Politische Beratung in der Praxis

Eine Schwachstelle für Ökonomen

Politische Beratung ist strukturell unvollständig. Man darf von ihr keinen Ersatz der Entscheidung erwarten, sondern nur eine Klärung, um welche Folgen sich die Politik kümmern muss, wenn sie entscheidet.

Von Birger P. Priddat

Der dänische Politologe Björn Lomborg hat 2004 auf einer Konsenskonferenz in Kopenhagen mit acht bekannten Ökonomen eine Liste der „drängendsten Probleme weltweit“ aufgestellt, in der die Klimapolitik am Ende rangiert. Zuoberst steht die Aids-Hilfe, danach die Versorgung der ärmsten Länder mit Vitaminen und Spurenelementen zum Aufbau von Widerstandkräften gegen Malaria, und den dritten Platz nimmt der Abbau von Handelsbarrieren ein. Das Ergebnis ist nicht erstaunlich, wenn man die Methode ansieht, die das hochkarätige Gremium anwandte: Kosten-Nutzen-Vergleiche. Die Kampagne zur HIV-Bekämpfung würde ein Kosten-Nutzen-Verhältnis von 40:1 erbringen, während die hohen Aufwendungen für die Bekämpfung der Erderwärmung bei Kosten von circa 150 Milliarden Euro per annum fast nutzlos wären (Schnabel 2005).

Lomborg erörtert das methodische Programm seiner Konferenz: „Naturwissenschaftler sagen uns, was wir gegen den Klimawandel tun müssen, gegen Malaria, für sauberes Trinkwasser. Aber wir bekommen diese Lösungen präsentiert wie eine Speisekarte ohne Preise.“ Um eine „sinnvolle Auswahl“ treffen zu können, müsse man dem Publikum die Menüpreise nachliefern. Dafür seien Ökonomen nun einmal am besten geeignet (Schnabel 2005).

Lomborg sei hier nur vorgestellt, weil er ein Klimathema ökonomisch derangiert. Seine Beratungsmethode ist Öffentlichkeitsarbeit. Auf seiner medial inszenierten Konsenskonferenz bleiben die Komplexitäten natürlich auf der Strecke: Ein Ranking der Weltprobleme ist nur medial interessant, sonst weder wissenschaftlich noch für die Politikberatung. Doch gibt es natürlich Interessenvertreter, die gerade solche Aussagen als Beratung empfinden mögen, nämlich nicht mehr auf Klimainteressen zu rechnen, sondern andere, weniger kostenträchtige Projekte zu besetzen. „Lowering the costs of politics“ ist hier das Stichwort. Lomborgs Argumentation ist typisch – für Öko-

nomen, weniger für Politologen. Was Lomborg den Naturwissenschaftlern vorhält, Lösungen ohne Preise, ist eigentümlicherweise auch immer wieder ein Einwand gegen ökonomische Politikberatung. Sie biete Effizienzlösungen an, ohne die Kosten der Durchsetzung sowie politische und andere soziale Transaktionskosten mit einzurechnen.

Zwei Wissensdomänen

Wenn Ökonomen Politiker beraten, haben wir es nicht mit einer einheitlichen Wissensdomäne zu tun. Politiker wollen nicht ökonomisch denken lernen, sondern erwarten ökonomische Einschätzungen der Folgen ihrer politischen Entscheidungen. Pitlik hält das bereits für einen Beratungserfolg (Pitlik 2001: 63). Es geht folglich nur sehr selten um Wissensangleichungen, sondern um Übersetzungen, denn Ökonomen denken ökonomisch, Politiker politisch. Ökonomen wünschen sich allerdings, dass Politiker ökonomisch denken. Das ist ein verständlicher Wunsch, aber letztlich eine unrealistische Präferenz der Ökonomen. Umgekehrt verhält es sich genauso.

