ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Steinbach, Armin

Article

Politikberatung zwischen Ambition und Wirklichkeit

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Steinbach, Armin (2022) : Politikberatung zwischen Ambition und Wirklichkeit, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 102, Iss. 7, pp. 511-514, https://doi.org/10.1007/s10273-022-3241-1

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/262925

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.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-022-3241-1

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(7), 511-514

JEL: A11, A13, D6, J48

Armin Steinbach

Politikberatung zwischen Ambition und Wirklichkeit

Einerseits ist Politik seit Jahren von einer Partizipationslogik getrieben, deren politischer Impetus es ist, Entscheidungen möglichst inklusiv zu bilden und gesellschaftliche Gruppen in Politikgenese einzubinden. Auch Experten haben von dieser Bewegung politischer Akzeptanzsuche profitiert, wenn man die Entwicklung zur Einrichtung von Kommissionen und Beiräten in den letzten sechs Koalitionsverträgen betrachtet: 2002 (2 neu geschaffene Gremien), 2005 (1), 2009 (4), 2013 (9), 2018 (12), 2021 (9). Rund die Hälfte dieser Gremien sind gemischt sowohl mit Politiker:innen als auch Externen besetzt, die andere Hälfte ausschließlich mit Nicht-Politiker:innen. Wenngleich Funktion, Politikgebiet und letztlich Wirkmacht dieser Gremien variieren, suggeriert der Zuwachs eine Auslagerung ministerialer und legislativer Vorentscheidungskompetenzen auf Externe. Auch die wirtschaftspolitische Beratung ist stetig gewachsen. Jenseits neuer institutionalisierter Gremien (z. B. Produktivitätsrat, deutsch-französischer Expertenrat) gibt es vielfältige Ansätze nicht-institutionalisierter und informeller Austauschformate zwischen Wissenschaftler:innen und Ministerien. Politiker:innen und Ministerien werden nicht müde zu betonen, dass sie mit der Wissenschaft im Austausch stünden. Es wird zweifellos als Gütesiegel verstanden, wenn sich Politik der Wissenschaft öffnet, denn wer kann schon etwas gegen evidenzbasierte Politik einwenden?

Andererseits fällt der Rat der Experten in der politischen Entscheidungsfindung selten ins Gewicht. Werden die Relevanz von Beratung sowohl medial als auch bei den beratenden Akteuren überschätzt und von den Ministerien oder politischen Akteuren übertrieben? Nicht selten wird die Rezeption des Expertenrates sogar als lästige Pflicht wahrgenommen: Mitarbeiter:innen eines Ministeriums dazu zu motivieren, sich mit den Gutachten und Stellungnahmen von Beiräten und Sachverständigenräten auseinanderzusetzen, ist keine dankbare Aufgabe. Die knappen Aufmerksamkeitsressourcen für externe Expertenratschläge, die in den Augen nicht weniger Ministerialer nach wie vor als Elfenbeinturmprodukte abgetan werden, lassen wenig Muße für ihr Studium. Hinzu kommt die Priorisierung anderer Aufgaben des politischen Tagesgeschäfts: der jährliche, durchaus informativ-hochwertige Jahresbericht des Sachverständigenrats erhält ministerialseitig wenige Stunden Aufmerksamkeit, wenn sich eine Handvoll Mitarbeiter:innen in einer Schnelllektüre dem über 400-seitigen Werk zwecks Kurzauswertung widmen und der Bericht anschließend hinter wichtigeren Dossiers verblasst. Die Einsetzung neuer Gremien wird dann schnell mit rollenden Augen gesehen – mehr Gremien, mehr Arbeit. Ein differenzierter Blick auf den Wirkraum wirtschaftspolitischer Beratung sollte die Funktionsbedingungen offenlegen, innerhalb derer Beratungsangebote auf eine politisch-ministeriale Betriebslogik treffen. Diese lassen sich maßgeblich durch Expertisedefizite, Ressourcendeltas und Politisierungsgrade charakterisieren.

