

Eichhorst, Werner; Wintermann, Ole

Article — Published Version

Wie kann wissenschaftliche Politikberatung zu besserer Politik beitragen? Arbeitsmarktreform und demographischer Wandel

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Eichhorst, Werner; Wintermann, Ole (2006) : Wie kann wissenschaftliche Politikberatung zu besserer Politik beitragen? Arbeitsmarktreform und demographischer Wandel, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 86, Iss. 4, pp. 228-235, <https://doi.org/10.1007/s10273-006-0502-3>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42610>

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.

Werner Eichhorst, Ole Wintermann

Wie kann wissenschaftliche Politikberatung zu besserer Politik beitragen?

Arbeitsmarktreform und demographischer Wandel

Wissenschaftliche Beratung kann der Politik wichtige Hinweise zur effektiven Problemlösung liefern und zur Legitimation institutioneller Reformen beitragen, die potenziell strittig sind. Welche Formen der Politikberatung gibt es in Deutschland? Inwieweit war die Politikberatung erfolgreich, wo liegen ihre Defizite und wie könnte sie effizienter gestaltet werden?

Eine wirksame und erfolgreiche Politikberatung kann langfristig die Problemlösungsfähigkeit praktischer Politik steigern. Inwieweit das Potenzial der Politikberatung jedoch effektiv genutzt werden kann, hängt davon ab, ob die institutionelle Aufhängung und Ausgestaltung der Politikberatung dazu geeignet ist, zu langfristigen Anpassungen von Institutionen an veränderte Anforderungen und zur Korrektur von nicht länger tragfähigen Politikentscheidungen beizutragen.

Im Fokus dieser Analyse stehen die für Deutschland wichtigen Politikfelder des Arbeitsmarktes und des demographischen Wandels. Für beide Themen liegen umfangreiche wissenschaftliche Erkenntnisse über deren Kausalitäten vor. Da aber trotz der Relevanz der Themen und der vorhandenen Expertise bisher keine oder aber nur eine sehr verspätete und zaghafte Reaktion der praktischen Politik stattgefunden hat, liegt die Vermutung nahe, dass hier ein Umsetzungsdefizit besteht. Dieses ist auch zu einem Teil in einer institutionellen Struktur der Politikberatung zu verorten, welche es nicht ermöglicht, das grundsätzlich vorhandene Potenzial der wissenschaftlich fundierten Politikberatung für die Politikgestaltung zu erschließen. Welche Funktionen hat aber die Politikberatung?

Funktion der Politikberatung

Der Politikberatung kommt in Zeiten sachpolitisch gebotener institutioneller Reformen die Funktion

zu, die praktische Politik über die Entwicklung von Problemlagen und Lösungsmöglichkeiten zu informieren und Entscheidungen wenigstens zu einem gewissen Grad sachlich zu fundieren und inhaltlich zu legitimieren. Dies gestaltet sich als äußerst schwierige Herausforderung, da die Durchführung von Reformen in Zeiten knapper Ressourcen einer anderen Rationalität („blame avoidance“) folgt als in Zeiten scheinbar unbegrenzter Ressourcen („credit claiming“).¹ Zentral ist dabei die Funktion wissenschaftlicher Politikberatung, die Abweichung von bisherigen parteipolitischen Programmpfaden innerparteilich und bezogen auf die eigene Mitgliedschaft, die Wählerschaft und die Öffentlichkeit zu legitimieren. Dies ist umso wichtiger, je mehr das Abweichen von parteiprogrammatischen Entwicklungspfaden neben der Abkehr von tradierten institutionellen Verfahrensregeln als eine der notwendigen Bedingungen für die Entwicklung und Umsetzung von Reformen in entwickelten Wohlfahrtsstaaten betrachtet werden kann.²

Mit dieser Funktion von Politikberatung ist die Annahme verbunden, dass bei den politischen Akteuren ein gewisses Maß an kognitiven und programmatischen Flexibilitäten sowie Kenntnis der sachpolitischen Kausalitäten vorhanden ist, an das durch Beratungsleistungen angeknüpft und das damit weiter entwickelt werden kann. Reformen sind das Ergebnis

Dr. Werner Eichhorst, 36, ist Senior Research Associate am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn; Dr. Ole Wintermann, 38, ist Projektmanager bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh.

¹ P. Pierson: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment, Cambridge 1994; P. Pierson: The New Politics of the Welfare State, Oxford 2001; J. D. Stephens, E. Huber, L. Ray: The Welfare State in Hard Times, in: H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks, J. D. Stephens (Hrsg.): Continuity and Change in Contemporary Capitalism, Cambridge 1999.

² O. Wintermann: Vom Retrenchment zur Krisenreaktionsfähigkeit – Ein empirischer Vergleich der Wohlfahrtsstaaten Schweden und Deutschland, Wiesbaden 2005.

der Analyse vergangener politischer Entscheidungen, ihrer Auswirkungen und der sich ändernden Rahmenbedingungen. Dies wiederum bedingt die Bereitschaft, aus vergangenen Fehlern, seien es die eigenen oder die anderer Akteure, zu lernen und gewohnte politische Entwicklungspfade zu verlassen.

