

IZA Standpunkte Nr. 8

**Der Berater als Störenfried:
Anmerkungen zur wirtschaftswissenschaftlichen
Politikberatung**

Klaus F. Zimmermann

April 2009

Der Berater als Störenfried: Anmerkungen zur wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung

Klaus F. Zimmermann
IZA, DIW Berlin und Universität Bonn

IZA Standpunkte Nr. 8
April 2009

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Die Schriftenreihe "IZA Standpunkte" veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Berater als Störenfried: Anmerkungen zur wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung*

Wirtschaftspolitische Entscheidungen sollten durch eine sorgfältige Beratung vorbereitet und begleitet werden. Kompetente Beratung seitens der unabhängigen Wissenschaft ist nötig, um einen nachhaltigen Politikansatz zu fördern und tendenziell kurzatmigen Lösungsversuchen entgegen zu wirken. Der vorliegende Beitrag analysiert die Stärken und Schwächen der wirtschaftswissenschaftlichen Beratungsstrukturen und plädiert für ihre systematische Stärkung. Dazu ist nicht zuletzt ein Bewusstseinswandel im Selbstverständnis von Politik nötig. Sie muss eine größere Bereitschaft zu Modellversuchen zur Vorbereitung flächendeckender Politikschritte aufbringen. Gesetze sollten deshalb nur auf Zeit erlassen werden, um sie im Zweifel leicht wieder zurücknehmen zu können, sollte die gedachte Wirkung ausweislich einer obligatorischen Evaluation nicht eingetreten sein. Nicht der Abfluss von Geld und die schlichte Durchführung einer Maßnahme ist ein Nachweis ihres Erfolgs, sondern ihr Bestand vor der kritischen, methodisch sorgfältigen und unabhängigen Erfolgskontrolle durch die Wissenschaft.

JEL-Codes: A11, D70, E27

Schlagworte: wissenschaftliche Politikberatung, Evaluation, kontrafaktische Analyse

Kontaktadresse:

Klaus F. Zimmermann
Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
Schaumburg-Lippe-Str. 5-9
D-53113 Bonn
E-mail: direktor@iza.org

* Der hier dokumentierte Standpunkt des Autors stellt eine geringfügig veränderte Fassung eines in der Zeitschrift „Wirtschaftsdienst“ erstmals publizierten Beitrags dar (Klaus F. Zimmermann, *Der Berater als Störenfried: wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung*, in: *Wirtschaftsdienst*, 2/2008, S. 101-107).

Der Berater als Störenfried: Anmerkungen zur wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung

Klaus F. Zimmermann¹

Das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik ist nicht immer ungetrübt und häufig von Missverständnissen geprägt. Unter den explizit praxisorientiert und politiknah arbeitenden Wissenschaftlern entsteht nur allzu oft der Eindruck, ihre Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen - die sie beispielsweise in Form von gutachterlichen Stellungnahmen, als Mitglieder der diversen bestehenden Beratungsgremien, bei parlamentarischen Expertenanhörungen oder auch in Hintergrundgesprächen sowie über die Medien an die Politik heranzutragen bemüht sind - dienen letztlich nur als Feigenblatt und würden je nach politischer Interessenlage selektiv missbraucht oder ignoriert. Umgekehrt ist bei Politikern die Anschauung verbreitet, die von der Wissenschaft angebotenen Lösungsvorschläge seien häufig zu realitätsfern, würden nicht zeit- und entscheidungsnah erarbeitet und seien für den politischen Alltag in der Regel unbrauchbar. Das führt gelegentlich zu Gefühlsausbrüchen und Vorschlägen, ganze Beratungsgremien aufzulösen oder deren Mitglieder die Emigration in die Vereinigten Staaten von Amerika zu empfehlen.

