

Erfolgsbedingungen wissenschaftlicher Politikberatung am Beispiel des Gesundheitswesens¹

von Susanne Cassel*

ABSTRACT

Wissenschaftliche Politikberatung muss sich im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik bewähren. Die Ratschläge der wissenschaftlichen Berater, die in der Regel am Allgemeininteresse ausgerichtet sind, stoßen bei Politikern, die das Wiederwahlinteresse berücksichtigen müssen, oft auf wenig Resonanz. Dies gilt in besonderem Maße für die wissenschaftliche Beratung im Gesundheitswesen, da dort der Einfluss gut organisierter Interessengruppen sehr stark ist. Erfolgreiche wissenschaftliche Beratung muss die Diskrepanz zwischen den gemeinsamen Bürgerinteressen und den Politikerinteressen berücksichtigen. Der Beitrag plädiert daher für eine institutionelle Trennung von Politikberatung und Politikerberatung, die den jeweiligen Anforderungen der Adressaten entsprechen müssen. Als repräsentative Beispiele für Beratungsgremien im Gesundheitswesen werden der „Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen“ und die „Rürup-Kommission“ analysiert.

Schlüsselworte: *Politikberatung, Politikerberatung, Beratungsgremien, Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Rürup-Kommission, Interessengruppen, Meinungswettbewerb, Strukturreformen, Public Choice-Theorie*

Scientific policy consultancy has to deal with science and politics at the same time. The advice given by scientists is usually aimed at enhancing social welfare and therefore often ignored by politicians intending to get re-elected. This is especially true for scientific advising in health politics because the influence of well-organised special interest groups is very strong. Successful advising has to recognize the difference between the common interests of the citizens on the one hand and the politicians' interests in being re-elected on the other. In this context, the article advocates different institutional arrangements for scientific advising addressing the public and for advice-giving to politicians which take into account the respective needs of their addressees. Representative examples for advising institutions of health care politics are the „Council for the Concerted Action in Health Care“ and the so called „Rürup-Commission“. Both are analysed in detail.

Keywords: *policy consultancy, advice-giving institutions, Council for the Concerted Action in Health Care, Rürup Commission, special interest groups, competition for ideas, structural reforms, public choice theory*

1. Einleitung

Wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Rat, so hat es den Anschein, ist gefragt denn je. Insbesondere Beratungsgremien wie z.B. die Hartz-Kommission, die Rürup-Kommission oder die Herzog-Kommission stehen mit ihren Vorschlägen derzeit hoch im Kurs. Im Gegensatz zu den auf Dauer angelegten institutionalisierten Beratungsgremien wie z.B. dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, den Wissenschaftlichen Beiräten bei den Bundesministerien für Wirt-

schaft und Arbeit und der Finanzen und dem Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen handelt es sich bei ihnen um ad hoc eingesetzte „Expertenkommissionen“, die sich mit klar abgegrenzten Fragestellungen befassen. Ihre Besonderheit liegt darin, dass ihnen im Gegensatz zu den rein wissenschaftlich besetzten Beratungsgremien neben Wissenschaftlern auch Vertreter von Verbänden und Unternehmen sowie Politiker angehören. Dies dürfte auch der Grund dafür sein, dass die Vorschläge dieser Kommissionen weitaus größere Chancen haben, im politischen Prozess umgesetzt zu werden als die Vor-

*Dr. rer. pol. Susanne Cassel
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Scharnhorststr. 34-37, 10115 Berlin · Tel.: (030) 20 14 62 73 ·
Fax: (030) 20 14 54 59 · E-Mail: susanne.cassel@bmwa.bund.de

schläge rein wissenschaftlich besetzter Gremien. Im Falle der Hartz-Kommission bekundete die Politik zunächst sogar die Absicht, die Vorschläge „1:1“ umzusetzen.

Im Falle der rein wissenschaftlich besetzten Beratungsgremien besteht dagegen offenbar eine Diskrepanz zwischen den politischen Reformfordernissen und dem daraus abgeleiteten Beratungsbedarf einerseits und dem Beratungserfolg andererseits. Die Gremien sehen sich insbesondere von den zahlreichen Expertenkommissionen immer mehr ins Abseits gedrängt. So liegen seit langem wissenschaftliche Ratschläge vor, wie etwa durch geeignete Strukturreformen der Gesetzlichen Krankenversicherung die beklagte „Kostenexplosion“ im Gesundheitswesen eingedämmt werden könnte. Diese verhalten jedoch meist ungehört bzw. werden von den politischen Entscheidungsträgern als nicht umsetzbar deklariert und entsprechend ignoriert (vgl. z.B. *Wassem 1998, 195ff.*). Die tatsächlich ergriffenen Maßnahmen beschränken sich meist darauf, ad hoc kurzfristige Effekte zu erzielen, ohne die grundlegenden Strukturen zu verändern und damit nachhaltige Erfolge zu erzielen.

Im Folgenden soll die beschriebene Diskrepanz aus institutionenökonomischer Sicht beleuchtet und der Frage nachgegangen werden, wie die wissenschaftliche Beratung effizienter gestaltet werden kann. Daran anschließend wird die Beratungsstruktur im deutschen Gesundheitswesen im Lichte der theoretischen Ergebnisse analysiert.

