Martin Leschke und Ingo Pies (Hg.)

Wissenschaftliche Politikberatung:
Theorien, Konzepte, Institutionen

Schriften
zu Ordnungsfragen der Wirtschaft

Herausgegeben von

Prof. Dr. Gernot Gutmann, Köln
Dr. Hannelore Hamel, Marburg
Prof. Dr. Helmut Leipold, Marburg
Prof. Dr. Alfred Schüller, Marburg
Prof. Dr. H. Jörg Thieme, Düsseldorf

Unter Mitwirkung von

Prof. Dr. Dieter Cassel, Duisburg
Prof. Dr. Karl Hans Hartwig, Münster
Prof. Dr. Hans-Günter Krüsselberg, Marburg
Prof. Dr. Ulrich Wagner, Pforzheim

Redaktion: Dr. Hannelore Hamel

Band Nr. 75: Wissenschaftliche Politikberatung:
Theorien, Konzepte, Institutionen

Lucius & Lucius · Stuttgart · 2005

Wissenschaftliche Politikberatung

Theorien, Konzepte, Institutionen

Herausgegeben von

Martin Leschke und **Ingo Pies**

Mit Beiträgen von

Thomas Apolte, Eva Becker, Klaus Beckmann, Susanne Cassel,
Thomas Döring, Gisela Färber, Heinz Grossekettler,
Bernd Hansjürgens, Andre Jungmittag, Dirk Kirschbaum,
Andreas Knorr, Martin Leschke, Torsten Marner, Christian Müller,
Ingo Pies, Dirk Sauerland, Torsten Sundmacher, Theresia Theurl,
Paul J.J. Welfens, Martin Werding

Lucius & Lucius · Stuttgart · 2005

Anschriften der Herausgeber:

Prof. Dr. Martin Leschke
Universität Bayreuth
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre V
Insbesondere Institutionenökonomik
95440 Bayreuth

Prof. Dr. Ingo Pies
Universität Halle
Lehrstuhl für Wirtschaftsethik
Große Steinstraße 73
06108 Halle

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über . http://dnb.ddb.de abrufbar.

© Lucius & Lucius Verlags-GmbH • Stuttgart • 2005
Gerokstraße 51 • D-70184 Stuttgart

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Druck und Einband: ROSCH-BUCH Druckerei GmbH, 96110 Scheßlitz
Printed in Germany

ISBN 3-8282-0304-3
ISSN 1432-9220

Vorwort

Die Entwicklung moderner Gesellschaften ist durch eine immer stärker werdende Ausdifferenzierung von Wissen gekennzeichnet. Damit wächst der Bedarf der Politik an wissenschaftlicher Beratung stark an. Zugleich wirft der Status quo Probleme auf: Trotz einer intensiven Diskussion über die Steuer-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie auch über die Gesundheits- und Umweltpolitik geraten dauerhaft tragfähige Lösungen höchst selten ins Blickfeld, weil die Fronten offenbar zu verhärtet sind. Als Folge entstehen „faule" Kompromisse, die in vielen Fällen allenfalls kurzfristig Symptome kurieren. Probleme werden verschoben, aber nicht gelöst. Damit entsteht die Gefahr, dass aus Politiker-Verdrossenheit schließlich Politik-Verdrossenheit wird und die Bürger nicht nur ihr Vertrauen in die handelnden Akteure verlieren, sondern letztlich auch ihr Vertrauen in die Demokratie.

Ziel des Tagungsbandes ist es herauszuarbeiten, was genau die vielschichtigen Probleme der Politikberatung sind und auf welche Weise Verbesserungen der Politikberatung erreicht werden können, damit in Zukunft vermehrt tragfähige Lösungen implementiert werden. – Die Beiträge konnten zu vier Hauptteilen zusammengefasst werden: Erfahrungen mit Politikberatung, Politikberatende Institutionen, Leitideen ökonomischer Politikberatung sowie Theorieangebote und Konzeptionen für Politikberatung.

Im ersten Abschnitt werden Erfahrungen mit Politikberatung aus unterschiedlichen Bereichen analysiert. Angefangen mit einer eingehenden Analyse der Möglichkeiten von Politik- und Politikerberatung an Beispielen von Transformationsprozessen (Döring) schwenkt der Blick im zweiten Beitrag auf die EU-Ebene (Theurl). Hier wird auf die komplexen Entscheidungsfindungsverfahren eingegangen und auf die Rolle, die Politikberatung dabei spielt. Schließlich wird Politikberatung in der ersten Zeit nach der deutschen Wiedervereinigung thematisiert (Apolte/Kirschbaum). Welche Schlüsse können aus heutiger Sicht daraus gezogen werden? Zum Ende des Abschnitts wird die Entwicklung des Verkehrsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland einer kritischen Analyse unterzogen (Knorr).

Anschließend werden im zweiten Abschnitt einzelne politikberatende Institutionen untersucht. So werden im ersten Beitrag dieses Themenblocks die Beiräte des Finanz- und Wirtschaftsministeriums betrachtet (Grossekettler). Es wird dabei u.a. der Frage nachgegangen, welche Beratungsqualität von zumindest formell unabhängigen Protagonisten aus Wissenschaft und Praxis geleistet werden kann und welchen Einfluss die Beiräte auf die Umsetzung von Maßnahmen haben. Der anschließende Beitrag (Färber) beschäftigt sich mit der Arbeit der Kommissionen und ihrer Bedeutung für die Politikberatung. Danach steht die Rolle der Beratungsunternehmen im Blickpunkt (Sundmacher). Schließlich wird im letzten Beitrag (Cassel) des zweiten Abschnitts das amerikanische Konzept der Politikberatung untersucht und seine Übertragbarkeit auf den Beratungsmarkt in Deutschland geprüft.

Der dritte Abschnitt enthält eine inhaltliche Auseinandersetzung mit Problemfeldern, die in der (wirtschafts-)wissenschaftlichen Politikberatung eine zentrale

Rolle spielen. Ziel ist es, Leitideen der ökonomischen Politikberatung sichtbar zu machen. Eingangs wird im 9. Beitrag (Werding) auf die Generationengerechtigkeit eingegangen, die u.a. durch die Finanzierungsprobleme des bisherigen umlagefinanzierten Systems der Rentenversicherung auf die Probe gestellt wird. Im anschließenden Beitrag (Hansjürgens) geht es um die von der Umweltökonomik lange geforderte Etablierung von Märkten für Emissionsrechte. Es soll u.a. ausgelotet werden, welche Widerstände es aus welchen Gründen gegen eine Etablierung dieses Konzepts gibt und ob diese berechtigt sind. Der 11. Beitrag behandelt Probleme in Märkten für medizinische Dienstleistungen (Sauerland). Hier werden insbesondere die Anreizkomponenten im Krankenversicherungssystem thematisiert. Anschließend wird das Roadpricing-Konzept als neue Idee im Verkehrssektor vorgestellt (Becker/Marner). Inwieweit der Systemwettbewerb als Lösung für Standortprobleme geeignet erscheint, steht im Mittelpunkt des letzten Beitrags dieses Hauptabschnitts (Leschke). Hier wird herausgearbeitet, dass der Systemwettbewerb kein „Selbstläufer" ist, sondern eine (effizientere) Politikberatung erfordert, die auch die Anreizbedingungen (Verfassung) der Politik mit ins Visier nimmt.

Im Eingangsbeitrag des vierten Abschnitts, der Theorieangebote und Beratungskonzeptionen behandelt, wird zunächst die Bedeutung der empirischen Wirtschaftsforschung für eine fundierte Politikberatung diskutiert (Welfens/Jungmittag). In Beitrag 15 (Müller) werden anschließend die Beratungsresistenz der Politik und die Nachfrage nach Beratungsleistungen problematisiert. Gegenstand des 16. Beitrags (Beckmann) ist die Konstitutionenökonomik. Es wird hier diskutiert, ob der verfassungsökonomische Ansatz explizit als Ansatzpunkt zur Bildung einer Wettbewerbsordnung für die Produktion von Beratungsinformationen verwendet werden kann. Im letzten Beitrag des Bandes (Pies) steht die Frage im Vordergrund, warum ökonomische Beiträge zur Politikberatung oft auf Widerstand stoßen und wie man mit diesen Widerständen innerhalb der Theorie umgehen sollte. Als Lösungskonzept werden Überlegungen vorgestellt, wie Ethik und Ökonomik Hand in Hand arbeiten können, um normative Blockaden zu überwinden, die der Implementierung funktionaler Lösungen im Wege stehen.

Die hier abgedruckten Beiträge sind das Resultat der zahlreichen Vorträge und Diskussionen auf dem 37. Radeiner Forschungsseminar, das vom 15.02.2004 bis zum 22.02.2004 im Zirmerhof in Radein (Südtirol) stattfand. Gedankt sei der Familie Perwanger für die außerordentlich gute Bewirtung, den Diskutanten und Korreferenten für die hilfreichen Hinweise und Frau Karin Bauer (Sekretärin des Lehrstuhls VWL 5 an der Universität Bayreuth) für zahlreiche Formatierungsarbeiten. Finanzielle Unterstützung erhielten wir von *Barclays Capital* und dem *Universitären Institut für Kommunikation der Universität Düsseldorf.* Den Sponsoren sei herzlich gedankt.

Bayreuth und Wittenberg, November 2004

Martin Leschke und Ingo Pies

Inhalt

I. Erfahrungen mit Politikberatung

Thomas Döring
Politik- und Politikerberatung – eine Analyse vor dem Hintergrund von Transformationsprozessen 3

Theresia Theurl
Politikberatung in der Europäischen Union 29

Thomas Apolte und Dirk Kirschbaum
Erfahrungen mit der Politikberatung zu Beginn der deutschen Einheit 47

Andreas Knorr
Verkehrspolitik: Die Entwicklung in (Nachkriegs-)Deutschland 73

II. Politikberatende Institutionen

Heinz Grossekettler
Wissenschaftliche Politikberatung
Beiräte von Ministerien als politikberatende Institutionen 101

Gisela Färber
Politikberatung durch Kommissionen 131

Torsten Sundmacher
Von der Unternehmens- zur Politikberatung – die Rolle der Beratungsunternehmen 161

Susanne Cassel
Institutionalisierte Politikberatung in den USA – Ein Vorbild für die wissenschaftliche Beratung der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland? 183

III. Leitideen der ökonomischen Politikberatung

Martin Werding
Generationengerechtigkeit und Gesellschaftsvertrag 207

Bernd Hansjürgens
Märkte für den Klimaschutz: Ausgestaltung des europäischen CO_2-Emissionshandels und Umsetzung in Deutschland 227

Dirk Sauerland
Märkte für medizinische Dienstleistungen 257

Eva Becker und Torsten Marner
Märkte für Verkehr – Das Beispiel Road Pricing 285

Martin Leschke
Systemwettbewerb und Institutionen: Voraussetzungen einer erfolgreichen Politik(-beratung) in Deutschland 303

IV. Theorieangebote und Konzeptionen für Politikberatung

Paul J.J. Welfens und Andre Jungmittag
Politikberatung und empirische Wirtschaftsforschung: Entwicklungen, Probleme, Optionen für mehr Rationalität in der Wirtschaftspolitik 335

Christian Müller
Beratungsresistenz in der Politik? – Die Nachfrage nach Politikberatung 357

Klaus Beckmann
Konstitutionenökonomik – Ein Theorieangebot für die Politikberatung? 385

Ingo Pies
Wirtschaftsethik als Beitrag zur Ordnungspolitik – Ein interdisziplinäres Forschungsprogramm demokratischer Politikberatung 411

Autoren und Seminarteilnehmer 432

I.

Erfahrungen mit Politikberatung

Martin Leschke und Ingo Pies (Hg.),
Wissenschaftliche Politikberatung – Theorien, Konzepte, Institutionen
Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft • Band 75 • Stuttgart • 2005

Politik- und Politikerberatung – eine Analyse vor dem Hintergrund von Transformationsprozessen

Thomas Döring

Inhalt

1. Einleitung und Fragestellung 4

2. Beratung der Öffentlichkeit als Alternative zur Regierungsberatung 6

3. Regierungsberatung als dominantes Beratungsmodell im Transformationsprozess post-sozialistischer Länder 8
   3.1. Transformationsproblematik und Politikberatungsmodelle 8
   3.2. Transformationsberatung als Import von Blaupausen-Konzepten 10

4. Einbeziehung der Öffentlichkeit als notwendiger Bestandteil von Politikberatung im Transformationsprozess 13
   4.1. Transformation als Prozess des kulturellen und mentalen Wandels 13
   4.2. Zum Verhältnis von Regierungs- und Öffentlichkeitsberatung 15

5. Empirische Anhaltspunkte für die Relevanz unterschiedlicher Politikberatungsmodelle in Transformationsprozessen 17

6. Zusammenfassung der Ergebnisse 20

1. Einleitung und Fragestellung

Neben der Weiterentwicklung der theoretischen Grundlagen und deren empirischer Überprüfung gehört seit jeher die Entwicklung wirtschaftspolitischer Handlungsempfehlungen zu den Aufgaben von Ökonomen. Das Spektrum an Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik reicht dabei von Vorschlägen zur Korrektur einzelner Maßnahmen in ausgewählten Politikfeldern (Gesundheitspolitik, Finanzpolitik, Arbeitsmarktpolitik etc.) bis hin zur Entwicklung umfassender Reformkonzepte, in denen die Grundlagen bislang praktizierter wirtschaftspolitischer Strategien in Frage gestellt werden (*Pitlik* 2001). Folgt man einer Typologie von Politikberatung, die das Interaktionsverhältnis von Politik und Wissenschaft zu Geschwindigkeit und Tiefenwirkung von Veränderungen in bezug setzt, kann wirtschaftspolitische Beratung weit mehrheitlich als Ausprägung einer so genannten „Routinepolitik" gekennzeichnet werden (*von Beyme* 1995). Ihr wesentliches Merkmal ist die Entwicklung von wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen unter der Bedingung gegebener gesellschaftlicher Strukturen. Soweit ein Bedarf an Politikberatung durch gesellschaftlichen Wandel besteht, ist dieser auf einzelne Konfliktfelder oder Teilbereiche der Gesellschaft beschränkt. Eine solche als Routinepolitik klassifizierte wirtschaftspolitische Beratung stößt jedoch im Fall gesamtgesellschaftlicher Transformationsprozesse, wie sie etwa für die postkommunistischen Länder in Mittel- und Osteuropa seit Anfang der 1990er Jahre kennzeichnend waren (und sind), an ihre Grenzen. Die üblichen Funktionen von Politikberatung, wie etwa die Früherkennung von Fehlentwicklungen oder auch die nachträgliche Legitimation politischer Entscheidungen, sind in Zeiten einer raschen Transformation der ganzen Gesellschaft nur begrenzt brauchbar.

