

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 304

Institutionelle Grundlagen effizienter Wirtschaftspolitik

Von

**Herbert Giersch, Martina Eckardt, Bernhard Herz,
Wolfgang Kerber, Wernhard Möschel, Kees van Paridon, Hans Pitlik,
Birger P. Priddat, Lukas Vogel, Wolfgang Wiegard**

Herausgegeben von

Wolf Schäfer



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 304

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 304

Institutionelle Grundlagen effizienter Wirtschaftspolitik



Duncker & Humblot · Berlin

Institutionelle Grundlagen effizienter Wirtschaftspolitik

Von

Herbert Giersch, Martina Eckardt, Bernhard Herz,
Wolfgang Kerber, Wernhard Möschel, Kees van Paridon, Hans Pitlik,
Birger P. Priddat, Lukas Vogel, Wolfgang Wiegard

Herausgegeben von

Wolf Schäfer



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-11720-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ⊗

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

In der *scientific community* der Ökonomen wird seit längerem der schwindende Einfluss der Volkswirtschaftslehre auf die praktische Wirtschaftspolitik beklagt. Diese Klage ist nicht neu, aber es gibt Indizien, die zu bestätigen scheinen, dass die Kluft zwischen ökonomischer Akademie und angewandter Wirtschaftspolitik sich vertieft. Jedenfalls bildete dieser Eindruck den allgemeinen Diskussionshintergrund für das Generalthema „Institutionelle Grundlagen effizienter Wirtschaftspolitik“, das auf der Jahrestagung 2004 des Wirtschaftspolitischen Ausschusses im Verein für Socialpolitik vom 16. bis 18. März in Münster behandelt wurde und deren Referate in diesem Band dokumentiert werden.

Ohne wissenschaftliche Ökonomie verliert die praktische Wirtschaftspolitik die Orientierung hin zu langfristiger Effizienz für die Gesellschaft. Wir erkennen aber dass die effektive Nachfrage nach volkswirtschaftlichem Wissen in mindestens drei entscheidenden Bereichen absolut oder relativ zurückgegangen ist: So entwickelt sich in den Hochschulen das Verhältnis zwischen den Studentenzahlen der volks- und der betriebswirtschaftlichen Studiengänge seit Jahren im Trend zuungunsten der ersteren. Die Folgen sind gravierend, wenn in den Kultusministerien die Streichung bzw. Umwidmung nicht nur einzelner volkswirtschaftlicher Lehrstühle, sondern auch ganzer Studiengänge und Fakultäten vorgenommen oder geplant wird. Die akademischen Ökonomen werden hier auf längere Sicht mit der Überlebensfrage konfrontiert. Die Nachfrage nach volkswirtschaftlichem Wissen schwindet zweitens auch außerhalb der Hochschulen, wenn sich die Regierenden trotz einer ausgeprägten leistungsfähigen wissenschaftlichen Infrastruktur – Wissenschaftliche Beiräte, Forschungsinstitute, Universitäten – für die Politikberatung zunehmend eher betriebswirtschaftlich orientierter kommerzieller Beratungsfirmen sowie Ad-hoc-Kommissionen bedienen, in denen die akademischen Ökonomen weit in der Minderzahl sind, die verbliebenen Ökonomen zudem oft genug in der parteipolitischen Nähe der zu Beratenden stehen und diese Kommissionen letztlich eher kurzfristorientierte Konsenslösungen denn langfristorientierte Sachlösungen produzieren sollen. Hier stellen sich Qualitätsprobleme der Politikberatung, deren Schäden die Gesellschaft zu tragen hat. Und drittens zeigt ein einflussreicher Teil der Medienlandschaft, dass die Diskussion volkswirtschaftlicher Themen in der Sprach- und Darstellungspraxis der Akademie für sie nicht absatz- und quotenfördernd wirkt. Wichtige ökonomische Themen der Gesellschaft werden deshalb massenwirksam eher von medienbegabten ökonomischen Laien und Lobbyisten denn von durch Sachverständigengruppen Analytikern der Öffentlichkeit vermittelt.

Was sind die Gründe für diese Entwicklung schwindenden Einflusses der ökonomischen Zunft? Es gibt wohl viele. Im Zentrum steht ohne Zweifel die Frage, ob und inwieweit sich die ökonomische Wissenschaft, wie sie an den Universitäten betrieben und vermittelt wird, noch genügend für die Realität interessiert. Wenn die Nachfrage zurückgeht, sollten die Anbieter über den offensichtlich schwindenden Nutzen ihres Produkts für die Nachfrager – Studenten, Regierungen, Öffentlichkeit – nachdenken. Die wissenschaftlichen Ökonomen sind dagegen von anderen Karrierekriterien getrieben: Die Ruferteilung hängt zunehmend exklusiv von der Publikationshäufigkeit in den fünf bis zehn anerkanntesten wissenschaftlichen Journals ab. Da bleibt keine Zeit und kein Interesse für wissenschaftliche Politikberatung. Der ökonomische Diskurs wird vielmehr intern auf Probleme wissenschaftlicher Modelle konzentriert, die sich thematisch und methodisch um externe Probleme der Realitätsgestaltung wenig kümmern. Ist es zu pointiert ausgedrückt, wenn man behauptet, dass bei vielen heute Berufenen vor allem die Leidensfähigkeit der Studierenden Bewunderung verdient und weniger der Eifer der Berufenen, ihre Publikationslisten durch manche theoretischen Glasperlen-spiele zu bereichern?

Wissenschaft, die öffentlich finanzierte zumal, hat eine Bringschuld gegenüber der Öffentlichkeit. Die wissenschaftlichen Ökonomen müssen sich für die Einlösung ihrer Bringschuld qualifizieren. Ziel der wissenschaftlichen Ökonomik sollte es deshalb sein, auf die praktische Wirtschaftspolitik direkt und indirekt Einfluss zu nehmen. Wissenschaftliche Politikberatung steht mithin auf der Agenda. Sie bildet somit einen besonderen, aber nicht den alleinigen Fokus dieses Bandes, der dokumentiert, dass – wie stets – Zeitrestriktion zugleich Themenselektion bedingt.

Herbert Giersch, der den Wirtschaftspolitischen Ausschuß (mit)begründet und den ersten Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie das Terrain der wissenschaftlichen Politikberatung in Deutschland wie kein anderer geprägt hat, war der *keynote speaker* der Jahrestagung.

Frau Dipl.-Volkswirtin *Jana Brandstätter* und Herr Dipl.-Volkswirt *Marco Oestmann* haben alle Manuskripte mit Engagement und Sachkunde für die Drucklegung aufbereitet. Ihnen gilt mein herzlicher Dank.

Hamburg, im Juli 2004

Wolf Schäfer

Inhaltsverzeichnis

Methodologische Reflexionen

Von <i>Herbert Giersch</i> , Kiel	9
---	---

Bedingungen institutioneller Reformen: Eine empirische Analyse

Von <i>Bernhard Herz</i> und <i>Lukas Vogel</i> , Bayreuth	25
--	----

Institutionelle Voraussetzungen marktorientierter Reformen der Wirtschaftspolitik

Von <i>Hans Pitlik</i> , Hohenheim	51
--	----

Politikberatung im internationalen Vergleich

Von <i>Wolfgang Wiegard</i> , Regensburg	83
--	----

Politikberatung – ein persönlicher Erfahrungsbericht

Von <i>Wernhard Möschel</i> , Tübingen	93
--	----

Ausdifferenzierende Beratung: Wo bleibt die Ökonomie?

Von <i>Birger Priddat</i> , Friedrichshafen	105
---	-----

Best Practices, Yardstick Competition und Lernen in der Wirtschaftspolitik – eine kritische Analyse der Offenen Methode der Koordinierung der EU

Von <i>Martina Eckardt</i> , Rostock und <i>Wolfgang Kerber</i> , Marburg	121
---	-----

Wirtschaftspolitik in den Niederlanden

Von <i>Kees van Paridon</i> , Rotterdam	167
---	-----

Autoren und Herausgeber

Methodologische Reflexionen

Von *Herbert Giersch*, Kiel

Abstract

This paper was invited from one of the oldest members of the economic policy committee to be given after dinner. Based on a lifelong experience in the field of advising, the contents is focused on methodological issues and exhibits an autobiographic bias. Many statements have to be considered as questions rather than conclusions. Two policy relevant cases of the author's involvement were added to give substance to the verbal reasoning. Two fields appear to deserve further thought and research effort: the conflict between relevance and rigor in the choice of subjects for research and the conflict between plausibility and truth in transmitting the conclusions, notably the merits and demerits of alternative policy proposals.

Die Einladung, heute Abend zu – und vielleicht auch mit – Ihnen zu sprechen, ist auf fruchtbaren Boden gefallen. Sie verdanken dies drei Gründen: Erstens gibt es eine schleichende Alterseitelkeit: Die Einladung ist eine Ehre. Hinzu kommt zweitens ein Trotz gegen das Generationendenken und die Abwertung des Alten in dem Spruch: Trau keinem über dreißig – wie anno 68 – oder achtzig – wie heute. Drittens verlockte das großzügige Angebot, das Thema selbst zu wählen. Auf der Suche nach einem Gebiet, bei dem ich am ehesten komparative Vorteile haben könnte, stieß ich auf die Methodologie und damit auf den Spruch, der auf einen Emeritus wie mich wie maßgeschneidert passt: Wer's kann, der macht's, wer's nicht kann, der lehrt's; und wer es nicht mehr lehren kann, treibt Methodologie. Die Methodologie ist wichtig für die Selektion und Definition eines wirtschaftspolitisch interessanten Problems und für eine einwandfreie Übermittlung der Forschungsresultate. Hier wie dort gibt es viel Spielraum für Besserwisserei. So ist es kein Zufall, dass ich für heute Abend auf diese Thematik gestoßen bin. Ein Grund dafür liegt darin, dass die Fragestellung an meinen Münsteraner Habilitationsvortrag von 1950 anknüpft. („Das Problem der Objektivität des wirtschaftspolitischen Urteils und der Lösungsversuch der neueren Lehre vom wirtschaftlichen Wohlstand“ / *Herbert Giersch* – 1951).

Ausschlaggebend für meine eilfertige Zusage waren letztlich drei konkrete Umstände, die mich persönlich berührten. Erstens kam die Einladung von *Wolf Schäfer*, einem langjährigen, höchst angenehmen Gesprächspartner. Ihm wollte ich keinen Korb geben. Zweitens weiß ich mich gegenüber dem wirtschaftspolitischen Ausschuss in einem Leistungsbilanzdefizit. Ich habe zwar anfangs aktiv mit-

gewirkt, aber meines Wissens keinerlei literarische Spuren hinterlassen. Das kann man anders, als es für heute vorgesehen ist, nicht mehr korrigieren. Der dritte Grund, nach Münster zu reisen, war Münster selbst.

Dazu muss man wissen, dass Münster mir nach der Rückkehr aus der Kriegsgefangenschaft in England im Oktober 1946 zur zweiten Heimat wurde. Die Spanne von zweieinhalb Jahren von der Promotion bis zur Habilitation ließ sich im internationalen Umfeld gut nutzen, gefördert durch die Teilhabe an der Wertschätzung, die *Walther Hoffmann*, mein Kieler Lehrer und Prüfer von 1942, in der angloamerikanischen Welt genoss. Auf sein Konto geht, dass ich mit *Joan Robinson*, *Jan Tinbergen* und *Wolfgang Stolper* bekannt wurde, als diese zu Vorträgen nach Münster kamen. *Hoffmann*, der sich als Prorektor große Verdienste um den Wiederaufbau der Universität erwarb, ließ mich am langen Zügel laufen, statt mich an die Assistenten-Kandare zu nehmen. Mich ein Seminar mit *Joan Robinson* leiten zu lassen, machte ihm nichts aus.

Hoffmann war so weitblickend, dass er 1948 seinen einzigen Assistenten, damals noch im Range einer wissenschaftlichen Hilfskraft, für das Salzburg-Seminar der Harvard Universität nominierte. Eintrittspris war ein Essay mit freier Wahl des Themas. Ich schrieb, was ich über die Rechenhaftigkeit des Wirtschaftsprozesses im Sozialismus gelesen hatte. *Leontief* gefiel der Aufsatz, und ich erhielt eine positive Antwort, vielleicht zum Missvergnügen von *Müller-Armack*, der mich in Sachen Marktwirtschaft für einen unsicheren Kantonisten gehalten haben muss, als er merkte, dass ich *Oscar Lange* übersetzte. Im nachhinein muss ich schon zugeben, dass ich den Preismechanismus nirgendwo besser hätte begreifen können als auf dem zeitraubenden Produktionsumweg über Oscar Langes „On the Economic Theory of Socialism“. Ich hatte damals von *Hoffmann* eine alte Weisheit gehört: „Wer in der Jugend kein Sozialist war, hat kein Herz. Wer es im Alter immer noch ist, hat keinen Verstand.“

In Salzburg war ich zunächst wohl nur ein Lückenbüßer, Ersatz für *Erich Schneider*, der schon 1947 dabei gewesen wäre, hätte es keine politischen Einwände aus dänischen Kreisen gegeben. In Salzburg traf ich auf eine charmante Amerikanerin, die kurz vorher einen brillanten Ökonomen geheiratet hatte, der sich mir im Rückblick als der erste beste in Amerika geborene Amerikaner meines Bekanntenkreises erwies. Ich spreche von *Bobby* und *Robert M. Solow*. Andere Träger von Namen, die dem Wirtschaftsnobelpreis später Glanz verleihen sollten, waren *Wassily Leontief* und *Gerard Debreu*. *Wassily Leontief* war in den frühen dreißiger Jahren von Russland über Kiel nach Amerika gewandert.

Bob Solow war in Salzburg Leontiefs Assistent. Kaum aus Salzburg zurück, erhielt ich eine Einladung des British Council, für ein akademisches Jahr an die London School of Economics zu gehen. Hatten mich in Münster *Walther Hoffmann*, *Alfred Müller-Armack* und *Alfons Schmitt* am meisten beeindruckt, so waren die drei hellsten Sterne in London an der LSE *Friedrich Hayek*, *Lionel Robbins* und *James Meade*. Weniger Kontakt hatte ich mit *Harold Lasky* und *Karl Popper*,

deren Bedeutung mir erst Jahre danach bewusst wurde: der eine als geistiges Haupt der Labour Party, der andere als liberaler Wissenschaftstheoretiker.

Im Rückblick kommt es mir erstaunlich vor, dass dies alles zusammen in weniger als drei Jahren geschah (von Februar 1948 bis Juli 1950). Es konnte nur deshalb so rasch über die Bühne gehen, weil eine wunderbare Frau an meine Seite trat, meine erste, und immer noch dieselbe, geboren und – zusammen mit mir – promoviert in Münster. Von den fünf Jahren, die anschließend zwischen Habilitation und Erstberufung verstrichen, nutzte ich zwei für eine Tätigkeit im Generalsekretariat der OEEC (später OECD) in Paris und ein Jahr für eine Lehrstuhlvertretung an der Technischen Hochschule Braunschweig. Meine Technikervorlesungen litten unter dem Mangel an Interesse bei den Hörern und meiner begrenzten Befähigung zum Unterhaltungskünstler. Meine durchweg positiven Erfahrungen als Privatdozent an der Universität Münster ersparten mir die Wende zu einer OECD-Karriere.

Im Laufe der Jahre wurde mir klar, dass es etwas auf sich hat, wenn der Volksmund behauptet, aller guten Dinge seien drei. Mehr als drei Gründe lassen darauf schließen, dass keiner davon voll überzeugt. Deshalb will ich mich an die Dreierregel halten, wenn ich jetzt etwas über die Methode sage, mit der ich mich den wirtschaftspolitischen Fragestellungen nähere. Die drei Schritte umfassen Perspektiven, Erklärungen und Ratschläge. Zu dieser Dreifaltigkeit passen einige merkwürdige Anmerkungen.

Eins: Das bin ich – symbolisch – selbst allein auf weiter Flur wie *Robinson Crusoe*; in Kenntnis des ersten Gossenschen Gesetzes, das sinkende Grenznutzen und die Teilbarkeit der Mittel impliziert. Zwei Personen schaffen mehr Mehrwert – durch Tausch und einfache Arbeitsteilung bei gegebenem Wissen. Zur Arbeitsteilung der Hände kommt die der Köpfe. Man kann mit dem Tauschmodell die Wachstumsperspektiven der freien Weltwirtschaft erahnen. Aber erst das Hinzutreten eines Dritten ermöglicht das, was wir Multilateralität nennen. Hier stoßen wir auf die Marktwirtschaft als Saatkorn einer ganzen Zivilisation, als spontane Ordnung von Werten und Wetten, die wir Wettbewerb nennen und die uns das Walten einer unsichtbaren Hand vermuten lässt. Ich habe das Kreative dieses spontanen Geschehens im Kriegsgefangenen-Lager in Nordengland hautnah spüren können, als ein liberaler Lagerkommandant (*Colonel Vickers*) den freien Tausch zuließ und so den Schwarzhandel legalisierte. Aus späterer Sicht war dies zu deuten als ein Triumph der subjektiven Wertlehre von *Menger* über *Marx* und *Ricardo*.

Die Dreifaltigkeit ist in der Methodologie der Ökonomen nicht unbekannt. *Werner Sombart* nannte sein methodologisches Buch, das 1930 erschien, „Die drei Nationalökonomien“. *John Neville Keynes*, der Vater des großen *Lord Keynes*, unterschied eine positive Ökonomik, eine normative Ökonomik und eine Kunstretheorie von der Wirtschaftspolitik.

Zur positiven Ökonomik rechnen wir alle einschlägigen Aussagen über das, was ist oder sein wird, unabhängig davon, ob wir das schön und gut finden oder nicht.

Ein Beispiel ist das erste Gossensche Gesetz: Dir wird das zweite Glas Wasser nicht mehr ganz so gut munden wie das erste! Normativ wäre ein Mahnwort oder Imperativ: Ich was gar ist, trink, was klar ist, sprich, was wahr ist! Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte man so formulieren, dass sich ohne weiteres erkennen lässt, wer mit welcher Kraft hinter einem Imperativ wie diesem steht: ich oder sie oder ein anonymes Neutrum „man“. Zu groß wäre sonst die Versuchung für den Autor, den Mangel an Wahrheit und Aussagekraft durch normative Bekräftigung wettzumachen. Da gehört es sich vielmehr, bescheiden zuzugeben „Das wissen wir noch nicht, haben wir nicht überprüft.“ Ich erinnere mich noch an einen *Tinbergen*-Vortrag in Münster, der vor intellektueller Bescheidenheit strotzte, aber kein so gutes Licht auf die damaligen Ordinarien warf. *Tinbergen* war Maßstab ohne Anmaßung.

Die Lehre von der Wirtschaft, die wir positive Ökonomik nennen, hatte zu Zeiten von *Marx* und *Engels* noch nicht soviel Glanz und Glamour zu bieten wie heute, weshalb sie über Jahrzehnte als „*dismal science*“ galt. Umso bemerkenswerter ist die positive Theorie, die im Kommunistischen Manifest der Bourgeoisie als Spiegel vorgehalten wird. Im wörtlichen Zitat: „Erst die Bourgeoisie hat bewiesen, was die Tätigkeit der Menschen zustande bringen kann. Sie hat ganz andere Wunderwerke vollbracht als ägyptische Pyramiden, römische Wasserleitungen und gotische Kathedralen. Die Bourgeoisie ... reißt ... alle ... Nationen in die Zivilisation. Sie hat enorme Städte geschaffen ... und so einen bedeutenden Teil der Bevölkerung dem Idiotismus des Landlebens entrissen. Die Bourgeoisie hat ... massenhaftere und kolossalere Produktionskräfte geschaffen als alle vergangenen Generationen zusammen.“

Propaganda im Gewande wissenschaftlich drapiert Sprache war das, was als Werturteil eliminiert werden sollte, wenn von positiver Theorie als Aufgabe die Rede war. Was man nicht beweisen kann, ist aus dieser Sicht nur Meinung und entsprechend niedriger zu bewerten.

Dahinter steht nicht mehr und nicht weniger als der Wunsch, eine harte Wissenschaft anzubieten, eine zwar widerlegbare, aber durch Falsifizierungsversuche unbeschädigte These ins Feld zu führen. Gesucht ist die Wahrheit, nicht mehr als diese. Die Wissenschaft erscheint dann als neutrale, höchstrichterliche Instanz. So gesehen präsentiert sich der alte Werturteilsstreit heute nach wie vor als eine Auseinandersetzung mit der Jurisprudenz und dem traditionellen Wahrheitsanspruch des Richterstandes: „Der Jurist weiß alles besser“, heißt es scherhaft. „Doch noch besser weiß es der Bergassessor“. Unter Ökonomen bietet sich ein Ausweg an. „Sag offen, was nur eine Vermutung oder persönliche Meinung ist, und gib an, was du als gesicherte Erkenntnis gewertet sehen willst.“ Was nicht durch Fakten und bewährte Theorie gestützt und abgesichert werden kann, gehört in den Kranz der Annahmen. Das erklärt vielleicht auch, weshalb in der öffentlichen Diskussion manche Thesen so gern eingeleitet werden mit der distanzierenden Floskel: „Ich gehe davon aus...“

Bei der Selektion des Problems, das erforscht werden soll, tut man gut daran, das Augenmerk auf Umstände zu lenken, die unseren Zorn erregen, also auf die Schattenseite des Wirtschaftslebens. Aufs Korn nehmen wir Ärgernisse, Misserfolge, Ungleichgewichte, Defizite, Krisen und Mängel. Auf jeden Fall zeigt sich schon in der Sprache der Unterschied zwischen dem, was ist, und dem, was sein soll. Dieser Unterschied lässt erkennen, wie groß das Ärgernis, die Fehlentwicklung und die Verbesserungsmöglichkeit ist.

Ärgernis als Begriff gehört zwar noch nicht zur Fachsprache. Aber das Wort trifft ziemlich genau den Tatbestand einer Lücke zwischen dem, was geschieht oder ist, und einem Ziel, das erreichbar erscheint. Wir haben dafür in der deutschen Sprache eine ganze Serie von Worten. Die Reihe reicht von A bis Z, von Arbeitslosigkeit und Abwanderung, zu Defizit und Deflation über Konjunkturschwäche und Krisen, Insolvenz und Inflation, Neuverschuldung und Niedergang, zu Revolution und Rezession, Stagflation und Sklerose bis hin zu Wachstumspause und Zuwanderung.

Der Anspruch an die positive Theorie ergibt sich aus der Frage, wie das Sein besser mit dem Seinsollen in Einklang gebracht werden kann. Die Antwort führt zum Prozess der Beratung. Eine Theorie der Beratung wird die positive Frage nach der Effizienz zu beantworten haben: Wie lässt sich die Lücke schließen? Ein Gutteil der Antwort hängt von dem Dialog zwischen dem Beratenen und dem Berater ab. „Wie sag' ich's meinem Kinde, wie dem Patienten?“ Wie wird der Beratene reagieren? Gründliches Nachdenken über die Pädagogik des Beratungsgesprächs ist geboten als eine Art Berufspflicht. Um den Ideologieverdacht zu entkräften, brauchen wir vielleicht eine Beratungsethik. Sie sollte sich selbst erklären und sich auf Grundsätze für eine professionelle Selbstdisziplin stützen. Professionalität war denn auch das Kriterium, das ich mir 1964 zu eigen machte, als über den Ruf in den Sachverständigenrat zu entscheiden war. Seither bemühe ich mich in Sachen Beratung um Beispiele für eine professionell achtbare Tätigkeit.

Es prägen sich für mich in diesem Zusammenhang deutlich drei Typen von Beratern aus, exemplifiziert an drei ähnlich klingenden Eigennamen: *Berg*, *Berger*, *Bergsten*. Hierzu ergänzend: *Fritz Berg* war als Präsident des Bundesverbandes der deutschen Industrie ein Haudegen, der Andersgläubige und Akademiker wie mich als „Rindviecher“ einstufte. Zu *Roland Berger*, dem Spitzennanager und echten Unternehmer, fällt mir nichts Nachteiliges ein, und *Fred Bergsten* gilt unbestritten als ein hochqualifizierter Advokat einer freien Weltwirtschaft – hoch oben in der wirtschaftspolitischen Szene von Washington, D.C. *Bergsten* ist nur für die Protektionisten einer der Ärgsten. Für mich als Internationalisten ist er Spitze.

Die Ökonomik präsentiert sich im Wettbewerb der Denkansätze als hochproduktiv, wenn immer ihre Aussagen verblüffend und möglicherweise entlarvend sind. Aha, sollte der Beratene spontan zu sagen sich gedrängt fühlen, wenn ihm ein Erkenntnisgewinn zuwächst. Ein Beispiel für mich ist die Kerzenmacher-Parabel von *Bastiat*. Aber: Wo wurzelt das Missverständnis? Wo erliegt wer einer Illusion?

Wie kommt es zur künstlichen Schließung des Denksystems? Wo gibt es einen Spielraum für Geldillusion? Darf man ihn nutzen? Wie schnell lernt das Volk?

Im Bereich der positiven Ökonomik liegt es mir als *Thünen*-Fan nahe, mehrere konzentrische Kreise zu unterscheiden, mindestens derer drei. Der äußere Ring berührt sich mit der übrigen Wissenschaft und steckt das Feld ab zu anderen Disziplinen, als da sind: die Geografie, die Geschichte und die Wissenschaftstheorie. Man wird feststellen, dass die Begriffsökonomik, die Fachsprache, der wir uns bedienen, auch für die Vertreter anderer Disziplinen von Nutzen ist. Wer mit Ökonomen zusammenarbeitet, wird sich über Effizienz und Kostenminimum informieren müssen. Die ökonomische Denkrichtung gipfelt in dem Prinzip: Suche nach der Optimallösung in der Kombination der Produktionsfaktoren. Sie deckt sich mit dem Kostenminimum. Wer als Anbieter die Vorteile ignoriert, die das Kostenminimum erwarten lässt, läuft Gefahr, im Wettbewerb aus dem Markt geworfen zu werden. Ansonsten stammen die Begriffe aus der Marginalanalyse. Sie postulieren die Teilbarkeit der Zwecke und der Mittel – und alles Menschliche ist endlich.

Im zweiten Ring geht es um das Erhärten der Hypothesen. Was an den Fakten scheitert, wird eliminiert, was den Test übersteht, wird gespeichert und aufbewahrt. In diesem Bereich kann man sich naturwissenschaftlicher Methoden bedienen und bei Nichtbestehen des Tests die Hypothese oder die Vermutung eliminieren. Freilich geht dabei leicht so manches an Wissen verloren, weil dieses zu komplex ist, um voll inhaltlich und dazu noch verständlich für den nächsten Test aufbewahrt zu werden. So gibt es auch in der Beratung von Unternehmen und wirtschaftspolitischen Instanzen einen Wissensschwund und, nebenbei gesagt, eine Art „Gnade des Vergessens“. Kein Wunder ist es, dass man immer wieder hört: It is better to be vaguely right than to be precisely wrong.

Das Wissen unterliegt als Kapital dem Prozess der Veraltung. Es wird obsolet, wenn die reale Welt, um die es geht, also hier die Welt der Wirtschaft, sich substantiell verändert. Das, was veraltet ist, muss man in einem Reinigungsverfahren ausscheiden.

Renoviert werden muss von Zeit zu Zeit wohl auch das Paradigma oder Modell oder System von Annahmen, das wir unseren eiligen Antworten zugrundelegen, vor allem den Antworten auf aktuelle Fragen. Menschen, die einem schlagfertig antworten können, wenn man sie in verkürzter Form befragt, verstehen einen – so wie man sie zu verstehen meint – auf Anhieb. In unserem Bewusstsein machen wir dieselben Vereinfachungen, ohne groß darüber zu reden. Das ist ökonomisch, sofern es nicht zu schrecklichen Vereinfachungen verleitet.

Andererseits gibt es zahllose Möglichkeiten für fundamentale Missverständnisse, für eine Dissonanz, wenn man als Ökonom mit Physikern, Psychologen oder Architekten redet oder wenn ich einem Andersgläubigen etwas Christliches zumitteln hätte. Fazit: Man muss lernen, sich in die Denkweise des Gesprächspartners hineinzuversetzen.

Kann der Naturwissenschaftler lediglich beobachten, experimentieren und erklären, so muss der Sozialökonom, der kontrollierte Experimente nicht machen kann, dieses Manko ausgleichen, indem er das Einfühlungsvermögen übt. „Wenn Ihr's nicht fühlt“, sagt der Dichter, „Ihr werdet's nicht erjagen!“.

Hieran dürfte sich zeigen, was Kulturverbundenheit ausmacht. Erfahrungen liefern Fusionen von Organisationen mit unterschiedlichen Unternehmenskulturen sowie feindliche Übernahmen jeglicher Art. Auch die Rückgliederung des Saarlandes nach 1955 war lehrreich, erst recht natürlich die deutsche Wiedervereinigung nach 1989. Wenn Ökonomen sich in diese Gefilde der Forschung nicht hineintrauen, überlassen sie das Terrain anderen Disziplinen, die weniger scharfe Begriffe zu gebrauchen sich nicht zu schade sind. „Anything goes!“ (Feyerabend).

„Verstehen“, verwendet im Sinne von Kommunikationspotential und stillschweigendem Einverständnis, ist ein öffentliches Gut wie das Klima, das Wetter oder das Ansehen einer Region. Man spart Transaktionskosten. Dies wird in Zukunft noch wichtiger werden, wenn sich der Standortwettbewerb intensiviert.

Es mag von Zeit zu Zeit ein Großreinemachen oder Entrümpeln angezeigt sein, eine Inventur auch des Wissens, damit neue Erfahrungen Zugang und Anklang finden. Andere Zeitumstände verlangen andere Sitten. Vieles mag zu teuer erscheinen, und vieles wird nur aufbewahrt, weil man sich vor dem Rechnungsprüfer rechtfertigen muss. So gibt es eine Tyrannie des status quo.

Wertfrei ist auch der Wettbewerb der Hypothesen und Ratschläge nicht. Denn in der Regel verbergen sich hinter konkreten Lösungsvorschlägen irgendwelche Wunschvorstellungen oder Interessen. Doch fürchte ich, dass wir ganz ohne Werturteile nicht auskommen, Wissenslücken immer wieder durch Glaubensbekennisse schließen müssen. Eine Wissenschaft, die gänzlich frei von Werturteilen ist, kann ich mir nur als Grenzfall vorstellen: wenn es keine Wissenslücken gibt.

Anders gesehen: Wenn der wirtschaftspolitische Rat, zu dem man gelangen will, unabhängig von den Zielen wäre, könnte man darauf hoffen, dass Wissenschaftler einmal mit einer Stimme sprechen und sich einbilden können, als Wissenschaftler etwas Besseres zu sein, mehr an Erkenntnis verfügbar zu haben als ein Laie.

Es gibt zudem einige Thesen, die lehrreich sind, weil sie auf die Spitze treiben: Nichts ist umsonst! Und weiter: Freiheit und Fortschritt verlangen eine Bereitschaft zum Risiko und zur Haftung für Folgeschäden. Zweifelhaft ist demgegenüber, ob Vollbeschäftigung ohne Inflation und ohne Eingriffe in die Koalitionsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft möglich ist. Typisch für Zielkonflikte ist das „magische Dreieck“ von Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität und unbeschränkter Tarifautonomie. Über die Konzertierte Aktion als Dreiklang-Experiment wird noch zu berichten sein.

Um falsche Eindrücke zu vermeiden, lassen wir uns nicht gern von anderen mit Etiketten versehen oder abstempeln: als Monetaristen, Keynesianer, Angebotstheoretiker, Aktionisten und Vertreter einer Politik des Laisser faire oder irgendeiner

Variante von sozialer Gerechtigkeit. Weil wir keine perfekten Diagnosen und Lösungsvorschläge erstellen, geben wir am Besten ehrlicherweise an, worin der Grund für einen „Bias“ liegen könnte. Im übrigen trägt die Mathematik in der Anwendung dazu bei, dass mehr methodologische Transparenz herrscht. Die Fakten an sich sind ja stumm und werden nur im Gewande eines Modells oder einer Theorie sprechbereit. Es ist deshalb an sich auch keine Schande zuzugeben, wo Wunschbilder eingedrungen sind und den Inhalt dominieren. Man muss es dann halt in Rechnung stellen.

Zu den Mittelpunkten der *Thünen-Ringe*, die sich in einem Netz der Methodologie herausbilden, drängt es vor allem die Lobbyisten. Der Souverän, der dort residiert, möchte gerne billige Vorschläge, die praktikabel sind, in die politische Landschaft passen und für sich selber sprechen. Am liebsten wäre es ihm, wenn der Berater gleichzeitig Mehrheitsbeschaffer wäre, also Lösungen parat hätte, die die politische Unterstützung in der Öffentlichkeit gratis mitliefern.

Private Unternehmensberater stoßen in der Regel auf viel Sympathie, ganz anders als Vertreter einer ökonomischen Wissenschaft, die als „*dismal science*“ in Verruf geraten ist. Dabei stoßen wir doch allenthalben auf ungenutzte Ressourcen und Fehlentscheidungen beim Einsatz der Produktivkräfte. „You need a heap of Harberger triangles to fill one Okun gap“, pflegte *James Tobin* seine Vollbeschäftigungsbotschaft unter Fachkollegen zu verbreiten. Wenn die Wissenschaft wirtschaftspolitisch verzagt ist, darf man sich nicht wundern, dass Regierungen unter Reformzwang geneigt sind, private Vorschläge einzukaufen. Auf eine Anfangseuphorie, in der die gute Zusammenarbeit gelobt wird, folgt oft eine Phase der Ernüchterung. Die Flitterwochen gehen vorüber. Allenthalben, so scheint mir, macht sich heute eine Reformmüdigkeit breit, sobald damit begonnen worden ist, die konkreten Vorschläge „umzusetzen“. Die Medizin schmeckt bitter, wenn sie ohne Unterlass eingenommen werden muss; da helfen auch goldene Worte von oben nichts.

Damit stoßen wir auf ein fundamentales Problem. Zwischen den Leitungsinstanzen an der Spitze der Hierarchien und der Basis stockt oft der Informationsfluss. Der Vorstand erfährt nicht, was „unten“ den Ablauf stocken lässt und somit unproduktiv ist. Aus eigener Erfahrung weiß ich, wie schwer sich mancher tut „auszupacken“, es sei denn, er verlässt das „Haus“ ohnehin im Streit. Im Zorn ist man eher geneigt, das Kind beim Namen zu nennen. In der Tat gibt es ja manches, was sich an Pannen und kleinen Schäden heimlich an Ort und Stelle reparieren lässt und deshalb der Spitze verborgen bleiben darf: „Do it yourself“. Aus eigenem Erleben muss ich bestätigen, dass die Spitze nicht ohne detektivischen Spürsinn auskommt, wenn sie auf dem Laufenden bleiben will. So wissen „die da oben“ nicht, was „die da unten“ denken und verbergen, und wo wegen verzögerter Eingriffe größere Schäden eingetreten sind oder zu befürchten wären. Unternehmensberater sind da oftmals kundige und willkommene Zuträger von Informationen, die zu bedenken wären und Unheil verhüten können. Dann darf man sich aber auch nicht wundern, wenn in einer vertikal gegliederten Organisation jeder auf der Stufe der

Hierarchie, für die er Verantwortung trägt, keine Spitzel sehen möchte, die ihn verpetzen würden. Korruption muss nicht immer mit Geld zu tun haben. Auch Wissen ist Macht, auch Schweigen wertvoll wie Gold. Gegenseitige Gunstbezeugungen müssen nicht notwendig in Geld abgerechnet werden. Wenn *Lord Acton* sagte: „Macht korrumptiert, absolute Macht korrumptiert absolut“, so trifft der Verdacht auf einen breiteren Anwendungsbereich: Auch Wissen ist Macht, und Günstlingswirtschaft ist eine delikate Sache.

Je mehr der Staat in den Wirtschaftsablauf eingreift, um so größer sind die Beziehungs- und Reibungsflächen zwischen betrieblichen und außerbetrieblichen Wissensträgern. Dies gilt auch für den Fall, dass das Management Wissen einkauft, um die eigene Verantwortung leichter tragbar zu machen. Als Geheimnisträger und mächtige Persönlichkeiten sind die Angehörigen des Managements sichtlich privilegiert. Aber man darf nicht vergessen, was der Volksmund weiß: Hochmut kommt vor dem Fall.

Der fundamentale Nachteil jeglicher Hierarchie liegt darin, dass man oben steuern und kontrollieren muss, aber selber blind ist: zögerlich aus Wissensmangel. Außer aus eigener Erfahrung lernt man aus den Fehlern anderer, aber es besteht eine Scheu, dieses Wissen handelbar zu machen und breit zu streuen. Daraus ergeben sich die Vorteile der Nähe zum Wissen, insbesondere zum Erfahrungswissen. Dank der Arbeitsteilung der Hände gibt es Ballung in den Städten. Die Stadt ist außerdem auch die Heimat des Gesprächs, der Erscheinungsort der Zeitung, eine Gerüchtebörse und ein System von Signalen zum Tun oder Unterlassen. Vieles davon kann man auch auf dem Lande haben. Aber richtig lernen von den Fehlern anderer kann man nur, wenn der Forschungsmüll beseitigt wird und der Weg zu neuem Denken frei ist. Ob die Menschen genug Größe haben, um widerlegte Standpunkte definitiv aufzugeben, mag eine offene Frage sein, aber die Märchen und Gerüchte, die hinter vorgehaltener Hand kolportiert werden, sind manchmal ebenso folgenreich, zum Beispiel an der Börse.

Eine rationale Ordnung des Beratungswesens verlangt ein Abwägen beim Übergang vom Ärgernis zur Therapie. Wo ist neues Wissen am dringlichsten? Welche Erkenntnisse können sich gegenseitig abstützen, welche Probleme sind komplementär und daher gleichzeitig zu lösen? Zu welchem Zeitpunkt ist die Konstellation für eine politische Rangelei und Parteinahme am günstigsten? Wo sollte man noch warten, wo Erkenntnisse aus parallelen Studien gewinnen und nutzen? Dass Wirtschaften ein Wählen und Werten in Eile ist, wird besonders deutlich, wenn man den Schritt von der Diagnose zur Therapie ohne Pause riskieren will. Wie lange bleibt ein Zeitfenster offen? Wie viel Geduld kann man der Bevölkerung noch zumuten? Soll die Regierung die Verhältnisse auf sich beruhen lassen oder die Gunst der Stunde nutzen? Bei alldem spielt die zeitliche Abfolge und die Geschwindigkeit des Handelns eine wichtige Rolle. Können wir das noch vor der nächsten Wahl riskieren? Oder wird der Langmut der Wähler schon lange vorher aufgebraucht sein?

Nicht unwichtig ist der Zeitpunkt, an dem das Beschlossene der Öffentlichkeit vermittelt werden soll. Die Öffentlichkeit ist zu verschiedenen Zeitpunkten mehr oder weniger bereit, das Leidvolle zu ertragen, ja sogar mit den Schmerzen zu prahlen. Da gibt es Zeiten, in denen die Opferbereitschaft genutzt werden kann. Nicht ungern hört sich die Bevölkerung klagen, nicht ungern sieht sie sich einer sündhaften Verschwendug beschuldigt. „Irren ist menschlich“, und Reinigungsprozesse werden als Vorbedingungen weiteren Wachstums durchaus hingenommen. Andererseits gibt es ohne Druck viel Leerlauf und einen verschwenderischen Umgang mit der Ressource Zeit.

In einem verbreiteten Antisemitismus spiegelt sich nicht selten blanker Neid, den der Erfolglose zur Rechtfertigung und Selbstbestätigung zu brauchen scheint. Umgekehrt formuliert: Wer Erfolg hat und anders als die anderen ist, weckt Neid-gefühle. Mancher Einwanderer macht daher seinen Weg im Windschatten der Erfolgreichen leichter als im Gegenwind. Es gibt Populationen, in denen es schick ist, den individuellen Wohlstand hinter einer Fassade bürgerlicher Bescheidenheit zu verstecken und den Cadillac nur am Sonntag und zur Ferienzeit aus der Garage zu holen. „*Conspicuous consumption*“ lässt auf weniger Weisheit schließen als betonte Bescheidenheit. Solche Bürger beziehen ihre Verhaltensweisen gern auf Umstände, die nicht direkt mit der Einkommenssituation zusammenhängen. Sie weigern sich damit, eine ökonomisch rationale Verhaltensweise zuzugeben. Was sie jedoch auf lange Sicht im Sinne haben, steht auf einem anderen Blatt.

Ein Mensch, fast jeder in seiner Eigenart, erhält oder macht sich einen Namen. Es geht um Reputation. Geld ist ein Teil davon. Auch Zeiten verdienen sich ein Passwort zwecks Identifikation. Die Zeitabschnitte sollen im Charakter ausgeprägt sein, sich als Epochen zu erkennen geben. Als Markenzeichen für das letzte Quartal des letzten Jahrhunderts habe ich einmal, als die *American Economic Association* den hundertsten Geburtstag Schumpeters feierte, das war 1983, den Namen *Schumpeter* vorgeschlagen, nachdem *John Hicks* die Nachkriegszeit bis 1975 auf den Namen von *Keynes* getauft hatte. Die Epoche (Dekade oder Quartal), die wir derzeit durchleben, könnte sich durchaus noch einmal auf Sachvorgänge beziehen, vielleicht auf den Strom der Globalisierung und die Stürme des Standortwettbewerbs oder auf den Stau an Reformen im Nachzüglerland Bundesrepublik.

Verstehende Ökonomik: Wo ist sie geblieben? Verstehen wir, was wir beklagen? Eine erklärende – positive – Theorie soll falsifizierbar sein und befindet sich dauernd im Test. Wissenschaft im Stile Poppers ist viel Arbeit nach Norm und Vorschrift. Manchem ist sie zu stur, zu steril. Bestätigte Hypothesen sind gut für den Hausgebrauch, aber sie müssen mundgerecht zubereitet werden. Das ist in wesentlichen Punkten eine Sisyphusaufgabe. Denken Sie nur an den Zusammenhang von Lohnhöhe und Beschäftigungsgrad!

Mehr an Ökonomik in der Schule würde hilfreich sein für die Aufklärung der Öffentlichkeit. Wir Ökonomen müssen eine Sprache finden, die geeignet ist, die Botschaft bis zum Empfänger zu transportieren. Man teste einmal die Begriffs-

inhalte für Worte wie „Krisen“, die täglich in der Zeitung stehen und meist nur vage umschreiben, was gemeint ist. Meine These von der Reprivatisierung des Beschäftigungsrisikos 1972 war sicher zu komplex, um nicht falsch verstanden zu werden. Sie wurde missdeutet als eine Empfehlung, Millionen Arbeitslose in Kauf zu nehmen oder gar anstreben zu wollen. Heute beobachten wir einen anderen Übermittlungsfehler.

Arbeitslose über 52 Jahre sollen ohne Kündigungsschutz Beschäftigung finden können. Dies wird dargestellt, als ob Arbeitnehmer besagten Alters, die in Beschäftigung sind, ihren Kündigungsschutz verlieren sollen, statt zu betonen, dass Arbeitslose nunmehr in die Lage versetzt werden, neue Arbeitsplätze ohne Kündigungsschutz zu finden, Arbeitsplätze also, die mit Kündigungsschutz für die Arbeitgeber unerschwinglich sind und deshalb den Arbeitslosen (noch) nicht angeboten werden. Die Sicherheit des Arbeitsplatzes ist heutzutage in der Zeit des weltweiten Wettbewerbs im Kalkül der Arbeitgeber zu teuer. Ein Marktsegment, das verschlossen war, soll nun geöffnet werden; es geschieht zum Nutzen älterer Arbeitnehmer, die nicht mehr so viel leisten können, wie der Kündigungsschutz die Arbeitgeber kostet. Es geht also um zusätzliche Arbeitsmöglichkeiten, die es sonst nicht gäbe.

Viel Mühe und Zeit sollte es wert sein, die Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu verbessern. Meist stimmen die Metaphern nicht genau genug; oft sind aber auch die Aussagen zu komplex, um sofort verständlich zu sein.

Die Lösungsvorschläge sollten praktikabel sein; das fordern nahezu alle Politiker und andere, die Rat suchen. Aber der Ökonom muss es sich versagen, das politische Kräftespiel in seiner Eigenart voll zu berücksichtigen. Davon versteht er zu wenig. Es darf der Ökonom dann aber auch nicht fordern, dass die Politiker alle Komplikationen berücksichtigen. Schließlich geht eine der wichtigsten Forderungen an die Politik in die Richtung der besseren Transparenz und der leichteren Verständlichkeit für den Laien. Und Marktanreize, die nicht diskriminieren, sind besser als Zwangseingriffe, die Widerstand wecken und wenig bewirken.

Ökonomen, die an Hochschulen lehren, haben Erfahrungen im Umgang mit Lektionen für die Öffentlichkeit. Die Kaufkrafttheorie des Lohnes ist ein Beispiel für die verheerende Wirkung, die Fehldiagnosen auf das Verhalten der Arbeitnehmer im Streik ausüben können. Oder denken Sie an die Kerzenmacher-Parabel von *Bastiat*. Was soll man antworten, wenn behauptet wird, es müsse der König die freie Einfuhr von Sonnenlicht verbieten lassen, damit die Kerzenmacher mehr Arbeit, Beschäftigung und Gewinn haben können? Da meist nur die Primärwirkungen einer Maßnahme sichtbar werden, ist die Öffentlichkeit oft nicht in der Lage, die Folgewirkungen mit in Betracht zu ziehen, obwohl diese höchstwahrscheinlich eher schädlich als nützlich sind und etwaige positive Hauptwirkungen schwächen. Ein Beispiel ist die Geldillusion, die zu kurzfristigem Denken und einer Expansionspolitik verführt. Mit *Keynes* konnte man einmal argumentieren, dass eine Geldvermehrung nur mit großer Verzögerung – in the long run – auf die Preise

2*

durchschlägt. Nur auf lange Sicht, wenn alle tot sind, kommt es zu Inflation. Dem hält heute ein klassischer Ökonom entgegen: Ja, *Keynes* ist tot, und wir leben in seiner langen Sicht. Wer dazu neigt, die beiden gegenläufigen Auffassungen zu berücksichtigen, wird sich dahin gedrängt sehen, zuzugeben, dass Menschen sehr wohl fähig sind, aus dem Geschehen zu lernen. Kurzfristig lässt sich der Bürger an der Nase herumführen, langfristig ist er durchaus fähig, komplexe Zusammenhänge zu erfassen und wenigstens intuitiv richtig zu deuten.

Verführerische Formulierungen wollen und sollen korrigiert werden. Beispiele: „We owe it to ourselves – the public debt“. Ist das so? „Wir leben auf Kosten künftiger Generationen!“ Ist das so? „Hat der Bauer Geld, hat's die ganze Welt.“ Ist das so? „Es kostet ja nur Geld.“ „Man darf schlafende Hunde nicht wecken“ und „mit der Zeit kommt Rat“. Ist das so?

Es mag an dieser Stelle angebracht sein, einige Worte zum Konzept einer konzentrierten Aktion zu sagen, wie es der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem zweiten Jahresgutachten 1965 angeregt hat. Um mehr als eine Skizze kann es sich dabei nicht handeln. Sie ist zudem möglicherweise subjektiv verfärbt, weil der Verfasser bis Anfang 1970 offiziell am wirtschaftspolitischen Dialog mitgewirkt hat.

Der Anstoß zu einer aktiven Wirtschaftspolitik in Bonn kam von *Karl Schiller*. Er wurde begünstigt durch eine Reihe von Versäumnissen der Bundesregierung, die sich 1964 geweigert hatte, dem Sachverständigenrat zu glauben, dass man in einer Welt steigender Preise Geldwertstabilität im Innern nur wahren kann, wenn man Wechselkursänderungen in Aufwertungsrichtung vornimmt oder zulässt. *Erhard* ignorierte die Bereitschaft der Tarifpartner, sich stabilitätskonform nach den Regeln einer kostenniveauneutralen Lohnpolitik zu verhalten, wenn die Bundesregierung das Ihrige tun würde, um die fiskalischen und außenwirtschaftlichen Quellen der Inflation zu verschließen. Das war, als der Geldwertschwund sich auf mehr als 3 % zu beschleunigen drohte.

Dies veranlasste den Sachverständigenrat dazu, im Jahresgutachten 1965 eine geschlossene Konzeption zur Diskussion zu stellen. Deren Ziel war es, die Inflationsrate allmählich und in abgestimmtem Verhalten innerhalb von zwei oder drei Jahren auf 1 % zurückzuführen. *Erhard*, der nichts von Allmählichkeit hielt, engagierte sich nicht. Es kam zwar noch zu einer Gesprächsrunde mit den Vertretern der autonomen Gruppen unter dem Vorsitz von Bundeswirtschaftsminister *Schmücker*, aber die Sache versandete schnell danach. Die Bundesbank war schon dabei, die geldpolitischen Bremsen so scharf anzuziehen, wie es die außenwirtschaftlichen Bedingungen zuließen, und die westdeutsche Wirtschaft reagierte prompt mit einem kräftigen Absinken der Investitionstätigkeit, der Kapazitätsauslastung und der Beschäftigung in einem kumulativen Prozess, den *Schmücker* später freimütig als „gewollte Rezession“ bezeichnete. Der automatische Stabilisator im Steuersystem bewirkte Einnahmeausfälle beim Staat, und über die Frage

der Deckung dieses Defizits stürzte die Regierung Erhard. (In Anlehnung an: *Herbert Giersch*: Im Brennpunkt Wirtschaftspolitik (1976), S. 235.)

Karl Schiller ist es zu verdanken, dass der Begriff der Konzertierten Aktion in das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz aufgenommen wurde. Die Gesprächsrunde unter diesem Namen, die Schiller zur Institution machte, hat vielfach bei außenstehenden, die nicht wussten, worum es sich handelt, Misstrauen geweckt und Missverständnisse hervorgerufen. In der Tat handelte es sich um eine Art Seminar zum Zwecke der gegenseitigen Aufklärung. Das Maximum dessen, was man auf diese Weise mit Erfolg anstreben kann, ist eine Koordination der Erwartungen. Ob es darüber hinaus indirekt zu einem irgendwie abgestimmten Handeln kommt, ist eine offene Frage. In der Rezession 1966/67 hieß der Nenner, auf den sich Schillers runder Tisch einigen konnte, „keine negative Lohnpolitik“, also keine Tariflohnsenkungen. Die Gewerkschaften waren von ihrem Organisationsinteresse her gegen eine Lohnflexibilität nach unten; und die Unternehmer und deren Verbände erkannten wahrscheinlich, dass sich angesichts steigender Preise im Ausland das Exportventil auch bei leicht steigenden Löhnen im Inland öffnen würde.

Aus der Sicht des Initiatoren ist folgendes hinzuzufügen: Die wirtschaftspolitische Situation 1965 ließ unerwartet wenig zu wünschen übrig, wenn man sich nicht gerade auf die Außenwirtschaft konzentrierten wollte und den Kostenauftrieb von 3 % für lohnpolitisch vermeidbar hielt. So sollte es möglich sein, die Erwartungen für 1966 auf einem hohen Niveau zu stabilisieren und zu koordinieren, sofern die Tarifpartner statt einer Inflationsrate von 3 % eine solche von nur 2 % in die Tarifverträge einbauen würden. Dann wäre der Kostenanstieg gebremst. Eine Geldpolitik, die die monetären Bremsen sanft und einfühlsam betätigt oder anzieht, sollte sich dann als neutral erweisen. Wenn sich die wichtigsten Akteure an die gemeinsam erarbeiteten Leitlinien halten, sollte sich eine Rezession vermeiden lassen. Für den Fiskus vorgesehen war ein konjunkturneutraler Haushalt, für die Außenwirtschaftliche Flanke ein sanfter Anstieg des Wechselkurses (Aufwertung).

Der Vergleich mit dem Bremsen eines Kraftfahrzeugs auf glatter Straße liegt nahe: Es musste verhindert werden, dass der Wagen ins Schleudern gerät, weil man einseitig bremst. Gegen die importierte Inflation hatten wir als Instrument die Wechselkursflexibilität vorgesehen, aber deren Einsatz nicht laut diskutiert, weil wir Sorge hatten, es würde wieder Wechselkursstreit zwischen Regierung und Sachverständigenrat geben – wie nach der Veröffentlichung des ersten Jahresgutachtens.

Die ersten Überlegungen wurden am 17. Juni 1965 den Vertretern der Gewerkschaften (unter Führung von *Wilhelm Haferkamp*) und der Arbeitgeberverbände (mit *Kurt Pentzlin von Bahlsen*) in getrennten und später kombinierten „Anhörungen“ vorgestellt. Von den Tarifvertragsparteien forderten wir die Bereitschaft zu kostenniveau-neutralen Lohnerhöhungen gemäß Ziffer 248 des ersten Sachverständigenratgutachtens. Und schließlich sollten die öffentlichen Haushalte sich in diesem Rahmen stabilisierungskonform verhalten. Überrascht von der positiven

Resonanz stellte ich fest, dass sich Wohlverhalten makroökonomisch definieren und ex ante koordinieren lässt. Die Wissenschaft könnte sehr wohl Maklerdienste erbringen, und am Dialog mit den staatlichen und nichtstaatlichen Instanzen teilnehmen und dadurch zur Verstärkung der Wirtschaftsentwicklung beitragen. Ein Unbehagen bleibt: Der Korporatismus würde sich bestätigt sehen.

Verglichen mit einem Alleingang der Geldpolitik war das Konzertieren eine konjunkturneutrale Operation. Sie war nicht unähnlich dem Ablauf des Geschehens in einer voll indexierten Wirtschaft. Man kann auch sagen, es handelte sich um ein kontrolliertes Experiment mit neutralem Geld und rationalen Erwartungen.

Als sich 1983 die Chance für eine neue Wirtschaftspolitik in Deutschland ergab, beschloss eine Reihe von Autoren im Umkreis des Instituts für Weltwirtschaft mit einer „Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik“ die Öffentlichkeit aufzuklären. Das Buch erschien 1983 unter dem Titel: „Wie es zu schaffen ist“ und enthält Beiträge von *Holger Bonus, Alfred Boss, Juergen B. Donges, Johann Eekhoff, Wolfram Engels, Gerhard Fels, Eduard Gaugler, Herbert Giersch, Walter Hamm, Klaus-Dirk Henke, Eckhard Knappe, Ulrich Koester, Klaus-Werner Schatz, Rüdiger Soltwedel, Roland Vaubel, Carl-Christian von Weizsäcker*.

In der „Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik“ stehen einige Sätze aus meiner Feder, die ich an dieser Stelle gern wiederholen möchte. „Dieses Buch gäbe es nicht, wären die Verfasser nicht überzeugt davon, dass Wirtschaft und Gesellschaft wieder gesunden können. Sie meinen, dass der Ausbruch aus Stagnation und Hoffnungslosigkeit gelingen wird, wenn die gesellschaftlichen Kräfte die Orientierung wieder finden, wenn wir die Wege aus der Dauerkrise, die steil und steinig sind, nicht scheuen, wenn möglichst viele darauf hinwirken, dass die Bürger ihre eigenen Kräfte wieder mobilisieren und erneut zum Tragen bringen.“ (Seite 7)

„Nicht ausgenommen vom Rationalisierungsgebot ist auch das staatliche Schul- und Erziehungswesen. In beiden Bereichen stellt sich die Frage, ob sich nicht manches einsparen und verbessern ließe, indem man mehr auf Eigenverantwortlichkeit setzt und dem einzelnen größere Möglichkeiten der Wahl lässt.“ (Seite 12)

„Von denen, die arbeiten wollen, und zwar für so viel Entgelt, wie ihre Arbeit anderen wert ist, stehen die meisten vor Barrikaden, die andere vor ihnen errichtet haben. Es lässt sich recht genau nachweisen, dass unsere Einfuhrsperrten hauptsächlich gegen jene ärmeren Länder gerichtet sind, in denen einfache Arbeit reichlicher und daher billiger ist als bei uns. Dies ist ein deutliches Zeichen dafür, dass manche unserer Arbeitsplätze, die mit denen ärmerer Länder konkurrieren, nicht mehr wettbewerbsfähig sind, jedenfalls nicht zu den Löhnen, die hierzulande verlangt und durchgesetzt werden.“ (Seite 14)

„Gibt es im Inland zu viel Nachfrage nach einfacher Arbeit, so fehlt es andererseits an hochwertigen Fachkräften. Der Grund für den Fachkräftemangel liegt auf der Hand: die vertikale Lohnskala ist durch tarifvertragliche Sockelbeträge so zusammengepresst worden, dass sich Aufsteigen und Vorankommen nicht so lohnen,

wie die Marktkräfte es anzeigen würden. Der Aufzug klemmt, wenn im Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage ein Bremskörper gerät, hier das Kartell der Arbeitgeber und der Gewerkschaften am Arbeitsmarkt, durchsetzt mit dem populären Solidarprinzip.“ (Seite 15)

„Was für Stahl und für Nahrung und Wohnung gilt, das gilt auch für Arbeit. Wenn und wo diese zu billig ist, wie es bei uns in den sechziger Jahren der Fall war, entsteht eine Übernachfrage nach Arbeitskräften; die kann man nur decken, wenn Gastarbeiter hereinströmen. Und wenn umgekehrt eine Dauerarbeitslosigkeit herrscht, wie sie uns seit Jahren bedrückt, kann es nur daran liegen, dass die Arbeitssuchenden wegen der tariflichen Mindestlöhne, die wie Zugangssperren wirken, mehr verlangen müssen, als ihre Arbeit unter den gegebenen Umständen wert ist – trotz der raffinierten Versuche, inländischer Arbeit mehr Wert zu verschaffen, indem wir Erzeugnisse aus ärmeren Ländern bei der Einfuhr diskriminieren.“ (Seite 16)

Das war anno 1983. Wer hätte gedacht, dass die Zeit so schnell vergeht?!

Literatur

Giersch, Herbert: (1951): „Das Problem der Objektivität des wirtschaftspolitischen Urteils und der Lösungsversuch der neueren Lehre vom wirtschaftlichen Wohlstand“.

Giersch, Herbert (1978): Im Brennpunkt Wirtschaftspolitik, Stuttgart.

Giersch, Herbert (1983): Wie es zu schaffen ist – Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart.

Bestimmungsgründe marktorientierter Reformen: Eine empirische Analyse

Von *Bernhard Herz*, Bayreuth und *Lukas Vogel*, Bayreuth

Abstract

The paper investigates whether economic, political and institutional characteristics can account for cross-country differences in the market-orientation of economic policy. In a first step, we review theoretical models of economic-policy making. These models allow deriving a number of hypotheses about the impact of economic and institutional factors on policy reforms. The empirical analysis evaluates the impact of bad or deteriorating macroeconomic fundamentals, political competition and political constraints, size and openness of the economy, and the reform gap on the implementation of market-oriented policies. It is based on a panel of 23 high-income OECD countries over the period 1970–2000, where policy reforms are proxied by changes in the Economic Freedom of the World indicator.

The empirical results indicate that market-oriented reforms are mostly a phenomenon of the 1980s and 1990s. During the 1970s, macroeconomic crises had a negative or no impact on liberalization. Over the following decades, the negative impact has vanished or even turned positive. This finding applies to the overall policy indicator as well as to the sub-indicators public sector and trade policy. For labour and goods market regulation, however, we do not find any significant effect. Furthermore, the analysis finds a negative impact of political constraints on public sector reform, but a positive one on trade policy liberalization. A higher initial level of economic freedom, i.e. a smaller reform gap, is associated with fewer or less-pronounced reforms. Country size and economic openness are insignificant in our sample.

A. Problemstellung

Ist eine gute Wirtschaftspolitik auch politisch gut? Können wirtschaftlich vorteilhafte Maßnahmen auch politisch ohne große Reibungsverluste durchgesetzt werden? Die wirtschaftspolitische Praxis scheint diese Fragen eher zu verneinen. Während im einfachen Lehrbuchmodell optimaler Wirtschaftspolitik jeweils diejenige Politik umgesetzt wird, die als wohlfahrtssteigernd angesehen wird, werden in der wirtschaftspolitischen Praxis häufig als gesamtwirtschaftlich notwendig und vorteilhaft angesehene Maßnahmen erst nach langen Verzögerungen durchgeführt – wenn dies überhaupt geschieht. Dies gilt vor allem für weitreichende Reformvorhaben. Die schnelle Umsetzung notwendiger und tiefgreifender Reformen bleibt

die Ausnahme. Dies ist umso bemerkenswerter, als in der Regel zumindest unter Ökonomen ein breiter Konsens über den jeweiligen Reformbedarf existiert, auch wenn in Detailfragen Unterschiede bestehen mögen (vgl. etwa Williamson 1994, Rodrik 1996).

Die Verzögerungen bei der Umsetzung gesamtwirtschaftlich vorteilhafter Reformen werden polit- und institutionenökonomisch vor allem mit Konflikten zwischen Interessengruppen erklärt. Mit Drazen (2000) lassen sich vier Klassen von Erklärungen unterscheiden. Eine erste Gruppe von Modellansätzen untersucht, wie politische Entscheidungen von Interessengruppen beeinflusst werden, deren Ziele von gesamtwirtschaftlichen Zielen abweichen und die durch die Reformen verlieren würden. Olson (1982) liefert eine dynamische Sicht der Entwicklung solcher Interessengruppen. Eine zweite Modellgruppe führt die Verzögerungen bei Reformen auf den Öffentlichen-Gut-Charakter von Reformen zurück. Individuen und Gruppen können demnach von den Vorteilen profitieren, ohne die gesamten Kosten tragen zu müssen. Jede Interessengruppe möchte daher, dass andere Gruppen die Reformkosten übernehmen. Bei Unsicherheit über die Verteilung der Kosten wird in einer Art Zermürbungskrieg die Reform so lange aufgeschoben, bis die Kosten einer weiteren Verzögerung für eine Gruppe größer sind als die Kosten, welche diese im Rahmen der Reformen übernehmen muss (vgl. etwa Alesina/Drazen 1991 und Drazen/Grilli 1993). Ein dritter Erklärungsansatz betont, wie die Durchsetzbarkeit von Reformen durch die Ex-ante-Unsicherheit bezüglich der individuellen Reformvorteile vermindert wird. Dabei wird unterstellt, dass eine Reform zwar weitgehende Vorteile bringt, aber einzelne Wirtschaftssubjekte auch verlieren werden. Die Unsicherheit der Individuen darüber, ob sie zu den Gewinnern oder Verlierern gehören werden, kann dazu führen, dass eine Politik, bei der ex post die Mehrheit zu den Gewinnern gehören würde, dennoch ex ante von einer Mehrheit blockiert wird (vgl. Fernandez/Rodrik 1991). Schließlich betont eine vierte Gruppe von Erklärungsansätzen die Probleme im gesamtwirtschaftlichen Entscheidungsprozess, wenn Informationen asymmetrisch zwischen den politisch Verantwortlichen und den Wählern verteilt sind. Wenn die Wirtschaftssubjekte weniger gut informiert sind als die Politiker, können sie einen Politikwechsel ablehnen, weil sie unsicher sind, ob die Reformen für sie oder andere Interessengruppen vorteilhaft sind (vgl. Cukierman/Tommasi 1998).

Diese Erklärungen für Verzögerungen bzw. den Verzicht auf gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Reformen geben gleichzeitig Hinweise dafür, welche wirtschaftlichen und institutionellen Bedingungen das Umsetzen von marktorientierten Reformen erleichtern können. Dabei wird häufig unterschieden zwischen einerseits dem Einfluss der aktuellen wirtschaftlichen (Krisen-)Situation sowie andererseits der Rolle verschiedener institutioneller und struktureller Merkmale. Wirtschaftlichen Krisen wird vielfach eine zentrale Rolle bei der Durchsetzung gesamtwirtschaftlich vorteilhafter Politiken zugerechnet (vgl. Nelson 1990, Williamson 1994, Weimann 2003). So können Krisen dazu führen, dass Interessengruppen an Einfluss verlieren, etwa Gewerkschaften bei steigender Arbeitslosigkeit. Eine (drohende)

Verschlechterung des Status quo verändert auch das Kosten-Nutzen-Kalkül der Wirtschaftssubjekte. Die Kosten des Abwartens und des Festhaltens an der bisherigen Politik nehmen zu. Die Wirtschaftssubjekte akzeptieren dann eher die Notwendigkeit eines Politikwechsels und sind bereit, die Unsicherheit bezüglich der Reformergebnisse sowie die Kosten der Reform mitzutragen.

Die Reformfähigkeit von Volkswirtschaften hängt auch von einer Reihe institutioneller und struktureller Merkmale von Volkswirtschaften ab. So werden etwa kleine, offene Volkswirtschaften häufig als reformfähiger eingestuft, da sich dort der Interessensaustausch leichter organisieren ließe (vgl. *van Suntum* 2003). Auch die institutionelle Ausgestaltung der politischen Meinungsbildung beeinflusst die Durchsetzbarkeit von Reformen.

Angesichts der umfassenden theoretischen Literatur zu den Reformdeterminanten überrascht die geringe Zahl empirischer Studien. Dabei sind die meisten Arbeiten als Fallstudien angelegt (vgl. *Williamson* 1994 sowie die Surveys von *Rodrik* 1996 und *Tommasi / Velasco* 1995). Dagegen untersuchen *Drazen / Easterly* (2001) direkt den Einfluss aktueller makroökonomischer Krisen auf die zukünftige Wirtschaftsentwicklung und die damit implizit verbundene Stabilisierungspolitik. Sie finden Hinweise, dass nur Phasen sehr hoher Inflation zu einem Politikwechsel hin zu einer stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik führen. In einer ökonometrischen Studie für lateinamerikanische Länder findet *Lora* (1998) Hinweise dafür, dass makroökonomische Krisen die Durchsetzung angebotsseitiger Reformen begünstigen. *Pitlik / Wirth* (2003) verallgemeinern diesen Ansatz für ein umfassendes Panel von Industrie- und Entwicklungsländern. Dabei kontrollieren sie für den Einfluss von einer Reihe polit-ökonomischer und institutioneller Faktoren, etwa den Grad der Demokratie. Auch sie finden Hinweise dafür, dass wirtschaftliche Krisen die Durchsetzung marktorientierter Reformen erleichtern. Die empirischen Ergebnisse deuten ferner darauf hin, dass demokratische Regierungen und eine ausgewogene Machtverteilung zwischen den politischen Akteuren vorteilhaft für Reformen sind.