Elementar für den effizienzsteigernden Nutzen der Politikberatung ist somit das Konzept des politischen Lernens.³ Nur wenn die Bereitschaft zum Lernen und damit zur Abkehr vom Bekannten und Vertrauten existiert, kann Politikberatung überhaupt wirksam werden.⁴ Politisches Lernen setzt die Bereitschaft zur Veränderung und zur Aufgabe bekannter Strukturen, Institutionen und Prozesse voraus.⁵ Hiermit verbunden ist eine Neubewertung der sachpolitischen Ausgangslage. Auch können sich Ideen zum machtpolitischen Kristallisationspunkt einer neuen politischen Mehrheit entwickeln und diese in die Lage versetzen, sich in einen Ideenwettbewerb mit konkurrierenden politischen Mehrheiten zu begeben.⁶

Politikberatung bietet diese neuen Ideen und Sichtweisen bisheriger Sachverhalte an und kann so politische Lernprozesse ermöglichen, inhaltlich unterstützen und politisch legitimieren. Im Ergebnis können dann häufig Reformen erreicht werden, die in dieser Form ohne Politikberatung nur schwer denkbar gewesen wären. Hierbei gilt jedoch:⁷

- Die Inhalte der wissenschaftlichen Politikberatung müssen sich als politisch relevant herausstellen. Sie müssen politisch anschlussfähig formuliert werden und Ansatzpunkte für politische Handlungen aufzeigen. Die vermittelten Inhalte müssen zudem einen gewissen wissenschaftlichen Grundkonsens abbilden und einen hinreichenden Grad an Konkretisierung haben, der für die Legitimation politischer Entscheidungen und die tatsächliche politische Umsetzbarkeit notwendig ist. Sie müssen den Politikern zugleich die Möglichkeit bieten, Eigen- und Allge-

meininteresse zu einem gewissen Grad in Deckung bringen zu können, wenngleich dieses grundlegende Spannungsverhältnis nicht vollständig aufgehoben werden kann.

- Die jeweils entscheidenden Akteure als Adressaten der Politikberatung müssen als Nachfrager neuer Ideen erreichbar sein. Dies wird, sowohl bezogen auf die persönlichen Kontakte als auch die inhaltliche Nachvollziehbarkeit der Expertise, erleichtert, wenn eine gewisse Durchlässigkeit zwischen politischem und wissenschaftlichem Subsystem besteht. Institutionell wird die Berücksichtigung externer Fachkenntnisse erleichtert, wenn eine Form der institutionalisierten Einbeziehung dieser Expertise – sei es temporärer oder dauerhafter Art – existiert, die politikvorbereitende Verwaltung institutionell und personell zur Aufnahme der Expertise in der Lage ist und wenn die Missachtung vorliegender Expertise aufgrund öffentlichen Drucks nicht statthaft ist.

Politikberatung und Arbeitsmarktreformen in Deutschland

Im Bereich der Beschäftigungspolitik kann in Deutschland auf eine ausgebaute Infrastruktur für die angewandte Wirtschafts- und Arbeitsmarktforschung an öffentlich finanzierten und privaten Forschungseinrichtungen, an Universitäten sowie bei dauerhaft eingerichteten Beiräten und Sachverständigenräten zurückgegriffen werden. Diese Kapazitäten zur Beratung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sind im internationalen Vergleich bemerkenswert.⁸

Gleichwohl fällt auf, dass die Bewältigung der institutionellen Anpassungsprobleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt trotz eines umfangreichen und in weiten Teilen inhaltlich übereinstimmenden Bestandes an wissenschaftlichen Analysen und Handlungsvorschlägen bis dato nicht gelungen ist. Vielmehr hat sich in der

³ P. A. Hall: Policy Paradigms, Social Learning, and the State – The Case of Economic Policy-making in Britain, in: *Comparative Politics*, 25, 1993, S. 275-296.

⁴ J. Schmid: Wirtschafts- und Sozialpolitik: Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 18-19, 2003, S. 32-38.

⁵ A. C. Hemerijck, M. Schludi: Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses, in: F. W. Scharpf, V. A. Schmitt (Hrsg.): *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 1 – From Vulnerability to Competiveness, Oxford 2000, S. 125-228.

⁶ P. M. Haas: Knowledge, power, and international policy coordination, Cambridge 1992; M. Blyth: *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century*, Cambridge 2002.

⁷ K. F. Zimmermann: *Advising Policymakers Through the Media*, IZA Discussion Paper 1001, Bonn 2004; K. Beckmann: Konstitutionenökonomik – Ein Theorieangebot für die Politikberatung?, in: M. Leschke, I. Pies (Hrsg.): *Wissenschaftliche Politikberatung – Theorien, Konzepte, Institutionen*, Stuttgart 2005, S. 385-410; W. Gellner: *Ideenagenturen für Politik und Öffentlichkeit*, Opladen 1995; L. Funk: *Wissenschaftliche Beratung der Wirtschaftspolitik*, in: U. Albertshäuser, H. Knödler (Hrsg.): *Ökonomie und Politikberatung im Spannungsfeld von Theorie und Praxis*. Tagungsband der INFER-Jahrestagung 2000, Berlin, S. 75-108; O. Renn: Sozialwissenschaftliche Politikberatung. Gesellschaftliche Anforderungen und gelebte Praxis, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 9, 1999, S. 531-548.

