



Universität Konstanz  
Sektion Rechts-, Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaft  
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft

---

## **DIPLOMARBEIT**

# **POLITIKBERATUNG ODER POLITIKBESTÄTIGUNG? FUNKTIONEN UND WIRKUNGSWEISEN VON EXPERTENKOMMISSIONEN DER BUNDESREGIERUNG**

Konstanz, im April 2005

---

**eingereicht von:** Florian Burkhardt, MHRM  
In den Dorfäckern 14  
D-78465 Konstanz  
florian.burkhardt@arcor.de  
Matrikelnummer: 01/452619

**1. Gutachter (Betreuer):** Professor Dr. Volker Schneider  
**2. Gutachter:** Professor Dr. Fritz W. Scharpf

## ABSTRACT

Aim of the thesis is to discover functions and modes of operation of Federal Government's expert commissions in Germany. Based on a short overview of the commissions' quantitative and qualitative developments, a theoretical distinction between the commission as an instrument of scientific policy advice, the commission as an arena for negotiations and the commission as an instrument for legitimization is constructed and discussed. In the latter function, the commission merely "confirms" a policy which has already been determined by government. The policy needs to be legitimated and therefore intermediated by experts.

Three cases are analyzed: Firstly, the "Hartz-Commission" to modernize the German labor market legislation; secondly, the German Council of Economic Experts ("Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung"); and thirdly the German Council for Sustainable Development ("Rat für Nachhaltige Entwicklung"). The qualitative case studies are based upon interviews with involved experts as well as the analysis of various documents.

It is concluded that the three studied cases contain elements of all three theoretically discussed functions and modes of operation. There is need for an even more differentiated approach, especially regarding the "policy confirmation" function. Therefore, the thesis represents an exploratory analysis in the emerging field researching expert commissions.

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>1. EINLEITUNG .....</b>	<b>1</b>
1.1. Ausgangslage und Problemstellung .....	1
1.2. Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit .....	2
<b>2. BESTANDSAUFNAHME: EXPERTENKOMMISSIONEN IN DEUTSCHLAND ..5</b>	
2.1. Konzeptspezifikation.....	5
2.2. Entwicklung der Gremien in Deutschland.....	7
2.3. Funktionen und Wirkungsweisen als Fazit der Makroperspektive.....	11
<b>3. THEORETISCHER TEIL: FUNKTIONEN UND WIRKUNGSWEISEN VON EXPERTENKOMMISSIONEN.....</b>	<b>13</b>
3.1. Die Expertenkommission als Instrument wissenschaftlicher Politikberatung.....	13
3.2. Die Expertenkommission als Verhandlungsarena.....	18
3.3. Die bestätigende Kommission als Vermittlungs- und Legitimierungsinstrument .....	24
3.4. Ein Analyseschema als Fazit .....	29
<b>4. EMPIRISCHER TEIL: VERGLEICHENDE FALLSTUDIEN.....</b>	<b>32</b>
4.1. Darstellung und Begründung der Fallauswahl und der Datenerhebungstechnik .....	32
4.2. Die Hartz-Kommission .....	35
4.2.1. Begründung und Zusammensetzung .....	35
4.2.2. Arbeitsweise des Gremiums.....	38
4.2.3. Öffentliche Wahrnehmung .....	44
4.2.4. Verwendung des Outputs.....	47
4.2.5. Fazit: Analyse der Funktionen und Wirkungsweisen .....	50
4.3. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung .....	54
4.3.1. Begründung und Zusammensetzung .....	54
4.3.2. Arbeitsweise des Gremiums.....	56
4.3.3. Öffentliche Wahrnehmung .....	60
4.3.4. Verwendung des Outputs.....	62
4.3.5. Fazit: Analyse der Funktionen und Wirkungsweisen .....	64
4.4. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung.....	66
4.4.1. Begründung und Zusammensetzung .....	66
4.4.2. Arbeitsweise des Gremiums.....	68
4.4.3. Öffentliche Wahrnehmung .....	71
4.4.4. Verwendung des Outputs.....	74
4.4.5. Fazit: Analyse der Funktionen und Wirkungsweisen .....	76

<b>5. KONKLUSION .....</b>	<b>79</b>
5.1. Expertenkommissionen im Spannungsfeld von Effektivität und Authentizität .....	79
5.2. Kritische Würdigung der Ergebnisse und Ausblick .....	82
<b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>85</b>
<b>ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS .....</b>	<b>94</b>
<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....</b>	<b>95</b>
<b>ANHANG.....</b>	<b>96</b>
A. INTERVIEWLEITFADEN.....	97
B. GESPRÄCHSPROTOKOLLE.....	100
1. Protokoll des Gesprächs mit Prof. Dr. Wolfgang Franz.....	100
2. Protokoll des Gesprächs mit Prof. Dr. Werner Jann.....	102
3. Protokoll des Gesprächs mit Prof. Dr. Günther Schmid .....	104
4. Protokoll des Gesprächs mit Dipl.-Theol. Yvonne Scherer und Dipl.-Soz. Manuel Rivera .....	107
5. Protokoll des Gesprächs mit Professor Michael C. Burda .....	109
6. Protokoll des Gesprächs mit Oberbürgermeister Horst Frank .....	111
C. INHALTSVERZEICHNIS CD-ROM.....	114

# 1. EINLEITUNG

## 1.1. Ausgangslage und Problemstellung

Bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts entstanden in Deutschland erste Expertenkommissionen, die die obersten Staatsbehörden der preußischen Monarchie beraten sollten. Im Zuge der Stein-Hardenbergschen Reformen, welche unter anderem die Neuordnung der Verwaltungsorganisation zum Gegenstand hatten, wurden wissenschaftliche und technische Deputationen sowie Kommissionen der Ministerien eingerichtet. Deren Funktion bestand darin, „die Ministerialverwaltung in grundsätzlichen Fragen zu beraten und die Bedeutung wissenschaftlicher Erkenntnisse für die Verwaltungspraxis gutachtlich darzulegen“ (EGGERS 1969: 58). Das „Publikandum, betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden der Preußischen Monarchie, in Beziehung auf die innere Landes- und Finanzverwaltung“ vom 16.12.1808 sah eine Zusammensetzung aus „einige[n] Staatsbeamten“ sowie „Gelehrte[n], Künstler[n], Landwirte[n], Manufakturiers und Kaufleute[n] besonderer wissenschaftlicher oder praktischer Bildung“ vor. Mitglieder einer „wissenschaftlichen Deputation für den öffentlichen Unterricht“ sollten die „vorzüglichsten Männer in allen Fächern“ werden (EGGERS 1969: 57).<sup>1</sup>

Zwei Jahrhunderte später sind Kommissionen, Räte und Arbeitskreise zum Standardrepertoire bundesdeutschen Regierungshandelns geworden – jedenfalls wenn man den Kommentaren der politischen Magazine und Tageszeitungen Glauben schenken mag. Dort ist die Rede von der „Herrschaft der Kommissionen“ (ADAM 2001), wird die „Berliner Räterepublik“ (HEINZE 2002) ausgerufen oder die „Diagnose: Kommissionitis“ (LEERSCH 2001) gestellt. Und in der Tat: Jede publikumswirksame Konstituierung eines „Nationalen Ethikrates“, einer Hartz-, Rürup- oder Wehrstrukturkommission erhärtet den Eindruck, von der Regierung eingesetzte und außerhalb der verfassungsmäßigen Institutionen stehende Expertengremien vermehrten sich seit dem Amtsantritt der rot-grünen Koalition 1998 geradezu exponentiell.

Doch entspricht diese Einschätzung der Realität? Oder passt die Schlussfolgerung der „Kommissionitis“ schlicht in das Bild eines vermeintlich konsensorientierten Kanzlers, der bei seinen Entscheidungen stets die Zustimmung möglichst vieler gesellschaftlicher Kräfte erreichen möchte?

---

<sup>1</sup> Wenn im „Publikandum“ von 1808 nur von Männern die Rede ist, muss das sicherlich wörtlich genommen werden. In der hier vorliegenden Diplomarbeit wird auf die jeweils weibliche Form ausschließlich aus Gründen der Lesbarkeit verzichtet.

Welchen Sinn haben diese Gremien? Sind sie „Mitstreiter des Bundestages“ (G. MAYNTZ 2001) oder produzieren Expertenkommissionen „Sachzwänge, denen der normale Abgeordnete kaum noch zu widersprechen wagt“ (ADAM 2001)?

Die vorliegende Diplomarbeit soll diesen und anderen Fragen nachgehen. Das Ziel der Arbeit besteht in der Untersuchung von Funktionen und Wirkungsweisen von Expertenkommissionen.

Was ist damit genau gemeint? Bezogen auf *Funktionen* stellt sich die Frage, mit welcher Intention Expertenkommissionen eingerichtet werden und welche Funktion, also welche Aufgabe ihnen im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland zukommt.

Mit *Wirkungsweisen* ist nun zweierlei gemeint: Zum einen geht es um die Frage, wie Expertenkommissionen arbeiten. Zum anderen stellt sich die Frage, was sie schlussendlich bewirken. Werden die von den Beratungsgremien erarbeiteten Vorschläge von der Bundesregierung berücksichtigt, ja in Gesetzesform gegossen?

Wenn Expertenkommissionen in das politisch-administrative System eingeordnet werden sollen, dann bewegt sich die Analyse zunächst auf einer prozessorientierten *Politics*-Ebene. Die Frage nach der Wirksamkeit von Kommissionen hingegen zielt ja auf die von den Gremien bearbeiteten *Policies*. Eine dezidierte Evaluation der Wirkung von Kommissionen würde aber den Rahmen dieser Arbeit sprengen und wird hier auch nicht zum Ziel gesetzt. Trotzdem sollen in geringem Maße auch die inhaltlichen Ergebnisse eine Rolle spielen – weil deren Verwendung wiederum Aufschluss über die Bedeutung des jeweiligen Gremiums für die Bundesregierung geben kann.

Im folgenden Abschnitt wird dargelegt, welche Vorgehensweise sich für die Beantwortung der hier aufgeworfenen Fragen anbietet und wie die Arbeit aufgebaut ist.

## **1.2. Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit**

Diese Arbeit erhebt nicht den Anspruch, allgemeingültige Aussagen über Funktionsmechanismen von Expertenkommissionen verifizieren zu können. Dies schon allein deshalb nicht, weil der für eine Diplomarbeit vorgegebene Zeitrahmen ein solches Unterfangen aus methodischer Sicht nahezu unmöglich macht. Hinzu kommt, dass dem Forschungsgebiet „Expertenkommissionen“ noch relativ wenig Beachtung durch die Politik- und Verwaltungswissenschaft geschenkt worden ist (vgl. SIEFKEN 2003: 503). Es bietet sich

für die hier geplante Untersuchung also an, das Dickicht der bundesdeutschen Kommissionslandschaft und deren Funktions- und Wirkungsweisen zunächst empirisch-qualitativ zu „explorieren“. „Die empirisch-qualitative Exploration trägt durch besondere Darstellung und Aufbereitung von qualitativen Daten dazu bei, bislang vernachlässigte Phänomene, Wirkungszusammenhänge, Verläufe etc. erkennbar zu machen“ (BORTZ/DÖRING 2002: 286).

Die Sammlung und Analyse qualitativer Daten wird hier im Rahmen von vergleichenden Fallstudien stattfinden. Die Analyse der Daten soll zu einer gültigen und zuverlässigen Einschätzung der Funktionen und Wirkungsweisen der ausgewählten Fälle führen. Generalisierungsfähige Aussagen über die Grundgesamtheit der Expertengremien können durch Einzelfallstudien hingegen nicht erzielt werden. Aber sie bieten den Vorteil einer differenzierten und detailreichen Datenerhebung und -analyse, was wiederum die Wahrscheinlichkeit erhöht, auf neue Aspekte des Forschungsfeldes zu stoßen (vgl. BORTZ/DÖRING 2002: 385; SCHNELL et al. 1999: 235-238; YIN 2003: 1-11).

Aus methodischer Sicht wird diese Arbeit also zweierlei leisten: Zum einen sollen Theorien über Funktionen und Wirkungsweisen vorläufig bestätigt oder verworfen werden – allerdings nur auf die untersuchten Fälle, nicht auf die Grundgesamtheit der Gremien bezogen. Zum anderen soll die Analyse zu einem differenzierten Bild des theoretischen Konstrukts führen, welches als Grundlage für weitere Forschung dienen kann.

In diesem Sinne wird zunächst eine Bestandsaufnahme durchgeführt (Kapitel zwei), die zu weiten Teilen auf Sekundärliteratur basiert. Hierfür wird zunächst eine Konzeptspezifikation sowie eine Typologisierung der Expertengremien vorgenommen. Es wird gezeigt, dass eine Vollerhebung aller Gremien mit großen Schwierigkeiten verbunden wäre und daher eine Untersuchung bewusst ausgewählter Fälle vorgezogen wird.

Die Makroperspektive führt zusammen mit Plausibilitätsüberlegungen zu einer ersten theoretischen Unterscheidung von möglichen Funktions- und Wirkungsmechanismen. Unterschieden werden soll zwischen der Kommission als Instrument wissenschaftlicher Politikberatung, der Kommission als Verhandlungsarena und der vermittelnden Kommission als Bestätigungs- und Legitimationsinstrument.

In Kapitel drei folgt eine Darstellung der vorhandenen Literatur zu diesen Mechanismen – wobei Literatur zu den Gebieten Politikberatung, Verhandlungsstaat sowie symbolischer Politik auf ihre Anwendbarkeit auf Expertenkommissionen hin überprüft wird. Am Ende soll

ein Analyseschema entwickelt werden, welches die Grundlage für den empirischen Teil der Arbeit darstellt.

Die eigentliche Forschungsleistung dieser Arbeit stellt die Analyse dreier Fälle dar. In Kapitel vier werden zunächst Fallauswahl und Techniken der Datenerhebung dargestellt und begründet. Darauf folgen die Analysen der so genannten Hartz-Kommission, des Rates der „Fünf Weisen“ zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und des Rates der Bundesregierung für „Nachhaltige Entwicklung“. Bei allen drei Fällen sollen Begründung und Zusammensetzung sowie die Arbeitsweise des jeweiligen Gremiums dargestellt werden. Weiterhin werden die Verwendung des Outputs der Kommissionen, die öffentliche Wahrnehmung sowie schließlich als jeweiliges Fazit die Funktionen und Wirkungsweisen analysiert.

In Kapitel fünf sollen die drei Fälle in vergleichender Manier analysiert werden. Als Schlussfolgerung aus der Analyse der Funktionen und Wirkungsweisen werden die Expertenkommissionen der Bundesregierung in ein Spannungsfeld von Effektivität und Authentizität des Regierungshandelns eingeordnet.

Abschließend werden die erzielten Ergebnisse kritisch gewürdigt und ein Ausblick auf mögliche Forschungsfragen, die sich an diese Arbeit anschließen könnten, gegeben werden.

Abbildung 1 fasst die Vorgehensweise der Arbeit zusammen.

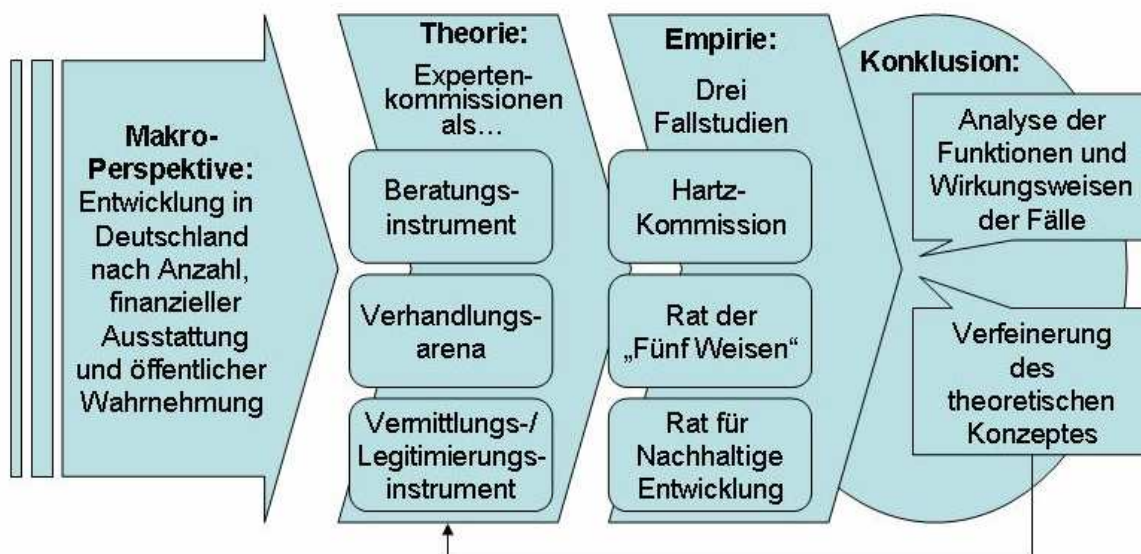


Abbildung 1: Konzeption und Aufbau der Arbeit (eigene Darstellung)



## 2. BESTANDSAUFNAHME: EXPERTENKOMMISSIONEN IN DEUTSCHLAND

### 2.1. Konzeptspezifikation

Bei der Durchsicht der vorhandenen Literatur, die sich mit Expertenkommissionen befasst, fällt auf, dass nahezu alle Autoren die Gremienlandschaft in Deutschland als nahezu unüberblickbar charakterisieren (vgl. HEINZE 2002: 10; MURSWIECK 1993: 87; SIEFKEN 2003: 484; SOMMERMANN 2001: 2; UNKELBACH 2001a: 17). Ein wahrhaftes Dickicht also, das es hier zu durchforsten gilt. Zunächst sollte daher eine Konzeptspezifikation durchgeführt werden. Eine Konzeptspezifikation soll klären, „welche theoretischen Aspekte eines bestimmten Gegenstandsbereichs („Dimensionen“) durch den theoretischen Begriff bezeichnet werden“ (SCHNELL et al. 1999: 122). In unserem Fall soll dies bedeuten, dass die unterschiedliche Verwendung von Begrifflichkeiten wie „Expertenkommission“, „Expertengremium“, „Beirat“ oder „Ausschuss“ im Folgenden systematisiert werden wird.

Zunächst ganz grundsätzlich: Es geht hier um Expertengremien in Deutschland. Obgleich hin und wieder ein Hinweis auf vergleichbare Gremien anderer Länder erfolgen wird, soll sich die Analyse dieser Arbeit auf Deutschland beschränken – alles andere würde den vorgegebenen Rahmen sprengen. Die weitere grundsätzliche Feststellung betrifft die Auftraggeber der jeweiligen Gremien: Sie alle sind von Institutionen des politisch-administrativen Systems eingesetzt worden.

Die Dimension „Auftraggeber“ lässt sich noch weiter spezifizieren: So kann man zwischen verschiedenen Institutionen (Parlament, Regierung und Verwaltung) sowie den bundesstaatlichen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) als Auftraggeber unterscheiden. Von Parlamenten berufene Expertengremien sind vor allem als Enquete-Kommissionen bekannt – sie unterliegen laut ALTENHOF (2002: 12ff.) einer eigenen Logik, da sie zu einem Großteil mit Parlamentariern besetzt sind. Sie sind nicht Gegenstand der hier vorgenommenen Analysen. Wie im Titel dieser Arbeit schon angedeutet, soll es hier ausschließlich um Kommissionen der Exekutive auf Bundesebene gehen. Da ein Expertengremium der Bundesregierung aber parallel durchaus auch an das Parlament berichten kann (vgl. UNKELBACH 2001a: 31), bleibt die legislative Perspektive nicht völlig außer Betracht.

Neben der Dimension „Auftraggeber“ können noch zwei weitere Elemente für eine Systematisierung von Expertengremien dienlich sein (vgl. SIEFKEN 2003: 493).

Zum einen handelt es sich hierbei um den *zeitlichen Rahmen*, in dem das Gremium tätig ist. Grob unterscheiden lässt sich zwischen zeitlich begrenzt tätigen, ad hoc eingerichteten Gremien sowie auf Dauer angelegten Institutionen. Erstere werden zumeist als „Kommissionen“, letztere entweder als „Beiräte“, „Ausschüsse“ oder „Arbeitskreise“ bezeichnet. Sowohl dauerhaft eingesetzte Beiräte als auch für eine begrenzte Zeit berufene Kommissionen sind Thema dieser Arbeit – auch wenn im Titel nur von „Expertenkommissionen“ die Rede ist: Der Terminus Expertenkommission erscheint gleichwohl als der in der öffentlichen Wahrnehmung und im journalistischen Sprachgebrauch am häufigsten verwendete Sammelbegriff (vgl. SIEFKEN 2001: 490; LEERSCH 2001), zudem definiert der BROCKHAUS (1997) die Begriffe „Gremium“ und „Kommission“ in nahezu identischer Weise<sup>2</sup>.

Als dritte Dimension kann die *Besetzung* des Gremiums ein Charakteristikum sein. UNKELBACH (2001b: 58) unterscheidet zwischen gerichtsähnlichen, (teil)pluralistischen und korporativen Gremien. „Gerichtsähnliche Gremien“, zu denen nach der Unterscheidung von Unkelbach unter anderem die Kriegsdienstverweigerungsausschüsse gehören, sollen hier allerdings keine Rolle spielen. Unter pluralistischen Gremien versteht UNKELBACH jene Gremien, die mit Vertretern verschiedener gesellschaftlicher Gruppen besetzt sind. *Teilpluralistische* Gremien spiegeln „nicht die Gesamtgesellschaft wider, wohl aber den Teil der Gesellschaft, welcher mit der Entscheidungsmaterie vertraut ist und von daher als besonders geeignet angesehen wird“ (UNKELBACH 2001b: 58). Korporative Gremien zeichnen sich nach UNKELBACH (2001b: 59) durch ihre Besetzung mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern aus. Die Konzepte von Pluralismus und Korporatismus sollen in ähnlicher Form bei der Analyse möglicher Funktions- und Wirkungsweisen noch eine gewichtige Rolle spielen (Kapitel 3.2), für die Systematisierung der Begrifflichkeiten soll die hier vorgenommene Unterscheidung zunächst ausreichen. SIEFKEN (2003: 495) führt als weiteres Besetzungsmerkmal in der Regel mit Hochschullehrern besetzte wissenschaftliche Gremien an. BLUMENTHAL (2003: 10) unterscheidet weiterhin „Konsensrunden“, die mit Vertretern aus Regierungskoalition und Opposition besetzt sind.

Die meisten Gremien jedoch sind Mischformen, sowohl was die Besetzung, aber selbst was den zeitlichen Rahmen anbelangt: So kann beispielsweise ein Beirat für eine bestimmte Zeitperiode berufen werden und erst dann über eine etwaige Verlängerung entschieden

---

<sup>2</sup> Eine „Kommission“ ist laut BROCKHAUS (1997) ein „mit einer bestimmten Aufgabe offiziell betrautes Gremium von Sachverständigen, Fachleuten“. Ein „Gremium“ ist eine „zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe gebildete Gruppe von Experten“.

werden. Nichtsdestoweniger macht eine Typologisierung Sinn, die die begriffliche Einheitlichkeit dieser Arbeit sicherstellen soll. Tabelle 1 greift einen Vorschlag von SIEFKEN (2003: 496) auf. Die hier vorliegende Diplomarbeit beschäftigt sich mit den in der ersten Zeile genannten Gremien: Aus vorrangig mit Wissenschaftlern sowie Interessensgruppenvertretern zusammengesetzten Beiräten und Kommissionen, die von der Bundesregierung eingerichtet worden sind.

		Arbeitszeitraum	
		<i>dauerhaft</i>	<i>zeitlich begrenzt</i>
<b>Besetzung (mehrheitlich)</b>	<i>Wissenschaft Interessengruppen</i>	(Bei-)Rat	Expertenkommission
	<i>Politik (Regierung) Verwaltung</i>	Arbeitskreis	Task-Force
	<i>Politik (Parlament)</i>	Ausschuss	Enquete-Kommission

**Tabelle 1: Typologisierung der Begrifflichkeiten der Expertengremien (Quelle: SIEFKEN 2003: 496, modifiziert)**

## 2.2. Entwicklung der Gremien in Deutschland

Eine erste Schneise in das Dickicht der Kommissionen und Räte sollte nun geschlagen sein. Wäre nun nicht eine Darstellung des Bestandes und der Entwicklung dieser Gremien in den letzten Jahrzehnten wünschenswert? Leider scheint dies nicht so einfach machbar zu sein, sind doch „verschiedene Autoren unabhängig voneinander zu dem Schluss gekommen, dass eine zweifelsfreie Erfassung aller existierenden Expertengremien in Deutschland schlicht unmöglich sei“ (SIEFKEN 2003: 484). Verschiedene Quellen jedoch sind verfügbar, auch wenn sich einige Einschränkungen bezüglich ihrer Aussagekraft ergeben. So veröffentlicht die Bundesregierung seit 1990 einen „Bundesgremienbesetzungsbericht“<sup>3</sup>, dessen Intention allerdings die Darstellung des Geschlechterverhältnisses der Gremienbesetzung ist. Trotzdem ist er die einzige offizielle Übersicht der Bundesregierung über die von ihr eingesetzten Gremien. Allerdings liegt dem Bericht eine äußerst umfassende Betrachtungsweise zugrunde; so werden neben Kommissionen, Beiräten und Ausschüssen auch Vorstände, Verwaltungs- und Aufsichtsräte sowie „kollegiale Organe und vergleichbare Gruppierungen“, die nach Einschätzung der jeweils federführenden Ministerien „wesentlich“ sind, aufgeführt

<sup>3</sup> Offiziell ist der Bericht, der seit 1994 gesetzlich vorgeschrieben ist und in jeder Legislaturperiode vorgelegt werden muss, betitelt mit „Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes“ (BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND 2001).

(BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND 2001, Anhang). Abgesehen von der fehlenden Definition der „Wesentlichkeit“ sollten Entscheidungsgremien wie Verwaltungs- und Aufsichtsräte in einer Untersuchung, die sich mit politikberatenden Expertenkommissionen beschäftigt, keine Rolle spielen. SIEFKEN (2003: 486) hat den Bericht um diese Daten bereinigt. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung des Gremienbestandes anhand dieser Daten sowie der Daten dreier weiterer Quellen. Die Zahlen von 1962 und 1965 beruhen auf einer Erhebung, die von MÜLLER-ROMMEL (1984: 29) publiziert wurde. Die Daten von 1970 und 1977 entstammen jeweils aus Antworten der Bundesregierung zu parlamentarischen Anfragen der Opposition.

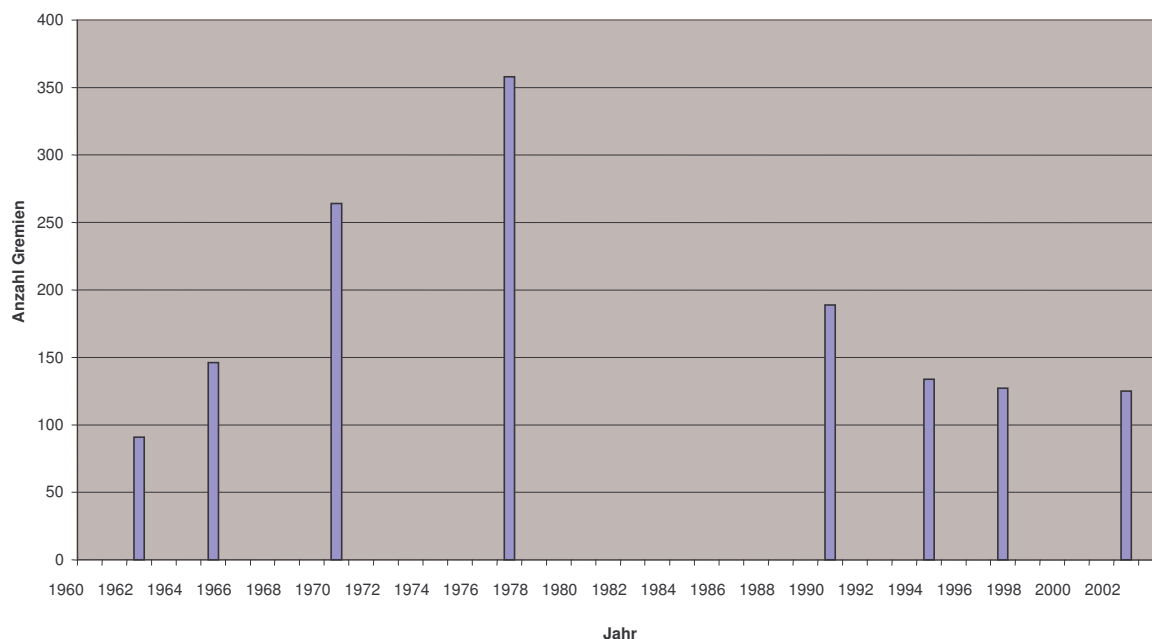
Obwohl die Zahlen aufgrund ihrer eingeschränkten Aussagekraft sehr vorsichtig zu interpretieren und vor allem zu vergleichen sind,<sup>4</sup> erscheinen sie als die gültigste veröffentlichte Zusammenstellung des Bestandes und der Entwicklung der Gremien im Sinne der in Kapitel 2.1 dargestellten Typologisierung.<sup>5</sup>

Trotz der lückenhaften Erfassung deutet Abbildung 2 auf einen Rückgang der Expertengremien hin. „Offenbar ist der Zenit der externen Politikberatung überschritten“ (SIEFKEN 2003: 488f.). In jedem Fall widerspricht die dargestellte Entwicklung vielen politischen und journalistischen Einschätzungen der vergangenen Jahre. Insbesondere der Regierung Gerhard Schröders wurde vielfach der Einsatz von Räten und Kommissionen mit inflationärem Elan vorgeworfen (vgl. SIEFKEN 2003: 488; HEINZE 2002: 8; LEERSCH 2001; ADAM 2001).

---

<sup>4</sup> Zur detaillierten Begründung der Verwendung dieser Zahlen und einer Einschätzung ihrer Reliabilität und Validität vgl. SIEFKEN (2003: 486ff.).

<sup>5</sup> Auch UNKELBACH nimmt eine Bestandsaufnahme auf Grundlage des „Bundesgremienberichtes“ vor. Da der Schwerpunkt ihrer Arbeit auf rechtlichen Fragestellungen liegt, berücksichtigt sie auch Gremien, die nach Darstellung in Kapitel 2.1 in dieser Arbeit keine Rolle spielen sollen. Die Tendenz der hier wiedergegebenen Datenauswertung von Siefken ist bei Unkelbach aber dieselbe (vgl. UNKELBACH 2001a: 13).



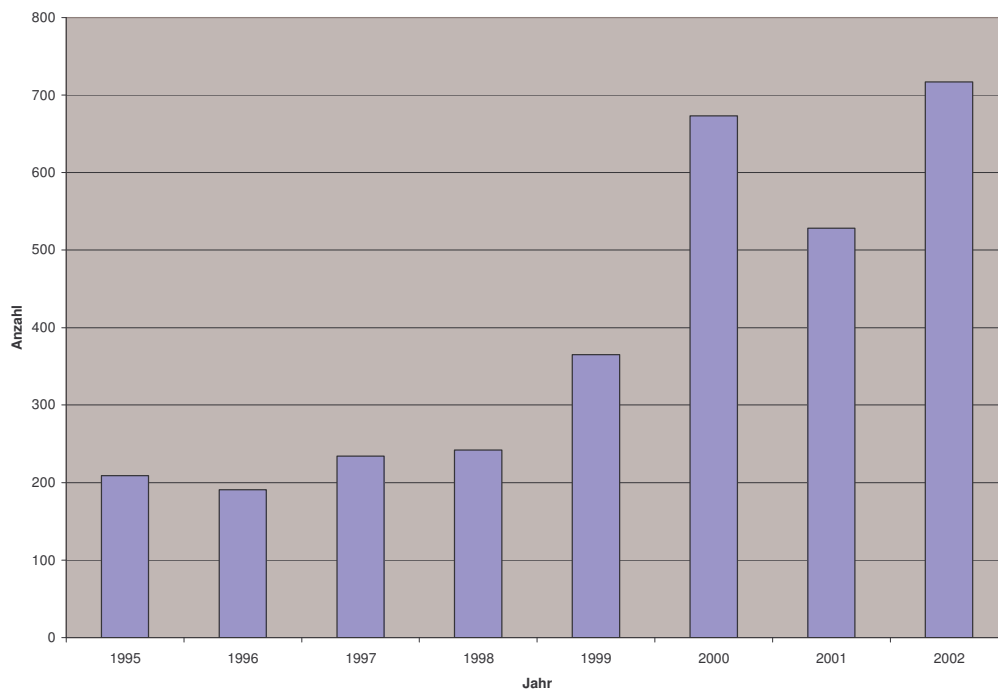
**Abbildung 2: Anzahl der Expertengremien in Deutschland 1962-2002 (Quelle: Siefken 2003: 489)**

Es mag sich nun der Verdacht aufdrängen, eine quantitative Erhebung reiche für eine Analyse der Bedeutung der Arbeit von Kommissionen und Räten nicht aus. Den Versuch einer qualitativen Darstellung der Gremienarbeit nimmt daher UNKELBACH (2001a: 12ff.) vor. Sie analysiert die finanziellen Aufwendungen der Bundesregierung für ihre Gremienarbeit. Auch hier ist die Interpretation vorhandener Daten nicht ganz unproblematisch, ist die Erhebung doch lückenhaft und berücksichtigt sie wiederum Gremien, die in Abbildung 2 nicht berücksichtigt worden sind. Trotzdem lassen sich die aus dem Bundeshaushaltsplan und aus Antworten der Bundesregierung auf Anfragen im Bundestag stammenden Daten insoweit interpretieren, als dass sie einen tendenziellen, auch inflationsbereinigten Anstieg der Aufwendungen indizieren: Wurden im Jahr 1969 noch 3,6 Mio. DM für „plural zusammengesetzte Gremien“ aufgewendet, stieg das Budget im Jahr 1977 auf 9,9 Mio. DM. Einen nur leichten Anstieg auf 11,2 Mio. DM verzeichnet UNKELBACH für das Jahr 1998, also immerhin 21 Jahre später. Nach dem Regierungswechsel wurden die Ausgaben dann aber deutlich auf 15,2 Mio. DM für das Jahr 1999 erhöht (vgl. UNKELBACH 2001a: 13).

In Verbindung mit dem oben dargestellten Rückgang der bloßen Anzahl der Gremien deutet der finanzielle Anstieg auf einen qualitativen Ausbau der jeweiligen Kommissions- und Ratsarbeit hin.

Ein weiterer Baustein in der Analyse der qualitativen Entwicklung der Beratungsgremien ist die Entwicklung deren öffentlicher Wahrnehmung. So führt SIEFKEN (2003: 490) eine

quantitative Inhaltsanalyse deutscher Tageszeitungen durch. Abbildung 3 dokumentiert diese Analyse, in dem die kumulierte Anzahl der Berichte über Expertenkommissionen in deutschen Tageszeitungen dargestellt wird. Allerdings ist die Aussagekraft auch dieser Darstellung beschränkt: Angegeben ist jeweils die Anzahl der Artikel mit Volltextfundstelle „Expertenkommission“, woraus sich verschiedene Einschränkungen ergeben. So sind Artikel, die Schlagwörter wie „Beirat“, „Sachverständigenrat“ oder schlicht den Namen der jeweiligen Kommission enthalten, nicht erfasst. Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen kann die Darstellung jedoch durchaus illustrieren, dass die Berichterstattung zum Thema „Expertenkommission“ in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen hat (vgl. SIEFKEN 2003: 490). Besonders interessant erscheint der sprunghafte Anstieg der Berichterstattung seit dem Antritt der rot-grünen Koalition im Jahre 1998.



**Abbildung 3: Berichterstattung über Expertenkommissionen in deutschen Tageszeitungen (Quelle: Siefken 2003: 491)<sup>6</sup>**

Zusammenfassend lässt sich, bei aller Vorsicht gegenüber der gegebenen Datenqualität, konstatieren, dass die *Anzahl* der Expertengremien in den letzten Jahren eher zurückgegangen ist, die *finanzielle Ausstattung* für diese jedoch aufgestockt wurde und dass die Kommissionen und Räte eine *größere öffentliche Aufmerksamkeit* erfahren haben als zuvor. Wie lässt sich nun diese Sachlage interpretieren? Die hier vorliegende Arbeit soll einen

<sup>6</sup> Datenbasis: Kumulierte Ergebnisse einer Inhaltsanalyse von Frankfurter Allgemeine Zeitung, Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Rundschau, tageszeitung, Tagesspiegel, Welt-Online. Es ist jeweils die Anzahl der Artikel mit Volltextfundstelle „Expertenkommission“ angegeben (vgl. SIEFKEN 2003: 491).

Beitrag dazu leisten, indem die Funktionen und Wirkungsweisen der Expertengremien analysiert werden. Im Folgenden soll in dieses Thema eingestiegen werden, indem ein erster Überblick gegeben wird, der dann in Kapitel 3 anhand vorhandener Literatur vertieft untersucht werden soll.

### **2.3. Funktionen und Wirkungsweisen als Fazit der Makroperspektive**

Auf den ersten Blick scheint die Motivlage klar zu sein: Ein Politiker, in diesem Fall der Bundeskanzler bzw. das Bundeskabinett, lässt sich von Experten beraten, um Entscheidungen auf einer fundierten Entscheidungsgrundlage treffen zu können. Plausibel erscheinen natürlich auch andere Gründe für die Einberufung von Expertengremien. UNKELBACH (2001a: 4) unterscheidet zwischen „sachlichen“ und „politischen“ Gründen. Zu den sachlichen Motiven zählt sie die eingangs erwähnte Fachkompetenz, Sachnähe und Komplexität der Materie, aber auch eine erwünschte Vielfalt von Meinungen und die Beteiligung Betroffener. Als „politische Gründe“ werden Interessenausgleich, die Verlagerung von Verantwortung, die Reduktion politischer Brisanz sowie eine höhere Akzeptanz von Entscheidungen genannt. SIEFKEN (2003: 497) verzichtet aufgrund der „naserümpfenden Konnotation“ von „politischen“ Zielen auf diese Unterscheidung und reduziert die möglichen Motive auf vier Gruppen: Neben der inhaltlichen Klärung von Sachverhalten nennt er die argumentative Stärkung der eigenen Position, die symbolische Lösung von Problemen sowie die „Verhandlung zwischen den beteiligten Akteuren eines Politikfeldes“ (SIEFKEN 2003: 497).

Im folgenden Kapitel soll diese Sammlung noch weiter reduziert und in drei Gruppen eingeteilt werden. Zum einen das zunächst nahe liegende Motiv: die Kommission als ein Instrument wissenschaftlicher Politikberatung, das durch fachkompetente Besetzung zur inhaltlichen Klärung von komplexen Sachverhalten beiträgt und möglichst objektive Empfehlungen zur Problemlösung abgibt. Hierzu wird die vorhandene Literatur zu Politikberatung, zu Informationsflüssen und zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik durchforstet.

Als zweite Gruppe von möglichen Funktions- und Wirkungsweisen soll die Expertenkommission in ihrer Funktion als Verhandlungsarena untersucht werden. Diese Funktion schließt sowohl sachlich-inhaltliche (im Sinne von *Policies*) als auch politisch-taktische Ziele ein (*Politics*-Ebene). Zum einen hätte sie die Funktion, eine Vielzahl von

Meinungen an Entscheidungsträger zu übermitteln sowie Betroffene zu beteiligen. Zum anderen könnte sie einen Interessenausgleich schaffen und durch Aushandlung Kompromisslösungen ausarbeiten, die eine höhere Akzeptanz erfahren. Dieser Funktionsbereich soll anhand von Literatur, die sich mit dem Spannungsfeld von pluralistischer und korporatistischer Interessenvermittlung beschäftigt, näher dargestellt werden.

Das dritte hier identifizierte Funktions- und Wirkungsfeld betrifft nun ausschließlich taktische Motive und ist im Titel dieser Arbeit – etwas plakativ – angedeutet: Der Kommission käme in diesem Fall eine reine Bestätigungsfunktion zu. ARNIM (2003: 6) spricht hier von „Hofkommissionen“, die „politisch gewünschte Ergebnisse, die, zumindest der Richtung nach, von vornherein feststehen, politisch scheinbar legitimieren“. In diesem Fall wäre die Kommissionsarbeit rein symbolischer Natur und der Anstieg der öffentlichen Wahrnehmung von Expertenkommissionen politisch gewollt.

