Katrin Hirte
ICAE, Universität Linz

Politik und ihre Ad-hoc- Gremien in Krisenzeiten: Public Management zwischen Demokratie und Wirkungsorientierung?

1 Einleitung

Innerhalb des Public Management, verstanden als zielorientierte Steuerung und Gestaltung von Staat und öffentlicher Verwaltung, wird das Konzept von Hybridisation diskutiert, um damit den derzeitigen Wandel öffentlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationen zu fassen (Billis 2010; Evers/Laville 2004, Mayntz/Derlien 2005). Mit Hybridisiation (lat. hybrida – Mischling) ist grundsätzlich ein Vermischen gemeint, egal, ob es um die Vermischung verschiedener Zielsetzungen geht, um die Einbindung verschiedener Beteiligter oder den Rückgriff auf verschiedene Ressourcen. Ad-hoc-Gremien in Krisenzeiten fügen sich dabei scheinbar nahtlos in diese Konzeptionslogik ein: Gebildet zur Lösung einer zeitlich begrenzten Aufgabe sollen mit Hilfe dieser Gremien schnell und situationsadäquat geeignete Maßnahmen zur Problemlösung eruiert und auf den Weg gebracht werden, wodurch z. B. neben dem herkömmlichen Personal auf Fachpersonal zurückgegriffen wird, was letztlich als eine Form von Hybridisierung interpretiert werden kann.
Logischerweise setzt die These der Hybridisierung eine ehemals vorhandene Separierung voraus, also im Fall des Public Management die Annahme, dass es z.B. eine Zeit der Anwendung traditioneller hierarchischer Governance-Instrumente gab, in denen solch Vermischungstendenzen wie z.B. netzwerkbasierte Steuerungstools oder privatwirtschaftliche Praktiken keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielten.
Dieser letztlich systemtheoretisch unterlegte Zugang mit separaten Zuschreibungslogiken weist aber gerade anhand des Phänomens der Ad-hoc-Gremien eine eklatante Schwäche auf, welche auch als problematische Anschlusslogik bezeichnet werden kann: Wie soll z.B. die Abkehr von hierarchischen Governance-Instrumenten hin zu netzwerkbasierter Steuerung gedacht werden, ohne diese Netzwerke nicht schon vorauszusetzen? Oder weiterführend gefragt:

- Verdeckt die These der „sektoralen“ „Hybridisierung“ nicht den ebenso vertretbaren Befund, dass sowohl in „öffentlichen“ Organisationen als auch in privatwirtschaftlichen dauerhaft und nicht nur aktuell „hybride“ Entwicklungen bestanden und weiter bestehen, also z.B. jeweils klientelausgerichtete Netzwerke neben hierarchischen Prinzipien?
- Wie sind dann aber die mit der Hybridisierungsthese beschriebenen Dynamiken des institutionellen Wandels im Bereich Public zu erklären? Geht es dabei z.B. (nur) um Verschiebungen von Wichtungen, z.B. der angewandten Instrumente und Prinzipien?
- Und wie ist innerhalb dieser Problematik das Phänomen von Ad-hoc-Gremien zu bewerten, welche einerseits für Ansprüche und Ziele des New Public Management stehen (Flexibilität, Problemadäquatheit, Kompetenz), mit denen aber andererseits Prinzipien einhergehen, welche dem Ansinnen des New Publik Managements ebenso diametral widersprechen, insbesondere hinsichtlich fehlender Verantwortungsübernahme, Kontrollentzug sowie praktizierte Klienteleinflussnahme? Geht hier also zwangsweise eine erhöhte Wirkungsorientierung mit demokratiedefizitären Tendenzen einher?

Nachstehend soll diesen Widersprüchlichkeiten anhand des Beispiels von Ad-hoc-Gremien nachgegangen werden. Dabei wird statt ein systemisch-separierender ein prozessual-performativer Fokus vorgeschlagen.
Die hierzu gehörende Ausgangsthese ist, dass die sektorale Ausspezialisierung mit verschiedenen Zuschreibungslogiken, wie sie systemtheoretisch vertreten wird, zu einseitig

ist, denn Wirtschaftsakteure handelten und handeln nicht nur gewinnorientiert, Akteure öffentlicher Einrichtungen nicht nur gemeinwohlorientiert und politische Akteure z.B. nicht nur machtorientiert. Dieses Problem der Einseitigkeit wird hier auch nicht nur als ein methodisches gesehen in dem Sinne, dass der systemtheoretische Ansatz nur als idealtypische Zuschreibung gesehen werden muss (z.B. a la Weber) oder im Sinne einer noch nicht genügenden Ausprägung (z.B. gemäß der Diktion a la Luhmann), sondern als tiefer liegend: Systemtheoretisch wird letztlich von unabhängigen und untereinander nicht ersetzbaren Funktionslogiken ausgegangen, welche aber weder den Handlungsausprägungen des Menschen als auch den damit einhergehenden Institutionalisierungen folgen, denn diese sind dependent ausgerichtet: Menschen sind z.B. in ihrem ökonomischen Handeln auf Sozialität angewiesen sowie umgekehrt und ebenso gilt diese Dependenz für Staat und Wirtschaft. Verlässt man den systemtheoretischen Fokus zugunsten eines prozessualen, stehen neben funktionalen Ausdifferenzierungen ebenso zyklische wie akteursmotivierte Dynamiken im Fokus, d.h., Organisationen werden zwar bestimmte Funktionen immer wieder zugeschrieben, aber ebenso wandeln sich diese zyklisch von der Kreierung hin zu Professionalisierung in einer jeweiligen Verlaufsabhängigkeit und dabei im Spannungsfeld von Institutionalisierung (Regeln) und Organisationalisierung (North 1992), bis es zum jeweiligen „overflowing“ (Callon 1998, 2007) kommen kann, was als Krisensituationen wahrgenommen wird und dem man mit Ad-hoc-Gremien begegnet. Mit „Overflowing“, einem Begriff aus dem Performativity-Konzept, wird dabei aufgrund von selbsreferenziellen lernadaptiven Reaktionen die Unmöglichkeit bezeichnet, Situationen vollkommen beherrschen bzw. weiter gedacht Gesellschaften bewusst formen und steuern zu können (Callon 2007, 321). Hybridisierung fand und findet dabei (insbesondere massiv sichtbar seit ca. zwei Jahrhunderten) entlang von Wissenschaft/Technik und Gesellschaft als pfadabhängige Entwicklung statt und dort in allen Gesellschaftsbereichen (Latour 2008).

Mit diesem Fokus werden erstens die mit der Hybridisierungsthese im New Publik Management einhergehende vereinfachte verbundene duale Zuschreibungen entlang von positiver versus negativer Prägung aufgelöst (privatwirtschaftliche Einrichtungen wären flexibel, öffentliche unflexibel usw.) zugunsten einer Aufmerksamkeit für diametrale Dynamiken (z.B. Kundenfixiertheit in Arbeitsmarktzentren bei gleichzeitig verschärfter Kontrolle) sowie Dependenzen (z.B. Abhängigkeit des öffentlichen Sektors von ökonomischen Entwicklungen).

Zweitens kann mit prozessualem Fokus eine adäquatere Fassung von Akteurszuschreibungen realisiert werden (Einzelakteure agieren innerhalb von Netzwerken in Organisationen nach institutionellen Ausprägungen und dies sektorübergreifend) sowie Akteursmotivationen, Akteurshandeln und dessen Folgen stärker thematisiert werden.

Drittens können so Ad-hoc-Gremien als zyklisch auftretende Phänomene verstanden werden, welche in Situationen eines „overflowing“ geschaffen werden und in deren Strukturen sich dann schon bestehende Hybridisierungszustände abbilden. Bei gleichzeitig fehlenden institutionellen Regeln kann die Bildung von Ad-hoc-gremien dabei mit demokratiegefährdenden Entwicklungstendenzen einhergehen, welche letztlich eine umfassendere Kritik verlangen als die mit der New Public Management-Auffassung einhergehende.

Anhand der Problematik der Ad-hoc-Gremien sollen nachstehend diese Hypothesen geprüft werden, dabei auf die jüngeren Beispiele Treuhand, Lenkungsausschuss SoFFin und Troika näher eingehend. Dem vorangestellt wird kurz der hier gewählte theoretische Zugang, womit – wie vorstehend problematisiert – versucht wurde, eine eher prozessuale (statt systemische) Position einzunehmen. Danach erfolgt die Analyse der hier gewählten Beispiel-Ad-hoc-Gremien entlang den im Zuge von New Public Management als positiv vertretenen Ausprägungen Legitimierung, Interessensvertretung und Kontrolle/Verantwortung. Abschließend werden kurz die Divergenzen zwischen einer systemisch-separierenden versus

prozessual-performativen Sicht aufgezeigt sowie kurz eine Ursachenerklärung für die (hier so bezeichnete) systemisch-separierende Sicht der Hybridisierung versucht.
Die hier vorgestellten Überlegungen sind Teil der Forschungsergebnisse aus Projekten am Institut für die Gesamtanalyse der Wirtschaft (ICAE) an der Universität Linz. Kernaufgabe des Instituts sind Forschungen zu Ursache, Dynamik und Folgen der Finanzkrise, bei denen ein interdisziplinäres Herangehen im Vordergrund steht sowie insbesondere die Rolle der Wissenschaften innerhalb gesellschaftlicher und politischer Prozesse hinterfragt wird.[1]

2 Theoretische Zugänge

2.1 Demokratie, öffentlicher Sektor und Ad-hoc-Gremien

Da bei der Frage nach der Arbeit öffentlicher Organe in der Track-Ausschreibung der Zusammenhang zwischen Publik Management und Demokratie vorausgesetzt wird (Public Management diene der Umsetzung demokratischer Entscheidungen), soll hier kurz auf die Demokratie-Problematik eingegangen werden, auch wenn die Auffassungen zur Demokratie als Herrschaftsform weit auseinander differieren und im Rahmen dieses Beitrags nicht umfassend wiedergegeben werden können.
Nach einem „anspruchsvollen“ Demokratiebegriff wird mit Demokratie nicht nur die Bedingung verbunden, dass in einem demokratischen Land freie und faire Wahlen unterschiedlicher Parteien möglich, sondern auch grundlegende Menschenrechte (Recht auf Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Pressefreiheit) sowie Gewaltenteilung garantiert sind (Vorländer 2003, 7). Begrifflichkeiten wie „repräsentative Demokratie“ sowie „defekte Demokratie verweisen auf die nur teils erfüllte „Volksherrschaft“ (direkte Demokratie“) bzw. fehlende demokratische Ausprägungen in Einzelbereichen (Merkel et al. 2003).
Nicht nur Kritiker der heutigen sogenannten modernen westlichen Gesellschaften äußern sich über das heutige System allerdings radikaler, insbesondere hinsichtlich einere Zuschauerdemokratie (spectator democracy), in der es notwendig sei, dass Individuen und Gruppen der Gesellschaft ein „gewisses Maß an Apathie und Unbeteiligtheit“ aufweisen. Dass die als repräsentativen Demokratien bezeichneten Gesellschaften nur funktionieren, wenn die „Massen“ nicht „aktiv“ werden, war z. B. 1975 die Feststellung der Trilateralen Kommission, ein 1973 gegründetes elitäres privates Gremium ausgesuchter VertreterInnen aus den drei großen Wirtschaftsblöcken Europa, Nordamerika und Japan. In ihrem Bericht „The Crisis of democracy“, hieß es dazu wörtlich:

> „The effective operation of a democratic political system usually requires some measure of apathy and noninvolvement on the part of some individuals and groups.“ (Crozier/Huntington 1975, 114)

Durch „neue Techniken des Meinungsmanagements” wie Fragmentierung oder Ideologisierung wird laut Kritikern der heutigen modernen Gesellschaften diese Passivität bewusst medial hergestellt (Mausfeld 2015), wobei Europa mit seinen „centuries of revolution and dictatorship” mehr „inflammable human material“ hätten als die USA, wie Don Cook, ein Korrespondent der Los Angeles Times, schon 1977 erklärte (in: Chomsky 1977, 8).
Diesem Herangehen liegt letztlich einerseits ein elitetheoretischer Zugang zugrunde mit der Unterscheidung in „Elite“ und „Masse“ (Hartmann 2004). Diese erfolgt in repräsentativen bzw. parlamentarischen Demokratien über den Dualismus „Volksvertreter“ und „Volk“.