Die vorliegende Arbeit führt den Ansatz von *Pitlik / Wirth* (2003) weiter. Dabei ergeben sich aber eine Reihe wichtiger Unterschiede. Bezuglich des Untersuchungsgegenstandes konzentrieren wir uns auf die Reformpolitik in Industrieländern. Unser vorrangiges Ziel ist es zu untersuchen, ob die in der Literatur diskutierten ökonomischen und institutionellen Determinanten auch die Unterschiede in der wirtschaftspolitischen Ausrichtung innerhalb dieser relativ homogenen Gruppe von Ländern erklären. Können also – im Gegensatz etwa zu den Studien von *Drazen / Easterly* (2001) und *Pitlik / Wirth* (2003) – auch relative kleine Unterschiede in der ökonomischen und institutionellen Situation Reformunterschiede begründen? Anders als *Pitlik / Wirth* (2003) untersuchen wir nicht nur die allgemeine wirtschaftspolitische Ausrichtung, sondern analysieren die Reformdeterminanten für verschiedene Politikfelder, etwa den Außenhandel sowie die Güter- und Arbeitsmarktleralisierung. Konkret nutzen wir nicht nur den Index of Economic Freedom (EFW) des Fraser Institute, sondern auch die Teilindikatoren des EFW-Index.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert. In Abschnitt B diskutieren wir mögliche Determinanten für marktorientierte Reformen in Industrieländern. Dabei unterscheiden wir drei Gruppen von Variablen: Die wirtschaftliche Lage, institutionelle und politische Faktoren sowie Merkmale der Wirtschaftsstruktur, wie Offenheit und Größe einer Volkswirtschaft. Der Abschnitt C beschreibt den Datensatz und Abschnitt D präsentiert die Schätzergebnisse. Im abschließenden Abschnitt E werden die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst und einige wirtschaftspolitische Implikationen diskutiert.

B. Theoretische Modelle und Hypothesen

I. Wirtschaftliche Lage

Die These, wirtschaftliche Krisen seien notwendig oder zumindest förderlich für Reformen, ist weit verbreitet. Im Extremfall wird eine tiefe und langanhaltende Krise sogar als Voraussetzung für einen wirtschaftspolitischen Wandel angesehen (vgl. *de la Dehesa* 1994, *Drazen* 2000). Eine erste Begründung ist, dass Krisen die Notwendigkeit von Reformen verdeutlichen und die (rationale) Ignoranz der Akteure aufbrechen. Krisen können die Einschätzung fördern, dass etwas getan bzw. verändert werden muss. In dieser Perspektive erzeugen und verdeutlichen Krisen zuerst einmal die Notwendigkeit eines Politikwechsels. Die wirtschaftliche Lage als erklärende Variable ist danach ein Maß für den herrschenden Reformstau.

Über diese allgemeine Hypothese hinausgehend beschäftigt sich eine Reihe von Modellen mit den Verteilungswirkungen wirtschaftspolitischer Veränderungen. *Alesina/Drazen* (1991), *Drazen/Grilli* (1993) und *Hsieh* (2000) argumentieren, dass eine schlechte und sich verschlechternde wirtschaftliche Lage die Kosten des Status quo erhöht. Je ungünstiger die Lage, desto eher werden Akteure und Interessengruppen bereit sein, die für sie negativen Verteilungswirkungen wirtschaftspolitischer Reformen hinzunehmen. Nach *Drazen/Grilli* (1993) können Wirtschaftskrisen auf längere Frist sogar positive Wohlfahrtseffekte zeitigen, wenn sie das Verlassen eines offensichtlich suboptimalen Entwicklungspfades ermöglichen.

Ähnlich lässt sich aus der Perspektive des Transaktionskosten-Ansatzes argumentieren. Nach *Dixit* (1996) verringern wirtschaftliche Krisen das relative Gewicht von Transaktionskosten. Die Kosten des Aushandelns und der Umsetzung von wirtschaftspolitischen Veränderungen verlieren gegenüber den positiven Auszahlungen der Reform an Bedeutung. Je dringlicher die Veränderungen, desto höher auch die Bereitschaft für Kompensationen an Reformverlierer.

Ein weiterer Modellansatz betrachtet nicht wie die vorherigen Erklärungen die Konsensbereitschaft, sondern die Machtposition von Interessengruppen. Demnach schwächen wirtschaftliche Krisen die Fähigkeit der Interessengruppen, sich einem

Wandel entgegenzustellen (*Olson* 1992). *Saint-Paul* (1996, 2002) spezifiziert dieses Argument auf die Deregulierung am Arbeitsmarkt. Steigende Arbeitslosigkeit erhöht für die Beschäftigten das Risiko, den Arbeitsplatz zu verlieren. Das zunehmende Risiko schwächt wiederum den Konsens der (noch) Beschäftigten über die Regulierungen, welche sie gegenüber den Außenstehenden schützen. Gemäß dieser Argumentation werden Reformen also nicht allgemein durch eine schlechte, sondern durch eine sich verschlechternde wirtschaftliche Lage erleichtert. Krisen bedeuten in dieser Situation nicht nur steigende Kosten der Beibehaltung des Status quo, sondern können auch zu einem Wandel der wirtschaftspolitischen Präferenzen der Akteure und Interessengruppen führen. In der Argumentation von *Saint-Paul* (2002) sollte ein Anstieg der Arbeitslosigkeit daher im Zeitablauf marktorientierte Reformen erleichtern. Dies bedeutet aber nicht notwendigerweise, dass ein im internationalen Vergleich hohes Niveau der Arbeitslosigkeit mit vergleichsweise weitreichenden Arbeitsmarktreformen einhergeht.

Die genannten Argumente implizieren, dass gesamtwirtschaftliche Problemlagen marktorientierte Reformen tendenziell befördern. Für die empirische Analyse ist hierbei die Frage zentral, ab wann eine schlechte oder sich verschlechternde Situation als Problemlage oder Krise zu charakterisieren ist (*Drazen* 2000, *Drazen/Easterly* 2001, *Rodrik* 1996). Wird vorab kein geeignetes Maß für die Definition der Situation festgeschrieben, ergibt sich leicht ein tautologisches Element in der Diskussion um den Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Krisen und politischen Reformen. Reformen stehen vor allem zur Diskussion, wenn die aktuelle Politik versagt. Bleiben Reformen aus, war die Krise nicht ernst genug. Werden dagegen Reformen implementiert, hat es offensichtlich einen hinreichen- den Problemdruck gegeben. Ohne eine explizite Ex-Ante-Definition gesamtwirtschaftlicher Problemlagen ist die Hypothese vom positiven Einfluss wirtschaftlicher Krisen auf wirtschaftspolitische Reformen daher kaum falsifizierbar (vgl. *Rodrik* 1996).

II. Politischer Wettbewerb und Institutionen

Die zweite Gruppe von Hypothesen bezieht sich auf institutionelle und politische Reformdeterminanten. Dabei beschränken wir uns nicht zuletzt aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf die Bedeutung politischer Zwänge oder Handlungsbeschränkungen.

Starke politische Handlungsbeschränkungen werden weithin als Reformhinder- nisse ausgemacht (*Drazen* 2000, *Rodrik* 1996, *van Suntum* 2003). Man denke dabei an die Mitspracherechte und Kompetenzen von Regionen in föderalen Systemen oder an die Vetoposition oberster Gerichte. Je höher die Anzahl der politischen Akteure mit Vetomacht, desto höher sind die Verhandlungskosten und der Bedarf an Kompromiss und Kompensation. Die Transaktionskosten für Veränderungen des Status quo steigen. Vor diesem Hintergrund erscheinen politische Systeme

mit Mehrheitswahlrecht besonders reformfreundlich. Das Mehrheitswahlrecht generiert in der Regel breite, eindeutige Mehrheiten und macht auf diese Weise die Suche nach Kompromissen und Koalitionen überflüssig.

Gegen diese negative Bewertung der Handlungsbeschränkungen lassen sich jedoch auch Einwände formulieren. Die erleichterte Beschlussfassung gilt nicht nur für die Umsetzung marktorientierter Reformen, sondern offensichtlich auch für deren Zurücknahme. Bei einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse kann ein Beschluss einfach wieder zurückgenommen werden. Entscheidungen im Konsens beenden die Kontroversen in der Regel für einen gewissen Zeitraum, während stark polarisierende Beschlüsse bei Mehrheitswechseln eher zur Wiederaufnahme der Debatte führen. Darüber hinaus argumentiert *Stiglitz* (1998), dass konsensuale Beschlüsse mit höherer Wahrscheinlichkeit tatsächlich Pareto-verbessernd sind als Kampfabstimmungen.

III. Größe, Offenheit und Reformpotential

Im Zusammenhang mit den politischen und institutionellen Eigenschaften eines Landes können auch seine Größe und wirtschaftliche Offenheit von Bedeutung sein. Zum einen wird davon ausgegangen, dass das Geflecht organisierter Interessen in kleineren Ländern einfacher ausgestaltet ist. Ebenso sollte in diesen Ländern das System der politischen Kompetenzverteilung weniger komplex ausfallen (vgl. *Frey/Kirchgässner* 2002, *van Suntum* 2003). Im Ergebnis folgt daraus ein geringeres Maß an politischer oder institutioneller Trägheit. Je einfacher das Institutionensystem und je kleiner der Kreis der Verhandlungspartner, desto geringer sollten die Transaktionskosten politischer Veränderungen ausfallen. In diesem Sinne lässt sich die Größe des Landes als ein weiterer Proxy für das Ausmaß an expliziten und impliziten politischen Handlungsbeschränkungen interpretieren.

Die Größe eines Landes ist im Regelfall mit seiner wirtschaftlichen Offenheit invers korreliert. Je kleiner ein Land, desto größer ist in der Regel die Bedeutung von Exporten und Importen im Verhältnis zum Sozialprodukt. Die mit zunehmender Offenheit wachsende Bedeutung des internationalen Wettbewerbs verstärkt den Druck oder den Anreiz zu marktorientierten Reformen im Inland.

Schließlich betrachten wir noch das anfängliche Niveau der wirtschaftlichen Freiheit, d. h. den Indexwert am jeweiligen Periodenbeginn. Je höher das Ausgangsniveau an wirtschaftlicher Freiheit, so die dahinter stehende These, desto geringer die Notwendigkeit und der Spielraum für weitere Reformen. Aufbauend auf diese Hypothese stellt sich auch die Frage, inwieweit in unserem Datensatz eine Tendenz zu wirtschaftspolitischer Konvergenz besteht.

C. Daten und Schätzmethode

In unserer empirischen Analyse untersuchen wir ein Panel von 23 OECD-Ländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen nach der Definition der Weltbank (*World Bank* 2002). Dabei handelt es sich um Australien, die Staaten der EU-15, Island, Kanada, Neuseeland, Norwegen, Japan, die Schweiz sowie die USA. Die einzelnen Länder werden dabei gleich gewichtet.

Unsere abhängigen Variablen sind Indikatoren für marktorientierte Reformen in der Wirtschaftspolitik. Im Zentrum steht dabei der Datensatz Economic Freedom of the World (EFW) des Fraser Institute (*Gwartney/Lawson* 2003, *Gwartney et al.* 2003). Der Index bewertet den Grad der wirtschaftlichen Freiheit auf einer Skala von null bis zehn. Dabei bezeichnet der Wert null das geringste Maß und der Wert zehn das Höchstmaß an wirtschaftlicher Freiheit. Liberalisierung entspricht demnach einer positiven Veränderung des Indexwertes.

Die EFW-Daten sind in 5-Jahres-Intervallen von 1970 bis 2000 verfügbar. Im Gegensatz zu *Pitlik/Wirth* (2003) beschränken wir unsere Analyse nicht auf den Gesamtindex wirtschaftlicher Freiheit, sondern betrachten auch die Indikatoren für Teilgebiete der Wirtschaftspolitik. Die verfügbaren Teilindizes umfassen die Bereiche Größe des öffentlichen Sektors (G), Rechtssystem und Schutz von Eigentumsrechten (L), Geldpolitik und Freiheit des Kapitalverkehrs (M), Liberalisierung des Außenhandels (T) sowie Regulierung des Kapitalmarktes, des Arbeitsmarktes und des Unternehmenssektors.¹

Unsere Untersuchung konzentriert sich auf den Gesamtindex EFW sowie die Teilbereiche G, T und R. Der Bereich Rechtssystem und Eigentumsrechte (L) misst elementare Charakteristika wie die Unabhängigkeit der Justiz und die Rolle des Militärs in der Politik. Unser Fokus richtet sich hingegen auf die Bedeutung der wirtschaftlichen Lage und polit-ökonomischer Variablen für marktorientierte Reformen.² Der Bereich der Geldpolitik bleibt ebenfalls unberücksichtigt, da der Teilindex ein großes Gewicht auf Inflation und Geldmengenwachstum legt. Per Konstruktion überschneidet er sich daher mit den erklärenden Variablen.

Tabelle 1 macht deutlich, dass nicht nur eine Betrachtung des Gesamtindikators EFW, sondern auch der Teilindizes von Interesse sein kann. Die Matrix zeigt zwar durchweg positive, aber meist nicht sehr ausgeprägte Korrelationen zwischen den Veränderungen der wirtschaftlichen Freiheit in den verschiedenen Politikfeldern. Die Reformen in den einzelnen Politikfeldern scheinen demnach eher nicht im Rahmen eines umfassenden Reformpaketes, sondern relativ unabhängig voneinander umgesetzt zu werden.

¹ Eine detailliertere Beschreibung der Konstruktion der Indizes findet sich im Anhang sowie in *Gwartney und Lawson* (2003) und *Gwartney et al.* (2003).

² Tatsächlich ist in einer Regression mit ΔL als abhängiger Größe keine dieser erklärenden Variablen statistisch signifikant.

Tabelle 1
Korrelationsmatrix für Veränderungen der Indizes

	ΔEFW	ΔG	ΔL	ΔM	ΔT	ΔR
ΔEFW	1,00					
ΔG	0,55	1,00				
ΔL	0,76	0,17	1,00			
ΔM	0,67	0,30	0,23	1,00		
ΔT	0,49	0,07	0,39	0,09	1,00	
ΔR	0,48	0,22	0,18	0,30	0,11	1,00

Ein weiteres Merkmal des Datensatzes ist der ausgeprägte Unterschied im Reformverhalten, in den 1970er Jahren und den beiden nachfolgenden Jahrzehnten. Während der Grad der wirtschaftlichen Freiheit in den 1970er Jahren sank, nahm der Index danach vor allem in den 1990er Jahren deutlich zu (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2
Durchschnittliche Liberalisierung 1970er – 1990er Jahren

Periode	EFW	G	L	M	T	R
1970er	-0,35	-1,23	-0,46	-0,35	0,19	0,05
1980er	0,58	0,35	0,79	1,18	0,37	0,20
1990er	0,70	0,26	0,67	0,90	0,60	1,06

Der markante Unterschied zwischen dem Reformklima der 1970er Jahre sowie der 1980er und 1990er Jahre kommt auch in der Häufigkeit von Reformen zum Ausdruck (vgl. die Tabellen 3 und 4). Dabei wird in Tabelle 3 jede positive Veränderung des Indexwertes in dem betreffenden Jahrzehnt als Reform interpretiert, während Tabelle 4 nur umfassende Reformen berücksichtigt. Diese definieren wir als positive Veränderungen des Indexwertes um mindestens 0,5 Punkte. Die Daten verdeutlichen, dass Liberalisierung in dem 23-Länder-Sample ein Charakteristikum vor allem der 1980er und 1990er Jahre war und dass umfassendere Reformen besonders in den 1990er Jahren implementiert worden sind.

Die empirische Untersuchung betrachtet drei Kategorien von erklärenden Variablen. Eine erste Gruppe bilden die Indikatoren für gesamtwirtschaftliche Krisen. Die makroökonomische Situation wird entweder durch einen Misery-Index, bestehend aus Inflation und Arbeitslosenquote oder durch separate Werte für die Inflationsraten und die Arbeitslosenquote (U) erfasst.³

Tabelle 3

Zahl der Länder mit Zunahme der wirtschaftlichen Freiheit

Periode	EFW	G	L	M	T	R
1970er	4	2	4	6	11	9
1980er	22	14	20	21	16	18
1990er	22	14	19	16	20	23

Tabelle 4

Länder mit positiver Veränderung von 0,5 und mehr Indexpunkten

Periode	EFW	G	L	M	T	R
1970er	0	1	1	3	5	2
1980er	9	8	17	11	11	3
1990er	17	10	15	9	12	20

In die Regressionsgleichung gehen die makroökonomischen Indikatoren verzögert, d. h. mit dem Durchschnittswert des zurückliegenden 5-Jahres-Intervalls, ein. Diese Daten stammen aus den World Development Indicators der Weltbank (2002) und den Main Economic Indicators der *OECD* (2003).

Die zweite Kategorie von erklärenden Variablen umfasst politische und institutionelle Faktoren. Hier beschränken wir uns auf den Indikator der politische Handlungsbeschränkungen von *Henisz* (2000, 2002). Dieser ist für den gesamten Zeitraum von 1970 bis 2000 verfügbar. Die Indikatoren messen die Durchsetzbarkeit politischer Entscheidungen. Konkret betrachten wir den Index POLCONJ. Diese Variable berücksichtigt sowohl die Anzahl und die Vetomacht der politischen Akteure als auch die Veto position der Gerichte. Die Variable nimmt Werte zwischen null und eins an. Dabei bezeichnet der Wert eins das Maximum und der Wert null das Minimum an Handlungsbeschränkungen. Die Betrachtung zusätzlicher politökonomischer Variablen wie die politische Zusammensetzung der Regierung oder das Timing von Entscheidungen erscheint, wie oben erläutert, nur dann sinnvoll, wenn Jahresdaten für wirtschaftspolitische Reformen verfügbar sind und betrachtet werden.⁴

³ Die Differenz zwischen der Inflationsrate und der realen Wachstumsrate des BIP sowie die Kombination aus Inflationsrate plus Arbeitslosenquote minus reales BIP-Wachstum wurden ebenfalls als mögliche alternative Spezifikationen des Misery-Index berücksichtigt. In der Analyse ergeben sich sehr ähnliche Ergebnisse, wobei das Bestimmtheitsmaß geringfügig niedriger ist als für den Index aus Inflation und Arbeitslosigkeit. Die Diskussion der Ergebnisse im folgenden Abschnitt beschränkt sich daher auf den Index aus Inflation und Arbeitslosigkeit.

3 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik ■

Die dritte Kategorie von erklärenden Variablen umfasst zusätzliche Strukturmerkmale des jeweiligen Landes. Dazu gehören das Niveau wirtschaftlicher Freiheit zu Periodenbeginn als Proxy für die bestehende Reformlücke, das Verhältnis von Exporten zum BIP als Maß für die wirtschaftliche Offenheit und der logarithmierte Wert der Einwohnerzahl, um die Größe eines Landes zu berücksichtigen. Die Daten zu Größe und Offenheit sind ebenfalls den World Development Indicators (*World Bank* 2002) entnommen. Für die erklärenden Variablen wird jeweils der Durchschnittswert während der 5-Jahres-Intervalle berücksichtigt. Nur für den Ausgangswert der wirtschaftlichen Freiheit wird das Niveau zu Beginn des jeweiligen 5-Jahres-Intervalls betrachtet.

Die Ergebnisse im folgenden Abschnitt basieren auf gepoolten GLS-Schätzungen unserer Regressionsgleichung (vgl. *Baltagi* 1995 und *Hsiao* 2003). Dabei werden individuelle und Zeiteffekte berücksichtigt, welche für länderspezifisch und zeitspezifisch unbeobachtete Faktoren kontrollieren. Die *t*-Werte in den nachfolgenden Tabellen sind heteroskedastizitäts-konsistente Werte.

D. Empirische Ergebnisse

Auf Grundlage unserer Hypothesen analysieren wir den Einfluss wirtschaftlicher, politischer und institutioneller Faktoren auf das Ausmaß und die Wahrscheinlichkeit marktorientierter Reformen. Die Regressionsgleichung hat die folgende Struktur

$$\Delta Y_{it} = \alpha_0 + \alpha'_1 Y_{i,t-1} + \alpha'_2 X_{i,t-1} + \alpha'_3 Z_{it} + \eta_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} .$$

Dabei ist Y der Indikator wirtschaftlicher Freiheit, X ist der Vektor makroökonomischer Variablen, Z ist der Vektor der Ländercharakteristika wie Größe, Offenheit und Politikvariablen, η sind die individuellen Effekte, λ die Zeiteffekte, und α_1 , α_2 sowie α_3 die Koeffizientenvektoren. Die individuellen Effekte kontrollieren für länderspezifische, zeitinvarianter Einflüsse, welche nicht quantifizierbar oder etwa aus Gründen der Verfügbarkeit, im Sample nicht berücksichtigt sind. Die Zeiteffekte hingegen kontrollieren für zeitspezifische Determinanten angebotsorientierter Reformen.

Tabelle 5 präsentiert die Schätzergebnisse für Veränderungen des Gesamtindikators EFW als abhängiger Variablen für eine einfache Ausgangsregression. Der makroökonomische Misery-Index ist die Summe aus der Arbeitslosenquote und der CPI-Inflation in Prozentpunkten. In Spalte 1 sind die Ergebnisse für eine

⁴ Eine Quelle für solche Daten ist der Economic Freedom Index der Heritage Foundation (*Miles et al.* 2004), wobei dieser Reformindex erst ab 1995 verfügbar ist. Polit-ökonomische Hypothesen, welche Daten in kürzeren Intervallen erfordern, sollen daher in einer separaten Arbeit auf mit den Daten des Economic Freedom Index überprüft werden.

Regression mit individuellen Effekten wiedergegeben. Diese Spezifikation erlaubt eine Korrelation zwischen den erklärenden Variablen und den individuellen Effekten. Zum Vergleich liefert Spalte 2 Schätzergebnisse ohne Berücksichtigung individueller Effekte. Diese Spezifikation entspricht einem Modell mit Zufallseffekten (random effects), d. h. einer Situation, in welcher die Verteilung der Fehlerterme über die Individuen nicht mit den erklärenden Variablen in der Schätzgleichung korreliert ist. Hier sind die unbeobachteten Einflüsse annahmegemäß nicht mit den erklärenden Variablen korreliert und können daher als Teil des Fehlerterms behandelt werden (vgl. *Baltagi* 1995 und *Hsiao* 2003). Die Ergebnisse deuten daraufhin, dass das Niveau des Misery-Index an sich einen positiv signifikanten Einfluss auf die Reformtätigkeit hat, während sich eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage andererseits negativ auf die Reformtätigkeit auswirkt. So ist ein um einen Prozentpunkt höheres Misery-Niveau mit einer Verbesserung des EFW-Wertes um 0,04 Punkte assoziiert, während auf der anderen Seite die Verschlechterung des Misery-Index um einen Prozentpunkt ceteris paribus einen Rückgang des EFW-Index um durchschnittlich 0,04 Punkte impliziert. Letzteres widerspricht zunächst der These vom reforminduzierenden Charakter wirtschaftlicher Krisen. Allerdings wird auch in einer Reihe von Fallstudien berichtet, dass Regierungen auf eine schlechtere wirtschaftliche Lage häufig zunächst mit defensiven Maßnahmen reagieren und erst mit einer gewissen Verzögerung mit Reformen beginnen (vgl. *Rodrik* 1996).⁵

Bei Vernachlässigung individueller Effekte (Spalte 2) sind beide Variablen in die gleiche Richtung statistisch signifikant wie in Spalte 1, wenn auch mit absolut kleineren Parameterwerten. Außerdem ist in beiden Fällen der Effekt des Ausgangsniveaus wirtschaftlicher Freiheit negativ und hoch signifikant. Dies deutet auf eine Tendenz zur bedingten Konvergenz, nach welcher die Länder mit ursprünglich relativ niedrigem Liberalisierungsniveau vergleichsweise stark reformieren. Ohne individuelle Effekte ergibt sich außerdem ein positiv signifikanter Koeffizient für POLCONJ. Der positive Wert impliziert stärkere Reformen bei höheren Handlungsbeschränkungen. Dies widerspricht der These in Abschnitt 2, wonach ein politisches System mit einer Vielzahl von Vetospielern politische Veränderungen tendenziell blockiert. Das Ergebnis ist jedoch mit der Vorstellung kompatibel, dass die Handlungsbeschränkungen im Gegenzug auch die schnelle Rücknahme marktorientierter Reformen erschweren. Die Zeiteffekte sind ebenfalls signifikant. Die größten Koeffizienten ergeben sich dabei für die Periode 1990–95 und 1995–2000. Dies korrespondiert mit Tabelle 2, welche die 1990er Jahre als das Jahrzehnt mit der durchschnittlich stärksten Reformintensität ausweist. Bei

⁵ Denkbar ist, dass der Einfluss wirtschaftlicher Krisen auf politische Veränderungen nicht-linearer Natur ist. Vor diesem Hintergrund wurde die Regression in Tabelle 5 wiederholt und mit dem quadrierten Wert des Misery-Index als erklärende Variable ergänzt. Der quadratische Term erweist sich dabei als statistisch insignifikant. Auch führt die Erweiterung nicht zu einer nennenswerten Erhöhung des Bestimmtheitsmaßes. Gleiches gilt für die Regressionen in den Tabellen 6 bis 8. Auf die Wiedergabe der Ergebnisse wird deshalb verzichtet.

konventionellen Signifikanzniveaus sind die übrigen Variablen hingegen nicht signifikant. Landesgröße und Offenheit gewinnen auch dann nicht an Signifikanz, wenn POLCONJ vor dem Hintergrund einer möglichen starken Korrelation zwischen Größe und politischen Handlungsbeschränkungen aus der Regressionsgleichung entfernt wird.

Tabelle 5 verweist außerdem auf eine signifikante Autokorrelation in den Fehlertermen. Dies entspricht einem Koeffizientenwert $|\rho| > 0$ in der Regressionsgleichung

$$u_t = \rho u_{t-1} + \varepsilon_t .$$

Die Autokorrelation der Fehler verzerrt die Schätzungen der Varianz für die Koeffizienten der Regressionsgleichung (vgl. z. B. *Baltagi* 2002). Jedoch finden *Rao/Griliches* (1969) in einer Monte-Carlo Simulation, dass OLS-Schätzungen für einen Wert von $|\rho| < 0,3$ brauchbare Ergebnisse liefern. Die geschätzten Koeffizienten für die Fehlerkorrelation in Tabelle 5 liegen in der Umgebung von $-0,2$ und damit unter diesem Wert.

Tabelle 5
EFW, Spalte 1: fixed effects, Spalte 2: random effects

Indikator	ΔEFW	ΔEFW
Misery	0,04 (4,03)***	0,01 (1,93)*
ΔMisery	-0,04 (-4,53)***	-0,01 (-1,73)*
Niveau _{t-1}	-0,56 (-6,89)***	-0,22 (-4,30)***
Offenheit	-0,55 (-0,75)	-0,03 (-0,16)
Größe	-0,58 (-0,71)	0,01 (0,48)
POLCONJ	0,36 (1,19)	0,95 (4,29)***
λ_t (5)	66,96***	104,5***
AR (1)	-2,61***	-2,00
R^2	0,77	0,66
#	136	136

t-Werte in Klammern.

Signifikanzniveau: 1%***, 5%**, 10%*.

Dem Problem autokorrelierter Fehlerterme kann ferner durch den Rückgriff Schätzungen mit Instrumentvariablen begegnet werden. Voraussetzung ist hierbei jedoch die Verfügbarkeit geeigneter Instrumente. Als Alternative erscheint daher zunächst die Erweiterung der Lag-Struktur der Schätzgleichung naheliegend (vgl. Mizon 1995). Zu diesem Zwecke wird in der Ausgangsregression neben dem Niveau der wirtschaftlichen Freiheit zu Periodenbeginn auch der Indexwert zu Beginn der Vorperiode berücksichtigt. Die Ergebnisse finden sich in Tabelle 6, wobei Spalte 1 erneut die Koeffizienten des „fixed effects“-Modells und Spalte 2 die Koeffizienten des „random effects“-Modells enthält. Das Problem der Autokorrelation der Fehlerterme wird durch die Erweiterung der Lag-Struktur entschärft bzw. beseitigt. Mit der Erweiterung wird auch die Anzahl der verfügbaren Beobachtungen verringert. Die Koeffizienten in Tabelle 6 entsprechen aber dennoch den Schätzergebnissen in Tabelle 5.

Tabelle 6
EFW, erweiterte Lag-Struktur,
Spalte 1: fixed effects, Spalte 2: random effects

Indikator	Δ EFW	Δ EFW
Misery	0,04 (3,51)***	0,01 (2,30)*
Δ Misery	-0,03 (-3,78)***	-0,01 (-1,80)*
Niveau _{t-1}	-0,59 (-6,52)***	-0,36 (-4,58)***
Niveau _{t-2}	0,22 (1,81)*	0,18 (2,21)**
Offenheit	-0,40 (-0,49)	-0,16 (-0,74)
Größe	-1,00 (-0,93)	-0,01 (-0,44)
POLCONJ	0,36 (0,49)	1,01 (2,69)***
λ_t (5)	11,69**	10,22**
AR (1)	-1,91*	-0,22
R^2	0,58	0,40
#	115	115

t-Werte in Klammern.

Signifikanzniveau: 1%***, 5%**, 10%*.

Tabelle 7 wiederholt die Schätzungen aus Tabelle 5 und 6, mit dem Unterschied, dass an Stelle des Misery-Index dessen Komponenten Inflation und Arbeitslosigkeit verwendet werden. Die Spalten 1 und 2 enthalten die Koeffizienten des „fixed effects“-Modells, während in Spalte 3 und 4 die Ergebnisse für die Regression ohne individuelle Effekte wiedergegeben sind. Nach den Ergebnissen in Spalte 1 sind der signifikant positive Effekt des Misery-Niveaus sowie der negative Einfluss einer sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage auf das Ausmaß marktorientierter Reformen sowohl der Inflations- als auch der Arbeitsmarktkomponente zuzurechnen. Bei Vernachlässigung der individuellen Effekte (Spalten 3 und 4) verlieren die makroökonomischen Indikatoren an Signifikanz. Betrachtet man die Schätzungen mit erweiterter Lag-Struktur (Spalten 2 und 4), ist nur die Inflationskomponente statistisch signifikant. Außerdem sind bei der Regression in Spalte 2 alle individuellen Effekte statistisch insignifikant.

Die Koeffizienten der übrigen Variablen in Tabelle 7 erweisen sich bei Vernachlässigung der individuellen Effekte als robust, mit Ausnahme des positiv-signifikanten Koeffizienten für die politischen Handlungsbeschränkungen in Spalte 2. Der positive Wert widerspricht jedoch erneut der These vom Reformvorteil klarer Mehrheiten und wenig komplexer Kompetenzverteilungen. Die Zeitdummies sind signifikant, wobei die größten Koeffizienten erneut für die Perioden 1990–95 und 1995–2000 geschätzt wurden.

In einem nächsten Schritt betrachten wir zeitspezifische Reaktionen auf wirtschaftliche Krisen. Dazu ergänzen wir die Regressionsgleichungen um Interaktionsterme. Niveau und Veränderung der wirtschaftlichen Lage werden mit Dummy-Variablen für die 1980er und die 1990er Jahre gekoppelt.⁶

Die Koeffizienten in Tabelle 8 verweisen darauf, dass die Länder im Zeitverlauf unterschiedlich auf die wirtschaftliche Lage reagiert haben. Nach den Ergebnissen in Spalte 1 ist ein Anstieg des Misery-Index um einen Prozentpunkt in den 1970er Jahren mit einem Rückgang des Reformindex um ungefähr 0,14 Punkte verbunden. In den 1980er und 1990er Jahren verschwindet dieser negative Einfluss hingegen bzw. schwächt sich weitgehend ab. Der negative Effekt einer wirtschaftlichen Verschlechterung auf die wirtschaftliche Liberalisierung in den 1970er Jahren und die anschließende Abschwächung dieses Effekts ergibt sich auch bei Vernachlässigung individueller Effekte (vgl. Spalte 3). Die Ergebnisse mit erweiterter Lag-Struktur in den Spalten 2 und 4 sind nicht mit dem Problem der Autokorrelation der Residuen behaftet. Die Schätzungen ergeben hier einen signifikant positiven Effekt des Niveaus ökonomischer Misery in den 1990er Jahren (Spalte 2) bzw. in den 1980er und 1990er Jahren (Spalte 4).

⁶ Der Misery-Index wird in den Tabellen 8 und 9 nicht disaggregiert. In Kombination mit den Interaktionstermen und angesichts der beschränkten Zahl von Beobachtungen verbessert die Zerlegung in Inflation und Arbeitslosigkeit die Präzision der Schätzungen nicht.

Tabelle 7

EFW, Spalten 1–2: fixed effects, Spalte 3–4: random effects

Indikator	ΔEFW	ΔEFW	ΔEFW	ΔEFW
Inflation	0,04 (3,71)***	0,04 (3,48)***	0,01 (1,89)*	0,01 (2,15)**
U	0,04 (2,57)**	0,03 (1,45)	0,01 (0,77)	0,01 (0,89)
Δ Inflation	-0,04 (-4,15)***	-0,03 (-3,76)***	-0,01 (-1,59)	-0,01 (-1,84)*
ΔU	-0,05 (-3,04)***	-0,03 (-1,31)	-0,03 (-1,78)*	-0,01 (-0,57)
Niveau _{t-1}	-0,55 (-6,61)***	-0,59 (-6,27)***	-0,22 (-4,20)***	-0,37 (-4,51)***
Niveau _{t-2}		0,23 (1,86)*		0,19 (2,17)**
Offenheit	-0,61 (-0,81)	-0,29 (-0,33)	-0,00 (-0,00)	-0,11 (-0,46)
Größe	-0,42 (-0,49)	-1,12 (-1,01)	0,02 (0,65)	-0,00 (-0,09)
POLCONJ	0,40 (1,29)	0,28 (0,36)	0,97 (4,26)***	0,99 (2,49)**
λ_t (5)	58,04***	11,17**	105,2***	10,10**
AR (1)	-2,37**	-1,98**	-1,73*	-0,18
R^2	0,77	0,58	0,67	0,40
#	136	115	136	115

t-Werte in Klammern.

Signifikanzniveau: 1%***, 5%**, 10%*.

Die übrigen Ergebnisse sind äquivalent zu den Ergebnissen in den Tabelle 5 bis 7. Das Ausgangsniveau wirtschaftlicher Freiheit ist negativ signifikant. Größe und Offenheit des Landes sind insignifikant. Der Koeffizient für POLCONJ ist insignifikant im Modell mit individuellen Effekten (Spalte 1 und 2) und positiv signifikant bei Vernachlässigung der fixed effects (Spalte 3 und 4). Die Zeiteffekte lassen, im Gegensatz zu den vorangegangenen Tabellen, kein klares Muster im Sinne eines Anstiegs (oder eines Rückgangs) des durchschnittlichen Reformniveaus im Zeitablauf mehr erkennen. In den Gleichungen mit erweiterter Lag-Struktur verlieren die Zeitdummies ihre Signifikanz.

Tabelle 8

EFW, Interaktionsterme, Spalten 1–2: fixed effects, Spalten 3–4: random effects

Indikator	ΔEFW	ΔEFW	ΔEFW	ΔEFW
Misery	0,02 (0,95)	-0,02 (-0,55)	-0,00 (-0,04)	-0,03 (-1,29)
ΔMisery	-0,14 (-4,16)***	-0,02 (-0,39)	-0,07 (-2,17)**	0,01 (0,10)
D80*Misery	-0,00 (-0,12)	0,03 (1,39)	0,01 (0,57)	0,04 (1,74)*
D80* ΔMisery	0,12 (3,24)***	0,01 (0,15)	0,05 (1,48)	-0,02 (-0,35)
D90*Misery	0,03 (1,40)	0,08 (2,93)***	0,02 (1,10)	0,06 (2,53)**
D90* ΔMisery	0,12 (3,31)***	0,01 (0,17)	0,07 (2,09)**	-0,01 (-0,15)
Niveau _{t-1}	-0,62 (-7,74)***	-0,68 (-7,51)***	-0,23 (-4,44)***	-0,45 (-5,41)***
Niveau _{t-2}		0,29 (2,40)**		0,28 (3,12)***
Offenheit	-0,79 (-1,09)	-0,99 (-1,22)	-0,07 (-0,32)	-0,25 (-1,07)
Größe	-0,52 (-0,65)	-0,65 (-0,62)	0,00 (0,04)	-0,03 (-0,95)
POLCONJ	-0,04 (-0,13)	-0,99 (-1,18)	0,88 (3,70)***	0,84 (2,02)**
λ_t (5)	58,87***	4,46	79,95***	4,73
AR (1)	-2,23**	-1,62	-1,89*	-0,12
R^2	0,82	0,65	0,68	0,45
#	136	115	136	115

t-Werte in Klammern.

Signifikanzniveau: 1%***, 5%**, 10%*.

Wie ändern sich diese Ergebnisse bei einer Betrachtung der Teilindikatoren der Wirtschaftspolitik? Eine Wiederholung der Regression aus Tabelle 8 für die Teilindizes Größe des öffentlichen Sektors, Regulierung und Handelspolitik findet sich in Tabelle 9.⁷

⁷ Aus Platzgründen werden in der Tabelle nur die Koeffizienten für die Regressionen mit individuellen Effekten wiedergegeben.

Tabelle 9
EFW-Teilindizes

Indikator	ΔG	ΔR	ΔT
Misery	-0,01 (-0,24)	-0,01 (-0,26)	0,05 (1,62)
Δ Misery	-0,05 (-0,79)	-0,04 (-0,73)	-0,11 (-2,48)**
D80*Misery	0,04 (-1,00)	0,01 (0,41)	-0,06 (-2,03)
D80* Δ Misery	0,03 (0,38)	0,04 (0,69)	0,12 (2,30)***
D90*Misery	0,09 (2,15**)	0,03 (0,55)	-0,01 (-0,47)
D90* Δ Misery	0,08 (1,02)	0,03 (0,60)	0,10 (1,98*)
Niveau _{t-1}	-0,47 (-6,50)***	-0,00 (0,04)	-0,79 (-10,3)***
Offenheit	-0,99 (-0,70)	-1,21 (-1,12)	0,15 (0,13)
Größe	2,00 (1,27)	-2,68 (-2,14)**	-0,90 (-0,79)
POLCONJ	-1,09 (-1,77)*	-0,32 (-0,68)	1,44 (3,41)***
λ_t (5)	5,05	30,57***	30,98***
AR (1)	-1,43	-4,12***	-0,05
R^2	0,65	0,48	0,66
#	136	136	136

Für die Variable Größe des staatlichen Sektors (G) finden wir einen signifikanten, positiven Effekt von Krisen, im Sinne eines hohen Misery-Niveaus, auf Reformen für die 1990er Jahre.⁸ Im Politikfeld Marktregulierung ist keiner der Krisenindikatoren statistisch signifikant. Dies gilt auch bei Vernachlässigung individueller Effekte. Für den Bereich der Handelspolitik findet sich ein negativ signifikanter Zusammenhang zwischen einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und der Handelsliberalisierung für die 1970er Jahre. Dieser Effekt wird jedoch in den 1980er und 1990er Jahren kompensiert. Darüber hinaus ist das Niveau des Misery-Index für die 1980er Jahre negativ signifikant.

⁸ Ohne individuelle Effekte ist hier auch der Interaktionsterm zwischen Misery-Index und Periode 1980 mit einem Koeffizienten von 0,08 statistisch signifikant.

Von den übrigen Variablen ist das Ausgangsniveau der wirtschaftlichen Freiheit für die Bereiche Staatssektor und Außenhandel negativ signifikant, nicht jedoch für den Bereich der Güter- und Arbeitsmarktregulierung. Politische Handlungsbeschränkungen haben einen negativen Einfluss auf Liberalisierung im Bereich des Staatssektors. Dies korrespondiert mit der Hypothese aus Abschnitt 2. Für den Bereich der Handelspolitik ist POLCONJ hingegen positiv signifikant. Eine intuitive Erklärung wäre, dass stärkere politische Handlungsbeschränkungen protektionistische Eingriffe erschweren. Offensichtlich lässt sich dieses Argument jedoch auch auf die beiden anderen Politikbereiche übertragen, deren Koeffizient ein umgekehrtes Vorzeichen besitzt bzw. insignifikant ist. Zusätzlich hat die Größe des Landes einen signifikant negativen Einfluss auf die Liberalisierung von Arbeits- und Gütermärkten. Je kleiner das Land, desto stärker fällt ceteris paribus die Deregulierung aus. Zu beachten ist jedoch die Fehlerkorrelation in der Schätzung für den Teilindikator R. Diese bleibt auch dann erhalten, wenn die Schätzgleichung um den Wert von R zu Beginn der Vorperiode erweitert wird (siehe die vorangegangene Diskussion für den Gesamtindikator EFW). Der Autokorrelationskoeffizient liegt im Bereich von 0,4 bis 0,5, also über dem kritischen Niveau von Rao/*Griliches* (1969). Die Ergebnisse der GLS-Regression sind daher mit äußerster Vorsicht zu betrachten.

Interessant ist die Insignifikanz aller Zeitdummies für marktorientierte Reformen im öffentlichen Sektor. Demnach scheint es keine generellen und von den anderen Faktoren unabhängigen zeitspezifischen Determinanten des Ausbaus oder der Rücknahme des Staatssektors gegeben zu haben. Im Bereich der Handelspolitik sind die größten Zeiteffekte, d. h. die durchschnittlich größten Liberalisierungsschübe, in den 1980er Jahren und in der Periode 1995–2000 zu verzeichnen. Im Bereich der Marktregulierung sticht der positive Zeiteffekt für die Periode 1990–95 heraus.⁹

In einer GLS-Schätzung der Regressionsgleichungen aus Tabelle 9 ohne individuelle Effekte bleibt die Variable POLCONJ für die Bereich der Handelspolitik positiv signifikant, wohingegen sie für angebotsorientierte Reformen im Staatssektor nicht länger auf 10% signifikant ist. Ebenso verschwindet die Signifikanz der Landesgröße für den Bereich der Marktregulierung. Für den Bereich der Handelspolitik ergibt sich nun jedoch ein signifikant positiver Koeffizient für die Variable wirtschaftliche Offenheit.¹⁰

⁹ Ein daran anschließender Hypothesentest betrifft die Rolle des europäischen Binnenmarktprogramms. Zu diesem Zweck wurde ein Dummy in die Schätzungen für den Gesamtindex EFW und Teilindex Marktregulierung eingeführt, welcher für die 12 EG-Länder während der Zeit des Binnenmarktprogramms den Wert eins annimmt. Die Variable ist nicht statistisch signifikant. Mit anderen Worten hat die Liberalisierung im Rahmen des EG-Binnenmarktes nicht über dem Durchschnittsniveau der anderen Länder gelegen. Obwohl das Programm EG-1992 mit weitreichendem Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen einherging, begründet es also keinen Ausnahmestatus der Teilnehmerländer.

¹⁰ Angesichts der potentiellen Endogenität des Offenheitsindikators wird die Variable bei den Schätzungen für die Handelsliberalisierung als verzögerte Größe berücksichtigt.

In allen Schätzungen erweist sich das Ausgangsniveau der wirtschaftlichen Freiheit und damit die Reformlücke als negativ hoch signifikant. Je liberaler die Wirtschaftspolitik schon zu Periodenbeginn ist, umso geringer fallen ceteris paribus die weiteren Reformen aus. Einzige Ausnahme ist die Liberalisierung von Arbeits- und Gütermärkten in Tabelle 9.

Das Ergebnis eines signifikant negativen Koeffizienten für das Ausgangsniveau wirtschaftlicher Freiheit legt eine Annäherung der Wirtschaftspolitiken im Sinne einer bedingten β -Konvergenz (vgl. Barro/Sala-i-Martin 1992) nahe. Die Streuung der Liberalisierungsindizes im Sample liefert hingegen keine eindeutige Tendenz im Sinne der unbedingten Konvergenz zwischen den betrachteten Volkswirtschaften (vgl. Tabellen 10 und 11). So vergrößert sich die Streuung des EFW-Gesamtindex zunächst, bevor dann ab Mitte der 1980er Jahre ein Rückgang der Streuung innerhalb des Samples zu beobachten ist. Offensichtlich ist die Konvergenz seit den 1980er Jahren auch für die Bereiche monetärer Sektor und Handelspolitik. Dagegen nehmen die Unterschiede im Bereich des öffentlichen Sektors zunächst ab, um dann im zweiten Teilabschnitt wieder zuzunehmen. Für die Bereiche Marktregulierung und Rechtssystem sind keine klaren Tendenzen erkennbar.

Tabelle 10
Standardabweichung der EFW-Indikatoren

Jahr	EFW	G	L	M	T	R
1970	0,63	1,51	0,80	1,39	1,03	0,56
1975	0,86	1,28	1,62	1,68	1,12	0,61
1980	0,75	1,19	0,73	1,79	0,88	0,66
1985	0,80	1,26	0,76	1,83	0,91	0,66
1990	0,53	1,22	0,43	1,28	0,77	0,60
1995	0,57	1,30	0,82	0,55	0,69	1,01
2000	0,46	1,37	0,90	0,20	0,55	0,70

Abschließend untersuchen wir noch zwei Hypothesen über den Einfluss von Reformen auf die weitere Liberalisierung der Wirtschaftspolitik und die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung (vgl. Tabellen 12 und 13). Zunächst fragen wir, ob der Erfolg marktorientierter Reformen, gemessen als eine Verringerung des Misery-Index in der Folgeperiode, die Wahrscheinlichkeit weiterer Liberalisierungsmaßnahmen beeinflusst. Dabei zählt als Erfolg jeder Misery-Rückgang in $t + 1$ nach Reformen in t . Als Reformen werden positive Veränderung des EFW-Index über einen 5-Jahres-Zeitraum interpretiert. Es zeigt sich, dass die bedingte Wahrscheinlichkeit weiterer Reformen bei Erfolg zurückliegender Maßnahmen (Tabelle 12,

Zeile 1) gleich der Wahrscheinlichkeit weiterer Reformen bei Scheitern der Reformen in t ist (Tabelle 12, Zeile 2). Ein möglicher positiver Motivationseffekt aus erfolgreichen früheren Reformen wird also durch den gegenläufigen Effekt kompensiert, dass der Erfolg der bisherigen Maßnahmen den Bedarf an weiteren Reformschritten reduziert.

Tabelle 11

Durchschnittliche absolute Mittelwertabweichung der EFW-Indikatoren

Jahr	EFW	G	L	M	T	R
1970	0,55	1,25	0,68	1,28	0,75	0,44
1975	0,68	1,05	1,24	1,45	0,79	0,47
1980	0,65	0,98	0,59	1,53	0,74	0,51
1985	0,69	0,98	0,63	1,52	0,70	0,53
1990	0,46	0,98	0,37	1,13	0,61	0,51
1995	0,45	1,10	0,69	0,33	0,52	0,82
2000	0,38	1,18	0,69	0,16	0,40	0,53

Tabelle 12

Einfluss des Reformerfolgs auf die weitere Reformtätigkeit

	$\Delta \text{EFW}_{t+1} > 0$	$\Delta \text{EFW}_{t+1} \leq 0$	$P(\Delta \text{EFW}_{t+1} > 0)$
$\Delta \text{Misery}_t < 0$	47	7	0,87
$\Delta \text{Misery}_t > 0$	26	4	0,87

Tabelle 13 macht deutlich, dass eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage ($\Delta \text{Misery}_{t+1} < 0$) nach Reformen rund doppelt so wahrscheinlich ist als in einer Situation ohne Reformen in der Vorperiode. Das Ergebnis ist unabhängig von der Wahl des Misery-Index, $\pi + U$ oder $\pi - U$. Perioden mit marktorientierten Reformen werden demnach deutlich häufiger von Verbesserungen der wirtschaftlichen Situation gefolgt als Perioden, in denen nicht liberalisiert wurde. Zwei weitere Ansätze deuten in die gleiche Richtung. Eine Schätzung mit dem Misery-Index oder mit Veränderungen des Indexwertes als abhängiger Variable und der Veränderung von EFW in der Vorperiode als erklärender Variable ergibt signifikant negative Koeffizienten für ΔEFW_{t+1} . Je höher der Grad wirtschaftlicher Liberalisierung in der Vorperiode, desto besser die makroökonomische Situation in der Folgeperiode. Genauso lässt sich zeigen, dass sich die wirtschaftliche Lage gemessen am Misery-Index in Perioden nach Reformen durchschnittlich verbessert, während es sich nach Perioden ohne Reform im Durchschnitt verschlechtert. Der Unterschied in den Mittelwerten zwischen beiden Gruppen ist statistisch signifikant.

Tabelle 13

Liberalisierung und wirtschaftliche Erholung

	$\Delta(\pi + U)_{t+1}$	$\Delta(\pi + \Delta y)_{t+1}$
P($\Delta\text{Misery}_{t+1} < 0 \Delta\text{EFW}_t > 0$)	0,66	0,55
P($\Delta\text{Misery}_{t+1} < 0 \Delta\text{EFW}_t < 0$)	0,32	0,35

E. Wirtschaftspolitische Folgerungen

Der Beitrag stellt die Frage, ob und inwieweit ökonomische, politische und institutionelle Faktoren zur Erklärung von Unterschieden in der wirtschaftspolitischen Ausrichtung von Ländern beitragen können. Dabei richten wir unser Augenmerk auf marktorientierte Reformen in hoch entwickelten Industrieländern. Als Indikator wirtschaftlicher Freiheit und Liberalisierung wird auf den EFW-Datensatz des Fraser Institute zurückgegriffen. Neben dem Gesamtindex, der als ein Proxy für das allgemeine Reformklima interpretiert werden kann, betrachten wir auch die Situation in verschiedenen Teilbereichen der Wirtschaftspolitik.

Marktorientierte Reformen sind in unserem Datensatz vor allem ein Phänomen der 1980er und 1990er Jahre. Die Bedeutung der verschiedenen ökonomischen und politischen Variablen kann wie folgt zusammengefasst werden. Wird eine einheitliche Reaktion der Wirtschaftspolitik über den gesamten Schätzzeitraum unterstellt, so ist der Einfluss einer ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Lage auf wirtschaftspolitische Reformen nicht eindeutig. Einerseits scheint eine schlechtere gesamtwirtschaftliche Lage Reformen zu befördern, andererseits geht eine Verschlechterung der Lage aber mit einer defensiveren Politik einher. Letzteres widerspricht der These vom generell reformbegünstigenden Charakter wirtschaftlicher Krisen. Berücksichtigt man allerdings die zeitlichen Unterschiede in der Reaktion auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes, so ergibt sich folgendes Bild. Während der 1970er Jahre ist der Einfluss wirtschaftlicher Krisen auf die Reformtätigkeit tendenziell negativ oder statistisch insignifikant. In den darauf folgenden Jahrzehnten verschwindet dieser etwaige negative Einfluss oder verkehrt sich sogar ins Gegenteil. Ähnliches gilt für die Teilindizes. Für den Teilindex der Größe des öffentlichen Sektors finden wir einen positiven Effekt gesamtwirtschaftlicher Problemlagen auf marktorientierte Reformen in den 1990er Jahren. Im Bereich der Handelsliberalisierung verschwindet der negative Effekt einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, welcher für die 1970er Jahre zu konstatieren ist, während der Folgeperioden. Für den Bereich der Arbeits- und Gütermarktregulierung ergeben unsere Schätzungen hingegen keinen signifikanten Einfluss der wirtschaftlichen Lage auf angebotsorientierte Reformen in der Wirtschaftspolitik.

Im Kontext der Beiträge von *Drazen/Easterly* (2001) und *Pitlik/Wirth* (2003) mag der Befund signifikanter Koeffizienten für den Zusammenhang zwischen

wirtschaftlichen Krisen und wirtschaftspolitischer Reform überraschen. Beide Studien, die allerdings vor allem auch Entwicklungs- und Schwellenländer einbeziehen, deuten daraufhin, dass sich positive Reformeffekte für schwerwiegende Wachstums- oder Inflationskrisen ergeben. Derartige Episoden sind für unser Sample entwickelter Industrieländer hingegen untypisch. Unsere Ergebnisse deuten für diese Ländergruppe auf eine zeitbedingte Reaktion der Reformen auf makroökonomischer Krisen hin. Während die Wirtschaftspolitik in den 1970er Jahren nicht oder defensiv auf Krisen reagierte und Liberalisierungen zurücknahm, ist seit den 1980er Jahren eine offensivere Reaktion der Wirtschaftspolitik zu beobachten. Das Verschwinden des negativen Effekts bzw. der positive Einfluss in den Folgejahrzehnten bedarf aber noch einer weitergehenden Erklärung. Mögliche Einflussfaktoren sind allgemeine Veränderungen in den wirtschaftspolitischen Konzepten und Ansteckungseffekte durch Lernen von anderen Volkswirtschaften mit ähnlichen Problemlagen.

Die empirische Analyse ergibt auch signifikant negative Koeffizienten für den Einfluss politischer Handlungsbeschränkungen auf Reformen im Bereich des Staatssektors. Ein reformbegünstigender Effekt der politischen Restriktionen findet sich nur für den Bereich der Handelspolitik. Signifikant ist zudem das Niveau wirtschaftlicher Freiheit zu Periodenbeginn. Je niedriger der anfängliche Grad wirtschaftlicher Freiheit, desto größer ist ceteris paribus der Umfang marktorientierter Reformen. Die Variablen Größe und Offenheit der Volkswirtschaft, welche in der polit-ökonomischen Diskussion einen breiten Platz einnehmen, sind hingegen nicht signifikant.

Literatur

- Alesina, A. / Drazen, A. (1991): „Why are stabilizations delayed?“, American Economic Review 81, S. 1170–1188.*
- Baltagi, B. (1995): Econometric Analysis of Panel Data, Chichester.*
- Baltagi, B. (2002): Econometrics, Berlin u. a.*
- Barro, R. / Sala-i-Martin, X. (1992): „Convergence“, Journal of Political Economy 100 (2), S. 223 – 251.*
- Cukierman, A. / Tommasi, M. (1998): „When does it take a Nixon to go to China?“, American Economic Review 88, S. 180 – 197.*
- de la Dehesa, G. (1994): „Political and economic reform in contemporary Spain“, in: J. Williamson (Hrsg.), The Political Economy of Policy Reform, Washington, D.C.*
- Dixit, A. (1996): The Making of Economic Policy, Cambridge, Mass.*
- Drazen, A. (2000): Political Economy in Macroeconomics, Princeton.*
- Drazen, A. / Grilli, V. (1993): „The benefit of crises for economic reforms“, American Economic Review 83, S. 598 – 607.*

- Drazen, A. / Easterly, W. (2001): „Do crises induce reform? Simple empirical tests of conventional wisdom“, *Economics and Politics* 13 (2), S. 129 – 157.
- Fernandez, R. / Rodrik, D. (1991): „Resistance to reform: status quo bias in the presence of individual-specific uncertainty“, *American Economic Review* 81, S. 1146 – 1155.
- Frey, B. / Kirchgässner, G. (2002): *Demokratische Wirtschaftspolitik*, München.
- Gwartney, J. D. / Lawson, R. (2003): „The concept and measurement of economic freedom“, *European Journal of Political Economy* 19 (3), S. 405 – 430.
- Gwartney, J. D. / Lawson, R. / Park, W. / Skipton, C. (2003): *Economic Freedom of the World: 2003 Annual Report*, Vancouver.
- Henisz, W. (2000): „The institutional environment for economic growth“, *Economics and Politics* 12 (1), S. 1 – 31.
- Henisz, W. (2002): „The institutional environment for infrastructure investment“, *Industrial and Corporate Change* 11 (2), S. 355 – 389.
- Hsiao, C. (2003): *Analysis of Panel Data*, Cambridge.
- Hsieh, C. T. (2000): „Bargaining over reform“, *European Economic Review* 44, S. 1659 – 1676.
- Lora, E. (1998): What makes reforms likely? Timing and sequencing of structural reforms in Latin America, *Inter-American Development Bank Working Paper*, Washington, D.C.
- Miles, M. / Feulner, E. / O’Grady, M. (2004): *2004 Index of Economic Freedom: Establishing the Link Between Economic Freedom and Prosperity*, Washington, D.C.
- Mizon, G. (1995): „A simple message for autocorrelation correctors: don’t“, *Journal of Econometrics* 69, S. 267 – 288.
- Nelson, J. (1990): *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton.
- OECD (2003): *Main Economic Indicators*, Paris.
- Olson, M. (1982): *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven.
- Pitlik, H. / Wirth, S. (2003): „Do crises promote the extent of economic liberalization?“, *European Journal of Political Economy* 19 (3), S. 565 – 581.
- Rao, P. / Griliches, Z. (1969): „Some small-sample properties of several two-stage regression methods in the context of autocorrelated errors“, *Journal of the American Statistical Association* 64, S. 253 – 272.
- Rodrik, D. (1996): „Understanding economic policy reform“, *Journal of Economic Literature* 34, S. 9 – 41.
- Saint-Paul, G. (1996): „Exploring the political economy of labour market institutions“, *Economic Policy* 23, S. 265 – 300.
- Saint-Paul, G. (2002): Macroeconomic fluctuations and the timing of labour market reforms, CEPR Discussion Papers 3646.

- Stiglitz, J. (1998): „The private uses of public interests: incentives and institutions,“ Journal of Economic Perspectives 12 (2), S. 3–22.*
- Tommasi, M. / Velasco, A. (1995): Where Are We in the Political Economy of Reform, Working Papers 95–20, C.V. Starr Center for Applied Economics, New York University.*
- van Suntum, U. (2003): „Mehr Bewegung durch Dezentralisierung“, Wirtschaftsdienst 83 (1), S. 11–15.*
- Weiman, J. (2003): „Wege zur Reformfähigkeit“, Wirtschaftsdienst 83 (1), S. 15–18.*
- Williamson, J. (Hrsg.) (1994): The Political Economy of Policy Reform, Washington, D.C.*
- World Bank (2002): World Development Indicators, Washington, D.C.*

Annex: EFW-Indikatoren

Der Gesamtindex ist der ungewichtete Durchschnitt der Teilindizes. Die Teilindizes bestimmen sich wie folgt:

1. Staatssektor: Ausgaben, Steuern und staatliche Unternehmen
 - a. Konsumtive Ausgaben des Staates in Prozent des gesamten Konsums
 - b. Transferzahlungen und Subventionen in Prozent des BIP
 - c. Staatliche Unternehmen und öffentliche Investitionen in Prozent des BIP
 - d. Höchster Grenzsteuersatz (und dazugehöriges Einkommensniveau)
2. Rechtssystem und Schutz von Eigentumsrechten
 - a. Unabhängigkeit der Justiz (Unabhängigkeit, keine Beeinflussung durch Regierung oder Prozessparteien)
 - b. Objektivität der Rechtsprechung (Vertrauen in rechtlichen Rahmen zur Anfechtung staatlicher Intervention und Regulierung)
 - c. Schutz geistigen Eigentums
 - d. Einmischung des Militärs in Rechtsprechung und Politik
 - e. Integrität des Rechtssystems
3. Geldpolitik und Zahlungsverkehr
 - a. Durchschnittliches jährliches Wachstum des Geldangebots während der letzten 5 Jahre minus durchschnittliches reales Wachstum in den letzten 10 Jahren
 - b. Volatilität der Inflationsraten in den vergangenen 5 Jahren
 - c. Gegenwärtige Inflationsrate
 - d. Möglichkeit des Besitzes von Bankkonten in ausländischer Währung im Inland und im Ausland
4. Handelspolitik
 - a. Zölle
 - i. Zolleinnahmen in Prozent der Ex- und Importe
 - ii. Durchschnittlicher Zollsatz
 - iii. Streuung der Zollsätze

- b. Nichttarifäre Hemmnisse
 - i. Existenz nichttarifärer Hemmnisse (keine Beschränkungen zusätzlich zu den offiziellen Zöllen und Quoten)
 - ii. Kosten des Imports (kombinierter Effekt von Importzöllen, Lizenzgebühren, Bankgebühren und Zeit für administrative Verfahren)
 - c. Tatsächliche Größe des Handelssektors verglichen mit der erwarteten Größe
 - d. Differenz zwischen offiziellem Wechselkurs und Wechselkurs am Schwarzmarkt
 - e. Kapitalverkehrskontrollen
 - i. Zugang von Inländern zu ausländischen Kapitalmärkten und von Ausländern zum inländischen Kapitalmarkt
 - ii. Beschränkung von Kapitalmarkttransaktionen mit Ausländern – IWF-Index der Kapitalverkehrskontrollen
5. Regulierung des Banken- und Unternehmenssektors sowie des Arbeitsmarktes
- a. Regulierung im Bankensektor
 - i. Anteil der privaten Banken an den Gesamteinlagen in Prozent
 - ii. Wettbewerb zwischen in- und ausländischen Banken
 - iii. Kreditgewährung an Privatwirtschaft
 - iv. Vermeidung von Zinskontrollen und Regulierungen, die zu negativen Realzinsen führen
 - v. Zinskontrollen (Zinskontrollen für Bankeinlagen und/oder Kredite sind marktbestimmt)
 - b. Arbeitsmarktregulierung
 - i. Bedeutung von Mindestlöhnen (gesetzlicher Mindestlohn hat wenig Einfluss auf Lohnsetzung, da niedriger oder nicht eingehalten)
 - ii. Einstellungs- und Entlassungspraktiken (Einstellungs- und Entlassungspraktiken von Unternehmen durch privatrechtliche Verträge bestimmt)
 - iii. Anteil der Erwerbsfähigen, deren Lohn in kollektiven Verhandlungen bestimmt wird
 - iv. Arbeitslosenunterstützung (Transferleistungen bewahren Arbeitsanreiz)
 - v. Allgemeine Wehrpflicht
 - c. Regulierung des Unternehmenssektors
 - i. Preiskontrollen (Ausmaß von Beschränkungen der freien Preissetzung für Unternehmen)
 - ii. Administrative Bedingungen für Unternehmensgründungen (Verwaltungsaufwand als wichtiges Hemmnis für Unternehmensgründungen)
 - iii. Zeitaufwand für Verwaltungserfordernisse (Anforderungen der staatlichen Verwaltung implizieren beträchtlichen Zeitaufwand für Unternehmensführung)
 - iv. Unternehmensneugründungen (Neugründung von Unternehmen ist allgemein einfach)
 - v. Korruption (irreguläre und zusätzliche Zahlungen im Zusammenhang mit Import- und Exportlizenzen, Unternehmenslizenzen, Beschränkungen des Zahlungsverkehrs, Steuerfestsetzung, polizeilichem Schutz und Kreditvergabe sind sehr selten)

Institutionelle Voraussetzungen marktorientierter Reformen der Wirtschaftspolitik

Von *Hans Pitlik*, Hohenheim

Abstract

Based on game-theoretic reasoning it is commonly believed that the introduction of market-oriented reforms requires a centralized and autonomous government. Stronger institutional constraints on government seem to weaken the decisiveness of state action and therefore constitute a major obstacle to policy reform. These institutional constraints include checks and balances between the various branches of government, an independent judiciary, and more generally, a higher number of effective veto-players. The present paper argues that this line of reasoning overlooks the importance of government credibility for the implementation and the consolidation of policy reforms. Lack of credibility causes higher economic and political costs of reform and thereby reduces the incentives of government to undertake politically risky policy changes. Contrary to conventional wisdom, increasing the number of veto-players in a polity may at the same time increase both government credibility and decisiveness, and may therefore be conducive to reform. This alternative view of the role of institutional constraints is supported by empirical evidence.

A. Problemstellung

Die Überzeugung, dass *institutions matter*, dass die Qualität institutioneller Arrangements die Richtung der wirtschaftlichen Entwicklung einer Gesellschaft maßgeblich mitbestimmt, zählt wohl mittlerweile zum allgemein akzeptierten Gedankengut in der ökonomischen Profession. Die Vorstellung ist, dass institutionelle Handlungsbeschränkungen komplexe ökonomische und politische Tauschvorgänge erleichtern, indem sie wechselseitige Verhaltenserwartungen potentieller Interaktionspartner stabilisieren und Transaktionsunsicherheiten reduzieren. Das Zusammenspiel informeller und formeller Institutionen kanalisiert das Handeln der Menschen und beeinflusst die Anreize der Individuen, knappe Ressourcen sozial produktiv einzusetzen (vgl. z. B. North 1992).

Zahlreiche empirische Arbeiten aus jüngerer Zeit belegen, dass der langfristige wirtschaftliche Erfolg eines Landes erheblich von der Rechtssicherheit (z. B. Keefer/Knack 1997) und der Garantie ökonomischer Freiheiten (z. B. de Haan/Sturm 2000) beeinflusst wird. Obwohl die Studien starke Indizien dafür liefern, dass eine

4*

marktfreundliche Politik der Schlüssel zu einer besseren Wachstumsperformance ist und obwohl mit der langfristigen Verbesserung der Wachstumsbedingungen nach neueren Untersuchungen auch eine Verringerung der absoluten Einkommensarmut einher geht (*Kraay 2004*), erweist sich in der Realität die Abkehr von wachstumsschädlichen wirtschaftspolitischen Praktiken meistens als politisch überaus heikel. Trotz schwerwiegender und objektiv erkennbarer Mängel der Politik im Status quo erfolgen marktorientierte Politikreformen in zahlreichen Ländern gar nicht, oder sie werden erst mit erheblichem Verzug – und damit oft unter Inkaufnahme beträchtlicher Wohlfahrtsverluste – eingeleitet.

Vor diesem Hintergrund hat sich seit ca. Anfang der 1990er Jahre ein schnell expandierendes Forschungsgebiet der Politischen Ökonomik marktwirtschaftlicher Reformen entwickelt. Die einschlägigen theoretischen Arbeiten diskutieren primär die politökonomischen Hindernisse für die Einleitung eines potentiell wohlfahrtssteigernden Politikwechsels in „normalen“ Zeiten und stellen auf besondere (Krisen-)Bedingungen ab, die für eine Reformeinleitung notwendig seien.¹ Dabei wird oft die Auffassung vertreten, dass zentralisierte und autoritäre politische Entscheidungsstrukturen die Umsetzung eines in der kurzen Frist politisch risikoreichen Kurswechsels begünstigen. Die einschlägigen Modelle vernachlässigen jedoch die Relevanz konsensbildender Institutionen und wechselseitiger Kontrollen durch ein System von *checks and balances* für die Akzeptanz und die Glaubwürdigkeit der Reformpolitik. Im vorliegenden Beitrag wird argumentiert, dass politisch-institutionelle Strukturen, die nach weit verbreiteter Überzeugung einem wirtschaftspolitischen Kurswechsel entgegenstehen, der Initiierung von Reformen im Gegenteil sogar förderlich sein können.

In Abschnitt B des Beitrags werden einige zentrale Bausteine der Theorie marktorientierter Politikreformen skizziert und unter dem Aspekt der (impliziten) Annahmen über die fehlende Politikglaubwürdigkeit interpretiert. Der Abschnitt C diskutiert die Auswirkungen politischer Institutionen für die Durchsetzung und die Akzeptanz von Reformen. In Abschnitt D werden die aufgestellten Hypothesen mithilfe ökonometrischer Verfahren auf ihre Stichhaltigkeit geprüft. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung und einem knappen Ausblick in Abschnitt E.

¹ Surveys finden sich z. B. bei *Rodrik (1996)*, *Tommasi / Velasco (1996)*, *Sturzenegger / Tommasi (1998)* und *Drazen (2000)*.