In Abgrenzung zur Routinepolitik spricht *von Beyme* (1995) daher im Zusammenhang mit Transformationsprozessen bewusst von Politikberatung als „Innovationspolitik". Auch wenn dieser Terminus in seiner Explikation eher vage bleibt, so wird zumindest deutlich, dass damit auf die Notwendigkeit einer Umorientierung von Politikberatung unter Rahmenbedingungen abgestellt wird, die im wesentlichen durch ein beschränktes Wissen hinsichtlich Regelmäßigkeit und Steuerbarkeit von Prozessen des umfassenden wirtschaftlichen wie politischen Umbruchs gekennzeichnet sind. So sahen sich rückblickend Anfang der 1990er Jahre die Reformer in den mittel- und osteuropäischen Ländern angesichts des überraschenden Übergangs zu Marktwirtschaft und Demokratie einem doppelten Informationsproblem gegenüber: Zum einen fehlte es trotz aller Erfahrungen mit der Umwandlung von Kriegs- in Friedenswirtschaften sowie mit Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogrammen in Ländern der Dritten Welt an Präzedenzfällen mit der Konsequenz, dass spezifische Kenntnisse über die Wirkungen des Einsatzes vertrauter ökonomischer Reformmaßnahmen unter den spezifischen Bedingungen Mittel- und Osteuropas nicht vorhanden waren (*Bönker* et al. 1995). Zum anderen erwies sich das umfangreiche Wissen über das Funktionieren von Marktwirtschaften als nur begrenzt brauchbar, um insbesondere zu Beginn des Transformationsprozesses die gezielte Einrichtung von Marktwirtschaften zu bewerkstelligen. Diese Erkenntnisdefizite führten bei einer Reihe von Ökonomen zu der Aussage, dass von einer ökonomischen Politikberatung keinerlei Vorgaben für einen gesteuerten System-

übergang zu erwarten sind (siehe stellvertretend *Wagner* 1997). Aber auch moderatere Einschätzungen mündeten in die Schlussfolgerung, dass mit Blick auf Mittel- und Osteuropa weniger von Transformationsstrategien, sondern allenfalls von anhaltender Transformationsdynamik die Rede sein könne (*Lehmbruch* 1994). Diesen eher skeptischen Haltungen steht jedoch die Erfahrung gegenüber, dass gerade in Zeiten der (wirtschaftlichen) Krise wie des grundlegenden gesellschaftlichen Wandels die Nachfrage nach Politikberatung besonders groß ist. Es kann daher kaum verwundern, dass angesichts des enormen politischen Handlungsdrucks in den Transformationsländern entsprechende ökonomische Beratungsleistungen nachgefragt wurden.

Vor diesem Hintergrund versucht der vorliegende Beitrag die Erfahrungen ökonomischer Politikberatung im Rahmen von Transformationsprozessen näher zu untersuchen. Dabei steht weniger die inhaltliche Aufarbeitung der von Ökonomen entwickelten Konzepte und Handlungsempfehlungen im Vordergrund. Die wirtschaftswissenschaftliche Literatur zur Transformationsproblematik ist seit 1989 zu einer anschwellenden Flut angewachsen, wobei Überblick und kritische Sichtung schon anderenorts wiederholt Gegenstand von einschlägigen Publikationen waren (siehe stellvertretend *Schwarz* 1995). Im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags steht vielmehr die Frage, welche Relevanz unterschiedlichen Politikberatungsmodellen im Rahmen von Transformationsprozessen beizumessen ist. Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist die innerhalb der Theorie der Wirtschaftspolitik geführte Debatte, inwieweit das vorherrschende Modell der Politikerberatung nicht durch den Ansatz einer verstärkten Öffentlichkeitsberatung ergänzt, wenn nicht gar substituiert werden sollte. Das traditionelle Verständnis von wissenschaftlicher Beratung sieht in der Information der politischen Entscheidungsträger die zentrale Aufgabe der Beratungstätigkeit. Die mit dieser Form der Regierungsberatung erzielten Ergebnisse sind mit Blick auf die westlichen Demokratien eher ernüchternd (*Franz* 2000). In jüngerer Zeit wird deshalb vermehrt gefordert, Ökonomen sollten sich beratend nicht nur an die jeweilige Regierung, sondern auch und vor allem an die Öffentlichkeit wenden (*Frey* und *Kirchgässner* 1994, *Wulffen* 1996, *Apolte* und *Wilke* 1998, *Cassel* 2001, *Pitlik* 2001). Dahinter steht die Überlegung, dass die Vermittlung ökonomischer Erkenntnisse im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung durch die verstärkte Teilnahme von Wissenschaftlern (Ökonomen) am gesellschaftlichen Diskurs als Korrektiv für die Mängel der Regierungsberatung dienen könnte.

Daran anknüpfend wird im vorliegenden Beitrag der Frage nachgegangen, welche Bedeutung einer öffentlichkeitsbezogenen Politikberatung in Transformationsländern beizumessen ist. In einem ersten Schritt werden dabei das traditionelle Konzept der Regierungsberatung sowie das Alternativmodell einer öffentlichkeitsorientierten Politikberatung einander gegenübergestellt (Kapitel 2.). In einem zweiten Schritt erfolgt die Übertragung dieser allgemeinen Bewertung unterschiedlicher Politikberatungsmodelle auf die Transformationsproblematik. Dabei wird zunächst gezeigt, dass die Regierungsberatung das dominante Beratungsmodell in post-sozialistischen Transformationsprozessen darstellte (Kapitel 3.). Es schließen sich Überlegungen an, inwiefern nicht gerade unter den Bedingungen des gesellschaftlichen Umbruchs eine stärkere Beratung der Öffentlichkeit eine notwendige Voraussetzung erfolgreich gestalteter Transformationsprozesse darstellt (Kapitel 4.). Abschließend wird auf die Ergebnisse empirischer Fall-

studien zu erfolgreichen Transformationsprozessen eingegangen, die darauf hin betrachtet werden sollen, inwieweit sich daraus Rückschlüsse auf die Relevanz unterschiedlicher Politikberatungsmodelle ableiten lassen (Kapitel 5.).

2. Beratung der Öffentlichkeit als Alternative zur Regierungsberatung

Dem traditionellen Konzept von Politikberatung im Sinne einer Bereitstellung wissenschaftlichen Expertenwissens zur Unterstützung von Politikfindungs- und Entscheidungsprozessen durch die jeweils regierenden Akteure liegt die implizite Annahme zugrunde, dass die beratenden Wissenschaftler objektive Erkenntnisse an wohlmeinende Entscheidungsträger vermitteln, um in der Politik formulierte gesellschaftliche Ziele bestmöglich zu erfüllen. Eine kritische Auseinandersetzung mit diesem Ansatz ist nicht zuletzt deswegen zweckmäßig, da – wie noch zu zeigen sein wird – Politikberatung in Transformationsprozessen überwiegend in dieser Ausprägungsform erfolgt ist. Im Einklang mit der (wohlfahrtsökonomisch geprägten) Theorie der Wirtschaftspolitik beruht das Modell der Regierungsberatung auf einem weitgehend instrumentalistischen Verständnis von Politik, welches sich im Schema von Zielen, Mitteln und Trägern konkretisiert.[1] Ökonomischer Politikberatung fällt dabei die Aufgabe zu, den Trägern der Wirtschaftspolitik zum besten Einsatz der ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente zu verhelfen, um als exogen vorgegeben verstandene Ziele zu erreichen.

Das konzeptionelle Problem dieses Modells von Politikberatung lässt sich plakativ anhand des wechselseitigen Anspruchs von Wissenschaftlern und Politikern darstellen (*Döring* 2001 und 2002 sowie *Romahn* 2002): Danach können im Rahmen dieses Modells Politiker von den Wissenschaftlern theoriegeleitete Maßnahmenempfehlungen zur Zielerreichung erwarten. Die Wissenschaftler können ihrerseits den Anspruch erheben, dass die Ratschläge in der Politik befolgt werden. Die Durchsetzung dieser wechselseitigen Ansprüche ist jedoch nur unter restriktiven Bedingungen vorstellbar. Hierzu zählen unter anderen die zweifelsfreie Bestimmung von Ursache-Wirkungszusammenhängen seitens der Wissenschaft sowie die Abwesenheit von Eigeninteressen der Politiker, um nur die wichtigsten Bedingungen zu nennen. Dem stehen jedoch in der Realität sowohl Mängel auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite von Politikberatung gegenüber, die in der Literatur bereits ausführlich diskutiert wurden und auf die daher

---

[1] Vgl. hierzu etwa *Wulffen* (1996, 38, Fn. 20), die auf die Arbeiten von *Tuchtfeldt* (1966 und 1971) als einem „geradezu klassischen Vertreter des instrumentalistischen Ansatzes zur Politikberatung" verweist. Vgl. auch *Tinbergen* (1968) sowie *Streit* (1991). Nach *Meier* und *Mettler* (1985, S. 172) kann der Kern dieses Ansatzes wie folgt beschrieben werden: „Das Erkenntnisziel bestand nun darin, aufzuzeigen, wie die staatliche Wirtschaftspolitik zu einem möglichst effizienten Einsatz der knappen Ressourcen beitragen kann. Wirtschaftspolitik wird als ein Mittel betrachtet, exogen vorgegebene (politische und gesellschaftliche) Ziele möglichst reibungslos zu erreichen". An diesem Ansatz kritisierte früh schon *Gäfgen* (1976, S. 127) die zugrunde liegende Vorstellung der „technokratischen Steuerung einer sozialen Maschinerie", die systematisch vernachlässige, dass „die Realisierung einer wirtschaftspolitischen Konzeption, welche bestimmte Ziele durch ein typisches Maßnahmenbündel erreichen will, an gesellschaftlichen Einflüssen [...] scheitern kann" (ebenda, 136). Vgl. hierzu auch *Frey* (1978), *Homann* (1980) sowie *Zohlnhöfer* (1999)

hier nicht noch einmal eingegangen werden muss (siehe im Einzelnen die Ausführungen bei *Cassel* 2003, *Heine* und *Mause* 2003, *Pitlik* 2001, *Frey* 2000, *Krupp* 1999, *Freytag* 1998, *Kirchgässner* 1996, *Lipsey* 1979). Angesichts der Unvollkommenheiten in den Anwendungsbedingungen des traditionellen Modells von Politikberatung im Sinne einer Regierungsberatung kann es nicht überraschen, dass dieses Modell schon früh als „dezisionistisch" oder auch „naiv" kritisiert wurde (*Habermas* 1968), verbunden mit der Aufforderung, ein alternatives Beratungsmodell zu entwickeln. Eine solche Alternative stellt das Modell der Öffentlichkeitsberatung dar.

Im Unterschied zum Modell der Regierungsberatung liegt dem Konzept einer öffentlichkeitsorientierten Politikberatung die Annahme zugrunde, dass durch die Vermittlung ökonomischer Erkenntnisse an die Bevölkerung ein Gegengewicht zu den Eigeninteressen der Politiker sowie den Sonderinteressen gesellschaftlicher Gruppen geschaffen werden kann (*Pitlik* 2001, *Kloten* 2001, *Apolte* und *Wilke* 1998, *Wulffen* 1996, *Külp* 1992). Die Unterscheidung zwischen Regierungs- und Öffentlichkeitsberatung resultiert dabei aus einem Beratungsdilemma: Danach wenden sich Ökonomen, die ihrem Selbstverständnis nach kollektiv vorteilhafte (d.h. für die Bürger insgesamt vorteilhaft wirkende) Reformstrategien entwickeln, unter den beschriebenen politischen Rahmenbedingungen entweder systematisch an die falschen Adressaten, wenn sie Politikern Maßnahmen empfehlen. Oder sie wenden sich an den richtigen Adressaten (den Bürger), erteilen diesem aber – soweit sie dem Ziel-Mittel-Denken der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik folgen – den falschen Rat (*Cassel* 2003, *Romahn* 2002). So muss davon ausgegangen werden, dass ein und dieselben wirtschaftspolitischen Empfehlungen in der Regel nicht zugleich den Interessen der Allgemeinheit der Bürger und den Eigeninteressen der Politiker gerecht werden können. Bürger (Öffentlichkeit) und Politiker sollten daher systematisch als zwei unterschiedliche Adressatenkreise angesehen werden. Soweit mit einer verstärkten Information und Aufklärung der Öffentlichkeit das Ziel verbunden ist, ein Gegengewicht zum bestehenden Entscheidungsverhalten innerhalb der Politik zu schaffen, dürfte sich die Situation in den bestehenden westlichen Demokratien nicht wesentlich von der in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern unterscheiden.

Es gilt jedoch ebenso zu berücksichtigen, dass nicht allein die Eigeninteressen der politischen Akteure, sondern umgekehrt auch die beim Bürger vorhandenen Vorstellungen den politischen Möglichkeitsraum beschränken können (*Congleton* 1991). Dieser Punkt ist nicht zuletzt für Politikberatung im Rahmen von Transformationsprozessen von besonderer Bedeutung. Danach haben Programme, die vermeintlich gegen allgemeine Grundüberzeugungen verstoßen, eine erheblich geringere Chance auf politische Durchsetzung. Dies ist aus Sicht der politischen Beratung insbesondere dann ein Problem, wenn die ökonomischen Grundüberzeugungen der Bürger mit den Erkenntnissen der professionellen Ökonomie kollidieren. Dies gilt nicht nur mit Blick darauf, dass bekanntermaßen die Komplexität ökonomischer Sachzusammenhänge mehrheitlich unter den Bürgern kaum verstanden wird. Darüber hinaus belegen empirische Studien, dass zum Teil erhebliche Auffassungsunterschiede zwischen der Majorität der Bevölkerung einerseits und den ökonomischen Experten andererseits bestehen können. So stoßen beispielsweise – anders als innerhalb der ökonomischen Profession – die Vorzüge

eines funktionsfähigen Marktsystems in weiten Kreisen der Bevölkerung auf eine erheblich geringere Akzeptanz als Eingriffe in die Marktpreisbildung, beschäftigungspolitische Interventionen oder redistributive Staatseingriffe (*Frey* und *Pommerehne* 1988, *Frey* 1990). Damit geht einher, dass in der öffentlichen Wahrnehmung das Markt- und Preissystem mit grundlegenden Normen wie Fairness und sozialer Gerechtigkeit konfligiert (*Pitlik* 2001, *Weizsäcker* 2000).

Folgt man *Goldstein* und *Keohane* (1993), stellen entsprechende ideologische Grundvorstellungen in der Gesellschaft vor allem dann ein Problem dar, wenn die Wirtschaftspolitik auf einen marktorientierten Kurswechsel ausgerichtet ist. Zeigt sich dieses Phänomen bereits innerhalb marktwirtschaftlich verfasster Systeme, so dürfte sich dieses Problem für Prozesse der Systemtransformation von vormals planwirtschaftlich organisierten Systemen hin zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung umso ausgeprägter stellen. Dies muss zwar nicht schon für die erste Phase eines solchen Transformationsprozesses gelten, da hier die negativen Erfahrungen mit der „alten" Ordnung noch mehrheitlich überwiegen. Spätestens jedoch wenn die Einführung eines marktwirtschaftlichen Systems nicht die gewünschten Ergebnisse zeitigt, wird das weitere Vorgehen von den prinzipiellen Einstellungen der Bürger prädisponiert. Damit könnte jedoch gerade in Transformationsprozessen der Aufklärungsfunktion einer primär auf den Bürger ausgerichteten Politikberatung eine bedeutsame Rolle zukommen. Dies deckt sich mit der von *Pitlik* (2001) formulierten These, der in ähnlicher Form darauf hinweist, dass ökonomische Öffentlichkeitsberatung vor allem in gesellschaftlichen Krisensituationen, wie dies gerade auch für Länder im Transformationsprozess als charakteristisch gelten kann, beim Bürger auf eine hohe Aufnahmebereitschaft trifft.