[1] Die in diesem Kontext interessierenden Forschungsprojekte sind: „ÖkonomInnen in der Finanzkrise. Analyse zur Positionierung deutschsprachiger Ökonomen im Kontext ihrer strukturellen Verankerung“ (Österreichische Nationalbank), „ÖkonomInnen und Ökonomie. Eine wissenschaftssoziologische Entwicklungsanalyse zum Verhältnis von ÖkonomInnen und Ökonomie im deutschsprachigen Raum ab 1945“ (Hans-Böckler-Stiftung), „ÖkonomInnen und Politik – Analyse zur politischen Einflussnahme deutschsprachiger ÖkonomInnen“ (Österreichische Nationalbank).

Andererseits wird diese Kritik aus der kritischen Kapitalismuskritik gespeist: Demnach besteht in modernen Demokratien bezüglich des öffentlichen Sektors ein grundsätzliches Souveränitätsproblem: Finanzierung und Machterhalt hängen unmittelbar von der Privatwirtschaft ab, da der Staat keine Verfügungsgewalt über die Produktion in diesen Demokratien hat. Als eine Folge davon wird die Verflechtung von Wirtschafts- und politische Eliten diskutiert, wirtschaftliche Einflussnahme, Korruption usw. Umgekehrt ist der Staat auf eine funktionierende Wirtschaft angewiesen, denn seine Handlungsgrundlage ist der Staatshaushalt, der bei florierender Wirtschaft auf hauptsächlich Steuereinnahmen angewiesen ist. Öffentliche Gremien und Organisationen bewegen sich dann grundsätzlich in dem aufgezeigten Spannungsfeld zwischen einerseits demokratisch zu legitimierender Politik und wirtschaftlicher Abhängigkeit.

Entgegengesetzt der im New Public Management vertretenen Auffassung, die Teilbereiche Politik und Wirtschaft folgen unterschiedlichen Logiken (Luhmann 1997) oder hätten verschiedene Zielsetzungen (eine Position, welche auch Kritiker des New Public Managements vertreten – z.B. in: Drechsler 2008, 18), hielt schon Weber die Differenzierung von Privatwirtschaft und staatlicher Verwaltung für eine „irrige Vorstellung", da beide dem gleichen Prinzip der rationalen Bürokratisierung folgen (Weber 1976, 825).

Wirtschaftliches „Interesse" des Staates mit der Argumentation abzulehnen, „Nie hingegen gehört Profitmaximierung dazu" (zu staatlichen Zielen - Drechsler 2008, 18), so dass das Konzept des New Public Management wegen fehlender Zieladäquatheit zwischen privatwirtschaftlichem und öffentlichem Sektor scheitern musste[2], beißt sich nicht nur mit den feststellbaren Tendenzen der Verökonomisierung des Öffentlichen Sektors, sondern auch mit der aktuellen Feststellung im Zuge der Finanzkrise, dass ganze Staaten wegen ihrem defizitärem Staatshaushalt akut und existentiell gefährdet sind. Staaten haben also sehr wohl ein wirtschaftliches „Interesse" (zu haben), auch wenn dies nicht „Nutzenmaximierung" ist – eine Zielzuschreibung, der umgekehrt in der Ökonomie wiederum nicht mehr gefolgt wird – hier wurde die Nutzentheorie von der Präferenzentheorie abgelöst bis hin zu neueren Ansätzen, wo statt leistungsbezogene Zielvereinbarungen die Identifikation mit Unternehmen als das wirksamere Motivationskapital (Akerlof/Kranton 2005) herausgestellt wurde (siehe hier auch in: Drechsler 2008, 21).

Neben den Schwierigkeiten einer dualistischen Zuschreibung Staats- versus Wirtschaftslogik tritt die der prozessualen Dynamiken: Trotz (immer wieder) angestrebter Zuschreibung mit den einhergehenden Rationalisierungstendenzen kommt es durch overflowing zu neuen Situationskonstellationen, für die ein Reagieren durch Gründung von Ad-hoc-Gremien typisch ist. Diese Ad-hoc-Gremien werden als zeitweise eingerichtete Institutionen verstanden, mit denen

> „…externer Sachverstand kurzfristig und problembezogen mobilisiert werden kann…" (Mayer/Görgen 1979, 32).

Zur Bildung dieser wird ebenso

> „…ein Trend weg von Dauerberatungseinrichtungen hin zu flexibleren Ad-hoc-Beratungsformen festgestellt…" (Pregernig 2007, 48).

Umfassender werden Ad-hoc-Gremien jedoch als typische Erscheinungsformen bei Transformationsprozessen generell verstanden (Döring 2007). Diese werden in engerer Fassung zwar den Entwicklungen nach 1945 (z.B. Merkel 2010) bzw. nach 1989 (z.B. Sandschneider 1995) zugeschrieben (und hier jeweils als Demokratisierungsprozesse). Sie umfassen aber weiter gefasst sämtliche gesellschaftlichen Umformungsprozesse (siehe hier z.B. Polanyi 1973),

[2] Zum Scheitern in der Praxis wurde auf die Erfahrungen bei Schweizer Reformen verwiesen, da lt. einer Sudie (von Noordhoek/Saner 2005) diesen Reformen keine „Verbesserungen von Effizienz, Effektivität und Qualität zugeordnet werden konnten" (in: Drechsler 2008, 18).

womit für Ad-hoc-Gremien innerhalb der Geschichte ein Aufkommen und Vergehen zu verzeichnen ist. Gleichzeitig repräsentiert das Phänomen Ad-hoc-Gremien die generelle Unterbelichtetheit von institutionellen Wandlungsprozessen, während Stabilisierungsprozesse als intensiver erforscht gelten (Florack, Mahoney/Thelen 2004).

2.2 Institutionen, institutioneller Wandel und Performativität

Institutionen können verstanden werden als die

> „…Spielregeln einer Gesellschaft oder, förmlicher ausgedrückt, die von Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion“ (North 1992, 3).

Damit bestimmen Institutionen die Chancen, die eine Gesellschaft für Akteure bietet. Organisationen werden gebildet, um solch Chancen nutzen zu können (North 1992, 8). Im Wechselspiel zwischen Organisationen und Institutionen verändern erstere die letzteren und diese Änderungen schaffen wiederum Gelegenheiten für erstere (North 1992, 10). Der wirtschaftliche und politische Bereich werden mit diesem Zugang nicht getrennt. Nehmen z.B. wirtschaftliche Organisationen Möglichkeiten ihrer Einkommensverbesserung wahr, so versuchen sie, eine Verhandlungsmacht aufzubauen, durch die das institutionelle Gefüge in ihrem Sinne „effizient“ umgestaltet wird. Gleichzeitig beeinflussen sie damit auch staatliches Handeln, denn:

> „Der Staat … wird ... effiziente Eigentumsrechte nur in dem Ausmaß begünstigen und spezifizieren, als sie mit den Wohlstandsmaximierungszielen derjenigen, die den Staat beherrschen, in Einklang stehen.“ (North 1988, 34)

Die Dienstbarkeit institutioneller Gefüge wiederum erfordert Stabilität gesellschaftlicher Entwicklung und diese wird generell durch ein komplexes System von Regeln erreicht, ohne die zielgerichtetes Verhalten von Menschen gar nicht möglich wäre. Die so entstehende Konstellation von Stabilitätsmerkmalen muss selbst aber immer wieder einem Wandel unterliegen, da durch sukzessive Wissensanwendung und damit einhergehenden Folgen sich die Bedingungen für jeweilige Konstellationen immer wieder ändern (North 1992, 99).
Das Wechselspiel von Institutionen (Regeln) und Organisationen wird anhand eruierter idealtypischer Modi institutionellen Wandels deutlich, denn diese sind nach Mahoney/Thelen (2010, 15ff.) sowie Thelen/Streeck (2005, 48ff.):

- Displaycement (Aufhebung alter Regeln durch neue bei Aufrechterhaltung der Organisation),
- Layering (neue Elemente werden in bereits vorhandene Organisationen eingebaut),
- Drift (ein Nicht-Reagieren auf sich ändernde äußere Umstände führt dazu, dass die Effekte des Handelns der Organisationen sich ändern (driften), ohne dass an der Art des Handelns etwas verändert worden wäre),
- Conversion (neue Aufgabengebiete werden einer Organisation zugeteilt oder bestehende, brachliegende Ressourcen aktiviert, häufig durch politische Auseinandersetzungen (Konversation) über den "richtigen" Gebrauch einer Organisation) und
- Exhaustion (gradueller bis kompletter Zusammenbruch einer Organisation).

Einhergehend mit diesen Modi erfolgt ebenso der (seit Etablierung der Wissenschaften) dauerhafte Versuch, diesen aufgezeigten Dynamiken auch meta-theoretisch zu entsprechen. Theorien zu diesen Prozessen können dabei – wie das Beispiel New Public Management selbst zeigt – einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Modi haben bei gleichzeitig relevanten Prozessakteuren wie (in diesem Fall) die Bertelsmann-Stiftung oder die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Drechsel 2008, 24), welche die Entwicklungen prägen – d.h., dass die prozessualen Verläufe einen performativen Charakter haben.

2.3 Performativität, Wissenschaft und Theorieproduktion

Das Performativity-Konzept schließt an die bedeutende Rolle von Wissen bei Entwicklungsprozessen an.[3] Es entstand mit Bezug auf die Entstehung der Finanzmärkte, denn dort wurde die formende Rolle der Ökonomie in der Gesellschaft herausgestellt (Callon 2005, 2007; MacKenzie/Millo 2003, MacKenzie 2006, 2007). Da hierbei sprachliche Äußerungen eine zentrale Rolle spielten, wurde dabei konzeptionell u.a. auf die Sprechakttheorie von Austin (1979) zurückgegriffen, nach dem sprachliche Äußerungen nicht nur konstantiv, sondern grundsätzlich performativ sind (älter hier auch: Wittgenstein 1953/2003, 28).
Mit Rückgriff auf weitere synthetisierende Theorieansätze entstand so eine theoretische Konzeption, mit der erstens der Anspruch verbunden wurde, wie schon in der Neuen Institutionenökonomie stärker einen prozessualen Fokus einzunehmen. Zweitens wird mit dem Performativity-Konzept stärker der Einfluss von Geäußertem (Aussagen, Formeln, Modelle usw.) auf gesellschaftliche Entwicklungen thematisiert und somit die Rolle von Wissenschaft in der Gesellschaft. Denn die performative Rolle von WissenschaftlerInnen ernst genommen, ist diese nicht nur auf Innovationsleistungen (wie z. B. das Kreieren von Formeln für neue Märkte) beschränkt, sondern sie muss erweitert werden auf alle Bereiche, in denen WissenschaftlerInnen durch sprachliche Äußerungen gesellschaftliche Verläufe mit beeinflussen – egal ob in der Lehre, in den Medien, in Beratungsgremien usw. (Callon 2007). Insbesondere bei der gezielten Implementierung von neuem Wissen wird dabei ein die Teilbereiche der Gesellschaft übergreifendes Agieren der Protagonisten in Wissenschaft, Politik, Verwaltung, Wirtschaft usw. deutlich (Latour 1998).
Reflektiert man mit diesem Fokus auf das Phänomen des Wandels öffentlicher Gremien im Kontext von Theorieproduktion, kann man dazu kurz gefasst nachzeichnen: Theorien, verstanden als Reaktionen auf Veränderungen, auf deren Basis wiederum Änderungen des institutionellen Gefüges in einer sich stetig ändernden Welt vorgenommen werden, dienten im Namen des so genannten New Public Management mit der dortigen systemtheoretischen Perspektive als Wissensvorlage zur Propagierung von positiven Prinzipien (z.B. Effektivität, Flexibilität), die für einen separat definierten Bereich (Ökonomie) als typisch erklärt und damit als notwendig zu übertragen erklärt wurden mit dem letztlichen Positivversprechen, den als relativ unveränderlichen und damit starren Staat wieder „aufzuweichen“. Unterlegt ist dabei ein Negativ-Bild des bürokratischen Staates, für den im Anschluss an Bürokratisierung (Weber 1976) dann dessen Rationalisierung (Armanski et al. 1983), Ökonomisierung (Harms/Reichard 2003) oder eben Hybridisierung (Evers/Laville 2004, Mayntz/Derlien 2005 u.a.) festgestellt oder gefordert wird.
Allerdings kollidiert diese Auffassung mit der ebenso immer wieder festgestellten Ausprägung, dass die kritisierten Bürokratisierungstendenzen vordergründig nicht mit sektoralen Ausprägungen einhergehen (Staat versus Wirtschaft), sondern entlang von Vermassungstendenzen und damit verbundenen Zuschreibungslogiken, abhängig von deren Dauerhaftigkeit sowie den Lenkungsausprägungen und damit einhergehend machtgebundenen Hierarchisierungstendenzen, wie dies schon von Weber selbst herausgestellt wurde (Weber 1976). Zugespitzt kann man hier auch formulieren: Während im New Public Management Hybridisierungstenden ausgemacht werden, haben sich aus kritischerer Perspektive Hybride als Machtzentren schon längst etabliert, welche in ihrer Machtverflechtung und Wirkreichweite moderne Gesellschaften regulatorisch nachhaltig in deren Interesse beeinflussen (z. B. Brand et al. 2000).

[3] Allerdings ist die Problematik der Wissensanwendung nicht neu. Schon bei Weber findet sich z.B. das Herausstellen der Anwendung von Fachwissen, hier in den Büros (und dabei ausdrücklich sowohl in staatlichen als auch privatwirtschaftlichen) als Voraussetzung für „…Herrschaft kraft Wissen…“ (Weber 1976, 129).

Da mit jedem ernsthaften Theoretisierungsversuch zu aktuellen Entwicklungsdynamiken der Anspruch einhergeht, die jeweils praxisadäquateste Erklärung zu leisten und zudem ein theoretisch voraussetzungsfreies eigenes Herangehen dabei unmöglich ist, soll in einem nächsten Schritt entlang der Ausprägungen Legitimierung, Interessensvertretung und Kontrolle/Verantwortung jünger gebildete Ad-hoc-Gremien hinterfragt werden, ohne vorab entlang bestehender Theorien deren Funktionieren „ordentlich" sortiert vorauszusetzen[4], wie gerade in der Forschung zu Hybridisierung aufgefordert wird:

> "…we need to pay attention to the multiple and diverse constituents of such practices, which often do not fit the neat categories according to which we typically order the world." (Miller et al. 2008, 967)

3 Ad-hoc-Gremien

3.1 Treuhand und Troika in der Geschichte

Der Name der hier gewählten zeitnahen Beispiele Treuhand, SoFFin und Troika für Ad-hoc-Gremien verdankt sich verschiedener Einflüsse: der Stellung des Gremiums (Treuhand), des spezifischen Aufgabenbereiches (Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) sowie der Akteurskonstellation (Troika).
Da sich die Aufgaben, die Stellung des Gremiums als auch Akteurskonstellationen wiederholen können, tauchen die Bezeichnungen der Gremien innerhalb der Geschichte ebenso teils wiederholt auf (was auf die eingangs thematisierte prozessuale bis zyklischer Entwicklungssicht verweist). So bedeuten z. B. Treuhand-Verhältnisse generell, dass einer Rechtsperson volle Eigentumsrechte übertragen werden. Dies gilt laut Zivilrechtsordnung bei Zwangsvollstreckungsverfahren (z. B. seitens von Inkasso-Unternehmen) ebenso wie bei politisch gewollten Übernahmen, bei denen so genannte Treuhandanstalten eingerichtet werden.
Treuhandgesellschaften stehen in Deutschland in einem schlechten Ruf (Loose 2004). Erinnert sei hier z. B. an die 1939 errichtete Haupttreuhandstelle Ost (HTO) als deutsche Behörde zur Erfassung, Verwaltung und Verwertung des Vermögens des polnischen Staates und seiner Bürger während der deutschen Besetzung Polens 1939-1945 und zuständig für die Durchführung der Beschlagnahme, kommissarischen Verwaltung und Einziehung des Vermögens des polnischen Staates und der polnischen Staatsangehörigen (Dingell 2003). 1990 erfolgte ebenfalls eine Einrichtung einer Treuhandanstalt.
Auch der Begriff Troika steht für mehrere Akteurskonstellationen und grundsätzlich für ein aus drei Personen bestehendes Bündnis, angelehnt an das römische Triumvirat (deren erstes z. B. aus den Feldherren Gaius Iulius Caesar, Gnaeus Pompeius Magnus und Marcus Licinius Crassus bestand). So wurde in den 1970er Jahren z. B. in Deutschland die Führung der SPD mit Willy Brandt als Parteichef, Herbert Wehner als Fraktionsvorsitzendem und Helmut Schmidt als Bundeskanzler als Troika bezeichnet; auf europäischer Ebene wurde der Begriff Troika für die Politiker und Staatsoberhäupter Gerhard Schröder, Jacques Chirac und Wladimir Putin benutzt; auf internationaler Ebene wurden z.B. die Repräsentanten der Anti-Hitler-Koalition Winston Churchill, Franklin Roosevelt und Josef Stalin ebenfalls Troika genannt.

[4] Im New Public Management verstanden als Implementierung der (der Ökonomie zugeordneten) Public Choice Theorie und der Management-Theorie (Lorig 2001, 119ff.) in die Verwaltungswissenschaften; erstere wurde in Großbritannien schon in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts in den öffentlichen Sektor eingebracht (Hood 1987, 146ff.).

3.2 Zu den zeitnahen Ad-Hoc-Gremien Treuhand, SoFFin und Troika

Mit zeitnahem Verständnis steht für „Treuhand“ die im Zuge der Widervereinigung Deutschlands gegründeten Treuhandanstalt 1990-1995, für SoFFin der 2008 eingerichtete Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung und für Troika das seit 2010 agierende Dreigespann aus Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank (EZB) sowie Internationalem Währungsfonds (IWF). Nachstehend wird auf diese drei Gremien näher eingegangen.

3.2.1 Treuhandanstalt 1990-1995

Der Gründung der Treuhandanstalt zum Beitritt der DDR zur BRD – die rechtlich korrekte Bezeichnung für die so genannte deutsch-deutsche Wiedervereinigung – ging ursprünglich mit der Idee einher, das Volksvermögen der DDR in „treue Hände“ zu legen, um über diesen Weg das Recht derer an diesem Vermögen zu wahren, welche es erschaffen hatten. Daher hieß die entsprechende erste Vorlage auch: „Vorschlag zur umgehenden Bildung einer ‚Treuhandgesellschaft‘ (Holding) zur Wahrung der Anteilsrechte der Bürger mit DDR-Staatsbürgerschaft am Volkseigentum der DDR“, eingebracht von der Oppositionsgruppe „Demokratie Jetzt“ am 12.02.1990. Auch im Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion war die Idee der Anteilsrechte – hier in Form von Anteilscheinen – des DDR-Volksvermögens noch als Kann-Bestimmung verankert (Laabs 2012, 30ff.).
Im Beschluss vom 01.03.1990, als die „Anstalt zur treuhänderischen Verwaltung des Volkseigentums“ gegründet wurde, kurz Treuhandanstalt genannt, ging es dann vordergründig um das Ziel, das Volkseigentum im Interesse der Allgemeinheit zu verwalten, die Kombinate zu entflechten und deren Nachfolgeunternehmen in Kapitalgesellschaften umzuwandeln. Ab dem 17. Juni 1990 galt dann das beschlossene Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz) in Verbindung mit dem Einigungsvertrag vom 31. August 1990 und dem Staatsvertrag vom 18. Mai 1990. Ziel war nun die Überführung der Volkseigenen Betriebe der DDR in Privateigentum und ebenso war die ab Oktober zuständige Bundesregierung nun über die Treuhand ermächtigt zu weitgehenden Eingriffen in die Geschäftsführung der Unternehmen bzw. die Treuhand selbst war Inhaber der durch Umwandlung entstandenen „im Register der volkseigenen Wirtschaft eingetragenen volkseigenen Kombinate, Betriebe, Einrichtungen und sonstigen juristisch selbständigen Wirtschaftseinheiten“ (Treuhandgesetz 1990, § 1 (4)).
Brisant als auch interessant waren die gezielte Verantwortungsfreisprache der TreuhandmitarbeiterInnen (Deutscher Bundestag 1994a, 25) sowie der Entzug von „Kernbereichen“ des Verwaltungsrates der Treuhand aus der parlamentarischen Kontrolle (Deutscher Bundestag 1994a, 12). Ebenso wurde im Treuhandgesetz verankert, dass es innerhalb der Treuhand-Aktiengesellschaften keine Arbeitnehmervertretungen zu geben hat (Treuhandgesetz 1990, § 10 (4)). Ebenso wurde die Arbeit des 1993 gegründeten Untersuchungsausschusses zur Treuhand geblockt und dessen Arbeit maßgeblich erschwert durch unkooperatives Verhalten der Bundesregierung und Geheimhaltungsmaßnahmen (Deutscher Bundestag 1994a, 3).
Die Arbeit der Treuhandanstalt war von Anbeginn von Skandalen begleitet und endete bekanntlich in einem finanziellen Desaster: Statt einem geschätzten Anfangsvermögen von ca. 600 M Milliarden im Plus endete die Arbeit der Treuhand bei einer Endbilanz von ca. 275 Milliarden im Minus (Deutscher Bundestag 1994b, 18508).
Dabei hatte die Treuhand das Quasi-Monopol über das gesamte Vermögen der DDR (Deutscher Bundestag 1994a, 2), welches innerhalb weniger Jahre „vermarktet“ wurde. Die daraus entstandene Situation einer nationalen Krise wurde damals nicht eingestanden (Lehmbruch 1996, 93), sondern im Gegenteil insbesondere seitens der Politik ein „zweites

Wirtschaftswunder Deutschland“ in Form „blühender Landschaften“ versprochen (Teichert 2001, 88) bzw. im Nachhinein wurde das Ausbleiben dieser auf eine marode und hoch verschuldete DDR-Wirtschaft erklärt. Zu letzterer Behauptung äußerte der 1990 damalige Bundesbankpräsident Pöhl noch Jahre später:

> „… die Zahlungsunfähigkeit ist nicht das Ende der Welt. Sie bedeutet gar nichts, bis auf den Umstand, dass die Banken im Moment keine Zinsen kriegen. Die DDR war ja nicht extrem verschuldet. Uns haben die 30 Milliarden D-Mark nie beunruhigt. Und die Innenschulden waren vollkommen belanglos … Die SED ist nicht wegen ihrer Schulden gekippt, sondern weil das System moralisch diskreditiert war…“ (Dahn 1994, 55).

Nur vereinzelt von Ökonomenseite wie von Hans-Werner Sinn hieß es (schon kurz nach 1990: Sinn/Sinn 1991) bzw. auch 25 Jahre später resümierend, dass die Treuhand ein Riesenfehler war, weil das Unterfangen, eine gesamte Volkswirtschaft „verkaufen“ zu wollen, ökonomietheoretisch gar nicht funktionieren konnte, da in dieser besonderen Situation die Knappheitsrelation fehlte:

> „Das unterstellt, es gäbe einen solchen Markt, wo man also solche Massenangebote absetzen kann, ohne dass es zu einem Preisverfall kommt und insgesamt in eine Schleuderaktion ausartet. Man verteilt hier "volkseigenes", in Anführungsstrichen, Vermögen, man verkauft es nicht. Was da als Verkauf bezeichnet wird, ist ökonomisch nicht ein Verkauf. Man kann es vielleicht juristisch noch so bezeichnen, aber von der Sache her läuft es doch auf eine Verschenkungs- und Verteilungsaktion hinaus.“ (Sinn 2015)

Damals dabei Gewesene greifen bezüglich der Treuhand und der damit verbundenen Vorwürfe zu einem schärferen Vokabular. „Eine einzige Schweinerei“ hieß es z. B. 2015 von Edgar Most (2015), ehemalige Vizepräsident der Staatsbank der DDR und nach 1990 Manager in der Deutschen Bank, denn 1tens haben führende Beteiligte und Entscheidende vor der Falschheit des Umtauschkurses 1 zu 1 in der damaligen wirtschaftlichen Konstellation eindringlich gewarnt und 2tens ebenso schon frühzeitig vor der Bevorzugung westdeutscher Akteure.

Bei der Errichtung der Treuhandstrukturen wurden die ehemaligen Netzwerkstrukturen bewusst zerrissen (Czada 1998, 36) und die Akteure westdeutscher Netzwerke blieben unter sich (Teichert 2001, 87). In der gesamten Führungsetage der Treuhand gab es ein einzigen ostdeutschen Vertreter (Wolfram Krause), der 1991 daher bezeichnenderweise als „Unikum“ innerhalb der Treuhand bezeichnet wurde (Christ 1991) und welcher Juni 1992 dort sein Amt niederlegte. Die Bilanz: Auf der einen Seite 2,952.000 Arbeitslose und 1.200 Mrd. Mark Transferzahlungen nach Ostdeutschland, von denen maximal 300 Mrd. Investitionen waren (Czada 1998, 36ff.); auf der anderen Seite ein Vermögenstransfer von Ost nach West: 85 % des Bestandes der Treuhand war bis Ende 1993 in westdeutsche Hände gelangt, 9% an ausländische Bewerber und nur 6 % an ostdeutsche (Elvert/Krüger 2003, 163).[5]

Noch Jahrzehnte nach dem Agieren der Treuhand wurden und werden Fälle gezielter Absprachen zum Ausschalten ostdeutscher Betriebe durch die westdeutsche Konkurrenz im Zusammenspiel von Firmen und Treuhand publik wie z. B. 2015, als der Geheimvertrag zwischen Treuhand und Kali + Salz auftauchte, nach dem der Kali-Monopolist Westdeutschlands nach Absprache mit der Treuhand mit der ostdeutschen „Mitteldeutschen Kali-AG“ fusionierte, dem ostdeutschen Nachfolgeunternehmen, dass sich in Treuhand-Hand befand, und danach neun von 10 Schächten in Ostdeutschland, darunter Bischofferode, schloss (Machowecz 2014).

Die pfadabhängigen Entwicklungen nach dem Agieren der Treuhand bis 1995 sind bis heute auszumachen: Insbesondere zählen dazu institutionell und organisationsbezogen die fehlenden gewachsenen Strukturen der typischen institutionellen Akteure einer Governance of

[5] Wie schon Hans-Werner Sinn kritisch 1993 analysierte, während man am IWH Halle 80% ostdeutsche Beteiligung ausrechnete, indem man die umgewandelten Genossenschaften einbezog (Elvert/Krüger 2003, 163).

Industry a la Bundesrepublik Deutschland, wozu neben Privatunternehmen und Banken ebenso Verbände, Gewerkschaften, Betriebsräte, Kammern und entsprechende Verwaltungsinstanzen gehören (Czada 1998, 36).

3.2.2 Der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin)

Der in einer „… Nacht-und-Nebel-Aktion …“ gegründete SoFFin war 2008 „… die deutsche Antwort …“ auf drohende Bankenpleiten (Lebert/Tartler 2009). Das „Finanzmarkt-stabilisierungsgesetz“ dazu wurde im Eilverfahren durch das Parlament gebracht und am 17.10.2008 verabschiedet. Dieses Gesetz wurde auch nicht vom Bundesfinanzministerium ausgearbeitet, sondern von den Anwälten Gunnar Schuster und Alexander Glos aus der zweitgrößten Anwaltskanzlei der Welt – Freshfields –, deren Mandanten wiederum aber auch große Banken sind. Alexander Glos ist zudem ein Sohn von Michael Glos, der bis 2009 (CSU-)-Bundeswirtschaftsminister war (Moritz et al. 2009). Der SoFFin startete somit schon als sektoren- bzw. teilsystemübergreifendes Netzwerk.
Der SoFFin wird von einem Leitungsausschuss geleitet und von einem Lenkungsausschuss „gelenkt“. Im Leitungsausschuss waren fast ausschließlich Vertreter des Bankengewerbes selbst.[6] Dem Lenkungsausschuss des SoFFin gehörten hingegen vornehmlich Wirtschaftswissenschaftler und Politiker an.[7] Im Laufe der nächsten Jahre erfolgten personale Wechsel, bei denen wissenschaftsseitig das langjährige Netzwerk zwischen dem „Doktorvater“ Axel Weber und seinen „Schülern“ Jörg Asmussen und Jens Weidmann hervortrat.[8]

---

[6] Vorsitzender war dort bis Januar 2009 Günther Merl, der frühere Vorsitzende der Helaba (Landesbank Hessen-Thüringen), der allerdings schon nach drei Monaten wieder ging, da ihm der Druck auf die Entscheidungen des Fonds nicht gepasst haben sollen (Lebert/Tartler 2009). Ihm folgte der frühere Vorsitzende der NordLB Hannes Rehm und diesem wiederum Christopher Pleister, zuvor Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken. Mitglieder ab Juli 2011 waren zudem Günter Borgel, bis 2009 Partner bei PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und Karlheinz Weimar, bis 2010 Hessischer Finanzminister. Zuvor waren Mitglieder: Karlheinz Bentele, ehemals Präsident des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes) und Gerhard Stratthaus, der frühere Finanzminister von Baden-Württemberg. Letzterer soll von Weidmann in den Ausschuss geholt worden sein (Riedel 2008). Stratthaus wurde unter Erwin Teufel Finanzminister, obwohl er schon vorher als Bürgermeister von Schwetzingen im Kreditausschuss der örtlichen Kreissparkasse saß, die sich in seiner Amtszeit 80 Millionen Mark faule Immobilienkredite einhandelte. 1998 wurde er trotzdem zum Finanzminister berufen und als solcher war er für die LBBW zuständig und saß dort bis Sommer 2008 im Verwaltungsrat. Die LBBW, die der Stadt Stuttgart, den Sparkassen und dem Land Baden-Württemberg gehört, hat sich während dieser Zeit schwer verspekuliert und u. a. mit Zweckgesellschaften in Steueroasen auf den Kaiman-Inseln, auf der Ärmelkanalinsel Jersey oder in Irland operiert. Insgesamt ging es lt. Pressemeldungen um ca. 40 Mrd Euro Kreditrisiken (Hirte 2013, 2002).

[7] Zu Beginn 2008 waren dies: Axel Nawarth, (Vorsitzender), Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen; Jens Weidmann, ehem. Bundeskanzleramt, ab Mai 2011 Präsident der Deutschen Bundesbank; Walther Otremba, bis 2010 Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, danach Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung (unter zu Guttenberg) und 2011 von Thomas de Maizière in den Ruhestand versetzt; Lutz Diwell, Bundesministerium der Justiz sowie Kurt Biedenkopf, ehem. Ministerpräsident von Sachsen als Mitglied der Länder (Hirte 2013, 198-199).

[8] Im Einzelnen: Jörg Asmussen löste Axel Nawarth ab. Danach wurde Asmussen von Thomas Steffen abgelöst. Steffen ist Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen und war dort schon Nachfolger von Asmussen, zudem war er ab 1992 Referent im Leitungsstab der Treuhandanstalt; Bernhard Heitzer, dieser löste 2011 Walther Otremba ab; Birgit Grundmann, beamtete Staatssekretärin im Bundesjustizministerium, löste Lutz Diwell ab; Lars-Hendrik Röller aus dem Bundeskanzleramt kam für Weidmann, zuvor Präsident der privaten Managerschule European School of Management und Technology (ESMT) und Mitglied im Vorstand des Brüsseler Wirtschafts-Think-Tanks Bruegel; Dieter Althaus, Interessenvertreter des Automobilzulieferer Magna

Der SoFFin startete 2008 mit 470 Milliarden Euro – in dieser Höhe konnte er deutschen Finanzhäusern Kredite in Höhe von 70 Milliarden Euro sowie 400 Milliarden Euro an Garantien zur Verfügung stellen. Gestartet war die Behörde mit 20 Mitarbeitern, März 2013 waren 70 Beschäftigte tätig (Greive/Kammholz 2013).
Die ersten Maßnahmen des SoFFin galten der Commerzbank, der HRE, der WestLB, der HSH Nordbank, der Bayern Landesbank (LB) und der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW). Die Banken, die Hilfe vom SoFFin in Anspruch nahmen, mussten zwar dafür Zinsen zahlen. Trotzdem war die SoFFin-Bilanz 2009 negativ. Laut dpa-Meldung hatte der Bankenrettungsfonds 2011 mit 13,1 Mrd. Euro Verlust abgerechnet und seit seiner Gründung 23 Milliarden Euro Schulden angehäuft.
Im Zentrum der Kritik zum SoFFin standen vor allem die Vorgänge rund um die Hypo Real Estate sowie generell die „Politik der kurzen Wege" zwischen Banken und Politikern, in dessen Folge mit Steuergeldern Banken gerettet wurden.

> „Man kennt sich, die Drähte sind kurz zwischen Banken und Politik. Das wird in Frankfurt unumwunden zugegeben. Und dass die Commerzbank auf Geheiß Berlins die Dresdner Bank übernehmen musste, um größere Verwerfungen zu vermeiden, gilt als gesetzt. Die Privatbank Sal. Oppenheim über den staatlichen Rettungsfonds SoFFin zu stabilisieren, habe sich die Regierung nicht getraut. Die ‚Bank der Reichen' mit Steuergeld zu retten, wäre wohl kaum vermittelbar gewesen. Also sei die Deutsche Bank gedrängt worden, Sal. Oppenheim zu übernehmen." (Braun 2012)

Die Praxis der „kurzen Wege" ist konkret auch im Kontext der Rolle von Finanzminister Peer Steinbrück thematisiert worden: Am 29.09.2008 verkündete Peer Steinbrück exakt nach Ablauf der Haftungsfrist[9], die die Bayerische Hypo- und Vereinsbank hatte, dass nun der Staat für die HRE hafte. Zuvor hatte Steinbrück die IKB (in der u.a. Asmussen im Aufsichtsrat gesessen hatte) mit ca. 10 Mrd. Euro gerettet. Und davor hatte Steinbrück zusammen mit dem bayrischen Finanzminister Kurt Faltlhauser (CSU) ein Abkommen mit dem damaligen EU-Kommissar Mario Monti ausgehandelt, nach dem die Landesbanken bis 2005 staatlich garantierte Schuldtitel ausgeben konnten, welche diese teils in toxische Papiere investierten und wodurch auffällig Landesbanken in der Finanzkrise in Schwierigkeiten kamen. Steinbrück selbst war als Finanzminister und Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen Anfang des Jahrtausends für die Landesbank WestLB verantwortlich gewesen.

Neben dem Vorwurf der „Politik der kurzen Wege" kam hinzu, dass seit Oktober 2008 bis Dezember 2012 rund 99,8 Millionen Euro für externe Beratungsaufträge ausgegeben wurden, wie aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage hervorging. Zu den von der FMSA beauftragen Dienstleistern zählten wiederum insgesamt 75 Banken und Wirtschaftskanzleien wie Freshfields, Deutsche Bank, McKinsey, JP Morgan oder Goldman Sachs (Greive/Kammholz 2013), d. h., teils fungierten Krisenverursacher nun als Berater ihrer selbst.

International und ehem. Ministerpräsident von Thüringen, löste Kurt Biedenkopf ab. Axel Weber gehörte ab 2008 beratend der Lenkungsgruppe an, später dann sein Vorstand Hans Georg Fabritius (Hirte 2013, 199).

[9] Unter anderem wurde dies von Steinbrück selbst in seinen Memoiren dokumentiert: „Nach bilateralen Kontakten zwischen Herrn Ackermann als inoffiziellem Verhandlungsführer der Bankenseite und mir am späten Abend des 28. Septembers 2008 und einem anschließenden Telefonat der Bundeskanzlerin mit mir einigten sich Herr Ackermann und die Bundeskanzlerin gegen 01:00 Uhr am Montagmorgen auf eine Kreditzusage von 35 Milliarden Euro. Davon sollten 20 Milliarden Euro vom Bund kommen." (Steinbrück 2010, 195)

Deutlich wurde die „Politik der kurzen Wege“ auch im Kontext der Vorgänge rund um die Hypo Real Estate: Die Hypo Real Estate Holding AG (HRE) entstand zusammen mit ihren direkten und indirekten Tochter- und Beteiligungsgesellschaften („Hypo Real Estate Group“) durch Abspaltung von der Bayerischen Hypo- und Vereinsbank Aktiengesellschaft München (HVB AG). Sie startete 2003 mit 1.650 MitarbeiterInnen und war weltweit führend im Bereich des Immobilienfinanzierungsgeschäfts tätig, 2007 mit einer ausgewiesenen zusammengefassten Bilanzsumme von rund 400 Mrd. Euro. Letztlich war die HRE aber eine „bad Bank“, denn sie war das Produkt einer Bankenkrise, die ihren Ursprung in den Spekulationen mit ostdeutschen Immobilien nach der Wiedervereinigung hatte: Die Bayerische Hypotheken- und Wechselbank hatte sich nach dem Mauerfall auf Immobilienspekulationen eingelassen und dadurch Ende der 90er Jahre ein riesiges Portfolio unverkäuflicher Grundstücke. Durch die Fusion mit der Bayerischen Vereinsbank gelang 1998 die Rettung und die neu entstandene HypoVereinsbank mit den Altlasten in der Bilanz lagerte 2003 dann große Teile ihres Immobiliengeschäfts in die vom Mutterhaus abgetrennte Hypo Real Estate aus, womit sie ihr eigenes Überleben sicherte. Juli 2007 übernahm die HRE dann die irische Depfa – eine Bank, die unter Gerhard Bruckermann ab den 90er Jahren Geschäfte mit Staatsanleihen machte und bei dem so genannte Fristentransformationen eine immer größere Rolle spielten: Langfristige Kredite wurden mit kurzfristigen Anleihen refinanziert. Die ersten italienischen Staatsanleihen wurden von Bruckermann mit Mario Draghi, dem späteren EZB-Präsidenten, in den neunziger Jahren persönlich ausgehandelt. Bruckermanns Bank lieh sich Geld für wenige Tage oder Wochen, musste dafür nur sehr niedrige Zinsen zahlen und die Differenz zu den höheren Renditen der Staatsanleihen war der Gewinn. Aber weil langfristige und kurzfristige Zinsen sich immer weiter annäherten, schrumpften die Renditen. 2007, als das Ende dieser Geschäfte schon absehbar war, gelang Bruckermann der Verkauf der Depfa an die HRE für 5, 7 Milliarden Euro und er konnte zudem seine eigenen Aktien direkt in HRE-Papiere umtauschen und sofort verkaufen für 103 Mio Euro. Als ab 2008 die HRE dann mit Staatshilfen von 175 Milliarden Euro vor dem Zusammenbruch gerettet wurde, hieß es daher auch, dass damit die irische Bank Depfa mit gerettet wurde. Gerhard Bruckermann, einer der bestverdienendsten Banker der Welt, ist seit 2007 verschwunden (Kaiser 2012).

Auch in der Neubesetzung des Aufsichtsrates der HRE nach ihrer „Rettung“ sind alte Netzwerke sichtbar sowie die institutionelle Verbindung zu einem der einstigen Kreditgeber der HRE: Bernd Thiemann wurde 2009 bei der HRE neuer Aufsichtsratsvorsitzender. Er kam von der DG-Bank und Christopher Pleister, ehemaliger Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, seit 2009 im Leitungsausschuss der Finanzmarktstabilisierungsanstalt und seit 2011 Chef des SoFFin, war in der DG-Bank dort lange Vorstand unter der Führung von Thiemann (Osman 2009).

Schwierig war im Kontext der Arbeit des SoFFin auch die Prüflage. Jochen Sanio, bis Ende 2011 Präsident der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), gab z.B. in einer Anhörung am 16.10.2008 zu, dass die Aufsichtsbehörde BaFin eine Sonderprüfung der HRE gestartet hatte. Dem entgegengesetzt hatte der damalige Finanzminister Peer Steinbrück behauptet, dass eine solche Prüfung nicht möglich sei, weil die BaFin in Irland nicht tätig werden könne. Ebenso hatte schon 2007 die BaFin eine verschärfte Aufsicht der Geschäfte der HRE gefordert, aber auch da hatte das Finanzministerium nicht reagiert (Hirte 2013, 203).

3.2.3 Die Troika

Als „Troika“ wird aktuell das Kontrollgremium bezeichnet, welches sich aus Vertretern der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank sowie dem Internationalen Währungsfonds zusammensetzt. Das so genannte Expertengremium „Troika“ verhandelt mit Staaten, welche Zahlungsschwierigkeiten haben und entscheiden über das Gewähren finanzieller Hilfen, wenn bestimmte Auflagen als Programme (Memorandum of Understanding genannt) eingehalten werden (Leitner 2015).
Verhandlungsführer waren bzw. sind dabei personell: Matthias Mors (Europäische Kommission, Deutschland), Klaus Masuch (Europäische Zentralbank, Deutschland) sowie Poul Mathias Thomsen (Internationaler Währungsfonds, Dänemark).
Zu Zahlungsschwierigkeiten und Troika-Einsatz kam es bisher in Griechenland (ab April 2010), Irland (ab November 2010), Portugal (ab April 2011) Zypern (ab Juni 2012) und Spanien (ab Juni 2012).
Da es sich bei den Memoranden of Understanding immer auch um Sparauflagen handelt, wurde der Begriff „Troika“, der bis 2015 auch im diplomatischen Sprachgebrauch war, ab Februar 2015 durch den Begriff „Institutionen“ ersetzt, da die „Troika“ zum Inbegriff der als Schuldendiktat empfundenen Sparauflagen insbesondere in Griechenland wurde und „Troika“-Mitglieder bei ihren Athen-Besuchen teils mit Leibwächtern geschützt werden mussten (Bohne 2015).
Auch rechtlich war die Stellung der Troika umstritten, insbesondere die Rolle der Europäischen Zentralbank sowie der EU-Kommission. Zur Rolle der EZB hatte der Generalanwalt des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), Pedro Cruz Villalon, Januar 2015 erklärt, dass die EZB sich aus den für einen betroffenen Staat geltenden Reformprogrammen heraushalten müsse, wenn sie gleichzeitig über das so genannte OMT-Programm Staatsanleihen von diesen Staaten der Euro-Zone auf den Sekundärmärkten erwirbt (Europäischer Gerichtshof 2015). Ähnlich kritisierte man die „…Doppelrolle der Kommission in der Troika als Vertreter der Mitgliedstaaten und als Gemeinschaftsorgan…“ (Karas/Ngoc 2014, 19).
Verglichen mit der Treuhand (275 Mrd. Mark) und dem SoFFin (470 Mrd.) war das Volumen, bei dem es im Ad-hoc-Gremium Troika mit den beiden wesentlichsten Instrumenten EFSM (europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus) und ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus ging, noch einmal höher 60 Mrd. Euro und 700 Mrd. Euro (Deutscher Bundestag 2012, 7).
Die Kontrollproblematik hinsichtlich der Troika wurde zweiseitig thematisiert: Einerseits wurde seitens der Troika-Beamten eingestanden, dass sie weder Details prüfen könnten noch waren sie z. B. in Griechenland der griechischen Sprache mächtig, um Vorgänge und Beschlüsse kontrollieren zu können (Martens 2015). Andererseits hieß es im „Bericht über die Untersuchung über die Rolle und die Tätigkeiten der Troika (EZB, Kommission und IWF) in Bezug auf Programmländer des Euroraums“ von 2014 allgemein bezüglich Legitimation und Kontrolle der Troika, dass diese zwar rechtlich per EU-Verordnung Nr. 472/2013 per Mandat legitimiert war, aber die Rolle der Troika als „…unklar, intransparent und einer demokratischen Kontrolle entbehrend wahrgenommen wurde…“ (Karas/Ngoc 2014, 18). Da sich die Troika aus drei unabhängigen Institutionen mit einer ungleichen Verteilung von Zuständigkeiten, voneinander abweichenden Mandaten und Verhandlungs- und Entscheidungsstrukturen mit unterschiedlichem Ausmaß an Rechenschaftspflicht

zusammensetzt, führte dies „…zu einem Mangel an angemessener Überprüfung und demokratischer Rechenschaftspflicht der Troika als Ganzes…“ (Karas/Ngoc 2014, 20); die Memoranden of Understanding konnten von den nationalen Parlamenten zudem letztlich nur alternativlos angenommen werden, im Falle Portugals erfolgte überhaupt keine Ratifizierung (Karas/Ngoc 2014, 20).
Als „…eine gewisse Besorgnis erregend…“ wurde ebenso festgestellt, dass, obwohl für die Ad-hoc-Maßnahmen innerhalb der EU eine „…passende Rechtsgrundlage…“ fehlte, die Finanzminister der EU die Troika-Maßnahmen unterstützten, ohne deren „…konkreten politische Implikationen umfassend zu prüfen…“ und dies „…angesichts des unklaren Umfangs der Rollen von ‚technischen Beratern‘ und ‚Vertretern der Eurogruppe‘ die sowohl der EU-Kommission als auch der EZB … zugewiesen wurden…“ (Karas/Ngoc 2014, 19).
Widersprüchlich blieb auch der Begründungskontext hinsichtlich der „…fachlichen Berater…“. Einerseits hob man (im kritischen Bericht von 2014) die Ausnahmesituation hervor, für die keine Erfahrung vorgelegen hätte, was auch die Errichtung von Ad-hoc-Gremien sowie das Ergreifen von Ad-hoc-Maßnahmen notwendig gemacht habe (Karas/Ngoc 2014, 12). Andererseits „…empfahl…“ man (seitens des Europäischen Gerichtshofes) „…Zurückhaltung…“ der Gerichtsbarkeit aufgrund des „Fachwissens“ der EZB-Spezialisten:

> „Die Gerichte haben ihre Kontrolle der Tätigkeit der EZB mit einem erheblichen Maß an Zurückhaltung vorzunehmen, da ihnen die Spezialisierung und Erfahrung fehlen, die die EZB auf diesem Gebiet besitzt.“ (Europäischer Gerichtshof 2015)

Mit institutionellem Regelbezug sind die getroffenen Modalitäten zum ESM bemerkenswert, was Kontrolle und Verantwortung angeht. Denn im ESM-Gesetz (Europäische Union 2012) heißt es dazu: Der ESM besitzt volle Rechtspersönlichkeit, also uneingeschränkte Rechts- und Geschäftsfähigkeit (Art. 32 (2)).[10] Gleichzeitig aber gilt: sein „…Eigentum, seine Mittelausstattung und seine Vermögenswerte genießen unabhängig davon, wo und in wessen Besitz sie sich befinden, Immunität von gerichtlichen Verfahren jeder Art…“ (Art. 32 (3), ebenso „…Immunität von Durchsuchung, Beschlagnahme, Einziehung, Enteignung und jeder sonstigen Form des Zugriffs durch vollziehende, gerichtliche, administrative oder gesetzgeberische Maßnahmen (Art. 32 (4)). Archive und Geschäftsräume des ESM sind „… unverletzlich…“ (Art. 32 (5 und 6)). Es sind zudem „… das gesamte Eigentum, die gesamte Mittelausstattung und alle Vermögenswerte des ESM von Beschränkungen, Verwaltungsvorschriften, Kontrollen und Moratorien jeder Art befreit…“ Art. 32 (8)), ebenso von allen Zulassungs- und Lizensierungspflichten (Art. 32 (9)).
Mit personellem Bezug ähneln die Regelungen zu den Troika-Mitarbeitern denen zur Treuhand: Bedienstete unterliegen der beruflichen Schweigepflicht (Art. 34). Die Bediensteten des ESM genießen „… im Interesse des ESM… Immunität von der Gerichtsbarkeit hinsichtlich ihrer in amtlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen und Unverletzlichkeit hinsichtlich ihrer amtlichen Schriftstücke und Unterlagen (Art. 35).
Gehälter und Bezüge sind zudem von nationalen Einkommenssteuern befreit (Art. 36 (5)). Zu den Dimensionen dabei: Für den geschäftsführenden Direktor gilt ein Grundgehalt von 324.000 Euro brutto jährlich, für leitende Angestellte 64.000 bis 167.000 Euro, für Assistenten und Hilfskräfte gilt ein Mindestbetrag von 22.000 Euro. 2012 zählte der ESM ca. 75 MitarbeiterInnen (APA-Meldung 2012).

[10] Zu allen Zitationen „Art.“ Siehe: Europäische Union (2012).

Kritisch wurde letztlich insbesondere die Alternativlosigkeit für die einzelnen Nationalstaaten bei der Troika-Politik gesehen bei gleichzeitiger Umverteilung von unten nach oben. Bekannt wurde dazu z. B. die Kritik im Report „Macht ohne Kontrolle“ (Schumann/Bondy 2015). Diese wurde wiederum als „tendenziöse Reportage“ kritisiert, da dort nicht thematisiert wurde, wer in erster Linie für das griechische Desaster verantwortlich gewesen sei: Die griechische Politikerkaste, welche mit jeder Wahl nach eingelösten Wahlversprechen die Staatsverschuldung in die Höhe getrieben habe (Martens 2015).
Zahlen sprechen gegen die Auslegung, dass seit Ergreifen der „Rettungsmaßnahmen“ die Staatsverschuldung gestoppt wurde, im Gegenteil: Die Staatsverschuldung – deren Senkung Hauptziel der so genannten Rettungsprogramme sei – ist in allen betroffenen Ländern stark gestiegen seit Eintritt in die „Rettungsprogramme“ bis zum Austritt aus diesen: in Portugal von 108,2% auf 131,4%, in Griechenland von 148,3% auf 176%, in Irland von 91,2% auf 123,7%, in Zypern von 86,6% auf 104,7% und in Spanien von 86% auf 96,8% (Leitner 2015). Gleichzeitig stieg die Arbeitslosigkeit in allen Ländern stark an: in Portugal stieg sie von 12,9% auf 14,1%, in Griechenland von 12,7% auf 26,5%, in Zypern von 11,9% auf 16,2%. Nur in Irland sank sie leicht von 13,9% auf 13,1% und in Spanien von 24,8% auf 24,5% (Leitner 2015).
In dem schon oben erwähnten Untersuchungsbericht zur Troika hieß es zusammenfassend zu z. B. Portugal, dass sich dort „…sämtliche Fundamentalfaktoren…“, die 2007 „…noch recht gute Werte aufwiesen…“, rapide verschlechterten und es zu einer tiefen und beispiellosen Rezession kam…“ (Karas/Ngoc 2014, 9). Gleichzeitig wurde ausgeführt, inwieweit der Bankensektor von den finanziellen Hilfspaketen sogar profitiert: indem der Kontext der Hilfspaketprogramme

> „… zu einer unerwünschten Lage führt, bei der die Hilfen fast vollständig an die Stelle der üblichen, von den Märkten bereitgestellten Finanzierung getreten sind, wodurch der Bankensektor vor Verlusten geschützt wird, indem ein großer Teil der Staatsschulden der Programmländer aus der Bilanz des privaten Sektors in die Bilanz des öffentlichen Sektors übertragen wird.“ (Karas/Ngoc 2014, 5-6).

Die in den Memoranden of Understanding formulierten Maßnahmen widerlaufen hingegen der Ziele, wie sie in der Lissabon-Strategie und der Europa-2020-Strategie formuliert wurden, der Strategie der Union für Wachstum und Beschäftigung lt. Artikel 7, Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 472/2013 und sie sind vor allem nicht an die Charta der Grundrechte der EU gebunden insbesondere nicht an Artikel 168, Abs. 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU, hier die Sicherstellung des Gesundheitsschutzniveaus betreffend (Karas/Ngoc 2014, 16-17).

3.3 Treuhand, SoFFin und Troika im Vergleich

Vergleicht man die Ad-hoc-Gremien Treuhand, SoFFin und Troika hinsichtlich Legitimierung, Interessensvertretung und Kontrolle/Verantwortung, kann man hier mehrere typische Parallelen feststellen:
1. Alle drei Gremien wurden zwar gesetzlich legitimiert, aber ihre Legitimierung wurde trotzdem immer wieder angezweifelt; diese Legitimationszweifel speisten sich u.a. aus Kontrolldefiziten;
2. In allen drei Ad-hoc-Gremien ging es um sehr hohe Summen und ebenso wurden in allen drei Ad-hoc-Gremien gleichzeitig die Akteure aus Verantwortlichkeiten entbunden;

3. In allen drei Ad-hoc-Gremien sind Netzwerke sowie Klientelinteressen erkennbar, ebenso Erfolge von Interessensdurchsetzung, wie z.B. das Ost/West-Verhältnis der Treuhandvertreter und das der Verkaufsbilanz.

4 Schluss

Ad-hoc-Gremien werden aus Sicht einer Hybridisierung im New Public Management verstanden als Einrichtungen zur Einbindung von Sachverstand in administrative Entscheidungsprozesse. Dass diese dann sichtbar zur Durchsetzung von partikularen Interessen genutzt werden, die nicht mehr demokratisch legitimiert sind, wie hier gezeigt (zu z.B. europäischen Regulierungsagenturen siehe in: Lindermuth 2013), wird dann mit damit einhergehenden größeren Entscheidungsspielräumen begründet: Solch Ad-hoc-Gremien sind nicht mehr an die üblichen Legitimationsketten angebunden (Lindermuth 2013; zu Beiräten siehe z. B. in Grossekettler 2005, 122). Mit dieser Sicht kann allerdings die dahinter stehende Frage, warum (der als neutral gedachte) „Sachverstand“ überhaupt in „Partikularinteresse“ umschlägt, dann nur mit persönlichen (nun egoistischen) Motivationen erklärt werden, die (nun plötzlich) aufgrund von größeren Handlungsspielräumen aufgekommen seien.

Die Ursache für dieses Dilemma wird in den hier vorausgegangenen sektoralen Zuschreibungslogiken gesehen: Im öffentlichen Sektor würden öffentliche Interessen vertreten, im wirtschaftlichen Sektor privatwirtschaftliche. Ähnliche Zuschreibungslogiken wurden für das New Public Management insgesamt vorgenommen: Für den privatwirtschaftlichen Sektor seien – positiv konnotiert – Pluralisierung, Mobilität und Flexibilität typisch, die daher auf den öffentlichen Sektor zu übertragen seien, um dortige „erstarrte Verwaltungsstrukturen“ (Thom/Ritz 2008, 7) effizienter zu machen.

Die Vorgänge und Ausprägungen in den aufgezeigten Ad-hoc-Gremien widersprechen diesen Zuschreibungen diametral. Typische Steuerungsinstrumente des Public Managements wie Zielvereinbarung, leistungsorientierte Mittelverteilung und Evaluation (Friedrichsmeyer 2012, 163) sind bei den vorgestellten Ad-hoc-Gremien außer Kraft gesetzt worden wie auch typische Maßnahmebündel des Public Managements, zu denen neben Entflechtung, insbesondere auch die persönliche Verantwortung (Reinermann 2000, 23) zählt (siehe hier die Verantwortungsfreisprache der TreuhandmitarbeiterInnen und der des ESM).

Es ist nahe liegend, als Ursache für das Bestehen der thematisierten Zuschreibungslogiken auf die Jahrzehnte bestandene Dominanz der Systemtheorie gerade in der deutschsprachigen Soziologie zu verweisen (siehe hierzu z.B. in: Korte 217ff.). Diese wurde bekanntlich erst abgelöst durch das Wiederaufkommen handlungstheoretischer Ansätze (eingeläutet insbesondere durch Berger/Luckmann 1966). Ebenso könnte man das aktuelle Erstarken netzwerktheoretischer Ansätze in dieser wissenschaftssoziologischen Weise, also als paradigmatischen Wechsel (Kuhn 1976; Fleck 1980, 1983), verstehen: Die Überwindung von „Poppers Fluch“ (die Postulierung des methodischen Individualismus bei gleichzeitiger Zurückweisung aller Theorien über kollektives Handeln als „Verschwörungstheorien“ – siehe hier z.B. in: Boltanski 2013).

Aber die Konsequenzen dieses „sociologic turn“ sind weitreichender und erkenntnistheoretischer Art. Diskutiert wurde hier der Verlust von Wahrheitsgewissheit, welcher weiter reicht als Poppers Falsifikationsverständnis: In Anerkennung einer sozialen Konstituierung von Gesellschaft geht es nicht mehr nur um noch nicht gewusstes Wissen in

einer unabhängig existierenden „Realität“, sondern um das Phänomen des Nichtwissen (Böschen/Wehling 2004, 40ff.), welches in temporäres, gewusstes als auch gewolltes Nichtwissen unterschieden werden kann (Wehling 2001, 2002, Böschen 2009). Gewolltes Nichtwissen spielt in politischen Kontexten eine Rolle (siehe hier z.B. die Diskurse zu BSE − Wehling 2001) sowie im politisch-historischen Kontext. So wie gewolltes Nichtwissen im politisch-historischem Kontext als „Vergangenheitspolitik“ (Frei 2003) thematisiert wurde und dort insbesondere die dazu auch notwendigen Verflechtungen zwischen Politik und Justiz, die für die zügige und erfolgreiche „Entnazifizierung“ der Beamten nach 1945 und ihre erfolgreiche massive Wiedereinstellung notwendig war[11], könnte in dem hier interessierenden Kontext das Phänomen von Positivzuschreibungen auch als gewolltes Nichtwissen im Wissenschaftsbereich verstanden werden. Im Bereich Politikwissenschaften in Deutschland wurde bekanntlich nach 1945 auch z.B. vornehmlich eine „Demokratiewissenschaft“ mit positiver Zuschreibungslogik vertreten (Göhler 1987, 15; Schöttler 1997) und auch im Bereich Geschichtswissenschaften ist die Positivzuschreibung – hier als personenbezogene – lebhaft diskutiert worden: Erst 1998 (!) erfolgte dort aufgrund der ausgeprägten „Lehrer-Schüler“-Kontinuitäten eine „Befreiung von den Vätern“[12], also erst in der dritten Generation[13], indem auf dem Historikertag 1998 erstmals vor größerem Fachpublikum die Rolle von führenden Historikern Deutschlands in der NS-Zeit erörtert wurde.[14] Versteht man diese Entwicklungen im Wissenschaftsbereich als pfadabhängige, welche ebenso wie in anderen Gesellschaftsbereichen zeitgebunden, irreversibel und historisch geprägt und prägend sind (Erdmann 1993, 23ff.; Leipold 1996, 95), scheint neben der sektoralen Zuschreibung so auch das Phänomen der positiven Zuschreibung erklärbar.

Wie oben aber schon thematisiert und mit der erkenntnistheoretischen Dimension ebenso schon angerissen, geht es bei dem Problem der Sicht auf aktuelle Dynamiken um mehr als nur eine „richtige“ bzw. praxisadäquate Sicht, denn mit der Problematik der Zuschreibungslogiken geht die Konsequenz der Performativität von Wissen einher, also die Einsicht, dass WissenschaftlerInnen mit Zuschreibungslogiken Gesellschaft in ihrer pfadabhängigen Entwicklung mitgestalten. Zu dem Beispiel New Public Management und Ad-hoc-Gremien ist es daher dringend angeraten, die hier thematisierten Zuschreibungslogiken kritisch zu hinterfragen und das Phänomen der Hybridisierung als grundsätzlicheres zu fassen, so dass das hier z.B. festgestellte Klientelinteresse nicht nur als individuell motiviertes Einzel-Phänomen in kurzzeitig erweiterten Handlungskorridoren thematisiert wird (wie z.B. auch die „Manager-Schuld“ zu Beginn der Finanzkrise), sondern als institutionalisiertes und organisiertes Vorgehen in den heutigen Gesellschaften, welches in seiner Pfadabhängigkeit politische Brisanz (Siefken 2012) ebenso aufweist wie Demokratieunterhöhlung und Risikopotential.

---

[11] Ab 1949 war laut Paragraph 131 des Grundgesetzes die Frage der 1945 Entlassenen Rechtssache der neu gegründeten Bundesrepublik (Frei 2003, 70). Diese „131er“, die sich selbst als „Amtsvertriebene“ verstanden und nannten, zählten nach der Befragung 1950 noch 55.300 Personen. Bis 1954 sank die Zahl von Ermittlungsverfahren wegen NS-Straftaten auf ein Rekordtief von 183 (Frei 2003, 20). Ein Hauptweg der Entlastung war die gegenseitige Ausstellung von entlastenden Leumundsbescheinigungen, auch „Persilscheine“ genannt, für die (neben einem „Pässe-Markt“ für stark Belastete, z.B. in Klee 2005) ein regelrechter „Persilschein-Markt“ entstand (Frei 2003, 29).

[12] Augstein (2001, 125-130).

[13] „Das Diktum von den »schuldigen Vätern, milden Söhnen und strengen Enkeln« ist griffig und unmittelbar plausibel...“ (Schulze et al. 1999, 45).

[14] Z.B. in: Fahlbusch (1998); Schulze et al. (1999, 11-48).

Literatur

Akerlof, G.A.; Kranton, R.E. (2005): Identity and the Economics of Organizations. In: *Journal of Economic Perspectives* 9, 9-32.

Apa-Meldung (2012): ESM-Chef soll mehr als Merkel verdienen. In: *Der Standard* vom 08.Juli 2012. http://derstandard.at/1341526848365/Postenfrage-ESM-Chef-soll-mehr-als-Merkel-verdienen (dl 06.10.2015).

Armanski, G.; Dörner, C.; Mendner, J. H.; Oppelt, W.; Ross, W. (1983): *Rationalisierung in der öffentlichen Verwaltung: Ursachen, Auswirkungen, Widerstand*. Frankfurt am Main: Campus.

Augstein, F. (2001): Auf der Suche nach dem Nationalsozialismus. In: *Journal for History of Law*, Issue 19, 125-130.

Austin, J. L. (1979). *Zur Theorie der Sprechakte* (How to do things with words). Stuttgart: Reclam. Beyme, K. von (1995): Wissenschaft und Politikberatung im Transformationsprozess der postkommunistischen Länder. In: *Leviathan*, Sonderheft 15, 117-133.

Berger, P. L.; Luckmann, T. (1966): *The Social Construction of Reality*. Garden City: Anchor Books.

Billis, D. (2010): *Hybrid Organizations and the Third Sector: Challenges for Practice, Theory and Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Böschen, S.; Wehling, P. (2004): *Wissenschaft zwischen Folgenverantwortung und Nichtwissen*. Aktuelle Perspektiven der Wissenschaftsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bohne, M. (2015): Neuer Name, alte Aufgaben. In: Die Tagesschau vom 11.03.2015. https://www.tagesschau.de/wirtschaft/troika-oder-nicht-troika-101.html (dl 06.10.2015).

Boltanski, L. (2013): Rätsel und Komplotte. Kriminalliteratur, Paranoia, moderne Gesellschaft. Berlin: Suhrkamp.

Brand, U.; Brunnengräber, A.; Schrader, L.; Stock, C.; Wahl, P. (2000): Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster: Westfälisches Dampfboot.

Braun, M. (2012): Beschwerdeanruf des Deutsche-Bank-Chefs sorgt für Empörung. In: *Deutschlandfunk* vom 17.12.2012. http://www.dradio.de/ dlf/sendungen/wirtschaft undgesellschaft/1953017/ (dl 06.07.2013).

Callon, M. (1998): An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology. In: *The Sociological Review*, Vol 46, 244-269.

Callon, M. (2005): Why Virtualism paves the way to political Impotence. In: *European Electronic Newsletter* 6 (2), 3-20.

Callon, M. (2007). What Does It Mean to Say Economics Is Performative? In: MacKenzie, D.; Muniesa, F.; Siu, L. ed.): *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*. Princeton: University Press, 311-357.

Chomsky, N. (1977): The Carter Administration: Myth and Reality. In: *Australian Left Review*, 1(62), 1-20.

Christ, P. (1991): Zwischen Baum und Borke. In: Die Zeit vom 13. September 1991. http://www.zeit.de/1991/38/zwischen-baum-und-borke (dl 06.10.2015).

Crozier, M.; Huntington, S. (1975): *The Crisis of Democracy*. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York: University Press.

Czada, R. (1998): Vereinigungskrise und Standortdebatte. Der Beitrag der Wiedervereinigung zur Krise des westdeutschen Modells. In: *Leviathan*, Heft 1, 24-59.

Dahn, D. (1994): *Wir bleiben hier oder Wem gehört der Osten*. Reinbek: Rowohlt.

Deutscher Bundestag (1994a): Entschließungsantrag des Abgeordneten Werner Schulz (Berlin) und der Gruppe Bündnis 90/ Die Grünen zur Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses „Treuhandanstalt“ nach Artikel 44 des Grundgesetzes. *DS 12/8504* vom 20.09.1994. Deutscher Bundestag Berlin.

Deutscher Bundestag (1994b): Plenarprotokoll *DS 12/214* vom 04.03.1994. Deutscher Bundestag Berlin.

Deutscher Bundestag (2012): Schriftliche Fragen. *DS 17/9352* vom 20.04.2012. Deutscher Bundestag Berlin.

Dingell, J. (2003): Zur Tätigkeit der Haupttreuhandstelle Ost. Treuhandstelle Posen 1939 bis 1945. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.

Döring, T. (2005): Politik und Politikberatung – eine Analyse vor dem Hintergrund von Transformationsprozessen. In: Leschke, M.; Pies, I. (Hg.): *Wissenschaftliche Politikberatung - Theorien, Konzepte, Institutionen*. Verlag Lucius & Lucius Stuttgart, 3-28.

Drechsler, W. (2008): Aufstieg und Untergang des New Public Management. In: *Kurswechsel* 2, 17-26.

Elvert, J.; Krüger, F. (2003): Deutschland 1989-1998: Von der Zweistaatlichkeit zur Einheit. Stuttgart: Steiner.

Erdmann, G. (1993): *Elemente einer evolutorischen Innovationstheorie*. Bd. 80 der Reihe: Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften. Tübingen: J.C.B. Mohr Verlag.

Europäische Union (2012): Vertrag zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) vom 01.02.2012. Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (Verwahrer) Brüssel.

Europäischer Gerichtshof (2015): Nach Auffassung des Generalanwalts Cruz Villalón ist das Programm der EZB für geldpolitische Outright-Geschäfte grundsätzlich mit dem AEUV vereinbar. Pressemitteilung vom 14.Januar 2015.

Evers, A.; Laville, J.-L. (2004): *The Third Sector in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Fahlbusch, M. (1998): Rezension zu Peter Schoettler, Hg., Geschichtsschreibung als Legitimationswissenschaft. In: *H-Soz-u-Kult* vom 08.01.1998. http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/REZENSIO/buecher/ fami0998.htm (dl 10.05.2011).

Fleck, L. (1980): *Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Fleck, L. (1983): Erfahrung und Tatsache. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Florack, M. (2013): Transformation der Kernexekutive. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Friedrichsmeier, Andres (2012): *Die unterstellten Wirkungen der universitären Steuerungsinstrumente*. Münster: LIT-Verlag.

Frei, N. (2003): Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit. München: C.H. Beck Verlag..

Göhler, G. (1987): *Grundfragen der Theorie politischer Institutionen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Greive, M.; Kammholz, K. (2013): 100 Millionen für externe Rettungsfonds-Berater. In: *Die Welt* vom 06.03.2013. http://www.welt.de/ politik/deutschland/article114159740/100-Millionen-fuer-externe-Rettungsfonds-Berater.html (dl 06.10.2015).

Grossekettler, H. (2005): Wissenschaftliche Politikberatung: Beiräte von Ministerien als politikberatende Institutionen. In: Leschke, M.; Pies, I. (Hg.): *Wissenschaftliche Politikberatung - Theorien, Konzepte, Institutionen*. Verlag Lucius & Lucius Stuttgart, 101-128.

Harms, J.; Reichard, C. (2003): *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends*. Baden-Baden: Nomos.

Hartmann, M. (2004): *Elitesoziologie. Eine Einführung*. Frankfurt am Main: Campus.

Hirte, K. (2013): *ÖkonomInnen in der Finanzkrise: Diskurse. Netzwerke. Initiativen*. Marburg: Metropolis.

Hood, C. C. (1987): British Administrative Trends and the Public Choice Revolution. In: Lane, J.-E. (ed.): Bureaucracy and Public Choice. London: Sage, 145-170.

Kaiser, S. (2012): Untergetauchter Depfa-Chef: Auf der Spur des Phantom-Bankers. In: *Spiegel-online* vom 03.05.2012.http://www.spiegel.de/ wirtschaft/soziales/gerhard-bruckermann-der-ex-chef-der-depfa-ist-verschwunden-a-828824.html (dl 15.07.2013).

Karas, O.; Ngoc, L. H. (2014): Bericht über die Untersuchung über die Rolle und die Tätigkeiten der Troika (EZB, Kommission und IWF) in Bezug auf Programmländer des Euroraums. *Plenarsitzungsdokument* A7-0149/2014 vom 28.02.2014. Europäisches Parlament Brüssel.

Klee, E. (2005): *Persilscheine und falsche Pässe*. Wie die Kirchen den Nazis halfen. Frankfurt am Main: Fischer Verlag.

Korte, H. (2004): *Einführung in die Geschichte der Soziologie*. Stuttgart: Leske + Budrich.

Kuhn, T. S. (1976): *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Laabs, D. (2012): Der deutsche Goldrausch. Die wahre Geschichte der Treuhand. München: Pantheon.

Latour, B. (1998): Joliot. Geschichte und Physik im Gemenge. In Serres, M. (Hg.): *Elemente einer Geschichte der Wissenschaften*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 869-903.

Latour, B. (2008): *Wir sind nie modern gewesen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Lebert, R.; Tartler, J. (2009): Happy Birthday, SoFFin. In: *Financial Times* vom 15.10.2009. http://www.ftd.de/unternehmen/finanzdienstleister/: agenda-happy-birthday-soffin/50023546.html?page=2 (dl 06.07.2013).

Leipold, H. (1996): Zur Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung. In: Cassel, D. (Hg.): *Entstehung und Wettbewerb von Systemen*. Berlin: Duncker & Humblot, 93-115.

Lehmbruch, G. (1996): Die deutsche Vereinigung. Von der Improvisation zum Lernprozeß. In: Lang, F. P.; Rebe, B. (Hg.*): Die unvollendete Einheit. Bestandsaufnahme und Perspektiven für die Wirtschaft*, Hildesheim: Olms, 85-101.

Leitner, D. (2015): Was ist die Troika? In: *neuwahl* vom 17. April 2015. http://neuwal.com/index.php/2015/04/17/was-ist-die-troika/ (dl 07.10.2015).

Lindermuth, P. (2013*): Delegationsgrenzen in der Eigenverwaltung der Union*. Befugnisse der Regulierungsagenturen vor dem Hintergrund des demokratischen Prinzips. Universität Graz. http://static.uni-graz.at/fileadmin/Assistententagung-oer/Abstract_Thesenpapiere/Lindermuth_Abstract.pdf (dl 29.09.2015).

Loose, I. (2004): Rezension zu: Rosenkötter, Bernhard: Treuhandpolitik. Die „Haupttreuhandstelle Ost“ und der Raub polnischer Vermögen 1939-1945. Essen 2003 / Dingell, Jeanne: Zur Tätigkeit der Haupttreuhandstelle Ost, Treuhandstelle Posen 1939 bis 1945. Frankfurt am Main 2003. In: *H-Soz-Kult* vom 08.11.2004, http://www.hsozkult.de/publicationreview/id/rezbuecher-2533 (dl 29.09.2015).

Lorig, W. H. (2001): *Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Politik und Verwaltungsmanagement in der bundesdeutschen Parteiendemokratie*. Wiesbaden: Springer.

Luhmann, Niklas (1997): *Die Gesellschaft der Gesellschaft.* Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Machowecz, M. (2014): Hinterm Berg. 1993 protestierten die Bischofferoder Kali-Kumpel mit einem Hungerstreik gegen das Ende ihrer Industrie. Nun taucht jener Geheimvertrag auf, der damals die Schließung von Thüringens Bergwerken besiegelte. In: *Die Zeit* vom 27. März 2014. http://www.zeit.de/2014/14/kali-bergwerk-bischofferode-schliessung-geheimvertrag (dl 06.10.2015).

MacKenzie, D.; Millo, Y. (2003): Constructing a Market, Performing Theory – The Historical Sociology of a Financial Derivatives Exchange. In: *American Journal of Sociology*, Vol 109, Nr. 1, 107-145.

MacKenzie, D. (2006): *An Engine, Not a Camera. How Financial Models Shape Markets.* Cambridge: MIT Press.

MacKenzie, D. (2007): Is Economics Performative? Option Theory and the Construction of Derivatives Markets. In: MacKenzie, D.; Muniesa, F.; Siu, L. (Hg.): *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*. Princeton: Princeton University Press, 54-86.

Mahoney, J.; Thelen, K. (2010): *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power.* Cambridge: University Press.

Martens, M. (2015): Wenn die bösen Buben kommen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.03.2015. http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/griechenland/griechenland-und-die-troika-wer-ist-hier-der-boese-13475519.html (dl 06.10.2015).

Mausfeld, R. (2015): Warum schweigen die Lämmer? Demokratie, Psychologie und Techniken des Meinungs- und Empörungsmanagements. In: *free21*. http://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/150806_Mausfeld.pdf (dl 06.10.2015).

Mayer, K.; Görgen, R. (1979): Die wissenschaftliche Beratung der Bundesministerien. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Band 38, 31-38.

Mayntz, R.; Derlien, H.-U. (2005): Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970–1987 - Toward Hybridization? In: *Governance*, Vol 2, Issue 4, 384-404.

Merkel, W. (2010): *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung.* Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

Merkel, W.; Puhle, H.-J.; Croissant, A.; Eicher, C.; Thiery, P. (2003): *Defekte Demokratien*. Opladen: Leske + Budrich.

Miller, P., Kurunmaki, L.; O'Leary, T. (2008): Accounting, Hybrids and the Management of Risk. In: Accounting, Organizations and Society 33, 942-967.

Moritz, H.-J.; Wilke, O.; Thewes, F.; Tutt, C. (2009): Die Beamten-Flüsterer. In: *Fokus* vom 17.08.2009. http://www.focus.de/ politik/deutschland/bundesregierung-die-beamten-fluesterer_aid_ 426462.html (dlnd 07.07.2012).

Most, E. (2015): „Eine einzige Schweinerei". In: *Deutschlandfunk* vom 28. Februar 2015. http://www.deutschlandfunk.de/25-jahre-treuhandanstalt-eine-einzige-schweinerei.694.de. html?dram:article_id=312882 (dl 06.10.2015).

Noordhoek, P.; Saner, R. (2005): Beyond New Public Management: Answering the Claims of Both Politics and Society. In: *Public Organization Review*: A Global Journal 5, 35-53.

North, D.C. (1988): *Theorie des institutionellen Wandels*. Tübingen: Mohr.

North, D. C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen: Mohr.

Osman, Y. (2009): Wiederkehr eines Überzeugungstäters bei der HRE. In: *Handelsblatt* vom 17.08.2009. http://www.handelsblatt.com/unternehmen/management/koepfe/im-profil-wiederkehr-eines-ueberzeugungstaeters-bei-der-hre/3239552.html (dl 14.07.2013).

Polanyi, K. (1973): *The Great Transformation*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Pregernig, M. (2007): Zwischen Alibi und Aushandlung – Ein empirischer Blick auf die Interaktion zwischen Wissenschaft und Politik am Beispiel der österreichischen Umwelt- und ressourcenpolitik. In: Krott, M.; Suda, M. (Hg.): *Macht Wissenschaft Politik? Aspekte wissenschaftlicher Beratung im Politikfeld Wald und Umwelt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 43-79.

Riedel, D. (2008): Weber zieht in Aufsichtsrat der Banken-Rettungsanstalt ein. In: *Handelsblatt* vom 21.10.2008. http://www.handelsblatt.com/ politik/deutschland/lenkungsausschuss-weber-zieht-in-aufsichtsrat-der-banken-rettungsanstalt-ein/3039552.html (dl 20.10.2012).

Sandschneider, E. (1995): *Stabilität und Transformation politischer Systeme. Stand und Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung*. Opladen: Leske + Budrich.

Schöttler, P. (1997): *Geschichtsschreibung als Legitimationswissenschaft 1918-1945*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch Verlag.

Schulze, W.; Helm, G.; Ott, T. (1999): Deutsche Historiker im Nationalsozialismus. Beobachtungen und Überlegungen zu einer Debatte. In: Schulze, W.; Oexle, G. O. (Hg.): *Deutsche Historiker im Nationalsozialismus*. Frankfurt am Main: Fischer, 11-48.

Schumann, H.; Bondy, A. (2015): Macht ohne Kontrolle. In: *arte live* vom 24.02.2015. http://www.arte.tv/guide/de/051622-000/macht-ohne-kontrolle-die-troika (dl 20.10.2012).

Siefken, S. T. (2006): Expertenkommissionen der Bundesregierung. In: Falk, S.; Rehfeld, D.; Römmele, A.; Thunert, M. (Hg.): *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 215-227.

Sinn, H.-W.; Sinn, G. (1991): Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung. Tübingen: Mohr Siebeck.

Sinn, H.-W. (2015): „Im Nachhinein ein Riesenfehler". In: *Deutschlandradio Kultur* vom 28. Februar 2015. http://www.deutschlandradiokultur.de/gruendung-der-treuhandanstalt-vor-25-jahren-im-nachhinein.1008.de.html?dram:article_id=312893 (dl 06.10.2015).

Steinbrück, Peer (2010): Unterm Strich. Hamburg: Hoffmann und Campe Verlag.

Teichert, O. (2001): Die Treuhandanstalt *im politischen und wirtschaftlichen Vereinigungsprozeß Deutschlands*. In: http://www.olavteichert.de/pdfwork/treuhand.pdf (dl 29.09.2015).

Thelen, K; Streeck, W. (2005): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies.* Oxford: University Press.

Thom, N.; Ritz, A. (2008): *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Gabler: Wiesbaden.

Treuhandgesetz (1990): *Treuhandgesetz* vom 17. Juni 1990 (GBl. DDR 1990 I S. 300), das zuletzt durch Artikel 590 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist. In: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/treuhg/gesamt.pdf (dl 29.09.2015).

Vorländer, H. (2003): Demokratie: Geschichte, Formen, Theorien. München: Beck.

Weber, M. (1976): Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: Mohr.

Wehling, P. (2001): Jenseits des Wissens? Wissenschaftliches Nichtwissen aus soziologischer Perspektive. In: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 30, Heft 6, 465-484.

Wehling, P. (2002): Was kann die Soziologie über Nichtwissen wissen? In: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 31, Heft 5, 440-444.

Wittgenstein, L. (1953/2003). *Philosophische Untersuchungen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.