

Krupp, Hans-Jürgen; von Weizsäcker, Carl Christian; Schatz, Klaus-Werner; Priddat, Birger P.

Article — Digitized Version

Die Bedeutung der Wirtschaftswissenschaften in der Politikberatung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Krupp, Hans-Jürgen; von Weizsäcker, Carl Christian; Schatz, Klaus-Werner; Priddat, Birger P. (1999) : Die Bedeutung der Wirtschaftswissenschaften in der Politikberatung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 3, pp. 139-154

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40437>

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.

Die Bedeutung der Wirtschaftswissenschaften in der Politikberatung

Die von wirtschaftspolitischen Beratern vorgetragenen Empfehlungen werden von den Politikern häufig nicht beachtet bzw. nur dann befolgt, wenn sie in die jeweilige politische Richtung passen. Gibt es Verständigungsprobleme zwischen Wirtschaftswissenschaftlern und Politikern?

Hans-Jürgen Krupp

Wissenschaftler und Politiker: Unterschiedliche Rollen

Zwischen dem politischen Entscheidungsprozeß und dem Entstehen wissenschaftlicher Wahrheit gibt es erhebliche Unterschiede. Sie muß man verstehen, wenn man das Verhältnis von Wirtschaftswissenschaft und Politikberatung analysieren will¹.

Die Aufgabe von Politik ist klar. Sie soll durch Entscheidungen erreichen, daß ein möglichst hoher Wohlstand bei möglichst gerechter Verteilung erreicht wird. Dabei wird nicht unterstellt, daß die Begriffe Wohlstand und Gerechtigkeit eindeutig definiert sind. Es bleibt Gruppierungen der Gesellschaft überlassen, sie mit Inhalt zu füllen. Für bestimmte Interpretationen

kann nicht ein „Wahrheitsbeweis“ angetreten werden. In der Demokratie entscheidet deswegen die Mehrheit darüber, welches Konzept anzustreben ist. Die demokratische Entscheidung muß nicht „richtig“ sein. Sie bedeutet lediglich, daß die dadurch legitimierte Konzeption für einen absehbaren Zeitraum der Gestaltung der Gesellschaft zugrunde gelegt wird.

Der Prozeß der Findung wissenschaftlicher Wahrheit ist anders angelegt. Hier geht es darum, die Welt zu analysieren und zu erklären. Hier wird Wahrheit angestrebt. Der Prozeß der Wahrheitsfindung ist evolutorisch. Neue Wahrheiten werden in der Regel zunächst aus einer Minderheitsposition vorgestellt und setzen sich durch. Auch hier ist Irren nicht ausgeschlossen. Der Evolutionsprozeß führt aber dazu, daß im wissenschaftlichen Diskurs Fehler schrittweise entdeckt werden.

Dies bedeutet, daß insbesondere die Rolle der Minderheit in Wissenschaft und Politik unterschiedlich ist. In der Politik führt die Mehrheitsentscheidung dazu, daß die Minderheitsposition nicht weiter verfolgt werden muß. Die politische Gestaltung richtet sich nach der Mehrheitsposition. Demgegenüber ist die Wissenschaft

auf die Minderheitsposition angewiesen, denn diese könnte Wahrheit in sich bergen und insofern besonderer Diskussion bedürfen.

Die Funktion der unabhängigen Wissenschaft leitet sich gerade aus diesem Verständnis von Wissenschaft ab. Die Unabhängigkeit der Wissenschaft ist nicht dazu da, um die „herrschende Lehre“ zu schützen, sondern um neuen, von der herrschenden Lehre abweichenden Ansätzen den notwendigen Entfaltungsspielraum zu verschaffen. Unabhängigkeit ist da, um Uniformität der Wissenschaft zu vermeiden.

Weder in der Politik noch in der Öffentlichkeit sind diese Zusammenhänge ausreichend klar. Auch die Wissenschaft hat häufig wenig Anlaß gesehen, an dieser Stelle aufklärend zu wirken. Das Bild der einen wissenschaftlichen Wahrheit, die von der Politik zu beachten sei, dominiert in vielen Institutionen der Politikberatung, aber auch im Selbstverständnis vieler Wissenschaftler.

Die Verwissenschaftlichung unserer Gesellschaft hat dazu geführt, daß mit der Zeit derartige Positionen relativiert worden sind. Die weitverbreitete Neigung, wissenschaftliche Erkenntnis für sich in Anspruch zu nehmen, hat dazu

¹ Zu diesem immer wieder aktuellen Thema hatte ich schon früher die Gelegenheit, mich zu äußern. Hier finden sich auch weiterführende Literaturhinweise: Hans-Jürgen Krupp: Unabhängige Beratung und politische Verantwortung. Überlegungen zur Konzeption des deutschen Sachverständigenrats, in: Bernhard Gahlen, Bernd Meyer, Jochen Schumann (Hrsg.): Wirtschaftswachstum, Strukturwandel und dynamischer Wettbewerb. Ernst Helmstädter zum 65. Geburtstag, Berlin et al. 1989, S. 421-428; ders.: Wirtschaftswissenschaft und Politikberatung, in K. Bentele, B. Reissert, R. Schettkat (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften – Festschrift für Fritz W. Scharpf zum 60. Geburtstag, Frankfurt und New York 1995, S. 308-325; ders.: Schwierigkeit neutraler Begutachtung, in: O. Schlecht, U. v. Suntum (Hrsg.): 30 Jahre Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Krefeld 1995, S. 31-34.

geführt, daß man für nahezu jede politische Position wissenschaftliche Unterstützung herbeiführen kann. Ein Sachverhalt, der zugleich die Bedeutung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Politik wesentlich vermindert hat.

Unterschiedliche Definition der Aufgabenstellung

Wissenschaft und Politik unterscheiden sich aber auch in der Art und Weise, wie sie ihre Aufgabenstellung definieren. Die Politik muß ihre Aufgabe so bestimmen, daß sie eine Mehrheit von Wählern findet, die diese Aufgabe für wichtig hält. Sie muß sich also an den Wünschen und Bedürfnissen der Menschen orientieren. Demgegenüber ist die Wissenschaft grundsätzlich frei, ihre Aufgaben zu definieren. Es gibt keinen Zwang, sich auf das „gesellschaftlich Nützliche“ zu beschränken. Es gibt keine Notwendigkeit, in der öffentlichen Diskussion Anerkennung zu finden. Es reicht – und ist zugleich karrierefördernd – wenn man in der wissenschaftlichen Community anerkannt wird. Dabei verengt sich die wissenschaftliche Community immer mehr auf die anglo-amerikanische. Viele der Studien, mit denen heute in der wissenschaftlichen Community eine hohe Anerkennung erworben werden kann, sind auch bei wohlwollender Interpretation wirtschaftspolitisch irrelevant, weil sie sich eher mit fiktiven Welten auseinandersetzen. Man schätzt die wissenschaftliche Entwicklung sicher nicht falsch ein, wenn man darauf hinweist, daß die Distanz zwischen dem, was in der Politikberatung verwendbar ist, und dem, was wissenschaftlich Anerkennung vermittelt, immer größer geworden ist.

Eine zweite Schwierigkeit besteht an dieser Stelle in der wissenschaftlichen Spezialisierung,

Der Politiker muß nicht nur danach fragen, wie eine erstrebenswerte Welt aussehen soll. Er muß auch klären, welches die konkreten Schritte sind, mit denen er seine so ausgerichtete Politik umsetzt. Dazu kommt, daß er für seine Position eine Mehrheit erhalten

bzw. gewinnen muß. Die Spezialisierung in den Wissenschaften hat aber dazu geführt, daß die drei hier skizzierten Fragestellungen in unterschiedlichen Wissenschaften angesiedelt sind, zwischen denen ein deutlicher Mangel an Kommunikation besteht. Zwischen Ökonomie, Soziologie und Politikwissenschaft gibt es in der Praxis kaum überwindbare Grenzen. Dies führt dazu, daß der Politiker sich oft mit Vorschlägen auseinandersetzen hat, die in der politischen Praxis nicht umsetzbar bzw. nicht mehrheitsfähig sind oder werden können. Ratschläge, welche die politischen Rahmenbedingungen nicht berücksichtigen, sind aber nur bedingt hilfreich.

Unterschiedlich ist auch die Interessenlage von Politik und Wissenschaft. Zum einen hat der Politiker Interesse daran, sein Konzept, mit dem er Wähler überzeugen will, sachlich zu verbessern. Zum anderen sucht er wissenschaftliche Beratung mit dem Ziel, diese in öffentliche Unterstützung für seine Politik umsetzen zu können. Deshalb ist die Unabhängigkeit der Wissenschaft für ihn nur insoweit bedeutsam, wie dadurch seine Position in der Öffentlichkeit zusätzlich unterstützt werden kann.

Ganz anders ist die Situation beim Wissenschaftler. Unabhängigkeit ist konstitutiv für Wissenschaft. Insofern muß der Wissenschaftler darauf achten, daß er nicht für Wertvorstellungen in Anspruch genommen wird, die sich wissenschaftlich nicht begründen lassen. Aber auch für ihn gilt, daß die Überzeugungskraft seiner Argumente in der Öffentlichkeit höher ist, wenn er den Eindruck vermeidet, der Politik nach dem Munde zu reden. Insofern gibt es einen in der Sache angelegten Interessengegensatz von Politiker und Wissenschaftler.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp, 65, ist Präsident der Landeszentralbank in der Freien und Hansestadt Hamburg, in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein. Er war Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin, Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Senator für Finanzen und Senator für Wirtschaft in Hamburg.

Prof. Dr. Carl Christian von Weizsäcker, 61, ist Direktor des Energiewirtschaftlichen Instituts an der Universität zu Köln. Er war Vorsitzender der Monopolkommission.

Prof. Dr. Klaus-Werner Schatz, 56, ist wissenschaftlicher Berater des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln. Er war Vizepräsident des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel sowie Leiter der Abteilung Wirtschaft im Bundesministerium für Wirtschaft.

Prof. Dr. Birger P. Priddat, 49, ist Dekan an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre und Philosophie an der Universität Witten/Herdecke.

Die Situation der Politikberatung

Die hier dargestellten grundsätzlichen Unterschiede zwischen Politik und Wissenschaft machen das Verhältnis von Wirtschaftswissenschaften und Politikberatung von vornherein schwierig. Dazu kommt, daß die Veränderungen im politischen Prozeß und in der Wissenschaftstheorie nicht ausreichend wahrgenommen wurden, um das Verhältnis von Wirtschaftswissenschaft und Politikberatung neu zu bestimmen.

