

Kanzler, Minister und Sachverständige. Eine Untersuchung der Bedeutung von Vertrauen für die Delegation von Reformen am Beispiel der Hartz-Reformen

Thomas König

Chancellors, Ministers and Experts. A Study of the Relevance of Trust for the Delegation of Reforms in Case of the Hartz Reforms.

Abstract: This article investigates under which conditions it is possible to overcome the inherent interest divergence among chancellors, ministers and experts. Following a model of Fang and Stone (2013), the existence of a reform-prone minister is a necessary condition for chancellors to trust experts' reform recommendations. Using data on the recommendations for the German Hartz reforms, I find that the political parties put emphasis on the topics of this reform neither in their programmatic manifestos for the 2002 election nor in their coalition agreements. However, I show that the Economic Expert Council changed its recommendation strategy in its annual report of 2002/03 after the reform-prone minister Wolfgang Clement came into office. The government incorporated the recommendations in the following 2003 economic report and implemented the Hartz reforms until 2005.

Keywords: Reforms, prime ministers, ministers, delegation, trust

Schlagwörter: Reformen, Kanzler, Minister, Delegation, Vertrauen

1. Die politische (Ir)Rationalität der Hartz-Reformen¹

Vor fast genau zehn Jahren wurden die Hartz-Reformen von der rot-grünen Regierung unter Kanzler Gerhard Schröder verabschiedet, die Deutschlands Arbeits- und Sozialsysteme umbauten. Aus ökonomischer Sicht wird diskutiert, ob die ersten drei Hartz-Reformen mit der Einrichtung von neuen Beschäftigungsformen (Hartz I), zusätzlichen Lohnsubventionierungen (Hartz II) sowie der Umstrukturierung der Bundesagentur für Arbeit (Hartz III) (Launov u. Wälde 2013) oder die vierte Hartz-Reform mit ihren signifikanten Kürzungen für Langzeitarbeitslose den Umschwung am deutschen Arbeitsmarkt auslösten (Krebs et al. 2013). Unbestritten scheint jedoch die ökonomische Rationalität der Reformen, die den deutschen Arbeitsmarkt vom „kranken Mann Europas“ (The Economist 1999; Zohlnhöfer 2006) zum wirtschaftlichen „Superstar“ unter den OECD-Ländern aufsteigen ließen (Dustmann et al. 2014, S. 167-188).

Angesichts der hohen Kosten für die politisch Verantwortlichen ist dagegen die Frage nach der politischen Rationalität der Reformentscheidung ungeklärt. Im

1 Der Autor bedankt sich besonders bei Mariyanna Angelova für die Unterstützung bei der empirischen Auswertung, bei Songying Fang und Randall Stone für die Modellhinweise und den beiden PVS-Gutachtern für die sehr hilfreichen Verbesserungsvorschläge zur Manuskriptstrukturierung.

Vergleich zur umfangreichen ökonomischen und soziologischen Literatur über die Arbeitsmarkt- und gesellschaftlichen Effekte der Hartz-Reformen fällt die politikwissenschaftliche Berichterstattung zum Schicksal von Kanzler Schröder, Minister Clement und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) eher dürftig aus. Politikwissenschaftliche Untersuchungen der Hartz-Reformen gehen in erster Linie auf die Ziele der Reformen und die ökonomische Ausgangslage und weniger auf die politische Rationalität der Verantwortlichen ein (siehe z. B. Jann u. Schmid 2004, Kemmerling u. Bruttel 2008, Bundeszentrale für Politische Bildung 2010). Ansonsten wird die Kanzlerschaft Gerhard Schröders eher als ein (Erfolgs-)Beleg für die Präsidialisierung von Politik gewertet, die sich am Ausbau von Führungsmacht und -autonomie des Kanzlers innerhalb der Regierung, gegenüber der Partei und bei Wahlen dokumentiert (Poguntke u. Webb 2005). Dass Kanzler Schröder, sein Minister Clement und auch die SPD als Folge der Hartz-Reformen Macht und Amt verloren, findet in dieser Literatur lediglich bei außenpolitischen Fragen am Rande Beachtung (Poguntke 2007).

Dabei sah sich Kanzler Schröder schon sehr früh mit linksorientierten Abspaltungen innerhalb seiner SPD konfrontiert – ein Konflikt, der für ihn nur ein Jahr nach dem Inkrafttreten der Hartz-Reformen den Verlust des SPD-Parteivorsitzes bedeutete. Nach der anschließenden SPD-Wahlniederlage in Nordrhein-Westfalen musste Kanzler Schröder sogar um die Fraktionsdisziplin seiner Partei fürchten und sein Schicksal in Neuwahlen suchen, an deren Ende Angela Merkel Kanzlerin wurde. Sein SPD-Minister für das Ressort Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, der von der konservativen Opposition viel Lob für seinen Einsatz bei den Hartz-Reformen erhalten hatte, verlor nicht nur sein Amt. Nach einem zermürbenden Streit über die neue Parteireformagenda trat Clement einige Jahre später aus der SPD aus. Und auch die SPD verlor seit den Hartz-Reformen deutlich an Mitglieder- und Wählerzuspruch, den die Partei weder in der Großen Koalition von 2005-09 noch in der Opposition von 2009-13 zurückgewinnen konnte.

Vor diesem Hintergrund ist anzunehmen, dass weder Kanzler Schröder noch sein Minister Clement die politischen Auswirkungen der Hartz-Reformen vollständig abschätzen konnten bzw. zum Zeitpunkt der Entscheidung ungewiss war, wann sich der Arbeitsmarkt erholen und die Wähler- und Parteimitgliedergunst wieder zunehmen würde (Przeworski 1991, S. 138). Normalerweise führt allerdings Ungewissheit bei Entscheidungen eher zum Erhalt des Status quo (Samuelson u. Zeckhauser 1988; Kahnemann 1991), sodass sich erstens die Frage stellt, wie der „ungewisse“ Kanzler von der Notwendigkeit der Hartz-Reformen überzeugt werden konnte. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass Kanzler Schröder die Reformen ausgerechnet an einen Minister delegierte, der für seine reformfreundige Haltung bekannt war. Zwar befand sich der deutsche Arbeitsmarkt laut Engler (Bundeszentrale für Politische Bildung 2005) schon seit längerer Zeit in einem schlechten Zustand, doch erhielt weder der SPD-Amtsvorgänger Walter Riester noch dessen CDU-Vorgänger Norbert Blüm ein Reformmandat. Das wirft zweitens die Frage auf, ob der Umstand, dass mit Wolfgang Clement ein offensichtlich reformfreundiger Amtsinhabers dem Wirtschafts- und Arbeitsministerium vorstand, für die Reformentscheidung des Kanzlers ausschlaggebend gewesen sein könnte. Und schließlich deutet das Beispiel der Hartz-Reformen an, dass Kanzler

– auch wenn sie die Reformhaltung eines Ministers kennen – sich selbst in Krisenzeiten beeinflussen lassen und Reformentscheidungen treffen, die mit politischen Ungewissheiten und Kosten für sich selbst und ihre Partei verbunden sind. Dieser Umstand, der den gegenwärtigen Erklärungen politischer Reformen (siehe z. B. Elster 1979; Hall 1993; Merkel et al. 2006; Merkel et al. 2008) und der Blockadefähigkeit deutscher Arbeits- und Sozialpolitik widerspricht (Kitschelt u. Streeck 2003; Zohlnhöfer 2008), könnte die Diskussion über das politische System Deutschlands beleben.

Um diese Fragen zu beantworten und einen neuen Aspekt in die Diskussion über das politische System Deutschlands einzubringen, möchte ich in dieser Studie das Thema Ungewissheit bei Reformentscheidungen aufgreifen. Über die Formulierung einer Vertrauenslogik möchte ich auf die Rolle von Sachverständigen hinweisen und eine alternative Antwort auf die Frage geben, warum Kanzler Schröder die Hartz-Reformen an Minister Clement delegiert haben könnte. Anstatt Vertrauen als ein normatives Element in die Entscheidungssituation einzubringen, stellt sich aus vertrauenslogischer Sicht die Frage, unter welchen Bedingungen bei Reformentscheidungen Ungewissheit über die Aufrichtigkeit einer Empfehlung abgebaut werden kann. In der empirischen Analyse lenke ich die Aufmerksamkeit auf die Empfehlungen des Sachverständigenrats, der aus theoretischer Sicht beim Kanzler durch eine Änderung seiner Informationsstrategie Vertrauen in seine Empfehlungen nur unter bestimmten Bedingungen aufbauen kann.

Um diese Bedingungen aufzuzeigen, folge ich dem Modell von Fang und Stone (2013) und unterscheide idealtypisch drei Ministertypen, die in den vergangenen Jahren für eine Delegation von Arbeitsmarktreformen in Frage kamen: einen moderaten Walter Riester, einen reformskeptischen Norbert Blüm und einen reformfreudigen Wolfgang Clement.² Die einfache und eher unstrittige Annahme, dass der Sachverständigenrat im Vergleich zu den politisch Verantwortlichen keine politischen Kosten in seinen Empfehlungen berücksichtigt, die aus einer Reform entstehen können, hat meiner Analyse zufolge weitreichende Implikationen für Reformentscheidungen unter Ungewissheit. Hieraus ergibt sich ein inhärenter Interessenkonflikt zwischen Kanzler, Minister und Sachverständigen, der wiederum erklärt, warum Sachverständige oftmals eine Ignoranz der politischen Verantwortlichen gegenüber ihren Empfehlungen und politische Verantwortliche eine Ignoranz der Sachverständigen gegenüber ihren politischen Realitäten beklagen.

Zur Überprüfung der empirischen Implikationen des Modells müssten idealerweise Daten zur Verfügung stehen, die das Ausmaß an Ungewissheit beim Kanzler über den wahren Ist-Zustand der Arbeits- und Sozialsysteme, seine persönliche Einschätzung der Ressortminister und sein Vertrauen in die Reformempfehlungen des Sachverständigenrats über die Zeit hinweg bemessen. Da solche Daten nicht existieren und vermutlich nie verfügbar sein werden, untersuche ich per Dokumentenanalyse die Informationsstrategie des Sachverständigenrats, die Reaktio-

2 Ich verwende diese Einteilung der Minister nicht als empirische, sondern analytische Kategorisierung. Skeptisch bzw. freudig heißt, dass ungeachtet des Ist-Zustandes auf dem Arbeitsmarkt der Minister eine Änderung kategorisch ablehnt bzw. vorzieht. Neutral entspricht dagegen der Haltung des Sachverständigenrats, der nur bei einem schlechten Ist-Zustand empfiehlt, diesen zu ändern.

nen der Regierung auf dessen Empfehlungen und die Aussagen der Parteien zu den Hartz-Reformen in ihren Wahlprogrammatiken und Koalitionsvereinbarungen.³ Zur Herstellung eines inhaltlichen Bezugs zwischen diesen Dokumenten verwende ich Schlüsselbegriffe der Hartz-Reformen für die Computer-gestützte Textauswertung der Jahresgutachten des Sachverständigenrats, der Jahreswirtschaftsberichte der Regierung sowie der Wahlprogramme und Koalitionsvereinbarungen der Parteien im Zeitraum 1990 bis 2009. Aus diesen Längsschnittdaten soll hervorgehen, ob der Sachverständigenrat mit einer Änderung seiner Informationsstrategie auf die Amtsinhaberschaft des reformfreundigen Ministers Clement reagierte und ob sich diese Strategie in den Antworten der Regierung niederschlug. Mit anderen Worten gehe ich davon aus, dass eine Beeinflussung des Kanzlers wahrscheinlicher ist, je häufiger die Regierung auf die Empfehlungen des Sachverständigenrats reagiert. Zur Kontrolle eines eventuellen allgemeinen Reformtrends wende ich dieselbe Schlüsselbegriffssuche auf die Auswertung der Parteiprogramme und Koalitionsvereinbarungen aus dem Untersuchungszeitraum an, wobei ich davon ausgehe, dass eine geringere Prominenz in den Parteiprogrammen und Koalitionsvereinbarungen auf einen höheren Einfluss der Empfehlungen des Sachverständigenrats schließen lässt.

