

Hoffmann, Lutz; Wagner, Gert G.

Article — Digitized Version

Zur Rolle der empirischen Wirtschaftsforschung für die Politikberatung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hoffmann, Lutz; Wagner, Gert G. (1998) : Zur Rolle der empirischen Wirtschaftsforschung für die Politikberatung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 78, Iss. 3, pp. 185-192

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40051>

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.

Lutz Hoffmann, Gert Wagner

Zur Rolle der empirischen Wirtschaftsforschung für die Politikberatung

Seit Januar liegen die abschließenden Empfehlungen des Wissenschaftsrates zu den großen Wirtschaftsforschungsinstituten vor. Damit kann die Diskussion um deren Rolle in den Wirtschaftswissenschaften und der Politikberatung, die in den letzten Monaten weitgehend hinter verschlossenen Türen geführt wurde, öffentlich gemacht werden.

Worum geht es in der Diskussion? Anhand welcher Maßstäbe bewertete der Wissenschaftsrat die Institute? Welche Rolle sollte der Wirtschaftstheorie, der empirischen Wirtschaftsforschung und der Statistik für die Politikberatung zukommen?

Die großen Wirtschaftsforschungsinstitute werden in etwa vier Jahren wieder evaluiert werden, und zuvor soll es eine weitere Arbeitsgruppe des Wissenschaftsrates geben, die sich faktisch mit den Wirtschaftswissenschaften in ihrer ganzen Breite in Deutschland beschäftigt. Es ist unvermeidbar, daß alle deutschen Wirtschaftswissenschaftler, die sich in dieser Diskussion zu Wort melden, Interessen haben. Um so wichtiger ist es, daß die Diskussion öffentlich geführt wird und veröffentlicht wird, so daß Analysefehler korrigiert werden können und die Bedeutung unterschiedlicher Werturteile transparent gemacht wird. Diesem Ziel dient dieser Beitrag, der deswegen nicht in einer der „Hauszeitschriften“ der Institute publiziert wird, um eine Debatte zu erleichtern.

Ausgangslage

In Deutschland fördert der Staat die Grundlagenforschung und die angewandte Forschung nicht nur in den Universitäten, sondern auch in einer Reihe von

außeruniversitären Einrichtungen. Die nicht-universitären Institute werden über unterschiedliche „Förderwege“ finanziert. Am bekanntesten dürften die Institute der Max-Planck-Gesellschaft sein, hinzu kommen Großforschungseinrichtungen¹, stark anwendungsorientierte Institute der Fraunhofer-Gesellschaft und die Institute der „Blauen Liste“, die zwischen Grundlagenforschung und Anwendungsforschung stehen. Die Institute der „Blauen Liste“, zu denen auch die Wirtschaftsforschungsinstitute gehören, haben sich im Jahre 1997 zur „Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz“ (WGL) zusammengeschlossen.

Alle genannten Organisationen und Einrichtungen werden durch Bundes- und Landes-Mittel finanziert, die über die „Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung“ (BLK) vergeben werden. Voraussetzung für diese Art der Finanzierung sind die „wissenschaftspolitischen Kriterien“ der „überregionalen Bedeutungen“ und eines „gesamtsstaatlichen wissenschaftspolitischen Interesses“, wobei als „Basisvoraussetzung“ das Kriterium der „wissenschaftlichen Qualität“ vorgelagert ist².

Qualitätskontrolle und Evaluation

Die Kontrolle der wissenschaftlichen Qualität ist in den verschiedenen Organisationen unterschiedlich geregelt. Die international hochangesehene Max-Planck-Gesellschaft (MPG) hat eine starke Zentrale, die Evaluationen selbst organisiert und Instituts-

Prof. Dr. Lutz Hoffmann, 63, ist Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (ARGE), Mitglied des Präsidiums der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL) und Lehrstuhlinhaber an der Freien Universität Berlin; Prof. Dr. Gert Wagner, 45, ist Projektleiter im DIW, Lehrstuhlinhaber an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder und Mitglied der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ des Deutschen Bundestages.

¹ Diese sind inzwischen in der Helmholtz-Gesellschaft organisiert.

² Wissenschaftsrat: Stellungnahme zu den Wirtschaftsforschungsinstituten der Blauen Liste in den alten Ländern – Allgemeine Gesichtspunkte, Köln 1998, S. 13.

schließungen verfügen kann. Die MPG entscheidet auch selbst über die Eröffnung neuer Institute³. Auf der anderen Seite gab es für die Institute der „Blauen Liste“ bislang keine zentrale Verwaltung, die für Evaluationen, Schließungen und Neueröffnungen zuständig gewesen wäre. Jedes einzelne Institut war unabhängig und unmittelbar nur seinen jeweiligen Zuwendungsgebern im Land und dem Bund verantwortlich, die wiederum in Beschlüsse der BLK für Bildungsplanung und Forschungsförderung eingebunden waren und sind. Diese bedient sich seit langem des Wissenschaftsrates als einer Institution, die Evaluationen durchführt und Empfehlungen abgibt.