Das heißt nicht, daß nicht ein breites Spektrum von Politikberatungsansätzen vorhanden wäre, das durchaus mehr leistet, als üblicherweise unterstellt wird. Dabei muß man allerdings berücksichtigen, daß die Aufgabe der Politikberatung legitimerweise von Politik und Verwaltung definiert wird und nicht von der Wissenschaft.

Ein relativ erfolgreiches Modell der Politikberatung ist die Auftragsforschung, die allerdings eher von der Verwaltung als unmittelbar vom Politiker gesteuert wird. Die Verhältnisse sind hier weitgehend klar. Der Auftrag und damit die Zielsetzung der Studie erfolgt durch die Verwaltung, gelegentlich auch durch die Politik. Die Zielsetzung des Auftraggebers ist häufig eine doppelte: Zum einen will man die eingesetzten Instrumente verbessern, zum anderen Unterstützung für die eigene Position gewinnen. Der Auftragnehmer muß darauf achten, daß er hier nicht zu Unrecht in Anspruch genommen wird. Regelungen über die Veröffentlichung des Gutachtens sind hierfür geeignete Instrumente. Auch wenn hierbei nicht alle Erwartungen der Auftraggeber erfüllt werden, ergibt sich in der Regel eine wichtige öffentliche Diskussion zu dem jeweiligen Thema.

In der Auftragsforschung spielen in Deutschland insbesondere die großen Wirtschaftsforschungs-

institute eine wichtige Rolle. Für sie ist die Auftragsforschung von besonderer Bedeutung, denn sie werden so dazu veranlaßt, aktuelle, wissenschaftlich relevante Probleme zu bearbeiten. Häufig kann auf diese Art und Weise auch der Informations- und Datenzugang gesichert werden und eine Forschungsinfrastruktur aufgebaut werden. Schließlich müssen sie sich um einen Teil ihrer Ressourcen im Wettbewerb bemühen, was durchaus mit positiven Anreizwirkungen verbunden ist.

Die Erfolge dieser Politikberatung lassen sich an vielen Beispielen verdeutlichen. Selten waren es spektakuläre Reformen, die so ausgelöst wurden. Aber gerade im Bereich des Transfer- und Subventionssystems in all seinen Spielarten waren gründliche Wirkungsanalysen häufig hilfreich. Auch das Bewußtsein für die Notwendigkeit des Strukturwandels ist zum Beispiel durch die regelmäßige Strukturberichterstattung der Institute wesentlich entwickelt worden.

Wirksame Formen von Politikberatung stellen sicher auch die Spezialkommissionen dar, die immer wieder von Parlament oder Regierung eingesetzt werden. Dabei sind die Adressaten unterschiedlich. Enquete-Kommissionen, die das Parlament einsetzt, zielen in der Regel mehr auf die öffentliche Diskussion als auf unmittelbares Regierungshandeln. Mitglieder sind häufig Politiker und Wissenschaftler, was in der Regel auch zu einer Pluralität der Ergebnisse führt. Für die öffentliche Diskussion ist dies wichtig. Nicht unproblematisch sind Kommissionen, die von der Regierung eingesetzt werden. Für die Verwendung der Ergebnisse spielt die Nähe zu der jeweiligen Regierung eine gewisse Rolle. Dies ist auch nicht weiter überraschend. Eine

Regierung wird und muß darauf achten, ihre Ziele möglichst effizient durchzusetzen. Besteht aber ein Dissens über die Ziele zwischen Regierung und Kommission – und dies war in der Vergangenheit in Deutschland teilweise der Fall –, ist eine Umsetzung der Ergebnisse eher fraglich.

Man sollte auch nicht übersehen, daß es viele Formen der informellen Politikberatung gibt, sei es über die Lehre in Hochschulen, sei es über die Diskussion in den Medien oder die Mitarbeit in Parteien. Leider wird das offene parteipolitische Engagement in manchen Kreisen der Wissenschaft immer noch als problematisch angesehen. Eine offene Gesellschaft lebt aber vom politischen Engagement ihrer Bürger.

Die konsequente Fortsetzung eines solchen Engagements kann es sein, sich als Wissenschaftler direkt in die Politik zu begeben, sei es in die Parlamente, sei es in die Regierungen. Sicher ist die deutsche Situation dadurch geprägt, daß eine Durchlässigkeit zwischen politischen und wissenschaftlichen Funktionen eher unterentwickelt ist, insbesondere im Vergleich zu anderen Ländern. Trotzdem sollte man nicht übersehen, daß bei gutem Willen aller Beteiligten für die hier liegenden Probleme Lösungen gefunden werden können.

Zu den problematischen Institutionen der Politikberatungsszene in Deutschland zählt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Sein Adressat sollte die Regierung sein. Der Jahreswirtschaftsbericht der Regierung sollte sich im Gegenzug mit seinen Thesen auseinandersetzen. Dies ist nur selten der Fall gewesen, so daß sich die Wirkung des Sachverständigenrats im wesentlichen über seine Wahrnehmung in der

Öffentlichkeit ergab. Häufig ist freilich diese Wirkung beschränkt geblieben.

Es greift zu kurz, nur die Länge des Gutachtens dafür verantwortlich zu machen. Eine größere Rolle hat sicher eine von Anfang an unklare Positionsbestimmung gespielt. Dies wird besonders deutlich am Empfehlungsverbot und der Forderung nach Alternativszenarien, die sich im Gesetz über den Sachverständigenrat finden. Der Gesetzgeber hatte also durchaus eine Vorstellung davon, daß es mehr als eine Option geben könne und daß es Aufgabe der Politik sein müsse, diese vor dem Hintergrund der politischen Zielsetzung auszuwählen. Man kann natürlich das Empfehlungsverbot formal beachten, indem man auf die Vorstellung von Alternativen verzichtet, so wie dies in der Regel der Fall war. Der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers wird dieses nicht gerecht.

Dahinter mag auch die Vorstellung gestanden haben, daß es die eine ökonomische Wahrheit gäbe und daß deshalb keine Alternativen darzustellen seien. Dies aber ist, um auf die Kategorien der Eingangsüberlegungen zurückzukommen, eine politische und keine wissenschaftliche Sichtweise. Dem Sachverständigenrat ist deshalb auch immer wieder der Vorwurf der Einseitigkeit gemacht worden.

Reform der Politikberatung

Will man die Politikberatung in Deutschland verbessern, muß man zunächst die Frage stellen, ob die Fiktion aufrechtzuerhalten ist, daß es die eine und nur die eine wissenschaftliche Position zu wichtigen Fragen unserer Gesellschaft gäbe. Soweit es um Wissenschaft geht, könnte diese Position auch nicht durch eine Mehrheitsentscheidung festge-

stellt werden. Viel spricht deshalb dafür, von der Fiktion eines unabhängigen, über den politischen Fronten stehenden Sachverständigenrats Abstand zu nehmen, wie sie sich im deutschen Sachverständigenrat weitgehend herausgebildet hat.

Sinnvoll wäre demgegenüber eine Lösung nach dem Muster des Council of Economic Advisers (CEA) in den Vereinigten Staaten. Hier sind die Verhältnisse klar: Die Regierung braucht wissenschaftlichen Rat und bestellt sich dazu Fachleute ihres Vertrauens, die ihr diesen Rat geben. Die Wahrscheinlichkeit, daß dieser Ratsschlag umgesetzt wird, ist weit höher als bei der deutschen Lösung, da kein Dissens über die Ziele besteht und die Experten das Vertrauen der Regierung besitzen. Man muß nur ein einziges Mal den jährlichen Bericht des CEA² lesen oder Berichte früherer Vorsitzender des Council³, um festzustellen, wie unterschiedlich das deutsche und das amerikanische Gremium arbeiten. Der Council ist ständiger Gesprächspartner der Regierung, gestaltet die Regierungspolitik konkret mit, während der deutsche Sachverständigenrat in der Regel einmal im Jahr einen Bericht vorlegt, dessen Wahrnehmung durch die Regierung sicher auch aus Sicht des Rates zu wünschen übrig läßt. Konkrete Politikberatung durch erstklassige Ökonomen, die das Vertrauen der Regierung besitzen, wäre aber auch in Deutschland wünschenswert.

Grenzen der Politikberatung

Zu den Problemen der Politikberatung gehören häufig auch

sehr unrealistische Erwartungen in ihre Möglichkeiten. Schon der moderne wissenschaftliche Wahrheitsbegriff läßt keine endgültige Wahrheit zu. Wissenschaft entwickelt sich weiter. Irren ist auch im wissenschaftlichen Prozeß denkbar. Dieses darf der Wissenschaftler, der die Politik berät, nicht vergessen.

Das gilt erst recht, wenn er die Komplexität der gesellschaftlichen Entscheidungssituation berücksichtigt. In einer Demokratie kann Politik nur umgesetzt werden, wenn es Mehrheitsentscheidungen gibt. Der Politiker kann sich nicht damit zufriedengeben, daß er weiß, was er anstreben sollte. Er muß auch sehen, wie er dafür Mehrheiten erringt. Auch hierzu bedarf er der Beratung, und es ist durchaus vorstellbar, daß unter solchen Restriktionen selbst bei einem wohldefinierten Zielsystem nicht die erstbeste Lösung zum Zuge kommt.

Es ist häufig nicht das Unvermögen der Politiker, gute Ratschläge aufzunehmen, sondern es ist das Unvermögen der Wissenschaftler, die unverrückbaren Handlungsrestriktionen des Politikers in seinem Kalkül zu berücksichtigen.

Aus der Sicht des Politikers muß man übrigens eine Frage zulassen, die Politikberatung relativieren kann. Ist es eigentlich wirklich so, daß ein Höchstmaß an Transparenz die Durchsetzung politischer Entscheidungen erleichtert? Ist es zum Beispiel nicht gerade bei Verteilungsfragen einfacher, eine politische Entscheidung durchzusetzen, wenn noch Unsicherheit über Gewinner und Verlierer derselben besteht? Im übrigen kann ja diese Unsicherheit sogar sachlich geboten sein. Wie häufig machen Wissenschaftler in der Politikberatung den Versuch, Unsicherheit zu beseitigen, obwohl es dafür sachlich keinen Anlaß gibt.

² Vgl. Council of Economic Advisers: Annual Report of the Council of Economic Advisers, in: Economic Report of the President, Washington D.C., 1999, S. 307-318.