B. Reformblockaden und das Problem der Politikglaubwürdigkeit

I. Reformblockaden in einfachen Demokratiemodellen

a) Kurzfristorientierung der Politik

Eine erste Gruppe von Modellen untersucht die Anreize zur Einleitung von Reformen in Demokratien unter der Annahme, dass mit einfacher Mehrheitswahl über die Reformpolitik abgestimmt wird. Als eines der politischen Haupthindernisse für eine Reformeinleitung wird dabei üblicherweise das Zeitprofil der im Reformprozess anfallenden Nutzen und Kosten angesehen. Strukturelle Anpassungsprozesse in Reformvolkswirtschaften führen nach traditionellen Vorstellungen typischerweise zunächst zu erheblichen Wachstums- und Beschäftigungsverlusten, bevor sich auf längere Sicht positive Reformwirkungen einstellen. Marktorientierte Kurswechsel sind danach vergleichbar mit Investitionsprojekten, deren Erträge überwiegend erst langfristig anfallen, deren ökonomische Kosten jedoch primär in der kurzen Frist zu tragen sind. Der befürchtete reformbedingte J-Kurven-Effekt in der ökonomischen Entwicklung führt nun annahmegemäß dazu, dass langfristig vorteilhafte Politikwechsel nicht initiiert werden, weil die entstehenden Anpassungskosten von den politischen Entscheidungsträgern antizipiert werden. Reformorientierte Regierungen müssten daher damit rechnen, noch vor dem Ende der Anpassungsphase ihr Amt zu verlieren (vgl. z. B. *Przeworski* 1991, S. 166 ff.; *Garrett/Lange* 1996).

Die Argumentation setzt voraus, dass Politiker und Wähler in Demokratien einen wahlbedingt kurzen Planungshorizont haben und zukünftige Reformnutzen deshalb stark diskontieren. Die postulierte Kurzfristorientierung der politischen Entscheidungsträger ist jedoch keineswegs selbstverständlich. So ist die politische Diskontierungsrate einer Regierung in erster Linie durch die Sicherheit über den Verbleib im Amt bestimmt (*Levi* 1988, S. 33; *Alesina/Tabellini* 1990). Die zeitliche Verteilung der Reformkosten und -nutzen macht einen Politikwechsel für einen wahlorientierten Politiker nur dann unattraktiv, wenn die Bürger die langfristigen ökonomischen Vorteile von Reformen nicht erkennen oder wenn sie die zukünftigen Nutzen nicht honorieren und gegenwärtige Kosten höher gewichten. Inwieweit die Wähler in einer Demokratie zu einem uninformierten und ‚irrationalen‘ Abstimmungsverhalten neigen, ist theoretisch und empirisch umstritten (*Downs* 1957; *Nannestad/Paldam* 1994; *Wittman* 1995, S. 9 ff., *Caplan* 2001). Ein rationales kurzsichtiges Wählerverhalten kann jedoch auf ein generelles Problem der Unglaubwürdigkeit auf politischen Märkten zurückgeführt werden. Nach *Brennan/Buchanan* (1993, S. 100 ff.) ist die Bereitschaft der Individuen, gegenwärtig höhere Kosten zu tragen, um zukünftige Nutzen zu erhalten, im politischen Prozess systematisch geringer als im Markt. Aufgrund der inhärenten Unsicherheit über zukünftige Mehrheiten werden in fernerer Zukunft liegende Nutzenströme in kol-

lektiven Entscheidungen stärker diskontiert als in privaten (Investitions-)Entscheidungen, da keine Sicherheit darüber besteht, dass die zukünftigen ökonomischen Gewinne aus einem individuellen Verzicht nicht von neuen demokratischen Mehrheiten in einer späteren Periode ausgebeutet werden.

Empirische Studien belegen überdies, dass marktwirtschaftliche Reformen nicht zwangsläufig mit kurzfristigen ökonomischen Einbrüchen verbunden sind, sondern häufig mit einem signifikanten Anstieg des Pro-Kopf-Wachstums einher gehen (*Michaely et al.* 1991, S. 85 ff.; *Bruno/Easterly* 1998; *Pitlik* 2003). Die ökonomischen Reformeffekte sind ebenfalls wesentlich von der Glaubwürdigkeit der Reformpolitik bestimmt. Je unsicherer die privaten Akteure über die Persistenz der Reformmaßnahmen sind, desto geringer ist ihre Bereitschaft, die für einen Reformerfolg notwendigen langfristigen Investitionen zu tätigen (*Pindyck* 1991; *Rodrik* 1991). Politisch unglaubliche Disinflations- (*Barro/Gordon* 1983), Außenhandelsreform- (*Calvo* 1987) und Konsolidierungspolitiken (*Alesina et al.* 1998) sind analog mit steigenden ökonomischen Reformkosten verbunden. Kern der Argumentation ist, dass Befürchtungen einer erneuten Reformrevision unerwünschte kurzfristige ökonomische Anpassungsreaktionen auslösen können, welche die Regierungen – im Sinne einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung – unter Druck setzen, die eingeleiteten Reformen zu revidieren.

b) Individuelle Unsicherheit über Reformwirkungen

In einem vielzitierten Beitrag zeigen *Fernandez/Rodrik* (1991), dass bei Unsicherheit der Wähler über die Verteilungseffekte von Reformen ein wirtschaftspolitischer Kurswechsel ex ante unter Umständen keine Mehrheit findet, obwohl alle Wähler wissen, dass ex post – also nach der Reformdurchführung – eine Majorität profitieren würde. Zur Illustration der Überlegungen sei folgende vereinfachte Darstellung gewählt. Betrachtet wird eine Ökonomie mit zwei Gruppen A und B, deren Anteile an der Gesamtbevölkerung durch λ und $(1 - \lambda)$ gegeben sind. Gruppe A bilde in der Ausgangssituation die Mehrheit, so dass $\lambda > 1/2$. Von einer Reform profitieren alle Mitglieder von B mit einem Nutzenzuwachs in Höhe von $b > 0$. Darüber hinaus gewinnt ein Anteil $0 < \pi < 1$ der Mitglieder von A ebenfalls $b > 0$. Die übrigen $(1 - \pi)$ Mitglieder von A tragen dagegen bei Reformdurchführung einen Verlust der Höhe $c > 0$. Ein Kurswechsel führt zu einer potentiellen Pareto-Verbesserung; die gesamten Reformgewinne sind somit ausreichend groß, um die Reformverlierer zu kompensieren:

$$(1) \quad (1 - \lambda)b + \lambda[\pi b - (1 - \pi)c] > 0 .$$

Es wird mit einfacher Mehrheit entschieden. Da die Mitglieder von B nicht über die Majorität der Bevölkerung verfügen, ist die Annahme der Reform vom Abstimmungsverhalten in Wählergruppe A abhängig. Ist ex ante sicher, welche Mitglieder

aus A profitieren, so ist die Bedingung für die politische Akzeptanz des wirtschaftspolitischen Kurswechsels gegeben als

$$(2) \quad (1 - \lambda) + \lambda\pi > 1/2 .$$

Ist jedoch ex ante unsicher, wer aus der Gruppe A bei einer Reform gewinnt, votieren die (annahmegemäß) risikoneutralen Mitglieder von A gegen den Politikwechsel, wenn

$$(3) \quad \pi b - (1 - \pi)c < 0 .$$

Eine nach (1) vorteilhafte Reform kann ex ante die politische Mehrheit verfehlten, wenn der Erwartungswert des Politikwechsels für die Mitglieder von A negativ ist. Durch Kombination von (2) und (3) ist ersichtlich, dass eine Reform, von der ex post eine Mehrheit profitieren würde, ex ante trotzdem die Stimmenmehrheit verfehlt, sofern

$$(4) \quad \frac{c}{c + b} > \pi > \frac{\lambda - 1/2}{\lambda} .$$

Im Kern verbirgt sich hinter der Ablehnung eines Politikwechsels, der *im Durchschnitt* eine Wohlfahrtsverbesserung für alle bewirkt, wiederum ein Zeitkonsistenzproblem.² Jede ex ante-Zusage der potentiellen Reformgewinner, die ex post-Verlierer zu entschädigen, ist politisch unglaublich, wenn die Gewinner nach der Reform über eine (parlamentarische) Majorität verfügen, da durch einfachen Mehrheitsbeschluss die Kompensationszusagen wieder revidiert werden könnten. Sofern die potentiellen Reformverlierer diese Konstellation antizipieren, verweigern sie einer Reform bereits im Vorfeld ihre Zustimmung, so dass die erforderliche Reformmehrheit nicht erreicht wird. Ineffiziente Politiken haben hohe Persistenz, weil sich die Reformgewinner nicht glaubwürdig auf die Einhaltung ihrer Kompensationsversprechen nach einem vollzogenen Politikwechsel verpflichten können (*Dixit/Londregan* 1995; *Stiglitz* 1998; *Acemoglu/Robinson* 2001).

c) Politische Problemtabuisierung

Zu Reformblockaden kann es darüber hinaus auch kommen, wenn konkurrierende Parteien zwar prinzipiell einen Kurswechsel befürworten, aber unterschiedliche Auffassungen über die adäquate wirtschaftspolitische Problembewältigungsstrategie haben. Vorstellbar ist z. B., dass in einem Zwei-Parteiensystem eine Links-

² Umgekehrt kann auch eine Reform, die ex post für eine Mehrheit der Wähler zu einem Nutzenverlust führt, ex ante eine Mehrheit finden. Erst die Reformdurchführung legt Informationen über die Verteilungseffekte offen, die bei einem Teil der Wähler zu einer Revision ihrer ursprünglichen Reformunterstützung führen.

Partei den Abbau der öffentlichen Verschuldung durch Steuererhöhungen präferiert und eine Rechts-Partei die Kürzung von Staatsausgaben bevorzugt, um das Budget auszugleichen. Beide Strategien können geeignet sein, ein Defizit zu verringern, sind aber mit unterschiedlichen Verteilungskonsequenzen für die jeweilige Wählerklientel der Parteien verbunden. Wenn jede Partei den sicheren, aber ineffizienten, Status quo gegenüber einem geringeren Erwartungsnutzen bei einem unsicheren Wahlausgang bevorzugt, werden Reformen nicht auf die politische Agenda gesetzt (*Howitt / Wintrobe* 1995).

Wichtige Voraussetzung für dieses Resultat sind zwei Annahmen über die Glaubwürdigkeit der Parteien im demokratischen Prozess (*Howitt / Wintrobe* 1995, S. 332): Erstens wird davon ausgegangen, dass die Parteien vollständig an ihre angekündigten Programme gebunden sind, sofern sie in das Regierungsamt gewählt werden. Schlägt keine Partei eine Politikänderung im Wahlkampf vor, verfügt die amtierende Regierung über kein Reformmandat und die Akteure sind folglich an die Politik im Status quo gebunden. Zweitens wird angenommen, dass sich die konkurrierenden Gruppen nicht *ex ante* bindend auf einen Kompromiss verpflichten können, der für die Klientel beider Parteien eine Besserstellung gegenüber dem Status quo bedeuten würde. Je unterschiedlicher die Parteipositionen hinsichtlich der adäquaten Politik sind, je offener der Wahlausgang ist und je stärker die Risikoaversion der politischen Akteure ist, desto größer ist im *Howitt / Wintrobe*-Modell die Wahrscheinlichkeit, dass beide Parteien die ökonomischen Probleme im Wahlkampf tabuisieren.

II. Reformblockaden in Interessengruppenmodellen

a) Reformen als Kollektivgüter

Eine zweite Gruppe politisch-ökonomischer Modelle marktorientierter Reformen untersucht die Bedingungen einer Reformdurchsetzung unter der Annahme, dass der politische Prozess durch organisierte Partikularinteressen dominiert wird. Marktorientierte Reformen zielen regelmäßig auf die Beseitigung der Partikularvorteile, die Interessengruppen im politischen Prozess zu Lasten der nichtorganisierbaren Konsumenten und Steuerzahlergruppen erwirkt haben. Die Überwindung des Reformwiderstandes organisierter Gruppen zeichnet sich damit als politisches Kernproblem bei der Einleitung marktorientierter Kurswechsel ab.

Nach den Vorstellungen einiger Lobbying-Modelle sind Reformen das Ergebnis veränderter Gleichgewichtskonstellationen auf dem Markt für politische Vergünstigungen (*Becker* 1983; 1985; *Cassing / Hillman* 1986; *Baldwin / Baldwin* 1996). Der Abbau von Privilegien erfolgt, wenn der politische Druck der ursprünglich begünstigten Gruppen zur Aufrechterhaltung der Vorteile nachlässt und / oder wenn die Opposition der benachteiligten Gruppen gegen die Umverteilung zunimmt. Dies setzt jedoch voraus, dass Reforminteressen in der politischen Auseinanderset-

zung ausreichend Gehör finden. Folgt man *Olson* (1965), liegt aber eher der Schluss nahe, dass ein politischer Gegendruck von unspezifischen Konsumenten- und Steuerzahlerinteressen kaum mobilisiert werden kann, da sie das Problem der Organisation eines kollektiven Handelns nur schwer überwinden können. Die theoretische Diskussion konzentriert sich deshalb auf die Durchsetzung von Reformen im Interaktionsprozess der organisierten Gruppen und deren politischer Vertreter.

Aus dem Blickwinkel der *common pool*-Modelle der Finanzpolitik ist eine Expansion der Umverteilung an Partikularinteressen die Folge fragmentierter Budgetentscheidungsprozesse (*Weingast et al.* 1981; *Inman* 1990). Das gesamte Einnahmeverolumen des Staatshaushalts hat nach diesen Vorstellungen die Eigenschaften eines Allmendegutes, auf das die Lobbygruppen durch ihre politische Einflussnahme auf das Parlament oder die Regierung zugreifen. Die entstehenden Ineffizienzen sind letztlich das Resultat nicht-internalisierter externer Effekte. Die Vertreter partikularer Interessen kalkulieren bei der Durchsetzung ihrer Privilegien nur die Kosten und Nutzen der eigenen Gruppenmitglieder. Die ökonomischen Belastungen – und gegebenenfalls auch die Nutzen – die als Konsequenz der speziellen Begünstigungen anderen gesellschaftlichen Akteuren entstehen, bleiben im individuellen Kalkül der Gruppen hingegen unbeachtet. Die Anreize zu einer Ausweitung des sozial unproduktiven *rent seeking* sind für die organisierten Gruppen umso stärker, je kleiner der Kostenanteil ist, der auf die eigenen Gruppenmitglieder entfällt (*Olson* 1982). Die Durchsetzung von Reformen wird folglich zu einem Kollektivgutproblem zwischen den Gruppenakteuren.

Velasco (1998; 2000) untersucht eine dynamische Variante des finanzpolitischen Allmendeproblems. In seinem Modell formulieren zwei Gruppen überhöhte Ansprüche an das Budget, solange die finanziellen Reserven des Staates ausreichend groß sind, die Ansprüche zu befriedigen. Erst wenn die Reserven so weit aufgezehrt sind, dass ein bestimmtes Niveau finanzieller Reserven unterschritten wird, reduzieren die Gruppen ihre Budgetforderungen, so dass der Haushalt konsolidiert werden kann. Aufgrund einer nachhaltigen Verschlechterung der Budgetsituation nehmen die Wohlfahrtsverluste immer stärker zu, bis schließlich eine Selbstbeschränkung der Akteure bei der Ausbeutung des *common pool* für die Gruppen individuell vorteilhaft ist. Vereinfachend ausgedrückt, führt die fortdauernde Übernutzung der finanziellen Ressourcen des Staates (defektiere Strategie) zur stetigen Verschlechterung der Auszahlungen im nichtkooperativen *Nash*-Gleichgewicht eines Gefangenendilemmas. Sind die Reserven aufgezehrt, verändert sich die Spielstruktur zu einem *assurance game* (vgl. auch *Mondino et al.* 1998). Das strategische Problem in diesem Spiel ist, dass für die Akteure ein Verzicht auf ein *rent seeking* nur von Vorteil ist, wenn auch die andere Gruppe ihre Ansprüche glaubwürdig begrenzt.

Tabelle 1 veranschaulicht den Zusammenhang in einer einfachen Auszahlungsmatrix. Die beiden Akteure A und B verfügen über die reinen Spielstrategien ‚kooperieren‘ k (= Reduktion der individuellen Ansprüche an das Budget) und ‚de-

fektieren“ d . Der erste Ausdruck in jeder Zelle gibt die Auszahlungen des A in unterschiedlichen Strategiekombinationen an. $\Delta > 0$ beschreibt die Wohlfahrtsverluste der Akteure, wenn keine Reform erfolgt. Verhalten sich die Beteiligten kooperativ, entstehen annahmegemäß keine Wohlfahrtsverluste ($\Delta = 0$). Solange $\Delta < 1$, hat das Spiel die Struktur eines Gefangenendilemmas, in dem Defektion für beide die dominante Strategie ist. Das stabile *Nash*-Gleichgewicht ist (d,d) . Wenn aber im Zeitablauf (oder durch einen externen Schock) die Verluste Δ bei Nichtreform auf $\Delta > 1$ anwachsen, existieren mit (k,k) und (d,d) zwei Gleichgewichte in reinen Strategien, von denen (d,d) Pareto-inferior ist. Bei vollständiger Information, die in *common pool*-Modellen gewöhnlich angenommen wird (vgl. aber *Pitlik* 2003), ist der Wechsel zu der gesellschaftlich vorteilhaften Strategiekombination (k,k) ein triviales Problem.

Tabelle 1
Ein einfaches Reformspiel

		B	
		k	d
A		2, 2	-1 - Δ , 3 - Δ
k	d	3 - Δ , -1 - Δ	0 - Δ , 0 - Δ

Das skizzierte Kollektivgutproblem ist naturgemäß ausgeprägter, je stärker fragmentiert die Entscheidungskompetenzen sind (*Weingast et al.* 1981). So wachsen die individuellen Vorteile einer *free rider*-Position in der Spielsituation eines Gefangenendilemmas, je größer die Zahl der beteiligten Spieler ist. Aber auch im *assurance game* ist eine Koordination auf gemeinschaftlich vorteilhafte Reformen mit einer größeren Zahl involvierter Akteure nicht gesichert. Damit die kooperative Strategie für einen Akteur vorteilhaft wird, ist erforderlich, dass eine kritische Masse von n^* Akteuren ebenfalls für eine Kooperation optiert. Reformen unterbleiben, wenn sich keine ausreichend große Anzahl von Gruppen glaubhaft auf einen Privilegienverzicht verpflichten kann.

b) Reformverhandlungen, Vetorechte und der war of attrition

Anders als *common pool*-Modelle beruhen die *war of attrition*-Modelle wirtschaftspolitischer Reformen (*Alesina/Drazen* 1991; *Drazen/Grilli* 1993; *Hsieh* 2000) auf der Annahme privater Informationen der Gruppen über die Bewertung der Kosten und Nutzen einer Reform. Dabei wird angenommen, dass die Akteure über Vetorechte hinsichtlich der Reformeinleitung verfügen. In einem dynamischen Verhandlungsmodell untersuchen *Alesina/Drazen* (1991) einen Zermürbungskrieg von zwei Akteuren über die Aufteilung der Kosten einer fiskalischen

Stabilisierungspolitik. In der Ausgangssituation tragen beide Gruppen Nutzenverluste infolge steigender Inflationsraten, die durch Ausgabenkürzungen oder eine steuerfinanzierte Konsolidierung des öffentlichen Haushalts reduziert werden könnten. Die Nutzenbewertung der Verluste der inflationstreibenden Politik ist private Information der Gruppen. Bei einer Reforminitiierung werden beide Gruppen gegenüber dem Status quo besser gestellt; die Höhe der Nettogewinne jeder Gruppe ist aber abhängig von der Aufteilung der Reformkosten.

Das zentrale Element des Zermürbungskriegmodells ist die Annahme, dass die Gruppe, die in Verhandlungen zuerst in eine Reform einwilligt, einen höheren Anteil der Kosten der Stabilisierung zu tragen hat. Obwohl auch ein individuelles Einlenken in eine Reform für jede einzelne Gruppe eine Verbesserung gegenüber dem Status quo bedeuten würde, hat unter diesen Bedingungen keiner der Akteure einen Anreiz, das Veto gegen eine Reformeinleitung zuerst aufzugeben, in der Hoffnung, dass die andere Gruppe ihren Reformwiderstand zuerst aufgibt und den höheren Anteil an den Reformkosten übernimmt. Diese strategischen Überlegungen führen zu einer ineffizienten Verzögerung der Reformeinleitung, bei der die Verlierer des Reformspiels nach Ablauf einer bestimmten Zeitspanne einer Aufteilung der Reformkosten zustimmen, die sie zuvor noch als inakzeptabel abgelehnt hatten. Je ungleicher die im politischen Prozess durchsetzbare Aufteilung der Reformkosten ist, desto länger ist die Verzögerung der Reformeinleitung. Ist ex ante eine egalitäre Aufteilung der Reformkosten festgelegt, besteht kein Anreiz zu einer Reformblockade. Ein Kurswechsel kann dann ohne Verzögerung im Konsens eingeleitet werden.

Die dahinter stehende Idee kann in einer simplen statischen Version des *war of attrition*-Spiels mit zwei Akteuren veranschaulicht werden. V_k bezeichne den Wert der Auszahlungen eines Akteurs, wenn dieser zuerst die Vetoposition aufgibt („Reformverlierer“). Vereinfachend wird $V_k = 0$ normiert. Die Bereitschaft einer Gruppe, die Reform zu blockieren, ist abhängig von der erwarteten Auszahlung V_n . $\theta > 0$ beschreibt den individuellen Vorteil, den eine Gruppe bei einer Reformdurchführung erhält, wenn die andere Gruppe zuerst ihr Veto aufgibt. Je größer θ , desto ungleichmäßiger erfolgt die Aufteilung der Reformlasten und -nutzen. $\Delta > 0$ stellt die Nutzeneinbusse dar, wenn keine Gruppe in eine Reform einwilligt. Ferner bezeichnet π die Wahrscheinlichkeit, dass die andere Gruppe in der aktuellen Periode „das Handtuch wirft“, und $\delta < 1$ den Diskontierungsfaktor. Dann beschreibt die Gleichung

$$(5) \quad V_n = \pi\theta + (1 - \pi)[- \Delta + \delta V_n]$$

den ökonomischen Wert der Aufrechterhaltung der Vetoposition für den betrachteten Akteur. Das Gleichgewicht des Spiels in gemischten Strategien³ kann einfach ermittelt werden als

³ Ein Gleichgewicht in gemischten Strategien kann interpretiert werden als ‚Grenzwert‘ von Gleichgewichten in reinen Strategien in Spielen mit geringen Unsicherheiten der Akteure über die Auszahlungen. Siehe z. B. Fudenberg / Tirole (1991), S. 230 ff.

$$(6) \quad \pi = \frac{\Delta}{\theta + \Delta} .$$

Die Wahrscheinlichkeit π , dass ein Akteur sein Veto gegen die Reformeinleitung aufgibt, nimmt mit wachsenden Kosten Δ der ökonomischen Fehlentwicklung zu und mit einer ungleichmäßigeren ex post-Aufteilung der Reformnutzen und -kosten ab.⁴ Nach Auslegung von *Alesina / Drazen* (1991, S. 1176) ist der Parameter θ ein Indikator für die Polarisierung der Gesellschaft. Ausgeprägte ideologische oder soziale Gegensätze implizieren danach eine ungleiche Aufteilung der Reformkosten und induzieren tendenziell eine längere Verzögerung der Reformeinleitung.

Diese Interpretation von θ ist jedoch nicht unproblematisch, denn θ beschreibt in erster Linie die Anreize und die Möglichkeiten der Gewinner des Zermürbungskriegsspiels, sich ex post einen disproportionalen Anteil an den Reformgewinnen anzueignen, bzw. die Verlierergruppe überproportional mit Reformkosten zu belasten. Beides ist jedoch im Grundsatz nicht von der politisch-ideologischen oder sozioökonomischen Polarisierung der Gesellschaft abhängig. Entscheidend für eine schnelle Beseitigung der reformhemmenden Verteilungskonflikte ist vielmehr, ob die Gewinner des Verteilungskampfes glaubhaft zusichern können, dass sie auf eine Ausbeutung der Verlierer verzichten. Insofern erscheint eine institutionelle Interpretation des Parameters θ angebracht: Starke formale und nicht-formale Beschränkungen für eine ex post-Umverteilung begrenzen die potentiellen Ausbeutungsgewinne, die sich im politischen Verteilungskonflikt erzielen lassen, und verbessern somit die Chancen einer Einigung der Gruppen auf eine Reform.

III. Zwischenfazit

Die alternative Interpretation der verschiedenen Modelle illustriert insgesamt die Bedeutung des politischen Glaubwürdigkeitsproblems für die Implementierung marktwirtschaftlicher Reformen. Erstens induzieren Glaubwürdigkeitsdefizite hohe ökonomische Reformkosten und machen einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel damit politisch risikoreicher. Zweitens ist eine mangelnde Glaubwürdigkeit der Reformankündigungen mit stärkerem Reformwiderstand und intensiveren Verteilungskonflikten zwischen den potentiellen Reformgewinnern und Reformverlierern verbunden. Hohe politische Reformkosten verringern jedoch die Anreize der Regierung, einen Reformkurs einzuschlagen. Insofern beeinflusst die Glaubwürdigkeit der Regierung deren Bereitschaft zur Durchsetzung gesamtwirtschaftlich vorteilhafter Reformen.

⁴ Die asymmetrische Information der Gruppen über Δ ist dann die Ursache für ineffiziente Verzögerungen bei der Reformeinleitung.

C. Die institutionelle Dimension von Reformblockaden

I. Politische Systeme und Reformfähigkeit

Die beiden zentralen Anforderungen an die (formalen) politischen Institutionen eines Landes bestehen offenbar darin, erstens die Durchsetzung eines ökonomischen Kurswechsels trotz der möglichen Reformwiderstände organisierter Interessen und der Wähler zu erleichtern, und zweitens den Bestand der wirtschaftspolitischen Reformen in der Zukunft zu garantieren. In politikwissenschaftlicher Terminologie ist mit dem erstgenannten Aspekt die „decisiveness“⁵ politischer Systeme angesprochen. Fehlende *decisiveness* des Systems manifestiert sich in Politikblockaden und einer geringen Anpassungsfähigkeit der Politik an sich ändernde Umstände. Demgegenüber charakterisiert die „resoluteness“⁶ die Möglichkeit der politischen Akteure, sich glaubhaft auf die Einhaltung angekündigter Politikmaßnahmen zu verpflichten. Geringe *resoluteness* ist mit einer potentiell hohen Instabilität der Politik verbunden und verringert damit die Reformglaubwürdigkeit. Beide Anforderungen stehen nach gängiger Auffassung in Widerspruch zueinander (*Levy/Spiller 1994; Cox/McCubbins 2001*).

Unter dem Gesichtspunkt der *decisiveness* wird üblicherweise die Vorteilhaftigkeit ‚autoritär-zentralistischer Lösungen‘ bei der Reformeinleitung betont. Im Mittelpunkt stehen dabei die Unabhängigkeit der politischen Entscheidungsträger und die Handlungsspielräume, die die politischen Institutionen den Vertretern der Exekutive bei den Reformpolitiken einräumen. Im Einzelnen wird vorgebracht:

- (1) Weitreichende Reformen können nur von ‚starken‘ und ‚unabhängigen‘ Regierungen erfolgreich durchgesetzt werden, die ungeachtet der politischen Reformwiderstände eine Beibehaltung des Reformkurses garantieren. Eine zumindest zeitweilige Isolierung der Exekutive vom Druck der Wähler und Interessengruppen ist einer Reforminitiierung förderlich (*Haggard 2000*, S. 37 f.).
- (2) Die Kollektivguteigenschaft von Reformen impliziert, dass mit einer zunehmenden Dezentralisierung und Fragmentierung der politischen Kompetenzen ein Politikwechsel immer unwahrscheinlicher wird. Institutionelle Arrangements, die die Zahl der an der politischen Reformentscheidung beteiligten Akteure reduzieren, durch zentralisierte Koordinationsinstanzen ein Trittbrettfahrerverhalten sanktionieren und die Gruppen zur Kooperation zwingen, begünstigen umfassende Reformprojekte.
- (3) Mit wachsender Zahl von Vetospielern und mit zunehmender Interessendifferenz der Akteure steigen die Transaktionskosten der Konsensfindung und die

⁵ *Cox/McCubbins (2001)*, S. 26: „Decisiveness is the ability of a state to enact and implement policy change.“

⁶ *Cox/McCubbins (2001)* S. 26 f.: „Resoluteness is the ability . . . to commit to maintaining a given policy.“

Chancen auf eine Reformzustimmung nehmen ab. Ist für eine Politikänderung ein umfassender Konsens der relevanten Gruppen erforderlich, ergeben sich kaum Spielräume für eine Änderung der Politik. Politische Systeme, die nur geringe institutionelle Beschränkungen für das Handeln der Exekutive kennen, verfügen über einen größeren Reformspielraum als Regimetypen, in denen die Exekutivautoritäten durch Mitsprache- und Votorechte vieler politischer Akteure begrenzt werden (*Tsebelis 1995; 2002; Cox/McCubbins 2001, S. 26 ff.*).

Unter dem Aspekt der *resoluteness* werden hingegen gerade entgegengesetzte Anforderungen an das politische System gestellt. Durch etablierte politisch-institutionelle Restriktionen kann das Vertrauen in den Bestand von Reformen verbessert werden:

- (1) Für die Glaubwürdigkeit der Reformen und der Kompensationszusagen ist zentral, dass zukünftige Entscheidungsträger an die politischen Entscheidungen von heute gebunden sind. Institutionelle *checks and balances*, die das Handeln der Regierung begrenzen, erhöhen die Transaktionskosten jeder Politikänderung, also auch einer Reformrevision, und verringern die potentielle Volatilität der Politik. Ausgehandelte Reformprogramme können ex post nicht sofort wieder zur Disposition gestellt werden. Die Berechenbarkeit einer Reformpolitik und mithin deren Akzeptanz nimmt zu.
- (2) Die Glaubwürdigkeit politischer Zusagen steigt mit den Kosten eines opportunistischen Handelns für die Regierung. Kann eine Verletzung von politischen Vereinbarungen z. B. durch eine unabhängige Justiz sanktioniert werden und sind die potentiellen Verlierer durch demokratische Mitsprache- und Votorechte in den Reformentscheidungsprozess eingebunden, nehmen die potentiellen Reformverluste und somit der Reformwiderstand ab.

Insgesamt besteht mit Blick auf eine erfolgreiche Reformdurchsetzung augenscheinlich ein Konflikt zwischen den Entscheidungsspielräumen, die politische Institutionen der Exekutive auf der einen Seite einräumen und dem Beitrag dieser Restriktionen zur Verbesserung der Glaubwürdigkeit der Reformpolitik auf der anderen Seite. Institutionelle Arrangements der politischen Entscheidungsfindung, die eine Revision der Politik im Status quo erleichtern, verbessern zwar möglicherweise die Adoptionsfähigkeit der Politik an sich ändernde Umstände, verringern aber das Vertrauen der Akteure in den Bestand der Reformpolitik. Diesen Überlegungen zufolge sind Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der Politik ganz überwiegend von der Zahl der effektiven Vetoakteure in einem politischen System bestimmt (*Tsebelis 1995; 2002; Henisz 2000*). Auf eine einfache Formel gebracht, ist die Kernaussage, dass mit zunehmender Zahl von VotspielerInnen die *decisiveness* zu- und die *resoluteness* eines politischen Systems abnimmt (*Cox/McCubbins 2001; Shugart/Haggard 2001*).

Die Konzentration der exekutiven und der legislativen Befugnisse sowie das Fehlen einer unabhängigen Justiz führen nach üblicher Auffassung zur maximalen Handlungsfreiheit der Exekutive in *autokratischen Regimes*. Nach dem autoritär-

zentralistischen Ansatz verfügen autoritäre Herrscher deshalb über eine hohe Reformfähigkeit. Die Vorstellung ist, dass reformorientierte Autokraten marktwirtschaftliche Politikwechsel auch gegen Widerstände organisierter Gruppen durchsetzen können, da sie im Gegensatz zu demokratisch gewählten Regierungen nicht durch zahlreiche Vetoakteure begrenzt werden.

In *Demokratien* wird die Zahl der Vetoakteure durch die Aufteilung der politischen Gewalten und die Ausgestaltung des Wahlsystems beeinflusst.⁷ Kennzeichnend für Präsidialsysteme ist die politische Separierung von Exekutive und Legislative, die mit gegenseitigen Vetorechten ausgestattet sind. Die Handlungsfreiraume der Exekutive sind in Präsidialsystemen daher von der Übertragung autonomer Gesetzgebungsbefugnisse auf den Präsidenten (*Shugart / Carey* 1992) und von der politischen Zusammensetzung der Legislative bestimmt. Liegt z. B. eine oppositionelle Mehrheit in der Legislative vor, wird die Handlungsfähigkeit des Präsidenten generell als geringer angesehen. In parlamentarischen Demokratien ist die Regierung zwar formell der Legislative verantwortlich, faktisch dominiert jedoch im Gesetzgebungsverfahren die Exekutive (*Laver / Shepsle* 1996). Kehrseite der weitgehenden Handlungsfreiheiten der Regierung ist, dass parlamentarische Regierungssysteme stärkere Glaubwürdigkeitsdefizite generieren (*Moe / Caldwell* 1994). Legislative Mehrkammernsysteme (*Tsebelis / Money* 1997) und eine föderalistisch-dezentrale Staatsorganisation (*Lijphart* 1999, S. 185 ff.) vergrößern die Zahl der Vetoakteure, wenn die jeweiligen Beschlussorgane mit Vertretern unterschiedlicher Parteien besetzt sind. Auch eine unabhängige Justiz ist ein mächtiger politischer Vetoakteur, da alle Politikentscheidungen letztendlich auch die Hürde einer Überprüfung durch die Gerichtsbarkeit nehmen müssen (*Cox / McCubbins* 2001, S. 32 f.; *Levy / Spiller* 1994, S. 207 f.). Insgesamt scheint ein System der Gewaltentrennung und Gewaltenteilung aufgrund höherer Transaktionskosten mit grösseren Problemen einer Politikänderung verbunden zu sein.⁸

Die Zahl der Vetoakteure wird schließlich auch potentiell vom Wahlsystem beeinflusst. Ein Verhältniswahlsystem ermöglicht aufgrund niedrigerer Zugangsbarrieren auch kleineren Parteien die Erringung von Sitzen. Damit ergeben sich unter bestimmten Umständen Vielparteienparlamente, in denen oft spezielle Klientelparteien vertreten sind. So führt das Verhältniswahlsystem häufig zu Koalitionsregierungen, in denen die Koalitionspartner bei wesentlichen Politikänderungen de facto über Vetorechte verfügen (*Roubini / Sachs* 1989). Ein Mehrheitswahlsystem begünstigt dagegen die Entstehung eines Zweiparteienparlaments mit eindeutigen Regierungsmajoritäten (*Duverger* 1951), so dass vor allem in parlamentarischen Systemen mit Majoritätswahl tendenziell eine geringere Zahl von Vetospielern vorzufinden ist.

⁷ Ausführliche Darstellungen sind zu finden bei *Cox / McCubbins* (2001) und *Shugart / Haggard* (2001).

⁸ Obwohl dieser Gesichtspunkt in der Vetospieler-Literatur üblicherweise nicht berücksichtigt wird, können natürlich auch direktdemokratische Elemente als zusätzlicher Veto-punkt aufgefasst werden. Vgl. dazu etwa *Feld / Kirchgässner* (2000).

II. Handlungsfähigkeit vs. Glaubwürdigkeit: ein grundlegender Zielkonflikt?

a) Glaubwürdigkeit von Reformen in politischen Systemen mit einem Vetospieler

Der isolierte Fokus auf die Zahl der Vetospieler verdeckt indes die Möglichkeit, dass auch politische Systeme mit nur wenigen Vetoakteuren andere Wege finden könnten, die Stabilität ihrer Politik glaubhaft zu demonstrieren. Die Aussichten zur glaubhaften Verpflichtung auf eine marktfreundliche Politik sind für nichtdemokratische Herrscher allerdings eher begrenzt. So können selbst benevolente Diktatoren die Stabilität der von ihnen initiierten Politik grundsätzlich nicht über ihre Amts-dauer hinaus garantieren (*North / Weingast* 1989). In autokratischen Systemen ist die Bindungswirkung von politischen Versprechen ausschließlich an die Person des Diktators geknüpft (*Clague et al.* 1996, S. 245), da ein revolutionärer Umsturz oder ein Putsch die politische Karriere eines Diktators in aller Regel endgültig beendet.

In Ermangelung institutioneller Restriktionen für das Regierungshandeln könnte in stabilen Autokratien die Reputation der Amtsinhaber eine hohe Bedeutung für die Glaubwürdigkeit der Reformen haben. Allgemein steht hinter dem Konzept der Reputation die spieltheoretisch fundierte Idee, dass ein Spieler, der ein Spiel stets auf die gleiche Art und Weise spielt, bei anderen Akteuren die Erwartung festigt, in wiederholten Spielen auch in Zukunft in der bisherigen Art und Weise zu spielen. Voraussetzung ist, dass der Spieler ein individuelles Interesse an einem langfristigen Aufbau von Reputationskapital hat (*Fudenberg / Tirole* 1991, S. 367 ff.). Selbst wenn sich autokratische Herrscher über die Zeit einen Ruf aufgebaut haben, an ihre politischen Zusagen zu halten, besteht immer ein Anreiz zur kurzfristigen Defektion, wenn ihre Herrschaftsmacht akut gefährdet ist (*North / Weingast* 1989). Je instabiler die politische Lage ist, desto kürzer ist der Zeithorizont des Diktators und umso weniger ist die langfristige Reputation für das Regierungshandeln eines Autokraten relevant.

In Demokratien *kann* sich dieses Kalkül grundlegend ändern. So wird in einigen Beiträgen demonstriert, dass demokratisch gewählte Regierungen sich unter bestimmten Bedingungen auch ohne formelle Vetospieler glaubhaft auf ein nicht-opportunistisches ex post-Verhalten verpflichten können (*Alesina* 1988; *Dixit et al.* 2000; *Rodrik* 2000; *de Figuereido* 2002; *Dixit* 2003). Die Analysen zeigen, dass in einem (unendlich oft) wiederholten Spiel zwischen zwei Parteien mit unterschiedlichen Präferenzen eine implizite Kompromisslösung, bei der die Akteure auf die kurzfristige Erzielung von Ausbeutungsgewinnen verzichten, ein selbst durchsetzendes (teilspielperfektes) politisches Gleichgewicht sein kann. Dieses Gleichgewicht wird unterstützt durch eine einfache Vergeltungsstrategie, wonach jeder Akteur mit einem dauerhaften Abbruch der Kooperation droht, falls der andere Spieler sich defektierend verhält. Für eine kooperative Lösung müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein:

Die politischen Akteure müssen künftige Auszahlungen in einem ausreichenden Maße in ihrem Kalkül berücksichtigen, so dass der Verzicht auf eine kurzfristige Ausbeutung der Rivalen durch längerfristige Nutzenzugewinne kompensiert werden kann.

Es muss eine hinreichend große Wahrscheinlichkeit bestehen, dass die Akteure in einem überschaubaren Zeitraum ihre politische Macht wieder verlieren können.

Es muss eine hinreichend große Wahrscheinlichkeit bestehen, dass die Akteure die einmal verlorene politische Macht in einem überschaubaren Zeitraum wieder gewinnen können.

Während die Bedingungen (1) und (2) prinzipiell vom politischen System unabhängig sind, ist in Autokratien die Voraussetzung (3) normalerweise nicht erfüllt. Ein demokratisches System könnte somit bereits als solches zu einer Verbesserung der Politikglaubwürdigkeit beitragen, da verstärkte Anreize für die Akteure geschaffen werden, zugunsten langfristiger Vorteile auf die opportunistische Verfolgung kurzfristiger Eigeninteressen zu verzichten. Die Einigung auf eine moderate Kompromisspolitik wird ferner durch eine hohe Risikoaversion der Akteure begünstigt, da eine höhere Politikvolatilität unter diesen Bedingungen stärker negativ bewertet wird. Allerdings kann ein Gleichgewicht, das nur auf dem gegenseitigen Vertrauen in die Kooperation der anderen Akteure beruht, wieder zusammenbrechen, wenn die Ökonomie durch einen externen Schock getroffen wird (*Rodrik 2000*).

Ein anderer möglicher Weg der Selbstbindung ist die Delegation politischer Kompetenzen an unabhängige Entscheidungsgremien (*Voigt/Salzberger 2002, S. 296*). Dazu zählt etwa die Delegation geldpolitischer Verantwortlichkeiten an eine weisungsungebundene Zentralbank, deren Leitung einem konservativen Notenbanker mit ausgeprägt anti-inflationärer Reputation übertragen wird (*Rogoff 1985*). Die Überlegung ist, dass von tagespolitischen Opportunitäten isolierte Akteure geringere Anreize zu einer ex post-opportunistischen Abweichung von angekündigten Politiken haben.⁹

Die Wirkung einer Kompetenzübertragung auf die Politikglaubwürdigkeit ist aber wiederum selbst von der Bindung der *delegierenden* politischen Akteure abhängig. Das Grundproblem ist, dass Politiker, die eine Delegation veranlassen, erfahrungsgemäß auch über die Autorität verfügen, diese auch wieder rückgängig zu machen. Versuche, das Glaubwürdigkeitsproblem durch die Übertragung von Kompetenzen an „unabhängige“ Entscheidungsgremien zu lösen, basieren auf der nur wenig überzeugenden Annahme, dass sich die Akteure zwar nicht selbst auf die Verfolgung einer bestimmten Politik binden können, dass sie sich oder ihre Amtsnachfolger dennoch glaubhaft auf die Respektierung der institutionellen Arrangements verpflichten könnten (*Dixit 1996; Posen 1998*). Auch vermeintlich

⁹ Weitere Motivationen, derentwegen Politiker eine Kompetenzdelegation an externe Entscheidungsträger anstreben könnten werden von *Voigt/Salzberger (2002)* diskutiert.

unabhängige Institutionen unterliegen dem Vorbehalt, dass sie durch Entscheidungen derselben oder einer künftigen Administration zu späteren Zeitpunkten revisiert werden können, wenn diese nicht ebenfalls in ihrer zukünftigen Handlungsfreiheit begrenzt sind. Das Versprechen der Respektierung neuer institutioneller Arrangements ist per se nicht glaubwürdiger als die Zusage, eine ganz bestimmte Politik zu verfolgen. Empirische Arbeiten von *Moser* (1999) und *Keefer/Stasavage* (2002; 2003) bestätigen diese Vermutung: Erst die Gegenwart effektiver Vetoakteure, die eine ex post-Revision des Unabhängigkeitsstatus der Zentralbank erschweren, bewirkt, dass die Geldpolitik durch die Kompetenzdelegation an Glaubwürdigkeit gewinnt. Der positive Effekt der Zentralbankautonomie auf die Inflationsperformance ist an das Vorliegen institutioneller Restriktionen für das Handeln der Regierung geknüpft.

*b) Reformhandlungsfähigkeit in politischen Systemen
mit mehreren Vetospielern*

Umgekehrt könnte die politischen Handlungsfähigkeit gerade in Systemen mit mehreren effektiven Vetospielern größer sein als in der traditionellen Argumentation angenommen wird. So wird durch eine glaubhafte Kompetenzübertragung an autonome Institutionen auch das Ziel verfolgt, die Reaktionsgeschwindigkeit der Politik zu erhöhen (*Voigt/Salzberger* 2002, S. 298). In bestimmten Politikfeldern, wie z. B. der Geldpolitik, verhilft die Delegation nicht nur zu einer höheren Glaubwürdigkeit, sondern auch zu einer schnelleren Adaption der Politik an sich ändernde Umstände.¹⁰

In Systemen mit nur einem einzigen Vetoakteur wird eine höhere Handlungsfähigkeit vor allem deshalb angenommen, da die Möglichkeit existiert, die gewünschte Reform auch gegen die Interessen anderer politischer Akteure durchzusetzen. Das dabei entstehende Problem ist, dass bei einem Machtwechsel die durch eine Politikreform benachteiligten Akteure ebenfalls relativ einfach einen erneuten Politikwechsel herbeiführen können. In Systemen mit mehreren Vetospielern ist politische Handlungsfähigkeit demgegenüber von der Möglichkeit abhängig, einen für alle Vetoakteure vorteilhaften Reformkompromiss zu erreichen. Wenn überhaupt eine Entscheidung erreicht wird, scheint sie immer nur auf dem ‚kleinsten gemeinsamen Nenner‘ möglich. Reformen gelten deshalb als schwer durchsetzbar.

Bei dieser Argumentation wird jedoch die Möglichkeit übersehen, dass durch Kombination mehrerer Reformvorhaben in einem Reformpaket eine indirekte Kompensation der jeweiligen Reformverlierer erreicht werden kann. Gleichzeitige

¹⁰ Allerdings handelt es sich um eine der Reformfähigkeit politischer Systeme im Grunde nachgelagerte Frage, da sie auf die technische Realisierung bereits politisch verabschiedeter Reformprogramme abzielt. Das *zuvor* zu lösende Problem ist, dass sich die Vetospieler überhaupt auf einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel einigen können.

Reformen in mehreren Politikfeldern können eine höhere Zustimmung im politischen Prozess gewinnen als isoliert vorgenommene Einzelreformen. *Martinelli/Tommasi* (1997) zeigen in einem einfachen Reformmodell mit zwei Vetospielern, dass die Akteure zwar individuelle Belastungen ihrer Klientel durch eine partielle Reform blockieren würden. Die Bündelung verschiedener Reformprojekte zu einem simultan implementierten Reformpaket, das wechselseitige Vorteile und Nachteile für alle Gruppen enthält, jedoch *insgesamt* für alle Beteiligten von Vorteil ist, kann aber im Konsens erreicht werden.

Hier zeigt sich ein zentraler Vorteil konsensorientierter Systeme: Bei vielen Beteiligten und Projekten sind Stimmentauschmechanismen immer mit dem Problem instabiler Koalitionen belastet (*Bernholz* 1973). In unbegrenzten Majoritätssystemen finden sich dem *log rolling*-Paradoxon zufolge immer neue Koalitionen, die ein ausgehandeltes Politikpaket zu ihrem Vorteil wieder aufschnüren. Die potentiellen Zyklen sind jedoch nicht nur ein Problem der (intertemporalen) Glaubwürdigkeit von politischen Programmen, sondern verringern auch die Handlungsfähigkeit. In dem Maße, indem Konsensregeln eine ständige Politikrevision erschweren, entsteht das Stabilitätsproblem nicht. Die Existenz von Votorechten kann somit auch die *decisiveness* verbessern. Vor diesem Hintergrund sind in politischen Systemen mit mehreren Vetospielern umfassendere Reformprogramme sogar besser durchsetzbar als in Systemen, in denen eine Regierung, die nicht durch Votorechte anderer politischer Akteure beschränkt ist, Reformen primär zu Lasten anderer Gruppen durchsetzen will.

Auch die im Reformprozess auftretenden Konflikte über die Aufteilung von Kosten und Nutzen des wirtschaftspolitischen Kurswechsels könnten durch konsensuale Arrangements besser gelöst werden. *Rodrik* (1999) und *Keefer/Knack* (2003, S. 168) vermuten, dass vor allem die Qualität des politischen Konfliktmanagements durch Beteiligung der divergierenden Interessen verbessert wird. *Stiglitz* (1998, S. 19 f.) sieht den Vorteil eines konsensorientierten politischen Systems darin, dass

„in a consensus-based system, an issue is over when everyone has come to a mutually acceptable agreement. Because the process by which a decision is made is viewed to be fair, even the ‚losers‘ feel committed to upholding it; and because the consensus process typically provides some accommodation to all parties, there is a sense in which no one need feel defined as a loser. As a result, once an issue has been decided, it is likely that the issue will stay closed, at least until a major change in the world occurs. In an adversarial system issues are never closed.“

Konsensdemokratien können die für eine erfolgreiche Reform notwendige Akzeptanz eher hervorbringen als Majoritätsdemokratien. *Crepaz* (1996, S. 87 f.) argumentiert ganz ähnlich, dass speziell die Einbindung der konfliktbereiten Gruppen in den Entscheidungsprozess die umfassenden Interessen schaffen kann, die vor allem für die Konsolidierung von Reformen notwendig sind.

Sowohl *Stiglitz* als auch *Crepaz* lenken in ihren Ausführungen den Fokus der Betrachtung auf die Reformwiderstände, die im *intertemporalen* Kontext ent-

5*

stehen. Im Konsens der relevanten gesellschaftlichen Gruppen getroffene Reformbeschlüsse verringern nach dieser Auffassung die Durchsetzungsprobleme von Reformen, die dadurch aufgeworfen werden, dass bestimmte Interessen bei einem Reformbeschluss keine ausreichende Berücksichtigung finden. Politische Verteilungskonflikte, die ex post – nach der eigentlichen Reformscheidung – entstehen, induzieren generell hohe politische Unsicherheiten für die ursprünglichen Reforminitiatoren. Werden durch ein Konsenssystem diese Kosten verringert, werden in der Tendenz auch die Reformbereitschaft und die Reformfähigkeit erhöht.

Spiller et al. (2003, S. 24) vermuten, dass eine unabhängige Justiz sowohl die *resoluteness* als auch die *decisiveness* politischer Systeme steigern kann. Zum einen werden für alle Akteure Risiken eines ex post-opportunistischen Politikwechsels verringert und die Glaubwürdigkeit von Reformmaßnahmen gesteigert. Zum anderen nimmt auch die *decisiveness* des politischen Systems zu, da ein Haupthindernis einer Reformzustimmung – das Risiko der ex post-Ausbeutung – durch eine unabhängige Justiz begrenzt wird. Gerade weil eine autonome Gerichtsbarkeit die Glaubwürdigkeit der für einen Reformbeschluss in Konsenssystemen notwendigen Kompensationszusagen aufwertet, wird ein Reformkompromiss zwischen den potentiellen Reformgewinnern und -verlierern erleichtert.

Diese Überlegungen illustrieren, dass die Differenzierung zwischen der Glaubwürdigkeit und der Handlungsfähigkeit im intertemporalen Kontext unscharf wird. Vorausschauende Akteure antizipieren die politischen und ökonomischen Kosten, die durch eine Reformzustimmung entstehen. Diese Kosten sind erheblich vom Vertrauen in den Bestand der Reformpolitik abhängig. Je höher die Kosten sind, desto geringer ist die Bereitschaft der Akteure, einem wirtschaftspolitischen Kurswechsel zuzustimmen. Die politische Reformhandlungsfähigkeit kann größer sein, wenn die Bindung der Regierung an die Reformpolitik durch institutionelle Restriktionen verbessert wird. Existieren Regeln, die den politischen Redistributionsspielraum begrenzen und Akteure, die diesen Regeln Geltung verschaffen, ist die für eine Reform der Wirtschaftspolitik erforderliche intertemporale Kooperation leichter erreichbar.

D. Empirische Evidenz

I. Vorgehensweise der empirischen Untersuchung

Die in diesem Beitrag entwickelte These ist, dass politische Systeme mit starken formellen Restriktionen für das Regierungshandeln und einer größeren Zahl von Vetospielern die Glaubwürdigkeit wirtschaftspolitischer Reformen stärken und dadurch auch die Akzeptanz und Durchsetzbarkeit einer ökonomischen Liberalisierungspolitik steigern. Während die Möglichkeiten zur Verbesserung der Glaubwürdigkeit in Systemen mit nur einem Vetospieler begrenzt sind, verringern politische Strukturen mit starken institutionellen Begrenzungen die politischen und ökonomischen Reformrisiken und ermöglichen eine Reformimplementierung im Kon-

sens. Insgesamt lassen die Überlegungen die Hypothese zu, dass eine Liberalisierung der Wirtschaftspolitik durch höhere effektive Restriktionen für das Exekutivhandeln begünstigt wird. In der folgenden empirischen Überprüfung dieser These werden die zentralen Variablen wie folgt operationalisiert.

Die Intensität der eingeleiteten Reformen (LIB) wird durch die Veränderungen beim Index ökonomischer Freiheit des *Fraser-Instituts* (EFW-Index) gemessen.¹¹ In der jüngsten Version des EFW-Index finden sich Daten für insgesamt 123 Länder, die in Zeitintervallen von je fünf Jahren die Marktnähe der Wirtschaftspolitik in einem Land widerspiegeln (*Gwartney/Lawson* 2003). Der Index setzt sich aus weitgehend objektiven und überprüfbarer Bewertungen der Politik in fünf separaten Politikfeldern zusammen (vgl. Tabelle 2). Dazu werden insgesamt 37 Indikatoren herangezogen, die die Qualität der Politik messen. Alle Komponenten des Index werden auf einer Skala von 0 bis 10 bewertet, wobei ein höherer Wert eine bessere Übereinstimmung mit den Bedingungen ökonomischer Freiheit signalisiert. Der Gesamtindex ergibt sich schließlich als ungewichteter Durchschnitt der fünf Politikfelder. Eine ausführliche Darstellung und kritische Bewertung der Indexermittlung findet sich in *Pitlik* (2003, Kap. 2).

Tabelle 2
Zusammensetzung des EFW-Index

Politikfeld	Inhalte des Politikfeldes
I	Größe des öffentlichen Sektors
II	Rechtssicherheit und Eigentumsschutz
III	Geldpolitik und Preisstabilität
IV	Freiheit des Außenwirtschaftsverkehrs
V	Regulierung des Banken- und des Unternehmenssektors und des Arbeitsmarktes

Quelle: *Gwartney/Lawson* 2003, S. 412 f.

Im Jahr 2000 ist Hongkong mit einem Indexwert von 8.8 Punkten die freieste Ökonomie der insgesamt 123 Nationen, die im EFW-Index erfasst sind, gefolgt von Singapur, den USA, Großbritannien und Neuseeland mit Indexwerten über 8.2 Punkte. Deutschland nimmt mit Dänemark gemeinsam Rang 14 der Liste ein (7.6 Punkte). Gemessen an der Veränderung der Indexwerte innerhalb eines Fünfjahresintervalls, waren die Fälle mit intensivsten Reformen von 1990–95 zu beobachten, wobei Peru (+2.7), El Salvador (+2.6) und die Tschechische Republik (+2.5) die

¹¹ Als Maßstab wird der kettengewichtete EFW-Index aus *Gwartney/Lawson* (2002) verwendet.

Spitzenplätze einnehmen. In Westeuropa sind vor allem Reformepisoden in Portugal (1975–80, +2.1) und Irland (1990–95, +1.4) hervorzuheben.

Zur Operationalisierung der effektiven politischen Restriktionen für das Regierungshandeln werden zwei Indikatoren verwendet, die im Fünfjahresmittel über die jeweiligen Zeitintervalle gemessen werden. POLFREE ist der Demokratieindex von *Freedom House* (2002) und gibt die Realisierung *politischer* Freiheitsrechte in einem Land an. Der Index misst primär die demokratischen Partizipationsrechte bei der Gestaltung der Politik und die Möglichkeiten einer freien Gründung politischer Bündnisse. Für diese Studie wurde der Index auf eine Skala von 0 bis 1 skaliert, wobei höhere Werte mehr politische Freiheiten anzeigen.

POLCON ist der Index effektiver Restriktionen für das Exekutivhandeln von *Henisz* (2000). Zur Konstruktion identifiziert *Henisz* fünf potentielle Vetoypunkte: die Exekutive, bis zu zwei legislative Kammern, eine effektive Judikative und eine föderative Staatsorganisation. Auf Basis eines stilisierten räumlichen Politikmodells leitet *Henisz* generelle Konstellationen ab, in denen Präferenzänderungen oder eine Ersetzung der bisherigen durch neue Akteure eine (mehr oder minder starke) Politikänderung ermöglichen. Dabei berücksichtigt *Henisz* die Anzahl und die ideologische Distanz der Akteure sowie die politische Fragmentierung der Legislative. Auf einer 0–1-Skala zeigen höhere Werte stärkere Restriktionen an.

Zur Ermittlung der Beziehung zwischen der Stärke der vorgenommenen Reformen (LIB) und den erklärenden politischen Variablen (POL) wird das folgende einfache Modell geschätzt:

$$(7) \quad LIB_{i,t} = \nu + \alpha \cdot EFW_{i,t-1} + \beta \cdot POL_{i,t} + \gamma \cdot X'_{i,t} + u_{i,t} .$$

$LIB_{i,t}$ bezeichnet dabei die Intensität der marktwirtschaftlichen Reformen eines Landes i in Fünfjahresintervallen t von 1970–2000. $EFW_{i,t-1}$ beschreibt den EFW-Indexwert in der Vorperiode. Es wird ein negatives Vorzeichen von α erwartet, da ausgehend von einem bereits hohen Niveau ökonomischer Freiheit eine weitere Liberalisierung erschwert wird. $POL_{i,t}$ beschreibt die Indikatoren politischer Restriktionen. Für den Koeffizienten β wird ein positives Vorzeichen erwartet.

$X'_{i,t}$ ist ein Vektor von ökonomischen und politischen Kontrollvariablen. Als ökonomische Kontrollen werden die internationale Handelsoffenheit OPEN, definiert als die Summe aus Import- und Exportquote, und die um eine Periode verzögerte (logarithmierte) Inflationsrate LOGINFL verwendet. Für beide Variablen wird ein positives Vorzeichen erwartet. Eine stärkere internationale Verflechtung setzt Regierungen nach allgemeiner Auffassung einem hohen ökonomischen Liberalisierungsdruck aus (*Sinn* 1997). Nach der sog. Krisenhypothese (*Rodrik* 1996) erzeugen verschärzte ökonomische Fehlentwicklungen einer höhere Reformbereitschaft der politischen Akteure. Eine hohe Inflationsrate ist ein wichtiger Indikator für eine solche Krise, der in anderen Untersuchungen (*Pitlik/Wirth* 2003) signifikant mit marktorientierten Reformen korreliert. Daten sind den *World Development*

Indicators (2001) entnommen. Als politische Kontrollvariablen werden die Zahl der Regierungswechsel GOVCH aus der *Database of Political Institutions* (Beck et al. 2001) und die Anzahl der revolutionären Umsturzversuche (REVOL) aus der *Global Development Network Database* verwendet. Für beide Variablen wird ein negatives Vorzeichen erwartet, da politische Instabilitäten die Unsicherheiten der Akteure erhöhen.

Der Term $u_{i,t} = \eta_i + \mu_t + \varepsilon_{i,t}$ repräsentiert länderfixe Effekte η_i , zeitspezifische Effekte μ_t und einen Fehlerterm $\varepsilon_{i,t}$ mit üblichen Eigenschaften. Da von einer hohen länder- und zeitspezifischen Heterogenität auszugehen ist, werden Dummy-Variablen für jede Zeitperiode und jedes Land verwendet.

II. Ergebnisse

a) Basismodell

Tabelle 3 illustriert die Resultate von Schätzungen mit einem einfachen OLS-Within-Schätzer (Baltagi 1995, S. 11 f.) für die Demokratievariable POLFREE. Die Ergebnisse für die Kontrollvariablen bestätigen die Vermutungen. LOGINFL ist immer hochsignifikant positiv mit LIB korreliert. OPEN weist zwar in allen Modellen ein positives Vorzeichen auf, ist aber nicht immer auf üblichem Konfidenzniveau von Null verschieden. GOVCH und REVOL zeigen den erwarteten negativen Zusammenhang mit LIB. Auch die gelagte Niveauvariable ökonomischer Freiheit EFW hat das erwartete negative Vorzeichen.

POLFREE steht hingegen nur in der Modellspezifikation (4) in einem schwach signifikant positiven Zusammenhang mit der Reformintensität. In allen anderen Schätzungen ist das Demokratieniveau zwar ebenfalls immer positiv mit LIB korreliert. Die P-Werte sind jedoch bestenfalls an der Grenze zur Signifikanz auf 10%-Niveau. Damit können Ergebnisse von de Haan/Sturm (2003) und Pitlik/Wirth (2003), die eine signifikant positive Beziehung zwischen politischen Freiheiten und wirtschaftspolitischer Liberalisierung ermitteln, in einer größeren Stichprobe allenfalls schwach bestätigt werden.

In Tabelle 4 werden die Schätzungen mit dem POLCON-Index effektiver Restriktionen für die Exekutive wiederholt. Im Gegensatz zum Demokratieindikator POLFREE erweist sich POLCON in jeder Spezifikation als hochsignifikant positiv mit der Reformintensität LIB korreliert. Effektivere Restriktionen für das Exekutivhandeln sind danach günstig für die Durchsetzung wirtschaftspolitischer Reformen.

Aufgrund der potentiell gegenläufigen Effekte der Zahl der Vetoakteure auf *decisiveness* und *resoluteness* könnte natürlich auch ein nichtlinearer Zusammenhang existieren, wie ihn Barro (1996) für die Beziehung zwischen Demokratie und Wirtschaftswachstum vermutet. Zur Überprüfung wurden alle Schätzungen mit Aufnahme einer zusätzlichen quadrierten Variable für POLFREE und POLCON

wiederholt. In keinem Fall konnten allerdings Hinweise auf eine nichtlineare Beziehung zwischen Reformintensität einerseits und POLFREE bzw. POLCON andererseits gefunden werden.

Tabelle 3
Demokratie und Reformintensität: Within-Schätzungen

abhängige Variable: Reformintensität LIB					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
EFW ($t - 1$)	-0.57 (0.000)	-0.59 (0.000)	-0.54 (0.000)	-0.56 (0.000)	-0.53 (0.000)
POLFREE	0.27 (0.102)	0.26 (0.118)	0.26 (0.111)	0.30 (0.090)	0.24 (0.180)
OPEN		0.34 (0.067)	0.30 (0.098)	0.29 (0.138)	0.26 (0.184)
LOGINFL ($t - 1$)			0.35 (0.000)	0.35 (0.001)	0.59 (0.000)
GOVCH				-0.14 (0.000)	-0.13 (0.001)
REVOL					-0.12 (0.100)
Beobachtungen	573	571	562	511	506
Länder	110	110	110	110	109
R^2 (within)	0.42	0.43	0.44	0.39	0.41
F-Statistik	47.59	42.20	39.01	27.44	26.96

Hinweis: Ergebnisse für Perioden-Dummyvariablen und Konstante nicht angegeben. P -Werte in Klammern.

Die Ergebnisse liefern erste Indizien dafür, dass in Systemen mit stärkeren formellen Begrenzungen des Exekutivhandelns die wirtschaftspolitische Reformkapazität insgesamt größer ist. Die Einbindung der verschiedenen Interessen in den Entscheidungsprozess in einem System von *checks and balances* verbessert offenbar die Chancen auf eine erfolgreiche Implementierung von Reformen gegenüber einer weitgehend unbegrenzten Reformregierung.

Tabelle 4

Institutionelle Restriktionen und Reformintensität: Within-Schätzungen

abhängige Variable: Reformintensität LIB					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
EFW ($t - 1$)	-0.58 (0.000)	-0.60 (0.000)	-0.56 (0.000)	-0.58 (0.000)	-0.55 (0.000)
POLCON	0.64 (0.000)	0.63 (0.000)	0.62 (0.000)	0.71 (0.000)	0.63 (0.000)
OPEN		0.27 (0.157)	0.24 (0.212)	0.24 (0.221)	0.21 (0.293)
LOGINFL ($t - 1$)			0.31 (0.002)	0.30 (0.003)	0.52 (0.000)
GOVCH				-0.15 (0.000)	-0.14 (0.000)
REVOL					-0.11 (0.118)
Beobachtungen	555	554	545	495	490
Länder	106	106	106	106	105
R^2 (within)	0.44	0.45	0.46	0.41	0.43
F-Statistik	50.10	44.12	40.42	29.44	28.37

Hinweis: Ergebnisse für Perioden-Dummyvariablen und Konstante nicht angegeben. P-Werte in Klammern.

b) Robustheit der Ergebnisse

Zur Überprüfung der Robustheit der Resultate werden zunächst alternative Indikatoren für den Demokratiegrad und die effektiven politischen Restriktionen verwendet. Anstelle des Demokratieindikators von *Freedom House* wird der Demokratieindex des *Polity IV*-Projekts (*Marshall/Jaggers 2000*) (DEMOC) als erklärende Variable aufgenommen. POLCON wird durch die Variable CHECKS ersetzt, die der *Database on Political Institutions* (*Beck et al. 2001*) entnommen ist. CHECKS misst die Zahl der Vetospieler, korrigiert um Aspekte der ideologischen Nähe und den Grad politischer Unabhängigkeit der Akteure. Allerdings finden eine unabhängige Judikative oder ein föderativer Staatsaufbau keine Berücksichtigung in der Codierung. Nichtdemokratische Systeme erhalten den Wert CHECKS = 1 zugeordnet. Der Indexwert wird bei ausgeprägten ideologischen Differenzen der Vetoakteure angepasst, indem fiktive Spieler addiert werden. Wie von *Keefer/Stasavage (2003)* vorgeschlagen, wird die Variable in logarithmierter Form (LOG-CHECKS) verwendet.

In den Schätzungen, deren Ergebnisse hier nicht wiedergegeben werden, steht die Demokratievariable DEMOC positiv mit der Reformintensität LIB in Beziehung. Wie bei POLFREE ist die Signifikanz der Koeffizienten jedoch immer an der Grenze zum 10%-Konfidenzniveau. Auch die Ergebnisse des Indikators LOG-CHECKS bestätigen eindeutig die Tendenz, dass sich stärkere Restriktionen positiv auf die Reformintensität auswirken. In allen Schätzungen korreliert LOG-CHECKS signifikant positiv mit der Reformintensität. Bei den Kontrollvariablen ergeben sich keine Änderungen.

Zwei grundsätzliche ökonometrische Probleme der vorgenommenen within-Schätzungen sind mögliche Verzerrungen aufgrund der dynamischen Modellstruktur in relativ kurzen Zeitreihen (*Baltagi* 1995, S. 125) und die Vernachlässigung von Endogenitätsproblemen aufgrund von wechselseitigen Kausalitäten zwischen der Reformvariable und den erklärenden Variablen. Es wurden daher weitere Schätzungen mit dem dynamischen Instrumentvariablen-Panelschätzer (IV-GMM) von *Arellano / Bond* (1991) vorgenommen. Die Schätzungen erfolgen in ersten Differenzen, mit der Folge, dass alle längerfristigen Aspekte der politischen Strukturen keinen Eingang finden. Allerdings gehen durch die Differenzenbildung Beobachtungen verloren. Tabelle 5 präsentiert die Resultate für die jeweils sparsamste und für die ausführlichste Modellspezifikation mit den Variablen POLFREE, POLCON und LOGCHECKS.

Die politischen Freiheiten POLFREE stehen in keiner Schätzung in signifikanter Beziehung mit dem EFW-Indikator für die Reformintensität LIB. Die beiden Variablen POLCON und LOGCHECKS zeigen hingegen einen erheblich stärkeren positiven Zusammenhang mit der Reformintensität. Insgesamt unterstützen die Ergebnisse die These, dass wirtschaftspolitische Reformen in Ländern mit einer größeren Zahl von Vetoakteuren besser durchsetzbar sind. Demokratische Entscheidungsmechanismen allein scheinen demgegenüber keine ausreichende Grundlage für eine glaubhafte Reformimplementierung zu bieten.