Möglicherweise ist eine vermehrte Anwendung dieser „Bestätigungskommission“, aber auch der „Verhandlungskommission“, die Erklärung für die Schlussfolgerung der Makroperspektive: Die Anzahl der Beratungsgremien nimmt zwar eher ab, „was schon vor fast 20 Jahren mit dem Wechsel von der ‚Planungseuphorie‘ der späten 60er Jahre zu einer ‚Planungsernüchterungsphase‘ der Ministerialbürokratie erklärt wurde“ (SIEFKEN 2003: 488f.). Die Kommissionen werden aber „bewusster als jemals zuvor als temporär funktionale Instrumente der Regierungspolitik eingesetzt“ (HEINZE 2002: 8) und erfahren daher eine weitaus höhere öffentliche Aufmerksamkeit.

Das folgende Kapitel wird also diese drei möglichen Funktions- und Wirkungsweisen anhand vorhandener Literatur theoretisch weiter ausbauen. Das dann entwickelte Konzept soll als Grundlage für die empirische Arbeit dienen.



### 3. THEORETISCHER TEIL: FUNKTIONEN UND WIRKUNGSWEISEN VON EXPERTENKOMMISSIONEN

#### 3.1. Die Expertenkommission als Instrument wissenschaftlicher Politikberatung

*Anlässlich des Eintritts Englands in die Europäische Gemeinschaft am 22.10.1971 erschien in der „London Times“ eine von 154 Ökonomen unterzeichnete Anzeige mit dem Inhalt, dass „the economic effects of joining the common market (...) are more likely to be unfavorable than favorable to Britain“. Einen Tag später wurde eine Stellungnahme von 142 (anderen) Ökonomen abgedruckt, mit der Schlussfolgerung, dass „the economic effects of joining the common market (...) are more likely to be favorable than unfavorable to Britain“. Dies veranlasste dann einen P. Sieber in einem Leserbrief am 25.10.1971 zu der Vermutung, dass „the economic effect of economists (...) are more likely to be unfavorable than favorable to Britain“ (SCHMID 2003: 68; dort zitiert nach WAGNER/WIEGARD 2002: 773).*

Zeitungsmeldungen dieser Art lassen die Frage nach der Rolle und der Sinnhaftigkeit der Wissenschaft im politischen Prozess aufkommen. Es mag nicht bei allen Problemstellungen solch divergierende Meinungen quer durch die wissenschaftliche „community“ geben. In den meisten Fällen gibt es eine „herrschende Meinung“, die eine deutliche Mehrheit der Wissenschaftler in einer aktuellen Diskussion vertritt. Aber selbst diese Tatsache muss ja nicht unbedingt die Richtigkeit einer Meinung belegen. Man könnte an dieser Stelle tief in wissenschaftstheoretische Diskurse einsteigen: Anhand der Fragen nach der Struktur wissenschaftlicher Revolutionen und Paradigmen, über wissenschaftsmethodologische Kontroversen, bis hin zur Rolle von Ideologien und Werten im Forschungsprozess ließe sich die Rolle der Wissenschaft für die Beratung der Politik erörtern. Auf der anderen Seite spielen grundsätzliche politik- und demokratietheoretische Fragestellungen eine Rolle: Inwieweit greifen Wissenschaftlerinnen oder Wissenschaftler durch ihre Expertisen in politische Entscheidungen ein? Inwiefern wäre diese Macht demokratisch legitimiert?

Vorgestellt und diskutiert werden sollen hier zunächst zwei grundlegende Politikberatungsmodelle, die in der Diskussion um das Verhältnis von Wissenschaft und Politik immer wieder – wenn auch manchmal nur implizit – auftauchen und die genannten wissenschafts- und demokratietheoretischen Überlegungen berücksichtigen.

Das *technokratische Modell* der Politikberatung degradiert die politischen Entscheidungsträger zum reinen Vollzugsorgan einer wissenschaftlichen Intelligenz, die im jeweils konkreten Fall den „Sachzwang“ der verfügbaren Technik offeriert. Es wird von einer

Allmacht der Sachgesetzmäßigkeiten ausgegangen, die politische Gesinnungen und Weltanschauungen ersetzt und damit den eigentlich vorgesehenen politischen Institutionen jeglichen Entscheidungsspielraum nimmt. Wissenschaftliche Kontroversen gäbe es in der heutigen Zeit zwar durchaus noch, das technokratische Modell geht jedoch davon aus, dass sich wissenschaftliche und technische Kenntnisse in einer solchen Weise immer weiter entwickeln, dass verschiedene Experten bei gleicher Sachlage immer zur gleichen Lösung, dem „best one way“ gelangen. Als Konsequenz wird im technokratischen Staat die Politik „wegeregelt“; es gibt dann letztlich keine Herrschaft von Menschen über Menschen mehr, sondern nur noch eine Herrschaft des Sachzwangs (vgl. LOMPE 1966: 28-42).

Auf die hier zu untersuchenden Expertenkommissionen angewendet bedeutete eine technokratische Interpretation, dass alle Vorschläge am Ende nicht diskutierbar wären, da sie doch von wahren Experten empfohlen wären, die die objektiv optimale Lösung ausgearbeitet hätten. Dass das technokratische Modell zumindest zum heutigen Zeitpunkt kaum realistisch sein kann, zeigt der eingangs erwähnte Zeitungsausschnitt. Aber selbst wenn sich wissenschaftlicher Fortschritt kumulativ und nicht revolutionär entwickeln würde, birgt das technokratische Modell enorme Risiken, da es „in seinem Kern antidemokratisch“ ist und eine „Versachlichung der Diskussion um optimale institutionelle Regelungen der Zusammenarbeit von Wissenschaftlern und Politikern“ erschwert (LOMPE 1966: 28).

Als Gegenmodell zur Technokratie kann das *dezisionistische Modell* der Politikberatung aufgefasst werden. Dieses ist durch eine strikte Trennung der Funktionen des Politikers und des Sachverständigen gekennzeichnet. Das technische Wissen wird von Wissenschaftlern aufgearbeitet, die Entscheidung aber wird daraufhin grundsätzlich vom Politiker gefällt. Es findet eine strikte Trennung der Sachproblematik von Wert- und Weltanschauungsfragen statt. Wissenschaftler forschen im dezisionistischen Modell nicht in Bezug auf praktische Probleme; vielmehr muss der Politiker aus der Fülle der vorhandenen Forschungsergebnisse diejenigen selektieren, die für seine Entscheidungen wichtig zu sein scheinen (vgl. LOMPE 1966: 43-48).

So sehr das dezisionistische Modell, zumindest aus einer demokratietheoretischen Sichtweise, als Idealmodell angesehen werden kann, so unrealistisch erscheint es für die Praxis. Genau hier knüpfen auch die Kritikpunkte an; so zweifelt beispielsweise HABERMAS insbesondere an der Durchführbarkeit einer strikten Trennung der Wert- und Lebensfragen von der Sachproblematik: „Die Komplexion praktischer Fragen besteht darin, dass deren spezifische Fragerichtung die Reduktion auf technische Fragen, d.h.: den gängigen Dualismus zwischen

empirisch-strategischem Wissen und subjektiver Wertentscheidung verbietet“ (HABERMAS 1964: 415).

Für die Expertenkommission der Bundesregierung bedeutete eine strenge Auslegung des dezisionistischen Modells, dass sie ausschließlich an Sachfragen arbeiten und Sachinformationen zur Verfügung stellen dürfte, die dann von der Politik als Entscheidungsgrundlage aufgegriffen werden können. Auch hier erscheint die Vorstellung eines zu absoluter Neutralität verpflichteten Forschers als ein Kritikpunkt, der das Modell wohl an der Realität scheitern lassen wird.

Ein von HABERMAS (1964: 413ff.) in die Diskussion gebrachtes *pragmatisches Modell* setzt an die Stelle der strikten Trennung von Beratern und Politikern ein kritisches Wechselverhältnis, durch das sowohl der Bereich der Wertorientierung, als auch der Bereich der technischen Sachproblematik einer wissenschaftlich angeleiteten Diskussion zugänglich gemacht werden soll. HABERMAS will damit eine wechselseitige Kommunikation in der Weise schaffen, dass einerseits die Wissenschaft die Entscheidungsinstanzen der Politik „beraten“ und umgekehrt die Politik die Wissenschaft nach den Bedürfnissen der Praxis „beauftragen“. Ein solcher Diskurs soll gemeinsam mit der „kritikfähigen Öffentlichkeit“ durchgeführt werden, die aktiv bewertend und debattierend eingreifen soll. Aus HABERMAS' Sicht ist daher nur das pragmatische Modell notwendig auf Demokratie bezogen (vgl. auch LOMPE 1966: 119ff.).

Nach dem hier vorgestellten pragmatischen Modell käme unserer Expertenkommission wohl die Funktion einer „Diskursarena“ zu, in der Sachinformationen auf ihre Anwendbarkeit überprüft sowie Weltanschauungsfragen unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten diskutiert würden.

Allerdings ist diese Interpretation nur eine Möglichkeit, das pragmatische Modell auf heutige Politikberatungssysteme zu beziehen. Als „Basistheorie“ und um weitergehende Ansätze einordnen zu können scheint es aber von den dreien hier vorgestellten „historischen“ Politikberatungstheorien das sinnvollste Modell zu sein. Im folgenden Teil dieser Erörterung wissenschaftlicher Politikberatungsmodelle soll dies durch eine Diskussion aktueller Literatur begründet werden.

JANN (1994: 166) begründet eine „pragmatische“ Zusammenarbeit von Wissenschaft und Politik zunächst mit einem Hinweis auf die weit verbreitete Überschätzung wissenschaftlicher Möglichkeiten. Im Sinne von LINDBLOM/COHEN (1979: 10ff.) können die Ergebnisse von

„professional social inquiry“ nur *eine* Art der bei politischen Entscheidungen zu berücksichtigenden Informationen sein. Das „ordinary knowledge“ der beteiligten Akteure, also Wissen, welches seine Herkunft nicht wissenschaftlichen Überprüfungstechniken verdankt, besitzt nach LINDBLOM/COHEN weitaus größere Relevanz als insbesondere von den am Beratungsprozess beteiligten Wissenschaftlern angenommen: „pPSI [practitioners of Professional Social Inquiry] greatly overestimate the amount and distinctiveness of the information and analysis they offer for social problem solving. They greatly underestimate the society’s use – and necessary use – of an existing stock, as well as a flow of new ordinary knowledge from sources other than pPSI“ (LINDBLOM/COHEN 1979: 12).

Hinzu kommt für JANN die fehlende Eindeutigkeit wissenschaftlicher Erkenntnisse, die vor allem die Sozialwissenschaften, aber auch naturwissenschaftliche Erkenntnisse betrifft<sup>7</sup>. Von Seiten des politisch-administrativen Systems werden gemeinhin exakte Prognosen und Handlungsempfehlungen erwartet, was die meisten wissenschaftlichen Studien aber nicht leisten können. Stattdessen ist der normale Effekt, zumindest sozialwissenschaftlicher Untersuchungen, eher explorativer Art, nämlich neue Probleme an den Tag zu befördern, Debatten anzuregen und das Verständnis der Komplexität vorhandener Probleme zu mehren. JANN (1994: 165f.) sieht daher die Aufgabe der wissenschaftlichen Politikberatung darin, „einen langsamen, kontinuierlichen Prozess des Umdenkens bezüglich staatlicher Interventionen, ihrer Voraussetzungen, Inhalte und Folgen“ anzustoßen anstatt durch einzelne definitive Untersuchungen autoritative Anweisungen, also den vom technokratischen Modell angenommenen „best one way“, zu liefern. JANN (1994: 166) sieht die Funktion wissenschaftlicher Studien aber ebenso wenig als reine Dienstleistung für die vom dezisionistischen Modell angenommenen autonomen Entscheider. Sie liefern vielmehr Argumente in dem kontinuierlichen, „pragmatischen“ Prozess der Auseinandersetzung über Politikinhalt und deren Implementierung.

MAYNTZ (1994: 17) stellt fest, dass bei den sozialwissenschaftlichen Diskussionen über Politikberatung in impliziter Weise von einer Art dualen Modell ausgegangen wird, „in dem Wissenschaft und Politik zwei klar gegeneinander abgegrenzte Systeme sind“. Im Kern dreht sich die aktuelle Diskussion über Politikberatung tatsächlich um die Aufweichung oder gar Auflösung dieses dualen Modells, welches im technokratischen wie im dezisionistischen Modell seinen Ursprung findet. Aber selbst in der pragmatischen Theorie klingt diese

---

<sup>7</sup> JANN (1994: 164) weist exemplarisch auf die naturwissenschaftlichen Kontroversen um die Problembereiche „Waldsterben“ und „Strahlungsemissionen“ hin.

Trennung zumindest noch an. Hier findet zwar eine wechselseitige Diskussion statt, beide Seiten sind aber, schon vom Ansatz der Theorie her, zwei getrennte Welten, die sich diskursiv verständigen müssen.

Diesem Dualismus steht zum einen entgegen, „dass es den unabhängigen Sachverständigen im Politikberatungsprozess nicht gibt. Die Vorstellung von ‚neutralen‘ Experten ist allenfalls eine zweckdienliche Fiktion“ (MURSWIECK 1994: 104). Diese Einschätzung liegt ja auch schon dem pragmatischen Modell zugrunde. MURSWIECK (1994: 105) sieht aber zudem ein Strukturproblem der traditionellen Diskussion um wissenschaftliche Politikberatung darin, dass die genuine Zuständigkeit für ordnungspolitische Entwürfe der Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse allein für die politischen Akteure beansprucht wird. Dabei ist die klare Trennung von Politik und Wissenschaft eine Konstellation, die in der Beratungspraxis kaum anzutreffen ist. So sind weder die politischen Akteure dermaßen unbedarft, was sachliche Informationen angeht, als dass die Wissenschaft eine Art „Herrschaftsposition“ einnehmen könnte, noch fungieren Wissenschaftler allein als Berater. Sie sind „von der Politik als Mitentscheider akzeptiert und verstehen sich auch selber so“ (MAYNTZ 1994: 24). MAYNTZ sieht eine allgemeine Tendenz zur Veränderung politischer Entscheidungsstrukturen hin zu so genannten horizontalen Netzwerken. Diese Tendenz trifft für moderne Staaten zu, die einerseits wachsenden Bedarf an Steuerung haben, sich andererseits zugleich mit hochgradig organisierten gesellschaftlichen Subsystemen konfrontiert sehen. Für die wissenschaftliche Politikberatung (und auch für das politikwissenschaftliche Thema „Politikberatung“) hat eine solche Tendenz hin zu Policy-Netzwerken die Folge, dass die traditionellen Probleme im Verhältnis von beratendem Wissenschaftler und entscheidendem Politiker nicht mehr auftauchen. Dafür spielen vermehrt Probleme eine Rolle, die mit den „Konsenszwängen im Netz, mit dem Umschlag von quantitativer in qualitative Dominanz repräsentierter Teilinteressen und mit den Koordinationsproblemen in Mixed-Motive-Spielen zu tun haben“ (MAYNTZ 1994: 25).

Für die Erklärung der Funktionen und Wirkungsweisen unserer Expertenkommissionen lässt sich also der Bedarf feststellen, die Rolle korporativer Akteure, aber auch einfach pluraler Interessen und Meinungen, tiefgründiger zu untersuchen. Diesem Bedarf soll im folgenden Kapitel Rechnung getragen werden.

### 3.2. Die Expertenkommission als Verhandlungsarena

Im bisherigen Verlauf dieser theoretischen Erörterung wurde die Expertenkommission als ein Instrument betrachtet, das über wissenschaftliche Expertise und die Bereitstellung von Informationen die Bundesregierung berät und damit deren Entscheidungen auf eine kompetentere Grundlage stellt. Nun wurde festgestellt, dass selbst im Falle wissenschaftlicher Politikberatung die Lösung von Konflikten und die Bildung von Konsens eine Rolle spielt. Noch evidenter erscheint eine solche „Verhandlungsfunktion“, wenn Vertreter von Verbänden in Expertenkommissionen berufen werden. In der Praxis sind in den allermeisten Fällen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände oder sonstige Interessengruppen wie Umweltverbände, Sozialverbände, kommunale Spitzenverbände, aber auch Kirchen und sogar lose organisierte soziale Bewegungen in Expertenkommissionen vertreten. Geht es darum, die bloße Sachkompetenz dieser Verbände zu nutzen, um ein möglichst vielfältiges Meinungsspektrum anzuhören? Oder handeln diese Interessengruppen die Politik aus, die später von der Bundesregierung und vom Parlament nur noch formal bestätigt und umgesetzt wird? Im letztgenannten Fall käme der Expertenkommission eine Machtfunktion zu, die nicht von der Verfassung vorgesehen ist und deren politische Legitimität einer Prüfung zu unterziehen wäre. Im Folgenden soll die Expertenkommission in ihrer möglichen Funktion als „Verhandlungsarena“ untersucht und das zugrunde liegende Spannungsfeld von pluralistischer und korporatistischer Interessenvermittlung dargestellt werden.

SCHMITTER (1979: 13) identifiziert zwei Idealtypen von Interessenvermittlungssystemen, die als die jeweiligen Enden eines Kontinuums interpretiert und auf dem beliebig Zwischenstufen angesiedelt werden können. *Korporatismus* wird definiert „as a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports“ (SCHMITTER 1979: 13).

*Pluralismus* wird von SCHMITTER (1979: 15) schlicht durch eine gegenteilige Ausprägung der in der Korporatismusdefinition verwendeten Dimensionen definiert; also ein System der Interessenvermittlung mit einer nicht näher bestimmten Anzahl verschiedenartiger, freiwilliger, in Wettbewerb stehender, nicht-hierarchisch organisierter und autonomer Gruppen, die über keine staatliche Lizenz, Anerkennung oder verfasstes



Repräsentationsmonopol verfügen. Trotz dieser unterschiedlichen Ausprägungen sieht SCHMITTER (1979: 15) eine Reihe von Gemeinsamkeiten, die sowohl einem pluralistischen wie einem korporatistischen System der Interessenvermittlung zugrunde liegen. So betonen beide Modelle die wachsende Bedeutung von Interessenrepräsentation durch Verbände sowie die Ausweitung potentiell konfligierender und differenzierter Interessen in der Gesellschaft. SCHMITTER sieht weiterhin einen allgemeinen Trend hin zu einer gegenseitigen Durchdringung von privaten und öffentlichen Entscheidungsarenen.

Hier scheint auch ein Ansatzpunkt für den Transfer der Theorie auf unsere Expertenkommission der Bundesregierung zu liegen. Durch die Bestellung von Vertretern aus außerhalb des politisch-administrativen Systems liegenden Verbänden wird dem Trend hin zu einem immer weiter ausdifferenzierten Interessenspektrum in der Gesellschaft Rechnung getragen. In einem eher pluralistisch organisierten System wäre die Expertenkommission reine Artikulationsarena, also der Ort, an dem unterschiedliche Meinungen und Interessen Gehör fänden und dadurch eine breitere Entscheidungsgrundlage ermöglichen. Die pluralistische Expertenkommission könnte auch als eine Art Marktplatz charakterisiert werden. Die im Wettbewerb stehenden Organisationen müssten durch „Informationsangebote“ um die Gunst der Regierung kämpfen, die dann aber unabhängig entscheidet. Insofern kann man eine pluralistisch organisierte Interessenvertretung in einer Expertenkommission als eine dezisionistische Form der Politikberatung interpretieren.

Anders verhält es sich in dem Fall, in dem die Bundesregierung eine Expertenkommission mit Vertretern von Verbänden besetzt, die von vornherein die Gunst der Regierung in dem Sinne besitzen, als dass sie offiziell als Vertreter einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe anerkannt und damit quasi lizenziert sind, monopolartig die Repräsentation bestimmter Interessen auszuüben. Würde die Expertenkommission dann, zumindest de facto, dem Parlament die Kompetenz zur Politikformulierung abnehmen, wäre sie Teil eines korporatistischen Systems der Interessenvermittlung.

Neben dieser etwas einseitigen Interpretation einer Unterteilung zwischen pluralistischer Informationsbereitstellung und korporatistischer Kompetenzübertragung kann die Expertenkommission funktional auch „zweigleisig“ betrachtet werden. So konstatiert SCHARPF (1976: 36), dass die Formulierung und Implementierung von Policies als ein politischer Prozess zu verstehen ist, „in dem sowohl *Sachinformationen* als auch nicht gleichgerichtete *Interessen* zu sachlich realisierbaren und konsensfähigen Lösungen verarbeitet werden müssen“. SCHARPF unterscheidet weiterhin, und zwar sowohl in der

Informationsdimension wie in der Interessendimension, „die Gewinnung von problemrelevanten *inputs* (Informationsgewinnung, Interessenberücksichtigung) und ihre Verarbeitung zu problemlösungseffektiven *outputs* (Informationsverarbeitung, Konfliktregelung/Konsensbildung)“. Die Informationsdimension betrifft vor allem das schon in Kapitel 3.1 diskutierte Verhältnis von Wissenschaft und Politik. Nach der Bereitstellung der entsprechenden Sachinformationen müssen diese Informationen zu sachgerechten Lösungen verarbeitet werden; dieses Problem ist schon unter dem Gesichtspunkt einer Aufweichung des dualistischen Verhältnisses von Politikern und Wissenschaftlern diskutiert worden. Nun spielt laut SCHARPF die Konflikt- bzw. Konsensdimension eine ebenso große Rolle. Hier kommt die Verhandlungsfunktion der Expertenkommission ins Spiel. Durch die Partizipation von Interessenvertretern können die relevanten Interessen zunächst einfach nur artikuliert und damit im Politikformulierungsprozess berücksichtigt werden. Neben dieser Inputgenerierung kann in der Kommission aber zugleich eine Verarbeitung zu problemlösungsorientierten Outputs in dem Sinne stattfinden, dass nicht nur Informationen entsprechend verarbeitet werden, sondern eben auch Interessen. Die miteinander konfligierenden Interessen müssen vorgetragen und durch Aushandlung zu einem Kompromissvorschlag verarbeitet werden. Damit würde eine sachlich realisierbare und konsensfähige Lösung bereitgestellt. Die Expertenkommission wäre kein technokratisch arbeitendes Gremium, welches versucht, die wissenschaftlich optimale Lösung vorzuschlagen, sondern eine (zusätzlich) politisch arbeitende Einrichtung, die neben der wissenschaftlichen Aufarbeitung pragmatischerweise diejenigen Interessen berücksichtigt, die der Durchsetzung einer möglicherweise zwar fachlich optimalen, aber eben nicht konsensfähigen Lösung entgegenstünden.

Auch nach dieser Interpretation der Expertenkommission zeigt sich, wie schon in Kapitel 3.1, die Notwendigkeit einer ganzheitlichen Betrachtungsweise. Neben einer sich auflösenden dualen Sichtweise des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik zeichnet sich eine ebensolche Auflösung einer strikten Trennung von Interessenrepräsentation und Politik ab. Der Wandel des Staates von der zentralen gesellschaftlichen Steuerungsinstanz zum kooperativen Staat, der gemeinsam mit privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren die anstehenden Probleme löst, wird in der modernen Literatur häufig unter dem Schlagwort *Governance* diskutiert.

Der Begriff *Governance* wird seit Beginn der 1990er Jahre in politikwissenschaftlichen Publikationen verwendet und ersetzt die bis dahin geläufige Begrifflichkeit der politischen



Steuerung. MAYNTZ (2004: 66) konstatiert, dass dieser Wandel der Semantik eine „tiefgreifende Veränderung des steuerungstheoretischen Paradigmas seit den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts“ widerspiegelt. Diese Veränderung betrifft Institutionen und Prozesse der Politikentwicklung und gesellschaftlicher Regelungen der modernen westlichen Nationalstaaten. Die heutige Verwendung des Governancebegriffs geht allerdings auf zwei unterschiedliche theoretische Kontexte zurück. Zum einen wurde der Begriff mit deutlich normativer Konnotation als Gegenbegriff zu hierarchischer Steuerung, die auf Befehlen und Anweisungen beruht, verwendet. Zum anderen diente Governance als Oberbegriff aller Formen sozialer Handlungskoordination, der verschiedene Formen zivilgesellschaftlicher Beteiligung an Prozessen der Politikformulierung und -implementierung mit einschloss. Governance in der aktuellen politikwissenschaftlichen Diskussion, so MAYNTZ, schließt Elemente beider Kontexte mit ein und meint damit „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“ (MAYNTZ 2004: 66; zu Begriffsgeschichte, -verwendung und -kern vgl. außerdem BENZ 2004: 11-28).

Das Besondere von Governance im modernen Staat stellt das Zusammenwirken von Zivilgesellschaft und Staat bei der Regelung kollektiver Sachverhalte in Interesse des Gemeinwohls dar. Das „Zusammenwirken“ soll nun aber nicht heißen, dass kollektive Sachverhalte ausschließlich in direkter Kooperation staatlicher und nicht-staatlicher Akteure als „public-private partnerships“ stattfinden. MAYNTZ (2004: 68) sieht vielmehr ein „Neben- und Miteinander von Regelungsformen, die von rein staatlichen bis hin zu rein zivilgesellschaftlichen reichen“. Diese Regelungsformen können auf einem Kontinuum angeordnet werden, welches seinen Anfang in hoheitlichem, rein staatlichem Handeln und sein Ende in gesellschaftlicher Selbstregelung findet. In der Mitte des Kontinuums lässt sich eine netzwerkartige Regelungsform orten, in die neben dem Staat eine Vielzahl nichtstaatlicher Akteure integriert ist: „In Politiknetzwerken ist der Staat lediglich Primus inter pares“ (MAYNTZ 2004: 69; vgl. auch SCHNEIDER 2000: 250ff.). Während in den USA so genannte „eiserne Dreiecke“ anzutreffen sind, die sich aus der jeweils zuständigen Behörde, dem zuständigen parlamentarischen Ausschuss und dem passenden Verband zusammensetzen, lassen sich in Europa neokorporatistische Strukturen antreffen. Mit „Neokorporatismus“ ist hier das Verhandlungsverhältnis von Staat, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften gemeint. Aber auch in Politikfeldern jenseits der Wirtschaftspolitik

finden sich „mehr oder weniger verfestigte Verhandlungsbeziehungen zwischen staatlichen Akteuren und den jeweils ausschlaggebenden korporativen Akteuren des betreffenden Sektors“ (MAYNTZ 2004: 70).

Charakteristisch für Governance im modernen Staat ist in allen Fällen die Bedeutung von Verhandlungen zwischen Vertretern unterschiedlicher Organisationen, gleich ob staatliche Behörden, Verbände, Parteien oder andere gesellschaftliche Organisationen. Im mittleren Bereich des Kontinuums wird diese Verhandlungssituation besonders deutlich. Auch gesellschaftliche Selbstregulierung, beispielsweise durch „private Interessenregierungen“ (vgl. hierzu STREECK/SCHMITTER 1996: 123-159), lässt die Bedeutung von Konsensbildung und Suche nach Kompromissen evident erscheinen. Aber selbst im Falle des hoheitlichen Handelns durch den Staat nimmt die Notwendigkeit von Verhandlung durch Verflechtungen im politischen System einen wichtigen Stellenwert ein. So lässt zum einen eine bundesstaatliche Ordnung Abstimmungen zwischen den einzelnen Ländern notwendig werden („horizontale Politikverflechtung“, vgl. hierzu BENZ et al. 1992). Auf der anderen Seite entsteht durch relative Autonomie nachgeordneter Behörden auf Landes- oder lokaler Ebene eine „vertikale Politikverflechtung“, die ebenso zu erhöhtem Koordinationsbedarf führt (vgl. hierzu SCHARPF et al. 1976).

Entscheidend ist, dass Entscheidungen nicht oktroyiert, sondern in direkter Interaktion der Beteiligten vereinbart wird. Das unterscheidet Verhandlungssysteme nicht nur von hierarchischen Organisationsformen, sondern auch von marktlichem Austausch. „Es ist die gewachsene Bedeutung von Verhandlungen und Verhandlungssystemen für die Entwicklung und Implementation von Politik im kollektiven Interesse, die der Begriff Governance unterstreicht“ (MAYNTZ 2004: 71). Und genau hier lässt sich die Bedeutung der Expertenkommissionen der Bundesregierung wohl einordnen. Sie können als Verhandlungsarenen eines Politiknetzwerkes dienen, in denen Sachinformationen und Interessen zu realisierbaren Lösungen verarbeitet werden.

Die wachsende Bedeutung von Verhandlungssystemen bringt einige Folgen mit sich, liegt ihr doch ein „fundamentaler gesellschaftlicher Strukturwandel“ (MAYNTZ 2004: 71) zugrunde. In fast allen Bereichen der Gesellschaft sind korporative Akteure entstanden, die durch ihre Beteiligung am politischen Steuerungsprozess eine große Machtposition besitzen. Über die gesellschaftliche Rolle von Verbänden und vor allem um die Folgen verbandlichen Einflusses gibt es viele wissenschaftliche Untersuchungen. TRAXLER (1988: 108-135) konstatiert, dass die Meinungen grundsätzlich in zwei verschiedene Richtungen gehen. Zum einen besagt eine

stabilisierende Theorie verbandlichen Einflusses, dass Verbände einen integrativen Effekt ausüben und ihre Partizipation zu einer höheren Legitimität staatlicher Politik führen kann. Außerdem können sie effizientere Lösungen begünstigen, da sie über spezifisches Wissen in ihren jeweiligen Politikbereichen verfügen. Auf der anderen Seite sagt eine konträre Theorie die Destabilisierung der Regierbarkeit eines Landes voraus, sollten Verbände großen Einfluss besitzen. Begründet wird diese These mit der Annahme einer möglichen Kollision der partikularistischen Interessen von Verbänden mit gesamtgesellschaftlichen Interessen; die Souveränität des Staates würde ausgehöhlt (vgl. TRAXLER 1988: 111ff.).

TRAXLER (1988: 121ff.) kommt durch eine empirischen Überprüfung der beiden Thesen zu dem Schluss, dass gerade eine starke Machtposition von Verbänden zu einer verbesserten Regierbarkeit<sup>8</sup> führen kann. Als dahinter stehenden Mechanismus vermutet Traxler, dass Verbände ihren Entscheidungskalkülen längerfristige Zeitperspektiven zugrunde legen als Parteien, die ständig den nächsten Wahltermin im Auge behalten müssten. Auch verbesserte Koordinierung durch den hohen Verflechtungsgrad von Verbänden, Parteien und Parlament führt TRAXLER an. Hier klingt, in der schon älteren Studie, die dem Governancekonzept „stillschweigend“ zugrunde liegende These an, Regieren durch Governance sei erfolgreich und „gut“ („good governance“, vgl. MAYNTZ 2004: 74).

Ob „gute“ oder „schlechte“ Folgen des Verbandseinflusses: Für unsere Expertenkommission gilt, dass eine ihr eventuell zukommende Funktion als Verhandlungsarena ihr zugleich eine starke Machtposition zukommen lassen würde. Politische Entscheidungen fielen in der Kommission, nicht in den von der Verfassung vorgesehenen Institutionen. Damit wäre die Expertenkommission Sinnbild für eine Veränderung des „ursprüngliche[n] Konzept[es] repräsentativer Demokratie in eine korporativ-intermediäre Richtung“ (SCHNEIDER 2000: 250).

---

<sup>8</sup> Die abhängige Variable „Regierbarkeit“ wird von TRAXLER (1988: 113) durch die „wirtschafts- und sozialpolitische Erfolgsbilanz“ eines Landes operationalisiert (z.B. Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit etc.).

### 3.3. Die bestätigende Kommission als Vermittlungs- und Legitimierungsinstrument

Für die beiden bisher diskutierten Funktionsmöglichkeiten von Expertenkommissionen der Bundesregierung lässt sich folgendes zusammenfassend feststellen: Die Expertenkommission als Instrument wissenschaftlicher Politikberatung versucht im Prozess der Politikformulierung und Implementierung schwerpunktmäßig Input-Möglichkeiten zu vermehren und zu optimieren. Bei der „Interessenarenafunktion“ liegt der Fokus der Expertenkommission neben der Input-Perspektive (Interessen*berücksichtigung*) vor allem auch auf der Output-Perspektive der Konsensbildung. Die hier als letztes zu erörternde Funktionsmöglichkeit verschiebt den Fokus nun gänzlich auf eine Output-Sichtweise. Der Input, die Formulierung der jeweiligen Policy, steht nämlich längst fest; der Kommission kommt hier möglicherweise nur noch eine „Feigenblatfunktion“ (BÖHRET 1981: 306) zu. Sie *bestätigt* die bereits getroffenen Entscheidungen, *vermittelt* sie durch verschiedene (fach)öffentlichkeitswirksame Maßnahmen an relevante Entscheidungsträger und verhilft ihr schlussendlich zu erhöhter *Legitimität* und erleichtert dadurch ihre Durchsetzung. So die Theorie einer „politikbestätigenden“ Expertenkommission, die im Folgenden vor allem anhand von Literatur zu den Themen „symbolische Politik“ und „Politikvermittlung“ genauer diskutiert werden soll.

Eine „politikbestätigende“ Betrachtungsweise von Expertenkommissionen wirft nun mehrere Fragen auf. Zunächst müssen sich ja überhaupt erst Kommissions- oder Ratsmitglieder finden, die der Regierung als „Feigenblatt“ zu dienen bereit sind. Hier können verschiedene Kategorien von Kommissionsmitgliedern unterschieden werden. Den extremsten Fall stellt die gekaufte Expertise dar; der Wissenschaftler wäre bereit, Gutachten im Sinne des Regierungsauftrages zu erstellen. Dass derartige Fälle im Bereich des Möglichen liegen, zeigen BULTMANN/SCHMITHALS (1994) anhand verschiedener, in journalistischer Manier aufbereiteter Fallstudien.<sup>9</sup>

Neben diesem krassen Fall von käuflicher Wissenschaft wäre es aber auch möglich, einfach nur solche Experten in Gremien zu berufen, die ohnehin die von der Regierung bereits formulierten Politiken unterstützen. ARNIM (2001: 219) nennt einige Beispiele, bei denen Kommissionen „mehrheitlich mit genehmen oder gar parteihörigen ‚Sachverständigen‘“

---

<sup>9</sup> Die Fälle befassen sich hauptsächlich mit Themen der Umwelt- und Energiepolitik, z.B. „Über die Zuverlässigkeit von Untersuchungsergebnissen zu den Folgen der Reaktorkatastrophe in Tschernobyl und die Rolle der Internationalen Atomenergieagentur“ (LENGFELDER 1994: 46).

besetzt wurden<sup>10</sup>. Allerdings scheint bei einer solchen Sichtweise größte Vorsicht geboten: Dass ein Kommissionsmitglied einer bestimmten Partei nahe steht oder ihr „genehm“ ist, heißt noch nicht, dass das Ergebnis einer Kommission durch eine gezielte Berufungspolitik geradezu gesteuert werden kann. Parteinähe darf schließlich nicht mit Abhängigkeit gleichgesetzt werden.

Gehen wir nun einmal davon aus, die Kommissionsmitglieder wären bereit, eine „Politikbestätigungsfunktion“ zu übernehmen. Wesentlich dabei wäre, „dass eine ex-ante Kongruenz bezüglich des Analyseziels zwischen dem Auftraggeber und dem Berater besteht“ (THEURL 2004: 17). Die Input-Arbeit der Kommission, also das Formulieren von und das Ringen um die beste Politik, wäre dann rein symbolischer Natur. Diese Interpretation der Expertenkommission folgt der Vorstellung von Murray EDELMAN (1977; 1988; 1990), dass sich die Realität des Politischen „stets systematisch in zwei gegebenenfalls voneinander unabhängige Wirklichkeiten“ (MEYER 1992: 56) verdoppelt. Die „eigentliche“ Politik, das Entscheidungshandeln von Eliten, spielt sich laut EDELMAN auf einer der Massenöffentlichkeit verborgenen und ihm gar nicht vermittelbaren „Hinterbühne“ ab. „Some men, relatively few, are involved in politics in this direct way“ (EDELMAN 1977: 5). Auf der „Vorderbühne“ wird dem Publikum lediglich eine Pseudo-Politik vorgespielt, die der Verschleierung dessen dient, was sich auf der „Hinterbühne“ abspielt. „Politik spielt sich für die Mehrheit die meiste Zeit im Kopf ab, als eine Flut von Bildern, mit der Zeitungen, Illustrierte, Fernsehen und politische Diskussionen sie überschütten. Diese Bilder schaffen ein bewegtes Panoptikum aus einer Welt, zu der die Massen praktisch niemals Zutritt haben, die sie aber schmähen oder bejubeln dürfen.“ (EDELMAN 1990: 4)

SOEFFNER/TÄNZLER (2002: 18) stellen fest, dass EDELMANS Theorie Politik auf zwei getrennte Arenen verortet: „Die Durchsetzung von Politik wird als im Verborgenen geführter Machtkampf zwischen Elitefraktionen, die Vermittlung von Politik dagegen als Politikinszenierung oder Schaukampf mit entsprechendem Unterhaltungswert für die Öffentlichkeit behandelt“ (SOEFFNER/TÄNZLER 2002: 18). EDELMAN (1990: 10) sieht deshalb auch die Notwendigkeit einer zweigleisigen Analyse des politischen Geschehens: „Sie muß klären, auf welche Weise politische Handlungen bestimmten Gruppen jene *greifbaren Dinge* eintragen, die sie vom Staat haben wollen, und sie muß zugleich untersuchen, was dieselben

---

<sup>10</sup> ARNIM (2001: 219-221) nennt unter anderem die 1982 eingesetzte Parteienfinanzierungskommission sowie die 1999 eingesetzte „Berger-Kommission“, die Vorschläge für die Bezahlung und Versorgung von Regierungsmitgliedern vorlegen sollte.

Handlungen für die *Massenöffentlichkeit* bedeuten und wie diese durch sie beruhigt oder gereizt wird“.

Während EDELMAN politische Inszenierungen und symbolische Politik mit deutlich negativer Konnotation als populistisches Verführungsmittel politischer Eliten ansieht, kann symbolische Politik auch als Bedingung von *Politikvermittlung* in einem Zeitalter der Massenmedien interpretiert werden. SARCINELLI (1987: 5) zeichnet insofern ein differenziertes Bild symbolischer Politik. „Die ständig wachsende Informationsdichte und die steigende Komplexität und Vernetzung politischer Probleme begünstigen das, was man als symbolische Verdichtung von Politik bezeichnen könnte. Mit Hilfe von [...] symbolischen Handlungen verschaffen sich die Akteure nicht nur Gehör im Kommunikationswirrwarr des politischen Alltags, indem sie versuchen, Ereignisse zu inszenieren, Themen zu bestimmen, Begriffe zu besetzen oder optische Signale zu adressieren, also die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Durch symbolische Verdichtungen in der politischen Kommunikation entsprechen sie auch einem verbreiteten Bedürfnis nach Komplexitätsreduktion, nach Anschaulichkeit und nach Identifikation“ (SARCINELLI 1987: 5f.). Symbolische Politik kann neben einer Interpretation als Ersatz- oder Täuschungshandlung also auch als eine „sinnproduzierende Reduktion gesellschaftlicher Komplexität, welche Kommunikatoren und Rezipienten im Prozeß der Politikvermittlung Orientierung ermöglicht“ (HOFFMANN 1998: 438), definiert werden.

Die Expertenkommission in ihrer Funktion als „Bestätigungsinstrument“ könnte in Bezugnahme auf ein derartiges Verständnis von symbolischer Politik als ein Teil der politischen Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung aufgefasst werden. Politische Öffentlichkeitsarbeit wird in der Literatur explizit als „Instrument des Managements politischer Unterstützung“ (RONNEBERGER/RÜHL 1992: 282) verstanden. Dass dieses der Regierung zur Verfügung stehende Instrument einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit „insbesondere unter dem Legitimationsaspekt an Bedeutung gewinnt“, stellt PFETSCH (1998: 250) fest und interpretiert politische Öffentlichkeitsarbeit der Regierung als „einen modernen Typus persuasiver, also überredender Kommunikation mit der Absicht, öffentliches Vertrauen zu stärken. Sie soll aber auch die Ungewißheit bei politischen Entscheidungen und deren Implementation reduzieren helfen“ (PFETSCH 1998: 250).



Aus einer verwaltungswissenschaftlichen Perspektive kann die „politische Öffentlichkeitsarbeit“ mittels Inszenierung und Symbolik nun als eine Möglichkeit organisatorischer Steuerung interpretiert werden.