Die Politik bedient sich deshalb gerade in jüngerer Zeit verstärkt der Zulieferungen kommerzieller Beratungsunternehmen oder lässt gar - wie im Falle der Hartz-Reformen - zentrale Reformprojekte primär von diesen konzipieren. Die vom Wissenschaftsrat und der Leibniz-Gemeinschaft geforderte stärkere wissenschaftliche Untermauerung der Beratung wird mit Skepsis, wenn nicht mit

¹ Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann, 55, ist CEO und Direktor des Bonner Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA), Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften der Universität Bonn, Honorarprofessor an der Freien Universität Berlin und der Renmin-Universität in Peking sowie Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft der deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute (ARGE). Er war und ist Berater mehrerer Präsidenten der Europäischen Kommission, der deutschen Bundesregierung, der britischen und der amerikanischen Regierung und der Landesregierung Nordrhein-Westfalen.

Ablehnung betrachtet. Daneben wird versucht, die von der Wissenschaft oft als "Ressortforschung" disqualifizierten tagesaktuellen und kurzfristigen Forschungsanliegen der Ministerien an die Wirtschaftsforschungsinstitute auszulagern.

Dies setzt die Wissenschaft einerseits unter „Erfolgsdruck“, sorgt aber andererseits auch für erhebliche Frustrationen und nicht selten für einen Rückzug von Wissenschaftlern aus der Politikberatung. Dort wo - ebenfalls im Umfeld der Hartz-Reformen - mit bemerkenswerter Entschlossenheit erstmals eine systematische wissenschaftliche Begleitforschung etabliert und konzeptionell verankert worden ist, wirken sowohl der „zurückhaltende“ Umgang mit den vorgelegten Forschungsergebnissen wie auch die Tatsache, dass die Bereitschaft der Politik, sich einer kritischen Evaluation zu stellen, zuletzt wieder deutlich nachgelassen hat, wenig ermutigend.

Das ist keine gute Ausgangslage für eine Gesellschafts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik, die unter dem Diktat von Globalisierung, demographischen Veränderungen, technologischer Dynamik, Verknappung natürlicher Ressourcen und Klimawandel mehr denn je einer substanziellen Beratung bedarf und mehr Nachhaltigkeit zum Ziel haben muss. Nötig ist nicht weniger, sondern mehr aktive Politikberatung durch die unabhängige Wissenschaft. Wichtig ist ein größeres Verständnis für die Arbeitsweise der jeweils anderen Seite und der offene Umgang mit auftretenden Kommunikationsproblemen. Wenn sich die Wissenschaft nicht stärker auf die Anforderungen und Erwartungshaltungen der Politik einzustellen bereit ist, wird sie auf Dauer keine erfolgreiche Beratung leisten können. Und umgekehrt: Die Politik sollte erkennen, dass sie von einer systematisch organisierten Begleitforschung zu ihren Maßnahmen und Zukunftskonzepten nur profitieren kann, wenn sie auch deren unbequeme Bestandteile zur Kenntnis nimmt und ihr - beispielsweise durch gesetzlich erleichterten Datenzugang - erweiterte Forschungsspielräume einräumt. Dringend erforderlich ist nicht zuletzt aber auch eine Durchforstung inzwischen überlebter, ritualisierter Schemata, in denen sich die wissenschaftliche Politikberatung bislang vollzieht.

Dieser Beitrag unternimmt den Versuch, am Beispiel der ökonomischen Politikberatung Missverständnisse zu diagnostizieren und Wege aufzuzeigen, wie die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Politik vorangetrieben und zielgerechter gestaltet werden kann.

