

Lena Diekmann, Regina T. Riphahn, Monika Schnitzer

Evidenzbasierte Politik – Lehren aus deutschen und internationalen Erfahrungen

Die derzeitige Evaluierungspraxis und Evidenzorientierung politischer Prozesse ist in Deutschland noch deutlich ausbaufähig. Internationale Erfahrungen zeigen die großen Vorteile einer systematischen, evidenzbasierten Politikgestaltung. In wirtschaftlich und politisch angespannten Zeiten ist es besonders dringlich, effektiv und effizient zu handeln. Es ist daher notwendiger denn je, den systematischen Einsatz von Evaluierungen zu etablieren, um zu internationalen Standards im Verwaltungshandeln aufzuschließen. Hier liegt ein erhebliches Potenzial zur Optimierung staatlichen Handelns.

Bereits 2013 stellte der Staatssekretärsausschuss (StS-Ausschuss) für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau fest: „Eine Evaluierung stellt einen Zusammenhang her zwischen Ziel und Zweck einer Regelung und den

tatsächlich erzielten Wirkungen sowie den damit verbundenen Kosten. Sie ist für alle wesentlichen Regelungsvorhaben nach Maßgabe der folgenden Regelungen vorzusehen.“¹ Diese Vorgaben werden von OECD-Empfehlungen unterstützt (OECD, 2022) und international breit umgesetzt. In Deutschland sind sie aber noch nicht hinreichend wirksam. Dabei zeigen die aktuellen finanzpolitischen Herausforderungen die Dringlichkeit eines effektiven und effizienten Einsatzes staatlicher Mittel. Die bürokratischen Lasten in Deutschland sind zu hoch und staatliche Maßnahmen oft nicht zielgenau.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dieser Text reflektiert die Ergebnisse einer Konferenz vom 12. Dezember 2024, die die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina mit Unterstützung des Nationalen Normenkontrollrats anlässlich des 10-jährigen Jubiläums des Staatssekretärsbeschlusses „Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben“ des Ausschusses für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau durchführte. Im Fokus stand die Reflektion der deutschen Evaluierungspraxis.

Ex-post-Evaluierungen überprüfen, ob Gesetze die gesteckten Ziele erreichen, d.h. ob sie effektiv sind, und ob dies ohne Verschwendung öffentlicher Mittel gelingt, d.h. ob die Prozesse effizient sind. Solche Wirkungsanalysen – international breit und systematisch genutzt – ermitteln die Wirkung staatlicher Maßnahmen und Regelungen nach vorab festgelegten Kriterien. Die Ergebnisse der Analysen ermöglichen der Politik, aus den Erfahrungen zu lernen.

Mit dem Staatssekretärsbeschluss „Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben“ wurde im Jahr 2013 ein Prozess zur strukturierten Evaluierung von Regelungsvorhaben in Deutschland eingeführt. Seitdem gab es zahlreiche Aktivitäten des Nationalen Normenkontrollrates, der Bundesministerien und des Statistischen Bundesamtes im Bereich Evaluierung, die in die richtige Richtung weisen. Allerdings ist dieser Prozess noch nicht effektiv genug: die Verantwortung für Evaluierungen und

Lena Diekmann ist wissenschaftliche Referentin im Präsidialbüro der Leopoldina.

Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D., lehrt Statistik und empirische Wirtschaftsforschung an der FAU Erlangen-Nürnberg und ist Vizepräsidentin der Leopoldina.

Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer ist Inhaberin des Lehrstuhls für Komparative Wirtschaftsforschung an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Vorsitzende des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

¹ „Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben“ (23. Januar 2013), beschlossen vom StS-Ausschuss für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau, wurde konkretisiert in „Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung“ vom 26. November 2019.

ihre Umsetzung in den Bundesministerien ist fragmentiert und es fehlt an Qualitätssicherung. Derzeit werden die Erkenntnisse aus den Evaluierungen nicht systematisch und strukturiert genug genutzt, um Kosteneinsparungen zu realisieren und Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen. Im Folgenden erläutern wir die Voraussetzungen für eine effektivere Ausgestaltung des institutionellen Rahmens. Um Fortschritte zu erzielen, muss der Datenzugang für Evaluierungen verbessert, eine zentrale Koordinierung etabliert und das Parlament systematisch einbezogen werden. Darüber hinaus müssen Evaluierungsergebnisse transparent publiziert werden.