3. Regierungsberatung als dominantes Beratungsmodell im Transformationsprozess post-sozialistischer Länder

3.1. Transformationsproblematik und Politikberatungsmodelle

Die meisten mittel- und osteuropäischen Länder erlebten seit 1998 weder dramatische Fortschritte noch spektakuläre Rückschläge im Transformationsprozess hin zu Marktwirtschaft und Demokratie (*Weidenfeld* 2001 und 2002, *Backhaus* und *Krause* 1997a und 1997b, *Hölscher* et al. 1996). Der gemeinsame Ausgangspunkt in Form staatssozialistischer Herrschafts- und Wirtschaftssysteme und die parallele Umbruchsituation dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Länder im Verlauf der neunziger Jahre verschiedene Entwicklungspfade beschritten haben. Betrachtet man den aktuellen Entwicklungsstand der ökonomischen und politischen Transformationsprozesse, so zeigt sich, dass Länder wie Polen, die Slowakei, Tschechien und Ungarn zusammen mit den baltischen Staaten die besonderen Transformationsherausforderungen weitgehend bewältigt haben. Ausdruck und Anerkennung des Erfolgs ist zweifellos der Beitritt zur Europäischen Union. Demgegenüber kam etwa in Bulgarien oder Rumänien – nicht zuletzt aufgrund des Beharrungsvermögens der „alten" politischen wie ökonomischen Eliten – der tiefgreifende Umbau von wirtschaftlicher und staatlicher Ordnung nur verzögert voran. In den Republiken des ehemaligen Jugoslawien blockierte zudem bis zum Ende der 1990er Jahre die staatliche Loslösung und Neugründung

sowie die damit einhergehenden Kriege eine weitergehende Demokratisierung und marktwirtschaftliche Reform. In allen Transformationsländern Mittel- und Osteuropas kommen die Verbesserungen des sozioökonomischen Entwicklungsstandes nur langsam voran. So hatten im Jahr 2002 lediglich Polen, Tschechien, die Slowakei, Ungarn, Slowenien, Estland und Albanien das Niveau ihres realen Bruttoinlandsprodukts von 1989 überschritten. Legt man den im Rahmen des Entwicklungsprogramms der *Vereinten Nationen* (UNDP) entwickelten Human Development Index (HDI) zugrunde, der aus der durchschnittlichen Lebenserwartung, dem Bildungsgrad sowie dem Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftparitäten errechnet wird, haben nur Albanien und Lettland ihr Entwicklungsniveau zwischen 1995 und 2000 deutlich erhöht.

Nach *Brusis* (2003) setzen umfassende gesellschaftliche Reformen, wie sie in Transformationsprozessen erforderlich sind, eine (politische) Steuerungsleistung voraus, die durch verschiedene Qualitätsmerkmale gekennzeichnet ist. Danach sollten die politischen Akteure fähig sein, strategisch orientierte, konsistente und glaubwürdige Reformpolitiken zu formulieren und diese auch gegen politische Blockadeversuche umzusetzen. Eine Regierung sollte die verfügbaren ökonomischen, kulturellen und humanen Ressourcen optimal nutzen, Verantwortlichkeit, Lernfähigkeit und politische Klugheit zeigen, nicht-staatliche Akteure einbeziehen und einen breiten Reformkonsens in der Gesellschaft anstreben. Die Auflistung dieser Empfehlungen legt die Schlussfolgerung nahe, dass die Art der wissenschaftlichen Beratung von untergeordneter Bedeutung zu sein scheint. Lediglich indirekt lässt sich der Auflistung von als notwendig eingestuften politischen Handlungskompetenzen entnehmen, dass als Adressat für wissenschaftliche Beratung nicht primär die Öffentlichkeit, sondern die jeweiligen Regierungsakteure in den Blick zu nehmen sind.

Bereits mit einer solchen Interpretation würde allerdings der Stellenwert, welcher der Frage nach der Relevanz unterschiedlicher Politikberatungsmodelle in der Transformationsforschung bislang beigemessen wurde, verzerrt wiedergegeben. Soweit Transformationskonzepte innerhalb der Ökonomie diskutiert wurden, war diese Diskussion bislang ausschließlich auf die inhaltliche Dimension konzentriert. Die Aufmerksamkeit galt dabei Themen wie der makroökonomischen Stabilisierung des Geld- und Währungssystems, der Liberalisierung von Märkten und der Freigabe von Preisen sowie der Privatisierung von öffentlichen Unternehmen in den jeweiligen Transformationsländern. Soweit prozedurale Fragen des Transformationsprozesses im Mittelpunkt standen, waren diese auf die richtige Abfolge der Maßnahmen (sequencing) und das Tempo der Transformation (big bang vs. Gradualismus) gerichtet (siehe als Überblick *Funke* 1993; siehe auch *Hutter* 1995). Die Frage nach der angemessenen politischen Vermittlung dieser Konzepte, die nicht losgelöst vom zu wählenden Politikberatungsmodell gestellt werden kann, wurde demgegenüber vernachlässigt.

Zwar wurde schon früh die Vielschichtigkeit von Transformationsprozessen aufgrund deren politischer, sozialer und wirtschaftlicher Dimension betont (siehe etwa *ECE* 1991 oder auch *Backhaus* 1991). Auch wurde mit Schwierigkeiten gerechnet, die sich aus der simultan erfolgenden Schaffung neuer wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und der Demokratisierung ergeben. Die Beantwortung der Frage, welches angesichts dieser besonderen Rahmenbedingungen das geeignete Modell von Politikbera-

tung ist, blieb jedoch zunächst ausgeblendet. Dies änderte sich erst mit dem Auftreten der so genannten Transformationskrisen (siehe als Überblick *Rosati* 1994 sowie zusammenfassend *Engerer* und *Voigt* 2002). Dabei trug insbesondere die Mitte der 1990er Jahre einsetzende Krise, die selektiv Länder wie Rumänien, Bulgarien oder auch Russland traf und durch einen starken Produktionseinbruch gekennzeichnet war, zu einem Prozess des Umdenkens bei. Wurden die sich ab diesem Zeitpunkt mehr und mehr abzeichnenden unterschiedlichen Verlaufsmuster der Transformation anfänglich noch mit Unterschieden in der Umsetzung der Transformationskonzepte erklärt, so drängte sich zunehmend die Frage auf, ob nicht die zugrunde gelegten Konzepte und – darüber vermittelt – auch das praktizierte Modell der Politikberatung einer kritischen Betrachtung bedurfte.

3.2. Transformationsberatung als Import von Blaupausen-Konzepten

In Zeiten grundlegender gesellschaftlicher Umbrüche werden wissenschaftliche Beratungsleistungen weitaus stärker von den politischen Entscheidungsträgern nachgefragt, als dies in Phasen des routinehaften politischen Entscheidungsverhaltens unter stabilen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Fall ist. Dieser verstärkten Nachfrage stand in den mittel- und osteuropäischen Ländern zu Beginn des Transformationsprozesses ein Angebot gegenüber, das vor allem durch die folgenden Strukturmerkmale gekennzeichnet war (*von Beyme* 1995, S. 124f.): Zum einen waren insbesondere in der Anfangsphase des Transformationsprozesses kaum heimische Experten in Politik und Bürokratie zur Bewältigung der anstehenden Probleme verfügbar. Zum anderen hatten die in den post-sozialistischen Ländern vorhandenen Ökonomen ihre Expertenqualität weitgehend verloren, da ihnen inhaltlich wie methodisch das grundlegende Wissen für die Einführung von Marktwirtschaft und Demokratie fehlte. Hinzu kam, dass die Wissenschaft selbst, die in einigen post-sozialistischen Ländern starken Umstrukturierungen und Verteilungskämpfen durch die Konkurrenz von neuen staatlichen und privaten Institutionen ausgesetzt war, einen (krisenhaften) Wandel durchlief. Soweit Beratungsleistungen angeboten wurden, geschah dies vielfach zu spät und in zu geringem Umfang. Diese Lücke im „heimischen" Beratungsangebot konnte auch dadurch nur begrenzt geschlossen werden, dass in einigen Transformationsländern Ökonomen selbst die Rolle politischer Funktionsträger übernahmen. Angesichts einer Situation, in der Politik und Wissenschaft noch nicht hinreichend ausdifferenziert waren, führte die unmittelbare Beteiligung von Ökonomen am politischen Willensbildungsprozess nicht selten zu einer Vermischung der Funktionen, die letztlich für beide gesellschaftlichen Teilbereiche (Wissenschaft und Politik) auf Dauer abträglich war.[2]

Vor diesem Hintergrund ist es keineswegs überraschend, dass vor allem westliche Experten im Transformationsprozess als Politikberater fungierten. Das mit Abstand prominenteste Beispiel hierfür dürfte zweifelsohne der ehemalige Harvard-Ökonom *Jeffrey Sachs* sein. Die Art und Weise seiner Beratungstätigkeit kann als repräsentativ dafür gelten, wie Ratschläge erteilt wurden: Ohne Rücksicht auf die besondere Lage in

---

[2] *Von Beyme* (1995, S. 123) spricht in diesem Zusammenhang von Politikberatung in Form einer „Do-it-yourself-Politik", durch die „der Aufbau eines unideologischen Wissenschaftssystems auch zum langfristigen Nachteil der Politik verzögert" wurde.

den jeweiligen Transformationsländern erfolgte Politikberatung im Stil des Imports von Blaupausen-Konzepten zur Einführung marktwirtschaftlicher Strukturen. Mit dem Selbstverständnis eines „klinischen Ökonomen, [der] ans Bett kranker Volkswirtschaften gerufen" wird (*Heuser* 2003, S. 25) und unter Bezug auf das vorherrschende, neoklassisch geprägte Theoriefundament wurden dabei für Länder wie Polen, Rußland, Jugoslawien, Slowenien, Estland, die Slowakei oder auch die Ukraine in ihren Bausteinen immer gleiche Masterpläne entwickelt, die quasi über Nacht die ehemaligen Planwirtschaften in Marktwirtschaften verwandeln sollten. Auch Organisationen wie der *Internationale Währungsfonds* oder die *Weltbank* präsentierten Anfang der 1990er Jahre weitgehend identisch angelegte Transformationskonzepte für Mittel- und Osteuropa, wobei die in ihrem Auftrag tätigen Transformationsberater nicht minder von der Vorstellung des Blaupausen-Importes beherrscht waren. Die Grundlage hierfür lieferten die in verschiedenen Schwellen- und Entwicklungsländern (insbesondere in Lateinamerika) erprobten Stabilisierungsprogramme (siehe etwa *Blanchard* et al. 1994). Diese Art der Herangehensweise an die Transformationsproblematik fand seinen Höhepunkt im sogenannten Washington Consensus,[3] der inhaltlich auf die bereits genannten Bereiche der Geld-, Währungs- und Investitionspolitik sowie der Deregulierung und Privatisierung beschränkt und – bezogen auf den Adressatenkreis von Politikberatung – auf die relevanten Akteure in Regierung und öffentlicher Verwaltung ausgerichtet war.

Die Erfolgsbilanz dieser Vorgehensweise fiel dabei in den einzelnen Transformationsländern unterschiedlich aus. So können die Wirkungen dieser Art von Politikberatung etwa mit Blick auf Polen als durchaus positiv bewertet werden, nicht zuletzt weil aus heutiger Sicht einige wesentlich Rahmenbedingungen für einen erfolgreichen Transformationsprozess gegeben waren (siehe *Ellmann* 1992, *Murell* 1992 oder auch *von Beyme* 1995). Dazu zählte unter anderen die Möglichkeit des Staates, die Kontrolle über die Löhne für eine Übergangszeit aufrechtzuerhalten. Eine wesentliche Hilfestellung leistete hierbei die Existenz einer bereits organisierten Gewerkschaftsbewegung, die die Folgen einer restriktiven Lohnpolitik bei ihren Mitgliedern abfedern konnte. In anderen Ländern wurden demgegenüber Planungsinstrumente aufgelöst, noch ehe Marktinstitutionen sich hinreichend herausgebildet hatten. So führte beispielsweise eine ähnliche Strategie in Rußland nicht zu den gleichen Erfolgen wie in Polen. Hinzu kommt des Weiteren, dass etwa in Ländern wie Tchechien und Polen aufgrund der historisch gewachsenen soziokulturellen Rahmenbedingungen die Durchsetzungschancen genuin „westlicher" Modelle wie Demokratie, Gewaltenteilung, Marktwirtschaft und Rechtsstaat weitaus größer zu sein schienen als in den Ländern Osteuropas. Das diesbezüglich unter dem Schlagwort der „interkulturellen Kommunikationsbarriere" (*Sundhausen* 1995) formulierte Problem verweist dabei – für Institutionenökonomen keineswegs neu – auf die Bedeutung vorhandener Wert- und Normensysteme für das Funktionieren von Demokratie und Marktwirtschaft.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen lassen sich die Ursachen für den mangelnden Beratungserfolg sowohl in inhaltlicher als auch konzeptioneller Hinsicht benennen.

---

[3] Siehe zum „Washington Consensus" beispielsweise *Gregory* (1999) oder auch *Müller* (2001).

In der inhaltlichen Dimension besteht mittlerweile unter Ökonomen mehrheitlich Einigkeit darüber, dass Berater wie *Jeffrey Sachs* und die ihrem Rat folgenden Regierungen beim Transformationsprozess etwas Wichtiges übersehen haben. So sollten durch die einfache Übertragung von Gesetzen und Regeln, die sich in westlichen Ländern bewährt hatten, entsprechende Wohlstandssteigerungen in den betroffenen Ländern erzielt werden. Neuere Studien haben hier jedoch zu der Erkenntnis geführt, dass neben der bloßen Übertragung von im Westen vorhandenen Institutionen und deren formalen Inkraftsetzung weitere Maßnahmen zu tätigen sind (siehe stellvertretend *EBRD* 1997; siehe zum aktuellen Stand des Transformationsprozesses auch *EBRD* 2002 und 2003).[4] Dabei zeigte sich vor allem das Problem, dass die neuen formellen Institutionen und Gesetze nicht nur von der amtierenden Regierung zu verabschieden waren, sondern diese – sollten sie Wirkung entfalten – auch gesellschaftlich verankert und mit den vorhandenen informellen Institutionen abgestimmt werden mussten.[5] Der Transformationsprozess schafft danach zwar die Voraussetzungen für einen Systemwandel, für den wirtschaftlichen Erfolg einzelner Länder sind aber vor allem die institutionellen Rahmenbedingungen entscheidend. In der neoklassischen Theorie, die als dominante Blaupause für die Reformen in Mittel- und Osteuropa der Politikberatung anfänglich zugrunde gelegt wurde, haben formelle wie informelle Institutionen jedoch keinen Platz.

Neben diesem Defizit in der inhaltlichen Dimension tritt aber auch ein konzeptionelles Problem im Sinne der Wahl des vor diesem Hintergrund geeigneten Modells von Politikberatung. Bezieht man sich hier wiederum auf die von *Sachs* (1994) vertretene Position, der zufolge die Staaten (d.h. die jeweiligen Regierungen) nur das von ihm entwickelte Programm umsetzen müssen, um zu Wohlstand und Stabilität zu gelangen, so offenbart sich darin ein im Kern technokratisches Verständnis von Politikberatung. Im Einklang mit der traditionellen Sicht, wie sie sich implizit in der wohlfahrtsökonomisch geprägten Theorie der Wirtschaftspolitik findet, wird Politikberatung hier primär als Regierungsberatung interpretiert. Erfolgreiche Systemtransformation erscheint angesichts dessen als ein rein instrumenteller Akt, bei dem es einzig darauf ankommt, dass die politischen Entscheidungsträger den vom Ökonomen entwickelten Maßnahmenkatalog möglichst Punkt für Punkt umsetzen, um die wirtschaftspolitisch gewünschten Er-

---

[4] Damit wurde nachträglich auch die Einschätzung von Ökonomen in der Tradition der Institutionen- und Ordnungsökonomik bestätigt, die bereits frühzeitig auf die Komplexität von Transformationsprozessen hingewiesen hatten. Siehe stellvertretend *Schüller* (1992), *Apolte* (1992) oder auch *Leipold* (1994 und 1996). Bezogen auf die Kritik am „Washington Consensus" bedeutet dies zugleich, dass nicht die dort als notwendig definierten institutionellen Reformen als solche kritikbedürftig sind, sondern vielmehr die (naive) Vorstellung einer mehr oder weniger friktionslosen Umsetzung dieser Reformen.

