

Felix Rösel\* und Marcel Thum\*\*

# Wie beratungsresistent ist die Politik? Zum Einfluss von Sachverständigen im politischen Prozess<sup>1</sup>



Felix Rösel



Marcel Thum

Die Konsultation von Sachverständigen ist ein wichtiger Bestandteil von Reformprozessen auf Bundes- und auf Landesebene. In seiner über 20-jährigen Tätigkeit für das ifo Institut legte auch Meinhard Knoche einen besonderen Schwerpunkt auf die Vermittlung der Forschungsergebnisse des ifo Instituts in die Politik hinein. Als profunder Kenner der politischen Landschaft verstand er auch die stetige Sensibilisierung des wissenschaftlichen Nachwuchses für die wichtige Bedeutung zielgenauer Politikberatung als eine zentrale Aufgabe (vgl. Knoche 2011).

Eine hohe Beratungsintensität und -quantität geht jedoch nicht zwingend mit einem tatsächlichen Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess einher. So hört man sowohl von politischer Seite wie auch von Seiten der Experten häufig, die Anhörung habe am Gesetzesentwurf praktisch nichts mehr geändert, »die Messe sei schon gelesen« und Anhörungen verkämen damit letztendlich zur Farce. Fritz W. Scharpf erklärte resignierend nach der Anhörung in der Föderalismuskommission I: »In der Kommission erwies es sich dann doch als schwierig, für die an substantiellen Problemen der deutschen Politik orientierte Analyse Gehör zu finden.« Sind Sachverständigen also trotz der bisweilen hohen medialen Aufmerksamkeit letztlich ohne jeden Einfluss? Verzichtet die Politik auf das Know-how der Experten?

Wenig ist über den tatsächlichen Einfluss von Experten auf das Ergebnis politischer Reformprozesse bekannt (für eine der wenigen Ausnahmen siehe König et al. 2010). Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass Expertenwissen auf vielen Wegen in den Politikprozess

einfließt, so z.B. über (nicht-öffentliche) Hintergrundgespräche, populärwissenschaftliche Publikationen, in denen ein Transfer von der akademischen Forschung in die Praxis unternommen wird, oder auch über Fachtagungen, an denen die Arbeitsebene der Ministerien teilnimmt. In diesem Beitrag wird kurz die Rolle von Sachverständigen in politischen Reformprozessen skizziert und dann die zahlreichen Einflussmöglichkeiten von Sachverständigen dargestellt, die deutlich über publizierte Stellungnahmen und öffentliche Sachverständigenanhörungen hinausgehen. Insgesamt lautet das Fazit, dass der Einfluss der Sachverständigen weitaus größer ist, als es allzu kritische Äußerungen vermuten lassen – zumindest wenn man eine langfristige Perspektive des Wissenstransfers einnimmt.

## WOZU BRAUCHT ES SACHVERSTÄNDIGE?

Sachverständigenbefragungen dienen im Wesentlichen drei verschiedenen Funktionen: erstens der Aggregation von Informationen zum Zwecke der Meinungsbildung, zweitens dem strategischen Wettbewerb der Parteien im Parlament und drittens der Absicherung von strittigen Gesetzesvorhaben.

Anhörungen von Sachverständigen verschiedener akademischer Disziplinen führen idealerweise dazu, dezentral verfügbares Expertenwissen zusammenzuführen und für alle am Gesetzgebungsprozess beteiligten Politiker zur **Meinungsbildung** verfügbar zu machen. Hierdurch kann die Anhörung dazu beitragen, Wissen zu bündeln und zu strukturieren. In einem offenen Meinungsbildungsprozess ist die Politik an einem möglichst breiten Meinungsspektrum innerhalb des Sachverständigenkreises interessiert, um alle Aspekte eines bestimmten Themas zu erfassen. Auch lassen sich im Dialog mit einer Gruppe von Experten mögliche Konsequenzen von Reformvorschlägen besser abschätzen. Anhörungen können schließlich auch dazu führen, dass Alternativvorschläge thematisiert werden, die im parlamentarischen Prozess bis dato keine Rolle spielten.

Neben der Informationsgewinnung und -strukturierung dienen Anhörungen auch strategischen Überlegungen (**Meinungsverstärkung**). Oppositionspolitiker erhoffen sich durch die Benennung von Experten, die einem Gesetzesvorschlag ablehnend gegenüberstehen, ein möglichst vernichtendes Urteil der Regierungsarbeit, um so den politischen Gegner öffentlich-

\* Felix Rösel ist Doktorand in der ifo Niederlassung Dresden.

\*\* Prof. Dr. Marcel Thum ist Leiter der ifo Niederlassung Dresden und Professor für Finanzwissenschaft an der Technischen Universität Dresden.