³ Vgl. Martin Feldstein: The Council of Economic Advisers and Economic Advising in the United States, in: The Economic Journal, 102, September 1992.

Reflektiert man das Verhältnis von Wirtschaftswissenschaften und Politikberatung, ergeben sich viele Fragen, die der Antwort harren. Der Wissenschaftler, der Politikbera-

tung betreiben will, muß sich mit ihnen vertraut machen. Er muß die unterschiedlichen Rollen des Politikers und des Wissenschaftlers begreifen und bei seiner Arbeit berück-

sichtigen, auch wenn letztlich immer ein Spannungsfeld zwischen Wirtschaftswissenschaften und Politikberatung bestehen bleiben wird – und wohl auch notwendig ist.

Carl Christian von Weizsäcker

Wissenschaftliche Beratung der Wirtschaftspolitik

Wissenschaft, Wirtschaft und Staat sind drei Teilsysteme der Gesellschaft, die sich gegenseitig bedingen und beeinflussen. Der Staat ist in der modernen Gesellschaft die Instanz, die über das Gewaltmonopol verfügt. Seine Funktionen sind somit primär die der Stabilisierung einer vorhandenen Ordnung. Im modernen Verfassungsstaat gehört dazu auch die Gesetzgebung und die Verantwortung für die Beachtung der Gesetze durch die Bürger, aber auch durch die staatlichen Instanzen selbst. Der Gesichtspunkt der staatlichen Gesetzgebung ist der der Allgemeingültigkeit, somit tendenziell der Zentralisierung der Willensbildung. Staatliche Entscheidungen unterliegen der Kontrolle durch eine Öffentlichkeit, die in entwickelten Industriegesellschaften demokratisch konstituiert ist. Demokratie im modernen Sinn ist nicht nur das Mehrheitsprinzip, sondern auch die Agora des Meinungsaustauschs und Meinungskampfes. Mehrheitsentscheidungen gelten als prinzipiell revidierbar durch spätere, veränderte Mehrheiten.

Gegenüber der zentralisierenden Instanz des Staates stehen die dezentral organisierten Systeme der Wirtschaft und der Wissenschaft. Das Gesamtsystem der modernen Gesellschaft ist ein komplexes System. Komplexe Systeme nenne ich solche Systeme,

deren Komplexitätsgrad das Ausmaß überschreitet, welches noch zentral steuerbar wäre. Komplexe Systeme entwickeln sich auf dem Wege der „Selbstorganisation“ evolutorisch weiter. Die Veränderungsimpulse kommen hier fast nie von einer zentralen Steuerungsinstanz, sondern meist aus denjenigen Teilsystemen, die dezentral aufgebaut sind. Mit einem dezentralen Aufbau eines Teilsystems meine ich einen Aufbau, in dem Veränderungen an Teilen des betrachteten Teilsystems „systemkonform“ erfolgen können, ohne daß eine das gesamte Teilsystem vertretende Instanz gegen diese Veränderung ein Veto einlegen könnte. Die wettbewerblich organisierte Wirtschaft, aber auch die moderne Wissenschaft sind derartige dezentral aufgebaute Teilsysteme der Gesamtgesellschaft. Die Abwesenheit solcher zentralen Kontrollinstanzen für Veränderungen macht diese dezentralen Teilsysteme veränderungsfreundlich, evolutionsfreundlich, d.h. progressiv.

Jedes der drei genannten Teilsysteme hat seine Eigengesetzlichkeiten. Wirtschaft organisiert sich nach dem Leitgedanken der Effizienz und damit nach den Prinzipien der Arbeitsteilung. Der Steuerungsmechanismus ist der Wettbewerb auf dem Markt. Wissenschaft organisiert sich nach dem Leitgedanken der überprüf- baren Erkenntnis. Der Steuerungs-

mechanismus ist der Publikationswettbewerb unter der Kontrolle der jeweiligen Fachkollegen. Auch der Wissenschaftsprozeß ist durch ein hohes Maß der Arbeitsteilung, der Spezialisierung gekennzeichnet. Staat und Politik orientieren sich am Leitgedanken des Gemeinwohls. Der Steuerungsmechanismus der Politik ist der Wettbewerb um die Mehrheit.

Gegenseitiger Einfluß

Jedes der drei Systeme beeinflusst die beiden anderen Systeme. Der Staat schafft mit seinen Finanzmitteln und seinen Wissenschaftsinstitutionen die materielle und infrastrukturelle Basis für die Wissenschaft. Insbesondere in der aufwendigen Großforschung hat der Staat auch maßgeblichen Einfluß auf die Forschungsprioritäten. Aber die Wissenschaft bestimmt letztlich nach ihren Maßstäben, welche Forschungsergebnisse als gültig anzusehen sind. Der Staat betreibt Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik und Steuerpolitik und beeinflusst damit das Wirtschaftsgeschehen sehr maßgeblich. Die Wissenschaft hat insofern starken Einfluß auf die Wirtschaft, als die Ergebnisse der Wissenschaft, insbesondere der Naturwissenschaft, der medizinischen Wissenschaft, der Ingenieurwissenschaft, der Informatik zu nützlichen Produkten führen können, die von der Wirtschaft dann meist mit weiterem Entwicklungsaufwand auf den

Markt gebracht werden. Die Wissenschaft ist ohne Zweifel eine der Hauptquellen für den wirtschaftlichen Fortschritt. Umgekehrt gibt es einen Einfluß der Wirtschaft auf die Wissenschaft. Ein Teil der Wissenschaft wird explizit in kommerzieller Absicht durchgeführt, die Industrieforschung. Aber auch die Grundlagenforschung wird beeinflusst durch den Gedanken der wirtschaftlichen Nützlichkeit von Forschungsergebnissen.

Welchen Einfluß üben die beiden anderen Systeme auf die Politik aus? Wirtschaftliche Interessengruppen üben offenkundig starken Einfluß auf die Politik aus. Von ganz wenigen Ausnahmefällen abgesehen kann eine Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik nicht durchgehalten werden, die sowohl die Gewerkschaften als auch die Unternehmerverbände gegen sich hat. Der Gegensatz zwischen dem sogenannten „bürgerlichen“ Lager und dem „linken“ Lager in modernen Demokratien ist primär der einer stärkeren Orientierung an dem Interessenstandpunkt der Unternehmer für das bürgerliche Lager oder dem der Gewerkschaften für das linke Lager. Die quantitative Überlegenheit der Arbeitnehmer gegenüber den Arbeitgebern wirkt sich in der modernen Marktwirtschaft und Politik dadurch aus, daß die Wirtschaftspolitik sich primär durch die Arbeitnehmerinteressen legitimiert. Auch eine „unternehmerfreundliche“ Politik wird in der öffentlichen Debatte begründet mit dem Arbeitsplatzargument, d.h. mit einem Argument, das die Arbeitnehmerinteressen in den Vordergrund stellt.

Die Interessengruppen, die großen Einfluß auf die Politik haben, vertreten vor allem Status-quo-Interessen. Denn diese sind besser organisierbar. Die Gewerkschaften vertreten die Inhaber

heutiger Arbeitsplätze, nicht die nicht personalisierbaren Interessen der Inhaber künftiger Arbeitsplätze. Analoges gilt für die Unternehmerverbände. Der Einfluß der Wirtschaft auf die Politik bewirkt somit ganz bestimmte Eigenesetzlichkeiten staatlicher Wirtschaftspolitik. Das verkürzte Denken, das in Interessenverbänden vorherrscht und ihrer Struktur nach vorherrschen muß, begünstigt kurzfristige Effekte gegenüber langfristig erzielbaren Effekten. Und der Status quo wird begünstigt gegenüber jeder Art von Veränderung.

Naive Politikberatung

Die naive Form der Politikberatung durch die Wirtschaftswissenschaft ignoriert die Eigengesetzlichkeiten des politischen Prozesses. Sie rät der Politik, das zu tun, „was richtig ist“, unabhängig von der Frage, was wann politisch durchsetzbar ist. Die naive Politikberatung geht von der impliziten Annahme aus, daß Politikfehler einzig dadurch entstehen, daß die Politiker schlecht informiert sind. Diese implizite Annahme ist im Kern aber verfehlt. Es mag durchaus sein, daß Politiker einen Mangel an volkswirtschaftlichen Fachkenntnissen aufweisen. Aber sie haben sehr viele Kenntnisse auf einem anderen Gebiet, nämlich der Wissenschaft davon, was beim Wähler und den Interessengruppen gut ankommt. Diese Kenntnisse gehören zu ihrem Know-How davon, wie man in der Politik überlebt. Die Kenntnis davon, was richtig ist, mag dabei stören, das gut zu beherrschen, was populär und durchsetzungsfähig ist. Es gibt systemimmanente Grenzen der Aufnahmefähigkeit der Politik für das, was von der Wissenschaft als richtig erkannt wird.

Diese Grenzen sind einmal kognitiver Natur. Wer die Macht an-

strebt oder die Macht errungen hat, der hat den Kopf voll mit Wissen ganz anderer als volkswirtschaftlicher Art. Die Fähigkeit, nun noch volkswirtschaftliche Kenntnisse zu erlernen, ist einfach aus Kapazitätsgründen begrenzt. Aber es gibt Politiker mit überdurchschnittlicher Intelligenz, die diese Kapazität vielleicht doch haben. Ein tieferliegendes Hemmnis ist psychologischer Natur: das Phänomen der Scheu vor kognitiver Dissonanz. Wie Festinger und andere nachgewiesen haben, tendiert der Mensch dazu, Konsistenz zwischen dem herzustellen; was er tut, auch in eigenem Interesse tut, und dem, was er glaubt, was er für richtig hält. Der Politiker muß seine Politik in der Öffentlichkeit mit passenden Argumenten vertreten. Er präferiert naturgemäß eine Politik, die rasche Erfolge verspricht oder die populär ist. Er ist weniger als angemessen interessiert an einer Politik, die auf Dauer gesehen die richtige wäre, zuerst aber unpopulär zu sein verspricht. Der psychologische Mechanismus der Scheu vor kognitiver Dissonanz läßt ihn deshalb in der Wahl seiner Theorien solche als für richtig gehalten auswählen, die populäre Maßnahmen rechtfertigen. In der Wahl seiner Berater, in der Entscheidung zwischen konkurrierenden Erklärungsansätzen wird er sich aus den genannten psychologischen Gründen für solche entscheiden, die es ihm leichter machen, sich für populäre Schritte zu entscheiden.

