

Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle ist zehn Jahre alt geworden. Aus diesem Anlass fand am 20. Juni 2002 eine Festveranstaltung statt. Den Festvortrag hielt Dr. Juergen B. Donges, Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften (Volkswirtschaftslehre) und Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, zu „Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung“, der mit freundlicher Genehmigung des Autors nachfolgend veröffentlicht wird.

Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung¹

I.

Dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle, seinem Präsidenten, Professor Rüdiger Pohl, und allen wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern möchte auch ich sehr herzlich zum 10jährigen Bestehen und zu der bisher geleisteten Arbeit gratulieren. Das Institut verdankt seine Gründung durch den Bund und das Land Sachsen-Anhalt zum 1. Januar 1992 einem wahrhaft historischen Großereignis: dem der politischen Vereinigung in Deutschland, die am 3. Oktober 1990 vollzogen worden war. Parallel dazu entstand die Gründungsidee: Den anstehenden Transformationsprozess in den neuen Bundesländern und darüber hinaus in Mittel- und Osteuropa in seinen vielfältigen Facettierungen zu analysieren und zu einem Schwerpunkt nicht nur der Forschung, sondern auch der Politikberatung zu machen.

Damals gab es die eine oder andere kritische Stimme zu der Gründung eines neuen, großen Wirtschaftsforschungsinstituts in Ostdeutschland mit dem Argument, dass es doch schon fünf große im alten Bundesgebiet gäbe und der sich zusätzlich ergebende Forschungsbedarf dort abgedeckt werden könne; dass keines dieser etablierten Institute zuvor den dramatischen wirtschaftlichen Niedergang in der DDR mit seinen gravierenden strukturellen Verwerfungen in der Produktion und auf dem Arbeitsmarkt erkannt und wissenschaftlich aufgearbeitet hatte, wurde geflissentlich verdrängt. Heute wissen wir, dass dieses neue Institut sich im Wettbewerb mit den anderen in der Wis-

senschaft Bahn gebrochen hat und bereit und in der Lage ist, ernsthafte Politikberatung zu betreiben.

- Schnell kam eine Kooperation mit dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung und dem Institut für Weltwirtschaft zustande, um im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums regelmäßig zu analysieren, wie der Aufbau einer leistungsfähigen Wirtschaftsstruktur in Ostdeutschland vorankam und welche Erschwernisse sich bei der Kräftigung der industriellen Basis und der Schaffung rentabler Beschäftigung auftraten. Die Ergebnisse dieses Forschungsprojekts haben in neunzehn Studien (die letzte im Jahre 1999)² ihren Niederschlag gefunden. Mitte der neunziger Jahre hatte das Institut in einer umfangreichen Untersuchung dargelegt, wie komplex sich dieser Prozess darstellte und wie gut die Politik daran täte, die zunächst so euphorischen Erwartungen über ein rasches wirtschaftliches Aufholen gegenüber dem früheren Bundesgebiet zu dämpfen und dafür um so konsequenter wachstumsorientiert an den Bedingungen zu arbeiten, unter denen sich unternehmerische Aktivitäten im Wettbewerb entfalten und neue Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem regulären Arbeitsmarkt entstehen könnten.³
- Längst ist jedoch die wissenschaftliche Arbeit des Instituts über die ursprüngliche Gründungsidee hinausgewachsen und fokussiert vielfäl-

¹ Festvortrag anlässlich des 10jährigen Bestehens des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle am 20. Juni 2002. Ich danke Herrn Diplom-Volkswirt Jens Clausen für hilfreiche Kommentare.

² Vgl. DIW Berlin; IfW; IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. IWH-Forschungsreihe 5/1999. Halle 1999.

³ Vgl. POHL, R. (Hrsg.): Herausforderung Ostdeutschland – Fünf Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Analytica-Verlag, Berlin 1995.

tige Themen der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland, Europa und der Welt, die wissenschaftlich interessant und wirtschaftspolitisch relevant sind. Die regelmäßig veröffentlichten eigenen Konjunkturdiagnosen und -prognosen, die Untersuchungen zu den Problemen am Arbeitsmarkt und die Analysen zum Prozess der realen Konvergenz in Ostdeutschland und den anderen Transformationsländern finden in Fachkreisen und der breiteren Öffentlichkeit ebenso Beachtung wie die theoretisch wohlbegründeten und empirisch fundierten Beurteilungen der Wirtschaftspolitik und die Entwürfe zur Lösung ökonomischer Aufgaben. Die Zeitschrift „Wirtschaft im Wandel“, die „Diskussionspapiere“ und die „Schriftenreihe“ sowie die „Sonderhefte“ machen deutlich, dass das Institut, trotz einer breit angelegten Themenpalette, die Vorteile der Spezialisierung nutzt. Das stimmt zuversichtlich für eine weiterhin produktive Institutsarbeit sowohl in der Grundlagenforschung als auch in der Auftragsforschung.

II.

Die Politikberatung durch die Wirtschaftswissenschaft in einem institutionell verankerten Rahmen hat in Deutschland Tradition. Das Verhältnis, in dem dabei wissenschaftliche Beratung und Politik zueinander stehen, hat sich im Laufe der Jahre allerdings sehr stark gewandelt – in Richtung eines größer gewordenen Spannungsfeldes zwischen beiden Akteuren.