■ 2. Institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Politikberatung: Eine erweiterte Problemsicht

In der wissenschaftlichen Diskussion steht die traditionelle Theorie der Wirtschaftspolitik, die der Frage nach der ökonomisch zweckmäßigen Lösung wirtschaftspolitischer Probleme nachgeht, der Public Choice-Theorie gegenüber, die die Wahlhandlungen von Politikern in demokratisch verfassten Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen erklärt.² Aus der Tatsache, dass die Politik die von der wissenschaftlichen Beratung bereit gestellten Entscheidungshilfen kaum nutzt, folgt nach der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik, dass wirtschaftspolitische Entscheidungen mehr oder weniger irrational getroffen werden. Denn sie geht von einem Beratungsverständnis aus, das sowohl die politischen Entscheidungsträger als auch die wissenschaftlichen Berater als wohlwollend agierende Akteure modelliert: Die wissenschaftlichen Berater leiten aus ihren theoretischen Modellen die zur Erreichung der vorgegebenen Ziele jeweils effizienten Maßnahmen ab, und die Politiker setzen diese uneingeschränkt um. Berater und Politiker streben nach dieser Vorstellung einzig die Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt an. Aus dieser

Sicht erscheint politisches Handeln, das den ökonomischen Rat nicht befolgt, irrational.

Die Public Choice-Theorie bezieht dagegen die Nutzenkalküle der beteiligten Akteure mit in die Analyse ein, um deren Handeln zu erklären. Wendet man das in der Ökonomik übliche Verhaltensmodell eigeninteressierten Verhaltens (*homo oeconomicus*) auch auf die politischen Entscheidungsträger an, dann kann ihr Verhalten durchaus als rational erklärt werden: Unterstellt man ihnen, dass sie daran interessiert sind, ihre Wahl bzw. Wiederwahl zu sichern und ihr Ansehen zu steigern, handeln sie rational, wenn sie die Beratungsvorschläge, die im Allgemeinen an der Realisierung gesamtwirtschaftlicher Effizienz orientiert sind, zugunsten von Maßnahmen missachten, die bestimmte Wählergruppen favorisieren und damit ihre (Wieder-)Wahlchancen erhöhen. Aufgrund der Anreize politischer Prozesse in demokratischen Systemen in Verbindung mit der unterschiedlichen Organisierbarkeit von Gruppen ist es für Politiker aussichtsreicher, spezielle Interessen zu befriedigen und sich dadurch die Unterstützung wichtiger Wählergruppen zu sichern, als Maßnahmen umzusetzen, die im Interesse der Allgemeinheit liegen. Dies ist damit zu erklären, dass Gruppen mit spezifischen Interessen wie z.B. Arbeitgeber oder Arbeitnehmer einer bestimmten Branche wesentlich leichter organisierbar sind als große Gruppen mit heterogenen Interessen wie z.B. Konsumenten oder Steuerzahler (vgl. *Olson 1965*). Sobald der Gesetzgeber die Macht hat, Privilegien an bestimmte gesellschaftliche Gruppen zu vergeben, werden gut organisierte Interessengruppen versuchen, für ihre Mitglieder Sondervorteile zu Lasten der Allgemeinheit zu erlangen (*Rent-Seeking*). Um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen, drohen sie massiv mit Wahlstimmentzug. Dem steht die breite, nicht organisierte Bevölkerung machtlos gegenüber, da sie keine kollektive Sanktionsandrohung aussprechen kann.

Würden die politischen Entscheidungsträger die Vorschläge der wissenschaftlichen Berater befolgen, setzten sie daher in vielen Fällen ihre Wiederwahl aufs Spiel. Aus dieser Sicht besteht das Dilemma der wissenschaftlichen Beratung darin, dass sich die Berater entweder systematisch an die „falschen Adressaten“ wenden, wenn sie Politikern ökonomisch rationale Vorschläge unterbreiten, oder den richtigen Adressaten den „falschen Rat“ geben.

Auch die wissenschaftlichen Berater handeln eigeninteressiert: Sie streben sowohl danach, ihr Einkommen durch die Beratungstätigkeit zu erhöhen, als auch danach, ihre wissenschaftliche Reputation durch ihre Tätigkeit als Einzelberater oder als Mitglied in einem angesehenen Beratungsgremium zu steigern. Für die Frage, wer als Berater tätig wird und welche Beratungsergebnisse zustande kommen, ist einerseits die Ausgestaltung der Bera-

tungsgremien entscheidend; und zwar insbesondere die Regelungen zur Auswahl ihrer Mitglieder, der Grad der Unabhängigkeit, die Verwertung der Beratungsergebnisse sowie der Beratungsauftrag. Andererseits spielen für den wissenschaftlichen Berater die Anreize des Wissenschaftsprozesses eine wichtige Rolle, da Beratungs- und Wissenschaftsprozess rückgekoppelt sind.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Wissen und Informationen grundsätzlich begrenzt und unsicher sind. Die vorhandene Kenntnis der Wirkungszusammenhänge ist – entgegen den Annahmen der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik – nicht ausreichend, um komplexe marktwirtschaftliche Systeme exakt steuern oder Einzelmaßnahmen zielgenau ergreifen zu können (vgl. Streit 1990, S. 250f.). Vor dem Hintergrund des begrenzten Wissens und unterschiedlicher Werturteile kommt daher dem Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen theoretischen Ansätzen und Lösungsvorschlägen eine wichtige Rolle zu.