Ein Paradebeispiel für diese Theorieselektivität ist die instinktive Affinität aller Vollblutpolitiker für das, was von den einen Keynesianismus, von den anderen Vulgärkeynesianismus genannt wird. Es ist dies die Auffassung, daß das Problem der Arbeitslosigkeit vor allem eines der unzureichenden Nachfrage ist. Die dem entspre-

chende Rezeptur ist die einer expansiven Geld- und Fiskalpolitik, sozusagen immer und überall, sowie einer Ermutigung der Gewerkschaften, die Lohnpolitik aggressiver zu gestalten, damit die „Massenkaufkraft“ gestärkt wird. Die Folge solcher Politik, insbesondere solcher Geld- und Fiskalpolitik, ist im Regelfall kurzfristig eine verbesserte Konjunktur und damit eine größere Popularität der Regierung. Die späteren negativen Folgen für die Preisstabilität und den Gesamtwohlstand wiegen für den heute im Wahlkampf befindlichen Politiker geringer. Daß diese Spätschäden nicht oder nur geringfügig eintreten werden, prognostiziert der „Vulgärkeynesianismus“. Deshalb schafft er den Politikern ein gutes Gewissen bei der Verfolgung ihrer expansiven Politik.

Realistische Politikberatung

Eine nicht mehr naive, sondern realistische Form der Politikberatung wird die Eigengesetzlichkeiten der Politik ins Kalkül mit einbeziehen. Sie erhält dann eine zusätzliche Funktion. Es geht nicht einfach um die Beratung derer, die die Macht haben. Es geht auch darum, dem Publikum, der öffentlichen Meinung einen Maßstab an die Hand zu geben, mit dem die Entscheidungen der Politik beurteilt werden können. Diese Funktion wird besonders deutlich bei solchen Gremien, die als unabhängige Beratungsgremien konstituiert sind und die ihre Gutachten veröffentlichen. Dazu gehören bei uns der Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Sachverständigenrat für Umweltfragen, die Monopolkommission und andere.

Die Schwierigkeit einer solchen Beratung der Öffentlichkeit ist die,

daß wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse in aller Regel nicht ausreichen, um die eine beste Politik in einer konkreten Situation zu deduzieren. Wir leben in einer zukunfts-offenen Welt. Die Zukunft kann nicht mit Sicherheit vorausgesagt werden. Dies führt zu der Klage der Politiker, die aus dem England der dreißiger Jahre kolportiert wird: „Fragt man fünf Ökonomen nach dem, was am besten zu tun sei, bekommt man sechs unterschiedliche Antworten, davon zwei von Keynes.“ Es ist die Regel, daß der Rat, was zu tun sei, nur dann eindeutig gegeben werden kann, wenn der Ratgeber eigene, nicht voll objektivierbare Urteile über die wahrscheinliche Zukunftsentwicklung einfließen läßt. Deshalb sind solche Ratschläge immer auch kritisierbar. Der Kritiker kann fast immer nachweisen, daß die Ratschläge auf bestimmten unbewiesenen Prämissen beruhen. Das aber gibt dem Politiker immer auch die Möglichkeit, den Rat der Sachverständigen zu relativieren. Er kann immer Gründe angeben, weshalb er den Rat nicht befolgen wird.

Dennoch hat das Votum von Sachverständigen in der Öffentlichkeit dann Gewicht, wenn dem Publikum offenkundig gemacht werden kann, daß es sich bei Meinungsunterschieden zwischen Regierung und Sachverständigen gerade auch um den Gegensatz zwischen Kurzfrist- und Langfristorientierung handelt. Das Interesse der Politik an raschen Erfolgen kann dann für ihre eigene argumentative Position zu einer Belastung werden. Das Interesse der Sachverständigen an der auch längerfristigen Aufrechterhaltung ihres Renommées wird dann als glaubwürdigere Basis angesehen als das Interesse der Politik an kurzfristigen Erfolgen. Das Publikum diskontiert die Argumente

derjenigen, denen es auf den raschen Erfolg ankommt.

Die konkrete Situation

Es gibt Dilemmasituationen für den nicht mehr naiven sachverständigen Berater. Diese entstehen zum Beispiel dann, wenn man sich in einer sogenannten keynesianischen Situation befindet. Sie scheint mir beispielsweise heute für Deutschland und Euroland gegeben zu sein. Unter einer „keynesianischen“ Situation versteht man eine gesamtwirtschaftliche Situation, in der ohne Inflationsgefahr die Gesamtnachfrage und damit die Beschäftigung gesteigert werden könnte. Die Politik wird in einer solchen Situation mit Recht auf eine expansive Geldpolitik drängen und auch die Fiskalpolitik expansiver gestalten. Soll der sachverständige Berater dann eine solche expansive Politik gutheißen? Der naive Berater wird dies tun. Der realistische Berater wird zögern, denn er weiß, wie schwer es sein wird, die expansive Politik später zu revidieren.

In der konkreten Situation Europas kann dies sehr gut verdeutlicht werden. Durch den Maastricht-Vertrag ist die Einführung des Euro an die bekannten Stabilitätskriterien gebunden worden. In dem Bemühen, beim Euro von Anfang an dabei zu sein, haben die meisten Mitgliedstaaten eine Politik der Konsolidierung der Staatshaushalte durchgeführt. Dies hatte Auswirkungen nicht nur auf die Staatsfinanzen selbst, sondern über die damit gedämpfte Konjunktur auch auf die Lohnbildung in Europa. Es kam zu überwiegend maßvollen Lohnabschlüssen. Als die Kapitalmärkte feststellten, daß die Konsolidierungsbemühungen ernsthaft waren, begannen auch die langfristigen Zinsen zu sinken, was in sich selbst eine weitere Konsolidierung bewirkte.

Durch den Stabilitätspakt ist die Gültigkeit der Maastricht-Kriterien prolongiert worden. Damit sind die Mitgliedstaaten auch weiterhin zur Konsolidierung verpflichtet. Natürlich ist die fiskalische Belastung der Staatsschuld vom Zinsniveau abhängig. Bei einem relativ niedrigen Zinsniveau könnte der Staatshaushalt einen höheren Schuldenstand verkraften als bei einem höheren. Deshalb spräche rein theoretisch in der heutigen „keynesianischen“ Situation mit niedrigen Zinsen einiges dafür, die Steuern zu senken, um so der europäischen Wirtschaft einen expansiven Impuls zu geben. Aber man kann als politisch realistischer Berater eine solche konjunkturell bedingte Unterbrechung der staatlichen Konsolidierungspolitik nicht empfehlen, weil erwartet werden muß, daß diese „Unterbrechung“ zu einem „Abbruch“ der Konsolidierungspolitik ausartet. Die so mühsam errungene Politik der Konsolidierung darf nicht um kurzfristiger konjunktureller Effekte willen gefährdet werden.

Hilfe für die stärkere Langfrist-Orientierung der Politik kommt zu-

nehmend von den internationalen Kapitalmärkten. Diese haben zum Beispiel das Prinzip einer unabhängigen Zentralbank durchgesetzt, indem Währungen, die von einer unabhängigen Zentralbank verwaltet werden, auf den Kapitalmärkten höheres Vertrauen genießen und deshalb zu einem niedrigeren Zins führen. Die internationalen Kapitalmärkte bringen im Durchschnitt sicherlich einen höheren wirtschaftlichen Sachverstand ein als der durchschnittliche Wähler. Ihr Druck auf die jeweilige nationale Politik ist sicherlich geeignet, eine extreme Kurzfrist-Orientierung der Politik zu verhindern.

Damit aber eröffnet sich dem sachverständigen Berater ein neues Forum mit indirekter Wirkung auf die Politik. Guter wirtschaftswissenschaftlicher Rat wird auf den internationalen Märkten immer ein offenes Ohr finden. Über diesen Rat an die Kapitalanleger kann sich dieser Rat dann auch auf die Politik auswirken. So mag letztlich Keynes mit seiner Schlußabsatz in der General Theory recht behalten, in dem er

schreibt: „... the ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economists. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years back. I am sure that the power of vested interests is vastly exaggerated compared with the gradual encroachment of ideas.“

Ich hatte einleitend festgestellt, daß die Politik als zentralisierende Instanz konservativ, status-quo-orientiert ist, während Wirtschaft und Wissenschaft als dezentral organisierte Teilsysteme veränderungsfreundlich und progressiv sind. Auf den internationalen Kapitalmärkten verbünden sich sozusagen die beiden progressiven Teilsysteme, um auch dem trägen Koloß „Leviathan“, wenn auch mit zeitlicher Verzögerung, den Fortschritt zu vermitteln.

Klaus-Werner Schatz

Erfolge und Fehlschläge der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung

Die Wirtschaftswissenschaften haben die politischen Entscheidungen in der Nachkriegszeit in (West-)Deutschland stark geprägt. Dies gilt beispielsweise für das grundsätzliche Bekenntnis zu Markt und Wettbewerb als Ordnungsrahmen für die Wirtschaft am Ende der vierziger Jahre oder für die Umsetzung des Freihandels als tragendes Prinzip für die

Außenwirtschaftspolitik in den folgenden Jahrzehnten.

In neuerer Zeit mehren sich aber die Zweifel am Einfluß der Wirtschaftswissenschaften auf die Politik:

□ Ein prominentes Beispiel ist die wirtschaftliche Bewältigung der deutschen Vereinigung, die von der Politik in einer Weise versucht wurde, die die Mehrzahl der Öko-

nomen für fundamental falsch hielt. So wurden in Ostdeutschland dieselben schädlichen Regulierungen oder Monopole eingeführt, wie sie im Westen existieren. Die Tariflöhne wurden rasant angehoben; damit verloren zahlreiche Betriebe die Chance auf ein Überleben und die neuen Bundesländer den Wettbewerbsvorteil eines niedrigen Lohnniveaus.

□ Ein weiteres Beispiel ist der Euro, der entgegen dem Rat der meisten Wissenschaftler verwirklicht wurde; sie befürchteten aus verschiedenen Gründen, das gemeinsame Geld könne unter dem Druck von Politikern zu einer weicheren Währung werden als die D-Mark (daß nun ausgerechnet deutsche Politiker solchen Druck ausüben, hatte wohl kaum ein Wissenschaftler vorhergesehen).