[5] In diese Richtung zielen auch Einschätzungen von Vertretern des *IWF* und der *Weltbank*, wenn festgestellt wird, dass „in der Vergangenheit die Rolle gesunder Institutionen und der Rechtssicherheit für eine funktionierende Marktwirtschaft unterschätzt" wurde (*Storn* 2003, S. 30, der sich hierbei auf eine Aussage des früheren Vorsitzenden des IWF und jetzigen Bundespräsidenten, *Horst Köhler*, bezieht). In dieser Hinsicht offener erscheint das von *Dornbusch* (1991) vorgelegte „7-Tage-Programm" der Systemtransformation, welches für die Schaffung adäquater Institutionen immerhin 2 Tage vorsieht. Allerdings wird auch in diesem Programm die Relevanz von Traditionen, sozialen Normen und Mentalitäten, d.h. von informellen Institutionen, nur unzureichend reflektiert.

gebnisse zu erhalten. Dass hierbei auch das Problem der gesellschaftlichen Vermittlungsfähigkeit von Reformmaßnahmen (einschließlich der dafür relevanten Rahmenbedingungen) zu berücksichtigen ist, bleibt dabei – anders als im Modell der Öffentlichkeitsberatung – systematisch unreflektiert.

4. Einbeziehung der Öffentlichkeit als notwendiger Bestandteil von Politikberatung im Transformationsprozess

4.1. Transformation als Prozess des kulturellen und mentalen Wandels

Um den zuletzt genannten Punkt im Kontext der Transformationsproblematik angemessen zu berücksichtigen, ist vorgeschlagen worden, die wirtschaftspolitische Umgestaltung vormals sozialistischer Länder als einen umfassenderen Prozess des kulturellen Wandels zu interpretieren (siehe etwa *Sundhausen* 1995 oder auch *Hermann-Pillath* 2000). Aus Sicht der unterschiedlichen Modelle von Politikberatung ist dies insofern von Bedeutung, wie sich die „Kultur" einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung – folgt man den genannten Autoren – nicht einfach mittels direkter Interventionen, sondern nur auf dem Weg eines breit angelegten gesellschaftlichen Kommunikationsprozesses verändern lässt. Die mancherorts bestehende Erwartung, dass mit der Einführung neuer Institutionen in den Transformationsländern die damit einhergehenden Anreizmechanismen für eine entsprechende Anpassung der informellen Institutionen (Werte, soziale Normen, Traditionen) sorgen werden (so etwa *Mummert* 1999), muss vor diesem Hintergrund als wenig realistisch gelten (siehe grundlegend *North* 1999). Aus der Perspektive kulturellen Wandels bedarf es vielmehr einer „kommunizierten Reflektion" über die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, wobei erst eine solch „kommunikative Offenlegung von Ordnungsfragen hinreichende Kreativitätspotenziale erschließt, um dann neue Institutionen zu generieren" (*Hermann-Pillath* 2000, S. 393). Wirtschaftspolitische Beratung als ein breit angelegter gesellschaftlicher Diskurs stellt jedoch insbesondere bei umfassenden Reformvorhaben, wie sie für Transformationsländer kennzeichnend sind, ein zentrales Problem dar, weil noch ausgeprägter als in westlichen Ländern die realen Zusammenhänge zwischen institutionellen Reformen der Mehrzahl der Beteiligten nicht transparent sind und weil zudem Interessen und reale Konsequenzen der Reformmaßnahmen nicht eindeutig bestimmt werden können.[6]

Während bezogen auf die westlichen Demokratien aus politökonomischer Sicht im Modell einer öffentlichkeitsbezogenen Politikberatung häufig der einzige Ausweg gesehen wird, um die allgemeinen gesellschaftlichen Interessen gegenüber den in der Politik dominierenden Eigen- und Sonderinteressen zur Geltung zu bringen, erhält bezogen auf die Gestaltung von Transformationsprozessen die in diesem Modell angelegte konsensstiftende Funktion von Politikberatung ein besonderes Gewicht. Einer auf die Öffent-

---

[6] Es besteht hier eine enge Verbindung zu Konzepten einer evolutorischen Wirtschaftspolitik, die vor allem auf die Frage konzentriert sind, wie wirtschaftspolitische Probleme als solche überhaupt erkannt werden und welchen Beitrag der gesellschaftliche Diskurs zur Lösung dieser Probleme leistet. Siehe hierzu etwa *Meier* und *Durrer* (1992), *Slembeck* (1997), *Koch* (1998) *Meier* und *Slembeck* (1998) oder auch *Ebert* (1999).

lichkeit ausgerichteten Politikberatung kommt die Aufgabe zu, die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Transformationsprozess zu schaffen. Dabei sind vor allem die folgenden Punkte von besonderer Bedeutung (siehe *Sundhausen* 1995; siehe auch *Kaltefleiter* 1994, *Bönker* 1995 sowie *Wrobel* 2003):

- Der Import von in westlichen Ländern bewährten demokratischen und marktwirtschaftlichen Ordnungselementen fällt dann umso leichter, wenn innerhalb der Gesellschaft ein Grundkonsens über die Akzeptanz der sich mit dem Transformationsprozess verbindenden Ziele besteht. Wo dies – wie in der Mehrzahl der osteuropäischen Transformationsländern – nicht der Fall war und ist, steigt die Wahrscheinlichkeit von politischen wie gesellschaftlichen Machtkämpfen, die sich lähmend auf die Reformpolitik auswirken sowie den Um- und Neubau von politischen wie wirtschaftlichen Institutionen behindern. Gerade Russland liefert hierfür ein augenfälliges Beispiel[7], wo ein mangelnder Grundkonsens über die Ziele des Transformationsprozesses gesellschaftliche Desintegration und ein starkes Misstrauen der Bevölkerung gegenüber demokratischen und privatwirtschaftlichen Strukturen begünstigt hat.
- Für eine hinreichende Akzeptanz der Ziele ist eine umfassende Aufklärung über die mit der Transformation verbundenen (schmerzlichen) Umstellungsprozesse und die zu erwartenden Verteilungskämpfe erforderlich. So erhofften sich die Menschen in Mittel- und Osteuropa vom Transformationsprozess mehr Wohlstand und Freiheit. Was dies jedoch konkret bedeutet, wie die beiden Teilziele gegeneinander zu gewichten sind, welche gesellschaftlichen und individuellen Kosten daraus resultieren, war der weit überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung in den post-sozialistischen Ländern zumindest zu Beginn des Transformationsprozesses nicht bewusst. Eine über die jeweilige Regierung hinaus auch an die Öffentlichkeit adressierte Politikberatung hätte hier durch entsprechende Aufklärungsleistungen den sich zwangsläufig einstellenden Erwartungsenttäuschungen (zumindest partiell) vorbeugen können.
- Damit eng verbunden ist die historische Erfahrung, dass ein Transformationsprozess die Aufnahmebereitschaft der Gesellschaft nicht überfordern darf. Die im Rahmen der Regierungsberatung a la *Jeffrey Sachs* für die Transformationsländer propagierte „Schocktherapie" kann erfolgreich sein, so lange es im wesentlichen „nur" darauf ankommt, bestehende Hemmnisse aus dem Weg zu räumen, um die innerhalb der Gesellschaft vorhandenen Kräfte zum Wandel zur Entfaltung zu bringen. Ein solches Modell der Politikberatung ist jedoch dann kontraproduktiv, wenn die soziokulturellen Voraussetzungen für die Implementierung einer neuen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung fehlen und dieses Defizit Abwehrreaktionen erzeugt, die eine Fortsetzung des Transformationsprozesses erheblich behindern oder gar unmöglich machen. Eine ausschließlich auf Politik und öffentliche Verwaltung ausgerichtete Politikberatung ist hier permanent der Gefahr ausgesetzt, der jeweiligen Gesell-

---

[7] Siehe für Russland etwa *Demidov* (1995) oder auch *Voswinkel* (2003). Siehe für die Ukraine die Untersuchung von *Helmerich* (2003). Siehe darüber hinaus für die Einstellung der Bevölkerung zum marktwirtschaftlichen und parlamentarischen System in den übrigen Ländern Mittel- und Osteuropas die Untersuchung von *Rose* und *Seifert* (1995).

schaft ein System überzustülpen, das ihr fremd ist und einen Bruch mit bestehenden Traditionen bedeutet.

- Transformationsprozesse sollten demgegenüber als eine Art (kollektiver) Sozialisationsprozess verstanden werden, in dem neue Verhaltensweisen verinnerlicht werden müssen. Daraus lässt sich ableiten, dass grundlegende Reformmaßnahmen, allen voran die Umgestaltung des Wirtschafts- und Rechtssystems, nur dann die notwendige Breitenwirkung entfalten können, wenn hinreichende Voraussetzungen für mentale Kopplungswirkungen innerhalb der Bevölkerung vorhanden sind. Liegt demgegenüber die Durchsetzung von Demokratie und Marktwirtschaft allein in den Händen von Technokraten und Theoretikern, ist ein nachhaltiger Erfolg des Transformationsprozesses eher unwahrscheinlich. Die Chancen für eine breitenwirksame Implementierung von Transformationszielen werden nicht zuletzt durch den Wissenstand der Bevölkerung sowie deren Werte- und Normensystem bestimmt.[8]

4.2. Zum Verhältnis von Regierungs- und Öffentlichkeitsberatung

Den zurückliegenden Überlegungen liegt die Annahme zugrunde, dass die Länder Mittel- und Osteuropas angesichts der institutionellen Komplexität und der gesellschaftlichen Reichweite des Transformationsprozesses nicht ohne weiteres durch den Import standardisierter Transformationskonzepte mehr oder minder beliebig formbar sind. Sie sind vielmehr das Ergebnis langfristiger Entwicklungsprozesse, deren Strukturen zwar veränderbar sind, die Veränderungsgeschwindigkeit wird aber nicht unerheblich von den in der Gesellschaft vorhandenen Mentalitäten und Denkkulturen mit beeinflusst (siehe *Mantzavinos* et al. 2004; *North* 1999; *Denzau* und *North* 1994). Interpretiert man letztere als „Ordnungssysteme" eigener Art, so muss – nimmt man *Walter Euckens* These von der Interdependenz der Ordnungen ernst – davon ausgegangen werden, dass die im Interdependenzargument angelegte Forderung nach funktionaler Symmetrie verschiedener (Teil-)Ordnungen[9] nicht allein auf das Verhältnis von Wirtschafts-, Rechts- und Staatsordnung beschränkt sein kann. Transformation bedeutet vor diesem Hintergrund einen (notwendigen) Wandel der gesellschaftlichen Teilordnungen in ihrer Gesamtheit. Dem muss auch die Ausgestaltung von Politikberatung Rechnung tragen.

Dies spricht nicht gegen die Einführung marktwirtschaftlicher und rechtsstaatlicher Strukturen in den Ländern Mittel- und Osteuropas. Diese Konstellation spricht vielmehr für die Einbeziehung der Öffentlichkeit als Adressat von Politikberatung im Transformationsprozess, soweit gesellschaftliche Mentalitäten und Denkkulturen als mögliche

---

[8] Eine kritische Analyse des Fehlens entsprechender mentaler Kopplungswirkungen im Fall Russlands findet sich beispielsweise bei *Ahlberg* (1995). *Sundhausen* (1995) spricht in diesem Zusammenhang auch von potenziellen Trägerschichten des Transformationsprozesses, um dabei zu schlussfolgern, dass „ohne Existenz einer breiten Mittelschicht [...] sich die Integration einer Gesellschaft auf demokratischer und marktwirtschaftlicher Basis nicht bewerkstelligen" lässt (Ebenda, S. 88). Dabei ist weniger die Mittelschicht als solche, sondern das von ihr repräsentierte Werte- und Normensystem die entscheidende Voraussetzung für die erfolgreiche Verankerung der Transformationsziele in der Bevölkerung.

[9] Unter „funktionaler Symmetrie" kann dabei sowohl eine Beziehung wechselseitiger institutioneller Vorleistungen als auch ein Verhältnis der logischen Komplementarität von Teilordnungen verstanden werden. Siehe hierzu auch *Döring* (1999).

Restriktionen erfolgreicher Transformation berücksichtigt werden. Regierungs- und Öffentlichkeitsberatung sind dabei nicht als ein wechselseitiges Substitut zu verstehen, sondern sie stellen komplementäre Elemente eines umfassend angelegten ökonomischen Beratungsprozesses dar:[10] Während – vereinfacht ausgedrückt – die Beratung der Regierungsakteure auf eine Kompensation fehlenden oder defizitären ordnungsökonomischen wie prozesspolitischen Gestaltungswissens in Politik und öffentlicher Verwaltung abzielt, erfüllt die auf das breite Publikum gerichtete Beratungstätigkeit eine zentrale Informations- und Aufklärungsfunktion. Letzteres bedeutet jedoch nicht, dass bestimmte Reformmaßnahmen gewissermaßen propagandistisch verbreitet werden. Neben der notwendigen Aufklärung über die gesellschaftlichen wie individuellen Konsequenzen von Reformmaßnahmen verbindet sich damit vielmehr zugleich eine Entdeckungsfunktion im Sinne eines im gesellschaftlichen Diskurs praktizierten Auslotens der Grenzen des aktuellen Transformationsspielraums einer Gesellschaft. Eine so verstandene Öffentlichkeitsberatung kann der Regierungsberatung jenen Rückkopplungseffekt bei der Entwicklung von Gestaltungsempfehlungen liefern, der notwendig ist, um den „Randbedingungen" des Transformationsprozesses in Gestalt verschiedenartiger politischer, mentaler und institutioneller Ausgangssituationen sowie der unterschiedlichen Präferenzen der Bürger in den einzelnen Staaten angemessen Rechnung zu tragen (*Wrobel* 2003).

Die These von der Komplementarität von Regierungs- und Öffentlichkeitsberatung beinhaltet nicht zwingend eine zeitliche Parallelität beider Beratungsformen. So haben die Erfahrungen aus der frühen Phase des mittel- und osteuropäischen Transformationsprozesses gezeigt, dass zumindest in einer Reihe von Fällen das entstandene institutionelle Vakuum und die damit einhergehende Gefahr weitreichender gesellschaftlicher Instabilität nur durch die unmittelbare Einführung marktwirtschaftlicher und demokratischer Strukturen vermieden werden konnte. Bezogen auf die Relevanz der beiden Beratungsmodelle resultiert daraus in erster Linie ein Bedarf an Regierungsberatung, um die politisch verantwortlichen Akteure bei der Umgestaltung der formalen Institutionen zu unterstützen. Einer öffentlichkeitsbezogenen Politikberatung kommt unter dieser Bedingung vor allem die Funktion zu, in einer Art „nachlaufender Beratung" das breite Publikum über die Notwendigkeit jener institutionellen Reformen aufzuklären, die von der amtierenden Regierung zur Vermeidungen eines Zustands nachhaltiger gesellschaftlicher Instabilität vollzogenen wurden.

