

Saure Früchte vom Baum der Erkenntnis? Wie wir Evidenz kommunizieren

Evidence-based policy-making? Die Bedeutung wissenschaftlicher Erkenntnisse in politischen Prozessen

Vortrag auf dem IQWiG-Herbst-Symposium
Köln, 24. November 2018, 09:00-09:45

Univ.-Prof. Dr. Thomas Saretzki
Politische Theorie und Politikfeldanalyse
Institut für Politikwissenschaft/
Zentrum für Demokratieforschung
Leuphana Universität Lüneburg

Einleitung: Ausgangsfragen und Ansatz

Untertitel: „Wie wir Evidenz kommunizieren“

- **Wer** kommuniziert? „Wir“
- **Mit wem?** Zielgruppen: „Patientinnen, Ärzte, Medienvertreter und Politikerinnen“
- **Was** kommunizieren wir? „Evidenz“
- **Wie?** Kommunikations- oder Beratungsmodell?

- (IQWiG 2018)

Einleitung: Ausgangsfragen

Fragen Herbstsymposium IQWiG:

Zielgruppe „Politik“:

- Was ist das **Spezifische** an dieser Zielgruppe?
- Welche besonderen „Bedürfnisse“ bzw. Interessen hat diese Zielgruppe?
Wie unterscheidet sie sich im Hinblick auf ihr „Vorwissen“, ihre „Absichten“ und ihren „**Informationsbedarf**“ von anderen Zielgruppen?
- Wie ist Politik **erfolgreich** zu **adressieren**?
- Welche besonderen Hindernisse sind bei der **Kommunikation** mit dieser Zielgruppe zu beachten?

- (Windeler 2018, IQWiG 2018)

Einleitung: Ausgangsfragen und Ansatz

- Kommunikation als Transfer:
Kommunikation von etwas („Evidenz“), das selbst als dem Kommunikationsprozess vorausliegend und insofern als gegeben vorausgesetzt wird
- Frage: Evidenz über Voraussetzungen, Gestaltungsbedingungen und Folgen „erfolgreicher“ Kommunikation von „Evidenz“: Erfolgskriterien?
- Evidenz über „evidence-based“ policy-making:
„Saure Früchte“ (vom Baum der politikwissenschaftlichen) Erkenntnis über Kommunikation von Evidenz in politischen Problembearbeitungsprozessen

„Evidence-based policy-making? Die Bedeutung wissenschaftlicher Erkenntnisse in politischen Prozessen

Outline:

Einleitung: Ausgangsfragen und Ansatz

1. „Zielgruppe“ Politik?
2. Wissensbedarf im Policy-Making
3. Evidence-based policy-making?
4. Kommunikation: Wissenschaft und Politik

Zusammenfassung

1. „Zielgruppe“ Politik?

1. „Zielgruppe“ Politik?

Zielgruppe bzw. Adressat bestimmen: Wer oder was?

- „Politiker“ bzw. „Politikerinnen“? (sozial, akteurbezogen)

oder

- „Die“ Politik?
(institutionell und funktional ausdifferenziertes politisches System)

1. „Zielgruppe“ Politik?

Wer: die „Politiker“ bzw. „Politikerinnen“?

- Regierung
- (Ministerial-)Verwaltung
- Parlament
- Parteien
- Verbände
- soziale Bewegungen
- Bürgerinitiativen
- Bürgerinnen und Bürger

- Medien
- Gerichte

1. „Zielgruppe“ Politik?

„Die Politik?“ Mehrdimensionales Politikverständnis der Politikwissenschaft:

<u>Begriff</u>	<u>Dimension</u>	<u>funktionaler Bezug</u>
Polity	institutionell	Ordnung
Politics	prozessual	Macht- und Interessenvermittlung
Policy	inhaltlich	Problemlösung

1. „Zielgruppe“ Politik

Politische Parteien: Orientierungen von Parteiakteuren (Stroem/Müller 1999)

Policy-Seeking	Vote-Seeking	Office-Seeking
Insb. Fachpolitiker	Insb. Parteiführung	Insb. Parteilite

1. „Zielgruppe“ Politik?

Klassischer primärer Adressat wissenschaftlicher Politikberatung in einem institutionell und funktional ausdifferenzierten Politikfeld:

- „Gesetzgeber“
- „Policy Maker“

1. „Zielgruppe“ Politik?