In den Anfangsjahren der Bundesrepublik hatte sich mit dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister der Wirtschaft ein erstes offizielles Beratungsgremium etabliert (siebzehn Ökonomen und Wirtschaftsjuristen mit Heinz Saueremann als Vorsitzenden hatten bereits im Januar 1948 den Anfang gemacht). Die Wirtschaftspolitik unter Führung von Ludwig Erhard war zielstrebig darauf aus, den wissenschaftlichen Sachverstand für die Gestaltung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft zu nutzen. Und die Ökonomen, die sich in dem Beirat zusammenfanden und die Elite des Faches darstellten, sahen es als ihre staatsbürgerliche Pflicht an, ihre Erkenntnisse in einer Form bereitzustellen, dass sie als Grundlage für die zu treffenden wirtschaftspolitischen Entscheidungen dienen konnten.

Es war die Stunde der Ordnungspolitik, wissenschaftlich begründet durch die Freiburger Schule mit Walter Eucken und Franz Böhm an der Spitze und um sozialökonomische Aspekte ergänzt, die wir vor allem Wilhelm Röpke und Alfred Müller-Armack verdanken. Berater und Beratende teilten die Auffassung, dass positive und stabile Zukunftserwartungen bei den Marktteilnehmern eine Wirtschaftspolitik voraussetzten, die mittelfristig angelegt und in Bezug auf die angestrebten Ziele kohärent ist, eine Wirtschaftspolitik auch, die die Grenzen staatlicher Tätigkeit beachtet, um den Spielraum, den die private Wirtschaft für eine dynamische Produktionsentwicklung und die Schaffung neuer, rentabler Arbeitsplätze in der Breite nutzen soll, möglichst groß zu machen. Man mag sagen, dass in jener Zeit, in der es in erster Linie um Wachstumsfragen und nicht um Verteilungsfragen ging, Wissenschaftler und Wirtschaftspolitiker hinter dem Rawlsschen Schleier der Unwissenheit schnell zusammenfinden konnten und das sog. Wirtschaftswunder für eine allseits zufriedene Öffentlichkeit sorgte. Aber es war eben auch ein Glücksfall, dass auf beiden Seiten die beteiligten Personen ein wissenschaftlich anspruchsvolles Niveau verkörperten, dass die Kommunikationskosten zwischen Beratern und Beratenden niedrig waren und dass die Wirtschaftspolitiker, wenn sie in konkreten Situationen Maßnahmen ergriffen (oder unterließen), die ökonomisch fragwürdig waren, dies wussten und eine Kurskorrektur bei nächster Gelegenheit in Betracht zogen, wenn nicht sogar vornahmen.

Vieles ist heute anders. Ordnungspolitik steht schon seit langem nicht mehr hoch im Kurs. Bereits der Nachfolger von Erhard als Bundeswirtschaftsminister, Kurt Schmücker, soll Mitte der sechziger Jahre, als ihm wirtschaftswissenschaftlicher Rat, besonders der des gerade gegründeten Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, ungelegen kam, gesagt haben: „Ich lasse mich auch vom besten Sachverstand nicht von meinen politischen Überzeugungen abbringen“;⁴ es ging damals um Ratschläge, eine größere Wechselkursflexibilität anzustreben, um es Deutschland zu ermöglichen, Preisniveaustabilität (bei Währungskonvertibilität) zu erzielen und zu sichern, obwohl in den meisten Partnerländern und besonders in den Ver-

⁴ Vgl. SCHLECHT, O.: Im Spannungsfeld zwischen Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik. Wirtschaftspolitische Blätter. Wien 2000, 47. Jg., Nr. 5-6, S. 507.

einigten Staaten höhere Inflationsraten herrschten.⁵ Anfang der siebziger Jahre brach bekanntlich das Bretton-Woods-System zusammen, und der Wechselkurs wurde freigegeben. In jener Zeit der Währungsturbulenzen war das Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft vorübergehend sogar recht kooperativ;⁶ es handelte sich wiederum um einen glücklichen Umstand, jetzt insofern, als mit Karl Schiller als Bundeswirtschaftsminister der Großen Koalition und anschließend in der Brandt-Regierung auch noch als Bundesfinanzminister die Wirtschaftspolitik in Händen eines angesehenen Nationalökonomen und Hochschullehrers lag, dem Offenheit gegenüber der fachspezifischen Diskussion eine Selbstverständlichkeit war. Das könnte sich nunmehr in Sachsen-Anhalt mit Heinz Paqué als Finanzminister der neuen Landesregierung wiederholen, zumal er das Geschäft von beiden Seiten her kennt.

Blenden wir noch mal zurück. Nach dem Abgang von Schiller, war das Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft bald nicht mehr ungetrübt. Helmut Kohl werden als Bundeskanzler die Worte in den Mund gelegt: „Ich will nicht den Ludwig-Erhard-Preis, sondern die nächste Wahl gewinnen“.⁷ Ihm war von der Wirtschaftswissenschaft unter anderem angeraten worden, die Angebotsbedingungen der Volkswirtschaft konsequent auf die fortschreitende Globalisierung der Märkte einzustellen, durch eine entschlossene Haushaltskonsolidierung Spielräume für die Verminderung der Steuer- und Abgabenlasten zu eröffnen, die noch bestehenden kostentreibenden marktwidrigen Regulierungen abzubauen, die Arbeitsmarktordnung an die gestiegenen Flexibilitätsanforderungen anzupassen, die Reform der Systeme der sozialen Sicherung in die Wege zu leiten, um ihre Zukunftsfähigkeit unter den absehbaren demographischen Veränderungen zu sichern;⁸ sein Weghören brachte ihm den besagten