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass der Sachverständigenrat bereits die christlich-liberale Vorgängerregierung unter Kanzler Kohl anmahnte, Reformen zur Liberalisierung des Arbeitsmarkts durchzuführen (siehe auch Sell 1997, S. 215). Allerdings war diese Periode durch den Ministeramtsinhaber Norbert Blüm geprägt, der sich als Vertreter der christlichen Arbeitnehmerschaft gegen eine Änderung des Status quo aussprach. Erst mit der zweiten Amtszeit der rot-grünen Regierung unter Kanzler Schröder und der Amtsübernahme Clements stiegen die Warnsignale des Sachverständigenrats rapide an, woraufhin die Reaktionen der Regierung in ihrem Jahresbericht zunahm. Im Vergleich zur deutlichen Erhöhung der Reformempfehlungen des Sachverständigenrats und der Reaktion der Regierung finden sich keinerlei Anzeichen für entsprechende Reformtendenzen in den Wahlprogrammen und Koalitionsvereinbarungen der Parteien. Weder die Oppositionsparteien CDU/CSU und FDP noch die damaligen Regierungsparteien räumten den Reformen in ihren Wahlprogrammen und Koalitionsvereinbarung von 2002 einen besonderen Stellenwert ein.

2. Kanzler, Minister und Sachverständige

Eine Grundannahme über die Rationalität von politischen Entscheidungen ist, dass politisch Verantwortliche ihre Wiederwahlchancen im Auge behalten und deshalb eher Reformen vermeiden, die für sie oder ihre Parteien politische Kosten verursachen (Downs 1957; Hellman 1998). In Deutschland liegt die Verantwortlichkeit für wichtige politische Entscheidungen beim Kanzler, der einen Minister

3 Eine alternative Datengenerierung bestünde in der Durchführung von Interviews, aber abgesehen von der geringen Interviewbereitschaft von Ex-Kanzlern kann die ex post Validität von Zeitzeugenaussagen, denen die Politikergebnisse und Schicksale der Verantwortlichen bekannt sind, bezweifelt werden.

mit der Umsetzung einer Reform in dessen Ressort beauftragen kann. Diese Richtlinienkompetenz des Kanzlers wird in Koalitionsregierungen in Frage gestellt, wenn den Koalitionsparteien Vetorechte zukommen (Tsebelis 2002). Allerdings spielt die Delegation von Reformvorhaben an Minister in der Forschung zu (Koalitions-)Regierungen eine zunehmende Rolle, da diese zum einen als Behördenleiter über bürokratische Ressortexpertise verfügen und Implementationsunsicherheiten von Reformen abbauen können (Epstein u. O'Halloran 1999; Huber u. Shipan 2002); zum anderen sind Minister in ihrem Ressort bei der Formulierung von Regierungsvorlagen mit weitreichenden Agendasetzungsbefugnissen ausgestattet, die ihnen erlauben, in Koalitionsregierungen eigene (Partei-)Ziele zu verfolgen (Laver u. Shepsle 1996; Andeweg 2000; Müller u. Strøm 2000; Hallerberg 2000; Thies 2001; Kim u. Loewenberg 2005; Martin u. Vanberg 2005, 2011; Carroll u. Cox 2012). Wie im Fall von Kanzler Schröder und Minister Clement werden deshalb wichtige Reformen wie die Hartz-Reformen eher an Minister der gleichen Partei delegiert.

2.1 Kanzler

Trotz Zugehörigkeit zur gleichen Partei unterscheiden sich die Rollen von Kanzlern und Ministern bei der Entscheidung über Reformen. Während Minister in ihrem Ressort für die Ausarbeitung und Umsetzung von Reformen verantwortlich sind, können Kanzler ihre Richtlinienkompetenz einsetzen und schließlich auch die Vertrauensfrage stellen, um ihre eigenen Vorstellungen auch gegenüber der eigenen Partei durchzusetzen (Huber 1996; Patzelt u. Holtmann 2004). Folglich kann ein Kanzler entweder eine Reform an einen Ressortminister delegieren, der wiederum bürokratische Ressortexpertise besitzt, aber nicht notwendigerweise dieselben Reformvorstellungen wie der Kanzler vertritt, oder persönlich Verantwortung für eine Reform übernehmen. Im Vergleich zur Ressortverantwortung der Minister ist der Kanzler für das Funktionieren der (Koalitions-)Regierung verantwortlich und muss die politischen Kosten tragen, die aus einer Anwendung seiner Richtlinienkompetenz bzw. dem Stellen der Vertrauensfrage resultieren (Helms 2005; Poguntke 2005). Für den Kanzler geht dies normalerweise mit Konflikten innerhalb der eigenen Partei oder mit dem Koalitionspartner einher, was wiederum mit Reputationsverlusten, der Verantwortung für das Auferlegen von Reformverlusten oder sogar der Auflösung der Regierung verbunden sein kann. Da Kanzler unter diesen Umständen eher ungern selbst die Verantwortung für Reformen übernehmen, ist die Delegation an einen Minister entscheidend für eine Änderung des Ist-Zustandes. Aber warum delegierte Kanzler Schröder die Hartz-Reformen ausgerechnet an Minister Clement, der für seine reformfreundige Einstellung bekannt war?

2.2 Minister

Vor seiner Amtsübernahme im Oktober 2002 musste Wolfgang Clement seine Position im Kuratorium der marktliberalen Lobbyorganisation „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ niederlegen. Trotz Clements formalen Austritts aus die-

ser Lobbyorganisation konnte Kanzler Schröder davon ausgehen, dass der Minister die Hartz-Reformen in einem marktliberalen Maß umsetzen würde, das eventuell über die Änderungserfordernisse des Ist-Zustandes hinausgehen könnte. Weiterhin deutet das geteilte Schicksal von Kanzler Schröder und Minister Clement darauf hin, dass der Minister selbst die Ungewissheit über die politischen Kosten der Hartz-Reformen nicht vollständig abbauen konnte. Immerhin sahen sich beide politisch Verantwortliche einer massiven Kritik in ihrer Partei ausgesetzt und verloren am Ende ihr Amt. Das legt die Vermutung nahe, dass Minister Clement zwar das Schicksal von Kanzler Schröder teilte, aber womöglich nicht ausschlaggebend dafür war, dass der Kanzler die Hartz-Reformen an ihn delegierte. Aber wer konnte den Kanzler überzeugen, die Hartz-Reformen an den bekanntermaßen reformfreudigen Minister zu delegieren, der die politischen Implikationen der Reformen offensichtlich nicht vollständig kannte?

2.3 Sachverständige

Grundsätzlich kommen hierfür eine Vielzahl an Gründen wie die damals kursierenden Spekulationen über eine mögliche Koalition mit der Linkspartei unter Führung von Klaus Wowereit und Einflussnehmern wie bspw. dem VW-Manager Peter Hartz oder (den zum Fraktionsvorsitzenden aufgestiegenen) Franz Müntefering in Frage. Anstatt Recherchen über die persönlichen Gründe und Ratgeber von Kanzler Schröder anzustellen oder die Machtstellung von Kanzlern (siehe dazu z. B. Helms 2001; Bergmann et al. 2008) und ihren Führungsstil (siehe dazu z. B. Poguntke u. Webb 2005; O'Malley 2007) zu umschreiben, möchte ich das Augenmerk auf Reformentscheidungen unter Unsicherheit und die Rolle von Sachverständigen in dieser Situation lenken, über deren Bedeutung als Reformhinweisgeber (Feldstein 1992, S. 1223) und Beziehung zu politisch Verantwortlichen (König et al. 2010, S. 308) wenig bekannt ist. Sachverständige geben laut Hüther (1996, S. 171) regelmäßig Hinweise und Empfehlungen für den Umgang mit kommenden Herausforderungen und potenziellen Krisen, jedoch ist weitgehend unerforscht, unter welchen Umständen politisch Verantwortliche ihre Reformempfehlungen aufgreifen. Im Vergleich zu Ministern und Kanzlern werden Sachverständige eher als unstrategische Akteure aufgefasst, die im Gegensatz zu Lobbyisten „objektive“ Reformsignale über den Ist-Zustand erhalten und „objektive“ Empfehlungen zu seiner Änderung senden (z. B. Schlecht u. Suntum 1995). Diese Konzeption von Sachverständigen schließt allerdings per Annahme Misstrauen gegenüber ihren Empfehlungen aus und kann deshalb nicht erklären, warum politisch Verantwortliche von Sachverständigen bisweilen als beratungsresistent eingestuft werden.

Misstrauen gegenüber Sachverständigen kann aber schon entstehen, wenn die politisch Verantwortlichen davon ausgehen, dass die Empfehlungen der Sachverständigen ihre politischen Kosten nicht einbeziehen. Eine mögliche Ursache hierfür könnte sein, dass politisch Verantwortliche eher kurzfristige elektorale Kosten von Reformen im Auge haben, während Sachverständige langfristiger ihre Empfehlungen ausrichten (Haggard u. Kaufman 1992). Im Resultat schließt ein solches Vertrauensdefizit aus, dass politisch Verantwortliche den Empfehlungen von

Sachverständigen Glauben schenken. Ein aktuelles Beispiel hierfür dürften die jüngsten Vorwürfe der Regierung Merkel an den Sachverständigenrat sein, die den Empfehlungen eine unzeitgemäße Methodologie unterstellt. Dieses Vertrauensdefizit kann dazu führen, dass Sachverständige versuchen, sich direkt an die Öffentlichkeit zu wenden, um Wähler von ihren Reformempfehlungen zu überzeugen und dadurch elektoralen Druck auf politisch Verantwortliche auszuüben. Allerdings kann diese Strategie die Vorbehalte der politisch Verantwortlichen noch verstärken, wenn bspw. eigene Interessen der Sachverständigen wie die Leitung von Instituten oder der persönliche Hang zu Medienauftritten ihre Glaubwürdigkeit belasten.

Ein anderes Vertrauensproblem kann entstehen, wenn die Empfehlungen der Sachverständigen dauernd Reformen einfordern. So müssen Sachverständige in Krisenzeiten Warnsignale über den Ist-Zustand in dem Wissen senden, dass Reformen eher in „guten Zeiten“ durchgeführt werden (Crawford u. Sobel 1982; Cukierman u. Tommasi 1998). Wenn aber auch in guten Zeiten Reformen angemahnt werden, dann besteht die Tendenz, diese Signale dauernd zu senden – ein Phänomen, das die Glaubwürdigkeit der Empfehlungen aufgrund fehlender Varianz unterminieren kann. Um dieses Problem zu überwinden, müssen Sachverständige als eine Art Drittpartei Vertrauen bei den politisch Verantwortlichen gewinnen, selbst wenn ihre Empfehlungen grundsätzlich eine gewisse Tendenz zu mehr Reformen haben. Laut Calvert (1985) kann eine Drittpartei mit entsprechender Tendenz eine effektivere Mediatorenrolle als eine ohne ausüben, da Mediatoren Informationen nur überzeugend übermitteln können, die entgegen ihrer eigentlichen Tendenz liegen. Für den Erfolg von Reformen gehen Cukierman und Tommasi (1998) deshalb davon aus, dass Politiker dem Wähler eine drastische Ist-Zustandsänderung vor allem dann vermitteln können, wenn die Reform nicht ihren parteiideologischen Interessen entspricht.

Auf Deutschland übertragen können diesen Arbeiten zufolge sozialdemokratische Regierungen wie die von Kanzler Schröder eher liberalisierende Reformen wie die Hartz-Reformen und christlich-liberale Regierungen wie die von Kanzlerin Merkel eher staatsinterventionistische Reformen wie den Atomausstieg vermitteln. Geht man nicht von objektiven Sachverständigen mit objektiven Empfehlungen aus und überträgt diese Erkenntnisse auf das Verhältnis von Sachverständigen und politisch Verantwortlichen, dann dürfte eine effektive Informationsvermittlung insbesondere dann misslingen, wenn beide aus demselben ideologischen Umfeld kommen. Das würde einerseits bedeuten, dass Sachverständige nur glaubwürdig sind, wenn sie Empfehlungen machen, die entgegen ihrer (ideologischen) Herkunft laufen. Andererseits müssen Sachverständige wiederum Signale senden, die ihrer Herkunft entsprechen, um überhaupt Gehör bei den politisch Verantwortlichen zu finden.