Als Basis hierfür dient PERROW (1993), der Max WEBERS Bürokratiethorie um den Ansatz des begrenzt-rational handelnden Individuums erweitert hat („Neo-Weberianische Organisationstheorie“). In Organisationen, so PERROW (1993: 128-131), kann mittels dreier verschiedener Mechanismen eine Steuerung des Verhaltens einzelner Organisationsmitglieder erreicht werden. Zum einen ist dies die direkte Steuerung über Anweisung und persönliche Unterstellung, zum anderen handelt es sich um bürokratische Steuerung mittels festgelegter allgemeiner Regeln. PERROW sieht nun zusätzlich die Möglichkeit der Verhaltenssteuerung über die Kontrolle kognitiver Prämissen, also subjektiv wahrgenommener Möglichkeitsräume („premise setting“). Diese „unobtrusive control“, wie PERROW sie nennt, engt über die Kontrolle von Kommunikationskanälen und verwendetem Vokabular die Grundlage für Entscheidungsfindungen ein, beeinflusst also nicht die Entscheidung selbst und wird daher nicht direkt als Steuerungsinstrument wahrgenommen. Es handelt sich also um eine diskrete, unauffällige Art der Kontrolle. Nach PERROW (1993: 129) können alle Steuerungsarten auf einem Kontinuum von „fully obtrusive“ bis „fully unobtrusive“ eingeordnet werden.

Wenn nun die Bundesregierung eine Expertenkommission einsetzt, deren Empfehlungen – zumindest der Richtung nach – schon von vornherein feststehen, dann könnte das Motiv für die Einberufung die „unobtrusive control“ von breiter Öffentlichkeit, aber auch von Entscheidungsträgern in Parlament oder eigener Partei sein. Über die Vermittlung einer bestimmten Politik durch die Autorität allgemein anerkannter Experten könnten die subjektiv wahrgenommenen Entscheidungsspielräume eingeengt werden.

Doch wie findet das „premise setting“ nun genau statt? Die Vermittlung der Grundlage von Entscheidungsfindungen kann symbolische Handlungen oder die Schaffung von Mythen beinhalten. Als Beispiel seien hier so genannte Rationalitätsmythen genannt, also „Regeln und Annahmefüüge, die rational in dem Sinne sind, daß sie soziale Ziele bestimmen und in regelhafter Weise festlegen, welche Mittel zur rationalen Verfolgung dieser Zwecke die angemessenen sind“ (MEYER/ROWAN 1977: 343). „Sie sind Mythen in dem Sinne, daß ihre Wirklichkeit und Wirksamkeit von einem geteilten Glauben an sie abhängt, sie also nicht einer objektiven Prüfung unterzogen werden“ (SCOTT 1992: 14). So kann beispielsweise davon ausgegangen werden, dass in einer modernen Büroorganisation der Einsatz von Computern als selbstverständlich sinnvolle Technik erachtet wird, ohne dass die

Sinnhaftigkeit einer Prüfung unterzogen wird. Experten könnten durch ihre Autorität als Wissenschaftler derlei Mythen schaffen. Die Vorschläge einer Expertenkommission würden keiner rationalen Prüfung mehr unterzogen, man glaubte ihnen einfach.

Aber auch schon die alleinige Errichtung einer Expertenkommission „vermittelt implizite, aber unverkennbare Botschaften zur Beruhigung ängstlicher Gemüter“ (EDELMAN 1990 : 45). Als Beispiel für diesen Mechanismus nennt EDELMAN (1990: 46) Tarifverhandlungen der späten fünfziger und sechziger Jahre, deren Hauptfunktion es gewesen sei, „ein Ritual durchzuspielen, um damit die Hinnahme von Lohn- und Preiserhöhungen der nicht unmittelbar an den Verhandlungen Beteiligten zu gewährleisten“.

Der zugrunde liegende Handlungsmechanismus der Entscheidenden entspräche dann paradoxerweise einem technokratischen Verständnis von Expertenberatung, etwa nach dem Motto: „Wenn ‚Sachverständige‘ diese oder jene Lösung als die Beste vorschlagen, dann müssen wir dem zustimmen“. Paradox erscheint der Mechanismus deshalb, weil bei der Formulierung des Lösungsvorschlages die Arbeit der Experten ja gerade keine Rolle gespielt hat.

Eine abgeschwächte Form der Funktion, Entscheidungsträger von der Richtigkeit einer bestimmten Politik zu überzeugen, wäre, diese Entscheidungsträger für ein Thema überhaupt erst zu sensibilisieren.

Wenn im bisherigen Verlauf dieser Erörterung der Funktionen und Wirkungsweisen von Expertenkommissionen der Bundesregierung von Politikformulierung und Politikimplementierung die Rede war, wurde nicht gefragt, wie die zu formulierenden Themen Eingang in die politische Tagesordnung finden. Das in der politikwissenschaftlichen Literatur weithin anerkannte Modell des Policy-Cycle sieht das *Agenda-Setting* eines Themas als Bedingung für die sich anschließenden Prozesse der Politikformulierung und -implementierung an (vgl. WINDHOFF-HÉRITIER 1987: 86). Die „Agenda“ wird dabei definiert als diejenigen Fragen, die für die politischen Entscheidungsträger zur aktiven und ernsthaften Behandlung anstehen. Die Expertenkommission könnte hier als „Agenda-Setter“ dienen, in dem sie durch eine aktive Öffentlichkeitsarbeit versucht, die bereits formulierten Policies auf die Tagesordnung der politischen Diskussion zu setzen. Dass eine aktive politische Öffentlichkeitsarbeit hierzu zumindest beitragen kann, zeigt die empirische Medienforschung: „In den Medien diskutierte Themen stufen auch die Rezipienten als wichtig ein. Gleichwohl bleibt die Rolle des Journalismus bei der Festlegung der öffentlichen Tagesordnung eher passiv. Das sogenannte Agenda-Building wird von der Öffentlichkeitsarbeit und von



Kommunikationsstrategien politischer Akteure dominiert“ (HOFFMANN 1998: 431). Würde die Expertenkommission das Agenda-Setting in Umkehrung des beschriebenen Modells eines Policy-Cycles betreiben, also nachdem die Politikformulierung schon abgeschlossen ist, könnte man den Vorgang als „pseudo agenda setting“ bezeichnen. Die „pseudo agenda items“ (WINDHOFF-HÉRITIER 1987: 142) würden wiederum nur eine symbolische Funktion erfüllen und wären zur bloßen Legitimationssicherung, nicht aber als tatsächlicher Anstoß für einen neuen Policy-Cycle bestimmt.

Abschließend soll noch einmal versucht werden, die Überlegungen dieses Kapitels zusammenfassend auf den Punkt zu bringen.

Zunächst wird davon ausgegangen, dass die Funktion einer „politikbestätigenden“ Expertenkommission nicht in der Politikformulierung liegt. Diese ist schon abgeschlossen. Die Kommission muss die bereits formulierte Politik aber *vermitteln*, um ihr eine höhere *Legitimationskraft* zu verleihen und dadurch ihre *Durchsetzung* zu erleichtern. Die Vermittlung kann über verschiedene Formen der *politischen Öffentlichkeitsarbeit* stattfinden, wobei mit Öffentlichkeit auch Entscheidungsträger in Parlament und Parteien gemeint sind. Es wurde die Theorie aufgestellt, dass diese Form der Politikimplementierung eine Art „unobtrusive control“ der Entscheidungsträger darstellt, da die (symbolische) Kommissionsarbeit in technokratischer Manier die Richtigkeit und Notwendigkeit einer bestimmten Politik suggeriert und damit Entscheidungsprämissen beeinflusst.

### **3.4. Ein Analyseschema als Fazit**

In diesem Abschnitt soll als Fazit aus der theoretischen Diskussion dieses Kapitels ein Schema für die empirische Analyse entwickelt werden.

Will man die Motivation für die Berufung eines Expertengremiums ergründen, wird es Sinn machen, zunächst die Entstehungsgeschichte zu rekonstruieren. Aus welchem konkreten Anlass hat sich der Rat oder die Kommission konstituiert? Gibt es neben der offiziellen Version auch ein inoffizielles Motiv, welches, etwa im Sinne EDELMANS, der Öffentlichkeit weitgehend vorenthalten wird? Dass eine gültige Beurteilung dieser Problematik nicht einfach sein wird, liegt auf der Hand – ein Versuch soll aber trotzdem unternommen werden.

Ein weiteres, sehr leicht feststellbares Indiz für die Analyse der Funktionsweise einer Kommission ist deren Zusammensetzung. Die Herkunft der Mitglieder kann Aufschluss

darüber geben, ob gesellschaftliche Interessen eine Rolle spielen, ob im Gremium eher wissenschaftlich gearbeitet wird oder ob die inhaltliche Linie des Rates möglicherweise eine ex-ante Kongruenz zur Regierungslinie besitzt. Die *Begründung und Zusammensetzung* soll deshalb als Basis jedes Gremiums analysiert werden.

Darauf aufbauend soll die *Arbeitsweise* der Kommissionen Aufschluss darüber geben, ob und gegebenenfalls woher Informationen und Interessen erschlossen werden. Zunächst sollen grundsätzliche Arbeitsprozesse dargestellt werden wie die Häufigkeit der Treffen, Art und Umfang einer zuarbeitenden Geschäftsstelle oder die Kontakte zu außerhalb der Kommission stehenden Akteuren. Diese und weitere Informationen sollen unter anderem folgende Fragen zu beantworten helfen: Bringen Wissenschaftler Informationen ein, aus Verbänden stammende Mitglieder Interessen? Oder lässt sich eine solche Trennung gar nicht vornehmen? Arbeitet die Kommission in einem Netzwerk mit weiteren Organisationen des politisch-administrativen Systems? Falls ja, wie ist das Verhältnis der Elemente des Netzwerkes untereinander?

Neben der Frage nach der Inputgenerierung soll analysiert werden, ob die Informationen und Interessen zu konsensfähigen Outputs verarbeitet werden. Wie werden Probleme gelöst? Finden in der Kommission Verhandlungen statt, die zu einem für alle akzeptablen Ergebnis führen? Oder werden unterschiedliche Meinungen eher herausgearbeitet, zum Beispiel durch veröffentlichte Minderheitsvoten?

Ein weiterer Abschnitt soll der Analyse der *öffentlichen Wahrnehmung* der jeweiligen Kommission gewidmet werden. Die Analyse soll Aufschluss darüber geben, inwieweit eine möglicherweise aktive Öffentlichkeitsarbeit die Arbeitsprozesse und die Ergebnisse der Kommission in die Öffentlichkeit vermittelt und dadurch möglicherweise Entscheidungsträger zu beeinflussen versucht.

Schließlich ist von besonderem Interesse, was mit dem *Output der Kommission* geschieht. Zunächst soll die Beschaffenheit des Outputs festgestellt werden. Handelt es sich bei den Arbeitsergebnissen um tatsächlich neue Vorschläge, die der Lösung von Problemen dienen, oder werden eher schon bekannte Konzepte neu aufgearbeitet? Schlussendlich geht es dann um die Wirkung der Kommission: Wird der Output überhaupt in irgendeiner Form verwendet oder landet er, salopp ausgedrückt, im Papierkorb? Im Falle einer Verwendung soll untersucht werden, was genau mit den Vorschlägen geschieht: Werden sie in Gesetzesform gegossen oder dienen sie eher als Argumentationsgrundlage für weitere Prozesse der Politikformulierung?

Am Ende einer jeden Fallstudie soll wiederum ein Fazit gezogen werden, welches die Funktionen und Wirkungsweisen zu analysieren versucht. Ist das jeweilige Gremium ein Instrument wissenschaftlicher Politikberatung? Handelt es um unterschiedliche Interessen (oder auch Informationen) zu konsensfähigen und damit realisierbaren Lösungsvorschlägen aus? Dient die Kommission als Legitimator für längst feststehende Policies? Oder lassen sich etwa Elemente mehrerer Funktionen feststellen?

Klar ist, dass eine eindeutige Beweisführung nicht immer möglich sein wird. Manchmal werden Indizien ausreichen müssen, um beispielsweise einer Kommission eine „Politikbestätigungsfunktion“ zuzuordnen. Um möglichst valide Schlussfolgerungen ziehen zu können, soll die Datenbasis auf eine breite Grundlage gestellt werden. Die Datenerhebungstechniken und die Auswahl der Fälle werden den nun folgenden empirischen Teil dieser Arbeit einleiten.

## **4. EMPIRISCHER TEIL: VERGLEICHENDE FALLSTUDIEN**

### **4.1. Darstellung und Begründung der Fallauswahl und der Datenerhebungstechnik**

Die drei zu analysierenden Fälle sind bewusst ausgewählt worden. Die Ergebnisse der Analyse sind daher nicht ohne weiteres generalisierungsfähig. Abgesehen davon, dass eine Zufallsauswahl aufgrund der zweifelhaften Gültigkeit der bekannten Grundgesamtheit (vgl. Kapitel 2.2) kaum möglich wäre (vgl. SCHNELL et al. 1999: 247ff.), bietet eine bewusste Auswahl gerade für eine explorative Arbeit auch Vorteile. So kann die Auswahl zum Beispiel nach extrem ausgeprägten Merkmalen, die die Generierung neuer Thesen begünstigen, erfolgen.

In dieser Arbeit ist zunächst die Hartz-Kommission als Untersuchungsobjekt ausgewählt worden. Für sie spricht, dass sich ihr schon verschiedene Untersuchungen gewidmet haben und so die Analyse nicht bei Null beginnen muss. Weiterhin hat sie, wie sich später noch genauer zeigen wird, eine immense öffentliche Aufmerksamkeit erfahren. Die ad hoc eingerichtete Hartz-Kommission stellt möglicherweise den „Prototyp“ der in der Einleitung zitierten „Kommissionitis“ der rot-grünen Bundesregierung dar. Ihr soll daher auch der meiste Platz in der empirischen Analyse eingeräumt werden.

Eine kontrastierende Funktions- und Wirkungsweise wird vom Sachverständigenrat der Bundesregierung zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erwartet. Dieses dauerhaft eingerichtete, nur mit Wissenschaftlern besetzte Gremium existiert schon seit über vierzig Jahren und kann als traditionelles Instrument der volkswirtschaftlichen Politikberatung in Deutschland bezeichnet werden. Es widmet sich ähnlichen Themen wie die Hartz-Kommission – eine vergleichende Analyse sollte deshalb interessant sein.

Die erstmalige Einberufung des Rates für Nachhaltige Entwicklung ist, wie die der Hartz-Kommission, jüngerer Datums und fällt damit ebenfalls in die Regierungszeit von Bundeskanzler SCHRÖDER, ist aber nicht wie die Hartz-Kommission ad hoc eingerichtet worden, sondern soll die Regierung dauerhaft beraten. Der Rat beschäftigt sich mit einem „Nischenthema“, ist in der Öffentlichkeit kaum bekannt und auch noch nicht aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive betrachtet und untersucht werden. Das macht ihn für diese Arbeit interessant.

Soweit zur Auswahl der Fälle. Was die Datenerhebungstechniken angeht, so soll ein Mix aus qualitativen und quantitativen Methoden, die in unterschiedlichster Form erhoben werden, valide und reliable Ergebnisse sichern.

Der Großteil der Analyse basiert auf halbstrukturierten Experteninterviews. „Experten sind Menschen, die ein besonderes Wissen über soziale Sachverhalte besitzen, und Experteninterviews sind eine Methode, dieses Wissen zu erschließen“ (GLÄSER/LAUDEL 2004: 10). Damit soll klargestellt werden, dass mit Experten in diesem Sinne nicht etwa allein Wissenschaftler gemeint sind – auch wenn es sich bei vier der sieben für diese Analyse Befragten tatsächlich um Universitätsprofessoren handelt.

Die Konstruktion des Interviewleitfadens, der im Anhang eingesehen werden kann, schließt sich dabei an die Schlussfolgerungen des dritten Kapitels an. So wird zunächst nach der Entstehung des Gremium und der persönlichen Motivation, dort mitzuarbeiten, gefragt. Ein zweiter Themenblock beschäftigt sich mit den Arbeitsprozessen. In einem dritten Block werden die Befragten gebeten, eine Einschätzung der Funktionen und Wirkungsweisen vorzunehmen. Zu jedem Themenblock wird eine allgemeine, einleitende Frage gestellt, die je nach Bedarf durch Eventualfragen konkretisiert werden kann. Die Fragebögen sind an den jeweiligen Gesprächspartner leicht angepasst. Zudem soll der Leitfaden nicht zu starr angewendet werden, um spontane Rückfragen und somit einen Dialog zu ermöglichen.

Im Zeitraum Januar/Februar 2005 sind so Gespräche mit insgesamt sieben Experten geführt worden. Angeschrieben worden sind jeweils bewusst ausgewählte Experten. So wurden bei der Hartz-Kommission und beim Nachhaltigkeitsrat Mitglieder aus verschiedenen Herkunftsbereichen (Wissenschaft, Verband, Politik) angeschrieben. Die Stichprobe der Befragten ist dann zum großen Teil von der Interviewbereitschaft der jeweils Angeschriebenen determiniert.<sup>11</sup>

Schlussendlich handelt es sich bei den Befragten um folgende Personen:<sup>12</sup>

- Professor Dr. Werner JANN sowie
- Professor Dr. Günther SCHMID, die beide der Hartz-Kommission angehörten,
- dem Konstanzer Oberbürgermeister Horst FRANK, der Mitglied des Nachhaltigkeitsrates ist,

---

<sup>11</sup> Beispielsweise wäre im Rahmen der Analyse der Hartz-Kommission ein Interview mit einem Gewerkschaftsvertreter wünschenswert gewesen. Leider konnte ein Gespräch aufgrund der Terminknappheit der Angeschriebenen nicht zustande kommen.

<sup>12</sup> An dieser Stelle sei allen Gesprächspartnern gedankt. Sie haben mit ihrer Bereitschaft, für ein Interview zur Verfügung zu stehen, die Diplomarbeit möglich gemacht.

- Herrn Manuel RIVERA und Frau Yvonne SCHERER, die beide als Referenten in der Geschäftsstelle des Nachhaltigkeitsrates arbeiten<sup>13</sup>,
- Professor Dr. Wolfgang FRANZ, der Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist und zugleich für einige Zeit auch dem Rat für Nachhaltige Entwicklung angehörte,
- und schließlich Professor Michael C. BURDA, der eine Berufung in den Sachverständigenrat abgelehnt hat.

Die circa 30-minütigen Gespräche wurden in fünf Fällen persönlich und in einem Fall fernmündlich geführt. Alle Interviews wurden in digitaler Form aufgezeichnet und sind als Audiodateien auf der beiliegenden CD-ROM abgespeichert. Zusätzlich wurden Protokolle erstellt, die im Anhang dieser Arbeit zu finden sind. Auf eine wortgetreue Transkription wurde aufgrund der Fülle des Materials und der guten Zugänglichkeit des Wortlautes durch die Audiodateien verzichtet. Das Einverständnis über die wörtliche oder sinngemäße Zitation wurde von allen Befragten eingeholt.<sup>14</sup>

Neben den Interviews werden Daten aus der Analyse der folgenden Dokumententypen erhoben:

- Verabschiedete Gutachten und Stellungnahmen der hier zu untersuchenden Gremien,
- Arbeits- und Diskussionspapiere aus der laufenden Kommissionsarbeit,
- Auftragsarbeiten, z.B. wissenschaftliche Studien, aber auch Filme und Ergebnisse von Wettbewerben,
- Selbstdarstellungen und Internetauftritte der Gremien,
- Berichterstattung der Medien über die Arbeit der Gremien,
- sowie zur Einschätzung der öffentlichen Wahrnehmung der Kommissionen eine quantitative Inhaltsanalyse deutscher Tageszeitungen und Nachrichtenmagazine.<sup>15</sup>

Zu diesen Quellen kommt noch eine persönliche Besichtigung der Geschäftsstelle des Rates für Nachhaltige Entwicklung in Berlin. Außerdem wird auch zur Analyse der Fälle die jeweils vorhandene Sekundärliteratur verwendet.

---

<sup>13</sup> Die Mitarbeiterin und der Mitarbeiter der Geschäftsstelle des Nachhaltigkeitsrates wurden gemeinsam interviewt.

<sup>14</sup> Zur Methode der Experteninterviews und deren Auswertung vgl. GLÄSER/LAUDEL 2004.

<sup>15</sup> Es soll die Anzahl der Artikel, die über das jeweilige Gremium berichten, festgestellt werden. Einzelheiten zur Durchführung folgen im jeweiligen Abschnitt.

Alle hier verwendeten Quellen bieten jeweils Vor- und Nachteile bezüglich ihrer Gültigkeit und Verlässlichkeit. So können Interviews durch die Möglichkeit der Interaktion eher zu zielgerichteten Daten führen als dies bei der Analyse von Dokumenten der Fall sein mag. Diese bieten aber wiederum den Vorteil von einer durchschnittlich höheren Beständigkeit und Exaktheit. Die Verwendung unterschiedlicher wissenschaftlicher Methoden sollte deshalb die Qualität der Daten erhöhen. (vgl. YIN 2003: 86, DENZIN/LINCOLN 1998: 35 ff.).

## **4.2. Die Hartz-Kommission**

### **4.2.1. Begründung und Zusammensetzung**

*In der vergangenen Woche hat ein Sturm Jagodas Lügengebäude weggepustet: Der Bundesrechnungshof deckte massive Fälschungen der Arbeitsämter bei den Vermittlungszahlen auf. 71,2 Prozent der angegebenen Vermittlungen hatten gar nicht stattgefunden. Jagoda tat überrascht. Als nächstes erklärte Erwin Bixler, ein Revisor des Landesarbeitsamtes Rheinland-Pfalz/Saarland, dass er den angeblich ahnungslosen Jagoda bereits vor vier Jahren über den Schwindel informiert hatte. Jagoda musste dies inzwischen zugeben (WÜLLENWEBER et al. 2002).*

Der „Vermittlungsskandal“ der Bundesanstalt für Arbeit (BA) war der Auslöser für die Einberufung der „Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Bekannt wurde das Gremium unter der Bezeichnung „Hartz-Kommission“ – benannt nach seinem Vorsitzenden Dr. Peter HARTZ, der hauptberuflich als Vorstandsmitglied für den Personalbereich des Volkswagenkonzerns verantwortlich ist. Ursprünglich wollte die BA eine eigene Kommission zur Aufarbeitung des Vermittlungsskandals einsetzen, nachdem jedoch die Tragweite des Skandals klar wurde, entschied die Bundesregierung, „die Sache selbst in die Hand zu nehmen“ (JANN 18.01.2005). Offiziell wurde die Hartz-Kommission vom damaligen Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Walter RIESTER eingesetzt – es ist allerdings „informell ziemlich klar gewesen, dass die Federführung im Kanzleramt war“ (SCHMID 18.01.2005).

Der Auftrag der Kommission war ursprünglich, „zur Vorbereitung der notwendigen gesetzgeberischen Schritte“ ein Konzept für den künftigen Aufgabenzuschnitt und eine neue Organisationsstruktur der BA sowie ein Durchführungskonzept auszuarbeiten; Ziel war, „die Bundesanstalt für Arbeit zu einer modernen Dienstleistungseinrichtung umzubauen“ (HARTZ et al. 2002a: 14f.). Die Arbeit der Kommission sollte sich an dem schon vorhandenen Leitbild



der Bundesregierung für eine „Arbeitsförderung mit schlankem Aufgabenzuschnitt und moderner Unternehmensorganisation“ (HARTZ et al. 2002a: 15) orientieren. Dieses Leitbild beinhaltete vier Kernelemente, die als „Geschäftsgrundlage“ für die Arbeit der Hartz-Kommission bezeichnet werden könnten. Die BA sollte sich demnach künftig auf ihre Kernaufgabenbereiche konzentrieren (erstes Kernelement), wobei im Mittelpunkt die Vermittlung und Beratung der Arbeitslosen stehen sollte (zweites Kernelement). Die Organisation der BA sollte umgebaut werden, unter anderem durch Dezentralisierung sowie der Einführung einer unternehmerischen Struktur auf der Führungsebene (drittes Kernelement). Darüber hinaus wurde die Kommission beauftragt, Organisationsmodelle vorzulegen, die eine „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe [...] in den Strukturen moderner Arbeitsmarktdienstleister“ ermöglichen (viertes Kernelement; HARTZ et al. 2002a: 16). Der Auftrag ist dann aber, von Hartz und der Kommission selbst, „in Richtung Arbeitsmarktpolitik ausgeweitet worden“ (JANN 18.01.2005). Dass der ursprüngliche, eher an Verwaltungsmodernisierung orientierte Arbeitsauftrag im Verlauf der Kommissionsarbeit eher zweitrangig wurde, zeigt auch der Titel des Abschlussberichts, der die „Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit“ präsentiert. „Die Kommission hat den Auftrag so interpretiert, dass sie nicht nur die Effizienz der Organisation und der Prozesse geprüft, sondern den Abbau von 2 Millionen Arbeitslosen in drei Jahren zum Ziel eines Gesamtkonzeptes gemacht hat“ (HARTZ et al. 2002a: 5). Dass die anspruchsvolle Zielsetzung das Interesse an der Arbeit der Hartz-Kommission weiter geweckt hat, soll im späteren Verlauf dieser Fallstudie noch näher begründet werden.

In die Kommission berufen werden sollten „Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, Politik, Wissenschaft, Unternehmensberatung, Ländern und Kommunen“ (HARTZ et al. 2002a: 15). Die Zusammensetzung erscheint aber nur auf den ersten Blick als die üblicherweise vermutete, gemischt-pluralistische Besetzung solcher Gremien. Tatsächlich entstammt ein Großteil der fünfzehn Mitglieder direkt aus der Industrie, weniger aus Verbänden. Am ursprünglichen Auftrag der Kommission orientiert sollten Unternehmensberater und Manager aus der Industrie moderne Managementkonzepte der Unternehmen für eine neue Struktur der BA nutzbar machen (SCHMID 18.01.2005). So waren Mitarbeiter der Beratungsfirmen „Roland Berger Strategy Consultants“ und „McKinsey & Company“ sowie unter anderem der Unternehmen BASF, Deutsche Bank, Deutsche Bahn und Volkswagen vertreten. Als klassische Verbandsvertreter können Hanns-



Eberhard SCHLEYER (Generalsekretär des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks) sowie von gewerkschaftlicher Seite Isolde KUNKEL-WEBER (Vorstandsmitglied bei ver.di) und Peter GASSE (damals Bezirksleiter der IG Metall Nordrhein-Westfalen) gesehen werden. Obwohl alle Mitglieder ad personam, also als unabhängige Persönlichkeiten und nicht als weisungsgebundene Vertreter berufen worden waren, spielt ihre Herkunft natürlich eine Rolle, die im weiteren Verlauf dieser Analyse noch untersucht werden wird.

Als Vertreter der Länder und Kommunen können Harald SCHARTAU, Arbeitsminister in Nordrhein-Westfalen, und Wolfgang TIEFENSEE, Oberbürgermeister von Leipzig, eingeordnet werden. Beide sind Mitglied der SPD und können so, wohl auch von ihrer öffentlichen Wahrnehmung her, als „Politiker“ oder Vertreter der Politik in der Kommission gesehen werden. Die Sichtweise der Arbeitsverwaltung sollte Wilhelm SCHICKLER, Präsident des Landesarbeitsamtes Hessen, in die Kommission einbringen. Mit Günther SCHMID (Wirtschaftswissenschaftler) und Werner JANN (Verwaltungswissenschaftler) waren nur zwei Wissenschaftler Mitglied der Kommission. Vertreter der Bundesregierung (Arbeits- sowie Finanzministerium, BA, Bundesrechnungshof) waren nur als beratende Mitglieder in der Kommission präsent (vgl. HARTZ et al. 2002c: 2).

Natürlich ist die hier vorgenommene Zuordnung keineswegs eindeutig. So war Eggert VOSCHERAU, hier als Vorstandsmitglied von BASF und damit als Manager eingeordnet, zur damaligen Zeit auch Präsident des Internationalen Chemieverbandes. Und selbstverständlich sind nicht nur Universitätsprofessoren imstande, wissenschaftlich zu arbeiten, sondern auch Personen, die in Unternehmen beschäftigt sind. Trotzdem kann zusammenfassend festgestellt werden, dass eine Mehrheit der Kommissionsmitglieder nicht als Interessensvertreter im klassischen Sinne bezeichnet werden können, sondern vielmehr als (Personal-)Manager Sachverstand aus der Unternehmenspraxis in die Kommissionsarbeit einbringen sollten (SCHMID 18.01.2005). Die vergleichsweise geringe Besetzung mit Vertretern aus Verbänden sieht JANN (18.01.2005) als das „Aufbrechen eines etablierten Politiknetzwerkes“ an. SCHMID (18.01.2005) spricht von der Einsetzung einer Kommission „außerhalb der etablierten korporatistischen Strukturen“, deren Notwendigkeit nach dem Scheitern des „Bündnisses für Arbeit“<sup>16</sup> gesehen worden war. Überhaupt sei die Berufung der Hartz-Kommission auch auf das Scheitern eben dieses Bündnisses zurückzuführen. Der Vermittlungsskandal ist nur der

---

<sup>16</sup> Zur Arbeit und zu den Ergebnissen des „Bündnisses für Arbeit“ vgl. SCHMID (2003: 70ff.). SCHMID gehörte selbst neben der Hartz-Kommission auch schon der wissenschaftlichen „Benchmarkinggruppe“ des Bündnisses für Arbeit an.

konkrete „Auslöser für die lang aufgestaute grundlegende Reform der Arbeitsmarktpolitik und -verwaltung“ (JANN/SCHMID 2004: 9) gewesen.

Die Zusammensetzung der Hartz-Kommission ist von mehreren Seiten kritisiert worden. So monierte die Personalvertretung der BA, dass keine Beschäftigten der Behörde in der Kommission vertreten seien. Auch die Repräsentation der neuen Bundesländer mit nur einem Mitglied (Wolfgang TIEFENSEE) ist von verschiedener Seite kritisiert worden (vgl. WEIMAR 2004: 52). Der Ökonom Michael BURDA kritisiert die wissenschaftliche Besetzung der Kommission mit folgenden Worten: „Die Hartz-Kommission war von der volkswirtschaftlichen Seite her so unterbesetzt, dass es schon fast peinlich ist“ (BURDA 02.02.2005).

#### **4.2.2. Arbeitsweise des Gremiums**

Am 6. März 2002 fand in Berlin die konstituierende Sitzung der Hartz-Kommission statt. Die Vorgehensweise und die Projektorganisation der Kommission ist aufgrund der hervorragenden Dokumentation fast aller Arbeitspapiere sowie einiger Präsentationen und Projektorganisationspläne auf einer CD-ROM, die zusammen mit dem Abschlussbericht an den Bundeskanzler übergeben worden ist, sehr gut rekonstruierbar. „Die Hartz-Kommission ist die wohl am besten dokumentierte Kommissionsarbeit überhaupt“ (JANN 18.01.05).

Zur Unterstützung der Kommission wurde eine im Arbeitsministerium angesiedelte Geschäftsstelle eingerichtet. Diese war je zur Hälfte mit Mitarbeitern des Ministeriums und der BA besetzt. Die insgesamt circa fünfzehn Mitarbeiter waren zuständig für „Dokumentation, administrative Unterstützung, inhaltliche Zuarbeit für Teilprojekte“ (HARTZ 2002b: 8). Der Kommission oblag die „Gesamtverantwortung gegenüber der Bundesregierung“ sowie das „Setzen von Prioritäten und [die] Überwachung des Arbeitsfortschrittes“ (HARTZ 2002b: 8). Hierfür legte sie eine Geschäftsordnung sowie fünf Leitsätze fest, die im Folgenden dokumentiert werden sollen:

- *Ausrichtung aller Prozesse an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes und der verschiedenen Kundengruppen,*
- *Maßstab für die Neuausrichtung sind „Best Practices“ im modernen Dienstleistungsmanagement und die Entwicklung einer Beteiligungskultur,*
- *Die Effizienz der Kommissionsarbeit wird durch simultane und integrierte Projektarbeit sichergestellt,*
- *Die politische und wirtschaftliche Tragfähigkeit der Vorschläge ist integraler Bestandteil der Arbeit der Teilprojekte und der Kommission,*

- *Ziel aller Maßnahmen ist eine im internationalen Vergleich wettbewerbsfähige Organisation mit wesentlichem Beitrag zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit und Sicherung des Standorts Deutschland (HARTZ 2002b: 4).*

Es wurden fünf Projektgruppen gebildet, wobei jedes Kommissionsmitglied bei ein oder zwei Teilprojekten mitarbeitete. Die Teilprojekte umfassten die Arbeitsvermittlung, das Themenfeld „Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe“, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Arbeitsmarktforschung, den Bereich „Personal, Steuerung und Organisation“ sowie die „Attraktivität der BA für Kunden und Mitarbeiter“. Alle Teilprojekte sollten „ganzheitliche Verantwortung von der Ist-Analyse bis zur politischen Vorabstimmung der Soll-Vorschläge“ (HARTZ 2002b: 6) tragen. Von besonderer Bedeutung erscheint die Vorgabe, innerhalb der Projektgruppen eine „politische Bewertung“ vorzunehmen; erwartet wurde laut Projektorganisationsplan des Vorsitzenden eine „grundsätzliche politische Wertung aus Sicht Parteipolitik, Gewerkschaften und Arbeitgeberseite“, die „argumentative Aufbereitung der Vorschläge und untersuchter Alternativen“ sowie „bilaterale Gespräche mit Interessenvertretern und Vorbereitung weiterer Abstimmungen“ (HARTZ 2002b: 6).

Die Einbindung der „Stakeholder“ der BA wurde in der Sitzung am 22.03.2002 beschlossen; die Führungskräfte der BA, die Vorsitzenden der politischen Parteien, der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände wurden von Anfang April 2002 bis Ende Mai 2002 zum Dialog eingeladen, um „zu bestimmten Fragen der Organisation der BA sowie der Arbeitsmarktpolitik Stellung zu beziehen und Informationen zu vermitteln“ (WEIMAR 2004: 51).

Daneben wurden eine ganze Reihe weiterer Sachverständiger zu den so genannten Stakeholder-Dialogen des Plenums der Kommission sowie zu den Sitzungen der einzelnen Projektgruppen geladen.<sup>17</sup> Ein weiterer „Benchmarking-Workshop“ sollte die Erfahrungen anderer Länder bei der Modernisierung der Arbeitsmarktdienstleistungen für die Kommissionsarbeit nutzbar machen. Mit Unterstützung der Bertelsmann-Stiftung und weiteren „internationalen Praktikern“ wurden die Reformprozesse in Österreich, dem Vereinigten Königreich, der Schweiz und den Niederlanden dargestellt und abschließend zusammenfassend bewertet“ (HARTZ et al. 2002e: 2). Insgesamt sind auf der bereits

---

<sup>17</sup> Beispielhaft sei hier die Liste der Sachverständigen zitiert, die allein der Projektgruppe I (Arbeitsvermittlung) zur Verfügung standen. Während ihres ersten Workshops (15. April 2002) hörte die Gruppe eine Teamleiterin des Arbeitsamtes Köln, einen Berufsberater des Arbeitsamtes Weißenburg, einen Arbeitsvermittler des Arbeitsamtes Riesa, sowie zwei Vertreter der Essener „BartelsGruppe“ an. Am 17. Mai (2. Workshop) referierten Prof. Dr. Heinrich STINDT, Leiter Arbeits- und Sozialrecht der Bayer AG, Prof. Dr. Achim ZIELESNY von der Fachhochschule Gelsenkirchen, Prof. Dr. Franz EGGLE, Fachhochschule Mannheim, Dr. Ulrich WALWEI von der BA sowie Prof. Dr. Stefan SELL, Fachhochschule Koblenz. Darüber hinaus gehörten der Projektgruppe beratend Vertreter verschiedener Bundesministerien an (vgl. HARTZ et al. 2002d).

erwähnten CD-ROM allein 38 Diskussionsbeiträge von externen Sachverständigen dokumentiert. Hinzu kommen Papiere und Präsentationsfolien der Kommissionsmitglieder selber.

JANN (18.01.2005) stellt fest: „Wenn es an etwas nicht gemangelt hat, dann waren es Informationen“. SCHMID (18.01.2005) beschreibt die Anfangsphase der Arbeit der Hartz-Kommission als die „übliche Kommissionstätigkeit des Papiere Produzierens“. Der Zeitaufwand sei immens gewesen, die Kommissionsarbeit hätte alle Abende und Wochenenden gekostet.

Soviel zur Informationsgewinnung. Doch wie wurden diese Informationen nun verarbeitet? Der Abschlußbericht mit seinen „13 Innovationsmodulen“<sup>18</sup> wurde einstimmig von der Kommission verabschiedet. Bis zum Schluss war unklar, ob es zu einem einstimmigen Abstimmungsergebnis kommen konnte oder ob einzelne Kommissionsmitglieder Minderheitsvoten abgeben würden (vgl. WEIMAR 2004: 63). Der hohe öffentliche Druck, die Stimmung in der Kommission und das Bewusstsein über die höhere Wirkung einer einheitlichen Empfehlung habe zu dem einstimmigen Ergebnis geführt, so SCHMID (18.01.2005). Der Bericht habe in einigen Punkten enorme Kompromissbereitschaft vorausgesetzt und einige Kommissionsmitglieder hätten sich im Nachhinein „in einigen Punkten vielleicht auch etwas überrumpelt gefühlt“ (SCHMID 18.01.2005). Viele der Kompromisslösungen können aber als Tauschgeschäfte interpretiert werden. Das gilt für die Verbandsvertreter in der Kommission, aber nicht nur für diese. Alle Mitglieder hätten ihre „Steckenpferde“ gehabt, die dann – mehr oder weniger – in den Modulen berücksichtigt worden sind. Als „intimes Detail“ dieses Verfahrens nennt SCHMID (2003: 78) beispielhaft die im letzten Moment eingefügt Präambel des Abschlussberichts, die „in einer Art salvatorischer Generalklausel dem ‚Gender Mainstreaming‘ Genüge tat“<sup>19</sup>.

Dieses Detail kann auch illustrieren, wie wenig der Bericht der Hartz-Kommission „das Produkt einer wohl abgestimmten und sorgfältig durchdachten Gesamtstrategie“ (SCHMID 2003: 79) sein kann. Sowohl SCHMID (18.01.2005; 2003:79) wie auch JANN (18.01.2005) kommen zu dem Schluss, der Bericht sei das Resultat einer „meisterhaft moderierten anarchischen Organisation“ und folge nahezu idealtypisch dem „Garbage Can Model“ der

---

<sup>18</sup> Vgl. dazu Kapitel 4.2.4.

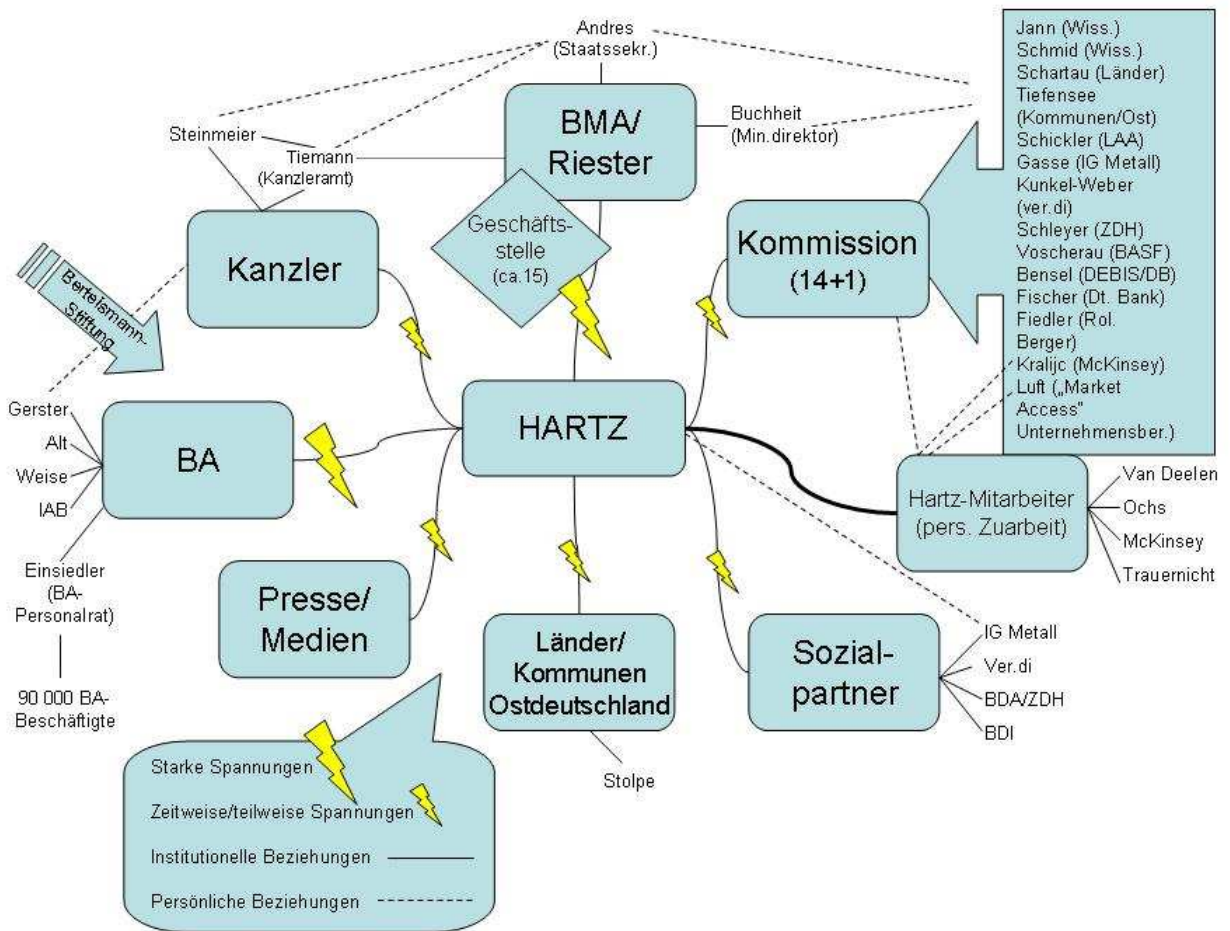
<sup>19</sup> Unter der Überschrift „Die Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt beachten und fördern“ wird gefordert, bei der „Umsetzung der vorliegenden Vorschläge“ zu prüfen, „inwieweit sie dem Postulat der Gleichstellung Rechnung tragen bzw. direkt oder indirekt Benachteiligungen fortschreiben oder neue entstehen lassen“ (HARTZ et al. 2002a: 1).