Nachdem der Wissenschaftsrat nach der deutschen Wiedervereinigung die Universitäts- und Forschungslandschaft in der ehemaligen DDR evaluiert hatte, kam es zu einer langen Reihe von Neugründungen von Blaue-Liste-Instituten in den neuen Bundesländern. Dies hat die BLK zum Anlaß genommen, im April 1994 den Wissenschaftsrat zu bitten, nun alle Einrichtungen der Blauen Liste (in Ost und West) innerhalb von fünf Jahren zu bewerten. Dadurch wurden die Wirtschaftsforschungsinstitute nach 1982 zum zweiten Male durch den Wissenschaftsrat untersucht.

Der Wissenschaftsrat legt der Evaluation und Bewertung aller Blaue-Liste-Institute im wesentlichen folgende Ziele zugrunde⁴:

☐ Selbständigkeit des Instituts in bezug auf eine kohärente Forschungsplanung und Personalauswahl so-

³ Diese Entscheidungen führen freilich anschließend zu Detailverhandlungen mit den jeweiligen Sitzländern für die vorgesehenen neuen Institute.

⁴ Vgl. Wissenschaftsrat, a. a. O., S. 9 ff.

⁵ „Referierte Fachzeitschriften“ sind solche, bei denen nicht allein die Herausgeber über den Abdruck eines Aufsatzes entscheiden, sondern die Akzeptanzentscheidung auf Gutachten externer Gutachter („Referees“) basiert, die im allgemeinen den Autoren nicht bekannt sind (anonyme Gutachter). Durch diese „Peer-Group“-Begutachtung sollen Fehler in publizierten Aufsätzen vermieden werden. Die Erfahrung lehrt, daß durch Referee-Systeme die „handwerkliche Qualität“ von Veröffentlichungen in der Tat steigt. Auf der anderen Seite haben bahnbrechende Ideen außerhalb der „Normalwissenschaft“ naturgemäß eher Schwierigkeiten, von Gutachtern akzeptiert zu werden. Darüber hinaus gibt es natürlich Neid und Mißgunst, die es freilich immer gab; deren Einfluß war im traditionellen, von Herausgeberpersönlichkeiten dominierten Veröffentlichungssystem sicherlich mindestens ebenso groß.

⁶ Dies muß nicht zwangsläufig so sein, wie referierte Zeitschriften in den Naturwissenschaften beweisen.

⁷ Wissenschaftsrat, a.a.O., S. 11 f.

⁸ Genauso wird erwartet, daß ein Teil der Drittmittel („Auftragsforschung“) nicht nur von Ministerien, der EU-Kommission und gegebenenfalls privaten Einrichtungen eingeworben werden, sondern von Drittmittelgebern, die die Qualität von Arbeiten wiederum mit Hilfe von Peer-group-Begutachtungsverfahren kontrollieren. Auch diese Drittmittel dienen gewissermaßen als Qualitätsbeweis. Der Wissenschaftsrat hat akzeptiert, daß es nicht Aufgabe der Institute ist, von privaten Einrichtungen (z.B. Unternehmen) Drittmittel einzuwerben, da es nicht zu den Aufgaben öffentlich finanzierter Institute gehört, nicht-veröffentlichte Gutachten im Interesse Dritter zu produzieren.

wie eine möglichst gute Einbindung des Institutes in sein Forschungsfeld – national und international;

☐ gute wissenschaftliche Resonanz, insbesondere aufgrund „qualifizierter“ Veröffentlichungen; darunter Aufsätze in „referierten Fachzeitschriften“⁵;

☐ angemessene Anwerbung von Drittmitteln, darunter solchen, die in Verfahren intensiver Qualitätskontrolle vergeben werden, z.B. durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG);

☐ regelmäßige Qualitätskontrolle durch einen wissenschaftlichen Beirat; Qualitätsnachweise mit Hilfe von Rufen an Wissenschaftler des Instituts auf Lehrstühle an Hochschulen;

☐ Sicherung personeller Qualität, z.B. durch berufsähnliche Verfahren für Abteilungsleiter, Weiterqualifizierung von Mitarbeitern (etwa durch Promotionen und Habilitationen) und Flexibilität (durch befristete Besetzung von Stellen);

☐ intensive Kooperation mit Hochschulen im In- und Ausland; u.a. gemeinsame Berufung des Institutsleiters und anderer leitender Wissenschaftler mit Hochschulen und Beteiligung von Wissenschaftlern des Instituts an der Hochschullehre und der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses.

Rolle der aktuellen Politikberatung

In den Wirtschaftsforschungsinstituten und in der Politik war das Ziel der Veröffentlichung in „referierten Zeitschriften“ besonders umstritten, da dort Veröffentlichungen grundsätzlich nicht aktuell sind⁶. Zur Frage der Publikationen hat eine Arbeitsgruppe des Wissenschaftsrates, die sich mit allgemeinen Fragen der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute beschäftigt hat, die Rolle der aktuellen Politikberatung ausdrücklich gewürdigt. Die Arbeitsgruppe weist darauf hin⁷, „daß angesichts der besonderen Thematik empirisch orientierter Arbeiten der Wirtschaftsforschungsinstitute und im Interesse der Aktualität ihrer Veröffentlichungen referierte Zeitschriften mit ihrem langen Begutachtungsvorlauf und mit ihrem häufig auf theoretische Arbeiten gerichteten Interesse nur begrenzt in Betracht kommen“. Das heißt, daß der Wissenschaftsrat lediglich eine – allerdings nicht näher spezifizierte – Mindestzahl bzw. Mindestquote von Publikationen in referierten Zeitschriften erwartet. Dieses Minimum ist notwendig, weil ein Institut nur dadurch demonstrieren kann, daß es in der Lage ist, nicht nur wirtschaftspolitisch interessante, sondern auch wissenschaftlich fundierte Arbeiten vorzulegen und zu veröffentlichen⁸.