⁸ S. Cassel: *Politikberatung und Politikerberatung*, 2. Aufl., Bern 2004; M. Thunert: *Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949*, in: U. Willems (Hrsg.): *Demokratie und Politik in der Bundesrepublik*, Opladen 2001, S. 223-242; W. Gellner: *Ideenagenturen für Politik und Öffentlichkeit*, Opladen 1995.

praktischen Politik eine Strategie marginaler Anpassungen der Arbeitsmarktinstitutionen durchgesetzt, welche nicht ausreicht, den weitgehend anerkannten Handlungsbedarf zu bewältigen. Insofern besteht im Bereich der Arbeitsmarktreform eine deutliche Diskrepanz zwischen wissenschaftlicher Erkenntnis und tatsächlicher politischer Umsetzung. Dies kann nicht allein mit institutionellen und polit-ökonomischen Restriktionen gegenüber weitergehenden Reformen erklärt werden, sondern hat auch damit zu tun, dass die Art der Politikberatung im Bereich Arbeitsmarkt und Beschäftigung, wie sie im deutschen System angelegt ist, hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibt.

So lassen sich ökonomisch basierte Handlungskonzepte zwar aus einem konsistenten theoretischen und empirischen Bezugsrahmen ableiten, doch werden dabei regelmäßig die polit-ökonomischen Voraussetzungen für die Realisierung der entsprechenden institutionellen Reformen des Arbeitsmarktes ausgeblendet. Zwar ist diese Form der Politikberatung in der Lage, aus ökonomischer Sicht effektivere institutionelle Rahmenbedingungen für Beschäftigung vorzuschlagen, doch werden die für die Erreichung dieses Zustandes notwendigen Umsetzungsprozesse nicht berücksichtigt. Dies betrifft zwei Aspekte: die institutionellen Ausgangsbedingungen im Status quo, welcher im Sinne der „Pfadabhängigkeit“ auch den politischen Gestaltungsspielraum mehr oder weniger stark einschränkt, und die Restriktionen der politischen Aushandlungsprozesse, welche für die Durchsetzung von institutionellen Reformen erforderlich sind. Reformen können ohne Akzeptanz seitens der sie tragenden Akteure und ihrer jeweiligen Partei- oder Organisationsbasis sowie ohne ein Mindestmaß an Akzeptanz in der Öffentlichkeit nicht realisiert werden.

Folglich kann diese Form wirtschaftspolitischer Beratung allein nicht unmittelbar handlungsleitend für die praktische Politik werden. Empirische Beobachtungen sprechen eher dafür, dass die Arbeiten der Wirtschaftsforschungsinstitute und der Beiräte von den Akteuren und ihren Stäben zwar selektiv rezipiert werden, jedoch als Hintergrundinformationen allenfalls langfristig und indirekt die politische Entscheidungsfindung beeinflussen. Der Hauptgrund dürfte darin liegen, dass diese Form der Beratung in der Regel die Ausgangsbedingungen und die politischen Handlungslogiken nicht berücksichtigt. Die Nachfrage der politischen Akteure richtet sich dagegen auf gezielt aufbereitete und nutzbare Informationen sowie die Verknüpfung von Analyse, Konzeptentwicklung und die Einbindung der Akteure, was eine stärkere politi-

sche Legitimationskraft von Situationsdeutungen und Handlungsempfehlungen verspricht.

Expertenkommissionen

Deshalb waren insbesondere während der rot-grünen Regierungsphase befristete Expertenkommissionen, die eben diese Voraussetzungen effektiver Politikberatung stärker berücksichtigten, von zentraler Bedeutung für die Beratung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Diese waren mit einem klaren Auftrag – Analyse und Ableitung von Handlungsoptionen – versehen und hatten aufgrund ihrer institutionellen Einbindung größere Chancen auf effektive Berücksichtigung im politischen Prozess. Der Erfolg war jedoch auch damit keinesfalls selbstverständlich.

So war die Arbeitsgruppe Benchmarking im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit (1998-2002)⁹ zwar durch die Einbindung unabhängiger Sozialwissenschaftler und der den Sozialpartnern nahe stehenden Forschungsinstitute sowie die institutionelle Anbindung an das Bündnis für Arbeit potenziell mehr als andere Expertenbeiräte in der Lage, Problemanalysen und Handlungsempfehlungen unter Berücksichtigung ihrer Umsetzungsbedingungen zu formulieren und an die Akteure zu vermitteln, um so politische Lernprozesse auslösen zu können. Dieser Versuch ist jedoch im Wesentlichen an der zu geringen Bereitschaft von Regierung und Sozialpartnern gescheitert, sich auf die gemeinsame Beobachtung unliebsamer Fakten auf der Grundlage einer ergebnisoffenen Bestandsaufnahme einzulassen und entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen. Das hätte für jede der beteiligten Parteien auch bedeutet, etablierte politische Positionen in Frage zu stellen und in dreiseitigen Aushandlungsprozessen Zugeständnisse zu machen. Die Verteidigung der politischen Festlegungen hatte jedoch letztendlich Vorrang vor der gemeinsamen Suche nach potenziellen Problemlösungen, die gegenüber der eigenen Klientel hätten legitimiert werden müssen.

Im Gegensatz dazu konnte die aus (Sozial-) Wissenschaftlern, Politikern, Unternehmern und professionellen „change agents“ in Gestalt von Unternehmensberatern äußerst pluralistisch zusammengesetzte Hartz-

⁹ N. Fickinger: Der verschenkte Konsens. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 1998-2002, Wiesbaden 2005; W. Streeck: No longer the Century of Corporatism. Das Ende des „Bündnisses für Arbeit“, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) Working Paper, 03/4, Köln 2003; W. Streeck, A. Hassel: The Crumbling Pillars of Social Partnership, in: West European Politics, 26 (4) 2003, S. 101-124.

