

Politik und Sachverstand: Zwischen politischem Primat und „Expertokratie“

- Einige Anmerkungen zu einer komplizierten Beziehung -

Gunnar Schwarting, Mainz/Speyer^{1*}

I.

Niemand würde ernsthaft behaupten wollen, politische Entscheidungen würden – selbst in Ausnahmesituationen, die rasches Handeln erfordern – ohne sachverständige Erwägungen getroffen. Dass diese allerdings nicht immer das gewünschte Ergebnis zeitigen oder auf Widerspruch stoßen ist nichts Ungewöhnliches, denn risikoloses und/oder harmonisches Agieren gibt es nicht – dies soll hier deshalb auch nicht erörtert werden. Vielmehr geht es um die Frage, welcher tatsächliche oder vermeintliche Sachverstand auf welchem Weg die politischen Entscheidungsträger überhaupt erreicht und beeinflusst. Dazu seien zunächst drei Beispiele genannt:

- Die Oberbürgermeisterin einer deutschen Großstadt schließt mit einem säumigen Steuerzahler im Eilverfahren einen Vergleich unter Teilerlass einer geschuldeten Summe. Selbst erst kurze Zeit im Amt gründet sie ihre Entscheidung auf die Informationen ihrer Fachverwaltung – und scheitert am Ende persönlich.
- Der Leiter eines technischen Amtes bezweifelt öffentlich die bis dahin angestellten Berechnungen zur statischen Sicherheit eines Großbauwerks. Eine Behebung dieses vermuteten Mangels würde das – ohnehin umstrittene – Projekt erheblich verteuern. Da andere Gutachten vorliegen, wird seine Meinung nicht berücksichtigt – Ende noch offen.
- Die Mitglieder des Aufsichtsrates eines öffentlichen Unternehmens, das Insolvenz anmelden musste, sehen sich mit dem Vorwurf in der Öffentlichkeit konfrontiert, lediglich die Testate der Wirtschaftsprüfer zur Kenntnis genommen zu haben anstatt sich selbst ein Bild von der tatsächlichen Lage des Unternehmens zu machen – auch hier: Ende offen.

* Vortrag anlässlich der Verleihung des Koblenzer Hochschulpreises am 18.11.2014. Der Verfasser war bis Mai 2014 Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz; er ist zudem Honorarprofessor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Die hier vorgetragenen Auffassungen stellen allein die Meinung des Verfassers dar. Angesichts der Vielfalt der Thematik versteht sich der Beitrag im Übrigen eher als Denkanstoß.

In diesen drei wenigen, der Wirklichkeit entstammenden und juristische, technische und ökonomische Fragen repräsentierenden Beispielen werden die bereits die wesentlichen Akteure des Untersuchungsfeldes benannt:

- Die Politik, sei es die politische Führung, seien es die Mandatsträger
- Die Fachleute in der Verwaltung bzw. in den Unternehmen
- Berufene bzw. herangezogene externe Sachverständige
- Ungerufener externer Sachverstand

II

Zunächst sind es die politischen Entscheidungsträger selbst, deren Sachverstand bzw. deren Umgang mit Sachverstand gefragt ist. Dabei geht es nicht allein um die politische Führung sondern – wie gerade das dritte Beispiel zeigt – sehr wohl auch um jede(n) einzelne Mandatsträger(in). Zwar ist die Ausübung eines politischen Amtes nicht an eine spezifische Qualifikation gebunden, da das dem Wesen der repräsentativen Demokratie widersprechen würde. Denn nach welchen Kriterien Wählerinnen und Wähler einer Kandidatin oder einem Kandidaten ihre Stimme geben, obliegt ganz allein ihren Präferenzen.² Daraus abzuleiten, eine Qualifizierung für das politische Amt bzw. Mandat und dessen Ausübung sei überflüssig, wäre jedoch falsch.