Die Zweifel nehmen aber auch zu, ob die Wirtschaftswissenschaftlichen Konzepte haben, die für die Politik taugen. So hat die Arbeitslosigkeit ein erschreckendes Ausmaß angenommen, obschon sich die Politik einen nachhaltigen Rückgang zum vordringlichen Ziel gesetzt hatte. Die Politik hat sich dabei immer wieder auf angebotspolitische Konzepte berufen, wie sie von der Wissenschaft weit überwiegend vertreten werden.

Komplexe Wirklichkeit

Wissenschaftliche Beratung ist in einen politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozeß eingebunden, der unter den heutigen Bedingungen in Deutschland oft sehr verschlungen und zeitaufwendig ist, und zwar nicht nur dann, wenn es um grundsätzliche Weichenstellungen geht. Es gibt fast nie nur den einen Politiker, der Adressat der Beratung ist und unter ihrer Berücksichtigung seine die Regierung bindende Entscheidung trifft. Vielmehr spiegeln die Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse die Komplexität der deutschen Wirklichkeit in Wirtschaft und Gesellschaft wider, auch die vielen Fehlentwicklungen, Unzulänglichkeiten oder falschen Prioritäten. Zu ihnen gehören beispielsweise der fast stete Vorrang des sogenannten Sozialen und der Umverteilung von Einkommen,

auch durch Subventionen, gegenüber ökonomischen Erfordernissen wie der Aufrechterhaltung von Anreizmechanismen, die Einkommen entstehen lassen. Die immer wieder beklagte Verrechtlichung aller Lebensverhältnisse bis in die Einzelheiten ist in diesem Zusammenhang zu nennen oder die Scheu vor Innovationen und den mit ihnen verbundenen Risiken. Dies alles bedeutet, daß die wirtschaftspolitische Phantasie des Beratenden, aber auch entscheidungsfreudiger- und unternehmerischer Politiker, fortwährend auf die Bedenken der Bestandsbewahrer, der Fiskalisten, der Buchhalter, der Sozialpolitiker stößt. Illusionen darf man sich nicht machen: wissenschaftliche Beratung der Politik ist mühsam und erfordert langen Atem.

Zumeist sind an der Meinungs- und Entscheidungsfindung mehrere Ministerien zu beteiligen und es ist Einvernehmen herzustellen; bei wichtigen oder strittigen Fragen ist in der Regel zudem das Bundeskanzleramt vertreten. Eine Thematik kann aus der Bundesregierung heraus – Kanzler, Minister, Staatssekretäre – zur Klärung und Vorbereitung einer Entscheidung in die Verwaltung hereingegeben werden, sie kann aber auch aus der Verwaltung an die politische Spitze mit der Bitte um Entscheidung herangetragen werden. Fast immer gibt es dabei einen Verwaltungsweg vom Referenten über Referatsleiter, Unterabteilungsleiter und Abteilungsleiter (die erste politische Entscheidungsebene) und je nach Bedeutung der Sache über Staatssekretär und Minister bis in das Kabinett. Zwischen den Ministerien ist notfalls auf jeder der Ebenen zu verhandeln; falls die Angelegenheit streitig bleibt, wird sie auf die jeweils höhere Ebene verlagert. In

der Regel wird im Kabinett abschließend erst entschieden, wenn zuvor Einvernehmen zwischen den Beteiligten hergestellt ist. Dazu gehört unter Umständen auch, daß sich der Koalitionsausschuß – viele rechnen ihm die eigentlich zentrale Rolle bei strittigen Themen zu – auf eine Lösung verständigt hat.

Politiker werden immer auch deshalb gewählt, weil sie die Interessen bestimmter Gruppen vertreten. Überdies kann es sich keine Regierung auf die Dauer erlauben, gegen wichtige Anliegen bedeutsamer Gruppen zu verstoßen, wenn sie auf deren Kooperationsbereitschaft angewiesen ist. Deshalb werden auf den verschiedenen Ebenen des Meinungsbildungs- und Entscheidungsverfahrens die Vorstellungen dieser Gruppen eingeholt und die eigenen Überlegungen dargestellt. Außerdem wird mit den zuständigen Arbeitskreisen der Parteien beraten und die einschlägigen Ausschüsse des Bundestages sind zu beteiligen, die dem Plenum vorschlagen, wie es entscheiden sollte. Je nach Rechtslage muß Einvernehmen mit dem Bundesrat hergestellt werden.

In dieses komplizierte Geflecht müssen die Wirtschaftswissenschaften hineinwirken, wenn sie wissenschaftliche Erkenntnisse in Politik umsetzen wollen. In Deutschland ist das wirtschaftswissenschaftliche Beraterspektrum breit: Sachverständigenräte, wissenschaftliche Beiräte und Kommission der Bundesregierung; öffentliche und private Forschungsinstitute, Institute in den Hochschulen. Die Bundesregierung vergibt zahlreiche Forschungs- und Beratungsaufträge. Die Politik kann auf die Expertise internationaler Institutionen wie die EU, die OECD, den Internationalen Währungsfonds

oder die Weltbank zurückgreifen. Berücksichtigt werden muß auch, daß wirtschaftswissenschaftlich ausgebildete Mitarbeiter auf den verschiedenen fachlichen Ebenen in den Ministerien tätig sind und Erkenntnisse der Wissenschaft umsetzen. Die Fachebenen können die eigentlichen politischen Entscheidungen stark vorprägen. Die Wirtschaftswissenschaften haben somit sehr viele Möglichkeiten und Ansatzpunkte, ihren Rat in die Politik einfließen zu lassen. In dem politischen Entscheidungsgeflecht versickert dieser Rat allerdings oft, er wird sogar verfälscht. Da muß die Beratung nachstoßen und beharren.

Erfolge der Politikberatung

Erfolgsgeschichten wirtschaftswissenschaftlicher Beratung der Politik sind auch in neuerer Zeit zu finden:

□ Die Geldpolitik hat nach der Hektik in den siebziger Jahren im großen und ganzen den Kurs einer stetigen Geldmengenausweitung verfolgt, wie er von den Ökonomen als Teil einer angebotsorientierten Politik empfohlen worden war. Freilich sind die Konstellationen auf diesem Gebiet auch anders als sonst in der Politik: die Deutsche Bundesbank wie die jetzt für den Euro zuständige Europäische Zentralbank sind unabhängig und nicht den üblichen politischen Kalkülen unterworfen; sie haben einen auch quantitativ recht gut faßbaren, gesetzlich bestimmten Auftrag, an dem sie gemessen werden können. Außerdem haben die in der Regierungsverantwortung stehenden Politiker in den achtziger und in den neunziger Jahren die Unabhängigkeit der Notenbank respektiert und es vermieden, sie zu bestimmtem Handeln zu drängen.

□ Die Privatisierung und die Deregulierung (Telekommunikation, Strom- und Gaswirtschaft, Straßengüterfernverkehr oder Luftverkehr), die ebenfalls Teil der angebotspolitischen Strategie sind, sind erheblich vorangebracht worden. Bei der Privatisierung haben aber wohl auch schiere Finanznöte der öffentlichen Hand eine Rolle gespielt.

Bei der Deregulierung ergaben sich Zwänge durch Vorgaben des Europäischen Gerichtshofes und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, weil sonst die Realisierung des Europäischen Binnenmarktes nicht möglich gewesen wäre. Der Einfluß der wissenschaftlichen Beratung auf die deutsche Deregulierungspolitik mag deshalb wesentlich geringer sein, als dies zunächst scheint. So hat die Beratung hinsichtlich anderer Bereiche kaum etwas bewirkt, bei denen europarechtliche Vorgaben und Zuständigkeiten fehlen, die Deregulierung aus ökonomischer Sicht aber nicht weniger gut begründet ist als in der Telekommunikation oder der Stromwirtschaft. Beispielsweise wurde für das Handwerk auch durch die jüngste Novelle von 1998 eine nennenswerte Marktöffnung nicht verwirklicht, und auf dem Arbeitsmarkt war eine überzeugende Reformstrategie nicht zu erkennen.

Fehlschläge wissenschaftlicher Beratung

Neben den Erfolgen gibt es klare Fehlschläge wissenschaftlicher Beratung:

□ In der Finanzpolitik ist kaum eine Spur der Beratung zu erkennen. Zwar wurden in den achtziger Jahren die Steuersätze mehrfach gesenkt und die Staatsquote deutlich zurückgeführt. Doch die gründliche Durchforstung der öffentlichen Aufgaben und Ausgaben

auf das volkswirtschaftlich Notwendige und Wünschenswerte wurde nicht angegangen; so stiegen die Subventionen nahezu unbremst weiter und der Anteil der Investitionen an den öffentlichen Ausgaben sank. Zahlreiche Experten und Kommissionen haben für die Steuerpolitik gefordert, die Ausnahmereiche von den allgemein gültigen Steuerprinzipien zu streichen, die Steuerbasis zu verbreitern, die Steuersätze drastisch zu senken und das Steuerrecht insgesamt einfacher, transparenter und in diesem Sinne gerechter zu machen. Das ist über lange Zeit unter anderem an den Fiskalisten unter den Politikern gescheitert, die Einnahmeausfälle für den Staat befürchteten und sich nicht vorstellen konnten, daß ein reformiertes Steuersystem zu rascherem Wachstum der Wirtschaft und damit auch zu schneller steigenden Steuereinnahmen führen würde. Bei den Steuern setzte die Politik erst so spät zu Reformen an, daß sie angesichts der fortgeschrittenen Legislaturperiode und der geänderten Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat wohl scheitern mußte.

□ Die immer wieder verlangte grundlegende Umstellung der Systeme der sozialen Sicherung zu mehr Eigenverantwortung und privater Vorsorge, zu mehr Kosten- und Leistungstransparenz, zu größerer Effizienz und Äquivalenz wurden nie ernsthaft versucht, obwohl seit langem und nahezu einmütig von der Wissenschaft angemahnt. Es blieb bei Reparaturversuchen innerhalb der bestehenden Systeme, mit denen die Schäden zum Teil noch, und dies von vornherein erkennbar, vergrößert wurden.