Organisationstheorie.<sup>20</sup> Die Rolle des Vorsitzenden wird dabei besonders hervorgehoben: „Peter Hartz hat die Garbage-Can-Prozesse hervorragend gemanagt: Was sind die Probleme, wer kann diese wann am besten bearbeiten und lösen.“ (JANN 18.01.2005).

So kann die Rolle des Kommissionsvorsitzenden Hartz als „Spinne im Netz“ (SCHMID 2003: 76), einem Policy-Netzwerk, charakterisiert werden. Das Netzwerk umfasst neben den Kommissionsmitgliedern die bereits erwähnten Stakeholder wie die Sozialpartner, das Bundeskanzleramt, das Bundesarbeitsministerium und die BA. Auch die Medien sind selbstverständlich als beteiligte Akteure anzusehen (vgl. dazu Kapitel 4.2.3.). Abbildung 4 stellt SCHMIDS Interpretation des Netzwerkes und insbesondere der mehr oder weniger spannungsreichen Beziehungen der verschiedenen Akteure im Netz dar. Die Einschätzungen decken sich mit JANNs Angaben. So habe es starke Spannungen zwischen der Kommission einerseits und dem offiziell federführenden Arbeitsministerium, mit dem „die Probleme nicht mehr zu lösen sind“ (JANN 18.01.2005), gegeben. Dies führte auch dazu, dass die im Ministerium angesiedelte Geschäftsstelle der Kommission „bald in eine Statisten- und Zuträgerrolle abgedrängt“ (SCHMID 2003: 76) wurde. An Bedeutung gewannen die Mitarbeiter, die einzelne Kommissionsmitglieder für die Arbeit der Kommission abgestellt hatten. „Eggert Voscherau von der BASF beispielsweise hatte da schon ein paar Leute hinter sich sitzen – bildlich gesprochen –, die Unternehmensberater ohnehin, und dann hatte Hartz noch einen eigenen Stab, den er sich selbst zusammengestellt hatte“ (JANN 18.01.2005).

---

<sup>20</sup> Das an der begrenzt-rationalen Entscheidungstheorie orientierte „Mülleimermodell“ identifiziert vier Elemente, die bei Entscheidungsprozessen zur Geltung kommen: Teilnehmer, Probleme, Lösungen und Entscheidungsgelegenheiten. Entscheidungen werden nun nicht, wie im rationalen Ansatz, nach der analytischen Abfolge (Problemidentifikation, Diagnose, Erforschung und schließlich Auswahl der Handlungsalternativen) getroffen, sondern folgen eher einem Prinzip zeitlicher Logik. Die Elemente sind zeitgleich präsent und existieren weitgehend unabhängig voneinander. Die Interaktion der Elemente ist stark situationsabhängig und daher nur schwer vorhersehbar. Wie in einem Mülleimer treffen die vier Elemente nun in chaotischer Weise mehr oder weniger zufällig zusammen. Auch wenn die Darstellung der Theorie an eine Karikatur grenzt, ist sie doch ausgefeilt und auch empirisch untermauert. Das Modell geht auf COHEN et al. (1972) zurück (vgl. auch SCHMID 2003: 79 sowie WEIMAR 2004: 24-34).



**Abbildung 4: Das Policy-Netzwerk der Hartz-Kommission (Quelle: Schmid 2003: 77, leicht modifiziert und erweitert)**

Die Entscheidungen in Garbage-Can-Prozessen unterliegen nun eher zeitlicher denn sachlicher Logik. Die zeitliche Dringlichkeit wiederum ist Folge von Medienreaktionen, Interessenpräsenz, persönlichen Launen oder gruppenspezifischen Prozessen (vgl. SCHMID 2003: 79). SCHMID (2003: 79) beschreibt, wie zutreffend die „Mülleimertheorie“ für die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission tatsächlich war: Während man anfangs noch „nach einem halbwegs geordneten und deduktiven Problemlösungsverfahren vorgeht, herrschte am Ende das reinste Chaos. SCHMID sieht den chaotischen Zustand allerdings nicht als ein negatives „Durcheinander“, sondern als „ein Chaos im positiven Sinne der Chaostheorie, nämlich ein von der Kommission hart erarbeitetes, von Hartz wohl geordnetes, aber zum Teil doch ziemlich zufälliges Puzzle heterogener Reformvorschläge“ (SCHMID 2003: 79).



Die vier Elemente des Garbage-Can-Modells lassen sich in der Arbeit der Hartz-Kommission leicht identifizieren. *Teilnehmer* sind die Mitglieder der Kommission sowie die erwähnten weiteren Akteure des Netzwerkes. Die *Probleme* waren zum einen vom Kommissionsauftrag definiert, zum anderen bot sich aber die Gelegenheit, weitere Probleme in den Entscheidungsprozess einzubringen – man denke hier an die selbst gesetzte Erweiterung des Auftrages um arbeitsmarktpolitische Probleme. Besonders typisch für die Garbage-Can-Prozesse ist die Tatsache, dass zu Beginn der Arbeit die Mitglieder der Kommission unzählige *Lösungsvorschläge* einbrachten, für die die „passenden“ Probleme erst noch gefunden werden mussten. „Einige Lösungen hatten die Kommissionsmitglieder bereits in einem anderen Zusammenhang umgesetzt. Andere Vorschläge wollten sie schon immer umsetzen, hatten dafür aber noch keine Gelegenheit“ (WEIMAR 2004: 146).<sup>21</sup> Die *Entscheidungsgelegenheit* bot die Hartz-Kommission, deren Abschlussbericht als „Mülleimer“ das Resultat des eher chaotischen Zusammenfließens der Teilnehmer-, Lösungs- und Problemströme darstellt.

Dass die Hartz-Kommission, obwohl dem anarchischen Organisationsmodell des „Mülleimers“ folgend, „zweifelloso mehr zustande gebracht [hat] als die Karikaturtheorie dies erwarten ließe“ (SCHMID 2003: 79), begründet JANN (18.01.2005) folgendermaßen:

*Die Hartz-Kommission hat aus meiner Sicht außergewöhnlich gut zusammengearbeitet. Das hatte zum einen etwas mit der Person des Vorsitzenden zu tun, zum anderen damit, dass von allen Mitgliedern anerkannt wurde, dass es sich in der Kommission um durchsetzungsfähige Leute ohne Minderwertigkeitskomplexe handelt. Im Hintergrund war dann das gescheiterte Bündnis für Arbeit. [...] Eine ganz wichtige Botschaft war, eher implizit, dass das uns hier nicht passieren darf. [...] Wenn wir hier einen Bericht mit fünf Minderheitsvoten abgeben, dann können wir ihn gleich in den Papierkorb schmeißen.*

Der hohe Druck – auch durch die Öffentlichkeit – beeinflusste also durchaus das Ergebnis der Kommissionsarbeit. So wären im Nachhinein ohne den Druck zum Beispiel einige der in der Öffentlichkeit viel beachteten Schätzungen über die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen sehr viel moderater und skeptischer ausgefallen.<sup>22</sup> „In wissenschaftlichen Gutachten wäre ich nicht so weit gegangen“, so SCHMID (18.01.2005). Die öffentliche

---

<sup>21</sup> Als Beispiele nennt WEIMAR (2004: 126) beispielsweise die Vorschläge, die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik nach „Clusterlogik“ zu verzahnen sowie die Einführung von gesetzlich vorgeschriebenen Qualitätsstandards für Zeitarbeitsfirmen.

<sup>22</sup> So stellte der Kommissionsvorsitzende in einem Interview die Reduzierung der Arbeitslosenzahlen um zwei Millionen binnen zweier Jahre in Aussicht, sollte das Konzept der 13 Module vollständig umgesetzt werden (vgl. WEIMAR 2004: 98).



Wahrnehmung der Arbeit der Hartz-Kommission soll deshalb im folgenden Kapitel gesondert analysiert werden.

### 4.2.3. Öffentliche Wahrnehmung

Während der täglichen Zeitungslektüre kommt man bis heute am Kommissionsvorsitzenden Peter HARTZ nicht vorbei. Insbesondere das so genannte Gesetzespaket „Hartz IV“ ist in der öffentlichen Wahrnehmung heute Sinnbild für Sozialreformen, oder, wie Kritiker meinen, für den Abbau des Sozialstaates. Dass sein Name in dieser Art und Weise in die Geschichte eingehen würde, hätte der Volkswagenmanager wohl selber nicht gedacht. Aber schon die Arbeit der Kommission selber sorgte für gehörigen öffentlichen Wirbel – inmitten des damaligen Bundestagswahlkampfes.

SCHMID (18.01.2005) sieht im 24. Juni des Jahres 2002 („das Datum kann ich noch genau nennen“) eine Zäsur in der Arbeit der Kommission. Bis dahin habe man weitgehend im Verborgenen „Papiere produziert“. SCHMID (18.01.2005) beschreibt den Wandel der Kommissionsarbeit durch die erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit folgendermaßen:

*Am 24. Juni erschien im „Spiegel“ dann ein Interview mit Peter Hartz. Schon zuvor waren die Hintergrundberichte der Kommission bei der Presse, „Frankfurter Rundschau“ und „Spiegel“, gelandet. Ab diesem Zeitpunkt tagte die Kommission praktisch in der Öffentlichkeit. Das Verhalten der Kommissionsmitglieder veränderte sich nun zum Teil stark. Insbesondere das der Sozialpartner, weil die dann in viel stärkerem Maße sofort Rückkopplung bei ihren Verbänden holten.*

JANN (18.01.2005) spricht von „zum Teil unzumutbarem Druck“, der vor allem von den Gewerkschaften auf deren Vertreter in der Kommission ausgeübt worden sei.

Dass die öffentliche Aufmerksamkeit im Monat Juli, also nach dem „Spiegel“-Artikel („Das explosive Konzept der Regierungskommission“, HAMMERSTEIN/SAUGA 2002: 22), in rapidem Maße zugenommen hat, belegt Abbildung 5. Die hier durchgeführte Inhaltsanalyse zählt die Artikel der „Süddeutschen Zeitung“, der „taz“, der Onlineausgabe der „Welt“ sowie des wöchentlich erscheinenden „Spiegel“, die das Suchwort „Hartz-Kommission“ enthalten. Während im März, zum Zeitpunkt der Konstituierung der Kommission, noch vereinzelt Berichterstattungen vermerkt werden kann, arbeitet die Kommission bis Mai praktisch unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Erst im Juni nimmt die Anzahl der Artikel wieder zu, im Juli und August erreicht sie ihren Höhepunkt; so enthalten die August-Ausgaben der

„Süddeutschen Zeitung“ insgesamt knapp 120 Artikel, die mindestens einmal die Hartz-Kommission erwähnen.

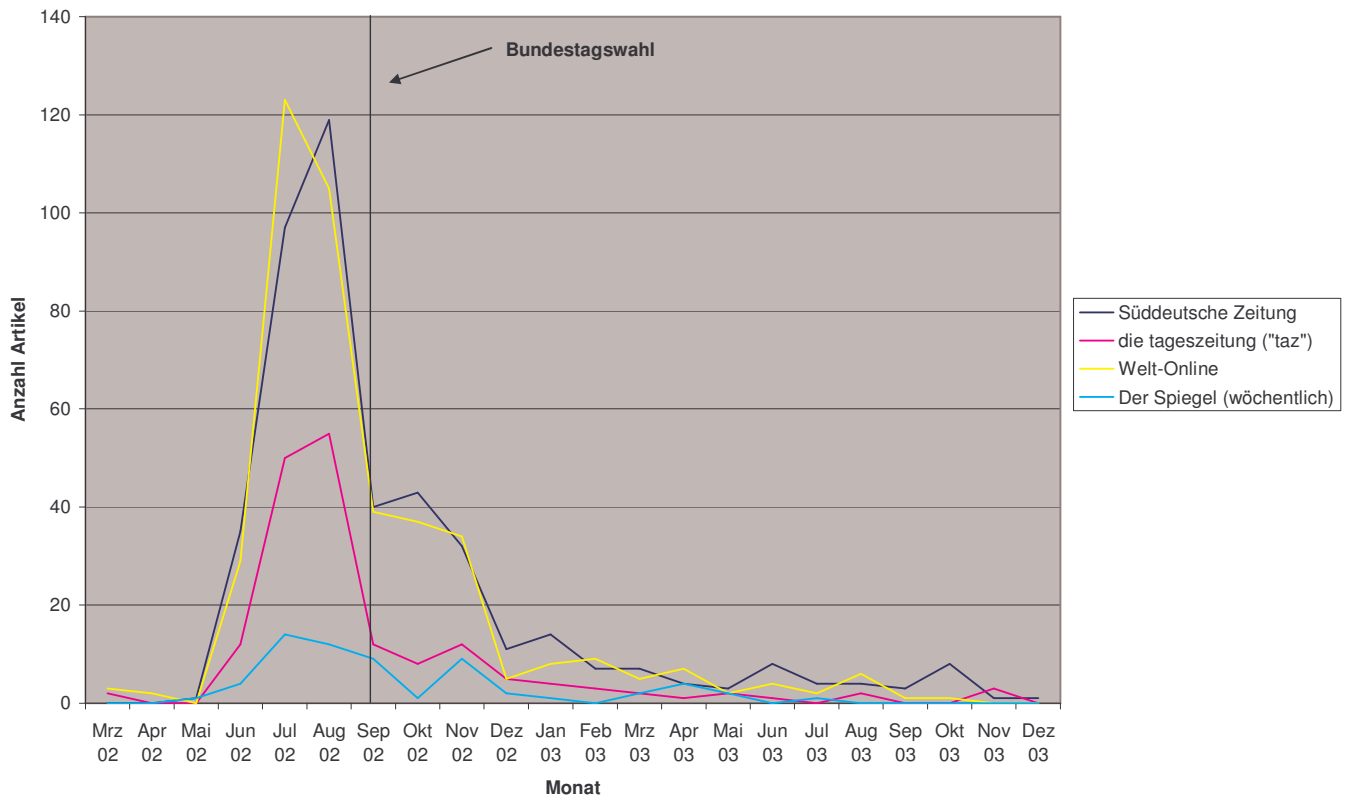


Abbildung 5: Berichterstattung über die Hartz-Kommission<sup>23</sup>

Mit dieser öffentlichen Aufmerksamkeit beeinflusste die Arbeit der Hartz-Kommission auch die Diskussionen des Wahlkampfes; am 22. September wurde ein neuer Bundestag gewählt. Der Abschlussbericht, um dessen Details bis in die letzte Minute gerungen wurde, ist am 16. August offiziell dem Bundeskanzler übergeben und im Anschluss der Öffentlichkeit vorgestellt worden. Diese Veranstaltung, die im Französischen Dom zu Berlin stattfand, war ebenso Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen. Die Oppositionsparteien kritisierten die Veranstaltung als „PR-Inszenierung der Bundesregierung“ (FDP-BUNDESTAGSFRAKTION

<sup>23</sup> Es ist jeweils die Anzahl der Artikel mit Volltextfundstelle „Hartz-Kommission“ verzeichnet. Die Aussagekraft dieser Analyse unterliegt u.a. folgenden Beschränkungen: Erhoben wurden nur Artikel, die das Suchwort „Hartz-Kommission“ enthalten, also weder andere Bezeichnungen noch orthographische Veränderungen. Allerdings wurden der offizielle Name der Kommission oder andere Bezeichnungen kaum verwendet. Eine qualitative Entwicklung der Berichterstattung kann die Graphik ebenfalls nicht aufzeigen. Unberücksichtigt blieben zudem Veränderungen im Gesamtumfang der Medien, die die Aussage der Graphik verzerren könnten (vgl. auch SIEFKEN 2003: 490). Die Auswahl der vier untersuchten Medien erfolgte pragmatischerweise nach Verfügbarkeit des Archivangebots und der Suchmöglichkeiten. Auch dieses Auswahlkriterium könnte zu Verzerrungen führen.  
Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Recherchen in: Süddeutsche Zeitung Archiv 2002 (CD-ROM), <http://www.taz.de/archiv>, <http://www.welt.de> Archivsuche, <http://www.spiegel.de/archiv>.

2002) und blieben ebenso wie Vertreter der Arbeitgeberverbände fern. Die „Süddeutsche Zeitung“ kommentierte damals:

*Vom Modul zum Glauben: Gleich neben der Kanzel scheint eine Botschaft auf. „Quick-Vermittlung“ steht plötzlich dort. Ein eigenartiges Wort neben dem neobarocken Geschnörkel in Pastell. Von der silbern aufragenden Orgel her wird die Schrift herangestrahlt, Videobeamer stehen dort leise summend auf der Empore. Der Französische Dom zu Berlin ist Schauplatz einer seltsamen Veranstaltung. [...] Die Wahl des Ortes hatte sogleich Spott provoziert: Ein Hochamt wolle die Regierung mit ihrer Kommission hier zelebrieren, hieß es. Oppositionspolitiker und Bosse von Wirtschaftsverbänden wiesen empört die Einladung zur Teilnahme zurück. [...]*

*Der Arbeitsminister darf zwar nicht auf die Kanzel, sondern nur an ein kleines Pult. Doch Walter Riester nutzt die Gelegenheit des Grußwortes zum Predigen. Die Menschen, man müsse an die Menschen denken, raunt er in das Mikrofon. Alles habe die Regierung richtig gemacht, mit Hartz mache sie es künftig noch richtiger. Es hallt sehr schön in dem ovalen Kirchenraum. [...] Es geht darum, dass die Menschen zu glauben beginnen sollen. Zu glauben, dass die Arbeitslosigkeit überwindbar ist (HAGELÜKEN/VIERING 2002).*

Die Kommissionsmitglieder hätten diese Art der Übergabe des Abschlussberichtes als „nicht hilfreich“ empfunden, so SCHMID (18.01.2005). Den Vorwurf der Inszenierung kommentiert JANN (18.01.2005) aber folgendermaßen:

*Es gehört meiner Ansicht nach zum Spiel dazu. Wenn man eine bestimmte Botschaft hat, dann ist es doch vollkommen legitim, das auch zu inszenieren. Es wäre doch eine komische Auffassung, zu sagen: ‚Ich habe etwas mitzuteilen, aber das sage ich jetzt auf die möglichst langweiligste und unauffälligste Art, die mir einfällt.‘ Was ist denn das für eine Vorstellung? Das Problem war, dass es so dicht am Wahlkampf dran war. Aber auch da ist meine Interpretation: Dass Hartz im Wahlkampf eine so große Rolle für die Regierung gespielt hat, ist aus meiner Sicht eher ein Fehler der Opposition gewesen. Als Hartz im „Spiegel“-Interview zum ersten Mal an die Öffentlichkeit gegangen ist, war die CDU/CSU unsicher, wie sie darauf reagieren sollte. Biedenkopf und Späth haben den Vorschlägen damals erstmal zugestimmt. Dann hat Stoiber aber ziemlich schnell die Parole ausgegeben, das sei alles Mist und Quatsch – überzeichnet gesagt. Das scheint mir ein großer Fehler gewesen zu sein, denn hätte man die andere Linie vertreten [...], dann hätte die Hartz-Kommission wohl nie diese Bedeutung im Wahlkampf erlangt. Aus meiner Sicht ist das Thema der Regierung von der Opposition präsentiert worden. Die wäre ja dämlich gewesen, wenn sie das nicht aufgenommen hätte.[...]*

*Dass die Hartz-Kommission im Wahlkampf eine Rolle spielen würde, konnte jeder sehen. Aber dass sie eine so zentrale Bedeutung erlangen würde, das war nicht absehbar. Da werden Sie sicher auch Akteure finden, die sagen, dass das alles im Kanzleramt genau geplant worden ist usw. Aber das glaube ich auch nicht. [...] Das hat aus meiner Sicht keiner geplant und das konnte auch keiner planen. Aber die Chance ist dann im Bundeskanzleramt gesehen worden. Und das macht doch Politik aus; dass man Opportunity-Structures, wenn sie denn da sind, erkennt und nutzt.*

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Hartz-Kommission eine immense öffentliche Aufmerksamkeit erfahren hat. Durch sie konnte die Regierung das Thema Reformen besetzen und im Wahlkampf das Signal senden, dass Maßnahmen zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit ergriffen würden. Dass die Kommission nun permanent in den Medien vertreten war, dass dies noch durch geschickte Inszenierungen wie der Übergabeveranstaltung im Französischen Dom verstärkt wurde und die 13 Module mit sehr auffälligen und einprägsamen Begriffen bestückt worden sind („Ich-AG“, „Job-Floater“, „PersonalServiceAgenturen“, „Masterplan – Profis der Nation“; HARTZ et al. 2002a), verstärkte sicherlich die öffentliche Wirkung der Vorschläge und nutzte der Regierung im Wahlkampf. Teilweise scheint diese öffentliche Wirkung geplant worden zu sein. Vor allem aber wurde die Gelegenheit genutzt, die sich durch die öffentlichkeitswirksame Arbeit der Hartz-Kommission schließlich bot.

Ob es bei wahlkampfaktischer Inszenierung und Show geblieben ist, oder ob die Vorschläge am Ende tatsächlich in reale Politik umgesetzt worden sind, soll im folgenden Kapitel untersucht werden.

#### **4.2.4. Verwendung des Outputs**

Der Kern des „Outputs“ der Kommission sind die im Abschlussbericht ausführlich erläuterten „13 Innovationsmodule“. Die inhaltlich-konzeptionelle Seite der Kommission soll hier aber nur insofern eine Rolle spielen, als dass sie Aufschluss über die Bedeutung der Kommission im politischen Prozess gibt. Die Module sollen hier deshalb nur kurz dokumentiert werden (vgl. ausführlich HARTZ et al. 2002a sowie JANN/SCHMID 2004):

- 1. Doppelter Kundenauftrag; Arbeitssuchende und Arbeitgeber - Verbesserter Service für Kunden - JobCenter*
- 2. Familienfreundliche Vermittlung und Erhöhung der Geschwindigkeit in der Vermittlung.*
- 3. Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit*
- 4. Jugendliche Arbeitslose - AusbildungsZeit-Wertpapier*
- 5. Förderung älterer Arbeitnehmer und „BridgeSystem“*
- 6. Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe*
- 7. Kein Nachschub für Nürnberg! Beschäftigungsbilanz - Bonussystem für Unternehmen*
- 8. Aufbau von PersonalServiceAgenturen - Betriebsnahe Weiterbildung - Integration schwer Vermittelbarer*
- 9. Neue Beschäftigung und Abbau von Schwarzarbeit durch „Ich-AG“ und „Familien-AG“ mit vollwertiger Versicherung; Mini-Jobs mit Pauschalabgabe und Abzugsfähigkeit von privaten Dienstleistungen*

- 10. Personal - Transparentes Controlling - Effiziente IT-Unterstützung aller Prozesse  
- Aufbauorganisation - Selbstverwaltung - Arbeitsmarktforschung - Change  
Management*
- 11. Umbau der Landesarbeitsämter zu KompetenzCentern für neue Arbeitsplätze und  
Beschäftigungsentwicklung - Start mit den neuen Bundesländern*
- 12. Finanzierung der Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit*
- 13. Masterplan - Beitrag der Profis der Nation*

Interessant ist nun die Frage, inwieweit die teilweise sehr konkreten Vorschläge tatsächlich von der Regierung umgesetzt worden sind. Bundeskanzler Gerhard SCHRÖDER jedenfalls versprach, die dreizehn Module „eins zu eins“ umzusetzen (vgl. JANN/SCHMID 2004: 7). Und in der Tat sind inzwischen vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, in der Öffentlichkeit bekannt als Hartz I bis IV, vom Deutschen Bundestag verabschiedet worden. Insbesondere der Abstimmung über das dritte und vierte Gesetz ging ein „dramatisches Vermittlungsverfahren“ (JANN/SCHMID 2004: 7) voraus. Vermittelt werden musste aber nicht nur im Vermittlungsausschuss, also zwischen Regierungsparteien und den im Bundesrat dominierenden Oppositionsparteien. Auch innerhalb der SPD wurden die Kommissionsvorschläge, bis zum heutigen Tage, äußerst kontrovers diskutiert (vgl. exemplarisch AFHÜPPE et al. 2005).

Die konkrete Umsetzung der dreizehn Module in Gesetzestexte kann hier nur kurz umrissen werden. Eine ausführliche Übersicht findet sich bei JANN/SCHMID (2004: 92-106).

Modul eins wurde teilweise umgesetzt. Die Arbeitsämter sind seit 1.1.2005 als „JobCenter“ für alle erwerbsfähigen Arbeitslosen zuständig. Die JobCenter werden von der BA und den kommunalen Trägern gemeinsam verantwortet. Die Beauftragungsintensität ist erhöht worden.

Vorschläge aus Modul zwei sind ebenfalls teilweise übernommen worden. So ist die frühzeitige Meldepflicht bereits zum Zeitpunkt der Kündigung und verschiedene Maßnahmen zur Beschleunigung der Vermittlung (beispielsweise die Einrichtung von Selbstinformations-Computerterminals) umgesetzt worden.

Die in Modul drei neu formulierten Regeln der Zumutbarkeit, unter anderem der geographischen Mobilität, sind weitgehend umgesetzt worden.

Die Vorschläge der Kommission zur Reduzierung der Zahl jugendlicher Arbeitsloser (Modul vier) sind nicht oder nur in wesentlich geänderter Form in Gesetzestext gegossen worden. Insbesondere das „AusbildungsZeit-Wertpapier“, das dem Inhaber die Finanzierung eine Ausbildung garantieren sollte, ist nicht umgesetzt worden.

Vorschläge aus Modul fünf sind, mit Ausnahme des „Bridge-Systems“<sup>24</sup>, das im Vermittlungsausschuss gestrichen wurde, nahezu eins zu eins umgesetzt – allerdings in befristeter Form. So entfällt bis zum 31.12.2005 der Arbeitgeberanteil am Beitrag zur Arbeitslosenversicherung, wenn ein zuvor Arbeitsloser eingestellt wird, der das 55. Lebensjahr vollendet hat.

Die in Modul sechs empfohlene Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist weitgehend umgesetzt worden.

Die Vorschläge aus Modul sieben wurden nicht umgesetzt. Hier sollten Unternehmen aufgefordert werden, freiwillige „Beschäftigungsbilanzen“ zu erstellen, die den JobCentern dann als Ansatzpunkt für eine „Beschäftigungsberatung“ dienen sollten.

Die in Modul acht vorgeschlagene Angliederung von „PersonalServiceAgenturen“, die, ähnlich einer Zeitarbeitsfirma, durch „vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung“ (HARTZ et al. 2002a: 147) eine Integration in den Arbeitsmarkt sichern sollen, ist weitgehend im Gesetz verankert worden.

Die Einführung von „Ich-AGs“, „Familien-AGs“ und „Mini-Jobs“ (Modul neun) ist beschlossen und umgesetzt worden. Die Vorschläge der Kommission sind in Details verändert worden.

Die Vorschläge aus Modul zehn zur Organisationsgestaltung der BA sind teilweise umgesetzt worden, so unter anderem die Einführung einer Vorstands- und Aufsichtsratsstruktur, leistungsorientierte Vergütung der Leitungsebene sowie der Mitarbeiter und der Ausbau des bereits vorhandenen Controllingsystems. Der Umbau der Landesarbeitsämter zu „CompetenzCentern“, die die lokale Arbeitspolitik vernetzen sollten, ist hingegen „im wesentlichen nicht umgesetzt“ (JANN/SCHMID 2004: 104) worden.

Der „JobFloater“ (Modul zwölf), der kleinen und mittleren Unternehmen, die einen Arbeitslosen nach Ablauf der Probezeit dauerhaft einstellen, ein Finanzierungspaket in Darlehensform sichern soll, ist umgesetzt worden. Da das Programm schon bald hinter den Erwartungen zurückblieb, ist es im März 2004 allerdings wieder eingestellt worden.

Der in Modul dreizehn aufgestellte „Masterplan“ sollte durch die Bildung einer „Koalition der Profis der Nation“ ein „flächendeckendes Netzwerk von konkreten Projekten“ (HARTZ et al. 2002a: 285) schaffen. Als „Profis“ werden hier neben Politikern die Mitarbeiter der BA, Unternehmer und Manager, die Sozialpartner, aber auch Lehrer, Geistliche, Journalisten,

---

<sup>24</sup> Durch das Bridge-System sollten Arbeitslose über 55 Jahren die Zeit bis zum Rentenbeginn durch Leistungen der BA überbrücken können, wenn sie im Gegenzug auf das Vermittlungsangebot des Arbeitsamtes verzichten (vgl. HARTZ et al. 2002a: 117).



Künstler oder die Arbeitslosen selber verstanden. Der „Masterplan“ wurde durch verschiedene Aktionen, wie der Kampagne „teamArbeit für Deutschland“,<sup>25</sup> umgesetzt.

JANN/SCHMID (2004: 17) ziehen, was die Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission angeht, ein positives Zwischenfazit. „Gut ein Drittel ist weitgehend und in teilweise veränderter Form umgesetzt worden; ein weiteres gutes Drittel ist intensiv vorbereitet und wird in absehbarer Zeit zur Umsetzung und zur Wirkung kommen.“ Nur ein knappes Drittel der Vorschläge wird nicht umgesetzt.

Eine ganz andere Frage ist, ob die vorgeschlagenen und umgesetzten Maßnahmen überhaupt die erwünschte Wirkung erzielen. Dass die anfangs von der Kommission angepeilten kurzfristigen Ziele, wie die Reduzierung der Arbeitslosenzahlen um zwei Millionen bis zum Jahr 2004, ganz offensichtlich zu hoch gesteckt waren, ist im vorigen Abschnitt ja schon erwähnt worden. Aussagen über mittel- und langfristige Wirkungen sind zum jetzigen Zeitpunkt jedoch verfrüht. Umfangreiche Evaluationsstudien sind aber geplant oder schon in Arbeit (vgl. FERTIG et al. 2004; GERNTKE et al. 2002; HAGEN/SPERMANN 2004; KELLER 2003).

#### **4.2.5. Fazit: Analyse der Funktionen und Wirkungsweisen**

Kommen wir auf die in Kapitel drei theoretisch erörterten Funktions- und Wirkungsweisen von Expertenkommissionen zurück. War die Hartz-Kommission ein Instrument wissenschaftlicher Politikberatung? Trug sie zur Lösung von Konflikten bei, indem sie ein konsensfähiges Reformpaket aushandelte? Oder war sie bloßes Legitimationsinstrument, das bereits entschiedenen Sozialreformen einen wissenschaftlichen Anstrich verleihen sollte, um sie in Partei, Parlament und breiter Öffentlichkeit vermitteln und durchsetzen zu können?

Um es gleich vorweg zu nehmen: Alles deutet darauf hin, dass die Funktion der Hartz-Kommission in allen drei Bereichen anzusiedeln ist. Betrachten wir zunächst die „Beratungsfunktion“. Die Analyse der Arbeitsweise der Kommission lässt den Schluss zu, dass, zwar in chaotischer Weise, aber doch ganz offensichtlich seriös und vor allem kreativ an einem Gesamtkonzept zur Lösung der Arbeitsmarktproblematik gearbeitet worden ist. Auch die Zusammensetzung der Kommission deutet darauf hin, dass eine ernsthafte Beratung

---

<sup>25</sup> Vgl. ausführlich die Internetpräsenz der Kampagne unter <http://www.teamarbeit-für-deutschland.de>.



gewollt worden ist: Die Anzahl der als Vertreter von Verbänden entsandten Mitgliedern ist geringer als in vergleichbaren Gremien. Hier scheinen Lehren insbesondere aus dem gescheiterten Bündnis für Arbeit gezogen worden zu sein.

Nichtsdestotrotz ging es bei der Hartz-Kommission aber auch um die Verarbeitung von relevanten Interessen. So enthielt der von HARTZ (2002b: 6, vgl. Abschnitt 4.2.2) formulierte Projektorganisationsplan den Auftrag an die Projektgruppen, die relevanten Stakeholder anzuhören und eine politische Bewertung der möglichen Empfehlungen vorzunehmen. Die Sozialpartner waren selbstverständlich in der Kommission vertreten und schlossen sich mit ihren Verbänden kurz. Dass aber nicht nur Gewerkschafts- und Arbeitgeberfunktionäre als Interessenvertreter anzusehen sind, formuliert JANN (18.01.2005) folgendermaßen:

*Ich habe überhaupt nicht die Vorstellung, dass es bei der Politikformulierung nur um Analyse geht, sondern es geht selbstverständlich immer um Interessenvertretung. Es wäre ja grauslich, eine Kommission zu haben, bei der alle Leute sich einbilden, sie würden keine Interessen vertreten. Natürlich vertreten alle Interessen – mehr oder weniger. Ich halte überhaupt nichts von neutralen Sachverständigen.*

Die schon in Abschnitt 4.2.2 dargestellten Aushandlungs- und Tauschprozesse beziehen sich also nicht nur auf die Sozialpartner. So haben möglicherweise Unternehmensberater ein Interesse an einer möglichst sophistischen Organisationsreform der BA. Sie könnten schließlich (und waren es auch<sup>26</sup>) an einer solchen Reform als – dann bezahlte – Berater partizipieren. Schmid spricht von „Interessenvertreter[n] des professionellen und kommerziellen *Change Managements*“ (SCHMID 2003: 76, Hervorhebung im Original).

Dass die Berücksichtigung von Interessen in ihrer positiven Seite zu einem besseren, weil durchsetzungsfähigen Abschlussbericht führt, betont JANN (18.01.2005): „Viele wissenschaftliche Ratschläge von Gutachtergremien sind gerade deshalb so unbrauchbar, weil sie überhaupt nicht reflektieren, dass es immer auch auf Konfliktlösung und Konsensbildung ankommt.“

An diesem Punkt scheint klar, dass die Arbeit der Hartz-Kommission sowohl durch Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung als auch durch Konsensfindung und Konfliktlösung gekennzeichnet ist. Diese Analyse schließt sich an die in Kapitel 3.2 dargestellte und von SCHARPF geprägte Input-/Output-Betrachtungsweise von Politikformulierung an.

---

<sup>26</sup> So war „Roland Berger“ am späteren Reorganisationsprozess der BA als Berater beteiligt (vgl. BITTNER/NIEJAHR 2004)

Wie ist nun eine mögliche „Bestätigungsfunktion“ mit der bisherigen Analyse vereinbar?

Kann die Kommission sowohl beraten als auch bestätigen?

Dass dies möglich und im Falle der Hartz-Kommission als sehr wahrscheinlich anzunehmen ist, zeigt die Aussage von SCHMID (18.01.2005):

*Es ist sicherlich richtig, dass es in den üblichen Entscheidungsverfahren in Parteien und Parlament nicht so einfach gewesen wäre, einige Vorschläge durchzubringen. Auf der anderen Seite war es aus meiner Sicht keine Legitimierungsveranstaltung, weil am Anfang eigentlich alles offen war, es gab keine Auflagen. Die anfänglichen Bemühungen des Arbeitsministeriums, die Kommission zu steuern [...], sind gescheitert, weil Hartz von vornherein eine sehr starke Position gegen das Arbeitsministerium aufgebaut hat und auch einen eigenen Mitarbeiterstab gebildet hat [...].*

*Man kann zwar sagen, dass ein Großteil der Vorschläge nicht besonders originell ist, auf der anderen Seite kann ich mir nicht vorstellen, dass Ideen wie die der „Ich-AG“ oder der Personalserviceagenturen von der Regierungskoalition erfunden worden wären. [...]*

*Die Vorschläge sind ja nicht eins zu eins umgesetzt worden, so dass man vom Ergebnis der Umsetzung her den Rückschluss ziehen kann, dass die Kommission nicht nur Legitimationsfunktion gehabt hat. Die Kommission hat wirklich originelle Ideen selbständig entwickelt. [...]*

*Frage: Kann man also sagen, dass die Kommission neben der eigentlichen Beratungsfunktion schon auch eine Legitimationsfunktion hatte?*

*Schmid: Als Außenstehender kann man das auf jeden Fall so sehen. Und ich würde auch nicht leugnen, dass der Kommissionsbericht für die Regierungskoalition und die Agenda 2010 unschätzbaren Wert hatte. Das ist ganz klar.*

Die Regierung scheint eine Beeinflussung der Kommissionsarbeit also durchaus im Sinn gehabt zu haben. Darauf deutet auch die Analyse der öffentlichen Wahrnehmung hin, die belegt, dass die Arbeit der Kommission ungeheure öffentliche Aufmerksamkeit erzielt und den Wahlkampf beeinflusst hat. Dass diese Aufmerksamkeit zumindest teilweise aktiv gesteuert war, lässt die Untersuchung etwa der Übergabeveranstaltung im Französischen Dom als sehr wahrscheinlich erscheinen.

Interessant ist die Analyse eines sehr konkreten Vorschlages der Kommission, nämlich der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum so genannten Arbeitslosengeld II. Faktisch bedeutet die Zusammenführung die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe (einem „einmaligen Konstrukt in der Wohlfahrtslandschaft Europas“, SCHMID 18.01.2005). Dieser, seit 1.1.2005 umgesetzte Vorschlag, erzielt bis heute unter dem Schlagwort „Hartz IV“ die wohl größte Aufmerksamkeit in der Diskussion um Sozialreformen in Deutschland und kann

als der wohl bedeutendste Reformschritt der Hartz-Gesetze gewertet werden.<sup>27</sup> Genau dieser Punkt aber war keine Idee der Kommission, sondern schon Bestandteil des Kommissionsauftrages der Bundesregierung und ein Reformschritt, der schon lange von vielen Experten gefordert worden war. Auf die Frage, ob in diesem Punkt die Hartz-Kommission eine Legitimierungsfunktion gehabt habe, bestätigt SCHMID (18.01.2005) mit den Worten: „In dem Punkt beispielsweise ganz klar, ja“.

Auch JANN (18.01.2005) bestätigt die in Teilen vorhandene „Politikbestätigungsfunktion“:

*Selbstverständlich hatte die Kommission eine Legitimationsfunktion. [...] Natürlich hatte man auch die Hoffnung, die ein oder andere neue Idee in der HK zu generieren, und im ein oder anderen Fall ist das vielleicht auch so gewesen. Aber im Prinzip ging es doch darum, alle möglichen Ideen, die es schon gab, daraufhin zu überprüfen, ob man sie konsensfähig auf bestimmte Probleme hin kombinieren kann. [...] Es ist wohl alles, was aus der Hartz-Kommission raus gekommen ist, irgendwo schon mal diskutiert worden. Aber bestimmt nicht im Arbeitsministerium. [...] Und das ist der Punkt: Dass man, zugespitzt, gesagt hat, mit diesem Ministerium ist das Problem nicht mehr zu lösen. Da brauchen wir andere Anstöße zur Politikformulierung.*

Die Bedeutung der Arbeit der Hartz-Kommission kann also gerade in diesem Mix der Funktions- und Wirkungsweisen gesehen werden. Neben der eigentlichen Beratungsleistung, die neue Ideen hervorgebracht, aber vor allem vorhandene Ideen kombiniert hat, verarbeitete die Kommission diese Ideen zu konsensfähigen Politikempfehlungen und sorgte zugleich für eine Vermittlung an relevante Entscheidungsträger. Die Legitimierungsfunktion ist hierbei ein schmaler Grat zwischen „unobtrusive control“ und einer Art politischen Öffentlichkeitsarbeit: Dass sich etwa bei einer inszenierten Abschlussveranstaltung nicht alle Kommissionsmitglieder wohl in ihrer Haut gefühlt haben, bestätigte SCHMID (18.01.2005). Auf der anderen Seite erscheint eine aktive Vermittlungsarbeit notwendig, um den vorgeschlagenen Sozialreformen – nach vielen gescheiterten Versuchen, etwa dem „Bündnis für Arbeit“ – überhaupt die Chance einer Realisierung zu geben. Es ist vielleicht die Einsicht, dass der Zweck jene Durchsetzungsmittel heiligt, die möglicherweise eine „unobtrusive control“ beinhalten.