Beratungsdruck und Beratungsrituale

Ihrem noch zu oft selbst erhobenen, umfassenden Gestaltungsanspruch kann die Politik heute kaum noch gerecht werden. Sie ist längst von einer aktiv gestaltenden zu einer primär reagierenden und von der „Macht des Faktischen“ gejagten Instanz geworden. Ihr Handlungsspielraum engt sich angesichts globaler Netzwerkwirtschaften, beschleunigter Veränderungsprozesse und auf supranationale Ebene verlagerten Kompetenzen zusehends ein. Damit steht sie vor einem nicht geringen Dilemma, denn zugleich ist die Erwartungshaltung von Öffentlichkeit und Medien vor allem auf den Nachweis kurzfristiger Handlungskompetenz gerichtet. Als Folge davon richtet sich die Aufmerksamkeit vorrangig auf kurz- und mittelfristige Aufgaben, und es wächst die Nachfrage nach *ad hoc* - Beratung, während die eigentlich zentralen, langfristigen Gestaltungsperspektiven schnell in den Hintergrund treten. Elementare Aufgaben etwa im Hinblick auf die Sanierung unserer sozialen Sicherungssysteme oder die Zukunftsfähigkeit der Bildungsstrukturen erfahren auf diese Weise beängstigend wenig Aufmerksamkeit. Hierfür ist nicht allein der gleichsam „natürliche Trieb“ zur Verdrängung unbequemer Notwendigkeiten verantwortlich zu machen, sondern eben auch die Rahmenbedingungen der Politik, im Tagesgeschäft Getriebener der äußeren Umstände und Erwartungshaltungen zu sein.

An dieser Stelle hat eine kompetente Begleitung der Politik durch Unternehmensberatungen und andere private Dienstleister sehr wohl ihre Berechtigung. Natürlich ist es legitim, wenn die Politik auch nach den „Vermarktungschancen“ von Politikkonzepten fragt und entsprechende Vorschläge extern erarbeiten lässt. Kommerzielle Beratungsunternehmen können, ja sie sollten sogar eine größere Rolle bei der Implementierung und Prozesssteuerung von Reformmaßnahmen spielen. Dies kann und darf nicht Sache der objektiven

Wissenschaft sein. Aber sind die kommerziellen Dienstleister auch die richtigen Ansprechpartner, wenn es um die Vorbereitung von Entscheidungen geht, wenn zunächst solide Erkenntnisse gefragt sind, verlässliche Einschätzungen vorgenommen und auf dieser Grundlage Handlungsempfehlungen zur Diskussion gestellt werden sollen? Hier sind Zweifel angebracht.

Es wäre unangemessen, der Politik fehlende seriöse Motive hinsichtlich der von ihr organisierten wissenschaftlichen Beratung zu unterstellen. Im Gegenteil: Das Interesse an einer kompetenten Beratung dürfte heute, in Zeiten zunehmender „Unsicherheit in der Unübersichtlichkeit“, stärker ausgeprägt sein denn je. Abhängig von der jeweiligen politischen Konstellation und dem Medieninteresse gibt es sehr wohl ein „offenes Ohr“ der Politik und ein Zeitfenster für erfolgreiche wissenschaftliche Beratung, wenn auch in unberechenbarer Form und ohne verlässliche Kontinuität.

Doch auch die große Versuchung der Politik besteht fort - in der Simplifizierung und Instrumentalisierung von Wissen. Komplexe Vorgänge und Erklärungen werden im politischen Prozess geradezu zwangsläufig auf ein einfaches Maß reduziert, um ihre „Verdaulichkeit“ zu verbessern. Forschungsergebnisse werden mit dem gleichen Ziel gern selektiv verwertet, erleichtert nicht zuletzt durch eine oft untaugliche Aufbereitung der Erkenntnisse durch die Wissenschaft. Die insbesondere in Deutschland stark ritualisierte „Beratungsszene“ hat vielfach Alibicharakter, beispielsweise dort, wo - etwa auf Bundesebene - jede Fraktion im Zweifel „ihre“, ihr ideologisch nahestehenden Experten in Gremien und Anhörungen entsendet. Diese Rituale sind derart fest etabliert, dass sie kaum noch als eigentlich fragwürdig ins Bewusstsein rücken.

