

Justus Haucap, Tobias Thomas

Wissenschaftliche Politikberatung: Erreicht der Rat von Ökonomen Politik und Öffentlichkeit?

Die Politikberatungstätigkeit von Ökonomen wurde bisher kaum systematisch untersucht, obgleich es zum Selbstverständnis vieler Ökonomen gehört, wirtschaftspolitisch relevante Erkenntnisse anbieten zu können. Die Autoren stellen hier zum einen Methode und Ergebnisse des FAZ-Rankings dar, das neben der Forschung auch die Wahrnehmung von Ökonomen in der Politik und in den Medien betrachtet. Zum anderen präsentieren sie die Ergebnisse einer Umfrage unter Bundestagsabgeordneten und leitenden Mitarbeitern in Bundesministerien, die Hinweise darauf gibt, über welche Kommunikationskanäle Politikberatung am besten gelingen kann.

Während die Forschungs- und insbesondere die wissenschaftliche Publikationstätigkeit von Ökonomen Gegenstand zahlreicher systematischer Untersuchungen und Vergleiche ist, besteht zur Politikberatungstätigkeit häufig nur anekdotische Evidenz. Das ist nicht unproblematisch, denn es ist insbesondere Aufgabe der Volkswirtschaftslehre als Realwissenschaft, auch relevante wirtschaftspolitische Einsichten zu generieren. Ansätze, die wirtschaftspolitische Beratungsleistung von Ökonomen erfassen, sind jedoch rar. Dabei bestehen durchaus Möglichkeiten, sich dieser Frage zu nähern. So ergänzt das neue in der FAZ 2013 publizierte Ökonomen-Ranking die Beurteilung der Forschungsleistung von Ökonomen um Maße für die Wahrnehmung in Politik und Medien in Deutschland. Die Ergebnisse zeigen einerseits zwar, dass die direkte Wirkung des Rates von Ökonomen nicht überbewertet werden sollte. Andererseits wird ökonomischer Sachverstand aber durchaus geschätzt und nachgefragt.

„Why do governments so often fail to adopt policies which economists consider to be efficiency enhancing?“ Diese Frage stellen sich nicht nur Fernandez und Rodrik,¹ sondern

zahlreiche weitere Ökonomen.² Nicht wenige von ihnen beklagen, dass ihr Rat in Politik und Öffentlichkeit nur begrenzt Gehör finde und kaum eine direkte Wirkung entfalte.³ Auch wenn z.B. Marcel Fratzscher und Gert G. Wagner es schlichtweg als unrealistisch ansehen, „dass die Politik Vorschläge von Volkswirten eins zu eins umsetzt“, ist dies nicht gleichbedeutend mit der Vorstellung, dass der Rat von Ökonomen prinzipiell nicht gefragt oder ohne Einfluss ist.⁴ So betont John Maynard Keynes, dass die Ideen von Ökonomen einflussreicher sind als gemeinhin angenommen wird: „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 influence, are usually the slaves of some defunct economist.“⁵

Wissenschaftliche Politikberatung durch Ökonomen in der Diskussion

Zugleich ist aber auch die Kritik an der Politikberatungsfähigkeit von Ökonomen vermutlich ebenso alt wie die Volkswirtschaftslehre selbst. Bekannt ist die Kritik an deren wenig eindeutigen Empfehlungen, die Winston Churchill pointiert zusammengefasst hat: „If you put two economists in a room, you get two opinions, unless one of them is Lord Keynes, in

1 R. Fernandez, D. Rodrik: Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty, in: American Economic Review, 81. Jg. (1991), H. 5, S. 1146.

2 Z.B. D. Acemoglu, J. A. Robinson: Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice?, in: Journal of Economic Perspectives, 27. Jg. (2013), H. 2, S. 173-192; A. Dixit: The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective, Cambridge MA 1996.
3 Vgl. z.B. die Belege in B. S. Frey: Was bewirkt die Volkswirtschaftslehre?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 1. Jg. (2000), H. 1, S. 5-33; D. Heß: Wie Ökonomen die Politik beraten: Der Rat der Götter, in: Handelsblatt vom 9.7.2007; P. Plickert: Gefragt und ignoriert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.11.2013.
4 M. Fratzscher, G. G. Wagner: Realistische Erwartungen und ein Blick über Grenzen tun gut, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 8, S. 520.
5 J. M. Keynes: The General Theory of Employment, Interest, and Money, London 1936, S. 383 f.

Prof. Dr. Justus Haucap ist Direktor des Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Mitglied der Monopolkommission und Präsident von ECONWATCH.

Dr. Tobias Thomas ist Leiter Research von Media Tenor International, Research Affiliate und Lehrbeauftragter am DICE sowie Vorsitzender von ECONWATCH.

which case you get three opinions.“⁶ In jüngerer Zeit ist nun jedoch weniger der Mangel an eindeutigen Empfehlungen von Ökonomen in die Kritik geraten. Ganz im Gegenteil: Beklagt wird nun, dass die Ökonomie lange zu einseitig und zu wenig pluralistisch gewesen sei.⁷

Darüber hinaus wird für die praktische wirtschaftspolitische Beratung der mangelnde Realitätsbezug der Volkswirtschaftslehre als Wissenschaft als hinderlich angesehen. Für Mark Blaug ist die Ökonomie als Wissenschaft schlichtweg in einem krankhaften Zustand: „Modern economics is sick. Economics has increasingly become an intellectual game played for its own sake and not for its practical consequences for understanding the economic world. Economists have converted the subject into a sort of social mathematics in which analytical rigour is everything and practical relevance is nothing.“⁸ Auch prominente Nobelpreisträger wie Ronald Coase und Milton Friedman teilten die Kritik.⁹ Diese Kritik ist in jüngerer Zeit nochmals pointiert von Gregory Mankiw bekräftigt worden: „[M]ore young economists today are doing Levitt-style economics and fewer are studying the classic questions of economic policy. That is disconcerting, to a degree. It could be especially problematic twenty years from now, when President Chelsea Clinton looks for an economist to appoint to head the Federal Reserve, and the only thing she can find in the American Economic Association are experts on game shows and sumo wrestling.“¹⁰ Die Reihe der prominenten und weniger prominenten Kritiker dieser Art ließe sich beliebig fortsetzen.