<sup>1</sup> Eine ausführliche Version des Beitrags erschien zuerst in Rösel und Thum (2017).

keitswirksam vorführen zu können. Umgekehrt wählen Regierungsparteien im Regelfall solche Experten, die einen Gesetzesentwurf deutlich befürworten und mögliche Risiken für vernachlässigbar halten. Im Gegensatz zur Informationsfunktion der Anhörung sind die Parteien aus strategischen Gründen hier eher an einem möglichst kleinen Meinungsspektrum der Experten (reduziert auf eigene politische Haltung) interessiert. Dies führt zu einer deutlich stärkeren Selektion der Experten. Eine besonders starke mediale Wirkung kann hierbei erzielt werden, wenn Oppositionsparteien einen Sachverständigen gewinnen können, der formal dem Regierungslager zuzuordnen ist.<sup>2</sup>

Die Anhörung von Sachverständigen dient schließlich nicht nur dem politischen Wettkampf mit der Opposition in der Öffentlichkeit, sondern auch der **Absicherung**. Zeigen sich in Zukunft negative Konsequenzen der Gesetzesreform oder wird diese vor dem Verfassungsgericht angegriffen, kann die Regierungsmehrheit auf das Urteil der Experten verweisen. Scharpf (2009, S. 76) weist auf eine weitere Art der Absicherung im Rahmen der Föderalismuskommission I hin, bei der die Sachverständigen »nur im Interesse der Bundestagsabgeordneten eingeladen worden seien, die ja nicht über langjährige Erfahrungen in Bund-Länder-Verhandlungen verfügen konnten«. Die Benennung von Sachverständigen diene in diesem Falle als Absicherung gegen eine voreilige Zustimmung aus Unerfahrenheit von Seiten des Bundes gegenüber Forderungen der Länder.

### MÖGLICHKEITEN DER POLITIKBERATUNG DURCH SACHVERSTÄNDIGE

In der öffentlichen Diskussion wird häufig übersehen, dass die Politikberatung nicht nur allein durch öffentliche Anhörungen oder Gutachten erfolgt. Tatsächlich existieren zahlreiche weitere Kanäle, über die der Meinungsbildungsprozess mit Expertenwissen angereichert werden kann. Diese Kanäle, über die Politikberatung erfolgt (auch wenn sie dann oft gar nicht mehr so genannt wird), lassen sich nach Beratungsform, -zeitpunkt und -tiefe unterscheiden.

### BERATUNGSFORM

Die politische Beratung kann formell oder informell erfolgen. Während die Beratung bei Gutachten, Stellungnahmen und Anhörungen öffentlich, transparent und **formell** ist, sind die meisten anderen Beratungsformen eher vertraulich, **informell** und für die breite

Öffentlichkeit nicht unmittelbar einsehbar. Zu dieser Art von Beratung gehören Hintergrundgespräche mit Parlamentariern und der Regierung. Gelegentlich wird diese Art der Kommunikation als intransparent oder »Mauschelei« gebrandmarkt; diese pauschale Abwertung ist aber ungerechtfertigt. Während in Gutachten eher abwägend argumentiert wird und allzu vereinnahmende Aussagen vermieden werden, kann bei informellen Treffen eher »Klartext« geredet werden. Auch werden wissenschaftliche Gutachten oft erst ausgeschrieben, wenn in den Ministerien bereits vorab ein gewisser Meinungsbildungsprozess über ein bestimmtes politisches Vorhaben stattgefunden hat; informelle Treffen können Teil dieses Prozesses sein und kurzfristig und frühzeitig auf aktuelle politische Herausforderungen eingehen.

### BERATUNGSZEITPUNKT

Der Zeitpunkt der Beratung ist von großer Bedeutung für den Einfluss von Sachverständigen auf den politischen Reformprozess. Beratung kann entweder im Vorfeld, während oder aber auch im Nachgang von Reformprozessen (z. B. bei Evaluationen) erfolgen.