Expertisedeltas in Ministerien und Parlament

Intuitiv ist das Beratungsbedürfnis von Politik dort am größten, wo die im Politikapparat vorgehaltene Expertise defizitär ist. Strukturell ist die fachliche Qualifikation des Ministerialpersonals die Säule auf der Regierungspolitik ihre fachliche Fundierung aufbaut. In Staaten, in denen der Großteil der Ministerialbeamten, wie etwa in Frankreich, eine sehr breite, politikwissenschaftlich fokussierte Ausbildung mitbringt, mag der Beratungsbedarf an externen Ökonom:innen mit spezifischen ökonomischen Spezialisierungen vergleichsweise hoch sein. Die deutsche Ministerialbürokratie ist in den relevanten Ministerien (BMWK und BMF) hingegen zum großen Teil mit sowohl durch Studium wie auch Berufserfahrung spezialisierten Ökonom:innen bestückt. Der Rekrutierungs- und Bewerberpool ist enorm, die Akzeptanzquoten niedrig, das Personal entsprechend hoch qualifiziert und bringt selbst spezifische, häufig im Wissenschaftsbetrieb erworbene Spezialisierungen mit ins Ministerium (z. B. ökonometrische, handelsökonomische, finanzwissenschaftliche Expertise). Ein strukturelles Expertisedelta zu Akteuren aus der Wissenschaft besteht deshalb nicht. Im Gegenteil, das wissenschaftlich geschulte Ministeriumspersonal hat nicht nur wissenschaftliches Arbeiten und Rezipieren gelernt (kann sich folglich auch wissenschaftlich à jour halten), sondern entwickelt in der Ministerialprofession

Prof. Armin Steinbach ist Professor für Recht und Ökonomie an der École des hautes études commerciales (HEC) in Paris. Zuvor arbeitete er im Bundesfinanzministerium und Bundeswirtschaftsministerium.

© Der/die Autor:in 2022. 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.

zusätzliche Fähigkeiten, die den meisten Akteuren des Wissenschaftsbetriebs abgehen: institutionelle Kenntnisse, prozedurales Wissen, der Umgang mit Implementationsfragen wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Damit ist die Ministerialbürokratie strukturell von ihrer disziplinären Aufstellung erst einmal nicht flächendeckend beratungsbedürftig.

Das soll nicht heißen, dass es nicht punktuell Expertisedefizite gibt. Diese bestehen am ehesten dort, wo Wissenschaft Expertise unterhält, die im Ministerium nicht vorgehalten wird: beispielsweise bei der Entwicklung modellbasierter Simulationen wirtschaftspolitischer Maßnahmen oder datenbasierten Folgen- oder Evaluierungsanalysen. Gerade diese forschungsaffinen Bereiche mit teils ressourcen- und personalintensiver Arbeit wird in Ministerien, die anders als Zentralbanken über keine Forschungsabteilungen verfügen, nicht in der Breite vorgehalten. Auch dort, wo der Ministeriale Gefahr läuft, seiner eignen professionsgebundenen Berufsblindheit zu erliegen, wenn er sein Fachurteil etwa zu stark von institutionellen oder politischen Faktoren dominieren lässt, ist die Berührung mit der wissenschaftlichen Rohbetrachtung auf das Thema fruchtbar.

Ungleich größer ist das Expertisedefizit im parlamentarischen Raum – hier ist der wissenschaftliche Beratungsbedarf dann höher, der Zugriff auf politikberatende Expertise zugleich deutlich strategischer. Soll heißen: Bundestagsfraktionen wie auch Mitarbeiterstäbe der Abgeordneten sind den Ministerien expertiseseitig haushoch unterlegen. Die Tatsache, dass mehr als 80 % aller Gesetze nicht vom „Gesetzgeber“, sondern in den Ministerien geschrieben werden, ist aufschlussreich. Das Personal im Parlament ist auch vom individuellen disziplinären Hintergrund, zumindest was die Fachexpertise angeht, deutlich schwächer im ökonomischen Denken geschult, klassische Ökonom:innen sind seltener anzutreffen. Loyalität und strategische Versiertheit sind hier primäre Rekrutierungsmerkmale, nicht fachliche Kompetenz. Damit besteht zunächst einmal eine deutlich höhere Offenheit für wissenskompensierende Politikberatung: Gerne tut sich ein Abgeordneter mit einem Ökonomen aus der Wissenschaft zusammen, verspricht sich ersterer doch ein Zugewinn an Seriösität, während sich letzterer geschmeichelt fühlt, von politischen Machtaspiranten auserkoren zu werden, sofern er einen sorglosen Umgang mit wissenschaftlicher Distanz zur Macht pflegt. Doch ist die Erwartungshaltung des parlamentarischen Raums an wissenschaftliche Expertise strategischer als im ministerialen Austauschverhältnis: nicht der wissensbasierte Kern des Beratungsangebots, sondern seine strategisch-politische Verwertbarkeit sind entscheidend. Der Wissenschaftler wird hier instrumentell gesehen: Vertritt er eine Meinung, die mich als Fraktion oder Abgeordneter meinem politischen Ziel näherbringt? Durch diese Linse wird häufig auch die Auswahl der Sachverständigen in den Ausschüssen initiiert – nicht die Expertise des Experten ist ausschlaggebend, sondern welche Meinung der Experte im Ausschuss vertritt.