„Understanding who policymakers are“

- „Effective KT [knowledge translation] for the design of public health policy requires a sophisticated understanding of
 - who policymakers are and
 - how public policies get made.
- Yet the dominant tendency in much of the existing research on KT for public health policy is to leave the concepts of policymaker and decision making largely undefined.“

- (Fayward/Hoffman 2018: 3)

1. „Zielgruppe“ Politik?

Bestimmung der „Zielgruppe“ Politik bei systemischem Verständnis von Politik:

- Suche nach Antwort auf Frage nach dem „Wer?“ über die (politische) Funktion bestimmt:
- Jeder Akteur, der
 - an Politik,
 - an politischer Problembearbeitung in einem Politikfeld,
 - nicht nur, aber insbesondere auch der Gesetzgebung
- (direkt oder indirekt) mitwirkt, mitwirken kann oder mitwirken sollte

1. „Zielgruppe“ Politik?

Spezifika der Zielgruppe Politik in Bezug auf

- „Vorwissen“?
- „Absichten“?
- „Informationsbedarf“?

- (IQWiG 2018)



2. Wissensbedarf im Policy-Making

2. Wissensbedarf im Policy-Making

Politik als Problembearbeitung: Was ist ein Problem?

Policy sciences: problem- und problemlösungsorientierte Wissenschaften

„By definition, a problem is

- a perceived discrepancy
- between goals and
- an actual or anticipated state of affairs.“

(Lasswell 1971: 56)

2. Wissensbedarf im Policy-Making

Welches Wissen für politische Problembearbeitung?

Wissen: Typen

- Fakten- oder Tatsachenwissen
- Erklärungswissen
- Prognosewissen

- Werte- und Normenwissen
- Handlungswissen
- Orientierungs- und Kontextwissen

2. Wissensbedarf im Policy-Making

Wissensbedarf: Inhalt und Prozess der politischen Problembearbeitung

Working definition:

- „... the policy sciences are concerned with knowledge
 - *of* and
 - *in*
- the decision processes of the public and civic order.
- Knowledge of the decision process implies systematic, empirical studies of how policies are made and put into effect“

(Lasswell 1971: 1)

2. Wissensbedarf im Policy-Making

Politik als rationale Problembearbeitung: Wissensbedarf in Bezug auf Kontext

Voraussetzungen und Folgen

- Politikverflechtung
- Prozess
- Institution
- Sub- und supranationale Systeme

- Gesellschaft
- Kultur
- Umwelt

Handlungsproblem

- Politikintegration
- Macht- und Interessenpolitik
- Ordnungspolitik
- Koordination in Mehrebenensystemen

- gesellschaftliche Umwelt
- kulturelle Kontexte
- ökologische Komplexität

Wissensbedarf im Policy-Making

Übergreifende strategische Frage in handlungsorientierter Perspektive:

- Welches Problem (was?)
- können, wollen oder sollen „ich“ oder „wir“ (wer?)
- mit welchen Strategien (wie, mit welchen Zielen und Mitteln?)
- in welcher Akteurkonstellation (für, mit oder gegen wen?)
- in welchen Prozessen (auf welchen Wegen, wann?)
- auf welcher Ebene (wo?)
- im Rahmen welcher institutionellen Rahmenbedingungen sowie
- in welchem gesellschaftlichen Umfeld und
- unter welchen ökologischen Bedingungen
- in welchem kulturellem Kontext bearbeiten und lösen?

Wissensbedarf im Policy-Making

Mehrdimensionale Politikfeldanalyse:

1. Problemstruktur
2. Akteure
3. Akteurstrategien
4. Akteurkonstellation
5. Prozesse
6. Ebene
7. Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen
8. Gesellschaftliche Einbettung
9. Physische Umwelt
10. Kultureller Kontext



3. Evidence-based policy-making?

3. Evidence-based policy-making

Erwartungen aus der Politik an wissenschaftliche Politikberatung:

Klassisch „dezisionistisches“ Verständnis von „science for policy“:

- “Just give me the facts!”

An EbM orientiertes, Verständnis von „science for policy“:

- “Show me what works!”

3. Evidence-based policy-making

EPB (Evidence-based Policy): „medical model“ of policy:

- “The success of EBM has been seen by many authors as the inspiration for calls to
- expand the concept to other forms of decision making
- including ‘evidence bases policymaking’ in health and other social policy areas ...

- This is despite the recognition of the challenges in
- appropriating ideas from clinical practise and
- applying them to shape policymaking processes.”

- (Parkhurst et al. 2018: 2-3)

3. Evidence-based policy-making

EPB (Evidence-based Policy): „medical model“ of policy:

- “For example, Black (2001) urged the medical community to ‘proceed with care’ with the idea of evidence based policy due to
- the qualitatively different nature of policymaking compared to medicine.