Internationaler Vergleich

Im internationalen Vergleich sind die Rahmenbedingungen für die Evaluierung von Maßnahmen in Deutschland noch unterentwickelt. Als Vorbilder bieten sich Beispiele aus den britischen und US-amerikanischen Bundesbehörden sowie aus dem Europäischen Parlament an.

USA

Der US-amerikanischen Regierung gelang mit dem „Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018“ (auch „Evidence Act“ genannt) die Verabschiedung einer wegweisenden gesetzlichen Grundlage für den strategischen Aufbau von (wissenschaftlicher) Evidenz und von Daten in den Bundesbehörden. Der Evidence Act verpflichtet zur Politikevaluierung. Das Gesetz sieht vor, dass in jeder Behörde zwei Beauftragte benannt werden, für Evaluierungen einerseits und für Statistik andererseits. Mitarbeiter:innen beider Positionen sind im Beratungsgremium für den strategischen Aufbau von (wissenschaftlicher) Evidenz und Daten (Advisory Committee on Data for Evidence Building) vertreten, das zusammen mit der Verabschiedung des Evidence Act geschaffen wurde. Das Gremium empfiehlt Maßnahmen, die den Bundesbehörden den Datenzugang und die gemeinsame Nutzung von Daten erleichtert.

Die Fortschritte in der Evidenzorientierung werden durch ein umfassendes Berichtssystem überprüft und dokumentiert. Neben einem jährlichen Evaluierungsplan erstellen die Behörden auch den „Evidence-Building Plan/Learning Agenda“. Das Dokument beschreibt die Pläne der Ministerien für die systematische Bearbeitung von Schwerpunktthemen anhand von wissenschaftlicher Evidenz; die Ministerien bewerten regelmäßig die Kapazitäten für Forschung, Evaluierung, Statistik und Analyse.

Großbritannien

Ähnlich wie die US-amerikanische Regierung hat die britische Regierung diverse Aufgabenprofile innerhalb der

öffentlichen Verwaltung eingerichtet, die als Katalysatoren für evidenzinformierte Politikgestaltung dienen. So gibt es die Position der Abteilungsdirektion für Analysen und Daten (Director of Analysis and Data). In einem Großteil der Ressorts werden Sozialwissenschaftler:innen (Government Social Research Profession) als beratende Analysten für Politikevaluierungen eingesetzt. Darüber hinaus gibt es in den Ressorts jeweils Beauftragte für die Wissenschaft (Chief Scientific Advisor). Sie arbeiten regierungsübergreifend in einem Netzwerk zu Fragen der Wissenschaftspolitik und Technologie zusammen.

Die britische Regierung hat darüber hinaus eine zentrale Evaluierungseinheit etabliert: Die Evaluation Task Force (ETF) ist eine vom Finanzministerium und Kabinettsbüro gemeinsam eingerichtete Arbeitsgruppe in der britischen Regierung. Sie wurde 2020 ins Leben gerufen, um durch Politikevaluierungen die Effektivität und Effizienz der Verwendung der öffentlichen Mittel zu verbessern. Die ETF ist eine koordinierende Einheit, die die Ressorts bei ihren Evaluierungstätigkeiten unterstützt und die Regierung berät. Die Evaluierungsergebnisse werden auf einer zentralen Plattform veröffentlicht.

Europäisches Parlament

Als Beispiel für die strukturelle Einbindung des Parlaments in die Evaluierungsaktivitäten lohnt sich der Blick in das Europäische Parlament. Durch die Gründung der EVAL-Einheit (Ex-post-Evaluation Unit) innerhalb seines Wissenschaftlichen Dienstes EPRS (European Parliament Research Service) hat das Parlament die Ex-post-Evaluierungen in hohem Maße institutionalisiert (Anglmayer, 2020). Die Ausschüsse können Evaluierungen direkt bei der EVAL-Einheit in Auftrag geben. Die Ergebnisse der Evaluierungsstudien werden in den Ausschüssen präsentiert und im Anschluss auf einer zentralen Online-Plattform veröffentlicht. Dieses Vorgehen sorgt für Sichtbarkeit im Parlament und gegenüber den Medien. Die Schweiz, Schweden und Frankreich haben ein Evaluierungsmandat des Parlaments sogar in der Verfassung verankert (Anglmayer, 2020).

Aus diesen Erfahrungen lassen sich Lehren für die Weiterentwicklung der Evaluierung in Deutschland ableiten. Erforderlich sind angemessene organisatorische Rahmenbedingungen, Kapazitäten zur Umsetzung von Evaluierungen und eine zentrale Koordination der dezentralen Prozesse. Um nach wissenschaftlichen Standards durchgeführt werden zu können, müssen Evaluierungen bereits bei der Beschlussfassung über konkrete Gesetze mitgedacht werden und prozedural vorbereitet sein. Für die nächste Bundesregierung lassen sich die folgenden konkreten Handlungsfelder ableiten.

Organisation der Evaluierung

Um ein Umdenken zu bewirken und eine Offenheit für Evaluierungsergebnisse herzustellen, ist ein Kulturwandel in der Breite der öffentlichen Verwaltung erforderlich. Dabei ist die Unterstützung durch die Leitungsebene in Politik und Verwaltung unverzichtbar. Nur wenn die Hausspitze sich hinter die Stärkung einer lebendigen Evidenzorientierung im Verwaltungshandeln stellt, ist es möglich, eine erfolgreiche Evaluierungskultur in Politik und Verwaltung zu etablieren. Offenheit für die Chancen der Evidenzorientierung in den Hausspitzen und die diesbezügliche Übernahme von Führungsaufgaben sind unverzichtbar.

Ein solches Umdenken wird nur dann Wirkung zeigen und im Behördenhandeln sichtbar werden, wenn in den Ministerien und Behörden Evaluierungskompetenz aufgebaut und unterstützt wird. Hier ist es sinnvoll, zentrale Evaluierungseinheiten („Chief Evaluation Offices“) aufzubauen. Ausgestattet mit einem Mandat der Hausspitze (und hinreichenden Ressourcen) können diese Einheiten im Haus beraten, einzelne Referate entlasten, die nur selten mit Evaluierungsfragen beschäftigt sind, und den methodischen Kompetenzaufbau vorantreiben. Eine Aufgabe der Evaluierungseinheiten wäre, den Kulturwandel hin zum Lernen aus der Praxis zu ermöglichen und zu realisieren. Dazu gehört es, Evaluierungsergebnisse nach innen und außen zu kommunizieren und über Plattformen bekannt zu machen – unabhängig davon, wie das Ergebnis ausfällt.

Für die Bundesregierung insgesamt wäre es sinnvoll, die Evaluierungseinheiten in den einzelnen Häusern miteinander ins Gespräch und in den Austausch zu bringen. Hier bietet es sich an, eine übergreifende Einheit – etwa als Stabsstelle am Bundeskanzleramt – einzurichten. Diese kann als zentrale Anlaufstelle die Fäden zusammenführen, koordinierend wirken, gegebenenfalls ressortübergreifend steuern, beraten und Abstimmungen ermöglichen (wie die britische „Evaluation Task Force“). Es wäre auch denkbar, auf dieser Ebene eine nationale Evaluierungsstrategie zu erarbeiten und deren Umsetzung zu begleiten. Auch die Kommunikation nach außen könnte von hier aus etwa durch eine Übersichtsplattform zu den ministerialen Evaluierungsaktivitäten koordiniert werden.

Um die Weiterentwicklung der Evidenzbasierung zu stützen und fest zu verankern, können formale Rahmenbedingungen hilfreich sein. Dazu gehört es, dass beispielsweise ab einem Mindestvolumen von Regelungs- und Fördervorhaben (i) die Ausschreibung externer Evaluierungen, (ii) die systematische Vorstellung und Diskussion

der Evaluierungsergebnisse in Parlamentsausschüssen und (iii) die Publikation ihrer Ergebnisse auf öffentlich zugänglichen Plattformen gesetzlich vorgeschrieben werden.

Frühzeitiges Mitdenken der Erfordernisse von Evaluierungen im Rechtsetzungsprozess

Aufgabe von Evaluierungen ist es, die Wirkung von gesetzlichen Regelungen mit den für sie formulierten Zielen zu vergleichen. Das setzt voraus, dass bei der Verabschiedung von Regelungen die angestrebten Ziele in einer Weise fixiert werden, die eine Überprüfung ermöglichen. Die Ziele sollten deshalb konkret formuliert sowie messbar und operationalisierbar sein. Wenn gesetzliche Regelungen diese Anforderung erfüllen, erleichtert dies eine spätere Evaluierung.

Um die Durchführbarkeit der Evaluierung von Regelungsvorhaben sicherzustellen, muss zusätzlich zur Definition der konkreten Maßnahmenziele methodisch festgelegt werden, wie Ex-post-Evaluierungen konzipiert werden können. Dazu sollte neben den konkreten Zielen die anzuwendenden Methoden festgelegt werden.

Während in vielen europäischen Nachbarländern Daten für Untersuchungen und Evaluierungen vorliegen und genutzt werden können, ist dies in Deutschland bei weitem nicht der Fall (Wirtschaftsdienst, 2023; Riphahn & Schneider, 2024; Riphahn, 2023). Dies begrenzt die Möglichkeiten empirischer Ex-ante- und Ex-post-Evaluierungen von gesetzlichen Regelungen. Um die Zielerreichung von Maßnahmen überhaupt ex post überprüfen zu können, muss deshalb bereits bei Verabschiedung der Regelung die Verfügbarkeit der relevanten Daten einschließlich der erforderlichen Datenqualität sichergestellt werden. In vielen Fällen wird es nötig sein, gesetzliche Grundlagen für die Datennutzbarkeit zu schaffen.

Die Planung von Evaluierungen, die Erhebung des erforderlichen Datenbestands und die (gesetzliche) Regelung der Datenbereitstellung erfordern substanzielle methodische und juristische Expertise. Versäumnisse bei der Konzeptionierung von Evaluierungsprozessen können später kaum ausgeglichen werden. Deshalb ist es wichtig, bereits bei der Formulierung von Regelungen die jeweiligen Evaluierungsbeauftragten („Chief Evaluation Officers“) einzubinden. Diese sollten frühzeitig auf die notwendigen Evaluierungserfordernisse hinweisen und wirksame Prozesse zur Qualitätssicherung aufsetzen und verantworten.

Systemische Aspekte

Der Umbau von Gesetzgebungsprozessen hin auf eine verstärkte Evidenzbasierung staatlichen Handelns erfordert

die Organisation einer Evaluierungsinfrastruktur und die Gewährleistung der praktischen Evaluierbarkeit von Einzelgesetzen. Ein solcher Umbau profitiert davon, wenn Leitplanken und Automatismen in bestehende Prozesse eingefügt werden.

Derzeit legen die Vorgaben des Bundes fest, dass bei neuen Regelungsvorhaben ein Digitalcheck (Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2024) durchzuführen ist, der eine digitale Umsetzbarkeit gewährleistet. Zusätzlich zu dieser bereits bestehenden Regelung sollte in Zukunft gesetzlich festgelegt werden, dass bei neuen Regelungsvorhaben systematisch Evaluierungschecks durchgeführt werden. Dabei ist abzufragen, ob es zum vorliegenden Regelungsthema bereits einschlägige Evaluierungen gibt und inwieweit deren Ergebnisse bei neuen Regelungsvorhaben berücksichtigt wurden.

Darüber hinaus sollten Gesetzesbeschlüsse möglichst breit auf Ex-ante-Evaluierungen aufbauen, die nach besten methodischen Kenntnissen und auf empirischer Basis durchgeführt werden. Im Gegensatz zu Ex-post-Evaluierungen, die nach der Umsetzung gesetzlicher Regelungen deren Erfolg messen, geht es bei Ex-ante-Evaluierungen darum, auf Basis vorliegender Informationen die möglichen Wirkungen gesetzlicher Maßnahmen vorab quantitativ und qualitativ abzuschätzen.