Gerade im Bereich der Beteiligungen der öffentlichen Hand hat dieser Aspekt in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. So sprechen zahlreiche sog. Public Corporate Governance Kodizes das Thema offen an und verlangen die Bereitschaft der Gremienmitglieder sich angemessen um die Qualifizierung für die jeweilige Aufgabe zu bemühen.³ Zudem hat die Rechtsetzung bzw. -sprechung die Pflichten von Aufsichtsratsmitgliedern im Laufe der Zeit immer schärfer akzentuiert. Das gilt in besonderem Maße für die Mitglieder in Verwaltungsräten öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute.

Aber auch in einem politischen Amt erscheint es unerlässlich zumindest hinreichend kundig zu sein, um komplexe Sachverhalte, wenn nicht selbst beurteilen, so doch den Sachverstand Dritter einschätzen und nutzen zu können. Verträge zum Cross-Border-Leasing, Derivatgeschäfte oder schon die Entscheidung zur Errichtung eines Windparks in einer Kommune sollten vor der endgültigen Beschlussfassung hinreichend ‚verstanden‘ sein. Ist dies nicht der Fall, sollte eher auf das jeweilige Vorhaben verzichtet werden. Wie die Erfahrung lehrt, wird dieser Grundsatz

² S. hierzu Gladwells instruktives Beispiel zur Wahl Präsident Hardings in den USA, beschrieben in: Daniel Kahnemann, *Thinking Fast and Slow*, London u.a.O., 2012, S. 236.

³ S. dazu u.v.a Ulf Papenfuß, *Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen*, Wiesbaden 2013, S. 73ff.

allerdings nicht immer beherzigt. Dabei müssen gar nicht erst gescheiterte oder überteuerte Großprojekte als Beleg herangezogen werden.

Der ‚geborene‘ Sachverstand für die politische Entscheidungsfindung befindet sich in der Verwaltung. Sie hat vorbereitende Informationen und Unterlagen für die Entscheidungsfindung vorzulegen. Dies hat nach bestem Wissen und Gewissen zu erfolgen – in aller Regel dürfte dies auch der Fall sein. Allerdings muss einschränkend gesagt sein, dass die Fähigkeiten der Verwaltung je nach Größe der Organisation und Komplexität der Fragestellung durchaus begrenzt sein können. Die eigene Verwaltung kann mithin nicht zu allen Themenbereichen hinreichend sachverständig sein – dies wäre im Übrigen ausgesprochen unökonomisch, da die Vorhaltung von Spezialwissen nur dann sinnvoll ist, wenn es regelmäßig benötigt wird. Eine klassische Form zur Sicherstellung von Spezialwissen gerade für kleinere Verwaltungen wäre dann ein shared-services Center.

Der komplette Verzicht auf situationsangemessene Kenntnisse in der Verwaltung allerdings kann in besonderen Fällen durchaus zum Problem werden:

„Historische Wendepunkte haben den Markt für Politikberatung für neue Akteure im ‚Unternehmen Verwaltung‘ geöffnet. Dies ist insbesondere erstaunlich, da die zuständigen Behörden über die fachlichen und personellen Ressourcen verfügen müssten. Nach dem Zusammenbruch der Mauer hatte aber das Ministerium für ... innerdeutsche Beziehungen, keine gesamtdeutschen Antworten parat. Auch die Finanzmarktkrise hat die für die Finanzmarktpolitik zuständige Abteilung ... des BMF offenkundig überfordert. Bei einem Ministerium mit über 2.000 Mitarbeitern ... musste zur Formulierung des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes eine Kanzlei konsultiert werden.“⁴

Tatsächlich indes gibt es Sachverhalte, die, weil noch nie eingetreten, als so unwahrscheinlich gelten, dass sie in der Wahrnehmung der Verwaltung gar nicht erscheinen. Dies sind die von Nassim Taleb so bezeichneten ‚Schwarzen Schwäne‘. Sie aus den alltäglichen Überlegungen auszuschließen, kann durchaus rational und ökonomisch sein. Entscheidend ist, sich stets dessen bewusst zu sein, dass außerhalb des aktuellen Wahrnehmungshorizonts noch weitere Ereignisse liegen können. Ob die beiden angeführten Beispiele allerdings schon zu dieser Kategorie gerechnet werden konnten, darf indes bezweifelt werden.