Auch die große Zahl der von öffentlichen Auftraggebern initiierten Gutachten ist nicht allein positiv zu bewerten. Zwar ist sie in gewisser Hinsicht Ausdruck für ein selbst erkanntes Beratungsbedürfnis, doch wird man zuweilen weniger ein Erkenntnis- denn ein Vereinnahmungsinteresse unterstellen können. Dazu passt die zuletzt häufiger öffentlich vorgetragene Expertenschelte im Falle „abweichender“ Meinungsäußerungen. Der Trend geht außerdem zu *ad hoc* - Vergaben („Kurzexpertisen“), zur Verkürzung von Bearbeitungszeiten von Gutachten und damit

implizit zur Bevorzugung von „Consultants“. Gestraffte Bearbeitungszeiten für Forschungsaufträge können zwar mit dem wachsenden Bedarf an sofort verfügbaren Analysen erklärt werden, stellen aber für wissenschaftsinterne Qualitätsanforderungen oft eine Zumutung dar. Wenn sich Forscher und Forschungsinstitute angesichts dessen nicht mehr für „alles“ zur Verfügung stellen, begegnet Politik oder öffentliche Verwaltung dieser „Verweigerung“ mit wenig Verständnis.

Politiker und Ökonom: Missverständnisse vorprogrammiert?

Vor dem Hintergrund politischer Erwartungshaltungen an eine „gute“ Beratung geraten vor allem Ökonomen rasch ins Fadenkreuz der Kritik. Hier gilt es, ein dreifaches Dilemma aufzulösen: Die Öffentlichkeit sieht die Politik im Zweifel schlecht beraten, die Politik fühlt sich (von den Ökonomen) zu oft falsch beraten - und die Ökonomen fühlen sich falsch verstanden. Gern wird ihnen ihre sprichwörtliche Uneinigkeit - in Wirklichkeit eine Folge berufsbedingter Profil- und Wettbewerbsneurosen denn grundsätzlicher Differenzen in den Einschätzungen - und eine „Unfähigkeit zu einfachen, schnellen Antworten“ vorgehalten. Ihre Stellungnahmen ließen klare Festlegungen zumeist vermissen und enthielten zu selten unmittelbar verwertbare Empfehlungen.² Hinzu kommt der Vorwurf fehlender Beschäftigung mit den politisch wichtigen Verteilungsfragen, mangelnder „Herzenswärme“ und des „kalten Neoliberalismus“. Dies führt oft zu dem Urteil, Unternehmensberater seien für den Bedarf der Politik die bessere Wahl. Dennoch ist - neben den Juristen - wohl kaum eine andere Wissenschaftlerzunft traditionell so intensiv in die deutsche Beratungslandschaft eingebunden wie die Ökonomen. Bei aller Kritik an ihrer Arbeit traut man ihnen offenbar doch am ehesten zu, kompetente Antworten auf die wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen zu liefern. Oder sind sie nur am besten dazu geeignet, als Überbringer „schlechter Nachrichten“ zu fungieren, was aufgestaute Reformnotwendigkeiten in der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik anbetrifft?

Die Beziehungen zwischen Wirtschaftswissenschaftlern und Politikern sind tatsächlich schwierig. Die notwendigerweise langfristige Perspektive des Ökonomen

² Legendär ist in dieser Hinsicht ein angebliches Zitat des US-Präsidenten Harry Truman: „I wished I had a one-armed economist, so that he wouldn't say “On the one hand ... and on the other ...”.

kollidiert nur allzu schnell mit der eher kurzfristigen Bedarfslage des Politikers. Wo der Ökonom auf empirisch belast- und überprüfbare Fakten pocht und deshalb bei manchen wissenschaftlich bislang wenig studierten Fragen passen muss, erwartet die Politik oft gerade an dieser Stelle postwendende Antworten. Dass dauerhaft gute Beratung eine exzellente, methodensichere und datengesättigte Grundlagenforschung voraussetzt, wird zusehends weniger deutlich erkannt, von den bekannten, nach wie vor nur teilweise gelösten Problemen des Datenzugangs ganz zu schweigen.³