**Vor Beginn des Reformprozesses** findet im Regelfall eine langjährige wissenschaftliche Auseinandersetzung mit strittigen Fragestellungen über (populär-)wissenschaftliche Publikationen, Gutachten oder Konferenzen statt. Diese Art der Politikberatung wird zumeist medial nur wenig beachtet, hat aber langfristig einen maßgeblichen Einfluss auf politische Reformen. Der akademische Anstoß von Themen ist eine wichtige Möglichkeit des Agenda Settings und des informellen Austauschs. Der Transfer von akademischen Arbeiten in praktische Politik benötigt jedoch zumeist einige Zeit. Einige extreme Beispiele mögen verdeutlichen, dass zwischen der Formulierung einer akademischen Problemlösung und der Umsetzung in praktische Politik durchaus auch Jahrzehnte vergehen können. Arthur Cecil Pigou zeigte in seinem 1920 erschienen Buch »The Economics of Welfare«, wie man die Übernutzung von Ressourcen, zum Beispiel der Umwelt, mit Steuern effizient eindämmen kann (Pigou 1920). Eine Besteuerung der Umweltnutzung galt lange Zeit als akademisches Glasperlenspiel der Ökonomen. 1999, also fast 80 Jahre nach Pigous bahnbrechender Idee, wurde in Deutschland die »Ökosteuer« eingeführt. Ähnlich verhält es sich mit den nutzungsabhängigen Straßengebühren. Nobelpreisträger William Vickrey schlug 1955 Straßennutzungsgebühren vor, die sich nach dem Verkehrsaufkommen richten sollten. Regional gibt es inzwischen einige solcher »Congestion Charges«, z. B. in Singapur.

**Im oder während des Reformprozesses** sind Sachverständige über die Mitgliedschaft in Kommissionen (z. B. Föderalismuskommission I), Stellungnahmen und Sachverständigenanhörungen am medial sichtbarsten am Reformprozess beteiligt. Hier besteht zudem der wohl direkteste potenzielle Einfluss auf den Reformprozess. Allerdings besteht zu diesem Zeitpunkt zugleich die

<sup>2</sup> Bei einer Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Sächsischen Landtags im Dezember 2015 zu einem geplanten Kommunalfinanzpaket benannte die Opposition beispielsweise den damaligen Finanzbürgermeister der Stadt Dresden, Hartmut Vorjohann, als Sachverständigen. Vorjohann gehörte der im Land regierenden CDU an, kritisierte jedoch das geplante Regierungsvorhaben. In der auf die Anhörung folgenden Debatte wies der Oppositionsabgeordnete André Schollbach, Die Linke, auf diese Diskrepanz hin: »Stimmen Sie ebenfalls zu, dass der Beigeordnete für Finanzen und Liegenschaften, Hartmut Vorjohann – Ihr Parteifreund, nicht meiner! – [...] vehement vor dem, was Sie hier heute vorhaben [...] gewarnt hat und nach wie vor warnt?« Vgl. dazu LT-Plenarprotokoll 6/25, S. 1957.

Gefahr, zwischen den bereits verfestigten politischen Interessen »zerrieben« zu werden oder kein Gehör mehr zu finden. Zumeist haben an dieser Stelle des Reformprozesses nur kleinere, wenig ideologiebeladene Vorschläge eine Chance auf tatsächliche Realisierung.<sup>3</sup>

Kurz vor der Verabschiedung kontroverser Gesetzesvorhaben versuchen Experten mitunter auch über »Massenaufrufe« Einfluss auf die Politik zu nehmen. Während Stellungnahmen einzelner oft verhallen oder als Äußerungen aus dem akademischen Elfenbeinturm abgetan werden, sind »Aufrufe«, die von einem nennenswerten Teil der Fachdisziplin unterzeichnet werden, meist recht medienträftig. Ein bekanntes Beispiel hierfür ist der Aufruf der 155 Ökonomen gegen die Einführung des Euro im Jahr 1998. Diese Art der versuchten Einflussnahme auf die Politik ist deutlich konfrontativer gehalten. Diese Aufrufe sind oft pointiert formuliert, erfolgen aber auch zumeist nach Fassung der politischen Beschlüsse, quasi als letzter »Hilferuf« ohne größere Aussicht auf einen Einfluss.

Auch **nach dem Abschluss des Reformprozesses** haben Experten über Evaluationen, insbesondere aber Gesetzeskommentierungen einen Einfluss auf die praktische Umsetzung und Alltagsrelevanz von Reformen. So hat z.B. die umfassende Evaluierung nahezu aller familienpolitisch relevanter Instrumente, die in den Jahren 2009 bis 2014 von mehreren Wirtschafts- und Sozialforschungsinstituten durchgeführt wurde, dazu geführt, dass nun mehr über die (Un-)Wirksamkeit der Instrumente und ihrer gesellschaftlichen Kosten bekannt ist (vgl. Bonin et al. 2013). Das schließt natürlich nicht aus, dass bei kommenden Koalitionsvereinbarungen oder Reformvorhaben schlagzeilentragende, aber als tendenziell eher wenig wirksame Instrumente, wie z. B. das Kindergeld hinsichtlich der Fertilität, eingebracht werden. Aber die vorliegenden Expertisen machen es Parteien schwerer, Wahlkampf auf der Basis von Mutmaßungen und Spekulationen zu führen.