E. Zusammenfassung und Ausblick

Traditionell wird angenommen, dass eine hohe Unabhängigkeit der Regierungen und eine geringe Zahl von Vetoakteuren im politischen Prozess die Handlungsfähigkeit im politischen System verbessert. Eine oft vorgebrachte These lautet deshalb, dass es zur Durchsetzung von für organisierte Gruppen und Teile der Wälerschaft schmerhaften Einschnitten in bisherige Privilegien einer starken autoritären Führung bedarf, um politische Widerstände gegen einen marktorientierten Politikwechsel zu überwinden. Dabei wird jedoch außer Acht gelassen, dass für die Zustimmung zu Reformen institutionalisierte Konfliktlösungsmechanismen, die eine faire Teilung reformbedingter Lasten zwischen den Gruppen fördern und die die potentielle Volatilität der Reformpolitik verringern, für die Reformdurchsetzung bedeutend sind. Je ungleicher die potentiellen Gewinne und Belastungen aus den

Tabelle 5

**Demokratie, institutionelle Restriktionen und Reformintensität:
IV-GMM-Schätzungen**

abhängige Variable: Reformintensität LIB						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
EFW ($t - 1$)	-0.22 (0.000)	-0.30 (0.000)	-0.26 (0.000)	-0.38 (0.000)	-0.24 (0.000)	-0.30 (0.000)
D.POLFREE	-0.07 (0.864)	0.06 (0.851)				
D.POLCON			0.52 (0.128)	0.62 (0.027)		
D.LOGCHECKS					0.32 (0.019)	0.26 (0.039)
D.OPEN		-0.14 (0.750)		0.01 (0.986)		-0.09 (0.837)
D.LOGINFL ($t - 1$)		0.51 (0.029)		0.33 (0.107)		0.50 (0.019)
D.GOVCH		-0.18 (0.068)		-0.06 (0.604)		-0.16 (0.116)
D.REVOL		-0.06 (0.447)		-0.02 (0.835)		-0.04 (0.550)
Beobachtungen	463	396	449	385	461	396
Länder	110	108	106	104	110	108
F	17.28	10.35	16.92	9.94	15.31	8.71
Sargan-Test	(0.065)	(0.575)	(0.054)	(0.507)	(0.158)	(0.379)
AR(2)-Test	(0.727)	(0.459)	(0.801)	(0.912)	(0.980)	(0.502)

Hinweis: Ergebnisse für Perioden-Dummyvariablen und Konstante nicht angegeben. Schätzungen mit robusten Standardfehlern. P-Werte in Klammern.

Reformen verteilt werden *können* und je höher die Risiken einer ex post-Revision der Reformen sind, umso intensiver sind reformhemmende Verteilungskonflikte.

Die in diesem Beitrag entwickelte Gegenthese zu der traditionellen Auffassung ist, dass politische Systeme mit starken formellen Restriktionen für das Regierungshandeln und mit einer größeren Zahl von Vetospielern nicht nur die Politikglaubwürdigkeit stärken, sondern dadurch auch Akzeptanz und Durchsetzbarkeit einer ökonomischen Liberalisierung steigern. Während die Möglichkeiten zur Verbesserung der Politikglaubwürdigkeit in Systemen ohne Vetospieler begrenzt sind, generieren politische Strukturen mit starken institutionellen Begrenzungen Mecha-

nismen, die eine Reformimplementierung im Konsens ermöglichen. Die Einbindung der oppositionellen Kräfte in den Reformgestaltungsprozess erhöht damit zwar einerseits die Transaktionskosten einer Einigung auf Reformen. Andererseits sichert die Einbindung die potentiellen Reformverlierer besser vor einer Ausbeutung *ex post* ab und erleichtert auf diese Weise die Überwindung von Reformhemmnissen. Eine größere Zahl von Vetoakteuren wirkt sich daher oft sogar günstig auf die reformpolitische Handlungsfähigkeit aus.

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen bestätigen entgegen den Erwartungen der Vertreter einer autoritär-zentralistischen Reformtheorie, dass marktwirtschaftliche Reformen eher umgesetzt werden, je größer die Beschränkungen für das Exekutivhandeln sind. Es spricht wenig für die immer wieder geäußerte Vermutung, dass es zur Überwindung von Reformwiderständen der harten Hand eines autoritären Regimes oder einer durch politische Mitsprache- und Vetorechte unbeschränkten politischen Führung in demokratischen Systemen bedarf.

Erheblicher Forschungsbedarf besteht allerdings noch vor allem bei Fragen nach der internen politischen Organisation der Reformprozesse und -entscheidungen. Die hier verwendeten Indikatoren für institutionelle Restriktionen beruhen auf relativ groben Modellierungen der herrschenden politisch-institutionellen Arrangements eines Landes. Unterschiede im Detail werden jedoch nicht adäquat angezeigt. Theoretische und empirische Studien fiskalischer Konsolidierungspolitiken illustrieren z. B. die Bedeutung interner Organisationsregeln des politischen Handelns, wie die Stärkung der Kompetenzen des Finanzministers, die Rolle von legislativen Ausschüssen, der Regeln der Agendasetzung (*open rule* oder *closed rule*) für die Reformumsetzung (May 2002). Die unterschiedlichen Erfolge demokratischer Länder bei der Konsolidierung der Budgets lassen vermuten, dass institutionelle Unterschiede auch auf dieser nachgeordneten Ebene den Erfolg oder Misserfolg von wirtschaftspolitischen Reformen maßgeblich bestimmen.

Literatur

- Acemoglu, D./Robinson, J. A. (2001): Inefficient Redistribution*, in: American Political Science Review 95, S. 649–661.
- Alesina, A. (1988): Credibility and Policy Convergence in a Two Party System with Rational Voters*, in: American Economic Review 78, S. 796–805.
- Alesina, A./Drazen, A. (1991): Why Are Stabilizations Delayed?*, in: American Economic Review 81, S. 1170–1188.
- Alesina, A./Perotti, R./Tavares, J. (1998): The Political Economy of Fiscal Adjustments*, in: Brookings Papers on Economic Activity, No. 1, S. 197–266.
- Alesina, A./Tabellini, G. (1990): A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*, in: Review of Economic Studies 57, S. 403–414.

- Arellano, M. / Bond, S.* (1991): Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations, in: *Review of Economic Studies* 58, 277–297.
- Baldwin, R. E. / Baldwin, R. E.* (1996): Alternate Approaches to the Political Economy of Endogenous Trade Liberalization, in: *European Economic Review* 40, S. 775–782.
- Baltagi, B.* (1995): *Econometric Analysis of Panel Data*, Chichester.
- Barro, R. J.* (1996): Democracy and Growth, in: *Journal of Economic Growth* 1, S. 1–27.
- Barro, R.J. / Gordon, D. B.* (1983): Rules, Discretion, and Reputation. A Model of Monetary Policy, in: *Journal of Monetary Economics* 12, S. 101–121.
- Beck, T. / Clarke, G. / Groff, A. / Keefer, P. / Walsh, P.* (2001): New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions, in: *World Bank Economic Review* 15, S. 165–176.
- Becker, G.* (1983): A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence, in: *Quarterly Journal of Economics* 98, S. 371–400.
- Becker, G.* (1985): Public Policies, Pressure Groups, and Deadweight Costs, in: *Journal of Public Economics* 28, S. 329–347.
- Bernholz, P.* (1973): Logrolling, Arrow-Paradox, and Cyclical Majorities, in: *Public Choice* 15, S. 87–95.
- Brennan, G. / Buchanan, J. M.* (1993): Die Begründung von Regeln. Konstitutionelle Politische Ökonomie, Tübingen.
- Bruno, M. / Easterly, W.* (1998): Inflation Crisis and Long-Run Growth, in: *Journal of Monetary Economics* 41, S. 3–26.
- Calvo, G. A.* (1987): On the Costs of Temporary Liberalization / Stabilization Experiments, in: *Journal of Development Economics* 27, S. 245–261.
- Caplan, B.* (2001): Rational Ignorance versus Rational Irrationality, in: *Kyklos* 54, S. 3–26.
- Cassing, J. H. / Hillman, A.* (1986): Shifting Comparative Advantage and Senescent Industry Collapse, in: *American Economic Review* 76, S. 516–523.
- Clague, C. / Keefer, P. / Knack, S. / Olson, M.* (1996): Property and Contract Rights in Autocracies and Democracies, in: *Journal of Economic Growth* 1, S. 243–276.
- Cox, G. W. / McCubbins, M. D.* (2001): The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes, in: Haggard, S. / McCubbins, M. D. (Hrsg.): *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, S. 21–63.
- Crepaz, M. M. L.* (1996): Constitutional Structures and Regime Performance in 18 Industrialized Democracies: A Test of Olson's Hypothesis, in: *European Journal of Political Research* 29, S. 87–104.
- de Figueiredo, R.* (2002): Electoral Competition, Political Uncertainty, and Policy Insulation, in: *American Political Science Review* 96, S. 321–333.
- de Haan, J. / Sturm, J. E.* (2000): On the Relationship Between Economic Freedom and Economic Growth, in: *European Journal of Political Economy* 16, S. 215–241.

- de Haan, J. / Sturm, J. E.* (2003): Does More Democracy Lead to Greater Economic Freedom? New Evidence for Developing Countries, in: European Journal of Political Economy 19, S. 547–563.
- Dixit, A.* (1996): The Making of Economic Policy, Cambridge / London.
- Dixit, A.* (2003): Some Lessons from Transaction-Cost Politics for Less-Developed Countries, in: Economics and Politics 15, S. 107–133.
- Dixit, A. / Grossman, G. / Gul, F.* (2000): The Dynamics of Political Compromise, in: Journal of Political Economy 108, S. 531–568.
- Dixit, A. / Londregan, J.* (1995): Redistributive Politics and Economic Efficiency, in: American Political Science Review 89, S. 856–866.
- Downs, A.* (1957): An Economic Theory of Democracy, New York.
- Drazen, A.* (2000): Political Economy in Macroeconomics, Princeton.
- Drazen, A. / Grilli, V.* (1993): The Benefit of Crises for Economic Reforms, in: American Economic Review 83, S. 598–607.
- Duverger, M.* (1951): Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State, London.
- Feld, L. / Kirchgässner, G.* (2000): Direct Democracy, Political Culture and the Outcome of Economic Policy: A Report on the Swiss Experience, in: European Journal of Political Economy 16, S. 287–306.
- Fernandez, R. / Rodrik, D.* (1991): Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty, in: American Economic Review 81, S. 1146–1155.
- Freedom House* (2002): Freedom in the World Country Ratings, New York.
- Fudenberg, D. / Tirole, J.* (1991): Game Theory, Cambridge / London.
- Garrett, G. / Lange, P.* (1996): Internationalization, Institutions, and Political Change, in: Keohane, R. / Milner, H. (Hrsg.): Internationalization and Domestic Politics, Cambridge, S. 48–75.
- Gwartney, J. D. / Lawson, R.* (2002): Economic Freedom of the World: 2000 Annual Report, Vancouver.
- Haggard, S.* (2000): Interests, Institutions, and Policy Reform, in: Krueger, A. O. (Hrsg.): Economic Policy Reform. The Second Stage, Chicago / London, S. 21–57.
- Henisz, W.* (2000): The Institutional Environment for Growth, in: Economics and Politics 12, S. 1–31.
- Howitt, P. / Wintrobe, R.* (1995): The Political Economy of Inaction, in: Journal of Public Economics 56, S. 329–353.
- Hsieh, C.-T.* (2000): Bargaining Over Reform, in: European Economic Review 44, S. 1659–1676.
- Inman, R. P.* (1990): Public Deficits and Fiscal Policies: How to Decide?, in: American Economic Review 80, Papers and Proceedings, S. 81–85.
- Keefer, P. / Knack, S.* (1997): Why Don't Poor Countries Catch up? A Cross-National Test of an Institutions Explanation, in: Economic Inquiry 35, S. 560–602.

- Keefer, P./Knack, S. (2003): Social Polarization, Political Institutions, and Country Credit-worthiness, in: Heckelman, J./Coates, D. (Hrsg.): *Collective Choice. Essays in Honor of Mancur Olson*, Berlin u. a., S. 165–186.
- Keefer, P./Stasavage, D. (2002): Checks and Balances, Private Information, and the Credibility of Monetary Commitments, in: *International Organization* 56, S. 751–774.
- Keefer, P./Stasavage, D. (2003): The Limits of Delegation: Veto Players, Central Bank Independence and the Credibility of Monetary Policy, in: *American Political Science Review* 97, S. 407–423.
- Kraay, A. (2004): When is Growth Pro-Poor? Cross-Country Evidence, *IMF Working Paper* 04/47, Washington.
- Laver, M./Shepsle, K. A. (1996): *Making and Breaking Governments*, Cambridge.
- Levi, M. (1988): *Of Rule and Revenue*, Berkeley.
- Levy, B./Spiller, P. (1994): The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation, in: *Journal of Law, Economics, and Organization* 10, S. 201–246.
- Lijphart, A. (1999): *Patterns of Democracy*, New Haven / London.
- Marshall, G./Jaggers, K. (2000): Polity IV Project, Dataset Version December 2000.
- Martinelli, C./Tommasi, M. (1997): Sequencing of Economic Reforms in the Presence of Political Constraints, in: *Economics and Politics* 9, S. 115–131.
- May, K.-U. (2002): Haushaltskonsolidierung durch Ausgabekürzungen, Frankfurt am Main u. a.
- Michaeli, M./Papageorgiou, D./Choksi, C. (1991): *Liberalizing Foreign Trade*, Vol. 7, Oxford.
- Moe, T. M./Caldwell, M. (1994): The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150, S. 171–195.
- Mondino, G./Sturzenegger, F./Tommasi, M. (1998): Recurrent High Inflation and Stabilization: A Dynamic Game, in: Sturzenegger, F./Tommasi, M. (Hrsg.): *The Political Economy of Reform*, Cambridge / London, S. 145–164.
- Nannestad, P./Paldam, M. (1994): The VP-Function: A Survey of the Literature on Vote and Popularity Functions After 25 Years, in: *Public Choice* 79, S. 213–245.
- North, D.C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsordnung, Tübingen.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard.
- Olson, M. (1982): *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven.
- Pindyck, R. S. (1991): Irreversibility, Uncertainty, and Investment, in: *Journal of Economic Literature* 29, S. 1110–1148.
- Pitlik, H. (2003): Politische Ökonomie marktorientierter Reformen der Wirtschaftspolitik, unveröffentlichte Habilitationsschrift, Hohenheim.

- Pitlik, H. / Wirth, S. (2003): Do Crises Promote the Extent of Economic Liberalization? An Empirical Test, in: European Journal of Political Economy 19, S. 565 – 581.
- Posen, A. S. (1998): Do Better Institutions Make Better Policy?, in: International Finance 1, S. 173 – 205.
- Przeworski, A. (1991): Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge u. a.
- Rodrik, D. (1991): Policy Uncertainty and Private Investment in Developing Countries, in: Journal of Development Economics 36, S. 229 – 242.
- Rodrik, D. (1996): Understanding Economic Policy Reform, in: Journal of Economic Literature 34, S. 9 – 41.
- Rodrik, D. (1999): Where Did All The Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses, in: Journal of Economic Growth 4, S. 385 – 412.
- Rodrik, D. (2000): Participatory Politics, Social Cooperation, and Economic Stability, in: American Economic Review, Papers and Proceedings 90, S. 140 – 144.
- Rogoff, K. (1985): The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target, in: Quarterly Journal of Economics 100, S. 1169 – 1190.
- Roubini, N. / Sachs, J. (1989): Fiscal Policy, in: Economic Policy 8, S. 99 – 132.
- Shugart, M. S. / Carey, J. M. (1992): Presidents and Assemblies, Cambridge.
- Shugart, M. S. / Haggard, S. (2001): Institutions and Public Policy in Presidential Systems, in: Haggard, S. / McCubbins, M. D. (Hrsg.): Presidents, Parliaments, and Policy, Cambridge, S. 64 – 102.
- Sinn, H. W. (1997): Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in: Oberender, A. (Hrsg.): Fiskalföderalismus in Europa, Berlin, S. 9 – 60.
- Spiller, P. / Stein, E. / Tommasi, M. (2003): Political Institutions, Policymaking Process, and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework, Leitner Working Paper 2003 – 03.
- Stiglitz, J. (1998): The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions, in: Journal of Economic Perspectives 12(2), S. 3 – 22.
- Sturzenegger, F. / Tommasi, M. (1998): Introduction, in: Sturzenegger, F. / Tommasi, M. (Hrsg.): The Political Economy of Reform, Cambridge / London, S. 1 – 33.
- Tommasi, M. / Velasco, A. (1996): Where Are We in the Political Economy of Reform?, in: Journal of Policy Reform 1, S. 187 – 238.
- Tsebelis, G. (1995): Decision Making in Political Systems: Comparison of Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism, in: British Journal of Political Science 25, S. 289 – 325.
- Tsebelis, G. (2002): Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton.
- Tsebelis, G. / Money, J. (1997): Bicameralism, Princeton.
- Velasco, A. (1998): The Common Property Approach to the Political Economy of Fiscal Policy, in: Sturzenegger, F. / Tommasi, M. (Hrsg.): The Political Economy of Reform, Cambridge / London, S. 165 – 184.

- Velasco, A. (2000): Debts and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking, in: Journal of Public Economics 76, S. 105–125.*
- Voigt, S. / Salzberger, E. (2003): Choosing Not to Choose: When Politicians Choose to Delegate Powers, in: Kyklos 55, S. 289–310.*
- Weingast, B. R. / Shepsle, K. J. / Johnsen, C. (1981): The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distribution Politics, in: Journal of Political Economy 89, S. 642–664.*
- Wittman, D. (1995): The Myth of Democratic Failure, Chicago.*
- World Bank (2002): World Development Indicators 2001, CD-ROM.*

Politikberatung im internationalen Vergleich

Von Wolfgang Wiegard¹, Regensburg

Abstract

This article deals with alternative approaches to councils of economic advisers as they exist in Germany, the U.S. and France. There are significant differences. Whereas the German „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVR) is an independent council, the „Council of Economic Advisers“ (CEA) in the U.S. is part of the administration of the government. The French „Conseil d’analyse économique“ (CAE) represents an institution which resembles more or less the advisory boards of the German ministries („Wissenschaftliche Beiräte“). The pros and cons of each institution are discussed.

Wirtschaftswissenschaftliche Sachverständigenräte gibt es in der einen oder anderen Form in sehr vielen Ländern. In einigen Ländern sind wirtschaftswissenschaftliche Sachverständigenräte allerdings auch wieder abgeschafft worden, so 1993 nach 30-jährigem Bestehen der „Economic Council of Canada“ und 1980 nach nur dreijähriger Existenz in der Schweiz die „Expertengruppe Wirtschaftslage“, die eine gewisse Ähnlichkeit mit dem deutschen Sachverständigenrat hatte, und zwar nicht nur, weil die drei Mitglieder im Volksmund als die „drei Weisen“ bezeichnet wurden. Die Gründe für die Abschaffung dieser Gremien sind mir letztlich nicht ganz klar geworden. Bruno Frey gibt in seinem Beitrag über Politikberatung in den Perspektiven der Wirtschaftspolitik für die Abschaffung des Schweizer Sachverständigenrates an, dass Politiker in direkten Demokratien die Wünsche und Präferenzen der Bürger besser kennen und deshalb weniger ökonomischen Rat brauchen. Das ist eine interessante These, die mich allerdings nicht ganz überzeugt.

Schon allein aus Zeitgründen muss ich mich auf eine enge Auswahl beim Vergleich der unterschiedlichen Politikberatungsmodelle beschränken. Es bedarf eigentlich keiner näheren Begründung, dass der US-amerikanische „Council of Economic Advisers“ (CEA) einbezogen wird. Von einer Reihe von Ökonomen, auch von ehemaligen Ratsmitgliedern, ist ja wiederholt gefordert worden, als Ersatz für den oder auch in Ergänzung zum Sachverständigenrat ein Beratungsgremi-

¹ Leicht modifizierte Fassung meines Aufsatzes gleichen Titels in: *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (Hg.), Vierzig Jahre Sachverständigenrat 1963 – 2003, Wiesbaden 2003, S. 67 – 75.

um analog zum amerikanischen CEA einzurichten. Daneben will ich noch den französischen „*Conseil d'analyse économique*“ (CAE) als Gegenmodell sowohl zum SVR als auch zum CEA betrachten. Nur am Rande möchte ich darauf hinweisen, dass sich in den letzten Jahren ein intensiverer Gedankenaustausch zwischen dem „*Conseil d'analyse économique*“ und dem Sachverständigenrat entwickelt hat, der in mittlerweile regelmäßigen Arbeitstreffen zum Ausdruck kommt. Auf die institutionalisierten und mit dem SVR mehr oder weniger vergleichbaren Formen der Politikberatung in anderen Ländern kann und will ich hier nicht eingehen. Entweder weisen sie große Ähnlichkeiten mit den von mir behandelten Gremien auf, oder sie scheiden nach meinem Dafürhalten als Alternative oder Ergänzungen zum SVR von vornherein aus. Und darum geht es mir bei dem internationalen Vergleich in erster Linie: durch Abwägung der Vor- und Nachteile der betrachteten Politikberatungsmodelle herauszufinden, welche Konsequenzen sich für die Institution und die zukünftige Arbeit des Sachverständigenrates ergeben.

In der Anlage finden Sie eine synoptische Zusammenstellung der die Institution und die Arbeit des SVR, des CEA und des CAE charakterisierenden Merkmale. Ich werde diese Übersicht kurz zusammenfassend kommentieren.

Zum Sachverständigenrat ist nicht mehr viel zu sagen, weil prinzipiell alles bekannt ist. Der SVR ist kein Politikberatungsorgan im engeren Sinne, er ist ein Politikbegutachtungs- oder Politikanalysegremium. Es ist ja keineswegs so, dass die Bundesregierung ein bestimmtes Vorhaben plant, etwa eine Reform der Unternehmensbesteuerung oder eine Reform der Besteuerung von Alterseinkünften, und dazu den Sachverständigenrat um seine Meinung fragt. Dazu werden bekanntlich ad hoc Kommissionen eingesetzt, wie die *Hartz*-, die *Rürup-I*- oder *Rürup-II*-Kommission oder die aktuell von der Opposition eingerichtete Herzog-Kommission; Kommissionen, deren Beschlüsse dann, falls überhaupt welche zustande kommen, zwischen „1:1“ und „gar nicht“ umgesetzt werden. Nur in Ausnahmefällen wird auch der Sachverständigenrat eingeschaltet, und zwar in Form eines von der Bundesregierung angeforderten Sondergutachtens. Das war in den letzten vierzig Jahren allerdings nur dreimal der Fall, wobei insgesamt 26 Sondergutachten, zum Teil in Form von Briefen, verfasst wurden. Das Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVRG) legt auch ausdrücklich fest, dass der Sachverständigenrat in seiner Tätigkeit unabhängig und nur an seinen gesetzlichen Auftrag gebunden ist.

Die Jahresgutachten sind zwar qua Gesetz der Bundesregierung jeweils bis zum 15. November zuzuleiten; eigentlicher Adressat sind aber – so heißt es in § 1 des Gesetzes – „alle wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie die Öffentlichkeit“, deren Urteilsbildung der Sachverständigenrat erleichtern soll. Das ist sicherlich etwas nebulös und abstrakt, beschreibt den Adressatenkreis des Sachverständigenrates gleichwohl einigermaßen präzise. Abgesehen von der Erarbeitung der Jahresgutachten – und das ist ein ausgesprochen zeitintensives Unterfangen – bringen nämlich die Beantwortung von Presseanfragen, das Verfassen von mehr oder weniger tagesaktuellen Kommentaren sowie die Teilnahme an öffentlichen

Veranstaltungen einen erheblichen Zeitaufwand mit sich. Das wird und wurde allerdings von den jeweiligen Mitgliedern des SVR in unterschiedlichem Maße wahrgenommen.

Ein völlig anderes Modell der Politikberatung stellt der amerikanische Council of Economic Advisers dar, der durch den „*Employment Act*“ von 1946 eingerichtet wurde. Der CEA ist Teil der Regierungsadministration, er gehört zum „*Executive Office*“ des amerikanischen Präsidenten. Seine drei Mitglieder, darunter auch der Vorsitzende, werden vom Präsidenten, allerdings im Einvernehmen mit dem Senat, ernannt, und zwar in der Regel für zwei Jahre. Sie können jederzeit abberufen werden. Der CEA ist also, anders als der deutsche SVR, kein von der Regierung unabhängiges Gremium, sondern unmittelbar in den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozess eingebunden. Der Vorsitzende vertritt den CEA nach außen; er allein ist für die Vorschläge und Analysen verantwortlich. Die beiden anderen Mitglieder unterstützen ihn und vertreten ihn in Meetings und Anhörungen. Diese herausgehobene Stellung des Vorsitzenden des CEA korrespondiert mit der engen Einbindung des Rates in die Regierungsarbeit. Die starke Stellung des Vorsitzenden geht im Übrigen nicht auf Präsident *Truman* zurück, während dessen Amtszeit der CEA eingerichtet wurde, sondern auf seinen Nachfolger *Eisenhower*. Bekanntlich war es Präsident *Truman*, der sich „einarmige“ wirtschaftspolitische Berater gewünscht hatte, damit er von dem in unserer Profession üblichen „on the one hand – on the other hand“ verschont bliebe.

Die drei CEA-Mitglieder werden von einem Mitarbeiterstab unter der Leitung eines Chief of Staff unterstützt, der zur Zeit aus zehn Senior Economists besteht, das sind in der Regel Ökonomieprofessoren – darunter auch spätere Nobelpreisträger wie *Bob Solow* oder *Kenneth Arrow* –, sowie aus fünf Staff Economists, in der Regel Ph.D.-Studenten, und ebenfalls fünf Research Assistants. Senior und Staff Economists bleiben in der Regel nicht länger als zwei Jahre beim CEA und sind von ihren Universitäten freigestellt. Daneben gibt es noch eine statistische Abteilung und eine Verwaltungsabteilung einschließlich des Büros des Vorsitzenden.

Der Vorsitzende des CEA berät den amerikanischen Präsidenten direkt in wirtschaftspolitischen Angelegenheiten und zwar entweder im persönlichen Gespräch oder in Form von schriftlichen briefings, in denen ökonomische Zusammenhänge erläutert und Argumentationsmuster öffentlichkeitsgerecht aufbereitet werden. Der Vorsitzende, die Mitglieder oder die Mitarbeiter des CEA sitzen auch in allen Gremien, in denen zentrale wirtschaftspolitische Entscheidungen vorbereitet werden. Das geht bis in die Details. Ein früherer Vorsitzender berichtet, dass über die Interventionspreise von Hafer oder Zucker oft intensiver diskutiert wird als über grundlegende Fragen der Handelsliberalisierung.

Der CEA erstellt auch gemeinsam mit dem Finanzministerium, dem *Treasury Department*, sowie dem OMB, dem *Office of Management and Budget*, eine Konjunktur- und Wachstumsprognose, die – und das ist ein wesentlicher Unterschied zu unserer Prognose – Grundlage für die Haushaltsplanung der Regierung ist. Er

nimmt an Anhörungen des Kongresses teil und tritt mit Stellungnahmen und Berichten an die Öffentlichkeit.

Besonders zu erwähnen ist der Jahresbericht des CEA, der unter dem Titel *Economic Report of the President* veröffentlicht wird – ich betone: „*of*“ the president, nicht „*to*“ the president. Rein umfangmäßig kommt der Economic Report nicht ganz an unser Jahrestatuten heran; der Report 2003 ist sowohl im Textteil als auch einschließlich des statistischen Anhangs gut 100 Seiten kürzer. Auf die inhaltlichen Unterschiede werde ich noch eingehen.

Bei der Bewertung beziehungsweise der Einschätzung des CEA erscheint es mir sinnvoll, zwischen der Außenwirkung und der Binnenwirkung zu unterscheiden. Die Außenwirkung betrifft das Verhältnis CEA und Öffentlichkeit, die Binnenwirkung den Einfluss auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Regierung. Die Außenwirkung wird besonders deutlich am *Economic Report of the President*. Abgesehen von den wissenschaftlichen Analyseteilen liest sich der Report über weite Strecken wie eine Werbung für die Wirtschaftspolitik der Regierung. Jegliche kritische Auseinandersetzung mit der Regierungspolitik fehlt. Auch in anderen öffentlichen Stellungnahmen und Veröffentlichungen wird die Wirtschaftspolitik der Regierung erläutert und gerechtfertigt, aber natürlich nicht kritisiert. Bei einem im *Executive Office* angesiedelten Gremium wie dem CEA kann das auch gar nicht anders sein. Wer sich kritisch äußert oder auch nur Dinge sagt, die nicht voll auf Regierungslinie liegen, wird gefeuert. Das aktuelle Beispiel ist *Larry Lindsay*, der zwar nicht dem CEA angehörte, aber neben dem CEA der wichtigste wirtschaftspolitische Berater des US-Präsidenten war. Lindsays „Fehler“ bestand bekanntlich darin, dass er ziemlich frühzeitig und ziemlich realistisch auf die finanziellen Kosten des Irak-Kriegs hingewiesen hatte – nämlich rund 100 Mrd. US-Dollar –, was zum damaligen Zeitpunkt aber ganz und gar nicht in das Regierungskonzept passte. Die direkte Abhängigkeit vom Präsidenten und die Erklärung und Rechtfertigung der Regierungspolitik stehen in scharfem Kontrast zu den Jahrestatuten des SVR, die sich in den letzten 40 Jahren ja durchweg kritisch mit der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung auseinander gesetzt haben. Wenn ich CEA und SVR nur unter diesem Gesichtspunkt vergleiche, ist mein Urteil eindeutig. Ich ziehe die Unabhängigkeit des SVR definitiv vor.

Nun könnten die Nachteile aber von den Vorteilen aufgewogen werden. Und diese Vorteile müssen in der Binnenwirkung, das heißt dem Einfluss des CEA auf die tatsächliche Wirtschaftspolitik zu suchen sein. Und prinzipiell ist ja vorstellbar, dass der Einfluss des CEA auf die Wirtschaftspolitik der Regierung so groß ist, dass seine Vorschläge und Empfehlungen 1:1 umgesetzt werden. Dann wäre auch die zuvor beschriebene Abhängigkeit kein allzu großer Nachteil, da man ja nur das erklären und rechtfertigen müsste, was man als Ökonom sowieso für richtig hält. Naturgemäß gibt es über die Binnenwirkung des CEA weniger Informationen. Nun sind allerdings anlässlich des 50-jährigen Bestehens des CEA im *Journal of Economic Perspectives*, in den Papers and Proceedings des *American Economic Review* und in einigen anderen Zeitschriften ausführliche Erfahrungsberichte und

Tätigkeitsbeschreibungen ehemaliger CEA-Vorsitzender erschienen sowie Bewertungen des Einflusses und der Bedeutung des CEA durch andere renommierte Ökonomen. Mein Eindruck nach Lektüre dieser Beiträge ist, dass der vielleicht wichtigste Beitrag des CEA darin besteht, allzu großen ökonomischen Unsinn zu verhindern. Dies geschieht dadurch, dass der CEA von Anfang an in die Entscheidungsprozesse einbezogen ist und dadurch schon mit beeinflussen kann, welche Entscheidungen überhaupt dem Präsidenten vorgelegt werden. Begünstigt wird dies durch das präsidentielle Regierungssystem in den Vereinigten Staaten, das sich ja nicht unwesentlich von unserem Regierungssystem unterscheidet. Letztlich entscheidet in den Vereinigten Staaten der Präsident über alle relevanten Sachverhalte. Das Kabinett hat eine Beratungs-, aber keine Entscheidungsfunktion. Es tritt in seiner Gesamtheit nicht einmal regelmäßig zusammen; unter manchen Präsidenten, etwa *Reagan*, soll es nur ganz selten zusammengetreten sein. In den Vereinigten Staaten werden die Kabinettsmitglieder vom Präsidenten ernannt, ohne gewählt zu sein; bei uns sind die meisten Kabinettsmitglieder zugleich auch gewählte Abgeordnete.

Es lassen sich allerdings durchaus auch einige wirtschafts- oder finanzpolitische Maßnahmen aufzählen, die sich mehr oder weniger eindeutig dem CEA zurechnen lassen. Aktuelles Beispiel sind die ursprünglichen Steuerreformpläne von Präsident *Bush*, mit denen unter anderem die Doppelbesteuerung von Dividenden im klassischen Körperschaftsteuersystem beseitigt werden sollte. Diese Vorschläge gehen eindeutig zurück auf *Glenn Hubbard*, den letzten Vorsitzenden des CEA. Allerdings ist im Moment unklar, inwieweit diese Pläne auch tatsächlich umgesetzt werden. Zur Disposition stehen nicht nur die Höhe des steuerlichen Entlastungsvolumens, sondern auch die Pläne zur Reform der Dividendenbesteuerung. Sehr großen Einfluss hatte der CEA insbesondere unter *Walter Heller* in der *Kennedy-Johnson*-Ära Anfang der sechziger Jahre. So ging das Steuersenkungsprogramm von 1964 auf die Empfehlung von *Walter Heller* zurück. Nach Lektüre zahlreicher Aufsätze über den CEA erscheint mir der Einfluss des CEA auf die tatsächliche Wirtschaftspolitik insgesamt aber doch eher gering. *Martin Feldstein*, der unter *Reagan* von 1982 bis 1984 Vorsitzender des CEA war, schreibt in seinen vielen Erfahrungsberichten jedenfalls, dass die Tätigkeit einerseits zwar interessant und vielseitig sei, andererseits aber auch „extrem frustrierend“ – und das ist wörtlich übersetzt –, weil der CEA-Vorsitzende fast keinen Einfluss auf die Wirtschaftspolitik habe. Und *Reagan* selbst soll bekanntlich vorgeschlagen haben, den 1984 noch von *Feldstein* vorgelegten *Economic Report of the President* in den Papierkorb zu werfen.

Man muss sich allerdings darüber klar sein, dass hier durchaus ein Zurechnungsproblem besteht. Der amerikanische Präsident hat nämlich neben dem CEA in der Regel auch noch einen direkten wirtschaftspolitischen Berater. Und zum Teil hängt der Einfluss der Ökonomen auf die Wirtschaftspolitik eben auch davon ab, inwieviel der Vorsitzende des CEA und der wirtschaftspolitische Berater des Präsidenten an einem Strang ziehen.

Ich denke, dass damit die wesentlichen Vor- und Nachteile eines CEA-orientierten Politikberatungsmodells skizziert sind. Als Vorteil dürfte der größere Einfluss auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik anzusehen sein, als Nachteil die viel größere politische und persönliche Abhängigkeit.

Unabhängig davon, wie man jetzt diesen Trade-off zwischen größerem Einfluss einerseits, größerer Abhängigkeit andererseits bewertet, stellt sich die Frage, ob das CEA-Modell überhaupt auf Deutschland übertragbar ist. Ich sehe da gewisse Schwierigkeiten. Ich hatte schon auf den Unterschied in den Regierungssystemen Deutschlands und der Vereinigten Staaten hingewiesen. Wo konkret sollte denn ein dem CEA vergleichbares Gremium in Deutschland angesiedelt sein? In den Vereinigten Staaten entspricht die Stellung des Vorsitzenden des CEA einem Staatssekretär oder einem Minister. Meine Phantasie reicht nicht ganz aus, um mir vorstellen zu können, wie die Arbeitsbedingungen und Erfolgsaussichten eines deutschen CEA sein könnten, der einigermaßen gleichberechtigt neben dem BMF, dem BMWA, dem Umweltministerium und dem Ministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung angesiedelt wäre. Als Alternative käme eine Einbindung entweder in des Bundeskanzleramt oder in die einzelnen Ministerien in Frage, auf Abteilungsleiter- oder Staatssekretärebene. Da haben wir ja bestimmte Erfahrungen. Kollege *Gretschmann* war Abteilungsleiter im Kanzleramt, Kollege *Filc* war Abteilungsleiter im BMF, früher war *Heinz Haller* Staatssekretär ebenfalls im BMF. Ich habe mir noch einmal die Memoiren von *Heinz Haller* durchgelesen und auch den Erfahrungsbericht von *Wolfgang Filc*, der ja unter dem schönen Titel erschienen ist: „Mitgegangen – mitgehangen“. Mit der nötigen Zurückhaltung und Distanz glaube ich doch sagen zu können, dass all dies keine wirklich überzeugenden Erfolgsgeschichten waren. Etwas weniger zurückhaltend erscheint mir der SVR im Vergleich dazu geradezu als Hort der Glückseligkeit.

Ich will jetzt noch auf das französische Gegenstück zum Sachverständigenrat eingehen, auf den „*Conseil d'analyse économique*“ (CAE). Dieses Gremium wurde erst 1997 durch den damaligen Premierminister *Jospin* eingerichtet. Der Premierminister hat formal auch den Vorsitz dieses Gremiums inne, delegiert diesen aber in der Regel an den „*Président délégué*“, den Vorsitzenden des Conseil. Der CAE besteht aus insgesamt 40 Mitgliedern, darunter 27 vom Premierminister persönlich ernannten, zum Teil auch ausländischen Wissenschaftlern, einigen institutionellen Mitgliedern, die jeweils einen Vertreter schicken, einem Generalsekretär und einigen wissenschaftlichen Mitarbeitern. Der französische Rat trifft sich auch monatlich zu Plenarsitzungen; einzelne Mitglieder oder Kommissionen fertigen dann Analysen zu Einzelthemen an, wobei die Fragestellungen in der Regel, aber nicht notwendigerweise, vom Premierminister vorgegeben werden. Der *Conseil d'analyse économique* ähnelt eher den Wissenschaftlichen Beiräten beim BMF oder beim BMWA als dem Sachverständigenrat. Als Ersatz für den Sachverständigenrat kommt er meines Erachtens nicht in Frage, als Ergänzung deshalb nicht, weil er zu sehr den Wissenschaftlichen Beiräten gleicht.

Mit Hilfe der Mitarbeiter unseres wissenschaftlichen Stabes habe ich mir auch die Struktur und Arbeitsweise von zum SVR vergleichbaren Institutionen in vielen anderen Ländern angeschaut. Ich kann darauf nicht im Detail eingehen, darf Ihnen aber versichern, dass wir auch nach eingehender und völlig unvoreingenommener Prüfung kein dem SVR überlegenes Politikberatungsmodell gefunden haben.

Mein Fazit aus den Beiträgen heute Vormittag und auch aus meinem kurSORischen Vergleich international unterschiedlicher Politikberatungsmodelle ist, dass sich der SVR in den 40 Jahren seines Bestehens nicht nur bewährt hat, sondern dass es aus meiner Sicht kein Beratungsmodell gibt, das so offensichtliche Vorzüge hat, dass es den SVR ersetzen oder ergänzen sollte.

Dieses doch sehr robuste und schöne Ergebnis bedeutet nun aber nicht, dass Arbeit und Wirkung des SVR nicht verbesserungsfähig wären. Ich will abschließend noch einige Stichworte nennen, die man im Hinblick auf die zukünftige Arbeit des Rates erwägen könnte oder sollte:

1. Das in § 2 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates enthaltene Empfehlungsverbot, dass nämlich der Rat „keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen“ darf, macht meines Erachtens keinen rechten Sinn mehr. Realistisch betrachtet ist seine Bindungswirkung aber eher gering. Wenn man es aufheben und das Gesetz ändern würde, würden sich die Gutachten inhaltlich wohl nicht wesentlich ändern.
2. Zwei Mitglieder des Rates werden bekanntlich – ohne dass es dafür eine gesetzliche Grundlage gäbe – im Einvernehmen einmal mit den Gewerkschaften und mit den Arbeitgebern ausgewählt. Da es um eine wissenschaftliche Politikberatung geht, macht das meines Erachtens wenig Sinn. Ich halte es zwar für richtig, für eine wissenschaftliche Pluralität zu sorgen, aber darüber sollten letztlich nicht die Gewerkschaften oder die Arbeitgeber bestimmen.
3. Die Außendarstellung des Rates in der Öffentlichkeit hat sich bislang auf die Übergabe und Diskussion des Jahresgutachtens konzentriert. Zwar äußern sich die Ratsmitglieder ständig in Interviews und Pressebeiträgen zu allen möglichen aktuellen wirtschaftspolitischen Problemen; sie geben dabei aber immer ihre persönliche Meinung wieder, auch wenn die Darstellung in den Medien gelegentlich etwas anderes suggeriert. Ich selbst könnte mir sehr gut vorstellen und würde es eigentlich auch begrüßen, dass der Sachverständigenrat zukünftig verstärkt zu jeweils aktuellen wirtschafts- oder finanzpolitischen Fragen Stellung bezieht. Ein erster Versuch stellt die im März dieses Jahres bei der Deutschen Bundesbank gemeinsam mit dem Ifo-Institut veranstaltete Konferenz über „Arbeitsmarktreformen im Niedriglohnbereich“ dar, auf der die im letzten Jahresgutachten entwickelte Position des Rates und die des Ifo-Instituts mit Vertretern aus Politik und Wissenschaft diskutiert wurde. Ich empfand dies als eine interessante und sehr lohnende Veranstaltung und könnte mir sehr gut vorstellen, dass der Rat zukünftig öfter in dieser Richtung aktiv wird.

4. Im Schrifttum zum Sachverständigenrat – und das ist mittlerweile ja außerordentlich umfangreich – gibt es noch viele andere Vorschläge, wie die Arbeit des Rates verbessert werden könnte. So wurde etwa vorgeschlagen, die Bezahlung der Ratsmitglieder von deren Medienpräsenz abhängig zu machen, und ein immer wiederkehrender Vorschlag ist natürlich auch, den Umfang der Gutachten zu begrenzen. Beide Vorschläge überzeugen mich nicht.

Anhang

Tabelle 1

**Modelle der wirtschaftspolitischen Beratung
in Deutschland, den Vereinigten Staaten und Frankreich im Vergleich (Teil 1)**

	Deutschland	Vereinigte Staaten	Frankreich
	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)	Council of Economic Advisers (CEA)	Conseil d'analyse économique (CAE)
Gesetzliche Grundlage	Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. 8. 1963 (SVRG), geändert am 8. 11. 1966 (§ 6 Abs. 1) und 8. 6. 1967 (§ 6 Abs. 2)	Einrichtung eines Council of Economic Advisers als Teil des „Employment Act of 1946“ vom 20. 2. 1946	Décret 97–766 des französischen Premierministers über die Einrichtung eines Conseil d'analyse économique vom 22. 7. 1997
Gesetzlicher Auftrag	<ul style="list-style-type: none"> – Darstellung der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Lage und deren absehbarer Entwicklung – Untersuchung, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum gewährleistet sein können 	<ul style="list-style-type: none"> – Rat und Hilfe bei der Vorbereitung des „Economic Report of the President“ – Zusammenstellung, Analyse und Interpretation von Informationen über wirtschaftliche Entwicklung und ökonomische Trends; Erstellung diesbezüglicher Studien für den Präsidenten – Ökonomische Bewertung von Programmen und Maßnahmen der Regierung und Ausarbeitung von Empfehlungen an den Präsidenten 	<ul style="list-style-type: none"> – Darstellung wirtschaftspolitischer Wahlmöglichkeiten der Regierung unter Berücksichtigung unterschiedlicher Standpunkte und Analysen – Analyse von Fragestellungen, die vom Premierminister vorgegeben werden

	<ul style="list-style-type: none"> – Aufzeigen von Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder Beseitigung – Aufzeigen der Ursachen von aktuellen und potentiellen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot – Einbeziehung der Bildung und Verteilung von Einkommen und Vermögen <p>BEACHTE: Es ist dem Rat ausdrücklich untersagt, Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen auszusprechen</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Ausarbeitung und Empfehlung von gesamtwirtschaftlichen Maßnahmen zur Stärkung einer freiheitlichen Wettbewerbsordnung, zur Vermeidung oder Abschwächung konjunktureller Schwankungen und zur Gewährleistung von Vollbeschäftigung, Auslastung des Produktionspotentials und entsprechender Kaufkraft – Erstellung von wirtschaftspolitischen Studien, Berichten und Empfehlungen auf Anforderung des Präsidenten 	
--	---	---	--

Tabelle 2

**Modelle der wirtschaftspolitischen Beratung
in Deutschland, den Vereinigten Staaten und Frankreich im Vergleich (Teil 2)**

	Deutschland	Vereinigte Staaten	Frankreich
	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)	Council of Economic Advisers (CEA)	Conseil d'analyse économique (CAE)
Ernenntung, Zusammensetzung, Amtszeit	<ul style="list-style-type: none"> – Berufung der fünf - Ratsmitglieder durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung – Anhörung des Sachverständigenrates, bevor Bundesregierung neues Mitglied vorschlägt – Amtszeit beträgt fünf Jahre mit Möglichkeit der Wiederberufung – Rat wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden für die Dauer von drei Jahren 	<ul style="list-style-type: none"> – Präsident ernennt die drei Mitglieder des CEA, darunter auch den Vorsitzenden, der den CEA nach außen repräsentiert – Amtszeit i. d. R. zwei Jahre – Verlängerung, aber auch Absetzung durch den Präsidenten möglich – Ratsmitgliedschaft ist Haupttätigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> – Der CAE besteht aus insgesamt vierzig Mitgliedern – Formal ist der Premierminister der Vorsitzende, in seiner Vertretung ein von ihm ernannter „Président délégué“ – Daneben: 27 vom Premierminister persönlich ernannte, z. T. ausländische Wissenschaftler – Amtszeit zwei Jahre mit Möglichkeit der Verlängerung

Fortsetzung Tabelle 2

	Deutschland	Vereinigte Staaten	Frankreich
	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)	Council of Economic Advisers (CEA)	Conseil d'analyse économique (CAE)
Ernennung, Zusammensetzung, Amtszeit	<ul style="list-style-type: none"> – Ratsmitgliedschaft als Nebentätigkeit. <p><u>Mitarbeiterstab:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Generalsekretär und wissenschaftlicher Stab (9 Personen) – Geschäftsstelle (Verbindungsstelle zum Statistischen Bundesamt): Geschäftsführer und Mitarbeiter (8 Personen) 	<p><u>Mitarbeiterstab</u> unter der Leitung eines „Chief of Staff“:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Economists – Chefvolkswirt und ein Direktor für gesamtwirtschaftliche Prognosen – Senior und Staff Economists (13 Personen) einschließlich Research Assistants (5 Personen) – Statistiker (4 Personen) – Verwaltung einschließlich Büro des Vorsitzenden (9 Personen) 	<ul style="list-style-type: none"> – 5 Mitglieder qua Amt (INSEE etc.) – Generalsekretär mit Mitarbeitern – Ratsmitgliedschaft ist Nebentätigkeit
Sitzungsfrequenz	In der ersten Jahreshälfte monatliche Treffen (2 Tage), von Anfang September bis Mitte November durchgehend	Permanent	Monatliche Plenarsitzungen; zusätzliche Kommissionssitzungen
Veröffentlichungen	<ul style="list-style-type: none"> – Jahresgutachten – Sondergutachten (unregelmäßig: entweder aus eigenem Entschluss oder durch Auftrag der Bundesregierung) – Möglichkeit von namentlichen Minderheitsvoten 	<ul style="list-style-type: none"> – Economic Report of the President; – Economic Indicators (monatlich); – CEA White Papers – Briefing Material zu „President's Economic Proposal“ – Öffentliche Stellungnahme und Anhörung 	<ul style="list-style-type: none"> – Berichte zu Einzelthemen (namentlich gezeichnet) z. B.: Kyoto-Protokoll, Geldpolitik der EZB, Steuerreform, Neue Ökonomie etc. – Monatlicher Informationsbrief „Analyses économiques“ – Working Papers

Politikberatung – ein persönlicher Erfahrungsbericht

Von *Wernhard Möschel*, Tübingen

Abstract

The article develops three arguments on the basis of personal experience:

Politics uses consultation services as a means to an end. The motivational spectrum reaches from the mere gain of time to real interest in the substance of the think tank's advice. It should be distinguished between *ad hoc* commissions and institutionalized consultation committees. The latter are more likely to be independent and are less easily influenced by the delegating institution. The analysis of the effects of consultation services in politics remains ambivalent. Success stories are rare.

A. Einleitung

„Ist der Dr. iur. geraten, geht er zu den Advokaten.
Ist die Sache nicht ganz klar, wird er schließlich noch Notar.
Reicht es auch zu diesem nicht, geht er ans Bezirksgericht.
Fehlt es ihm an guter Haltung, landet er bei der Verwaltung.
Misslingt auch hier die Subsumtion, dient er einer Kommission.“¹

Mit dieser noch aus der Kaiserzeit stammenden Sentenz sind wir beim Thema Beratung. Ich skizziere zunächst meine eigenen Beratungstätigkeiten. Dies ist nicht als Leporello-Liste gedacht, wo sich ein Diener mit den klingenden Namen seiner Herrschaften schmückt. Es soll schlicht die Basis meiner Überlegungen beschrieben sein. Ich begründe sodann drei Thesen:

- Der Politik gerät alles zum politischen Instrument. Dies kann schwerlich anders sein. Es ist das Gesetz, unter dem sie angetreten ist. Recht zu haben, aber nicht Recht zu behalten, ist für sie regelmäßig keine Option.
- Man muss differenzieren zwischen institutionalisierten Beratungsgremien von Dauer, ggf. auf Gesetz beruhend, wie etwa der Sachverständigenrat oder die

¹ Justizrat *Justus Feuerstack* aus Oppeln. Die letzte Zeile ist eine Hinzufügung aus heutiger Zeit.

Monopolkommission, und ad hoc-Beratungsgremien. Hier gibt es wesentliche Unterschiede.

- Die Wirkungsanalyse politischer Beratung bleibt zwiespältig. Erfolgserlebnisse sind eher selten.

B. Beurteilungsbasis

Meine Überlegungen gründen auf folgende Erfahrungen:

- Von 1985 bis 1987 war ich Mitglied der Regierungskommission Fernmeldewesen, welche die 1. Postreform vorbereitete.
- Von 1995 bis 1996 war ich Mitglied des erweiterten Rates für Forschung, Technologie und Innovation beim Bundeskanzler. Es ging um das Thema Informationsgesellschaft; ich leitete damals eine Unterarbeitsgruppe „Rechtliche Rahmenbedingungen“.
- Von 1996 bis 1998 war ich Mitglied einer Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zum Thema Neue Medien.

Dies waren sämtlich ad hoc-Kommissionen.

- Von 1989 bis 2000 gehörte ich der Monopolkommission an, die beiden letzten Jahre als Vorsitzender. Sie arbeitet auf einer gesetzlichen Grundlage.
- Seit 17 Jahren gehöre ich dem wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit an, die letzten vier Jahre als Vorsitzender.

Dies sind Beratungsgremien von Dauer.

Hinzu tritt Diffuses. Zu nennen sind etwa Sachverständigen-Anhörungen vor Bundestagsausschüssen oder Parteigremien, Arbeitsgruppen bei Parteien oder nahestehenden Stiftungen, z. B. Föderalismuskommission der Naumann-Stiftung, Kommission Liberale Finanzreform der FDP. Das Bundeskartellamt bildet bei bevorstehenden Änderungen des GWB Gesprächsforen, denen ich zweimal angehört. In den 80er Jahren gab es einen regelmäßigen Diskussionskreis mit hohen Beamten des Bundeskanzleramtes, organisiert von der Konrad Adenauer-Stiftung. Doch war dies eher eine Spielwiese eines Ministerialdirektors, der innerhalb des Amtes ins Unwichtige abgedrängt worden war. Auf mittelbare Weise sind ferner private Think tanks nach Art des Kronberger Kreises der Politikberatung verpflichtet. Ich arbeite dort seit dem Jahre 1984 mit.

C. Die Thesen im Einzelnen

I. Der Politik gerät alles zum politischen Instrument

Motive und Zielsetzungen können recht vielgestaltig sein.

a) *Zeitgewinn statt Erkenntnisgewinn*

Häufig geht es bei ad hoc-Kommissionen nicht wirklich um Erkenntnisgewinn, sondern um Zeitgewinn. Ein Thema wird mit Hilfe einer Kommission politisch ruhiggestellt. Man kann jede Debatte abwehren mit Hinweis auf die erst einmal abzuwartenden Ergebnisse der Kommissionsarbeit.

Sehr deutlich war dies bei der Regierungskommission Fernmeldewesen.² Es ging dabei wirtschaftlich um Milliardeninteressen, ob der Telekommunikationssektor ordnungspolitisch insgesamt neu ausgerichtet werden sollte, um die Stellung des öffentlichen Größunternehmens Deutsche Bundespost, um Handlungszwänge, die sich vom europäischen Gemeinschaftsrecht her abzeichneten. Man war an einer öffentlichen Debatte und damit an einer Aufklärung der politisch interessierten Öffentlichkeit nicht wirklich interessiert. Eher traf das Gegenteil zu. Aufschlussreich ist etwa die folgende Episode:

Die Konrad Adenauer-Stiftung hatte im Bundestagswahljahr 1986 eine Tagung zum Thema Reform des Telekommunikationssektors veranstalten wollen. Zu den Referenten gehörten drei Mitglieder der Regierungskommission. Eine Woche vor der Veranstaltung rief der damalige Bundespostminister *Schwarz-Schilling* bei seinem Parteifreund *Bruno Heck*, welcher der Adenauer-Stiftung vorstand, an und erreichte eine Absetzung der Veranstaltung. Aufgrund glückhafter Umstände gelang es freilich, diese Veranstaltung am selben Ort, zur selben Zeit mit allen Referenten und allen eingeladenen Gästen unter dem Schirm einer anderen politischen Stiftung dennoch durchzuführen.

Eine ähnliche Attitüde nicht wirklich bestehenden Interesses beobachtet man des öfteren bei Sachverständigenanhörungen vor Bundestagsausschüssen. Meist handelt es sich um Alibi-Veranstaltungen. In der Regel ist alles bereits festgezurrt. Ein Mitglied der A-Partei ruft dabei immer nur solche Sachverständige auf, von denen er weiß, dass sie seine Meinung bestätigen. Abgeordnete einer Partei B halten es umgekehrt nicht anders.

Ruhigstellung eines Themas, jedenfalls auf Zeit, spielte auch bei der Einsetzung der sog. Rürup-Kommission im vergangenen Jahr eine Rolle.

² Neuordnung der Telekommunikation (1987).

b) Wahltaktisches Kalkül

Zeitgewinn kann sich zum wahltaktischen Kalkül auswachsen. Ein Beispiel war die Einsetzung der sog. Hartz-Kommission vor der Bundestagswahl des Jahres 2002. Ihre Vorschläge sollten nach stattgefunderner Bundestagswahl 1: 1 umgesetzt werden, natürlich von der Regierung, welche die Kommission eingesetzt hatte und diese Umsetzung versprach. Dazu passend sprach der Kanzler den Namen *Peter Hartz* immer mit jener Verheißung und Inbrunst aus, wie dies ein Bischof in einer Kirche mit dem Namen Jesus Christus zu tun pflegt. Dieselbe Taktik wird bei der Agenda 2010 erkennbar. Sie zielt auf die Legislaturperiode nach den nächsten Bundestagswahlen von 2006.

c) Einsatz von Autorität

Eine weitere Motivation ist es, sich hinter der Autorität zu verstecken, welche einer Kommissionsarbeit im Einzelfall zuwachsen kann. Dann muss freilich das Ergebnis dieser Arbeit im Wesentlichen vorauskalkulierbar sein. Die Zusammensetzung der Kommission wird in solchem Falle zu einem Politikum ersten Grades.

Deutlich war dies bei der zwölfköpfigen Regierungskommission Fernmeldewesen. Die beteiligten Ressorts hatten sich auf acht „Freunde der Deutschen Bundespost“ verständigt, auf zwei liberale Betonköpfe – neben mir war dies der FDP-Landtagsabgeordnete und früheres langjähriges Mitglied der Monopolkommission *Fertsch-Röver* – und auf zwei „unsichere“ Kantonisten, nämlich den damaligen BDI-Präsidenten *Tyll Necker* und ein Mitglied des Vorstandes der Commerzbank AG. Die letzteren vier verfassten denn auch ein Sondervotum des Inhalts, dass das europäische Gemeinschaftsrecht binnen kurzem die Widerstände auf nationaler Ebene gegen eine durchgreifende Liberalisierung des Telekommunikationswesens einfach wegspülen wird.³ Dieses Votum ist binnen zweier Jahre glänzend bestätigt worden. Man kann mit Hilfe der personellen Zusammensetzung einer Kommission ggf. ein trickreiches Spiel treiben. Namentlich der Vorsitzende einer Kommission hat dabei besondere Möglichkeiten. So hatte die Regierungskommission Fernmeldewesen sich ursprünglich in ihren Beratungen für Wettbewerb beim sich abzeichnenden Markt für Mobilfunk ausgesprochen, nahm diese Entscheidung in einem späteren Stadium aber wieder zurück. Dies gab dem Postminister *Schwarz-Schilling* die Möglichkeit, nach Abschluss der Kommissionsarbeit sich seinerseits für Wettbewerb in diesem Sektor einzusetzen, damit über die Empfehlungen der Kommissionsmehrheit hinauszugehen und sich in der Öffentlichkeit mit einem liberalen Mäntelchen zu schmücken. Bei diesem trickreichen Spiel blieb im Letzten unklar, ob

³ Vgl. *Neuordnung der Telekommunikation* (1987), S. 134 – 139.

- einige der Blockierer Trippelschritte deshalb akzeptierten, um Weitergehendes zu verhindern, getreu der sizilianischen Spruchweisheit: Man muss möglichst vieles verändern, damit möglichst alles beim Alten bleiben kann,
- oder ob dahinter eine Schlaumeier-Theorie steckte: Wir machen kleine Schritte, um auf eine schiefe Bahn zu geraten, auf welcher dann alles ins Rutschen gerät bis hin zum Netzwettbewerb, den die Europäische Gemeinschaft dann letztlich auch erzwungen hat.

Das politische Umfeld jedenfalls war schwierig gewesen:⁴ Die SPD war strikt gegen eine durchgreifende Liberalisierung im Fernmeldewesen eingestellt. Für die CSU – Flächenstaat Bayern – galt gleiches. Die Verfassungslage bereitete Probleme: Nach vorherrschender Auffassung war eine Verfassungsänderung geboten, welche eine vorgängige Einigung zwischen den politischen Strömungen bedingte. Von den großen Anwendern, den Banken und Versicherungen, kam keine erkennbare Unterstützung. Die deutsche Elektroindustrie, allen voran die Siemens AG als oberster Hoflieferant der Deutschen Bundespost, hielt den Blick zurück ins 19. Jahrhundert gerichtet. Das änderte sich erst, als jüngere Kräfte, die ihre Erfahrungen weitgehend im Ausland gemacht hatten, in den Vorstand des Unternehmens einzogen. Der Preis, den dieses Land für die Reformverzögerung bezahlte, war hoch. Mit Nokia und Ericsson stiegen mittlerweile Unternehmen aus ausgeprägten Randländern zu Weltmarktführern in der Mobilfunktechnik auf, mit allen Konsequenzen für Wertschöpfung, Arbeitsplätze und Steuern. Dies hing weitgehend damit zusammen, dass in Finnland und in Schweden die Deregulierung und Liberalisierung des Fernmeldesektors früher in Gang gekommen war.

d) Selbstdarstellung

Manchmal dienen ad hoc-Kommissionen der Selbstdarstellung von Politikern. Ein Beispiel war die Enquete-Kommission Neue Medien des Deutschen Bundestages. Ihr Vorsitzender war ein von mir sehr geschätzter dynamischer Abgeordneter, der nach dem Regierungswechsel von 1998 parlamentarischer Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium wurde. Er war in jenen Jahren noch Mitglied der Oppositionsfraktion und damit in gewisser Weise zur Untätigkeit verdammt. Die Enquete-Kommission bot ihm eine willkommene Plattform der politischen Aktion. Die Kommission hat trotzdem ordentliche Arbeit geleistet.⁵

⁴ Vgl. Möschel (1988).

⁵ Vgl. Schlußbericht der *Enquete-Kommission Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft* (1998). Ihm gingen fünf Zwischenberichte voraus.

e) Echtes Beratungsinteresse

Gleichwohl gibt es auch Fälle, in denen auf Seiten der Politik ein echtes Beratungsinteresse besteht. Ein Beispiel war der Innovationsrat beim Bundeskanzler *Kohl* in den Jahren 1995 und 1996. Ich gehörte nicht zum ständigen Kern, sondern zu einer Erweiterungsvariante, die sich mit dem Felde Informationsgesellschaft befasste. Es ging dabei um die Zuordnung neuer Medien zum Rundfunk, dem sog. Medienordnungsrecht, um Schutz des geistigen Eigentums, Datenschutz, Sicherheit in der Informationstechnik u. ä. Es finden sich im Bericht starke Formulierungen.⁶ Der Insider erkennt die Handschrift einzelner Berater.

- Empfehlung 8: Der Gesetzgeber sollte primär einen Ordnungsrahmen für unverfälschten Wettbewerb bei den neuen Informations- und Kommunikationstechniken und entsprechenden Diensten schaffen.
- Empfehlung 9: Bei der anstehenden Reform der Telekommunikationsordnung sollte der Gesetzgeber entschlossen eine Wettbewerbslösung verfolgen.
- Empfehlung 15: Erforderlich ist eine Novellierung der Regelungen zur Rundfunkkonzentration, die sich stärker an die Kategorien des allgemein geltenden Kartellrechts anlehnt.

All dies schlug sich dann im anstehenden Telekommunikationsgesetz von 1996 und noch mehr im Teledienstegesetz von 1997 nieder. Federführend bei den Beratungen war das Rüttgers-Ministerium gewesen (Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie). Man kann fast sagen, das Ministerium stieß eher das Beratungsgremium an als umgekehrt. Dies hing damit zusammen, dass man dort über eine bessere Einschätzung der Bund-Länder-Konflikte im Zusammenhang des Rundfunks verfügte, insbesondere von der fehlenden Bereitschaft der Länder wusste, zur Klärung von Kompetenzstreitigkeiten ggf. einen auch für die Länder riskanten Gang zum Bundesverfassungsgericht zu wagen.

II. Institutionalisierte Beratungsgremien und ad hoc-Kommissionen

Man darf ad hoc-Beratungsgremien und institutionalisierte Beratungsformen nach Art des Sachverständigenrates, der Monopolkommission oder der ministeriellen Beiräte nicht in einem Topf werfen. Die Gefahr der politischen Instrumentalisierung ist bei letzteren sehr viel geringer.

⁶ *Der Rat für Forschung, Technologie und Innovation* (1995), S. 22 f.

a) Unabhängigkeit

Meist sind diese Kommissionen unabhängig. Teils ist diese gesetzlich abgesichert wie im Falle des Sachverständigenrates und der Monopolkommission, teils beruht die Unabhängigkeit auf einer entsprechenden Satzungsbestimmung wie z. B. im Fall des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

Dies wird durch das Verfahren der Rekrutierung nicht notwendigerweise ausgebahlt. Beim genannten Wissenschaftlichen Beirat ginge das gar nicht. Er wählt seine Mitglieder im Verfahren der Kooptation. Der Minister beruft nur formal. Möglicherweise könnte er auch einmal ablehnen. Doch ist dies noch nie vorgekommen. Das führt dazu, dass der Beirat etwas einseitig bzw. homogen zusammengesetzt ist. Es sind alles in der Wolle gefärbte Marktwirtschaftler. „Linke Zeitgenossen“ hatten nie eine echte Chance. Das hat auch seine Nachteile. Doch überwiegen insgesamt meines Erachtens die Vorteile.

In anderen Fällen, etwa bei der Monopolkommission, hat sich ein gewisser Proporz in der Bestellung herausgebildet. Zuständig ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Die beiden Hochschullehrer wurden bislang immer aus einer Liste genommen, welche die Kommission selbst erstellt hatte. Die Kontinuität ist von daher sehr groß. Bei den drei Praktikern ist meist ein Vertreter des unternehmerischen Mittelstandes dabei, z. B. aus dem Umfeld der ASU oder der FDP, ein Freiberufler, welcher der CDU nahestehen mag, ein Vertreter der Großindustrie in der Nachbarschaft von Gewerkschaften und/oder des BDI. In den elf Jahren meiner Mitgliedschaft waren ideologische Vorfestlegungen, die man mit einem Proporzsystem verbinden mag, im Grunde nicht spürbar. Am Ende meiner Dienstzeit wurde ein Mitglied der Kommission, obendrein ein besonders tüchtiges, nach Ablauf der ersten Amtsperiode nicht verlängert. Dies war ungewöhnlich. Die wahrscheinlichste Erklärung dafür ist, dass der zuständige Staatssekretär dieses Mitglied aufgrund von früheren Erfahrungen noch aus einer Leitungstätigkeit in einem Landesministerium mit Groll verfolgte. Das „gefeuerte“ Kommissionsmitglied hatte vergeblich versucht, ein aufgekauftes Unternehmen zu sanieren. Arbeitsplätze hatten sich nicht retten lassen. Vielleicht sollte der Vorgang ein Signal geben: Wer mit mir nicht konform geht, den mache ich fertig. Ich weiß es nicht. Der Vorgang blieb jedenfalls bislang singulär. Er könnte sich freilich – abhängig von den handelnden Personen – wiederholen.

b) Gefahr der Einflussnahme

Einflussnahmen auf die behandelten Inhalte gibt es bei dieser Art Kommission in der Regel nicht, jedenfalls keine bestimmenden Einflussnahmen. Bezuglich meiner 11-jährigen Tätigkeit in der Monopolkommission kann ich mich an nichts erinnern, was in diese Richtung ginge. In der Frühzeit der Kommissionsarbeit

7*

– dies war vor meiner Zeit – gab es einmal den Versuch einer ministeriellen Einflussnahme. Es handelte sich um den Zusammenschlussfall Karstadt / Neckermann. Hier hatte es gleichzeitig massive Einflussnahmen auf das Bundeskartellamt gegeben. Letzteres hatte den Vorgang unter der Rubrik Sanierungsfunktion dann *lege artis* bewältigt. Die Monopolkommission war nicht wirklich berührt worden. Beim Wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums nehmen Mitarbeiter des Ministeriums regelmäßig an den Sitzungen teil. Wenn es um die Wahl eines neuen Themas geht, äußern sie ihre Meinung. Der Beirat schätzt das, ebenso wie er im Einzelfall speziellen Sachverstand aus dem Ministerium hinzuzieht. Er handelt freilich nicht nur *de iure*, sondern auch *de facto* in eigener Verantwortung. Es kommt vor, wenn ein sich abzeichnendes Votum des Beirats einem Minister gar nicht ins politische Konzept passt, dass die „Gesprächsangebote“ des Ministeriums intensiviert werden. Jetzt am Ende meiner Zeit als Vorsitzender habe ich so etwas „abzuwettern“, wie Seelenleute sagen würden. Ich rechne freilich nicht mit feststellbaren Einflussfolgen.