- A number of other authors have similarly argued that
- the political realities of policy decisions mean
- policy cannot simply be ‘based’ on evidence in the same way as clinical decisions and
- that the notion of a linear-rational relationship between evidence and policy is a fallacy”.

- (Parkhurst et al. 2018: 3)

3. Evidence-based policy-making

EPB (Evidence-based policy): „medical model“ of policy:

- “Russell et al. (2008), for example, have explained that:
- ‘... academic debate on health care policy-making continues to be couched in the dominant discourse of evidence-based medicine, whose underlying assumptions -
 - that policies are driven by facts rather than values and these can be clearly separated;
 - that ‘evidence’ is context-free, can be objectively weighed up and placed unproblematically in a ‘hierarchy’; and
 - that policy-making is essentially an exercise in decision science. (p. 40)”
- (Parkhurst et al. 2018: 3)

3. Evidence-based policy-making

EPB (Evidence-based policy): „medical model“ of policy:

- “The agenda of ‘getting evidence into policy’ has side-lined the empirical description and analysis of how research and policy actually interact in vivo.
- Rather than asking how research evidence can be made more influential, academics should aim to understand what influences and constitutes policy, and produce more critically and theoretically informed studies of decision-making. (Oliver et al. 2014b, p. 1)”
- (Parkhurst et al. 2018: 3)

3. Evidence-based policy-making

Evidence-Based Policy (EBP): Definition

- „Evidence-based policy-making is the analysis of many forms of empirical data as a guide to the creation, modification, or retention of effective public policies.“
- „In general, there is
 - no clear definition of ‚evidence‘,
 - no clear guidelines on how evidence should be assessed, and
 - no clear principles on the use of evidence in different policy sectors.“

(Bevir 2009: 82-85)

3. Evidence-based policy-making

Problems and Debates: Defining and Assessing Evidence:

„The main problem is that evidence implies a kind of **neutrality** that social science rarely provides.

- Given that there is no agreement about what constitutes relevant evidence,
- let alone how to assess such evidence,
- claims about scientific basis of particular policies appear to be mere attempts to justify contestable preferences
- and even thereby to foreclose democratic procedures.“
- E.g.: „the debate over the evaluation of pilot programs.“

(Bevir 2007: 84, emphasis added)

3. Evidence-based policy-making

Problems and Debates: Defining and Assessing Evidence:

„... evidence-based policy-making is both

- too **ambiguous** in its conceptualization and
- too **uncertain** in its implementation.“

- „Its advocates and its critics alike might agree that a sound framework of evaluation standards must be established.“

(Bevir 2007: 84, emphasis added)



4. Kommunikation: Wissenschaft und Politik

Wissenschaft

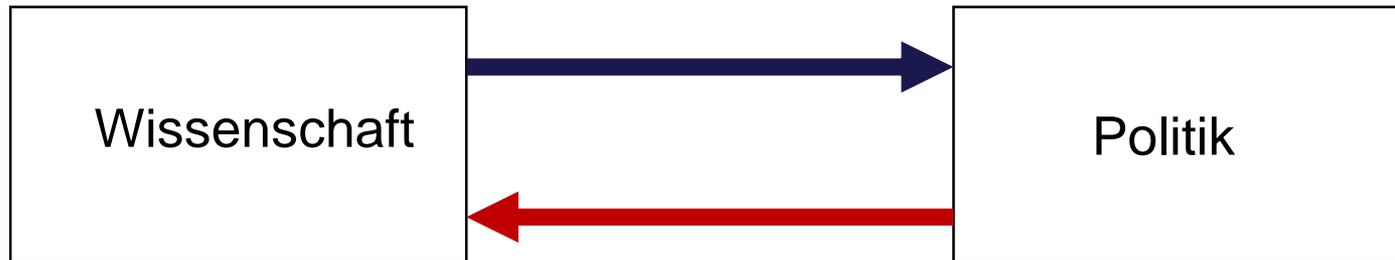
Politik

4. Kommunikation: Wissenschaft und Politik

Perspektiven im und auf das Verhältnis von Politik und Wissenschaft:

- „science for policy“
- “policy for science”

(Brooks/Cooper 1987)