⁴ Gisela Färber/Marco Salm/Dirk Zeitz, Renaissance wissenschaftlicher Politikberatung?, Zeitschrift für Politikberatung Jg. 4 (2011), S. 4

III

Allerdings muss an dieser Stelle eine gewisse Einschränkung gemacht werden. Sie betrifft den Fall, dass die Expertise einer für eine Fragestellung qualifizierten Verwaltung von der Politik nicht akzeptiert wird, weil

- der Verwaltung Eigeninteressen unterstellt werden, so dass eine verzerrte, interessen geleitete Darstellung, z.B. bei Ressourcenanforderungen, vermutet wird,
- die Aussagen der Verwaltung mit den politischen Zielsetzungen nicht harmonieren, indem Risiken einer politisch gewollten Maßnahme in einer Vorlage hervorgehoben werden, die den Erfolg fragwürdig erscheinen lassen.

Das theoretische Erklärungsmuster liefert der Principal-Agent-Ansatz, der Informationsasymmetrien zum Gegenstand hat. Der Prinzipal, hier die Politik, verfügt gegenüber der Verwaltung über ein strukturell geringeres Informationsniveau. Das Defizit soll die Verwaltung, der Agent, durch entsprechend aufbereitete Informationen beseitigen oder zumindest deutlich verringern. Das ist solange erfolgreich, wie das Vertrauen der Politik in die Verwaltungsarbeit gegeben ist. Allerdings ist von Praktikern nicht selten zu hören, dass der Sachverstand im eigenen Hause in der Politik wenig gelte. In einem solchen Fall darf das Vertrauensverhältnis als gestört bezeichnet werden.

Das kann möglicherweise korrigiert werden, wenn die Argumentation, die der Entscheidungsvorbereitung durch die Verwaltung zugrunde liegt, transparent gemacht und intensiv erörtert wird. Reicht das nicht aus – oder ist das Misstrauen einfach zu groß – dann ist letztlich externer Sachverstand gefragt, der als Korrektiv zur Verwaltungsmeinung verstanden wird. Auf der parlamentarischen Ebene in Bund und Ländern bietet sich dazu z.B. die Einschaltung der Wissenschaftlichen Dienste der Parlamente bzw. wissenschaftlicher Mitarbeiter der Fraktionen an. Ist das nicht gewollt oder nicht möglich, bleibt nur der Weg zu Experten außerhalb des politisch-administrativen Systems.

IV

Externer Sachverstand außerhalb der Verwaltung findet auf vielfältige Weise Eingang in die politische Entscheidungsfindung. Am deutlichsten ist dies bei institutionalisierten Formen der Inanspruchnahme von Experten. Im politisch-parlamentarischen Entscheidungsfindungsprozess ist dies zunächst die Expertenanhörung, sei es die rechtlich verankerte Form im Rahmen von normalen Gesetzesberatungen, sei es in Enquête-

Kommissionen zu spezifischen Themen. Die Anhörung allerdings leidet oft unter der Vielzahl der vortragenden Personen und Institutionen, so dass es für die politischen Entscheidungsträger schwierig wird, die einzelnen Argumente zu einem Gesamtbild zusammenzufügen.