Ein weiteres Argument für eine öffentlichkeitsbezogene Politikberatung liefern politische und administrative Restriktionen, die den Transformationsprozess in Richtung und Tempo einschränken können (*Schmähl* 1997). Soweit in den Transformationsländern im Verwaltungsbereich eine relative personelle Stabilität über den Systemwechsel hinaus zu verzeichnen ist, sind institutionelle Beharrungstendenzen wahrscheinlich, die

---

[10] Siehe hierzu etwa *Zimmermann* (2003). Ein Beispiel für die Komplementarität von Regierungs- und Öffentlichkeitsberatung liefert die wirtschaftspolitische Beratung der Ukraine, bei der aktuell hochrangige deutsche Experten ukrainische Partner auf Ministerebene bzw. in Parlament, Präsidialverwaltung, Zentralbank und anderen Institutionen beraten. Mit Blick auf die Öffentlichkeit sind darüber hinaus alle Arbeiten der Beratergruppe im Internet frei zugänglich. Siehe hierzu auch *Handrich* et al. (2003).

der Entwicklung und Durchsetzung einer langfristig angelegten, auf Marktwirtschaft und Demokratie ausgerichteten Reformagenda im Wege stehen. Darüber hinaus stellt im politischen Bereich die zeitliche Kontinuität, mit der Politiker ihre Vorstellungen verfolgen können, eine entscheidende Variable dar. Zwar haben sich in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas inzwischen weitgehend demokratisch verfasste politische Systeme etabliert, wobei es zu Beginn der politischen und wirtschaftlichen Transformation in allen Ländern zu einem Personalwechsel an der politischen Spitze gekommen ist. Die politische Stabilität, wie sie sich etwa in der Anzahl der Regierungswechseln oder der Bandbreite des Parteienspektrums zeigt, ist in diesen Staaten jedoch seither sehr unterschiedlich. Unter der Annahme, dass politische Stabilität ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Durchsetzung von tiefgreifenden Reformen ist, dürfte zumindest in jenen Transformationsländern, die durch eine hohe Anzahl von Regierungswechsel gekennzeichnet sind, das Vorhandensein eines gesellschaftspolitischen Konsenses über die Reform der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung eine entscheidende Rolle spielen. Hinzu kommt schließlich auch, dass in den Transformationsländern – nicht anders als in den westlichen Ländern – Sonderinteressen (insbesondere in Form der „alten Eliten") eine Gefahr für die Realisierung des gesellschaftlichen Wandels darstellen, denen mit einer auf die öffentliche Meinungsbildung abzielenden Beratungstätigkeit zumindest teilweise entgegengewirkt werden kann.[11] Für den Fall einer wachsenden Unzufriedenheit mit dem erreichten Stand der Transformation kommt einer öffentlichkeitsbezogenen Politikberatung hier insbesondere die Aufgabe zu, das breite Publikum vor falschen Kausalzurechnungen zu bewahren. Auf diesem Weg könnte beispielsweise darüber aufgeklärt werden, dass der Missbrauch wirtschaftlicher Macht oder auch das Auftreten von Korruption keine inhärenten Defekte des Marktsystems, sondern in erster Linie Ausdruck der Unvollkommenheit von rechtlicher und politischer Ordnung sind.

5. Empirische Anhaltspunkte für die Relevanz unterschiedlicher Politikberatungsmodelle in Transformationsprozessen

Die bisherigen Überlegungen zur Relevanz der Öffentlichkeit als Adressatenkreis einer Transformationsberatung beruhen weitgehend auf Plausibilitätsargumenten, die letztlich nicht über den Status der Hypothesenbildung hinausgehen. Auch kann das fallweise Scheitern einzelner Beratungskonzepte noch nicht als ein empirischer Beleg dafür gelten, dass das diesen Konzepten implizit zugrunde liegende Beratungsmodell als wenig erfolgversprechend angesehen werden muss. Eine solche Schlussfolgerung würde nicht hinreichend zwischen Inhalt und Form von Politikberatung differenzieren. Empirische Untersuchungsergebnisse, welche unmittelbar die Relevanz unterschiedlicher Poli-

---

[11] In ähnlicher Form stellt auch *Åslund* (1999, S. 166) fest, dass "the main cost of the transition is not structural adjustment costs but rent-seeking. The state cannot be trusted to help the poor but is bound to transfer money to the richest. Therefore, it is unwise to harbor any illusion of a swift transformation of the state. On the contrary, the damage of a corrupt state must be minimized, and it can only reconstructed in the long term. The conclusion is that the room of manoeuvre of the old elite should be minimized and that the population should be mobilized against it".

tikberatungsmodelle in Transformationsprozessen testen, liegen jedoch bis dato nicht vor. Vorliegende vergleichende Länderstudien zu den Bestimmungsfaktoren erfolgreicher Transformationen ermöglichen hier allerdings indirekte Rückschlüsse.

Entsprechende Anhaltspunkte liefert etwa die von der *Bertelsmann-Stiftung* in Zusammenarbeit mit dem *Centrum für angewandte Politikforschung* (2003) durchgeführte Untersuchung zu den Möglichkeiten von Planung, Steuerung, Unterstützung und Implementierung von Transformationsprozessen. Ziel dieser Untersuchung ist es, durch eine weltweit vergleichende Analyse von insgesamt 116 Transformations- und Entwicklungsländern bestehende Lernerfahrungen systematisch auszuwerten und strategische Empfehlungen für das Transformationsmanagement zu erarbeiten. Erste Ergebnisse liegen bislang für 39 Transformations- und Entwicklungsländer[12] vor (siehe *Weidenfeld* 2001 und 2002). Für die Frage des relevanten Adressatenkreises von Politikberatung ist dabei vor allem die Bewertung der Transformationsleistungen einzelner Akteure bzw. Akteursgruppen von Bedeutung. Fasst man die in dieser Dimension gewonnen Untersuchungsergebnisse zusammen, so kann daraus zwar abgeleitet werden, dass ein Großteil der Reformanstrengungen von der Bevölkerung der jeweiligen Transformationsstaaten getragen werden muss, um den Transformationsprozess insgesamt erfolgreich zu gestalten. Als maßgeblich für ein erfolgreiches Transformationsmanagement wird jedoch das Verhalten der sogenannten „Handlungs- und Initiativträger" angesehen, zu denen die Studie in erster Linie „Parteiführer, Parlamentarier, Präsidenten sowie Minister und leitende Mitarbeiter der verschiedenen Regierungen" rechnet. Ebenfalls zu den zentralen Akteuren werden die „alten politischen Eliten" in Parteien und anderen sozialen Organisationen gerechnet. Soweit zudem auch Akteursgruppen außerhalb der jeweiligen Landesgrenzen Berücksichtigung finden, wird auf die Bedeutung unterstützender Staaten oder Staatengruppen sowie den Einfluss supranationaler Organisationen verwiesen. Angesichts dieser Ergebnisse könnte indirekt geschlussfolgert werden, dass auch und gerade im Rahmen von Transformationsprozessen Politik und öffentliche Verwaltung – und nicht die Öffentlichkeit – die „ersten" Adressaten von Politikberatung sind. Offen bleibt allerdings, welche Bedeutung einer komplementär zur Regierungsberatung angelegten Beratung der Öffentlichkeit innerhalb von Transformationsprozessen zukommt.

Hinweise zur Beantwortung dieser Frage liefert die Studie von *Williamson* und *Haggard* (1994), die auf der Grundlage von 13 Einzelfallanalysen untersucht haben, durch welche politökonomischen Faktoren die Diffusion ökonomischen Wissens im politischen System und der Erfolg sich daraus entwickelnder wirtschaftspolitischer Reformmaßnahmen bestimmt wird. Ein für alle betrachteten Länder einheitliches Erfolgsmuster politischer Reformen konnte dabei zwar nicht festgestellt werden. Allerdings zeigte sich, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle – neben einer krisenhaften ökonomischen Ausgangslage – das Vorhandensein eines umfassenden und übergreifenden Reformprogramms, eine visionäre politische Führung sowie ein effektive Organisationsstruktur der mit der Umsetzung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen betrauten Ver-

[12] Unter diesen 39 Staaten befinden sich 19 Transformationsländer aus Mittel- und Osteuropa. Darüber hinaus wurden in die Analyse 8 asiatische Länder, 4 afrikanische Länder sowie 8 lateinamerikanische Länder einbezogen.

Tabelle: Auswertung verschiedener Hypothesen zu den Erfolgsfaktoren wirtschaftspolitischer Reformprozesse am Beispiel einzelner Ländern

	Aus	Kol	NZ	Pol	Por	Spa	Chi	Ind	SK	Mex	Tur	Bra	Per
Date of Reform	1983	1989	1984	1990	1985	1982	1983	1982	1979	1987	1980	1987	1980
Authoritarian Regime	N	N	N	N	N	N	Y	Y	Y	(Y)	N	N	N
Rightist Government	N	N	N	N	N	N	Y	N	Y	N	Y	N	N
Economic Crisis	N	N	(Y)	Y	N	N	Y	(N)	Y	Y	Y	Y	N
Honeymoon Politics	N	N	Y	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	N	(Y)	N	(Y)
Political Base	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	N	Y
Demoralized Opposition	Y	N	Y	Y	Y	Y	N	N	N	N	(Y)	N	Y
Social Consensus	(Y)	N	N	Y	Y	Y	N	(Y)	Y	(Y)	(Y)	(N)	N
Visionary Leader	Y	Y	N	(Y)	Y	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	N	N
Coherent Team	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	Y	Y	Y	Y	Y
Led by Technopol	N	(N)	(N)	Y	Y	Y	(N)	(N)	(N)	Y	Y	Y	N
Comprehensive Programm	Y	(Y)	Y	Y	Y	Y	Y	N	(Y)	Y	N	N	N
External Aid	N	N	N	Y	(N)	N	Y	(N)	Y	Y	Y	N	N

Y : die Einflussgröße hatte einen unmittelbaren Einfluss auf den wirtschaftspolitischen Reformprozess
(Y): die Einflussgröße hatte nur bedingt einen Einfluss auf den wirtschaftspolitischen Reformprozess
N : die Einflussgröße hatte keinen unmittelbaren Einfluss auf den wirtschaftspolitischen Reformprozess
(N): die Einflussgröße hatte in der Tendenz keinen Einfluss auf den wirtschaftspolitischen Reformprozess

Aus = Australien; Kol = Kolumbien; NZ = Neuseeland; Pol = Polen; Por = Portugal; Spa = Spanien; Chi = Chile; Ind = Indonesien; SK = Südkorea; Mex = Mexiko; Tur = Türkei; Bra = Brasilien; Per = Peru.

Quelle: Modifizierte Darstellung in Anlehnung an *Williamson* und *Haggard* (1994).

waltung zu den Erfolgsfaktoren des jeweiligen Reformprozesses gerechnet werden konnte. Bezogen auf die zur Diskussion stehenden Modelle von Politikberatung ließe sich daraus indirekt ableiten, dass – soweit ökonomisches Gestaltungswissen in die Reformen eingeflossen ist – die jeweils in politischer Verantwortung stehenden Akteure, d.h. Regierung und öffentliche Verwaltung, die entscheidenden Adressaten von Politikberatung waren. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass für die politische Vermittlung wirtschaftspolitischer Empfehlungen eine unmittelbare Regierungsbeteiligung von Ökonomen keinerlei Bedeutung beigemessen wird. Wenn vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse eine öffentlichkeitsbezogene Politikberatung dennoch als nicht vollkommen irrelevant eingestuft werden kann, dann ist dies vor allem darauf zurückzuführen, dass sowohl das Vorhandensein einer „breiten politischen Basis" als auch – wenngleich mit gewissen Abstrichen – die Existenz eines „sozialen Konsenses" für die nachhaltige Umsetzung von wirtschaftspolitischen Reformmaßnahmen als relevant bewertet wurden. Beide Faktoren stehen stellvertretend für den gesellschaftlichen Rückhalt eines Reformprogramms. Je langfristiger ein politisches Reformprogramm angelegt ist, wie dies gerade auch für Transformationsprozesse gilt, um so mehr stellt die Unterstützung dieses Programms bei wichtigen gesellschaftlichen Gruppen sowie der breiten Öffentlichkeit einen bedeutsamen Erfolgsfaktor dar.[13]

Bezogen auf die unterschiedlichen Modelle von Politikberatung kann daraus abgeleitet werden, dass – soweit Ökonomen im Rahmen von Transformationsprozessen beratend tätig sind (oder sein wollen) – am traditionellen Konzept der Regierungsberatung kein Weg vorbei führt. Sollen jedoch die Erfolgsaussicht eines aus ökonomischer Sicht als zweckmäßig eingestuften Reformprogramms nachhaltig gesteigert werden, bedarf es ebenso einer Einbeziehung der breiten Öffentlichkeit im Form der Aufklärung über die Notwendigkeit sowie die Wirkungszusammenhänge wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Reformmaßnahmen. Entsprechend fällt auch das Fazit bei *Williamson* und *Haggard* (1994, S. 577) aus: „Economists who want to see good economic policies implemented have a duty to try and educate the public as well as the policymakers".

6. Zusammenfassung der Ergebnisse

In den zurückliegenden Jahren ist eine Flut an Literatur zur Transformationsproblematik entstanden. Der weit überwiegende Teil der Literatur bezieht sich dabei auf Analysen zur Gestaltung von Transformationsprozessen, die zugleich als Bezugspunkt und

---

[13] So stellen *Williamson* und *Haggard* (1994, S. 575) fest, dass „long-run reforms required, if not consensus, at least a substantial body of public support". Und an anderer Stelle (ebenda, S. 577): „In some circumstances it may be politically possible to introduce reforms ahead of public opinion and achieve results sufficiently quickly to sustain them by changing public opinion. In others it may make more sense to build public support as the programm is developed. In many cases it may be useful [...] to think of a reform program as involving a sequence of reforms, each one of which may initially involve the expanditure of political capital, but which may also help to replenish the government's stock of political capital as its results come on stream. In this conception the political art required by a reformer is to judge just how far he can go ahead of public opinion at any particular time without losing the minimum level of support."

Grundlage für die wirtschaftspolitische Beratungstätigkeit in den mittel- und osteuropäischen Ländern verstanden werden kann. Jenseits dieser inhaltlichen Dimension von Politikberatung wurde demgegenüber die Fragestellung weitgehend vernachlässigt, welche Art von Politikberatung für Transformationsprozesse angemessen ist. Den Hintergrund für diese Fragestellung liefert die in jüngerer Zeit in der Ökonomie geführte Debatte um eine Ablösung des traditionellen Konzepts der Regierungsberatung durch eine stärker öffentlichkeitsbezogene Beratungstätigkeit.

Gegenstand des vorliegenden Beitrags war es, danach zu fragen, welche Relevanz dieser Differenzierung zwischen Politik- und Politikerberatung vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Transformationsprozessen zukommt. Die Ergebnisse können dabei wie folgt zusammengefasst werden:

- Richtet man den Blick insbesondere auf die frühe Phase des Transformationsprozesses in Mittel und Osteuropa, so erfolgte – ohne Rücksicht auf die besondere Lage in den jeweiligen Transformationsländern – Politikberatung im Stil des Imports von Blaupausen-Konzepten zur Einführung marktwirtschaftlicher Strukturen. Auf der Grundlage von ökonomischen Erkenntnissen, die in erster Linie durch den neoklassischen Theorierahmen vorgegeben wurden, sollte quasi über Nacht der Wandel von einer Plan- in eine Marktwirtschaft vollzogen werden. Anhaltspunkte sollten hierbei die in verschiedenen Schwellen- und Entwicklungsländern (insbesondere in Lateinamerika) erprobten Stabilisierungsprogramme liefern. Diese Art der Herangehensweise an die Transformationsproblematik fand seinen Höhepunkt im so genannten Washington Consensus, der inhaltlich auf die Bereiche der Geld-, Währungs- und Investitionspolitik sowie der Deregulierung und Privatisierung beschränkt und – bezogen auf den Adressatenkreis von Politikberatung – auf die relevanten Akteure in Regierung und öffentlicher Verwaltung ausgerichtet war.
- Im Kern repräsentiert dieses Vorgehen ein weitgehend technokratisches Verständnis von Politikberatung: Um zu Wohlstand und Stabilität zu gelangen, müssen – so die Beratungsphilosophie – die betroffenen Staaten Mittel- und Osteuropas „lediglich" die von den überwiegend externen Beratern entwickelnden Transformationskonzepte umsetzen. Im Einklang mit der traditionellen Sicht, wie sie sich implizit in der wohlfahrtsökonomisch geprägten Theorie der Wirtschaftspolitik findet, wird Politikberatung dabei primär als Regierungsberatung verstanden. Erfolgreiche Systemtransformation erscheint angesichts dessen als ein rein instrumenteller Akt, bei dem es einzig darauf ankommt, dass die politischen Entscheidungsträger den vom Ökonomen entwickelten Maßnahmenkatalog möglichst Punkt für Punkt umsetzen, um die wirtschaftspolitisch gewünschten Ergebnisse zu erzielen. Dass hierbei auch das Problem der gesellschaftlichen Vermittlungsfähigkeit von Reformmaßnahmen zu berücksichtigen ist, bleibt dabei – anders als im Modell der Öffentlichkeitsberatung – systematisch unreflektiert.
- Mit der unterschiedlichen Erfolgsbilanz dieses Beratungsstils in den einzelnen Transformationsländern drang die schon früh von Ordnungs- und Institutionenökonomen betonte Bedeutung der soziokulturellen Rahmenbedingungen für die Durchsetzung genuin „westlicher" Modelle wie Demokratie, Gewaltenteilung, Marktwirtschaft und Rechtsstaat stärker in das Bewusstsein ökonomischer Beratungstätigkeit

ein. In der neoklassischen Theorie, die als dominante Blaupause für die Reformen in Mittel- und Osteuropa der Politikberatung anfänglich zugrunde lag, wurde den soziokulturellen Rahmenbedingungen in Form der bestehenden formellen wie informellen Institutionen jedoch kein systematischer Stellenwert beigemessen. Dieses zunächst nur wie ein inhaltliches Defizit des verwendeten Beratungskonzepts wirkende Problem hat allerdings auch Auswirkungen auf das in Transformationsprozessen anzuwendende Politikberatungsmodell.