Preis natürlich nicht ein, den Wahlsieg trug er 1998 allerdings auch nicht davon. Gerhard Schröder machte sich 1995, als Ministerpräsident von Niedersachsen, die einst, Ende der siebziger Jahre, vom damaligen Bundeskanzler Helmut Schmidt geprägte Formel zu eigen, dass fünf Prozent Inflation besser seien als fünf Prozent Arbeitslosigkeit⁹; ihm hätte bekannt sein können, dass wir nach dem Kanzlerwort von beidem mehr bekommen hatten und ohnehin dieser von der Phillips-Kurve abgeleitete Trade-off theoretisch und empirisch gar nicht zwingend ist. Als ich selbst am Institut für Weltwirtschaft tätig war, erlebte ich in den siebziger Jahren zweimal, welch Ungemach drohen kann, wenn der Politik die Forschungsergebnisse nicht passen: In einem Fall sollte die Veröffentlichung einer im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums durchgeführten Untersuchung über Formen und Ausmaß der Importprotektion in der Bundesrepublik untersagt werden, um die aufgebrachten Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreter der hoch geschützten Textil- und Bekleidungsindustrie zu besänftigen; in einem anderen Fall, aus Verärgerung über unerwünschte Stellungnahmen zur Wirtschafts- und Währungspolitik (DM-Aufwertung), wurde die Finanzierung der Wirtschaftsforschungsinstitute (wohlgemerkt: aller Institute) durch öffentliche Gelder in Frage gestellt.

Solche Drohgebärden sind zum Glück nicht zur Regel geworden. Der Sturm der öffentlichen Entrüstung über die Angriffe auf die Freiheit der Wissenschaft war groß und verfehlte seine Wirkung nicht. Auch die inkriminierte Protektionsstudie, in der erstmals das in Modellen von Bela Balassa, Max Corden und Harry Johnson entwickelte theoretische Konzept der effektiven Protektion auf die deutsche Außenhandelspolitik angewandt wurde, durfte dann doch veröffentlicht werden; das Ergebnis dieser Studie war, dass tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse im Inland und weltweit die Faktorallokation verzerren und den wachstumsnotwendigen Strukturwandel behindern und dass infolgedessen eine freihandelsorientierte Wirtschaftspolitik gut begründet ist.¹⁰ Aber der Vorwurf aus Kreisen der Politik, in

⁵ Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Stabiles Geld – Stetiges Wachstum. Jahresgutachten 1964/65, Ziffern 236 ff. und Anhang IV. W. Kohlhammer, Stuttgart, Mainz 1965.

⁶ Vgl. GIERSCH, H.: Episoden und Lehren der Globalsteuerung, in: H. Körner u. a. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik – Wissenschaft und politische Aufgabe. Festschrift zum 65. Geburtstag von Karl Schiller. Paul Haupt, Bern, Stuttgart 1976. S. 277-296.

⁷ Vgl. SCHLECHT, O., a. a. O., S. 508.

⁸ Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICK-

LUNG: Reformen voranbringen, Jahresgutachten 1996/97. Metzler-Poeschel, Stuttgart 1996.

⁹ Vgl. HANDELSBLATT, 22./23. Dezember 1995, S. 4.

¹⁰ Vgl. DONGES, J. B.; FELLS, G.; NEU, A. E. u. a.: Protektion und Branchenstruktur der westdeutschen Wirtschaft. Kieler Studien, 123. J. C. B. Mohr, Tübingen 1973.

der wissenschaftlichen Beratung komme allzu sehr „die reine Lehre“ (aus dem akademischen Elfenbeinturm) zum Ausdruck unter Missachtung der Sachzwänge bei der politischen Durchsetzbarkeit in der Realität, hat bis heute beständig im Raum gestanden.

Wie selbstverständlich ist häufig von dem „Gegensatz zwischen Theorie und Praxis“ die Rede, und immer wieder wird Unbehagen bei kritischen Beurteilungen der Wirtschaftspolitik in wissenschaftlichen Gutachten öffentlich artikuliert. Die mildeste Form der politischen Geringschätzung ökonomischer Untersuchungen, auch die im Rahmen der mit Steuergeldern finanzierten Auftragsforschung durchgeführten, ist es, die Ratschläge der Wissenschaft einfach zu ignorieren oder sie ohne weitere Begründung als die, das man anderer Auffassung sei, zurückzuweisen. Die ärgerlichste Form der politischen Geringschätzung ist, zwar so zu tun, als nehme man die Analyseergebnisse ernst, ja ihnen sogar ausdrücklich zuzustimmen, in der praktizierten Wirtschaftspolitik dann aber weder konzeptionell noch bei konkreten Maßnahmen auch nur einigermaßen Kontakt dazu zu halten; in besonders eklatanter Weise ist das wiederholt in den von Gesetzes wegen erforderlichen Stellungnahmen der (Kohl-) Bundesregierung zu den Jahresgutachten des Sachverständigenrates geschehen, in den jeweiligen Jahreswirtschaftsberichten nämlich.¹¹ Inakzeptabel ist es, wenn die wissenschaftliche Gutachtertätigkeit, weil unbequem, gezielt mit der Behauptung diskreditiert wird, sie sei „zur bloßen Ideologieproduktion verkommen“, wie der Deutsche Gewerkschaftsbund dies 1998 gegenüber dem Sachverständigenrat verlauten ließ.¹² Mit einer sachlichen Auseinandersetzung über die am besten geeigneten Wege zur Bekämpfung der hohen Dauerarbeitslosigkeit sind solche Stellungnahmen schwerlich vereinbar. Denkt man sich dann noch die mittlerweile so populären Talkshows im Fernsehen hinzu, auf denen oft mit einer unglaublichen Platitude über ökonomische Fragen schwadroniert wird und die gelegentlich geladenen Fachleute aus der Wissenschaft kaum zu Wort kommen,

¹¹ Vgl. FRANZ, W.: Wirtschaftspolitische Beratung: Reminiszenzen und Reflexionen. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 1, Heft 1 (2000), S. 66 f.