Hinzu kommen, gerade im Gesetzgebungsverfahren des Bundes oft extrem kurze Vorbereitungsfristen, so dass Anzuhörende, die über keine professionelle Unterstützung, z.B. durch Verbände verfügen, nur schwer fundierte Aussagen treffen können. Selbst die in den Ländern oft längeren Zeiträume für die Stellungnahmen reichen oft nicht aus. So muss z.B. ein kommunaler Spitzenverband in der Regel seine Mitglieder zu den Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung befragen. Das erfordert in den kommunalen Verwaltungen, bei der Zusammenfassung und bei der in vielen Fällen zweckmäßigen Koordination mit den anderen Spitzenverbänden einfach relativ viel Zeit. Wenn dann Stellungnahmen zwar gehört, aber in keiner Weise berücksichtigt werden – leider kein ganz seltener Fall –, ist dieser Zeitaufwand besonders ärgerlich.

Eine zweite Form sind feste Beiräte und ähnliche Gremien, die sich zu spezifischen Fragestellungen äußern – das wohl bekannteste Gremium ist der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dessen Gutachten vor allem wirtschafts- und finanzpolitische Themen zum Inhalt haben. Im Gegensatz zu vielen anderen vergleichbaren Gremien besitzt er eine beachtliche Öffentlichkeitswirkung – das garantiert indes keineswegs, dass seine Empfehlungen auch tatsächlich Eingang in die Politik finden.⁵ Das gilt für andere Gremien erst recht. Daneben gibt es im Übrigen noch ad-hoc-Kommissionen, die – wie die Hartz-Kommission – zu spezifischen Arbeitsaufträgen eingesetzt werden. Allen ist gemeinsam, dass sie von der Regierung eingerichtet und personell besetzt werden.

Enquête-Kommissionen gehören dem parlamentarischen Raum an und besitzen damit eine, wenn auch abgeleitete demokratische Legitimation. Allerdings können sie keine, das Parlament bindenden Beschlüsse fassen. Regierungskommissionen besitzen diese Legitimation nicht, selbst wenn ihre Mitglieder z.B. den im Parlament vertretenen Fraktionen zugeordnet werden können. Ihre Aufgabe besteht in der Tat in der Beratung der

⁵ S. hierzu den aktuellen Beitrag des Vorsitzenden dieses Gremiums: Christoph M. Schmidt, Wirkungstreffer erzielen – Die Rolle der evidenzbasierten Politikberatung in einer aufgeklärten Gesellschaft, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3/2014, S. 219ff. Dass kritische Äußerungen des Rates, z.B. zur Rentenpolitik und zum Mindestlohn, sogar zur Forderung führen, das Gremium abzuschaffen, ist nicht gerade ein Beleg für die Bereitschaft der Politik sich mit externem Sachverstand auseinanderzusetzen. Der für die finanzpolitischen Prognosen wichtige ‚Arbeitskreis Steuerschätzungen‘ hingegen ist eine Form der verwaltungswissenschaftlichen Expertise. Seine Ergebnisse sind bestimmend für die Haushaltsplanung von Bund, Ländern und Gemeinden.

Administration, die diesen Input wiederum für ihre Entscheidungsvorbereitung für Regierung und Parlament nutzen kann.

Eine besondere Variante stellen Bürgerforen und –panels dar, wie sie z.B. in Rheinland-Pfalz im Rahmen der Diskussion zur Kommunal- und Verwaltungsreform eingesetzt wurden.⁶ Sie sollen dazu dienen, die Bürgermeinung intensiver zu ergründen als das mit Umfragen geschehen kann. Von den Beteiligten wird umgekehrt aber auch erwartet, dass sie sich mit der – in diesem Fall sehr ‚sperrigen‘ – Materie vertraut machen, um ihre Meinung auf einer gewissen fachlichen Basis äußern zu können. Das kann durchaus gelingen, setzt aber hohen Zeitaufwand bei den Beteiligten voraus.