So liegt es für nahezu alle Sachverständigen auf der Hand, daß die Rentenversicherung dringend

reformiert werden muß, sollen die Beiträge nicht dramatisch steigen. Viele raten dazu, vom gegenwärtigen Umlageverfahren, bei dem die jeweils arbeitende Generation aus ihren Beiträgen die Rentenzahlungen finanziert, auf das Kapitaldeckungsverfahren überzugehen, bei dem die künftigen Rentner während der Zeit ihrer Erwerbstätigkeit einen Kapitalstock aufbauen, aus dem später ihre Renten gezahlt werden. Damit die unvermeidliche Doppelbelastung während der Übergangszeit nicht zu hoch ausfällt, müßten die Übergangsfristen sehr lang sein. Die Reform könnte erst nach mehreren Jahrzehnten – wohl nach mehr als einem halben Jahrhundert – abgeschlossen, ihre Vorteile erst sehr spät spürbar werden.

Schon dieser zeitliche Aspekt veranlaßt die meisten Politiker dazu, den Rat strikt zurückzuweisen. Dann wird eher zu weiteren Bundeszuschüssen an die Rentenversicherung gegriffen und zur Refinanzierung an der Steuer-schraube gedreht, obschon damit nur Zeit zu verlieren ist, denn die Dramatik des Problems vergrößert sich mit jedem Jahr, das so vergeht. Die neue Bundesregierung hat mit ihren Beschlüssen, die Energiesteuern zu erhöhen, um den Beitrag zur Rentenversicherung zu senken – wohlklingend als „Ökosteuerreform“ verbrämt –, soeben unter Beweis gestellt, daß sie nach dem alten Muster zu verfahren gedenkt. Selbst die zögerlichen Schritte der Vorgängerregierung in die richtige Richtung wurden zurückgenommen.

Unterschiedliche Rationalität

Zwischen politischer und ökonomischer Rationalität klaffen nicht selten Welten. Ein weiteres Beispiel: Vor kurzem wurde die Magna Charta der Marktwirtschaft

in Deutschland, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), novelliert, wobei wissenschaftliche Beratung maßgeblichen Einfluß hatte. Die Novelle, die von der damaligen Regierungskoalition wie von der Opposition getragen wurde, ist in der Wissenschaft überwiegend als ein großer Schritt zu mehr Wettbewerb begrüßt worden; insbesondere wurden im GWB die traditionellen Ausnahmen vom Kartellverbot für Bereiche wie Telekommunikation oder Banken und Versicherungen gestrichen. Besonders in einem Punkt ergab sich jedoch aus der Wissenschaft – wie übrigens auch aus fast der gesamten Presse – heftigste, berechtigte Kritik: auf Drängen des Deutschen Fußball-Bundes (DFB) wurde nämlich der Sport als neuer Ausnahmebereich aufgenommen, im wesentlichen, weil der DFB die Fernsehübertragungsrechte an Fußballspielen weiterhin zentral vermarkten will, aus denen ihm hohe Einnahmen zufließen. Dieses zentrale Verfahren war vom Bundesgerichtshof als Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht für unzulässig erklärt worden. Entsprechend den Wünschen des DFB stimmten alle Bundesländer im Bundesrat und die Bundestagsabgeordneten fast einmütig über die Parteiengrenzen hinweg für einen Ausnahmebereich Sport. Für die neue rechtliche Regelung, die im übrigen erkennbar gegen EU-Recht verstößt, ließ sich kein einziges volkswirtschaftlich tragfähiges Argument finden – aber es herrschte Furcht vor Millionen Deutschen, die Mitglieder in Fußballvereinen sind, und Bundestagswahlen standen bevor. Es ging schlichtweg um politischen Populismus.

In Deutschland finden nur wenige Wissenschaftler den Weg in die wirtschaftspolitische Beratung innerhalb des Regierungsapparates.

Das hat mit beamtenrechtlichen Vorschriften zu tun, die den Wechsel erschweren oder (zunehmend) unattraktiv machen, und mit der Tatsache, daß eine Tätigkeit innerhalb der Regierung im akademischen Betrieb kaum honoriert wird. Ein anderer Aspekt ist, daß externe wirtschaftswissenschaftliche Beratung möglicherweise mehr bewirken kann als interne. Der interne Berater ist nämlich eingebunden in politische Loyalitäten. Die eigene – relativ kurze – Erfahrung zeigt: im Bundesministerium für Wirtschaft wurde ein sehr offener Diskussionsstil gepflegt. Ein interner Berater kann Informationen und Entscheidungskanäle nutzen, die einem externen nicht zugänglich sind, und er kann durchaus Einfluß auf politische Entscheidungen nehmen.

Wenn sich die Wissenschaft darüber beklagt, daß ihre Erkenntnisse in der Politik zu wenig Gehör finden, so muß unter anderem bedacht werden, daß wissenschaftlicher Rat eine Bringschuld ist. Wissenschaftliche Erkenntnisse müssen in die Öffentlichkeit gebracht werden, damit sie von der Politik wahrgenommen werden. Es muß die Relevanz einer wissenschaftlichen Einsicht für Probleme der praktischen Wirtschaftspolitik gezeigt werden, damit sie Widerhall findet. Der Rat darf nicht so allgemein formuliert sein, daß sich daraus für die Praxis keine Schlüsse ziehen lassen. Mit zur Bringschuld der Wissenschaft gehört, daß sie sich um eine Sprache bemüht, die auch außerhalb der Wissenschaft verständlich ist. Schließlich muß die Frage gestellt werden, ob sich in der Wissenschaft genügend Wissenschaftler mit Problemfeldern befassen, die wenn nicht heute, so doch morgen für die Wirtschaftspolitik wichtige Erkenntnisse erbringen können – Problemfelder also, die Interesse

über den engeren Kreis der mit ihnen unmittelbar befaßten Wissenschaftler hinaus erregen. Defizite bei der Bringschuld der Wissenschaft zeigen sich unter anderem darin, daß es nicht einfach ist, Wissenschaftler zu benennen, die als für wirtschaftspolitische Beratungsgremien und -aufgaben ausgewiesen gelten.

Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik

Nach dem jüngsten Regierungswechsel in Bonn scheinen die Zweifel an dem Einfluß der Wirtschaftswissenschaft auf die Wirtschaftspolitik eher deplaziert zu sein. Unter dem Einfluß ihrer Berater hat sich die neue Bundesregierung, vor allem der Bundesminister der Finanzen, zu einem Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik bekannt. Die bisherige „Angebotspolitik“ soll durch „Nachfragepolitik“ ersetzt oder zumindest ergänzt werden, wobei der Variantenreichtum in einzelnen sehr groß ist.

Nach dem Regierungswechsel zu Beginn der achtziger Jahre hatte sich die Wirtschaftspolitik rasch zur Angebotsstrategie bekannt. Die alten Konzepte, nachfragepolitische Strategien, waren erprobt worden und hatten versagt. Die Politik rascher Geldmengenausweitung, vermehrter Staatsausgaben und kräftiger Lohnerhöhungen hatten zu hohen Inflationsraten, einer drückenden Steuer- und Abgabenlast, kräftig gestiegenen Staatsschulden und einem Anschwellen der Arbeitslosigkeit geführt. Versagt hat aber nach Ansicht der jetzigen Regierung offenbar auch die angebotspolitische Strategie. Nach der Mehrheitsmeinung in der Wissenschaft ist allerdings die von ihr vertretene Angebotsstrategie im Grunde nicht umgesetzt worden; die Poli-

tik hat sich einzelne Elemente zu eigen gemacht, nicht aber das Konzept insgesamt. Umfassende strukturelle Reformen, bei der Finanzpolitik, den Systemen der sozialen Sicherung oder auf dem Arbeitsmarkt hat es nicht gegeben, und schwerwiegende Hemmnisse für das raschere Entstehen neuen Angebots und zusätzlicher Arbeitsplätze bestehen fort. So kam der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Gutachten vom Herbst 1997 zu dem Ergebnis, es sei verfehlt, von 15 Jahren angebotsorientierter Politik zu sprechen. Redlichkeit erfordert, sich mit dieser Aussage auseinanderzusetzen, bevor einem Versagen der Angebotsstrategie als wissenschaftlichem Konzept für die Wirtschaftspolitik das Wort geredet wird.

Wettbewerb der Berater

Die Wirtschaftspolitik muß Antworten geben auf die Herausforderungen, die sich mit einer sich wandelnden Wirtschaft und Gesellschaft immer wieder neu stellen. Wirtschaftspolitische Entscheidungen, die noch vor kurzem angemessen gewesen sein mögen, können unter geänderten Bedingungen großen Schaden anrichten. Niemand, weder ein Politiker noch ein die Wirtschaftspolitik beratender Wissenschaftler, kann alle Einzelheiten und Zusammenhänge überblicken, öft noch nicht einmal auf seinem Spezialgebiet, und erst recht nicht auf dem gesamten Bereich, auf den sich Wirtschaftspolitik erstreckt. Außerdem sind verschiedene Erklärungen des Geschehens in der Wirtschaft möglich. Es gibt also Paradigmenstreit. Je nach Theorie und Prognose können die wirtschaftspolitisch für angemessen gehaltenen Therapien stark voneinander abweichen.

Der Informations- und Entscheidungsbedarf der Wirtschaftspolitik macht ihren Beratungsbedarf aus; dieser Beratungsbedarf und der Paradigmenstreit begründen zugleich, warum es Beratungspluralismus geben muß. Auch unter den Beratern muß Wettbewerb herrschen, damit entdeckt werden kann, welche die entscheidenden wirtschaftspolitischen Fragestellungen sind und worin die beste Antwort liegt. In dem Beziehungsgeflecht, das in der Wirtschaftspolitik herrscht, kann sich wissenschaftliche Beratung auf die Dauer nur Geltung verschaffen, wenn sie der Wissenschaft verpflichtet bleibt. Dazu gehört, daß nicht eigenem oder fremdem politischen Werturteil der Anstrich wissenschaftlicher Dignität verliehen wird. Sonst wird wissenschaftliche Beratung diskreditiert.

Die neuen Berater, die die Nachfragepolitik empfehlen, stehen für eine sehr deutliche Minderheit unter den wirtschaftspolitisch Beratenden, national wie international. Eine klare Mehrzahl der Wirtschaftswissenschaftler vertritt angebotsorientierte Konzepte. Die Minderheitsposition mag durchaus wirtschaftspolitisch innovativ und fruchtbar sein, und in der Wissenschaft besagt eine Mehrheit nicht, daß sie die besseren Argumente hat. Der Berater muß aber besondere Sorgfalt anlegen, wenn er Konzepte empfehlen will, die nach in der Wissenschaft überwiegender Auffassung früher offensichtlich versagt haben. In der Wirtschaftspolitik geht es um mehr als um Streit unter Wissenschaftlern aus Universitäten und Forschungsinstituten. Es geht um Schäden für Dritte, die falsche Wirtschaftspolitik hervorruft, so um den Verlust von Arbeitsplätzen und Einkommen.