III. Zur Wirkungsanalyse politischer Beratung

Das Urteil bleibt insgesamt zwiespältig.

a) Kurzfrist – Bedarf

Verfestigte Dauergremien befriedigen häufig nicht den aktuellen, kurzfristigen Beratungsbedarf. Von nur kurz geöffneten Zeitfenstern für politisches Handeln ist die Rede. Der Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium *Alfred Tacke* rekurriert in solchen Fällen nach eigenem Bekunden auf gewerbliche Beratungsunternehmen wie Roland Berger und Mc Kinsey. Manchmal entsteht der Eindruck, man kauft nicht wirklich Beratungsleistungen ein, sondern betreibt politisches Marketing. Der Beirat dieses Ministeriums kann das nicht leisten; er würde sich dafür auch nicht hergeben. Aus dem Ministerium gab es in dieser Richtung einen etwas diffusen Reformdruck. Herausgekommen ist dabei u. a. eine Reduzierung der zweitägigen Sitzungstermine auf sechs pro Jahr. Der Aktualität der Beratung ist das schwerlich zuträglich. Manchmal setzt der Beirat das kurzfristige Instrument sog. Briefe an den Minister ein, zuletzt in Sachen Ausbildungsplatzabgabe. Im Kern hat ein Beirat dieser Art andere Funktionen. „Leuchtturmfunktion“ ist ein hochgegriffenes Wort. Sagen wir bescheidener, der Beirat befasst sich mit eher grundlegenden, mittel- bis langfristig relevanten Themen, z. B. zuletzt mit Fragen der Tarifautonomie oder der erneuerbaren Energien. Adressat seiner Gutachten ist auch nicht allein das Ministerium, sondern die politisch interessierte Öffentlichkeit. Das historische Konzept – *Norbert Kloten* hat dies öfters festgestellt⁷ – ging

⁷ *Kloten* (2001).

darüber weit hinaus. Es verstand den Beirat als eine Art Stabilisierungsfaktor, wenn man so will, als eine Art „sacharistokratisches Element“ im bewegten Hin und Her einer offenen, demokratisch verfassten Gesellschaft. Diese Rolle hat er vielleicht in den ersten beiden Jahrzehnten seiner Existenz wirklich ausfüllen können.

b) Erfolgserlebnisse

Erfolgserlebnisse unmittelbarer Art sind eher selten.

Die Monopolkommission hat einen Einfluss auf die wettbewerbspolitische Sachdebatte, in erster Linie bei der Wissenschaft, zum Teil auch innerhalb der Rechtsprechung. Kritisches Potential setzt sich kaum durch. So hat die Kommission über Jahrzehnte einen Kreuzzug gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk angeführt. Die legislative Resonanz liegt bei Null. Selbstgewählte Sondergutachten, z. B. zur Reform der Hochschulfinanzierung, sind nahezu totgeschwiegen worden. Verbreitung gefunden hat die Analyse der Tarifautonomie aus einem kartellpolitischen Blickwinkel heraus. Doch hat hier *Hans Dieter Barbier* in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vermutlich das größere Verdienst. Er kann freilich seinerseits von der Monopolkommission beeinflusst worden sein. Die Sondergutachten, welche die Monopolkommission zu jedem Ministererlaubnisverfahren innerhalb der Fusionskontrolle zu erstellen hat, erleichtern bzw. erschweren dem Minister, der an dieses Votum nicht gebunden ist, die Entscheidung. Im Konfliktsfall freilich setzt sich die Politik durch. Besonders deutlich wurde dies im Zusammenschlussfall E.ON / Ruhrgas. Als sich abzeichnete, dass die Ministererlaubnis, welche vor dem OLG Düsseldorf angefochten worden war, vom Gericht aus Gründen materieller Rechtswidrigkeit aufgehoben werden würde, kaufte die E.ON AG die beschwerdeführenden Unternehmen heraus. Ein finnisches Unternehmen weigerte sich als einziges, bei diesem Kuhhandel mitzuwirken. Daraufhin intervenierten der Bundeskanzler und der Bundesaußenminister bei der finnischen Regierung in Helsinki: Sie möge ihren Einfluss aus einer Mehrheitsbeteiligung an diesem Unternehmen geltend machen, um auch dieses Unternehmen zu einem Verzicht auf die eingelegte Beschwerde zu bewegen. So geschah es denn auch, nachdem eine entsprechende Gegenleistung seitens der E.ON AG erbracht worden war. Auf diese Weise wurde sogar einer rechtswidrigen Ministerentscheidung sehenden Auges Bestandskraft verschafft.⁸

Ein ähnlich deutlicher Vorrang politischen Ermessens ist möglich bei dem gegenwärtig verfolgten Projekt, die Pressefusionskontrolle innerhalb des GWB de facto abzuschaffen. *Victor Hugo* hat zwar einmal gemeint, es gebe nichts Mächtigeres auf der ganzen Welt als eine Idee, deren Zeit gekommen ist. In der Arena der politischen Entscheidungen scheint das freilich nur begrenzt zu gelten. Hier wirken Kräfte, die allzu häufig stärker sind als Wissenschaft und wissenschaftliche Beratung der Politik.

⁸ Vgl. Möschel (2003).

Ich erwähne das fast schon groteske Buchpreisbindungsgesetz, welches die ursprünglich vertragliche Absicherung des Bindungssystems – dieses war in Konflikt mit dem europäischen Kartellrecht geraten – im Herbst 2002 auf eine gesetzliche Grundlage stellte. Der Text des ersten Gesetzentwurfes war im Wesentlichen im Börsenverein des Deutschen Buchhandels geschrieben worden. Die Feder wurde also vom Cheflobbyisten geführt.

1998 geriet mit § 31 GWB eine Ausnahme vom Kartellverbot für die zentrale Vermarktung von Rechten an Fernsehübertragungen ins Kartellgesetz. Es war dies die Korrektur einer anderslautenden BGH-Entscheidung. Diese Änderung ging auf einen Anruf des damaligen DFB-Präsidenten *Egidius Braun* beim Bundeskanzler *Kohl* zurück. Der DFB hat 6,5 Mio. Mitglieder. Es war vier Monate vor der Bundestagswahl von 1998. Keine der politischen Parteien teilte das von *Braun* verfolgte Anliegen wirklich. Keine Partei wagte es freilich, zu widersprechen.

Einmal hatte die Monopolkommission den Gesetzgeber beeinflusst. Auf ihre Anregung nahm die 4. GWB-Novelle von 1980 im Zusammenhang der Fusionskontrolle verschärfende Vermutungsregelungen auf (sog. Eindringungsvermutung, Verstärkungs- und Großfusionsvermutung des früheren § 23 a Abs. 1 GWB). Die Kommission übernahm damals Überlegungen aus den USA zu einem Zeitpunkt, wo man sich dort davon längst wieder verabschiedet hatte. Wettbewerbspolitisch war diese Anregung eher dubios. Die 6. GWB-Novelle von 1998 hat sie mittlerweile diskret entsorgt.

Ein durchschlagendes Erfolgserlebnis war eine Art conspiracy zwischen Bundeskartellamt und mir als Vorsitzendem der Monopolkommission und zugleich als Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium. Am Rande spielte auch der Kronberger Kreis mit herein. Die drei Beratungsgremien hatten einheitlich die ursprüngliche europarechtliche Ausrichtung der 6. GWB-Novelle von 1998 verworfen. Der Regierungsentwurf kippte insoweit. Es war keinem Abgeordneten mehr zu vermitteln, dass die hohe Administration mit ihren Vorschlägen auf dem richtigen Wege war, wenn die drei genannten Gremien, sämtlich zum Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums selbst gehörend, einhellig davon abrieten. Dies ist in meiner Erinnerung übrigens der einzige direkt messbare Beratungserfolg des Beirats in den letzten Jahren. Vielleicht gelingt Ähnliches im Hinblick auf die erwogene Reform der Pressefusionskontrolle. Das ist dann freilich kein Beratungserfolg im engeren Sinne gegenüber dem Ministerium, sondern der Erfolg einer konzertierten Einflussnahme auf eine breitere Öffentlichkeit.

All dies ist nicht als Politikerschelte zu verstehen. Die Politik folgt ihren eigenen Gesetzen, die zugleich ihre eigenen Abhängigkeiten sind. Der neuerdings zu hörende Spruch „Erst das Land, dann die Partei“ dürfte die Verhältnisse eher auf den Kopf stellen.

Man kann monieren: Die Politik sollte nicht nur Echo der gesellschaftlichen Kräfte sein, sie hat eine eigene Stimme im Konzert. Vielleicht kommt diese nicht

hinreichend kraftvoll und überzeugend heraus. Nur das ist leicht gesagt und schwer getan. In der deutschen Nachkriegszeit verfügten auf dem Felde der Wirtschaftspolitik wohl nur *Ludwig Erhard* und *Karl Schiller* über ein überragendes Talent als große Kommunikatoren.

Ich sehe den innersten Kern des Problems darin, dass von einer selbstverständlichen Akzeptanz einer marktwirtschaftlichen Ordnung, mit all ihren Verheißen, aber auch mit all ihren Risiken und Lasten, in der breiten Bevölkerung nicht wirklich die Rede sein kann, von Gewerkschaften, Kirchen, manchen Lehrern und manchen sog. Intellektuellen ganz zu schweigen. Was überzeugt, ist nicht so sehr Einsicht als die alltägliche Erfahrung vom Erfolg einer Marktwirtschaft. Gerät dieser Erfolg ins Zwielicht – Stichworte: persistent hohe Arbeitslosigkeit und forcierter Strukturwandel aufgrund der Globalisierung – wankt das positive Vorverständnis gegenüber marktwirtschaftlichen Lösungsansätzen. Das deutsche Beratungssystem votiert in der Regel für letztere. Die Politik orientiert sich an tatsächlichen oder auch nur vermeintlichen Notwendigkeiten breiterer Zustimmung. Sollte diese Sicht nicht ganz unrichtig sein, stellt sich zwangsläufig die Frage, wer alles für die nur geringe, jedenfalls nicht belastbare Popularität einer freien Wirtschaftsordnung in unserem Lande mitverantwortlich ist. Frustration wäre die falsche Antwort darauf. Die richtige Antwort gab schon *Albert Camus*: Man muss sich Sisyphus als einen glücklichen Menschen vorstellen.

Literatur

- Enquete-Kommission Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft* (1998): Schlussbericht zum Thema Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft, Deutscher Bundestag Drucksache 13 / 11 / 2004 vom 22. Juni 1998.
- Kloten, N.* (2001): Statement zur wirtschaftswissenschaftlichen Beratung, in: Franz, W. et al. (Hrsg.), *Wirtschaftspolitische Herausforderungen an der Jahrhundertwende*, Tübingen, S. 527–538.
- Möschel, W.* (1988): Wenig Lust zur Reform. Warum sich die Beteiligten mit der Liberalisierung des Fernmeldebewesens so schwer tun, die ZEIT Nr. 1 vom 1. Januar 1988, S. 20.
- Möschel, W.* (2003): Stamokap statt Wettbewerbspolitik, FAZ Nr. 90 vom 16. April 2003, S. 14.
- Neuordnung der Telekommunikation* (1987): Bericht der Regierungskommission Fernmeldebewesen, Heidelberg.
- Der Rat für Forschung, Technologie und Innovation* (1995): Informationsgesellschaft. Chancen, Innovationen und Herausforderungen, Bonn.

Ausdifferenzierende Beratung: wo bleibt die Ökonomie?

Von *Birger P. Priddat*, Friedrichshafen

Abstract

Proper consulters are dominating the political consultancy. The classical political consultancy, given by economists and political scientists, had not become ‚bad‘, but the policy process has become more complex. So proper consulters give better performance und more customized consultancy. Economists are thinking in economic models, without evaluating juridical, institutional, and political restrictions enough for the demand of politicians. So proper consultancy had become a real competitor for economists; and economic consultancy has to learn to perform their consultancies on behalf of the politicians needs.

A. Einleitung

Ökonomen beraten immer schon die Politik, doch haben sie jetzt Konkurrenz bekommen: *professional consulters*.

Die Klagen, die im Frühjahr 2004 durch die Republik gehen, daß die Politik sich zu viele Berater für viel zu teueres Geld hält, dürfte dann ungerechtfertigt sein, wenn gleichzeitig gälte, was der Volksmund meint immer schon zu wissen: daß guter Rat teuer sei. Es wird eben bezweifelt, daß der Rat gut sei (den z. B. die Angestellten der Firma Roland Berger der Politik lieferten).

Aufgekommen ist dieser Diskurs angelegentlich der Beraterverträge, die der inzwischen ehemalige Präsident der Bundesagentur für Arbeit u. a. an die Firma Berger vergeben hatte. Die Anklage: erst der Opposition, dann der Presse, daß es zuviel Beratung gewesen sei (und dann: zu teuer), war nur ein Nebenprodukt einer anderen Aufmerksamkeit: daß die Verträge nicht ausgeschrieben wurden, sondern wenigstens zum Teil, freihändig vergeben worden.

Der ehemalige Ministerpräsident von Niedersachsen, *Gabriel*, gab dem hannoverschen Landtag auf Anfrage (sogenannte Große Anfrage) kund, daß von 1994–2002 368 Aufträge vergeben wurden für insgesamt 28,3 Mio. Euro an externe Berater, natürlich nicht nur an die Firma Berger, auch an die Firmen Polis, Forsta, odeon2, fts media etc. Auffallen würden vor allem die vielen Meinungsumfra-

gen (Polis, Forsa). Ein Beratungsauftrag kostete dann im Durchschnitt 77.000 Euro. Nun kam heraus, daß *Gabriel* 141 Gutachten vergessen hätte, zu insgesamt 5 Mio. Euro (der Durchschnittswert liegt hier bei ca. 34.500 Euro). In Summa 509 Aufträge zu 33,3 Mio. Euro macht durchschnittlich ca. 65.420 Euro pro Beratung, bei ca. 63 Gutachten pro Jahr (auf 8 Jahre) (*Th.* 2004).

In der Replik der SPD wird darauf hingewiesen, daß die Regierung Wulff, seit 2003 im Amt, in dieser kurzen Frist bereits für 6 Mio. Euro Beratungsgutachten veranlaßt habe (während für die frühere Epoche 1994–2002 auf die 8 Jahre ‚nur‘ ca. 4,2 Mio. Euro p.a. ausgegeben wurden). Würde man die 6 Mio. Euro des einen Jahres der Wulff-Regierung auf 8 Jahre hochrechnen, hätten wir 48 Mio. Euro; damit lägen Beraterkosten der SPD unter 10 % der Wulff-Regierung).

Nun streitet man sich in der Presse darüber, ob die vielen kleinen Dienstleistungsverträge, Meinungsanfragen etc., insgesamt zu den Beraterverträgen zu rechnen seien, aber die Zahl scheint *grosso modo* zu stimmen. Große Beraterverträge habe es weniger gegeben. Es ist inzwischen klar geworden, daß die Firma Berger z. B. ca. durchschnittlich 200.000 Euro verlangt bzw. etwas weniger, weil hier vergaberechtlich ein größerer Vergabespielraum bestehe. Finanzminister *Möllring*, von der CDU in Niedersachsen, wirft *Gabriel* vor, die Berater zum Teil als Politikersatz eingekauft zu haben (*Th.* 2004: 1, Sp. 3).

Hier kommt eines neues Argument ins Spiel, das nicht mehr moniert, daß zu teuere Beratungen zu schlechte Ergebnisse gebracht hätten (vgl. *Th.* 2004: 1, Sp. 3 und 2, Sp. 1), sondern daß die Politik nicht mehr das betreibe, was ihre Aufgabe sei: Politik. Sondern Berater entscheiden lasse, an ihrer statt.

Der gegenwärtige Ministerpräsident von Niedersachsen, *Wulff*, äußert sich ähnlich, und fügt noch hinzu: ihn störe die „Selbstgerechtigkeit“ gewisser Berater, die sich selbst „für tolle Hechte“ hielten und „die in der Politik für zu blöde“ (*Th.* 2004: 2, Sp. 3).

Möllring ergänzt: es gehe nicht um eine generelle Kritik an Beraterverträgen. Man habe ja tatsächlich auch jetzt eigene Berater engagiert. Das sind verständliche Argumente angesichts der Tatsache, daß die Regierung Wulff, der er angehört, mindestens genauso viel, wenn nicht mehr Beratung ins Haus geholt hat wie die gescholtenen SPD-Vorgängerregierungen (*Th.* 2004: 2, Sp. 3). Doch ergänzt Möllring auf eine spezifische Art und Weise: „Der Rückgriff auf externes Wissen werde um so wichtiger, je mehr sich der Staat zurücknehme“ (*Th.* 2004: 2, Sp. 3).

B. Ein neues Staatsverständnis?

Der Diskurs über die Politikberatung ist in mehrfacher Hinsicht nicht nur interessant, sondern zeigt, wenn auch nur sehr skizzenhaft, ein neues Staatsverständnis:

1. Berater beraten „die Politik“ – vor allem in Fragen, die „die Politik“ nicht selber entscheiden will, oder sich nicht traut.
2. Die Berater haben eine Haltung zur Politik, daß sie selber fähiger seien, Politik zu entscheiden, als die Politiker.
3. Externes Wissens wird um so wichtiger, je mehr der Staat sich zurücknimmt.

„Die Politik ist empfänglich, weil die Probleme komplexer geworden sind und sie Know-How brauchen“ (*K. Kleinlein* (Kanzlei *Linklaters Oppenhoff* und *Rädler*), in: *Machold* 2004, Sp. 2). Der Eindruck, daß die Berater glauben mögen, sie selber seien die im Grunde exzellenteren Politiker, mag aus der Position (1) durchaus entstehen: wenn die Politiker sich nicht zu entscheiden trauen, übertragen sie die Politik auf Berater, denen durch diesen Übertragungsakt eindeutig Kompetenz (wenn nicht höhere Kompetenz) zugeschrieben wird.

Doch ist es letztlich keine Charakterfrage, sondern Teil eines Legitimations- und Risiko-Übertragungsspiels. Die beauftragende Politik kauft sich über die Berater Legitimation, die sie meint, als Politik nicht zu haben. Und sie kauft sich – Beraterverträge sind Dienstleistungsgeschäfte – die Möglichkeit, im Falle des Scheiterns von Gesetzesvorlagen oder Inakzeptanz von Politiken, auf die Berater zu verweisen, die nicht besser beraten hätten (wie im Unternehmensberatungsgeschäft häufig). So meint man, das Risiko der Politikakzeptanz zu delegieren und damit von der Politik ableiten zu können. Beratung liefert dann ein zweifaches Produkt:

- im Falle des Erfolges der aus der Beratung erwachsenen Politik gute Beratung,
- im Falle des Mißerfolges Entlastung der Auftraggeber, d. h. der Politik.

Doch ist die Rolle der Berater nicht identisch mit den ausführenden Entscheidern in der Politikarena. Berater tragen keine politische, sondern nur expertielle-fachliche Verantwortung. Die Kritik, die jetzt laut wird, macht sich über die fachliche Inkompetenz her (vgl. *Th.* 2004: 1, Sp. 3 und 2, Sp. 1). Das aber sind zwei verschiedene Themen:

- I. die fachliche Kompetenz von externen Beratern, wo doch die Ministerien beamtliche Exzellenz in ihren Häusern sitzen haben,
- II. die politische Kompetenz, die den Beratungsvorschlägen einwohnt, wenn es Beratungen für politische Entscheidungen sind, die zu heikel zu sein scheinen, als daß die Politik sie selber entscheidet.

Im Thema (1) entsteht tatsächlich eine Frage: welche entscheidungsvorbereitenden Aufgaben und Kompetenzen haben die Ministerien? Der Form nach bereiten sie die Gesetze und damit die politischen Entscheidungen vor; dazu ist ihr *human capital* ausgewählt und fachlich disponiert. Externe Berater sind eigentlich nur heranzuziehen, wenn die hauseigene Fachkompetenz nicht ausreicht.

Das kann leicht der Fall sein, wenn neue gesellschaftliche Probleme auftreten, die zu bearbeiten die Ministerien nicht vorbereitet sind und für die sie, wegen ihrer beamtischen Stellenstruktur, nicht einfach neue Leute einstellen können. Hier

haben wir mit den beamtisch strukturierten Ministerialorganisationen eine Modernisierungsblockierung, die bereits dann entsteht, wenn sie bestimmte Kompetenzen nicht disponiert hat. Hier stellen sich plötzlich Fragen nach dem *organizational change* bzw. nach der Lernfähigkeit der Ministerialorganisation. Auch kann hier das *personal development* der Ministerien nicht einfach schnell nacharbeiten. Und es hat die weitere Konsequenz, daß Ministerien und Verwaltungen, weil sie die nötige Kompetenz nicht disponiert haben in ihren eigenen Reihen, selber auf Beratung angewiesen sind.

Doch sind andere Fälle denkbar: daß ‚die Politik‘ externe Beratung heranholt, um die interne Beratung durch die Verwaltungen auszuhebeln, zu umgehen, zu konfrontieren etc. Dann fungieren die externen Berater als Substitut für eine nicht geleistete Verwaltungsreform. Man arbeitet mit ‚virtuellen Ministerien‘, deren Kompetenz man von außen zukaufst, weil man den internen Beratungen nicht traut, sie interessengeleitet weiß, ihre Fachlichkeit wenig schätzt etc. Die externen Berater sind dann die optimale Alternative für Kommunikations- und Governance-Probleme zwischen Politik und Verwaltung. Besonders dann, wenn sie in ihren Vorschlägen immer auch Verwaltungsreformelemente einbauen. Hier können die eigenen Verwaltungen gar nicht mehr gefragt werden, weil sie die Arbeit so ausführen, daß sie selber erhalten bleiben, wenn wir die ökonomische Bürokratie-theorie befragen (Downs 1974; Niskanen 1968; ein Überblick Behrends 2001: 46 ff.).

Hier liegt ein besonderer Strukturbruch vor, der in der öffentlichen Debatte nicht oder kaum thematisiert wird.

Wenn ‚die Politik‘ mit Verwaltungsreform und eGovernment (Vgl. Jansen / Priddat 2001) antritt, kann sie von den selben Verwaltungen nicht zugleich Politik-modernisierungen fordern: die Verwaltungen geraten in einen Konflikt von Ausführung und Selbsterhaltung – zumindest dann, wenn man den Verwaltungsreformprozeß nicht strategisch bedeutsamer macht und operativ konsequenter durchsetzt.

Die kritischen Äußerungen zum externen Beratereinsatz werden aber größtenteils sogleich wieder relativiert, weil man weiß, daß man ohne diesen Einsatz nicht auskommt – und künftig noch weniger (vgl. Proposition (3) oben). Die ungeklärte Frage: wieviele Berater sind nötig / wieviel können die Ministerien selber erledigen, läßt sich nicht *ad hoc* beantworten, da sie ein Strukturproblem indiziert: *das unklare Verhältnis von Politik und Verwaltung in dynamischen Modernisierungsprozessen*.

Unter Modernisierungsdruck redet man mit den dynamischen Experten offener und klarer über Änderungen, als man es mit seinem eigenen Tross tun kann, da jede Äußerung bei denen immer mitgewogen wird in Hinblick auf die Geltungen, Funktionalitäten und Dimensionen der Verwaltungarbeit. Das wird von ‚der Politik‘ gespürt und gewußt, weshalb man sich lieber von solchen beraten läßt, die hier bedingungsloser argumentieren (können). Es ist der pastorale Teil der externen Beratung, den Modernisierungspolitiker brauchen, weil ja nicht nur die Verwaltungen

tendenziell blockieren, sondern auch die eigene Partei und die Bevölkerung. Man braucht jetzt ein soziales Milieu, in dem der eigene Gedanke rechtfertigungsfrei schweben kann: Modernisierung.

In Zeiten, in denen der Staat „unter Beschuß“ steht, seine Funktionen einzuschränken, ist die Verwaltung ein schlechter Ratgeber, weil jede Einschränkung, die politisch nötig erscheint, eine Einschränkung der Leistungsdisposition der Verwaltung bedeuten kann. Das registriert die Verwaltung wohl und aufmerksam, und reagiert: aus Eigeninteresse – vorsichtig bis verhindernd. In diese Lücke stoßen die Berater. Die zunehmende Beratung ist zum Teil auf diesen Vertrauensentzug in Reformzeiten zurückzuführen.

Die Verwaltung, als professionelles Rückrat einer Demokratie konzipiert, die letztlich die nicht-professionellen Politiker jede Regierungsperiode wieder anzulernen und fachlich-kompetent zu begleiten habe, sieht sich in einer Reformperiode potentiell bedroht. Und reagiert durch – interne – Beratung, die sich gewöhnlich selbst ausspart. Hier beginnen die Zweifel „der Politik“, ob sie die Leistungen der Verwaltungen – ihre Qualität wie Loyalität – richtig einschätzen können. Wer kontrolliert die Qualität der Verwaltungen?

Unser Staatsbild ist jenes: die bürgerliche Gesellschaft kontrahiert untereinander, aber im Falle des Konfliktes geht sie auf dafür eingerichtete Institutionen zurück: das Justizsystem, das Vertragsstreitfälle klärt und schlichtet. Der Staat übernimmt die Funktion eines *third party enforcement*, das das Funktionieren der kontraktuellen Gesellschaft, vornehmlich der Marktgemeinschaft, gewährleistet (Barzel 2002).

In diesem Konzept ist die Verwaltung das ausführende Organ des Staates, das durch die Politik supervisioniert wird (im Verein mit der Öffentlichkeit). Was aber, wenn zwischen Staat / Politik und Verwaltung systematische Strukturbrüche aufscheinen. Wer interveniert in diesen Prozeß? Wer supervisioniert Konflikte zwischen Politik und Verwaltung? Wer gewährleistet, daß die Verwaltung bzw. ein Teil von ihr nicht andere Politiken begünstigen, als die der jeweils aktuellen Regierungen, weil sie sich Vorteile versprechen?

Doch geht es nicht nur um diesen – in den *public choice*-nahen Bürokratietheorien längst erörtert – Interessenkonflikt, sondern, wie bereits erwähnt, um einen Paradigmenkonservatismus: sind die Experten der Ministerialbürokratien, älteren Ausbildungszyklen entstammend, für Modernisierungsstrategien hinreichend gut ausgebildet (bzw. genauer: weitergebildet)?

Die klassische Form ist die Evaluation der Evaluateure. Der Staat besorgt sich externe Beobachter, die die – demokratisch verlangten – Kontrahierungen zwischen Politik und Bürgern wie zwischen Politik und Verwaltung überwachen. Zwischen Politik und Verwaltung gibt es gewöhnlich keine anderen Supervisions-Agenturen, als die Politik selbst. Hier gehen wir aber anscheinend neue Wege, wenn wir die *professional consulters* ins Geschäft bringen.

Sie unterscheiden sich von den klassischen *consulters*, wozu auch viele Ökonomen gehören,

1. durch ihren *management style* und
2. durch die mitlaufende Supervisionsaufgabe.

Der *management style* bezeichnet nicht nur ihre andere Sprachwelt, nicht nur ihre spezifische *performance* bei der Darlegung der Ergebnisse, sondern vor allem ihre durchsetzungs- und ergebnisorientierte Analyse. *Rürup/Bizer* sprechen von einer *politics/policy*-Differenz: die Ökonomen, als Wissenschaftler, entwerfen *policy*-Konzepte durchaus idealer Natur (Effizienzideale), während die Politiker in *politics*-Terms argumentieren: in Terms von Durchsetzung und Realisierbarkeit. Letztere dominieren erstere (*Rürup/Bizer* 2002: 60 f.). *Thunert* zeigt – für die deutsche Beraterszene –, dass die „commercial consultants“ wesentlich im Prozeßfeld „Impact on Policy Implementation and Evaluation“ eingesetzt werden (*Thunert* 2002: 190).

Der Politikprozeß gliedert sich in

- „agenda setting and problem definition“,
- „policy selection and enactment“ und
- „policy implementation and evaluation“ (*Thunert* 2002: 189).

Keine Beratungsinstanz in Deutschland kann sich für alle Prozeßstadien gleichwertig im Einsatz behaupten. *Advocacy think tanks*, *temporary blue-ribbon commissions*, und *individual experts* dominieren im 1. Prozeßteil; *temporary blue-ribbon commissions* und *independent advisory councils* im 2. Prozeßteil und *in-house advisory bodies*, *contract research organizations* und *commercial consultants* im 3. Prozeßteil (*Thunert* 2002: 190).

Doch ist ein Organisationseffekt nicht auszuschließen: daß sich Politiker, durch Managementberater beraten, sich durch diesen Akt selber in die Rolle von Managern stellen, die sie *de facto* gegenüber der Bürokratie der Ministerien nicht eingenommen können.

Die externen Politikberater werden so etwas wie ein *third party enforcement* 2. Ordnung: sie analysieren und beobachten nicht nur die Politik / Bürger-Relation, indem sie Vorschläge machen für effektive Politiken, sondern auch die Politik / Verwaltungs-Relation, indem sie andere (bessere?) Vorschläge machen, als die Politik in der Gesetzesvorbereitung von den Verwaltungen bekommt. Wahrscheinlich machen sie keine besseren Vorschläge, aber liefern der Politik Kriterien und Urteilsraster, um bemessen zu können, welche Vorschläge die Verwaltung macht. Denn in Reformepochen, in denen natürlich auch die Verwaltung reformiert wird, kann die Politik nicht selbstverständlich davon ausgehen, daß die Verwaltung interessenneutral loyal arbeitet. In diesem Sinne supervisionieren die Berater die Verwaltungen immer gleich laufend mit.

Indem die externen Berater mehr Modernisierung vorschlagen, sind sie scheinbar die Berater, die besser verstehen, was die Politik will. Den externen Beratern

fehlt allerdings: die Rücksicht auf die Bevölkerung. Es sind Expertenvorschläge, zugekaufte Dienstleistungen für Entscheidungen, die die Politik fällen muß.

Externe Berater sind netzwerkfremd. Sie beobachten die Politik- und Verwaltungsarenen mit einem Blick, der nicht von vornherein auf das Knüpfen von Seilschaften und das Ausbauen von Politik- und Karrierenetzwerken angelegt ist. Sie können deshalb Entscheidungen vorschlagen, die nicht gehemmt sind durch die Rücksichten auf die Seilschaften, Netzwerke und üblichen Opportunismen. Das macht sie autonom, frisch und unabhängig. Politiker können geradezu ‚süchtig‘ werden nach solcher Beratung, da sie eine Atmosphäre hereinträgt, die grundverschieden ist von dem Milieu, in dem Politik und Verwaltung agieren.

Externe Beratung nimmt in letzter Zeit zu – von 750 Millionen Umsatz in der öffentlichen Hand von 1992 bis heute (2003) 1,1 Milliarden Euro (R.R. 2004). Das ist eine Steigerung von 8,25 %. In einer korporatistischen Struktur, wie der deutschen, sind Reformen schwierig durchzusetzen, weil etliche *rentseeking*-Interessen berührt werden (Priddat 2002). Reformen werden durch die netzwerkartigen Interessengeflechte blockiert – beispielhaft über die letzten Jahre die ‚Gesundheitsreform‘. Es ist deshalb verständlich, Beratung von netzwerk-externen Agenturen zu buchen, die nicht ihre Karriere- und Rentseekinginteressen in die Beratungsvorschläge projizieren. Natürlich verfolgen die Berater ihre Marktinteressen (vor allem Anschlußaufträge, mit der Konsequenz, daß die Gutachten oft unfertig/unvollständig sind, um weitere Analysen kaufen zu lassen).

Aber der Politik bleibt nichts übrig, als sich auf diese Berater einzulassen, weil die Logik der Ämter alle in Politik- und Verwaltungsprozessen Beteiligten eigne Anschlußdynamiken aufnötigt, die ihren Blick auf Politikmuster verengen, die wenigsten ihrer eigenen Karriere nicht schaden. Hier lassen sich natürlich alle Erkenntnisse der Public-Choice-Theory wie der modernen Bürokratietheorien einbauen. D. Baecker hat das zu einer Systemsoziologie der ‚Logik der Ämter‘ ausgebaut, die die Eigeninteressenkonstellationen von Politik und Verwaltung genauso enthält wie die sich aufgrund dieser Systemeigenschaften ausschließenden Kommunikationen (Baecker 2000).

C. Politik und Kommunikation

Wenn wir die Basisrelation *Politik / Bürger* nennen, dann braucht die Politik zwei Beratungsdimensionen:

- strategischer Art: welche Politik wird erfolgreich?
- wie sehen die Bürger die Politik an in Hinblick auf Wiederwahl?

Beide Beratungsdimensionen werden durch verschiedene Beraterformationen abgedeckt:

- durch Strategie- und Konzeptberatungen,
- durch Meinungsforschungsinstitute.

Als Experten sind die Berater der Formation (a) so bürgerfern wie die Politik manchmal selbst.

Grundsätzlich haben wir eine Parteidemokratie. Parteien sind für die jeweils Regierenden wie für die Oppositionen Sonden in die Bevölkerung. Sie sollen die Wahlstimmungen, Politikbedarfe und -erwartungen abbilden und kommunizieren. Wird diese Aufgabe von Meinungsforschungsinstituten [Medienberater (b)] übernommen, wird sichtbar, daß die Parteien ihre alte Rolle der Mediation zwischen Regierung und Bevölkerung nicht mehr spielen. Sie sind selber Interessenverbände geworden, d. h. auf die Personalpolitik der Politik ausgerichtet, auf Seilschaften und Karrierevorbereitungen. Die Berater (b) erforschen die Meinungen der Bevölkerung zur Machterhaltsabschätzung der jeweils Regierenden (und der Macht-erhaltungspotentiale der jeweiligen Oppositionen). Meinungen können Entscheidungen beeinflussen (oder zumindest die Rhetorik der Entscheidungen).

Zwischen den Beratern der Formation (a) und (b) gibt es keine systematischen Beziehungen. Sie arbeiten parallel und unkoordiniert der Politik zu. Damit erhält sich die Politik die Illusion, daß sie frei agieren kann, weil letztlich sie entscheidet, welche Informationen / Vorgaben / Vorschläge sie aufnimmt und umsetzt. Tatsächlich hat sie diese Freiheit, aber sie braucht, wegen zunehmend komplexerer Optionen, mehr Beratung, um ihre Entscheidungsunsicherheit zu reduzieren. In den einzelnen Entscheidungen bleiben sie frei, aber nicht im *framing*: Berater entwickeln neue Perspektiven und Rahmen, innerhalb derer Politikmöglichkeiten neu definiert sind.

Wenn die Politik gute Strategieberater hat, entwickeln diese ein Frame (vgl. Slembeck 2003), in das Meinungsumfragen hineininterpretiert werden können. Wenn man keine Strategie hat, werden Meinungsumfragen wichtiger, weil dann die ‚harten Fakten‘ zählen, aber ohne Interpretationsframe, so daß man umschwenken muß je nach Meinungsbild (man rennt den Wählern hinterher, statt ihnen eine Vision zu geben, die sie überzeugen, daß man der einzige ist, der wert ist, gewählt zu werden).

Man sieht leicht, daß die Konstellation der Beratungen entscheidet (inklusive der zum Teil exzellenten internen Beratungen aus den Stäben der Ministerien), welche Kommunikationen relevant werden:

- die Meinungen (serviert und gefiltert durch Meinungsforschungs-Beratungen) = S1
- die Strategien (serviert durch externe und interne Berater) = S2
- der Druck der Parteien = S3.

Es geht nicht mehr allein beim Beraten um ‚vernünftige Politik‘, sondern um konstellative Politik: welche Position in der Arena der Macht zu erreichen ist und welche blinden Flecken man hat, für die man Externe braucht, die einen darauf hinweisen. Innerhalb dieser Matrix werden auch die zum Teil exzellenten internen Beratungen aus den Stäben und Referaten der Ministerien zu Bruchstücken eines

Mosaiks, das sich aus vielfältigen Hinweisen, Meinungen, Analysen und anderen Beratungen zusammensetzt. Es gibt hier kein Privileg des sogenannten ‚Sachlichen‘ mehr.

Das führt zu Konsequenzen, die von den klassischen Beratern gewöhnlich abgewiesen werden: da die Beratungen sich verdichten – man denke allein an die Oszillationen im *agenda setting* der Reformprozesse der rot-grünen Koalition der letzten zwei Legislaturperioden –, werden die Berateraufgaben vielfältiger, aber auch der Bewertungen der Qualitäten der Beratungen diverser. Beratungen beginnen – in den USA sind diese Prozesse viel fortgeschritten – sich nicht mehr als Berater, sondern als *policy entrepreneurship* aufzustellen. „In short, policy entrepreneurship play a key role in coupling policy problems and specific policy solutions with political opportunities. Successful issue-opportunity linkage management by policy entrepreneurs does not guarantee the successful entrance of an item onto the ‚official‘ political agenda. Real success requires the opening of a policy window“ (Thunert 2002: 197). Die deutschen Beratungsorganisationen würden ihr Potential für *policy entrepreneurship* auf keinen Fall ausschöpfen, oft gar nicht kennen. Zudem sind sie organisatorisch dafür nicht aufgestellt (Thunert 2002: 197).

D. Co-governance der Realpolitik: Interessenverbände, Lobbies, Berater, NGO's

In diesem Kontext sind Beratung und Lobbyismus zu unterscheiden. Die Lobby berät gratis; sie will Zugang zur Politik (Leif/Speth 2003, Machold 2004). Manchmal finanziert sie den Zugang, der ihr Einfluß verschaffen soll – auf Gesetze, Verordnungen, Subventionen etc. Der Übergang zur Korruption kann fließend sein – wie wir aus den Parteispendenaffären wissen, auch in Deutschland (vgl. Arnim 2003). Die Zahl der beim Bundestag offiziell registrierten Lobbygruppen geht auf die 2000 zu (Machold 2004).

Beratung hingegen verkauft ihre Begutachtungen. Beratung, um diesen Unterschied aufzunehmen, braucht selber eine Lobby (die größtenteils mit ihr selber personal identisch ist). Aber die Lobbyaktivitäten der Beratung gehen hinaus auf die Erteilung von Aufträgen, auf Marktaktivitäten. Während die andere, die normale Lobby – als Interessenvertretung – *rentseeking* betreibt: Abgabenminderung für ihre Klientel oder Transfererhöhungen (Subventionen, Prämien etc.).

Unterscheiden wir genauer. Lobby ist eine legitime, aber intransparente Interessenvertretung, gleichsam ihre ‚verdeckte Form‘. Die ‚offene Form‘ der Interessenvertretung, demokratietheoretisch legitimiert, wird über die Verbände geleistet, die ihre Interessen offen erörtern (auch wenn sie gleichzeitig verdeckte Lobbyarbeit leisten). Die ‚verdeckte Form‘ der Interessenvertretung: Lobby, geschieht für die Bürger unsichtbar. Das ist demokratietheoretisch unklar: was nicht beobachtet wer-

8 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik ■

den kann, kann auch nicht kontrolliert werden – weder durch die Bürger unmittelbar noch durch die Öffentlichkeit.

Das hat seine Umkehrung darin, daß auch die Beratungsergebnisse, die die Berater für die Politik herstellen, veröffentlicht werden müssten. Sie dienen zwar der Politikberatung, aber nicht *privatissimo*, sondern aus Steuergeldern, dem allgemeinen Wohl.

Um das systematisch einzuordnen, benötigen wir ein Modell:

1. Demokratische Politik ist eine *principal/agent*-Relation: die Bürger / Wähler-Prinzipale geben „der Politik“ / Regierungs-agency einen Arbeitsauftrag.
2. Wir haben es mit einem Vertrag zu tun (*policy-contract*), der alle Merkmale eines Williamsonschen *relational contract* hat: inklusive der *incompleteness* darüber, was tatsächlich zu leisten ist.
3. Im Wahlkampf (Politikprozeß I) wird ein Erwartungsgleichgewicht generiert: die Parteien bieten Programme an, von denen die Wähler im Akt der Wahl meinen, daß sie *round about and so far* realisiert werden.
4. Im nachfolgenden eigentlichen Politikprozeß (II) entwickeln sich Prozesse eigener Dynamik, die die Realisation der im Wahlkampf versprochenen Politik restringieren bis behindern. Dazu gehören vornehmlich Interessenverbände, die auf die Politikrealisation insofern Einfluß zu nehmen versuchen, als sie – gegenüber den allgemeinen Erwartungen der Wähler – besondere Erwartungen verwirklicht haben wollen (oder Politiken verhindern).
5. Die – über zum Teil komplexe *bargainings* laufende – Interessenimputationen konkretisieren das, was der Politikprozeß II realisiert, oft auf Kosten der (abstrakteren) Programmversprechen aus dem Politikprozeß I. Denn nicht alle Bürger haben Zugang zu den eigentlich realen Politikprozessen II. Unterscheiden wir beide Politikprozesse – Wahlkampf = Erwartungspolitik = Politikprozeß I und Politikdurchsetzung = Realpolitik = Politikprozeß II.
6. Interessenpolitik – in der Dimension der Realpolitik – beruht auf einer spezifischen Exklusion der demokratischen oder Wählererwartungen (aus Politikprozeß I) in Politikprozeß II. Was bieten die Interessenverbände „der Politik“ / Regierung an? Welche Verträge werden geschlossen?
7. Die Politik / Interessenverbände-Relation, d. h. die korporatistische Struktur der Realpolitik des Politikprozesses II, ist ein impliziter Vertragsnexus, in dem Zugang zum Politikprozeß II gewährleistet wird im Gegenzug zu einem korporatistischen *commitment*, das die so arrangierte jeweilige konkrete Politik umsetzungs- und durchführungssicher macht. Oder anders gesagt: Der korporative Nexus ist eine Selbstbindungsstruktur, die die Effektivität von Politikdurchsetzung erhöhen soll. Dafür bietet „die Politik“ eine Art *co-governance* an.
8. Diese *co-governance* ist privilegiert; nur wenige Verbände kommen in den korporatistischen Club. Demokratietheoretisch bedenklich ist die Exklusion der

Bürger als Wähler, denn in der *co-governance* bekommen privilegierte Bürger, die sich in Interessenverbänden besonders organisiert haben, *eine zweite Stimme*. Sie können – ohne demokratische Legitimation – nachwählen, d. h. in der Realpolitik des Politikprozesses II einen zweiten Wahlgang simulieren, mit der Möglichkeit der Einflußnahme auf die Politik, was identisch ist mit der privilegierten Änderung der Politikversprechungen aus Politikprozeß I. Sie dürfen die Erwartungspolitik für ihre Interessen korrigieren.

9. Die korporatistischen Akteure und Interessenverbände schließen die Unvollständigkeit des relationalen Vertrages, den die Wähler mit ‚der Politik‘ im Wahlakt geschlossen haben, einseitig mit einem zweiten impliziten Vertrag, und zwar durch ihre Interessendurchsetzungen. Die interessenintensionale Schließung des unvollständigen Vertrages schließt anders ab, als die Wähler erwartet haben: nämlich sie aus. Als Wähler sind sie nicht oder nur teilweise durch die Interessenverbände repräsentiert.
10. Deshalb entstehen außerhalb der korporatistischen Struktur, als außerkorporatistische Opposition, neue verbandsartige Gebilde: NGO's diverser Couleur und Intensität und *performance* (Priddat 2002). Das sind die quasi-korporatistischen Gruppen und quasi-Interessenvertretungen der Wähler, die das Privileg besonderer korporatistischer Einflußnahme nicht billigen.

Die Interessenverbände agieren als korporatistische Beratung: sie beraten ‚die Politik‘ in Hinblick auf Politikerfolge. Ihre ‚Beratung‘ wird in Anspruch genommen wegen möglichen Interventions- und Politikversagens (vgl. Wegner 1996). Regierungen setzen Politiken um, die nicht befolgt werden. Um sicherzustellen, daß eine gesetzte Politik auch wirkt, verabredet die Politik mit den Interessenvertretern der Hauptakteure eine konsensuale Politikform, die dann eine commitiale Struktur hat, d. h. befolgt und angenommen wird. Damit stellt die Politik ihre *governance* her, die sie – als solo agierende – nicht mehr hatte oder nicht in dem Maße, daß man von erfolgreicher Politik reden konnte.

Deshalb können wir – in Übertragung aus der Unternehmenswelt – von einer *political corporate governance* reden: eine Wiederherstellung von Politikfähigkeit durch *co-governance* der relevanten Akteure der jeweiligen Politik. Man verabredet Politiken, die deshalb angenommen werden, weil die Akteure sich verpflichten, sie zu akzeptieren und es so an ihre Mitglieder weiterzugeben.

Diese klassischen Formen der Kooperation lösen sich momentan auf. In Brüssel, „wo mittlerweile fast 80 Prozent der deutschen Gesetzgebung gleichsam vorgekocht wird, verlässt sich die heillos unterbesetzte EU-Kommission auf ein Heer von 12000 Interessenvertretern, um sich die Auswirkungen ihrer geplanten Richtlinien plastisch erklären zu lassen. Fast alle in Berlin vertretenen Unternehmen und Verbände haben auch Büros in Brüssel“ (Machold 2004: Sp. 3 f.).

Nebenbei klärt sich die Rolle der Lobbies, teilweise auch der Berater: als *pre-tester* möglicher Politiken. Man wirft Gesetzesvorlagen in die Lobbyrunden,

8*

läßt Berater analysieren, um sicher zu gehen, wo Widerstände kommen, die durch Abänderung gedämpft bzw. beseitigt werden können. Die Lobbykommunikation, z.T. auch die Beraterkommunikation, ist nichts anders als Austesten von möglichen Handlungskonsequenzen, externer Effekte und Blockierungen, die den Erfolg von Politiken verhindern können. Beide – Lobby wie Berater – stehen bereit, Alternativen vorzutragen, die einem Politiker im Komplexitätsfalle helfen, zu verstehen, was andere längst vorentschieden haben. Funktional bedeutsam ist die Simulation möglicher Konsequenzen, die natürlich das Einfallstor für die Interessenformulierungen sind. Komplexitätsreduktion durch Formulierungshilfe ist das Geschäft, das im politischen Raum täglich vollzogen wird.

Hinzu kommen neue Fokussierungen: Brüssel statt Berlin. Die nationalen Interventionen werden inzwischen durch transnationale, europäische Interventionen dominiert, mit der Folge des Bedeutungsverlustes der klassischen Verbände (und ihrer korporatistischen Integration). „Die Konzerne fahren zweigleisig, erst über Brüssel, dann über Berlin. Das führt auch dazu, daß sich die Strukturen ändern. Die Verbände verlieren an Einfluß, weil sie die Interessen ihrer Mitglieder nicht mehr auf einen Nenner bringen können. Wenn Daimler etwas will, ruft Schrempp EU-Kommissionspräsident Prodi oder den Kanzler persönlich an“ (Inge M. Burgmer, in: Machold 2004: Sp. 4). Nicht mehr die korporatistischen Netzwerke ermöglichen den Politikzugang, sondern *professional consulters*. Die zunehmende Bedeutung der Berater: insbesondere ihrer professionalisierten Spezies, ist ein Indikator für die Auflösung korporatistischer Netzwerke. Damit werden auch die klassischen Berater dieser Korporatismen an den Rand gedrängt, z. B. Ökonomen als Experten, die von Parteien, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften etc. herangeholt wurden. Weil man die alten Schemata nicht mehr bedienen kann, holt man sich neues Personal.

Immer dann, wenn diese korporatistische Struktur sich auflöst oder nicht den Erfolg verspricht, derentwegen man sie etabliert hat, greift die Politik auf Berater zurück, die keine Interessen vertreten, sondern gutachterliche Analyse verkaufen. Die *professional consulters* beraten die Regierungen, wie sie die entgleitende *governance* des korporatistischen Politikprozesses wiedergewinnen können. Ihre Beratung wird nachgefragt (und mehr als zuvor), um ein zweites Politikversagen abzuwenden. Weil es um *governance/governance*-Versagen geht, braucht man *politics-fähige* Beratung, d. h. Beratung, die immer bereits schon die mögliche Durchsetzung von Politiken mitkonzipiert.

Nachdem die Illusion der autonomen Planung und Steuerung der Politik verbraucht war, ließ sich die Politik auf die korporatistische Struktur ein, um in der *governance* das zu gewinnen, was sie als Steuerung verloren geben musste. Wenn nun die korporatistische *governance* (*political corporate governance*) sich ebenso auflöst, braucht die Politik Hebel, um *governance-fähig* zu bleiben. Hier holt sie sich externe professionelle Berater, die keine eigenen Interessen ins Spiel bringen als die, ihr *knowledge* zu verkaufen. Den expliziten sind keine impliziten Verträge

unterlegt. Der Berater-Business ist für viele Politiker, die sich diese Berater holen, die Gewähr für die relative Ausschaltung politischer Externalitäten (d. h. Beratungen, die immer auch die eigene Karriere in der Politik ins Auge fassen).

Unabhängig von diesen Beratern arbeiten die Interessenverbände, oft aber einzelne Mitglieder über Lobbyaktivitäten. Eine Lobby verfolgt eigene Interessen, ohne sich aber an die committialen Strukturen der Politik binden zu lassen. Die Lobby sitzt nicht an runden Tischen, sondern an den Schreibtischen der Ministerialen (die die Gesetze vorbereiten) oder der Politiker. Wenn die Verbände mit den Abstimmungspotentialen ihrer Mitglieder ‚drohen‘ können, kann die Lobby nicht demokratietechnisch arbeiten; sie setzt auf Expertise, Netzwerke und Prämien (aktuell qua Bestechung oder auf die Zukunft bezogen mit dem Versprechen lukrativer Jobs, wenn die aktuellen Partner in Ministerien oder Politik nicht mehr vorankommen).

Hier wird das zu kompensieren versucht, was in den korporatistischen Interessenausgleichsprozessen offen bleibt. Man beeinflusst einzelne Politiker, aber vor allem die ministeriale Administration. Die Lobby ist legal wie intransparent. Natürlich existiert hier eine Grauzone, in der manchmal auch unmittelbare Beeinflussungen laufen, bis hin zu Korruption (Bestechung). Aber die Lobby arbeitet letztlich mit anderen Anreizen: mit Prämien, die später ausgezahlt werden im Politikerleben: mit Ämtern (vgl. Baecker 2000).

Wer sich in Politik wie Verwaltung als lobbyreagibel zeigte, gewinnt an Wert für die Lobbies, wenn er netzwerkintensiv ist, d. h. als Multiplikator geeignet erscheint. Der mediale Wert des Politikers oder Beamten steigt durch seine Netzwerkintensität. Hier greift die ‚Logik der Ämter‘, die wir aus dem politischen Eigeninteresse der *public choice theory* bereits kennen.

Man kann einen Schritt weitergehen und behaupten, daß Korruption das Anreizmedium ist, daß die Lobby nur für jene Politiker und Beamten anwenden muß, die nicht ämterfähig sind. Ihr medialer und kommunikativer Wert ist zu gering, als daß man sie später mit Ämtern prämieren könnte.

Die lobbyistische Ämterpatronage ist ein Segmentationsphänomen: der Lobbymarkt ist segmentiert in einen Bereich der kommunikativen Agilität und in einen Bereich der kommunikativen Demenz. Für die letzte Gruppe muß notfalls zusätzlich gezahlt werden, um die Änderungsdienstleistungen zu erreichen. Hier kippt die Lobby ins Illegale. Zuvor war sie legal, aber intransparent.

Diese Intransparenz nutzen die NGO's, die in außerkorporatistischer Opposition den Verdacht der Bürger, die korporatistische Struktur umgehe sie, ausnutzen, um mehr Transparenz zu fordern, insbesondere natürlich für ihr Anliegen.

E. Fazit

Beratung ist ein exklusives Thema geworden (vgl. Wirtschaftsdienst, H. 3/1999; Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 1, H.1 2000; Weaver/Stares 2001; Jens/Romahn 2002; Kloten 2003; Slembeck 2003; Witt 2003; Priddat/Theurl 2004). Beratung ist ein Differenzgeschäft zur Wissenschaft (vgl. Priddat 2004a). Rürup schlägt vor, mehr in der Analyse auf die Durchsetzung zu setzen: institutionen-analytische Herangehensweise (Rürup/Bizer 2002: 71). Doch ist die konzeptionelle Anpassung an die Realität der nicht-optimierenden Politikprozesse (vgl. Priddat 2004b) nur eine Herangehensweise. Es gibt noch andere Optionen: Professionalisierung der Beratung, Gründung von *think-tanks* (wie in den USA) (vgl. Stone/Denham/Garnett 1998; Thunert 2002; Priddat 2004a). Und zwar nicht als einfache Ausweitung der deutschen Beratungskapazitäten, sondern als *policy entrepreneurship*, die Themen und Konzepte in die Öffentlichkeit bringen, die die Regierungen nicht umgehen können.

Beratung beruht nicht nur auf gelingender Überzeugung der Beratenen, sondern auch über die Drohung, politische Öffentlichkeit herzustellen in Fragen, die die Regierungen (und auch die Oppositionen) verschwiegen haben möchten. *Think tanks* dieser Couleur müssen kommunikativ, schnell und drohfähig sein. Deshalb müssen *think tanks* zudem unabhängig sein (im Gegensatz zu manchen staatsfinanzierten Forschungsstellen in Deutschland).

Martin W. Thunert, der in einem internationalen Vergleich der „alternative sources of public policy advice“ die deutsche Beratungsarena beschreibt und analysiert, schlägt vor, daß die Berater in Deutschland künftig gut beraten wären, „to assume the role of policy entrepreneurship, capitalizing on the opening of policy windows“ (Thunert 2001: 161) und dass die think tanks flexibler werden müssten, *politics-orientierter* und multidisziplinärer (Thunert 2002: 201). Vieles davon bieten eben die *proper consulters*; aber das Geschäft muß nicht bei ihnen bleiben, wenn die Politikberater prozeßorientierter beraten würden.

Der Treiber für neue Politikberatungsorganisationen aber ist die Erfindung einer richtigen Hauptstadt, einer Metro-Polis (Thunert 2002: 201 f.), die die Netzwerkkooperationen fördern wird für neue strategische Politikberatungsprozesse. Es geht nicht mehr darum, die professionellen Berater gegen die klassischen auszuspielen, sondern um die beginnende Diversifikation des Beratermarktes. Die Qualitäten von wissenschaftsgetrieben Umsetzungsorientierungen für die Politik wird sich erweisen müssen; die professionellen Berater haben nur die Märkte eröffnet, auf denen sie die Konkurrenz erst noch bekommen werden.

Literatur

- Acocella, N.* (1998): *Economic Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Arnim, H. H. von* (2003): (Hrsg.): *Korruption. Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft*, München: Knauer.
- Barzel, Yoram* (2000): *The State and the Diversity of Third Party Enforcers*. S. 211 ff. in: Menard, C. (ed.): *Institutions, Contracts and Organizations*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Behrends, S.* (2001): *Neue Politische Ökonomie*, München: Vahlen.
- Bittner, J. / Niejahr, E.* (2004): *Die Beraterrepublik*, S. 9 ff., ZEIT, Nr. 7, 5. 2. 2004.
- Downs, A.* (1974): *Nichtmarktliche Entscheidungssysteme – Eine Theorie der Bürokratie*, S. 199 – 207 in: Widmaier, H. P. (Hrsg.): *Politische Ökonomie des Wohlfahrstaates*, Frankfurt am Main.
- Frenkel, R.* (2004): *Die Reizfigur*, 10 in: ZEIT; Nr. 7, 5. 2. 2004.
- Jansen, St. A./Priddat, B. P.* (2001): *Electronic Government. Neue Potentiale für einen modernen Staat*, Stuttgart: Klett-Cotta.
- Jens, U. / Romahn, H.* (2002) (Hrsg.): *Der Einfluß der Wissenschaft auf die Politik*, Marburg: Metropolis.
- Kloten, N.* (2004): *Wissenschaftliche Beratung der Politik: Befund und Auftrag*, in: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.): *Politikberatung in der Demokratie*, Heidelberg (Manuskript).
- Kriesi, H.* (2001): *Die Rolle der Öffentlichkeit im politischen Entscheidungsprozeß*, Wissenschaftszentrum Berlin, Arbeitsgruppe „Politische Öffentlichkeit und Mobilisierung“, März 2001.
- Leif, Th. / Speth, R.* (2003) (Hrsg.): *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N.* (2000): *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Machold, U.* (2004): *Die Einflüsterer*, 11, Welt am Sonntag Nr. 10, 7. 3. 2004.
- Niskanen, W. D.* (1968): *Nonmarket Decision Making. The Peculiar Economics of Bureaucracy*, S. 293 – 305 in: *American Economic Review*.
- Pitlik, Hans* (2001): *Politikberatung der Öffentlichkeit?* S. 61 – 74 in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 2, H. 1, 2001.
- Priddat, B. P.* (1999): *Ökonomik, Politik, Beratung – Einige Fragen*, S. 151 – 154, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 79, H. 3.
- Priddat, B. P.* (2002): ‚Third party enforcement‘: governance im staatsfreien globalen Raum, S. 231 – 150 in: Priddat, B. P./Hegmann, H. (Hrsg.): *Finanzpolitik in der Informationsgesellschaft*, Marburg: Metropolis 2002.
- Priddat, B. P.* (2004a): *Ökonomik und Politikberatung: zwei Formen des Wissens*, in: Priddat / Theurl 2004.

- Priddat, B. P. (2004b): Politik als Oszillation zwischen Politik und Thematisierung: kommunikative governance*, S. 93 – 138 in: Aaken, A. van / Grözinger, G. (Hrsg.): Ungleichheit und Umverteilung, Marburg: Metropolis 2004.
- Priddat, B. P. / Theurl, J. (2004) (Hrsg.): Politikberatung durch Ökonomen*, Baden-Baden: Nomos.
- R. R. (2004): Der Beratermarkt. Boom in Krisenzeiten*, S. 11 in: ZEIT, Nr. 7, 5. 2. 2004
- Rürup, B. / Bizer, K. (2002): Der Sachverständigenrat und sein Einfluß auf die Politik*, S. 59 – 73 in: Jens / Romahn 2002.
- Slembeck, T. (2003): Ideologies, beliefs, and economic advice – a cognitive-evolutionary view on economic policy-making*, S. 128 – 161 in: Pelikan, P. / Wegner, G. (eds.): The Evolutionary Analysis of Economic Policy, Edward Elgar.
- Stone, D. / Denham, A. / Garnett, M. (1998): Think Tanks across Nations*, Manchester: Manchester University Press.
- Th. (2004): Streit in Niedersachsen über das Beraterwesen der SPD*; S. 1 – 2 in: FAZ, Nr. 43 / 8 D, 20. 2. 2004.
- Thunert, M. W. (2001): Germany*, S. 157 – 206 in: Weaver / Stares 2001.
- Voigt, Stefan (2002): Institutionenökonomik*, München: Fink (UTB).
- Weaver, K. / Stares, P. B. (2001): Guidance for Governance. Comparing Alternative Sources of Public Policy Advice*, Tokyo / New York: Japan Center for International Exchange.
- Wegner, G. (1996): Wirtschaftspolitik zwischen Fremd- und Selbststeuerung. Beiträge zu einer neuen Theorie der Wirtschaftspolitik*, Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Witt, U. (2003): Economic policy making in evolutionary perspective*, S. 77 – 94 in: Journal of Evolutionary Economics, Vol. 12 (2).

Best Practices, Yardstick Competition und Lernen in der Wirtschaftspolitik – eine kritische Analyse der Offenen Methode der Koordinierung der EU

Von *Martina Eckardt*, Rostock und *Wolfgang Kerber*, Marburg

Abstract

The „Open Method of Coordination“ (OMC) is a new form of governance in the EU, which is increasingly applied in policy fields, in which the EU has no legislative competence. Through benchmarking and the identification of best practices on the EU level, which are the basis of non-obligatory policy recommendations to the member states, a process of mutual learning of the member states about superior policies should be initiated. After a short introduction into the procedure of the OMC and a survey on the general discussion of the merits and problems of the OMC in political science literature, the paper analyses from the perspective of the theory of economic policy, to what extent the OMC can be seen as an institution which is able to foster mutual learning about decentralised policies in a federal system. In that respect, a comparison is made with the concept of competitive federalism, because the latter also is based upon the idea of decentralised experimentation and mutual learning about decentralised policies (yardstick competition). The main result of the analysis is that both the OMC and competitive federalism can be seen as institutions, which might be able to generate mutual learning processes on superior policies in the member states, but that in both cases also a number of problems arise. A particularly interesting result is that the OMC might be helpful to support learning processes within a system of competitive federalism. The main problem, however, is that within the EU there is the danger that the OMC is primarily used as a means for attaining the aim of convergence of national policies, which would imply the danger of eliminating decentralisation and therefore impede the mechanism of decentralised experimentation and mutual learning in the long run.

A. Einleitung

Die „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK) stellt eine neue Form der Wirtschaftspolitik innerhalb der EU dar. Sie wurde erstmals auf dem EU-Gipfel von Lissabon im März 2000 zur Erreichung des damals beschlossenen neuen strategischen Ziels der EU eingeführt, bis zum Jahr 2010 der wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt zu werden. Ausgehend von einer Fülle von Reformnotwendigkeiten in einer Reihe von Politikfeldern, die sich – wie bspw. die Beschäftigungs- und Sozialpolitik – im Wesentlichen im Kom-

petenzbereich der Mitgliedstaaten befinden, soll die OMK den Mitgliedstaaten bei den notwendigen Reformen zur Erreichung dieses strategischen Ziels helfen.

Inhaltliche Grundidee der OMK ist es, die dezentral betriebenen Politiken der Mitgliedstaaten auf der EU-Ebene anhand gemeinsamer Kriterien zu evaluieren, um durch „Benchmarking“ und das Herausfinden von „Best Practices“ ein wechselseitiges Lernen aus den Erfahrungen der Mitgliedstaaten mit diesen Politiken zu ermöglichen. Die auf der europäischen Ebene abgeleiteten Politikempfehlungen an die Mitgliedstaaten bleiben aufgrund der in diesen Bereichen weiterhin bestehenden mitgliedstaatlichen Kompetenzen aber notwendigerweise unverbindlich. Daher wird die OMK auch als eine neue „Governance“-Form in der EU diskutiert, die in Bereichen mit nur geringen EU-Kompetenzen zu einer stärkeren Koordinierung und Konvergenz der nationalen Politiken führen soll. Sie tritt damit neben die traditionellen Governance-Methoden der EU, nämlich die Verabschiedung von (unmittelbar gültiges Recht begründenden) Verordnungen einerseits und (erst noch in nationales Recht umzusetzende) Richtlinien andererseits. Im Gegensatz zu diesem verbindlichen „hard law“ stellt die OMK als „soft law“ eine neue unverbindliche Form der Koordinierung in politisch besonders sensiblen Politikbereichen dar, in denen Kompetenzverlagerungen und Harmonisierung als nicht konsensfähig gelten.

Eine kritische Analyse der OMK kann von einer Fülle unterschiedlicher Perspektiven und Fragestellungen aus erfolgen: In welcher Form wird die OMK konkret auf einzelne Politikfelder angewandt? Welche besonderen Probleme treten hierbei auf? Wie sind die ersten Erfahrungen mit der OMK zu beurteilen? Gelingt es insbesondere, Reformblockaden auf der Ebene der Mitgliedstaaten mit Hilfe der OMK zu überwinden? Wie ordnet sich die OMK in den Kontext der weiteren institutionellen Entwicklung der europäischen Integration ein? Ist die OMK ein geschickter Versuch der EU-Ebene, im Umweg über zentrale Politikempfehlungen langfristig Kompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die EU-Ebene zu verlagern? Oder ist die in der OMK verankerte Unverbindlichkeit ein Zeichen dafür, dass es hier nur um symbolische Politik geht, die keine relevanten Wirkungen haben wird?

Dieser Beitrag konzentriert sich ganz auf die Untersuchung der zentralen Grundidee der OMK, nämlich durch zentrale Evaluation ein wechselseitiges Lernen der Mitgliedstaaten über geeignete Politiken zu ermöglichen. Dieses Verfahren, durch systematischen Vergleich alternativer konkret betriebener Politiken die jeweils relativ beste herauszufinden und als „best practice“ weiterzulehnen, findet in der praktischen (Wirtschafts-)Politik zunehmend Verbreitung,¹ ohne dass sie bisher systematisch in der allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik untersucht worden wäre. Die OMK kann deshalb als eine Institution verstanden werden, die in einem föderalen Mehr-Ebenen-Governance-System einen systematischen Prozess wech-

¹ Vgl. bspw. die Analysen der OECD (*Noaksson / Jacobsson 2003*) sowie die explizite Anwendung dieses Konzepts von Best Practices im International Competition Network (ICN), in dem Arbeitsgruppen zur Feststellung von Best Practices in der Wettbewerbspolitik gebildet wurden (*Budzinski 2004*).

selseitigen Lernens dezentraler staatlicher Einheiten über die Geeignetheit von Politiken zur Lösung ökonomischer und gesellschaftlicher Probleme etablieren soll. In dieser Hinsicht weist sie daher Parallelitäten mit dem Konzept des Wettbewerbsföderalismus auf (bspw. in der konkreten Form des Yardstick-Wettbewerbs), in dem ebenfalls durch systematische wettbewerbliche Prozesse parallelen Experimentierens das wechselseitige Lernen über geeignete Politiken in einem dezentralisierten Mehr-Ebenen-System institutionalisiert werden soll. Gegenstand der folgenden Ausführungen ist daher eine vergleichende Analyse der jeweiligen Vorteile und Nachteile dieser beiden Verfahren als Methoden des Politik-Lernens in einem dezentralen Mehr-Ebenen-System.

Zunächst wird in Abschnitt B die OMK in knapper Form systematisch vorgestellt. Neben der grundsätzlichen Vorgehensweise wird ein kurzer Überblick über die Politikfelder, auf die sie bisher angewandt wurde, und über die wichtigsten Fragestellungen der bislang primär politik- und rechtswissenschaftlichen Diskussion gegeben. Abschnitt C behandelt dann die eigentliche zentrale Fragestellung, nämlich die kritische Analyse des Konzepts der OMK und des Wettbewerbsföderalismus hinsichtlich ihrer Eignung zur Förderung des wechselseitigen Lernens über dezentrale Politiken in Mehr-Ebenen-Systemen. Als wichtigste Ergebnisse dieser vergleichenden Analyse zeigt sich, dass (1) die OMK primär auf den Diffusionsprozess von erfolgreichen Politiken abstellt, wobei sie im Gegensatz zum Wettbewerbsföderalismus den Prozess der Innovation von neuen Politiken vernachlässigt, (2) die OMK in Gefahr steht, durch Überbetonung von Konvergenz die Vorteile des Experimentierens und wechselseitigen Lernens nicht auf Dauer realisieren zu können, und (3) OMK und Wettbewerbsföderalismus sich bei geeigneter Gestaltung der OMK in ihrer Funktionsweise aber auch wechselseitig in produktiver Weise ergänzen könnten. In Abschnitt D werden einige Schlussfolgerungen für die weiteren Perspektiven der OMK gezogen.

B. Die Offene Methode der Koordinierung

I. Das Grundkonzept und seine Anwendungsbereiche

Die OMK hat eine erstaunliche Karriere gemacht. Dies gilt sowohl in Bezug auf die Bereiche, in denen sie Anwendung findet, als auch im Hinblick auf die Aufmerksamkeit, die sie erfährt. Formell wurde sie im Jahr 2000 im Rahmen der Sozialpolitischen Agenda eingeführt (*Kommission 2000*). Die Sozialpolitische Agenda soll zu einer Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der EU durch eine bessere Koordination der nationalen Beschäftigungs- und Sozialpolitiken beitragen. Die OMK dient als Instrument zur Umsetzung dieser Strategie in solchen Politikfeldern, in denen die EU über keine Kompetenzen der Politikgestaltung und -koordinierung verfügt, die aber als relevant für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EU im globalen Wettbewerb angesehen werden (*Radaelli 2003, 27–30*).