V

Das dritte der eingangs erwähnten Beispiele führt zu einer gesetzlich vorgeschriebenen Form der Beteiligung sachverständiger Dritter in bestimmten Verfahren. So sind in öffentlichen Unternehmen externe Sachverständige – die Abschlussprüfer – seit langem verpflichtend. Sie sollen den Unternehmensgremien Entscheidungshilfen bieten, wenn es um die Beurteilung der Lage der Gesellschaft, Risiken der Geschäftstätigkeit und anschließend um die Entlastung von Vorstand oder Geschäftsführung geht. Neben der Bestellung des Abschlussprüfers hat das Aufsichtsgremium im Übrigen auch zu bestimmen, ob und ggf. welche besonderen Prüfungen vorzunehmen sein sollen. Beide Entscheidungen gehören zur ordnungsgemäßen Mandatsausübung.

Gleichwohl ersetzt der Bericht des Abschlussprüfers nicht die eigene Beurteilung. Denn auch ein Wirtschaftsprüfer kann nur Ausschnitte aus dem Geschäftsfeld des Unternehmens betrachten – und z.B. wichtige Risiken außerhalb seines Untersuchungsauftrags übersehen. Die gewissenhafte Ausübung der Aufgabe eines Mandatsträgers verlangt mithin einerseits die kritische Auseinandersetzung mit dem Prüfbericht selbst, aber auch weitergehende Fragen zur Geschäftssituation an die Prüfer bzw. die Unternehmensleitung.

Die Mitglieder eines Aufsichtsgremiums müssen selbstverständlich keine ‚Gegengutachten‘ erstellen (diese wären nur dann einzufordern, wenn erhebliche Zweifel an den Aussagen des Jahresabschlusses bzw. am Prüfbericht existieren). Aber sie müssen in der Lage sein, durch gezielte Fragen sich einen eigenen Eindruck von der Lage des Unternehmens zu

⁶ Zu einer kurzen Darstellung s. Wolfgang H. Lorig, Verwaltungs- und Kommunalreform in Rheinland-Pfalz, in: Ulrich Sarcinelli/Jürgen Falter/Gerd Mielke/Bodo Benzner (Hrsg.), Politik in Rheinland-Pfalz: Gesellschaft, Staat und Demokratie, Wiesbaden 2010, S. 519f.

verschaffen. Dass die Wahrnehmung dieser Rolle innerhalb einer Gruppe nicht ganz einfach ist („Pedant, Nörgler“),⁷ wird jeder verstehen, der selbst in solchen Gremien bereits gewirkt hat.

Die vierte Form des berufenen externen Sachverständigen ist die ad hoc zu spezifischen Themen eingeholte Expertise, die auch mit dem Schlagwort „Fremd- oder Drittgutachten“ bezeichnet werden. Die Variationsbreite ist ungemein groß. So zählen hierzu u.a. Gutachten zu steuerrechtlichen Gestaltungsfragen oder Vertragsformulierungen, Wertgutachten in Grundstücksverfahren, Baugutachten zu Ausführungsmängeln, Gutachten zur Bewertung von Ausgleichsmaßnahmen, Lärmgutachten u.v.a.m. Sie spielen eine besondere Rolle im kommunalen Bereich, da der Sachverständige der Verwaltung oft überfordert sein kann. Nicht unwesentlich aber ist auch der Aspekt, dass die Gutachten bisweilen für evtl. zu erwartende Streit- und Klageverfahren als wesentliche Argumentationshilfe dienen sollen. Solche Gutachten dürften daher wohl auch weitgehend unproblematisch sein; dies gilt insbesondere dann, wenn die Vergabe der Zustimmung der Vertretungskörperschaft bedarf.