Birger P. Priddat

Ökonomik, Politik, Beratung – Einige Fragen

Wer Rat braucht, fragt jemanden, der es besser weiß. Beratungen, auch Politikberatungen, sind Versuche, Wissensasymmetrien aufzulösen. Wenn Ökonomen Politiker beraten, haben wir es aber nicht mit einer einheitlichen Wissensdomäne zu tun, sondern mit unterschiedlichen Systemen. Das Wissen, das Ökonomen anbieten können, ist ökonomisches Wissen, das Politiker nur insoweit brauchen, um ihre politischen Entscheidungen vorzubereiten. Politiker wollen nicht notwendigerweise ökonomisch denken lernen, sondern ökonomische Einschätzungen der Wirkungen und Folgen ihrer politischen Entscheidungen erhalten. Es geht folglich nicht, oder nur seltenst, um Wissensangleichungen, sondern um Übersetzungen, denn Ökonomen denken ökonomisch, Politiker politisch. Ökonomen wollen aber oftmals gerne, daß Politiker ökonomisch denken.

Verschiedene Konzepte

Was als Trivialität erscheinen mag, ist eine systematische Differenz, die zu vernachlässigen, nicht-triviale Folgen hat. Politiker arbeiten in Machtspielen; sie haben das Interesse, wiedergewählt zu werden. Wirtschaftspolitische Beratung interessiert sie systematisch nur soweit, wie sie ihre parteiische Position aufrechterhalten oder ausbauen können. Ökonomen hingegen präferieren rationale Spiele; ihre ökonomischen Konzepte, die

ihren Beratungen zugrunde liegen, interpretieren wirtschaftliche Interdependenzen, Allokationszusammenhänge und Kosten-/Nutzen-differenzen.

Beide – Ökonomen wie Politiker – entwickeln Perspektiven über die „Welt“, die sich nicht selbstverständlich decken. Das ist kein durch bessere Information oder Lernen leicht aufzulösender Tatbestand, da wir es mit unterschiedlichen mentalen Modellen und unterschiedlichen Sprachspielen zu tun haben. Selbst wenn Politiker Ökonomen sind, müssen sie, als Politiker, andere Kontexte als nur die ökonomischen ins Auge fassen. Politik bewegt sich in der öffentlichen Meinung. Es kommt nicht nur darauf an, eine wirtschaftspolitische Maßnahme zu realisieren, sondern vor allem darauf, wie sie in der Öffentlichkeit „ankommt“ bzw. kommuniziert wird.

Nehmen wir an, es gäbe einen sachlich richtigen ökonomischen wirtschaftspolitischen Vorschlag, der aber die politischen Intuitionen der Wählermehrheit verletzt. Kein Politiker könnte diesem Rat folgen, es sei denn, er setze auf Abwahl. Oder ein ökonomisch richtiger Vorschlag verstößt gegen die Rechtslage etc. Politiker müssen ökonomische Beratungen interpretieren, d.h. in ihre politische Logik übersetzen. „Ökonomische Vernunft“, auf die Ökonomen sich manchmal

berufen, ist ein nur unter Ökonomen geübtes Sprachspiel. Politiker balancieren mehrere „Vernünfte“: ökonomische, rechtliche, kommunikative, politische etc.

Verschiedene Interpretationen

Komplizierend für die Politiker ist ihre Erfahrung, daß verschiedene Ökonomen selber verschiedene Interpretationen wirtschaftlicher Möglichkeiten anbieten. Es gibt, aus ihren Augen, gar keine Instanz „ökonomischer Vernunft“, sondern ebenfalls mehrere. Auf die Tatsache, daß die ökonomischen Berater der einen Partei etwas anderes sagen als die der anderen, reagieren Politiker, die an der Macht sind, wiederum anders, als Politiker in der Opposition. Gewöhnlich reagieren sie aber politisch, d.h. sie nehmen die Aussagen der verschiedenen Ökonomen als Daten für Aushandlungen, die Kompromisse schließen lassen, die möglicherweise mit keiner der ökonomischen Aussagen übereinstimmen. Sie behandeln ökonomische Aussagen, die für Ökonomen „wahr“ sind, nicht als theoretische oder aus Theorien abgeleitete Aussagen, sondern ebenso als Meinungen, wie sie andere Meinungen ins politische Spiel zu bringen gewohnt sind und auf sie Rücksicht nehmen. Die Meinungen sind das Sensorium der Macht, nicht die Präferenzen, wie Ökonomen annehmen.

Meinungen decken sich nicht automatisch mit Präferenzen, sondern bilden sie mit heraus. Die politische Kommunikation wirkt meinungsbildend: Ist sie schwach ausgeprägt, rekurren die Individuen wieder auf ihre Präferenzen, ist sie stark ausgeprägt, passen die Individuen ihre Präferenzen der öffentlichen Meinung an. Die Umfragen, die als empirische Analyse der öffentlichen Meinung veröffentlicht werden, sind selber öffentliche Meinung, d.h. sie mit bildend. Doch sind das keine Kausalitäten, die schematisch gelten, sondern es bedarf immer wieder einer Analyse der jeweiligen Kommunikationsvalenz: ein Beitrag, den sich die Ökonomie nur von den Kommunikationswissenschaften besorgen kann, da sie dafür gar keine Theorien hat.

Die Politik übersetzt die Theorien der Ökonomen in Meinungen der Politik. Selbst ausgeprägte ökonomische Konzeptionen bei Politikern gelten nur als Meinung neben anderen Meinungen. Ökonomische Beratungen sind letztlich nur Argumente innerhalb des politischen Diskurses, neben vielen anderen Argumenten, und es ist nicht ausgemacht, daß die ökonomischen Argumente dominieren. Oft sind es die rechtlichen Argumente (da im politischen Bereich auch eher die Juristen dominieren).

„Politik“ als „Staat“

Ökonomen erliegen manchmal dem Fehlschluß, Politik wäre von der Art desselben Systems wie die Ökonomie, oder genauer: wie die Ökonomie Politik denkt. Makroökonomien leiten politische Strategien aus makroökonomischen Theorien ab, Finanzwissenschaftler aus finanzwissenschaftlichen ökonomischen Theorien etc. Bei den meisten dieser ökonomischen

Formulierungen der Politik tritt „die Politik“ als „Staat“ auf, d.h. als eine homogen gedachte Entscheidungsinstanz, die selber keine Struktur hat, mit der Implikation, daß „die Politik“ als eine Art zu zählender Bande von irrationalen Akteuren erscheinen muß, die sich durch Anpassung an die rationalen Vorschläge der makroökonomisch formulierten Interventionsformel zum homogenen Entscheider „Staat“ mausert. Eine solche Annahme ist „politiklos“, d.h. sie rechnet nicht mit der Eigenständigkeit des politischen Prozesses, der noch völlig andere Argumente und Dimensionen des Handelns einbezieht, als nur die ökonomischen.

Die „politiktheorielose“ Politiktheorie der Ökonomen ist ein systematisches Hindernis, politikkonforme ökonomische Interventionen zu formulieren, die von vornherein die Interessenszenarien adressiert. Es würde, als Rationalitätstest, genügen, die makroökonomischen Politikvorschläge durch den Filter der, allerdings einer anderen Branche der Ökonomie zugehörigen, „public choice theory“ zu treiben. Wenn wir Politikprozesse, ökonomisch, als Stimmenmaximierung von Politikern beschreiben, dann haben wir ein erstes Auswahlkriterium für ökonomische Beratungsvorschläge: Nur die ökonomischen Politikvorschläge bekommen Geltung, die die Stimmenmaximierung der Politiker befördern.

Ökonomische Theorie der Politik

Natürlich kann man einwenden, daß diese ökonomische Theorie der Politik unvollständig ist, weil sie Machtkonstellationen, Netzwerke und korporative Strukturen, Lobbyaktivitäten etc. außer acht läßt und demnach „keinen Begriff“

von der Politik hat, so wie sie, in hoher Differenzierung, tatsächlich abläuft und in der „policy-analysis“ der Politologie zu erfassen versucht wird. Aber es ist ein interessanter Hinweis, daß die ökonomische Theorie der Politik, die die Ökonomie selbst entwickelt hat, der ökonomischen Vorstellung von Politik, wie sie viele Ökonomen haben, konträr läuft. Wenn sie der Stimmenmaximierungsthese folgen würden, müßten Ökonomen ihre ökonomischen Beratungen darauf abstellen, nur solche Vorschläge zu machen, die Politiker

- innerhalb von vier Jahren,
- zugunsten ihrer Wählerklientel und
- unabhängig von längerfristigen Folgen realisieren können.

Ohne daß man behaupten muß, die „public choice“-Theorie sei angemessen, können wir den Schluß ziehen, daß es für die Effektivität von ökonomischer Politikberatung nötig sein kann, die Realisationspotentiale von Politikprozessen von vornherein in die ökonomischen Beratungsangebote einzu beziehen.

Denn es reicht ja nicht aus, einzelne Politiker oder Parteien zu beraten, um in der Politikberatung erfolgreich zu sein, sondern hinzu kommt eine Einschätzung der Durchsetzungschancen dieser Vorschläge im Netzwerk des Politikprozesses, in dem alle Politiker solche oder ähnliche Vorschläge realisieren wollen; d.h. in Konkurrenz ihrer partiellen Strategien geraten. Ökonomen können lediglich einzelne Politiker beraten oder Parteien, aber nicht „die Politik“. Für die Beratung der Strategien der Durchsetzung der Beratungsvorschläge – für die Politik der Politik – sind Ökonomen nicht besonders qualifiziert; das ist weder ihr Metier noch Teil ihrer Wissen-

schaft. Beratung ohne Implementation aber bleibt konzeptionell. Zudem kann niemand den politischen Prozeß, in dem sich die Implementation (oder Nichtimplementation) der einzelnen ökonomischen Beratungsvorschläge herausstellt, voraussagen.