Dies gilt traditionell für weite Bereiche der sozialen Sicherung (Alter, Gesundheit, Armut).²

Die OMK entwickelte sich aus den mit der Europäischen Währungsunion, den Wirtschaftspolitischen Leitlinien und der Europäischen Beschäftigungsstrategie gewonnenen Erfahrungen (*Amitsis et al.* 2003, 93–95; *Borrás/Jacobsson* 2004; *De la Porte/Pochet* 2002, 2003a; *Hodson/Maher* 2001; *Régent* 2002; *Wincoff* 2003). Sie ist ein Verfahrensinstrument, das dem gegenseitigen Lernen der Mitgliedstaaten in der Wirtschaftspolitik dienen soll. Die Kommission und die ihr zugehörigen Komitees übernehmen dabei primär eine koordinierende Rolle, während der Erfahrungsaustausch horizontal zwischen den Mitgliedstaaten angelegt ist. In der Diktion der Kommission klingt dies wie folgt:

„The open method of co-ordination is used on a case by case basis. It is a way of encouraging co-operation, the exchange of best practice and agreeing common targets and guidelines for Member States, sometimes backed up by national action plans as in the case of employment and social exclusion. It relies on regular monitoring of progress to meet those targets, allowing Member States to compare their efforts and learn from the experience of others.“ (*Kommission* 2001a, 21)

„It is based firmly on the principle of subsidiarity and has the stated aim of ‚helping Member States to progressively develop their own policies‘. It involves the following features:

- fixing guidelines for the Union combined with specific timetables for achieving the goals which they set in the short, medium and long terms;
- establishing, where appropriate, quantitative and qualitative indicators and benchmarks against the best in the world and tailored to the needs of different Member States and sectors as a means of comparing best practice;
- translating these European guidelines into national and regional policies by setting specific targets and adopting measures, taking into account national and regional differences;
- periodic monitoring, evaluation and peer review organised as mutual learning processes.“ (*Kommission* 2003, 9)

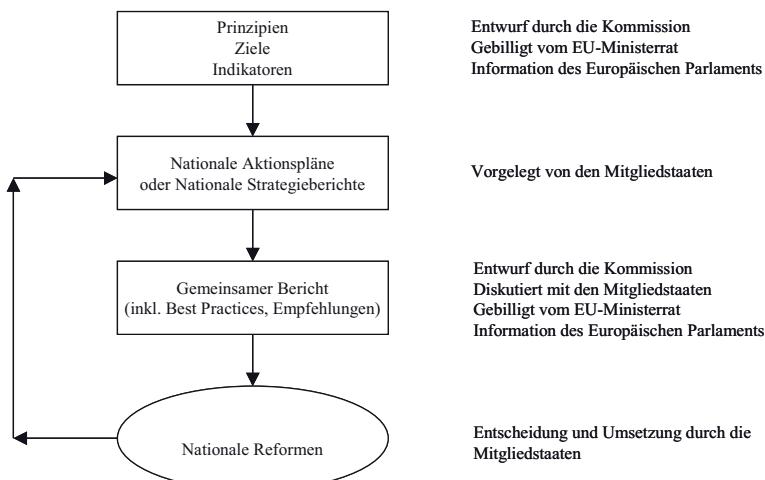
Idealtypisch besteht die OMK somit aus verschiedenen Phasen, die in regelmäßigen Abständen durchlaufen werden (Abbildung 1).³ Der EU-Ministerrat verabschiedet für das jeweilige Politikfeld verbindliche allgemeine Zielsetzungen, die zuvor von den zuständigen Generaldirektionen der Kommission und den zugehörigen Komitees entwickelt wurden. Für diese übergeordneten Ziele werden zudem

² Daneben nennt die Sozialpolitische Agenda eine Reihe weiterer Politikfelder (Informatiengesellschaft, Bildung, Forschung und Entwicklung, kleine und mittlere Unternehmen, Umweltpolitik), die bislang ebenfalls allein der nationalstaatlichen Gestaltungskompetenz unterliegen, als potenzielle Anwendungsgebiete.

³ Im Folgenden werden zur OMK alle Verfahren gerechnet, die die entsprechenden Merkmale aufweisen, vgl. hierzu z. B. *Casey* (2003).

Indikatoren festgelegt, die soweit wie möglich quantifizierbar sein sollen. Das Europäische Parlament hat nur Informationsrechte, es verfügt über keine weitergehenden Mitwirkungsrechte. Basierend hierauf legen die Mitgliedstaaten idealerweise jährlich einen Bericht vor (Nationaler Aktionsplan bzw. Nationaler Strategieplan), in dem sie den gegenwärtigen Status Quo, den aktuellen Zielerreichungsgrad sowie die von ihnen geplanten und umgesetzten Maßnahmen zur Erreichung der vorgegebenen Ziele für die Zukunft darlegen.

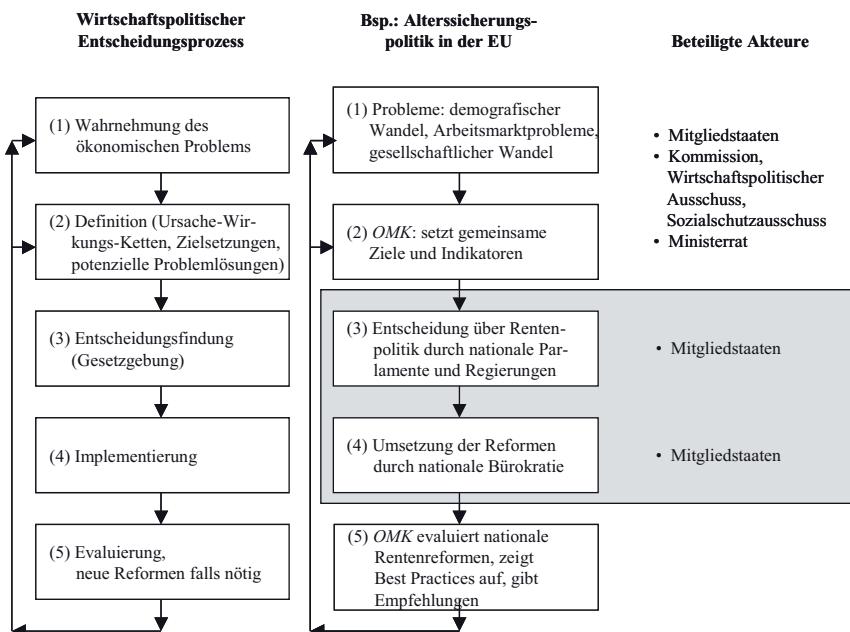
Die Kommission entwirft in einem nächsten Schritt ausgehend von diesen Nationalen Aktionsplänen einen Gemeinsamen Bericht, in dem die bisherigen Bemühungen der einzelnen Mitgliedstaaten bewertet und Best Practices herausgestellt werden sollen. Zudem enthält er im Ideal Empfehlungen an einzelne Mitgliedstaaten zu konkreten Reformmaßnahmen. Der Entwurf zu diesem Gemeinsamen Bericht dient als Grundlage für einen intensiven Peer Review-Prozess, d. h. einen kritischen Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über geeignete wirtschaftspolitische Problemlösungen. Er wird mit den nationalen Regierungen abgestimmt und dem Europäischen Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegt. Die ggf. überarbeitete Schlussfassung wird schließlich vom EU-Ministerrat verabschiedet. Im Idealfall werden die Mitgliedstaaten dem Gemeinsamen Bericht folgen und die dort aufgeführten Best Practices sowie die jeweiligen Empfehlungen in nationales Recht umsetzen. Der Erfolg dieser Maßnahmen wird im Rahmen des nächsten Nationalen Aktionsplans bzw. Strategieberichtes überprüft. Durch diese regelmäßige Politikanalyse und -überwachung soll ein Prozess wechselseitigen Lernens in Gang gesetzt werden, durch den überlegene Politikmaßnahmen schneller identifiziert und imitiert werden.



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Eckardt (2005).

Abbildung 1: Die OMK im Überblick

Betrachtet man die OMK aus einer entscheidungslogischen Perspektive, so wird deutlich, dass sie vor allem den Input des politischen Entscheidungsprozesses verändert (Abbildung 2). Da sie in solchen Bereichen angewandt wird, in denen die EU-Ebene und damit die Kommission bislang über keine Gesetzgebungskompetenzen verfügt, gibt sie erstmals der Kommission formelle Mitwirkungsmöglichkeiten, allerdings verfügt diese auch weiterhin über keine Mitentscheidungskompetenz. Die Frage, ob und wie Ergebnisse und Empfehlungen der OMK von den einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt werden, bleibt nach wie vor allein diesen überlassen. Auch wenn sie Empfehlungen des Gemeinsamen Berichts ignorieren, existieren keinerlei formelle Sanktionsmöglichkeiten, die sie zur Implementation bestimmter Maßnahmen „zwingen“ könnten. Dennoch verändert die Mitwirkung der Kommission an der Problemwahrnehmung und -definition sowie an der Bewertung realisierter Problemlösungen den zugrunde liegenden wirtschaftspolitischen Prozess, da nun neue Spieler mitwirken.



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Eckardt (2005).

Abbildung 2: Die OMK in entscheidungslogischer Perspektive

Die OMK wird in den verschiedenen Politikfeldern in sehr unterschiedlicher Weise angewandt (Borrás/Jacobsson 2004; Chalmers/Lodge 2003; De la Porte/Pochet 2002, 2003a; Meyer 2003a; Radaelli 2003, 31–38; Wincott 2003). Am nächsten kommt die Praxis dem Ideal im Bereich der Wirtschaftspolitischen Leitlini-

en und der EBS; in abgeschwächter Form findet sie sich auch bezüglich des Sozialschutzes und der Alterssicherung. Nur rudimentär ausgeprägt ist sie dagegen bislang im Rahmen der Gesundheits-, Bildungs-, F&E- und Umweltpolitik. Eine Sonderstellung nimmt die Steuerpolitik ein, in deren Rahmen zwar das Instrumentarium der OMK genutzt wird, allerdings ohne dass dies explizit so benannt wird (vgl. im Einzelnen Tabelle 1).

Als besonders problematisch erweist sich die Entwicklung verbindlicher quantitativer Indikatoren, die erst eine Grundvoraussetzung für Benchmarking und die Identifikation von Best Practices sind. Daneben fehlen noch immer für viele sozialpolitisch relevante Bereiche aussagekräftige und aktuelle, für die Mitgliedstaaten vergleichbare Daten (*Chalmers/Lodge 2003*). Entsprechend zurückhaltend sind die für die einzelnen Politikfelder bereits vorliegenden Gemeinsamen Berichte auch mit Empfehlungen an einzelne Mitgliedstaaten zur Einführung konkreter wirtschaftspolitischer Reformen. Am Beispiel der Alterssicherung soll die Umsetzung der OMK kurz erläutert werden (*De la Porte/Nanz 2004; Eckardt 2003; Schludi 2003; VDR et al. 2003*).

II. Die Anwendung der OMK am Beispiel der Alterssicherung

Die Alterssicherungspolitik fällt bislang in die alleinige Gestaltungskompetenz der Mitgliedstaaten (*Eckardt 2002, 2005*). Allerdings einigte sich 2001 der Ministerrat darauf, dass die nationalen Alterssicherungssysteme auf folgende drei Prinzipien ausgerichtet werden sollen: (1) Gewährung eines ausreichenden Einkommens im Alter, (2) Gewährleistung der finanziellen Nachhaltigkeit der Alterssicherungssysteme und (3) Modernisierung der Rentensysteme entsprechend der gesellschaftlichen Veränderungen (*Kommission 2001b*).⁴ Diese Prinzipien wurden anhand von elf Unterzielen konkretisiert (Tabelle 2).

Indikatoren zur Messung der Zielerreichung werden von der Arbeitsgruppe „Indikatoren“ des Sozialausschusses entwickelt (*Atkinson/Marlier/Nolan 2004; Stanton 2003*). Aufgrund der geringen personellen Ausstattung und eines engen Zeitplanes war es nicht möglich, für alle elf Ziele rechtzeitig für die von den einzelnen Mitgliedstaaten im Herbst 2002 vorzulegenden Nationalen Strategieberichte Indikatoren zu entwickeln. So gibt es bislang nur für die ersten fünf Ziele quantitative Indikatoren. Die erstmals im Herbst 2002 vorgelegten Nationalen Strategieberichte (*Nationale Strategieberichte 2002*) stellen in erster Linie eine Bestandsaufnahme der jeweiligen nationalen Alterssicherungssysteme und -politiken dar, die zur Erreichung der übergeordneten Prinzipien verfolgt werden. Auf Basis dieser Nationalen Strategieberichte hat die Kommission unter Federführung der

⁴ Über das Prinzip der finanziellen Nachhaltigkeit ist diese OMK auch mit den Wirtschaftspolitischen Leitlinien verknüpft, die auch die Reform der Rentensysteme thematisieren.

Tabelle 1: Die OMK in verschiedenen Politikbereichen

	Vertragsgeschäftsgrundlage	Ziele und Indikatoren	Peer review	Benchmarking	Empfehlungen	Partizipation von Betroffenen
Wirtschafts- und politische Leitlinien	Art. 99	ja; Leitlinien und Indikatoren	Nationale Berichte	ja	ja	nein
Europäische Beschäftigungsstrategie	Art. 128 – 130	ja; Leitlinien und Indikatoren	Nationale Aktionspläne und spezielle Berichte	ja	ja	Sozialpartner
Sozialschutz	Art. 136 – 137	ja; Ziele und Indikatoren	Nationale Aktionspläne	ja	nein	Soziale Akteure und NGOs
Renten	Art. 140	11 Ziele; z.T. Indikatoren (*)	Nationale Strategie-Berichte	nur begrenzt („good practices“)	nein	vorwiegend Finanzdienstleistungsindustrie
Innovation	keine	European Innovation Scoreboard	Überblick über „good practice“	ja	nein	Stakeholders, „innovative Firmen“
Steuern	keine	keine Indikatoren; Kriterien definieren negativen Steuerwettbewerb	Überblick über spezielle Steuerregimes	ja, aber benchmark ist „worst practice“	nein	nein

(*) Indikatoren z.T. der Europäischen Beschäftigungsstrategie entlehnt.

Quelle: Eigene Übersetzung nach *Radaelli* (2003, 33), vgl. auch *Arbeitsgruppe 4a* (2001); *Borrás/Jacobsen* (2004).

*Tabelle 2***Prinzipien und Zielsetzungen der OMK im Bereich der Alterssicherung****Prinzip 1: Angemessenheit der Renten**

- Ziel 1: Soziale Ausgrenzung verhindern
- Ziel 2: Aufrechterhaltung des Lebensstandards
- Ziel 3: Förderung der Solidarität innerhalb und zwischen den Generationen

Prinzip 2: Finanzielle Nachhaltigkeit

- Ziel 4: Anhebung der Beschäftigungsquoten
- Ziel 5: Verlängerung des Arbeitslebens
- Ziel 6: Nachhaltige Rentensysteme im Kontext stabiler öffentlicher Finanzen
- Ziel 7: Ausgewogene Anpassung von Sozialleistungen und Beiträgen
- Ziel 8: Sicherstellung einer angemessenen und finanziell stabilen privaten Altersvorsorge

Prinzip 3: Modernisierung der Rentensysteme

- Ziel 9: Anpassung der Rentensysteme an flexiblere Arbeitslebens- und Beschäftigungsstrukturen
- Ziel 10: Größere Gleichberechtigung von Mann und Frau
- Ziel 11: Rentensysteme anpassungsfähiger und transparenter gestalten

Quelle: *Ministerrat* (2003).

GD Wirtschaft und Finanzen und der GD Beschäftigung und Soziales Ende 2002 einen Entwurf zu einem Gemeinsamen Strategiebericht vorgelegt (*Ministerrat* 2002). Der schließlich im Frühjahr 2003 vom EU-Ministerrat angenommene Bericht hat die Kritik der Mitgliedstaaten daran sowie die Ergebnisse einer zweitägigen Peer-Review-Diskussion aufgenommen (*Ministerrat* 2003). Dieser erste Gemeinsame Bericht der OMK im Bereich der Alterssicherung enthält noch keine Empfehlungen an einzelne Mitgliedstaaten. Selbst von der Ausweisung von Best Practices wurde Abstand genommen. Es findet sich auch kein explizites Ranking der Alterssicherungssysteme der Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihren jeweiligen Zielerreichungsgrad, allerdings bietet er genügend Material, um entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen.

Die OMK im Bereich der Alterssicherung weist deutlich auf einige wesentliche Schwierigkeiten bei der Anwendung dieser Methode hin. Diese liegen zum einen in der Komplexität des jeweiligen Politikfeldes begründet, zum anderen aber auch in der oft noch mangelhaften Verfügbarkeit vergleichbarer zeitnaher Daten (*Chalmers/Lodge* 2003, 9–10; *Schludi* 2003, 30–33). So ergibt sich bspw. das gesamte Alterseinkommen einer Person aus dem Zusammenwirken staatlicher, betrieblicher und privater Altersvorsorgeeinrichtungen. Daneben beeinflusst zudem das Steuer- und sonstige Sozialleistungssystem (Gesundheit, Wohnen) eines Staates entscheidend den materiellen Lebensstandard im Alter. Meist liegen nicht einmal auf natio-

9 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik ■

naler Ebene ausreichende Daten zur gegenwärtigen und künftigen Einkommenssituation im Alter vor, die alle relevanten pekuniären und nicht-pekuniären Einkommensarten erfassen. Bei internationalen Vergleichen erhöhen sich die Anforderungen an das Datenmaterial zusätzlich. Selbst bei scheinbar eindeutigen Daten ist Vorsicht bei der Interpretation etwa im Hinblick auf eher „weiche“ Ziele wie Angemessenheit der Renten und Modernisierung der Rentensysteme geboten. Während die Nationalen Strategieberichte zwar der Gliederung der elf Unterziele folgen, sind die Inhalte im Einzelnen sehr unterschiedlich gestaltet, insbesondere was Art und Umfang der in der Regel nationalen Erhebungen entstammenden und daher nicht ohne weiteres vergleichbaren Daten angeht. Der Gemeinsame Bericht stützt sich daher auf von EUROSTAT bereitgestellte Daten des Europäischen Haushaltspanels. Diese sind zwar vergleichbar, haben jedoch den Nachteil, nur für einige wenige Indikatoren vorzuliegen. Es fehlen weitgehend Daten zum Umfang der betrieblichen und privaten Altersvorsorge sowie zu sonstigen Transfers (wie z. B. unentgeltlicher sozialer Dienste). Zudem sind sie relativ „veraltet“, so dass die Auswirkungen der jüngsten Rentenreformen nicht abgebildet werden können.

Die verwendeten Indikatoren sind zudem auch von großer politischer Bedeutung bei der Verfolgung unterschiedlicher, nicht unbedingt miteinander kompatibler Ziele. So stehen im Bereich der Alterssicherungspolitik das wirtschaftspolitische Ziel der finanziellen Nachhaltigkeit und das sozialpolitische Ziel der Angemessenheit der Renten in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander. Da sich die Auswirkungen heutiger Rentenreformen zwar hinsichtlich der Vorsorgeleistungen, nicht aber bzgl. der künftigen Einkommenssituation im Alter sofort zeigen, können eher „gegenwartsorientierte“ Indikatoren die Dominanz einzelner Ziele begünstigen. Mit der Entwicklung theoretischer Lohnersatzraten und Mikrosimulationen über die erst in einigen Jahrzehnten eintretenden Konsequenzen heutiger Rentenreformen wird versucht, diesem Problem im Bereich der Alterssicherung zu begegnen (*Behrendt 2003; Stanton 2003*).

Bei der erstmaligen Anwendung der OMK im Bereich der Alterssicherung zeigte sich ihr politischer Charakter daher auch in den Diskussionen um die zu verwendenden Indikatoren und um die zutreffende Interpretation der jeweiligen Daten. Dabei handelte es sich um keine „vertikale“ Auseinandersetzung zwischen den Akteuren auf der europäischen Ebene einerseits und denen auf der nationalen Ebene andererseits. Vielmehr spiegelte sich in den Auseinandersetzungen zwischen dem Wirtschaftspolitischen Ausschuss und dem Sozialschutzausschuss sowie zwischen der GD Wirtschaft und Finanzen und der GD Beschäftigung und Soziales die gleiche Kontroverse wider, die auch auf nationaler Ebene zwischen eher traditionell ausgerichteten SozialpolitikerInnen und stärker reformorientierten PolitikerInnen anzutreffen ist (versch. Beiträge in *VDR et al. 2003*).

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass der durch die Anwendung der OMK bislang erzielte Lernerfolg als gering bis überhaupt nicht vorhanden eingeschätzt wird (*Eckardt 2003; Schludi 2003*). Dies gilt nicht nur für den

Bereich der Alterssicherung sondern auch für die anderen Politikfelder, in denen die OMK erst seit kurzem angewandt wird, aber ebenso auch für die Beschäftigungspolitik. Zwar räumt die Kommission ebenfalls diesbezüglich Defizite ein, allerdings hält sie grundsätzlich an der OMK fest. In einer auch vom Ministerrat genehmigten Mitteilung zum Streamlining wird die grundsätzliche Ausgestaltung der OMK nicht in Frage gestellt (*Kommission 2003*). Vielmehr werden Vorschläge zur Straffung und besseren Abstimmung von einander überschneidenden OMKs gemacht. Dies erscheint auch dringend geboten, da es inzwischen eine Vielzahl einander inhaltlich und organisatorisch überschneidender OMKs gibt (*Casey 2003*). Nach dem Plan der Kommission soll es bis 2007 zu einer weitgehenden Synchronisation dieser verschiedenen Prozesse kommen (*Kommission 2003*). Die heute noch drei OMKs im Bereich der sozialen Eingliederung, der Alterssicherung und der Gesundheit sollen zu einer einzigen OMK zur Sozialen Sicherheit zusammengefasst werden, welche parallel zur Europäischen Beschäftigungsstrategie angewandt werden soll. Gemeinsam sollen sie in die Grundzüge der Wirtschaftspolitik einfließen. Auch der Entwurf des Konvents zu einer europäischen Verfassung setzt weiter auf die OMK. Allerdings wird sie weder explizit als Gemeinschaftsinstrument eingeführt noch in den Politikfeldern, in denen sie als mögliches Verfahren genannt wird, ausdrücklich so bezeichnet. Sie findet sich jedoch in all den Bereichen, in denen sie bislang schon angewendet wird, nun auch im Verfassungsentwurf (*Konvent 2003*).⁵

III. Die OMK in der bisherigen wissenschaftlichen Diskussion

Bislang hat sich insbesondere die Politik-, aber auch die Rechtswissenschaft ausführlich mit der OMK beschäftigt. Dabei stand zunächst die Frage im Vordergrund, inwieweit es sich hierbei um ein neues Verfahrensinstrument handelt, wodurch es sich von der traditionellen Gemeinschaftsmethode unterscheidet und welche Konsequenzen sich für die weitere europäische Integration ergeben könnten. Diese Diskussion ist eingebettet in die Debatte um „hard vs. soft law“.

Die traditionelle Gemeinschaftsmethode (*Kommission 2001a, 8; Meyer 2003a; Scott/Trubek 2002; Trubek/Trubek 2003*) basiert auf dem vertraglich festgelegten Initiativrecht der Kommission zur Gesetzgebung, der Zustimmung von Ministerrat und Parlament sowie der Überwachung und Durchsetzung der Rechtsumsetzung durch den Europäischen Gerichtshof. Die EU verfügt damit über die Kompetenz, einheitliche Rechtsregeln festzulegen, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen und deren Einhaltung gerichtlich sanktioniert werden. Demgegenüber unterscheidet sich die OMK im Wesentlichen durch das Fehlen eben dieser Gesetzgebungsgewalt sowie der nicht vorhandenen gerichtlichen Sanktionierung im Falle

⁵ Vgl. v.a. Abschnitt 1. Beschäftigung Art. 99, 100; Abschnitt 2. Sozialpolitik Art. 104 (2), 107 Konventsentwurf (*Konvent 2003*).

der Nichtumsetzung der Ergebnisse, da sie bislang eben gerade in solchen Bereichen Anwendung findet, die weitgehend der rechtlichen und politischen Autonomie der Mitgliedstaaten unterliegen. Die OMK fällt damit unter die Rubrik des „soft law“.⁶ Als Charakteristika werden angeführt: die Partizipation aller Betroffener (Stakeholder) und nicht nur der Regierungsvertreter; die Einbeziehung der verschiedenen horizontalen und vertikalen Ebenen; umfangreiche Beratungen, die idealerweise erfolgreiche Lernprozesse zwischen allen an einem Problem Beteiligten nach sich ziehen; Flexibilität und leichtere Revision der Ergebnisse sowie Experimentieren und die Generierung neuen Wissens (*Scott/Trubek 2002*).

Solche dem „soft law“ zuzurechnenden Verfahren haben in den vergangenen Jahren zunehmend Anwendung gefunden (*Scott/Trubek 2002*). Die traditionelle Rechtsetzungsmethode, die von der Fiktion ausgeht, der Gesetzgeber wüsste immer bereits die für ein Problem beste Lösung und müsste sie nur noch in allgemeinverbindliches Recht umsetzen, ist aufgrund der zunehmenden Komplexität und gestiegenen Unsicherheit bestimmter Problemlagen an ihre Grenzen gestoßen. Zudem ist das Bewusstsein für die Grenzen traditioneller top-down-Regulierungsansätze gewachsen. Nicht zufällig wurde die OMK zudem mit den Beschlüssen von Lissabon gerade zu einem Zeitpunkt von der Kommission und dem EU-Ministerrat in den Mittelpunkt gestellt, als die Legitimitätskrise der EU in vielen Mitgliedsländern breit diskutiert wurde. Zu diesem Zeitpunkt wäre eine weitere Kompetenzverlagerung gerade in den politisch sensiblen sozialpolitischen Bereichen nicht durchsetzbar gewesen.

Die zentrale Kontroverse zwischen Anhängern und Gegnern der OMK bezieht sich insbesondere darauf, ob sie trotz der fehlenden gerichtlichen Sanktionierbarkeit mehr ist als nur ein Papiertiger. Dabei gehen Befürworter wie Kritiker der OMK in dieser Frage jeweils von einer idealtypischen Funktionsweise sowohl der traditionellen Gemeinschaftsmethode als auch der OMK aus (*Trubek/Trubek 2003, 17–23*). So wird bzgl. des traditionellen Gemeinschaftsrechts implizit angenommen, von der Kommission vorgeschlagene, vom EU-Ministerrat gebilligte und von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzte Richtlinien und Verordnungen würden in der Rechtsanwendung weitgehend dem ursprünglichen Gesetzestext entsprechen. Anhänger der OMK hegen dagegen häufig die idealisierte Vorstellung, die Umsetzung der OMK würde einen idealen „Lernraum“ schaffen, der alle daran beteiligten Akteure dazu veranlassen würde, nicht nur nach den besten Problemlösungen zu suchen, sondern diese auch sofort in nationales Recht umzusetzen, ungeachtet ihrer Eigeninteressen und der Restriktionen, die die nationalen politischen Märkte setzen.

Wenig Beachtung gefunden hat bislang die Frage, inwieweit sich die traditionelle Gemeinschaftsmethode und die OMK ergänzen könnten.⁷ Demgegenüber wurde

⁶ *Scott/Trubek (2002)* zählen hierzu u. a. auch den Sozialen Dialog und das Konzept der Partnerschaft, wie er im Rahmen der Strukturfonds Anwendung findet.

⁷ Vgl. zu möglichen Hybridformen *Trubek/Trubek (2003, 23–27)*.

größeres Augenmerk auf die möglichen negativen Auswirkungen einer breiten Anwendung der OMK für die (weitere) europäische Integration gelegt. Im Mittelpunkt steht die Frage, inwieweit es dadurch zu einem „crowding out“ der traditionellen Gemeinschaftsmethode kommen könnte. So wurde vor allem in Zusammenhang mit dem Entwurf einer europäischen Verfassung diskutiert, inwiefern die OMK nicht eine einheitliche europäische Rechtssetzung gefährdet.⁸ Im Extrem könnte dies zu einer größeren Divergenz führen und damit gerade mit einer Schwächung der zentralen EU-Ebene verbunden sein (*Scott / Trubek 2002; Schludi 2003, 37 – 39; Trubek / Trubek 2003, 15 – 16*). Umgekehrt wird aber auch die Frage diskutiert, ob die OMK der Kommission und damit der supranationalen Ebene eher den Weg für weitere Kompetenzanhäufung eröffnet (vgl. hierzu *Chalmers / Lodge 2003, 17*).

Auch die andere breit diskutierte Problemstellung, die sich mit der Frage befasst, inwieweit die OMK zur Behebung des Legitimitätsdefizits der EU beitragen könnte, geht in der Regel von einer idealtypisch funktionierenden OMK aus (*De la Porte / Nanz 2004; De la Porte / Pochet 2003a; Scott / Trubek 2002*). Für die Kommission lässt sich dieses Legitimitätsdefizit beheben, wenn folgende fünf Prinzipien beachtet werden: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz (*Kommission 2001a, 10*). Folgt man der Unterscheidung von Input- und Output-Legitimität politischen Handelns, so kann die Input-Legitimität erhöht werden durch Partizipation, Offenheit, Transparenz und Verantwortlichkeit der an politischen Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure, während sich Output-Legitimität in der Wirksamkeit und Kohärenz der Ergebnisse politischen Handelns zeigt. Würde die OMK in ihrer idealtypischen Form funktionieren, so könnte sie im Prinzip einen deutlichen Beitrag zur Erhöhung der Input-Legitimität politischer Entscheidungen leisten. Soweit Studien zu den faktisch angewandten OMKs vorliegen, sind bislang jedoch insbesondere bzgl. der Partizipation Zweifel angebracht. Während idealerweise alle in einem Politikfeld betroffenen Akteure am Verfahren der OMK beteiligt sind, gilt dies realiter primär für die zuständigen Komitees und Generaldirektionen der Kommission sowie für einzelne Beamte aus den mit der Auffassung der Nationalen Aktionspläne bzw. Strategieberichte befassten Ministerien auf der nationalen Ebene. Eine umfassende Partizipation aller Stakeholder wird auch weiterhin als illusorisch angesehen. Daneben könnte die OMK zur Steigerung der Output-Legitimität beitragen. Durch die ihr inhärente Kombination eines Top-down- und Bottom-up-Ansatzes wären sowohl Kohärenz der Maßnahmen als auch größere Effektivität gewährleistet. Ersteres würde herbeigeführt durch die Vorgabe gemeinsamer Ziele und die Zusammenfassung der Lernprozesse im Gemeinsamen Bericht, der zudem Empfehlungen für schlechter abschneidende Mitgliedstaaten enthält, letzteres durch den Austausch von Best Practices und den Peer Review Prozess, der zur schnelleren Diffusion überlegenerer Politiklösungen und ggf. auch zur Erzeugung von Politikinnovationen führen würde (*Amitsis et al. 2003, 105 – 111; De la Porte / Pochet 2003a; De la Porte / Pochet 2003b; Jacobsson 2003*).

⁸ Die Regelungen zur OMK im Konventsentwurf (vgl. oben Fn. 5) enthalten auch entsprechende Vorkehrungen.

Allerdings wird auch kritisch eingewandt, dass die OMK selbst ein Legitimitätsdefizit enthalte (*Schludi* 2003, 39–40). So verfügt das Europäische Parlament nur über Informationsrechte, während die Mitwirkung der nationalen Parlamente nicht näher thematisiert wird. Zudem könnte dadurch das Subsidiaritätsprinzip verletzt werden, da die OMK gerade in Politikfeldern eingesetzt wird, für die es bislang keine europäische Zuständigkeit gibt. Außerdem könnte auch die intendierte breite Einbeziehung von Interessengruppen Probleme bereiten, falls sie nicht mit einer entsprechenden Transparenz und Offenheit einhergeht. Ansonsten bestünde durchaus die Gefahr einer verschleierten Klientelpolitik.

Die OMK ist weiterhin eng mit dem (normativen) Projekt der Entwicklung eines Europäischen Sozialmodells verknüpft. Dahinter steht mehr oder minder explizit dann auch die Befürwortung einer weitergehenden Konvergenz der bislang noch allein in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallenden Politiksetzungsbefugnisse in den zugehörigen Politikfeldern (*Amitsis et al.* 2003; *De la Porte/Pochet* 2003a, 2004; *Sabel/Zeitlin* 2003; *Scharpf* 2002; *Trubek/Trubek* 2003; *Wincott* 2003). In der diesbezüglichen Literatur wird die Frage nach der Notwendigkeit einer einheitlichen europäischen Sozialpolitik i.a. nicht weiter erörtert, sondern mit Hinweis auf die Europäische Währungsunion und / oder das konstatierte politische Legitimitätsdefizit der EU als evident angesehen.⁹ Die OMK könnte aus dieser Perspektive ein wirksames Instrument zur Entwicklung eines einheitlichen Europäischen Sozialmodells bilden, welches schlussendlich auch eine Verlagerung von sozialpolitischen Kompetenzen auf die supranationale Ebene zur Folge haben könnte. So zeigen sich bspw. die primären „Lernerfolge“ der OMK im Bereich der Alterssicherung nicht auf der horizontalen Ebene zwischen den Mitgliedstaaten, wie es als wesentliches Ziel formuliert wurde, sondern zwischen den wirtschafts- bzw. sozialpolitisch orientierten Akteuren innerhalb der Kommission (*VDR et al.* 2003). Im Augenblick ist allerdings noch in keiner Weise absehbar, ob die gesamte Diskussion um das Europäische Sozialmodell überhaupt von weitergehender politischer Relevanz ist und wenn ja, welche Rolle die OMK dabei spielen wird.

Neuere Studien wenden sich zunehmend der empirischen Analyse einzelner OMKs zu.¹⁰ Sie kommen dabei zu eher pessimistischen Einschätzungen hinsichtlich des bisher erzielten Ausmaßes an Lernen zwischen den Mitgliedstaaten. Ob dies primär die Folge mangelnden politischen Willens ist oder aber der institutionellen Gestaltung der OMK inhärent ist, lässt sich bislang noch nicht eindeutig beantworten, da sich die OMK in den meisten Politikfeldern erst im Anfangsstadium befindet. Allerdings wird die folgende Analyse weiteren Aufschluss über ihre

⁹ Vgl. zum Thema Koordination und Konvergenz Abschnitt C.IV.e).

¹⁰ Eine detaillierte Evaluation der bisherigen Ergebnisse findet sich insbesondere bzgl. der Europäischen Beschäftigungsstrategie, vgl. hierzu http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_de.htm. Siehe allgemein zur OMK *Amitsis et al.* (2003); *Büchs/Friedrich* (2004); *De la Porte/Pochet* (2002, 2003a, 2004); *Jacobsson* (2003); *Jacobsson/Vifell* 2004; *Meyer* (2003a); *Radaelli* (2003); *Schludi* (2003) sowie die Literatursammlung unter <http://eucenter.wis.edu/OMC/>.

prinzipielle Eignung als Verfahren zum wechselseitigen Lernen über dezentrale Politiken in Mehr-Ebenen-Systemen geben.

C. Zur Institutionalisierung systematischer Lernprozesse in der Wirtschaftspolitik: OMK versus Wettbewerbsföderalismus

I. Die OMK als Institution zum systematischen Politiklernen in einem Mehr-Ebenen-Governance-System

Im Folgenden soll die OMK nicht in ihren konkreten (teilweise noch sehr unausgereiften und in oft recht unterschiedlicher Form angewandten) Formen untersucht werden, sondern als ein generelles wirtschaftspolitisches Konzept. Solche Analysen der OMK aus Sicht der theoretischen Wirtschaftspolitik fehlen bisher weitgehend. Lediglich in der politikwissenschaftlichen Literatur finden sich in neueren Arbeiten erste Versuche, die OMK auch einer stärkeren theoretischen Analyse zu unterziehen.¹¹

Analysiert man die OMK aus Sicht der Theorie der Wirtschaftspolitik, so ließe sie sich in ihrem konzeptionellen Kern als die Etablierung einer Institution verstehen, die in einem Zwei-Ebenen-System von Gebietskörperschaften zu einem systematischen Lernen besserer Politiken auf dezentraler Ebene führen soll. Der zentralen Ebene kommt dabei die Aufgabe zu, durch eine systematische Evaluation von Politiken auf dezentraler Ebene die relativ besten (dezentral betriebenen) Politiken als Best Practices herauszufiltern und dann auf deren Diffusion hinzuwirken. Es wird also nicht eine theoretisch richtige Politik als Referenzmaßstab gewählt, sondern diese „beste Politik“ wird als *relativ* beste Politik aus der Menge von faktisch durchgeführten Politiken definiert. Insofern könnten die Erfahrungen aus den unterschiedlichen (dezentral betriebenen) Politiken als Ergebnisse eines parallelen Experimentierungsprozesses verstanden werden, aus denen die dezentralen Einheiten über die zentrale Evaluation wechselseitig lernen können.

Je nach der vertikalen Verteilung der Politikkompetenzen bestehen für die Weitverbreitung der so festgestellten „besten Politik“ zwei grundsätzliche Optionen:

- (1) Die zentrale Einheit lässt zwar dezentral experimentieren, schreibt nach der Evaluation aber diese „beste Politik“ allen dezentralen Gebietskörperschaften vor. Die Politikkompetenz hätte dann letztlich bei der zentralen Ebene zu liegen, was jedoch für die von der OMK erfassten Politikfelder im Allgemeinen nicht gilt.
- (2) Da die Kompetenzen bei den Anwendungsfeldern der OMK aber auf der dezentralen Ebene sind, kann die zentrale Einheit – wie bei der OMK – höchst-

¹¹ Vgl. hierzu bspw. *Borrás/Jacobsson (2004)*; *De la Porte/Pochet (2001)* und *Radaelli (2003)*.

tens Empfehlungen bzgl. der Übernahme der Best Practices geben. Im Gegensatz zum „Zwangslernen“ der „besten Politik“ in der ersten Variante entscheiden die unteren Gebietskörperschaften in dieser zweiten Variante selbst, ob sie diese „beste Politik“ lernen wollen oder nicht.

Was ist unter dem „Lernen von Politiken“ zu verstehen? Zwei verschiedene Dimensionen sind hierbei zu unterscheiden:¹²

- (1) Lernen kann verstanden werden als ein Zuwachs an Informationen und Wissen, d. h. dass die inländischen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger durch Informationen über die Erfahrungen mit Politiken in anderen Ländern einen Wissenszuwachs erfahren, auf deren Basis sie im Prinzip zu informierteren Entscheidungen über adäquate wirtschaftspolitische Maßnahmen kommen können. Das wechselseitige Lernen aus der OMK kann dann zu einer Reduktion des grundsätzlichen Wissensproblems (Hayek 1996) führen, vor dem jegliche Wirtschaftspolitik immer steht.
- (2) Eine andere Problemdimension ist die oft schwierige Durchsetzung von an sich bekannten richtigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen im politischen Prozess („Politikblockaden“). So können einflussreiche Interessengruppen mit ihren Rent seeking-Aktivitäten die Durchsetzung gesamtwirtschaftlich richtiger Politiken verhindern. Die OMK könnte deshalb auch einen Beitrag zur Überwindung solcher Probleme der politischen Durchsetzung leisten.

Diese Grundidee der OMK, durch dezentrale Experimentierungsprozesse einen wechselseitigen Lernprozess zu generieren und damit einen Beitrag zur Lösung von Wissens- und Rent seeking-Problemen auf dezentraler Ebene zu leisten, weist auf den ersten Blick erstaunliche Parallelitäten mit Grundideen eines evolutionsökonomisch ausgerichteten Konzepts des Wettbewerbsföderalismus auf. Bevor wir hierauf genauer eingehen, sollen jedoch einige (in unserem Zusammenhang wichtige) Grundüberlegungen (1) aus der betriebswirtschaftlichen Literatur zu Benchmarking und Best Practices und (2) aus der politikwissenschaftlichen Diskussion zur Frage der Innovation und Diffusion von Politiken vorgestellt werden. Zunächst ist jedoch nochmals kurz zu reflektieren, wie „Lernen“ in der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik behandelt wird.

II. Lernen von Politiken: ein kurzer Überblick

a) Traditionelle Theorie der Wirtschaftspolitik

Selbstverständlich hat man in der ökonomischen Forschung immer die Erfahrungen mit der praktisch angewandten Wirtschaftspolitik ausgewertet. Diese stellten dann als Ergebnis empirischer Forschung einen zentralen Input für die Beurteilung

¹² Lernen soll dabei sowohl die Gewinnung von Informationen umfassen als auch die Möglichkeit der dadurch ausgelösten Handlungsänderung, vgl. Hall (1993, 278).

und Weiterentwicklung von allgemeinen Theorien dar, aus denen dann wiederum verbesserte wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen abgeleitet werden konnten. Insofern ist der wirtschaftspolitische Prozess sehr wohl ein zirkulärer Prozess, in dem die Erfahrungen mit Politik wieder einfließen, so dass ein „Lernen“ über die Zeit stattfinden kann.¹³ Trotzdem unterscheidet sich die methodische Vorgehensweise grundlegend von einem Best Practices-Ansatz. In diesem wird gerade nicht nach der Politik gesucht, die auf der Basis des aktuellen Standes der Forschung von wissenschaftlichen Experten als die „beste Politik“ abgeleitet werden kann und die dann als theoretischer Referenzmaßstab zur Beurteilung der konkret betriebenen praktischen Wirtschaftspolitiken verwendet wird. Vielmehr wird zumindest von der Grundidee her von vorneherein auf den Anspruch der Formulierung der eigentlich „besten“ Politik verzichtet und dagegen nur aus einer Menge von praktisch betriebenen Politiken nach der *relativ besten* Politik gesucht. Selbstverständlich werden bei der Evaluation der dezentralen Politiken in der OMK auch allgemeine wissenschaftliche Erkenntnisse einfließen, trotzdem liegt das Schwerpunkt auf dem „direkten“ Lernen der Gebietskörperschaften von den Politiken und Erfahrungen anderer und nicht auf dem Lernen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger von der Wissenschaft, wie dies in der traditionellen wirtschaftspolitischen Beratung der Fall ist.

Dieser stark verminderte Anspruch kann auch als Ausdruck eines erheblichen Misstrauens in die Qualität und / oder praktische Verwendbarkeit von rein wissenschaftlich abgeleiteten wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen verstanden werden. Dahinter kann sich zum einen das von Hayek betonte Problem des immer nur unzureichenden Wissens über die konkreten Auswirkungen spezifischer wirtschaftspolitischer Maßnahmen widerspiegeln. Zum anderen liegen mögliche Vorteile eines solchen Best Practices-Ansatzes auch darin, dass wirtschaftspolitische Maßnahmen, die in einem anderen Land bereits mit Erfolg durchgeführt worden sind, eine höhere Überzeugungskraft aufweisen. Damit kann es eher möglich sein, politische Blockadehaltungen aufzubrechen (vgl. Abschnitt C.IV.b).

b) Benchmarking und Best Practices aus betriebswirtschaftlicher Sicht

Diese stark pragmatische Komponente des in der OMK verwendeten Konzepts des Benchmarking und der Best Practices zeigt sich auch in dessen Entstehungsgeschichte seit Ende der 1970er Jahre in den USA, die in der konkreten Unternehmenspraxis liegt.¹⁴ Ursprünglich wurde Benchmarking von Camp (1989, 10) fol-

¹³ Vgl. die Vorgehensweise in der Popperschen Methodologie des Kritischen Rationalismus, aber auch das Prozessmodell einer entscheidungsorientierten Wirtschaftspolitik, aus dem sich Feedback-Kreisläufe von wirtschaftspolitischer Lageanalyse, Maßnahmenplanung, Programmrealisierung und Ergebniskontrolle ergeben (vgl. bspw. Cassel 1984, 7).

¹⁴ Vgl. zum Konzept des Benchmarking aus betriebswirtschaftlicher Sicht Camp (1989); Watson (1993) sowie mit weiterer Literatur Ulrich (1998).

gendermaßen definiert: „The continuous process of measuring our products, services, and business practices against the toughest competitors or those companies recognized as industry leaders“. Eine stärker die Ziele, die Methodik und die Inhalte des Benchmarking umfassende Definition findet sich bei *Ulrich* (1998, 25): „Benchmarking ist ein systematischer und kooperativer Prozeß, bei dem bestimmte Untersuchungsgegenstände einer Organisation mit anderen Organisationsbereichen oder fremden Organisationen verglichen werden. Durch diesen Vergleich sollen die Unterschiede zwischen den Vergleichspartnern auf Basis quantitativer Meßgrößen (benchmarks) offengelegt, die Ursachen für die identifizierten Unterschiede analysiert und die gewonnenen Erkenntnisse in Leistungsverbesserungen umgesetzt werden.“ Ziel des Benchmarking ist deshalb die Steigerung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht wird deshalb Benchmarking in den größeren Problembereich des organisationalen Lernens eingeordnet. Zweifellos kann der Benchmarking und Best Practices-Ansatz auch auf andere Organisationen als Unternehmen übertragen werden. Insbesondere können Benchmarking-Prozesse auch für die Politiken von Staaten oder staatlichen Organisationen durchgeführt werden.¹⁵

c) Politiktransfer und -diffusion in der politikwissenschaftlichen Literatur

Eine Reihe primär politikwissenschaftlicher Ansätze untersucht die Ursachen und Formen der Diffusion von politischen Maßnahmen zwischen verschiedenen Staaten bzw. Gebietskörperschaften (*Stone* 2001, 2003). Die Literatur zum Thema Politiktransfer befasst sich mit den Prozessen, durch die „knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political setting“ (*Dolowitz/Marsh* 2000, 5). Politiktransfer kann vonstatten gehen durch Kopie, Nacheiferung, Synthese, Hybridbildung und Inspiration der Gesetzgebung oder der administrativen Maßnahmen anderer Staaten. Dabei steht insbesondere die Selektion politischer Ideen, die Interpretation der Rahmenbedingungen sowie die begrenzte Rationalität der beteiligten Entscheidungsträger bei der Imitation und Modifikation von politischen Maßnahmen im Mittelpunkt der Untersuchungen (*Stone* 2003, 2).

Zur Diffusion von neuen Politiken sind eine Fülle von empirischen Untersuchungen für die USA durchgeführt worden, insbesondere um die unterschiedliche Verbreitungsrate neuer Politiken innerhalb der verschiedenen Bundesstaaten zu erklären (*Walker* 1969, *Gray* 1973, *Nice* 1994, *Sparer/Brown* 1996). Diffusion bezeichnet dabei „the process by which an innovation is communicated through

¹⁵ Für einen Überblick über Benchmarking-Konzepte im Hinblick auf ihre Verwendung in der OMK vgl. *Schütz/Speckesser/Schmid* (1998); *Schludi* (2003) sowie kritisch *Arrowsmith/Sisson/Marginson* (2004); *Lundvall/Tomlinson* (2001, 2002); *Tidow* (1999).

certain channels over time among members of a social system“ (*Berry/Berry* 1999, 171). Während die Literatur zum Politiktransfer die Übernahme von Politiken weitgehend als intentionales Ergebnis sieht, ist die Diffusionsforschung stärker funktional ausgerichtet. Entsprechend ist bei Vorliegen bestimmter, als diffusionsförderlich angesehener Faktoren auch mit einer Konvergenz der Wirtschaftspolitiken der verschiedenen Gebietskörperschaften zu rechnen. Im Rahmen vielfältiger empirischer Studien wurden folgende Faktoren als entscheidend für die rasche Imitation wirtschaftspolitischer Maßnahmen identifiziert: die (wirtschaftliche) Größe einer Gebietskörperschaft sowie ihr Industrialisierungsgrad; geographische, kulturelle (sprachliche) und ideologische Nähe zwischen verschiedenen Jurisdiktionen; die Existenz von übergreifenden Netzwerken von Politikern, Bürokraten und Experten; Aktivitäten supra- oder transnationaler Organisationen (wie OECD, Weltbank, IWF etc.) (*Orenstein* 2003; *Stone* 2003, 3–4).

Im Gegensatz zu diesem stark strukturell ausgerichteten Ansatz versuchen eine Vielzahl unter unterschiedlichen Bezeichnungen firmierende neuere Studien bei der Analyse der Diffusion von wirtschaftspolitischen Maßnahmen die Handlungsebene wieder stärker zu berücksichtigen (*Freeman* 1999; *Ikenberry* 1990; *Rose* 1993; *Schneider/Ingram* 1988). Politiktransfer wird hier als Ergebnis intentionalen rationalen Handelns gesehen, so dass diese Ansätze weitgehend mit dem traditionellen entscheidungslogischen Konzept der Wirtschaftspolitik vereinbar erscheinen. Folgt man *Hall* (1993, 278), dann ist Lernen „a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as the result of such a process.“ Dieses kognitive Lernkonzept umfasst damit zwei Teilprozesse, nämlich (1) einen Prozess der Informationsgewinnung und -verarbeitung und (2) einen Prozess der Umsetzung dieser neu gewonnenen Informationen in veränderte Politikmaßnahmen. Dies kann zu veränderten politischen Zielsetzungen, Instrumenten oder zu einer Neuausrichtung der Instrumente führen.

Lernen in der Wirtschaftspolitik aus den Erfahrungen anderer Jurisdiktionen kann, muss aber nicht zu einem Politiktransfer führen. Lernen kann auch den Verzicht auf eigentlich geplante Reformen bedeuten, wenn nämlich die Erfahrungen mit den Maßnahmen in anderen Staaten vorwiegend negativ waren („negative lesson drawing“, *Rose* 2002; *Radaelli* 2004). In dieser politikwissenschaftlichen Literatur finden sich auch kritische Auseinandersetzungen mit der Anwendung der Konzepte von Benchmarking und Best Practices für das Lernen von den Politiken anderer Länder. Auch wenn die Bedeutung des „cross-national learning“ stark betont wird (*Hemerijck/Visser* 2001), so wird ein dekontextualisiertes Benchmarking und Best Practices-Konzept im Sinne eines „one-size fits all“-Ansatzes als nicht adäquat angesehen. Ohne den Best Practices-Ansatz vollständig abzulehnen, propagiert *Radaelli* (2003, 2004) dagegen stärker einen „context-sensitive ‚lesson-drawing‘ approach“ (*Radaelli*, 2003, 42), bei dem ein kontextualisiertes Lernen im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung spezifischer institutioneller Bedingungen und Traditionen stattfindet.

III. Wettbewerbsföderalistische Mehr-Ebenen-Governance-Systeme als institutionalisierte Innovations- und Lernsysteme in Bezug auf Politiken

a) Wettbewerbsföderalismus als Laboratory Federalism

Die in der Literatur zur OMK betonte Grundidee der Vorteile dezentralen Experimentierens und wechselseitigen Lernens sind vor allem auch in der neueren Literatur zum Wettbewerbsföderalismus betont worden. Zum einen geht dieser Ansatz zurück auf die in den USA in den 1960er Jahren entwickelte wohlfahrtsökonomische Theorie des Föderalismus, in der eine Anzahl von Kriterien entwickelt worden sind, auf welcher staatlichen Ebene in einem föderalen Mehr-Ebenen-System bestimmte staatliche Aufgaben anzusiedeln sind. Damit wurde auch die auf *Tiebout* basierende Theorie eines wettbewerblichen Angebots lokaler öffentlicher Güter verbunden, aus der sich eine (primär wohlfahrtsökonomisch orientierte) Theorie des interjurisdiktionalen Wettbewerbs entwickelte (*Tiebout* 1956; *Breton* 1996; *Pitlik* 1997; *Oates* 1999). Zum anderen ist seit den 1990er Jahren eine umfassende (teilweise evolutionsökonomische) Literatur zum Systemwettbewerb, institutionellem Wettbewerb bzw. Regulierungswettbewerb entstanden, innerhalb derer explizit die Möglichkeiten und Grenzen eines produktiven Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften um die Verbesserungen von Institutionen und Politiken diskutiert wird (*Siebert/Koop* 1990; *Vanberg/Kerber* 1994; *Streit* 1996; *Bratton/McCahery* 1997 sowie als Überblick *Kerber* 2004). Auf der Basis dieser theoretischen Ansätze wird seit längerem (gerade auch für die EU) die Frage diskutiert, ob bzw. unter welchen institutionellen Bedingungen ein föderales Mehr-Ebenen-System nicht auch die Chancen eines Wettbewerbs von Gebietskörperschaften nutzen sollte, der sich im Übrigen bei Mobilität von Individuen, Unternehmen und Produktionsfaktoren und einer nicht völligen Zentralisierung von Politikkompetenzen auch gar nicht vermeiden lässt (*Frey* 1997; *Kerber* 2000b).

In der neueren Literatur wird als eine besonders wichtige Dimension des Wettbewerbsföderalismus herausgearbeitet, dass er wesentliche Vorteile in Bezug auf die Generierung und Ausbreitung von Politikinnovationen aufweisen könnte. Diese Dimension wird auf der einen Seite auch zunehmend von Vertretern der traditionellen Föderalismustheorie wie bspw. *Oates* betont, der einen wesentlichen Vorzug eines föderalen Systems in den massiven Vorteilen sieht, die sich aus dem dezentralen Experimentieren mit Politiken ergeben, und deshalb von einem „laboratory federalism“ spricht.¹⁶ Auf der anderen Seite haben evolutions-

¹⁶ *Oates* (1999, 1132): „In a setting of imperfect information with learning-by-doing there are potential gains from experimentation with a variety of policies for addressing social and economic problems. And a federal system may offer some real opportunities for encouraging such experimentation and thereby promoting ‚technical progress‘ in public policy.“ Weitere neuere (aus dieser föderalismustheoretischen Literatur stammende) Arbeiten über die Vorteile

ökonomische Ansätze zum institutionellen / interjurisdiktionellen Wettbewerb diese Dimension der Innovation und Diffusion neuer Politiken in den Mittelpunkt gestellt, da sie in ihrer Wettbewerbskonzeption stark von der Hayekschen Konzeption eines „Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren“ und/oder der Schumpeterschen Konzeption vom Wettbewerb als einem Prozess von Innovation und Imitation geprägt sind. Da Wettbewerb aus dieser Perspektive als ein Prozess paralleler Experimentierens und wechselseitigen Lernens angesehen wird, werden die Innovation und Diffusion neuer Politiken hier als direkte Folge des interjurisdiktionellen Wettbewerbs angesehen und sind damit ein dem Wettbewerbsföderalismus inhärentes Phänomen (*Vihanto* 1992; *Vanberg/Kerber* 1994; *Streit* 1996; als Überblick *Kerber* 2004). Damit wird auch die theoretische Perspektive eröffnet, Erkenntnisse der Innovationsökonomik auf den Wettbewerbsföderalismus anzuwenden.

*b) Transmissionsmechanismen für wechselseitiges Lernen
im Politikwettbewerb*

Will man konkreter erklären, wie im interjurisdiktionellen bzw. im Regulierungswettbewerb das Lernen über bessere Politiken vorstatten geht, so muss man sich wesentlich genauer mit den Transmissionsmechanismen dieses Lernens beschäftigen. Hierzu ist es zweckmäßig, zwischen verschiedenen Arten eines solchen interjurisdiktionellen oder Regulierungswettbewerbs zu unterscheiden, da sich entsprechend unterschiedliche Anreize und Probleme des Lernens ergeben. Die verschiedenen Wettbewerbstypen lassen sich nach dem Ausmaß der Mobilität von Informationen, Gütern, Produktionsfaktoren und Regeln differenzieren (*Kerber* 2000a; *Heine* 2003; *Kerber/Budzinski* 2003):

- (1) *Yardstick-Wettbewerb*: Bei einem reinen Yardstick-Wettbewerb ist nur die Mobilität von Informationen zwischen Jurisdiktionen relevant, d. h. eine Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren braucht nicht vorzuliegen. Entscheidend ist nur, dass mindestens zwei Länder wechselseitig beobachten können, welche Politiken von den jeweiligen Regierungen eingesetzt werden und welche Ergebnisse damit erzielt werden. In diesem Fall können zum einen die Regierungen wechselseitig voneinander über den Erfolg oder Misserfolg von Politiken lernen. Zum anderen aber wird es der Bevölkerung der beiden Länder nun auch möglich, die Leistung ihrer eigenen Regierung an den Leistungen der Regierungen benachbarter Länder zu messen. Dies kann entscheidenden Einfluss auf die Frage haben, ob eine Regierung wieder gewählt oder durch die Opposition abgelöst wird. Aufgrund von Wissensproblemen lassen sich die Leistungen der eigenen Regierung kaum direkt beurteilen. Daher werden die Politikergebnisse in anderen Ländern (wie Erfolge bei der Bekämpfung von Arbeits-

dezentralen Experimentierens sind *Salmon* (1987); *Kollman/Miller/Page* (2000) sowie auch *Frey* (1997).

losigkeit oder der Gewährleistung von Preisniveaustabilität etc.) als „Yardstick“ zur Leistungsbeurteilung verwendet.¹⁷ Die Anreize einer nationalen Regierung, ihre Politik tatsächlich zu verbessern, ergeben sich damit allein aus dem intrajurisdiktionellen politischen Wettbewerb. In der föderalistisch-theoretischen Literatur wurden eine Fülle von theoretischen und empirischen Untersuchungen zur Effektivität eines solchen Yardstick-Wettbewerbs durchgeführt. Während der Schwerpunkt dort hauptsächlich auf den Anreizproblemen bei der Umsetzung von in anderen Staaten erfolgreichen politischen Maßnahmen liegt (*Besley/Case 1995; Schnellenbach 2004*), betonen dagegen evolutionsökonomische Ansätze hauptsächlich die wissensgenerierenden Wirkungen des Yardstick-Wettbewerbs. Sie stellen dabei heraus, dass durch Yardstick-Wettbewerb bereits in einem föderalen System, selbst wenn dort kein direkter Wettbewerb zwischen den dezentralen Einheiten herrscht, allein durch die Mobilität von Informationen zusätzliches Wissen über möglicherweise bessere politische Maßnahmen geschaffen werden kann.

- (2) *Interjurisdiktioneller Wettbewerb:* Andere Transmissionsmechanismen und damit Anreize liegen vor, wenn nicht nur Informationen, sondern auch Güter und Produktionsfaktoren und damit auch Individuen und Unternehmen zwischen den Jurisdiktionen mobil sind. Es ist gerade dieser Standortwettbewerb, der weltweit durch die sog. Globalisierung und innerhalb der EU durch die weitgehende Durchsetzung der vier Grundfreiheiten im Rahmen des Binnenmarktes stark zugenommen hat. Jurisdiktionen haben nun einen wesentlich größeren Anreiz, durch Politikinnovationen ihre Standorte wettbewerbsfähig zu machen und den mobilen Faktoren möglichst attraktive Steuer-Leistungs-Pakete anzubieten. Während der Yardstick-Wettbewerb natürlich auch in diesem Fall weiter relevant ist, ergeben sich hier aber noch wesentlich weitergehende Anreize, da die Wettbewerbsfähigkeit eines Standortes den Zu- oder Abfluss von mobilen Faktoren und damit das inländische Wohlstands niveau beeinflusst. Die Diskussion um die Funktionsfähigkeit eines solchen interjurisdiktionellen Standortwettbewerbs kreist insbesondere darum, ob die behaupteten positiven Effekte (wie größere Effizienz, weniger Rent Seeking-Aktivitäten und höhere Innovationsfähigkeit) oder eventuelle Probleme wie ein ruinöser Steuerwettbewerb (mit einer daraus folgenden Unterversorgung an öffentlichen Gütern und einer zu geringen Umverteilung) oder eventuelle „race to the bottom“-Probleme bei Regulierung überwiegen (*Sinn 1997, 2003; Kerber 1998; Wellisch 2000; Feld/Kirchgässner 2001*).

¹⁷ Das Konzept des Yardstick-Wettbewerbs wurde in einem völlig anderen Zusammenhang, nämlich in der Regulierungstheorie, entwickelt (vgl. allgemein *Shleifer 1985*). Auch hier ist der Ausgangspunkt, dass die Regulierungsbehörde nur über ein sehr unzureichendes Wissen über die mögliche Leistung der regulierten Unternehmen verfügt. Es lässt sich aber zeigen, dass zwischen den regulierten Unternehmen ein Wettbewerb um die Verbesserung der Leistung entsteht, wenn man Regulierungen einführt, die den Gewinn bzw. Verlust der regulierten Unternehmen so an ihre relative Leistung knüpfen, dass überdurchschnittliche Leistungen belohnt und unterdurchschnittliche bestraft werden.

- (3) *Regelwettbewerb bei Rechtswahlfreiheit:* Ein im Bereich der rechtlichen Regeln interessanter und zunehmend relevanter Spezialfall liegt dann vor, wenn auch rechtliche Regeln in der Weise mobil werden, dass private Akteure die Freiheit haben, zwischen unterschiedlichen rechtlichen Regeln zu wählen und sich insofern auch für ausländische rechtliche Regeln entscheiden zu können, ohne aber selbst in diese Jurisdiktion umziehen zu müssen. Ein Beispiel ist das aus den USA bekannte Phänomen eines Wettbewerbs unterschiedlicher Gesellschaftsrechtsordnungen (zwischen den US-Bundesstaaten), das sich nach der jüngsten Rechtsprechung des EuGH auch in der EU entwickeln könnte (*Romanò* 1985; *Heine* 2003; *Schanze/Jüttner* 2003). Befinden sich bestimmte rechtliche Regeln durch Rechtswahlfreiheit in einem direkten Wettbewerb zueinander, so kann dadurch der Prozess der Innovation und Imitation von rechtlichen Regeln wesentlich intensiviert werden, weil diese Regeln nun isoliert gewählt werden können und nicht – wie beim interjurisdiktionellen Wettbewerb – nur als Teil eines umfassenden Gesamtpakets von Standortleistungen (*Kerber* 2000a).

*c) Föderale Mehr-Ebenen-Governance-Systeme
als Innovationssysteme*

Die Grundidee des Wettbewerbsföderalismus als „laboratory federalism“ besteht also darin, föderale Mehr-Ebenen-Systeme auch als Innovationssysteme zu sehen, in denen durch dezentrale Experimente und durch Wettbewerb zwischen den dezentralen Einheiten auch Politiken als staatliche Lösungen von ökonomischen und gesellschaftlichen Problemen einem ständigen Prozess von Innovation und Diffusion ausgesetzt werden. Lernen über bessere Politiken wird damit zu einer inhärenten Eigenschaft föderaler Systeme (*Kerber* 2004). Diese Innovations- und Lerndimension erweitert und ergänzt damit die traditionellen, primär auf statische Effizienz abstellenden wohlfahrtsökonomischen Kriterien für die konkrete Gestaltung föderaler Systeme. Ausgehend von den föderalismustheoretischen Ansätzen und den Theorien des interjurisdiktionellen und institutionellen Wettbewerbs lassen sich eine Reihe von Kriterien darüber ableiten, wie föderale Mehr-Ebenen-Governance-Systeme institutionell zu gestalten sind.¹⁸ Diese Untersuchungen umfassen sowohl Kriterien für die vertikale Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen als auch Analysen dazu, ob bzw. unter welchen institutionellen Rahmenbedingungen Wettbewerbsprozesse – sei es in Form des Yardstick-Wettbewerbs, des interjurisdiktionellen Wettbewerbs oder eines Regelwettbewerbs via freier Rechtswahl – für bestimmte Arten von Politiken möglich und zweckmäßig sind. Dabei ist gerade auch auf die Funktionsfähigkeit der dezentralen Experimentierungsprozesse und des wechselseitigen Lernens zu achten. Soweit

¹⁸ Für solche Kriterienkataloge in Bezug auf rechtliche Regeln vgl. *Kerber/Heine* (2002) und *Grundmann/Kerber* (2002).

Dezentralität oder Wettbewerb zu mehr negativen als positiven Wirkungen führen, sind solche Probleme entweder durch geeignete institutionelle Rahmenbedingungen oder durch Unterbindung solcher Wettbewerbsprozesse zu lösen, bspw. durch Harmonisierung oder Zentralisierung. Aufgrund der Notwendigkeit der langfristigen Innovations- und Anpassungsfähigkeit von Gesellschaften erweisen sich die Vorteile aus dezentralisierten, wettbewerblichen Experimentierungsprozessen als gewichtige Argumente bei der Abwägung zwischen den Vor- und Nachteilen von Zentralität / Harmonisierung einerseits und Dezentralität / Wettbewerb andererseits.

IV. Lernen in der Wirtschaftspolitik: OMK und Wettbewerbsföderalismus im Vergleich

Sowohl die OMK als auch der Wettbewerbsföderalismus können damit als Institutionen verstanden werden, die die Möglichkeit des wechselseitigen Lernens aus dezentralem Experimentieren in einem Mehr-Ebenen-System von Gebietskörperschaften systematisch etablieren. In diesem Abschnitt sollen beide Konzepte einem Vergleich unterzogen werden, um sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede herauszuarbeiten. Dabei wird auch die Frage zu beantworten sein, inwiefern beide Konzepte sich wechselseitig ausschließen oder in einem bestimmten Sinne auch wechselseitig ergänzen könnten.

a) Lernen aus den Erfahrungen Anderer

Das wechselseitige Lernen aus praktischen Erfahrungen mit tatsächlich durchgeführten konkreten Politiken ist bei beiden Konzepten eine zentrale Grundidee. Insofern ist beiden ein relatives Misstrauen gegenüber abstrakt-theoretisch aus der Wissenschaft abgeleiteten Politikempfehlungen gemeinsam. Theoretisch können damit beide Konzepte als institutionelle Lösungsversuche für das Hayeksche Problem mangelnden Wissens über erfolgreiche Politiken verstanden werden. Bei der OMK erfolgt das Lernen aus den Erfahrungen der Mitgliedstaaten dadurch, dass ihre faktisch unterschiedlichen Politiken einer zentralen Beurteilung unterzogen werden, die beste Maßnahme identifiziert und diese dann den Mitgliedstaaten empfohlen wird. Im Wettbewerbsföderalismus ist das Lernen aus den Erfahrungen Anderer dagegen ein Teil der wettbewerblichen Suche der Jurisdiktionen nach besserer Politiken. Dabei wird die vergleichende Beurteilung alternativer Politiken letztlich von den im Wettbewerb stehenden Jurisdiktionen selbst dezentral durchgeführt. Allerdings können diese natürlich – ebenso wie die OMK – auch auf anderweitig bereitgestellte wissenschaftliche Analysen zurückgreifen.

Eine präzise Analyse der Funktionsweise dieser Lernprozesse erfordert jedoch eine genauere Beantwortung der Fragen, *wer* konkret über *was* etwas lernt und von welchen politökonomischen Hypothesen über die Determinanten intrajurisdiktio-

neller politischer Entscheidungen ausgegangen wird.¹⁹ Nimmt man bspw. an, dass sich Regierungen eng an den *Wählern* zu orientieren haben, dann sind deren Lernprozesse über die relative Güte alternativer Politiken von wesentlicher Bedeutung, weil sich die Politiker in ihren Entscheidungen über die Einführung bestimmter Maßnahmen nicht weit von den Wählern entfernen können. Dagegen spielt das Lernen der *Politiker* über andere Politiken eine relativ wichtigere Rolle, wenn sie mangels effektiver Kontrolle durch die Bürger bei der Politikgestaltung über einen erheblichen Entscheidungsspielraum verfügen. Dies gilt im Prinzip gleichermaßen für die OMK wie für den interjurisdiktionalen Wettbewerb.