VI

Eine besondere Form externen Sachverständigen ist die Äußerung von Personen oder Institutionen, die zu einer Expertise gar nicht gezielt aufgefordert wurden.⁸ Das zweite Beispiel mag hierfür als Beleg stehen, auch wenn die Meinung von einem Mitarbeiter der Verwaltung selbst stammt. Diese Form ist besonders schwierig zu greifen, da die Urheber ganz unterschiedlichen Sphären entstammen können. So können sich einzelne Bürgerinnen und Bürger ebenso zu Wort melden wie einschlägig tätige Wissenschaftler. Auch die Wege können sehr unterschiedlich sein; sie reichen vom klassischen Leserbrief über Meinungsäußerungen in elektronischen Diskussionsforen bis hin zu Fachbeiträgen in einschlägigen Publikationen. Welche Qualität diese Informationen haben, die oft abweichende Inhalte zu den ‚offiziellen‘ Expertisen aufweisen, muss jeweils im Einzelfall geprüft werden. Sie von vornherein nur deswegen zu ignorieren, weil die Autoren nicht zur Meinungsäußerung aufgefordert wurden, erschiene denn doch verfehlt.⁹

⁷ Vgl. den kurzen Hinweis bei Gunnar Schwarting, Aspekte des Risikomanagements von kommunalen Unternehmen: Zwischen unternehmerischer Verantwortung und politischem Auftrag, der gemeindehaushalt 6/2013, S. 123

⁸ Der Sonderfall der Bürgerbeteiligung in Planverfahren wird hier nicht berücksichtigt.

⁹ Die kritischen Äußerungen von Christoph M. Schmidt, a.a.O., S. 228 zu Wissenschaftlern, „... deren Geschäftsmodell schlicht und ergreifend darin besteht, ‚anders‘ zu sein ...“ erscheinen doch sehr überspitzt. Großen Wert legt Schmidt im Übrigen auf die Qualitätssicherung wissenschaftlicher Aussagen; s. dazu S. 227ff.

Denn inzwischen sind die Übergänge zur offenen Konsultation fließend. Dieses Verfahren, das die Europäische Union vermehrt anwendet, hat den Weg für jedwede Form von Expertise geöffnet. Der Verfasser selbst hat sich mittelbar an mehreren dieser europäischen Konsultationsverfahren beteiligt. Dass mit dieser Form der Meinungsäußerung die Entscheidungsfindung noch komplexer wird und mehr Zeit in Anspruch nimmt, versteht sich von selbst. Ob die Entscheidungsgrundlagen bei den auf europäischer Ebene gerade besonders ‚sperrigen‘ Themen wie der Einführung einheitlicher Regeln für die öffentliche Rechnungslegung (EPSAS) auf diese Weise besser werden, sei hier dahingestellt. Aber auch die offene Beteiligung in den Social Media, z.B. im Rahmen sog. Bürgerhaushalte wirft ähnliche Fragen auf. Ein besonderes Problem hierbei ist die Transparenz des weiteren Entscheidungsverfahrens. Werden die einzelnen Eingaben, ihre fachliche Bewertung und ihre Berücksichtigung bei der Entscheidungsfindung hinreichend publik gemacht? Denn nur dann kann tatsächlich von einer offenen Konsultation die Rede sein.

Eine besondere Form der ungefragten Expertise ist im Übrigen die klassische Lobbyarbeit, indem Interessierte – oft über Verbände – bereits im Vorfeld von Entscheidungen Einfluss zu nehmen suchen. Sie bleibt an dieser Stelle unberücksichtigt – auch wenn ihre Bedeutung vermutlich die institutionelle und beauftragte externe Expertise, aber auch die offene Konsultation deutlich übersteigt.

VII

Hinsichtlich der Kosten für die externe Beratung gibt es kaum verlässliche Zahlen, da einerseits (beratende) Forschungseinrichtungen – wie die Wirtschaftsforschungsinstitute – institutionell gefördert, andererseits unmittelbare Beratungsaufträge vergeben werden. Jedoch ist davon auszugehen, dass es sich über alle Gebietskörperschaften hinweg um einen Milliardenmarkt handelt.¹⁰ Ob und inwieweit die eigene Verwaltung in der Lage gewesen wäre, an Stelle Externer die aufgeworfene Fragestellung zu beantworten, ein gerade von oppositioneller Seite gegen die ‚Gutachteritis‘ oft vorgetragener Vorwurf, kann an dieser Stelle allgemeingültig nicht beantwortet werden.