Kommission (Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“)¹⁰ im Jahr 2002 in einer außergewöhnlichen politischen Gelegenheitssituation („window of opportunity“) ein vergleichsweise komplexes Handlungskonzept zur Reform der Arbeitsmarktpolitik und zur partiellen Flexibilisierung des deutschen Arbeitsmarktes formulieren. Dieses beeinflusste auch die politische Agenda im Bereich des Arbeitsmarktes in den folgenden Jahren weitaus stärker als andere Handlungskonzepte.

Gleichwohl ist auch die Erfahrung der Hartz-Kommission weder als eindeutiges „Erfolgsmodell“ noch als wiederholbares Experiment einer effektiven Politikberatung auf wissenschaftlich-analytischer Basis zu verstehen. Zwar gelang es mit der Arbeit einer heterogen zusammengesetzten Expertenkommission in einer besonderen Situation verfestigte Reformblockaden im Bereich der Arbeitsmarktpolitik aufzubrechen und „innovative“ Reformbausteine und Terminologien in die Diskussion einzubringen – die analytische Fundierung dieser Handlungskonzepte blieb jedoch hinter dem Stand der wissenschaftlichen Forschung deutlich zurück, was sich im eingeschränkten Nutzen der Reformvorschläge für die Bewältigung des vorhandenen Handlungsbedarfs niederschlägt. Ebenso war der scheinbare Erfolg der Hartz-Kommission auch der sorgfältigen Aussparung wichtiger Streitpunkte geschuldet, die im Verlauf der Politikformulierung im Rahmen der Agenda 2010 durch die Bundesregierung konkretisiert und im weiteren parlamentarischen Verfahren ausgehandelt werden mussten.

Insofern steht die Hartz-Kommission für ein Modell der Politikberatung, das einerseits stärker umsetzungsorientiert und zur Legitimation von politischen Entscheidungen besser nutzbar war als andere Beratungsansätze, andererseits ging dies mit deutlichen Kompromissen hinsichtlich der analytischen Fundierung und der Eignung zur Problemlösung einher.

Während also wissenschaftliche Politikberatung im Bereich Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Deutschland in der Regel ökonomische Idealmodelle vorlegt,

ohne deren Umsetzungsbedingungen zu reflektieren, steht die Hartz-Kommission für ein entgegengesetztes Modell, bei dem die politische Machbarkeit Vorrang hatte vor der inhaltlichen Fundierung. Beide Ansätze sind jedoch nicht wirklich geeignet, politische Machbarkeit mit der Möglichkeit der Problemlösung zu verknüpfen. In diesem Sinne mangelt es an sachlich fundierter Politikberatung, welche die Restriktionen des institutionellen Status quo und der politischen Entscheidungsfindung ernst nimmt und bei der Formulierung von Handlungsvorschlägen berücksichtigt – aber gleichzeitig inhaltlich auf dem Boden der wissenschaftlich hinreichend gesicherten Erkenntnis bleibt.

Das Politikfeld demographischer Wandel

Die demographischen Herausforderungen sind in ihrem Umfang und in ihren quantitativen und qualitativen Auswirkungen hinlänglich bekannt. Die damit einhergehende Datengrundlage bietet demnach eine ausreichende politische Planungssicherheit. Es geht also nicht um eine Ad-hoc-Reaktion des politischen Systems, sondern um die Frage der möglichen langfristigen Ausrichtung politischer Steuerung. Auch handelt es sich bei den demographischen Herausforderungen um solch komplexe Fragen und Auswirkungen, dass gerade auch in der perspektivischen Betrachtung eine parteipolitische Verortung der Lösungs- und Handlungskonzepte oder der ihnen zugrunde liegenden normativen Ziele kaum realistisch erscheint. Damit aber ist der demographische Wandel ein Stück weit den partei- und tagespolitischen Diskussionen und wählerorientierten Interpretationen entzogen.¹¹

In Deutschland ist seit Beginn der 70er Jahre trotz gewisser historischen Belastungen zumindest in der Bevölkerungswissenschaft bekannt, dass das Land in den nächsten Jahrzehnten vor allem in den sozialen Sicherungssystemen großen Anpassungsbedarf zu erwarten hat.¹² Trotz dieser umfassenden Kenntnislage befasste man sich jedoch in den letzten 30 Jahren auf der bundespolitischen Ebene nie wirklich und nachhal-

¹⁰ T. Fleckenstein: Policy-Lernen in der Arbeitsmarktpolitik: Das Beispiel der Hartz-Kommission, in: Zeitschrift für Sozialreform, 50 (6) 2004, S. 646-675; G. Schmid: Gestaltung des Wandels durch wissenschaftliche Beratung. Das „Bündnis für Arbeit“ und die „Hartz-Kommission“, in: S. Ramge, G. Schmid (Hrsg.): Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Münster 2003, S. 68-86; S. Sell: Vom Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit zu Hartz IV: Tiefen und Untiefen rot-grüner Arbeitsmarktpolitik in einer Mediengesellschaft, in: D. Haubner, E. Mezger, H. Schwengel (Hrsg.): Agendasetting und Reformpolitik. Strategische Kommunikation zwischen verschiedenen politischen Welten, Marburg 2005, S. 285-310.