4. Kommunikation: Wissenschaft und Politik

Funktionen von Politikberatung

- Problemerkennungs- oder Prognosefunktion
- Evaluierungs- oder Kontrollfunktion
- Unterstützungs- oder Autoritätsfunktion
- Feigenblatt- oder Dekorfunktion
- Verschiebungs- oder Befreiungsfunktion
- Konfliktschlichtungs- oder Schiedsrichterfunktion
- Legitimationsfunktion
- Erhöhungs- oder Prestigefunktion

(Wewer 2014: 486)

4. Kommunikation: Wissenschaft und Politik

Grenzen des wissenschaftlichen (Experten-)Wissens

- epistemische Grenze
 - Wissen vs. Nicht-Wissen: Unsicherheit? Mehrdeutigkeit?
- disziplinäre Grenze
 - Fachdisziplin A vs. Fachdisziplin B: interdisziplinäre Integration?
- lokale Grenze
 - Systematisch angelegtes Fachwissen vs. Verwendungsbedingungen vor Ort: Kontext?
- normative Grenze
 - Sachverhalt vs. Problem (Differenz von Ist- vs. Soll-Zustand): Bewertung?

(Saretzki 1997: 281-284)

4. Kommunikation: Wissenschaft und Politik

Wissenschaftliche Politikberatung: direkt oder professionell vermittelt?

- Scientist - policy-analyst – policy-maker

Direkte Beratungsmodelle: Aufgaben- und Rollenidentität

- Scientist as policy-analyst?
- Policy-Analyst as scientist?

Arbeitsteilung und Vermittlung: Aufgaben- und Rollendifferenzierung

- Fachwissenschaftler als Quellen und Berater von Policy-Analysten
- Policy-Analysten als Berater von politischen Akteuren

4. Kommunikation: Wissenschaft und Politik

Three Views of the Appropriate Role of the Policy-Analyst:

- Objective Technician
- Client's Advocate
- Issue Advocate

(Weimer/Vining 1999)

4. Kommunikation: Wissenschaft und Politik

Konsequenz aus den Problemen in der wissenschaftlichen Politikberatung:
Aufforderung an Policy-Analysten zur Reflexion:

Überdenke:

- das Wissenschaftsmodell,
- das Beratungsmodell,
- die Politikmodelle und
- die Rollenmodelle für Policy-Analysten,
die der konventionellen positivistischen Policy-Analyse zugrunde liegen.

(Saretzki 2012: 60)

4. Kommunikation: Wissenschaft und Politik

Ausgangspunkt: die sprachliche Vermittlung der politischen Wirklichkeit

- Folgen für das Verhältnis von „Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process“
- “As politicians know only too well but social scientists too often forget, public policy in made of *language*.”
- Whether in written or oral form, *argument* is central in all stages of the policy process.”

(Majone 1989: 1, emphasis added)

4. Kommunikation: Wissenschaft und Politik

„Argumentative Wende“: Evidenz – Argumentation – Überzeugung
Bedeutung von Policy-Analysen und Rolle von Policy-Analysten

Policy-Analyse als Argumentation: Policy-Analysten als

- Interpret
- Boundary worker
- Translator

Policy-Analyse als analytisch-deliberativer Prozeß: Policy-Analysten als

- Designer
- Facilitator
- Mediator

(Saretzki 2014, 510-512, 2012: 64)

4. Kommunikation: Wissenschaft und Politik

Wechsel im Verständnis von Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik:

- Transfer
- Translation
- Transformation

(Fayward/Hoffman 2018, Beck/Bonß 1989)

4. Kommunikation: Wissenschaft und Politik

Wandel im Konzept von Rationalität:

- von instrumenteller
- oder strategischer
- zu kommunikativer Rationalität

(Dryzek 1993)



Zusammenfassung

Zusammenfassung

- „Zielgruppe“ Politik:
 - „klassischer“ Adressat: „der“ Gesetzgeber, „der“ Policy-Maker
 - Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Positionen in funktional und institutionell ausdifferenzierten politischen Systemen
 - Akteure mit unterschiedlichen Wahrnehmungen und Werten, Identitäten und Interessen, Zielen und Strategien
- Wissensbedarf:
 - Sachverhalte vs. Probleme
 - Wissensbedarf: inhaltlich, prozess- und kontextbezogen
 - Können, Wollen und Sollen

Zusammenfassung

- Evidence-based policy-making: „Sour grapes“
 - Policy-making als politischer Prozess: Politics of Expertise
 - contested evidence: Ambiguität und Unsicherheit
- Kommunikation: Wissenschaft – Politik
 - Kommunikationsmodelle: Transfer, Translation, Transformation
 - Instrumentelle bzw. strategische vs. kommunikative Rationalität



Zum Schluß:

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!