¹² Vgl. DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND: Zum Sachverständigengutachten 1998/1999 – Widersprüche und Ideologie statt vorurteilsfreier Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung., Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik (Düsseldorf), Nr. 9, S. 9, vom 4.12.1998.

könnte man als Anwalt der wissenschaftlichen Politikberatung am jeweiligen Adressaten schier verzweifeln.

III.

Das muss man aber nicht. Ich möchte hier auch gar nicht das hohe Klagelied in Sachen Politikberatung anstimmen. Das wäre nämlich nicht angemessen, bedenkt man, wie in wichtigen Bereichen der Wirtschaftspolitik der Sachverständigenrat, die Monopolkommission, die Deregulierungskommission, die Wissenschaftlichen Beiräte bei den Ministerien und nicht zuletzt die Wirtschaftsforschungsinstitute mit ihren Analysen das Terrain für grundlegende Weichenstellungen vorbereitet haben. Beispielhaft seien hier genannt

- im Bereich der Wachstums- und Beschäftigungspolitik: die Ablösung der keynesianisch inspirierten, kurzfristig ausgerichteten Nachfragepolitik durch eine im wesentlichen (neo) klassisch begründete, langfristig orientierte Angebotspolitik Anfang der achtziger Jahre;
- im Bereich der Geld- und Währungspolitik: der Übergang zu flexiblen Wechselkursen 1967-69 und die Hinwendung zu einer regelgebundenen Geldpolitik der Deutschen Bundesbank in der Variante der potentialorientierten Geldmengensteuerung ab 1975;
- im Bereich der Finanzpolitik: die im Jahre 1997 auf deutsches Drängen vereinbarte Ergänzung des Maastricht-Vertrages über die Europäische Währungsunion um einen Stabilitäts- und Wachstumspakt, der die Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten auf Dauer sichern sollte, sowie die Reform der Unternehmensbesteuerung mit einer deutlichen Absenkung der fiskalischen Lasten auf Investitionen im Jahre 2001;
- im Bereich der Sozialpolitik: die jüngsten Reformschritte in der Gesetzlichen Rentenversicherung mit einem paradigmatischen Wechsel von der ausgabenorientierten Einnahmepolitik hin zu einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik unter Einbeziehung kapitalgedeckter Finanzierungselemente;
- im Bereich der Strukturpolitik: der Abbau marktwidriger Regulierungen in volkswirtschaftlich wichtigen Sektoren während der neunziger Jahre (Telekommunikation, Versicherungswesen, Luftlinienverkehr, Stromwirtschaft u. a.) sowie die überfällige Kursänderung in der Gemeinsamen Agrarpolitik der

Europäischen Union in Richtung auf mehr marktorientierte und weniger einkommensorientierte Preisgestaltung, beginnend mit der MacSharry-Reform von 1992.

Zwar hat bei alledem die Politik nur selten die von den Beratungsgremien konkret gemachten Anregungen so umgesetzt, wie das erwünscht gewesen wäre. Aber konzeptionell hat sie sich in eine von der Wissenschaft vorgeschlagene Richtung bewegt. Volkswirtschaftliche Transaktionskosten sind gesenkt worden. Die pathologischen Lernprozesse waren oft lang, wie das unvermeidlich ist, wenn die Wirkung der wissenschaftlichen Arbeit auf die Politikgestaltung im wesentlichen über die Öffentlichkeit erzielt werden muss, die nicht selten mit konkurrierenden Ratschlägen konfrontiert und vielleicht auch irritiert wird.¹³ Aber von einer (nahezu) folgenlosen Arbeit der Ökonomen, wie selbst Fachkollegen meinen,¹⁴ kann man wirklich nicht sprechen; eher schon davon, dass es ein mühsames Geschäft ist, bei dem man einen langen Atem und ein dickes Fell braucht und unentwegt nachstoßen muss.¹⁵

Misserfolge in der wissenschaftlichen Politikberatung gibt es natürlich auch. Das betrifft zum einen die Prognosen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Ihnen wird von der Politik und in der Öffentlichkeit eine Aufmerksamkeit geschenkt, die in keinem Verhältnis zu dem steht, was die Forschungsinstitute oder der Sachverständigenrat oder sonst jemand auf diesem Gebiet überhaupt leisten können. Niemand hat Zukunftswissen. Bei Prognosen danebenzuliegen, namentlich bei konjunkturellen Wendepunkten, ist deshalb gar nicht ungewöhnlich, und wer die Prognoseirrtümer nachträglich, im Schutz neuen Wissens, so gerne und mit Spott kritisiert, ja sogar damit auch bezweckt, die wissenschaftliche Dignität der Konjunkturforscher ins Zwielicht zu ziehen, erliegt offenbar dem eigentlich unsinnigen

¹³ Vgl. HÜTHER, M. (2000): "Entscheidungshilfe jenseits der Ideologie", Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9. September 2000, S. 15.

¹⁴ Vgl. KRUPP, H.-J. (1999): "Wissenschaftler und Politiker: Unterschiedliche Rollen", Wirtschaftsdienst (Hamburg), 79. Jg., Heft 3, S. 139-143. – CASSEL, S. (2001): Politikberatung und Politikerberatung – Eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.