- Um die Transformationsproblematik in all ihren Facetten angemessen zu berücksichtigen, sollte die Umgestaltung vormals sozialistischer Länder als ein umfassender Prozess des kulturellen Wandels interpretiert werden. Aus Sicht der unterschiedlichen Modelle von Politikberatung ist dies insofern von Bedeutung, wie sich die „Kultur" einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nicht einfach mittels direkter Interventionen, sondern nur auf dem Weg eines breit angelegten gesellschaftlichen Kommunikationsprozesses über Fragen der als angemessen anzusehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung erzeugen lässt. Wirtschaftspolitische Beratung erfordert angesichts dessen einen breit angelegten gesellschaftlichen Diskurs, um die realen Zusammenhänge zwischen und die Konsequenzen von institutionellen Reformen transparent zu machen.
- Während bezogen auf die westlichen Demokratien im Modell einer öffentlichkeitsbezogenen Politikberatung – zugespitzt formuliert – häufig der einzige Ausweg gesehen wird, um die aus ökonomischer Sicht allgemeinen gesellschaftlichen Interessen gegenüber den in Politik und öffentlicher Verwaltung dominierenden Eigen- und Sonderinteressen zur Geltung zu bringen, erhält mit Blick auf die Transformationsländer die in diesem Modell angelegte konsensstiftende Funktion von Politikberatung ein besonderes Gewicht. Eine auf dem Weg der Regierungsberatung propagierte „Schocktherapie" kann erfolgreich sein, so lange es im Wesentlichen „nur" darauf ankommt, bestehende Transformationshemmnisse aus dem Weg zu räumen. Ein solches Modell der Politikberatung ist jedoch dann kontraproduktiv, wenn die soziokulturellen Voraussetzungen für die Implementierung einer neuen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung fehlen. Einer auf die Öffentlichkeit ausgerichteten Politikberatung kommt vor diesem Hintergrund die Aufgabe zu, die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Transformationsprozess zu schaffen.
- Daraus resultiert allerdings noch kein Gegensatz zwischen öffentlichkeitsbezogener und regierungsbezogener Politikerberatung. Beide Formen können vielmehr als komplementäre Elemente eines umfassend angelegten ökonomischen Beratungsprozesses verstanden werden: Während die Beratung der Regierungsakteure auf eine Kompensation fehlenden oder defizitären ökonomischen Gestaltungswissens in Politik und öffentlicher Verwaltung ausgerichtet ist, erfüllt die auf das breite Publikum abzielende Beratungstätigkeit zentrale Informations- und Aufklärungsaufgaben. Mit letzterem verbindet sich zugleich eine Entdeckungsfunktion im Sinne eines im gesellschaftlichen Diskurs praktizierten Auslotens der Grenzen des aktuellen Transformationsspielraums einer Gesellschaft.
- Soweit empirische Anhaltspunkte für die Relevanz beider Beratungsmodelle im Rahmen von Transformationsprozessen vorliegen, scheinen diese für die Komple-

mentaritätsthese zu sprechen. Zwar lassen sich die anhand von vergleichenden Länderstudien gewonnen Daten dahingehend interpretieren, dass für den Transformationserfolg das Verhalten der in politischer Verantwortung stehenden Akteure (Regierung und Verwaltung) entscheidend ist, was diese zugleich zu den relevanten Adressaten von Politikberatung macht. Die für einen nachhaltigen Transformationserfolg als empirisch relevant anzusehende Existenz eines breiten gesellschaftlichen Konsenses spricht jedoch zugleich dafür, dass Politikberatung nur dann umfassend wirksam werden kann, wenn auch die breite Öffentlichkeit als Zielgruppe mit eingeschlossen ist.

Literatur

Ahlberg, R. (1995), Kritik des ‚russischen Verstandes', in memoriam Iwan Petrowitsch Pawlow, Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, Jg. 45, S. 22-32.

Apolte, T. (1992), Politische Ökonomie der Systemtransformation – Gruppeninteressen und Interessenkonflikte im Transformationsprozess, Hamburg.

Apolte, T. und *T. Wilke* (1998), Größere Effizienz der Wirtschaftspolitik durch institutionalisierte wissenschaftliche Politikberatung, in: *Cassel, D.* (Hg.), 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Stuttgart, S. 769-789.

Åslund, A. (1999), The Political Economy of Systemic Transformation and Institution-Building, in: *Welfens, P.J.J.* et al. (Hg.), Systemtransformation in Deutschland und Russland, Heidelberg, S. 149-171.

Backhaus, J.G. und *G. Krause* (Hg.) (1997), The Political Economy of Transformation: Country Studies, Marburg.

Beyme, K. von (1995), Wissenschaft und Politikberatung im Transformationsprozess der postkommunistischen Länder, in: *Wollmann, H.*, *Wiesenthal, H.* und *F. Bönker* (Hg.), Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, Leviathan Sonderheft 15, Opladen, S. 117-133.

Blanchard, O., *K. Froot,* und *J. Sachs* (1994), The Transition in Eastern Europe, Chicago.

Bönker, F. (1995), The Dog That Did Not Bark? Politische Restriktionen und ökonomische Reformen in den Visegrád-Ländern, in: *Wollmann, H.*, *Wiesenthal, H.* und *F. Bönker* (Hg.), Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, Leviathan Sonderheft 15, Opladen, S. 180-206.

Bönker, F., *Wiesenthal, H.* und *H. Wollmann* (1995), Einleitung, in: *Wollmann, H.*, *Wiesenthal, H.* und *F. Bönker* (Hg.), Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, Leviathan Sonderheft 15, Opladen, S. 11-29.

Brusis, M. (2003), Stand und Steuerung der Transformation: Südosteuropa im Vergleich mit Ostmitteleuropa, Europäische Rundschau, Jg. 31, S. 131-138.

Cassel, S. (2001), Politikberatung und Politikerberatung, Bern, Stuttgart, Wien.

Cassel, S. (2003), Politik- und Politikerberatung, Forschung und Lehre, Nr. 1/2003, S. 14-15.

Centrum für angewandte Politikforschung (2003), Transformation – Projektschwerpunkte (http://www.cap.uni-muenchen.de/transformation/schwerpunkte.html).

Congleton, R. (1991), Ideological Conviction and Persuasion in the Rent-Seeking Society, Journal of Public Economics, Vol. 44, S. 65-86.

Demidov, A. (1995), Gesellschaftsliche Neuorientierung: Chancen für die Akzeptanz einer neuen Pluralität?, in: *Hanns Martin Schleyer-Stiftung* (Hg.), Russland auf dem Weg zur Neuformierung von Interessen, Macht und Strukturen, Köln, S. 147-157.

Denzau, A.T. und *D.C. North* (1994), Shared Mental Models: Ideologies and Institutions, Kyklos, Vol. 47, S. 3-31.

Döring, T. (1999), Die Interdependenz von Marktwirtschaft und Föderalismus, in: *Engelhard, P.* und *H. Geue* (Hg.), Theorie der Ordnungen, Stuttgart, S. 261-297.

Döring, T. (2001), Institutionenökonomische Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung, Marburg.

Döring, T. (2002), Ökonomische Politikberatung in der Demokratie, in: *Pies, I.* und *M. Leschke* (Hg.), Walter Euckens Ordnungspolitik, Tübingen 2002, S. 102-111.

Dornbusch, R. (1991), Strategies and Priorities of Reform, in: *OECD* (Hg.), The Transition to a Market Economy, Vol. I: The Braod Issues, Paris, S. 169-183.

EBRD – European Bank for Reconstruction and Development (1997), Transition Report 1997, London.

EBRD – European Bank for Reconstruction and Development (2002), Transition Report 2002: Agriculture and Rural Transition, London.

EBRD – European Bank for Reconstruction and Development (2003), Transition Report Update 2003, London.

Ebert, Werner (1999), Wirtschaftspolitik aus evolutorischer Perspektive, Hamburg.

ECE – United Nations Economic Commission for Europe (1991), Econmic Survey of Europe, New York.

Ellmann, M. (1992), Shock Therapy in Russia – Failure or Partial Success?, RFE/RL Research Report, No. 34, S. 48-61.

Engerer, H. und *S. Voigt* (2002), Institutionen und Transformation – Mögliche Politikimplikationen der Neuen Institutionenökonomik, in: *Zimmermann, K.F.* (Hg.), Neue Entwicklungen in der Wirtschaftswissenschaft, Heidelberg, S. 149-215.

Franz, W. (2000), Wirtschaftspolitische Beratung: Reminiszenzen und Reflexionen, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 1, S. 53-71.

Frey, B.S. (1978), Eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, Kyklos, Vol. 31, S. 208-234.

Frey, B.S. (1990), Ökonomie ist Sozialwissenschaft, München.

Frey B.S. (2000), Was bewirkt die Volkswirtschaftslehre?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 1, S. 5-33.

Frey, B.S. und *G. Kirchgässner* (1994), Demokratische Wirtschaftspolitik, 2. Auflage, München.

Frey, B.S. und *W.W. Pommerehne* (1988), Für wie fair gilt der Markt? – Eine empirische Untersuchung zur Einschätzung in der Bevölkerung, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 33, S. 223-237.

Freytag, A. (1998), Überwindung des Reformstaus durch bessere Politikberatung?, in: *Mummert, U.* und *M. Wohlgemuth* (Hg.), Aufschwung Ost im Reformstau West, Baden-Baden, S. 348-373.

Funke, N. (1993), Timing and Sequencing of Reforms: Competing Views and the Role of Credibility, Kyklos, Vol. 46, S. 337-362.

Gäfgen, G. (1976), Politische Ökonomie und Lehre von der Wirtschaftspolitik, in: *Körner, H.* et al. (Hg.), Wirtschaftspolitik – Wissenschaft und politische Aufgabe, Bern und Stuttgart, S. 123-143.

Goldstein, J. und *R.O. Keohane* (1993), Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework, in: *Goldstein, J.* und *R.O. Keohane* (Hg.), Ideas and Foreign Policy – Beliefs, Institutions, and Political Change, Ithaca und London, S. 3-30.

Gregory, P. (1999), Ten Years of Transformation, Frankfurter Institut für Transformationsstudien, Arbeitsbericht Nr. 12/99, Frankfurt an der Oder.

Habermas, J. (1968), Verwissenschaftliche Politik und öffentliche Meinung, in: *Habermas, J.* (Hg.), Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt am Main, S. 120-145.

Handrich, L., Movchan, V. und *H. Wilkens* (2003), Ukraine: Starkes Wirtschaftswachstum, aber noch dringender Reformbedarf, DIW-Wochenbericht, Jg. 70, S: 805-810.

Heine, K. und *C. Mause* (2003), Politikberatung als informationsökonomisches Problem, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 223, S. 479-490.

Helmerich, M. (2003), Die Ukraine zwischen Autokratie und Demokratie – Institutionen und Akteure, Berlin.

Herrmann-Pillath, C. (2000), Wirtschaftsordnung und Kultur aus evolutorischer Sicht, in: *Leipold, H.* und *I. Pies* (Hg.), Ordnungstheorie und Ordnungspolitik – Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven, Stuttgart, S. 371-400.

Heuser, U.J. (2003), Die Wandlung des Jeffrey Sachs, Die Zeit, Nr. 38 (11. September 2003), S. 25-26.

Homann, K. (1980), Die Interdependenz von Zielen und Mitteln, Tübingen.

Hölscher, J., A. Jacobsen, H. Tomann und *H. Weisfeld* (Hg.) (1996), Conditions of Economic Development in Central and Eastern Europe, Vol. 5: Economic Policy and Development Strategies in Central and Eastern Europe, Marburg.

Hutter, M. (1995), Fünf Jahre Systemtransformation: Evolutionstheoretische Beobachtungen und Folgerungen, in: *Wagner, A.* und *H. Lorenz* (Hg.), Studien zur Evolutorischen Ökonomik III, Berlin, S. 215-226.

Kaltefleiter, W. (1994), Politische Probleme der Transformation, in: *Herrmann-Pillath, C., Schlecht, O.* und *H. Wünsche* (Hg.), Marktwirtschaft als Aufgabe – Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt, Stuttgart, S. 611-624.

Kirchgässner, G. (1996), Ideologie und Information in der Politikberatung: Einige Bemerkungen und ein Fallbeispiel, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 41, S. 9-41.

Kloten, N. (2001), Wirtschaftspolitische Beratung und politisches Handeln, in: *Deutsche Bundesbank* (Hg.), Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 33, Frankfurt am Main, S. 8-12.

Koch, Lambert T. (1998), Kognitive Determinanten der Problementstehung und -behandlung im wirtschaftspolitischen Prozeß, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 118, S. 597-622.

Krupp, H.-J. (1999), Wissenschaftler und Politiker: Unterschiedliche Rollen, Wirtschaftsdienst, Jg. 79, S. 139-143.

Külp, B. (1992), Zur These der Alibifunktion politikwissenschaftlicher Beratung, in: *Mäding, H., Sell, F.* und *W. Zohlnhöfer* (Hg.), Die Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Politikberatung, Berlin, S. 53-66.

Leipold, H. (1994), Interdependenz von wirtschaftlicher und politischer Ordnung, in: *Herrmann-Pillath, C., Schlecht, O.* und *H. Wünsche* (Hg.), Marktwirtschaft als Aufgabe – Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt, Stuttgart, S. 723-738.

Leipold, H. (1996), Zur Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung, in: *Cassel, D.* (Hg.), Entstehung und Wettbewerb von Systemen, Berlin, S. 93-115.

Lembruch, G. (1994), Institutionen, Interessen und sektorale Variationen in der Transformationsdynamik der politischen Ökonomie Ostdeutschlands, Journal für Sozialforschung, Jg. 34 (1), S. 21-44.

Lipsey, R.G. (1979), Economists, Policy Makers, and Economic Policy, Queen's University, Discussion Paper No. 334, Kingston.

Mantzavinos, C., North, D.C. und *S. Shariq* (2004), Learning, Institutions, and Economic Performance, in: Perspectives on Politics, Vol. 2, S. 75-84.

Meier, A. und *D. Mettler* (1985), Auf der Suche nach einem neuen Paradigma der Wirtschaftspolitik, Kyklos, Vol. 38, S. 171-199.

Meier, A. und *K. Durrer* (1992), Ein kognitiv-evolutionäres Modell des wirtschaftspolitischen Prozesses, in: *Witt, U.* (Hg.), Studien zur Evolutorischen Ökonomik II, Berlin, S. 229-256.

Meier, A. und *T. Slembeck* (1998), Wirtschaftspolitik, 2. Auflage, München und Wien.

Müller, K. (2001), Post-Washingtoner Consensus und Comprehensive Development Framework, in: Transformationsprozesse in Osteuropa: Abweichungen und Vielfalt in einer globalisierten Welt, Berliner Osteuropa Info 16/2001, S. 5-13.

Mummert, U. (1999), Informal Institutions and Institutional Policy: Shedding Light on the Myth of Institutional Conflict, MPI Jena, Discussion Paper 02-99.