---

<sup>27</sup> So bezeichnet beispielsweise die „Financial Times“ die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe als „the key plank in the government’s labour market reforms“ und konstatiert, Hartz IV sei „the most serious effort in decades by a German government to tackle mass unemployment“ (BENOIT 2004: 6).

### **4.3. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**

#### **4.3.1. Begründung und Zusammensetzung**

Als 1956 der wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums vorgeschlagen hat, einen unabhängigen Sachverständigenrat ins Leben zu rufen, soll Konrad ADENAUER zum damaligen Wirtschaftsminister Ludwig ERHARD gesagt haben: „Erhard, woll’n Sie sich ’ne Laus in’n Pelz setzen“ (zitiert nach JENS 2002: 16). Hintergrund dieser Bemerkung war die Befürchtung ADENAUERS, ein unabhängiges Expertengremium könnte zu einer Art vierten Gewalt werden, die die Politik in ihren Handlungsspielräumen zu stark einschränken könnte. Als Ludwig ERHARD Bundeskanzler wurde, setzte er sich erneut stark für die Berufung eines „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVR) ein, da er sich von einem solchen Gremium „Unterstützung bei der Bekämpfung der in dieser Zeit aufkommenden inflationären Entwicklungen erhoffte, die er vor allem auf die zu hohen Lohnforderungen der Gewerkschaften zurückführte“ (CASSEL 2001: 136). Der Bundeskanzler wollte einen solchen Sachverständigenrat offensichtlich „dazu benutzen, mit wissenschaftlichen Argumenten Druck auf die öffentliche Meinung auszuüben“ (CASSEL 2001: 136). Da sich die oppositionelle SPD Unterstützung bei der Kritik der Regierung versprach, konnte das „Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVRG) im August 1963 einstimmig vom Deutschen Bundestag verabschiedet werden (vgl. CASSEL 2001: 136).

Die Aufgabe des Sachverständigenrates ist es, „in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung dar[zust]ellen. Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden“ (§2 SVRG).

Mit dieser gesetzlichen Grundlage kommt dem Sachverständigenrat eine besondere Rolle unter den politikberatenden Gremien zu. Einerseits sichert ihm das Gesetz Unabhängigkeit zu (§3 SVRG), die im Verbot zum Ausdruck kommt, Personen zu berufen, die der Regierung

oder dem öffentlichen Dienst des Bundes oder eines Landes angehören.<sup>28</sup> „Sie dürfen ferner nicht Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes oder einer Organisation der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer sein“ (§1 SVRG). Auf der anderen Seite erlegt das Gesetz dem Sachverständigenrat aber auch Grenzen auf. So darf der SVR nämlich „keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen“ (§2 SVRG), sondern nur die gesamtwirtschaftliche Entwicklung anhand der oben genannten Ziele, die denen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes entsprechen, *begutachten* (vgl. auch RÜRUP/BIZER 2002: 59).

Zum ersten Mal berufen wurden die „Fünf Wirtschaftsweisen“ dann am 14. Februar 1964. Der Gesetzestext sieht fünf Mitglieder vor, „die über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen müssen“ (§1 SVRG). Die Mitglieder werden für die Dauer von fünf Jahren „auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen“ (§7 SVRG), wobei der SVR vor einer Neuberufung anzuhören ist. Die Anhörung von Gewerkschaften und Arbeitgebern ist im Gesetz nicht vorgesehen, hat sich aber für zwei der fünf Ratsmitglieder eingebürgert: „Arbeitgeber und die Gewerkschaften [werden] bei der Auswahl jeweils eines Ratsmitgliedes ‚konsultiert‘“ (FRANZ 2000: 58). Der derzeitige Wirtschaftsweise FRANZ (13.01.2005) erläutert das Verfahren und den Einfluss der Sozialpartner auf seine persönliche Berufung:

*Es ist eine Tradition, die vor vierzig Jahren im Zuge der konzertierten Aktion gemacht worden ist. Es ist nicht so, soweit ich das verstanden habe, dass die Gewerkschaften oder Arbeitgeber jemanden vorschlagen können, sondern sie können höchstens sagen ‚Mit dem nun gerade nicht‘. [...]*

*Bei meiner ersten Amtszeit 1994 bis 1999 hat man jemanden gesucht, der sich mit Arbeitsmarktfragen beschäftigt hat. Es wurde dann die Position desjenigen frei, bei dem immer die Gewerkschaften gefragt werden. Sie haben dann die Gewerkschaften gefragt, die wahrscheinlich nicht sonderlich begeistert waren – die informieren sich natürlich, was ich so schreibe – aber man muss ihnen hoch anrechnen, dass sie ihre Bedenken zurückgestellt haben zugunsten der Tatsache, dass es sich um jemanden handelt, der sich mit Arbeitsmarktfragen beschäftigt. Nach fünf Jahren war es dann so, dass von Seiten der Bundesregierung die Gewerkschaften gefragt worden sind: ‚Wollt Ihr den noch weiter haben?‘ Und nachdem die dann gemerkt haben, dass sie da auch einen anderen haben können, haben sie sich für jemanden entschieden, der ihnen gewogener war als ich. [...]*

*2003 ist dann wieder jemand gesucht worden, der sich mit Arbeitsmarktfragen beschäftigt. Und wie der Zufall das so wollte, war jetzt die Position desjenigen frei, bei dem die Arbeitgeber gefragt werden. Die haben nun nichts dagegen gehabt und so bin ich da wieder reingerutscht.*

---

<sup>28</sup> Es sei denn, sie sind Hochschullehrer einer Universität.

Neben Wolfgang FRANZ gehören dem Sachverständigenrat momentan Bert RÜRUP als Vorsitzendem sowie Beatrice WEBER DI MAURO, Peter BOFINGER und Wolfgang WIEGARD an. Alle fünf Weisen sind Universitätsprofessoren der Volkswirtschaftslehre und arbeiten hauptamtlich im Wissenschaftsbetrieb. Die Räte erhalten eine pauschale Aufwandsentschädigung, jedoch kein reduziertes Lehrdeputat an ihrer Universität (vgl. FRANZ 2000: 55).

#### **4.3.2. Arbeitsweise des Gremiums**

Die Mitglieder des Sachverständigenrates treffen sich circa alle drei bis vier Wochen für jeweils zwei Tage. Anfang des Jahres werden gewisse Themenschwerpunkte für das Jahr diskutiert und auf die Agenda für das kommende Jahresgutachten gesetzt. Die Hauptarbeit beginnt am ersten September und endet mit der Übergabe des Gutachtens an die Bundesregierung am 15. November eines jeden Jahres; das Datum der Vorlage ist gesetzlich vorgeschrieben (§6 SVRG). Von September bis November, der Zeit der „Kampagne“, tagt der Rat dann auch äußerst intensiv, die letzten beiden Wochen vor Abgabeschluss sogar in Permanenz (vgl. FRANZ 13.01.2005).

Den Wirtschaftsweisen arbeitet ein wissenschaftlicher Stab wie auch eine Geschäftsstelle zu, die beide im Statistischen Bundesamt in Wiesbaden angesiedelt sind. Der wissenschaftliche Stab besteht aus einem Generalsekretär und acht Volkswirten. Die Geschäftsstelle, die als Verbindungsstelle den Rat mit Daten und Berechnungen des Statistischen Bundesamtes versorgt, besteht aus einem Geschäftsführer sowie fünf weiteren Mitarbeitern. Der gesamte Mitarbeiterstab ist anwesend, wenn die Textvorlagen des SVR diskutiert werden, wobei den wissenschaftlichen Mitarbeitern schwerpunktmäßig die Aufgabe der Diagnose zukommt, während die Ratsmitglieder, „auch selbst schreibend, eher die wirtschaftspolitischen Aussagen machen“ (FRANZ 13.01.2005, vgl. auch die Internetpräsenz des SVR <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de>).

Die Gutachten werden methodisch gesehen nach wissenschaftlichen Grundsätzen erstellt. In ihrer Endfassung unterscheiden sie sich aber „gewaltig“ von wissenschaftlichen Publikationen (FRANZ 13.01.2005). Sie müssten so geschrieben werden, dass der „durchschnittliche Politiker und die Öffentlichkeit sie verstehen“ können, so FRANZ (13.01.2005). „Die Kunst besteht darin, es verständlich auszudrücken, aber gleichwohl die Wissenschaftlichkeit zu wahren. Es muss fundiert sein“ (FRANZ 13.01.2005). Um die Lesbarkeit der Gutachten weiter



zu erleichtern, ist auch eine Reduzierung des Umfangs geplant (vgl. NEUBACHER 2005: 98). Das Jahresgutachten 2004/2005 beispielsweise umfasst mit Anhängen 750 Seiten. Hinzu kommen weitere Datenanalysen, die auf einer CD-ROM gespeichert und dem Gutachten beigelegt sind.

Informationen bezieht der Rat vom Statistischen Bundesamt, aber auch von anderen Bundes- und Landesbehörden, die dem Sachverständigenrat in Amtshilfe die gewünschten Informationen bereitzustellen haben (§5 SVRG). Hinzu kommen Gespräche mit „hochrangigen Politikern“ (FRANZ 13.01.2005), durch die die Ratsmitglieder auch an vertrauliche Informationen kommen. Deren Verarbeitung ist mitunter auch Motivation für die Mitarbeit im Gremium. So sieht FRANZ (13.01.2005) auch einen „persönlichen Lerneffekt“ durch die Mitgliedschaft im SVR.

Neben Behörden und Politikern werden aber auch Vertreter von Interessenverbänden, insbesondere der Sozialpartner, angehört.<sup>29</sup> Inwieweit werden vom Sachverständigenrat nun neben Informationen auch *Interessen* verarbeitet? Nach den bisher vorgenommenen Untersuchungen lässt sich feststellen, dass dem im Gesetz verankerten Auftrag des Rates ein eher dezisionistisches Bild von Politikberatung zugrunde liegt. Die „weisen“ Sachverständigen unterbreiten der Politik ihre Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, ohne eine Empfehlung für wirtschaftspolitische Maßnahmen abgeben zu dürfen. Die Entscheidung über Selbige nämlich obliegt allein den politischen Institutionen.

Neben diesem dezisionistischen Element in der Betrachtungsweise des SVR lassen sich aber auch technokratische Elemente wissenschaftlicher Beratung finden. „Denn es wird von der Vorstellung ausgegangen, daß der Sachverständigenrat durch die kompetente Darlegung des sachlich Gebotenen die Urteilsbildung seiner Adressaten bestimmt. Darüber hinaus werden die dem SVR vorgegebenen Ziele [...] als wissenschaftlich ‚richtig‘ und dauerhaft gültig angesehen“ (CASSEL 2001: 139f.). Die herausragende Stellung spiegelt sich zudem in der Bezeichnung des Gremiums als „Rat der Fünf Weisen“ wider.

---

<sup>29</sup> Beispielhaft sei hier zitiert, mit welchen Personen der SVR im Laufe der Erstellung des Jahresgutachtens 2004/2005 Gespräche geführt hat: aus der Regierung mit dem Bundeskanzler, dem Bundesfinanzminister, dem Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, dem Bundesverkehrsminister, der Bundesministerin für Gesundheit und soziale Sicherung und der Bundesministerin für Bildung und Forschung; mit Vertretern der Deutschen Bundesbank und der Bundesagentur für Arbeit; mit den Konjunkturexperten der sechs großen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute; mit Vertretern des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, des Bundesverbandes deutscher Banken, der Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht; mit den Präsidenten und leitenden Angestellten der Interessensverbände BDA, BDI, DIHK, ZDH sowie des DGB. Umfangreiches Datenmaterial stellten die OECD, der IWF, die Europäische Zentralbank, die Deutsche Bundesbank, die Europäische Kommission sowie Botschaften, Ministerien und Zentralbanken des Auslands zur Verfügung. Des Weiteren unterstützten mehrere außenstehende Wissenschaftler mit Expertisen den SVR (vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG 2004).



Nach beiden Lesarten spielen Interessen in der Arbeit des Sachverständigenrates keine Rolle. Entweder obliegt ihre Verarbeitung den politischen Entscheidungsträgern oder aber sie sind überhaupt nicht von Bedeutung, da die Experten des SVR den „best one way“ ermitteln.

Dass diese Vorstellung an der Realität vorbei geht, zeigt die Tatsache, dass der Sachverständigenrat beispielsweise das „Empfehlungsverbot“, das ihm das Gesetz auferlegt, ohnehin kaum mehr beachtet. Der Rat hat dem Gesetzesvorbehalt zwar „dadurch Rechnung getragen, daß er das Wort ‚empfehlen‘ zu vermeiden trachtet, nichts hindert ihn aber daran, bestimmte wirtschaftspolitische Alternativen kritisch zu überprüfen (und alle bis auf eine zu verwerfen), so daß jedermann klar sein dürfte, was er empfehlen würde, so er denn dürfte“ (FRANZ 2000: 66).<sup>30</sup>

Dass Interessen durchaus eine Rolle spielen, zeigt auch das Berufungsverfahren, bei dem gewichtige Interessenverbände zumindest ein gewisses Mitspracherecht besitzen. Gleichwohl scheint der Verbandseinfluss nicht sonderlich groß zu sein, wie das Beispiel der Berufung von Wolfgang FRANZ zeigt, der einmal mit Unterstützung der Gewerkschaften, das andere Mal durch die Arbeitgeber in das Gremium gekommen ist.

Verbände werden angehört und sprechen mit – insgesamt aber zeigt sich: Dem Sachverständigenrat liegt eher das dezisionistische Bild der Rollenverteilung von Wissenschaft und Politik zugrunde.

Eine ganz andere Art der Informations- und Interessensverarbeitung soll hier aber noch näher beleuchtet werden. Es geht um wissenschaftliche Kontroversen und unterschiedliche ökonomische Schulen, die im SVR vertreten sind.

FRANZ (2000: 62ff.) unterscheidet drei Kategorien volkswirtschaftlicher Argumentationsebenen, wobei zur ersten Gruppe Aussagen gehören, „welche auf vergleichsweise zuverlässigem ökonomischen Wissen begründet sind und bezüglich derer mithin unter Ökonomen ein weitgehender Konsens herrscht“ (FRANZ 2000: 62). Die zweite Gruppe umfasst nun Aussagen, „bei denen Ökonomen begründete Vermutungen haben, sich aber auf Grund von gegenläufigen Effekten, die nur schwer quantifiziert werden können, bezüglich des endgültigen Resultates unsicher sind, wenn es um bestimmte wirtschaftspolitische Empfehlungen geht“ (FRANZ 2000: 64). Die dritte Gruppe stellt nach

---

<sup>30</sup> FRANZ (2000: 66) verweist auf Formulierungen wie „der Gesetzgeber möge prüfen“, „wir könnten uns vorstellen“ oder „wir stellen statt dessen ein Modell zur Diskussion“, die sich beispielsweise im Jahresgutachten 1997/98, Ziffern 365, 349 und 351 finden lassen.

FRANZ (2000: 65) „erbetene Aussagen“ dar, „die der Ökonom nicht leisten kann und die er verweigern sollte“. Zu ihnen gehören beispielsweise kurzfristige Wechselkursprognosen.

Wie geht der Rat mit möglichen Aussagen der zweiten Kategorie um, also dem Eingeständnis, dass es in vielen Bereichen den „best one way“ eben nicht gibt (wie auch das erheiternde Beispiel zur Einführung in Abschnitt 3.1. in Bezug auf die Volkswirtschaftslehre zeigt)?

FRANZ (13.01.2005) widerspricht der Vorstellung, im SVR würden die unterschiedlichen ökonomischen Lehrmeinungen zu einer konsensfähigen Sichtweise verarbeitet und „ausgehandelt“, da es keinen Zwang zum Kompromiss gibt:<sup>31</sup>

*Wenn sich ein Ratsmitglied nicht mit der Mehrheitsmeinung identifizieren kann, was im letzten Jahr bei Herrn Bofinger der Fall war, dann hat er selbstverständlich das Recht, Minderheitsvoten zu schreiben. [...] Einen Zwang zum Kompromiss sollte es auch nicht geben. Die Bundesregierung und der Gesetzgeber sollen sehen, dass es da unterschiedliche Position gibt. [...] Da stecken in der Regel ja auch bestimmte Wertvorstellungen und Schwerpunktsetzungen dahinter. Da ist es ja gut, wenn eine Regierung unter voller Information arbeitet und sieht, dass es auch Minderheitsmeinungen gibt. Sie muss sich dann entscheiden, ob sie sich der Mehrheitsmeinung oder der Minderheitsmeinung anschließt. Die Gefahr eines Kompromisses wäre, dass es total verwässert wäre und sich alles in Allgemeinplätzen niederschlägt. Damit wäre der Regierung auch nicht gedient.*

Dass diese Herausarbeitung der unterschiedlichen Meinungen im Sachverständigenrat nicht immer von reiner Sachlichkeit geprägt ist, zeigt die öffentliche Diskussion um das Ratsmitglied BOFINGER, die sich zum Jahreswechsel 2004/2005 abspielte. Der „Spiegel“ berichtete (NEUBACHER 2005: 98):

*Der derzeit noch amtierende Chef des erlesenen Grübelzirkels, Professor Wolfgang Wiegard aus Regensburg, hat nach eigenem Bekunden die ‚Schnauze voll‘. Im Interview mit dem ‚Rheinischen Merkur‘ hatte der Finanzwissenschaftler zum Jahreswechsel kundgetan, seinen Posten aufgeben zu wollen – vor allem aus Verdruss über seinen Ratskollegen Peter Bofinger. Obwohl dieser ‚erwiesenermaßen überhaupt nichts davon versteht‘, habe sich Bofinger ständig in Wiegards Spezialthema eingemischt [...].*

*Prompt ging unter den Professoren ein Hauen und Stechen los, wie man es in Akademikerkreisen bislang allenfalls von Studentenparlamenten kannte. Nachdem Wiegard den Anfang gemacht hatte, drängte es auch andere Wirtschaftsweisen, ob ehemalig, amtierend oder noch in Erwartung einer irgendwann möglichen Berufung, ihre Kollegen zu beurteilen: ‚Nicht teamfähig‘ (Professor Wolfgang Franz über Professor Bofinger), ‚rufschädigend‘ (Professor Rudolf Hickel über Professor Wiegard), ‚hätte besser Urlaub gemacht‘ (Professor Bofinger über Professor Wiegard), ‚Selbstdarstellungsforum‘ (Professor Klaus Zimmermann über alle).*

---

<sup>31</sup> Das Recht zu Minderheitsvoten ist auch im Gesetzestext festgelegt (§3 SVRG).

Die Medien hätten in dieser Sache allerdings ziemlich überzogen, so FRANZ (13.01.2005). Nichtsdestotrotz, oder gerade deswegen, erscheint eine Analyse der öffentlichen Wahrnehmung des Sachverständigenrates angebracht.

### 4.3.3. Öffentliche Wahrnehmung

Die Begutachtungen des Sachverständigenrates sollen dem Gesetzestext zufolge nicht nur die Urteilsbildung „bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen“, sondern auch die der Öffentlichkeit erleichtern (§1 SVRG). FRANZ (13.01.2005) bestätigt, dass eine aktive Öffentlichkeitsarbeit, beispielsweise durch Interviews mit Tageszeitungen oder der Durchführung von Tagungen, Teil der Arbeit der Ratsmitglieder ist. Auch der schon angesprochene Stil der Gutachten soll zu einer Vermittlung, die über die Fachöffentlichkeit hinausgeht, beitragen.

Wird die Arbeit des SVR von der Öffentlichkeit wahrgenommen? Eine quantitative Inhaltsanalyse den Sachverständigenrat betreffend gestaltet sich schwierig, vor allem aufgrund der mannigfaltigen Bezeichnungen des Gremiums. So findet in kaum einem Artikel, der sich mit der Arbeit des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung befasst, die offizielle Bezeichnung Erwähnung. Eher ist von den „Wirtschaftsweisen“ oder schlicht vom „Sachverständigenrat“ die Rede, was die Feststellung, ob sich der Artikel tatsächlich mit dem gemeinten Gremium befasst, schwierig macht.<sup>32</sup> Trotzdem soll hier der Versuch unternommen werden, die (recht triviale) Vermutung zu bestätigen, dass sich die Berichterstattung jeweils im Monat der Übergabe des Gutachtens häuft. Und tatsächlich erzielt die Suche nach der Volltextfundstelle „Sachverständigenrat + Wirtschaftsweise\*“<sup>33</sup> in der Online-Ausgabe der „Welt“ der Jahre 1999 bis 2004 jeweils im November die meisten Treffer.

Dass der SVR aber auch außerhalb der „Kampagne“ von sich Reden macht, zeigt das in Kapitel 4.3.2 dargestellte Beispiel des öffentlich ausgetragenen Streits um Ratsmitglied BOFINGER und die Neuwahl des Ratsvorsitzenden. In diesem Fall zielt das öffentliche

---

<sup>32</sup> So kommt dem Terminus „Wirtschaftsweise“ eine doppelte Bedeutung zu, etwa in der Form der *ökologischen* Wirtschaftsweise, und die Bezeichnung des Sachverständigenrates wird für Räte verschiedenster Art verwendet.

<sup>33</sup> Mit dieser Kombination ist versucht worden, ein Suchergebnis zu erzielen, das nur Artikel aufzeigt, die sich tatsächlich mit dem SVR beschäftigen. Der Stern (\*) lässt die Suche auch orthographische Abwandlungen wie „Wirtschaftsweisen“ berücksichtigen. Eine Überprüfung der gefundenen Artikel bestätigte die Annahme. Allerdings berücksichtigt die Suchkombination nicht alle Artikel zum SVR. Hinweise auf eine systematische Verzerrung konnten aber nicht gefunden werden.

Interesse auf die politisch-taktische Seite des Gremiums und wirft Fragen nach der Berufungspolitik und der Berücksichtigung verschiedener Interessen auf – oder es ergötzt sich schlicht am öffentlichen Disput eines hochkarätigen Expertengremiums. Neben diesem öffentlichen Interesse an der Politics-Ebene stellt sich aber die Frage, ob und wie die Policies, also die inhaltlichen Aussagen des SVR von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden.

LAMBERT (1995: 87-95) führt zur Klärung dieser Frage eine qualitative Inhaltsanalyse überregionaler deutscher Tageszeitungen durch. Er beschränkt sich dabei auf November 1993, also den Monat der Übergabe des Jahresgutachtens 1993/94. Zunächst wurde, wie in jedem Jahr, der Bericht an den Bundeskanzler übergeben (12. November), drei Tage später erfolgte die öffentliche Vorstellung des Berichtes auf der Bundespressekonferenz.

Die Ergebnisse der Analyse fasst LAMBERT (1995: 94f.) in einigen Aussagen zusammen, die für die jährliche Übergabe im Allgemeinen Geltung haben sollen. So wird festgestellt, dass das Gutachten „an mindestens zwei Tagen an zentraler Stelle der Zeitungen und in mehreren Beiträgen erläutert und kommentiert“ (LAMBERT 1995: 94f.) wird und zustimmende wie ablehnende Kommentierungen aller relevanten Gruppen wiedergegeben werden. Allerdings richtet sich „das Hauptaugenmerk der Printmedien [...] auf innerdeutsche Verhältnisse, der weltwirtschaftliche Zusammenhang bleibt weitgehend unberücksichtigt. Prognosen und Analysen einzelner Bereiche der Wirtschaftspolitik stehen im Mittelpunkt der Berichtserstattung; Prämissen der Prognosen und methodisch-grundsätzliche Erläuterungen bleiben weitgehend unbeachtet“ (LAMBERT 1995: 95). Bei der „Wiedergabe mittel- und längerfristiger Zusammenhänge“ besteht „erheblicher Mangel“. Die Unterschiede in den Prognosen zu anderen Wirtschaftsforschungsinstituten „werden zwar in Zahlen wiedergegeben“, aber nicht weiter kommentiert oder begründet. Was die personelle Erwähnung betrifft sieht LAMBERT (1995: 95) nur die Wahrnehmung des Ratsvorsitzenden sowie der Verfasser von Minderheitsvoten. Schließlich konstatiert LAMBERT (1995: 95) eine rein textliche Wiedergabe ohne Verwendung der in den Gutachten aufgeführten Tabellen und Graphiken.

Dass die Intensität der öffentlichen Wahrnehmung der Jahresgutachten von der darin enthaltenen Kritik an der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung abhängt, stellt MEIBNER (1980: 163) für die siebziger Jahre fest. Insgesamt aber scheint die Öffentlichkeitsarbeit des Sachverständigenrates von einer gewissen Nüchternheit geprägt zu sein – beispielhaft sei hier auf die Unterschiedlichkeit der öffentlichen Übergabe eines Gremienberichts vor der Bundespressekonferenz und der bei der Hartz-Kommission durchgeführten Veranstaltung im Französischen Dom (vgl. Kapitel 3.2.3.) hingewiesen.

#### 4.3.4. Verwendung des Outputs

Was geschieht nun mit den Jahresgutachten des Sachverständigenrates? Gänzlich ignorieren kann sie die Bundesregierung jedenfalls nicht. Denn sie steht in der Pflicht, „spätestens acht Wochen nach der Vorlage [...] gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften zu dem Jahresgutachten Stellung“ (§6 SVRG) zu nehmen. „In der Stellungnahme sind insbesondere die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen, die die Bundesregierung aus dem Gutachten zieht, darzulegen“ (§6 SVRG). In der Regel kommt die Regierung dieser Pflicht durch eine Stellungnahme in ihrem zu Anfang eines jeden Jahres erscheinenden Jahreswirtschaftsberichts nach, der dann im Bundestag erörtert wird (vgl. FRANZ 2000: 67).

FRANZ (2000: 67) charakterisiert die Reaktionen der Regierung auf die Gutachten folgendermaßen:

*Leider waren die Stellungnahmen in den vergangenen Jahren durch einen mehr oder weniger ausgeprägten Hang zur selektiven Wahrnehmung gekennzeichnet, indem einzelne Sätze der Jahresgutachten, die in das Konzept der Bundesregierung paßten, im Jahreswirtschaftsbericht zustimmend zitiert und als Beleg für die Richtigkeit der Position der Bundesregierung angeführt wurden, während anderen, kritischen Bemerkungen im Jahresgutachten diese Aufmerksamkeit nicht zuteil wurde.*

Dass kritische Anmerkungen des SVR von der Politik nicht nur schlicht ignoriert, sondern mitunter auch heftig attackiert werden, zeigen einige Beispiel, die FRANZ (2000: 59) aufführt: „So hat im Jahr 1969 der seinerzeitige Bundesfinanzminister unter anderen den SVR der ‚Meinungsmanipulation‘ und der ‚terroristischen Beeinflussung‘ anderer bezichtigt [...]. Gut zehn Jahre später stellte ein anderer Bundesfinanzminister verärgert die Institution des SVR zur Disposition. Vor einigen Jahren qualifizierte ein hochrangiger Sozialpolitiker die Auffassung des SVR als die von ‚Millionären‘ ab“.

Aus diesen Aussagen kann soweit der Schluss gezogen werden, dass die Bundesregierung den Sachverständigenrat durchaus gezielt instrumentalisiert. Auf der einen Seite werden Aussagen, die die Politik der Regierung bestätigen, zur Legitimation verwendet. Andere, die Regierung kritisierende Aussagen, werden ignoriert oder attackiert. Aber ist das alles? Es stellt sich die Frage, ob die Aussagen des SVR auch in der ursprünglich vom Gesetzestext her vorgesehenen dezisionistischen Form eines die Politik beratenden Gremiums verwendet werden, also als wissenschaftliche Grundlage für politische Entscheidungen. Auf die Frage, ob der Sachverständigenrat denn zu einer „besseren Politik“ beiträgt, unterscheidet FRANZ

(13.01.2005) zwischen einer kurzfristigen Perspektive, in der die Gutachten „relativ wenig“ bewirkten, und einer mittelfristigen Perspektive:

*Hier sieht die Sache gar nicht so schlecht aus. Ich habe da eine Faustregel für mich: Man muss zehn Jahre lang jedes Jahr dasselbe sagen, dann entsteht ein Problembewusstsein und dann fangen die an, auch wirtschaftspolitisch zu ändern. Da gibt es eine ganze Reihe von Beispielen. Einiges aus der Agenda 2010 des Bundeskanzlers ist jahrelang vom Sachverständigenrat vorgeschlagen worden. Oder jetzt auch die nachgelagerte Besteuerung bei den Renten, dafür hat der Sachverständigenrat geworben. Das Problem ist hinterher, dass sehr viele oder mehrere Institutionen so etwas oder etwas Ähnliches vorgeschlagen haben und dann nicht klar ist, auf wen das nun zurückzuführen ist. Und die Politiker – und das ist völlig verständlich – schreiben das dann natürlich auf ihre eigenen Fahnen.*

FRANZ (13.01.2005) zieht ein insgesamt positives Fazit, was die Verwendung des Outputs des SVR angeht. Es ginge ihm manches zu langsam, aber „die Einsicht der Politiker, dass bestimmte Dinge geändert werden müssen, ist größer als man vermutet und als sie nach außen hin sagen. Aber sie sagen auch, sie müssten eben Mehrheiten finden und das zunächst mal in der eigenen Partei.“

BURDA (02.02.2005) sieht die Wirkung der Ratsgutachten weniger positiv, was ein Grund für die Ablehnung seiner Berufung in den Sachverständigenrat gewesen sei. „Ich habe den Eindruck, dass die harte Arbeit, und die Ratsmitglieder stecken sehr viel Arbeit rein, von der Politik nicht richtig ernst genommen wird.“. BURDA (02.02.2005) nennt ein Beispiel: 1988 hat er erstmals, als außenstehender Gutachter, einen Bericht für den Sachverständigenrat verfasst; in diesem Jahr habe er das Endgutachten sehr sorgfältig angeschaut. Als seine Berufung dann im Raum stand, habe er nochmals nachgeschlagen und festgestellt, dass alles, was heute diskutiert wird, vom SVR schon damals sehr explizit angemahnt worden ist: „Die Stellungnahmen liegen seit fünfzehn Jahren auf dem Tisch. Die Vorschläge wurden von allen Regierungen schlichtweg ignoriert“. BURDA (02.02.2005) weist darauf hin, dass der Sachverständigenrat gesetzlich vorgesehen ist und damit auch dann Gutachten erstellt, wenn diese von der jeweiligen Regierung gar nicht erwünscht sind. Der US-Amerikaner BURDA sieht das generelle Problem in Deutschland, „dass die Politiker in diesem Land die Volkswirtschaftslehre nicht ernst nehmen, jedenfalls nicht so ernst wie in Schweden, Dänemark oder den Niederlanden beispielsweise“.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Um die kritischen Aussagen BURDAS ein wenig zu relativieren, muss hinzugefügt werden, dass die seiner Ansicht nach mangelnde Wirkung der Arbeit des SVR nur einer unter mehreren Gründen für die Ablehnung seiner Berufung waren. So nimmt die Arbeit als Mitglied des SVR nach Ansicht BURDAS (02.02.2005) zuviel Zeit in Anspruch, die dann für Lehr- und Forschungstätigkeit verloren gingen. Zudem sei sein damaliges Alter von 43 Jahren ein Grund für die Ablehnung gewesen: „Man will es nicht aufgeben, wenn man drin ist, denn man hat natürlich eine ganz wichtige Position. Und das hat mich beängstigt“ (BURDA 02.02.2005).



#### 4.3.5. Fazit: Analyse der Funktionen und Wirkungsweisen

Mit welcher Intention ist der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eingesetzt worden und in welcher Weise wirkt er tatsächlich? Für FRANZ (13.01.2005) liegt die Motivation für die Einberufung von Expertengremien in einem „wohlbegründeten Informationsbedürfnis“ der Entscheidungsträger, die sich den Sachverstand von Experten zunutze machen möchten. BURDA (02.02.2005) sieht den Rat ebenfalls als eine „Ressource der Politikberatung. Die Umsetzung der Gutachten ist dann eine politische Sache“.

Diesem klassisch-dezisionistischen Verständnis einer Trennung von wissenschaftlicher Beratung einerseits und politischer Entscheidungshoheit andererseits entspricht der Sachverständigenrat wohl tatsächlich.

Die Ratsmitglieder gerieren sich als unabhängige Experten, die sich nicht instrumentalisieren lassen. Dass dies tatsächlich der Fall ist, begründet FRANZ (13.01.2005): „Das hat noch nie funktioniert. Selbst wenn es so sein sollte, dass die Bundesregierung sich Ratsmitglieder aussucht, von denen sie annimmt, dass sie politisch eher in der Nähe der Regierenden sind, so hat sich das bisher immer als nicht tragfähig erwiesen“. Dazu seien zumindest die Mitglieder des SVR zu sehr wissenschaftlicher Ehrlichkeit verpflichtet und hätten ihren Ruf in der Profession zu verlieren.

Zu beobachten sei allerdings der „Becket-Effekt“: Die Meinungen gleichen sich nach Diskussionen in einem solchen Gremium an, die Gremien hätten ein „einnehmendes Wesen“. Aber den Versuch einer Beeinflussung seitens der Regierung hat FRANZ (13.01.2005) noch nie erlebt. Es sei eher ein „Werben“ für eine bestimmte Position. Auch die einer bestimmten Partei offensichtlich nahe stehenden Ratsmitglieder hätten sich in der Vergangenheit nicht gescheut, diese hart zu kritisieren.

Trotzdem kann auch dem Sachverständigenrat eine Legitimierungsfunktion zugesprochen werden – ob die Mitglieder das wollen oder nicht. Die Beispiele in Abschnitt 4.3.1 (Bundeskanzler ERHARD) und Abschnitt 4.3.4 („selektive Wahrnehmung“) können dies belegen. Und dass die Berufungspolitik durchaus die Linie des Rates beeinflussen kann, zeigt die dargestellte Diskussion um Ratsmitglied BOFINGER.

Hier liegt auch der Ansatz, dem Sachverständigenrat zusätzlich eine Verhandlungsfunktion zuzuordnen. Zwar widerspricht FRANZ (13.01.2005) der Vorstellung, unterschiedliche wissenschaftliche Vorstellungen in der Einschätzung der volkswirtschaftlichen Lage würden im Rat zu einem kompromissfähigen Gutachten „ausgehandelt“. BURDA (02.02.2005) jedoch



sieht durchaus eine solche Funktion: „Das ganze System ist aus den sechziger Jahren aus einem Konsensmodell heraus begründet worden. Man wollte eine konsensfähige Einschätzung der volkswirtschaftlichen Lage erzeugen.“ Das sei aber sehr aufwendig, und sobald jemand wie Professor BOFINGER im Rat sei, müsse es Probleme geben, „weil es manchmal eine konsensfähige Einschätzung der Wirtschaftslage nicht geben kann“.

Oftmals ist deshalb die Forderung nach einer Reform des Gremiums erhoben worden und auf das Modell des US-amerikanischen „Council of Economic Advisors“ (CEA) verwiesen worden (vgl. exemplarisch HICKEL 1995: 108), der der Regierung sehr viel näher steht als der SVR.<sup>35</sup> Der CEA gehört zum „Executive Office“ des Präsidenten und ist damit Teil der US-Administration. Die Mitglieder des CEA können im Unterschied zu den deutschen Wirtschaftsweisen jederzeit abberufen werden, was ihn zu einem abhängigeren Gremium macht (vgl. CASSEL 2001: 187 sowie SINGER 1993: 79ff.; WIEGARD 2003). Der Vorteil des amerikanischen Modells besteht für HICKEL (1995: 108) darin, dass es den politischen Kontext der Beratung sichtbar macht. Diese fehlende Berücksichtigung der Politics-Perspektive des SVR, die ja wieder dem dezisionistischen Politikberatungsverständnis entspricht, ist wohl sein augenscheinlichstes Charakteristikum. Es wirft die Frage auf, ob eine engere Anbindung an die politischen Prozesse nicht die beklagte mangelnde Berücksichtigung der Gutachten durch die Politik erhöhen könnte.

---

<sup>35</sup> US-Präsident TRUMAN wünschte sich „einarmige“ wirtschaftspolitische Berater, „damit er von dem in unserer Profession üblichen ‚on the one hand‘, ‚on the other hand‘ verschont bliebe“ (WIEGARD 2003: 69).

## 4.4. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung

### 4.4.1. Begründung und Zusammensetzung

*Was ist Nachhaltigkeit?*

*Nachhaltige Entwicklung heißt, Umweltgesichtspunkte gleichberechtigt mit sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu berücksichtigen. Zukunftsfähig wirtschaften bedeutet also: Wir müssen unseren Kindern und Enkelkindern ein intaktes ökologisches, soziales und ökonomisches Gefüge hinterlassen. Das eine ist ohne das andere nicht zu haben (RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG 2003c: 2).*

Ursprünglich stammt der Begriff „Nachhaltigkeit“ aus der Forstwirtschaft. Dort gilt schon seit langem das Grundprinzip, dass nur so viel Holz geschlagen werden darf, wie nachwächst. Heute hat der Begriff der nachhaltigen Entwicklung in vielen Bereichen Bedeutung erlangt. „Das Themenspektrum umfasst Generationengerechtigkeit, sozialen Zusammenhalt, Lebensqualität und internationale Verantwortung“ (BUNDESREGIERUNG 2003: 20). 1992 wurde auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro von der Staatengemeinschaft ein globales Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert, die „Agenda 21“, beschlossen. Zehn Jahre später, auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg, sollte Bilanz gezogen werden. Die Bundesregierung präsentierte dort eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie, die vom „Rat für Nachhaltige Entwicklung“ der Bundesregierung mit geprägt worden ist.

Dieser Rat für Nachhaltige Entwicklung wurde im April 2001 von Bundeskanzler Schröder erstmals für zunächst drei Jahre berufen. Im Jahr 2004 wurde die Berufungszeit um drei weitere Jahre verlängert. Neben der Beratung der Bundesregierung bei der Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie soll der Rat „konkrete Handlungsfelder“ benennen und Projekte vorschlagen, „mit denen Nachhaltigkeit in praktische Politik umgesetzt werden kann“ (RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG 2004a: 3). Als drittes Aufgabenfeld umfasst der Arbeitsauftrag der Bundesregierung an den Rat die Förderung des „gesellschaftlichen Dialog[es] über Nachhaltigkeit unter Einbeziehung möglichst vieler Menschen und Gruppierungen“ (RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG 2004a: 3). Bundeskanzler SCHRÖDER sieht den Rat als ein „Forum für die vielen Aktivitäten und Ideen, die es in der Gesellschaft gibt“. Denn eine nachhaltige Entwicklung „kann nicht einfach vom Staat verordnet werden. Nur wenn die Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft das Thema zu ihrer eigenen Sache machen, werden wir Erfolg haben“ (SCHRÖDER 2004: 1).

Der Anspruch, eine breite gesellschaftliche Beteiligung zu erreichen, spiegelt sich in der 19-köpfigen Zusammensetzung des Rates wider. Der Vorsitzende, Volker HAUFF, war Bundesminister der Regierung SCHMIDT und ist heute als Senior Vice President bei der Unternehmensberatung „Bearing Point“ tätig. Die großen Umweltverbände BUND, Deutscher Naturschutzring und WWF sind im Nachhaltigkeitsrat ebenso vertreten wie das Vorstandsmitglied der Deutschen Landwirtschafts-Gesellschaft, Jürgen RIMPAU, und die Vorsitzende des Bundesverbandes der Verbraucherzentralen, Edda MÜLLER. Die Kommunen sind vertreten durch einen Oberbürgermeister sowie einen beigeordneten Bürgermeister. Auch die beiden großen Konfessionen haben im Rat eine Stimme: Der Prälat und Hauptgeschäftsführer des Hilfswerkes „Misereor“, Josef SAYER, sowie das Ratsmitglied der Evangelischen Kirche in Deutschland Marlene THIEME sind Mitglied des Rates. Darüber hinaus sollen hier vier weitere Mitglieder als Vertreter der Industrie klassifiziert werden: das schon in der Hartz-Kommission vertretene Vorstandsmitglied der BASF AG Eggert VOSCHERAU, der Vorstandsvorsitzende des Windenergieanlagenherstellers „REpower Systems AG“ Fritz VAHRENHOLT, der Vorstandsvorsitzende der Deutsche Bahn Netz AG Roland HEINISCH und der Exekutivdirektor von „GALILEO“<sup>36</sup> und langjährige Vorsitzende des Umweltausschusses des Bundesverbandes der Deutschen Industrie Rainer GROHE. Zwei Wissenschaftler sind ebenso Mitglied des Rates: Der Volkswirt Stefan HOMBURG und der Ingenieur und Ökonom Eberhard JOCHEM. Auch der ehemalige Bundesumweltminister und heutige Direktor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen, Klaus TÖPFER, ist im Rat vertreten. Zu guter Letzt soll der Moderator des Musiksenders „Viva“, Tobi SCHLEGL, die junge Generation im Rat repräsentieren (vgl. RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG 2004a sowie <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/rat/ratsmitglieder>).