Der Wissenschaftsrat erkennt auch an, daß die wirtschaftswissenschaftlichen Institute gewissermaßen ein „öffentliches Gut“ produzieren, indem sie kostenfrei Informationen für die Öffentlichkeit und den öffentlichen Diskurs bereitstellen⁹. Das bedeutet unter anderem, daß „bei der Auswahl ihrer Forschungsfelder [...] die Wirtschaftsforschungsinstitute nicht allein von autonomen wissenschaftsimmanenten Zielsetzungen bestimmt [sind]; sie müssen sich vielmehr auch an aktuellen Problemen der angewandten Wirtschaftsforschung und der Wirtschaftspolitik und den daraus sich ergebenden Erkenntnisinteressen derjenigen Institutionen orientieren, die sie beraten sollen“¹⁰.

Aufgrund der – im Grundsatz – sinnvollen empirischen Ausrichtungen wird nach Meinung des Wissenschaftsrates da und dort die theoretische Fundierung von Arbeiten der Institute vernachlässigt¹¹. Aber auch die empirischen Arbeiten seien verbesserungsbedürftig, nämlich in Hinblick auf den Service, den die Institute bieten sollten, indem sie die anonymisierten Mikrodaten der von ihnen erhobenen und aufbereiteten Statistiken anderen Wissenschaftlern in Universitäten und außeruniversitären Einrichtungen zur Verfügung stellen¹². Würde dies besser geschehen, würde dadurch die empirische Forschung insgesamt gestärkt. Durch die Zusammenarbeit mit Nutzern der von Instituten erarbeiteten Daten könne auch ein Netzwerk entstehen, das für alle Beteiligten fruchtbar ist.

Auf Netzwerke legt der Wissenschaftsrat besonderes Gewicht. Diese sind eine Organisationsform, wie sie sich seit langer Zeit in anderen Wissenschaftsbereichen, insbesondere in den Naturwissenschaften, bewährt hat. Solche Netzwerke eignen sich für die Konzentration auf wirtschaftswissenschaftliche Einzelfragen gut und erlauben vor allem auch internationale Zusammenarbeit¹³.

Ein internationaler Vergleich

Der Wissenschaftsrat stellt im Rahmen eines kleinen internationalen Vergleiches fest, daß die Mischung von Aufgaben, die unabhängigen Forschungsinstituten, der amtlichen Statistik und anderen staatlichen Stellen (Parlamente, Einzelressorts) im Hinblick auf wirtschaftspolitische Analysen und empirische Forschung gestellt werden, in den untersuchten Ländern unterschiedlich ist. Der Wissenschaftsrat erkennt keine grundsätzlichen Nachteile des ausdifferenzierten deutschen Modells, bei dem Forschungsstellen bei Parlamenten und Ressorts einen relativ geringen Raum einnehmen, bei dem auch die amtliche Statistik praktisch keine Analysen übernehmen soll und bei denen aber außeruniversitäre Institute und verschiedene Beratungsgremien (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums, Jahreswirtschaftsbericht, Fachbeiräte sowie Parlamentarische Enquetekommissionen und Regierungskommissionen usw.) eine große Rolle spielen. Der Wissenschaftsrat nennt dies das „externe Modell“ der Beratung, im Gegensatz zum „internen Modell“ der angelsächsischen Länder, die Beratungskompetenz innerhalb des Regierungsapparates vorhalten.

Im Hinblick auf die Bewertung der Politikberatung kommt der Wissenschaftsrat zu keiner klaren Schlussfolgerung¹⁴: „Die Frage nach der Leistungsfähigkeit der unterschiedlichen Systeme ist nicht einfach zu beantworten. Geht man von der Unterscheidung interne und externe Beratung aus, so haben sich keine zuverlässigen Hinweise ergeben, daß interne Strukturen leistungsfähiger als externe sind. Wichtiger als die Unterscheidung interner und externer Beratung ist die Frage nach der Sicherung der Qualität durch wissenschaftliche Fundierung.“

Auch wenn er die deutschen Hochschulen nicht ausdrücklich untersucht hat, so kommt der Wissenschaftsrat gleichwohl zu dem Ergebnis¹⁵, daß „deutliche Anzeichen dafür vor[liegen], daß die Wirtschaftswissenschaften an den Hochschulen empirische Wirtschaftsforschung allzu häufig den außeruniversitären Instituten überlassen, praxisrelevante Fragestellungen zu wenig aufgreifen und sich tendenziell auf die in der wirtschaftswissenschaftlichen Fachwelt stärker geschätzte theoretische und methodische

⁹ Vgl. dazu Rolf-Dieter Postlep, Gert Wagner: Zur Ökonomik grundfinanzierter wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Forschung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 217, 1998 (in Druck).

¹⁰ Wissenschaftsrat, a.a.O., S. 12 f. Weiter heißt es: „Zur Erfüllung dieses Zwecks müssen die Institute Arbeitskapazität und Kompetenz auch dort vorhalten, wo dies nicht durch aktuelle Forschungsinteressen und dafür wünschenswerte Schwerpunktbildungen motiviert ist. Nicht alle durch Aufträge Dritter ausgelöste Aktivitäten lassen sich als Forschung im engeren Sinne qualifizieren. Bei Auftragsarbeiten obliegt es vor allem auch den Auftraggebern, die Qualität der Arbeit durch geeignete Verfahren (z.B. Projektbeiräte, Vorstellung der Ergebnisse auf Symposien und Workshops) sicherzustellen.“

¹¹ Vgl. die Stellungnahmen des Wissenschaftsrates zu den einzelnen Instituten.

¹² Vgl. Wissenschaftsrat, a.a.O., S. 17.

¹³ Vgl. ebenda, a.a.O., S. 28.

¹⁴ Ebenda, a.a.O., S. 27 f.

¹⁵ Ebenda, a.a.O., S. 29.

Forschung zurückziehen [...] Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß empirische Wirtschaftsforschung und wirtschaftspolitische Beratung in den Wirtschaftsforschungsinstituten und an Universitäten sowie das Zusammenwirken beider verbesserungsbedürftig ist¹⁶.

Empfehlungen zur empirischen Wirtschaftsforschung

Obwohl der Wissenschaftsrat „eine breit angelegte Untersuchung zur Struktur, Organisation und Leistungsfähigkeit der universitären und außeruniversitären empirischen Wirtschaftsforschung in Deutschland für notwendig“ hält, wobei auch „Fragen der theoretischen Wirtschaftsforschung miteinzubeziehen (sein), soweit dies für den Untersuchungszweck angebracht ist“¹⁶, hat er sich bereits zu Empfehlungen für die Blaue-Liste-Institute durchgelesen¹⁷. Die Empfehlungen lauten im wesentlichen:

- ☐ die Kooperation von Instituts- und Hochschulforschung muß dringend verstärkt und intensiviert und der internationalen Kooperation muß besonderes Augenmerk geschenkt werden;
- ☐ mit Blick auf wichtige originäre wissenschaftliche Beiträge könnten die Institute eine gemeinsame referierte Schriftenreihe herausgeben;
- ☐ zu verbessern sind der für viele Forscher in den Universitäten unzureichende Zugang zu und die weitgehend fehlenden Einflußmöglichkeiten auf die Erstellung wichtiger wirtschaftswissenschaftlicher Datenbasen der amtlichen Statistik und der Institute;
- ☐ Auftraggeber sollten wirksame Anreize zur Bildung von zeitlich befristeten Netzwerken setzen;
- ☐ die Haushalte der Wirtschaftsforschungsinstitute sollten flexibilisiert und es sollten geeignete Maßnahmen ergriffen werden, die starren Stellenprinzipien aufzulockern; der Anteil befristet Beschäftigter soll erhöht werden;
- ☐ zur Intensivierung der Qualitätskontrolle ist in kürzeren Abständen als bisher eine Peer-review-Bewertung der wissenschaftlichen Arbeiten notwendig; die staatlichen Auftraggeber sollten die von ihnen praktizierten Verfahren der Qualitätskontrolle durch geeignete Maßnahmen, wie z.B. durch verstärkte Einbeziehung externer Sachverständiger intensivieren;

☐ die öffentlichen Auftraggeber sollten ihre Ausschreibungspraxis mit dem Ziel prüfen, ob und wie der Kreis der Bewerber noch stärker als bisher erweitert werden kann.

Obwohl die vom Wissenschaftsrat selbst geforderte breit angelegte Untersuchung noch aussteht, leuchten die Empfehlungen ein und man kann die übergeordneten Leitlinien des Wissenschaftsrates nur dick unterstreichen: Qualität der wissenschaftlichen Fundierung, Unabhängigkeit und Transparenz der Beratungsprozeduren. Alle drei Forderungen werden – wie der Vergleich des Wissenschaftsrates mit dem Ausland zeigt – durch das deutsche Organisationsmodell der Politikberatung durchaus erfüllt – deswegen lohnen sich Korrekturen im Detail. Welche Konsequenzen ergeben sich aus den Empfehlungen des Wissenschaftsrates? Sind sie in allen Details sinnvoll?

Grundfinanzierung und Politikberatung

Bei der Bewertung der außeruniversitären Wirtschaftsforschung ist da und dort zu hören, daß die Aufgabe der Politikberatung im Gegensatz zur Grundfinanzierung der Wirtschaftsforschungsinstitute stehen würde, wenn an diese „universitäre Maßstäbe“ angelegt würden. Ist dies ein stichhaltiges Argument? Eine staatliche Grundfinanzierung, die nur bereitgestellt wird, wenn einem Institut eine hohe wissenschaftliche Qualität bescheinigt wird, könnte der Politikberatung nur dann hinderlich sein, wenn die wissenschaftliche Arbeit keine Zeit für die Politikberatung läßt, weil referierte Journals die Themen nicht akzeptieren würden, die in der Politikberatung bearbeitet werden.

Daß dies ein grundsätzliches Problem sein muß, dafür spricht allerdings wenig empirische Evidenz – im Gegenteil. Schaut man sich in der Welt um, spricht einiges dafür, daß grundfinanzierte Wissenschaft viel Zeit für Politikberatung läßt – wenn man an dieser interessiert ist. Dafür sprechen nicht nur WGL-Institute, sondern auch viele Beispiele in den Universitäten. Insbesondere sollte auffallen, daß die auf lange Frist einflußreichsten politikberatenden Professoren in den USA alle auch eine unzweifelhafte akademische Reputation haben!