2.4 Sachverständigenrat

Einrichtungen wie der Sachverständigenrat versuchen dieses Herkunfts-dilemma durch Rekrutierungsregeln für Mitglieder einzugrenzen, die erstens die notwendigen Fachkenntnisse mitbringen müssen und zweitens unterschiedliche Gruppen

repräsentieren.⁴ Mit dieser Repräsentationsregel kann das Herkunfts-dilemma von Sachverständigen mit der Aufgabe überwunden werden, ein gemeinsames Jahresgutachten verfassen zu müssen. Dabei kann ein Vertreter des Sachverständigenrats, der bspw. die Arbeitnehmerseite repräsentiert, nicht permanent liberale Empfehlungen unterschreiben und muss gegebenenfalls ein Sondervotum verlangen, was wiederum die Glaubwürdigkeit der Empfehlungen des Sachverständigenrats unterminiert. Aber wie glaubwürdig ist ein Sondervotum bspw. eines keynesianischen Mitglieds des Sachverständigenrats, das sich in Krisenzeiten gegen eine Kürzung von Staatsausgaben wendet? Und wie glaubwürdig ist die Forderung eines liberalen Mitglieds nach Kürzung des Staatshaushalts? Letztlich kann der Sachverständigenrat am glaubwürdigsten agieren, wenn eine breite (fachliche) Repräsentation der Mitglieder gegeben ist, die einhellig die Empfehlungen des Sachverständigenrats in einem gemeinsamen Jahresgutachten unterstützt.

Aber obwohl es dem Sachverständigenrat oftmals gelingt, einhellig seine Empfehlungen zu verfassen, schätzen die meisten Autoren seinen unmittelbaren Einfluss auf die politisch Verantwortlichen als gering ein (z. B. Steuer 1998; Dinges 2002; Franz 2000; Bizer u. Rürup 2002; Wagner u. Wiegard 2001; Cassel 2005; Tietmeyer 2011; Wiegard 2011). Trotz unterschiedlicher Vorgehensweisen, die ihren Schlussfolgerungen zugrunde liegen, konzipieren die meisten Autoren die Empfehlungen des Sachverständigenrats als objektiv und unstrategisch. Diese Konzeption folgt im Wesentlichen dem formalen Auftrag des Sachverständigenrats, der eine unabhängige Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands vorgibt, die der politischen und öffentlichen Urteilsbildung dienen soll (Westerheide 1994, S. 29). Aber ist der Sachverständigenrat wirklich objektiv und unstrategisch?

Im Folgenden möchte ich dieser Einschätzung nur insoweit folgen, als ich unter der Objektivität des Sachverständigenrats die Nichtberücksichtigung von politischen Kosten verstehe. Ansonsten möchte ich dem Modell von Fang und Stone (2013) folgend Bedingungen aufzeigen, unter denen ein (strategischer) Sachverständigenrat mit eigenen Vorstellungen über eine effektive Informationsstrategie den Kanzler bewegen kann, Reformen an einen reformfreudigen Minister zu delegieren. Das ist keineswegs selbstverständlich oder trivial, da erstens der Kanzler

4 Der Sachverständigenrat wurde am 14.08.1963 mit dem Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eingerichtet. Seine Mitglieder werden auch als die „fünf Wirtschaftsweisen“ bezeichnet (Nützenadel 2002, S. 288). Die fünf Mitglieder werden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Regierung für fünf Jahre ernannt, wobei der Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft und die Gewerkschaften traditionsgemäß ein Mitspracherecht besitzen (Schlecht 1999, S. 5). Laut Gesetz gelten für eine Ernennung wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen als Voraussetzung. Weiterhin dürfen die Mitglieder des Sachverständigenrates weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts angehören, es sei denn als Hochschullehrer oder als Mitarbeiter eines Wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Institutes. Sie dürfen ferner nicht Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes oder einer Organisation der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer sein oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen. Sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Sachverständigenrates eine derartige Stellung innegehabt haben.

den Interessenunterschied zum Sachverständigenrat kennt und zweitens die Informationen des Sachverständigenrats mit denen anderer wie bspw. der bürokratischen Ressortexpertise des Ministers konkurrieren. Im Vergleich zur exklusiven Wertschätzung von privaten Informationen, die ein Minister als Ressortverantwortlicher an den Kanzler weiterleiten kann, sind die Informationen des Sachverständigenrats grundsätzlich öffentlich zugänglich und daher weniger wertvoll als die Ministerexpertise. Aber wie kann der Sachverständigenrat unter diesen Bedingungen mit seinen Empfehlungen das Vertrauen des Kanzlers gewinnen und seine Entscheidungen womöglich beeinflussen? Die Antwort liegt in den Bedingungen, unter denen der Kanzler Vertrauen in die öffentlich zugänglichen Empfehlungen des Sachverständigenrats aufbauen kann.

3. Vertrauen als Logik der Informationsvermittlung

Aus vertrauenslogischer Sicht muss der Sachverständigenrat seine Informationsstrategie ändern, damit der Kanzler auf die Empfehlungen reagiert und die Reform delegiert. Diese Strategie kann nur aufgehen, wenn der Kanzler dem Sachverständigenrat als Informationsquelle über den Ist-Zustand traut, wobei Vertrauen nur aufgebaut werden kann, wenn die Wahrheitsübermittlung eine optimale Sachverständigenratsstrategie ist. Anstatt Vertrauen auf eine normative Angelegenheit zu reduzieren, leiten Fang und Stone (2013) deshalb ihre vertrauenslogischen Voraussetzungen aus wahrheitsübermittelnden Gleichgewichten ab, aus denen hervorgeht, dass der Sachverständigenrat eine wahrheitsgetreue Empfehlung macht und der Kanzler dieser Nachricht unter bestimmten Bedingungen traut (siehe Anhang 1). Bei diesen Bedingungen spielt der Ministertyp eine entscheidende Rolle, da ein Vertrauensverhältnis zwischen Kanzler und Sachverständigenrat nur bei einem bestimmten Ministertyp aufgebaut werden kann, der notwendigerweise im Amt sein muss, um den Kanzler mit einer Empfehlung beeinflussen zu können.

Die Gleichgewichtsanalysen sagen vorher, dass der Sachverständigenrat nur Einfluss hat, wenn der Kanzler die Reform an einen bestimmten Minister delegiert. Eingeschränkt werden diese Vorhersagen für eine Reform von geringer politischer Tragweite für den Fall, dass die politischen Kanzlerkosten sehr gering ausfallen: Bei geringer Tragweite delegiert der Kanzler immer an den Minister, während sehr hohe Kosten eine Delegation ausschließen und keinen Einfluss des Sachverständigenrats erlauben. Mit anderen Worten werden Routineentscheidungen immer delegiert, wohingegen Reformen von sehr großer Tragweite eher die Ausnahme als die Regel sein dürften. Nur wenn die politischen Kosten nicht im extremen Bereich liegen, also wenn wie im Fall der Hartz-Reformen nicht klar ist, wann die Reformgewinne die Kosten kompensieren werden, dann besteht ein Anreiz für den Kanzler, Reformen an einen Minister zu delegieren. In diesem Fall sind nicht die Interessenunterschiede zwischen Sachverständigenrat, Kanzler und Minister, sondern die Möglichkeiten der Informationsauswertung seitens des Kanzlers ausschlaggebend.

Aus Sicht des Kanzlers sind Informationen grundsätzlich unvollständig, wenn diese seine politischen Kosten nicht vollständig einbeziehen. Sieht sich der Kanzler in einer Situation mit einem Sachverständigenrat und Minister, in der wie zur Zeit

Walter Riesters als Bundesarbeitsminister beide neutral am Ist-Zustand orientiert sind, dann kann der Kanzler nicht aus den Empfehlungen des Sachverständigenrats lernen. Schließlich weiß der Kanzler, dass sich beide am Ist-Zustand orientierten, sodass die Empfehlungen des Sachverständigenrats keinen Informationszugewinn bedeuten. Unter einem am Ist-Zustand orientierten Ministertyp Walter Riesters kann also kein Vertrauen zwischen Kanzler und Sachverständigenrat aufgebaut und über Empfehlungen Einfluss auf den Kanzler ausgeübt werden. Am Ende wird der Kanzler vorziehen, dass die Reform von einem Minister mit ähnlichem (Partei-)Interesse und zusätzlicher bürokratischer Expertise umgesetzt wird.

Interessanterweise unterscheiden sich die Prognosen für den Fall, dass der Minister unabhängig vom wahren Ist-Zustand kategorisch entweder den Status quo oder die Reform präferiert. Wenn im ersten Fall ein reformskeptischer Minister à la Norbert Blüm im Amt ist, dann kann ebenfalls kein Vertrauen zwischen Kanzler und Sachverständigenrat aufgebaut werden. Schließlich hat der Sachverständigenrat in dieser Konfiguration immer den Anreiz, ein „falsches“ Signal über den Ist-Zustand zu senden und stets Reformbedarf anzumahnen. Da aber ein Kanzler wie Helmut Kohl wegen seiner politischen Kosten und ein Minister Norbert Blüm wegen seiner reformskeptischen Haltung den Status quo präferieren und dem Kanzler die Ressortexpertise des Ministers wertvoller als die Sachverständigenratsinformation ist, bleibt der Status quo erhalten, und es findet keine Reform statt. Ein Einfluss des Sachverständigenrats auf den Kanzler ist deshalb im Fall von einem reformskeptischen Minister wie Norbert Blüm ausgeschlossen.

Nur wenn der Sachverständigenrat ein Signal über Reformbedarf im Wissen sendet, dass der Minister kategorisch Reformen befürwortet, dann kann der Kanzler für diesen Fall schlussfolgern, dass der Ist-Zustand geändert werden muss. Wenn nämlich dieser Ist-Zustand nicht verändert werden müsste, dann würde der Sachverständigenrat in Kenntnis des reformfreundigen Ministertyps kein Reformsignal senden. Aus Sicht des Sachverständigenrats wäre ansonsten eine Delegation an den Minister mit der Folge zu befürchten, dass der Ist-Zustand ohne Notwendigkeit geändert würde. Unter diesen Bedingungen müssen die Reformvorstellungen von Minister und Kanzler noch nicht einmal vollständig übereinstimmen, da der Sachverständigenrat die Entscheidung des Kanzlers auch beeinflussen kann, wenn der Minister ungeachtet des Ist-Zustands Reformen kategorisch befürwortet. So würde ein Minister wie Clement immer marktorientierte Lösungen vorziehen, aber der Kanzler weiß, dass der Sachverständigenrat dies nur unterstützen würde, wenn der Ist-Zustand unabhängig von seiner eigenen Präferenz tatsächlich eine marktorientierte Reform verlangt. Anders ausgedrückt diszipliniert das Wissen um die Reformtendenz eines Ministers den Sachverständigenrat, der von einer Reformempfehlung abgehalten würde, wenn der Ist-Zustand keine entsprechende Änderung durch den Minister nahelegt.

Aus theoretischer Sicht kann also der Sachverständigenrat nur Vertrauen aufbauen und Einfluss auf den Kanzler ausüben, wenn ein reformfreundiger Minister im Amt ist, unabhängig davon, ob dieser Minister vollständig die Interessen des Kanzlers teilt. Empirisch stellt sich also die Frage, ob der Sachverständigenrat seine Informationsstrategie änderte, um Einfluss auf den Kanzler über dessen Delegationsentscheidung an den reformfreundigen Minister Clement zu nehmen. Dabei ist

zu beachten, dass der Kanzler den Sachverständigenratsempfehlungen ein gewisses Maß an Unabhängigkeit zuschreiben muss, um wirksam zu sein. Würden nämlich Minister und Sachverständigenrat Reformen stets unterstützen, dann wäre das Sachverständigenrat signal uninformativ für den Kanzler. Genauso uninformativ wäre das Signal, wenn der Minister reformskeptisch wäre. Wiederum würde der Sachverständigenrat Reformen kategorisch anmahnen, und der Kanzler würde wie der Minister den Erhalt des Status quo vorziehen. Fang und Stone (2013) merken an, dass ausgerechnet in den Fällen eines neutralen oder reformskeptischen Ministers kein Vertrauen aufgebaut werden kann, bei denen ein Kanzler ex ante eher bereit gewesen wäre zu delegieren. In diesen Fällen ist davon auszugehen, dass der Kanzler die Empfehlungen des Sachverständigenrats ignoriert.