Ressourcenbedingte Lücke als Politikberatungspotenzial

Ministerialapparate sind groß und üppig ausgestattet. Die Schriftgröße der Organigramme wird stetig kleiner, weil neue Unterabteilungen und Referate hinzukommen. Trotz ihrer Größe sind Ministerien schlecht darin, ihr Personal insbesondere in Krisensituationen dorthin zu manövrieren, wo es gebraucht wird. Deshalb entstehen temporäre Ressourcenengpässe, wenn akuter Handlungsbedarf personalseitig nicht abgebildet wird. Die Coronakrise ist nur das jüngste Beispiel dafür, dass in solchen Krisen die Ressourcenstrukturen nicht rasch genug angepasst werden und letztlich zahlenmäßig überschaubares, latent überarbeitetes Personal die Krisenbewältigung in den Ministerien schultern muss.

Dieses Verwaltungsversagen kann durch wissenschaftliche Politikberatung zumindest teilweise kompensiert werden. Fehlt das Personal, sich mit den krisenbedingten Fragen, etwa der Evidenzbasierung wirtschaftspolitischen Handelns auseinanderzusetzen, kann der Austausch zwischen Ministerialen und Wissenschaft fruchtbar sein. Die dann erforderliche Ad-hoc-Politikberatung kann durch informelle Gesprächsformate wie auch stärker institutionalisiert erfolgen. Im disziplinären Vergleich zeigt das Beispiel der Coronakrise, dass andere Disziplinen noch stärker in die Politikgenese eingebunden wurden als die Ökonomenzunft, was seine Ursache auch in den disziplinspezifischen Expertisedefiziten hat. Die Ministerien sind deutlich spärlicher mit Epidemiologen oder Virologen besetzt als mit Ökonomen oder Juristen, weshalb die kompensatorische Funktion von Politikberatung in speziellen Politikfeldern die intensive Einbindung von Experten plausibel macht.

Auch außerhalb des Krisenmodus gibt es mitunter Politikfelder, die ressourcenseitig unterausgestattet sind gemessen an der Breite und Tiefe eines Bereichs und der erforderlichen wirtschaftspolitischen Handlungsintensität. Dann bietet sich Bedarf an Politikberatung in gesteigertem Maße. Die Wettbewerbspolitik dürfte so ein Bereich sein, der sich durch technologischen Wandel rasch ändert, in entsprechendem Maße Gesetzgebungsaktivitäten auslöst und folglich auf wissenschaftliche Orientierungshilfen angewiesen bleibt, zugleich aber ministerialseitig vergleichsweise dünn ausgestattet ist (trotz eines

großen nachgeordneten Behördenapparats). Hier fällt das externe Expertiseangebot auf einen vergleichsweise fruchtbaren Nährboden.

Politikberatung in Abhängigkeit vom Politisierungsgrad

Je weniger politisch aufgeladen, von politischen Verteilungsinteressen determiniert und durch unverrückbare politische Positionen vorbesetzt ein Politikfeld ist, umso größer sind die Wirkungsmöglichkeiten und Empfänglichkeiten für politikberatende Expertise. Wirtschafts- und Finanzpolitik ist wie jedes andere Politikfeld von politischen (Verteilungs-)Interessen getrieben. Politischer Wille kann fachliche Expertise dann übertrumpfen. Es kommt vor, dass eine im Ministerium fachlich fundierte Einschätzung von entgegengesetztem politischen Willen links liegen gelassen oder schlicht ignoriert wird. Der an Enttäuschungen gereifte Ministeriale muss nicht resignieren, weder Ministerien noch Parlament schulden verfassungsrechtlich ein rationales Gesetz. Trotzdem frustriert es, wenn wissenschaftsaffine Kräfte von Weisungs- und Hierarchieprinzip zermahlen werden. Dann ist der fachliche und evidenzbasierte Expertiseapparat in den Ministerien wirkungslos, der von einem fachlichen Berufsethos beseelte Ministeriale enttäuscht – die entstehende Expertiselücke kann aber durch Politikberatung teilweise kompensiert werden. Ihr Funktionskanal wirkt dann am ehesten über den medialen Raum, weniger über einen ins Ministerium gelegten Beratungskanal. Medial vollzieht sich der öffentlichkeitswirksame Streit und je weniger ein Vorhaben ökonomische Plausibilität beanspruchen kann, umso einhelliger wird das Expertenurteil ausfallen.