Die hier vorgenommene Zuordnung ist, wie schon bei der Hartz-Kommission, nicht eindeutig. Beispielsweise könnte Frau THIEME als Direktorin der Deutschen Bank ebenso als aus der Industrie stammendes Ratsmitglied klassifiziert werden. Außerdem sind alle Mitglieder ad personam berufen, also nicht als offizielle Vertreter der Organisationen, denen sie angehören. Dass diese Organisationen aber eine Rolle spielen, soll die folgende Anmerkung zeigen.

So ist die Berufung des Konstanzer Oberbürgermeisters Horst FRANK, der sowohl Mitglied der Partei der Grünen als auch des Präsidiums des Deutschen Städtetages ist, auf das Zusammenspiel dieser beiden Organisationen zurückzuführen. Zum einen sollte die kommunale Verankerung im Rat verstärkt werden. Zum anderen stand schon längere Zeit die

---

<sup>36</sup> „GALILEO“ ist eine gemeinsame Initiative der Europäischen Union und der European Space Agency zum Aufbau eines satellitengestützten Navigationssystems.

Kritik von Seiten der bis dahin nicht vertretenen Grünen im Raum, das Gremium sei „SPD-dominiert“ (URBACH 2001b: 5). Auf die Frage, wie es zu seiner Berufung kam, erläutert FRANK (16.02.2005):

*Man muss dazu sagen, dass ich, als der Nachhaltigkeitsrat eingerichtet wurde, bei den grünen Ministern und auch beim Vorstand der Partei nachgefragt habe, warum da kein Grüner drin ist. Ich habe das moniert, auch gegenüber [dem damaligen Parteivorsitzenden] Kuhn. Ich habe das gar nicht auf mich bezogen, aber gerade beim Thema Umwelt und Nachhaltigkeit müssten die Grünen doch eigentlich drin sein. Und da die Grünen nicht viele Oberbürgermeister haben, wurde ich dann später von Herrn Trittin gefragt, ob ich zur Verfügung stünde.*

Es ist aber auch explizit versucht worden, den Einfluss von Verbänden zurückzudrängen und insbesondere einen Automatismus bei Nachfolgeregelungen zu verhindern. Scheiden nämlich Ratsmitglieder aus persönlichen Gründen aus, so hat der Rat selbst ein Vorschlagsrecht für die Neubesetzung. So ist nach dem Ausscheiden des damaligen Vorsitzenden des Naturschutzbundes (Nabu) FLASBARTH, der ins Bundesumweltministerium gewechselt war, nicht sein Nachfolger im Nabu-Vorsitz in den Rat berufen worden.

Ein ähnliches Beispiel betrifft den TV-Moderator Tobi SCHLEGL. RIVERA (20.01.2005) konstatiert, der Rat habe darauf geachtet, möglichst viele „zivilgesellschaftlichen Gruppen“ zu repräsentieren und man wollte deshalb einen Jugendvertreter im Rat haben. Es sei dann aber eben kein Vertreter eines Jugendverbandes, etwa des Bundesjugendrings, berufen worden, sondern der „Viva“-Entertainer SCHLEGL. Diverse Jugendverbände hätten sich daraufhin in der Geschäftsstelle des Rates beschwert.

Die Berufungspolitik scheint anzudeuten, welche Interessen im Rat eine Rolle spielen. Die Interessenberücksichtigung soll im nächsten Abschnitt, der die Arbeitsweise des Rates untersucht, noch genauer analysiert werden.

#### **4.4.2. Arbeitsweise des Gremiums**

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung trifft sich fünf bis sechs Mal pro Jahr zu jeweils zweitägigen Sitzungen. Einmal im Jahr findet eine Art Brainstorming statt, bei dem die zu bearbeitenden Themen gesammelt werden; der Rat setzt sich also die meisten Themen selbst auf die Agenda. Diese werden dann zunächst grundsätzlich diskutiert, und der Rat überlegt, ob man dazu beispielsweise eine Arbeitsgruppe einrichten oder eine Stellungnahme an die

Bundesregierung abgeben wolle. Darauf folgen weitere eher informelle Gespräche, um zu klären, wer sich mit dem Thema intensiver auseinandersetzen könnte. Am Ende kommt in den meisten Fällen eine „Conclusio“ heraus, die vom Rat verabschiedet wird und deren Redaktion der Geschäftsstelle obliegt.

Die Geschäftsstelle, die im Wissenschaftszentrum zu Berlin angesiedelt ist, wird von einem Geschäftsführer geleitet, der im ständigen informellen Kontakt mit dem Ratsvorsitzenden steht. In der Geschäftsstelle sind darüber hinaus eine Theologin, ein Soziologe, eine Agrarwissenschaftlerin sowie ein Volkswirt beschäftigt (vgl. RIVERA/SCHERER 20.01.2005). Die Geschäftsstelle ist mit „nicht gerade üppigen, aber ausreichenden“ Mitteln finanziell ausgestattet, die durch die Zuordnung an das Bundeskanzleramt auch gesichert sei (FRANK 16.02.2005). Sie arbeitet nach Ansicht von FRANK (16.02.2005) äußerst effektiv, vor allem deshalb, da bei den Mitarbeitern Begeisterung für das Thema Nachhaltigkeit vorhanden sei. So sieht RIVERA (20.01.2005) seine Beschäftigung in der Geschäftsstelle auch als Folge seines privaten Engagements in der Umweltbewegung.

Der Bedarf nach Information wird durch die Einholung von Gutachten oder die Anhörung von Experten, auch in den einzelnen Arbeitsgruppen, gedeckt. Ein Informationsaustausch findet in einem teils inoffiziellen, teils institutionalisierten Netzwerk statt. So findet ein informeller Informationsaustausch mit anderen umweltpolitischen Beratungsgremien statt, beispielsweise mit dem „Rat von Sachverständigen für Umweltfragen“. Die Geschäftsstelle dieses bereits seit 1971 bestehenden Expertengremiums ist ebenfalls im Wissenschaftszentrum eingerichtet, was den Austausch erleichtert. RIVERA (20.01.2005) bemerkt, dass der Austausch aber nicht so groß ist, wie man vielleicht erwarten würde.

Im Jahr 2004 ist zudem vom Deutschen Bundestag auf Antrag der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP ein „Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung“ eingerichtet worden. Der Beirat soll die „parlamentarische Begleitung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung“ sicherstellen (DEUTSCHER BUNDESTAG 2004: 2). Die Einrichtung des Beirates wird von FRANK (16.02.2005) ausdrücklich begrüßt.

Neben den Genannten existiert noch eine ganze Reihe weiterer Beratungsgremien, die sich mit Umweltthemen befassen.<sup>37</sup> Auf europäischer Ebene sind die nationalen Beratungsgremien, die sich mit Umweltpolitik und nachhaltiger Entwicklung befassen, in

---

<sup>37</sup> Eine Analyse des „Rates von Sachverständigen für Umweltfragen“, des „Wissenschaftlichen Beirates der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen“, der „Enquete-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt“ sowie des „Deutschen Rates für Landespflege“ findet sich bei HEINRICHS (2002).

einem institutionalisierten Netzwerk organisiert. „The EEAC [European Environment and Sustainable Development Advisory Councils] network is a unique collaboration between the councils set up by European governments to provide independent, scientifically based advice on the environment and sustainable development. The network is a powerful tool for sharing information and experience across Europe” (EEAC-NET 2005: 1), so die Selbstdarstellung der Organisation.

Der Nachhaltigkeitsrat befindet sich also in einem Netzwerk umweltpolitischer Beratungsgremien, das zum Austausch von *Informationen* beiträgt. Neben der Informationsperspektive spielen im Rat aber auch *Interessen* eine Rolle. Die im vorangegangenen Abschnitt dargestellte „Herkunft“ der Ratsmitglieder birgt Spannungen für die Arbeitsweise des Rates, wie die Aussage von FRANK (16.02.2005) belegen kann:

*Die Zusammensetzung ist interessant, aber nicht ohne Spannungen aufgrund der unterschiedlichen Interessen. Bei unterschiedlichen Meinungen werden entweder divergierende Voten gemacht oder versucht, noch mal zu diskutieren und dann zu einer Einigung zu kommen. Aber man sieht natürlich schon, dass ein Industrievertreter wie Herr Voscherau ganz klar versucht, seine Interessen durchzusetzen [...].*

*Frage: Kann man sagen, die Rolle von Herrn Voscherau ist die eines Interessenvertreters im Rat?*

*Frank: Das sehe ich so. Er würde sich dort anders sehen, aber ich sehe das so. Aber dazu sind wir ja so unterschiedlich zusammengesetzt, dass man dann die Interessen ansprechen kann. Ich hatte durchaus am Anfang den Eindruck, dass es so ein Kommt war, auf hohem Niveau zu diskutieren und sich dann aber auch nicht weh zu tun. Ich bin der Meinung, dass man das in Zukunft stärker tun muss und klar die Rollen und Interessen benennen sollte. Man hat in solchen Gremien oft den Kommt, dass man so etwas nicht tut: Jeder hat Interessen, aber man spricht nicht darüber. Sie beeinflussen aber natürlich die Statements. Da finde ich es dann richtig, offen darüber zu sprechen und klarzumachen, wo das Gesamtinteresse ist. Die Aufgabe eines Rates heißt für mich, ein Votum abzugeben, in dem die unterschiedlichen Meinungen klar rauskommen und sie nicht verschleiert. Man kann versuchen, eine gemeinsame Empfehlung abzugeben, aber wenn man immer nur den kleinsten gemeinsamen Nenner sucht, würde das die Aufgabe des Rates entwerten.*

Den Diskurs im Gremium charakterisiert FRANK (16.02.2005) folgendermaßen:

*Es ist weniger ein Aushandlungsprozess in dem Sinne, dass man sagt ‚Du gibst mir das, ich gebe dir das‘. Man pflegt einen Diskurs, der an der Oberfläche sehr höflich ist und die Widersprüche eher verdrängt, weil es sich nicht gehört. Ich bin zwar in vielen Punkten anderer Meinung als z.B. Herr Voscherau, aber mir ist es dann lieber, dass die Konflikte dort ausgetragen werden und die Bundesregierung ein ungeschminktes Bild bekommt.*



Das offene Austragen der Konflikte und das Geltendmachen von Interessen findet nach Angaben FRANKS auch immer mehr statt. Man habe in der Vergangenheit aber darauf verzichtet, weil man durch einheitliche Voten eine größere Wirkung zu erzielen vermutete. So bemerken RIVERA/SCHERER (20.01.2005), dass auf Kampfabstimmungen verzichtet wird. Strittige Punkte würden dann einfach nicht in die Stellungnahmen aufgenommen. So konnte beispielsweise zum Thema Ökosteuer keine Einigkeit erzielt werden.

Die hier vorgenommene Analyse der Arbeitsprozesse des Nachhaltigkeitsrates bezieht sich auf seinen politikberatenden Tätigkeitsbereich: Wie kommt der Rat zu den Empfehlungen, die der Bundesregierung als Grundlage für ihre Nachhaltigkeitsstrategie dienen sollen? Man kann zusammenfassend einen Trend feststellen, der sich von der Abgabe einheitlicher Voten auf kleinstem gemeinsamem Nenner hin zu einer klaren Kennzeichnung der vorhandenen Interessen und Standpunkte bewegt.

Ein weiterer wichtiger Aufgabenbereich des Rates liegt aber in der Herstellung und Förderung eines gesellschaftlichen Dialoges über nachhaltige Entwicklung. Es macht daher Sinn, die Öffentlichkeitsarbeit und die öffentliche Wahrnehmung des Rates näher zu beleuchten.

#### **4.4.3. Öffentliche Wahrnehmung**

Die Inhaltsanalyse deutscher Tageszeitungen und anderer Medien ergibt, dass die öffentliche Wahrnehmung der Arbeit des Nachhaltigkeitsrates marginal ist. So lassen sich beispielsweise in der Online-Ausgabe der „Welt“ seit Gründung des Rates gerade mal neun Artikel finden, die die Volltextfundstelle „Nachhaltigkeitsrat“ oder „Rat für nachhaltige Entwicklung“ enthalten. Allein bei der „taz“ ist die Anzahl der Artikel etwas höher; so lassen sich dort schon im Jahr 2000 zwei Artikel finden, die sich mit den Gründungsüberlegungen befassen. In den darauf folgenden Jahren wurden insgesamt 30 Artikel veröffentlicht, die den Nachhaltigkeitsrat erwähnen.

Dass die alternative „Tageszeitung“ noch am intensivsten über den Rat für Nachhaltige Entwicklung berichtet, könnte damit erklärt werden, dass die Arbeit des Rates am ehesten von einer Fachöffentlichkeit und sich für Umweltthemen interessierende Menschen wahrgenommen wird. Die Wirkung des Rates in eine „Fachszene“ bestätigen auch RIVERA/SCHERER (20.01.2005). Man sei zum Beispiel mit der Präsenz in Fachzeitschriften zufrieden. Die Geschäftsstelle beschäftigt zudem eine professionelle Presseagentur, die für den



Nachhaltigkeitsrat Journalistenkontakte aufgebaut hat. Es handelt sich freilich wiederum um einen festen Stamm an „treuen“ (Fach-) Journalisten, die in den Redaktionen als „Anwälte“ versuchen, die Themen des Rates in die Berichterstattung einzubringen. Das Thema Nachhaltigkeit als breites politisches Thema in der Öffentlichkeit zu verankern, scheint allerdings schwierig zu sein. „Es ist eine Vermittlung, die ins Parlament und in bestimmte Interessengruppen und die Fachöffentlichkeit wirkt. Es wäre schön, wenn es auch an die breite Öffentlichkeit ginge, aber ich glaube, dafür sind die Themen nicht spektakulär genug“ (FRANK 16.02.2005).

Versuche, die öffentliche Wahrnehmung der Arbeit des Rates und des Nachhaltigkeitsthemas zu erhöhen, werden aber durch eine aktive Öffentlichkeitsarbeit in zahlreicher Form unternommen.

Neben der erwähnten klassischen Öffentlichkeitsarbeit mit Hilfe einer professionellen Presseagentur veranstaltet der Rat Fachtagungen, Gesprächsrunden und veröffentlicht Vorträge seiner Mitglieder. Einen wöchentlichen Newsletter kann jedermann kostenlos per elektronischer Post beziehen. Zahlreiche Studien, beispielsweise zur Energie oder Waldwirtschaft, sind ebenfalls kostenlos erhältlich (vgl. RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG 2003c; 2004d; 2004e). Unter den Maßnahmen finden sich auch durchaus außergewöhnliche Aktionen. So führten in Kooperation mit dem Nachhaltigkeitsrat 30 Studierende und junge Berufstätige aus dem Umwelt- und Kommunikationsbereich das Projekt „Nachhaltiger Filmblick“ durch, das sich mit der „Ästhetik der Nachhaltigkeit“ beschäftigt und nach „neue[n] Vermittlungsformen und -tonalitäten für das Leitbild ‚Nachhaltige Entwicklung‘“ sucht. „Am Ende des zweijährigen Bildungs- und Forschungsprojektes [...] stehen acht Spots, die im Kino, über das Internet, im Fernsehen, auf unzähligen Messen und Veranstaltungen sowie an diversen anderen Orten verbreitet werden“ (BITTENCOURT et al.2003: 10). Ein anderes Filmprojekt bindet in eine semifiktionale Handlung die reale Geschichte eines Kommunikationsprojektes des Rates ein: Unterstützt von professionellen Filmemachern „entwickeln Amateur-Teams verschiedener Generationen Filmbeiträge zu ‚Nachhaltigem Handeln‘“ (FECHNER/BECHTOLD 2004). In dem Wettbewerb „Jugend schreibt Zukunft“ forderte der Rat Jugendliche auf, ihre „Gedanken und Bilder zur Nachhaltigkeit“ zu entwerfen. Die Ergebnisse sind in einem bereits in der zweiten Auflage verlegten Buch publiziert (RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG 2002).

Der Rat beschäftigt sich also intensiv mit der Frage, wie seine Themen wirksamer in der Öffentlichkeit platziert werden können. Sogar eine wissenschaftliche Studie zur „Ermittlung

von Formen, Hindernissen und Potenzialen der Darstellung von Nachhaltigkeitsthemen in ausgewählten deutschen Fernsehprogrammen“ (HAGEDORN et al. 2004) ist vom Rat in Auftrag gegeben worden. HAGEDORN et al. (2004: 7) kommen zu dem Schluss, dass bei den Verantwortlichen in den relevanten Medien der Begriff der Nachhaltigkeit zu wenig bekannt und daher in der Berichterstattung kaum präsent ist. Es wird aber durchaus Potential für eine verstärkte öffentliche Wirkung gesehen, beispielsweise wenn „nachhaltiges Verhalten und Handeln als Lebensgewinn, als Bereicherung und ‚trendy‘“ vermittelt wird (HAGEDORN et al. 2004: 8).

In diese Richtung scheinen die Versuche des Rates nun auch zu gehen. So diskutieren die Ratsmitglieder SCHLEGL und KÄßMANN anlässlich der Preisverleihung des vom Rat veranstalteten Design-Wettbewerbs „blick auf morgen“ die Vermittlungsproblematik:

*Tobi Schlegl: Die Sprache ist gar nicht mehr wichtig. Nachhaltigkeit braucht gar nicht mehr draufzustehen. Man erkennt, worum es geht. Das ist ja auch bei den Postkarten ganz wichtig. Sie müssen natürlich ein Eye-Catcher sein. Solche Karten hängen in Bars, auf dem Weg zum Klo. Man sieht sie nur einen kurzen Augenblick und da müssen sie Aufmerksamkeit erregen, und wenn es mit einem bisschen Witz ist, umso besser. Sie müssen ja mithalten mit den anderen Karten, die noch da sind [...].*

*Moderator: Frau Käßmann, kurze Slogans, Bilder. Bleibt da vielleicht doch die Botschaft auf der Strecke?*

*Dr. Margot Käßmann: Das glaube ich nicht. Wir müssen beides können: die Idee mal in einem 17-seitigen Papier an Experten zu kommunizieren und mal mit einer solchen Aktion (RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG 2003b: 96).*

Auch FRANK (16.02.2005) sieht die Notwendigkeit, „prononciert in die Öffentlichkeit zu gehen [...]. Um eine Wirkung zu erzielen, muss man in unserer Mediengesellschaft natürlich mit bestimmten Mitteln spielen“. Auf die Frage, ob auch Inszenierungen als Mittel in Frage kämen, antwortet FRANK: „Wenn man zu sehr inszeniert besteht die Gefahr, dass man nicht mehr als seriöse Institution wahrgenommen wird. Bestimmte Dinge muss man machen [...], aber inszenieren würde ich nicht, weil es irgendwann auf einen zurückfällt. Und das macht der Rat auch nicht.“

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Herstellung öffentlicher Aufmerksamkeit eine wichtige Aufgabe des Rates ist. Gelungen zu sein scheint dies bisher erst bei einer Fachöffentlichkeit, die die Arbeit des Rates durchaus wahrnimmt. Ob die Maßnahmen zur Vermittlung der Themen des Rates an eine breitere Öffentlichkeit künftig Wirkung zeigen, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden.

#### 4.4.4. Verwendung des Outputs

Ein wichtiges Output des Nachhaltigkeitsrates ist soeben analysiert worden. Da die Öffentlichkeitsarbeit des Rates Teil seines Auftrages ist, können die dargestellten Maßnahmen zur Vermittlung durchaus als Arbeitsergebnis aufgefasst werden. Was aber geschieht mit den politischen Empfehlungen, die vom Rat verabschiedet werden?

Formal gesehen gehen die Stellungnahmen an das Bundeskanzleramt. Dort ist als „Green Cabinet“ ein Staatssekretärsausschuss eingerichtet, der sich ressortübergreifend mit nachhaltiger Entwicklung beschäftigen soll. Die Federführung liegt beim Chef des Kanzleramts, Frank Walter STEINMEIER (vgl. RIVERA/SCHERER 20.01.2005).

Da alle Befragten den Einfluss des Rates auf die Erstellung der „Nachhaltigkeitsstrategie“ der Bundesregierung hervorhoben, soll an diesem Beispiel die Verwendung der Stellungnahmen des Rates dargestellt und analysiert werden.

Die 2002 erstmals erstellte Nachhaltigkeitsstrategie wurde im Jahr 2004 fortgeschrieben. Der „Fortschrittsbericht Perspektiven für Deutschland“ soll auch der Anfang einer „regelmäßigen und transparenten Erfolgskontrolle“ (BUNDESREGIERUNG 2004: 7) sein. Der Rat wurde von der Bundesregierung „um einen zusammenfassenden und bewertenden Bericht über die Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung gebeten, die aus der Gesellschaft kommen“ (RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG 2004c: 1). Hierfür führte der Rat die Veranstaltungsreihe „Momentaufnahme Nachhaltigkeit und Gesellschaft“ durch, bei der sich mehrere hundert Experten, Jugendliche und Führungskräfte aus Wirtschaft und Gesellschaft in fünf Diskursveranstaltungen zum Thema der nachhaltigen Entwicklung geäußert haben (vgl. RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG 2004b: 7). Ein breit angelegter Beteiligungsprozess also, der wiederum als Erfüllung des Auftrages verstanden werden kann, einen gesellschaftlichen Dialog herzustellen und nicht etwa die Empfehlungen an die Bundesregierung nur im Rat selbst zu diskutieren. Die Ergebnisse der Diskussionsforen sind in einem 150-seitigen Bericht dargestellt und vom Rat zu einer zusammenfassenden Schlussfolgerung komprimiert worden, die der Bundesregierung vorgelegt worden ist. Wieder wird der prozessuale, dialogartige Charakter der Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie betont, weniger deren Inhalte. So müsse das „Management von Widersprüchen und Zielkonflikten im Konzept der Nachhaltigkeit [...] stärker sichtbar und lernbar werden“ (RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG 2004c: 1). Besonderen Wert legt der Rat auch auf die Messung der Zielerreichung.

Die Bundesregierung zieht mit ihrem Fortschrittsbericht dann ein Fazit aus der bisherigen Umsetzung der 2002 aufgestellten Strategie. Insgesamt 30 Indikatoren sollen den Fortschritt der 21 Teilziele messen. Die Strategie ist in vier Zielgruppen unterteilt (vgl. BUNDESREGIERUNG 2004: 37f.):

- „Generationengerechtigkeit“ mit den Teilzielen Ressourcenschonung, Klimaschutz, erneuerbare Energien, Flächeninanspruchnahme, Artenvielfalt, Staatsverschuldung, wirtschaftliche Zukunftsvorsorge, Innovation und Bildung.
- „Lebensqualität“ mit den Teilzielen wirtschaftlicher Wohlstand, Mobilität, Ernährung, Luftqualität, Gesundheit und Kriminalität.
- „Sozialer Zusammenhalt“ mit den Teilzielen Beschäftigung, Perspektiven für Familien, Gleichberechtigung und Integration von Zuwanderern.
- „Globale Verantwortung“ mit den beiden Teilzielen Entwicklungszusammenarbeit und „Märkte öffnen“.

Eine kurze Analyse der Ziele, die maßgeblich vom Rat mitgeprägt wurden, zeigt, dass ein sehr breit definierter Nachhaltigkeitsbegriff die unterschiedlichsten Interessen mit einbezieht. So erschließt sich die Bedeutung des Kriminalitätsindikators für eine nachhaltige Entwicklung nicht unbedingt auf den ersten Blick. Begründet wird die Aufnahme des Ziels damit, dass „ein Leben ohne Bedrohung von Gewalt [...] eine unverzichtbare Voraussetzung für die Entfaltung der Persönlichkeit“ (BUNDESREGIERUNG 2002: 26) sei.

Gleichzeitig zieht die Regierung ein positives Fazit, was die Zielerreichung anbelangt. Allein vier der dreißig Indikatoren weisen auf einen negativen Trend der Zielerreichung hin. So konnte in den Jahren 1998 bis 2002 die „Innovationsdynamik“ nicht gesteigert werden, der Anteil der Binnenschifffahrt an der Güterverkehrsleistung sank ebenso wie die Einfuhren der EU aus Entwicklungsländern, und der Staatshaushalt konnte nicht konsolidiert werden. (vgl. BUNDESREGIERUNG 2004: 37). Alle übrigen Indikatoren zeigen einen positiven oder gleich bleibenden Trend auf. Gleichwohl weist die Regierung darauf hin, dass wichtige Indikatoren konjunkturbedingte Entwicklungen durchlaufen, die nicht tatsächlich, sondern nur scheinbar auf Nachhaltigkeit hindeuten.<sup>38</sup>

Der Nachhaltigkeitsrat nimmt in seiner Sitzung am 27./28. Januar 2005 Stellung zum Fortschrittsbericht der Bundesregierung. Der Rat (2005: 1f.) konstatiert, dass der Bericht zwar „ein positives Grundbild der getroffenen und geplanten Maßnahmen“ vermittelt, Politik und

---

<sup>38</sup> So kann sich eine negative konjunkturelle Entwicklung zwar negativ auf den Indikator „Konsolidierung des Haushalts“ auswirken, führt aber gleichzeitig zu einer eher positiven (weil abnehmenden) Entwicklung der Nachhaltigkeitsindikatoren „Verkehr“, „Flächeninanspruchnahme“ und „Kohleförderung“ (vgl. RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG 2005: 2).

Gesellschaft aber „von einer Wende hin zur Berücksichtigung der Bedürfnisse zukünftiger Generationen [...] noch weit entfernt“ seien. Im praktischen Regierungshandeln sei ein „roter Faden Nachhaltigkeit“ noch nicht zu erkennen. Dazu steht die Nachhaltigkeitsstrategie isoliert neben den dominierenden Politikfeldern der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die Agenda 2010 wird aufwändig beworben, die Nachhaltigkeitsstrategie nicht. In der jüngsten Anzeigenkampagne zur Agenda 2010 [...] ist die Nachhaltigkeitsstrategie als eine unter zahlreichen Facetten der Reformpolitik genannt, aber mit der Reduktion auf bestimmte Sachfragen zugleich auch als bloßer Teilaspekt eingeordnet.“

Was die Kritik an der Bundesregierung betrifft, so nimmt der Rat also kaum ein Blatt vor den Mund. Gelobt wird lediglich die Berücksichtigung einzelner Vorschläge des Rates, die teilweise in den Fortschrittsbericht als Ziel aufgenommen, teilweise auch von der Regierung tatsächlich schon umgesetzt worden sind, wie beispielsweise konkrete Forschungsprogramme im Bildungsministerium.

Ein Fazit über die Verwendung des Outputs des Rates für Nachhaltige Entwicklung zu ziehen erscheint schwierig. Die langfristige Natur des Begriffs Nachhaltigkeit macht eine Evaluation sehr schwierig, was auch RIVERA/SCHERER (20.01.2005) einräumen. Trotzdem soll im folgenden Abschnitt versucht werden, die Funktionen und Wirkungsweisen des Nachhaltigkeitsrates zu analysieren.

#### **4.4.5. Fazit: Analyse der Funktionen und Wirkungsweisen**

Kommen wir also zurück zu den drei identifizierten Funktionsmechanismen. Wirkt der Rat für Nachhaltige Entwicklung als ein die Politik beratendes Expertengremium, sucht er nach konsensfähigen Empfehlungen, oder vermittelt er eine von der Regierung längst entschiedene Politik?

Sehen wir uns noch einmal Aussagen der beteiligten Akteure an. Auf die Frage, mit welcher Intention der Nachhaltigkeitsrat eingerichtet worden ist, antwortet FRANK (16.02.2005):

*Das ist jetzt schwierig. Wenn man liest, wie der Rat eingesetzt worden ist, dann waren das hehre Ziele. Es war aber sicher auch politisch opportun, das Thema politisch zu besetzen und zu zeigen ‚Wir müssen etwas tun. Die Bundesregierung ist fortschrittlich und stellt sich diesem Thema‘. Ich würde mal so sagen: Das war nicht nur taktisch. Es war da durchaus auch echtes Bemühen.*

In dieser Aussage spiegelt sich eine zweifache Funktionsweise wider. Zum einen ist der Rat als beratendes Expertengremium tätig. Die Empfehlungen werden von der Bundesregierung durchaus verarbeitet und zumindest teilweise berücksichtigt, was soweit durch die hier vorgenommene Untersuchung auch bestätigt werden kann. Die andere Funktion wäre tatsächlich die eines „Vermittlungsgremiums“, welches allerdings nicht, wie bisher angenommen, eine Politik „bestätigt“, die tatsächlich umgesetzt werden soll. Vermittelt werden soll vielmehr der *Eindruck*, eine bestimmte Politik würde von der Regierung umgesetzt oder zumindest in Angriff genommen. Für eine solche symbolische Wirkungsweise des Rates sprächen auch die zahlreich unternommenen Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit. Tatsächlich wurde diese „Placebo-Vermittlungswirkung“ schon bei der Gründung des Rates von den Grünen befürchtet:

*Die Gefahr ist groß, dass die Nachhaltigkeitsstrategie zu einer reinen PR-Aktion verkommt, die bloße Einzelprojekte zusammenträgt. Vor allem in der grünen Fraktion ist man skeptisch. Man fürchtet, dass das Kanzleramt das Gremium bloß nutzt, um auch mal mit Umweltthemen glänzen zu können (URBACH 2001a: 8).*

Auf der anderen Seite könnte die vermittelnde Tätigkeit aber auch als Bestätigungsfunktion einer tatsächlich geplanten Politik interpretiert werden. Sowohl FRANK (16.02.2005) wie auch RIVERA/SCHERER (20.01.2005) sehen eine wichtige Funktion des Rates nämlich in der Stärkung bestimmter Teile der Bundesregierung, in dem der Rat deren Meinung unterstützt und mit Expertisen argumentativ untermauert. Alle drei Befragten sehen beispielsweise eine wichtige Rolle des Rates bei dem Konflikt innerhalb der Regierung um die Kohlepolitik. Hier hätte der Rat die Position des Bundesumweltministers gegenüber dem Wirtschaftsminister stärken können.

Weiter verstärken können diese unterstützende Wirkung zwei Dinge: Durch die Beauftragung durch und die Anbindung an das Bundeskanzleramt wird die Legitimität des Rates erhöht; er muss seine Existenz weniger stark rechtfertigen. Zum zweiten kann die „Aushandlungsfunktion“ den Empfehlungen eine höhere Wirkung zukommen lassen. Dass die unterschiedlichen Interessen im Rat berücksichtigt werden, ist in Abschnitt 4.4.2. gezeigt worden. Wenn nun Teile der Regierung vom Nachhaltigkeitsrat Unterstützung für ihre Position erfahren, erhält die Unterstützung eine größere Wirkung, wenn beispielsweise Interessen der Industrie schon mit verarbeitet worden sind. RIVERA (20.02.1005) ist die Äußerung eines Ratsmitgliedes in Erinnerung, der bei einer Diskussion gesagt habe: „So kann ich mich aber nicht sehen lassen“. Wenn sich am Ende alle Ratsmitglieder, mehr oder

weniger, „sehen lassen“ können, wird die Argumentation eines Kabinettsmitgliedes schwieriger, der gegen Ratsempfehlungen Einwendungen einzubringen hat.

Die in Abschnitt 4.4.2. festgestellte Tendenz, von einheitlichen Voten abzurücken und die unterschiedlichen Meinungen transparent zu machen, vermindert allerdings wieder diese Unterstützungswirkung. Wenn der Rat vermehrt Vorschläge empfiehlt, die zwar eine umweltpolitisch interessierte Seite für richtig und notwendig hält, aber gesellschaftlich nicht konsensfähig und durchsetzbar sind, geht die Wirkungsweise des Rates wieder eher in Richtung symbolische Politik. Der Rat würde als Gremium der Bundesregierung zwar zeigen, dass man das Thema Nachhaltigkeit besetzt und, wie FRANK sagt, sich fortschrittlich gibt. Die tatsächliche Wirkung der Empfehlungen aber wäre vermutlich geringer.



## 5. KONKLUSION

### 5.1. Expertenkommissionen im Spannungsfeld von Effektivität und Authentizität

Kommen wir zurück zu den Erkenntnissen, die uns die theoretische Erörterung des dritten Kapitels gebracht hat. Es wurde festgestellt, dass sich eine zunehmende Auflösung der dualen Betrachtungsweise sowohl des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik als auch der Beziehung zwischen politischen Entscheidungsinstanzen und reiner Interessenrepräsentation durchgesetzt hat.

Im ersten Falle löste eine Vermischung der Betrachtungsweise von Wissenschaft und Politik technokratische und dezisionistische Politikberatungsmodelle ab. Die empirische Analyse der drei Expertengremien deutet nun auf einen Trend hin, der eine solch konvergierende Perspektive bestätigen könnte. Die beiden Kommissionen nämlich, die während der Regentschaft der rot-grünen Koalition eingerichtet wurden, sind nicht nur bunt-plural zusammengesetzt, auch ihre Arbeitsweise deutet auf eine Vermischung von wissenschaftlichen Methoden und Problemlösungspraktiken des Alltags hin. Gerade die als begrenzt-rational gekennzeichnete Arbeitsweise der Hartz-Kommission könnte exemplarisch für diese Art der Politikberatung stehen. Auf der anderen Seite bietet der Wirtschaftssachverständigenrat, der seit langer Zeit besteht, klassische Elemente einer dualen Betrachtungsweise von Politikberatung. Nicht nur die Zusammensetzung des Rates als reines „Wissenschaftsgremium“ deutet auf ein dezisionistisches Verständnis von Politikberatung hin. Auch die Arbeitsweise und vor allem das Selbstverständnis der Ratsmitglieder lassen den Sachverständigenrat als eine von politischen Entscheidungen einerseits sowie Wertvorstellungen und Weltanschauungen andererseits getrennte Instanz erscheinen – wenn auch nicht so strikt, wie die reine Theorie dieses postuliert.

Kommen wir zur zweiten Funktionsweise, für die ebenfalls ein Wandel in der theoretischen Analyse konstatiert worden ist. Unter dem Schlagwort Governance ist das vermehrte Zusammenwirken von Staat und Zivilgesellschaft bei der Regelung kollektiver Sachverhalte zusammengefasst worden. Auf ein eben solches Zusammenwirken in einer netzwerkartigen Struktur deutet die empirische Analyse der Hartz-Kommission und des Nachhaltigkeitsrates hin, wobei letzterer vor allem im Rahmen einer Fachszene agiert. Auch der Sachverständigenrat bezieht Informationen aus einem Netzwerk vieler Institutionen. Dieses Zusammenspiel aber scheint von geringerer Bedeutung zu sein als bei der Hartz-Kommission,

deren Arbeitsweise durch das Zusammenspiel verschiedenster staatlicher und nicht-staatlicher Akteure geradezu charakterisiert werden kann. Vor allem aber lassen sich im Sachverständigenrat nur wenig Elemente einer „Verhandlungsarena“ finden. Sowohl bei Hartz als auch im Rat für Nachhaltige Entwicklung finden hingegen Tauschgeschäfte statt, die zu Kompromisslösungen führen und die die Durchsetzbarkeit des Vorgeschlagenen vereinfachen sollen.

Nun zur dritten Funktions- und Wirkungsweise, die auf den ersten Blick im Widerspruch sowohl zur Beratungs- wie zur Aushandlungsfunktion steht: Wie kann einer Kommission auf der einen Seite eine gewisse Machtposition zukommen, in dem sie der Bundesregierung entweder Informationen bereitstellt oder für sie relevante Interessen verarbeitet, auf der anderen Seite aber die Kommissionsarbeit ad absurdum geführt werden, in dem das Gremium bereits entschiedene Policies schlicht bestätigt und scheinbar legitimiert?

Im Falle der Hartz-Kommission ist gezeigt worden, dass ein umfangreicher Abschlussbericht mit einer Vielzahl von Vorschlägen durchaus Interpretationsspielraum für mehrere Funktionen und Wirkungsweisen beinhaltet. So ist gezeigt worden, dass der Hartz-Kommission neben einer Beratungs- und einer Interessenverarbeitungsfunktion auch eine Legitimierungsfunktion zugesprochen werden kann. Beispielsweise ist bezüglich des Vorschlages der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe eine ex-ante Kongruenz zwischen der Analyse der Kommission und der Analyse der Bundesregierung festgestellt worden. Durch die zahlreichen Vermittlungsaktivitäten kann die Einberufung der Hartz-Kommission durchaus als Versuch der „unobtrusive control“ von Entscheidungsträgern gewertet werden – so wie in Kapitel 3.3. theoretisch erörtert.

Was den Nachhaltigkeitsrat wie auch den Sachverständigenrat angeht, so muss ein differenziertes Bild der „Bestätigungsfunktion“ gezeichnet werden. Bei den Wirtschaftsweisen kann zunächst davon ausgegangen werden, dass eine ex-ante Kongruenz der Analyseziele nicht grundsätzlich besteht. Die Bundesregierung selektiert in diesem Fall die ihr genehmen Teile des Jahresgutachtens und betrachtet diese als eine Bestätigung ihrer Politik. Die Arbeit des Sachverständigenrates kann insofern zwar eine Bestätigungs- und Legitimationsfunktion annehmen, nicht aber als Versuch der „unobtrusive control“ gewertet werden. Dafür müsste eine entsprechende Vermittlungsarbeit vorliegen, die die Wirtschaftsweisen im Sinne der Regierung vornähmen. Der Sachverständigenrat präsentiert sein Gutachten aber als Ganzes, die Selektivität beschränkt sich auf die Wahrnehmung der Bundesregierung und deren eigene Versuche, ihre Politik zu vermitteln.

Beim Nachhaltigkeitsrat muss die Bestätigungsfunktion noch weiter differenziert werden. In der ersten Lesart bestätigt der Rat zwar, wie bei der Hartz-Kommission, eine bestimmte Politik. Die Bestätigung bezieht sich aber nur auf einen Teil der Bundesregierung, der die Vorschläge des Rates dann als Legitimation gegenüber anderen Teilen der Regierung nutzt. Die Kontrolle von Entscheidungsprämissen scheint hier aber keine Rolle zu spielen. Die Analysen des Expertengremiums dienen vielmehr als Argumentationshilfe, deren Wirkung sich noch verstärkt, sollten relevante Interessen bereits mit verarbeitet worden sein.

Die zweite Lesart der Bestätigungsfunktion des Nachhaltigkeitsrates ergibt sich aus der Analyse der zweifelhaften Umsetzung der Vorschläge des Rates. Es besteht zwar eine ex-ante Kongruenz in den Analysezielen; der Rat bestätigt also eine geplante Politik, die allerdings nur zur öffentlichen Vermittlung, nicht aber zur tatsächlichen Umsetzung geplant wäre. Es handelt sich dann um eine symbolische Lösung von Problemen.

Regieren, so HIRSCHER/KORTE (2003: 7), bedeutet die „Herbeiführung und Durchsetzung von verbindlichen Entscheidungen“. An SCHARPFS (1993: 27) Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat anknüpfend, kann dabei festgestellt werden, dass *demokratisches* Regieren stets in einem Spannungsverhältnis von Effektivität und Authentizität erfolgt. Ersteres bezieht sich auf die Kompetenz der Regierenden, „eine zur Lösung von gesellschaftlichen Problemen notwendige Gesetzgebung zu formulieren und durchzusetzen“ (HIRSCHER/KORTE 2003: 7). Auf der anderen Seite muss Regierungshandeln aber demokratisch legitimiert, also authentisch sein.

Der Einsatz und das Instrumentalisieren von Expertenkommissionen macht dieses Spannungsfeld besonders deutlich. So dreht sich die Diskussion um das Verhältnis von Wissenschaft und Politik darum, ob politikberatenden Gremien durch ihre Expertenstellung eine Machtfunktion zukäme, die keiner demokratischen Legitimation unterliegt. Ebenso verhält es sich, wenn man das Zusammenwirken von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren betrachtet: Wer hat letztere legitimiert, Kollektivinteressen vertreten zu können?