Es gibt deswegen auch keinen Beweis, daß politiknahe wirtschaftswissenschaftliche Themen in referierten Journals grundsätzlich nicht publiziert werden könnten. Es gibt lediglich einen Gegensatz zwischen in politikberatenden Forschungsinstituten gerne benutzten bewährten und den neuesten Methoden, die von Gutachtern hoch bewertet werden, oft aber im

¹⁶ Ebenda, a. a. O., S. 30 f.

¹⁷ Vgl. ebenda, a.a.O., S. 31 ff.

Hinblick auf die Politikberatung nur wenig Grenznutzen bringen. Dieses Argument kann allerdings auch keinen Gegensatz zwischen Grundfinanzierung und Politikberatung begründen.

Zum ersten ist es inzwischen aufgrund der schierenden Vielzahl und Vielfalt von referierten Journals möglich, zumindest Teile einer politikberatenden Arbeit in einer referierten Zeitschrift zu publizieren, wenn diese Publikationsart von vorneherein ins Auge gefaßt wird und entsprechend zielgerichtet eine Überarbeitung erfolgen kann.

Zum zweiten – und dies ist ausschlaggebend –, ist es nicht nur wissenschaftlich sinnvoll, sondern auch in der Politikberatung geradezu notwendig, sich nicht nur auf lange Zeit bewährte Methoden zu verlassen, sondern auch neue Methoden auf ihre Brauchbarkeit hin zu testen. Nur dann, wenn man sich vergewissert hat, daß eine neue Methode keinen Erkenntnisgewinn bringt, ist die Grundvoraussetzung für gute Politikberatung, nämlich eine gute wissenschaftliche Basis, erfüllt. Das heißt, im Zuge guter Politikberatung werden nahezu automatisch neue Methoden benutzt, die in referierten Journals publizierbar sind. In Deutschland wird vom Gesetzgeber durch die staatliche Grundfinanzierung von Forschungsinstituten im Rahmen der WGL anerkannt und finanziell sichergestellt, daß diese Art von Forschung, die nicht unmittelbar zu politikberatenden Ergebnissen führt, möglich ist.

Bei Licht besehen besteht also kein Gegensatz zwischen grundfinanzierter Forschung und Politikberatung, sondern – aufgrund des dafür notwendigen Zeitaufwandes – eher ein Widerspruch zwischen Auftragsforschung und Politikberatung. Inwieweit Gutachten wirklich als Anregung für die politikrelevante Forschung dienen, wie viele Institute argumentieren, wäre empirisch näher zu prüfen. Die Vermutung liegt nahe, daß nicht alle Gutachten diese Funktion erfüllen.

Die Aufgabe der Universitäten

Eine enge Zusammenarbeit mit Universitäten ist für die Politikberatung sicherlich von Vorteil, weil die Beratung der Politik um so besser sein kann, je besser die wissenschaftliche Qualität des Beraters ist. Freilich heißt dies nicht automatisch, daß nur unkündbare Nobelpreisträger zusammen mit ihren auf Zeitverträgen sitzenden Assistenten beraten sollten. Im Gegenteil: angewandte, politikorientierte Forschung ist etwas Spezielles, da sie die Umsetzung theoretischen Wissens auf konkrete, manchmal singuläre Probleme darstellt. Hier reicht es nicht aus, konditionale, theoretische Aussagen zu machen, die auf spezifischen An-

nahmen beruhen („Wenn wir annehmen, daß vollkommene Markttransparenz herrscht, dann gilt ...“). Vielmehr ist es auch notwendig, die „Wenn-Komponente“ empirisch zu spezifizieren, um daraus konkrete Schlußfolgerungen mit Hilfe der Anwendungen der „Dann-Komponente“ zu ziehen. Dabei kann auch auf „disziplinäre Grenzen“ traditioneller wissenschaftlicher Fächer, wie sie in Universitäten weltweit zu finden sind, oft keine Rücksicht genommen werden.

Trotz der engen Verbindung von wissenschaftlicher Qualität und Politikberatung: aus organisatorischen Gründen legen die Spezifika der politikrelevanten Forschung eine Arbeitsteilung zwischen selbstbestimmter Forschung in Universitäten einerseits und „fremdbestimmter“ anwendungsbezogener und politikrelevanter Forschung in auf Dauer eingerichteten und institutionell geförderten außeruniversitären Instituten andererseits nahe.

Anwendungsbezogene Wirtschaftsforschung bedarf eines großen empirischen Erfahrungsschatzes. Deswegen ist fast immer Teamarbeit notwendig; oft auch von unterschiedlichen Fachdisziplinen. Sowohl die Akkumulation eines jederzeit abrufbaren Erfahrungsschatzes als auch die Teamarbeit werden durch Dauerverträge der Beschäftigten tendenziell befördert; derartige Verträge passen nicht in das Organisationsmodell von Universitäten.