Die institutionenökonomische Perspektive eröffnet somit eine erweiterte Sicht auf das Problem der wissenschaftlichen Beratung. Denn es geht nicht mehr nur – wie in der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik – um die geeignete Mittelwahl, sondern insbesondere um die geeignete institutionelle Ausgestaltung des Politik- und Beratungsprozesses. Berücksichtigt man die Restriktionen, unter denen die beteiligten Akteure handeln, so wird nämlich deutlich, dass politischer Machterhalt und ökonomische Effizienz in vielen Fällen unterschiedliches Handeln erfordern. Mit anderen Worten: Politische und ökonomische Rationalität klaffen oftmals auseinander (vgl. Streit 1998, VII). Aufgrund der Anreizbedingungen, denen sich politische Entscheidungsträger gegenüber sehen, handeln sie nicht als perfekte Agenten der Bürger, denn sie verfolgen auch eigene Interessen, die denen der Bürger zuwiderlaufen können. Aus diesem Grund bedeutet die Tatsache, dass Politiker ökonomisch rationale Ratschläge nicht umsetzen, nicht ohne weiteres, dass die Mehrheit der Bürger diese Ratschläge nicht umgesetzt sehen möchte.

■ 3. Politikberatung und Politikerberatung: Zur institutionellen Ausgestaltung wissenschaftlicher Beratung

Wissenschaftliche Beratung, die diese Diskrepanz zwischen den gemeinsamen Bürgerinteressen und den Politikerinteressen nicht berücksichtigt, ist zum Scheitern verurteilt, da in der Regel ein und derselbe Ratschlag nicht gleichzeitig den Interessen der Politiker und den Interessen der Bürger gerecht wird. Die Öffentlichkeit und die politischen Entscheidungsträger müssen daher als zwei unterschiedliche Adressatengruppen der Beratung betrachtet werden, denen sinnvollerweise nicht derselbe Ratschlag erteilt werden kann. Will Beratung erfolgreich sein, muss sie expli-

zit zwischen der Politikberatung und der Politikerberatung unterscheiden und dies auch in den institutionellen Strukturen der Beratung berücksichtigen.³

■ 3.1 Politikberatung

Politikberatung dient dazu, die Bürger einer Jurisdiktion darüber aufzuklären, mit welchen politischen Maßnahmen sie ihre gemeinsamen Interessen durchsetzen können. Sie bietet damit eine Hilfestellung für kollektive Entscheidungen. Politikberatung ist für die Bürger ein Kollektivgut, da die durch die Ratschläge erzielbaren Verbesserungen allen Bürgern zugute kommen, unabhängig davon, ob der Einzelne einen Beitrag dazu geleistet hat. Der einzelne Bürger hat daher kaum einen Anreiz, solche Ratschläge (entgeltlich) nachzufragen, da er die Kosten alleine tragen müsste, während die Erträge allen zugute kämen. Darüber hinaus muss über Reformmaßnahmen kollektiv entschieden werden. Bei einer hinreichend großen Wählerschaft hat der Einzelne kaum Einfluss auf den Wahlausgang. Daher wird er sich vor einer Wahl nicht informieren, sondern „rational ignorant“ bleiben (vgl. Downs 1957 und 1962).

Auch wenn die Wähler keine Kosten aufwenden, um sich vor einer Wahl zu informieren, so bedeutet dies nicht, dass sie nichts über die zur Wahl stehenden Alternativen wissen. Denn in jeder Gesellschaft existiert ein freier Informationsfluss, über den auch Informationen über politische und wirtschaftliche Zusammenhänge verbreitet werden (vgl. Downs 1957, 222). Diese Information wird u.a. von Parteien, Interessengruppen sowie von Unternehmen oder auch Wissenschaftlern produziert und über die Medien einem großen Empfängerkreis zugänglich gemacht. Außerdem empfinden es viele Bürger als nützlich, unabhängig davon, ob sie den Ausgang der Wahl beeinflussen können oder nicht, politisch informiert zu sein, um z.B. an der gesellschaftlichen Diskussion teilnehmen zu können und als informiert zu gelten. Daher kann man annehmen, dass die Wähler in gewissem Umfang durchaus bereit sind, Informationen aufzunehmen. Allerdings werden sie nicht bereit sein, die Informationskosten zu tragen. Die Informationsnachfrage der Bürger richtet sich vor allem auf Informationen über die Wirkungsweise der Reformalternativen und die Art und Weise, in der sie davon betroffen sein könnten.

Die Politikberatung muss diese Restriktionen bei ihrem Angebot berücksichtigen. Die Wahrscheinlichkeit, dass der einzelne Wähler bestimmte Informationen in sein Entscheidungskalkül aufnimmt, die durch die Beratung vermittelt werden sollen, sinkt mit zunehmender Komplexität der Wirkungszusammenhänge. Das bedeutet, dass die Berater ihre Beratungsangebote möglichst einfach und allgemein verständlich darbieten müssen. Sowohl die

Informationsaufnahme selbst als auch die Informationsverarbeitung und -überprüfung darf für den Einzelnen nur mit geringen „Kosten“ verbunden sein, wenn die Politikberatung erfolgreich sein soll.

Nur wenn die Politikberatung kontinuierlich in der Öffentlichkeit präsent ist, besteht eine Chance, dass ihre Ratschläge gehört und möglicherweise auch umgesetzt werden.⁴ Sie kann dann in der öffentlichen Diskussion ein Gegengewicht zu den von den Interessengruppen vorgebrachten, in der Regel einseitigen Argumenten bilden. Wenn in der breiten Öffentlichkeit Problemzusammenhänge erkannt werden und dadurch die Akzeptanz für bestimmte Problemlösungen zunimmt, kann es auch für Politiker interessant sein, solche Vorschläge stärker zu berücksichtigen. Politikberatung muss also versuchen, den politischen Entscheidungsprozess transparenter zu machen und den Bürgern Hilfestellung bei der Beurteilung politischer Handlungsalternativen zu geben. Politikberatung wirkt somit nur mittelbar – über die Öffentlichkeit – auf den politischen Prozess ein.