4. Der Sachverständigenrat und seine Reformempfehlungen

Zur Überprüfung der Modellimplikationen müssten idealerweise Daten zur Verfügung stehen, die das Ausmaß an Ungewissheit beim Kanzler über den Ist-Zustand der Arbeits- und Sozialsysteme, seine persönliche Einschätzung der Ressortminister und sein Vertrauen in die Reformempfehlungen des Sachverständigenrats über die Zeit hinweg bemessen. Da solche Daten nicht existieren und vermutlich nie verfügbar sein werden, überprüfe ich in einem ersten Schritt, ob sich überhaupt Anzeichen beim Sachverständigenrat für eine Änderung seiner Informationsstrategie zur Reform der Arbeits- und Sozialsysteme in der Periode von 1990 bis 2009 finden lassen. Würde der Sachverständigenrat stets mit gleicher Vehemenz die Reform der Arbeits- und Sozialsysteme empfehlen, dann wäre sein Signal uninformativ. Im Folgenden betrachte ich allerdings nicht nur die Varianz, sondern auch die Richtung seiner Empfehlungen, um Aufschluss zu gewinnen, welches Signal der Sachverständigenrat zur Reform der Arbeits- und Sozialsysteme sendete.

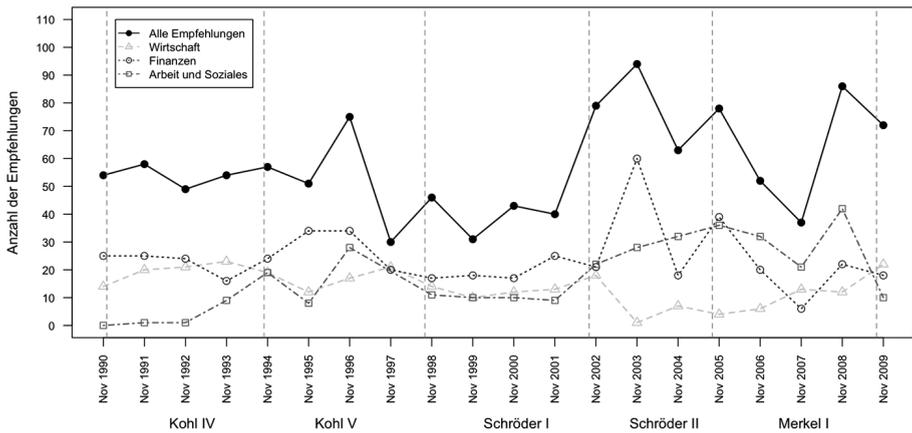
Um den Einfluss dieses Signals auf den Kanzler abschätzen zu können, werte ich anschließend die Reaktionen der Regierung auf diese Empfehlungen in den Jahreswirtschaftsberichten aus. In den Jahreswirtschaftsberichten legt die Regierung bis Ende Januar eines jeden Jahres gemäß dem Gesetz zur Förderung der Stabilität des Wachstums und der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 die von ihr verfolgte Wirtschafts- und Finanzpolitik und die erwartete gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland vor. Diese Berichte enthalten zudem eine Stellungnahme zum Jahresgutachten des Sachverständigenrats. Aus dieser Reaktion der Regierung auf die Empfehlungen des Sachverständigenrats zur Reform der Arbeits- und Sozialsysteme leite ich die Stärke des Signalempfangs ab, die ich als Einflussnahme auf den Kanzler interpretiere. Anders ausgedrückt wäre keine Einflussnahme zu erwarten, wenn keine Reaktion der Regierung vorläge. Zur Kontrolle eines allgemeinen Reformtrends der Arbeits- und Sozialsysteme erfolgt schließlich noch eine analoge Auswertung der Wahlprogramme aller Parteien und der Koalitionsvereinbarungen. In der Periode von 1990 bis 2009 regierten fünf Kabinette mit drei unterschiedlichen Koalitionsregierungen. Neben den ersten beiden christlich-liberalen Koalitionen unter Helmut Kohl (1990-1998) fallen hierunter die beiden rot-grünen Koalitionen unter Gerhard Schröder (1998-2005) sowie die Große Koalition unter Angela Merkel (2005-2009).

Ausgangspunkt der empirischen Untersuchung sind die Empfehlungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zur Begutachtung erstellt der Sachverständigenrat im Herbst ein Jahresgutachten, zu dem die Regierung innerhalb von acht Wochen in ihrem Jahreswirtschaftsbericht Stellung nehmen muss. Der Auftrag des Sachverständigenrates ist, zu untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden. Insbesondere soll der Sachverständigenrat die Ursachen von aktuellen und möglichen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot sowie Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren Beseitigung aufzeigen, jedoch keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen.

Bei der Erstellung seiner Gutachten wird der Sachverständigenrat durch einen wissenschaftlichen Stab unter Leitung eines Generalsekretärs unterstützt. Zudem leisten die Behörden des Bundes und der Länder dem Sachverständigenrat Amtshilfe. Der Sachverständigenrat kann, soweit er es zur Durchführung seines Auftrages für erforderlich hält, die zuständigen Ministerien und den Präsidenten der Deutschen Bundesbank hören. Der Sachverständigenrat kann auch vor Abfassung seiner Gutachten ihm geeignet erscheinende Vertreter von Organisationen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens Gelegenheit geben, zu wesentlichen, sich aus seinem Auftrag ergebenden Fragen Stellung zu nehmen. Die Beschlüsse des Sachverständigenrates bedürfen der Zustimmung von mindestens drei Mitgliedern. Vertritt eine Minderheit bei der Abfassung der Gutachten zu einzelnen Fragen eine abweichende Auffassung, so hat sie die Möglichkeit, diese in den Gutachten als Sondervotum zum Ausdruck zu bringen

Die in der Periode 1990 bis 2009 untersuchten Jahresgutachten umfassen 500-600 Seiten, von denen 100-150 Seiten auf den Empfehlungsteil entfallen. Zur Identifikation der inhaltlichen Empfehlungen des Sachverständigenrats kann man sich an den einzelnen Themen orientieren, die sich nach Kapiteln, Abschnitten und Unterabschnitten gliedern. War bspw. ein Unterabschnitt mit dem Titel „Arbeitsmarktpolitik: Sockelarbeitslosigkeit weiter senken“ überschrieben, dann wurde die folgende Aussage als Empfehlung zur Senkung der Arbeitslosigkeit ausgeschnitten und einer Datei mit Empfehlungen zugeordnet. In dieser Datei wurden alle Empfehlungen eines Jahresgutachtens gespeichert, die anschließend von mindestens zwei Kodierern einzelnen Politikfeldern zugeordnet wurden. Für den Zeitraum 1990 bis 2009 wurden auf diese Weise insgesamt 1149 Empfehlungen identifiziert, von denen der Großteil auf die Politikfelder Arbeitsmarkt und Soziales (325), gefolgt von Finanzen und Steuern (378) sowie Makroökonomische Politik (163) entfallen. Mit einigem Abstand folgen die Bereiche EU (95), Inneres (80), Gesundheit (45) und Forschung (35). Abbildung 1 gibt einen Überblick über die politikfeldspezifischen Empfehlungen des Sachverständigenrats in der Zeit seit der Vereinigung.

Abbildung 1: Empfehlung des Sachverständigenrates für Wirtschaft (1990-2009)

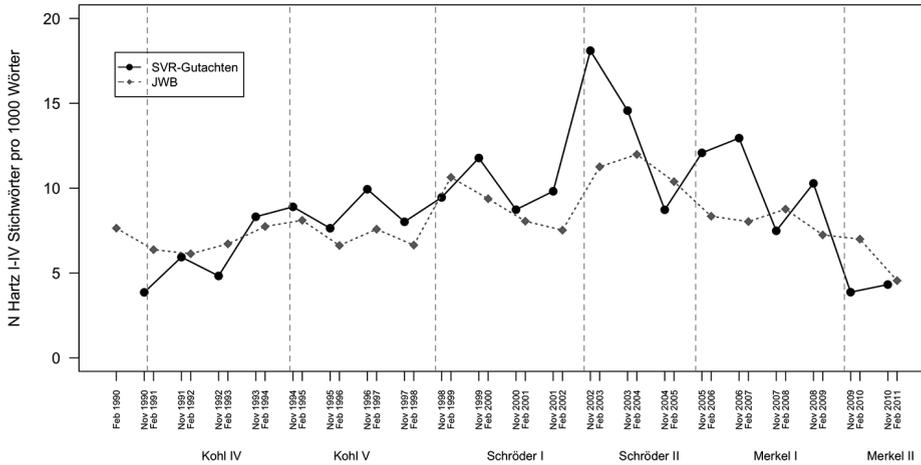


Quelle: Eigene Darstellung.

Laut Abbildung 1 variieren die Empfehlungen für die einzelnen Politikfelder über die Zeit in Ausmaß und Ausrichtung. Herausragend in der Gesamtanzahl an Empfehlungen sind die Herbstgutachten aus den Jahreswechselln 1996/97, 2002/03, 2003/04, 2005/06 und 2008/09. Bei genauerer Betrachtung der drei zentralen Politikfelder wird ersichtlich, dass sich die Schwerpunktsetzung des Sachverständigenrats jeweils änderte. Finanzen und Steuern erklären in erster Linie den Anstieg in den Jahren 2003/04 sowie 2005/06, während die Anstiege im Arbeitsmarkt 1996/97 sowie 2002/03 und später auch 2008/09 sehr deutlich ausfallen.

Die ausführliche Verschlüsselung der Empfehlungen und die Speicherung ihrer Textstellen in einer Datei erlaubt auch eine spezifische Auswertung der Jahresgutachten. Zur Untersuchung der Implikationen der Empfehlungen des Sachverständigenrats wurde dafür ein Wörterbuch mit Schlüsselbegriffen der Hartz-Reformen zusammengestellt, das neben der Kategorie Arbeit (von Arbeitgeber bis Schwarzarbeit) die Kategorien Ausbildung (von Ausbildungsberuf bis Qualifizierungsprogramm) und Versicherung (von Arbeitslosenversicherung bis Sozialversicherungsträger) in die Schlagwortsuche einbezieht (siehe die detaillierte Schlagwortliste im Online-Anhang). Die Schlagwortsuche in den Jahresgutachten des Sachverständigenrats gibt einen ersten empirischen Anhaltspunkt, inwieweit die Anzahl an Empfehlungen zu den Themen der Hartz-Reformen variiert. Anschließend wurde dieselbe Schlagwortsuche für die Jahreswirtschaftsberichte der Regierung durchgeführt, in denen diese verpflichtet ist, auf die Empfehlungen des Sachverständigenrats einzugehen. Abbildung 2 veranschaulicht den Trefferverlauf mit demselben Wörterbuch für die Jahresgutachten (SVR) und Jahreswirtschaftsberichte (JWB).