Auch wenn die Kritik beileibe nicht neu ist,¹¹ so hat diese in der Bugwelle der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise noch einmal neuen Schwung erhalten. In ihrer milden Form wird kritisiert, dass die Volkswirtschaftslehre die Krise nicht vorausgesehen habe. Radikalere Formen der Kritik sehen

in den Empfehlungen der Volkswirtschaftslehre eine – wenn nicht die – Ursache der Krise. Beide treffen im Kern die Existenzberechtigung der Volkswirtschaftslehre: Denn im ersten Fall ist sie nutzlos und im zweiten gar schädlich – beides keine schmeichelhaften Einordnungen. Diese Kritik wurde in unterschiedlicher Form in verschiedenen Ländern, z.B. in Frankreich,¹² Großbritannien¹³ oder den USA, geäußert.¹⁴

Die Frage nach dem Reformbedarf in der Volkswirtschaftslehre hat auch den Verein für Socialpolitik als Landesvereinigung der deutschsprachigen Ökonomen längst erreicht. Nach der Ausrichtung einer alternativen Konferenz des „Arbeitskreises Real World Economics“, der 2012 in Göttingen parallel zur dortigen Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik stattgefunden hat, wurde auf der Jahrestagung in Düsseldorf 2013 eine Paneldiskussion zur Heterodoxie in der Volkswirtschaftslehre veranstaltet. Ebenso fanden Panels zur Effektivität wirtschaftspolitischer Beratung und zum Wettbewerb wirtschaftspolitischer Modelle statt. Die auch durch den sogenannten Ökonomenstreit¹⁵ angestoßene Debatte über den Reformbedarf in der Ökonomie als Wissenschaft im Allgemeinen und der wirtschaftspolitischen Beratung im Speziellen ist also noch immer in vollem Gange (vgl. Kap. 1). Ein Teil diese Debatte bezieht sich besonders auf die Frage, inwieweit Volkswirte überhaupt in der Lage sind, hilfreiche wirtschaftspolitische Beratung anzubieten.

Notwendige Bedingung einer leistungsfähigen Politikberatung – Forschungswettbewerb

Galt die Volkswirtschaftslehre in Deutschland bis vor einigen Jahren im internationalen Vergleich als in weiten Teilen isoliert und abgehängt, so hat sich dies inzwischen grundlegend

- 6 Zitiert nach A. Freeman: The Economists of Tomorrow: The Case for a Pluralist Subject Benchmark Statement for Economics, in: International Review of Economics Education, 8. Jg. (2009), H. 2, S. 23.
- 7 Vgl. z.B. T. Dürmeier, T. von Egan-Krieger, H. Peukert (Hrsg.): Die Scheuklappen der Wirtschaftswissenschaft: Postautistische Ökonomik für eine pluralistische Wirtschaftslehre, Marburg 2006; H. Peukert: Real World Economics, in: WISU – das Wirtschaftsstudium, 2/2013, S. 233-237.
- 8 M. Blaug: Ugly Currents in Modern Economics, in: Policy Options, 18. Jg. (1997), H. 17, S. 3.
- 9 „Existing economics is a theoretical system which floats in the air and which bears little relation to what happens in the real world“. R. H. Coase: Interview with Ronald Coase, 17.9.1997, <http://www.coase.org/coaseinterview.htm>. „Economics has become increasingly an arcane branch of mathematics rather than dealing with real economic problems.“ M. Friedman: Conversation with Milton Friedman, in: B. Snowden, H. Vane (Hrsg.): Conversations with Leading Economists: Interpreting Modern Macroeconomists, Cheltenham 1999, S. 137.
- 10 G. Mankiw: Is Steve Levitt Ruining Economics?, Greg Mankiw's Blog vom 27.4.2007, <http://gregmankiw.blogspot.com/2007/04/is-steve-levitt-ruining-economics.html>.
- 11 Sie wurde auch schon im Leitartikel der Inauguralausgabe der Perspektiven der Wirtschaftspolitik von Bruno Frey thematisiert; vgl. B. S. Frey, a.a.O.