Der institutionelle Rahmen für die Politikberatung sollte so ausgestaltet sein, dass konkurrierende Beratungsangebote vorhanden sind, die Berater eine unabhängige Stellung genießen und ausreichend Anreize haben, die Bedürfnisse der Beratungsnachfrager zu berücksichtigen. Um dem Problem des konstitutionellen Wissensmangels gerecht zu werden, sollte die Beratung wettbewerblich organisiert sein. Wettbewerb sorgt dafür, dass neues Wissen über mögliche Problemlösungen entdeckt wird sowie konkurrierende Lösungen öffentlich diskutiert und falsche Lösungen zurückgewiesen werden können. Die Nachfrager haben bei konkurrierenden Angeboten die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Alternativen zu wählen. Dies ist wichtig, da aufgrund konkurrierender Ziele und Theorien meist mehrere Lösungen für ein politisches Entscheidungsproblem existieren. Der Wettbewerb sorgt außerdem dafür, dass die Berater kontrolliert werden. Damit Wettbewerb zwischen verschiedenen Beratern entstehen kann, muss der Beratungsmarkt offengehalten und verhindert werden, dass Beratungsmonopole entstehen.

Den Beratern sollte sowohl finanzielle als auch personelle Unabhängigkeit garantiert werden, damit sie ihre Kritikfunktion gegenüber der Politik wahrnehmen können. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass auch neue, kreative Ideen entwickelt und in der Öffentlichkeit diskutiert werden. Finanzielle Unabhängigkeit der Berater kann beispielsweise durch eine geeignete staatliche Finanzierung oder durch private Finanzierung in Form von Stiftungskapital oder Spenden erreicht werden. Personelle Unabhängigkeit kann z.B. durch geeignete Auswahlverfahren für die Berater sichergestellt werden.

Der Sicherung der Qualität der Beratung kommt eine wichtige Bedeutung für einen effizienten Beratungsprozess zu. Dabei bemisst sich die Qualität der Beratung einerseits an der wissenschaftlichen Qualität der Analysen und Empfehlungen und andererseits an der Relevanz der Themen und der adressatengerechten Gestaltung der Beratungsangebote. Für die Qualitätssicherung der Beratung sorgt zunächst die Konkurrenz zwischen den Beratern und deren intersubjektive Kritik. Darüber hinaus dürfte die wissenschaftliche Qualität der Beratungsvorschläge so lange gesichert sein, wie der Wissenschafts- und Beratungsprozess eng miteinander rückgekoppelt sind. Denn dann dient die Furcht vor Reputationsverlust in der Wissenschaftlergemeinschaft durch qualitativ schlechte Beratung als Steuerungsmechanismus. In dem Maße, in dem sich jedoch die Wirtschaftswissenschaft durch zunehmende Formalisierung immer weiter von der Lösung realer wirtschaftspolitischer Probleme abkoppelt, ist zu befürchten, dass die Anreize für hervorragende Wissenschaftler, sich als Berater zu betätigen, eher abnehmen. Denn die wissenschaftsinternen Erfolgskriterien stimmen dann immer weniger mit den Erfolgskriterien im Beratungsprozess überein.

Bessere Anreize für Berater, sich mit ihren Empfehlungen stärker in die öffentliche Diskussion einzubringen, könnten z.B. dadurch geschaffen werden, dass die Finanzierung der Beratung z.T. an die Bedingung einer stärkeren Präsenz in den Medien geknüpft wird.⁵ Als Indikatoren für die öffentliche Präsenz könnten etwa die Zitationshäufigkeit eines Beraters in der Presse, die Anzahl seiner Fernsehauftritte oder die Anzahl seiner Zeitungs- und Zeitschriftenkommentare herangezogen werden.

■ 3.2 Politikerberatung

Aufgabe der Politikerberatung ist es, den Politikern Ratschläge zu unterbreiten, die ihr Wiederwahlinteresse berücksichtigen, denn man kann von ihnen nicht erwarten, dass sie Ratschläge befolgen, die ihre (Wieder-)Wahl gefährden. Politiker werden insbesondere Informationen darüber nachfragen, wie sie ihre eigenen Ziele unter der Nebenbedingung, gewählt oder wiedergewählt zu werden, erreichen können. Sie interessieren sich einerseits für Informationen über die Präferenzen der Wähler, da sie diese nicht völlig vernachlässigen können; und andererseits benötigen sie Informationen über die empirischen Wirkungszusammenhänge sowie darüber, wie sich unterschiedliche Maßnahmen auf die Erfüllung ihrer eigenen Ziele und die Berücksichtigung der Wählerpräferenzen auswirken.

Die Informationen der wissenschaftlichen Berater beziehen sich traditionell auf die allgemeinen Wirkungszusammenhänge bestimmter Maßnahmen. Ihren Empfehlungen liegt meist eine „gemeinwohlorientierte“ Sicht zugrunde. Aufgrund der erläuterten

ten Anreizbedingungen dürften Politiker an solchen Ratschlägen jedoch nur bedingt interessiert sein. Die politischen Entscheidungsträger werden daher den Ratschlägen, wenn überhaupt, nur selektiv folgen. Sie benutzen die Ratschläge vielfach dazu, ihre eigene Argumentation im Hinblick auf ihre eigenen Ziele zu untermauern und zu „objektivieren“ (strategische Funktion) sowie ihre bereits vorgefassten politischen Positionen zu „legitimieren“ (Legitimations- oder Alibifunktion) (siehe Meier/Slembeck 1994, 253 f.). Wissenschaftlicher Rat dient den Politikern so gesehen als politische Munition im Kampf um Einfluss und Macht.

Erfolgreiche Politikerberatung setzt ein Vertrauensverhältnis zwischen Berater und Beratenem voraus. Denn nur dann ist zu erwarten, dass der Beratene, also der Politiker, ernsthaft erwägt, die vorgelegten Ratschläge auch umzusetzen. Um ein solches Vertrauensverhältnis zu schaffen, sollte den politischen Entscheidungsträgern das Recht eingeräumt werden, sich ihre Berater selbst auszusuchen. Neben der fachlichen Qualifikation wird der Politiker auch auf die Werthaltung der Berater achten, um sicherzustellen, dass seine Ziele mehr oder weniger mit den Zielen seiner Berater übereinstimmen. Ein Vertrauensverhältnis kann zwischen Berater und Beratenem nur dann entstehen bzw. aufrecht erhalten werden, wenn sich der Berater auf seine interne Beratungsrolle beschränkt und nicht mit den internen Beratungsinhalten oder gar mit kritischen Kommentaren zur Regierungspolitik an die Öffentlichkeit tritt.

Für den Beratungserfolg ist es auch entscheidend, dass der Berater für den Politiker jederzeit verfügbar ist. Dies könnte durch ein Beratungsgremium mit Vollzeitkräften gewährleistet werden, das – wie z.B. der amerikanische Council of Economic Advisers – auch in räumlicher Nähe zu den politischen Entscheidungsträgern angesiedelt ist (ähnlich auch Berninghaus et al. 2002, 546 und Wagner 2003). Die Berater sollten zeitlich befristet tätig sein, um durch Anbindung an den Wissenschaftsprozess die Qualität der Beratung zu sichern und zu verhindern, dass die Berater einseitig politische Interessen zu Lasten wissenschaftlicher Seriosität verfolgen.

■ 4. Zur Rolle der Politikberatung im Gesundheitswesen

Die Gesetzliche Krankenversicherung befindet sich seit den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts in einer Dauerkrise. Beitragszahlererhöhungen, Unwirtschaftlichkeiten und Qualitätsdefizite erzwingen in immer kürzeren Abständen „Reformen“, die sich jedoch meist in fragwürdigen Kostendämpfungsmaßnahmen und Prozessinterventionen erschöpfen, statt das GKV-System grundlegend und nachhaltig zu reformieren. Im Zuge des dadurch wachsenden Problemdrucks nahmen auch die Nachfrage nach

und das Angebot an wissenschaftlicher Beratung im Gesundheitswesen deutlich zu. Neben Gremien wie dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), der sich u.a. auch zu Fragen der Gesundheitspolitik äußert (siehe z.B. die Jahresgutachten 1993-1996 und 2000-2002), bildete sich seit Mitte der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts eine spezialisierte gesundheitsökonomische Beratung heraus (vgl. Wasem 1998, 185f.). Diese besteht aus dauerhaft institutionalisierten Beratungsgremien, ad hoc eingesetzten Expertenkommissionen und persönlicher Beratung durch einzelne Wissenschaftler.

Wichtigstes Gremium der institutionalisierten wissenschaftlichen Beratung im Gesundheitswesen ist der erstmals am 19. Dezember 1985 vom damaligen Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung auf Grundlage eines Erlasses berufene Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVR KAIG). 1988 wurde die Arbeit des Rates auf eine gesetzliche Grundlage gestellt (§ 142 Abs. 2 Sozialgesetzbuch V). Die Mitglieder des SVR KAIG werden vom zuständigen Bundesminister (von 1985-1991 Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, von 1991-2002 Bundesminister für Gesundheit, seit Herbst 2002 Bundesminister für Gesundheit und Soziale Sicherung) jeweils für eine begrenzte Dauer berufen: zunächst für zwei Jahre, inzwischen für vier Jahre mit der Möglichkeit der Wiederberufung. Der Berufung durch das Ministerium geht eine Befragung der Mitglieder der „Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen“ voraus, deren Ergebnis zum Teil in die Berufungsentscheidung eingeht (vgl. Wasem 1998, 192). Anders als der SVR zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dem fünf Wirtschaftswissenschaftler angehören, ist der SVR KAIG interdisziplinär besetzt. Derzeit sind von seinen sieben Mitgliedern zwei Wirtschaftswissenschaftler, drei Mediziner, ein Naturwissenschaftler und eine Soziologin.

Der SVR KAIG wurde geschaffen, um die Arbeit der Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen, der er zugeordnet ist, zu unterstützen. Er hat die Aufgaben,

- die Entwicklung in der gesundheitlichen Versorgung mit ihren medizinischen und wirtschaftlichen Auswirkungen zu analysieren,
- unter Berücksichtigung der finanziellen Rahmenbedingungen und vorhandenen Wirtschaftlichkeitsreserven Prioritäten für den Abbau von Versorgungsdefiziten und bestehenden Überversorgungen zu entwickeln,
- Vorschläge für medizinische und ökonomische Orientierungsdaten vorzulegen und

■ Möglichkeiten der Weiterentwicklung des Gesundheitswesens aufzuzeigen.