In vielen Regelungsbereichen werden Gesetze regelmäßig novelliert. Hier verfährt die Europäische Kommission bereits seit 2009 nach dem Grundsatz, „keine Novellierung ohne Evaluierung vorheriger Maßnahmen“ („Evaluate First“-Prinzip) (European Commission, 2017). Der Nationale Normenkontrollrat regt die Einführung dieses Prinzips in der Bundesregierung an (Nationaler Normenkontrollrat, 2024). Damit der Grundsatz umgesetzt wird, sollte ein Evaluate First grundsätzlich in den gesetzgeberischen Prozessen verankert und im Staatssekretärsbeschluss aufgenommen werden. Für die Fälle, in denen ein Evaluate First im Gesetzgebungsprozess nicht anwendbar ist, sollten die Regelungen umgekehrt mit Befristung beschlossen werden („Sunset Clauses“). Die Verlängerung solcher Regelungen kann dann auf das Vorliegen positiver Evaluierungsergebnisse bedingt werden. Mit

diesem Instrument findet die Evidenzbasierung verstärkt Eingang in die Praxis der deutschen Gesetzgebung und kann strukturell dazu beitragen, staatliche Regelungen zu verbessern. Dabei schließt sich der Kreis zu unseren ersten Vorschlägen: sobald Evaluierungsergebnisse vorliegen, sollten diese systematisch transparent veröffentlicht werden. Dies unterstützt die Qualitätssicherung der Evaluierung selbst und erhöht den Druck, die Resultate in zukünftigen Vorhaben zu berücksichtigen.

Fazit

Im internationalen Vergleich sind die deutsche Evaluierungspraxis und die Evidenzorientierung im politischen Prozess derzeit noch deutlich ausbaufähig. Dabei bestätigen die internationalen Erfahrungen, welche Vorteile eine systematische evidenzbasierte Politikgestaltung hat (OECD, 2020; OECD 2021; Anglmayer, 2020). Gerade in wirtschaftlich und politisch schwierigen Zeiten ist es besonders dringlich, effektiv und effizient zu handeln. Ein Aufschließen zu international bewährten Standards des Verwaltungshandelns durch die systematische Nutzung von Evaluierungen ist deshalb dringender denn je. Es gibt viel zu gewinnen.

Literatur

- Anglmayer, I. (2020). *Better regulation practices in national parliaments*. European Parliamentary Research Service.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat. (2024). *Fünf Prinzipien für digitaltaugliche Gesetzgebung* (Version 1.3 – 07.05.2024).
- European Commission. (2017). *Completing the Better Regulation Agenda: Better Solutions for Better Results* (COM(2017) 651 final). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions.
- Nationaler Normenkontrollrat. (2024). *Jahresbericht 2024: Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie*.
- OECD. (2020). *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*. OECD Publishing.
- OECD. (2021). *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. OECD Publishing.
- OECD. (2022). *Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation* (OECD/LEGAL/0478).
- Riphahn, R. T. (2023). Die deutsche Dateninfrastruktur aus Sicht der empirischen Wirtschaftsforschung. *Wirtschaftsdienst*, 103(1), 24–28.
- Riphahn, R. T. & Schneider, K. (2024). Ein Forschungsdatengesetz jetzt! *Wirtschaftsdienst*, 104(10), S. 658–659.
- Wirtschaftsdienst. (2023). Zeitgespräch: Datenzugang für Forschung und Politikberatung in Deutschland. *Wirtschaftsdienst*, 103(11), S. 727.

Title: Evidence-Based Policy – Lessons Learnt from German and International Experience

Abstract: In an international comparison, German evaluations and evidence-based orientation in the political process still have considerable room for improvement. International experience confirms the advantages of systematic evidence-based policymaking. Particularly during economically and politically difficult times, it is effective and efficient reactions are required. Catching up with internationally proven standards of administrative action through the systematic use of evaluations is therefore more urgent than ever. There is a lot to gain.