¹⁵ Vgl. NEUMANN, M. J. M.: Läuse im Pelz der Politik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. Januar 1998, S. 15. – SCHATZ, K.-W.: Erfolge und Fehlschläge der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung. Wirtschaftsdienst (Hamburg 1999), 79. Jg., Heft 3, S. 146-150.

Wunsch nach der exakten Vorhersage der Zukunft. Seriös und methodisch anspruchsvoll betrieben können Konjunkturprognosen nur bedingte Wahrscheinlichkeitsaussagen darstellen. Die Eintrittswahrscheinlichkeit einer vorhergesagten Veränderungsrate für das reale Bruttoinlandsprodukt, die Erwerbstätigkeit oder das allgemeine Preisniveau braucht dabei nicht einmal hoch zu sein; sie muss nur höher sein als die von alternativen Vorhersagen, damit die Wirtschaftspolitik eine Orientierung bekommt. Aber die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger wissen natürlich, dass sie sich auf der Grundlage einer Konjunkturprognose nicht definitiv auf einen bestimmten wirtschaftspolitischen Kurs festlegen können, sondern reagieren müssen, wenn neue gewichtige Informationen vorliegen (z. B. ein Ölpreisschock, eine internationale Finanzkrise, ein inländischer Preisschub infolge von Tierseuchen oder Futtermittelvergiftungen, ein kräftiger Lohnkostendruck, eine drastische Wechselkursänderung). Das macht das Prognosegeschäft als Teil der wissenschaftlichen Politikberatung nicht überflüssig, schon gar nicht, wenn Wettbewerb zwischen den Konjunkturforschern herrscht, was mit Ausnahme der Gemeinschaftsdiagnose die Regel ist. Auch bedingte Prognosen sind als Handlungsgrundlage allemal besser als Weissagungen.

Bedenklich hingegen ist es, wenn die Wissenschaft ihre konzeptionellen Überlegungen in der Politikberatung nicht vermitteln kann. Auch hierzu fünf Beispiele, die gravierendsten aus der jüngeren Vergangenheit:

- Erstens: Im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung wurde entgegen allen wissenschaftlichen Einsichten und Ratschlägen die Währungsunion mit einem ökonomisch falschen, weil für die ostdeutsche Wirtschaft überhöhten Umstellungskurs für die Löhne (im Verhältnis 1 zu 1) politisch durchgesetzt. Außerdem wurde die staatliche Investitionsförderung zu breit und übermäßig angelegt unter Inkaufnahme von Fehlallokationen (Überkapazitäten in der Bauwirtschaft) und der Gefahr einer aufkommenden Subventionsmentalität. Und nicht zuletzt wurde in der Tariflohnpolitik die Lohnangleichung an das westdeutsche Niveau schneller forciert als die bestehenden Produktivitätsrückstände aufgeholt werden konnten. Dieses Politikversagen hat einen wesentlichen Anteil an dem seit Jahren schwachen Wirtschaftswachstum in Ostdeutschland und der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und ist, we-

gen der notwendig gewordenen hohen finanziellen Transfers in die neuen Bundesländer, zu einer Hypothek für die Wiedererlangung von wirtschaftlicher Dynamik in ganz Deutschland geworden.

- Zweitens: Bei der Arbeitsmarktordnung werden Vorschläge zu einer größeren Flexibilisierung, die angesichts des immer intensiver werdenden globalen Wettbewerbs und der technologisch bedingten Umwälzungen in den Produktionsformen und Arbeitsweisen unabdingbar ist, nicht beachtet. Es wird billigend in Kauf genommen, dass das Regelwerk einschließlich Tarifkartell falsch steuern, das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage vielfach nicht zusammenfinden und die Arbeitsuchenden systematisch zugunsten der Arbeithabenden diskriminiert werden, indem die Tarifverträge die Löhne für sie zu hoch festsetzen oder vom Staat zu ihren Lasten für allgemeinverbindlich erklärt werden. Kaum jemanden in der Politik scheint es ernsthaft zu interessieren, dass über die Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt ganz wesentlich die Investitionsbedingungen von der Kostenseite her definiert werden und bei überzogenen Regulierungen die Rentabilität des Kapitals sinkt mit der Folge, dass die Unternehmen weniger in Kapazitätserweiterungen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze investieren und Innovationen hinausschieben und das Land im internationalen Standortwettbewerb zurückfällt.
- Drittens: In der Gesetzlichen Krankenversicherung lässt die Politik das System von einer Krise in die nächste stolpern. Von der Wissenschaft ist klar und eindeutig aufgezeigt worden, dass wegen eines unzureichenden Wettbewerbs an vielen Stellen weitreichende Fehlansätze bei allen Beteiligten bestehen, die unabhängig vom medizinisch-technischen Fortschritt und der Alterung der Bevölkerung die Gesundheitsausgaben und die Beitragssätze, und damit auch die Lohnnebenkosten, nach oben treiben. Obwohl die Entwürfe für eine effizienzorientierte Reform, sei es innerhalb des Systems, sei es durch einen radikalen Systemumbau, auf dem Tisch liegen, nehmen die Entscheidungsträger kaum Notiz davon; die Versuchung, es immer wieder mit Symptomtherapien und punktuellen Interventionen zu probieren, scheint unwiderstehlich und gegenüber wissenschaftlichem Sachverstand unempfindlich zu sein.