Abbildung 2: SVR-Gutachten & Jahreswirtschaftsberichte, Hartz I-IV-Stichwörter pro 1000 Wörter



Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzlich weisen die Empfehlungen des Sachverständigenrats zur Reform der Arbeits- und Sozialsysteme eine Varianz auf, die für ihren informativen Charakter notwendig ist. Auch die Reaktionen der Regierung in den Jahreswirtschaftsberichten lassen erkennen, dass die Empfehlungen nicht unbeachtet bleiben. Zur Überprüfung der Modellimplikationen ist zeitlich das Jahresgutachten von 2002/03 mit seinem Titel „Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum“ von besonderem Interesse, das laut Abbildung 2 einen deutlichen Ausschlag nach oben mit Referenz zu den Schlüsselbegriffen der Hartz-Reformen aufweist. Wie schon der Titel andeutet, schlägt der Sachverständigenrat in seinem fast 500-seitigen Jahresgutachten vom November 2002 ein „Programm für Beschäftigung und Arbeit“ vor. Arbeitslosigkeit wird schon auf Seite 10 des Gutachtens als „bedrückendstes Problem der Wirtschaftspolitik“ eingestuft. Laut Sachverständigenrat bedarf es einer umfassenden Reform der Lohnersatzleistungen und der Sozialhilfe sowie einer erhöhten Flexibilität des institutionellen Rahmenwerks auf dem Arbeitsmarkt. Ungeachtet seines Auftragsgebots, keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen auszusprechen, findet sich dort (u. a.) folgende Passage: „Der Sachverständigenrat schlägt deshalb eine aus drei Komponenten bestehende Reformkonzeption zur Zurückführung der Arbeitslosigkeit vor“:

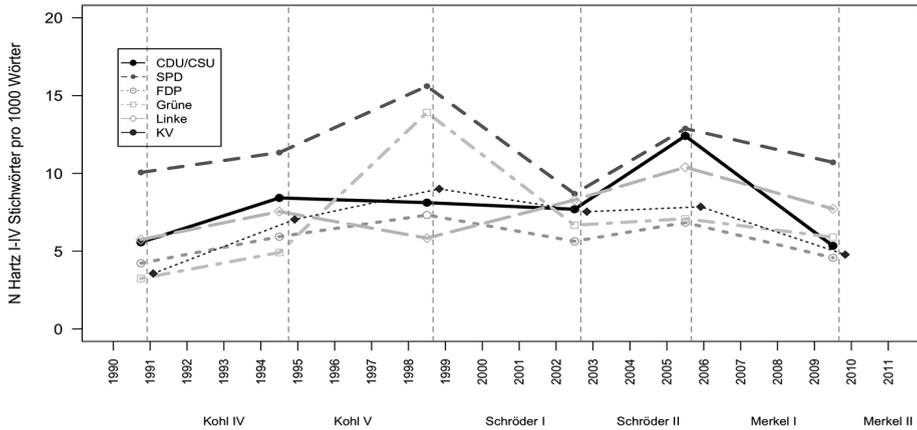
- 1) „Die Nachfrage nach Arbeit stärken“, was vor allem durch die Absenkung des Grenzabgabebesatzes zur Verringerung der Arbeitskosten beitragen soll und auch mit der die Lohnabhebung seitens der Tarifparteien in Verbindung gebracht wird betrifft;

- 2) „Anspruchslöhne senken, den Niedriglohnbereich ausbauen“, was durch eine Befristung des Arbeitslosengeldes auf 12 Monate und die Integration von Arbeits- und Sozialhilfe sowie einer Absenkung der Sozialhilfe geschehen soll;
- 3) „Abstimmungsmechanismus am Arbeitsmarkt verbessern“, was zu einer Erhöhung der Lohnflexibilität durch Abweichung in den Flächentarifverträgen, einer gesetzlichen Änderung zur Dezentralisierung der Lohnfindung sowie die Erweiterung befristeter Arbeitsverhältnisse führen soll (SVR 2002, S. 10-13).

Dies macht deutlich, dass das Jahresgutachten vom November 2002 nicht nur quantitativ durch die hohe Anzahl an Reform-Schlagwörtern, sondern auch qualitativ durch seine inhaltlichen Ausführungen zur Reform der Arbeits- und Sozialsysteme ein deutliches Warnsignal an die Regierung sendete. Und wie reagierte die Regierung Schröder auf diese Empfehlungen?

Die Regierung Schröder hatte den Hartz-Reformen in den Jahren zuvor eine geringe Beachtung in den Jahreswirtschaftsberichten geschenkt. Erst in Reaktion auf das Jahresgutachten des Sachverständigenrats 2002/03 finden sich in den Jahreswirtschaftsberichten 2003 und 2004 deutlich mehr inhaltliche Bezüge zu den Hartz-Reformen. Im Jahreswirtschaftsbericht 2003 gehen drei von vier Hauptpunkten unmittelbar auf die Reformvorschläge ein. So sollen die Wachstumsdynamik der Wirtschaft beschleunigt und die Voraussetzungen für mehr Beschäftigung weiter verbessert, die Arbeitsmarktstrukturen flexibler gestaltet und die sozialen Sicherungssysteme zukunftsfest gemacht werden. Trotz allgemein besserer Aussichten für die Wirtschaft findet sich im Jahreswirtschaftsbericht 2003 der Regierung folgende Passage: „Eine zentrale Voraussetzung für eine Verbesserung der deutschen Arbeitsmarktsituation liegt also in einer Kombination von wachstums- und stabilitätsorientierter makroökonomischer Wirtschaftspolitik und strukturellen Reformen“ (BMWA 2003, S. 13). Ferner verspricht die Regierung die „Umsetzung der Vorschläge der Kommission ‚Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ (sog. Hartz-Kommission)“ (BMWA 2003, S. 20), die entscheidende Impulse für mehr Dynamik am Arbeitsmarkt auslösen soll. Konkret soll die Vermittlungsgeschwindigkeit von Arbeitslosen erhöht, unter dem Motto „Fördern und Fordern“ eine neue Zumutbarkeitsnorm geschaffen, der Weiterbildungsmarkt neu ausgerichtet, bestehende Beschränkungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz aufgehoben, über „Ich-AGs“ neue Wege aus der Arbeitslosigkeit in die Selbständigkeit ermöglicht, die Aufnahme von Mini-Jobs erleichtert und Job-Center eingerichtet sowie ein Gesetz zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erlassen werden (BMWA 2003, S. 35-37). Offensichtlich finden sich im Jahreswirtschaftsbericht 2003 der Regierung viele Bezüge zum Jahresgutachten des Sachverständigenrats 2002/03. Um auszuschließen, dass es sich hierbei um einen allgemeinen Trend handelt, bietet sich eine Auswertung der Wahlprogramme und Koalitionsvereinbarungen mit denselben Suchbegriffen zu den Hartz-Reformen an. Abbildung 3 illustriert die Prominenz der Hartz-Reformen in den Parteiprogrammen und Koalitionsvereinbarungen.

Abbildung 3: Parteiprogramme & Koalitionsverträge, Hartz I-IV-Stichwörter pro 1000 Wörter



Quelle: Eigene Darstellung.

Es zeigt sich, dass die späteren Regierungsparteien SPD und Grüne im Wahljahr 1998 noch am häufigsten programmatischen Bezug zur Reform der Arbeits- und Sozialsysteme nahmen, während die christlich-liberalen Regierungsparteien von Kanzler Kohl mit Minister Blüm trotz steigender Arbeitslosigkeit diesem Thema vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit schenkten (Eichhorst u. Marx 2011). Im Vorwahljahr 1997 erreichte die Arbeitslosenquote mit 11,4 Prozent ihren Höchststand, aber es finden sich weder bei CDU/CSU und FDP noch den oppositionellen Linken entsprechende Reaktionen in ihren Wahlprogrammen. Interessanterweise verliert das Thema Reform der Arbeits- und Sozialsysteme schon in den ersten Koalitionsvereinbarungen der neuen Regierung Schröder an Bedeutung. Dieser Trend setzt sich bei allen Parteiprogrammen und auch in den zweiten Koalitionsvereinbarungen der Regierung Schröder fort. Auf niedrigem Niveau finden sich zu den Wahlen am 22. September 2002 bei diesem Thema kaum noch Unterschiede zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien. Offensichtlich gewannen die Hartz-Reformen erst danach wieder an Bedeutung, was sich auch in den Wahlprogrammen von SPD, CDU/CSU und Linken bei den Wahlen am 18. September 2005 niederschlug.

5. Diskussion

Die empirischen Ergebnisse gehen in quantitativer als auch qualitativer Weise einher mit den theoretischen Erwartungen. Zwar sollten diese Resultate nicht als Modelltest gewertet werden, doch lässt sich entnehmen, dass der Sachverständigenrat seine Informationsübermittlungsstrategie nach der Septemberwahl 2002 und der Amtsübernahme Wolfgang Clements im Oktober 2002 zum Minister für Arbeit und Wirtschaft änderte. Selbst im Rückblick erscheint das Ausmaß und die

Intensität an Reformempfehlungen des Sachverständigenrats zur Reform der Arbeits- und Sozialsysteme in seinem Jahresgutachten 2002/03 weniger der Entwicklung am Arbeitsmarkt als vielmehr dem Wunsch geschuldet zu sein, den Ist-Zustand ändern zu wollen. Da mit Gerhard Schröder derselbe Kanzler und mit der SPD und den Grünen dieselben Parteien im Amt blieben, liegt die Vermutung nahe, dass die Chancen auf Erfolg dem Umstand geschuldet gewesen sein könnten, dass mit Minister Clement nun ein reformfreudiger Minister das Amt übernommen hatte. Die Reaktionen im Jahreswirtschaftsbericht 2003 deuten jedenfalls darauf hin, dass die Regierung entschlossen war, die Empfehlungen mit den Hartz-Reformen umzusetzen.

Der hier vorgestellten Vertrauenslogik zufolge würde der Sachverständigenrat niemals im Wissen eines Amtsinhabers Clement seine Informationsstrategie ändern und Reformen empfehlen, wenn der Ist-Zustand keine Änderung verlangt. Deshalb eröffnete sich dem Sachverständigenrat mit der Amtsübernahme Clements die Möglichkeit, mit deutlichen Empfehlungen den Kanzler von der Reform der Arbeits- und Sozialsysteme zu überzeugen. Ob am Ende Minister Clement selbst oder aber die konservative Mehrheit im Bundesrat für die marktliberale Ausformulierung der Hartz-Reformen verantwortlich waren, dürfte an dieser Stelle nicht zu klären sein. Aus den folgenden Äußerungen Wolfgang Clements und seinen Auseinandersetzungen mit der neuen SPD-Reformagenda kann man allerdings entnehmen, dass die Hartz-Reformen seinen persönlichen Vorstellungen entsprachen.

Sicherlich lässt sich gegen die Einflussnahme des Sachverständigenrats auf Kanzler Schröder einwenden, dass die Hartz-Kommission schon im Februar 2002 eingesetzt worden war und im August 2002 ihren Bericht zur Reform der Arbeits- und Sozialsysteme vorlegte. Allerdings wurden die Hartz-Gesetze erst Ende Dezember 2003 nach der Amtsübernahme Clements in dieser Form verabschiedet. Im Zeitraum zwischen Verabschiedung und Amtsübernahme im Oktober 2002 legte auch der Sachverständigenrat sein Jahresgutachten im November 2002 vor, in dem die Reform der Arbeits- und Sozialsysteme empfohlen wird. Auch wenn die Implikationen des Modells nicht mit Einstellungs- und Einschätzungsdaten des Kanzlers überprüft werden konnten, sprechen weitere Merkmale für seine Plausibilität:

- Erstens gaben die steigenden Arbeitslosenzahlen und die Verschuldung der öffentlichen Haushalte schon spätestens seit der zweiten Nachvereinigungs-wahlperiode unter der Kanzlerschaft Helmut Kohls Anlass zu tiefgreifenden Reformdiskussionen, die jedoch zu keiner Änderung der Arbeits- und Sozialsysteme führten (Eichhorst u. Marx 2011). Dies kann als ein Beleg dafür gewertet werden, dass Kanzler(innen) grundsätzlich eher Reformen scheuen und den Erhalt des Status quo unterstützen.
- Seit dieser Zeit waren zweitens mit Norbert Blüm, Walter Riester und Wolfgang Clement sehr unterschiedliche Ministertypen im Amt, die innerhalb ihrer Partei ihre persönliche Einstellung zu Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialsysteme einbrachten. Im Fall von Minister Clement waren seine marktliberalen Einstellungen zur Reform der Arbeits- und Sozialsysteme bekannt, wie sich auch im Nachhinein seine Einstellung zu den Hartz-Reformen nicht änderte.

- Drittens befand sich mit Gerhard Schröder derselbe Kanzler im Amt, der in seiner ersten Amtszeit mit der Änderung des Ist-Zustandes zögerte. Auch die Koalitionsvereinbarungen und Wahlprogrammatiken der Parteien zu Beginn der zweiten Amtszeit der Regierung Schröder geben keinen Hinweis auf einen allgemeinen Reformtrend in den Reihen der (Regierungs-)Parteien. Dennoch unterstützte der Kanzler anschließend entschlossen den Reformkurs und delegierte die Reform der Arbeits- und Sozialsysteme an den reformfreudigen Minister Clement.
- Und viertens lässt sich aus der gesetzlich geregelten Interaktion von Sachverständigenrat und Regierung aus den Jahresgutachten und den folgenden Jahreswirtschaftsberichten entnehmen, dass der Sachverständigenrat seine Informationsstrategie zu Beginn der zweiten Amtszeit von Kanzler Schröder änderte und seine Empfehlungen von der Regierung in den Jahreswirtschaftsberichten aufgenommen wurden.