- 12 Im April 2011 hat eine Gruppe von französischen und Schweizer Universitätsprofessoren einen Aufruf in der Zeitung Le Temps vom 6.4.2011, S. 16 publiziert, in dem die Wirtschaftswissenschaften als dogmatisch und realitätsfern kritisiert werden und sich für mehr Pluralismus der Denkansätze öffnen müssten.
- 13 Siehe z.B. T. Besley, P. Hennessy: Letter to the Queen, 22.7.2009, <http://www.ft.com/intl/cms/3e3b6ca8-7a08-11de-b86f-00144feabdc0.pdf>; S. C. Dow et al.: The GFC and University Economics Education: An Open Letter to the Queen, in: Journal of Australian Political Economy, 64. Jg. (2009), S. 233-235.
- 14 Siehe z.B. What Went Wrong with Economics?, in: The Economist, 392. Jg. (2009), Nr. 8640, 16.7.2009, S. 11-12; The Other-wordly Philosophers, in: The Economist, 392. Jg. (2009), H. 8640, 16.7.2009, S. 65-67; D. Colander et al.: The Financial Crisis and the Systemic Failure of the Economics Profession, in: Critical Review, 21. Jg. (2009), H. 2, S. 249-267; P. Krugman: How Did Economists Get It So Wrong?, in: New York Times Online vom 2.9.2009, <http://www.nytimes.com/2009/09/06/magazine/06Economic-t.html>; R. E. Lucas: In Defence of the Dismal Science, in: The Economist, 392. Jg. (2009), H. 8643, 8.8.2009, S. 67.
- 15 O.V.: Rettet die Wirtschaftspolitik an den Universitäten, Aufruf von 83 Professoren der Volkswirtschaftslehre, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5.5.2009; O.V.: Baut die deutsche VWL nach internationalen Standards um!, Aufruf von 188 Professoren und Forschern der Volkswirtschaftslehre, in: Handelsblatt vom 8.6.2009, Nr. 107, S. 9; J. Haucap: Braucht die Volkswirtschaftslehre eine Neuausrichtung?, in: ifo Schnelldienst, 62. Jg. (2009), H. 15, S. 19-22.

geändert. Diesen Wandel hat die Abkehr von der zum Teil nahezu ausschließlichen Publikation deutscher Bücher oder deutschsprachiger Aufsätze in deutschen Zeitschriften und Sammelbänden geprägt. Stattdessen wurde zunehmend in englischer Sprache und in international anerkannten Journalen publiziert. Damit gelang die Teilnahme am internationalen wissenschaftlichen (Ideen-)Wettbewerb.¹⁶

Auch wenn die Forschungsleistungen von Ökonomen im deutschen Sprachraum schon zuvor Gegenstand systematischer Untersuchungen waren,¹⁷ hat das seit 2007 veröffentlichte Handelsblattranking ganz wesentlich dazu beigetragen, den Vergleich des Forschungsoutputs von Wirtschaftswissenschaftlern im deutschsprachigen Raum in der Breite der Wissenschaft und darüber hinaus populär zu machen.¹⁸ Zum Erfolg des Handelsblattrankings beigetragen hat sicher auch, dass fundierte Kritik¹⁹ an ursprünglichen Versionen des Rankings aufgegriffen und die Hinweise in weiten Teilen umgesetzt wurden. Andere Forschungsrankings wie etwa die zahlreichen im Rahmen von RePEc erstellten Ranglisten²⁰ oder der z.B. bei Scopus einfach zu ermittelnde h-Index²¹ tragen darüber hinaus zum Wettbewerb in der Forschung bei.

Hinreichende Bedingung einer wirksamen Politikberatung – Kommunikation und Rezeption

Zwar haben Transparenz und Wettbewerb zur Stärkung der ökonomischen Forschungsleistungen im deutschsprachigen Raum beigetragen – die systematische Erfassung der politikberatenden Tätigkeit von Volkswirten war aber bislang weitgehend aus Evaluationen und Rankings ausgeblendet. Dabei gibt es durchaus Möglichkeiten, sich der Frage zu nähern. So haben Justus Haucap und Michael Mödl untersucht, inwieweit Spitzenforschung und Politikberatung sich eher ergänzen oder eher ersetzen, indem sie die politikberatende Tätigkeit von Ökonomen in Ausschüssen und als Gutachter

16 Vgl. z.B. M. Bräuninger, J. Haucap, J. Muck: Was lesen und schätzen deutschsprachige Ökonomen heute?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 12. Jg. (2011), S. 339-371; o.V.: Forschung auf hohem Niveau, in: Handelsblatt vom 2.9.2013, Nr. 168, S. 10.

17 Vgl. z.B. R. Bommer, H. W. Ursprung: Spiegeln, Spiegeln an der Wand: Eine publikationsanalytische Erfassung von Forschungsleistungen volkswirtschaftlicher Fachbereiche in Deutschland, Österreich und der Schweiz, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 118. Jg. (1998), H. 1, S. 1-28.

18 Vgl. z.B. R. Hofmeister, H. W. Ursprung: Das Handelsblatt Ökonomen-Ranking 2007: Eine kritische Beurteilung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 9. Jg. (2008), H. 3, S. 254-266.

19 Maßgeblich hier wiederum ebenda.

20 Vgl. <http://ideas.repec.org/top/#authors> sowie <http://ideas.repec.org/top/#insts>.

21 J. E. Hirsch: An Index to Quantify an Individual's Scientific Research Output, in: Proceedings of the National Academy of Sciences, 102. Jg. (2005), Nr. 46, S. 16569-16572.

Kasten 1

Literaturüberblick zur Politikberatung

D. Acemoglu, J. A. Robinson: Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice?, in: Journal of Economic Perspectives, 27. Jg. (2013), H. 2, S. 173-192.

T. Apolte, T. Wilke: Größere Effizienz der Wirtschaftspolitik durch institutionalisierte wissenschaftliche Politikberatung?, in: D. Cassel (Hrsg.): 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft – Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Band 57, S. 769-789.

K. Bizer: Ansatzpunkte zur Verbesserung der wissenschaftlichen Politikberatung, in: M. Kraul, P. T. Stoll (Hrsg.): Wissenschaftliche Politikberatung, Göttingen 2011, S. 115-132.

H. Bonus: Information und Emotion in der Politikberatung – Zur politischen Umsetzung eines wirtschaftstheoretischen Konzepts, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 138. Jg. (1982), H. 1, S. 1-21.

S. Cassel: Politikberatung und Politikerberatung, Bern 2004.

W. Franz: Wirtschaftspolitische Beratung: Reminiszenzen und Reflexionen, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1. Jg. (2000), H. 1, S. 53-71.