## BERATUNGSTIEFE

Politikberatung lässt sich neben der Beratungsform und dem -zeitpunkt auch nach ihrer »Tiefe« bzw. Reichweite unterscheiden. Der tatsächliche Einfluss von Sachverständigen im Fortgang des politischen Prozesses dürfte umso unwahrscheinlicher werden, je formeller und je weitreichender ein Sachverständigenvorschlag ist. So werden **Detailaspekte** auch noch am Ende von Reformprozessen aufgegriffen und kleinere, wenig ideologisch geprägte Änderungen finden Eingang in die Beschlussempfehlungen der jeweiligen Parlamentsausschüsse.

<sup>3</sup> Im Ergebnis der in Fn. 2 genannten Anhörung wurde der Anwendungsbereich der den Kommunen zur Verfügung gestellten Investitionsmittel auf Instandhaltungen ausgeweitet. Siehe hierzu den Abgeordneten Mario Pecher (SPD): »Zweitens geht es hier nicht nur um Investitionen, sondern wir haben ausdrücklich das Thema Instandhaltung in Einrichtungen und Anlagen hineingenommen, die im Ergebnishaushalt abgebildet werden können. [...] Es ist ausdrücklich eine Anregung aus der Anhörung aufgegriffen worden [...]« LT-Plenarprotokoll 6/25, S. 1958.

<sup>4</sup> Siehe hierzu nochmals das Beispiel in Fn. 3.

**Grundsatzkritik** ist am Ende von konkreten, mit Gesetzesentwürfen verbundenen Reformvorhaben für politische Entscheidungsträger kaum noch »verwertbar«. Zeitlich vorgelagerte Strömungen in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen prägen Reformen jedoch langfristig. So fand die Ende der 1960er Jahre akademisch fest etablierte, keynesianische Makroökonomik, die eine aktive Rolle des Staates in der Konjunktursteuerung beinhaltet, Eingang in die große Finanzverfassungsreform von 1969. Die nach der Finanzkrise 2007/2008 noch gewachsene Skepsis gegenüber einer steigenden Staatsverschuldung prägte zentral die Ergebnisse der Föderalismuskommission II (vgl. hierzu König et al. 2010). Die langfristige Entwicklung politischer Konzepte ist damit der wohl wichtigste, aber am schwierigsten mess- und greifbare Einflusskanal von Sachverständigen.

## FAZIT

Sachverständige und Medien beklagen häufig eine hartnäckige Ignoranz der Politik gegenüber den Vorschlägen und Stellungnahmen von Sachverständigen im politischen Reformprozess. Der Einfluss von Sachverständigen ist allerdings deutlich größer als oftmals wahrgenommen. Insbesondere die für die breite Öffentlichkeit unsichtbaren Formen von Politikberatung haben den wohl stärksten Einfluss auf politische Reformprozesse. Informelle Hintergrundgespräche sowie die laufende wissenschaftliche Arbeit (Konferenzen, Publikationen) führen zu einer Weiterentwicklung von Politikmaßnahmen, die von der Politik mitunter allerdings erst mit größerer, teilweise jahrzehntelanger Verzögerung aufgegriffen werden. Politik und politische Beratung stehen damit in einem ständigen Interaktionsprozess. Eine zentrale Aufgabe ist daher die stetige Sensibilisierung des wissenschaftlichen Nachwuchses für die wichtige Bedeutung zielgenauer Politikberatung.

## LITERATUR

Bonin, H., A. Fichtl, H. Rainer, K. Spieß, H. Stichnoth und K. Wrohlich (2013), »Lehren für die Familienpolitik – Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen«, *ifo Schnelldienst* 66(18), 22–30.

Fuest, C. und M. Thöne (2013), *Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern*, Kurzstudie im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Köln.

König, T., B. Luig und S.M. Solomon (2010), »Sachverständige und der Einfluss von Expertise auf Reformen: Eine räumliche Analyse der Föderalismusreform II«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11(3), 307–323.

Knoche, M. (2011), »Die Besten gewinnen – Erfolgsfaktoren für Spitzenleistungen in Forschung und Politikberatung«, *ifo Schnelldienst* 64(1), 29–40.

Pigou, A. C. (1920), *The Economics of Welfare*, London.

Rösel, F. und M. Thum (2017), »Die Reformvorschläge der Wissenschaft zur Entflechtung und Neuordnung der bundesstaatlichen Beziehungen und finanziellen Ausgleichssysteme – Welchen Einfluss haben Sachverständige tatsächlich?«, in: T. Schweisfurth und W. Voß (Hrsg.), *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 211–222.

Scharpf, F. W. (2009), *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Band 64, Frankfurt, New York.