Dementsprechend kann sich Politikberatung auf politisch wenig kontroversen Feldern besser entfalten. Je weniger Positionen partei- oder verteilungspolitisch umstritten sind, umso unbefangener kann sich auch der ministeriale Raum dem Diskurs mit Wissenschaftler:innen öffnen. Wieder ist die Wettbewerbspolitik ein anschauliches Beispiel als ein Politikfeld, das politisch weitestgehend homogen bewertet wird: Ordoliberale und soziale Politikkräfte sind vereint darin, Machtpositionen auszuheben und große Tech-Giganten als Konkurrenten zur politischen Macht einzuhegen. Diametral anders ist es in verteilungspolitisch kontroversen Feldern: In der Steuerpolitik wird Expertenrat deutlich weniger Entfaltungsraum vorfinden, weil die Handlungsmöglichkeiten politisch determiniert sind. Dann werden Experten am ehesten rein instrumentell mobilisiert, um eine gegebene politische Position expertiseseitig abzusichern; wenn kumulativ wie in der Steuerpolitik hinzukommt, dass die Ministerien große Expertiseapparate mit umfassendem Implementierungswissen (auf allen föderalen Ebenen) vorhalten, reduziert sich die Bereitschaft zusätzlich, dem externen Wissenschaftsrat Gehör zu schenken.

Vorschläge zur Effektuierung der Politikberatung

Zwischen Erwartungshaltung an die Verwertung wissenschaftlicher Expertise und deren Einlösung klafft eine Lücke. Sowohl Bedarf wie auch Empfänglichkeit für externen Ratschlag variieren in Abhängigkeit von Expertise, Ressourcen, Politisierung. Die variablen Beratungsbedürfnisse politischer Akteure interagieren mit einer weitestgehend statischen institutionalisierten Beratung in der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die gesetzlich oder faktisch in Stein gemeißelten Organe wie Sachverständigenrat oder Beiräte sind in ihrer Anpassungsdynamik an sich wandelnde, kriseninduzierte oder ressourcenabhängige Beratungsbedürfnisse beschränkt. Zunehmend wird neben institutionalisierten Formaten auf informelle Beratungsangebote zugegriffen, die von einer sendungsbewussten wirtschaftspolitischen Beratungslandschaft mit selbstbewussten Akteuren zwar am laufenden Band und allen (sozialmedialen) Kanälen offeriert wird – ihre tatsächliche Auswirkung auf politische Entscheidungen bleibt jedoch hinter dem zurück, was sich Berater:innen erhoffen und was Beratene verheißen.

Mehr Ad-hoc-Einsatzfähigkeit von Gremien

Politischer Beratungsbedarf liegt vor allem in krisenhaften Entscheidungssituationen vor. Dann sind die Regelprodukte der institutionalisierten Gremien weniger hilfreich. Beratungsformate und -produkte sollten reagibel auf solche Situationen eingestellt werden. Dazu zählen auch flexible Rahmenverträge zwischen Ministerien und Wissenschaft, die es den Entscheidungsvorbereitern erlauben, kurzfristig externe Expertise einzuholen, Berechnungen in Auftrag zu geben, Maßnahmen auf ihre Folgewirkungen zu simulieren oder ex ante, begleitend oder ex post zu evaluieren.

Keine neuen Experten-Gremien

Die Flut neuer Gremien sorgt für einen "Overkill" an Beratungsangeboten. In den Ministerien herrscht eine Gremienmüdigkeit. Der Umgang mit den Beratungsangeboten der zahlreichen Gremien droht zur reinen Routine ohne intellektuelle Aufmerksamkeit zu werden.

Institutionelle Bedingungen politischen Rates mitdenken

Um dem Vorurteil des Elfenbeinturm-Ratschlags zu begegnen, sollten die institutionellen, implementationsbedingenden Gegebenheiten einerseits stärker in wissenschaftlicher Expertise mitgedacht und reflektiert werden.

Andererseits sollte die Abwägung über politische Ziele dem politischen Akteur überlassen bleiben, der wissenschaftliche Ratschlag auf die Instrumentediskussion und Folgeanalyse fokussiert werden.