B. S. Frey: Was bewirkt die Volkswirtschaftslehre?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 1. Jg. (2000), H. 1, S. 5-33.

J. Haucap, M. Mödl: Zum Verhältnis von Spitzenforschung und Politikberatung: Eine empirische Analyse vor dem Hintergrund des Ökonomenstreits, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 14. Jg. (2013), H. 3-4, S. 346-378.

H.-J. Krupp: Was kann die (National-)Ökonomie zur Gestaltung der Wirtschaftspolitik beitragen?, in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg. (2004), H. 2, S. 84-90.

R. H. Nelson: The Economic Profession and the Making of Public Policy, in: Journal of Economic Literature, 25. Jg. (1987), H. 1, S. 49-91.

U. Papenfuß, T. Thomas: Eine Lanze für den Sachverständigenrat? Plädoyer für eine differenzierte Analyse wirtschaftswissenschaftlicher Beratungsinstitutionen, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 8. Jg. (2007), H. 4, S. 335-358.

H. Pitlik: Politikberatung der Öffentlichkeit?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2. Jg. (2001), H. 1, S. 61-73.

B. Rürup: Der Ökonom als Berater, in: L. F. Neumann, H. Roman (Hrsg.): Wirtschaftspolitik in offenen Demokratien: Festschrift für Uwe Jens, Marburg 2005, S. 75-85.

B. Rürup: Vom Elend der wissenschaftlichen Politikberatung, in: Sozialer Fortschritt, 58. Jg. (2009), S. 177-182.

C. Schmidt: Wirtschaftswissenschaft und Politikberatung in Deutschland: Bedeutung, Möglichkeiten und Grenzen der Kausalanalyse, in: A. Belke, H.-H. Kotz, S. Paul, C. Schmidt (Hrsg.): Wirtschaftspolitik im Zeichen europäischer Integration: Festschrift für Wim Kösters anlässlich seines 65. Geburtstages, Berlin 2009, S. 19-36.

T. Thomas: Die Ökonomik politischer Reformen und die Rolle der Ökonomen – Plädoyer für eine ökonomische Analyse der Politikberatung durch Ökonomen, in: W. Schäfer, A. Schneider, T. Thomas (Hrsg.): Märkte und Politik: Einsichten aus Perspektive der Politischen Ökonomie, Marburg 2009, S. 77-96.

W. Wiegard: (Wann) Ist wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung erfolgreich?, in: M. Kraul, P. T. Stoll (Hrsg.): Wissenschaftliche Politikberatung, Göttingen 2011, S. 177-188.

Tabelle 1
FAZ-Ökonomenranking, Teilranking „Forschung“

| Rang | Name | Organisation | h-Index |
|------|---------------------|--------------------------|---------|
| 1 | Ernst Fehr | Universität Zürich | 49 |
| 2 | Bruno Frey | Zeppelin Universität | 30 |
| 3 | Urs Fischbacher | Universität Konstanz | 22 |
| | Simon Gächter | University of Nottingham | 22 |
| 5 | Armin Falk | Universität Bonn | 21 |
| | Michael Fritsch | Universität Jena | 21 |
| | Holger Görg | Universität Kiel | 21 |
| 8 | Christoph Böhringer | Universität Oldenburg | 19 |
| | Axel Dreher | Universität Heidelberg | 19 |
| | Wolfgang Härdle | HU Berlin | 19 |

oder ihre Publikationen in politiknahen Fachzeitschriften auswerten und mit der Forschungsleistung in Bezug setzen.²²

Einen weiteren Ansatz, die Rezeption der ökonomischen Wissenschaft in Politik und Öffentlichkeit zu erfassen und einer breiteren Öffentlichkeit vorzustellen, bietet das am 5.9.2013 erstmals in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) veröffentlichte Ökonomenranking, an dessen Konzeption und Erstellung neben der FAZ auch ECONWATCH sowie der Fachverlag Elsevier, Media Tenor International und die Deutsche Zentralbibliothek für Wirtschaftswissenschaften (ZBW) beteiligt waren. Die Idee dieses Rankings ist, anders als beim Handelsblatt, vor allem die Rezeption der Arbeiten von Ökonomen zu würdigen, sei es die Rezeption in der Wissenschaft (gemessen durch Zitationen) oder aber in der Politik und der breiteren Öffentlichkeit. Das Gesamtranking setzt sich dementsprechend aus drei Säulen zusammen: dem Forschungsranking, dem Politikranking und dem Medienranking.

Für das Forschungsranking (vgl. Tabelle 1) wurde anders als beim Handelsblatt nicht die Zahl der Publikationen eines Forschers gezählt und gewichtet, sondern auf die Zitation der Arbeiten abgestellt und dazu der sogenannte h-Index genutzt. Dieser von Hirsch²³ konzipierte Index fasst die Zahl der publizierten Artikel eines Wissenschaftlers und die Häufigkeit ihrer Zitation in einem Maß zusammen: Ein h-Index von 20 bedeutet, dass der Forscher 20 Artikel veröffentlicht hat, die jeweils mindestens 20 Mal zitiert wurden. Diesen Index hat

22 J. Haucap, M. Mödl: Zum Verhältnis von Spitzenforschung und Politikberatung: Eine empirische Analyse vor dem Hintergrund des Ökonomenstreits, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 14. Jg. (2013), H. 3-4, S. 346-378; dies.: Entwickeln sich wirtschaftswissenschaftliche Forschung und Politikberatung auseinander? – Warum engagieren sich nicht mehr ökonomische Spitzenforscher in der Politikberatung?, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 8, S. 507-511. Kritisch dazu die Beiträge von N. aus dem Moore, M. Fratzscher, W. Güth, H. Kliemt, W. Koll, W. F. Richter, C. M. Schmidt, M. Themann und G. G. Wagner im Zeitgespräch „Entwickeln sich wirtschaftswissenschaftliche Forschung und Politikberatung auseinander?“, Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 8, S. 507-530.
23 J. E. Hirsch, a.a.O.