Aus diesen Gründen könnte das Modell von Fang und Stone (2013), das ich auf die Interaktion zwischen Sachverständigenrat, Kanzler und Minister übertragen habe, eine neue Sicht auf die Entscheidung von Kanzler Schröder werfen, die Hartz-Reformen an Minister Clement zu delegieren. Schließlich stieg die Arbeitslosenquote unter Minister Norbert Blüm und Walter Riester deutlicher an als unter Minister Wolfgang Clement, aber letztlich erhielt nur der reformfreudige Minister Clement das Reformmandat. Weder Kanzler Kohl noch Kanzler Schröder während seiner ersten Amtszeit trauten demzufolge den Empfehlungen des Sachverständigenrats. Erst die Situation, dass ein reformfreudiger Minister Wirtschafts- und Arbeitsministerium übernahm, schaffte die Voraussetzung für eine Logik, aus der beim Kanzler Vertrauen in die Empfehlungen des Sachverständigenrats entstehen konnte, die Arbeits- und Sozialsysteme reformieren zu müssen.

Ganz unabhängig von der Frage, ob der Sachverständigenrat mit seinen Empfehlungen zur Reform der Arbeits- und Sozialsysteme den Kanzler beeinflussen konnte, kann diese Vertrauenslogik aus meiner Sicht ein tieferes Verständnis für die Vertrauensproblematik nicht nur in der Interaktion von Sachverständigen, Kanzlern und Ministern vermitteln. In der Politik ist Vertrauen grundsätzlich in Situationen unvollständiger Information entscheidend, in der eine oder mehrere Seiten nicht genau wissen, ob eine Empfehlung bzw. ein Signal eine wichtige Information überliefert. Solche Situationen dürften in der Politik eher die Regel als die Ausnahme sein. Fang und Stone (2013) haben bspw. gezeigt, wie internationale Organisationen Regierungen beeinflussen können, wenn Experten vor Ort einen bestimmten Bias haben. Ähnlich dürfte die Ausgangslage in internationalen Konflikten oder sogar Lobbyissituationen sein, wenn Drittparteien oder Interessengruppen ihre Empfehlungen über den Ist-Zustand abgeben, aber diese Signale unter normalen Umständen nicht zur Änderung des Entscheidungsverhaltens der politisch Verantwortlichen beitragen. Nur durch den Aufbau von Vertrauen ist mit einer Einflussnahme auf die politisch Verantwortlichen zu rechnen. Wie und unter welchen Bedingungen in solchen Situationen Vertrauen aufgebaut werden kann, dürfte eine der spannendsten Zukunftsfragen.

Literatur

- Andeweg, Rudy B. 2000. Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers. *European Journal of Political Research* 37: 377-395. DOI: 10.1111/1475-6765.00518.
- Bergman, Torbjörn, Elisabeth Gerber, Scott Kastner, und Ben Nyblade. 2008. The Empirical Study of Cabinet Governance. In *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Hrsg. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller und Torbjörn Bergman, 85-122. Oxford: Oxford University Press.
- Bizer, Kilian, und Bert Rürup. 2002. Der Sachverständigenrat und sein Einfluss auf die Politik. In *Der Einfluss der Wissenschaft auf die Politik*, Hrsg. Uwe Jens und Hajo Romahn, 59-73. Marburg: Metropolis Verlag.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA). 2003. Allianz für Erneuerung – Reformen gemeinsam voranbringen. *Jahreswirtschaftsbericht 2003*. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.
- Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.). 2005. Arbeitsmarktreformen. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16: 1-38.
- Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.). 2010. Arbeitslosigkeit. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 48: 1-46.
- Calvert, Randall. 1985. Robustness of the Multidimensional Voting Model, Candidate Motivations, Uncertainty and Convergence. *American Journal of Political Science* 29: 69-95.
- Carroll, Royce, und Gary W. Cox. 2012. Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments. *Comparative Political Studies* 45: 220-236. DOI: 10.1177/0010414011421309.
- Cassel, Susanne. 2005. Politik- und Politikerberatung – welche Fortschritte bringt die Wissenschaft? In *Glanz und Elend der Politikberatung*, Hrsg. Uwe Jens und Hajo Romahn, 175-195. Marburg: Metropolis-Verlag.
- Crawford, Vincent P., und Joel Sobel. 1982. Strategic Information Transmission. *Econometrica* 50: 1431-1451.
- Cukierman, Alex, und Mariano Tommasi. 1998. Credibility of Policymakers and of Economic Reforms. In *The Political Economy of Reform*, Hrsg. Federico Sturzenegger und Mariano Tommasi, 329-348. Massachusetts: MIT Press.
- Donges, Juergen B. 2002. Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung. *Wirtschaft im Wandel* 9: 239-247.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Dustmann, Christian, Bernd Fitzenberger, Uta Schönberg, und Alexandra Spitz-Oener. 2014. From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy. *Journal of Economic Perspectives* 28: 167-188. DOI: 10.1257/jep.28.1.167.
- Eichhorst, Werner, und Paul Marx. 2011. Reforming German labour market institutions: A dual path to flexibility. *Journal of European Social Policy* 21: 73-87. DOI: 10.1177/0958928710385731.
- Elster, Jon. 1979. *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Epstein, David, und Sharyn O'Halloran. 1999. Asymmetric Information, Delegation, and the Structure of Policy-Making. *Journal of Theoretical Politics* 11: 37-56. DOI: 10.1177/0951692899011001002.
- Fang, Songying, und Randall W. Stone. 2013. International Organizations as Policy Advisors. *International Organization*, 66: 537-571. DOI: 10.1017/S0020818312000276
- Feldstein, Martin. 1992. The Council of Economic Advisers and Economic Advising in the United States. *The Economic Journal* 102: 1223-1234.
- Franz, Wolfgang. 2000. Wirtschaftspolitische Beratung: Reminiszenzen und Reflexionen. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1: 53-71.
- Haggard, Stephan, und Robert Kaufman. 1992. *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter A. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25: 275-296.
- Hallerberg, Mark 2000. The Role of Parliamentary Committees in the Budgetary Process within Europe. In *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*, Hrsg. Roland Strauch und Jürgen von Hagen, 87-106. Norwell: Wolters Kluwer.
- Hellman, Joel S. 1998. Winners take all – The politics of partial reform in postcommunist transitions. *World Politics* 50: 203-234. DOI: http: 10.1017/S0043887100008091.
- Helms, Ludger. 2001. The Cartel Party Thesis and its Critics. *Politische Vierteljahresschrift* 42: 698-708.
- Helms, Ludger. 2005. The Presidentialisation of Political Leadership: British Notions and German Observations. *The Political Quarterly* 76: 430-438. DOI: 10.1111/j.1467-923X.2005.00702.x.
- Huber, John D., und Charles S. Shipan. 2002. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huber, John D. 1996. The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies. *American Political Science Review* 90: 269-282.
- Hüther, Michael. 1996. Die „sieben Weisen“ und der Auftrag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45: 171-179.
- Jann, Werner, und Günther Schmid. 2004. *Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*. Berlin: edition sigma.
- Kahneman, Daniel. 1991. Commentary: Judgment and Decision Making: A Personal View. *Psychological Science* 2: 142-145.
- Kemmerling, Achim, und Oliver Bruttel. 2008. 'New politics' in German labour market policy? The implications of the recent Hartz reforms for the German welfare state. *West European Politics* 29: 90-112.
- Kim, Dong-Hu, und Gerhard Loewenberg. 2005. The Role of Parliamentary Committees in Coalition Governments: Keeping Tabs on Coalition Partners in the German Bundestag. *Comparative Political Studies* 38: 1104-1129.
- Kitschelt, Herbert, und Wolfgang Streeck. 2003. From Stability to Stagnation: Germany at the Beginning of the Twenty-First Century. *West European Politics* 26: 1-34. DOI: 10.1080/01402380312331280668.
- Krebs, Tom, Pravin Krishna, und William F. Maloney. 2013. Income Mobility and Welfare. *IMF Working Paper 13/24*. Washington D. C.: International Monetary Fund.

- König, Thomas, Bernd Luig, und Stephan Solomon. 2010. Sachverständige und der Einfluss von Expertise auf Reformen: Eine räumliche Analyse der Föderalismusreform II. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11: 307-323.
- Launov, Andrey, und Klaus Wälde. 2013. Estimating Incentive and Welfare Effects of Non-stationary Unemployment Benefits. *International Economic Review* 54: 1159 DOI: 10.1111/iere.12032.
- Laver, Michael, und Kenneth Shepsle. 1996. *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, Lanny W., und Georg Vanberg. 2005. Coalition Policymaking and Legislative Review. *American Political Science Review* 99: 93-106.
- Martin, Lanny W., und Georg Vanberg. 2011. *Parliaments and Coalitions. The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Merkel, Wolfgang, Christoph Egle, Christian Henkes, Tobias Ostheim, und Alexander Petring. 2006. *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Merkel, Wolfgang, Alexander Petring, Christian Henkes, und Christoph Egle. 2008. *Social Democracy in Power: The Capacity to Reform*. Abingdon: Routledge.
- Müller, Wolfgang C., und Kaare Strøm. 2000. *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Nützenadel, Alexander. 2002. Wissenschaftliche Politikberatung in der Bundesrepublik. Die Gründung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage 1963. *Vierteljahreshefte für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 89: 288-306.
- O'Malley, Eoin. 2007. The Power of Prime Ministers: Results of an Expert Survey. *International Political Science Review* 28: 7-27. DOI: 10.1177/0192512107070398.
- Patzelt, Werner J., und Everhard Holtmann. 2004. *Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Poguntke, Thomas. 2005. Germany. *European Journal of Political Research* 44: 1019-1024.
- Poguntke, Thomas. 2007. Germany. *European Journal of Political Research* 46: 957-961.
- Poguntke, Thomas, und Paul Webb. 2005. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR). 2002. Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. *Jahresgutachten 2002/03*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Samuelson, William, und Richard J. Zeckhauser. 1988. Status Quo Bias in Decision Making. *Journal of Risk and Uncertainty* 1: 7-59.
- Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.). 2003. *Jahresgutachten 2002/03*: 35-37.
- Schlecht, Otto, und Ulrich van Suntum (Hrsg.) 1995. *30 Jahre Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*. Krefeld: Symposium der Ludwig-Erhard-Stiftung.

- Schlecht, Otto. 1999. Der Sachverständigenrat: Expertengremium oder Sprachrohr von Interessen? *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 79: 5-9.
- Sell, Stefan. 1997. „Reform“ der Arbeitslosenversicherung? – Vorschläge des Sachverständigenrates im Jahresgutachten 1996/97. *Soziale Sicherheit: Zeitschrift für Arbeit und Soziales* 46: 215-221.
- Steuer, Werner. 1998. Wissenschaftliche Politikberatung: Empfehlungen, in den Wind gesprochen. *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 78: 21-25.
- The Economist. The sick man of the euro. *The Economist* 03.06.1999.
- Thies, Michael F. 2001. Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments. *American Journal of Political Science* 45: 580-598.
- Tietmeyer, Hans. 2011. Der deutsche Sachverständigenrat und sein Einfluss auf die Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*. DIW Berlin. 80. Jahrgang: 35-43.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Wagner, Gert G., und Wolfgang Wiegard. 2001. Volkswirtschaftliche Forschung und Politikberatung. In *Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag*, Hrsg. Irene Becker, Notburga Ott und Gabriele Rolf, 770-788. Frankfurt: Campus Verlag.
- Westerheide, Peter. 1994. Wissenschaftliche Politikberatung: Dreißig Jahre Erfahrungen des Sachverständigenrates. *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 59: 29-32.
- Wiegard, Wolfgang. 2011. Ist wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung erfolgreich? In *Wissenschaftliche Politikberatung*, Hrsg. Margret Kraul und Peter-Tobias Stoll, 177-188. Göttingen: Wallstein Verlag.
- Zohlhörer Reimut. 2006. Vom Wirtschaftswunder zum kranken Mann Europas? Wirtschaftspolitik seit 1945. In *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Hrsg. Manfred G. Schmidt und Reimut Zohlhörer, 285-313. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zohlhörer, Reimut. 2008. An End to the Reform Logjam? The Reform of German Federalism and Economic Policy-Making. *German Politics* 17: 457-469. DOI: 10.1080/09644000802490444.