Hinzu kommen widersprüchliche Anforderungen an das Profil der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute. So wurden die deutschen Institute von Wissenschaftsrat und der Leibniz-Gesellschaft explizit - und zu Recht - zur Verstärkung ihrer Aktivitäten auf dem Gebiet der international wettbewerbsfähigen Forschung angehalten.⁴ Dementsprechend haben alle namhaften Institute seit einiger Zeit massive Anstrengungen unternommen, um ihren Forschungsoutput zu steigern und durch stärkere internationale Vernetzung eine neue Qualität und Dynamik zu erreichen. Das hat bereits zu einer wesentlichen Steigerung der Zahl der publizierten Fachbeiträge und einer zudem gleichmäßigeren Verteilung unter den Wissenschaftlern einzelner Institute geführt.⁵ Gleichzeitig steht jedoch seit der Entscheidung zur Vergabe der Frühjahrs- und Herbstgutachten zur Konjunkturdiagnose im Jahr 2007 der - insbesondere an das größte deutsche Wirtschaftsforschungsinstitut DIW Berlin gerichtete - nur mühsam verdeckte Vorwurf von „zu viel“ Wissenschaftlichkeit im Raum.⁶

³ Die Bedarfsdiskussion war durch Richard Hauser/Gert G. Wagner/Klaus F. Zimmermann, Memorandum: Erfolgsbedingungen empirischer Wirtschaftsforschung und empirisch gestützter wirtschafts- und sozialpolitischer Beratung, Allgemeines Statistisches Archiv, 82 (1998), 369-379, ausgelöst worden. Die Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (KVI) hat mit ihrem Bericht KVI, Wege zu einer besseren informationellen Infrastruktur, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 2001, eine Fülle von Vorschlägen vorgelegt. Die daraufhin entstandenen neuen Forschungsdatenzentren der Amtlichen Statistik und der Arbeitsagentur sind ein grosser Schritt bei der Lösung der Herausforderungen. Sie lösen aber (noch) nicht die Anforderungen, die ein permanenter Datenzugang als Voraussetzung für eine wissenschaftsbasierte, zeitnahe Politikberatung erfordert. Dies würde erst durch kontrolliertes Fernrechnen auch bei sehr vertraulichen Datensätzen möglich.

⁴ Siehe bsw. Wissenschaftsrat: Stellungnahme zu den Wirtschaftsforschungsinstituten der Blauen Liste in den alten Ländern – Allgemeine Gesichtspunkte, in: Stellungnahme zu den Instituten der Blauen Liste, Bd. III, Köln 1998, S. 25.

⁵ Für eine genauere Dokumentation dieser Entwicklung vgl. Rolf Ketzler/Klaus F. Zimmermann, Anreize wirken: Deutsche Wirtschaftsforschungsinstitute im Aufwind, DIW Wochenbericht Nr. 46/2007, 685 - 695.

⁶ Klaus F. Zimmermann, Gemeinschaftsdiagnose in Not, DIW Wochenbericht Nr. 30/2007, S. 484.