Eine weitere zentrale Frage ist, *was* gelernt wird. Sowohl in der OMK als auch im Wettbewerbsföderalismus gibt es zwei grundlegend verschiedene mögliche Erkenntnisse:

- (1) Wer löst ein Problem – ausgehend von bestimmten quantifizierbaren Zielen wie Arbeitslosen- oder Wachstumsraten – relativ besser? Dies führt zu „rankings“ bzw. „benchmarks“ und ist ausreichend für die relative Beurteilung der Qualität der Politiken einer Regierung, wie sie beim Yardstick-Wettbewerb im Mittelpunkt steht oder wie sie in Aussagen über die unterschiedliche Performance spezieller Politiken von Mitgliedstaaten in der OMK zum Ausdruck kommt.
- (2) Wesentlich wichtiger und gleichzeitig sehr viel schwieriger zu beantworten ist dagegen die Frage, durch welche spezifischen Politiken diese unterschiedlichen Ergebnisse zustande kommen, d. h. was denn nun die Best Practices sind, die dann in der OMK von den anderen Mitgliedstaaten oder im interjurisdiktionalen Wettbewerb durch weniger wettbewerbsfähige Jurisdiktionen im Zuge von Imitationsprozessen übernommen werden sollten.

Von den vielen generellen Problemen der Identifikation von Best Practices können hier nur einzelne kurz thematisiert werden.²⁰ Ein erstes grundsätzliches Problem, das bei jeder Anwendung des Best Practices-Konzepts auftritt, aber gleichermaßen auch ein zentrales Problem für das Lernen im interjurisdiktionalen Wettbewerb ist, ist die Frage, ob es denn ausgehend von einem vorgegebenen Set von Politiken überhaupt *eine* Politik gibt, die als Best Practice tatsächlich für alle Jurisdiktionen die „beste Politik“ ist. Bestehen in unterschiedlichen Ländern unterschiedliche Ziele und/oder unterschiedliche Bedingungen und Problemlagen, so folgt aus Sicht der Theorie der Wirtschaftspolitik, dass man nicht davon ausgehen kann, dass es *die* „beste Politik“ gibt, die in allen Ländern einheitlich durchgeführt werden sollte. Ist die „beste Politik“ dagegen für verschiedene Länder unterschiedlich, dann kann das Lernen von Anderen nicht einfach in der Form stattfinden, dass

¹⁹ Vgl. hierzu bspw. *Schnellenbach* (2004).

²⁰ Vgl. *Lundvall/Tomlinson* (2001, 2002) sowie zur konkreten Anwendung dieses Konzepts auf die OMK *Arrowsmith/Sisson/Marginson* (2004); *Schütz/Speckesser/Schmid* (1998).

die bei bestimmten Zielen weniger gut abschneidenden Länder einfach die Politik der „besten“ Länder übernehmen. Lernen von anderen ist selbstverständlich trotzdem möglich, erfordert aber eine wesentlich differenziertere Analyse der eigentlichen Wirkungen bestimmter Politiken unter jeweils unterschiedlichen Bedingungen.²¹ Dieses Problem existiert ebenso für die OMK wie für den interjurisdiktionalen Wettbewerb.

Eng hiermit zusammenhängend sind die auch aus der innovationsökonomischen Diffusionsforschung wohlbekannten Imitationsprobleme (Rogers 1995). Best Practices zu imitieren ist angesichts unterschiedlicher Bedingungen und Kompetenzen ein oft schwieriger Prozess, der sowohl Zeit benötigt als auch scheitern kann. Daher ist davon auszugehen, dass die meisten Imitationen selbst wieder innovative Anpassungen an die jeweils spezifischen Umstände des imitierenden Akteurs erfordern. Ein besonderes Problem ergibt sich dabei dadurch, dass die Wirksamkeit vieler Politiken von den jeweiligen institutionellen Kontextbedingungen abhängig ist, so dass es auch auf das Zusammenwirken verschiedener Politiken ankommt.²² Im Regulierungswettbewerb zeigt sich dieses Problem darin, dass die Übernahme einzelner ausländischer rechtlicher Regeln (wie bspw. das Gesellschaftsrecht) in die inländische Rechtsordnung („legal transplants“) oftmals schwierige Kompatibilitätsprobleme mit der sonstigen Rechtsordnung aufwirft und damit den Regulierungswettbewerb bei freier Rechtswahl erschweren kann (Heine / Kerber 2002). Dieses Problem besteht aber gleichermaßen für die OMK, weil ähnliche Kompatibilitätsprobleme auch bei der Übernahme einer in einem anderen institutionellen Kontext erfolgreichen fremden Politik auftreten können (Schludi 2003).

Gerade aufgrund dieser Probleme ist es nicht verwunderlich und durchaus folgerichtig, dass die bisher in der EU konkret durchgeführten OMKs nicht in einem simplen Prozess des Herausfindens von Best Practices mit deren anschließender Empfehlung an die Mitgliedstaaten bestehen. Obwohl sie in ihrem Anspruch zunächst einmal wesentlich genügsamer sind, stellen sie sich gleichzeitig als erheblich komplexer heraus. Teilweise konnte man sich bislang nicht einmal auf gemeinsame Ziele einigen, teilweise war man trotz gemeinsamer Ziele zurückhaltend mit der Feststellung von „rankings“. Zudem hat sich der Weg zur expliziten Feststellung von Best Practices als besonders schwierig und langwierig erwiesen. Daneben wird immer wieder – gerade auch von den Befürwortern der OMK – darauf hingewiesen, dass aufgrund der unterschiedlichen Bedingungen in den einzelnen Ländern spezifische Anpassungen notwendig sind (vgl. Abschnitt B sowie Amitsis et al. 2003, 99–105; Chalmers / Lodge 2003; De la Porte / Pochet 2003a; Radaelli 2003).

²¹ Fragt man dann aber nach der Wirkungsweise verschiedener Politiken unter alternativen Bedingungskonstellationen, nähert man sich wieder erheblich der allgemein-theoretischen Vorgehensweise der üblichen wissenschaftlichen Forschung an.

b) Anreizprobleme

Eine weitere zentrale Frage hinsichtlich der Funktionsfähigkeit von OMK und Wettbewerbsföderalismus ist, inwieweit beide fähig sind, grundlegende Anreizprobleme zu lösen. Anreizprobleme können sich dabei auf zwei Ebenen ergeben:

- (1) Grundsätzlich müssen zunächst ausreichende Anreize gegeben sein, überhaupt nach zusätzlichen Informationen zu suchen bzw. bereitgestelltes Wissen von Anderen zu übernehmen. Wichtig ist also, dass die relevanten Entscheidungsträger auch tatsächlich über Anreize verfügen, ihre Wissensbasis zu erweitern.
- (2) Weiterhin müssen aber auch Anreize vorhanden sein, die (dann als bekannt vorausgesetzten) „besseren“ Politiken tatsächlich umzusetzen, eventuell sogar gegen den Widerstand von Interessengruppen, so dass „Lernen“ sich letztlich auch in einem veränderten Handeln niederschlägt.

Bei der OMK sind die Anreizprobleme schwierig zu analysieren, weil dies sehr von ihrer ganz konkreten Ausgestaltung abhängt. Da die Identifikation von Best Practices das Zusammenwirken von Mitgliedstaaten und zentraler EU-Ebene erfordert, sind für diese beiden Ebenen jeweils die Anreize zu untersuchen, tatsächlich Ressourcen und Zeit für die Suche nach zusätzlichem Wissen über innovative Politikmaßnahmen aufzuwenden sowie in einem zweiten Schritt die so gewonnenen neuen Erkenntnisse auch in veränderte Politikgestaltung umzusetzen. Da die idealerweise festgestellten Best Practices auf den von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Informationen über die von ihnen durchgeführten Politiken und den damit erzielten (Miss-)Erfolgen beruhen, ist das Engagement der Mitgliedstaaten und die Qualität der von ihnen dezentral gesammelten und aufbereiteten Erfahrungen wesentlich für den mit einer bestimmten OMK jeweils erzielbaren Lernerfolg. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten die notwendige Aufbereitung ihrer Erfahrungen in bestimmten Politikfeldern nicht nur als zusätzliche bürokratische Bürde sehen, die sie der zentralen Ebene gegenüber zu erfüllen haben, sondern sich davon auch einen eigenen Nutzen versprechen.²³

Zudem stellt sich auch die Frage, wie groß die Anreize auf der zentralen Ebene sind, tatsächlich die „besten Politiken“ zu identifizieren und entsprechend weiter zu empfehlen. Dazu müssten die konkret beteiligten Institutionen – inklusive ihres

²² Vgl. im Hinblick auf die OMK allgemein die Diskussion bspw. in Chalmers/Lodge (2003); De la Porte / Pochet (2001; 2003a); Radaelli (2003); Schludi (2003). In der politikwissenschaftlichen Literatur zur OMK ist deshalb die Best Practices-Methode als zu einfach kritisiert und ein „kontextualisiertes Lernen“ gefordert worden (Radaelli 2003, 2004). Im Übrigen ist dieses Problem in der ordnungswissenschaftlichen Literatur seit Euckens These der „Interdependenz der Ordnungen“ wohlbekannt.

²³ Dass solche Anreize bestehen, zeigt die Inanspruchnahme des Peer Review-Programms der Europäischen Beschäftigungsstrategie durch einzelne Mitgliedstaaten zu verschiedenen Problemen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Vgl. hierzu im Detail <http://www.peerreview-employment.org/de/>.

Zusammenspiels – genau analysiert werden. Da aber bspw. in der EU letztlich der Ministerrat über die bei der OMK entstehenden Politikempfehlungen entscheidet, besteht die Gefahr, dass die Feststellung der Best Practices in ähnlicher Weise wie bei anderen EU-Entscheidungen auch erhebliche Züge politischer Kompromisse trägt. Dadurch würde jedoch die sachliche Qualität der OMK stark beeinträchtigt werden (*Chalmers/Lodge* 2003). Ähnliche negative Konsequenzen hätte es, wenn die zentrale Ebene die OMK dazu benutzen würde, um jenseits der Identifizierung „besten Politiken“ eigene politische Interessen durchzusetzen, um bspw. langfristig die Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen zu verändern.

Weiterhin besteht das Problem, welche Anreize die dezentralen Einheiten haben sollten, die zentral festgestellten „besten Politiken“ auch tatsächlich zu übernehmen. Hier stellt sich allerdings eine Grundsatzfrage in Bezug auf die OMK. Wenn die Mitgliedstaaten auch weiterhin über die alleinige Kompetenz in diesen Politikfeldern verfügen sollen, dann kann die Nichtübernahme einer „besten Politik“ durch einen Mitgliedstaat nicht unbedingt als Versagen der OMK angesehen werden. Die OMK kann trotzdem erfolgreich in dem Sinne sein, dass sie die Informationsbasis verbessert, aufgrund derer ein Mitgliedstaat seine Entscheidungen trifft. Zudem kann die OMK über die Propagierung von Best Practices mit Hilfe der öffentlichen Meinung in den Mitgliedstaaten dazu beitragen, nationale Reformblockaden zu überwinden, die durch den Widerstand von Interessengruppen oder durch die Dominanz von nicht mehr dem aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstand entsprechenden Theorien bewirkt werden.²⁴ Die OMK kann dabei also insofern auf die Politik der Mitgliedstaaten einwirken, dass sie „schlechte“ Leistungen von Regierungen anprangert oder einen unpopulären Reformkurs unterstützt. Eine besondere (seit langem bekannte) Variante ist, dass die zentrale Ebene mit ihrer Empfehlung unpopulärer Best Practices eine Sündenbockfunktion übernimmt.²⁵ Eine interessante (und aus der Föderalismustheorie wohlbekannte) Möglichkeit besteht ferner darin, die Vergabe von finanziellen Mitteln aus den Förderprogrammen der EU an die Bedingung der Umsetzung bestimmter Politikempfehlungen zu knüpfen. Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass zunächst die direkten Anreize der Mitgliedstaaten relativ gering sind, die von der OMK empfohlenen „besten Politiken“ auch tatsächlich zu übernehmen.²⁶

²⁴ Zur Bedeutung der Beeinflussung der öffentlichen Meinung als Mittel der Durchsetzung der OMK in den Mitgliedstaaten vgl. *Meyer* (2003a, 2003b). Auch durch eine umfassende Partizipation beteiligter Akteure auf den verschiedenen Ebenen könnte der Umsetzungsdruck erhöht werden. Allerdings sind die bisherigen Erfahrungen hierzu nicht ermutigend, vgl. *Amitsis et.al.* (2003, 105–111); *De la Porte/Nanz* (2004); *De la Porte/Pochet* 2003b.

²⁵ Vgl. zum sog. „naming-and-shaming“ bspw. *Schludi* (2003, 15–17) und *Trubek/Trubek* (2003); auf die möglicherweise auch kontraproduktive Wirkung dieses informellen Sanktionsmechanismus weisen *Chalmers/Lodge* (2003) hin; zur sog. „blame avoidance“ vgl. *Bonoli* (2000).

²⁶ Vgl. allgemein zur Diskussion um mögliche Sanktionsmechanismen bei Anwendung des „soft law“ die in Abschnitt B.III zu diesem Thema angegebene Literatur.

Allerdings ergibt sich auch im Wettbewerbsföderalismus eine Fülle von spezifischen Anreizproblemen. Beim von der Mobilität von Individuen, Unternehmen und Produktionsfaktoren getragenen interjurisdiktionalen Wettbewerb bestehen im Prinzip hohe Anreize seitens der einzelnen sich im Standortwettbewerb befindlichen Jurisdiktionen, mit möglichst attraktiven Steuer-Leistungs-Paketen mobile Faktoren anzuziehen bzw. diese an sich zu binden. Hier müsste sichergestellt werden, dass kein gravierendes Wettbewerbsversagen (wie bspw. „race to the bottom“-Probleme) auftritt, da andernfalls nicht mehr gewährleistet wäre, dass es im Interesse der einzelnen Jurisdiktionen ist, die Qualität ihrer Politiken zu erhöhen.²⁷ Innerhalb eines wettbewerbsföderalistischen Systems wäre somit in einem ersten Schritt durch geeignete institutionelle Rahmenbedingungen (Wettbewerbsordnung) die grundsätzliche Funktionsfähigkeit der interjurisdiktionalen Wettbewerbsprozesse sicherzustellen (*Kerber 1998*).

Aber auch dann, wenn die Anreizprobleme in Bezug auf die gesamte Jurisdiktion gelöst sind, können vielfältige Defizite im intrajurisdiktionalen politischen Prozess auftreten, die verhindern, dass die jeweiligen Regierungen im Interesse ihrer Bürger danach streben, die Qualität ihrer Politik durch Lernen von den Politiken anderer Länder zu verbessern. Auch hierzu wären die jeweiligen politökonomischen Prozesse im Detail zu analysieren. In der föderalismustheoretischen Literatur ist dabei insbesondere die Funktionsfähigkeit des Yardstick-Wettbewerbs untersucht worden. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, inwiefern die Wähler die Leistungen ihrer Regierung mit denen benachbarter Jurisdiktionen vergleichen und welchen Effekt dies dann wiederum auf die Leistungen der eigenen Regierung hat. Empirische Untersuchungen aus den USA kommen dabei zu differenzierten Ergebnissen (*Besley/Case 1995; Kollman/Miller/Page 1997, 2000*). Ein zentrales Problem liegt vor allem in der „rationalen Ignoranz“ der Wähler, für die es sich individuell wenig lohnt, sich über die Qualität der Politik in anderen Jurisdiktionen zu informieren (*Schnellenbach 2004*).

Diese Anreizprobleme sind jedoch stark von der Art des betrachteten institutionalen Wettbewerbs abhängig, da sich deren Transmissionsmechanismen erheblich unterscheiden. So tritt im Gegensatz zum Yardstick-Wettbewerb beim interjurisdiktionalen Wettbewerb das Problem der „rationalen Ignoranz“ nicht auf, weil die mobilen Akteure ihre Informationsaufwendungen über alternative Standortbedingungen individuell direkt im Rahmen ihrer Migrationsentscheidung verwerten können. Allerdings können hier Mobilitätskosten eine erheblich Hürde darstellen, die die Intensität des interjurisdiktionalen Wettbewerbs ebenso beeinträchtigen können wie das Problem, dass man sich im Standortwettbewerb immer nur zwischen Gesamtpaketen von Politiken entscheiden kann. Dadurch wird der Anreiz

²⁷ Stattdessen könnten internationale Gefangenendilemmata auftreten, wie bspw. im Falle von strategischen Handels- oder Wettbewerbspolitiken (vgl. zur Möglichkeit strategischer Wettbewerbspolitiken bei einem Regulierungswettbewerb zwischen Wettbewerbspolitiken *Kerber/Budzinski 2003*).

für Verbesserungen in einzelnen Politikfeldern relativ gering, weil ein einzelner Politikbereich oft nur einen marginal kleinen Einfluss auf Standortentscheidungen hat. Dagegen tritt dieses „Paketproblem“ ebenso wie das Problem „rationaler Ignoranz“ bei einem Regelwettbewerb via freie Rechtswahl nicht auf, so dass hier im Prinzip ein von Mobilitätskosten nicht beeinträchtigter intensiver Regulierungs-wettbewerb entstehen kann.²⁸

Diese Überlegungen legen die Schlussfolgerung nahe, dass sich OMK und Wettbewerbsföderalismus in gewissem Umfang wechselseitig unterstützen könnten. So ist für die Funktionsfähigkeit wettbewerbsföderalistischer Systeme zweifellos die Bereitstellung von Informationen über die relative Qualität der Politiken in verschiedenen Jurisdiktionen eines der zentralen Probleme. Dies trifft wegen des Vorliegens „rationaler Ignoranz“ in besonderer Weise auf den Yardstick-Wettbewerb zu. Aber auch beim interjurisdiktionalen Wettbewerb und beim Regelwettbewerb bei freier Rechtswahl ist mit erheblichen Informationskosten und Beurteilungsschwierigkeiten für die mobilen Nachfrager und für die Regierungen zu rechnen. Eine zentrale Bereitstellung sowohl von Informationen über verschiedene Politiken als auch der Beurteilung dezentraler Politiken, wie es bei der OMK geschieht, könnte im Prinzip erheblich die Transparenz erhöhen und damit einen Beitrag zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit wettbewerbsföderalistischer Systeme leisten. Umgekehrt kann ein funktionsfähiges System des Wettbewerbsföderalismus die Anreize in den Mitgliedstaaten wesentlich stärken, die von der OMK empfohlenen „besten Politiken“ auch tatsächlich zu übernehmen – zumindest dann, wenn dadurch tatsächlich die Wettbewerbsfähigkeit der Jurisdiktionen verbessert wird.²⁹

c) Zentralität und Dezentralität

In welchem Verhältnis stehen OMK und Wettbewerbsföderalismus zur Problematik von Zentralität und Dezentralität? Dies ist eine besonders schwierige Frage bei der OMK, deren Beantwortung stark von ihrer konkreten Ausgestaltung abhängt. So impliziert die OMK in ihrer jetzigen Form der zentralen Evaluation dezentraler Politiken mit anschließend unverbindlichen Politikempfehlungen keine direkte Veränderung der vertikalen Kompetenzverteilung. Die Mitgliedstaaten behalten zunächst ihre Befugnisse im Bezug auf die Politiken, die von der OMK beurteilt werden. Im Rahmen des Wettbewerbsföderalismus ergibt sich dagegen aus der Analyse der optimalen vertikalen Kompetenzverteilung, die die Funktionsfähigkeit von interjurisdiktionalen Wettbewerbsprozessen sicherstellen soll, ob

²⁸ Allerdings kann umgekehrt bei freier Rechtswahl ein Anreizproblem für die staatlichen Regelanbieter auftreten, ihre eventuell ineffizienten Regeln zu verbessern. Da durch die freie Rechtswahl eine Entkopplung von Standort und rechtlichen Regeln stattfindet, verschlechtern ineffiziente Politiken nicht mehr die Standortqualität.

²⁹ Vgl. auch die Kompatibilität dieser Argumentation mit dem Konzept des demokratischen Experimentalismus bei Sabel (1997, 2001); ähnlich auch Okruch (2003; 2004).

und inwieweit Zuständigkeiten zur Politikgestaltung nach oben oder unten verlagert werden sollten. Allerdings besteht zwischen der OMK und dem Wettbewerbsföderalismus ein prinzipieller Unterschied hinsichtlich der Einbeziehung der zentralen Ebene bei der Evaluierung eines bestimmten Politikfeldes. So führt bei der OMK ein Gremium von Experten eine zentrale Evaluierung der dezentral betriebenen Politiken nach einheitlichen Kriterien durch, aus der dann weitgehend einheitliche Politikempfehlungen folgen. Dagegen nimmt im Wettbewerbsföderalismus jede Jurisdiktion unabhängig von den anderen konkurrierenden Jurisdiktionen solche Evaluationen alternativer Politiken vor. Angesichts der Komplexität solcher Beurteilungen sind aber bei der Evaluierung der gleichen Politikfelder durch einzelne Jurisdiktionen auch unterschiedliche Ergebnisse zu erwarten.³⁰ Daher wird die dezentralisierte Evaluation im Rahmen des Wettbewerbsföderalismus zu einer größeren Varietät an Politikempfehlungen führen als dies mittels der zentralen Bewertung durch die OMK der Fall sein wird.³¹

Ein leicht nachvollziehbarer Vorteil der zentralen Evaluation im Rahmen der OMK ist, dass die aufzuwendenden Kosten nur einmal anfallen, während sie im Wettbewerbsföderalismus mehrfach auftreten.³² Unter Umständen ergibt sich auch ein Vorteil für die zentrale Evaluation, weil die zentrale Ebene besser Informationen bzgl. Vergleichbarkeit und Aktualität von den dezentralen Einheiten anfordern kann. Auch kann eine zentrale Evaluation zu einer größeren Autorität für ihre Politikempfehlungen führen, so dass Politikblockaden in den dezentralen staatlichen Einheiten besser aufgebrochen werden können. Der Vorteil, nach einem einheitlichen Raster die dezentralen Politiken zu beurteilen und sie damit vergleichbar zu machen, kann jedoch insofern problematisch sein, als dies einen Konsens über die normativen Zielvorstellungen und die Operationalisierung der Zielerreichung voraussetzt, der oftmals nicht wirklich gegeben ist. An dieser Stelle zeigt sich das bereits in Abschnitt C.IV.a) angeführte Problem, ob denn bei der Unterschiedlichkeit von normativen Vorstellungen und Problemlagen in den verschiedenen Ländern tatsächlich ein einheitliches Raster gefunden werden kann, mit dem sich die Politiken in ein eindeutiges „ranking“ bringen lassen bzw. ob klar „beste Politiken“ bestimmt werden können. Selbst wenn dies der Fall wäre, stellt sich die Frage, wie

³⁰ In der Privatwirtschaft, in deren Praxis die Konzepte des Benchmarking und der Best Practices entwickelt worden sind, werden diese wie in einem wettbewerbsföderalistischen System dezentral angewendet. Es werden nicht zentral – bspw. durch einen Branchenverband – Best Practices identifiziert und dann allen Wettbewerbern empfohlen. Vielmehr führt dies jedes Unternehmen in eigener Regie durch, auch wenn dabei natürlich auf externen Sachverständigen zurückgegriffen wird. Daher entspricht die OMK mit ihrer zentralen Evaluation eigentlich nicht dem in der Privatwirtschaft verwendeten Modell von Benchmarking und Best Practices.

³¹ Vgl. hierzu auch die Ausführungen im nächsten Abschnitt C.IV.d).

³² Dieses Argument ist aus der Innovationsökonomik als das Problem der Doppelforschung bestens bekannt. Darüber hinaus bringt die OMK auch Kostenvorteile durch die Bereitstellung einer Infrastruktur für wechselseitiges Lernen, die bei Bedarf von den einzelnen Mitgliedstaaten in Anspruch genommen werden kann.

hoch die Wahrscheinlichkeit ist, dass eine Gruppe von Experten Fehler macht und sich in der Identifikation der Best Practices irrt. Das Hauptproblem hierbei ist, dass gerade dann, wenn die OMK in dem Sinne funktioniert, dass die Mitgliedstaaten ihre Empfehlungen beachten, sich eventuelle Fehler systematisch ausbreiten können. Aufgrund möglicher Lock-in-Effekte und Pfadabhängigkeiten eines einmal institutionalisierten Prozesses der Politikdiffusion besteht dann die Gefahr, dass ein Umsteuern mit erheblichem Zeitaufwand und entsprechend hohen Wohlfahrtsverlusten verbunden ist (*North 1990; Eckardt 2004*). Insofern können falsche Politikempfehlungen in der OMK – in ähnlicher Weise wie bei einer Zentralisierung der entsprechenden Politikkompetenzen – zu langfristig gravierenden negativen Konsequenzen führen.

Der Wettbewerbsföderalismus zeichnet sich dagegen dadurch aus, dass hier die Beurteilung alternativer Politiken dezentral stattfindet, so dass dabei auch unterschiedliche Kriterienraster und Operationalisierungsmethoden angewendet werden können. Auf der einen Seite kann durchaus angenommen werden, dass für die einzelnen Evaluationen weniger Ressourcen aufgewendet und diese eventuell auch nicht immer so systematisch durchgeführt werden wie im Falle der zentralen Evaluation. Insofern muss dabei zweifellos auch mit einer Fülle von Fehlern gerechnet werden. Auf der anderen Seite aber unterliegen die Beurteilungen, welche der Politiken relativ besser sind als andere und was man von den Erfahrungen in anderen Ländern lernen kann, selbst wieder dem Wettbewerb. Angesichts der Unsicherheit bei der Bestimmung der „besten Politiken“ kann eine solche Unterschiedlichkeit langfristig aber gerade auch positive Wirkungen haben. Diejenigen Länder, die einen größeren Aufwand betreiben, um ihre Politiken – auch durch Lernen von Anderen – zu verbessern, werden Vorteile im interjurisdiktionalen Wettbewerb erzielen. Dagegen werden Irrtümer, die bei dieser schwierigen Beurteilung immer auch auftreten können, in einem wettbewerbsföderalistischen System schneller aufgedeckt und korrigiert werden als im Falle der OMK, wenn alle Länder die zentralen Politikempfehlungen befolgen.

Eine weitere zentrale Frage, die aber in diesem Beitrag bewusst nicht vertieft behandelt werden soll, bezieht sich auf die Befürchtungen, ob die OMK nicht langfristig zu einer Verschiebung von bisher mitgliedstaatlichen Kompetenzen auf die EU-Ebene führen kann. So kann nicht ausgeschlossen werden, dass die OMK auch von der Kommission dazu benutzt werden könnte, um langfristig im (vertikalen) Wettbewerb zwischen der EU-Ebene und den Mitgliedstaaten um Kompetenzen Vorteile zu gewinnen. Insbesondere die in Abschnitt C.IV.e) untersuchte starke Betonung der Konvergenz als Ziel der OMK deutet durchaus in eine solche Richtung (vgl. zu dieser Problematik *Arbeitsgruppe 4a 2001; Chalmers/Lodge 2003* sowie Abschnitt C.IV.e).

d) Innovation und Diffusion von Politiken

Aus evolutionsökonomischer Perspektive ist die Erkenntnis von zentraler Bedeutung, dass (1) nicht davon ausgegangen werden kann, dass die besten Politiken oder Institutionen zur Lösung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Probleme bereits gefunden worden sind und (2) der laufend stattfindende wirtschaftliche, soziale und technologische Wandel zu einer ständigen Weiterentwicklung der Problemlagen führt, so dass auch bisher gut bewährte Politiken veralten können bzw. völlig neue Probleme auftreten, die die Neu- oder Weiterentwicklung von Politiken und institutionellen Rahmenbedingungen erfordern. Insofern muss ein politisches System zumindest mittel- und langfristig über ein hohes Potenzial an Innovations- und Anpassungsfähigkeit in Bezug auf staatliche Politiken bzw. Institutionen verfügen (*Kerber 2004; Okruch 2004*). Im Prinzip haben sowohl die OMK als auch der Wettbewerbsföderalismus durch die systematische Einbeziehung von dezentralen Experimentier- und Lernprozessen diese zentrale Dimension der Politikinnovation und -diffusion im Blick – allerdings in unterschiedlichem Ausmaß.

Wie in Abschnitt C.III bereits erläutert, sehen evolutionsökonomische Konzepte des Wettbewerbsföderalismus in den Anreizen zur Innovation und Diffusion neuer Politiken einen der großen Vorteile des Wettbewerbsföderalismus. Dies spiegelt sich in der expliziten Verwendung der evolutionsökonomischen Wettbewerbskonzeptionen von *Hayek* und/oder *Schumpeter* sowie in der Einbeziehung von Variations-Selektions-Argumentationsmustern aus der modernen evolutionsökonomischen Innovationsökonomik wider. Aus dieser Perspektive kann der wettbewerbliche Experimentierungsprozess im interjurisdiktionalen Wettbewerb als ein trial and error-Prozess analysiert werden, in dem durch das Ausprobieren neuer Politiken *ständig* Varietät produziert wird, während weniger geeignete Politiken durch die im Wettbewerb (insbesondere durch Imitation und damit Diffusion) stattfindenden Selektionsprozesse wieder aussortiert werden. Funktionieren die Selektionsprozesse in ausreichendem Umfang, so findet durch solche wettbewerblichen trial and error-Prozesse eine schrittweise Verbesserung der von den Jurisdiktionen verwendeten Politiken und Institutionen statt. Zentrale Voraussetzung für diesen Mechanismus der Schaffung neuen Wissens durch parallele Experimentierungsprozesse ist jedoch, dass auch *ständig* neue Varietät durch die Generierung von neuen Politiken hervorgebracht wird, denn nur durch die Unterschiedlichkeit der angewandten Politiken bleibt der parallele Experimentierungsprozess mit seiner Möglichkeit des wechselseitigen Lernens erhalten.³³

Aus dieser Perspektive betrachtet zeigt sich, dass die OMK im Prinzip nicht den gesamten Prozess von Politikinnovation und -diffusion berücksichtigt, sondern nur den Diffusionsprozess. So bezieht sich in der OMK die Evaluation der dezentral betriebenen Politiken, die darauf beruhende Identifikation von Best Practices und

³³ Zu den evolutionsökonomischen Grundlagen dieser Argumentation siehe *Röpke (1977); Metcalfe (1989)* sowie stärker in Bezug auf Wettbewerb *Kerber (1997)*.

die sich anschließenden Politikempfehlungen an die Mitgliedstaaten lediglich auf den Selektions- und Diffusionsprozess. Im Idealfall übernehmen dann alle Mitgliedstaaten diese „beste Politik“, so dass am Ende dieses Prozesses alle Mitgliedstaaten eine einheitliche Politik betreiben würden. Damit würde dann der Prozess des parallelen Experimentierens und des wechselseitigen Lernens zu einem Ende kommen. Dies hätte zur Folge, dass die OMK die Innovation neuer Politiken und damit die Generierung von Varietät, die ein notwendiger Input für den Hayekschen Wettbewerb als Entdeckungsverfahren ist, nicht nur ausblenden, sondern tendenziell sogar blockieren würde.³⁴ Der Grund für die starke Betonung des Diffusionsaspektes ist darin zu sehen, dass die von der EU propagierte OMK gleichzeitig als ein Mittel zur Erreichung von Konvergenz in solchen Politikbereichen verstanden wird, die noch in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen und daher durch dezentrale Politikgestaltung gekennzeichnet sind. Die sich daraus ergebende Unterschiedlichkeit in den angewandten Politiken wird dabei nicht als eine positive Ressource für das wechselseitige Lernen begriffen, sondern als an sich negativ bewertet. Damit ergibt sich aber die Gefahr, dass das Experimentieren mit neuen und damit von den bisher festgestellten Best Practices abweichenden Politiken erschwert oder gar unterbunden wird.

De facto ist jedoch zunächst nicht damit zu rechnen, dass es durch die OMK zu einer solchen Politikvereinheitlichung kommen wird, da die Anwendung gleicher Politiken aufgrund der institutionellen und strukturellen Unterschiede zu jeweils anderen Ergebnissen in den einzelnen Mitgliedstaaten führen würde, woraus wiederum unterschiedliche spezifische Reaktionen folgen würden.³⁵ Allerdings könnte insbesondere die Anwendung finanzieller Instrumente, mit denen die Anreize zur Umsetzung von durch die OMK identifizierten Best Practices erhöht werden sollen, den politischen Innovationsprozess hemmen.³⁶ Beim Wettbewerbsföderalismus dagegen käme es zu einem ständigen Prozess von Innovation und Diffusion, was aber implizieren würde, dass zu jedem Zeitpunkt eine größere Unterschiedlichkeit in den dezentral betriebenen Politiken bestehen würde. Daher ist das Lernpotenzial im Wettbewerbsföderalismus prinzipiell größer. Der Wettbewerbsföderalismus ist somit eine Institution, die systematisch Anreize zur ständigen Generierung und Ausbreitung von neuen besseren Politiken und institutionellen Regelungen setzt.

e) Koordination und Konvergenz

Sowohl die OMK als auch der Wettbewerbsföderalismus erfordern ein Mindestmaß an Koordination und Konvergenz, damit sie ihre erwünschten Wirkungen entfalten können. Dabei ist es im Fall des Wettbewerbsföderalismus ausreichend,

³⁴ Vgl. zu dieser Kritik auch Arrowsmith / Sisson / Marginson (2004); Lundvall / Tomlinson (2002, 208) und Radaelli (2003, 41).

³⁵ Vgl. zum Problem kontextualisierten Lernens Abschnitt C.IV.a).

³⁶ Vgl. hierzu Abschnitt C.IV.b).

sich auf ein Minimum an Zielen und Prinzipien zu einigen, die eine funktionsfähige Wettbewerbsordnung konstituieren. Dagegen besteht bei der OMK die Gefahr, dass nicht nur gemeinsame Ziele für die jeweiligen Politikfelder, in denen die OMK angewandt wird, definiert werden, mit denen bestimmte einheitliche Ergebnisse erreicht werden sollen, sondern dass darüber hinaus auch die auf Basis der Nationalen Aktionspläne und Strategieberichte identifizierten Best Practices zu mehr oder weniger bindenden Politikvorgaben werden. Damit könnte es mittels der OMK auch zu einer Vereinheitlichung von Politiken in an sich der Autonomie der Mitgliedstaaten unterstehenden Politikfeldern kommen. Eine schlechende Kompetenzverlagerung hin zur zentralen EU-Ebene wäre damit nicht ausgeschlossen.³⁷

Die Auffassung, dass eine stärkere Koordination, ja sogar eine Konvergenz der nationalen Politiken wünschenswert und notwendig sei, findet sich dabei sowohl in vielen EU-Dokumenten als auch in fast der gesamten wissenschaftlichen Literatur zur OMK.³⁸ Zwar wird bezüglich der empirisch angewandten OMKs anerkannt, dass oft – insbesondere in den Bereichen Beschäftigungs- und Sozialpolitik – eine große und nicht beseitigbare Diversität besteht, so dass die OMK durch ihre unverbindliche und flexible Vorgehensweise gerade als geeignete Methodik gilt, damit pragmatisch umzugehen. Dies ändert aber nichts an dem grundsätzlichen und nicht kritisch reflektierten Ziel einer stärkeren Konvergenz nationaler Politiken.³⁹ Überraschenderweise aber wird die Frage nach der Notwendigkeit einer solchen Konvergenz so gut wie nicht diskutiert, sondern explizit oder implizit als selbstverständlich vorausgesetzt.

Es findet keine wirkliche Diskussion über die jeweiligen Vor- und Nachteile von Unterschiedlichkeit und Einheitlichkeit statt, wie sie ausgehend von föderalistisch-theoretischen Ansätzen bzw. der Debatte um Zentralität / Harmonisierung versus Dezentralität / Regulierungswettbewerb geführt wird, obwohl es sich dabei ja explizit um Politiken handelt, für die die Kompetenzen weiter auf der mitgliedstaatlichen Ebene bestehen bleiben sollen. Trotz des Begriffs der „Koordinierung“ von nationalen Politiken wird auch nicht auf die üblichen ökonomischen Begründungen für die Notwendigkeit von Politikkoordinierung zurückgegriffen, wie bspw. das Auftreten von negativen externen Effekten durch nationale Politiken in anderen Ländern (etwa aufgrund strategisch eingesetzter Beggar-my-neighbour-Politiken), die Lösung von internationalen Gefangenendilemma-Problemen bzw. positive Synergieeffekte, die durch abgestimmte nationale Politiken entstehen könn-

³⁷ Vgl. die Diskussion über Harmonisierung und Konvergenz im Rahmen der OMK bei Borrás / Jacobsson (2004); De la Porte / Poche (2003a, 8 – 10).

³⁸ Vgl. hierzu die in Abschnitt B.III angeführte Literatur.

³⁹ Gerade im Bereich der Sozialpolitik wird die OMK als eine möglicherweise geschickte Methodik angesehen, wie man ausgehend von der großen Diversität nationaler Politiken langfristig vielleicht doch ein einheitliches Europäisches Sozialmodell entwickeln kann. Zur Idee, über eine „weiche“ Politikkoordinierung eine „kognitive Konvergenz“ zu erreichen, vgl. Meyer (2003b).

ten.⁴⁰ Selbst das ansonsten in der EU gerne angeführte binnenmarktbezogene Argument der Schaffung gleichwertiger Wettbewerbsbedingungen („level playing field“) findet sich hier nicht als Begründung für die angestrebte Konvergenz. Die einzige wirkliche Begründung folgt aus der Methodik der OMK selbst, nämlich der Anwendung von Benchmarking und der Diffusion von Best Practices, denn die Konvergenz erscheint dann als eine logische Konsequenz dieser Methodik. Auf die Problematik einer solchen Vereinheitlichung, wenn unterschiedliche Ziele und Bedingungen in den Mitgliedstaaten vorliegen, die differenzierte Problemlösungen erfordern, sowie die möglichen negativen Konsequenzen für die Generierung von Politikinnovationen wurde bereits in den vorangegangenen Abschnitten hingewiesen.

Im Wettbewerbsföderalismus würden die im letzten Abschnitt angeführten theoretischen Konzepte verwendet, um für einzelne Politikbereiche die relativen Vorteile und Nachteile von Zentralität und Dezentralität, Einheitlichkeit und Unterschiedlichkeit sowie von interjurisdiktionellem Wettbewerb im Hinblick auf eine möglichst gute Erfüllung der Bürgerpräferenzen festzustellen. Damit würde der Bedarf an Koordination dezentraler Politiken und das notwendige Ausmaß an Konvergenz bestimmt. Koordination und Konvergenz sind in diesem Konzept aber kein Ziel an sich; vielmehr ist klar, dass in einem wettbewerbsföderalistischen System Koordination und Konvergenz dezentraler Politiken nur in einem begrenztem Umfang möglich sind, wenn die Dezentralität nicht ad absurdum geführt werden soll. An dieser Stelle zeigt sich auch das konzeptionelle Hauptproblem der OMK, nämlich die immanente Widersprüchlichkeit zwischen dem Ziel der Herbeiführung einer Konvergenz dezentral betriebener Politiken einerseits und der Dezentralität dieser Kompetenzen andererseits (vgl. auch *Radaelli* 2003).

D. Zu den Perspektiven der OMK in der EU

Als Ergebnis des in Abschnitt C vorgenommenen Vergleichs zwischen der OMK und dem Wettbewerbsföderalismus, die zwei alternative Institutionen für das systematische Lernen über dezentrale Politiken bilden, lässt sich folgendes festhalten:

- (1) Sowohl die OMK als auch der Wettbewerbsföderalismus stellen im Prinzip sehr hilfreiche Methoden für das systematische Lernen über erfolgreiche Politiken dar. Sie greifen dabei auf die gleiche Idee der Erkenntnisgewinnung aus dezentralen Experimentierungsprozessen und wechselseitigem Lernen zurück.

⁴⁰ Eine kleine Ausnahme ist der Bericht der Arbeitsgruppe 4a der Kommission (*Arbeitsgruppe* 2001), in dem zumindest Kompatibilität und Konsistenz als Kriterien erwähnt werden. Im Bereich der Politikkoordination im Rahmen der Konvergenzkriterien der Wirtschafts- und Währungsunion liegt dagegen eine andere Situation vor, weil das Einhalten der Konvergenzkriterien als ein nationaler Beitrag zur Erstellung eines Kollektivgutes verstanden werden kann. Vgl. zudem auch *Begg/Hodson/Maher* (2003).

Bei beiden treten aber auch erhebliche und teilweise sehr ähnliche Probleme in Bezug auf das „Lernen“ von Anderen auf. Dies gilt insbesondere, wenn die Ziele und Bedingungen in verschiedenen Ländern unterschiedlich sind. Daher sind die spezifischen Bedingungen für ein erfolgreiches „Lernen“ in beiden Fällen noch wesentlich genauer zu untersuchen. Dies gilt vor allem auch für die damit verbundene Anreizproblematik zur Umsetzung des Wissens um bessere Politiken.

- (2) Im Gegensatz zum Wettbewerbsföderalismus, der konzeptionell den gesamten Innovations- und Diffusionsprozess neuer Politiken einbezieht, besteht bei der OMK die Gefahr, dass der Innovationsprozess systematisch vernachlässigt und durch eine zu enge Anwendung der betriebswirtschaftlichen Konzepte von Benchmarking und Best Practices primär nur auf die Diffusion der relativ besten Politiken abgestellt wird. Die starke Betonung des Konvergenzzieles kann dabei zudem langfristig die wissensgenerierende Funktion des wechselseitigen Lernens aus dezentralen Politikexperimenten untergraben, weil die Aufrechterhaltung eines Mindestmaßes an durch Politikinnovationen gespeister Unterschiedlichkeit dezentraler Politiken eine wesentliche Voraussetzung für die dauerhafte Wirksamkeit dieses Lernmechanismus ist. Für die OMK folgt hieraus, dass (a) das Recht dezentraler Einheiten auf eigenständige Politikexperimente gesichert und gestärkt werden sollte, (b) aufgrund der daraus folgenden Unterschiedlichkeit Konvergenz an sich kein eigenständiges Ziel sein kann und darf sowie (c) das Konzept der OMK ausdrücklich um die Innovationsdimension erweitert werden sollte – unter Umständen sogar durch eine explizite Förderung von Politikinnovationen.
- (3) Inwiefern sind OMK und Wettbewerbsföderalismus sich wechselseitig ausschließende institutionelle Alternativen? Stellt die OMK primär auf das Ziel der Herbeiführung der Konvergenz nationaler Politiken ab, dann trägt dies die längerfristige Gefahr in sich, dass die Kompetenzen für diese Politiken faktisch zunehmend zentralisiert werden. Dies würde einer wettbewerbsföderalistischen Konzeption der EU systematisch den Boden entziehen. Wird die OMK dagegen primär als eine Methodik des freiwilligen wechselseitigen Lernens aus dezentralen Politikexperimenten begriffen, d. h. dass die OMK durch zentrale Evaluation primär zusätzliche Informationen generiert bzw. nationalen Regierungen hilft, unpopuläre aber sinnvolle Politiken gegen den Widerstand von Interessengruppen durchzusetzen, so können sich Wettbewerbsföderalismus und OMK sogar wechselseitig unterstützen. Denn die OMK kann die Informationskosten über alternative Politiken und ihre Wirkungen reduzieren, die Politiker und Wähler im Rahmen des Yardstick-Wettbewerbs in wettbewerbsföderalistischen Systemen aufwenden müssen (Transparenzschaffung). Umgekehrt können die im interjurisdiktionalen (Standort-)Wettbewerb bestehenden Anreize helfen, dass nationale Regierungen Empfehlungen der OMK über geeignete dezentrale Politiken auch tatsächlich umsetzen.

- (4) Für die erfolgreiche Ausgestaltung sowohl der OMK als auch des Wettbewerbsföderalismus ist es aber notwendig, die theoretische und empirische Forschung über die Determinanten und Bedingungen der Innovation von Politiken und des erfolgreichen Lernens von den Erfahrungen in anderen Ländern systematisch zu verstärken. Trotz vielversprechender Ansätze besteht in diesem Bereich noch ein erhebliches Forschungsdefizit (siehe insbesondere auch *Oates 1999*).

Es war nicht das primäre Ziel dieses Beitrags, die von der EU durchgeführten konkreten Anwendungen der OMK einer kritischen Analyse zu unterziehen. Am Beispiel der Alterssicherung wurden die mit ihrer Umsetzung verbundenen praktischen Schwierigkeiten exemplarisch verdeutlicht. Zweifellos konnte die OMK bisher nicht die von ihren Befürwortern gehegten Erwartungen erfüllen, was aber vor allem auch an von vornehmerein unrealistisch hohen Ansprüchen und zu knappen Zeitvorgaben liegt. Angesichts der Komplexität der Probleme und der Unterschiedlichkeit der Mitgliedstaaten und ihrer bisherigen Politiken sollte aber unmittelbar einsichtig sein, dass eine solche Aufgabe, wie man sie sich mit der OMK vorgenommen hat, nur mittel- und langfristig lösbar ist. Genauso deutlich sollte sein, dass die bisherige pragmatische Vorgehensweise, je nach Politikbereich und Ausmaß von Konsens und Unterschiedlichkeit die OMK in verschiedener Form und mit unterschiedlichem Anspruch durchzuführen, richtig ist. Insofern sollten die bisherigen Unzulänglichkeiten nicht als Argument gegen das Konzept der OMK an sich verwendet werden.

Dieser Beitrag hat sich daher darauf konzentriert, das Potenzial zu untersuchen, das das idealtypische Konzept der OMK aufweist, um das immer wieder notwendige Lernen über geeignete Wirtschaftspolitiken institutionell systematisch zu verankern. Es zeigte sich, dass die OMK hierbei durchaus einen wichtigen Beitrag leisten könnte, wenn sie in adäquater Form in die institutionelle Gesamtarchitektur der europäischen Integration eingebunden ist. Als Methode der laufenden Generierung von Wissen durch wechselseitiges Lernen aus parallelen dezentralen Experimentierungsprozessen mit Politiken kann sie allerdings auf Dauer nur funktionieren, wenn die Dezentralität von Politiken soweit wie möglich aufrecht erhalten und gesichert bleibt. Wird die OMK dagegen – wie von vielen ihrer Befürworter – als Instrument zu einer direkt nicht erreichbaren Konvergenz und Harmonisierung gesehen, so verfehlt sie ihren eigentlichen Zweck. Insofern kann sie ihren systematischen Platz auf Dauer auch nur innerhalb eines wettbewerbsföderalistischen Systems der europäischen Integration finden.

Literatur

- Amitsis, G. et al. (2003): Connecting Welfare Diversity Within the European Social Model, Background Report Prepared for The Modernisation of the European Social Model & E.U. Policies and Instruments, International Conference of the Hellenic Presidency of the European Union „The Modernisation of the European Social Model & EU Policies and Instruments“, Ioannina/Greece, 21–22 May 2003, http://www.efrofia.gr/Social_Model_report_en.pdf, 09/03/2004.*
- Arbeitsgruppe 4a (2001): European Commission: Involving Experts in the Process of National Policy Convergence, Report by Working Group 4a, June, http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group8/report_en.pdf, 09/03/04.*
- Arrowsmith, J. / Sisson, K. / Marginson, P. (2004): What can „Benchmarking“ Offer the Open Method of Co-ordination?, in: Journal of European Public Policy 11, 311–328.*
- Atkinson, A. B. / Marlier, E. / Nolan, B. (2004): Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union, in: Journal of Common Market Studies 42, 47–75.*
- Begg, I. / Hodson, D. / Maher, I. (2003): Economic Policy Coordination in the European Union, in: National Institute Economic Review 183, 66–77.*
- Behrendt, Chr. (2003): The Role of Indicators in the Process of the „Open Method of Coordination“: Taking Stock and Looking Ahead, in: VDR et al. (Hrsg.), Open Method of Co-ordination in the Field of Pensions – Quo Vadis?, International Conference on 26 and 27 March 2003 in Berlin, Germany, DRV-Schriften 50, 81–88.*
- Berry, F. S. / Berry, W. D. (1999): Innovation and Diffusion Models in Policy Research, in: Sabatier, P. A. (Hrsg.), Theories of the Policy Process. Boulder CO.*
- Besley, T. / Case, A. (1995): Incumbent Behavior, Tax-Setting, and Yardstick Competition, in: American Economic Review 85, 25–45.*
- Bonoli, G. (2000): The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe. Cambridge et al.*
- Borrás, S. / Jacobsson, K. (2004): The Open Method of Co-ordinating and New Governance Patterns in the EU, in: Journal of European Public Policy 11, 185–208.*
- Bratton, W. W. / McCahery, J. A. (1997): The New Economics of Jurisdictional Competition: Devolutionary Federalism in a Second-Best World, in: The Georgetown Law Journal 86, 201–278.*
- Breton, A. (1996): Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Public Finance. Cambridge: University Press.*
- Budzinski, O. (2004): The International Competition Network as an International Merger Control Institution, in: Chen, John-ren (Hrsg.), International Institutions and Multinational Enterprises – Global Players, Global Markets, Cheltenham: Edward Elgar (forthcoming).*
- Büchs, M. / Friedrich, D. (2004): Surface Integration – The National Action Plans for Employment and Social Inclusion in Germany, in: Zeitlin, J. / Pochet, P. / Magnusson, L. (Hrsg.), Opening the Open Method of Co-ordination, Brussels: Peter Lang (forthcoming).*
- Camp, R. C. (1989): Benchmarking: The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance, Milwaukee: ASQC Industry Press.*

- Casey, B. H. (2003): Coordinating „Coordination“: Beyond „Streamlining“, in: VDR et al. (Hrsg.), Open Method of Coordination in the Field of Pensions – Quo Vadis?, International Conference on 26 and 27 March 2003 in Berlin, Germany, DRV-Schriften 50, 89–97.*
- Cassel, D. (1984): Wirtschaftspolitik in alternativen Wirtschaftssystemen: Begriffe, Konzepte, Methoden, in: Cassel, D. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik im Systemvergleich. Konzeption und Praxis der Wirtschaftspolitik in kapitalistischen und sozialistischen Wirtschaftssystemen, München.*
- Chalmers, D./Lodge, M. (2003): The Open Method of Co-ordination and the European Welfare State, ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation, Discussion Paper No. 11, June 2003, The London School of Economics and Political Science, <http://www.lse.ac.uk/collections/CARR/pdf/Disspaper11.pdf>, 09/03/2004.*
- De la Porte, C./Nanz, P (2004): The OMC – a Deliberative-democratic Mode of Governance? The Cases of Employment and Pensions, in: Journal of European Public Policy 11, 167–288.*
- De la Porte, C./Pochet, P. (2001): Social Benchmarking, Policy-Making and New Governance in the EU, in: Journal of European Social Policy 11, 291–301.*
- De la Porte, C./Pochet, P. (2002) (Hrsg.): Building Social Europe Through the Open Method of Co-ordination, Brüssel.*
- De la Porte, C./Pochet, P. (2003a): The OMC Intertwined with the Debates on Governance, Democracy and Social Europe, Research on the Open Method of Co-ordination and European Integration, April 2003, <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/delaportePochet.pdf>, 09/03/2004.*
- De la Porte, C./Pochet, P. (2003b): The Participative Dimension of the OMC, Paper prepared for the Conference „Opening the Open Method of Co-ordination“, 4.–5. Juli 2003, Florenz, mimeo.*
- De la Porte, C./Pochet, P. (2004): The European Employment Strategy: Existing Research and Remaining Questions, in: Journal of European Social Policy 14, 71–79.*
- Dolowitz, D./Marsh, D. (2000): Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making, in: Governance 13, 1–24.*
- Eckardt, M. (2005): Der Einfluss der Europäischen Union auf die Alterssicherung der Mitgliedstaaten, in: Hegmann, H./Neumärker, B. (Hrsg.), Die Europäische Union aus politökonomischer Perspektive, 329–358.*
- Eckardt, M. (2004): Institutionen- und evolutionsökonomische Erklärungen des Rechtswandels, in: Kerber, W. (Hrsg.), Studien zur Evolutorischen Ökonomik IX, Berlin: Duncker & Humblot, 163–202.*
- Eckardt, M. (2003): The Open Method of Co-ordination on Pensions – An Economic Analysis of its Effects on Pension Reform, in: Journal of European Social Policy 15, forthcoming.*
- Feld, L. P./Kirchgässner, G. (2001): Vor- und Nachteile des internationalen Steuerwettbewerbs, in: Müller, W./Fromm, O./Hansjürgens, B. (Hrsg.), Regeln für den europäischen Systemwettbewerb: Steuern und soziale Sicherungssysteme, Marburg, 21–51.*

- Freeman, R.* (1999): Policy Transfer in the Health Sector, http://www.pol.ed.ac.uk/research/working_paper1.html, 09/03/2004.
- Frey, B. S.* (1997): Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Gray, V.* (1973): Innovation in the States: A Diffusion Study, in: American Political Science Review 67, 1174–1185.
- Grundmann, S. / Kerber, W.* (2002): European System of Contract Laws – A Map for Combining the Advantages of Centralised and Decentralised Rule-Making, in: *Grundmann, S. / Stuyck, J. (Hrsg.)*, An Academic Greenpaper on European Contract Law, The Hague: Kluwer, 295–342.
- Hall, P. A.* (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: Comparative Politics 25, 275–296.
- Hayek, F. A. v.* (1996): Die Irrtümer des Konstruktivismus und die Grundlagen legitimer Kritik gesellschaftlicher Gebilde, in: *Hayek, F. A. v., Die Anmaßung von Wissen (hrsg. v. W. Kerber)*. Tübingen: Mohr Siebeck, 16–36.
- Heine, K.* (2003): Regulierungswettbewerb im Gesellschaftsrecht. Zur Funktionsfähigkeit eines Wettbewerbs der Rechtsordnungen im europäischen Gesellschaftsrecht, Berlin.
- Heine, K. / Kerber, W.* (2002): European Corporate Laws, Regulatory Competition and Path Dependence, in: European Journal of Law and Economics 13, 43–71.
- Hemerijck, A. / Visser, J.* (2001): Learning and Mimicking: How European Welfare States Reform, mimeo.
- Hodson, D. / Maher, I.* (2001): The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Coordination, in: Journal of Common Market Studies 39, 719–746.
- Ikenberry, G. J.* (1990): The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning and ‚Policy Bandwagoning‘, in: *Suleiman, T. / Waterbury, J. (Hrsg.)*, The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization, Boulder.
- Jacobsson, K.* (2003): Trying to Reform the ‚Best Pupils in Class‘? The OMC in Sweden and Denmark, Draft Paper Prepared for the Workshop on Opening the Open Method of Coordination, Florenz 4.–5. Juli 2003, <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Summer03Conf/jacobsson.pdf>, 09/03/2004.
- Jacobsson, K. / Vifell, A.* (2004): New Governance Structure in Employment Policy-making? Taking Stock of the European Employment Strategy, in: *Zeitlin, J. / Pochet, P. / Magnusson, L. (Hrsg.)*, Opening the Open Method of Co-ordination. Brussels (forthcoming).
- Kerber, W.* (1997): Wettbewerb als Hypothesentest: eine evolutorische Konzeption wissenschaffenden Wettbewerbs, in: *Delhaes, K. v. / Fehl, U. (Hrsg.)*, Dimensionen des Wettbewerbs: Seine Rolle in der Entstehung und Ausgestaltung von Wirtschaftsordnungen. Stuttgart: Lucius & Lucius, 29–78.
- Kerber, W.* (1998): Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17, 199–231.

- Kerber, W. (2000a): Rechtseinheitlichkeit und Rechtsvielfalt aus ökonomischer Sicht, in: Grundmann, S. (Hrsg.), Systembildung und Systemlücken in Kerngebieten des Europäischen Privatrechts. Gesellschafts-, Arbeits- und Schuldvertragsrecht. Tübingen: Mohr Siebeck, 67–97.*
- Kerber, W. (2000b): Interjurisdictional Competition within the European Union, in: Fordham International Law Journal 23, S217–S249.*
- Kerber, W. (2004): Evolutorische Ökonomik und Wirtschaftspolitik: Probleme und Perspektiven am Beispiel des Wettbewerbsföderalismus, in: Dopfer, K. (Hrsg.), Studien zur Evolutorischen Ökonomik VIII, Berlin: Duncker & Humblot, 67–97.*
- Kerber, W./Budzinski, O. (2003): Towards a Differentiated Analysis of Competition of Competition Laws, in: ZWeR-JKournal of Competition Law 1, 411–448.*
- Kerber, W./Heine, K. (2002): Zur Gestaltung von Mehr-Ebenen-Rechtssystemen, in: Ott, C./Schäfer, H.-B. (Hrsg.), Vereinheitlichung und Diversität des Zivilrechts in transnationalen Wirtschaftsräumen. Tübingen: Mohr Siebeck, 167–194..*
- Kollman, K./Miller, J. H./Page, S. E. (1997): Political Institutions and Sorting in a Tiebout Model, in: American Economic Review 87, 977–992.*
- Kollman, K./Miller, J. H./Page, S. E. (2000): Decentralization and the Search for Policy Solutions, in: The Journal of Law, Economics, & Organization 16, 102–128.*
- Kommission (2000): Sozialpolitische Agenda, Mitt KOM (2000) 379 endg. vom 28.06.2000.*
- Kommission (2001a): European Governance, A White Paper, COM(2001) 428 final, Brussels, 25. 7. 2001.*
- Kommission (2001b): Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch eine integrierte Vorgehensweise, Mitt KOM (2001) 362 endg. vom 3.07.2001.*
- Kommission (2003): Strengthening the Social Dimension of the Lisbon Strategy: Streamlining Open Coordination in the Field of Social Protection, COM(2003) Brussels.*
- Konvent (2003): Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, CONV 850/03 Brüssel, den 18. Juli 2003.*
- Lundvall, B. A./Tomlinson, M. (2001): Learning by Comparing: Reflections in the Use and Abuse of International Benchmarking, in: Sweeney, G. (Hrsg.), Innovation, Economic Progress and the Quality of Life, Cheltenham: Elgar, 120–136.*
- Lundvall, B. A./Tomlinson, M. (2002): International Benchmarking as a Policy Learning Tool, in: Joao Rodrigues, M. (Hrsg.), The New Knowledge Economy in Europe, Cheltenham: Elgar, 203–231.*
- Metcalfe, J. S. (1989): Evolution and Economic Change, in: Silberston, A. (Hrsg.), Technology and Economic Progress, Houndsmill, 544–585.*
- Meyer, O. C. (2003a): The Soft Side of Hard Policy Coordination in EMU: Peer Review and Publicised Opinion in Germany and Ireland, Draft Paper for the Conference on Stability and Economic Governance in London, 25 April 2003, http://www.govecor.org/data/20021212114951_Meyer_Stability_Pact_Conference.pdf, 09/03/2004.*

- Meyer, O. C. (2003b): Konvergenz nationaler Wirtschaftspolitiken durch europäische Koordinierungsverfahren? Erklärungsansätze und erste Ergebnisse., in: Caesar, R./Lammers, K./Scharrer, H. E. (Hrsg.), Konvergenz und Divergenz in der Europäischen Union – Empirische Befunde und wirtschaftspolitische Implikationen, Baden-Baden: Nomos, 277 – 296.
- Ministerrat (2002): Draft Joint Report by the Commission and the Council on Adequate and Sustainable Pensions, COM(2002), 737 final, Brussels, 17/12/2002.
- Ministerrat (2003): Joint Report by the Commission and the Council on Adequate and Sustainable Pensions, 6572/2/03 REV 2, Brussels, 03/03/2003, http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/2003jpr_en.pdf, 27/05/03.
- Nationale Strategieberichte (2002): http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/index_en.htm, 09/03/2004.
- Nice, D. C. (1994): Policy Innovation in State Government. IA: Iowa University Press.
- Noaksson, N./Jacobsson, K. (2003): The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD. The OECD Job Strategy in Contrast with the EU Employment Strategy, Score Rapportserie 2003:7, Stockholm Centre for Organizational Research, Stockholm: University.
- North, D. C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge/New York/Melbourne.
- Oates, W. E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Literature 37, 1120 – 1149.
- Okruch, S. (2003): Ordnungökonomische Politikberatung in der Demokratie, in: Beckmann, K./Meyer, D./Okruch, S. (Hrsg.): Neuer Wein aus alten Schläuchen? Wirtschaftswissenschaftliche Ansätze jenseits des „Mainstream“, Budapest, 39 – 82.
- Okruch, S. (2004): Evolutorische Ökonomik und Ordnungspolitik – ein neuer Anlauf, in: Dopfer, K. (Hrsg.), Studien zur Evolutorischen Ökonomik VIII, Berlin: Duncker & Humblot 41 – 65.
- Orenstein, M. (2003): Mapping the Diffusion of Pension Innovation, in: Holzmann, R./Orenstein, M./Rutkowski, M. (Hrsg.), Pension Reform in Europe: Process and Progress, Washington, 171 – 193.
- Pitlik, H. (1997): Politische Ökonomie des Föderalismus. Föderative Kompetenzverteilung im Lichte der konstitutionellen Ökonomik. Frankfurt am Main et al.: Peter Lang.
- Radaelli, C. M. (2003): The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?, Swedish Institute for European Policy Studies, Rapport nr. 1 March / 2003, <http://www.sieps.su.se>, 09/03/2004.
- Radaelli, C. M. (2004): The Diffusion of Regulatory Impact Analysis. Best Practice or Lesson-Drawing?, in: European Journal of Political Research (forthcoming).
- Régent, S. (2002): The Open Method of Co-ordination: A Supranational Form of Governance?, International Institute for Labour Studies, Decent Work Research Programme, Discussion Paper DP/137/2002, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/dp13702.pdf>, 09/03/2004.
- Rogers, E. (1995): Diffusion of Innovations, 4. Aufl. New York.

- Romano, R.* (1985): Law as a Product: Some Pieces of the Incorporation Puzzle, in: *Journal of Law, Economics, and Organization* 1, 225 – 283.
- Röpke, J.* (1977): *Die Strategie der Innovation*. Tübingen: Mohr.
- Rose, R.* (1993): *Lesson Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. Chatham, N.J.
- Rose, R.* (2002): When all other Conditions are not Equal: The Context of Drawing Lessons, in: Jones Finer, C. (Hrsg.), *Social Policy Reform in Socialist Market China: Lessons for and from Abroad*, Aldershot: Ashgate.
- Sabel, Ch. F.* (1997): Design, Deliberation, and Democracy: On the New Pragmatism of Firms and Public Institutions, in: Ladeur, K.-H. (Hrsg.): *Liberal Institutions, Economic Constitutional Rights, and the Role of Organizations*. Baden-Baden, 101 – 149.
- Sabel, Ch. F.* (2001): A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism, in: OECD (Hrsg.), *Governance in the 21st Century*. Paris, 121 – 148.
- Sabel, Ch. F./Zeitlin, J.* (2003): Active Welfare, Experimental Governance, Pragmatic Constitutionalism: The New Transformation of Europe, Draft prepared for the International Conference of the Hellenic Presidency of the European Union „The Modernisation of the European Social Model & EU Policies and Instruments“, Ioannina/Greece, 21 – 22 May 2003, <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EUC/zeitlinSabel3.pdf>, 09 / 03 / 2004.
- Salmon, P.* (1987): Decentralisation as an Incentive Scheme, in: *Oxford Review of Economic Policy* 3, 24 – 42.
- Schanze, E./Jüttner, A.* (2003): Anerkennung und Kontrolle ausländischer Gesellschaften – Rechtslage und Perspektiven nach der Überseering-Entscheidung des EuGH, in: *Die Aktiengesellschaft* 48, 30 – 36.
- Scharpf, F. W.* (2002): The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, in: *Journal of Common Market Studies* 40, 645 – 670.
- Schludi, M.* (2003): Chances and Limitations of ‚Benchmarking‘ in the Reform of Welfare State Structures – the Case of Pension Policy, AIAS Working Paper No.03 / 10, Amsterdam, <http://www.uva-aias.net/files/working-papers/WP10.pdf>, 09 / 03 / 2004.
- Schneider, A./Ingram, H.* (1988): Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design, in: *Journal of Public Policy* 8, 61 – 80.
- Schnellenbach, J.* (2004): Dezentrale Finanzpolitik und Modellunsicherheit. Eine theoretische Untersuchung zur Rolle des fiskalischen Wettbewerbs als Wissen generierender Prozeß, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schütz, H./Speckesser, S./Schmid, G.* (1998): Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies: Theoretical Foundations and Applications, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper FS I 98 – 205.
- Scott, J./Trubek, D. M.* (2002): Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union, in: *European Law Journal* 8, 1 – 18.
- Shleifer, A.* (1985): A Theory of Yardstick Competition, in: *Rand Journal of Economics* 16, 319 – 327.

- Siebert, H./Koop, M. J.* (1990): Institutional Competition. A Concept for Europe?, in: *Aus-senwirtschaft* 45, 439–462.
- Sinn, H.-W.* (1997): The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, in: *Journal of Public Economics* 88, 247–274.
- Sinn, H.-W.* (2003): The New Systems Competition. Oxford.
- Sparer, M. S./Brown, L. D.* (1996): States and the Health Care Crisis: The Limits and Lessons of Laboratory Federalism, in: Rich, R. F./White, W. D. (Hrsg.), *Health Policy, Federalism, and the American States*. Washington D.C., 181–202.
- Stanton, D.* (2003): Common Indicators Relating to National Strategies for Adequate and Sustainable Pensions: The Work of the Indicators Sub-Group of the Social Protection Committee, in: VDR et al. (Hrsg.): Open Method of Coordination in the Field of Pensions – Quo Vadis?, International Conference on 26 and 27 March 2003 in Berlin, Germany, DRV-Schriften 50, 64–70.
- Stone, D.* (2001): Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas, CSGR Working Paper No. 69/01, University of Warwick, April 2001, <http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/CSGR/wpapers/wp6901.pdf>, 09/03/2004.
- Stone, D.* (2003): Transnational Transfer Agents and Global Networks in the „Internationalisation“ of Policy, Paper prepared for the Internationalisation and Policy Transfer Workshop, Tulane University, New Orleans, 11.–12. April 2003, <http://www.tulane.edu/~dnelson/PolTransConv/Stone.pdf>, 09/03/2004.
- Streit, M. E.* (1996): Systemwettbewerb im europäischen Integrationsprozess, in: Immenga, U./Möschel, W./Reuter, D. (Hrsg.), *Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker: zum siebzigsten Geburtstag*. Baden-Baden, 512–535.
- Tidow, S.* (1999): Benchmarking als Leitidee. Zum Verlust des Politischen in der europäischen Perspektive, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 44, 301–309.
- Tiebout, C. M.* (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Economy* 64, 416–424.
- Trubek, D.M./Trubek, L. G.* (2003): Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe, Paper prepared for Presentation at the SALTS, OSE, UW Workshop on „Opening the Open Method of Coordination“, European University Institute, Florence, Italy, July 2003, <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EUC/trubekTrubek.pdf>, 09/03/2004.
- Ulrich, P.* (1998): Organisationales Lernen durch Benchmarking. Wiesbaden: Gabler.
- Vanberg, V./Kerber, W.* (1994): Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, in: *Constitutional Political Economy* 5, 193–219.
- VDR et al.* (Hrsg.) (2003): Open Method of Coordination in the Field of Pensions – Quo Vadis?, International Conference on 26 and 27 March 2003 in Berlin, Germany, DRV-Schriften 50.
- Vihanto, M.* (1992): Competition Between Local Governments as a Discovery Procedure, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 148, 411–436.
- Walker, J. L.* (1969): The Diffusion of Innovation Among the American States, in: *American Political Science Review* 63, 880–899.

Watson, G. H. (1993): Benchmarking: Vom Besten Lernen. Landsberg / Lech: Verlag Moderne Industrie.