Maßhalten im Anspruch ökonomischer Deutungshoheit

In einer systemtheoretisch ausdifferenzierten Welt, in der jeder gesellschaftliche Bereich eigenen Funktionslogiken und Handlungsrationalitäten folgt, sind krisenhafte Zäsuren eine Überforderung der Gesellschaft – und mit ihr der Politikberatung. Am Beispiel der Pandemie hat Armin Nassehi angedeutet, wie aus den Blickwinkeln der Medizin, Ökonomie, Bildung oder dem Rechtssystem ganz unterschiedliche Reizmuster entstehen und dass Vertreter – und damit auch Politikberater dieser Bereiche – „auf ihre je eigene Problemdefinition" pochten (siehe Armin Nassehis Buch Unbehagen). Eine ausdifferenzierte Gesellschaft ist bereits spannungsgeladen und der monodisziplinär verengte Blickwinkel (eine unweigerliche Konsequenz wissenschaftlicher Spezialisierung) kann damit nur ein kontingentes Beratungsangebot machen. Dieses mit Verve einzubringen ist legitim, muss sich aber immer zweierlei bewusst sein: der eigenen disziplinären Herkunft und der Blickwinkelbeschränkung wie auch der dem politischen Akteur überantworteten politischen Entscheidung, der das Austarieren von Zielkonflikten obliegt.

Interdisziplinäre Absicherung wichtig, aber kein Allheilmittel

Das Bedürfnis der Politik nach disziplinübergreifender Handlungsempfehlung ist intuitiv nachvollziehbar. Interdisziplinäre Verständigung ist in der Politikberatung drängender als im binnenwissenschaftlichen Diskurs: letzterer ist auf Wahrheiten gerichtet, die disziplinär ausdifferenziert bleiben können, um methodische Konsistenz zu sichern. Politikberatung hingegen drängt von der Ebene der Wahrheitssuche auf die der Handlungsempfehlung für den politischen Akteur, der systemimmanent verschiedene Perspektiven und Handlungsangebote integrieren muss. Deshalb ist in der Politikberatung der interdisziplinäre Austausch den Schweiß des Edlen wert. Sprachbarrieren, Methodenvielfalt, Rationalitätsdivergenz – die Hindernisse sind bekannt. Auch geht der interdisziplinäre Rat das Risiko ein, an Klarheit und Implementierbarkeit zu verlieren, nicht nur weil ihm ein Abstraktionsschritt von der monodisziplinären Annährung vorausgeht, sondern auch weil interdisziplinäre Verständigung nicht selten denjenigen Kompromiss vorwegnimmt, die der genuin politischen Ausgleichleistung vorbehalten sein sollte.

Politische Fehlerkultur etablieren

Während Expertenrat immer häufiger disruptive politische Entscheidungen einfordert (Klima, Digitalisierung), bleibt politisches Entscheiden inkrementelles Handeln in kleinen Schritten. Ein Grund dafür ist der Bedacht, mit dem der politische Akteur der vernichtenden Kritik und dem Vorwurf des Politikversagens auch im wirtschaftspolitischen Diskurs zu entkommen sucht. Wünschenswert ist eine Fehlerkultur, die politisches Handeln reversibel hält, einen unternehmerischen Staat mit innovationsaffiner Entscheidungsfreudigkeit animiert – dazu bedarf es neben einer medial gepflegten Fehlerkultur auch einer Lockerung der den Bürokratiestaat einengenden Pflichten, etwa der haushalterischen Verhaltenspflichten, die risikobehaftetes Staatshandeln im Keim ersticken und ministerialseitig Ambitionen verkümmern lassen.

Weniger (partei)politische Identifikation bei Berater:innen

Wie wenig Politik tatsächlich an wissenschaftlicher Güte in einem Beratungsgremium wie dem Sachverständigenrat gelegen ist, lässt sich an dem politisierten Besetzungsritual im Sachverständigenrat ablesen. Geht es darum, sich einen politisch Gleichgesinnten ins Gremium zu holen, um sich die Zustimmung des Rates zum eigenen Handeln zu sichern? Wenn einige Ökonom:innen vom Ministeriumspersonal bereits als ihre „Claqueure" bezeichnet werden, kann von distanzierter, wissenschaftlich angeleiteter Beratung kaum mehr die Rede sein. Wer beidbeinig in der Wissenschaft verankert bleiben will und den Lockrufen eines Günstlingsdasein mit vermeintlich offenen Ohren von Ministerialen und Politiker:innen widerstehen kann, sollte zur Politik eine Distanz wahren, die zwar Austauschkanäle offenhält, aber stets den unparteilichen wissenschaftlichen Ratschlag in den Vordergrund stellt.

Title: ***Policy Advice between Ambition and Reality***

Abstract: *Evidence-based policy remains an unfulfilled ambition given political constraints. On one hand, academic policy advice is widely acknowledged as indispensable, with policymakers stressing the relevance of external policy advice for policy formulation. On other hand, the impact of policy advice remains limited for a variety of reasons. This contribution discusses the variable conditions under which policy advise can be effective, notably its function to compensate for a lack of expertise, lack of resources in ministries and parliament as well as the degree of politicisation of a given policy field.*