Tabelle 2
FAZ-Ökonomenranking, Teilranking „Medien“

| Rang | Name | Organisation | Zitate |
|------|-----------------------|----------------------------|--------|
| 1 | Hans-Werner Sinn | Ifo Institut | 165 |
| 2 | Jörg Krämer | Commerzbank | 160 |
| 3 | Michael Hüther | IW Köln | 104 |
| 4 | Clemens Fuest | ZEW Mannheim | 79 |
| | Thomas Mayer | Deutsche Bank | 79 |
| 6 | Ferdinand Dudenhöffer | Universität Duisburg-Essen | 67 |
| 7 | Carsten Brzeski | ING Diba | 58 |
| 8 | Marcel Fratzscher | DIW Berlin | 55 |
| 9 | Kai Carstensen | Ifo Institut | 44 |
| 10 | Ulrich Kater | Deka-Bank | 39 |

der Fachverlag Elsevier aus der Datenbank Scopus ausgelassen.²⁴

Für das Medienranking (vgl. Tabelle 2) hat das Schweizerische Medienanalyseinstitut Media Tenor International ausgewertet, wie häufig welche Ökonomen in den vergangenen zwölf Monaten in den Medien mit fachlichen Einschätzungen genannt wurden. Dazu musste das Zitat auf rund fünf Zeilen im Politik-, Wirtschafts- oder Finanzteil überregionaler Zeitungen abgedruckt sein, um eine sichere Wahrnehmung zu signalisieren. Auch wurden Zitate in verschiedenen öffentlich-rechtlichen Sendern und die 7-Uhr-Nachrichten im Deutschlandfunk gezählt.²⁵

Platz 1 im Teilranking Medien belegt Hans-Werner Sinn, dicht gefolgt von Commerzbank-Chefvolkswirt Jörg Krämer. Die Ergebnisse zeigen, dass in der Öffentlichkeit insbesondere die Köpfe der Forschungsinstitute wahrgenommen werden. Fünf der Top-10-Kandidaten sind Führungskräfte der Institute. Daneben wird in den Medien insbesondere auf Bankenvolkswirte gehört. Vier der Ökonomen auf den ersten zehn Plätzen sind oder waren Chefvolkswirte von Banken. Neben aller fachlichen Kompetenz der Kandidaten weist das auch auf die Wirkung von systematischer Öffentlichkeitsarbeit über Pressestellen hin. Zugleich sollte die Wirkung von Ökonomen

24 Scopus ist die größte Zitat- und Abstractdatenbank der Welt mit 21 000 Zeitschriften, darunter viele europäische. Für das FAZ-Ranking berücksichtigte Elsevier Zeitschriften-Jahrgänge von 1996 bis 2012, basierend auf dem Datenstand vom 1.5.2013. Media Tenor International half dabei, die Datenbank unter anderem von Doppelseinträgen zu befreien.

25 Insgesamt wurden von Media Tenor International zwischen 1.9.2012 und 31.8.2013 in den Politik-, Wirtschafts- und Finanzteilen von 32 deutschen meinungsführenden Medien alle 3506 Zitate deutscher Ökonomen ausgewertet. Folgende Medien waren Grundlage der Auswertung: Bild-Zeitung, Die Welt, FAZ, Frankfurter Rundschau, Handelsblatt, Süddeutsche, taz, Die Zeit, Focus, Spiegel, FAZ Sonntagszeitung, Welt am Sonntag, Wirtschaftswoche, Capital, Manager Magazin, ARD Tagesschau und Tagesthemen, ZDF Heute und Heute Journal, Bericht aus Berlin, Berlin direkt, Fakt, Frontal 21, Kontraste, Monitor, Panorama, Plusminus, Report (BR), Report (SWR), WISO sowie die 7-Uhr-Nachrichten des Deutschlandfunks.

Tabelle 3
FAZ-Ökonomenranking, Teilranking „Politik“

| Rang | Name | Organisation | Punkte |
|------|--------------------|------------------------|--------|
| 1 | Hans-Werner Sinn | Ifo Institut | 88 |
| 2 | Clemens Fuest | ZEW Mannheim | 51 |
| 3 | Peter Bofinger | Universität Würzburg | 37 |
| 4 | Folkhard Isermayer | Thünen-Institut | 30 |
| 5 | Michael Hüther | IW Köln | 29 |
| 6 | Lars P. Feld | Walter Eucken-Institut | 27 |
| 7 | Thomas Straubhaar | HWWI Hamburg | 24 |
| 8 | Gustav A. Horn | Hans Böckler Stiftung | 23 |
| | Paul Krugman | Princeton University | 23 |
| 10 | Heiner Flassbeck | Flassbeck Economics | 19 |

in den Medien auch nicht überschätzt werden. So macht der Anteil ihrer Aussagen zu Themen wie Arbeitsmarktpolitik, Steuer- und Haushaltspolitik oder Fragen der sozialen Sicherung nur etwa 2% bis 4% aller sichtbaren Quellen aus und liegt damit deutlich unter der Wahrnehmungsschwelle für das breitere Publikum, wie Zahlen von Media Tenor International zeigen.²⁶

Für das Politikranking (vgl. Tabelle 3) haben Mitarbeiter der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und der ZBW im Sommer 2013 in einer Umfrage²⁷ Bundestagsabgeordneten und hochrangigen Mitarbeitern von Bundesministerien (Referatsleiter oder höher) unter anderem folgende Frage gestellt: „Den Rat oder die Publikationen welcher Ökonomen schätzen Sie am meisten für Ihre Arbeit?“. Die Befragten konnten bis zu fünf Namen nennen. Der erstgenannte bekam in der Auswertung dann fünf Punkte, der fünftgenannte einen.