Wellisch, D. (2000): Theory of Public Finance in a Federal State. Cambridge.

Wincott, D. (2003): Beyond Social Regulation? New Instruments and / or a New Agenda for Social Policy at Lisbon, in: Public Administration 81, 533 – 553.

Wirtschaftspolitik in den Niederlanden

Von *Kees van Paridon*, Rotterdam

Abstract

This contribution deals with the specific institutional arrangements that developed in Dutch economic policy after 1945. Till then the role for government in economic policy was seen as minimal, as in so many other countries. Budget deficits had to be prevented. In the interwar years alternatives were developed but not practiced. Especially from the catholic side a harmonious, corporatist attitude between unions, employers and government was advocated, while inside the social-democratic party in 1935 a so-called Labour Plan was published, with Keynesian oriented demand policies and with results based on macro-economic modeling.

Both alternatives came into practice after 1945. Main element had been the formation of the Central Planbureau, Bureau for Economic Analysis. This CPB has become the central economic forecasting institute in the Netherlands, part of the Dutch Ministry of Economic Affairs and responsible for all the government economic forecasts, but at the same time seen as so much independent that its forecasts are also used by unions and employers organizations for their wage negotiations and by all main political parties in a pre-election comparison of the economic consequences of the party election programs.

Besides the CPB some other institutions are mentioned, like the Socio-Economic Council and the Scientific Council for Government Policy. These institutional arrangements have contributed to a more pragmatic approach on economic policy and especially on structural reforms. During the fifties and again after 1983 it made a strong economic recovery possible. At the same time no indication is found that these arrangements have improved Dutch economic performance over a longer period of time.

A. Wie ein neues ökonometrisches Modell Kabinettsache wurde

Es war 1976, und eine schwierige Zeit für die niederländische Wirtschaft. Viele Indikatoren sprachen dafür, dass die Wirtschaftsentwicklung zum ersten Mal nach dem Zweiten Weltkrieg in einen scharfe Rezession geraten war. Seit 1973 hatte es wenig Wachstum, eine immer größere Inflationsrate, ein Anstieg der Arbeitslosigkeit und ein schnell wachsendes Budgetdefizit gegeben. Die Ursache war klar, so schien es, nämlich der dramatische Anstieg der Welterdölpreise verursacht durch

die OPEC. Auch das Rezept war deutlich, nämlich die großen Kaufkraftverluste durch einen keynesianischen Nachfrage-Impuls zu kompensieren und so der Konjunktur entgegen zu steuern. Diese Politik brachte aber nicht gleich den erwarteten Erfolg.

Ebenfalls seit 1973 war die Regierung *Den Uyl* im Amt, eine Koalition mit den Partij van de Arbeid (Sozialdemokraten), D'66 (Linksliberalen) und einigen Christlich-Demokratischen Ministern. Mit den guten Erfahrungen der ersten 20 Nachkriegsjahre im Hinterkopf, war das keynesianische Denken auch innerhalb dieser Koalition dominant. Als dann nach dem Nachfrage-Impuls die Erfolge aber ausblieben, nahm die Verunsicherung zu. Was musste geschehen um die Wirtschaft wieder anzukurbeln? Gerade in diesem Moment kam das *Centraal Planbureau* (Institut für Wirtschaftsprognosen, CPB), das offizielle Wirtschaftsprognose-Institut der Regierung, mit einem Gutachten an die Öffentlichkeit, in dem es feststellte, dass die problematische Wirtschaftslage eng mit dem Lohnwachstum zusammenhing. Seine Empfehlung war statt Nachfrageerhöhung nun Lohnzurückhaltung als die wichtigste Leitlinie anzustreben. Man kann sich denken, dass diese Empfehlung anfänglich für die damalige linksorientierte Regierung wie ein Anathema klang. Das CPB wurde eingeladen, um in einer Kabinettsitzung der Regierung den neuen Ansatz und die Empfehlungen zu erklären¹. Bis auf die ökonometrischen Einzelheiten wurde das Gutachten durch die Kabinettsmitglieder heftig diskutiert. Nur langsam und halbherzig änderte die Regierung ihren Wirtschaftskurs.

Diese kurze Geschichte macht die Rolle des CPB in der niederländischen Wirtschaftspolitik deutlich. Es ist darum nicht verwunderlich, dass das CPB in diesem Beitrag einen zentralen Platz einnimmt. Fast eben so wichtig waren in bestimmten Perioden die ziemlich engen Beziehungen zwischen Regierung und den Sozialpartnern, auch bekannt als das „Poldermodell“. Beide Faktoren, CPB und Poldermodell, sind typisch für die niederländische wirtschaftspolitische Konstellation. Dieser Beitrag skizziert die Determinanten dieser Konstellation, die ideologischen und historischen Wurzeln, den Aufbau, die Praxis und den Einfluss bestimmter Institutionen und die wirtschaftspolitischen Erfahrungen in der Nachkriegszeit. Am Ende wird die Frage diskutiert, ob diese typische Konstellation die Wirtschaftsentwicklung in den Niederlanden begünstigt hat oder nicht.

¹ Dazu kam, dass das CPB zugleich sein bisher fast ausschließlich nachfrageorientiertes Modell durch ein sogenanntes Jahrgangsmodell ersetzte, in dem die Angebotsseite besser berücksichtigt wurde. Diese neue Vorgehensweise wurde dann ausführlich in dieser Kabinettsitzung diskutiert.

B. Niederländische Wirtschaftspolitik in der Zwischenkriegszeit: Auf der Suche nach Alternativen zur liberalen Wirtschaftsauffassung

Die niederländische Wirtschaftspolitik hatte bis 1940 ein ziemlich liberalen Charakter. Die Regierungen dieser Zeit waren fast alle der Meinung, dass Interventionismus die Wirtschaftsentwicklung eher bremste als begünstigte. Je mehr Unternehmen und andere Wirtschaftsakteure frei waren, ihre eigenen Ziele zu realisieren, desto bessere Konsequenzen wurden für das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die Erwerbstätigkeit erwartet. Das bedeutete eine große Zurückhaltung bei jeder Regierung in Bezug auf Interventionen in den Bereichen Allokation, Stabilisation und Verteilung. Die Regierung war nur verantwortlich für Infrastrukturinvestitionen und für Investitionen in Bildung, Gesundheitswesen, Kultur usw. Öffentliche Betriebe gab es fast nur bei der Energieversorgung und im öffentlichen Transport, obwohl auch Ausnahmen, wie z. B. Hoogovens und KLM festzustellen sind. Beim internationalen Handel, den Direktinvestitionen und der Währungspolitik bevorzugte man ebenfalls eine nicht-interventionistische Haltung. Die Budgetpolitik war in normalen Zeiten immer darauf hingerichtet, dass Ausgaben und Einkünfte übereinstimmten. Defizite konnten nicht toleriert werden. Dass man mit Budgetpolitik vielleicht die Konjunktur in eine positive Richtung beeinflussen konnte, war eine Auffassung, die in Regierungskreisen bis 1940 nicht akzeptiert wurde. Auch bei Verteilungsfragen blieb man zurückhaltend. Im Vergleich zu vielen anderen europäischen Ländern waren die Sozialversicherungssysteme relativ wenig entwickelt. Man war noch immer der Meinung, dass die Armut besser durch lokale bzw. kirchliche Institutionen statt durch nationale Regelungen bekämpft werden sollte.

Natürlich war man in außergewöhnlichen Zeiten – wie im ersten Weltkrieg – gezwungen, interventionistisch zu reagieren, aber so schnell wie möglich wurden dann die alten Verhältnisse wieder hergestellt. Wenn es zwischen der Wirklichkeit und den angestrebten Zielen Abweichungen gab, wie z. B. weniger Wachstum oder mehr Arbeitslose, wurde die Erklärung fast immer in zuviel Regierungsinterventionismus bzw. in anderen Faktoren, die das Funktionieren wichtiger Märkte negativ beeinflussten, gesucht. So glaubte man, dass Gewerkschaften oft zu hohe Lohnforderungen verfolgten, mit negativen Konsequenzen für die Erwerbstätigkeit. Kurz gefasst, je mehr die Marktverhältnisse den idealtypischen Verhältnissen in den Lehrbücher ähnelten, desto besser sollte die Wirtschaftsentwicklung sein.

Nicht jeder in den Niederlanden war von dieser straffen Marktorientierung überzeugt. Im großen und ganzen entwickelten sich zwei wichtige Alternativen, die aber bis 1940 keinen politischen Einfluss erlangen konnten. Die eine Richtung war die des religiös-orientierten Corporatismus mit seiner klassenlosen Gesellschaftsorientierung, die andere die der sozialdemokratischen Planorientierung in der Wirtschaftspolitik.

In der niederländischen Gesellschaft und Politik war seit Mitte des 19. Jahrhunderts ein Prozess der „*Versäulung*“ aufgetreten. Bis dahin war in vielen Bereichen

eine liberal-protestantische Auffassung dominant gewesen. Diese Auffassung war eng verbunden mit den bürgerlichen Eliten in den wichtigsten Städten Hollands, die schon seit dem „Goldenen Jahrhundert“ die wichtigsten Entwicklungen bestimmt hatten. Im 19. Jahrhundert entwickelten sich jedoch verschiedene neue Auffassungen. 1853 gab es einen neuen Vertrag mit dem Papst in Rom, nach dem es den niederländischen Katholiken wieder gestattet war, ihren Glauben in den Öffentlichkeit zu zeigen, und sich auch in anderen Bereichen wie Bildung wieder zu organisieren. Ab 1870 gab es auch in den Niederlanden erste sozialistisch orientierte Initiativen, die nachher in der Errichtung von Gewerkschaften und sozialistischen Parteien kulminierte. Im gleichen Zeitraum fing *Abraham Kuyper* an, die sogenannten „kleine luyden“ (einfache protestantische Arbeiter und Bürger) in einer anti-revolutionären Bewegung zu organisieren. Anfang des 20. Jahrhundert war die Säulenstruktur in der niederländischen Gesellschaft dann deutlich sichtbar, wobei in jeder Säule die Angehörigen bei Arbeit, Freizeit, politischen Aktivitäten usw. fast völlig betreut werden konnten. Im Bildungs- und Gesundheitswesen, bei den politischen Parteien, den Gewerkschaften, den Wirtschafts- und Sportvereinen, den Zeitungen und auch in anderen gesellschaftlichen Organisationen konnte man oft katholische, protestantische, sozialistische und neutrale / liberale Varianten unterscheiden.

Während die sozialistische Lehre dem Klassenkampf gewidmet war, mit deutlichen Unterschieden zwischen Arbeiter und Unternehmer, propagierten z. B. die katholische und auch die protestantische Lehre viel mehr die Auffassung, dass es kein Klassenunterschied geben sollte². Die Katholiken benutzten dabei die Einsichten aus bestimmten Päpstlichen Briefen. Statt Klassenkampf sollte man probieren, auf harmonische Weise nach einer gemeinsamen Lösung für die Probleme zu suchen. So sollten Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen in Betriebsräten oder in Sektorräten über die Entwicklung eines Betriebes oder des Sektors sprechen. Diese korporatistischen Ideen wurden viel diskutiert, aber bis 1945 nicht in die Praxis umgesetzt. Daneben gab es sowohl in der katholischen als auch in der protestantischen Lehre ein Subsidiaritätsstreben. Unter dem Motto „Verantwortung in eigenem Kreis“ sollte man so gut wie möglich selbst die Verantwortung tragen, zum Beispiel im Bildungswesen oder bei der sozialen Sicherung. Beide Auffassungen, die von Korporatismus und Subsidiarität, wurden nach 1945 wichtige Leitlinien bei der Etablierung der niederländischen Wirtschaftspolitik.

Es gab aber auch eine Alternative sozial-demokratischer Herkunft³. Auch die niederländische Wirtschaft wurde um 1930 hart mit den Folgen der Weltwirt-

² Eine ausführliche Beschreibung dieses Gedankens findet man in der Habilitation von M. J. H. Dullaart, (1984). *Regeling of vrijheid; Nederlands economisch denken tussen de wereldoorlogen (Regelung oder Freiheit. Niederländisches wirtschaftliches Denken zwischen den Weltkriegen)*. Rotterdam.

³ Für eine detaillierte Darstellung dieser Entwicklung, siehe *A. van den Boogaard* (1999), *Configuring the Economy. The Emergence of a Modelling Practice in the Netherlands, 1920–1955*, Amsterdam: Thela Thesis.

schaftskrise konfrontiert. Die niederländischen Regierungen dieser Zeit waren der Auffassung, dass sie keine Verantwortung haben, die hohe Arbeitslosigkeit zu beseitigen. Die Lösung wurde allein in der Organisation einer „gesunderen“ Wirtschaft gesehen, wobei Lohnzurückhaltung oder eben Lohnkürzungen essentiell waren. Erst nach einigen Jahren gab es zögernd einige sogenannte Arbeitslosenprojekte, die zuerst eher durch Gemeinden, dann durch die Regierung initiiert wurden. Dabei waren die Regierungen der Auffassung, dass das Budget kein Defizite aufweisen sollte. Das bedeutete damals drastische Einsparungen, Lohnkürzungen bei den Beamten und immer striktere Kriterien bei der Sozialversicherung. Dabei hielten die Niederlande viel länger als die meisten anderen Länder am Goldstandard fest. Nur im September 1936 war man gezwungen den festen Kurs des Gulden zum Gold aufzugeben. Der darauf folgende Aufbruch dauerte zu kurz, um die hohe Arbeitslosigkeit nachhaltig zu beseitigen. In dieser Situation stellte die Sozial-Demokratische Arbeiter Partei (SDAP) 1935 ihren *Plan van de Arbeid* (Plan der Arbeit) vor, um mit Hilfe interventionistischer („keynesianischer-avant-la-lettre“) Politik zu probieren, die Wirtschaft wieder anzukurbeln, und dabei eben Budgetdefizite zu akzeptieren. Einer der Mitglieder der Kommission, die dieses Gutachten geschrieben hat, war Professor *Jan Tinbergen*. Um die Folgen dieser Vorschläge deutlich zu machen, hat *Tinbergen* ein einfaches Makromodell formuliert. Zum ersten Mal wurden so die Konsequenzen einer alternativen Wirtschaftspolitik mit Hilfe eines Modells präsentiert⁴. Allerdings wurden diese Vorschläge von der damaligen Regierung völlig ignoriert.

Nach 1945 war es dann möglich, die hier genannten alternativen Elemente, nämlich eine korporatistische Orientierung, ein aktivistische Wirtschaftspolitik und die Nutzung von Makromodellen, in die politische Praxis umzusetzen.

C. Die wirtschaftspolitischen Institutionen in den Niederlanden⁵

Gerade in den ersten Nachkriegsjahren wurde eine Vielfalt von neuen Institutionen und wirtschaftspolitischen Leitlinien geschaffen, die bis heute in der niederländischen Wirtschaftspolitik eine wichtige Rolle spielen. Eigentlich hat man schon im Krieg mit dieser Erneuerung angefangen. Bereits 1944 gab es vertrauliche Gespräche zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern über die Verhältnisse in der Nachkriegszeit. 1945 hat man dann die „*Stiftung der Arbeit*“ formiert. In dieser Stiftung diskutieren Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände über wichtige Elemente der Tarifpolitik, wie Produktivitätsentwicklung oder die

⁴ Mit dieser Modellentwicklung machte *Tinbergen* sich auch im Ausland bekannt. Er wurde vom Völkerbund eingeladen in Genf weiter an diesen Modellen zu arbeiten.

⁵ Ein ausführliche Beschreibung der niederländischen Wirtschaftspolitik und Institutionen im 20. Jahrhundert ist zu lesen bei *A. Knoester* (1989), *Economische politiek in Nederland* (Wirtschaftspolitik in den Niederlanden), Leiden: Stenfert Kroese.

Weiterbildung der Arbeitnehmer. Nach 1945 wurden dann auch das CPB, der SER und der WRR gegründet. Diese Institutionen werden nun detaillierter besprochen.

I. CPB

Nur wenige Monate nach Kriegsende, im September 1945, nahm das CPB unter der Leitung von *Jan Tinbergen* die Arbeit auf⁶. Der damalige Wirtschaftsminister, *Hein Vos*, war auch Mitglied der SDAP-Kommission zum „Plan der Arbeit“ gewesen, und verfügte über eine starke Planorientierung. Nach seiner Auffassung konnte eine planmäßige Wirtschaftspolitik dazu beitragen, Wirtschaftskrisen wie in den 30er Jahren zu verhindern. Es war auch diese Auffassung, die bei der Namensgebung ausschlaggebend war (*Planbureau*). Zwei Jahre später, 1947, unter einer neuen Regierung mit einem mehr marktorientierten Wirtschaftsminister, gab es in der zweiten Kammer gerade über diesen Planungsaspekt eine heftige Diskussion. Man fürchtete, dass das CPB zu stark in Richtung Planozialismus orientiert war, und dass dadurch die Marktwirtschaft weniger Chancen hätte, sich zu entwickeln. Am Ende wurde deutlich, dass das CPB sich nur mit Prognosen der niederländischen Wirtschaftsentwicklung beschäftigen sollte. *Tinbergen* hat diese Leitlinie so interpretiert, dass das CPB seitdem regelmäßig Wirtschaftsprägnosen machte und zugleich mit Hilfe von Makromodellen die Konsequenzen alternativer wirtschaftspolitischer Maßnahmen kartierte. Den Namen CPB hat man nicht geändert.

Die Rolle des CPB in der Vorbereitung der niederländischen Wirtschaftspolitik kann nicht überschätzt werden. Die Prognosen des CPB sind maßgebend für die Budgetplanung der Regierung. Die Tarifparteien benutzen die Prognosen für Ihre Tarifvorschläge. Prognosen des CPB sind bestimmt für die Gespräche innerhalb des Sozial-wirtschaftlichen Rat (siehe Abschnitt C.II). Wenn Oppositionsparteien alternative Vorschläge zur Regierungspolitik formulieren, werden sie nur seriös im Parlament diskutiert, wenn das CPB die wirtschaftlichen Konsequenzen prognostiziert hat. Vor nationalen Wahlen rechnet das CPB die Wirtschaftsfolgen jedes Parteiprogramms durch, vergleicht die verschiedenen Programme miteinander und publiziert die Ergebnisse. Nach den Wahlen gibt es Prognosen über die Wirtschaftsentwicklung in den nächsten vier Jahren. Damit bestimmt das CPB gewissermaßen den Spielraum für die neue Regierung. Während den Koalitionsgesprächen gibt es ständig neue Hochrechnungen über die Konsequenzen verabredeter Vorschläge.

Was sind die Produkte des CPB? Seit 1947 publiziert das CPB jährlich im Frühjahr den sogenannten *Centraal Economisch Plan* (CEP). In diesem Plan wird die aktuelle und die erwartete Wirtschaftsentwicklung beschrieben, sowohl für die

⁶ Ein sehr ausführliche Darstellung der Entwicklung des CPB ist zu lesen bei *J. Passenier* (1994), *Van planning naar scanning. Een halve eeuw Planbureau in Nederland (Vom Planning zum Scanning. Ein halbes Jahrhundert Planburo in den Niederlanden)*, Groningen: Wolters-Noordhoff.

Niederlande als auch für das Ausland. Daneben gibt es ein Kapitel mit der Beschreibung verschiedener Wirtschaftssektoren und anderer Sektoren wie Öffentlicher Dienst, Sozialversicherung und Gesundheitswesen. Weil die CPB-Prognosen für das Budget immer wichtiger wurden, entschied man 1961, mit den Budgetprognosen, am dritten Dienstag im September (Prinsjesdag) mit der jährlichen „*Macro-Economische Verkenning*.“ (Makroökonomische Prognose, MEV) auch die anderen relevanten Prognosen zu publizieren. Diese werden auch zur Vorbereitung der Tarifverhandlungen von den Tarifparteien benutzt.

Im Mittelpunkt des CEP und der MEV steht das sogenannte „Kursbuch“. Diese Tabelle beginnt mit den erwarteten Werten für die „Exogenen“ wie Welthandelswachstum, Dollar- und Ölpreis, und auch die erwartete Lohnentwicklung. Dann gibt es die prognostizierten Werte für die „Endogenen“ wie das BSP-Wachstum, Inflationsrate, Arbeitslosigkeit und Budgetsalden. Oft gibt es auch alternative Hochrechnungen, zum Beispiel um die Konsequenzen eines höheren Ölpreises oder eines niedrigeren Dollarwertes zu zeigen. Es gibt, wenn nötig und möglich, auch Hochrechnungen für Politikalternativen, wie z. B. Steueränderungen oder extra Einsparungen.

Normalerweise gibt es jedes vierte Jahr in den Niederlanden nationale allgemeine Wahlen. Einige Monate zuvor publiziert das CPB die Wirtschaftsprognosen für die verschiedenen Parteien⁷. Das gemeinsame Kader wurde vorher schon publiziert⁸. Es gibt auch langfristige Prognosen, die anfänglich stark modellmässig waren, aber seit etwa 15 Jahren stärker die Szenario-Vorgehensweise benutzen⁹. Daneben werden unregelmäßig Kosten-Effektivitätsanalysen gemacht und auch Kosten-Ertragsanalysen, zum Beispiel über neue Infrastrukturprojekte. Alle kurz-, mittel- und langfristigen Prognosen, wie auch die verwendeten Modelle, werden publiziert. Es gibt aber auch diverse CPB-Auskünfte, die nicht in die Öffentlichkeit dringen. In seiner Rolle als Wirtschaftsforschungsinstitut der Regierung beurteilt das CPB jeden Vorschlag der Regierung auf seine wirtschaftliche Konsequenzen. Diese Analysen werden normalerweise nicht publiziert.

Deutlich ist, dass das CPB eine zentrale Position in Bezug auf die wirtschaftspolitische Vorbereitung einnimmt. Es ist das offizielle Wirtschaftsforschungsinstitut der Regierung, institutionell eine Abteilung des Wirtschaftsministeriums. Zugeleich aber werden die Prognosen des CPB, wie schon beschrieben, von den Tarifparteien und auch von der Opposition benutzt.

⁷ Die letzte Publikation in diesen Bereich war CPB (2002), Keuzes in kaart 2003 – 2006; economische effecten van acht verkiezingsprogramma's (Charted choices: economic effects of eight election platforms), Den Haag: CPB.

⁸ Siehe CPB (2001), Economische Verkenning 2003 – 2006, Den Haag: Sdu Uitgevers.

⁹ Die meist zitierte langfristige Prognose ist CPB (1992), Scanning the Future. A Long-term scenario study of the world economy 1990 – 2015, Den Haag: Sdu uitgeverij. Die jüngste Publikation in diesen Bereich ist CPB (2003), Four Futures of Europe, Den Haag: Sdu uitgeverij.

Diese Situation löst verschiedene Fragen aus. Erstens, warum gibt es in die Niederlande nicht mehr Prognose-Institute wie das CPB? Die wichtigste Erklärung ist, dass das CPB in den fast 60 Jahren seines Bestehens keine wirklich dramatischen Fehler gemacht hat, und dass das Vertrauen aller wichtigen Akteure – Regierung, Parlament, Tarifparteien, Gesellschaft – im Laufe der Zeit mehr und mehr bestätigt worden ist. Dazu kommt, dass es neben dem CPB auch Prognosen von der Europäische Kommission, der OECD und dem IMF gibt. Hätte es im Zeitablauf immer wieder gravierende Unterschiede zwischen den Prognosen des CPB und denen der internationalen Institutionen gegeben, wäre das Vertrauen sicherlich erodiert. Des Weiteren gibt es in den wichtigsten Ministerien Stababteilungen, die die Prognosen des CPB oftmals kritisch beleuchten. In den achtziger Jahren gab es darüber hinaus eine ökonometrische Gruppe der Universität Groningen, die mit Hilfe des GRECON-Modells ebenfalls Prognosen anfertigte und veröffentlichte. Nach einigen Jahren verschwand diese Gruppe allerdings wieder. Jüngeren Datums sind die Prognosen des Instituts Nyfer¹⁰, aber auch diese wurden nach einigen Jahren eingestellt.

Zweitens, wie unabhängig ist das CPB? Obwohl das Institut Teil des Wirtschaftsministeriums ist, ist es dem CPB bisher gelungen, gegenüber allen Akteuren so korrekt und unabhängig zu operieren, dass den Prognosen des CPB allgemein Vertrauen geschenkt wird.

Das bedeutet aber nicht, dass es niemals Kritik gegeben hat. Im Gegenteil. Regelmäßig setzte die normale Kritik des ein oder anderen wirtschaftspolitischen Akteurs ein, wenn die Prognosen nicht so günstig für den eigenen Standpunkt ausfielen. Tiefgreifendere Kritik gab es in Bezug auf die Einführung des neuen Jahrgangmodells und der damit verbundenen Lohnmäßigungsempfehlung am Ende der siebziger Jahre, und in Bezug auf die (vermeintliche) Vernachlässigung der Bedeutung von Angebotspolitik und Institutionen in den achtziger und neunziger Jahren.

Wie schon beschrieben, entschied das CPB 1975 ein neues Makromodell einzuführen, nämlich ein Jahrgangmodell. Dieses Modell machte deutlich, dass ältere Investitionen durch übermäßige Lohnsteigerungen unrentabel werden und dass damit verbundene Arbeitsplätze verloren gehen. Das Fazit war deutlich: Nur mit Lohnmäßigung konnten mehr Arbeitsplätze erhalten bleiben und neue Arbeitsplätze geschaffen werden, um so die Arbeitslosigkeit zu beseitigen. Dieses Fazit wurde damals stark kritisiert, auch durch verschiedene Wissenschaftler¹¹. Am Ende gab es aber keine lebensfähige Alternative zu diesen CPB-Empfehlungen.

¹⁰ Die Vorgeschichte ist etwas länger. Schon 1978 hat *Eduard Bomhoff* in seiner Antrittslesung behauptet, dass er in der Lage wäre, mit einem sehr einfachen Modell viel bessere Prognosen zu produzieren als das CPB mit seinen überdimensionierten Modellen. Seitdem hat *Bomhoff* sich immer wieder kritisch über das CPB geäußert. Es war dann auch *Bomhoff*, der 1997 Direktor des Institut Nyfer wurde. *Bomhoff* wurde 2002 Minister im ersten Kabinett-Balkenende. Auch in dieser Funktion attackierte er das CPB, aber der damalige Wirtschaftsminister stellte sich vor das CPB.

¹¹ Siehe *W. Driehuis und A. van der Zwan* (Hrsg.) (1978), De voorbereiding van het economisch beleid kritisch bezien (Die Vorbereitung der Wirtschaftspolitik kritisch beleuchtet),

In den achtziger und neunziger Jahren sah sich das CPB einer zweiten Kritikwelle gegenüber. In der Wirtschaftstheorie und der wirtschaftspolitischen Praxis hatte es allmählich eine Verschiebung zugunsten von Angebotspolitik und mehr Marktorientierung gegeben. Auch wurde den Institutionen mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Im Gegensatz zu den üblichen Makromodellen basierten die neuen Modelle immer mehr auf individuellem Verhalten und es wurden zunehmend Mikromodelle verwendet. Die Nachfrageseite bekam viel weniger Gewicht. Kritiker sagten damals, dass die CPB-Modelle noch immer zu keynesianisch waren und dadurch auch politikresistent. Ob man drastische Maßnahmen durchführte oder gar nichts tat, die Unterschiede waren gering. Auch hat das CPB die Entwicklung in die Richtung von Mikromodellen völlig verpasst und in diesem Bereich kaum Expertise aufgebaut. Mit einiger Verzögerung konnte das CPB in den neunziger Jahren in diesem Bereich den Rückstand deutlich reduziert.

Das CPB hat auf diese Kritik offensiv reagiert. Bis Ende der achtziger Jahre war das CPB noch eine ziemlich amtliche Organisation, mit vielen Mitarbeiter, die schon lange dort arbeiteten und oft mehr Beamte als Wissenschaftler waren. Durch eine bessere Personalpolitik, indem z. B. mehr junge vielversprechende Mitarbeiter nur für beschränkte Zeit eingestellt wurden, durch den Aufbau von guten Beziehungen zu Universitäten im Inland und Ausland, durch Ermutigung der Mitarbeiter, mehr zu publizieren und an Konferenzen teilzunehmen, ist es dem CPB gelungen, seine Qualität zu verbessern.

Daneben hat man, ähnlich wie bei den Beurteilungsprozeduren an niederländischen Universitäten, inländische und ausländische Sachverständige eingeladen, die die Arbeit kritisch beurteilen und Verbesserungsempfehlungen geben sollten.

Im November 2001 gab es ein Gutachten von niederländischen Beobachtern zu der Frage, inwieweit es dem CPB gelungen ist, Produkte zu generieren, die unabhängig, maßgeblich und politikrelevant sind. Das Fazit war recht positiv¹². Zwei Jahre später gab es ein Gutachten einer internationalen Beurteilungskommission, mit *K.F. Zimmermann* als Vorsitzenden¹³. Diese Kommission konklidierte, dass das CPB hochwertige Arbeit leistet und eine zentrale Rolle im niederländischen Prozess der Politikvorbereitung spielt. Um das CPB zu einem echten Topinstitut zu entwickeln, riet die Kommission, die Netzwerke mit Universitäten weiter zu verbessern und sich mehr mit dem Thema Strukturreformen zu beschäftigen.

Das Fazit kann lauten, dass das CPB eine zentrale Rolle in der niederländischen Wirtschaftspolitik spielt. Sie ist die Spinne in der Mitte des Netzes, mit engen Kon-

Leiden, sowie *Stenfert Kroese* und *C. van Ewijk u. a.* (1980), *Economisch beleid uit de klem. Analyse, Kritiek en aanbevelingen* (Wirtschaftspolitik aus der Falle. Analyse, Kritik und Empfehlungen), Amsterdam: SUA.

¹² Siehe *A. F. P. Bakker u. a.* (2001), *Met beleid te werk. Rapportage van de Commissie Beleidsgeorianteerde Toetsing van het Centraal Planbureau* (Mit Wohlbedacht zur Arbeit. Gutachten der Kommission Politikorientierte Prüfung des Zentralen Planungsamtes), Den Haag.

¹³ Siehe *CPB Review Committee* (2003), *CPB in Focus*, Den Haag.

takten zum Zentral Statistischen Amt, zur niederländischen Zentralbank, zur Regierung, zum Finanz- und Wirtschaftsministerium, zu den Sozialpartnern, zu den Universitäten und zu anderen wirtschaftspolitischen Institutionen wie dem *Sozial-wirtschaftlichen Rat* (SRR) und dem *Wissenschaftlichen Rat* (WRR). Obwohl Wirtschaftswissenschaftler immer wieder für mehr Wettbewerb plädieren, sind viele doch der Meinung, dass die heutige Monopolposition des CPB bisher nicht nachteilig gewesen ist.

II. SER, WRR und andere wirtschaftspolitische Institutionen

Neben dem CPB gibt es noch andere Institute, die sich mit wirtschaftspolitischen Themen beschäftigen. Das sind die niederländische Zentralbank (DNB), der *Sozial-ökonomische Rat* (SER), der *Wissenschaftliche Beirat für die Regierungspolitik* (WRR), einige andere amtliche Institutionen und Abteilungen bei den Ministerien. Daneben gibt es noch einige unabhängige Wirtschaftsforschungsinstitute.

Wie zu erwarten, ist die DNB stark auf monetäre Entwicklungen fokussiert. Sie benutzt eine Vielzahl von Modellen und publiziert die Ergebnisse regelmäßig. Daneben ist der Präsident der Zentralbank Mitglied des Sozial-wirtschaftlichen Rat. Aussagen des Bankpräsidenten über wirtschaftspolitische Entwicklungen und Fragen haben immer Einfluss auf die Diskussion.

Der Sozial-wirtschaftliche Rat, gegründet 1950, ist das Ergebnis des korporatischen Denkens der Zwischenkriegsjahre. In diesem Rat gibt es Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, um zusammen mit unabhängigen Experten¹⁴ die Regierung bei allen wirtschaftlichen und sozialen Fragen, sowie bei Politikvorschlägen zu beraten. Von 1950 bis 1995 war die Regierung gesetzlich verpflichtet, jeden Vorschlag in diesen Bereichen erst durch den SER beurteilen zu lassen. Seitdem hat sie die Möglichkeit, aber nicht mehr die gesetzliche Pflicht, das zu tun, aber bisher wurde der SER in der Regel um sein Urteil gefragt. Jeder Vorschlag wird dann durch Vertreter der Gewerkschaften und der Arbeitgeber und durch unabhängige Experten diskutiert. Diese Diskussionen sind hilfreich um diese Akteure (und damit ihre Mitglieder) zu überzeugen, dass Politikänderungen, wie hart und schmerhaft sie auch sein mögen, notwendig sind. Damit werden die Möglichkeiten für eine pragmatische Erledigung von Problemen begünstigt.

Zusammen mit der Stiftung der Arbeit ist der SER einer der wichtigsten Elemente des sogenannten Poldermodells, die Konstellation, die in den 50er und wiederum in den 80er und 90er Jahren eine wichtige Rolle gespielt hat bei der (Wieder-)Belebung der niederländischen Wirtschaft¹⁵. In beiden Perioden war es

¹⁴ Darunter auch der Präsident der niederländische Zentralbank und der Direktor des CPB.

¹⁵ Siehe C. W.A.M. van Paridon (2000), „Arbeitsmarktentwicklung in den Niederlanden seit 1983“, in H. Berg (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Beschäftigung: Deutschland im internationalen Vergleich, Band 272 des Vereins für Socialpolitik, Duncker & Humblot, Berlin.

mit gelegentlich harten Maßnahmen, wie Lohnzurückhaltung, Anpassungen im Bereich der Sozialversicherungssysteme und des Arbeitsmarktes, sowie durch Einsparungen beim Budget möglich, die Wirtschaft anzukurbeln und die Arbeitslosigkeit zu senken. In den 50er Jahren hat gerade der damalige Direktor des CPB, *Jan Tinbergen*, eine Schlüsselrolle gespielt, um die Tarifparteien, speziell die Gewerkschaften, dazu zu bringen, die Lohnmäßigungspolitik zu akzeptieren. Die guten Erfahrungen, die man damals mit dieser Politik gemacht hat, hat es Anfang der 80er Jahre ermöglicht, erneut eine solche Politik zu verfolgen und dabei die Zustimmung der Gewerkschaften zu erhalten.

Seit 1973 existiert in den Niederlanden der *Wissenschaftliche Beirat für die Regierungspolitik* (WRR). Dieser Beirat hat die Aufgabe, die niederländische Regierung – gefragt aber auch ungefragt – mittels Gutachten über Zukunftsentwicklungen in jedem Politikbereich zu informieren und konkrete Politikvorschläge zu entwickeln, um diese Zukunft, wenn möglich und nötig, zu ändern. Der Beirat hat bisher 68 Gutachten publiziert. Ziel des Beirats ist nicht nur gegebenenfalls die Regierungspolitik anzupassen, aber auch dem Ministerien, dem Parlament, den wichtigsten gesellschaftlichen Akteuren und letztendlich auch der Gesellschaft deutlich zu machen, dass nur so weitermachen wie bisher keine attraktive Lösung ist. Selbst wenn keiner der Vorschläge des Beirats akzeptiert wird, aber zugleich die relevanten Akteure anfangen, über diese Entwicklungen nachzudenken und mit eigenen Lösungen kommen, kann man sagen, dass der Beirat seine Aufgabe erfüllt hat. Nicht jedes Gutachten hat dieses Ziel erreicht, aber es gibt einige, die für einen Durchbruch in der Diskussion gesorgt haben¹⁶.

Neben CPB, SER und WRR gibt es noch verschiedene andere Gremien. Schon kurz erwähnt wurden die Wirtschaftstababteilungen beim Finanzministerium, Wirtschaftsministerium und Sozialministerium. Meist sind sie aktiv im Tagesgeschäft, aber daneben haben sie die Möglichkeit, mittels der eigenen Minister neue wirtschaftspolitische Themen auf die Tagesordnung zu setzen. Daneben müssen noch zwei andere Gremien erwähnt werden, die eine beträchtliche Rolle in der wirtschaftspolitischen Diskussion spielen, nämlich die *Zentrale Wirtschaftskommission* (CEC) und der *Beirat für die Budgetpolitik*. In diesen beiden Gremien sitzen hochrangige Beamte. Die CEC berät das Kabinett über die Wirtschaftspolitik. Spezielle Erwähnung verdient das Gutachten, das die CEC bei allgemeinen nationalen Wahlen produziert. Es enthält Vorschläge für die Wirtschaftspolitik der neuen Regierung. Auch der Beirat für die Budgetpolitik benutzt die Regierungswechsel um seine Vorschläge zu präsentieren.

¹⁶ Einige Beispiele sind *WRR* (1980), *Plaats en Toekomst van de Nederlandse industrie* (Lage und Zukunft der niederländischen Industrie), Den Haag: Sdu, *WRR* (1990), *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren ,90* (Eine wirksame Perspektive. Arbeitspartizipation in den 90er Jahren), Den Haag: Sdu, und *WRR* (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* (Räumliche Entwicklungspolitik), Den Haag: Sdu. (Titel sind hier übersetzt aus dem Niederländischen, es gibt englische Übersetzungen dieser Gutachten).

III. Eine neue Konstellation

Die wirtschaftspolitische Konstellation hat sich in den ersten Jahren nach 1945 stark geändert, aber ist seitdem ziemlich konstant geblieben. Basierend auf korporatistischen Auffassungen und einer keynesianisch geprägten Planorientierung, wurden in diesen ersten Jahren viele neue Institutionen gegründet. Die wichtigste Institution ist das CPB (gegründet 1945), die als einziges Wirtschaftsprägnose-Institut in den Niederlanden eine zentrale und dadurch sehr wichtige Rolle spielt bei der Vorbereitung der Wirtschaftspolitik. Dabei hat sie einen so guten Ruf, dass Regierung und Opposition, aber auch Arbeitgeber und Gewerkschaften den Prognosen und wirtschaftspolitischen Ratschlägen völlig vertrauen. Das bedeutet nicht, dass sie immer der gleichen Meinung sind, aber das sie die Prognosen des CPB als zuverlässig beurteilen.

Die Bedeutung von SER und WRR ist zwar geringer, aber in bestimmten Momenten haben sie eine bedeutsame Rolle gespielt. Beim SER war dies der Fall bei der Realisierung der Lohnmäßigungstrategie in den 50er Jahren, beim WRR hatten einige Gutachten Erfolg, bei bestimmten Politikfeldern ein politisches, oft auch ein gesellschaftliches Patt zu durchbrechen.

Die beschriebene Konstellation von wirtschaftspolitischen Institutionen hat sicherlich einen Beitrag bei der Schaffung einer mehr oder weniger pragmatischen Wirtschaftspolitik in den Niederlanden geleistet. Bei welchen Momenten und in welchen Punkten das möglich war, wird im nächsten Abschnitt beschrieben.

D. Wirtschaftsentwicklung nach 1945¹⁷

So wie für Deutschland kann die Entwicklung der niederländischen Wirtschaft nach 1945 grob in zwei Perioden eingeteilt werden, nämlich die Zeit bis 1973 mit einer außergewöhnlich günstigen Entwicklung und die Zeit nach 1973, in der die Probleme allmählich zunahmen. Nach den ersten Nachkriegsjahren, die natürlich sehr schwer waren, gab es bis 1973 sehr hohe Wachstumsraten, eine sehr niedrige Arbeitslosigkeit, keine gravierenden Budgetprobleme und ein Auf- und Ausbau der sozialen Sicherungssysteme. Die Entdeckung und später der Verkauf von Erdgas war dabei natürlich sehr hilfreich. In diesen Jahren, speziell in den 50er Jahren, gab es sehr enge Beziehungen zwischen Regierung und Tarifparteien. In neu gegründeten Gremien, wie der Stiftung der Arbeit und dem Sozial-wissenschaftlichen Rat, gab es die Möglichkeit zur Verständigung zwischen Arbeitgebern und

¹⁷ Siehe auch *J. L. van Zanden* (1997), *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914–1995* (Ein kleines Land im 20. Jahrhundert. Wirtschaftsgeschichte der Niederlande 1914–1995), Utrecht: Spectrum, und für den Zeitraum ab 1945 *K. van Paridon* (2004), *Wiederaufbau – Krise – Erholung. Die niederländische Wirtschaft seit 1945*, in: *F. Wielenga* und *I. Taute* (Hrsg.) (2004), *Länderbericht Niederlande*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Arbeitnehmern über alle Aspekte der sozialökonomischen Entwicklung der Niederlande einschließlich des Lohnspielraums. Diese Haltung, durch Gespräche einen Konsens zwischen allen Parteien zu erreichen, auch über schwere Themen, hat sich bis heute bewährt.

Damals war Lohnzurückhaltung das wichtigste Instrument, um die Wettbewerbsfähigkeit der niederländischen Wirtschaft zu stärken. Bis Anfang der 60er Jahre war diese Politik sehr erfolgreich. Erst 1963 traten kräftige Lohnsteigerungen ein, aber auch danach wuchs die Wirtschaft, mit einer kleinen Rezession 1966/67, stark weiter und die Arbeitslosigkeit blieb niedrig. Zwar stieg die Inflation, aber die Zahlungsbilanz gab keinen Anlass zur Beunruhigung. Alles in allem befand sich die niederländische Wirtschaft zu Beginn der siebziger Jahre, so schien es wenigstens, in einer starken Position.

Mit der Ölkrise von 1973 wurden allerdings die ersten Risse sichtbar. Das Wirtschaftswachstum stagnierte, die Arbeitslosigkeit stieg von 0,6 auf rund 2 Prozent, wegen der höheren Energiepreise schoss die Inflation in die Höhe und das Haushaltsdefizit des Staates stieg an. Die Lösung wurde dann in einem keynesianischen Auftragsschub gesucht, aber es zeigte sich schnell, dass diese Medizin nicht mehr viel bewirken konnte. Das Wachstum kehrte nicht zu den hohen Raten der sechziger Jahre zurück, die Arbeitslosigkeit nahm nicht ab, die Inflationsrate wuchs weiter und das Haushaltsdefizit stieg noch weiter an. Natürlich wurde Lohnmäßigung angestrebt, natürlich wurde gespart, natürlich wurde von der Wirtschaft versucht, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, aber vor allzu drastischen Eingriffen schreckte man zurück. Die Gewerkschaften gingen davon aus, dass die Rezession von kurzer Dauer wäre, und sahen keinen Anlass, sich bei den Lohnforderungen wesentlich zu mäßigen. Für umfangreiche Einsparungen gab es keine tragfähige gesellschaftliche Basis. Als Unternehmen oder ganze Wirtschaftszweige in Bedrängnis kamen, wurde mit Subventionen und anderen Unterstützungsmaßnahmen versucht, bedrohte Arbeitsplätze zu erhalten. Es blieb allerdings bei einer behelfsmäßigen Politik.

Bei der zweiten Ölkrise 1981 traten so dann auch gravierendere Probleme auf. Das Wachstum kam nahezu zum Stillstand, die Arbeitslosigkeit schoss in die Höhe, von 225.000 auf 750.000, die Inflation überschritt 10 Prozent, die Bruttostaatsausgaben stiegen deutlich über 65 Prozent des Bruttosozialprodukts und das Defizit erreichte rund 8 Prozent. Auch die Zahlungsbilanz geriet aus dem Lot. Die Lage der Wirtschaft war besorgniserregend.

So konnte es nicht weitergehen. 1982 / 83 wurden einige wichtige Änderungen durchgeführt. Erneut wurde die Wichtigkeit einer moderaten Lohnpolitik betont. 1983 gab es dann einen Kontrakt über Zurückhaltung bei Lohnanhebungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, das sogenannte *Abkommen von Wassenaar*. Die zentralen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen kamen überein, dass die sektoralen Tarifparteien sich bei Lohnsteigerungen so weit wie möglich zurückhalten sollten, für unbestimmte Zeit und ohne deutliche Garantie seitens der

12*

Arbeitgeber für neue Arbeitsplätze oder für den Erhalt von existierenden Arbeitsplätzen. Die Regierung ging bei der Lohnpolitik mit gutem Beispiel voran, indem sie 1983 die Beamtengehälter, Pensionen und alle andere Unterstützungen um 3 Prozent kürzte.

Der zweite Weg war die Eindämmung des Staatsdefizits durch Einsparungen. Die Bruttoausgaben des Staates sanken zwischen 1982 und 1990 von fast 67 auf gut 56 Prozent. Gleichzeitig verkleinerte sich das Defizit von 9,5 Prozent im Jahre 1982 über 6 Prozent im Jahre 1985 auf rund 3 Prozent im Jahre 1991. Diese Entwicklung wird noch bemerkenswerter, wenn man sich bewusst macht, dass in demselben Zeitraum die Erdgaseinkünfte, von denen der niederländische Staat stark profitierte, unerwartet schnell abnahmen. Während der niederländische Staat bis 1985 vom hohen Ölpreis und von dem bis 1985 stark steigenden Dollarkurs profitieren konnte, gab nach 1985 sowohl der Ölpreis als auch der Dollarkurs dramatisch nach.

In dritter Linie beschloss die Regierung, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Niederlande nicht mehr durch eine defensive, sondern durch eine offensive Strukturpolitik zu fördern. Im Mittelpunkt stand jetzt nicht mehr der Erhalt von Arbeitsplätzen in bedrohten Branchen, nicht mehr die Subventionen für Unternehmen in Not. Neue Schwerpunkte der Strukturpolitik waren vielmehr die technologische Erneuerung und die Förderung der Forschung und Lehre an Universitäten und technologischen Instituten, die Schaffung von Innovationszentren im ganzen Land, um neue Technologien einfacher und schneller bei Mittelständischen- und Kleinbetrieben bekannt zu machen, sowie Subventionen für Forschung und Entwicklung.

Unter anderem aufgrund dieser Umorientierung der Politik verbesserte sich allmählich die wirtschaftliche Lage der Niederlande. Das Wachstum nahm wieder zu, die Arbeitslosigkeit dagegen leicht ab, aber die Zahl der Arbeitslosen blieb doch recht hoch. Der Staatshaushalt kam langsam in die Nähe des europäischen Durchschnitts, d. h. die Defizite gingen stark zurück und bei der Inflation konnte man 1987 sogar ein Jahr mit Deflation vermerken. Die Zahlungsbilanz wies einen zunehmenden Überschuss auf. Alles in allem war die Lage stabilisiert, aber von einer grundlegenden Erholung konnte man noch nicht sprechen: Noch immer arbeiteten zu wenig Menschen und zu viele Menschen nahmen Leistungen der sozialen Sicherungssysteme in Anspruch.

Durch die Lohnmäßigung und die kräftigen Einsparungen waren Arbeitsplätze erhalten geblieben und es wurden neue geschaffen, aber von einer grundlegenden Gesundung konnte man um 1990 noch immer nicht sprechen. Ein leichter wirtschaftlicher Gegenwind und die niederländische Wirtschaft war wieder in Schwierigkeiten. Die Arbeitslosigkeit blieb hoch. Außerdem stieg die Inanspruchnahme der Sozialversicherung weiter an. Und darüber hinaus kündigten sich neue Herausforderungen an, nämlich der zunehmende Wettbewerbsdruck aus dem Ausland (im Zuge der Globalisierung), die Einhaltung der Bedingungen für den Eintritt in die

Europäische Währungsunion und die demographischen Änderungen. Als kleine, offene Volkswirtschaft wurde die Niederlande wahrscheinlich schon früher und eindringlicher mit diesen Herausforderungen konfrontiert als andere Länder. Moderate Lohnpolitik und Budgeteinsparungen reichten nicht aus, um die Situation wirklich zu verbessern. Es gab keinen anderen Ausweg mehr: Auch im Bereich der sozialen Sicherung waren Reformen dringend erforderlich.

Im Juli 1991 beschloss die damalige Regierung (*Lubbers III*) den Knoten zu durchschlagen. Die Vorschläge zur Änderung des Arbeitsunfähigkeitsgesetzes (WAO) lösten einen Sturm der Kritik aus, insbesondere seitens der Gewerkschaften. Zugleich war aber auch den Gewerkschaften klar, dass sich etwas in diesem Bereich ändern musste. In derselben Woche im Juli 1991, in der die Regierung ihre Vorschläge präsentierte, hatten Arbeitgeber und Arbeitnehmer im SER fast selbst ein Vertrag geschlossen, die WAO zu ändern. Unter dem Druck der Kritik musste die Regierung die eigenen Vorschläge anpassen. Mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes ging infolgedessen nach 1993 anfänglich die Zahl der Unterstützungsempfänger zurück. Nach einigen Jahren setzte aber ein erneuter Anstieg ein. Seitdem hat es viele Kommissionen, Gutachten, Vorschläge und auch neue Gesetze gegeben. Bisher ist eine definitive Lösung noch immer nicht gefunden.

In der Sozialhilfe ist mehr Nachdruck auf die Rückkehr an den Arbeitsmarkt gelegt worden. Arbeitsamt und kommunale Sozialdienste arbeiten jetzt mehr zusammen, um Unterstützungsempfänger wieder in den Arbeitsmarkt zurückzuführen. Die allgemeine Linie ist klar: Wo früher Inaktivität toleriert, und damit akzeptiert wurde, dass Menschen Unterstützungsleistungen bekamen, ohne sich irgendwo weiter Sorgen machen zu müssen, werden die Menschen jetzt aktiviert, einen Arbeitsplatz zu suchen, sich eventuell umschulen oder fortbilden zu lassen, und so schneller an den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Neben diesen Anpassungen hat das Kabinett noch eine Reihe anderer Maßnahmen ergripen, um das Angebot an Arbeitsplätzen zu verbessern. Die Lohnkosten bzw. die Mindestlöhne für Arbeitgeber wurden drastisch vermindert. Wenn Arbeitgeber Langzeitarbeitslose einstellen, erhalten sie dafür einen zeitlich begrenzten Lohnkostenzuschuss. Ferner wurden Maßnahmen ergripen, die es schlecht ausgebildeten Langzeitarbeitslosen ermöglichen, Arbeitserfahrungen zu sammeln.

1994 trat das Kabinett *Kok* an. Dieses sogenannte ‚violette‘ Kabinett beschloss nicht nur mit Lohnmäßigung, mit weitere Budgeteinsparungen, und mit der Anpassung der Sozialversicherung, aber nun auch viel mehr deregulieren. Generell kann man sagen, dass alle Regierungen seit 1983 – obwohl mit unterschiedlicher Zusammensetzung – im Grunde genommen die ganze Zeit eine ähnliche Sozial- und Wirtschaftspolitik verfolgt haben.

Die Wirtschaftslage in den Niederlanden schien Ende der neunziger Jahre im internationalen Vergleich ziemlich gut. Viele Indikatoren sprachen dafür, dass die niederländische Wirtschaft florierte: Hohe Wachstumsraten, immer mehr Arbeitsplätze, weniger Arbeitslosigkeit, keine schweren Budgetprobleme und in diesen

Jahren eben auch ein Rückgang der Anzahl sozial Abhängiger. Gerade in diesen Jahren war die niederländische Wirtschaft überhitzt. Dafür gab es drei Ursachen. Erstens, die Arbeitslosigkeit war so niedrig, dass es für Arbeitgeber immer schwieriger wurde, offene Stellen zu besetzen. Lohnmäßigung, seit 1983 die wichtigste Leitlinie der Tarifpolitik, hatte ihre Grenzen erreicht. Nur mit höheren Löhnen war es möglich, neue Mitarbeiter zu werben. Daraus resultierten eine bessere Einkommenssituation und ein stärkerer Anreiz zu konsumieren. Dieser wurde zusätzlich stimuliert durch den schnellen Anstieg der Aktienkurse, den ebenso schnellen Anstieg der Immobilienpreise und die regelmäßigen Steuererleichterungen. Viele Niederländer glaubten, dass nun geerntet werden konnte, und taten das sehr energisch. Die Konsequenz war, dass die Wirtschaft noch mehr überhitzte und die Inflationsrate schnell anstieg. Das „*Dutch Miracle*“ war damit zu Ende.

Natürlich waren die wichtigsten Ursache für die Probleme nach 2000 die Weltkonjunktur, der weltweite Einbruch der Aktienpreise, die Verunsicherung nach 9/11 und vielleicht auch die Euro-Einführung. Aber daneben gab es hausgemachte Problemen. Erstens gab es mit dem Aufstieg und dann dem Mord an *Pim Fortuyn* ein „Erdbeben“ in der niederländischen politischen Landschaft. Damit wurde deutlich, dass die Wähler mit den wirtschaftlichen Erfolgen des „*Dutch miracle*“ nicht zufrieden waren und eine andere Meinung insbesondere in Bezug auf Ausländerproblematik und Kriminalität hatten. Zweitens dauerte es ziemlich lange, bevor die hohe Inflationsrate und damit auch die Lohnsteigerungen nach unten korrigiert werden konnten. Damit verschlechterte sich ab 1998 die Wettbewerbsfähigkeit der niederländischen Wirtschaft gegenüber der Konkurrenz erheblich. Mit Verspätung ging auch die Arbeitslosigkeit nach oben. Noch dramatischer waren die Konsequenzen für das Budget. In unerwartet hohem Tempo wechselte der Überschuss in ein Defizit. Obwohl die Regierung darauf mit drastischen Sparmassnahmen reagierte, musste man Ende 2003 zugeben, dass auch die Niederlande die 3%-Grenze überschritten hatte. Auch wegen des Widerstandes gegen die in ihren Augen schwache Behandlung des deutschen Defizitproblems durch den ECOFIN und die Europäische Kommission, konnte die niederländische Regierung nicht anders reagieren als mit neuen Sparmaßnahmen. In nur wenigen Jahren wurde damit die Lage der niederländischen Wirtschaft bedeutend geschwächt. Vielleicht noch problematischer ist, dass es heutzutage bei Regierung und Opposition eigentlich keine klare Leitlinien gibt, wie man aus dieser Malaise heraus kommen könnte.

E. Politik der Reformen

Jede politische Veränderung bringt nicht nur Vorteile sondern auch Kosten und Nachteile mit sich, wie zum Beispiel weniger Lohn oder weniger Lohnwachstum, weniger Subventionen, Arbeitsplatzverluste, mehr Wettbewerb usw. Diese Nachteile treffen oft bestimmte oder relativ kleine Gruppen, während die Vorteile – weniger Steuern, weniger Regulierung, mehr Wettbewerb, mehr Wachstum, mehr Ar-

beitsplätze – oft nicht allein unscharf sind, sondern erst längerfristig eintreten und, wenn so, das Einkommen für viele Menschen nur leicht verbessern. Diese Bilanz – hohe, direkte und deutliche Kosten für ein kleine Gruppe, kleine und weniger deutliche Vorteile, und nur auf Termin, für die Mehrheit – macht es oft schwer für Politiker, durchgreifende Wirtschaftsreformen zu realisieren und macht daher die Beratung und Abstimmung besonders wichtig. Außer gut dokumentierten Analysen und Modellhochrechnungen gibt es am Anfang auch keinen überzeugenden Beweis, dass diese Maßnahmen wirklich hilfreich sein werden. Am Ende geht es um Vertrauen, Vertrauen in die vorgeschlagene Politik und Vertrauen in die Politiker, dass es die beste Alternative ist, um ein wahrgenommenes Problem anzupacken. Natürlich hilft es dabei, wenn die Probleme so deutlich sind, dass eine klare Mehrheit der Bevölkerung und auch wichtige Akteure wie die Tarifparteien dieser Analyse zustimmen und bereit sind, geeignete Maßnahmen durchzuführen. Institutionen, die gerade hier einen wichtigen Beitrag in der Politikvorbereitung leisten, können damit eine wertvolle Rolle spielen.

Für eine effektive, ausgewogene und überzeugende Reform der Sozial- und Wirtschaftspolitik sind nachfolgende Faktoren von großer Bedeutung: Gute Kenntnisse der Wirtschaftslage und entscheidender Entwicklungen, richtige Einschätzung zukünftiger Entwicklungen, adäquate Beratung und Vorbereitung von effektiven und ausgewogenen Maßnahmen, eine überzeugende Abstimmung der Politik, wenn möglich und sinnvoll, mit anderen wichtigen Akteuren, und eine effektive Umsetzung dieser Politik. *Heniger und Straubhaar* nennen 6 Schritte, die ihrer Meinung nach Reformen zum Durchbruch verhelfen können: Problembewusstsein wecken, Leadership fördern, Glaubwürdigkeit herstellen, Verbündete gewinnen, Vetokräfte schwächen und stufenweise vorgehen¹⁸.

In beiden Fällen können Beratungsgremien wie CPB oder WRR eine wichtige Rolle spielen. Die Analysen und Modellauskünfte dieser Gremien tragen dazu bei, dass Diskussionen über politische Veränderungen relativ pragmatisch und energisch ablaufen und dass ideologische Unterschiede oft nicht zu einer gegenseitigen Blockade führen. Dabei hat das CPB eher ökonomischen Focus, wohingegen das WRR multidisziplinär und mehr auf Reformen orientiert ist. Für die Beratungen über drastische politische Veränderungen, zum Beispiel in den Bereichen Arbeitsmarkt und Soziale Sicherheit, können so CPB und WRR eine wichtige Rolle spielen. Diese Rolle ist auch von Bedeutung für das Poldermodell, weil bei der Abstimmung der Regierungspolitik mit den Tarifparteien Analysen von CPB und WRR dazu beitragen, dass auf pragmatische Weise nach Lösungen für relevante Politikfelder gesucht werden kann. Ein gute Beratung und Abstimmung sind wichtige Elemente für die gemeinschaftliche Konsensfindung.

Ich möchte Ihnen anhand eines Beispiels diese Rolle verdeutlichen. Die Wirtschaftslage in den Niederlanden war Anfang der achtziger Jahre besonders prekär.

¹⁸ *Y. Heniger und Th. Straubhaar* (2004), Ökonomik der Reform. Wege zu mehr Wachstum in Deutschland, HWWA und Avenir Suisse Publikation 02 / 2004, Zürich.

Ein sehr niedriges Wachstum, eine Arbeitslosigkeit von über 12 %, eine Erwerbsquote (in Vollzeitbeschäftigung umgerechnet) von 47 %, eine öffentliche Ausgabenquote von 67 % und ein Haushaltsdefizit von 9 % deuten an, wie schwierig die Wirtschaftslage zu jener Zeit war. Zwar gab es ähnliche Probleme bereits seit 1974, aber bis dahin hatte man die Augen davor verschlossen. Dazu kamen andere Entwicklungen, die ebenso wenig positiv zu beurteilen waren. Es gab einen sogenannten negativen Kreislauf – hohe Arbeitskosten (weil viele Leute von der sozialen Sicherheit abhängig waren), dadurch einen starken Drang zur Produktivitätsverbesserungen, demzufolge weniger Arbeitsplätze und mehr Arbeitslose, dadurch wiederum höhere Lohnnebenkosten und damit höhere Arbeitskosten, dadurch sinkende Gewinne, weniger Investitionen und erneut weniger Arbeitsplätze usw. Hinzu kam, dass sich auch die Einstellung der Menschen der Arbeit und der sozialen Sicherheit gegenüber geändert hatte. Während die Leute sich früher dafür schämten, Sozialhilfe zu empfangen, sprach man jetzt vom sogenannten kalkulierenden Bürger und von einer neuen Freizeitgesellschaft. Drittens wurde die niederländische Gesellschaft mit einer Tendenz zur Individualisierung und Emanzipation – mit einschneidenden Folgen für Arbeitsmarkt und Gesellschaft – konfrontiert. Viertens wurde deutlich, dass es im Industriebereich immer weniger Arbeitsplätze geben würde. Die Zukunft lag im Dienstleistungsbereich, mit Schwerpunkten auf Flexibilität und Ausbildung. Schließlich wurden auch die Konsequenzen der Internationalisierung immer deutlicher spürbar, die dazu führten, dass Fragen der Wettbewerbsfähigkeit immer wichtiger für Wachstum und Beschäftigung wurden.

Zugleich wurde auch deutlich, dass die traditionelle keynesianische Orientierung der Wirtschaftspolitik nicht mehr in der Lage war, diese Probleme zu lösen – im Gegenteil, sie war Teil der Probleme. Man war zunächst zurückhaltend gegenüber alternativen Ansätzen, wie einer stärkeren Angebotsorientierung. Dazu kam, dass man anfänglich vor den politischen Konsequenzen von Einsparungen im Staatshaushalt, einer Lohnkürzung und einem Ende der Subventionspolitik zurück schrak. Als aber die Probleme dann immer größer wurden, gab es am Ende keinen Ausweg mehr. Es musste etwas geschehen.

1980 publizierte der WRR ein Gutachten mit den Titel „Lage und Zukunft der niederländischen Industrie“¹⁹. Das Gutachten machte deutlich, dass für ein Wiederbelebung der niederländische Wirtschaft harte Maßnahmen notwendig waren und speziell die Industrie neue Impulse brauchte. Ohne eine wettbewerbsfähige Industrie war eine solche Wiederbelebung eigentlich nicht möglich. Die Empfehlungen dieses Gutachtens waren drastisch und zugleich stark interventionistisch orientiert, u. a. mit dem Aufbau eines neuen Industrie-Instituts ähnlich dem MITI. Dieses Gutachten löste ein lebhafte Diskussion aus. Folge war, dass die damalige Regierung entschied, eine neue Kommission zu berufen, um die WRR-Vorschläge zu beurteilen und eventuell neue eigene Vorschläge zu entwickeln. Diese Kommis-

¹⁹ Siehe *WRR* (1980), *Plaats en Toekomst van de Nederlandse industrie (Lage und Zukunft der niederländische Industrie)*, Den Haag: Sdu.

sion, die *Kommission-Wagner*, präsentierte ein Gutachten mit Vorschlägen, die noch drastischer waren und die Gesellschaft schockierten. Zugleich war dieses Gutachten eine neue Bestätigung, dass die Lage so dramatisch war, dass ohne harte Maßnahmen überhaupt kein Erholung der Wirtschaft möglich war. Das ermöglichte Ende 1982 eine rigorose Kursänderung.

Es gab das sogenannte Abkommen von Wassenaar, in dem Lohnzurückhaltung für unbestimmte Zeit und mehr Flexibilität zum Erhalt der Arbeitsplätze vereinbart wurde. Die Regierung schlug einen drastischen Sparkurs ein, u. a. mit Maßnahmen wie reale Kürzungen der Beamtengehälter um 3 % sowie der Sozialleistungen. Die Subventionspolitik wurde beendet, es gab Ansätze der Deregulierung, Änderungen im Arbeitsmarktbereich und auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit.

Natürlich gab es viele Diskussionen und Widerstand gegen diese Wirtschaftspolitik, aber am Ende konnte diese doch verwirklicht werden. Hilfreich dabei war, dass die Regierung anhand der Modellrechnungen des CPB zeigen konnte, dass diese Maßnahmen effektiv und zugleich relativ gut ausgewogen waren. Seit 1983 hat es fünf Koalitionsregierungen mit sehr unterschiedlicher Zusammensetzung gegeben, die im Großen und Ganzen alle die gleiche Wirtschaftspolitik verfolgt haben. Der Rolle der Tarifparteien kommt dabei ebenfalls große Bedeutung zu. Es gelang der Regierung, auch anhand der genannten Modellrechnungen, die Tarifparteien dazu zu bringen, die Politik der Lohnzurückhaltung zu akzeptieren. Das Abkommen von Wassenaar war ein Vertrag zwischen den zentralen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, mit Leitlinien für die sektoralen Tarifverhandlungen. Die Tarifparteien bemühten sich mit diesem Vertrag nicht nur um die Insider, diejenigen mit einem Arbeitsplatz, sondern auch um die Outsider. In allen Sektoren wurden diese Leitlinien 1983 und in den folgenden Jahren dann übernommen. Diese Abstimmung war sehr wichtig, denn durch die Kooperationsbereitschaft der wichtigsten Akteure wurde auch der Bevölkerung deutlich gemacht, dass diese schmerzlichen Maßnahmen notwendig waren. Das war wesentlich, denn es dauerte zehn Jahre, bevor die Bevölkerung die positive Wende zu spüren begann und mehr Zuversicht zeigte. Danach freilich schuf diese Stimmungsänderung ihre eigene Dynamik.

F. Hat die Wirtschaftspolitik die Wirtschaftsentwicklung der Niederlande nach 1945 begünstigt?

Nach 1945 wurde die niederländische Wirtschaftspolitik völlig geändert. Statt Zurückhaltung und Non-Interventionismus gab es nun klare Ziele und eine keynesianische, aktivistische Haltung. Zugleich gab es auch neue Institutionen, wie CPB, SER und später WRR. Speziell das CPB hat sich zum zentralen Wirtschaftsforschungsinstitut entwickelt, nicht nur für die Regierung, sondern für die ganze Gesellschaft. Es ist damit auch einer der wichtigen Akteure im Poldermodell geworden. Daneben sind die Analysen, Prognosen und Empfehlungen des CPB und

des WRR auch instrumentell gewesen bei der Durchführung von Politikreformen. Ihre Beiträge haben es in bestimmten Situationen ermöglicht, auf pragmatische, ziemlich ruhige Weise, notwendige Reformen zu realisieren. Bevor der Eindruck erweckt wird, dass es nur positive Seiten dieser Konstellation und Institutionen gibt, muss man wissen, dass in den siebziger Jahren und vielleicht erneut in der heutigen Zeit die niederländische Wirtschaftspolitik nicht in der Lage war bzw. ist, Maßnahmen durchzusetzen, die eine rasche Erholung ermöglicht hätten bzw. könnten.

Mehr generell muss man konstatieren, dass die niederländische Wirtschaft sich ungefähr auf ähnliche Weise entwickelt hat wie die Wirtschaft der Nachbarländer. So betrug um 1960 das BSP pro Kopf etwa 110 % des EU-Durchschnitts, und heutzutage ist es wieder auf diesem Niveau. Auch bei der Produktivität pro Arbeitsstunde war die Entwicklung ziemlich vergleichbar. Die typisch niederländische Konstellation bei der Wirtschaftspolitik hat damit keine Erhöhung der Wirtschaftskraft ermöglicht. Zugleich hat es aber gerade in zwei Zeitspannen, Ende der vierziger Jahren und Anfang der achtziger Jahren, als die Lage schwierig und die Aussichten trübe waren, dazu beigetragen, dass harte, schmerzhafte, aber unausweichliche Maßnahmen realisiert werden konnten, und dass die wichtigsten Akteure auf pragmatische Weise hierauf reagiert haben. In Hinblick auf diesen Aspekt, muss man sagen, hat sie eine wertvolle Rolle gespielt.

Autoren und Herausgeber

Eckardt, Martina, Prof. Dr., Universität Rostock

Giersch, Herbert, Prof. em. Dr. Drs. h.c. mult., Universität Kiel

Herz, Bernhard, Prof. Dr., Universität Bayreuth

Kerber, Wolfgang, Prof. Dr., Universität Marburg

Möschel, Wernhard, Prof. Dr., Universität Tübingen

Paridon, Kees van, Prof. Dr., Universität Rotterdam

Pitlik, Hans, PD Dr., Universität Hohenheim

Priddat, Birger, Prof. Dr., Zeppelin Universität Friedrichshafen

Schäfer, Wolf, Prof. Dr., Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

Vogel, Lukas, MA, Universität Bayreuth

Wiegard, Wolfgang, Prof. Dr., Universität Regensburg, Vorsitzender des SVR