¹¹ O. Wintermann: Prospektive Politikgestaltung und Politikberatung vor dem Hintergrund der demographischen Herausforderung, in: D. Haubner, E. Mezger, H. Schwengel (Hrsg.): Agendasetting und Reformpolitik. Strategische Kommunikation zwischen verschiedenen politischen Welten, Marburg 2005, S. 343-363.

¹² Ch. Höhn: Demographische Probleme des 21. Jahrhunderts aus deutscher Sicht, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 25, 3-4, 2000, S. 375-398. S. Schleiermacher: Experte und Lobbyist für Bevölkerungspolitik – Hans Harmsen in Weimarer Republik, Nationalsozialismus und Bundesrepublik, in: St. Fisch, W. Rudloff (Hrsg.): Experten und Politik: Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004, S. 211-237.

tig mit diesen Fragen, wodurch es in der Konsequenz auch nie zu umsetzungsrelevanten Maßnahmen gekommen ist. Die Politik ist vielmehr über die Phase der Analyse nie hinaus gekommen. Darüber können auch die beiden Bevölkerungsberichte des Bundesministeriums des Innern aus den Jahren 1980 und 1984, die Zwischenberichte der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zum demographischen Wandel aus den Jahren 1994 und 1998 sowie der Endbericht aus dem Jahr 2002 nicht hinwegtäuschen.¹³

Dies schlägt sich auch beim Stand der politischen Umsetzung der demographischen Erkenntnisse im internationalen Vergleich nieder.¹⁴ Bemerkenswert ist, dass Deutschland zwar auf der einen Seite eines der ersten Länder weltweit war, welches einen drastischen Geburteneinbruch erlebte, auf der anderen Seite aber in jedem Fall nicht mehr zu den ersten Ländern gehörte, welche konkrete Gegenmaßnahmen ergriffen haben. So gibt es mittlerweile auf internationaler Ebene institutionelle, gesamtstrategische und politikfeldbezogene Vorgehensweisen bei der Bewältigung der demographischen Herausforderung. Zu nennen sind hier als institutionelle Lösungsansätze die israelische Kommission für zukünftige Generationen, die Kommission für die Zukunft in Finnland und der ungarische Ombudsman für zukünftige Generationen.¹⁵ Gesamtpolitische Strategien, die mehr den Querschnittscharakter demographisch relevanter Politik betonen, gibt es in Kanada, Korea, Schweden und Australien. Schließlich sind politikfeldspezifische Maßnahmen, die vor allem das Rentensystem adressieren, in Spanien und Finnland vorzufinden.

Es stellt sich daher die Frage, inwiefern die bisher fehlende politische Antwort auf die demographische Herausforderung insbesondere in Deutschland auch als Folge einer ineffizienten Politikberatung – speziell bezogen auf politikberatende Kommissionen – zu verstehen ist. Auf die Zukunft gerichtet stellt sich implizit die Frage, ob der „Erfolg“ von Politik langfristig durch ein intaktes System und eine geeignete Evaluation der Politikberatung verbessert werden könnte.¹⁶

Viele Kommissionen zur sozialen Sicherung

Die Arbeit der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“ zog sich über drei Legislaturperioden bis in das Jahr 2002 hin. Sie wurde in der 12. Legislaturperiode am 16. Oktober 1992 konstituiert. In der 14. Legislaturperiode (1998–2002) setzte sich die Kommission aus 22 parlamentarischen und elf wissenschaftlichen Mitgliedern zusammen. Die Aufgabe der Kommission bestand darin, die Folgen des demographischen Wandels zu untersuchen, um daran anschließend Handlungsempfehlungen für die Politik speziell zur Steigerung der Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer sowie zur Sicherstellung der finanziellen Basis der sozialen Sicherungssysteme zu entwickeln. Diese Empfehlungen sollten nach dem Willen der Kommission sowohl für die Bürger als auch die Parteien und Verbände akzeptabel sein. Die Kommission verstand sich explizit als politikberatendes Gremium, welches jedoch nicht unmittelbar auf die Gesetzgebung einwirken sollte.

Die operative Arbeit der Kommission fand vor allem in speziellen Arbeitsgruppen statt, die sich je nach legislaturspezifischer Aufgabenausrichtung konstituierten. So kamen die Kommissionsmitglieder allein in der 12. und 13. Legislaturperiode zu 50 Kommissionssitzungen und 143 Arbeitsgruppensitzungen zusammen. Je nach Themenstellung konnten für die Sitzungen

¹³ Bundesministerium des Innern: Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1. Teil: Analyse der bisherigen Bevölkerungsentwicklung und Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung, Bonn 1980. Bundesministerium des Innern: Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 2. Teil: Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche von Staat und Gesellschaft, Bonn 1984. Deutscher Bundestag: Enquete Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Berlin 2002. Deutscher Bundestag: Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Enquete-Kommission Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik, Bonn 1994. Deutscher Bundestag: Zweiter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Enquete-Kommission Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik, Bonn 1998. Deutscher Bundestag: Enquete Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Berlin 2002.

¹⁴ OECD: Reforms for an Ageing Society, Paris 2002.

¹⁵ Weitere Informationen zu Finnland unter <http://www.parliament.fi/FutureCommittee> sowie Prime Minister's Office, Finland for people of all ages – Government report on the future: demographic trends, population policy, and preparation for changes in the age structure, Helsinki 2005; J. Benedek: Institutional Protection of Succeeding Generations Ombudsman for Future Generations in Hungary; und Slomo Shoham, Commission for Future Generations, jeweils Tagungsbeiträge zum Symposium der Bertelsmann Stiftung und der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen „Institutionalisation of Generational Justice and Prospective Policies – International Experiences“, Berlin, 22. Juni 2005.