In den Jahren 1987-1992 legte der Rat jeweils Jahresgutachten zu den einzelnen Sektoren des Gesundheitswesens sowie zu grundsätzlichen Fragen der Gesundheitspolitik vor. Seit 1993 nimmt er meist nur noch in Einzelgutachten auf Anfrage oder im Auftrag des Bundesgesundheitsministeriums Stellung.

Aufgrund der institutionellen Zuordnung und der Aufgabenstellung des SVR KAIG sollte die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen Hauptadressat der Gutachten sein. Dagegen waren die Empfehlungen des Rates bisher jedoch weniger für die Konzertierte Aktion als vielmehr für den gesundheitspolitischen Gesetzgeber handlungsrelevant. Dieser hat einige der Vorschläge wie z.B. die Einführung der Kassenwahlfreiheit und des Risikostrukturausgleichs in der GKV sowie die Neuregelung der Krankenhausfinanzierung aufgegriffen und gesetzlich umgesetzt; viele andere Vorschläge, insbesondere solche, die zu einer grundlegenden Veränderung der Systemstrukturen führen würden, wurden dagegen bisher von der Politik weitgehend ignoriert (vgl. Wasem 1998, 195 und Henke 1999, 206f.).

Obwohl sich der SVR KAIG mit seinen Ratschlägen vorwiegend an die politischen Entscheidungsträger als Adressaten wendet, beinhalten seine Gutachten in der Regel ordnungspolitische Analysen des Gesundheitswesens, verbunden mit Vorschlägen für strukturelle Reformen des GKV-Systems. Damit befindet er sich in einem Dilemma: Gemessen an der Art der Ratschläge, die er erteilt, macht er Politikberatung. Als Adressat spricht er dagegen vorwiegend die Politik und weniger die breite Öffentlichkeit an. Diese Vermischung von Elementen der Politikberatung und der Politikerberatung führt dazu, dass die Beratung relativ einflusslos bleibt. Der geringe Einfluss der Ratschläge lässt sich außerdem auch damit erklären, dass die Gutachten in der Regel so geschrieben sind, dass sie nur von Experten verstanden werden. Damit ist ihr Widerhall sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Politik eher gering.

Darüber hinaus wird die Wirksamkeit der wissenschaftlichen Beratung im Gesundheitswesen entscheidend dadurch beeinträchtigt, dass politische Entscheidungen in diesem Bereich stark durch das Wirken sehr mächtiger Interessengruppen wie der Pharmaindustrie, der organisierten Ärzteschaft und der Krankenkassen beeinflusst werden (vgl. Oberender/Fleischmann 2003, 205 und Wasem 1998, 197). Aufgrund der oben dargestellten Rent-Seeing-Problematik haben daher Vorschläge, die die allgemeinen Bürgerinteressen im Auge haben, im Gesundheitswesen kaum eine Chance auf Umsetzung. Oberender/Fleischmann weisen außerdem darauf hin, dass die Politikberatung im Gesund-

heitswesen dadurch erschwert werde, dass die ökonomische Methode für die Lösung der dort anstehenden Probleme vielfach als ungeeignet angesehen werde. Denn in den Augen vieler ziele sie lediglich darauf ab, Kosten zu senken und soziale Leistungen ohne Rücksicht auf medizinische oder ethische Belange abzubauen (vgl. Oberender/Fleischmann 2003, 205).

Ein größerer Einfluss der wissenschaftlichen Beratung durch den SVR KAIG ist nur dann zu erwarten, wenn es ihm gelingt, seine Adressaten in geeigneter Weise anzusprechen. So müsste er seine an den allgemeinen Bürgerinteressen ausgerichteten Vorschläge stärker in die öffentliche Diskussion einbringen und sich stärker als Gegengewicht zu den Interessengruppen etablieren. Seine komparativen Vorteile liegen u.a. darin aufzuzeigen, wie die durch Knappheit entstehenden Konfliktpotenziale im Gesundheitswesen bewältigt werden können. Damit könnte er dazu beitragen, das Problembewusstsein in der Öffentlichkeit zu schärfen und auf diese Weise den Weg für grundlegendere Reformen zu bereiten. Diese Ausrichtung könnte künftig dadurch befördert werden, dass im Gesetzentwurf zur Gesundheitsreform 2003 vorgesehen ist, die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen abzuschaffen, den SVR KAIG aber ohne Änderung seiner Aufgabenstellung wahrscheinlich unter der neuen Bezeichnung „Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen“ beizubehalten (Schmidt 2003).⁶

Neben dem SVR KAIG findet wissenschaftliche Beratung im Gesundheitswesen auch über ad hoc eingerichtete Expertenkommissionen statt. Als Beispiele sind die Enquête-Kommission des Bundestages „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, die Enquête-Kommission des Bundestages „Strukturenreform der gesetzlichen Krankenversicherung“, die unabhängige Expertenkommission zur Untersuchung der Beitragssituation älterer Versicherten in der PKV und aktuell die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission) zu nennen.⁷ Gemeinsam ist solchen Kommissionen, dass sie nur für eine begrenzte Zeit eingesetzt werden, einen konkreten Beratungsauftrag haben und keine reinen Wissenschaftlergremien sind. So waren in der von der Bundesregierung im November 2002 eingesetzten, zunächst 15-, später 26köpfigen Rürup-Kommission neben der Wissenschaft auch die Gewerkschaften, Arbeitgeber, Sozialverbände, Verbraucherverbände, die private Versicherungswirtschaft, Unternehmensberater sowie die Krankenkassen und die Politik vertreten.

Das politische Motiv für die Etablierung solcher Kommissionen besteht weniger darin, neues Wissen zur Lösung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Probleme aufgezeigt zu be-

kommen, als vielmehr darin, Zeit zu gewinnen oder die Ergebnisse zur Legitimation zu treffender oder bereits getroffener politischer Entscheidungen zu nutzen. Die Beratungsergebnisse werden dann vorwiegend im Kampf um politischen Machterhalt instrumentalisiert. An den Interessen der Allgemeinheit orientierte, grundlegende Reformoptionen sind von solchen gemischt besetzten Kommissionen aufgrund ihrer Zusammensetzung kaum zu erwarten; wahrscheinlich ist vielmehr eine Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Denn in solchen Kommissionen wird ein Großteil der politischen Konsenssuche bereits vorweggenommen. Dabei geht es allerdings eher um einen Konsens der betroffenen Interessengruppen als der parlamentarisch verantwortlichen Parteien oder gar der Allgemeinheit, deren Interessen in der Regel in solchen Kommissionen kaum vertreten sind.

Der starke Rückgriff auf Kommissionen führt dazu, dass zunehmend wesentliche Teile der Politik aus dem Parlament heraus verlagert und vorparlamentarischen Konsensrunden von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verbänden überantwortet werden, in denen Wissenschaftler günstigenfalls nur noch eine Ideengeber- oder Moderatorenrolle spielen. Kritiker solcher Kommissionen, wie z.B. der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Hans-Jürgen Papier, sehen dadurch die parlamentarische Demokratie gefährdet. Denn bei der Arbeit der Kommissionen gehe es weniger um „die informatorische Ermittlung und Darstellung von Entscheidungsgrundlagen als vielmehr die maßgebliche Vorstrukturierung, wenn nicht gar Vorentscheidung der ihnen aufgegebenen Fragen. Damit aber gewinnt ein sehr selektiv bestimmter Kreis von Interessenten einen überproportionalen und in seiner Legitimität fragwürdigen Einfluss auf Entscheidungen und politische Weichenstellungen gesamtgesellschaftlicher und gesamtstaatlicher Bedeutung“ (Papier 2003).

Diese korporatistisch geprägte, auf vorparlamentarischen Konsens zielende Beratung mag bis zu einem gewissen Grade geeignet sein, die parlamentarische Durchsetzung insbesondere größerer Reformvorhaben zu erleichtern und politische Handlungsnotwendigkeiten stärker in das Bewusstsein der Öffentlichkeit zu bringen; sie wird inhaltlich jedoch keine grundlegenden, am Gemeinwohl orientierten Reformvorschläge propagieren, wenn dem mächtige Partikularinteressen entgegenstehen. So konnte sich die Rürup-Kommission auch nicht auf einen einheitlichen Vorschlag zur längst fälligen Struktur- und Finanzierungsreform des deutschen Gesundheitswesens verständigen und hat mit ihren zur Diskussion gestellten Reformalternativen „Kopfprämienmodell“ oder „Bürgerversicherung“ die Gesundheitspolitik entgegen deren Erwartungen „im Regen“ stehen lassen.

■ 5. Fazit

Wissenschaftliche Erkenntnis und wissenschaftlicher Rat sind in modernen Gesellschaften, die eine hohe Komplexität ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen aufweisen, unverzichtbar. Dabei besteht, wie die Analyse gezeigt hat, sowohl Bedarf an Politikberatung, die die Öffentlichkeit über langfristige Politikoptionen aufklärt, als auch an Politikerberatung, die die politische Umsetzbarkeit von Reformoptionen stärker berücksichtigt. Damit wissenschaftliche Erkenntnisse stärker in die Politik einfließen können, ist eine klare institutionelle Trennung von Politik- und Politikerberatung notwendig.

In jedem Falle gilt es, den unterschiedlichen Ideen und Lösungsansätzen ausreichend Platz einzuräumen. Dies kann durch wettbewerbliche Strukturen im Beratungsprozess erreicht werden. Der Wettbewerb zwischen verschiedenen Beratungsanbietern sorgt dafür, dass neues Wissen entdeckt wird, und wirkt gleichzeitig als Anreiz- und Kontrollinstrument. Damit wird eine gute Beratungsqualität gesichert.

Im Bereich des Gesundheitswesens, das durch seine stark korporatistisch geprägten Strukturen charakterisiert ist, kommt der Beratung der Öffentlichkeit eine wichtige Rolle zu. Ihre Aufgabe ist es, gezielt einseitig gefärbte Argumente der Interessengruppen aufzudecken und als „Anwalt“ der Allgemeinheit ein Gegengewicht zu ihnen zu bilden. Politikberatung kann jedoch lediglich Entscheidungshilfen bereit stellen. Die politischen Entscheidungen selbst müssen von der Politik getroffen werden. Ihr obliegt es, überkommene Strukturen aufzubrechen und damit den Weg für ein zukunftsfähiges Gesundheitswesen frei zu machen. ♦

Fußnoten

- 1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Verfasserin wieder.
- 2 Für grundlegende Arbeiten zur Public Choice-Theorie siehe *Downs A 1957*; *Buchanan JM/Tullock G 1962*; *Olson M 1965*; *Niskanen WA 1971*. Einen umfassenden Überblick über die Public Choice-Theorie bietet *Mueller DC 1989*.
- 3 Siehe zur Unterscheidung von Politikberatung und Politikerberatung ausführlich *Cassel S 2001*.
- 4 Dabei besteht allerdings die Schwierigkeit, dass Hintergrundinformationen, z.B. Informationen über komplexe kausale Zusammenhänge, nur geringe Chancen haben, über die Massenmedien gesendet zu werden, da das massenmediale Informationsangebot insbesondere durch das Selektionskriterium „Negativität“ verzerrt ist, um die Aufmerksamkeit der Empfänger zu erhöhen. Zu den Wechselwirkungen zwischen öffentlicher Meinung und politischem Handeln siehe *Zoll I 2003*.
- 5 Eine starke öffentliche Präsenz des Beraters könnte allerdings sein Ansehen im Wissenschaftsprozess gefährden, denn „der als Öffentlichkeitsberater aktive Ökonom würde sich relativ weit vom akademischen Anspruch lösen – mit allen Konsequenzen für seine wissenschaftliche Akzeptanz“ (*Pitlik H 2001, 69*).
- 6 In ihrer Pressemitteilung zur Ernennung des neuen Sachverständigenrates für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen stellt die Bundesgesundheitsministerin fest, dass „auch in Zukunft ein großer Bedarf an interessenunabhängiger wissenschaftlicher Politikberatung bestehe“ (*Schmidt U 2003*).
- 7 Zur institutionellen Ausgestaltung und Funktionsweise der Enquête-Kommission „Strukturreform der gesetzlichen Krankenversicherung“ und der unabhängigen Expertenkommission zur Untersuchung der Beitragssituation älterer Versicherter in der PKV siehe *Wasem J 1998*.

Literatur

- Berninghaus S et al. (2002):** Zusammenfassung und Empfehlungen; in: Zimmermann KF (Hrsg.): Neue Entwicklungen in der Wirtschaftswissenschaft; Heidelberg, 495-548.
- Buchanan JM/Tullock G (1962):** The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy; Ann Arbor.
- Cassel S (2001):** Politikberatung und Politikerberatung – Eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik; Bern.
- Downs A (1957):** An Economic Theory of Democracy; New York.
- Downs A (1962):** An Economic Theory of Political Action in a Democracy; in: Hamilton E et. al. (Hrsg.): Landmarks in Political Economy – Selections from the Journal of Political Economy, Vol. 2; Chicago und London, 559-582.
- Henke KD (1999):** Rationale Politikberatung am Beispiel des Gesundheitswesens; in: Apolte T et. al. (Hrsg.): Standortwettbewerb, wirtschaftspolitische Rationalität und internationale Ordnungspolitik; Baden-Baden, 195-210.
- Meier A/Slembeck T (1994):** Wirtschaftspolitik – Ein kognitiv evolutionärer Ansatz; München und Wien.
- Mueller DC (1989):** Public Choice II; Cambridge.
- Niskanen WA (1971):** Bureaucracy and Representative Government; Chicago and New York.
- Oberender P/Fleischmann J (2003):** Zur Rolle der (ökonomischen) Politikberatung am Beispiel des Gesundheitswesens; in: Berthold N/Gundel E (Hrsg.): Theorie der sozialen Ordnungspolitik; Stuttgart, 195-213.
- Olson M (1965):** The Logic of Collective Action – Public Goods and the Theory of Groups; Cambridge, Mass.
- Papier H-J (2003):** Reform an Haupt und Gliedern; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 26 vom 31. Januar 2003, 8.
- Pitlik H (2001):** Politikberatung in der Öffentlichkeit?; in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 1/01, 61-73.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung:** Jahresgutachten, verschiedene Jahrgänge; Stuttgart.
- Schmidt U (2003):** Pressemitteilung vom 29.8.2003 „Ministerin ernannt neuen Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen“, www.bmgs.bund.de/deu/drv/aktuelles/pm/bmgs03/bmgs3_3695.cfm.
- Streit ME (Hrsg.) (1998):** Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität; Wiesbaden.
- Streit ME (1990):** Möglichkeiten und Grenzen einer Politikberatung durch die Wissenschaft; in: Knappe E/Oberender P (Hrsg.): Gesundheitsberichterstattung, Orientierungsdaten und Prioritätensetzung – Die Rolle der Experten im Gesundheitswesen; Gerlingen, 243-268.
- Wagner GG (2003):** Volkswirtschaftliche Politikberatung in Deutschland: stark und schwach zugleich; in: WiSt, 2/03, 69.
- Wasem J (1998):** Institutionalisierte Politikberatung am Beispiel der Gesundheits- und Krankenversicherungspolitik; in: Ackermann R et al. (Hrsg.): Offen für Reformen? Institutionelle Voraussetzungen für gesellschaftlichen Wandel im modernen Wohlfahrtsstaat; Baden-Baden, 185-198.
- Zoll I (2003):** Öffentliche Meinung und politisches Handeln – Eine ordnungspolitische Analyse der öffentlichen Wahrnehmung von Wettbewerb und Globalisierung; Bern.

DIE AUTORIN



Dr. rer. pol. Susanne Cassel (Jg. 1969), Diplom-Volkswirtin. Nach der Maîtrise d'Économie Appliquée an der Université Paris IX-Dauphine 1992 und dem Diplom-Examen an Universität Freiburg 1994 war sie von 1995 bis 2001 Mitarbeiterin am Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für

Wirtschaftspolitik der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Dort promovierte sie im Mai 2000 mit einer Arbeit zur institutionenökonomischen Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik. Seit März 2001 arbeitet sie als Referentin in der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit.