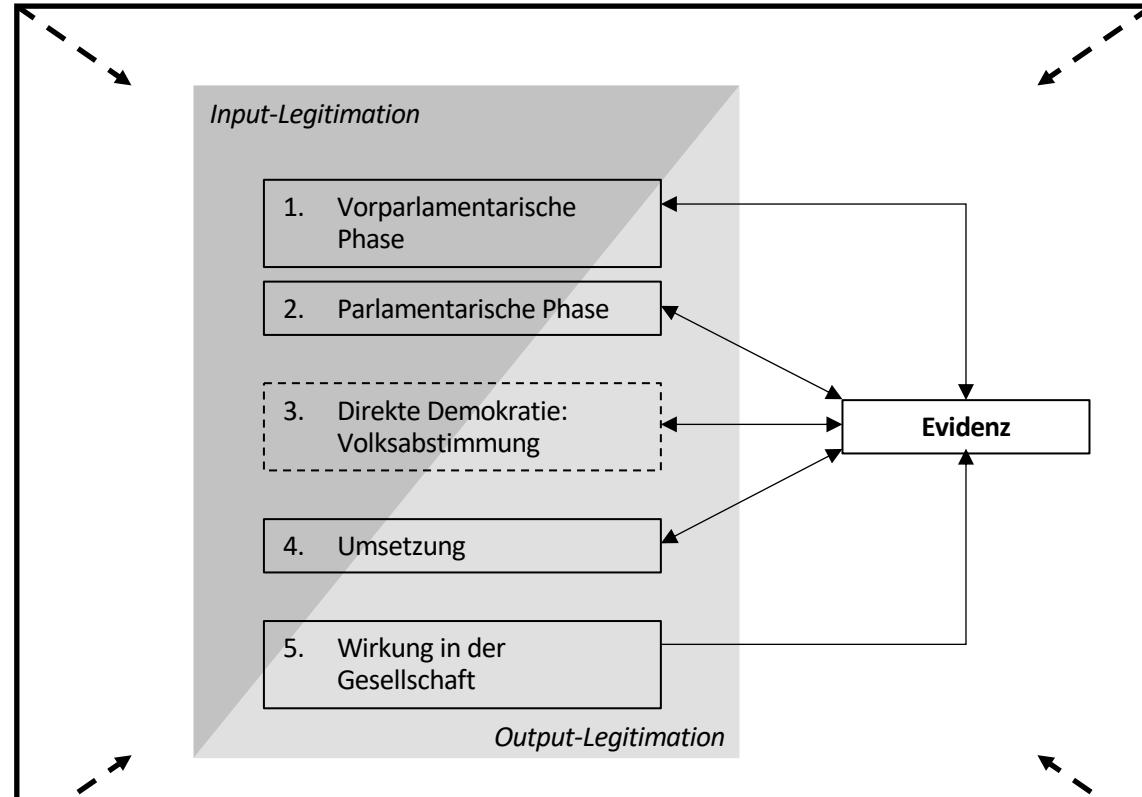
Direktdemokratischer Prozess



Der Vollzugsföderalismus



Evidenz im politischen Entscheidungsprozess der Schweiz



Institutioneller Rahmen: Direkte Demokratie, Föderalismus, Konkordanz

Sager, Widmer, Balthasar (2017: 42)

Ein paar Thesen zur Rolle der Wissenschaft am Beispiel der Covid-19-Krise (1)

Das Politikberatungssystem der Schweiz ist auf Evidenz für den Vollzug ausgerichtet, nicht auf Expertise für die Politikformulierung.

Dass statt auf die Pandemiekommission zurückzugreifen, direkt eine Task Force gegründet wurde, zeigt die unklare Rolle von ausserparlamentarischen Kommissionen.

Dass die Zusammensetzung der Task Force dem denominierten Präsidenten überlassen wurde, zeigt das fehlende Bewusstsein für die politische Rolle von Wissenschaft

Ein paar Thesen zur Rolle der Wissenschaft am Beispiel der Covid-19-Krise (2)

Das Verhalten von einzelnen Task Force-Mitgliedern als auch von einzelnen Politiker*innen und politischen Parteien zeigt die beidseitige fehlende Routine der Zusammenarbeit von Politik und Wissenschaft.

Die öffentliche Wahrnehmung der Task Force spiegelt dieses Manko und weist darüber hinaus auf ein fehlendes Wissen über das Wesen von Wissenschaft in der Öffentlichkeit hin.

Die Wissenschaft wurde von der Politik, insbesondere auch vom Bundesrat, sowohl zur Legitimisierung von Entscheiden als auch zur Verantwortungsvermeidung genutzt.

So what?

- Gute Politik braucht gute Grundlagen. Politik und Wissenschaft sind auf einander angewiesen.
- Politik und Wissenschaft sind je länger je weniger zwei klar getrennte Systeme, sondern greifen ineinander über. Entsprechend sollten Politiker*innen eine basale Ahnung von Wissenschaftslogik und Wissenschaftler*innen ein Grundverständnis von politischen Prozessen haben.
- Für den krisenfesten Bezug von Expertise braucht es eine bestehende Routine. Dies bedingt eine Klärung der Rolle der ausserparlamentarischen Kommissionen.

References

- Halligan, John. 1995. "Policy Advice and the Public Service." *Governance in a changing environment* 2: 138–72.
- Head, Brian W. 2008. "Three Lenses of Evidence-Based Policy." *Australian Journal of Public Administration* 67(1): 1–11.
- Ledermann, Simone. 2014. "Evidenz und Expertise im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess: Die Rolle von Verwaltung Und Externen Experten." *Swiss Political Science Review* 20(3): 453–85.
- Linder, Wolf, und Sean Mueller (2017). *Schweizerische Demokratie*. 4. Aufl. Bern: Haupt.
- Parkhurst, Justin. 2017. *The Politics of Evidence: From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence*. Taylor & Francis.
- Sager Fritz, Mavrot Céline (2020). "Switzerland's COVID-19 Policy Response: Consociational Crisis Management and Neo-corporatist Reopening", *European Policy Analysis* 6(2): 293-304. DOI: 10.1002/epa2.1094
- Sager Fritz, Karin Ingold, Balthasar Andreas (2017). *Policy-Analyse in der Schweiz – Besonderheiten, Theorien, Beispiele*. Zürich: NZZ libro.
- Sager Fritz, Widmer Thomas, Balthasar Andreas (eds.) (2017). *Evaluation im politischen System der Schweiz – Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen*. Zürich: NZZ libro.
- Veit, Sylvia, Thurid Hustedt, and Tobias Bach. 2017. "Dynamics of Change in Internal Policy Advisory Systems: The Hybridization of Advisory Capacities in Germany." *Policy Sciences* 50(1): 85–103.