Autorenangaben

Prof. Dr. Thomas König,
Universität Mannheim,
Postfach 103462,
68131 Mannheim,
koenig@uni-mannheim.de

Anhang: Ein Modell mit unvollständiger Reforminformation (Fang und Stone 2013)

Für den Experten, E , Kanzler, K , und Minister, M , ist $\theta \in \{0,1\}$ der Ist-Zustand, wobei 0 einen Zustand ohne und 1 mit einem Schock und anschließendem Reformbedarf bedeutet. Der Experte erhält ein privates Signal über den Ist-Zustand, $s_E \in \{0,1\}$, und sendet seine öffentlich wahrnehmbare Empfehlung $m_E \in \{0,1\}$ an den Kanzler. Wenn der Experte vertrauenswürdig ist, dann entspricht diese Empfehlung dem Expertensignal. Dieses Signal reflektiert den Ist-Zustand mit der Wahrscheinlichkeit α , sodass $Pr(s_E = 0 \mid \theta = 0) = Pr(s_E = 1 \mid \theta = 1) = \alpha$, wobei $\alpha \in \{1/2, 1\}$ ist. Diese Empfehlung verbessert den Informationsstand des Kanzlers, ist aber nicht perfekt korreliert mit dem Ist-Zustand.

Nachdem der Kanzler die Expertenempfehlung erhalten hat, kann er die Reform $x \in \{0,1\}$ bspw. per Richtlinienkompetenz oder Vertrauensfrage unter seiner Verantwortung durchführen oder ihre Umsetzung an den für das Ressort verantwortlichen Minister delegieren. Angenommen wird, dass der Status quo der Einschätzung von $\theta=0$ entspricht und jede Änderung des Status quo politische Kosten impliziert. Da der Kanzler seine politischen Kosten für die Übernahme der Reformverantwortung einbezieht und deshalb eher den Status quo präferiert, ist die Delegation an den Minister ausschlaggebend für die Durchführung einer Reform.

Minister verfügen über bürokratische Expertise, die ein privates Signal, $s_M \in \{0,1\}$, über den Ist-Zustand θ generiert. Dieses bürokratische Signal ist nicht nur unabhängig vom Expertensignal, sondern besitzt auch eine höhere Qualität für den Kanzler, da es die Implementationsunsicherheiten der Reform und womöglich auch ein gewisses Maß an Parteizugehörigkeit berücksichtigt, sodass $Pr(s_M = 0 \mid \theta = 0) = Pr(s_M = 1 \mid \theta = 1) = \beta$, wobei $\beta \in \{\alpha, 1\}$ ist. Die Qualitätsunterschiede von Experten- und Bürokratiesignal sind bekannt.

Die Entscheidungssequenz sieht vor, dass die Natur den Ist-Zustand θ bestimmt, der Experte dann ein Signal s_E erhält, das anschließend an den Kanzler in Form einer Empfehlung m_E weitergeleitet wird. Wenn der Kanzler überlegt, unter seiner Verantwortung eine Reform durchzuführen, dann stellt sich die Frage, ob der Kanzler der Expertenempfehlung m_E für welche Art von Reformen mit den jeweiligen Implementationskosten k vertrauen kann. Zunächst werden die Lösungen für einen Riester-Ministertyp aufgezeigt, der sich wie der Experte am Ist-Zustand orientiert. Anschließend werden die Lösungen für einen Ministertyp Blüm erstellt, der kategorisch gegen Reformen ist, bevor die Lösungen für den Typus Clement präsentiert werden, der kategorisch für Reformen ist.

Ministertyp Riester

(1) Wenn der Experte seine Empfehlung wahrheitsgemäß bspw. mit $m_E = s_E = 0$ abgibt und die neu gewonnene Einsicht über den Ist-Zustand dadurch bei $\theta = 1$ dem Erwartungsnutzenwert $\mu_0 = Pr(\theta = 1 \mid m_E = 0) = 1 - \alpha$ entspricht, dann steht der Kanzler vor folgendem Maximierungsproblem:

$\max_{x \geq 0} EU_K(x|m_E = 0) = (1 - \mu_0)(-x) + \mu_0(x - 1) - kx$, wobei der Parameter k die Implementationskosten ausdrückt. Die optionale Lösung hierfür lautet:

$$x_K = \begin{cases} 0 & \text{wenn } k \geq 2\mu_0 - 1, \\ 1 & \text{wenn } k < 2\mu_0 - 1. \end{cases}$$

Wenn also $\mu_0 < 1/2$ und $k > 0$ ist, dann wird der Kanzler $x = 0$ wählen und unter seiner Verantwortung keine Reform durchführen. Wenn nun der Kanzler überlegt, die Reform an einen Minister vom Typ Riester zu delegieren, dann erhält dieser das Signal $s_M = 0$ gegeben $s_E = 0$ mit der Wahrscheinlichkeit $Pr(s_M = 0|s_E = 0) = \alpha\beta + (1 - \alpha)(1 - \beta)$ sowie $s_E = 1$ mit Wahrscheinlichkeit $Pr(s_M = 1|s_E = 0) = \alpha + \beta - 2\alpha$. Wenn aus der bürokratischen Expertise des Ministers $s_M = 0$ folgt, dann ist die neu gewonnene Einsicht über einen Ist-Zustand mit dem Wert 1 $Pr(\theta = 1|s_M = 0, m_E = 0) = \frac{(1-\alpha)(1-\beta)}{1-\alpha-\beta+2\alpha\beta} < \frac{1}{2}$, dass der Minister $x = 0$ präferiert. Wenn aber der Experte das Signal $s_E = 1$ erhält, dann lautet seine neu gewonnene Einsicht $Pr(\theta = 1|s_M = 1, m_E = 0) = \frac{(1-\alpha)\beta}{\alpha+\beta-2\alpha\beta} > \frac{1}{2}$.

In diesem Fall präferiert der Minister die Reform $x = 1$. Da aber die Qualität des bürokratischen Ministersignals grundsätzlich höher ist, wird die bürokratische Expertise letztlich dominieren. Infolgedessen ist der Erwartungsnutzen des Kanzlers im Delegationsfall $EU_K(M|m_E = 0) = \beta - 1 - (\alpha + \beta - 2\alpha\beta)k$. Der Kanzler wird diesen mit seinem Erwartungsnutzen für den Fall vergleichen, der aus einer Reform unter seiner Verantwortung nach Erhalt des Expertensignals resultiert, und zwar $EU_K(-M|m_E = 0) = \alpha - 1$. Der Kanzler wird schließlich die Alternative wählen, die ihm den höheren Erwartungsnutzen nach Erhalt der Empfehlung verspricht. Nur wenn die Reform in den Implementationskostenbereich $k < \frac{\beta-\alpha}{\alpha+\beta-2\alpha\beta}$ fällt, dann wird der Kanzler K die Reform an den Minister delegieren. Für den Riester-Ministertyp, der sich wie der Experte am Ist-Zustand orientiert, existiert kein Vertrauen schaffendes Gleichgewicht, das den Kanzler aufgrund der Expertenempfehlung veranlassen würde, die Reform an den Minister zu delegieren.

(2) Wenn der Experte $m_E = 1$ empfiehlt, dann weiß der Kanzler K , dass $\theta = 1$ mit $\mu_1 = Pr(\theta = 1| m_E = 1) = \alpha$ ist. Wenn K nun die Verantwortung für die Reform übernimmt, dann lautet sein Maximierungsproblem:

$$\max_{x \geq 0} EU_K(x|m_E = 1) = (1 - \mu_1)(-x) + \mu_1(x - 1) - kx$$

Die optionale Lösung ist

$$x_K = \begin{cases} 0 & \text{wenn } k \geq 2\mu_1 - 1, \\ 1 & \text{wenn } k < 2\mu_1 - 1. \end{cases}$$

Weil $\mu_1 > 1/2$, wird K entweder $x = 0$ oder $x = 1$ auswählen, wobei diese Entscheidung von der Größe der Implementationskosten k abhängt. Für $k \geq 2\alpha - 1$ präferiert der Kanzler $x = 0$.

Wenn der Kanzler K dagegen überlegt, die Reform an den Minister zu delegieren, dann ergibt sich bei einem Signal $s_E = 1$ für den Kanzler K ein Erwartungsnutzen $EU_K(M|m_E = 1) = -1 + \beta - (1 - \alpha - \beta + 2\alpha\beta)k$. K wird diesen Erwartungswert mit dem von der Alternative verglichen, der aus einer Reform unter eigener Verantwortung resultiert. Wenn sich die Implementationskosten auf $k \geq 2\alpha - 1$ belaufen, dann ergibt sich $EU_K(\neg M|m_E = 1) = -\alpha$. Nur wenn $k \geq \frac{\alpha + \beta - 1}{1 - \alpha - \beta + 2\alpha\beta} > 2\alpha - 1$ ist, dann übernimmt der Kanzler K die Verantwortung für eine Reform; wenn aber $\alpha - 1 \leq k < \frac{\alpha + \beta - 1}{1 - \alpha - \beta + 2\alpha\beta}$, dann wird der Kanzler die Reform an den Minister M delegieren. Im Fall von $k < 2\alpha - 1$ ist $EU_K(\neg M|m_E = 1) = \alpha - 1 - k$ würde demnach der Kanzler K ebenfalls die Reform selbst durchführen, wenn die Implementationskosten im Bereich $k \leq \frac{\alpha - \beta}{\alpha + \beta - 2\alpha\beta}$ liegen. Dieser Umstand kann aber nicht gelten, solange $\beta > \alpha$; folglich wird K immer delegieren. Es bleibt also die Delegation im Bereich $k < \frac{\alpha + \beta - 1}{1 - \alpha - \beta + 2\alpha\beta}$. Verglichen mit dem Fall $m_E = 0$ erfolgt die Delegation in einem größeren Bereich von k.

Gegeben diese Maximierung stellt sich für den Kanzler die Frage, ob der Experte einen Anreiz hat, von seiner Informationsübermittlungsstrategie abzuweichen. Angenommen das Signal laut $s_E = 0$, und der Experte übermittelt wahrheitsgemäß $m_E = 0$, dann wird der Kanzler nur eine Reform unter seiner Verantwortung für den Fall durchführen, dass $k \geq \frac{\beta - \alpha}{\alpha + \beta - 2\alpha\beta}$ ist. Wenn nun der Experte seine Strategie ändert und $m_E = 1$ an den Kanzler sendet, dann wird der Kanzler im Fall $k \geq \frac{\alpha + \beta - 1}{1 - \alpha - \beta + 2\alpha\beta}$ selbst tätig. Da aber die Qualität des Ministersignals höher ist als die des Expertensignals, ist der Experte selbst unabhängig von seinem Signal an einer Delegation mit $(\beta - 1 > \alpha - 1 > -\alpha)$ interessiert. Für $k_1 = \frac{\beta - \alpha}{\alpha + \beta - 2\alpha\beta}$ und $k_2 \geq \frac{\alpha + \beta - 1}{1 - \alpha - \beta + 2\alpha\beta}$ lassen sich für $s_E = 0$ drei Kostenszenarien unterscheiden:

1. $k \leq k_1$, dann delegiert der Kanzler in jedem Fall unabhängig von der Expertenempfehlung, sodass der Experte keinen Anreiz hat, seine Informationsübermittlungsstrategie zu ändern.
2. $k_1 < k < k_2$, dann erfolgt keine Delegation, wenn die Empfehlung $m_E = 0$ lautet, jedoch der Kanzler delegiert im Fall von $m_E = 1$. Unter diesen Umständen besteht ein Anreiz für den Experten, seine Strategie zu ändern.
3. $k \geq k_2$, dann wird auf keinen Fall delegiert, sodass kein Anreiz zur Strategieänderung besteht.
Es kann also festgehalten werden, dass ein Strategiewechsel im Bereich $k_1 < k < k_2$ wahrscheinlich ist.