Hier offenbart sich das vielleicht gravierendste Missverständnis zwischen Ökonomen und Politikern. „Zu viel“ Wissenschaftlichkeit steht einer angemessenen Beratung nicht im Wege, sondern sie ermöglicht sie erst. Ohne eine hochwertige Forschung bleibt die Basis für ein darauf aufbauendes Beratungsangebot an die Politik instabil. Erst der kontinuierliche Bezug zum Fortschritt der wissenschaftlichen Methoden in der internationalen Forschung, ihre Unabhängigkeit und die Langfristigkeit der Perspektive verschaffen der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung ihre Alleinstellungsmerkmale gegenüber einer - eben deshalb nicht vergleichbaren - Beratung durch kommerzielle Dienstleister. Beispielsweise wird eine Unternehmensberatung ohne Unterstützung entsprechend ausgebildeter Ökonomen nicht in der Lage sein, das ausgefeilte, ständigen Modernisierungen unterliegende Instrumentarium der wissenschaftlichen Evaluation und kontrafaktischen Analyse einzusetzen, ohne dass eine verlässliche Erfolgsbewertung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen nicht seriös möglich ist. Wie will die deutsche Bundesregierung ferner ihre internationalen Aufgaben erfüllen, wenn sie ohne angemessene wissenschaftliche Beratung auf andere Regierungen trifft, die sich mit erstklassigen universitär basierten Beraterstäben umgeben, die auf dem neuesten Stand der Wissenschaft sind? Es gibt keine Alternative zu der von den deutschen Wirtschaftsforschungsinstituten verfolgten Politik, Forschung und Beratung sowie Service zusammen und interaktiv zu verfolgen.

Es geht also in Wirklichkeit nicht um ein „zu viel“ an Wissenschaftlichkeit, sondern um die vorhandene oder nicht vorhandene Gabe der Ökonomen, ihre auf Basis souveräner Forschung gewonnenen Erkenntnisse verständlich aufzubereiten und aus ihnen über den wissenschaftlichen Selbstzweck hinaus konkrete Politikempfehlungen abzuleiten. Doch selbst wenn zuzugebende, teilweise erhebliche Schwächen an dieser Stelle überwunden wären, änderte dies nichts an der unbefriedigenden Situation für die wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung in Deutschland.

Die Probleme liegen in Wirklichkeit tiefer. Die nicht selten anzutreffende Beratungsresistenz muss hier gar nicht einmal in erster Linie zu nennen sein. Von zentraler Bedeutung sind vielmehr das zu häufige Fehlen strategischer Ansätze in der Wirtschafts- und Sozialpolitik und die notorische Tendenz zur Verzögerung

unpopulärer Entscheidungen ausgerechnet bei den „großen Zukunftsfragen“ (Beispiele: demographischer Wandel, Migration, Rentenpolitik). Wenn neue Umverteilungsspielräume aufgrund erfolgreicher Reformen oder günstiger Konjunkturverläufe in einer Art und Weise genutzt werden, dass sie langfristige Ziele wiederum aufs Spiel setzen, mag dies zwar der verbreiteten Reflexhaftigkeit politischen Handelns entsprechen, lässt die Politikberater aus der Wissenschaft aber oft verzweifeln. Wenn klar vorhersehbare und von der Wissenschaft längst mit Handlungsempfehlungen unterlegte gesellschaftliche Entwicklungen *de facto* erst bei akutem Handlungsdruck angegangen werden, kann die weitsichtige Perspektive des Wissenschaftlers kaum noch helfen, und seine bereits (ungefragt) vorliegenden Lösungsvorschläge sind zu diesem Zeitpunkt womöglich gar nicht mehr hilfreich.

Die Verwertung wissenschaftlicher Erkenntnisgewinne im öffentlichen Raum unterliegt in der Regel einer mehrjährigen Verzögerung. Dies gilt vor allem dann, wenn die Konsequenzen zwar mächtig, aber erst in einer fernerer Zukunft bedeutsam erscheinen. In diesem Zusammenhang ist auch eine spezielle Form von „Pseudo-Beratung“ zu kritisieren, die erst denkbar spät und somit in Wirklichkeit nur zeitaufschiebend eingesetzt wird, weil Politiker nicht entscheiden wollen oder können. Aber auch der umgekehrte Fall ist oft anzutreffen: eine zu große Ungeduld der Politik, resultierend zumeist aus einem merklichen öffentlichen Erwartungsdruck. Sie kann beispielsweise dazu führen, dass wichtige Erkenntnisse gründlicher und damit eben nicht kurzfristig zu leistender Evaluationen nicht abgewartet werden, obwohl die Politik hierfür - wie im Falle der Hartz-Reformen - doch selbst den Auftrag erteilt hatte. So kann eine überaus lobenswerte Initiative durch ein mangelndes Verständnis über Ziele und Methoden der Forschung und die mangelnde Bereitschaft, die wissenschaftlichen Resultate zur Kenntnis zu nehmen, schnell wieder zunichte gemacht werden. Dabei findet sich genau hier ein vielversprechender Weg, den die Politik intensiv beschreiten sollte, indem sie verstärkt Modellversuche durchführt, wissenschaftliche Experimente zulässt und eine unabhängige Erfolgsbewertung organisiert. Damit muss sie sich nicht mit Fehlentscheidungen identifizieren und kann die Anmaßung, alles genau zu wissen, ablegen. Langfristig würde es so Wissenschaftlern, Politikern und Wählern besser gehen.