Hinzu kommt, daß anwendungsbezogene, politikorientierte Forschung bei komplexen Problemen versuchen muß, in einem möglichst konsistenten Theorierahmen in sich schlüssige Ableitungen vorzunehmen. Eine derartige „Konsistenz“ von Theorien und politikrelevanten Schlußfolgerungen ist in Universitäten nicht notwendig, da die (partielle) Weiterentwicklung von Theorien oder Theoriebausteinen im Vordergrund steht.

Auf einem anderen Blatt steht, daß ein einziger „Theorierahmen“ einem Institut auch nicht gut tut. Auch innerhalb eines Instituts sollte Pluralität von Ansätzen möglich sein, es genügt, wenn in spezifischen Publikationen – wie z.B. dem „Wochenbericht des DIW“ – durch deren Herausgeber auf „Konsistenz“ geachtet wird. Unproblematisch ist es hingegen, wenn ein Institut sich auf bestimmte Fragestellungen konzentriert. Im DIW sind dies z.B. traditionell Fragen der funktionalen und personellen Einkommensverteilung. Eine Auswahl von Fragen ist unvermeidbar, und hier kann eine bewußte Schwerpunktbildung stattfinden, ohne daß dies wissenschaftstheoretisch bedenklich wäre, solange anerkannte Methoden zur Bearbeitung herangezogen werden.

Auf der organisatorischen Ebene gilt, daß die Zusammenarbeit von Instituten mit Universitäten auch gerade dann eine besondere Bedeutung hat, wenn man Politikberatung betreiben soll, denn „gemeinsam berufene“ Professoren genießen eine besondere Unabhängigkeit¹⁸, da sie zu ihrer Institutstätigkeit konkrete Alternativen haben. Um die Durchlässigkeit zwischen Universitäten, außeruniversitären Forschungseinrichtungen und forschenden Regierungsstellen sowie der Exekutive zu verbessern, sollte deswegen darüber nachgedacht werden, ob es nicht nach amerikanischem Muster möglich sein könnte, daß Hochschullehrer sich nicht nur gänzlich beurlauben lassen, wie das faktisch bei „gemeinsam berufenen“ Professoren der Fall ist, sondern ob nicht auch nur eine Teilbeurlaubung möglich sein könnte, damit ein Universitätsprofessor teilweise in einem Forschungsinstitut arbeiten kann. In den USA ist es üblich, daß Hochschullehrer sich teilweise aus ihrer Lehrverpflichtung „herauskaufen“ können (buy-out)¹⁹.

Unstrittig sollte sein, daß in Deutschland die Universitäten mehr Aufgaben übernehmen können und

sollten als dies gegenwärtig der Fall ist. Viele Statistik-Lehrstühle an den Universitäten wurden in den letzten Jahrzehnten systematisch in Ökonometrie-Lehrstühle umgewandelt, die sich hauptsächlich mit mathematischen Methoden der Ökonometrie befassen, aber den konkreten ökonomischen Anwendungsbezug eher aus den Augen verloren haben. Es sollten wieder mehr Lehrstühle für „Empirische Wirtschaftsforschung/Wirtschaftsstatistik“ ausgewiesen werden; dabei muß die methodisch hochstehende Ökonometrie nicht vernachlässigt werden, d.h., daß Lehrstühle für „Empirische Wirtschaftsforschung und Ökonometrie“ oder „Wirtschaftsstatistik und Ökonometrie“ besetzt werden sollten. Auf der anderen Seite könnten auch Wirtschaftspolitik-Lehrstühle stärker empirisch ausgerichtet, d.h. für „Empirische Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik“ gewidmet werden²⁰.

Netzwerke, Ressortforschung und amtliche Statistik

Netzwerke, wie sie der Wissenschaftsrat bevorzugt, bringen in der empirischen Wirtschaftsforschung nichts, wenn es nicht auch Produzenten der „statistischen Infrastruktur“ gibt, auf denen die Netzwerke aufbauen. Im Ausland werden diese Daten oft von der amtlichen Statistik produziert; die Produktion eines gewissen Anteils statistischer Basisdaten in Deutschland durch unabhängige, eng an Universitäten angelehnte WGL-Institute scheint uns ein gutes Organisationsmodell zu sein, da Datenproduktion und Analysearbeit sich ergänzen und dadurch die statistischen Daten forschungsnäher werden. Deswegen gibt es auch im Ausland auf Dauer angelegte außeruniversitäre Institutionen, die freilich oft weniger unabhängig als die WGL-Institute sind: In den USA sind es Advisory Boards, die Routineanalysen machen, hinzu kommen Forschungsstellen, die beim Parlament angesiedelt sind.

¹⁸ „Gemeinsam berufene Professoren“ sind Universitätsprofessoren, die weitgehend für eine Tätigkeit in einem außeruniversitären Institut „freigestellt“ sind, das sie auch entsprechend bezahlt.

¹⁹ Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit wird seit 1997 von einem teilbeurlaubten Direktor geleitet. Offensichtlich sind derartige Lösungen – wenn die Not nur groß genug geworden ist – bei gutem Willen der Beteiligten auch in Deutschland möglich; sie sollten künftig stärker gesucht werden. Es steht auf einem anderen Blatt, ob es eine gute Lösung ist, wenn ein Institutsleiter nur teilbeurlaubt ist, statt wirklich gemeinsam berufen zu sein. Aber für andere leitende Stellungen, also insbesondere auch für reine Forschungspositionen in außeruniversitären Instituten, kann ein „buy-out“ optimal sein.