Was als Trivialität erscheinen mag, ist eine systematische Differenz, die zu vernachlässigen nicht-triviale Folgen hat. Politiker arbeiten in Machtspielen; sie haben das Interesse, wieder gewählt zu werden. Ökonomen, die die Politik ökonomisch analysieren, halten diese Haltung für zulässig, müssen aber auch die Folgen aushalten, die sie als Berater treffen, wenn ihre Beratungsvorschläge nicht mit den Interessen der Politiker konkludieren.

Wirtschaftspolitische Beratung interessiert die Politiker rational nur so weit, wie sie ihre politische Interessenposition aufrechterhalten oder ausbauen können. Ökonomen hingegen präferieren rationale Spiele; ihre ökonomischen Konzepte, die ihren Beratungen zugrunde liegen, interpretieren wirtschaftliche Interdependenzen, Allokationszusammenhänge und Kosten-/Nutzendifferenzen. Beide entwickeln Perspektiven über die Welt, die sich nicht selbstverständlich decken (Pitlik 2001: 64 ff.).

Das ist kein durch bessere Information oder Lernen leicht aufzulösender Tatbestand, da wir es mit unterschiedlichen mentalen Modellen und unterschiedlichen Sprachspielen zu tun haben. Selbst wenn Politiker Ökonomen sind, müssen sie als Politiker andere Kontexte als nur die ökonomischen ins Auge fassen. Politik bewegt sich in der öffentlichen Meinung. Es kommt nicht nur darauf an, eine wirtschaftspolitische Maßnahme zu realisieren, sondern vor allem darauf, wie sie in der Öffentlichkeit ankommt und kommuniziert wird.

Meinungen statt Präferenzen

Politiker behandeln ökonomische Aussagen nicht als theoretische oder aus Theorien abgeleitete Wahrheiten, sondern ebenso als Meinungen, wie sie andere Meinungen ins politische Spiel zu bringen gewohnt sind und auf sie Rücksicht nehmen (Apolte/Wilke 1998: 786 f.). Die Meinungen sind das Sensorium der Macht, nicht die Präferenzen, wie Ökonomen annehmen.

„Beschränkt sich die ökonomische Beratungsleistung darauf, Maßnahmen zur Maximierung einer sozialen Präferenzfunktion zu benennen, ohne dabei die Natur des politischen Prozesses zu berücksichtigen, so bleibe sie Notgedrungen wirkungslos. Sobald aber die ökonomische Beratung beginne, mit der politischen Realität zu rechnen, und sich auf die Interessenlage der politischen Akteure einstelle, verändere sich der Inhalt der Handlungsempfehlungen ... Die Ergebnisse der unreinen, den politischen Prozess einkalkulierenden Beratung sind besser als die der reinen – und zwar gemessen an den Maßstäben der reinen Theorie selbst“ (Schefczyk 2003: 207 zu A. Dixit; vgl. Dixit 1996: 143–156).

Dixit modifiziert die Theorie durch Beratung, aber letztlich meint er weiterhin zu wissen, was für eine Gesellschaft gut oder optimal ist. Er entschuldigt sich als Theoretiker lediglich für die Verlaufsform des politischen Prozesses, den er als Realist so nimmt, wie er kommt, obwohl er der Theorie als reiner Theorie, weiterhin erlaubt, prozessneutral zu denken.

Doch woher weiß Dixit das? Könnte es nicht sein, dass sich bei genauerer Betrachtung erweist, dass die vermeintlichen Ineffizienzen der bestehenden politischen Ordnung gar keine Ineffizienzen sind? Diese These hat Williamson aufgestellt (1996). Ähnlich wie Dixit fordert er, dass die Funktionsweise des politischen Prozesses berücksichtigt werden solle. Allerdings vermerkt er, dass sich dadurch der Status des Effizienzkonzeptes ändere. Denn was vom Standpunkt neoklassischer Theorie als ineffizient erscheine, zeige sich nun unter Umständen als institutionelles Dispositiv, auf das politische Akteure hingewirkt haben, „in order to protect weak political property rights“. Mit anderen Worten, berücksichtigt man die Kosten der Produktion politischer Entscheidung und die Rechts- und Interessenpositionen der relevanten Akteure im Ausgangszustand, so offenbaren sich die institutionellen Arrangements als effizient (Schefczyk 2003: 207 f.; Williamson 1996: 199).