Kann hiervon schon kaum die Rede sein, tritt erschwerend noch hinzu, dass die wissenschaftliche Beratung, wenn sie nicht ungefragt und auf die Gefahr hin agiert, gänzlich ungehört zu bleiben, in der Regel kaum in die Lage versetzt wird, strategisches Agenda-Setting zu betreiben oder zumindest anzustoßen. Dem steht die größere Politiknähe von internen Beratern, kommerziellen Dienstleistern und Lobbyisten im Wege, die ihrerseits eher kurzfristige Ziele verfolgen. In der an die Wissenschaft vergebenen Auftragsforschung dominieren zugleich Untersuchungen zu bereits vorgefertigten Politikkonzepten, deren Umsetzung auf diesem Weg günstigstenfalls beeinflusst oder verhindert werden kann. Aufträge zur Erarbeitung neuer Politikkonzeptionen erhält die Wirtschaftswissenschaft eher selten.

Erwähnt werden muss an dieser Stelle ein weiteres Problem, dass die Akzeptanz der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung schmälert: Wird sie seriös betrieben, kann sie kaum einmal eine alleingültige Handlungsempfehlung aussprechen, sondern „nur“ Optionen anbieten und deren Auswirkungen beleuchten. Das liegt an potenziell in Konkurrenz zueinander tretenden gesellschaftspolitischen Zielsetzungen, die gegeneinander abzuwägen allein Aufgabe von Gesellschaft und Politik, nicht aber die des Ökonomen ist. Eine „einfache Antwort“ im Sinne der Vorstellungen des Politikers geben solche Analysen naturgemäß nicht.

Der „Erfolg“ der Beratung im Sinne eines nachweislichen Entscheidungsbeitrages kann nur schwer gemessen werden. Das ist auf komplexe Beziehungs- und Wirkungsgeflechte sowie oft diffuse Entscheidungsparameter zurückzuführen. Außerdem ist eine rein zufällige Korrelation von Beratungsinhalt und politischer Entscheidung denkbar. Allgemein akzeptierte Kriterien zur Bewertung „guter“ wissenschaftlicher Beratung gibt es derzeit noch nicht. Erfolgreiche Beratung wird Spuren im Entscheidungsprozess hinterlassen, wenn auch nicht unbedingt sofort und eindeutig messbar. Im Zentrum muss ihre Nachhaltigkeit stehen, sie zu erreichen ist wichtiger als jeder kurzfristige „Beleg“ scheinbar erfolgreicher Souffleurdienste der Berater.