- Viertens: Beim Länderfinanzausgleich hatte die Wissenschaft in Anbetracht offensichtlicher Anreizstörungen bei allen beteiligten Gebietskörperschaften schon seit langem eine grundlegende Reform angemahnt und einen akuten Handlungsbedarf, erst recht nach der deutschen Vereinigung und dem Auslaufen der für die neuen Bundesländer getroffenen Übergangsregelungen (Fonds „Deutscher Einheit“) Ende 1994, eingefordert. Die konkreten Reformvorschläge, die auf eine Verbesserung der Verhaltensanreize für eine Pflege der Steuerquellen und eine Stärkung der finanzpolitischen Eigenverantwortung der Länder zielten, verhallten im Walde. Durch die Neuregelung im vergangenen Jahr, zu der das Bundesverfassungsgericht die Politik genötigt hatte, ist es zu einem ökonomisch sinnvollen Systemwechsel nicht gekommen. Punktuelleres Korrigieren bei einzelnen Stellschrauben unter weitmöglichster Besitzstandswahrung und der Suche nach Kompromisslösungen auf Kosten des Bundes – das führte die Regie. Potentiale für mehr Effizienz bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben lassen sich so schwerlich erschließen und ausschöpfen. Solche Zweifel betreffen auch den Solidarpakt II, wie unlängst auf einer Tagung des IWH zu diesem Thema von wissenschaftlicher Seite aus deutlich gemacht wurde.¹⁶
- Fünftens: Bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, deren Notwendigkeit auch von der Politik prinzipiell anerkannt wird und angesichts der Vorgaben aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt anerkannt werden muss, bleiben die Anstrengungen in quantitativer Hinsicht (Beseitigung des strukturellen Defizits) und noch mehr in qualitativer Hinsicht (Änderung der Ausgabenstruktur) deutlich hinter dem zurück, was im Rahmen wissenschaftlicher Politikberatung als unabdingbar aufgezeigt worden ist. Demnach gehören insbesondere die Subventionen und Sozialtransfers auf den Prüfstand: die Subventionen wegen ihrer meist strukturkonservierenden und wettbewerbsverzerrenden Effekte, die Sozialleistungen wegen der häufig schädlichen Anreizwirkungen und der unzulänglichen Beachtung des Bedürftigkeitsprinzips.

¹⁶ Vgl. FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, 4. Juni 2002, S. 14.

Solche Themen sind gemeint, wenn in der wissenschaftlichen Politikberatung langfristig orientierte Strukturreformen als eine notwendige Voraussetzung für ein angemessenes wirtschaftliches Wachstum in Deutschland und einen wieder hohen Beschäftigungsstand gekennzeichnet werden. Umso misslicher ist es deshalb, dass hier die ökonomischen Analysen im politischen Raum (noch) ins Leere stoßen, gleichsam der „Tyrannei des Status quo“ (Gary Becker) anheimfallen. Daraus sollte man indes nicht den Schluss ziehen, die Mühe, die sich Wissenschaftler in den Beratungsgremien machen, sei vergebliche Mühe. Es ist ja, wie gesagt, nicht so, dass Wissenschaftler gar nichts in der Wirtschaftspolitik bewegen. Sie können nur nicht erzwingen, wann und wie die von ihnen zur Diskussion gestellten Vorschläge zur Verwirklichung der Ziele der Wirtschaftspolitik oder zur Behebung von gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen praktisch umgesetzt werden.

IV.

Wirkungsvoller wäre die wirtschaftswissenschaftliche Beratung der Politik, wenn die Träger wirtschaftspolitischer Entscheidungen von sich aus in weiten Zeiträumen dächten und bei den heute in Betracht gezogenen Maßnahmen vorausschauend deren langfristige gesamtwirtschaftliche Anreizwirkungen berücksichtigten. Das tun sie in der Regel aber nicht. Tatsächlich beobachten wir, dass die Zeithorizonte in der Wirtschaftspolitik oft sehr kurz sind. Ökonomen erklären dies mit Hilfe der von James Buchanan begründeten Theorie der öffentlichen Wahlhandlungen (Public Choice). Nach dieser Theorie, die empirisch gut untermauert ist, sind in einem demokratischen Staatswesen die Politiker und die Bürokratie nicht nur oder nicht primär Anwälte des Allgemeinwohls, sondern haben Eigeninteressen (sich Wählerstimmen, Zuständigkeiten, Einfluss und Prestige zu sichern, beispielsweise), die sie bestmöglich zu erfüllen suchen, genauso wie das die Wirtschaftssubjekte im Marktprozess tun. Sie setzen damit auf der Nachfrageseite des politischen Marktes Anreize für Lobbyaktivitäten seitens partikularer Interessengruppen, die ohne Rücksicht auf Nebenwirkungen und Langfristfolgen staatliche Entscheidungen zu erwirken trachten, die für sie und nur für sie günstig sind (ansehnliche Gewinne, hohe Löhne, sichere Arbeitsplätze, schöne Sozialleistungen). Gewerkschaftsfunktionäre denken und handeln in der Lohnpolitik eben-

falls nach eigensüchtigen Zielen (etwa in der beruflichen Karriere voranzukommen oder die Organisation als politischen Machtfaktor zu etablieren); sie orientieren ihre Tarifforderungen an dem „Medianwähler-Mitglied“ und stellen die Interessen der Arbeitslosen, zum Beispiel an niedrige Tarifabschlüsse, die ihre Chancen am Arbeitsmarkt verbessern könnten, hintan.