Beratung öffnet Verhandlungspotenziale

Beratung wäre dann die Beratung zur intelligenteren Ausnutzung der institutionellen Arrangements. Beratung bedient nicht, wie man meint, die Policy-Dimension, sondern die Politics-Dimension.

Natürlich bestehen Beratungen aus Aussagesätzen, die inhaltlich formuliert sind. Doch sind die Propositionen nicht als Konzeption, Inhalt, Theorie oder Thema von Interesse, sondern als Medium klugen Verhandlungsmanagements, das Interessenkoalitionen neu modulieren kann, neue Mehrheiten finden

lässt, Blockierungen auflöst oder Konflikte verschiebt. Was Berater vorschlagen, leistet dann nicht oder nur marginal neue Ideen, Konzepte etc. in den politischen Prozess einzuspielen, sondern bringt vornehmlich solche Konzepte, Metaphern, Themen ein, die neue Verhandlungspotenziale erschließen. Das ist der Markt, für den innerhalb der Politik gezahlt wird.

Beratung kann im offenen Spielraum institutioneller Verträge der Politik wirksam werden (Priddat/Theuerl 2004; Leschke/Pies 2005). Aber sie verbessert nicht die Effizienz der Wirtschaft oder der Wirtschafts- oder Sozialpolitik, sondern senkt die Aushandlungskosten durch Vorschläge, die eher Konsensus erreichen als andere.

Unter diesem Gesichtspunkt ist Lomberg kein Berater, sondern interessengeleiteter Themen-Manager. Die Ökonomen, die sich überreden lassen als Bepreisungsexperten eine neue Sachlichkeit einzuführen, werden sich wundern, wenn andere Themen-Manager andere Themen mit anderen Preisen hochfahren, ohne dass an Entscheidungskompetenz etwas gewonnen wäre.

Beratung muss die Illusion der Singularität mitliefern. Indem ihre Vorschläge gegen andere Vorschläge abgewogen werden, werden sie wieder zu Meinungen im Kontext anderer Meinungen.

Literatur

- Apolte, Th. / Wilke, Th.: *Größere Effizienz der Wirtschaftspolitik durch institutionalisierte wissenschaftliche Politikberatung?* In: Cassel, D. (Hrsg.): *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft*. Stuttgart 1998. S. 769–789.
- Dixit, A.: *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge 1996.
- Leschke, M. / Pies, I. (Hrsg.): *Wissenschaftliche Politikberatung. Theorien, Konzepte, Institutionen*. Stuttgart 2005.
- Putik, H.: *Politikberatung der Öffentlichkeit?* In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*. Bd. 2, H.1, 2001, S. 61–74.
- Priddat, B.P.: *Ratlose Eliten: Politik, Demokratie und Beratung*. In: Münkler, H. / Straßberger, G. / Bohlender, M. (Hrsg.): *Eliten in der Berliner Republik. Zum gesellschaftlichen Wandel der Eliten-Bildung in Deutschland*. Frankfurt/New York im Erscheinen.
- Priddat, B.P. / Theuerl, J. (Hrsg.): *Politikberatung durch Ökonomen*. Baden-Baden 2004.
- Schefczyk, M.: *Umverteilung als Legitimationsproblem*. Freiburg/München 2003.
- Schnabel, U.: *Katastrophe*. In: *Die Zeit*, Nr. 2, 5.1.2005, S. 27 f.
- Williamson, O.: *The Politics and Economics of Redistribution and Inefficiency*. In: Williamson, O. (Ed.): *The Mechanism of Governance*. Oxford 1996, pp. 195–213.

AUTOR + KONTAKT

Dr. Birger P. Priddat ist Professor für Politische Ökonomie der Zeppelin University Friedrichshafen (ZU) und leitet das Department of Public Management & Governance. ZU, Am Seemooser Horn 20, 88045 Friedrichshafen. E-Mail: bpriddat@zeppelin-university.de

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.