¹⁶ A. Jungmittag, P. J. J. Welfens: Politikberatung und empirische Wirtschaftsforschung, in: M. Leschke, I. Pies (Hrsg.): Wissenschaftliche Politikberatung – Theorien, Konzepte, Institutionen, Stuttgart 2005, S. 335–355.

auch externe Sachverständige hinzugeladen werden. Insgesamt wurde die Arbeit der Enquete-Kommission in drei Berichten dokumentiert. In den Jahren 1994 und 1998 wurden zwei Zwischenberichte veröffentlicht, während im Jahre 2002 der Endbericht publiziert wurde.

Über die Arbeit dieser Gremien hinaus waren zahlreiche partei- oder verwaltungsnahe Kommissionen, die implizit auf Basis der demographischen Erkenntnisse vergleichbare Analysen zur Zukunft der sozialen Sicherungssysteme vorantrieben, aktiv. In diesem Kontext sind insbesondere die „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“, die Herzog-Kommission und die SPD-Projektgruppe „Bürgerversicherung“ zu nennen. Die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme wurde am 21. November 2002 durch die Bundesministerin für Gesundheit und soziale Sicherung eingesetzt.¹⁷ Im Gegensatz zur Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages bestand diese Expertengruppe jedoch ausschließlich aus externen Fachleuten aus den Verbänden, der Wissenschaft und der Wirtschaft, die nicht dem Deutschen Bundestag angehörten. Auftrag der Kommission war die Erarbeitung von Vorschlägen, die die finanzielle Zukunft aller sozialen Sicherungszweige (bis auf die Gesetzliche Arbeitslosen- und die Unfallversicherung) sicherstellen sollten. Während der Kommissionsarbeit wurden je nach Themenstellung externe Fachleute hinzugezogen. Am 28. August 2003 wurde der Bundesministerin der Abschlussbericht übergeben. Unmittelbare politische Konsequenzen ergaben sich hieraus nicht.

Zeitgleich tagte des Weiteren zwischen Februar und September 2003 die so genannte Herzog-Kommission „Soziale Sicherheit“ der CDU zur Reform der sozialen Sicherungssysteme, die – ebenfalls mit Bezug auf die demographischen Herausforderungen – Vorschläge zur Anpassung der Sicherungssysteme vorlegte.¹⁸ Das SPD-Pendant hierzu war die SPD-Projektgruppe „Bürgerversicherung“. Die Projektgruppe konstituierte sich am 3. März 2004 und tagte das letzte Mal zur Erarbeitung des Abschlussberichts am 26. August 2004. Die Projektgruppe setzte sich aus SPD-Experten der Bundes- und Landesebene aber

auch Wissenschaftlern zusammen. Die Aufgabe der Projektgruppe bestand darin, einen Vorschlag zur Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung zu erarbeiten, der die demographische Entwicklung zwar nicht explizit, aber dennoch implizit berücksichtigt.¹⁹ Als verwaltungsnahe Kommissionen, die nach Vorlage des Endberichts der Kommission des Deutschen Bundestages auch auf Länderebene eingesetzt wurden, sind die Enquete-Kommissionen zum demographischen Wandel der Landtage und Regierungen aus Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen zu nennen. Aufgabenstellung und Zusammensetzung der Kommissionen sowie der teilweise dazugehörigen Expertengruppen sind mit denen der Bundestagskommission vergleichbar. Ergänzend beschäftigt man sich in anderen Bundesländern wie beispielsweise Nordrhein Westfalen, Brandenburg und Schleswig-Holstein entweder intern oder aber unter Zuhilfenahme externer Expertise mit der Erarbeitung landespolitischer Aktionspläne.

Marginale Wirkung

Das Thema wurde damit sowohl im Zeitverlauf als auch in der Breite der Forschungsinstitutionen, seien sie rein wissenschaftlich oder politiknah verortet, in beeindruckend intensiver Weise bearbeitet. Werden die beiden Dimensionen des Erfolgs – Effektivität und Effizienz – betrachtet, so ist aber festzustellen, dass die daraus resultierenden politischen Maßnahmen eher als marginal zu bezeichnen sind.

Einerseits wurden zwar durch die Arbeiten der oben genannten Kommissionen allein durch die Kommissionsberichte (ohne externe Gutachten) insgesamt 1511 Seiten Gutachterttext erstellt. Andererseits ist nach Veröffentlichung des ersten Endberichts im Jahre 2002 als einzige konkrete politische Maßnahme die (Wieder-)Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu erkennen. Auf der Zielebene fand das demographische Thema bisher in den Koalitionsverträgen der rot-grünen und der CDU/CSU-SPD-Koalition in den Jahren 2002 und 2005 Widerhall.²⁰ Während im rot-grünen Koalitionsvertrag nur mit Hinweis auf die gesellschaftliche Position Älterer auf die Demographie Bezug genommen wurde, finden sich im Koalitionsvertrag der großen Koalition nunmehr 24 Fundstellen, die zudem the-

¹⁷ Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, Berlin 2003.

¹⁸ CDU: Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungssysteme, Berlin 2003.