Während die Frage der Notwendigkeit einer Politikberatung durch sachverständige Dritte vielfach diskutiert wird, bleibt die Thematik der Vertrauenswürdigkeit von Experten seltsam ausgespart. So gilt der Wissenschaftler per se als besonders geeignet, eine sachverständige Meinung abzugeben, zumal ihm ein hohes Maß an Unabhängigkeit

¹⁰ Zu einigen Größenordnungen vgl. Gisela Färber et al., a.a.O., S. 7f.

zuerkannt werden dürfe.¹¹ Hier mahnt allerdings Otmar Issing, früherer Chefvolkswirt der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Zentralbank:

„Wenn man jeweils den neuesten Stand der Wissenschaft unmittelbar in die Praxis umsetzen wollte, könnte das in vielen Fällen großen Schaden anrichten ... In der Wissenschaft müssen selbst verrückt erscheinende Arbeiten erlaubt sein. Es darf keinerlei Denkbeschränkungen geben. Aber bevor es um die praktische Anwendung geht, muss sich erst herauskristallisieren, was auch empirisch trägt und zudem politisch durchsetzbar ist.“¹²

Selbstkritisch fragte Anfang September 2014 hierzu der Verein für Socialpolitik, das Forum der deutschsprachigen Volkswirtschaftslehre, auf seiner Jahrestagung im Rahmen einer Panel-Diskussion „Evidenzbasierte Wirtschaftspolitik: Welche Nachfrage nach empirischer Evidenz gibt es von Seiten der Wirtschaftspolitik? Wie geht die Wirtschaftspolitik mit empirischen Ergebnissen um?“ Es verwundert kaum, dass gerade die Nationalökonomie sich diesen Fragen stellt – hat sie doch in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise mit leistungsfähigen Frühwarnsystemen und Maßnahmen zur Krisenbewältigung nur sehr begrenzt dienen können.

Dabei muss sich – namentlich der wissenschaftliche – Experte auch dessen bewusst sein, dass seine Ergebnisse unmittelbar zu Entscheidungen führen sollen, klare Empfehlungen also erwartet werden.¹³ Genau das ist der springende Punkt: „Die Politiker müssen aber erst einmal überhaupt dazu bereit sein, eine solche Unterstützung abzurufen und die Wissenschaft nicht mit der Erwartung zu überfordern, eindeutige und risikolose Lösungen liefern zu können. Politiker müssen für die Vielstimmigkeit der Wissenschaft aufgeschlossen sein – jedenfalls dort, wo es nach dem Stand der Erkenntnis schlicht keine Eindeutigkeit geben kann.“¹⁴ Möglicherweise bedarf es dann doch der Verwaltung als Mittler oder ‚Übersetzer‘ zwischen den Beteiligten – das wiederum erfordert ein hohes Maß an Sachverstand innerhalb der Verwaltung, das systematisch wohl nur in großen Organisationseinheiten vorgehalten werden kann und ansonsten eher zufällig vorhanden ist.

David Kahnemann hat sich sehr umfassend mit der Thematik der Vertrauenswürdigkeit der Expertenmeinungen auseinandergesetzt. Das

¹¹ Gisela Färber et al., a.a.O., S. 12

¹² Interview mit Otmar Issing, „Gute Politik braucht rigorose ökonomische Analyse und Urteilsvermögen“, Perspektiven der Wirtschaftspolitik Jg. 15 (2014), S. 165.

¹³ Interview mit Otmar Issing, a.a.O., S. 159f.; Issing spricht allerdings auch das Problem einer modellorientierten Wissenschaft an.

¹⁴ Christoph M. Schmidt, a.a.O., S. 221

nun lässt sich nicht für alle Fragestellungen gleichermaßen beantworten; so kann ein juristisches Gutachten kaum mit einer naturwissenschaftlichen oder ökonomischen Prognose verglichen werden. Ohne die Erkenntnisse von Kahnemann hier im Einzelnen präsentieren zu können, sei doch angemerkt, dass die Treffsicherheit einer in die Zukunft gerichteten Expertise keineswegs allein auf die hervorragenden Fähigkeiten des Sachverständigen zurückgeführt werden kann sondern in hohem Maße auch Glück im Spiel ist.¹⁵

Darüber hinaus räumt er der Intuition des Experten einen hohen Stellenwert gegenüber formelbasierten Aussagen ein, die gerade in der Ökonomie einen hohen Stellenwert besitzen. Diesen Aussagen ist zu Eigen, dass sie die reale Komplexität reduzieren (müssen) und im Übrigen auf empirischen Erfahrungen der Vergangenheit beruhen.¹⁶ In dieser Meinung wird er im Übrigen von Otmar Issing bestätigt: *„Es gibt einfach keine Regeln, denen man über die Zeit absolut und bedingungslos vertrauen kann.“*

VIII

Ist die Einschaltung externen Sachverständigen der Weg in die ‚Expertokratie‘? Zweifellos wird dieser Anschein erweckt, wenn es – wie bei den sog. Hartz-Reformen – zunächst heißt, diese würden 1:1 umgesetzt. In dem Fall hätte sich die Politik jeglichen eigenen Entscheidungsspielraums begeben. Tatsächlich aber bleibt festzuhalten: Egal, welche Expertise zu einer bestimmten Sachfrage vorgelegt worden ist: Die Politik entscheidet am Ende aus eigener Verantwortung. Dies gilt umso mehr als keine Expertenmeinung als absolut gesetzt werden kann.

Allerdings ist die Politik gehalten, sich mit den von Experten vorgetragenen Auffassungen auseinanderzusetzen und – im Sinne des *comply or explain* – darzulegen, aus welchen Gründen sie bestimmte Lösungen gewählt und andere verworfen hat. Das gilt im Besonderen auch für die offenen Konsultationsverfahren. Die herkömmlichen Gesetzesbegründungen werden diesem Anspruch in aller Regel nicht gerecht, da sie lediglich eine Kommentierung der bereits gefundenen Lösung enthalten. Ob mit den Initiativen der Bundesregierung zur Gesetzesfolgenabschätzung ein Weg beschritten wird, der in eine ähnliche Richtung weist, lässt sich heute noch nicht beurteilen.

„Das mag von den politischen Entscheidungsträgern viel verlangt sein. Doch allein sie sind demokratisch dazu legitimiert, die entsprechenden

¹⁵ David Kahnemann, a.a.O., S. 213ff.

¹⁶ David Kahnemann, a.a.O., S. 218ff.

Entscheidungen zu treffen; die Vertreter der Wissenschaft könnten ihnen diese Bürde nicht abnehmen.“¹⁷

Sachverstand aus der Bürokratie oder von Externen ist keine Entmachtung der Politik sondern ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung und Fundierung politischer Entscheidungsfindung. Das fordert allerdings auch jeden politischen Entscheidungsträger, für sich (oder für seine politische Gruppierung) dafür zu sorgen, dass die Auseinandersetzung mit dem Sachverstand Dritter ungefähr auf Augenhöhe erfolgen kann. Dass dies in einer Bundestagfraktion mit einem Stab von Mitarbeitern leichter ist als in einem Gemeinderat, ist naheliegend. Gerade auf kommunaler Ebene kommt – pro domo gesprochen – Spitzen- und Fachverbänden eine ergänzende, unterstützende Funktion zu.

Eines sei zum Abschluss angemerkt: Dass in einem solchen transparenten und offenen Diskussionsumfeld dann eher ideologisch motivierte politische Initiativen in größeren Begründungszwang geraten, darf bestimmt nicht als Nachteil gewertet werden.

¹⁷ Christoph M. Schmidt, a.a.O., S. 221