

Volkswirtschaftliche Politikberatung

In Deutschland wird eine Vielzahl von Forschungsinstituten staatlich finanziert, deren Ziel die Beratung der Politik ist. Zu nennen sind Einrichtungen der „Resortforschung“, etwa Bundesinstitute, und insbesondere viele Forschungsinstitute der Leibniz-Gemeinschaft (WGL). Trotzdem wird allseits beklagt, dass die Politik nicht gut beraten sei und sie sich nicht gut beraten fühle. Diese Klage ist richtig und im gegebenen System der Politikberatung in Deutschland nahezu unvermeidlich wie eine differenziertere Betrachtung zeigt.

Grundsätzlich gilt, dass die Rolle der Wissenschaft für politische Entscheidungen deutlich begrenzt ist. Diese Begrenzung beachten viele Politiker, die nach einer gediegenen Legitimation für ihre Entscheidungen suchen, und Wissenschaftler, die gerne die Welt verändern würden, nicht. Daraus entsteht unnötige Unzufriedenheit. Denn es gilt, dass politische Entscheidungen letzten Endes Wertentscheidungen sind, die nur die Politik selbst demokratisch legitimiert treffen kann. So ist etwa die Frage nach dem Grad der Progression der Besteuerung wissenschaftlich nicht als „richtig“ oder „falsch“ beantwortbar, sondern nur mit Mehrheit politisch entscheidbar. Und es gilt: für Wertentscheidungen sind die Wissenschaften und Wissenschaftler (in dieser professionellen Rolle, die sich von der des Staatsbürgers unterscheidet) nicht zuständig. Gleichwohl sollten politische Entscheidungen auf gut gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen, um bei der Umsetzung von politischen Zielen möglichst keine instrumentellen Fehler zu machen, d.h. Fehlschläge bei der Zielerreichung und Mittelverschwendung sollten vermieden werden.

Insofern ist wissenschaftliche Politikberatung höchst sinnvoll, jedoch ohne dass die Wissenschaft als System eine Leitfunktion bei Reformen beanspruchen könnte – und sollte. Dies betrifft insbesondere die Volkswirtschaftslehre: sie ist aufgrund des Sparsamkeitsgebots zwar immer gefragt, aber Sparsamkeit kann immer nur an der Erreichung von eigentlich gewünschten Zielen gemessen werden. Inhaltliche Ziele, z.B. gute Bildung und hohe Lebensqualität, kann die Volkswirtschaftslehre aber nicht vorgeben. Da die Politik jedoch nahezu permanent neue Ziele oder zumindest eine neue Gestaltung von Zielen sucht, besteht faktisch ein Bedürfnis, Wissenschaftler als Personen und ihre Werturteile und Ziele in den politischen Prozess beratend (manchmal auch gestaltend) einzubeziehen.

Freilich sieht die Realität in Deutschland völlig anders aus: Wissenschaftsbasierte volkswirtschaftliche Politikberatung wird in der Bundesrepublik Deutschland nahezu ausschließlich öffentlich finanziert – und entsprechend wertneutral organisiert. Wissenschaftler sollen nicht selbst Ziele vorgeben, sondern sie sollen sich bei ihren Analysen nach den Zielen der Politik, die sich beraten lässt, richten. In der Praxis funktioniert dies aber oft nicht: die Politik gibt keine klaren Ziele vor, und Wissenschaftler werben – mehr oder weniger offen – für Ziele, die sie persönlich für wichtig halten (z.B. mehr Markt und weniger Staat). Dadurch fühlt die Politik sich oft schlecht beraten (wenn z.B. der Sachverständigenrat ständig Vorschläge macht, dass die Regierung andere Ziele verfolgen sollte als die Regierung selbst für wichtig hält), und Wissenschaftler fühlen sich nicht ernst genommen (wenn die Politik ihre persönlichen Ziele ablehnt).

Das deutsche Modell der volkswirtschaftlichen Politikberatung impliziert nahezu zwangsläufig Unzufriedenheit auf beiden Seiten. Parteien und Regierung haben keine echten Forschungsinstitute, die ihnen pragmatisch Ideen und volkswirtschaftlich durchgerechnete Konzepte liefern. Die Leibniz-Institute sind völlig



Gert G. Wagner

unabhängig. Arbeitgeber und Gewerkschaften haben ihre Institute (Institut der Deutschen Wirtschaft iw, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut WSI) auf einen minimalen Kern reduziert. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bei der Bundesagentur für Arbeit ist naturgemäß auch zu Wertneutralität verpflichtet. Um die Zufriedenheit der Abnehmer mit wissenschaftlicher Politikberatung und den Einfluss durchgerechneter Politikkonzepte zu stärken, sollte das System der Politikberatung in Deutschland stärker ausdifferenziert werden.

Staatlich finanzierte Forschungsinstitute, die der wertneutralen Politikberatung dienen, sind unverzichtbar. Sie beraten insbesondere auch die Öffentlichkeit durch Beiträge, die nicht durchdachte Konzepte sowohl der Regierung als auch der Opposition kritisieren. Die Beratung durch die Institute schafft es aber meist nicht, die Politik direkt, d.h. gezielt zu beeinflussen. Deswegen könnten die Parteien und andere gesellschaftliche Gruppen eigene Forschungsinstitute einrichten, die voll und ganz wissenschaftsbasiert sind (also nicht bloße Beratungs-Agenturen wären), aber gezielt beraten, und zwar auf der Ebene der Entwicklung von Zielen wie auch auf der Ebene der optimalen Umsetzung von Zielen. Dies ist keine einfache Aufgabe, da es in Deutschland keine Stiftungskultur gibt, die solche Institute zu errichten erlaubt. Trotzdem sollte der Gedanke nicht vorschnell verworfen werden.

Die Regierung könnte – nach dem US-amerikanischen Modell – ein „Council of Economic Advisers“ einrichten, das nicht wertneutral berät und kritisiert, sondern das versucht, für die Regierung wirtschaftspolitische Ziele zu entwickeln und die Konsequenzen von wirtschaftspolitischen Entscheidungen durchzurechnen. Die Mitglieder werden von der jeweiligen Regierung berufen und können jederzeit abberufen werden; was regelmäßig geschieht, wenn die politische Farbe der Regierung wechselt. Zur wissenschaftsbasierten Politikberatung gehört ganz zentral, dass für die Öffentlichkeit und die konkret Ratsuchenden möglichst gut erkennbar ist, welche Aussagen von Wissenschaftlern Werturteile sind, welche Aussagen rein theoretisch deduziert und welche empirisch gesättigt sind. Empirisch abgesicherte Aussagen haben einen viel höheren Grad der Verlässlichkeit als rein theoretische Behauptungen. Bei ganz neuen Problemen sind natürlich manchmal nur theoretische Aussagen möglich – aber das sollte ganz klar erkennbar sein. Diese Klarheit wird von der Tagespresse nicht systematisch garantiert, da aus Unkenntnis oder wegen der angestrebten „Spannung“ in den Berichten (und erst recht Kommentaren) gut und weniger gut gesicherte Aussagen oft vermischt werden. Beachtliche Ausnahmen gibt es – so neuerdings Wissenschaftsseiten, die sich auch mit Sozial- und Wirtschaftswissenschaften befassen –, aber sie werden nicht die Regel werden. Genau an dieser Stelle hat der „Wirtschaftsdienst“ eine zentrale Funktion in der wissenschaftsbasierten volkswirtschaftlichen Politikberatung.

Der „Wirtschaftsdienst“ garantiert durch seine Qualitätskontrolle, dass die abgedruckten Beiträge dem State of the Art der Volkswirtschaftslehre entsprechen bzw. ihm nicht widersprechen. Dies geschieht zwar nicht durch ein ausdifferenziertes und formalisiertes Peer-Review-System, sondern – im Interesse der Aktualität – durch die Redaktion, die gegebenenfalls punktuell Sachverstand aus dem Kreise des Wissenschaftlichen Beirates oder anderer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler heranzieht. Das ist sicherlich kein perfektes System der Qualitätssicherung – aber ein Peer-Review-System ist auch nicht perfekt. Letztlich kommt es in beiden Systemen darauf an, dass das Endprodukt überzeugt.

*Gert G. Wagner ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre an der TU Berlin,
Forschungsdirektor am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)
und Mitglied im Wissenschaftsrat*