Wenn nun der Experte das Signal $s_E = 1$ erhält, dann lassen sich erneut drei Szenarien unterscheiden, und der Kanzler wird – abhängig von der Expertenempfehlung – nur delegieren, wenn $k_1 < k < k_2$ ist. In diesem Fall hat

aber der Experte keinen Anreiz zur Strategieänderung, da der Kanzler bei einer wahrheitsgemäßen Empfehlung delegieren und dieses nicht tun wird, wenn der Experte $m_E = 0$ stattdessen unwahrheitsgemäß empfehlen würde. Folglich wird der Experte immer die Wahrheit sagen, wenn $s_E = 1$ ist. Wenn also $\frac{\beta - \alpha}{\alpha + \beta - 2\alpha\beta} < k < \frac{\alpha + \beta - 1}{1 - \alpha - \beta + 2\alpha\beta}$ vorliegt, dann kann kein Vertrauen entstehen, das den Kanzler dazu veranlasst, eine Reform an einen Minister vom Typ Riester zu delegieren. Für die anderen Bereiche von k ist dies möglich, jedoch ignoriert der Kanzler die Expertenempfehlung und delegiert entweder immer im Fall von $(k \leq \frac{\beta - \alpha}{\alpha + \beta - 2\alpha\beta})$ oder nie im Fall von $(k \geq \frac{\alpha + \beta - 1}{1 - \alpha - \beta + 2\alpha\beta})$. Für den Riester-Ministertyp, der wie der Experte nur am Ist-Zustand interessiert ist, existiert kein Vertrauen schaffendes Gleichgewicht, das den Kanzler aufgrund der Expertenempfehlung veranlassen würde, die Reform an den Minister zu delegieren.

Ministertypen Clement und Blüm

Wenn ein Minister im Ausmaß π eher befürwortet oder ablehnt, dann kann der Kanzler im Fall von $\pi > \frac{\beta - \alpha}{\alpha + \beta - 1}$ Vertrauen zur Expertenempfehlung aufbauen. Ausgangspunkt ist hierfür das Gleichgewicht, in dem der Experte wahrheitsgemäß eine Empfehlung $m_E = s_E \in \{0,1\}$ macht.

(1) Wenn die Empfehlung des Experten $m_E = 0$ lautet und öffentlich zugänglich ist, dann führt das zur Erkenntnis, dass $\theta = 1$ nur unter der Bedingung $\mu_0 = Pr(\theta = 1 | m_E = 0) = 1 - \alpha$ möglich ist. Wenn der Kanzler nun unter seiner Verantwortung die Reform durchzuführen überlegt, dann stellt sich folgendes Maximierungsproblem:

$$\max_{x \geq 0} EU_K(x | m_M = 1) = (1 - \mu_0)(-x) + \mu_0(x - 1) - kx$$

Die Optionen lauten

$$x_K = \begin{cases} 0 & \text{wenn } k \geq 2\mu_0 - 1, \\ 1 & \text{wenn } k < 2\mu_0 - 1. \end{cases}$$

Da $\mu_0 < 1/2$ und $k > 0$, wird der Kanzler K keine Reform durchführen $x = 0$, jedoch weiß der Kanzler mit Wahrscheinlichkeit $1 - \pi$, dass der Minister am Ist-Zustand interessiert ist und eine Reform umsetzen wird, die mit seiner neuen Erkenntnis über den Ist-Zustand im Einklang steht, wobei ein Minister à la Clement mit der Wahrscheinlichkeit π kategorisch Reformen befürwortet und unabhängig vom Signal immer $x = 1$ umsetzen wird. Aus diesem Umstand ergibt sich für den Kanzler folgender Erwartungsnutzen:

$$EU_K(M | m_E = 0) = -\alpha\beta\pi(1 + k) - (1 - \alpha)(1 - \beta)(1 - \pi + \pi k) - \alpha(1 - \beta)(1 + k) - \beta(1 - \alpha)k$$

Der Kanzler wird diesen Erwartungsnutzen mit dem Wert vergleichen, den der Kanzler aus einer Reform unter seiner Verantwortung erhalten wird, also $EU_K(\neg M|m_E = 0) = \alpha - 1$. Da ein kategorisch Reformen befürwortender Minister Clement die Wahrscheinlichkeit für eine Reform erhöht, wird der Grenzwert für die Implementationskosten k , die ausschlaggebend für die Delegationsentscheidung sind, kleiner als im Fall eines nur am Ist-Zustand interessierten Ministertyps Riester. Der Grenzwert ergibt sich aus

$$k'_1 = \frac{\beta - \alpha - (\alpha + \beta - 1)\pi}{\alpha\beta\pi + (1 - \alpha)(1 - \beta)\pi + \alpha(1 - \beta) + \beta(1 - \alpha)}, \text{ und } k_1 > k'_1.$$

Wenn zudem $\pi < \frac{\beta - \alpha}{\alpha + \beta - 1}$, dann ist $k'_1 > 0$. Das heißt, wenn π bei $k \geq k'_1$ klein genug ausfällt, dann wird der Kanzler eine Reform unter seiner Verantwortung durchführen. Dieses Resultat entspricht dem Fall des Riester-Ministertyps, wenn $\pi > \frac{\beta - \alpha}{\alpha + \beta - 1}$ und $k'_1 < 0$ ist, sodass der Kanzler bei einem positiven Wert von k eine Reform durchführen wird.

(2) Wenn nun die Expertenempfehlung $m_E = 1$ lautet und der Kanzler weiß, dass $\theta = 1$ mit Wahrscheinlichkeit $\mu_1 = Pr(\theta = 1 | m_E = 1) = \alpha$ ist, dann stellt sich für ihn folgendes Maximierungsproblem für die Durchführung einer Reform unter seiner Verantwortung:

$$\max_{x \geq 0} EU_K(x|m_E = 1) = (1 - \mu_1)(-x) + \mu_1(x - 1) - kx$$

Die Optionen lauten

$$x_K = \begin{cases} 0 & \text{wenn } k \geq 2\mu_1 - 1, \\ 1 & \text{wenn } k < 2\mu_1 - 1. \end{cases}$$

Da $\mu_1 > 1/2$, wird sich der Kanzler abhängig von der Höhe der Implementationskosten k entweder für $x = 0$ oder $x = 1$ entscheiden. Im Fall von $k \geq 2\alpha - 1$ fällt seine Entscheidung gegen eine Reform unter seiner Verantwortung mit $x = 0$. Auf der anderen Seite muss der Kanzler mit folgendem Erwartungsnutzen im Delegationsfall rechnen: $EU_K(M|m_E = 1) = -\beta(1 - \alpha)\pi(1 + k) - \alpha(1 - \beta)(1 - \pi + \pi k) - (1 - \alpha - \beta + \alpha\beta)(1 + k) - \alpha\beta k$. Der Kanzler wird wieder seinen Erwartungsnutzen für beide Szenarien vergleichen. Geht man von $k \geq 2\alpha - 1$ aus, dann wird der Kanzler mit $x = 0$ keine Reform unter seiner Verantwortung durchführen, sodass $EU_K(\neg M|m_E = 1) = -\alpha$ ist. Wenn aber $k'_2 = \frac{\alpha + \beta - 1 + (\alpha - \beta)\pi}{(\alpha + \beta - 2\alpha\beta)\pi + (1 - \alpha - \beta + 2\alpha\beta)} > 0$, dann zeigt sich bei $k \geq k'_2$, dass der Kanzler die Verantwortung für eine Reform übernimmt, während der Kanzler bei $2\alpha - 1 < k < k'_2$ die Reform an den Minister delegieren wird.

Angenommen $k < 2\alpha - 1$, dann wählt der Kanzler $x = 1$ mit $EU_K(\neg M|m_E = 1) = \alpha - 1 - k$, sodass $k \leq \frac{\alpha - \beta}{\alpha + \beta - 2\alpha\beta}$ für eine Reform unter seiner Verantwortung gegeben sein muss. Da diese Kondition aufgrund $\beta > \alpha$ nicht

eintreten kann, wird der Kanzler die Reform bei $k < k'_2$ delegieren. Verglichen mit $m_I = 0$ gilt dies für einen größeren Bereich von k .

Gegeben diese Strategie des Kanzlers stellt sich nun die Frage, ob der Experte einen Anreiz hat, seine Informationsübermittlung zu ändern. Zur Beantwortung dieser Frage sei zunächst der Fall $\pi \leq \frac{\beta - \alpha}{\alpha + \beta - 1}$ angenommen, bei dem $0 < k'_1 < k'_2$ ist.

Geht man nun davon aus, dass das Signal $s_E = 0$ ist, dann wird der Experte dieses wahrheitsgetreu übermitteln, also $m_E = 0$, der Kanzler im Fall von $k \geq k'_1$ anschließend entscheiden, ob er die Reform unter seiner Verantwortung durchführt. Wenn der Experte jedoch $m_E = 1$ an den Kanzler übermittelt, dann wird der Kanzler bei $k \geq k'_2$ die Reform unter seiner Verantwortung durchführen. Im Fall eines Ministertyps Clement ist der Experte jedoch nicht grundsätzlich an einer Delegation interessiert. Hierfür lassen sich drei Szenarien unterscheiden:

1. $k \leq k'_1$, dann delegiert der Kanzler nach Erhalt der Expertenempfehlung, sodass der Experte keinen Anreiz hat, seine Informationsübermittlung zu ändern.
2. $k'_1 < k < k'_2$, dann wird der Kanzler nur im Fall von $m_E = 1$ delegieren. Hier hat der Experte einen Anreiz für eine Strategieänderung, d. h. der Experte sagt die Wahrheit, wenn der Kanzler nicht delegieren und sich gegen eine Reform aussprechen soll. Der Erwartungsnutzen des Experten drückt sich in $\alpha - 1$ mit $EU_E(m_E = 1 | s_E = 0) = \beta - 1 + \pi(1 - \alpha - \beta)$ aus. Im Fall von $\pi \geq \frac{\beta - \alpha}{\alpha + \beta - 1}$ stellt sich der Experte durch eine wahrheitsgetreue Informationsübermittlung besser und überlässt dem Kanzler die Reformentscheidung. Das widerspricht der Annahme $\pi \leq \frac{\beta - \alpha}{\alpha + \beta - 1}$ für diesen Fall, sodass der Experte immer einen Anreiz hat, nicht die Wahrheit zu sagen.
3. $k \geq k'_2$, dann wird der Kanzler nicht delegieren, sodass der Experte keinen Anreiz für einen Strategiewechsel hat.

Für $s_E = 1$ zeigt sich, dass der Experte keinen Anreiz hat, ein falsches Signal zu übermitteln. Schließlich gibt es für $\pi \leq \frac{\beta - \alpha}{\alpha + \beta - 1}$ kein Vertrauen versprechendes Gleichgewicht, da der Experte einen Anreiz hat, im Fall von $m_E = 0$ nicht die Wahrheit zu sagen.

Im Fall von $\pi > \frac{\beta - \alpha}{\alpha + \beta - 1}$ lassen sich lediglich zwei Szenarien unterscheiden, da $k'_1 < 0$ ist:

1. $0 < k < k'_2$, dann wird der Kanzler nicht delegieren, wenn die Empfehlung $m_E = 0$ lautet, jedoch bei $m_E = 1$ delegieren. Angenommen $s_E = 0$, dann geht aus der vorherigen Analyse hervor, dass im Fall von $\pi > \frac{\beta - \alpha}{\alpha + \beta - 1}$ der Experte sich besserstellt, wenn er $m_E = 0$ wahrheitsgetreu empfiehlt und dem Kanzler die Entscheidung überlässt. Angenommen $s_E = 1$, dann zeigt sich ebenfalls aus den vorher gemachten Ausführungen, dass für alle

Situationen mit $1 \geq \pi \geq 0$ der Experte einen höheren Gewinn von Reformdelegation erzielt und deshalb die Wahrheit sagen wird.

2. $k \geq k'_2$, dann wird der Kanzler nicht delegieren gegeben m_E und sich gegen eine Reform mit $x = 0$ entscheiden, sodass der Experte keinen Anreiz für einen Strategiewechsel hat.

Im Ergebnis hat der Experte bei einem reformwilligen Minister vom Typ Clement einen Anreiz für einen Strategiewechsel bei einigen Werten von k , wenn das Signal $s_E = 0$ lautet. Ist allerdings die Wahrscheinlichkeit für einen solchen Ministertyp ausreichend hoch mit $\left(\pi > \frac{\beta - \alpha}{\alpha + \beta - 1}\right)$, dann wird der Experte wahrheitsgetreu für alle k -Bereiche berichten und dadurch Vertrauen zum Kanzler aufbauen. Vergleichbar hierzu sind die Gleichgewichtslösungen für den reformskeptischen Ministertyp.