Murrel, P. (1992), An Antidote to Shock Therapy: An Evolutionary Approach to the East Eurpean Economic Transition, WWC Washington D.C., East European Studies, Occasional Paper, No. 37.

North, D.C. (1999), Understanding the Process of Economic Change, London.

Pitlik, H. (2001), Politikberatung der Öffentlichkeit? Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 2, S. 61-73.

Romahn, H. (2002), Wissenschaftliche Beratung der Politik, in: *Jens, U.* und *H. Romahn* (Hg.), Der Einfluss der Wissenschaft auf die Politik, Marburg, S. 143-160.

Rose, R. und *W. Seifert* (1995), Materielle Lebensbedingungen und Einstellungen gegenüber Marktwirtschaft und Demokratie im Transformationsprozess, in: *Wollmann, H., Wiesenthal, H.* und *F. Bönker* (Hg.), Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, Leviathan Sonderheft 15, Opladen, S. 277-298.

Sachs, J. (1994), Policy Reform and Social Consensus, in: *Williamson, J.* (Hg.), The Political Economy of Policy Reform, Washington D.C., S. 497-525.

Schmähl, W. (1997), Die Umgestaltung der Alterssicherung im Transformationsprozess ost- und mitteleuropäischer Staaten, in: *Backhaus, J.G.* und *G. Krause* (Hg.), Zur Politischen Ökonomie der Transformation, Marburg, S. 63-97.

Schüller A. (1992), Ansätze einer Theorie der Transformation, ORDO, Bd. 43, S. 35-63.

Schwarz, R. (1995), Chaos oder Ordnung? – Einsichten in die ökonomische Literatur zur Transformationsforschung, Marburg.

Slembeck, T. (1997), The Formation of Economic Policy: A Cognitive-Evolutionary Approach to Policy-Making, Constitutional Political Economy, Vol. 8, S. 225-254.

Storn, A. (2003), Totes Kapital, Die Zeit, Nr. 49 (27. November 2003), S. 30-31.

Streit, M.E. (1991), Theorie der Wirtschaftspolitik, 4. Auflage, Düsseldorf.

Sundhausen, H. (1995), Die ‚Transformation' Osteuropas in historischer Perspektive, in: *Wollmann, H., H. Wiesenthal* und *F. Bönker* (Hg.), Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, Leviathan Sonderheft 15, Opladen, S. 77-92.

Tinbergen, J. (1968), Wirtschaftspolitik, Freiburg i.Br.

Tuchtfeldt, E. (1966), Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, in: *Gäfgen, G.* (Hg.), Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln und Berlin, S. 260-273.

Tuchtfeldt, E. (1971), Zielprobleme in der modernen Wirtschaftspolitik, Tübingen.

United Nations Development Programm (2000), Human Development Report (http://www.undp. org/hdr2000/home.html).

Voswinkel, J. (2003), Demokratur, putinesisch, Die Zeit, Nr. 40 (25. September 2003), S. 21.

Wagner, A. (1997), Transformation von Wirtschaftssystemen – Methodische Aspekte der Diskussion, in: *Schmid, H.* und *T. Slembeck* (Hg.), Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis, Bern, Stuttgart, Wien, S. 313-338.

Weidenfeld, W. (Hg.) (2001), Den Wandel gestalten – Strategien der Transformation, Bd. 1: Ergebnisse der internationalen Recherche, Gütersloh.

Weidenfeld, W. (Hg.) (2002), Den Wandel gestalten – Strategien der Transformation, Bd. 2: Dokumentation der internationalen Recherche, 2. Auflage, Güterloh.

Weizsäcker, C.C.v. (2000), Über die Schlusspassagen der General Theory – Gedanken zum Einfluss ökonomischer Theorien auf die Politik, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 1, S. 35-52.

Williamson, J. und *S. Haggard* (1994), The Political Conditions for Economic Reform, in: *Williamson, J.* (Hg.), The Political Economy of Policy Reform, Washington D.C., S. 527-595.

Wrobel, R.M. (2003), Transformationsprozesse aus Sicht der evolutorischen Ökonomik, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 52, S. 380-398.

Wulffen, K.v. (1996), Politikberatung in der Demokratie, Berlin.

Zimmermann, K.F. (Hg.) (2002), Neue Entwicklungen in der Wirtschaftswissenschaft, Heidelberg.

Zimmermann, H. (2003), Politikberatung durch Ökonomen, erscheint in: *Priddat, B.P.* und *T. Theurl* (Hg.), Theorie und Praxis der Politikberatung, Baden-Baden.

Zohlnhöfer, W. (1999), Die wirtschaftspolitische Willens- und Entscheidungsbildung in der Demokratie, Marburg.

(Stand der Internetquellen: 7. April 2004)

Martin Leschke und Ingo Pies (Hg.),
Wissenschaftliche Politikberatung – Theorien, Konzepte, Institutionen
Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft • Band 75 • Stuttgart • 2005

Politikberatung in der Europäischen Union

*Theresia Theurl**

Inhalt

1. Problemstellung 30

2. Der Aufbau des Politikprozesses 31

3. Die Adressaten der Politikberatung 35
   3.1. Politiker 35
      3.1.1. Parlamentarier 35
      3.1.2. Regierungs- und Ratsmitglieder sowie EU-Kommissare 36
   3.2. Administration 36
   3.3. Unabhängige Institutionen 38
   3.4. Bürger 39

4. Die Beratungskonzepte 40
   4.1. Analogien zwischen Unternehmensberatung und Politikberatung 40
      4.1.1. Strategieberatung 40
      4.1.2. Operative Beratung 41
   4.2. Der Berater als Anwalt 41
   4.3. Der Berater als Legitimator 42
   4.4. Der Berater als Monitor 43

5. Fazit und Perspektiven 43

* Die Ausführungen gehen auf zahlreiche Diskussionen mit *Eric Meyer* (IfG Münster) zurück. Dem Korreferenten *Dirk Wentzel* danke ich für wertvolle Anregungen.

1. Problemstellung

Wenn Ökonomen über die Erfahrungen ihrer Politikberatung in der Europäischen Union befragt werden, so ist es nicht anders als wenn sie über den Erfolg ihrer Beratung in anderen Angelegenheiten berichten. Meist ist Klagen und Unzufriedenheit zu vernehmen. Dies gilt sowohl für die ökonomische Beratung europäischer Gremien als auch für den Ratschlag an Politiker in Themen, die die Europäische Union betreffen. Die *Politik* – meist ohne Differenzierung nach Funktionen und Fragestellungen – habe sich schlicht den eigenen, eigentlich überzeugenden und gut begründeten, Argumenten verschlossen. Üblicherweise folgt dann die Klage über den Erfolg anderer Berater, insbesondere der Juristen, die nicht nur mehr Erfolg in ihrer Beratung hätten, sondern durch eine Flut von Regeln Arbeitsplätze für ihre eigenen Absolventen schaffen würden. Sogar manche unternehmensberatenden Betriebswirte seien in der Politik erfolgreich. Die Ökonomen arbeiten mit ihren wirtschaftspolitischen Rezepten hingegen häufig an der Zerstörung des eigenen Tuns. In welchen Bereichen gilt dies mehr als in Fragen der europäischen Integration. Zu denken ist etwa an die Euro-Währungsunion und an das aktuelle Geschehen rund um den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Die europäische Agrarpolitik, aber auch die Osterweiterung sind weitere Beispiele. Gerade in diesen Feldern ist aber eine Vielzahl von Ökonomen in den Mitgliedsländern und in Brüssel beratend tätig. Immerhin gelingt es der Ökonomik dank der Public Choice-Theorie als einziger Fachdisziplin ihr Scheitern mit Hilfe der eigenen Wissenschaft zu erklären.

Das Bild mag etwas überspitzt scheinen, kommt den Fakten jedoch nahe. Wenn ein solches Defizit der ökonomischen Politikberatung aktuell und in der Europäischen Union im speziellen konstatiert wird, so ist zu hinterfragen, ob dieses tatsächlich auf eine Beratungsresistenz der zu Beratenden zurückzuführen ist, wie häufig argumentiert wird. Könnte es nicht so sein, dass grundlegende Mängel, die nicht in den Beratungsinhalten sondern im Beratungskonzept liegen, hierfür ursächlich sind? Jede Form der Beratung kann systematisch nur erfolgreich sein, wenn erstens der Adressat genau spezifiziert ist (*Nelson* 1987; *Franz* 2000), zweitens das Ziel der Beratung genau bestimmt wurde (*Nelson* 1987; *Wimmer* 1995) und daraus resultierend drittens das Beratungskonzept passend gewählt wurde (*Merz* 2003). Dies gilt allerdings generell und losgelöst von der Europäischen Union, aber eben auch für diese. Die Identifikation dieser drei Dimensionen soll Inhalt dieses Beitrages sein. Die Intention besteht explizit darin, einen allgemeinen Analyserahmen zu entwickeln, der auch für die Europäische Union, aber nicht nur für diese Gültigkeit besitzt (*Theurl* 2004). Es ist an dieser Stelle nicht beabsichtigt zusammenzustellen, in welcher Form, in welchen Themen und mit welchem Erfolg Wirtschaftswissenschaftler in Brüssel beraten. Es geht auch nicht darum zu beurteilen, ob sich Ökonomen in der Politikberatung engagieren sollen (*Franz* 2000), sondern um eine Differenzierung der Beratungsmodelle auf den relevanten Ebenen, die für die Aktivitäten der Europäischen Union Bedeutung haben.

Während traditionell Politikberatung mit Politikerberatung gleichgesetzt wurde, hat sich in jüngster Zeit eine Sichtweise etabliert, die den Bürger als Adressaten identifiziert (*Cassel* 2001; *Cassel* 2004). Ob dieser stringent aus einer, im Falle der Europäischen Union mehrfachen, Principal-Agent-Logik hergeleitete Ansatz tatsächlich praktikabel

ist, gilt es noch eingehender zu untersuchen (*Priddat* 2004; *Meyer* 2004). Politikberatung, die sich lediglich als Formulierung wissenschaftlicher Fachkenntnisse versteht, legt bereits in ihren methodischen Ansatz den Kern des Scheiterns. Es gilt also aufzuzeigen, welcher unterschiedlichen Beratungskonzepte sich die Politikberatung durch Ökonomen bedienen kann.

Eine Eingrenzung erfolgt dabei in mehrfacher Hinsicht: Es wird auf die Beratung durch Wirtschaftswissenschaftler abgestellt. Dies geschieht, obwohl bekannt ist, dass in der Europäischen Union auch eine Beratung durch andere Disziplinen erfolgt, manche Beratungsgremien interdisziplinär besetzt sind und auch in ökonomischen Fragen häufig andere Disziplinen herangezogen werden. Thematisiert wird ausschließlich externe Beratung. Damit ist verbunden, dass „in-house-Stäbe" nicht einbezogen werden. Eine Konzentration erfolgt darüber hinausgehend auf Hochschullehrer der Wirtschaftswissenschaften. Sie sind nicht in der Politik aktiv oder formell in politische Entscheidungen eingebunden. Auch die beratenden Aktivitäten von für bestimmte Angelegenheiten vorgesehenen Ausschüsse und Beiräte wie etwa der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen (*Theurl* und *Meyer* 2001) zählen nicht zum Analyseobjekt. Dies gilt auch für den Entstehungsprozess der europäischen Verfassung im Rahmen des Konvents, der aus Mitgliedern und Beobachtern bestand, denen definierte Mitwirkungsrechte zugewiesen waren. Sie verhandelten Spielregeln zur Vorbereitung der Beschlussfassung, berieten hingegen nicht die Prinzipale.

Außer Betracht bleibt ebenso die Schaffung zusätzlicher Stellen für Ökonomen wie etwa die Berufung eines Chefökonomen in der Generaldirektion Wettbewerb zur Stärkung der wirtschaftlichen Grundlagen der Wettbewerbsanalysen. Des Weiteren erfolgt eine Konzentration auf Beratungsaktivitäten. Dies ist damit verbunden, dass Lobbying und die Einflussnahme auf politische Entscheidungen über andere als die dafür vorgesehenen formellen Kanäle ausgeblendet werden. Schließlich werden bei den ratsuchenden Akteuren des politischen Prozesses ausschließlich jene einbezogen, die „offizielle Funktionen" wahrnehmen. Damit bleiben etwa NGOs, die im politischen Prozess zwar Bedeutung gewinnen und zunehmend zu den Adressaten ökonomischer Beratung zählen werden, hier unberücksichtigt.

Die folgenden Überlegungen beginnen mit einer Skizzierung eines vereinfachten Politikprozesses, mit dem die Ansatzpunkte für eine Politikberatung in der Europäischen Union isoliert werden können (Abschnitt 2). Im Anschluss daran (Kapitel 3) werden die Adressaten der Politikberatung sowie die Beratungskonzepte (Abschnitt 4) herausgearbeitet bevor abschließend (Abschnitt 5) aufgezeigt wird, welche Konzepte den Anforderungen der einzelnen Adressaten am besten entsprechen.

2. Der Aufbau des Politikprozesses

Zur Ermittlung der Adressaten der Politikberatung ist eine Analyse des Politikprozesses im europäischen Kontext und der daran beteiligten Akteure nötig. Dieser Prozess wird hier nur in seinen Grundstrukturen skizziert, die um viele Facetten zu ergänzen und zu konkretisiert sind, um die realen Gegebenheiten exakt abzubilden. Diese erste Näherung reicht jedoch, um die Grundproblematik aufzuzeigen und die einzelnen Ansatz-

punkte für die Beratung der Politik durch Ökonomen zu isolieren. Der politische Prozess der Europäischen Union ist durch eine Vielzahl von Principal-Agent-Beziehungen gekennzeichnet (vgl. Abbildung 1). Ausgangspunkt sind die Bedürfnisse der Bürger, die diese in einzelwirtschaftlichen Entscheidungen, aber auch durch die Politik via Kollektiventscheidungen befriedigt sehen wollen. Diese Bedürfnisse können unterschiedlichster Art sein: der Wunsch nach innerer Sicherheit, Gewährung von Vertragsfreiheit, Zahlungen im Fall von Arbeitslosigkeit, kostengünstige Versorgung mit Wasser oder auch billiges Benzin, eine gute Währung etc. Es wird an dieser Stelle bewusst keine Unterscheidung zwischen privaten Gütern und Kollektivgütern gemacht, da diese schon ein hohes Maß an ökonomischem Wissen voraussetzen würde. Die Bürger treffen ihre Entscheidung darüber, welche Güter kollektiv bereitgestellt werden sollen, jedoch auf Basis unterschiedlichen ökonomischen Wissens. Dies gilt auch dafür, ob diese Güter auf nationaler oder auf europäischer Ebene bereitgestellt werden sollen.