Wenn nun eine Aufweichung des dualistischen Verhältnisses von demokratisch legitimiertem Staat und außerhalb des politisch-administrativen Systems stehenden Akteuren stattfindet und damit Politiknetzwerke an Bedeutung gewinnen, dann mag dies effektivem Regierungshandeln zuträglich sein. Die Frage nach der Authentizität aber stellt sich umso dringlicher. MAYNTZ (2004: 74) konstatiert deshalb, bezogen auf die Governance-Perspektive, eine „Ausblendung wichtiger herrschaftssoziologischer Aspekte bei der Analyse des politischen Geschehens“.

Noch deutlicher, aber in anderem Gewand, präsentiert sich die Bedeutung einer Machtperspektive bei „politikbestätigenden“ Expertenkommissionen. Zwar werden hier Entscheidungen weitgehend in demokratisch legitimierten Institutionen getroffen. Um einzelnen Entscheidungen aber, die bei Wählern oder Parlamentariern wenig Anklang finden, zu erhöhter „Legitimität“ zu verhelfen, würde die Expertenkommission strategisch eingesetzt und instrumentalisiert. Die von ihr produzierte Legitimität aber wäre von technokratischer, nicht von demokratischer Natur.

In einfachen Worten ausgedrückt: Die „reine Lehre“, also so, wie Regieren der Verfassung nach geschehen sollte, wäre wohl authentisch, aber eben nicht effektiv. Expertenkommissionen bringen nun Funktions- und Wirkungsweisen mit, die Regieren effektiver machen. Sie können dazu dienen, Informationen bereitzustellen, Interessen zu verarbeiten, oder aber auch dabei helfen, Entscheidungen schlussendlich durchzusetzen, von deren Notwendigkeit die Regierung möglicherweise überzeugt ist. Dass dabei Authentizität verloren geht, wird bei Betrachtung der Theorien von EDELMAN oder PERROW'S „unobtrusive control“ besonders deutlich. PERROW (1993: 258ff.) ist es auch, der auf die immense Bedeutung von Macht hinweist, die großen Organisationen zufällt. Der Staat ist eine solche Organisation. Bei aller Bedeutung, die effektivem Regierungshandeln gerade in Krisenzeiten zukommt, darf Authentizität nicht vergessen werden. Sie ist es, die das Machtvolumen des Staates in geordnete Bahnen lenkt.

## **5.2. Kritische Würdigung der Ergebnisse und Ausblick**

Das Ziel dieser Arbeit war die Exploration von Funktionen und Wirkungsweisen von Expertenkommissionen der Bundesregierung. Die Makroperspektive, die dem zweiten Kapitel zugrunde lag, führte zu einer ersten Unterscheidung einer beratenden, einer verhandelnden und einer „bestätigenden“ Expertenkommission. Durch den Transfer bestehender Theorien konnte die theoretische Erörterung des dritten Kapitels insbesondere die Theorie einer „bestätigenden“ Kommission verfeinern, die so in der Literatur bisher nicht zu finden war.

Die empirische Analyse dreier Fallstudien bestätigte weitgehend die Existenz der theoretisch angenommenen Funktionen und Wirkungsweisen – allerdings in einer eher analogen denn separaten Art und Weise; die drei Mechanismen können durchaus gemeinsam den Funktionsbereich eines Expertengremiums bestimmen. Was die

Gültigkeit dieser Einschätzungen anbelangt, so lässt das methodische Vorgehen der Untersuchung durchaus Raum für Kritik. Die erhobenen Daten, die auf Aussagen sechs befragter Personen sowie der Analyse verschiedener Dokumente beruhen, lassen nicht immer eindeutige Schlussfolgerungen zu. So sind die Argumentationsketten in einigen Fällen sicher nicht so wasserdicht, als dass sich die Analyseergebnisse endgültig bestätigen ließen. Manchmal ist der Grat zwischen wissenschaftlich-argumentativer Stringenz und essayistischer Vermutung doch sehr schmal.

Die empirische Untersuchung der Fälle ergab weiterhin das Ergebnis eines differenzierten Bildes insbesondere der „Bestätigungsfunktion“. Sie konnte durch die „Feldarbeit“ weiter verfeinert und um neue Aspekte erweitert werden. Bei diesem explorativen Teil der Arbeit spielt dann auch die Sicherheit, mit der die Ergebnisse als bewährte Aussage eingestuft werden können, keine so große Rolle. Das differenzierte Bild einer „politikbestätigenden“ Expertenkommission kann vielmehr als Grundlage für weitere politikwissenschaftliche Forschung dienen.

Wünschenswert wäre beispielsweise auch die genauere Ausarbeitung und Prüfung von Kausalzusammenhängen, die im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden konnte. Denkbar wäre, eine bestimmte Konstellation als unabhängige Variable zu formulieren, etwa die Zusammensetzung oder der Arbeitszeitraum des Gremiums. Abhängige Variable wäre dann die Funktions- und Wirkungsweise. Auch wenn SIEFKEN (2003: 503) konstatiert, dass „aussagekräftige Erkenntnisse über die Bedeutung von Expertengremien im politischen Prozess“ nur durch „detaillierte Fallstudien über Arbeit und Ergebnisse einzelner Expertengremien“ erlangt werden können, wäre doch zumindest der Versuch einer quantitativen empirischen Erhebung solcher Variablen wünschenswert. Voraussetzung für ein Forschungsdesign dieser Art wäre allerdings die genaue Kenntnis der Grundgesamtheit. Die Bundesregierung sollte einen Beitrag zur Systematisierung leisten, indem sie die vorhandenen Expertengremien genauer katalogisiert und der Öffentlichkeit ihre Arbeit damit transparenter macht.

Dass Politikberatung durch Expertengremien in Deutschland ein „weites Feld mit bislang wenig Struktur und viel Wildwuchs“ ist, stellt SIEFKEN (2003: 503) fest. Mit der vorliegenden Untersuchung ist versucht worden, eine Schneise in das Dickicht des

Kommissionsdschungels zu schlagen und damit einen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Erforschung dieses Gebiets zu leisten.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> SIEFKEN (2003: 504) schlägt ein koordiniertes Vorgehen vor und hat daher als Anlaufstelle für Forschungsvorhaben die Internetpräsenz <http://www.expertenkommissionen.de> eingerichtet. Das Thema dieser Arbeit ist dort ebenfalls eingestellt worden.

## LITERATURVERZEICHNIS

- ADAM, K., 2001: Die Herrschaft der Kommissionen, in: *Die Welt*, 08.08.2001.
- AFHÜPPE, S., JUNKERS, D., KNAUP, H., PALMER, H., SAUGA, M., 2005: „Hier ist Sturm“, in: *Der Spiegel*, Nr. 9, 28.02.2005. S. 24-27.
- ALTENHOF, R., 2002: Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- ARNIM, H. H. v., 2001: Das System. Die Machenschaften der Macht. München: Knauer.
- ARNIM, H. H. v., 2003: Am langen Arm der politischen Klasse? Wissenschaftliche Politikberatung, in: *Forschung und Lehre: Mitteilungen des Deutschen Hochschulverbandes*, Heft 1, Jg. 10, S. 6-8.
- BENOIT, B., 2004: New regime for unemployed Germans, in: *The Financial Times*, 31.12.2004.
- BENZ, A., SCHARPF, F. W., ZINTL, R., 1992: Horizontale Politikverflechtung: zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/New York: Campus.
- BENZ, A., 2004: Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: BENZ, A. (Hrsg.), 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS – Verlag für Sozialwissenschaften. S. 11-28.
- BITTENCOURT, I., BORNER, J., HEISER, A. (Hrsg.), 2003: Nachhaltigkeit in 50 Sekunden – Kommunikation für die Zukunft. München: ökonom.
- BITTNER, J., NIEJAHR, E., 2004: Die Berater-Republik, in: *Die Zeit*, 05.02.2004.
- BLUMENTHAL, J. v., 2003: Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen: Kommissionen und Konsensrunden, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Heft 43, S. 9-15.
- BÖHRET, C., 1981: Politikberatung, in: GREIFFENHAGEN, M. (Hrsg.), 1981: Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 305-308.
- BORTZ, J., DÖRING, N., 2002: Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler. 3. Auflage. Berlin: Springer.
- BROCKHAUS, 1997: Brockhaus: Die Enzyklopädie in vierundzwanzig Bänden. Leipzig/Mannheim: F.A. Brockhaus.
- BULTMANN, A., SCHMITHALS, F. (Hrsg.), 1994: Käufliche Wissenschaft. Experten im Dienst von Industrie und Politik. München: Knauer.



- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND, 2001: Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes. Berlin.
- BUNDESREGIERUNG, 2002: Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- BUNDESREGIERUNG, 2003: Pilotprojekte: Schon heute an morgen denken – Deutschland ändert sich nachhaltig. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- BUNDESREGIERUNG, 2004: Fortschrittsbericht 2004: Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- CASSEL, S., 2001: Politikberatung und Politikerberatung: eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- COHEN, M. D., MARCH, J. G., OLSEN, J. P., 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: *Administrative Science Quarterly* 17. S. 1-25.
- DENZIN, N. K., LINCOLN, Y. S. (ed.), 1998: Collecting and Interpreting Qualitative Materials. London: Sage.
- DEUTSCHER BUNDESTAG, 2004: Antrag auf Einrichtung eines parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung. Drucksache 15/2441, [http://www.bundestag.de/parlament/parl\\_beirat/index.html](http://www.bundestag.de/parlament/parl_beirat/index.html), eingesehen am 09.03.2005.
- EDELMAN, M., 1977: The Symbolic Uses of Politics. 8. Auflage. Urbana: University of Illinois Press.
- EDELMAN, M., 1988: Constructing the Political Spectacle. Chicago: University of Chicago Press.
- EDELMAN, M., 1990: Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns. Frankfurt/New York: Campus.
- EEAC-NET, 2005: About Us. European Environment and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC), [http://eeac-net.org/about\\_us.htm](http://eeac-net.org/about_us.htm), eingesehen am 09.03.2005.
- EGGERS, J., 1969: Die Rechtsstellung von Ausschüssen, Beiräten und anderen kollegialen Einrichtungen im Bereich der vollziehenden Gewalt. Dissertation, Universität Kiel.
- FDP-BUNDESTAGSFRAKTION, 2002: FDP beteiligt sich nicht an Hartz-Inszenierung. Pressemitteilung vom 16.08.2002.
- FECHNER, C.-A., BECHTOLD A., 2004: Ins Herz der Zukunft. Unterwegs zur Nachhaltigkeit. DVD. Berlin: Rat für Nachhaltige Entwicklung.

- FERTIG, M., KLUVE, J., SCHMIDT, C. M., APEL, H., FRIEDRICH, W., HÄGELE, H., 2004: Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik. Ein umfassendes Evaluationskonzept. Berlin: Duncker & Humblot.
- FRANZ, W., 2000: Wirtschaftspolitische Beratung: Reminiszenzen und Reflexionen, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1. S. 53-71.
- GERNTKE, A., KLUTE, J., TROOST, A., TRUBE, A. (Hrsg.), 2002: Hart(z) am Rande der Seriosität? Die Hartz-Kommission als neues Modell der Politikberatung und -gestaltung? Kommentare und Kritiken. Münster/Hamburg: Lit.
- GLÄSER, J., LAUDEL, G., 2004: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden: VS – Verlag für Sozialwissenschaften.
- HABERMAS, J., 1964: Wissenschaft und Politik, in: *Offene Welt* 86. S. 413-430.
- HAGEDORN, F., MEYER, H., BRAUN, M.-L., HEMING, M., 2004: TV-Medien und Nachhaltigkeit. Kurz-Studie zur Ermittlung von Formen, Hindernissen und Potenzialen der Darstellung von Nachhaltigkeitsthemen in ausgewählten deutschen Fernsehprogrammen, im Auftrag des Rates für Nachhaltige Entwicklung. Marl: Adolf Grimme Institut.
- HAGELÜKEN, A., VIERING, J, 2002: Hartz' Abschlussbericht: Vom Modul zum Glauben, in: *Süddeutsche Zeitung*, 17./18.08.2002. S. 3.
- HAGEN, T., SPERMANN, A., 2004: Hartz-Gesetze – methodische Ansätze zu einer Evaluierung. Baden-Baden: Nomos.
- HAMMERSTEIN, K. v., SAUGA, M., 2002: Zuckerbrot und Peitsche, in: *Der Spiegel*, 24.06.2002. S. 22-34.
- HARTZ, P., BENSEL, N., FIEDLER, J., FISCHER, H., GASSE, P., JANN, W., KRALJIC, P., KUNKEL-WEBER, I., LUFT, K., SCHARTAU, H., SCHICKLER, W., SCHLEYER, H.-E., SCHMID, G., TIEFENSEE, W., VOSCHERAU, E., 2002a: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- HARTZ, P., 2002b: Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – Projektorganisation und Vorgehensweise. CD-ROM „Bericht der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- HARTZ, P., BENSEL, N., FIEDLER, J., FISCHER, H., GASSE, P., JANN, W., KRALJIC, P., KUNKEL-WEBER, I., LUFT, K., SCHARTAU, H., SCHICKLER, W., SCHLEYER, H.-E., SCHMID, G., TIEFENSEE, W., VOSCHERAU, E., 2002c: Dokumentation der Kommissionssitzungen/Stakeholder-Dialog. CD-ROM „Bericht der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

- HARTZ, P., BENSEL, N., FIEDLER, J., FISCHER, H., GASSE, P., JANN, W., KRALJIC, P., KUNKEL-WEBER, I., LUFT, K., SCHARTAU, H., SCHICKLER, W., SCHLEYER, H.-E., SCHMID, G., TIEFENSEE, W., VOSCHERAU, E., 2002d: Teilprojekt I „Arbeitsvermittlung/Berufsberatung“. CD-ROM „Bericht der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- HARTZ, P., BENSEL, N., FIEDLER, J., FISCHER, H., GASSE, P., JANN, W., KRALJIC, P., KUNKEL-WEBER, I., LUFT, K., SCHARTAU, H., SCHICKLER, W., SCHLEYER, H.-E., SCHMID, G., TIEFENSEE, W., VOSCHERAU, E., 2002e: Benchmarking-Workshop am 22. Mai 2002 in Berlin zum Thema „Reformen der Arbeitsverwaltung im internationalen Vergleich. CD-ROM „Bericht der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- HEINRICHS, H., 2002: Politikberatung in der Wissensgesellschaft. Eine Analyse umweltpolitischer Beratungssysteme. Wiesbaden: DUV.
- HEINZE, R.G., 2002: Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – wenig Tat? Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- HICKEL, R., 1995: Das Gesetz von 1963 ist antiquiert, in: SCHLECHT, O., SUNTUM, U. v. (Hrsg.), 1995: Dreißig Jahre Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Krefeld: Sinus. S. 108-113.
- HIRSCHER, G., KORTE, K.-R. (Hrsg.), 2003: Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- HOFFMANN, J., 1998: Glossar, in: SARCINELLI, U. (Hrsg.), 1998: Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 431-439.
- JANN, W., 1994: Wissenschaftler in der Regierung – Advokaten der Verwissenschaftlichung der Politik?, in: MURSWIECK, A. (Hrsg.), 1994: Regieren und Politikberatung. Opladen: Leske + Budrich, S. 160-173.
- JANN, W., SCHMID, G., 2004: Die Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt: Eine Zwischenbilanz, in: dies.: Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin: Edition sigma. S. 7-18.
- JENS, U., 2002: Erkenntnisse aus der aktuellen Politik für die Sozialwissenschaften, in: JENS, U., ROMAHN, H. (Hrsg.), 2002: Der Einfluss der Wissenschaft auf die Politik. Marburg: Metropolis. S. 9-21.
- KELLER, B., 2003: The Hartz Commission's recommendations and beyond: An intermediate assessment, in: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 19, S. 363-386.

- LAMBERT, M., 1995: Echo der Printmedien auf das Jahresgutachten 1993/94, in: SCHLECHT, O., SUNTUM, U.v. (Hrsg.), 1995: Dreißig Jahre Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Krefeld: Sinus. S. 87-95.
- LEERSCH, H.-J., 2001: Diagnose: Kommissionitis, in: *Die Welt*, 08.08.2001.
- LENGFELDER, E., 1994: Über die Zuverlässigkeit von Untersuchungsergebnissen zu den Folgen der Reaktorkatastrophe in Tschernobyl und die Rolle der Internationalen Atomenergieagentur (IAEA), in: BULTMANN, A., SCHMITHALS, F. (Hrsg.), 1994: Käufliche Wissenschaft. Experten im Dienst von Industrie und Politik. München: Knauer. S. 46-81.
- LINDBLOM, C. E., COHEN, D.K., 1979: Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving. New Haven: Yale University Press.
- LOMPE, K., 1966: Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaften. Göttingen: Otto Schwarz.
- MAYNTZ, G., 2001: Räte, Bündnisse, Kommissionen: Die Mitstreiter des Bundestages, in: *Blickpunkt Bundestag 7/2001*, S. 4-9.
- MAYNTZ, R., 1994: Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells, in: MURSWIECK, A. (Hrsg.), 1994: Regieren und Politikberatung. Opladen: Leske + Budrich, S. 17-29.
- MAYNTZ, R., 2004: Governance im modernen Staat, in: BENZ, A. (Hrsg.), 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS – Verlag für Sozialwissenschaften. S. 65-76.
- MEIBNER, W., BARTHEL, J., WELSCH, J., 1980: Die Lehre der Fünf Weisen: eine Auseinandersetzung mit den Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Köln: Bund.
- MEYER, T., 1992: Die Inszenierung des Scheins. Voraussetzungen und Folgen symbolischer Politik. Frankfurt: Suhrkamp.
- MEYER, J.W., ROWAN, B., 1977: Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony, in: *American Journal of Sociology* 83, S. 340-363.
- MÜLLER-ROMMEL, F., 1984: Sozialwissenschaftliche Politikberatung. Probleme und Perspektiven, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Heft 25, S. 26-39.
- MURSWIECK, A., 1993: Policy Advice and Decision-making in the German Federal Bureaucracy, in: PETERS, B.G., BARKER, A. (Hrsg.): Advising West European Governments: Inquiries, Expertise and Public Policy. Edinburgh University Press. S. 87-97.
- MURSWIECK, A., 1994: Wissenschaftliche Beratung im Regierungsprozeß, in: MURSWIECK, A. (Hrsg.), 1994: Regieren und Politikberatung. Opladen: Leske + Budrich, S. 103-119.

- NEUBACHER, A., 2005: Ramponiertes Erbe, in: *Der Spiegel*, 03.01.2005. S. 98.
- PERROW, C., 1993: *Complex Organizations. A Critical Essay*. 3. Auflage. New York: McGraw-Hill.
- PFETSCH, B., 1998: Regieren unter den Bedingungen medialer Allgegenwart, in: SARCINELLI, U. (Hrsg.), 1998: *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur*. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 233-252.
- RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG, 2002: *Jugend schreibt Zukunft – Gedanken und Bilder zur Nachhaltigkeit*. 2. Auflage. München: ökonom.
- RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG, 2003a: *Nachhaltigkeit und Gesellschaft: Vorträge aus dem Rat für Nachhaltige Entwicklung 2001 bis 2003*. Texte Nr. 3. Berlin.
- RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG, 2003b: *Kurs nehmen: Deutschland nachhaltig verändern. Jahreskongress des Rates für Nachhaltige Entwicklung am 1. Oktober 2003*. Texte Nr. 7. Berlin.
- RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG 2003c: *Perspektiven der Kohle in einer nachhaltigen Energiewirtschaft. Leitlinien einer modernen Kohlepolitik und Innovationsförderung*. Texte Nr. 4. Berlin.
- RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG, 2004a: *Impulse für die Zukunft. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung stellt sich vor*. Berlin.
- RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG, 2004b: *Momentaufnahme Nachhaltigkeit und Gesellschaft. Bericht*. Texte Nr. 8. Berlin.
- RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG, 2004c: *Nachhaltigkeit im Visier. Gesellschaft fordert Politik – Unsere Schlussfolgerungen*. Texte Nr. 9. Berlin.
- RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG, 2004d: *Waldwirtschaft als Modell für nachhaltige Entwicklung: ein neuer Schwerpunkt für die nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung*. Texte Nr. 10. Berlin.
- RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG, 2004e: *Effizienz und Energieforschung als Bausteine einer konsistenten Energiepolitik. Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung*. Texte Nr. 14. Berlin.
- RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG, 2005: *Dem Roten Faden konsequent folgen. Stellungnahme zum Fortschrittsbericht 2004 der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung*. 21. Sitzung des Rates, 27./28.01.2005. Berlin.
- RONNEBERGER, F., RÜHL, M., 1992: *Theorie der Public Relations. Ein Entwurf*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- RÜRUP, B., BIZER, K., 2002: Der Sachverständigenrat und sein Einfluss auf die Politik, in: JENS, U., ROMAHN, H. (Hrsg.), 2002: Der Einfluss der Wissenschaft auf die Politik. Marburg: Metropolis. S. 59-73.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, 2004: Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland. Jahresgutachten 2004/2005. Wiesbaden.
- SARCINELLI, U., 1987: Symbolische Politik. Zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampfkommunikation der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- SCHARPF, F. W., 1976: Theorie der Politikverflechtung, in: SCHARPF, F. W., REISSERT, B., SCHNABEL, F., 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg: Scriptor. S. 13-70.
- SCHARPF, F. W., REISSERT, B., SCHNABEL, F., 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg: Scriptor.
- SCHARPF, F. W., 1993: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: CZADA, R., SCHMIDT, M. G., (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehbruch. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 25-50.
- SCHMID, G., 2003: Gestaltung des Wandels durch wissenschaftliche Beratung. Das „Bündnis für Arbeit“ und die „Hartz-Kommission“, in: RAMGE, S., SCHMID, G. (Hrsg.), 2003: Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – Ein Werkstattbericht. Münster: Waxmann. S. 68-86.
- SCHMITTER, P. C., 1979: Still the Century of Corporatism? in: SCHMITTER, P. C., LEHMBRUCH, G. (Hrsg.), 1979: Trends Towards Corporatist Intermediation. London: Sage. S. 7-52.
- SCHNEIDER, V., 2000: Organisationsstaat und Verhandlungsdemokratie, in: WERLE, R., SCHIMANK, U. (Hrsg.), 2000: Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt/New York: Campus. S. 243-269.
- SCHNELL, R., HILL, P. B., ESSER, E., 1999: Methoden der empirischen Sozialforschung. 6. Auflage. München: Oldenbourg.
- SCHRÖDER, G., 2004: Vorwort, in: RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG, 2004a: Impulse für die Zukunft. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung stellt sich vor. Berlin. S. 1.
- SCOTT, W.R., 1992: Introduction: From technology to environment, in: MEYER, J.W., SCOTT, W.R. (Hrsg.), Organizational Environments. Ritual and Rationality. 2. Auflage. Newbury Park, CA: Sage. S. 13-17.
- SIEFKEN, S., 2003: Expertengremien der Bundesregierung – Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3, Jg. 34, S. 483-504.



- SINGER, O., 1993: Official Economic Advisers in the USA, Britain and Germany, in: PETERS, B.G., BARKER, A. (Hrsg.), 1993: Advising West European Governments: Inquiries, Expertise and Public Policy. Edinburgh University Press. S. 72-86.
- SOEFFNER, H.-G., TÄNZLER, D., 2002. Figurative Politik. Prolegomena zu einer Kultursoziologie politischen Handelns, in: SOEFFNER, H.-G., TÄNZLER, D. (Hrsg.), 2002: Figurative Politik. Zur Performanz der Macht in der modernen Gesellschaft. Opladen: Leske+Budrich. S. 17-33.
- SOMMERMANN, K.-P., 2001: Vorwort des Projektsleiters, in: UNKELBACH, A.: Vorbereitung und Übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien: Empirische und rechtliche Eckdaten des deutschen Gremienwesens auf Bundesebene. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- STREECK, W., SCHMITTER, P. C., 1996: Gemeinschaft, Markt, Staat – und Verbände? Der mögliche Beitrag von privaten Interessenregierungen zu sozialer Ordnung, in: KENIS, P., SCHNEIDER, V. (Hrsg.), 1996: Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt/New York: Campus. S. 123-164.
- THEURL, T., 2004: Ökonomische Politikberatung: Erfolg durch Konkretisierung von Zielen, Aufgaben und Akteuren?, in: PRIDDAT, B. P., THEURL, T., (Hrsg.): Risiken der Politikberatung. Der Fall der Ökonomen. Baden-Baden: Nomos. S. 7-19.
- TRAXLER, F., 1988: Interessenverbände und Regierbarkeit. Anmerkungen aus international vergleichender Perspektive, in: DE RUDDER, H., SAHNER, H. (Hrsg.), 1988: Herrschaft der Verbände? Interessenverbände – Gegenregierungen oder Partner? Berlin: Berlin-Verlag Spitz. S. 108-135.
- UNKELBACH, A., 2001a: Vorbereitung und Übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien: Empirische und rechtliche Eckdaten des deutschen Gremienwesens auf Bundesebene. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- UNKELBACH, A., 2001b: Die Vorbereitung und Übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien. Bericht über ein laufendes Forschungsprojekt, in: SOMMERMANN, K.-P. (Hrsg.): Gremienwesen und staatliche Gemeinwohlverantwortung. Beiträge zu einem Forschungssymposium des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung am 27. und 28. April 2000. Berlin: Duncker & Humblot.
- URBACH, M., 2001a: Projekte aus dem Grünen Kabinett, in: *Die Tageszeitung*, 28.06.2001. S. 8.
- URBACH, M., 2001b: An der Basis wird der Abweichler zum Helden, in: *Die Tageszeitung*, 19.11.2001. S. 5.
- WAGNER, G., WIEGARD, W., 2002: Volkswirtschaftliche Forschung und Politikberatung, in: BECKER, I., OTT, N, ROLF, G. (Hrsg.), 2002: Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag. Frankfurt/New York: Campus. S. 770-788.



- WEIMAR, A.-M., 2004: Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission. Wiesbaden: VS – Verlag für Sozialwissenschaften.
- WIEGARD, W., 2003: Politikberatung im internationalen Vergleich, in: SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, 2003: Vierzig Jahre Sachverständigenrat 1963-2003. Wiesbaden.
- WINDHOFF-HÉRITIER, A., 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt: Campus.
- WÜLLENWEBER, W., KNOBBE, M., WEITZ, R., 2002: Jetzt fliegt alles auf, in: *Stern*, 12.02.2002.
- YIN, R. K., 2003: Case Study Research: Design and Methods. 3. Auflage. London: Sage.

## ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

	Seite
<b>Abbildung 1:</b> Konzeption und Aufbau der Arbeit	4
<b>Abbildung 2:</b> Anzahl der Expertengremien in Deutschland 1962-2002	9
<b>Abbildung 3:</b> Berichterstattung über Expertenkommissionen in deutschen Tageszeitungen	10
<b>Abbildung 4:</b> Das Policy-Netzwerk der Hartz-Kommission	42
<b>Abbildung 5:</b> Berichterstattung über die Hartz-Kommission	45
<b>Tabelle 1:</b> Typologisierung der Begrifflichkeiten der Expertengremien	7

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BA	(vormalige) Bundesanstalt für Arbeit
BDA	Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BMA	(vormaliges) Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
CDU	Christlich Demokratische Union
CEA	Council of Economic Advisors
CSU	Christlich Soziale Union
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DM	Deutsche Mark
EEAC	European Environment and Sustainable Development Advisory Councils
f.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IG Metall	Industriegewerkschaft Metall
IWF	Internationaler Währungsfonds
LAA	Landesarbeitsamt
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
SVRG	Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
taz	Die Tageszeitung
Ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
vgl.	vergleiche
WWF	World Wildlife Fund
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

## ANHANG

## A. INTERVIEWLEITFADEN

Beispielhaft wird hier der Leitfaden dokumentiert, der bei dem Gespräch mit dem Konstanzer Oberbürgermeister Horst Frank Anwendung gefunden hat. Die übrigen Leitfäden sind dem jeweiligen Gesprächspartner jeweils leicht angepasst worden. Es sei hier wiederholt, dass der Fragebogen nicht starr angewendet sondern vielmehr einem flüssigen Gesprächs-/Diskussionsverlauf Vorrang eingeräumt worden ist.

Ich möchte zudem allen Gesprächspartnern danken. Sie haben durch ihre Bereitschaft, mir für ein Interview zur Verfügung zu stehen, diese Diplomarbeit möglich gemacht.

### **Einleitung:**

Nochmals vielen herzlichen Dank, dass Sie mir für ein Interview im Rahmen meiner Diplomarbeit zur Verfügung stehen.

- Sind Sie damit einverstanden, dass ich das Gespräch aufzeichne?
- Sollen wörtliche und/oder sinngemäße Zitate mit Ihnen abgesprochen werden?
- Möchten Sie nach Abschluss der Arbeit ein Exemplar zugesandt bekommen?

Zum Inhalt des Gesprächs zunächst ganz grundsätzlich: Mir geht es um die Arbeitsweise und die Informationsverarbeitungsprozesse des Gremiums. Ich will die Frage beantworten, welche Rolle Kommissionen für die Arbeit der Bundesregierung spielen. Inhaltliche Fragen der Kommissionsarbeit sind für mich nur insofern interessant, als dass sie Aufschluss über die Bedeutung der Kommission geben – also z.B. wenn Gutachten der Kommission in Gesetze Einfluss gefunden haben.

Ich werde Ihnen zu drei Themenblöcken einige Schlüsselfragen stellen. Ich bitte Sie, mit einigen Sätzen darauf zu antworten. Falls erforderlich, werde ich dann konkretisierende Nachfragen stellen.

### **Themenblock 1 (Einstieg):**

*Zu Ihrer Berufung in das Gremium*

- Wie kam es zu Ihrer Berufung? Vertreter der Kommunen (Mitgliedschaft im Präsidium des Dt. Städtetages)? Rolle der Grünen?
- Persönliche Motivation? (Aufwandsentschädigung? Kontakte, Netzwerk?)
- Sehen Sie sich eher als „Berater“ der Bundesregierung oder als jemand, der bestimmte Interessen, z.B. der Kommunen, im Gremium artikuliert und damit an die Bundesregierung heranträgt?

## **Themenblock 2:**

### *Arbeitsweise und Informationsverarbeitungsprozesse*

- Arbeitsweise und Informationsverarbeitungsprozesse generell: Wie wird innerhalb des Gremiums gearbeitet?

#### Eventualfragen:

- Welche Rolle kommt den Mitgliedern des Rates, welche den wissenschaftlichen Mitarbeitern in der Geschäftsstelle zu?
- Anzahl der Treffen und Kontakte?
- Wie wird innerhalb des Rates mit Kontroversen umgegangen? (Bsp. Ökosteuer)
- Gibt es Minderheitsvoten?
- Wie unterscheiden sich die Gutachten und Stellungnahmen des Rates von wissenschaftlichen Gutachten/Publikationen?
- Wie gestalten sich etwaige Kontakte zu Politik und versucht diese, Einfluss auf die Gutachten zu nehmen?
- Wie gestalten sich etwaige Kontakte zu Interessenverbänden und versuchen diese, Einfluss auf die Gutachten zu nehmen?
- Umgang mit anderen Politikberatungsinstitutionen?
- Öffentliche Wahrnehmung: Gibt es eine aktive Öffentlichkeitsarbeit? Welche Elemente beinhaltet diese?

## **Themenblock 3:**

### *Funktionen und Wirkungsweisen des Gremiums*

- Mit welcher Intention ist der RNE eingerichtet worden, was sind seine Aufgaben und was kann er tatsächlich bewirken?

Eventualfragen:

- Inwieweit haben Sie persönlich das Gefühl, dass die Gutachten und die Stellungnahmen des Rates zu einer „besseren“ Politik beitragen? Können Sie mir ein Beispiel nennen für die konkrete Umsetzung eines Vorschlages des Rates in ein Gesetz oder eine Verordnung?
- An wen genau werden die Stellungnahmen des Rates weitergeleitet? (Ministerien, Bundeskanzleramt: Leitungsebene, Abteilung, Referat)
- Nehmen Sie bitte zu folgender These Stellung: Die Bundesregierung beeinflusst die Linie des Rates durch eine gezielte Berufungspolitik.
- Sehen Sie die plurale Zusammensetzung des Rates (Vertreter von Gewerkschaften, Wirtschaft, Kirchen, Kommunen etc.) als Vor- oder Nachteil an? Welche Folgen bringt diese Art der Berufung von Mitgliedern mit sich?
- Können die vom RNE vorgelegten Gutachten/Stellungnahmen als eine Art Kompromissvorschlag angesehen werden, der von den Mitgliedern „ausgehandelt“ werden muss?



## **B. GESPRÄCHSPROTOKOLLE**

Die Protokolle sind nach dem Zeitpunkt der Gespräche geordnet. Der jeweilige Wortlaut findet sich auf den auf beigefügter CD-ROM abgespeicherten Audiodateien.

### **1. Protokoll des Gesprächs mit Prof. Dr. Wolfgang Franz**

Ø Mitglied im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) und ehemaliges Mitglied des Rates für Nachhaltige Entwicklung

Am 13.01.2005,

von 13:20 Uhr bis 13:50 Uhr,

in der Universität Konstanz, Raum D333.

Der Wortlaut des Interviews kann über die auf beigefügter CD-Rom abgespeicherte Audiodatei „Interview Prof. Dr. Wolfgang Franz“ abgerufen werden.

Zunächst erklärt sich Herr Prof. Dr. Franz damit einverstanden, dass das Gespräch aufgezeichnet wird. Er verzichtet auf eine vorherige Absprache bei wörtlicher oder sinngemäßer Zitierung in der Diplomarbeit.

#### **Themenblock 1: *Zur Person/Berufung in das Gremium***

Als erstes erläutert Herr Prof. Dr. Franz das Berufungsverfahren für die Mitglieder des Sachverständigenrates. Bei zweien der Mitglieder bestehe ein gewisses Mitspracherecht zum einen der Gewerkschaften und zum anderen der Arbeitgeberverbände. Dieses sei aber nicht im Gesetz verankert, sondern eine Tradition von eher informeller Natur. Bei seiner ersten Berufung wurde ein Experte für Arbeitsmarktfragen gesucht. Es wurde die Position frei, bei der immer die Gewerkschaften gefragt wurden. Nachdem das BMWA dann Herrn Prof. Dr. Franz vorgeschlagen hätte, seien die Gewerkschaften gefragt worden, ob sie mit diesem Vorschlag einverstanden wären. „Man muss den Gewerkschaften hoch anrechnen, dass sie Ihre Bedenken (in Bezug auf meine Person, F.B.) zurückgestellt haben zugunsten der Tatsache, dass es sich um jemanden handelt, der sich mit Arbeitsmarktfragen beschäftigt“. Nach fünf Jahren allerdings entschieden sich die Gewerkschaften dafür, lieber eine ihnen genehmere Person vorzuschlagen. So schied Herr Prof. Dr. Franz dann aus dem Gremium aus. Im Jahr 2003 wurde die Position des „Arbeitgebervertreters“ frei, durch die Herr Prof. Dr. Franz nun wieder in das Gremium einrücken konnte.

Als persönliche Motivation gibt Herr Prof. Dr. Franz zum einen den Wunsch an, dazu beizutragen, dass das Land wirtschaftlich nach vorne komme, zum anderen aber auch den

persönlichen Lerneffekt und z.B. die Versorgung mit zum Teil vertraulichen Informationen, die man normalerweise nicht mitbekäme.

## **Themenblock 2: *Arbeitsweise und Informationsverarbeitungsprozesse***

Der SVR trifft sich ca. alle drei bis vier Wochen für jeweils ein bis zwei Tage. Anfang des Jahres werden gewisse Themenschwerpunkte für das Jahr diskutiert und gesetzt. Die Hauptarbeit beginne dann im September bis zur Übergabe des Gutachtens am 15. November („Kampagne“): Während dieser Zeit tagt der Rat intensiv, die letzten beiden Wochen vor Abgabeschluss sogar in Permanenz.

Der Arbeitsstab (ca. acht wissenschaftliche Mitarbeiter, ein Generalsekretär, weitere Mitarbeiter in der Geschäftsstelle, vier Verbindungsleute zum Statistischen Bundesamt, in dem die Geschäftsstelle angesiedelt ist.) bearbeitet schwerpunktmäßig die Diagnose, während die Ratsmitglieder „auch selbst schreibend, eher die wirtschaftspolitischen Aussagen machen“. Der gesamte Mitarbeiterstab sitzt immer dabei, wenn die Texte diskutiert werden. Die Gutachten unterschieden sich dann auch „gewaltig“ von wissenschaftlichen Publikationen. Sie seien so geschrieben, dass der „durchschnittliche Politiker“ sie verstehen könne. Es sei ein Balanceakt zwischen Lesbarkeit für Nicht-Ökonomen und Beibehaltung des wissenschaftlichen Anspruches.

Teil der Arbeit ist auch eine aktive Öffentlichkeitsarbeit, z.B. durch Interviews mit Tageszeitungen etc. Der SVR führt auch eigene Tagungen durch, wirkt an Anhörungen z.B. im Bundestag mit und führt vor allem auch sehr viele informelle Gespräche mit „Politikern höchsten Ranges“ (Bundesminister, Bundeskanzler) und mit Vertretern von Interessenverbänden. Diese haben auch ein Anhörungsrecht in der Kampagne (Gewerkschaften, BDA, BDI, DIHK, Bundesbank, alle relevanten Bundesministerien). Die Bundesregierung ist dann auch gesetzlich verpflichtet, in ihrem Jahreswirtschaftsbericht zum Gutachten des SVR Stellung zu beziehen.

## **Themenblock 3: *Einschätzung der Funktionen und Wirkungsweisen des Gremiums***

Nach Einschätzung von Herrn Prof. Dr. Franz liegt der Grund für die Einberufung von Expertengremien in einem „wohlbegründeten Informationsbedürfnis“ der Entscheidungsträger, die sich den Sachverstand von Experten zunutze machen möchten.

Zu der These, dass neben dieser Politikberatungsfunktion der Gremien auch noch eine „Aushandlungsfunktion“ hinzukommt (beim SVR in Bezug auf ökonomische Schulen zu verstehen) meint Herr Prof. Dr. Franz, dass zumindest beim SVR eine solche Funktion nicht bestehe, da es keinen Zwang zum Kompromiss gebe: „Wenn sich ein Ratsmitglied nicht mit der Mehrheitsmeinung identifizieren kann, was in diesem Jahr bei Herrn Professor Bofinger der Fall war, dann hat er selbstverständlich das Recht, Minderheitsvoten zu schreiben.“ Es sei wichtig, dass der Gesetzgeber die unterschiedlichen Positionen, hinter denen zumeist auch unterschiedliche Wertvorstellungen stünden, sieht und diese als zusätzliche Information auffasst. Die Entscheidung müsse dann ohnehin beim Gesetzgeber getroffen werden.

Auf die Frage nach der „Politikbestätigungsthese“ meint Herr Prof. Dr. Franz, in Bezug auf den SVR: „Das hat noch nie funktioniert. Selbst wenn es so sein sollte, dass die Bundesregierung sich Ratsmitglieder aussucht, von denen sie annimmt, dass sie politisch eher in der Nähe der Regierenden sind, so hat sich das bisher immer als nicht tragfähig erwiesen“. Dazu seien zumindest die Mitglieder des SVR zu sehr wissenschaftlicher Ehrlichkeit verpflichtet und hätten ihren Ruf in der Profession zu verlieren. Zu beobachten sei allerdings

der „Becket-Effekt“: Die Meinungen gleichen sich nach Diskussionen in einem solchen Gremium doch an, die Gremien hätten schon ein „einnehmendes Wesen“. Aber den Versuch einer Beeinflussung seitens der Regierung hat Herr Prof. Dr. Franz noch nie erlebt. Es sei eher ein „Werben“ für eine bestimmte Position. Auch die einer bestimmten Partei offensichtlich nahe stehenden Ratsmitgliedern hätten sich in der Vergangenheit nicht gescheut, diese hart zu kritisieren.

Auf die Frage nach dem Beitrag des SVR zu einer „besseren Politik“ unterscheidet Herr Prof. Dr. Franz zwischen einer kurzfristigen Perspektive, in der das Gutachten „relativ wenig“ bewirke, und einer mittelfristigen Perspektive, „in der die Sache gar nicht so schlecht aussieht“: Wenn etwas wiederholt problematisiert wird, entstehe schon ein Problembewusstsein. Vieles z.B. aus der Agenda 2010 sei jahrelang vom SVR vorgeschlagen worden. Es sei natürlich schwierig, den Effekt des SVR zu bemessen, das viele andere auch gleiche oder ähnliche Vorschläge gemacht hätten.