Beratung als Markt

Es wäre für Politiker einfacher, nur solche Vorschläge zu hören, die ihre Interessen, ihre Interessenvertretung und ihre Macht realistisch einschätzen. Warum sollten sie Geld ausgeben für Beratungen, die diese Bedingungen nicht erfüllen? Faktisch sind viele ökonomische Beratungen der Politik natürlich „bestellte“ Beratungen; damit soll nicht unterstellt werden, daß die Ökonomen „gekauft“ werden, aber in der „pre-selection“ wendet man sich natürlich an Ökonomen, von denen man Antworten erwartet, wie man sie im politischen Prozeß gebrauchen kann. Ein Ökonom als Berater von Politikern ist, aus deren Sicht, um so „besser“, je politischer er argumentiert.

Beratung ist, nebenbei, ein Markt, auf dem Geld und Reputation verdient wird. Ökonomen, meistens Wissenschaftler, können allerdings nicht beliebig politische Interessen bedienen, da sie gleichzeitig weiterhin unter der Beobachtung der Scientific community stehen. Sinkt ihr Wert in der Scientific community, sinkt potentiell auch ihr Wert für die politische Legitimationsberatung.

Andererseits sind Berater Berater, d.h. ihre Vorschläge werden nur dann umgesetzt, wenn der Politikprozeß es zuläßt, und dann oft in einer Form oder Gestalt, die die Ökonomen entweder nicht für „richtig“ oder aber für entstellt erachten. Was für die ökonomi-

schen Berater einerseits Anlaß zum Unmut gegenüber der Politik ist („die Politik verstehe nichts von Ökonomie“, sie sei „unvernünftig“ etc.), ist andererseits ein Vorteil, den ich den „Vorteil der Verantwortungslosigkeit“ nennen möchte. Da Ökonomen damit rechnen können, daß die Politik Politik macht, d.h. ökonomische Beratungen nicht „korrekt“ übersetzt, können sie immer darauf verweisen, daß ihre „richtigen“ Vorschläge ja nicht akzeptiert oder nur sehr verbogen akzeptiert wurden, so daß sie für die Folgen nicht verantwortlich sein können. Im Wissen um diese Struktur kann man die Fiktion einer sachlichen Ökonomie aufrechterhalten, da die „Verschmutzung“ bei der Politik liege. Es gibt so keine Rückkopplung an die Ökonomie, andere Beratungen zu liefern, die z.B. die „political contingencies“ von vornherein einrechnen.

Schwierige Wirkungsanalyse

Ökonomische Beratung von Politik bezieht sich meistens auf Wirtschaftspolitik. Beide – Ökonomen wie Politiker – meinen, durch Politik die Wirtschaft steuern zu können (außer einigen Fraktionen der Ökonomen: reinen Liberalen und reinen Hayekianern, die einen „laissez faire“ bevorzugen). Wirtschaftspolitik interveniert in Marktprozesse, aber es ist oft unklar, in welcher Weise, in welcher Dimension, ob überhaupt. Subventionspolitiken können Wirkungen erzeugen, aber man kann nicht unterscheiden, ob die Unternehmen diese Effekte nicht vielleicht auch so erreicht hätten und ob die Politikwirkung nur ein Mitnahmeeffekt war. Die Anreizwirkungen von Wirtschaftspolitik sind höchst schwierig zu ermitteln, da Kontexteinflüsse eine Rolle spielen können. Wie will man – und gerade,

was im Beratungszusammenhang ja gefragt ist, vorab – meinungsbildende Prozesse gesamtwirtschaftlicher Atmosphären von rational konstruierten Reaktionen separieren? Welche Erwartungen (und darin: welche nicht rationalen Erwartungen) spielen eine Rolle? Wie wird Vertrauen in eine Regierung bzw. Mißtrauen eingerechnet? Welche Netzwerkkommunikation läuft gerade? Welche Bedenken spielen gerade eine Rolle bezüglich des „sozialen Friedens“, bezüglich der Rolle der Sozialsysteme, der Erwartung von ausstehenden Verfassungsurteilen, der Hoffnung auf Politikwechsel, etc.?

Ökonomen beraten meistens aufgrund ökonomischer Theorien, die solche Kriterien nicht oder nur marginal oder nur aufgrund der persönlichen Eingebungen und Einstellungen der jeweiligen beratenden Ökonomen enthalten. Damit bleibt die Einbettung ökonomischer Vorschläge, die aus ökonomischen Theorien hergeleitet sind, in politikrelevante Konstellationen zufällig. Von einer systematischen – die ökonomische Theorie enthält diese Kontextualisierung nicht, verwahrt sich eher dagegen – Einrechnung kann ernsthaft nicht die Rede sein. Indem die Ökonomen häufig nicht den Kontext der Implementierung ihrer Vorschläge mitbedenken, erweisen sie sich – gegen ihr Selbstverständnis – als Idealisten. Politik aber reagiert sensibel auf diese Konstellationen. Diese Differenz kann man nicht ignorieren, wenn man ökonomische Politikberatung thematisiert.

Zwei Änderungsvorschläge

Zwei Vorschläge zur Änderung:

1. die Ökonomen verhalten sich weiter wie bisher – Ausnahmen ausgenommen, wie bisher! –, aber sie verstehen sich nicht mehr als

alleinige Interpreten der politisch umzusetzenden Ökonomie, sondern anerkennen die systemische Eigenständigkeit der Politikprozesse. Sie liefern dennoch weiterhin ihre rein ökonomischen Beratungen, allerdings mit der neuen Nuance, daß sie sich als kontrafaktische Instanz der Politik verstehen, die genau weiß, daß sie so „pur“ nicht akzeptiert wird, aber eben zuständig ist für das „rationale Gegenprogramm“.

Ich nenne diese die „angebotsorientierte Variante der Politikberatung“, die damit rechnen muß, daß die Politik ihr Angebot annimmt oder nicht annimmt. Die Politik entkoppelt sich damit von der Eindeutigkeit des ökonomischen Angebots und gewinnt pragmatisch Raum, die ökonomischen Vorschläge so zu interpretieren, wie es ihr politisch paßt. Dieses Programm betreibt nichts anderes als die Anerkennung der bisher laufenden Praxis, nun allerdings offensiv, nicht durch eine Rhetorik der „ökonomischen Vernunft“ kaschiert.

2. Der andere Vorschlag läuft darauf hinaus, die rudimentären Vorstellungen der Politiker über Ökonomie ernst zu nehmen und, als Ökonom, anstatt in „terms of economic theory“, in Metaphern zu sprechen. Manche Ökonomen, die sich den Neoliberalen zurechnen, tun das bereits (wenn auch nicht besonders erfolgreich). Die Metaphern sind Hüllen, semantische Mäntel, in denen natürlich ökonomische Argumentationen erfolgen können und müssen, aber es kommt in Beratungsangelegenheiten darauf an, zu überzeugen, und zwar nicht die Ökonomenkollegen, sondern die Politiker, um ihnen Argumentationen, Redeweisen, Aussagen etc. zu liefern, die sie politisch anwenden können. Ich nenne dies die „nachfrage-

orientierte Variante der ökonomischen Politikberatung“. Es ist erstaunlich, daß immer dann, wenn es um ökonomische Theorie geht, Ökonomen geneigt sind, auf ihrer Semantik zu beharren. Anstatt Nicht-Ökonomen zu überzeugen, versuchen sie, Nichtökonomien in ein Sprachlernprogramm „Ökonomie“ hineinzunehmen. Das überzeugt selten, insbesondere keine waschechten Politiker. Und es überzeugt Wähler auch selten.

Wenn Beratung ein Markt ist, dann gelten auch Marktkriterien; erstaunlich, daß gerade Ökonomen oft nicht in der Lage sind, das einzusehen, sondern auf eigenartigen Konstrukten wie „es gehe um Sachlichkeit“, „um ökonomische Vernunft“, „um wissenschaftliche Exaktheit“ etc. beharren. Es geht bei Beratungen einzig nur darum, daß überzeugende Ratschläge gegeben werden. Das Produkt muß, unter Konkurrenz anderer Berater (und dabei nicht nur ökonomischer) und unter Konkurrenz eigener, nichtökonomischer Vorstellungen der Politiker über Ökonomie, „verkauft“ werden. Es fehlt, wenn man systematisch herangeht, an einer Beratungsmarkttheorie, die den vermeintlichen Konflikt zwischen ökonomischer Theorie und Beratungsübersetzung in politische Semantik auflöst. Wenn es um Überzeugung geht, geht es nicht mehr um „Wahrheit“ oder um „ökonomische Vernunft“.

Andere Kontexte beachten

Die Ökonomen sollen nicht „populärer“ formulieren. Das ist gewiß eine Fähigkeit, die zudem in angloamerikanischen Ländern von Ökonomen besser beherrscht wird als in Deutschland. Dort ist es nicht akademisch verpönt, ein auch von vielen Nichtökonomien lesbares Buch zu schreiben. Es geht aber vielmehr darum, einen

Schritt weiter zu gehen und die Ökonomie von vornherein in Kontexten zu denken. Ökonomen tun das gewöhnlich so, daß sie andere als ökonomische Kontexte, das Rechtssystem, das politische System etc., als Restriktionen der Ökonomie einrechnen. Juristen und Politiker hören es aber gar nicht gerne, wenn Ökonomen ihre „Welten“ als Restriktionen beschreiben; umgekehrt empfinden sie die Ökonomie als Restriktion ihrer Systemvorstellungen.

Die „Sache“ der Ökonomie, wie die Ökonomen sie sehen, ist für Politiker nur ein Koordinationsvorschlag unter anderen mehr. Die Ökonomen sind, für die Politiker, nichts anderes als Interessenvertreter einer homogenen Sichtweise auf die „Welt“: einer ökonomischen, die sie nur bedingt teilen und auch nur bedingt teilen dürfen, wenn sie politisch erfolgreich sein wollen.

Wir müssen die Illusion aufgeben, als ob wir „eine Sprache zu sprechen“ lernen könnten. Politik spricht polyglott. Erst wenn Ökonomen selber, als Ökonomen, polyglott zu sprechen gelernt haben, beginnen sie zu verstehen, warum Politiker sie nur zum Teil verstehen. Es gibt hier keine eindeutige Lösung (wie Ökonomen es gelernt haben), sondern nur Szenarien, in den man sich kontextsensibel zu bewegen lernen muß. Ökonomie kann keine Transformation in Politik leisten, sondern, als Beratung, ein Angebot zur Kommunikation bieten, in dem ökonomische Gründe eine besondere Rolle spielen. Ob oder inwieweit diese Gründe akzeptiert werden, entscheidet der politische Prozeß, nicht mehr der Ökonom. Das als Ökonom zu wissen, macht die Beratung erst gut, aber die Theorie nur noch zum Teil brauchbar.