Bei den Ökonomen, deren Expertise für die eigene Arbeit geschätzt wird, handelt es sich zumeist entweder um auch über die Medien bekannte Ökonomen (wie Hans-Werner Sinn oder Clemens Fuest) oder um Spezialisten wie z.B. aus dem Bereich Agrarpolitik (wie Folkhard Isermayer). Platz 1 belegt – wie im Medien-Teilranking – Hans-Werner Sinn.

Das Gesamtranking (vgl. Tabelle 4) wurde nun wie folgt gebildet: Das Forschungsranking zählt 50%, Medienranking und Politikranking jeweils 25%. In das Gesamtranking wurden nur die Ökonomen aufgenommen, die an einer Institution in Deutschland, Österreich oder der Schweiz arbeiten und sowohl im Forschungsranking als auch mindestens in einem der anderen Rankings überhaupt mit wenigstens einem Punkt auftauchen – also Ökonomen, die zugleich forschen

26 Media Tenor International, Basis: 5584 Berichte in 24 deutschen Meinungsführer-Medien, 1.1.2013 bis 31.12.2013.

27 Die Umfrage, die weitere Fragen umfasste, wurde vom 11.7.2013 bis zum 25.8.2013 durchgeführt. Insgesamt nahmen 321 Teilnehmer an der Befragung teil – davon 267 Führungskräfte aus Bundesministerien und 54 Mitglieder des Bundestages. Die Frage nach Ökonomen beantworteten 111 der insgesamt 321 Teilnehmer.

Tabelle 4
FAZ-Ökonomenranking 2013 (Gesamtwertung)

| Rang | Name | Organisation | Rangpunkte | For- | Medien | Politik |
|------|----------------------|------------------------|------------|------------|---------------|---------------|
| | | | | schung | | |
| | | | | h/ Rang | Zit./ Rang | Pkt./ Rang |
| 1 | Lars P. Feld | Walter Eucken Institut | 9,00 | 15/12 | 38/7 | 27/5 |
| 2 | Christoph M. Schmidt | RWI Essen | 11,25 | 16/5 | 18/18 | 13/17 |
| 3 | Marcel Fratzscher | DIW Berlin | 11,75 | 14/15 | 55/5 | 14/12 |
| 4 | Kai A. Konrad | MPI München | 17,00 | 16/5 | 11/32 | 8/26 |
| 5 | Hans-Werner Sinn | Ifo Institut | 18,00 | 11/35 | 165/1 | 88/1 |
| 6 | Claudia Kemfert | DIW Berlin | 19,25 | 12/26 | 23/13 | 12/14 |
| 7 | Jürgen Wasem | Uni Duisburg-Essen | 22,00 | 15/12 | 6/55 | 15/9 |
| 8 | Claudia M. Buch | IWH Halle | 28,00 | 12/26 | 12/28 | 6/32 |
| 9 | Clemens Fuest | ZEW Mannheim | 28,50 | 9/55 | 79/2 | 51/2 |
| 10 | Gert G. Wagner | DIW Berlin | 31,25 | 12/26 | 8/44 | 7/29 |

und ihre Ergebnisse auch außerhalb der wissenschaftlichen Gemeinschaft verbreiten. Auf dieser Grundlage wurden bereinigte Ranglisten erstellt und sodann die Rangpunkte gewichtet. Die Ergebnisse des Gesamtrankings in Tabelle 4 zeigen, dass keiner der Ökonomen in allen drei Teilrankings auf Platz 1 landet. Lars P. Feld erreicht im Medienranking Platz 7, im Politikranking Platz 5 und im Forschungsranking Platz 12. Insgesamt bringt ihm das Platz 1 im Gesamtranking ein. Hätte das Ranking nicht auch die Forschungsleistung, sondern nur die Wirkung in Politik und Öffentlichkeit betrachtet, dann wäre der Sieger ein anderer gewesen: Hans-Werner Sinn. Er erreicht sowohl im Medien- als auch im Politikranking klar Platz 1.

Ein Ergebnis des Rankings ist, dass die wirtschaftspolitischen Beratungsinstitutionen in Deutschland nicht ohne Auswirkungen sind: Allein drei der Top-10-Kandidaten sind Mitglieder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Ganze sieben sind an einem Leibniz-Institut tätig – davon drei beim DIW Berlin. Darüber hinaus belegt Kai A. Konrad als Direktor eines Max-Planck-Instituts Platz 4 des Gesamtrankings. „Reine“ Universitätsprofessoren mit möglicherweise stärkeren Lehrverpflichtungen sind hingegen unter den Top 10 rar – Jürgen Wasem ist hier die Ausnahme. Dies mag ein Hinweis auf einen Trade-off zwischen Politikberatung und Forschung einerseits und zeitaufwendiger Lehre und akademischer Gremlinarbeit andererseits sein.

Tabelle 5

„Wie oft im Monat nutzen Sie in etwa ökonomische Fachpublikationen und/oder anderweitigen Rat von Ökonomen für Ihre Arbeit?“

180 Antworten

| Antwort | Gesamt | % |
|--------------|--------|------|
| < 1 mal | 68 | 37,8 |
| 1 bis 4 mal | 60 | 33,3 |
| 5 bis 8 mal | 35 | 19,4 |
| 9 bis 12 mal | 5 | 2,8 |
| > 12 mal | 12 | 6,7 |

Stellenwert ökonomischen Rats bei Abgeordneten und in Bundesministerien

Um die Frage zu klären, wie es um die praktische Relevanz der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung in Deutschland steht, wurden in der Umfrage unter Bundestagsabgeordneten und leitenden Mitarbeitern von Bundesministerien weitere Fragen gestellt.