¹⁹ SPD: Modell einer solidarischen Bürgerversicherung – Bericht der Projektgruppe Bürgerversicherung des SPD-Parteivorstandes, Berlin 2004.

menübergreifend explizit auf den demographischen Wandel Bezug nehmen.

Auf der Länderebene sind bisher auf der Planungsebene die themenübergreifenden Aktionspläne der Länder Schleswig-Holstein und Brandenburg zu erwähnen, die den Landesregierungen in den nächsten Jahren als eine Art Fahrplan für die Initiierung einer demographisch relevanten politischen Steuerung dienen sollen. Davon sind zu unterscheiden politische Maßnahmen sonstiger Art, die zwar auch eine gewisse Demographiebedeutung haben, aber in jedem Fall durchgeführt worden wären und nicht explizit aus einem demographischen Gesamtkonzept heraus zusammengestellt worden sind.

Defizite der Politikberatung

Mit Bezug auf die oben genannten vier Voraussetzungen erfolgreicher Politikberatung lassen sich einige konkrete Defizite im System der Politikberatung erkennen. Bezüglich der Inhalte lässt sich feststellen, dass die Komplexität des Themas zwar eindrucksvoll dargestellt worden ist (1511 Seiten Berichtstext der vier Kommissionen). Diese Komplexität konnte allerdings nicht für die öffentliche Diskussion aufbereitet werden, da die Darstellung und Erarbeitung eines fokussierten Leitbildes in den Kommissionsarbeiten vernachlässigt wurde.²¹ Es wurde bis auf sehr wenige Ausnahmen nie dargelegt, welchen gesellschaftlichen – und nicht systemimmanenten – Zielen die Reformen überhaupt dienen sollen. Die aus diesem Defizit resultierende journalistisch und parteipolitisch begründete Reduzierung auf die Stichworte „Rentenkürzung“, „2-Klassen-Medizin“, „Pflegenotstand“ oder „Humankapital“ erschwerte in der Folgezeit damit noch die öffentliche Nachvollziehbarkeit und Einsicht in Handlungsnotwendigkeiten.

Ogleich es keinen allzu großen wissenschaftlichen Dissens in den Eckpunkten eines Reformpaketes gab, wurden die teilweise immer wieder gleichen Experten als Mitglieder der Kommissionen benannt oder aber als Experten hinzugezogen. Positiv ist allerdings zu

vermerken, dass innerhalb der jeweiligen Kommissionen durch die Besetzung mit Politikern und Wissenschaftlern strategische Räume für themenübergreifende Expertise geschaffen wurden.

Für alle vier Kommissionen muss festgestellt werden, dass im Vorhinein keinerlei verbindliche institutionelle Berücksichtigung der Kommissionsarbeiten vorgesehen war. Entweder war die konkrete Verwertung der Ergebnisse nicht geplant oder gewünscht (Enquete-Kommission), nicht vorgesehen (Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme) oder aber von der parteipolitischen Einordnung abhängig (SPD-Projektgruppe, Herzog-Kommission). Da aber die Ergebnisse der Arbeiten in ihrer konkreten Wirkung auf die Gesetzgebung nicht definiert waren, musste auch die mediale Aufbereitung der Ergebnisse von der tagespolitischen und nicht der grundsätzlichen Relevanz der Kommissionsthemen abhängig sein. Wäre durch die institutionalisierte und damit verpflichtende Berücksichtigung der Expertenarbeit eine konkrete Auswirkung auf die Gesetzgebung verbunden gewesen, wäre dies allein Grund genug gewesen, hierzu eine öffentliche Debatte zu führen.²² Das Wirken einiger medial auffälliger Kommissionsvorsitzender macht allerdings deutlich, dass dieses institutionelle Defizit zumindest teilweise durch Öffentlichkeitsarbeit auszugleichen ist.

Optionen für eine effektivere Politikberatung

Die Beispiele der wissenschaftlichen Politikberatung im Bereich des Arbeitsmarktes und des demographischen Wandels zeigen, dass die Brücke zwischen wissenschaftlicher Analyse und praktischer Entscheidungsfindung trotz einer ausgebauten Infrastruktur angewandter, auf Politikberatung ausgerichteter Forschung nicht leicht geschlagen werden kann. Es treten Defizite zu Tage, die mit der institutionellen Ausgestaltung der Politikberatung in Deutschland erklärt werden können. Einerseits müssen politische Handlungsempfehlungen die Bedingungen ihrer Realisierbarkeit mit berücksichtigen und institutionell und polit-ökonomisch machbare Reformpfade aufzeigen anstatt allein Endpunkte institutioneller Reformen zu bezeichnen. Andererseits müssen sie bei ihrem Streben nach Umsetzbarkeit immer auch den tatsächlichen Beitrag zur Problemlösung im Auge behalten, der durchaus mit wissenschaftlich fundierten Abschätzungen zu messen ist. Beide Elemente sind

²⁰ SPD/B90/Die Grünen: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit: Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 16. Oktober 2002. CDU/CSU/SPD: Gemeinsam für Deutschland – Mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, Berlin 2005.

²¹ A. Schmidt-Gernig: Das „kybernetische Zeitalter“ – Zur Bedeutung wissenschaftlicher Leitbilder für die Politikberatung am Beispiel der Zukunftsforschung der 60er und 70er Jahre, in: St. Fisch, W. Rudloff (Hrsg.), a.a.O., S. 349-368.