Herr Prof. Dr. Franz zieht ein insgesamt positives Fazit aus seiner Tätigkeit als Politikberater. Es ginge ihm manches zu langsam. Auf die Frage, ob dies die Kosten der Demokratie seien, meint er: „Die Einsicht der Politiker, dass bestimmte Dinge geändert werden müssen, ist größer als man vermutet und als sie nach außen hin sagen. Aber sie sagen auch, sie müssten eben Mehrheiten finden und das zunächst mal in der eigenen Partei.“

## **2. Protokoll des Gesprächs mit Prof. Dr. Werner Jann**

Ø Universität Potsdam, Mitglied der „Hartz-Kommission“ (HK)

Am 18.01.2005,

von 14:50 Uhr bis 15:20 Uhr,

im Büro von Professor Jann, Universität Potsdam.

Der Wortlaut des Interviews kann über die auf beigefügter CD-Rom abgespeicherte Audiodatei „Interview Prof. Dr. Werner Jann“ abgerufen werden.

Zunächst erklärt sich Herr Prof. Dr. Jann damit einverstanden, dass das Gespräch aufgezeichnet wird. Er verzichtet auf eine vorherige Absprache bei wörtlicher oder sinngemäßer Zitierung in der Diplomarbeit.

### **Themenblock 1: Zur Person/Berufung in das Gremium**

Herr Prof. Dr. Jann ist vom damals zuständigen Arbeitsminister Walter Riester angerufen und gefragt worden, ob er als Experte für Verwaltungsmodernisierung in der Kommission mitarbeiten wolle. Die HK wurde als Reaktion auf den damaligen „Vermittlungsskandal“ der Bundesanstalt für Arbeit (BA) eingesetzt – der ursprüngliche Auftrag der Kommission war also näher am Thema Verwaltungsmodernisierung und weniger an der Arbeitsmarktpolitik

orientiert. Zunächst wollte jedoch die BA selber eine Kommission einsetzen, später jedoch entschied die Bundesregierung, die Sache selbst in die Hand zu nehmen. Herr Prof. Dr. Jann interpretiert die Berufungspolitik in Bezug auf die HK so, dass möglicherweise zwei Wissenschaftler gesucht worden seien, einen für Verwaltung, einen für Arbeitsmarktpolitik.

### **Themenblock 2: *Arbeitsweise und Informationsverarbeitungsprozesse***

Die Kommission hat sich insgesamt ca. zehn Mal getroffen. Es wurden außerdem Arbeitsgruppen gebildet. Die HK hatte eine Geschäftsstelle mit Mitarbeitern, aber auch die einzelnen Mitglieder haben ihre eigenen Mitarbeiter teilweise für die Arbeit der Kommission abgestellt, z.B. Herr Voscherau von der BASF, die Unternehmensberater in der Kommission, und auch Herr Hartz. Es wurden unzählige Gespräche mit anderen Experten, z.B. der Bertelsmannstiftung, aber auch des Arbeitsministeriums und der BA geführt: „Wenn es an etwas nicht gemangelt hat, dann waren es Informationen“. Man habe versucht, Anrufe von Journalisten eher abzublocken, aber „die Vorstellung, es gehe da zu wie bei der Papstwahl, bei der die Kommission in die Sixtinische Kapelle geht und nach drei Monaten mit dem Bericht rauskommt und dazwischen mit niemandem geredet hat, die ist natürlich auch absurd“. Man redete ständig mit Verbandsvertretern und Kollegen. Und natürlich gab es auch Druck, zum Beispiel aus den Gewerkschaften, zum Teil unzumutbaren, auf die Gewerkschaftsvertreter in der Kommission. Er selbst habe aber keinerlei Druck verspürt, was mit seiner Position als Professor zu tun habe.

Der Auftrag der Kommission war nicht sonderlich detailliert und ist sehr schnell, von Peter Hartz und der Kommission selber, in Richtung Arbeitsmarktpolitik ausgeweitet worden.

Die HK hat aus Sicht von Herrn Prof. Dr. Jann „außergewöhnlich gut zusammengearbeitet“, was zum einen mit der Person des Vorsitzenden zu tun hatte. Zum anderen sei bei allen die Vorstellung des gescheiterten „Bündnisses für Arbeit“ im Hinterkopf gewesen. Es war deshalb die Auffassung vorherrschend, dass es einen einstimmigen Bericht geben müsse. Dieser sei zustande gekommen, weil allen klar war, dass es um viel ging. Scherzhaft zitiert hierzu Herr Prof. Dr. Jann einen alten Spruch: „An Universitäten sind die Konflikte immer so giftig, weil es um so wenig geht“.

Es komme sehr viel auf Vertrauen an, auf die Persönlichkeit der Mitglieder und deren Fähigkeit zu Kooperation. Hierfür sei die Zusammensetzung der HK sehr hilfreich gewesen. So habe der Vorsitzende die Prozesse und Abläufe hervorragend gemanagt. Diese seien abgelaufen wie sie im „Garbage-Can-Model“ passend dargestellt sind: Was sind die Probleme, wer kann diese wann am besten bearbeiten und lösen.

### **Themenblock 3: *Einschätzung der Funktionen und Wirkungsweisen des Gremiums***

Herr Prof. Dr. Jann sieht es als selbstverständlich an, dass es bei der Politikberatung immer auch – mehr oder weniger – um Interessenvertretung geht. Er hält überhaupt nichts davon, zu sagen, bei der Politikformulierung gehe es nur um Analyse. „Es ist vollkommen klar, dass in einer solchen Kommission wichtige Interessen vertreten sein müssen. Ich halte überhaupt nichts von neutralen Sachverständigen“. Aber es seien in der HK eben nicht Verbandsvertreter gewesen. Beispielsweise ist im Falle der Gewerkschaftsvertreter nicht der Vorsitzende berufen worden, sondern Personen, von denen man annahm, sie könnten etwas zu der Arbeit der HK beitragen. Auch von den Arbeitgeberverbänden sei kein Verbandsvertreter im engeren Sinne dabei gewesen, sondern Manager aus der Industrie.

Herr Prof. Dr. Jann sieht die Arbeit der HK von Anfang an gekennzeichnet durch, wie Scharpf es allgemein in Bezug auf die Politikformulierung formuliert, *Informationsgewinnung/Informationsverarbeitung* und *Konsensfindung/Konfliktlösung*. Viele Sachverständigengutachten seien gerade deshalb unbrauchbar, weil sie diesen Aspekt der Konfliktlösung zu wenig berücksichtigten.

Was die „Politikbestätigungsthese“ angeht, meint Herr Prof. Dr. Jann, dass die HK selbstverständlich auch eine Legitimationsfunktion gehabt hätte. Wie in der „Garbage-Can-Theorie“ dargestellt, sei in der HK geschaut worden, was es schon alles an Ideen gibt: „Natürlich hatte man die Hoffnung, auch die ein oder andere neue Idee in der HK zu generieren, und im ein oder anderen Fall ist das vielleicht auch so gewesen. Aber im Prinzip ging es doch darum, alle möglichen Ideen, die es schon gab, daraufhin zu überprüfen, ob man sie konsensfähig auf bestimmte Probleme hin kombinieren kann. [...] Es ist wohl alles, was aus der HK rausgekommen ist, irgendwo schon mal diskutiert worden. Aber bestimmt nicht im Arbeitsministerium. Und das ist der Punkt: Dass man, zugespitzt, gesagt hat, mit diesem Ministerium ist das Problem nicht mehr zu lösen. Da brauchen wir andere Anstöße zur Politikformulierung.“ Für viele Abläufe sei die Ministerialbürokratie zwar sehr gut geeignet, nicht aber für das Organisieren eines radikalen Bruchs mit der bisherigen Policy. Dafür stecke es auch zu sehr in einem langjährigen Netzwerk mit Interessensverbänden und anderen Gruppierungen. In diesem Aufbrechen eines etablierten Politiknetzwerkes sei die Funktion der HK einzuordnen.

Zu den damaligen Vorwürfen der Oppositionsparteien, die Übergabeveranstaltung im Französischen Dom in Berlin sei eine inszenierte Show gewesen, meint Herr Prof. Dr. Jann, dass dies zum Spiel dazugehöre. Das Problem sei gewesen, dass es zu nahe am Wahltermin gewesen sei. Aber: „Wenn man eine bestimmte Botschaft hat, dann ist es vollkommen legitim, das ganze auch zu inszenieren“. Dass das Thema Hartz dann im Wahlkampf eine so große Rolle gespielt hat, sei dann eher ein Fehler der Opposition und nicht im Voraus absehbar gewesen, weil sie sehr uneinheitlich auf die Vorschläge reagiert hat (Zuerst Zustimmung, dann Ablehnung durch Stoiber).

Herr Prof. Dr. Jann meint, dass der gesamte Ablauf der Kommissionsarbeit und die damit verbundene spätere solch zentrale Bedeutung für den Bundestagswahlkampf nicht als Inszenierung vom Bundeskanzleramt aus planbar gewesen wäre. Es sei dann vielmehr von der Regierung sehr geschickt erkannt worden, welche „opportunity structures“ die HK für den Wahlkampf geboten habe und dass man daraus noch mehr machen könnte.

### **3. Protokoll des Gesprächs mit Prof. Dr. Günther Schmid**

Ø Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Mitglied der „Hartz-Kommission“ (HK)

Am 18.01.2005,

von 17:00 Uhr bis 17:30 Uhr,

im Büro von Professor Schmid, WZB.

Der Wortlaut des Interviews kann über die auf beigefügter CD-Rom abgespeicherte Audiodatei „Interview Prof. Dr. Günther Schmid“ abgerufen werden.

Zunächst erklärt sich Herr Prof. Dr. Schmid damit einverstanden, dass das Gespräch aufgezeichnet wird. Er verzichtet auf eine vorherige Absprache bei wörtlicher oder sinngemäßer Zitierung in der Diplomarbeit.

### **Themenblock 1: Zur Person/Berufung in das Gremium**

Seine Berufung, so Herr Prof. Dr. Schmid, habe zunächst damit zu tun, dass er zuvor Mitglied der Benchmarkinggruppe des Bündnisses für Arbeit war. Das Scheitern des Bündnisses sei auch ein Grund für die Einberufung der HK gewesen (neben dem eigentlichen Anlass, dem Vermittlungsskandal bei der BA), nämlich die Einsetzung einer Kommission außerhalb der etablierten korporatistischen Strukturen.

Im WZB wurden bereits zuvor mehrere Studien zur Effektivität der Arbeitsverwaltung und zur Implementation und Wirksamkeit von Arbeitsmarktpolitik durchgeführt, was weitere Gründe für die Berufung von Herrn Prof. Dr. Schmid waren. Formell sei die HK vom damaligen Arbeitsminister Riester berufen worden, allerdings „ist es informell ziemlich deutlich gewesen, dass die Federführung im Kanzleramt war“.

Motivation für die Zusage von Herrn Prof. Dr. Schmid sei die Hoffnung auf den Beginn einer „einigermaßen erfolgreichen Politikberatung in einer interessanten Kommission“ gewesen. Der Arbeitsaufwand sei am Anfang nicht einschätzbar gewesen, die Arbeit hätte alle Abende und Wochenenden gekostet.

Insgesamt ist die HK hauptsächlich mit Managern aus der Industrie besetzt gewesen: Diese sollten, am ursprünglichen Auftrag der HK orientiert, moderne Managementkonzepte der Unternehmen für eine neue Struktur der BA nutzbar machen. Dieser ursprüngliche Auftrag sei dann aber im Laufe der Zeit ein wenig in den Hintergrund getreten.

### **Themenblock 2: Arbeitsweise und Informationsverarbeitungsprozesse**

Die Arbeit der HK lasse sich in mehrere Phasen unterteilen: Die erste Phase beinhaltete die „übliche Kommissionstätigkeit“ des „Papiere Produzierens“. Die zweite Phase begann mit dem 21. Juni („das Datum kann ich noch genau nennen“), an dem im Spiegel ein Interview mit Peter Hartz erschienen war. Die Hintergrundpapiere aus der Kommission waren zu diesem Zeitpunkt schon bei der Presse gelandet und die Kommission musste nun an die Öffentlichkeit treten. Zu diesem Zeitpunkt änderte sich auch das Verhalten der Kommissionsmitglieder zum Teil stark, insbesondere jenes der Sozialpartner, da diese nun in stärkerem Maße Rückkopplung bei ihren Verbänden holten.

Die damals von der Opposition kritisierte Übergabeveranstaltung im Französischen Dom hätten die Mitglieder, so Herr Prof. Dr. Schmid, als „nicht hilfreich“ empfunden. Dies sei sogar soweit gegangen, dass die Arbeitgebervertreter einige Wochen zuvor ihren Austritt aus der HK angedroht und den bereits gefundenen Kompromiss in Frage gestellt hätten. Daraufhin habe Herr Prof. Dr. Schmid zusammen mit Herrn Prof. Dr. Jann einen öffentlichen Brief verfasst und sich gegen die Einmischung des BDA in die Kommissionsarbeit verwahrt.



Im Übrigen könne die Arbeitsweise der HK fast idealtypisch mit dem Garbage-Can-Modell beschrieben werden.

### **Themenblock 3: *Einschätzung der Funktionen und Wirkungsweisen des Gremiums***

Natürlich sei die Arbeit auch ein Aushandlungsprozess gewesen. Es habe eine „ungewöhnliche Kompromissbereitschaft“ gegeben. Peter Hartz sei selber lange davon ausgegangen, dass es am Ende nicht zu einem einheitlichen Gutachten ohne Minderheitsvoten kommen werde. Der hohe öffentliche Druck, die Stimmung in der Kommission und das Bewusstsein über die höhere Wirkung eines einheitlichen Gutachtens habe dann aber zu dem einstimmigen Abschlussbericht geführt, der in einigen Punkten enorme Kompromissbereitschaft vorausgesetzt habe. Im Nachhinein hätten sich „einige in einigen Punkten vielleicht auch etwas überrumpelt gefühlt“. So wären im Nachhinein ohne den Druck zum Beispiel einige der Schätzungen über die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen sehr viel moderater und skeptischer ausgefallen. „In wissenschaftlichen Gutachten wäre ich nicht so weit gegangen“, so Prof. Dr. Schmid. Allerdings seien die Zahlen in den Medien auch vereinfacht dargestellt worden.

Zur „Legitimierungs-/Bestätigungsthese“: Es sei sicherlich richtig, dass es in den üblichen Entscheidungsverfahren in Parteien und Parlament sowie korporatistischen Abstimmungen nicht so einfach gewesen wäre, einige Vorschläge durchzubringen. Auf der anderen Seite sei es keine Legitimierungsveranstaltung gewesen, da am Anfang alles offen gewesen sei. Die anfänglichen Bemühungen des Arbeitsministeriums, die Arbeit der HK zu steuern, seien gescheitert, da Peter Hartz von Anfang an eine sehr starke Position gegen das Arbeitsministerium aufgebaut sowie einen eigenen Mitarbeiterstab eingerichtet hatte.

Man könne zwar im Nachhinein sagen, dass ein Großteil der Vorschläge „nicht besonders originell ist“, auf der anderen Seite wäre z.B. eine Idee wie die der Ich-AG oder der Personalserviceagenturen nicht von der Regierung erfunden worden. Da die Vorschläge der Kommission nicht eins zu eins umgesetzt worden seien, könne man schon daraus den Rückschluss ziehen, dass die HK nicht nur Legitimationsfunktion gehabt sondern tatsächlich eigenständige Ideen entwickelt habe. „Ich würde aber nicht leugnen, dass der Kommissionsbericht für die Regierungskoalition und die Durchsetzung der Agenda 2010 unschätzbaren Wert hatte“. Auf die konkrete Nachfrage, wie es sich zum Beispiel mit dem Vorschlag der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe verhalte, bestätigt Herr Prof. Dr. Schmid, dass darüber lange Konsens bestanden habe und in diesem Fall der HK tatsächlich eine Legitimierungsfunktion zugekommen sei. Die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe („einmaliges Konstrukt in der Wohlfahrtslandschaft Europas“) sei von den meisten Experten als sinnvoll erachtet worden. Im Bewusstsein der Öffentlichkeit sei diese Abschaffung dann erst mit dem Hartz IV-Gesetz angekommen.

Der heißeste Punkt in den letzten Stunden sei die Frage nach der Verkürzung der Dauer des Bezuges des Arbeitslosengeldes gewesen. Dies sei dann aber im Abschlussbericht nur als möglicher Plan für die Zukunft aufgetaucht; mit der (sofortigen) Umsetzung sei die Regierung in diesem Punkt sogar weiter als die HK gegangen.



#### **4. Protokoll des Gesprächs mit Dipl.-Theol. Yvonne Scherer und Dipl.-Soz. Manuel Rivera**

Ø Referenten in der Geschäftsstelle des Rates für Nachhaltige Entwicklung (RNE)

Am 20.01.2005,

von 14:00 Uhr bis 14:40 Uhr,

im Wissenschaftszentrum Berlin.

Der Wortlaut des Interviews kann über die auf beigefügter CD-Rom abgespeicherte Audiodatei „Interview Manuel Rivera und Yvonne Scherer“ abgerufen werden.

Zunächst erklären sich Frau Scherer und Herr Rivera damit einverstanden, dass das Gespräch aufgezeichnet wird. Sie verzichten auf eine vorherige Absprache bei wörtlicher oder sinngemäßer Zitierung in der Diplomarbeit.

##### **Themenblock 1: *Zur Person/Arbeit in der Geschäftsstelle***

Frau Scherer und Herr Rivera stellen zunächst kurz ihren jeweiligen Werdegang dar und wie sie zu ihren Stellen in der Geschäftsstelle des RNE kamen. Frau Scherer ist innerhalb der Geschäftsstelle für die Themen Nachhaltigkeit und Medien, Kommunikation, Kunst, Kultur, Wirtschaft (Corporate Social Responsibility), nachhaltiger Warenkorb sowie die Öffentlichkeitsarbeit des RNE zuständig. Herr Rivera bearbeitet unter anderem die Themen lokale Agenda, Europapolitik sowie ein neues Projekt mit dem Namen „Generationenbilanz Nachhaltigkeit“. In der Geschäftsstelle arbeiten des Weiteren eine Agrarwissenschaftlerin, ein Volkswirt, sowie der Geschäftsführer des RNE.

##### **Themenblock 2: *Arbeitsweise und Informationsverarbeitungsprozesse***

Der RNE trifft sich ca. fünf bis sechs Mal pro Jahr zu zweitägigen Sitzungen. Darüber hinaus gibt es Arbeitsgruppen, beispielsweise zum Thema Energie. Der Geschäftsführer des Rates stehe im ständigen informellen Kontakt mit dem Vorsitzenden Dr. Volker Hauff. Der Rat setzt sich selbst die Themen auf die Agenda, einmal jährlich finde hierfür eine Themensammlung statt. Diese werden dann zunächst grundsätzlich diskutiert, und der Rat überlegt, ob man dazu beispielsweise eine Arbeitsgruppe einrichten oder eine Stellungnahme/Empfehlung an die Bundesregierung abgeben wolle. Darauf folgten weitere eher informelle Gespräche, um zu klären, wer sich mit dem Thema intensiver auseinandersetzen könnte. Am Ende komme meistens eine „Conclusio“ heraus, die vom Rat verabschiedet wird und deren Redaktion der Geschäftsstelle obliegt.

Es gab auch schon den Wunsch einiger Mitglieder, dass der Rat sich stärker tagespolitisch äußern sollte. Dies sei dann aber nicht konsensfähig gewesen. Nun äußert sich einfach Dr. Hauff als Vorsitzender zu derlei Themen, zwar offiziell nicht im Namen des Rates sprechend, was aber in der öffentlichen Wahrnehmung keinen Unterschied mache.

Informeller Austausch der Geschäftsstelle bestehe zu den „klassischen“ umweltpolitischen Beratungsgremien wie dem „Rat von Sachverständigen für Umweltfragen“, allein schon bedingt durch räumliche Nähe im WZB. Allerdings sei die Nähe nicht so groß wie man vielleicht erwarten würde. Es werde aber Sachverstand von Außen geholt, sobald dieser von Nöten sei. Auch Politiker wie z.B. Frau Merkel seien schon zu Gast bei Ratssitzungen gewesen. Bei Einladungen an Verbände wird auf Ausgewogenheit geachtet.

Was die Abstimmungsprozesse im Rat betrifft, so würde erfahrungsgemäß Konsens gesucht und auf Abstimmungen verzichtet. Strittige Punkte würden dann einfach nicht in die Stellungnahmen aufgenommen. So sei z.B. zum Thema Ökosteuern keine Einigkeit erzielt worden.

Was die Öffentlichkeitsarbeit anbelangt, so werde versucht, diese aktiv zu betreiben. Es gibt eine Presseagentur, die für den RNE Journalistenkontakte aufgebaut hat. Dies sei ein fester Stamm an „treuen“ Journalisten, die in den Redaktionen als „Anwälte“ auch versuchen, die Themen des Rates in die Berichterstattung einzubringen. Es sei allerdings schwierig, das Thema Nachhaltigkeit als breites politisches Thema in der Öffentlichkeit zu verankern. Die Arbeit des RNE erscheine hauptsächlich im Wirtschaftsteil sowie im Feuilleton. Mit der Präsenz in Fachzeitschriften sei man sehr zufrieden.

### **Themenblock 3: *Einschätzung der Funktionen und Wirkungsweisen des Gremiums***

Auf die Frage nach der Einschätzung der Wirkung des RNE verweist Herr Rivera auf eine „zumindest hohe Integrationsfunktion was die Szene betrifft“, was man u. a. an dem sehr hohen Zulauf zum Jahreskongress des RNE sehen könne. Auch das „Networking auf kleinerer Ebene“ bei Ratsitzungen und im informellen Kontakt sei eine wichtige Funktion des RNE. Die Wirkung der Empfehlungen des RNE sei sehr schwierig einzuschätzen, es gebe sicherlich ein Evaluationsproblem. So gibt es Stellungnahmen, die wie z.B. jene zum Thema Kohlepolitik, die schon eine gewisse Wirkung erzielt hätten, da sie innerhalb der Bundesregierung eine bestimmte Seite gestärkt hätte. Auch auf die von der Bundesregierung erarbeitete „Nachhaltigkeitsstrategie“ habe der Rat großen Einfluss gehabt. Andere Empfehlungen, z.B. zum Thema Welthandelsorganisation, hätten nicht annähernd eine solche Wirkung entfalten können und würden ein „Schattendasein fristen“.

Was die Öffentlichkeit bzw. die Fachöffentlichkeit betrifft, so gibt es auch hier Themen, die eine sehr große Wirkung entfalten (z.B. seien zum „nachhaltigen Warenkorb“ um die 6.000 Broschüren verschickt worden), Andere dafür weniger. Auch seien auf Vorschlag des RNE mehrere Forschungsprogramme des Bildungsministeriums, einzelne Infokampagnen oder die Deutsche Energieagentur eingerichtet worden.

Allgemein ist der Einfluss des RNE auf Entscheidungen der Bundesregierung nur sehr schwer einschätzbar. Der Vorteil sei aber, dass der RNE organisatorisch an das Bundeskanzleramt gekoppelt sei und nicht etwa an das Umweltministerium. Dies sei eine Besonderheit, wenn man den RNE mit anderen Einrichtungen in Europa vergleicht (Es gibt ein Netzwerk der umweltpolitischen Beratungsgremien in Europa, das „Network of European Environment and Sustainable Development Advisory Councils, EEAC“). Die Stellungnahmen gingen direkt an den Staatssekretärsausschuss im Kanzleramt, die Federführung dort habe Herr Steinmeier.

In das reguläre Gesetzgebungsverfahren ist der RNE zumindest nicht offiziell eingeklinkt. Im Bundestag gibt es dann noch einen parlamentarischen Beirat zum Thema Nachhaltigkeit.

Zur „Aushandlungsfunktion“: Die Mitglieder seien zwar als unabhängige Personen und nicht als Vertreter ihres Verbandes im Rat (so sei z.B. nach dem Ausscheiden des „Nabu“-Vorsitzenden Flasbarth wegen seines Wechsels ins Umweltministerium nicht sein Nachfolger

im Nabu-Vorsitz in den Rat berufen worden), nach Einschätzung von Herrn Rivera unterliegen sie aber schon gewissen Zwängen. So sei ihm die Äußerung eines Ratsmitgliedes in Erinnerung, der bei einer Diskussion gesagt hat: „So kann ich mich aber nicht sehen lassen“. Es wird aber von Seiten des Vorsitzenden und der Geschäftsstelle versucht, den Verbandseinfluss zurückzudrängen. So seien anfangs noch Mitarbeiter der Ratsmitglieder bei Sitzungen zugelassen gewesen, was dann später geändert worden sei. Außerdem habe der Rat selber bei neuen Mitgliedern ein Vorschlagsrecht. Es würde aber darauf geachtet, dass alle „zivilgesellschaftlichen Gruppen“ repräsentiert sind. So habe man z.B. einen Jugendvertreter im Rat haben wollen. Es wurde dann aber der „Viva“-Moderator Tobi Schlegl berufen und kein Vertreter eines Jugendverbandes. Diese hätten sich dann beschwert, dass sie nicht berücksichtigt worden sind.

## **5. Protokoll des Gesprächs mit Professor Michael C. Burda**

Ø Humboldt-Universität zu Berlin

Am 02.02.2005,

von 14:20 Uhr bis 14:35 Uhr,

fernmündlich.

Zunächst erklärt sich Herr Prof. Burda damit einverstanden, dass das Telefonat aufgezeichnet wird. Das Protokoll ist am 30.03.2005 von Herrn Prof. Burda autorisiert worden.

### **Themenblock 1: Zur Person/Ablehnung der Berufung in das Gremium**

Auf die allgemein gehaltene Frage, warum er eine Berufung in den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) abgelehnt habe, erläutert Herr Prof. Burda zunächst, dass er sowohl die Arbeit des SVR als auch viele Mitglieder und frühere Mitglieder gut kenne und ihre Engagement und ihre Begeisterung für die Arbeit sehr respektiere. Herr Prof. Burda war auch schon für den SVR tätig und hat einige kleinere Gutachten erstellt. Es sei allerdings so, dass man sehr viel Zeit und Energie investieren muss (siehe W. Franz: Beginn der Treffen schon im Frühjahr, am Ende permanent, Fahrt nach Wiesbaden). Man müsste also das ganze Sommersemester entweder nur Blockveranstaltungen anbieten oder eben ganz abschreiben. Wichtiger noch aber sei die Zeit, die für die Forschungsarbeit verloren ginge. Er sei zum Zeitpunkt der Berufung 43 Jahre alt gewesen und hätte den Eindruck gehabt, dass man, sobald man im Rat drin ist, nicht mehr so leicht aussteigen will („Man will es nicht aufgeben, wenn man drin ist, denn man hat natürlich eine ganz wichtige Position. Und das hat mich beängstigt.“).

Ein weiterer wichtiger Grund sei von der Presse dann etwas aufgebauscht worden: „Ich habe den Eindruck, dass die harte Arbeit, und die Ratsmitglieder stecken sehr viel Arbeit rein, von der Politik nicht richtig ernst genommen wird.“. Herr Prof. Burda nennt ein Beispiel: 1988 hat er erstmals einen Bericht für den SVR verfasst; in diesem Jahr habe er das Endgutachten sehr

sorgfältig angeschaut. Als die Berufung dann im Raum stand, habe er nochmals nachgeschlagen und festgestellt, dass alles, was heute diskutiert wird, vom SVR schon damals sehr explizit angemahnt worden ist: „Die Stellungnahmen liegen seit 15 Jahren auf dem Tisch. Die Vorschläge wurden von allen Regierungen schlichtweg ignoriert“.

Die Ablehnung der Berufung sei dann eine einfache Opportunitätskostenrechnung der genannten Gründe gewesen.

## **Themenblock 2: *Arbeitsweise und Informationsverarbeitungsprozesse***

-entfällt-

## **Themenblock 3: *Einschätzung der Funktionen und Wirkungsweisen des Gremiums***

Herr Prof. Burda weist zunächst darauf hin, dass der SVR gesetzlich vorgesehen sei – ob gewünscht von der jeweiligen Regierung oder nicht.

„Mein Problem ist dann, dass die Politiker in diesem Land die Volkswirtschaftslehre nicht ernst nehmen, jedenfalls nicht so ernst wie in Schweden, Dänemark oder den Niederlanden beispielsweise“. So wären z.B. die Hartz-Gesetze nicht etwa umgesetzt worden, weil sie von Volkswirten vorgeschlagen worden seien (diese Vorschläge habe es schon sehr lange gegeben), sondern sie sind aus der politischen Notlage entstanden. Die politische Notwendigkeit habe triumphiert, nicht etwa ein Bekenntnis zur Volkswirtschaftslehre. „Die Hartz-Kommission war von der volkswirtschaftlichen Seite her so unterbesetzt, dass es fast peinlich ist.“ (Prof. Günther Schmid war der einzige Ökonom).

Auf die Frage nach einer möglichen „Bestätigungsfunktion“ der Kommissionen, bei der auch Inszenierung eine Rolle spielt, antwortet Herr Prof. Burda: „Nein, das kann ich nicht bestätigen. Ich würde es anders formulieren: Das ganze System ist aus den 60er Jahren aus einem Konsensmodell heraus begründet worden. Man wollte eine konsensfähige Einschätzung der volkswirtschaftlichen Lage erzeugen.“ Das sei aber sehr aufwendig, und sobald jemand wie Prof. Bofinger im Rat sei, müsse es Probleme geben, „weil es manchmal eine konsensfähige Einschätzung der Wirtschaftslage nicht geben kann“.

Der Rat biete schon einen sehr guten Querschnitt der volkswirtschaftlichen Lehrmeinung, aber die Politiker müssten eben auch auf die Stellungnahmen hören. „Die Frage ist, ob die Arbeit des Rates wirklich Konsequenzen hat. Man hätte wirklich gerne geglaubt, dass die Gutachten in den Ministerien sorgfältig gelesen würden.“ Vielleicht seien die Gutachten auch zu umfangreich geworden. Die Gutachten des amerikanischen „Council of Economic Advisers“ seien viel knapper formuliert und würden zum Teil auch in den Colleges als Unterrichtsmaterial verwendet. Zumindest unter Clinton hätten die Gutachten dort dann auch sehr viel Aufmerksamkeit erfahren. Die Verwendung der Gutachten sei eine politische Sache, natürlich auch abhängig von der Persönlichkeit der Politiker. Die volkswirtschaftliche Politikberatung „ist eine Ressource, die da ist. Meines Erachtens ist die Umsetzung der Gutachten dann eine politische Sache.“

## 6. Protokoll des Gesprächs mit Oberbürgermeister Horst Frank

Ø Mitglied des Rates für Nachhaltige Entwicklung (RNE)

Am 16.02.2005,

von 10:15 Uhr bis 10:40 Uhr,

im Rathaus der Stadt Konstanz.

Der Wortlaut des Interviews kann über die auf beigefügter CD-Rom abgespeicherte Audiodatei „Interview OB Horst Frank“ abgerufen werden.

Zunächst erklärt sich Herr OB Frank damit einverstanden, dass das Gespräch aufgezeichnet wird. Er verzichtet auf eine vorherige Absprache bei wörtlicher oder sinngemäßer Zitierung in der Diplomarbeit.

### **Themenblock 1: Zur Person/Berufung in das Gremium**

Herr OB Frank ist von Bundesumweltminister Trittin für den RNE vor dem Hintergrund vorgeschlagen worden, „die kommunale Ebene zu verstärken“. „Man muss dazu sagen, dass ich, als der RNE eingerichtet wurde, bei den grünen Ministern und auch beim Vorstand der Partei nachgefragt habe, warum da kein Grüner drin ist. Ich habe das moniert, auch gegenüber Kuhn [damaliger Parteivorsitzender der Grünen, F.B.]. Ich habe das gar nicht auf mich bezogen, aber gerade beim Thema Umwelt und Nachhaltigkeit müssten die Grünen doch eigentlich drin sein. Und da die Grünen nicht viele Oberbürgermeister haben, wurde ich dann später von Herrn Trittin gefragt, ob ich zur Verfügung stünde.“ Zu seinem Selbstverständnis und seiner Rolle im RNE meint Herr OB Frank: „Ich sehe mich aber nicht veranlasst, hier Parteipolitik zu machen, niemand, der dort drin ist, tut dies. Ich sehe mich da als Vertreter der Kommunen. Aber ich bin natürlich bei den Grünen, weil ich bestimmte Vorstellungen von Nachhaltigkeit und Umweltpolitik habe.“

Auf die Frage nach der persönlichen Motivation für die Mitarbeit im RNE sagt Herr OB Frank: „Auf der einen Seite das Feedback zu bekommen, was bundesweit passiert und das auch für die Stadt Konstanz nutzbar zu machen. Auf der anderen Seite möchte ich die kommunale Erfahrung dort einbringen. Es ist auch ein Thema, das mich persönlich umtreibt und das ich interessant finde, das Spannungsfeld von Ökonomie, Ökologie und Sozialem. Zudem bekommt man natürlich Kontakte und Informationen, die ich als OB von Konstanz sonst nicht bekommen würde.“

### **Themenblock 2: Arbeitsweise und Informationsverarbeitungsprozesse**

Neben den Treffen im Plenum gibt es Arbeitsgruppen, die Expertenanhörungen durchführen und auch Gutachten in Auftrag geben können. Die Themen werden dann im Gesamtplenium diskutiert, verabschiedet und an die Bundesregierung geschickt. Für Projekte und Hearings gibt es eine nicht üppige, aber ausreichende finanzielle Ausstattung, die durch die Zuordnung



des Rates an das Kanzleramt gesichert ist. Die Geschäftsstelle arbeitet nach Ansicht von Herrn Frank äußerst effektiv, es sei bei den Mitarbeitern Begeisterung für das Thema vorhanden.

Da die meisten Informationen zu Arbeitsprozessen schon im Gespräch mit den Mitarbeitern der Geschäftsstelle erlangt werden konnten, wurde hier nicht weiter nachgefragt.

### **Themenblock 3: *Einschätzung der Funktionen und Wirkungsweisen des Gremiums***

Zu Zusammensetzung und Folgen für die Funktion des Rates erklärt Herr Frank: „Der RNE ist bunt zusammengesetzt. Wir sind als Vertreter der Kommunen zu zweit, dann die Industrie, Umweltverbände, Hochschulen, Verbrauchervertreter. Die Zusammensetzung ist interessant, aber nicht ohne Spannungen aufgrund der unterschiedlichen Interessen. Bei unterschiedlichen Meinungen werden entweder divergierende Voten gemacht oder versucht, noch mal zu diskutieren und dann zu einer Einigung zu kommen. Aber man sieht natürlich schon, dass ein Industrievertreter wie Herr Voscherau ganz klar versucht, seine Interessen durchzusetzen.“ Auf die Frage, ob die Rolle des Herrn Voscherau damit die eines Interessenvertreters im Rat sei, antwortet Herr OB Frank: „Das sehe ich so. Er würde sich dort anders sehen, aber ich sehe das so. Aber dazu sind wir ja so unterschiedlich zusammengesetzt, dass man dann die Interessen ansprechen kann. Ich hatte durchaus am Anfang den Eindruck, dass es so ein Kommt war, auf hohem Niveau zu diskutieren und sich dann aber auch nicht weh zu tun. Ich bin der Meinung, dass man das in Zukunft stärker tun muss und klar die Rollen und Interessen zu benennen. Man hat in solchen Gremien oft den Kommt, dass man so etwas nicht tut: Jeder hat Interessen, aber man spricht nicht darüber. Sie beeinflussen aber natürlich die Statements. Da finde ich es dann richtig, offen darüber zu sprechen und klarzumachen, wo das Gesamtinteresse ist. Die Aufgabe eines Rates heißt für mich, ein Votum abzugeben, in dem die unterschiedlichen Meinungen klar rauskommen und sie nicht verschleiert. Man kann versuchen, eine gemeinsame Empfehlung abzugeben, aber wenn man immer nur den kleinsten gemeinsamen Nenner sucht, würde das die Aufgabe des Rates entwerten.“ Auf die Frage, ob das in der Realität so stattfindet, antwortet Herr OB Frank: „Aus meiner Sicht immer mehr, aber noch zu wenig. Man hat in der Vergangenheit gesagt, wir haben die größere Wirkung wenn wir einig sind und man hat deshalb den gemeinsamen Nenner gesucht.“ Auf die Frage, ob man die Arbeit des Rates als eine Art Aushandlungsprozess charakterisieren kann, antwortet Herr OB Frank: „Es ist weniger ein Aushandlungsprozess in dem Sinne, dass man sagt ‚Du gibst mir das, ich gebe dir das‘“. Man pflegt einen Diskurs, der an der Oberfläche sehr höflich ist und die Widersprüche eher verdrängt, weil es sich nicht gehört. Ich bin zwar in vielen Punkten anderer Meinung als z.B. Herr Voscherau, aber mir ist es dann lieber, dass die Konflikte dort ausgetragen werden und die Bundesregierung ein ungeschminktes Bild bekommt.“

Zur Rolle und zum Verhältnis zu Interessengruppen sagt Herr Frank, dass die klassischen NGOs im Rat ja vertreten seien. Ob man neuere Gruppen wie „Greenpeace“ oder auch „attac“ mit rein nehmen sollte, darüber müsse man diskutieren. „Es ist aber schwierig. Attac hat einen anderen, eher emotionalen Ansatzpunkt. Und im Rat haben wir einige, die eher intellektuell oder wissenschaftlich an die Themen rangehen. Und das beißt sich manchmal.“

Herr OB Frank bestätigt, dass eine Funktion des RNE auch sei, das Thema Nachhaltigkeit nach Außen zu tragen und zu vermitteln. „Um eine Wirkung zu erzielen, muss man in unserer Mediengesellschaft natürlich mit bestimmten Mitteln spielen“ Auf die Frage, ob auch inszeniert würde, antwortet Herr OB Frank: „Wenn man zu sehr inszeniert besteht die Gefahr,

dass man nicht mehr als seriöse Institution wahrgenommen wird. Bestimmte Dinge muss man machen, z.B. mit Tagungen durchaus auch prononciert in die Öffentlichkeit gehen, aber inszenieren würde ich nicht, weil es irgendwann auf einen zurückfällt. Und das macht der Rat auch nicht“. „Es ist eine Vermittlung, die ins Parlament und in bestimmte Interessengruppen und die Fachöffentlichkeit wirken soll. Es wäre schön, wenn es auch an die breite Öffentlichkeit ginge, aber ich glaube, dafür sind die Themen nicht spektakulär genug.“

Auf die Frage nach einer Einschätzung der Wirkung des RNE antwortet Herr OB Frank: „Der Rat kann bewirken, dass das Thema Nachhaltigkeit bei der Bundesregierung nicht außer acht gelassen wird. Es kann unterstützen, was in der Bundesregierung schon gemacht wird, wie z.B. Kyoto, oder er kann selbst konkrete Projekte anstoßen, wie z.B. den Nachhaltigen Warenkorb. Wichtig ist auch, das ganze auf die kommunale Ebene runter zu brechen und das ganze zu verzahnen.“ Herr OB Frank betont auch, dass der Rat bestimmte Teile der Regierung in ihren Meinungen unterstützen und damit stärken könne, er spricht hier Konflikte zwischen den Minister Trittin und Clement zu Fragen der Kohlepolitik an.

Auf die Frage, mit welcher Intention der RNE eingerichtet worden ist, sagt Herr OB Frank: „Das ist jetzt schwierig. Wenn man liest, wie der Rat eingesetzt worden ist, dann waren das hehre Ziele. Es war aber sicher auch politisch opportun, das Thema politisch zu besetzen und zu zeigen ‚Wir müssen etwas tun. Die Bundesregierung ist fortschrittlich und stellt sich diesem Thema‘. Ich würde mal so sagen: Das war nicht nur taktisch. Es war da durchaus auch echtes Bemühen.“



## **C. INHALTSVERZEICHNIS CD-ROM**

Auf beigefügter CD-ROM befinden sich die folgenden Audiodateien (im Wavesound-Format):

- Interview Prof. Dr. Wolfgang Franz
- Interview Prof. Dr. Werner Jann
- Interview Prof. Dr. Günther Schmid
- Interview Manuel Rivera und Yvonne Scherer
- Interview Prof. Michael Burda
- Interview OB Horst Frank

Zudem ist die vorliegende Arbeit als PDF-Datei, als Word-Datei sowie als Textdatei (ASCII-Format) abgespeichert.