Auf die Frage „Wie oft im Monat nutzen Sie in etwa ökonomische Fachpublikationen und/oder anderweitigen Rat von Ökonomen für Ihre Arbeit?“ antworteten 180 Teilnehmer (vgl. Tabelle 5). Die Ergebnisse legen nahe, dass Mitglieder des Bundestages und Mitarbeiter in Bundesministerien die Expertise von Ökonomen (in Form von Fachpublikationen oder anderweitig) durchaus nutzen. 62% der Befragten nutzen sie wenigstens einmal pro Monat. Ein Drittel der Befragten nutzt sie ein- bis viermal pro Monat und weitere 19% bis zu zweimal pro Woche. Mehr als zweimal pro Woche nutzen knapp 10% der Befragten die Expertise der Ökonomen. Welche Kommunikationskanäle bei der Politikberatung am meisten geschätzt werden, wurde erhoben durch die Frage: „Wie hilfreich sind folgende Arten von ökonomischer Expertise für Ihre Arbeit?“ (vgl. Tabelle 6). Bei den 148 Antworten zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunikationskanälen.

Der nützlichste Kommunikationskanal für ökonomische Expertise sind Gutachten, knapp gefolgt von der persönlichen Kommunikation. Expertengutachten werden von 77% der Befragten als hilfreich oder sehr hilfreich eingeschätzt, bei der persönlichen Kommunikation sind es 76%. Über die Tages- und Wochenpresse vermittelte Expertise sehen 67% der Befragten als hilfreich oder sehr hilfreich an – ein deutliches Zeichen dafür, dass politikberatende Wissenschaftler diesen Kommunikationskanal nicht unterschätzen sollten. Es folgen Expertenworkshops bzw. Fachtagungen (63%) und ökonomische Fachpublikationen (56%). Anhörungen spielen im Bundestag eine besondere Rolle – daher ist es wenig überraschend, dass 84% der antwortenden Mitglieder des

Bundestages diesen Kommunikationskanal als hilfreich oder sehr hilfreich ansehen. Insgesamt schätzen 46% Anhörungen als hilfreich oder sehr hilfreich ein. Völlig abgeschlagen sind derzeit Blogs und Social-Media-Präsenzen von Experten als Kommunikationskanal für die Politikberatung. Lediglich 6% benennen sie als hilfreich oder sehr hilfreich für die eigene Arbeit. Ganze 69% ordnen sie nicht einmal als „etwas hilfreich“, sondern konkret als „nicht hilfreich“ ein. Möglicherweise ist das eine Momentaufnahme, denn in den USA werden insbesondere Blogs von Wirtschaftsexperten wie Paul Krugman bereits sehr wirkungsvoll genutzt und auch rezipiert.

Werden ökonomische Fachpublikationen genannt, so sind dies insbesondere der DIW Wochenbericht, der ifo Schnelldienst und der Wirtschaftsdienst – alle anderen Publikationen fallen deutlich zurück. Dies deckt sich mit dem Bericht von Justus Haucap und Michael Mödl.²⁸ Insgesamt beteiligten sich im Vergleich zu den anderen Fragen deutlich weniger Teilnehmer an der Frage nach ökonomischen Fachpublikationen, obwohl 56% der Befragten diese als hilfreich oder sehr hilfreich für die eigene Arbeit ansehen (vgl. Tabelle 6). Das legt nahe, dass in Sachen Vermarktung von ökonomischen Fachpublikationen noch „Luft nach oben“ besteht. Nur sechs Publikationen wurden wenigstens viermal benannt. Neben den drei bereits genannten ist das der IW-Dienst, das Deutsche Bank Research Briefing und der IAB Kurzbericht.

Was wurde nicht betrachtet?

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde die direkte Wirkung wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung in den Blick genommen. Allerdings ist es durchaus möglich, dass der indirekte und eher langfristig wirkende Einfluss der Ökonomen der eigentlich relevantere ist und insofern der Einfluss der Ökonomen auch wesentlich größer ist, als es der ausschließliche Blick auf die direkten Wirkungskanäle vermuten lässt. So weisen Marcel Fratzscher und Gert G. Wagner darauf hin, dass die Volkswirtschaftslehre eben sehr wohl einen großen Einfluss auf die Politik habe und zwar nicht direkt, sondern mittelbar über die Lehre.²⁹ Es könnte ein lohnenswertes Forschungsfeld sein, auch diesen Wirkmechanismus systematisch zu untersuchen. Möglicherweise besteht auch ein Trade-off zwischen Politikberatungstätigkeit von Ökonomen und ihren Lehrverpflichtungen. Die Ergebnisse des FAZ-Rankings legen dies nahe, denn „reine“ Universitätsprofessoren mit möglicherweise stärkeren Lehrverpflichtungen sind in den Top 10 des Gesamtrankings rar. Während der Trade-off zwischen dem Publikationsoutput und der zeitaufwendigen Lehre von Ökonomen in Deutschland bereits

28 J. Haucap, M. Mödl: Zum Verhältnis von Spitzenforschung und Politikberatung ..., a.a.O.

29 M. Fratzscher, G. G. Wagner, a.a.O., S. 520.

Tabelle 6

„Wie hilfreich sind folgende Arten von ökonomischer Expertise für Ihre Arbeit?“

Bis zu 148 Antworten zu einzelnen Kommunikationskanälen; bis zu 130 aus den Bundesministerien, bis zu 19 Bundestagsabgeordnete

| Kommunikationskanal ¹ | Nicht hilfreich | | Etwas hilfreich | | Hilfreich | | Sehr hilfreich | |
|---|-----------------|------|-----------------|------|-----------|------|----------------|------|
| | Zahl | % | Zahl | % | Zahl | % | Zahl | % |
| Persönliche Kommunikation (141) | 13 | 9,2 | 21 | 14,9 | 56 | 39,7 | 51 | 36,2 |
| Ökonomische Fachpublikationen (140) | 22 | 15,7 | 40 | 28,6 | 63 | 45,0 | 15 | 10,7 |
| Tages- und Wochenpresse (148) | 7 | 4,7 | 42 | 28,4 | 70 | 47,3 | 29 | 19,6 |
| Blogs und Social-Media-Präsenz von Experten (126) | 87 | 69,0 | 31 | 24,6 | 6 | 4,8 | 2 | 1,6 |
| Gutachten von Experten (142) | 7 | 4,9 | 26 | 18,3 | 69 | 48,6 | 40 | 28,2 |
| Anhörungen (z.B. in Bundestagsausschüssen) (136) | 20 | 14,7 | 54 | 39,7 | 52 | 38,2 | 10 | 7,4 |
| Expertenworkshops/Fachtagungen (142) | 15 | 10,6 | 37 | 26,1 | 65 | 45,8 | 25 | 17,6 |

¹ Zahl der Antworten in Klammern.

systematisch von Klaus Beckmann und Andrea Schneider³⁰ untersucht wurde, steht eine solche Untersuchung für den Trade-off zwischen Politikberatungstätigkeit und Lehre von Ökonomen noch aus.

Darüber hinaus bestehen weitere Forschungsfragen, die zu untersuchen lohnenswert wären: So ist bislang nicht geklärt, wie sich (wissenschaftlich fundierte) Politikansätze wirklich durchsetzen. Zwar gibt es z.B. in der Public-Choice-Theorie mit der „Reform-folgt-Krise-Hypothese“³¹ oder verschiedenen Formen von „Policy-Diffusion-Theorien“³² Erklärungsansätze. Bei der Frage, welche Transmissionskanäle von Politikempfehlungen wirklich funktionieren oder welche gar die erfolgversprechendsten im Vergleich zu anderen sind, besteht noch erheblicher Forschungsbedarf.

Schlussfolgerungen

Trotz teilweise heftiger Kritik an der Politikberatungskompetenz von Volkswirten konnte im Rahmen einer Befragung unter Bundestagsabgeordneten und Führungskräften in Bundesministerien gezeigt werden, dass es durchaus Kanäle wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung gibt, die

von der Politik genutzt werden. Die verschiedenen Kommunikationskanäle werden allerdings recht unterschiedlich eingeschätzt: Insbesondere Gutachten von Experten und die persönliche Kommunikation stehen hoch im Kurs. Das neue FAZ-Ökonomenranking, das neben der Forschungsleistung von Ökonomen auch ihre Wahrnehmung in Politik und Öffentlichkeit in den Blick rückt und in das Ergebnisse der oben genannten Umfrage eingeflossen sind, zeigt zudem, dass es durchaus Ökonomen gibt, die sowohl in der Forschung als auch in Politik und Öffentlichkeit rezipiert werden.

Zugleich sollte der direkte Einfluss von Ökonomen in Politik und Öffentlichkeit nicht überschätzt werden. Die große Mehrheit der Befragten konnte oder wollte weder einen Ökonomen noch eine ökonomische Fachpublikation namentlich nennen. Und trotz nennenswerter Zitatezahlen einiger Ökonomen in den Medien macht der Anteil ihrer Aussagen zu wirtschaftspolitischen Themen in den Medien in der Regel etwa 2% bis 4% aller sichtbaren Quellen aus. Damit liegen sie deutlich unter der Wahrnehmungsschwelle für das breitere Publikum.

Will man die Wirkung wirtschaftswissenschaftlich fundierter Politikempfehlungen in Politik und Öffentlichkeit erhöhen, ist mehr Einsatzwille notwendig – und zwar auf der Angebotsseite in der Wissenschaft als auch auf der Nachfrageseite in Politik und Medien. Voraussetzung dafür ist, dass relevante Forschungsergebnisse in verständliche Sprache übersetzt werden. Neben mehr Medienkompetenz von Wissenschaftlern selbst können hier Intermediäre wie Institute, Think Tanks, Stiftungen und Medien eine wichtige Rolle spielen.

30 K. B. Beckmann, A. Schneider: The Interaction of Publications and Appointments: New Evidence on Academic Economists in Germany, in: *Education Economics*, 21. Jg. (2013), H. 4, S. 415-430.

31 A. Drazen, W. Easterly: Do Crises Induce Reform? Simple Empirical Tests of Conventional Wisdom, in: *Economics and Politics*, 13. Jg. (2001), H. 2, S. 129-157.

32 Vgl. Z. Elkins, B. Simmons: On Waves Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598. Jg. (2005), H. 1, S. 33-51.

Title: *Economic Policy Advice: Does the Advice of Economists Reach Politics and the Public?*

Abstract: This paper discusses the state of economic policy advice in Germany and describes and analyses the results of a new ranking of German economists which not only measures individual economists' impact on research (via the h-index), but also their impact on the general public (through media citations) and on public policy (through a survey of politicians and bureaucrats). In addition, the paper presents further survey results which reveal, among other things, that blogs and social media are currently not perceived as useful advice channels for economic policy advice among politicians and bureaucrats in Germany.

JEL Classification: A11, D72, L86