Wenn die politische Rationalität in diesem Sinne von der ökonomischen Rationalität abweicht, drängen sich bei den Entscheidungsträgern kurzfristige Sichtweisen in den Vordergrund. Man setzt dann darauf, dass die von konkreten Maßnahmen Begünstigten zufriedengestellt und die zugleich Benachteiligten still sind. Beratungsresistenz ist Trumpf, wenn es um die großen gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge geht und „eigentlich“ eine ganz andere Politik betrieben werden müsste, gegebenenfalls auch eine, die Besitzstände in Frage stellt und den Unternehmen und Arbeitnehmern unbequeme Anpassungen an veränderte Umfeldbedingungen zumutet. Das erklärt, warum vulgärökonomische Politikansätze, wie die Kaufkrafttheorie des Lohnes, oder simple keynesianische Überlegungen, wie das Verlangen nach einer diskretionären expansiven Geld- und Fiskalpolitik, nicht totzukriegen sind, trotz aller theoretischen und empirischen Arbeiten, die gegen solches Denken und darauf basierendem Handeln sprechen. Nach Belieben in den Wirtschaftsprozess intervenieren, das geht auch noch um so besser, je wirksamer sich die Politik selbst gegen interne Kritik zu immunisieren weiß. In Deutschland ist dies in bedenklicher Weise dadurch geschehen, dass bei Amtsantritt der gegenwärtigen Bundesregierung im Oktober 1998 dem Bundeswirtschaftsministerium die Grundsatzabteilung, die die so wichtige Aufgabe hatte, bei den jeweiligen Bundesregierungen auf Konsistenz und Langfristorientierung in der Wirtschaftspolitik zu drängen, entzogen und in das Bundesfinanzministerium überführt wurde, das sich in maßgeblichen wirtschaftspolitischen Fragen nun selbst kontrolliert.

Doch den Public-Choice-Mechanismus konstatieren heißt nicht, ihn als unumstößlich hinnehmen zu müssen. Denn allzu langes Zuwarten ist nicht nur gesamtwirtschaftlich mit hohen Kosten verbunden, sondern kann den Verantwortlichen auch politisch teuer zu stehen kommen. Einiges davon konnte man in der jüngsten Vergangenheit in Europa und innerhalb Deutschlands (auch in Sachsen-Anhalt) bereits beobachten. Ständig kann

das Gemeinwohlinteresse an einem angemessenen Wachstum bei hohem Beschäftigungsstand jedenfalls nicht zugunsten von Einzelinteressen zurückgestellt werden. Je mehr sich die Probleme in der Wirtschaft und am Arbeitsmarkt zuspitzen, umso wahrscheinlicher wird es, dass schon kleine Anlässe bestehende große gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit heben und dass dann plötzlich der Wirtschaftspolitik mehr ökonomische Rationalität abverlangt wird. Ein anschauliches Beispiel liefert die Reform bei der Bundesanstalt für Arbeit. In wissenschaftlichen Gutachten an die Bundesregierung waren wiederholt Zweifel an der Wirksamkeit und Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik geäußert worden, auch durch das IWH.¹⁷ Reagiert hat die Politik aber erst, als der Bundesrechnungshof Anfang des Jahres Unregelmäßigkeiten in der Vermittlungsstatistik der Arbeitsämter feststellte und öffentlich kritisierte und die Bundesregierung befürchten musste, nunmehr allein für die Malaise am Arbeitsmarkt verantwortlich gemacht und mit einem Stimmenentzug bestraft zu werden.

In der Wirtschaftspolitik Effizienzdruck durch, um mit Mancur Olson zu sprechen: „exogene Schocks“ zu bekommen, das wird in Zeiten der Globalisierung immer wahrscheinlicher, oder anders gewendet: zum schärfer werdenden internationalen Wettbewerb auf den Güter- und Faktormärkten gehört auch der Wettbewerb der Wirtschaftspolitik (Systemwettbewerb). Denn neben einer inzwischen hohen internationalen Mobilität des Sachkapitals (die die Feldstein-Horioka-Hypothese aus dem Jahre 1980 bezüglich einer nur unvollkommenen Kapitalmobilität stark relativiert) gibt es eine zunehmende Mobilität des Humankapitals über Landesgrenzen hinweg, besonders bei den hochqualifizierten Arbeitskräften. Die Folge ist, dass die Wirtschaftssubjekte verbesserte Abwanderungs- und Widerspruchsmöglichkeiten („exit and voice“ nach Albert Hirschman) haben, verbesserte auch in dem Sinne, dass das Ausweichen in die Schattenwirtschaft nicht die einzige Option für jemandem ist, der sich mit staatlich erzeugten Lasten nicht abfinden will. Auf diese Weise mag der Staat in Sachen Besteuerung, Umverteilung, Regulierung

und Subventionierung diszipliniert werden. Trotz allen Beschwörungen von dem „Primat der Politik“ und manchem Widerwillen gegen eine angeblich zu weit gehende Ökonomisierung politischer Entscheidungen: Es kann nun einmal politisch nicht richtig sein, was ökonomisch falsch ist. Auf Dauer lassen sich die Marktkräfte – und damit sind die Verhaltensweisen der Menschen gemeint, die nach Wohlstand streben – nicht durch vermeintlich gute Absichten der Politik überlisten.

V.