²² G. Färber: Politikberatung durch Kommissionen, in: M. Leschke, I. Pies (Hrsg.), a.a.O., S. 131-159.

in Deutschland vergleichsweise schlecht miteinander verbunden.

Vor diesem Hintergrund sind mehrere Ansätze denkbar, um die Effektivität der Politikberatung in wirtschaftlichen und sozialpolitischen Fragen in Deutschland zu steigern. Die Politikberatung könnte zunächst davon profitieren, wenn eine eigenständige Professionalisierung jenseits der akademischen Wissenschaft und partei- oder verbandspolitischer Karrieren stattfinden würde. Gerade angesichts der Tatsache, dass die personelle Durchlässigkeit der politischen und wissenschaftlichen Systeme in Deutschland sehr begrenzt ist und dies auf mittlere Sicht kaum zu ändern sein wird, würde es Sinn machen, ähnlich wie in den USA einen eigenständigen Sektor mit spezifischen Qualifikationen und Anreizsystemen aufzubauen. Das stärkere Engagement der Forschungsinstitute und privater „think tanks“ auf diesem Gebiet deutet eine entsprechende Entwicklung an. Politische Beratung als „Übersetzung“ von wissenschaftlicher Erkenntnis in praxisrelevante Informationen könnte dann, im Zweifelsfall auch jenseits wissenschaftsimmanenter Anreize, Politikberatung gleichzeitig lösungsorientiert und politisch-strategisch betreiben. Dabei müsste der etablierte institutionelle Status quo und die sich daraus ableitbaren Interessenlagen als Ausgangsbasis für Reformüberlegungen ernst genommen werden. Auf dieser Basis könnten Reformempfehlungen entwickelt werden, welche die partei- und verbandspolitischen Interessen strategisch in die Gestaltung und die zeitliche Abfolge von Reformen einbeziehen und zugleich einer sachlichen Problemlösung verpflichtet bleiben. Wissenschaftlich fundierte Beratung dieser Art muss jedoch dem Stand der Forschung entsprechen und sich auch im akademischen Diskurs der Kritik stellen können.

Stärkere Institutionalisierung der Beratungswirkung

Als Alternative zum Aufbau einer „dritten Säule“ der Politikberatung zwischen akademischer Wissenschaft und praktischer Politik bietet sich die stärkere Institutionalisierung des Einflusses wissenschaftlicher Beratung auf den Entscheidungsfindungsprozess nach niederländischem oder schwedischem Vorbild an. Der Erfolg der Beratungstätigkeit steigt mit der Bindung der Kommissionsarbeit an einen konkreten Auftrag, ohne von vornherein auf ein Ergebnis festgelegt zu werden. Der Auftrag muss den Zeitraum der Tätigkeit, die Operationalisierung der politischen Fragestellung und eine klare Zuordnung der Verantwortung für die

Berücksichtigung der Ergebnisse umfassen. Ist diese klare Auftragsvergabe nicht gegeben, so besteht die Gefahr, dass die Ergebnisse der Kommissionsarbeit als zu unverbindlich betrachtet werden, da sie nicht an den politischen Entscheidungsprozess anschlussfähig sind.

Der internationale Vergleich zeigt am schwedischen Beispiel, wie ein System von problemorientiert arbeitenden, mit Wissenschaftlern und Entscheidungsträgern besetzten Expertenkommissionen zur effektiven Berücksichtigung wissenschaftlicher Expertise führt, wenn intensive öffentliche Aufmerksamkeit die Vernachlässigung dieser Erkenntnisse in der praktischen Politik verhindert. In den Niederlanden stehen das „Zentrale Planbüro“ und der „Wissenschaftliche Rat für die Regierungspolitik“ für eine analytisch fundierte Bewertung von Reformkonzepten, die dank der engen Vernetzung von Wissenschaft, Regierungsapparat und Sozialpartnern Eingang in die praktische Politik findet.²³ Die größten Potenziale zur Berücksichtigung wissenschaftlicher Expertise ergeben sich bei Anhörungen, wenn deren Institutionalisierung allgemein akzeptiert ist und in der öffentlichen Diskussion einen verpflichtenden Stellenwert erreicht. Die Zusammenführung von hoch angesehener und wissenschaftlich unabhängiger Expertise mit für die Legitimation von Reformen wichtigen parlamentarischen oder sozialpartnerschaftlichen Verhandlungsgremien wie in Schweden oder den Niederlanden erhöht die Bereitschaft der politischen Akteure zu Abweichungen von tradierten Politik- und Programmpfaden und sorgt gleichzeitig für eine ausreichende Legitimation dieser Lern- und Reformprozesse. Die Nicht-Beachtung der vorliegenden Expertise durch die Politik muss dann überzeugend begründet werden.

Wird pragmatisch nutzbarer Rat mit einer öffentlichen Diskussion über Kosten und Erträge von (Nicht-)Reformen verbunden, so lässt sich damit am ehesten die Reformfähigkeit des politischen Systems insgesamt erhöhen, die erforderlich ist, um die anstehenden und ungelösten Probleme auf dem Arbeitsmarkt und bei der demographischen Entwicklung bewältigen zu können.

²³ W. Eichhorst, O. Wintermann: Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms: The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands, and Sweden, IZA-Discussion Paper Nr. 1845, Bonn 2005; W. Eichhorst, O. Wintermann: Politikberatung in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: M. Thunert et al. (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, im Erscheinen.