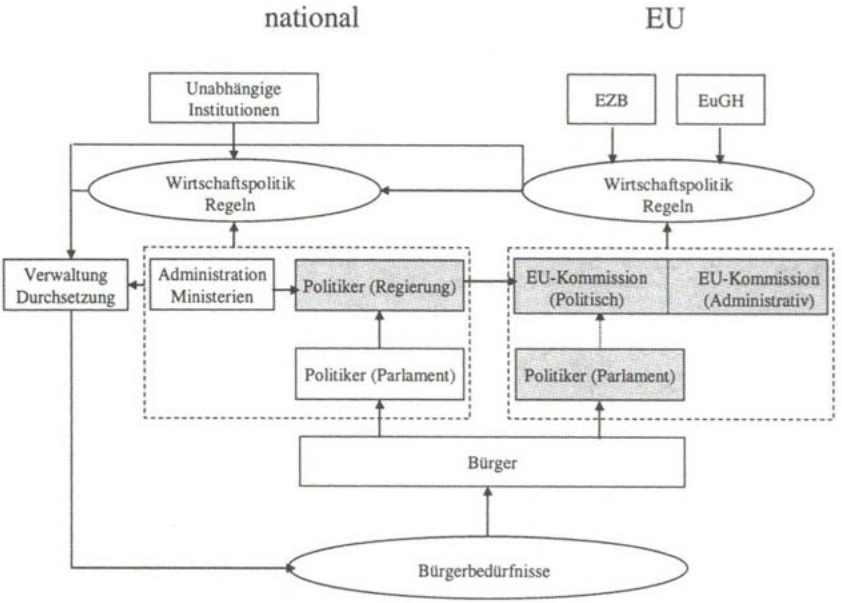
Ansprechpartner für diese Bedürfnisse ist die Politik oder genauer: die einzelnen Politiker. Für die hier relevante Fragestellung der Politikberatung in der Europäischen Union sind nun zwei unterschiedliche Einflusskanäle von Bedeutung: jener über den nationalen politischen Prozess und der über den europäischen politischen Prozess, jeweils bezogen auf die Intermediation der Bürgerwünsche. Zuerst sei der nationale Weg skizziert (*Bernholz* und *Breyer* 1994; *Frey* und *Kirchgässner* 2002; *Blankart* 2001). Vor dem Hintergrund der Analyse der Politikberatung soll das Teilsystem Politik nur auf das Wirken von drei wesentlichen Akteuren reduziert werden: die Parlamentarier, die Regierungsmitglieder und die Ministerialbürokratie. Schließt man plebiszitäre Elemente aus, so ist der Politiker als Parlamentarier der primäre Adressat der Bürgerbedürfnisse, der für einen bestimmten Zeitraum gewählt wird. Dieser Politiker wird qua Wahl durch den Bürger beauftragt, seine Interessen in der Findung von Regeln und Mechanismen zur Befriedigung seiner Bedürfnisse wahrzunehmen. Es liegt also eine klassische Principal-Agent-Beziehung vor. Die Intensität dieser Beziehung wird jedoch durch mehrere Faktoren wesentlich beeinträchtigt.

Der Bürger hat zwar viele und sich im Zeitablauf wandelnde Interessen, jedoch kann er nur zu relativ weit auseinander liegenden Zeitpunkten einen Vertreter bestimmen, der über die Regeln zur Befriedigung dieser Bedürfnisse entscheiden kann. Er wird also nie auf Basis eines bestimmten Bedürfnisses, sondern stets ausgehend von einer Vielzahl von möglichen zukünftigen Bedürfnissen, also von Bedürfnisbündeln entscheiden. Folglich wird seine Entscheidung sinnvollerweise auch nicht von konkreten politischen Anliegen oder Fragen nach bestimmten Bedürfnissen geleitet, sondern von grundlegenden Präferenzen, die der Politiker zu vertreten hat, und aus denen sich ein Großteil der Bedürfnisse ableiten lässt. Die Beziehung zwischen Politiker und Bürger wird also einerseits durch die Abstimmung über Bedürfnisbündel und andererseits durch die relativ seltenen Abstimmungen geschwächt.

Sowohl auf Seiten der Bürger als auch bei den gewählten Politikern existiert ein Phänomen der großen Zahl. Dadurch dass sehr viele Bürger einen Politiker zur Interessenvertretung bestimmen, wird die Repräsentation der individuellen Interessen reduziert. Andererseits ist der Politiker im Parlament auch nur einer unter vielen. Dieses resultiert in einer Nicht-Beobachtbarkeit seines Handelns bzw. der Ergebnisse seines

Handelns. Nicht-namentliche Abstimmungen machen das Stimmverhalten und damit die Handlungsergebnisse intransparent. Ähnliches gilt für Abstimmungen unter dem Regime des Fraktionszwangs. Selbst wenn dieser durch Transaktionskostenargumente und Spezialisierungsvorteile begründet werden kann, führt er doch zur Verschleierung des beabsichtigten – wenngleich nicht des faktischen – Verhaltens des Parlamentariers. Völlig verschlossen bleibt in den meisten Fällen, welchen Einfluss der Parlamentarier im Verlauf des Rechtsetzungsverfahrens erreicht bzw. welche Anstrengungen er in diesem Verfahren unternommen hat.

Abbildung 1: Der Politikprozess im europäischen Kontext



Schließlich bleibt für den Bürger auch unklar, welche Auswirkungen spezielle beschlossene Regeln, vermittelt durch die Verwaltung des Staates, auf die Befriedigung seiner Bedürfnisse haben, da die Wirkung der Regeln durch vielfältige Faktoren beeinträchtigt werden kann. Die Principal-Agent-Beziehung zwischen Bürger und Parlamentarier ist also durch eine äußerst geringe Kontrollmöglichkeit gekennzeichnet, wobei neben den Problemen der *hidden action* und der *hidden information* noch die Probleme einer faktischen Multiple-principal-multiple-agent-Beziehung hinzukommen.

Abhängig vom Regierungssystem bestimmen die Parlamentarier die Exekutive, also die Regierung. Dies muss in Präsidialsystemen nicht so sein wie das Beispiel der USA zeigt. Auch in der Europäischen Union, wo der Kommission eine Quasi-Regierungsfunktion zukommt, wird diese nicht durch die Legislative bestimmt. Jedenfalls entsteht eine zweite Principal-Agent-Beziehung. Der Regierung kommen zwei wesentliche Aufgaben zu: Mittels des Regierungsapparates wirkt sie initiierend und feder-

führend an der Gesetzgebung mit und erlässt im Rahmen der vom Parlament beschlossenen (aber von ihr u.U. initiierten) Gesetze Verordnungen zur Regelausgestaltung und -konkretisierung. Zwar besteht für die Parlamentarier die Möglichkeit, jeden Gesetzentwurf durch Mehrheitsbeschluss zu stoppen oder Alternativen zu formulieren, doch durch den sehr viel größeren Regierungsapparat existiert ein Vorteil für die Regierung, Art der Gesetze und deren *Wording* zu bestimmen, was durch die Parlamentarier nur unzulänglich kontrolliert werden kann.

Die Regierung ist in ihrem Handeln grundlegend auf den in den Ministerien befindlichen Regierungsapparat angewiesen. Im Gegensatz zu Parlament und Regierung unterliegen die Mitarbeiter der Ministerien mit Ausnahme der politischen Positionen keiner Wahl, so dass jedes Ministerium in einen politischen und einen administrativen Teil unterteilt werden kann. Es zeigt sich so eine dritte Principal-Agent-Beziehung. Zwischen den beiden Teilen der administrativen Organisation bestehen Informationsasymmetrien. Für die Administration ist davon auszugehen, dass sie viele Informationen über bestimmte Sachfragen und über die Wechselwirkungen mit anderen Gesetzen besitzt, zu denen der politische Teil der Ministerien und auch die Regierungsmitglieder selbst keinen unmittelbaren Zugang haben.

Im Wechselspiel dieser drei Politikinstitutionen entstehen die Regeln bzw. die Wirtschaftspolitik, die wiederum auf den Bürger zurückwirken. Daneben nehmen noch zahlreiche unabhängige Institutionen Einfluss auf die Regeln und auf die Wirtschaftspolitik. Dieses sind insbesondere die Zentralbank und die Gerichte, sowie die Kartellbehörden als Teil der durchführenden Verwaltung. Die Existenz unabhängiger Institutionen und der daraus resultierende Entzug unmittelbarer Einwirkungen durch die Politik bzw. mittelbarer Einwirkungen der Bürger ist meist durch eine bestehende Dilemmasituation begründet, bei der sich alle Beteiligten besser stellen, wenn sie kooperieren (*Goldberg* 1976). Auch in dieser Konstellation entsteht eine Principal-Agent-Beziehung, die vierte. Den Vorteilen unabhängiger Organisationen steht jedoch eine verminderte Kontrollierbarkeit gegenüber, da Sanktionen aufgrund der unabhängigen Natur nur sehr bedingt zur Verfügung stehen. Außerdem verfügen die entsprechenden Institutionen für den ihnen zugeteilten Bereich über ein superiores Wissen, was eine Einwirkung nicht nur institutionell unerwünscht, sondern auch noch technisch schwierig macht.

Neben den bereits dargestellten Mechanismen des Zusammenwirkens von Akteuren im politischen Entscheidungsprozess ist nun auf den zweiten Strang einzugehen, über den Bürger ihre Wünsche in den europäischen politischen Prozess einbringen können (*Theurl* und *Meyer* 2001, S. 80 ff.). Dieser Kanal ist heute noch deutlich weniger ausgeprägt. Er wird sich jedoch weiter entwickeln und wichtiger werden. Bürger wählen direkt die Parlamentarier der Europäischen Union. Damit entsteht ein zusätzliches (ein fünftes) Principal-Agent-Problem auf einer zweiten Ebene. Indirekt nehmen die Europa-Parlamentarier über die diversen Verfahren Einfluss auf die Entscheidungen der Kommission, bei der wiederum ein politischer und ein administrativer Teil zu unterscheiden ist, zwischen denen von einer asymmetrischen Informationsverteilung auszugehen ist. Vor diesem Hintergrund entstehen Regeln der Wirtschaftpolitik und anderer Bereiche, die auch für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten direkt und indirekt wirksam werden. Dazu kommt eine weitere Dimension: Die nationalen Politiker wirken in ihrer

Zusammensetzung als Ministerräte sowie als Europäischer Rat auf die Kommission und regelsetzend. Im Vergleich zum nationalen politischen Prozess wird also eine weitere, eine sechste, Principal-Agent-Beziehung wirksam und zwar für jede nationale Bürgergemeinschaft eine (*Theurl* 1991; *Pies* 1996; *Berg* und *Schmidt* 1996). Große Bedeutung haben in der Europäischen Union darüber hinausgehend unabhängige Institutionen wie die Europäische Zentralbank und der Europäische Gerichtshof mit den bereits aufgezeigten Delegationsbeziehungen, nun aber für einen größeren Integrationsraum mit heterogener Bevölkerung. Die bereits skizzierten Anreize für das Verhalten der Wähler/Bürger, Politiker, Bürokraten und unabhängigen Institutionen sind auch im „europäischen Teil" des politischen Prozesses wirksam. Zusätzlich kommt nun zum Tragen, dass in der Regelsetzung ein Ausgleich nationaler Interessen zu finden ist. Dies gewinnt vor allem dann an Bedeutung, wenn heterogene Präferenzen den nationalen Grenzen entsprechen.

An dieser Stelle ist also festzuhalten, dass der für die Europäische Union relevante Politikprozess durch zahlreiche Delegationsbeziehungen mit den für sie typischen Informationsasymmetrien gekennzeichnet ist (*Hix* 1999). Die wichtigsten wurden aufgezeigt, wobei diese Liste nicht vollständig ist. Beratung und damit auch Politikberatung zielen genau auf Informationsdefizite und deren Behebung. Dieses können Informationsnachteile gegenüber Teilnehmern auf derselben „Marktseite" sein oder auch Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Nachfragern, also z.B. Bürgern und Politikern. Sie können sich auf den nationalen Prozess und hier etwa auf integrationspolitische Fragen oder auf den Prozess der europäischen Regelsetzung beziehen. Im Vergleich zum nationalen politischen Prozess sind die Informationsasymmetrien im europäischen Zusammenhang zahlreicher und komplexer. Hieraus resultieren unterschiedliche Beratungsbedürfnisse und Optionen, ihnen nachzukommen. Diese sind im Weiteren zu konkretisieren.

3. Die Adressaten der Politikberatung

3.1. Politiker

3.1.1. Parlamentarier

Im politischen Prozess der Europäischen Union agieren sie in nationalen Parlamenten und im Europäischen Parlament. Der entsprechende Politiker befindet sich auf derselben Marktseite im Wettbewerb um die Stimmen der Wähler mit anderen Politikern. Es wurde aufgezeigt, dass der kontrollierende Zugriff auf die einzelne Entscheidung des Politikers durch den Wähler relativ gering ist. Damit ergeben sich für den Parlamentarier zwei Beratungsbedürfnisse. Er muss sich strategisch auf dem Markt um Wählerstimmen positionieren, d.h. er muss entscheiden, welche grundlegenden Präferenzen er bedienen will, ohne hier schon auf spezielle Themen zu rekurrieren. Dabei ist er in seiner Entscheidung nicht frei, sondern – zumindest im System der Bundesrepublik Deutschland und auf der europäischen Ebene – stark an Vorgaben durch die eigene Partei gebunden, so dass als Beratungsadressat auch die (nationale und europäische) Partei in Frage kommt. In einem zweiten Schritt muss er die operativen Entscheidungen ent-

lang dieser strategischen Vorgaben treffen. Das schließt nicht aus, dass ökonomische Politikberatung über Zusammenhänge und Konsequenzen von Regelentscheidungen aufklärt, jedoch muss diese Beratung Umsetzungsmöglichkeiten im Rahmen der vorgegebenen Leitstrategie beinhalten. Die Strategie muss also operationalisiert werden, d.h. in kleine operative Entscheidungen übersetzt werden.

Neben diesem Beratungsbedürfnis aufgrund des Wettbewerbs auf dem Wählermarkt, besteht eine weitere Beratungsnachfrage. Sie resultiert aus dem Informationsdefizit im Verhältnis zu der von ihm gewählten Regierung, die auch aufgrund des ihr zur Verfügung stehenden Regierungsapparates über sehr viel detailliertere und bessere Informationen verfügt. Dies gilt auf der nationalen Ebene. Dieses Defizit wird allerdings dadurch gemindert, dass die Regierung durch das Parlament gewählt wird. In Präsidialsystemen hingegen kann eine solche (parteipolitische) Interessenkongruenz nur zufällig bestehen, so dass für die Parlamentarier ein erheblicher Beratungsbedarf in Sachfragen besteht. Noch interessanter ist diese Beziehung mit ihrer Informationsasymmetrie auf der europäischen Ebene, wo die institutionelle Verbindung zwischen Parlamentariern und den Politikern bzw. dem administrativen Teil der Kommission relativ gering ist, so dass ein erheblicher Beratungsbedarf zum Ausgleich dieses Informationsgefälles existiert.

3.1.2. Regierungs- und Ratsmitglieder sowie EU-Kommissare

Regierungsmitglieder sind einerseits in ihrer nationalen Funktion, andererseits aber als Mitglieder des Ministerrates sowie als Kommissare (politischer Teil der EU-Kommission) aktiv. Für sie besteht keine Wettbewerbssituation, so dass hier auch kein Beratungsbedarf resultiert. Da die Regierung jedoch federführend für die Initiierung von Gesetzen verantwortlich zeichnet, muss sie einerseits (als Agent der Parlamentarier) auch eine strategische Ausrichtung besitzen und diese durch die Gesetze andererseits auch operativ umsetzen. Sie unterliegt daher also einer ähnlichen Beratungsstruktur wie die Parlamentarier. Eine eigenständige Regierungsberatung durch Ökonomen erfolgt in der Praxis auf zwei Wegen. Erstens kann sie informell sein, ist dann aber meist sehr einflussreich. Zweitens kann sie formell über Beiräte[1] institutionalisiert sein. Dies gilt auch dann, wenn die nationalen Regierungsmitglieder in ihrer Funktion als Mitglieder des Ministerrats auf der Ebene der Europäischen Union tätig sind. Auch die Beratung der Kommissare erfolgt eher indirekt (*Theurl* und *Meyer* 2001, S. 98 ff.). Der Hintergrund besteht auf dieser Ebene darin, dass ihnen einerseits entsprechende Budgets fehlen und dass ihnen andererseits ein umfangreicher administrativer Komplex für diesen Zweck in-house zur Verfügung steht.

3.2. Administration

Sie ist als Ministerialbürokratie mit ihrem nationalen Aufgabenbereich, in der Vorbereitung für europäische Entscheidungen in Arbeitsgruppen etc. sowie als administrativer Teil der Kommission tätig. Unter den Akteuren des Politikbereichs zeichnet die Ministerien sowie die Kommissionsbürokratie aus, dass sie keiner Wahl unterliegen. Die Bin-

---

[1] „Der Beirat soll den Bundesminister für ... beraten." (§1 der Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit).