

Färber, Gisela

Article

Warum die wissenschaftliche Politikberatung so unbeliebt ist

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Färber, Gisela (2022) : Warum die wissenschaftliche Politikberatung so unbeliebt ist, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 102, Iss. 7, pp. 515-517,
<https://doi.org/10.1007/s10273-022-3240-2>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/262924>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Gisela Färber

Warum die wissenschaftliche Politikberatung so unbeliebt ist

Anders als noch in den 1970er und 1980er Jahren hat sich die akademische Volkswirtschaftslehre in den vergangenen 30 Jahren von der gestalterischen Anwendung ihrer Kenntnisse deutlich abgewendet. Dabei gibt es heute mehr Gremien der Politikberatung und Nachfrage nach Expertisen insbesondere in Form von Gutachten als je zuvor. Dies gilt auch und gerade für die Volkswirtschaftslehre, deren thematischer Fokus immer noch auf die Aufgaben des Staates zur Sicherung der Funktionsfähigkeit von Märkten und der Sozialen Marktwirtschaft durch staatliches Handeln gerichtet ist und der heute durch ein verbessertes Datenangebot und moderne Analysemethoden fundiertere Erkenntnisse über die reale Welt vorliegen als je zuvor. Insofern ist verwunderlich, dass sich die volkswirtschaftliche Politikberatung auf die Auftragsforschung in den Instituten und einige wenige Wissenschaftler:innen beschränkt. Diese müssen freilich mit einigen nachfolgend geschilderten Problemen „umgehen“, die die reine theoretische Forschung nicht hat. Auch wenn Politikberatung niemals eine politische Letztverantwortung für ihre Empfehlungen hat – diese steht den demokratisch gewählten Parlamenten und Regierungen zu – so steht sie doch in einem Prozess der Generierung von wissenschaftlich fundierten gesellschaftlichen Problemlösungen und politischen Entscheidungen und muss sich auf das Zielsystem der Politik einlassen, wenn sie will, dass ihre Empfehlungen auch umgesetzt werden. Die Politik hat das Ziel der Wiederwahl, wie dies die ökonomische Theorie der Politik herausgearbeitet hat, und neigt deshalb zu gelegentlich irritierenden „Irrationalitäten“. Insofern tun Politikberater:innen gut daran, diese bei der Erarbeitung ihrer Empfehlungen zu antizipieren. Und selbst dann muss der/die Berater:in manchmal lange warten, bis es Konstellationen in den Wahlergebnissen gibt, die den Einzug kluger Vorschläge in die Koalitionsverträge und deren spätere Umsetzung ermöglichen.

Der Wert der Expertise steht und fällt allerdings auch damit, dass die Wissenschaftler:innen niemals eine Expertise abgeben dürfen, die sie nicht fachlich voll vertreten können. Das heißt nicht, dass die Expertise frei von politischen Werturteilen sein muss. Vielmehr ist die Arbeit der wissenschaftlichen Politikberatung erkennbar geprägt von den persönlichen Einstellungen im Gesamtfeld der verschiedenen politischen Gestaltungsziele und der

unterschiedlichen Wirkungsweisen der Lösungsinstrumente darauf. Grundentscheidungen werden hier allerdings von Seiten der Politik bereits bei der Auswahl der Gutachter:innen gefällt. Es können aber auch noch im Laufe der Arbeiten Konflikte mit den Zielen der Auftraggebenden auftreten. Dann ist der Auftrag zurückzugeben. Ansonsten entstehen Gefälligkeitsgutachten, mit denen die Politik nicht viel anfangen kann und die möglicherweise mehr Schaden als Nutzen anrichten.

Unabhängigkeit als höchstes Gut

Das höchste Gut der wissenschaftlichen Politikberatung ist Unabhängigkeit. Sie ist die unabdingbare Voraussetzung dafür, dass sich die Politik in der Situation asymmetrischer Information auf die erarbeiteten Empfehlungen einlassen kann. Das heißt nicht, dass jedes Gutachten neue, zuvor unbekannte Erkenntnisse aufweist. Oft geht es auch um die Unterfütterung einer bestimmten politischen Handlungsoption durch wissenschaftliche Expertise. Aber auch diese Gutachten haben häufig schon neue Erkenntnisse und Lösungsoptionen im Detail gerade für die Umsetzung generiert, die die problemlösende Wirkung einer Maßnahme erhöhen. Für viele Forschende ist es häufig allerdings eine nachgerade frustrierende Erfahrung, dass ihre Expertise ignoriert wird und die Politik manchmal fast das Gegenteil von dem umsetzt, was sie empfohlen haben oder ihre Vorschläge so „transformiert“, dass sie kaum wiederzuerkennen sind. Das liegt *erstens* an den unterschiedlichen Zielen von Wissenschaft und Politik, *zweitens* müssen in sehr vielen Fällen in den politischen Willensbildungsprozessen Kompromisse geschlossen werden, die der instrumentell besten Lösung geradezu entgegenstehen. Nicht zu unterschätzen ist auch der Einfluss von Interessengruppen, die sich in die Prozesse nicht nur formell einbringen, sondern gerade auch im Hintergrund ihren Einfluss erfolgreich spielen lassen. Wie ist z. B. die Persistenz der 450-Euro-Jobs zu verstehen, die nun sogar noch auf 520 Euro aufgestockt werden, obwohl der ökonomische und sozialpolitische

Prof. Dr. Gisela Färber lehrt Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft, an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Sachverstand wie auch Gerechtigkeitsargumente gegen sie sprechen? Hier geht es um Macht und im Zweifel um die Umleitung von Renten. Wer dieses Umfeld nicht ertragen kann, darf keine Politikberatung machen.

Drittens darf nicht übersehen werden, dass gut gedachte Instrumente rechtlich und institutionell nicht zielführend umgesetzt werden können. Hier tritt ein Problem zutage, das die Wirtschaftswissenschaften selbst geschaffen haben. Denn die erforderlichen rechtlichen und institutionellen Kenntnisse werden schon lange nicht mehr ausreichend rezipiert, geschweige denn gelehrt. Insbesondere auch Fragen, wie der Vollzug von Maßnahmen organisiert ist, auf welchen Rechtsgrundlagen dies im Detail erfolgt, inwieweit die Vollzugsvorschriften auch von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich ausgestaltet sein können, all dies hat Auswirkungen auf die Effektivität von Maßnahmen und Instrumenten und muss umgekehrt auch bei den Gestaltungsempfehlungen berücksichtigt werden, wenn diese sich als zielführend und umsetzbar erweisen sollen. Wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute versuchen, ihre rechtlichen, administrativen und institutionellen Lücken häufig durch die Einbindung von Expert:innen aus anderen Disziplinen oder Kooperationen mit anderen einschlägig ausgerichteten Instituten zu schließen. Indes benötigt gute Politikberatung ein hohes Maß an eigenem inter- und transdisziplinärem Wissen, was allerdings weder im stark monodisziplinär ausgerichteten Karrieresystem belohnt wird, noch eine ausreichende Zahl an hochgerankten Publikationsmöglichkeiten vorfindet.

Rechtswissenschaft für Beratende entscheidend

Eine besondere Anschlussfähigkeit an die Rechtswissenschaft benötigen Politikberater:innen, die in verwaltungs- und verfassungsgerichtlichen Verfahren gutachterlich oder als geladene Sachverständige tätig werden. Hier kommt es speziell darauf an, die ökonomischen Fakten und spezifischen fachlichen Argumente mit dem juristischen Normensystem in Übereinstimmung zu bringen und zudem die ökonomische Expertise in einer Sprache abzufassen, die den Jurist:innen auf der Richterbank verständlich ist. Manche Ökonom:innen schludern allerdings so bei der Rezeption der juristischen Inhalte, dass schon ihre Lehrbücher noch eine Reihe diesbezüglicher Fehler enthalten. So ist die Nettoneuverschuldung nun einmal nicht die Differenz zwischen Staatsausgaben und Steuer- bzw. Staatseinnahmen; dies ist der Finanzierungssaldo. Zur Nettoneuverschuldung kommt man erst, wenn Einlagen und Entnahmen aus Rückstellungen sowie die Kassenkredite zusätzlich verrechnet werden. Und die sogenannte Soll-Verschuldung unterscheidet sich immer von der Ist-Verschuldung. Um eine einfache Theorie der Staatsschuld zu erklären, mag die verkürzte Version aus-

reichen. Um übermäßige Kassenkredite zu vermeiden, sollten die verwendeten wirtschaftswissenschaftlichen Abgrenzungen allerdings schon dem Haushaltsrecht entsprechen, denn die kritischen Schuldenstände finden in der Regel dort statt, wo die Theorie ihnen Lücken in den juristischen Abgrenzungen offen lässt.

Denn was nutzen alle klugen Empfehlungen, die zur Einführung der Schuldenbremse von Ökonom:innen abgegeben wurden, wenn das Verfassungsrecht die neuen Begrenzungen nur für die staatlichen (Kern-)Haushalte vorsieht, aber jedwede Kreditaufnahme in Nebenhaushalten ermöglicht und dies im Zweifel ohne eine Beteiligung der Parlamente im Haushaltsverfahren! Die Umwegfinanzierungen haben im Übrigen nicht erst mit den verfassungsrechtlichen Ausnahmesituationen der Coronapandemie eingesetzt. Sie haben unbemerkt seit Mitte der 2010er Jahre dezentral in den Fachressorts zugenommen, als sich der Bund und die Länder mit restriktiven Konsolidierungsstrategien auf den Start der Schuldenbremse vorbereitet haben. Der für eine ökonomisch rationale Haushaltspolitik so wichtige Grundsatz der Haushaltseinheit, nach dem alle Einnahmen und Ausgaben einer Gebietskörperschaft in einem einzigen Budget zusammengestellt werden müssen, damit die Parlamente über den letzten auszugebenden Euro im Vergleich zum letzten zu erhebenden Steuer-Euro *at the margin* abstimmen können, ist nun zusätzlich gebrochen. Auch das „Auswandern“ von Investitionsausgaben aus den Haushalten kann kaum als ökonomisch vertretbare Verbesserung der Haushaltspolitik angesehen werden. All diese Aspekte kamen in den Expertisen der ökonomischen Sachverständigen bei der Einführung der Schuldenbremse gar nicht erst vor, sie waren insoweit zumindest unvollständig.

Ein besonderer Reiz transdisziplinärer Politikberatung liegt auch in der umgekehrten Richtung, nämlich der Dekodierung von meist Verfassungsgerichtsurteilen im Hinblick auf ihre ökonomischen Aussagen und Konsequenzen. Zum einen werden in den Urteilen häufig sogenannte unbestimmte Rechtsbegriffe angewandt, die aus ökonomischer Sicht dringend konkretisiert werden müssen, damit die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu wirksamen Handlungsbeschränkungen und Leitlinien der Politik werden. Zum anderen enthalten Urteile oft konkrete Berechnungsvorgaben oder anzuwendende Vergleichsparameter, die manchmal über Jahrzehnte von der Ministerialverwaltung fast sklavisch weiterpraktiziert werden, obwohl sich die dahinterliegenden Rahmenbedingungen im Steuer- und Sozialrecht längst substanziell verändert haben und dies modifizierte Berechnungsmethoden erfordern würde. Ein sehr gutes Beispiel hierfür sind die Reaktionen einiger Bundesländer auf die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Beamtenbesoldung, nach denen die Besoldung bei Beamt:innen mit Kindern keinen ausreichenden Abstand zum sozial-

rechtlichen Existenzminimum mehr habe. Auf die verfassungsrechtliche Beanstandung reagierten einige Länder mit extrem hohen Familienzuschlägen, mit der Folge, dass die Bruttobesoldung einer Beamtin oder eines Beamten mit vier Kindern im Extremfall fast doppelt so hoch ausfällt wie die einer ledigen kinderlosen Beamtin, obwohl beide prinzipiell die gleiche Arbeitsleistung erbringen. Dies ist aus ökonomischer Sicht ein fast grotesk anmutender Konflikt zwischen dem Alimentations- und dem Leistungsprinzip, die beide zur den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählen und auch ökonomisch begründbar sind.

Karlsruhe hat auch die Besoldungserhöhungen eines Landes in einem Fünfzehnjahreszeitraum als unzureichend gegenüber dem Nominallohnindex und damit als verfassungswidrig beurteilt. Bei den Berechnungen wurde allerdings übersehen, dass die Rücknahme der Besoldungsabsenkung Ost in den Jahren 2009/10 auch eine substantielle Besoldungsanhebung im Referenzzeitraum darstellt und dass deshalb die Beamtenbezüge nicht hinter der Lohnentwicklung in der Privatwirtschaft zurückgeblieben waren, das Urteil also auf einer falschen empirischen Grundlage beruhte. Die Rechtswissenschaft benötigt deshalb den Dialog mit Ökonom:innen und die einschlägige Weiterentwicklung der ökonomischen Indikatoren und Vergleichsverfahren genauso wie die Wirtschaftswissenschaft die Rechtswissenschaft und den bestehenden rechtlichen Rahmen kennen, interpretieren können, wenn nicht gar ihre disziplinäre Logik verstehen muss, damit in der Kooperation der Disziplinen Urteile und politische Entscheidungen entstehen, die einen erkennbaren Beitrag zum Gemeinwohl auf der Basis auch empirisch fundierter Entscheidungsgrundlagen bewirken.

Empirische Methoden dominieren

Als schwierig erweist sich schließlich auch eine gewachsene Dominanz komplexer empirischer Methoden bei großen Datenmengen, die gelegentlich und problembehaftet zum Geschäftsprinzip erhoben werden. So hat sich in den vergangenen Jahren z. B. ein Geschäftsfeld für Gutachten zu den verschiedenen kommunalen Finanzausgleichen entwickelt, in denen Regressionsergebnisse nicht nur zur empirischen Erklärung von kommunalem Ausgabeverhalten herangezogen werden, sondern auch

zunehmend apodiktisch der Anspruch vertreten wird, man könne durch solche Regressionsrechnungen auch kommunenscharfe Finanzbedarfe rechnerisch bestimmen. Diese Ansätze haben dann bei Umsetzung in die kommunalen Finanzausgleiche und im Abgleich mit den festgestellten Finanzkraftzahlen konkrete Veränderungen der zugewiesenen Schlüsselzuweisungen zur Folge, die allerdings ihrerseits wiederum das Ausgabeverhalten der Kommunen in der nächsten Periode bestimmen werden und schlimmstenfalls auch noch sehr kritische Umverteilungswirkungen auslösen. Eine derart unkritische Nutzung etablierter empirischer Methoden mag ein gutes Geschäftsfeld zur Optimierung von Drittmitteln sein, jedoch sollte man von den Gutachter:innen erwarten, dass sie die Auswirkungen von scheinbar rational ermittelten Empfehlungen auch umfassend reflektieren. Dann wären sie daraufgekommen, dass sich ihre aufwendige und für die Auftraggebenden teure Methode in den kommunizierenden Röhren des kommunalen Finanzausgleichs gefangen und unsinnige Ergebnisse produziert hat sowie zugleich – das ist vielleicht das Schlimmste – die Politik gegenüber ihrer Aufgabe entmündigen würde, im kommunalen Finanzausgleich vor allem die Bedarfsparameter so festzulegen, dass von ihnen Verhaltensanreize für finanziell verantwortungsvolle, zukunftsfähige Kommunen ausgehen. Etwas mehr reflektierende Methodendiskussion für die Beratungsforschung würde der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung trotz des intensiven Wettbewerbs um Drittmittelinwerbungen guttun. Diese Besonderheiten und Herausforderungen politikberatender Wirtschaftswissenschaft basieren am Ende auf den Prinzipien des Vertrauens und des gegenseitigen Lernens, die als Grundlage der Kooperation zwischen Wissenschaft einerseits und Politik und Verwaltung andererseits das Problem asymmetrischer Information von Auftraggebenden und Auftragnehmenden bzw. Kommissionsmitgliedern und bei ratsuchenden Institutionen ein gutes Stück aufzulösen vermögen. Wünschenswert wären auf Seiten der Beratung organisierenden Ministerialverwaltung mehr Beschäftigte, die die Ansätze und Probleme der Anwendung wirtschaftswissenschaftlicher (Er)Kenntnisse bei politischen Entscheidungen und in der administrativen Umsetzung bereits im Studium fundiert kennengelernt haben. Vielleicht wäre es auch ein erfolgversprechender Ansatz, mehr junge Menschen für unser faszinierendes Fach zu interessieren.

Title: *Why Scientific Policy Advice Is so Unpopular*

Abstract: *The manifold special features and challenges of economic policy-advising are ultimately based on the principles of trust and mutual learning. These principles, as the basis of cooperation between science on the one hand and politics and administration on the other, can go a long way towards resolving the problem of asymmetrical information between commissioners and commissionees or commission members and institutions seeking advice. It would be desirable to have more ministerial administration employees organising the advisory services who have already become acquainted during their studies with the approaches and problems of applying economic knowledge in political decisions and in administrative implementation.*