Das kann sich die wissenschaftliche Politikberatung zunutze machen. Denn sobald die politischen Entscheidungsträger erkennen, dass gute Wirtschaftspolitik am Markt und auch bei Wahlen honoriert wird, bei einer schlechten Wirtschaftspolitik hingegen früher oder später die Rechnung präsentiert wird, werden sie den Nutzen von wissenschaftlichen Rat wieder höher einschätzen. Die Strukturreformen, die notwendig sind, um ein möglichst effizientes Wirtschaften zu erreichen, um möglichst viele Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen, um die Systeme der sozialen Sicherung funktionsfähig und finanzierbar zu halten, um das Bildungswesen auf eine adäquate Ausstattung mit Humankapital, dem entscheidenden Wachstumsfaktor der Volkswirtschaft, hin auszurichten, und um mit steigendem Wohlstand auch einen hohen Umweltschutz zu ermöglichen und auch die Kosten einer erhöhten Entwicklungshilfe tragbar zu machen, all diese Reformen kann man nicht unter dem Gesichtspunkt der politischen Opportunität halbherzig und mit Flickschusterei und Kompromissen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner angehen. Man muss sie als Ganzes wollen und gehörig Mut zu neuen Strategien aufbringen, so wie das in der Wirtschaft geschieht, wenn schumpeterianisch gestrickte Unternehmer mit Erweiterungsinvestitionen heute die Produktion von morgen für die Befriedigung künftiger Nachfrage vorbereiten und mit Produktinnovationen neue Märkte im In- und Ausland erschließen. Und in der Finanzpolitik und der Tariflohnpolitik kann man nicht an den strengen Bedingungen für ein stabilitätskonformes Verhalten vorbeigehen, die mit der Europäischen Währungsunion und der Vergemeinschaftung der Geldpolitik geschaffen wurden. Hinzu kommen im internationalen Bereich die Grundsatzfragen, die die Osterweiterung der Europäischen Union,

¹⁷ Vgl. SCHNEIDER, H. u. a.: Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze für künftige Reformen. IWH-Sonderheft 3/2000. Halle 2000.

die Vertiefung des Systems der internationalen Arbeitsteilung und die internationalen Migrationsströme aufwerfen und auf vernünftige Weise beantwortet werden müssen.

Die Wissenschaft kann dadurch helfen, dass sie das wirtschaftspolitisch relevante Wissen steigert und aufzeigt, was jeweils alles als situationsgerecht und zukunftsorientiert zu beachten ist. Wichtig ist, dass die Ergebnisse der ökonomischen Analysen, die die Verantwortlichen der Wirtschaftspolitik erreichen sollen, auch in deren Sprache, und nicht nur in der eigenen Fachsprache, ausgedrückt werden. Formale Eleganz und verständliche Ausdrucksweise stehen prinzipiell nicht im Widerstreit zueinander. Der Wissenschaftsrat, dem die Evaluierung der Forschungsinstitute (der Blauen Liste) obliegt, darf natürlich bei der zu betreibenden Gutachtertätigkeit und Kommunikationsarbeit nicht einen Mangel an Wissenschaftlichkeit vermuten, wozu er in der Vergangenheit aber gelegentlich geneigt hat (nicht bei der Evaluierung des IWH, erstmalig im Jahre 1999). Gerade die Wirtschaftsforschungsinstitute, die ganz überwiegend aus Steuergeldern finanziert werden, haben eine Bringschuld gegenüber der Gesellschaft. Sie tragen diese dadurch ab, dass sie – meist im Ideen- und Analysewettbewerb untereinander – die Politik bei der Suche nach Antworten zu den verschiedenen Problemlagen geduldig und unnachgiebig unterstützen. Das Gleiche gilt für den Sachverständigenrat und die sonstigen Beratungsgremien.

Was dabei von der wissenschaftlichen Politikberatung verlangt werden muss, ist, dass die Arbeit theoriegeleitet und methodisch anspruchsvoll empirisch fundiert ist, dass sie konzeptionell Kontinuität aufweist, aber offen bleibt für neue Erkenntnisse, und dass sie dort, wo es (noch) keine klaren und eindeutigen Antworten gibt, die gebotene Zurückhaltung übt. Was man nicht verlangen sollte, ist, die politische Durchsetzbarkeit von Lösungsvorschlägen mitzubedenken oder gar in den Vordergrund der Überlegungen zu stellen; das passte nicht zur Rollenverteilung zwischen einer freien Wissenschaft und einer dem Parlament verantwortlichen Wirtschaftspolitik, es verstellte zudem der Politik und der Öffentlichkeit den Blick für das, was zu tun unabdingbar ist, es befreite die Entscheidungsträger von dem wohlthuenden Zwang, sorgfältig zu begründen, wenn sie anders handeln, wozu es im konkreten Fall ja durchaus respektable Gründe geben mag, und es gefährdete die Unabhängigkeit des wissenschaft-

lichen Ratgebers, ohne die das Beratungsgeschäft nicht zielführend im Sinne des Allgemeininteresses durchgeführt werden kann. Genau genommen kann einer Regierung gar nicht daran gelegen sein, dass die Wissenschaftler sich für sie den Kopf darüber zerbrechen, was machbar ist und was nicht. Das macht sie in ihrer Politik weder berechenbar, noch glaubwürdig. Woran sie wirklich interessiert sein sollte, ist an einer hohen Qualität der wissenschaftlichen Arbeit. Der frühere Bundespräsident Roman Herzog hat einmal gesagt: „Jede Politik und jede Öffentlichkeit tut im wohlverstandenen eigenen Interesse gut daran, ihre Ideenagenturen zu pflegen und zu stärken, vor allem aber, sie zu nutzen“.¹⁸

Dem ist nichts hinzuzufügen, so dass ich den Vortrag beenden kann mit dem Wunsch, das IWH möge sich auch in den kommenden Jahren durch eine Forschungstätigkeit auszeichnen, die ihm in Kreisen der Wissenschaft Anerkennung einbringt und in Kreisen der Wirtschaftspolitik Gehör verschafft.

Juergen B. Donges

¹⁸ Vgl. HERZOG, R.: Überlegungen zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik. Ansprache des Bundespräsidenten vor der Stiftung Wissenschaft und Politik am 13. März 1996 in Ebenhausen. Bulletin Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 27, S. 270.