²⁰ Die Beratungskompetenz für die Erhebung von statistischen Daten für die Bevölkerungs- und Erwerbsstatistik geht mehr und mehr auf die Soziologie über. Daß die empirische Sozialforschung hier mitredet, ist sinnvoll, aber sie sollte kein Beratungsmonopol haben. Dies ist nur zu verhindern, wenn mehr Lehrstühle für empirische Wirtschaftsforschung/Wirtschaftsstatistik eingerichtet werden.

Wulfdiether Zippel (Hrsg.)

Transeuropäische Netze

Einführung in Gegenstand und integrationspolitische Bedeutung des Auf- und Ausbaus Transeuropäischer Netze (Art. 129b - d EGV) aus der Perspektive unterschiedlicher fachlicher Schwerpunkte.

1997, 114 S., brosch., 36,- DM, 263,- öS, 33,50 sFr, ISBN 3-7890-4467-9

◆ NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden

Wie der genaue Zuschnitt der Arbeitsteilung zwischen Instituten und Universitäten aussehen sollte, hängt auch davon ab, in welchem Umfang Forschungsaktivitäten von Ministerien selbst übernommen werden können (Ressortforschung, einschließlich der amtlichen Statistik).

Grundsätzlich gilt, daß Wissenschaft sich über Transparenz und veröffentlichte Diskurse definiert, denn nur dadurch ist die Prüfung von Ergebnissen möglich, während staatliche Verwaltungen, insbesondere Ministerialbürokratien, durch ein hohes Maß an internen Informationen gekennzeichnet sind. Von daher sind Verwaltungen nicht die beste Organisationsform, um Forschung zu betreiben. Trotzdem gibt es in Deutschland eine lange Reihe von Bundes- und Landesanstalten sowie die amtliche Statistik. Insoweit die Ergebnisse von Bundes- und Landesanstalten sowie der amtlichen Statistik frei veröffentlicht werden, ist diese Lösung wissenschaftlich unbedenklich.

Abzulehnen ist auf jeden Fall, wenn Verwaltungen bzw. die genannten Institutionen sich qua „Amtsautorität“ in wissenschaftliche Diskurse einmischen. Wenn z.B. die Bundesregierung – ausweislich einer Reihe von Antworten auf Parlamentsanfragen – das in der internationalen Armutsforschung übliche Konzept der „relativen Einkommensarmut“ für unangemessen hält, dann sollte nicht qua Amtsautorität die offizielle Berechnung derartiger Armutsindikatoren unterbleiben, sondern die entsprechenden Fachleute in den Ministerien sollten ihre Argumente in einschlägigen wissenschaftlichen Fachzeitschriften veröffentlichen (dürfen).

Die Forderung des Wissenschaftsrates, daß die öffentlichen Auftraggeber auf mehr Transparenz bei der Erstellung sowie bei der Diskussion von Ergebnissen achten sollten (z.B. durch mehr Projektbeiräte), kann man nur unterstreichen. Deswegen sollten möglichst viele Bundesinstitute in unabhängige Forschungseinrichtungen überführt werden.

Der Wissenschaftsrat hat sich in seinem Gutachten sehr kritisch über die bislang in Deutschland mangelnde Verfügbarkeit statistischer Mikrodaten geäußert. Er ist in dieser Kritik zu unterstützen, wobei wir auch nur beipflichten können, daß nicht nur die amt-

liche Statistik, sondern auch die WGL-Institute sich bislang bei der Verfügbarmachung statistischer Mikrodaten eher zurückgehalten haben; auch werden die Erhebungsprogramme bislang nicht breit diskutiert.

Der Wissenschaftsrat hat auch recht, daß künftig ein regelhafter Einfluß der Öffentlichkeit und Wissenschaft auf die Erhebungsprogramme der gesamten „Statistischen Infrastruktur“ geschaffen werden sollte. Wo es aus Datenschutzgründen nicht möglich ist, Mikrodaten an Wissenschaftler „außer Haus zu geben“ wie dies bei vielen Betriebsdaten der Fall ist, sollten sowohl die Statistischen Ämter als auch die WGL-Institute – nach US-Muster – „Fellowships“ in ihren Häusern schaffen, die es „Externen“ erlauben, sensitive Daten zu analysieren²¹.

Die Verwaltung der deutschen Daten-Infrastruktur durch die Innenministerien ist heutzutage nicht mehr systematisch begründbar, sondern nur noch historisch zu erklären; eine Anbindung der Amtsstatistik an die Forschungsministerien scheint uns sachgerechter zu sein²². Bei einer Reform sollte auch nicht vergessen werden, daß in Deutschland einige Teile der amtlichen Statistik in anderen Behörden institutionalisiert sind. In erster Linie sind die Bundesbank, das Bundesfinanzministerium, die Bundesanstalt für Arbeit und der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger zu nennen. Es sollte auch geprüft werden, ob die Erarbeitung und Verwaltung von Statistiken in definitionsgemäß nicht transparenten Exekutiven der Sache angemessen ist.

Selbstorganisation in der WGL

Grundsätzlich ist der Beurteilungskatalog des Wissenschaftsrates sinnvoll. Es ist verständlich, daß es im Detail natürlich Kritik an der Beurteilung einzelner Institute und von Teilen von Instituten gibt²³. Zum einen können Fehler bei der Erarbeitung des Tatsachenmaterials auftreten und zum zweiten natürlich Unterschiede bei der Bewertung der empirischen Befunde über die Arbeit der Institute.

Es ist deswegen sinnvoll, daß – der Max-Planck-Gesellschaft folgend – die Evaluation der Institute künftig von der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL) selbst organisiert wird, wobei Selbstorganisation keineswegs vor Kritik und der

²¹ Erfreulicherweise arbeitet das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bereits an einem innovativen Konzept, derartige Fellowships für sein IAB-Betriebspanel zu schaffen; auch im Statistischen Bundesamt gibt es derartige Überlegungen.

²² Vgl. Gert Wagner: „Amtliche Statistik“ oder „Statistische Infrastruktur“?, in: Hans Weiler (Hrsg.): Antrittsvorlesungen an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder 1998.

²³ Daß erst nach der Evaluierung der einzelnen Institute eine Arbeitsgruppe eingerichtet wurde, die sich mit „allgemeinen Gesichtspunkten“, d.h. unter anderem mit den Evaluationskriterien beschäftigt hat, ist systematisch nicht begründbar, soll hier aber nicht näher problematisiert werden.

Schließung einzelner Institute schützt – wie die Max-Planck-Gesellschaft eindrucksvoll belegt.

Es können und sollen hier keine Detailvorschläge gemacht werden, sondern es kann der Zunft der empirischen Wirtschaftsforschung nur geraten werden, Energie und Zeit in die Gestaltung der WGL zu investieren²⁴. Im Rahmen der WGL kann bei Evaluationen insbesondere auch den interdisziplinären Ansätzen in den Wirtschaftsforschungsinstituten Rechnung getragen werden.

Ob die Empfehlung des Wissenschaftsrates besonders klug ist, daß die Wirtschaftsforschungsinstitute sich eine eigene referierte Schriftenreihe zulegen sollten, sollte in aller Ruhe geprüft werden. Alle Institute haben inzwischen referierte Zeitschriften, an denen sie beteiligt sind. Dies müßte eigentlich genügen; insbesondere dann, wenn auch die amtliche Statistik sich entschließen könnte, einige ihrer Publikationsorgane mit einem Referee-System zu versehen und für Dritte zu öffnen. Dann wäre die Basis für die Publikation empirischer Wirtschaftsforschung deutlich größer als gegenwärtig.

Fazit

Bei der Analyse der Wirtschaftsforschungsinstitute stellt der Wissenschaftsrat zu Recht fest, daß die wichtigsten, „wenn auch nicht unbedingt publizitätswirksamsten Tätigkeitsbereiche der Institute“ in der empirischen Analyse auf der Makro-, Branchen- und Mikroebene liegen. Die in der Öffentlichkeit vielbeach-

teten und oft kritisierten Konjunkturprognosen sind keineswegs die einzige Aufgabe der Institute. Zentral sind empirische Analysen, die der Politikberatung dienen.

Unabhängige Datenerhebungen und wirtschaftswissenschaftliche Analysen erfordern nicht nur eine öffentliche Finanzierung, sondern auch eine Finanzierungsform, die innerhalb des öffentlichen Sektors eine möglichst große Unabhängigkeit gewährleistet. Deswegen ist die „Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz“ für die Wirtschaftsforschungsinstitute die – auch international gesehen – angemessene, ja nahezu ideale Form der Finanzierung politikberatender Datenerhebung und Forschung.

Den Wirtschaftsforschungsinstituten fällt es künftig leicht, die durch den Wissenschaftsrat – endlich explizit – niedergelegten „Spielregeln“ für die „Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz“ zu akzeptieren, nämlich hohe Ansprüche an die wissenschaftliche Qualität der Forschung zu legen. Denn gute Politikberatung ist nur auf der Basis unzweifelhafter wissenschaftlicher Qualität möglich. Auch guter Service (Datenbereitstellung) ist nur möglich, wenn die „Dienstleister“ auch selbst forschen. Um die hohe wissenschaftliche Qualität von Forschung und Service sicherzustellen, ist ein hoher Anteil an Grundfinanzierung notwendig, wie ihn die Universitätsinstitute – in Deutschland wie im Ausland – auch haben.

Wenn eine weitere Arbeitsgruppe des Wissenschaftsrates wie angekündigt die gesamten Wirtschaftswissenschaften prüft, sollten nicht nur die Universitäten, sondern die gesamte Landschaft der empirischen Wirtschaftsforschung in Deutschland ins Auge gefaßt werden; also auch Bundesinstitute, Teile von Ministerien und der Bundesbank sowie die Amtliche Statistik.

²⁴ Ebenso kann man den Hochschulen nur raten, ihre Evaluation (endlich) in die Hände zu nehmen. In Europa sind Großbritannien und die Niederlande Vorbilder, ohne daß dadurch behauptet werden soll, daß die Evaluationssysteme in diesen Ländern in jedem Detail ein Vorbild wären.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: N. N., Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharer)

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum (stellvertretender Chefredakteur), Wiebke Brudershausen, Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

Verantwortlich für den Inhalt des HWWA-Konjunkturforums: Dr. Eckhardt Wohlers, Dr. Günter Weinert

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (072 21) 21 04-0, Telefax (072 21) 21 04 27

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 118,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 59,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 10,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreisliste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.