Politikberater und die Medien

Bei der Politikberatung spielen die Medien traditionell eine große Rolle.⁷ Sicher ist die direkte und vertrauliche Hinterzimmer-Beratung des Politikers am wirkungsvollsten - wenn denn die Rahmenbedingungen stimmen. Dazu ist es allerdings nötig, dass diese Beratung regelmäßig und mit mittelfristiger Perspektive stattfindet und der Berater Einblick in die politischen Gestaltungszusammenhänge erhält. Das ist oft nicht der Fall, da der Wissenschaftler politisch nicht genügend gebunden ist und kaum am hektischen Tagesgeschehen der Politik teilnimmt. Am meisten Bedeutung können deshalb für den Politikberater Medienauftritte haben, insbesondere wenn sie regelmäßig stattfinden und der Wissenschaftler so seine eigene Agenda setzen kann. Wichtig ist dabei, dass er sich im Zentrum der Forschungsergebnisse der Zunft und seiner eigenen Arbeiten bewegt. Hier verfügt er nicht nur über fachliche Kompetenz, sondern er vermittelt auch gesichertes Wissen. Gefährlich wird es, wenn er in die Abhängigkeit der Medien gerät, denen es oft gelingt, "Scheinexperten" aufzubauen. Scheinexperten sind Personen, die als Fachleute verkauft werden, ohne dass sie zum Thema genügend wissenschaftlich gearbeitet haben. Ein gängiges Ziel der Medien ist, ein "vollständiges" Meinungsbild zu vermitteln. Alle gesellschaftspolitisch relevanten Kräfte sollen dabei zum Zuge kommen. Wissenschaft und Wahrheit können allerdings nicht ausgewogen sein. Im Gegenteil sind sie selektiv. Die Medien neigen deshalb dazu, die Bedeutung von Minderheitspositionen hoffnungslos zu überzeichnen. Weniger wichtig für den Erfolg der Berater sind Auftragsgutachten und am wenigsten ins Gewicht fallen Anhörungen sowie die Arbeit von Beiräten, die den Politikern oft nur als „Feigenblatt“ dienen.

Wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung institutionell stärken

Es gibt zahlreiche Möglichkeiten, wie den hier skizzierten Schwierigkeiten im Hinblick auf eine angemessene wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung begegnet werden kann.⁸ Dazu zählen neben einer kritischen Überprüfung des

⁷ Vgl. dazu Zimmermann, Klaus F., Advising Policymakers Through the Media, Journal of Economic Education, 2004, 35 (4), 395-405.

⁸ Vgl. zum Folgenden die ausführlich dargelegten Einzelvorschläge zur Verbesserung der wissenschaftlichen wirtschaftspolitischen Beratung in akademischer und institutioneller Hinsicht in Richard Hauser/Gert G. Wagner/Klaus F. Zimmermann, Wie die Politikberatung

Selbstverständnisses der Volkswirtschaftslehre als eben nicht nur theoriebezogen arbeitender und ausbildender akademischer Disziplin auch verbesserte Möglichkeiten und Anreize zur Kombination von Beratertätigkeit und Lehrtätigkeit von Spitzenforschern an den Universitäten. Die Trennung von universitärer und angewandter Forschung außerhalb der Hochschulen wäre der falsche Weg; vielmehr muss ein offener Wettbewerb stimuliert werden. Um sich systematisch zu einer empirisch orientierten Realwissenschaft weiter zu entwickeln müssen wie bereits dargelegt insbesondere die Datenzugänge verbessert werden. Notwendig ist an dieser Stelle sowohl eine weitere Öffnung der amtlichen Statistik als auch die Erhebung eigener Daten durch die Wissenschaft. Die Kooperation von außeruniversitären und universitären Forschungseinrichtungen und ihrer koordinierten Beratungsanstrengungen müssen verstärkt werden. Dazu können gemeinsame Forschungszentren wertvolle Anstöße liefern.

Im Übrigen sollten sich die in der Beratung aktiven Ökonomen mit ihren entsprechenden Publikationen selbst wiederum der wissenschaftlichen Kritik stellen und ihre Ergebnisse offenlegen. Hierauf muss bereits formal bei der Beauftragung Rücksicht genommen werden. Dem Auftraggeber ist wenig damit gedient, wenn er einer Veröffentlichung nicht zustimmt. Erst die Publikationspflicht verbunden mit der Stellungnahme anderer Experten nimmt den Gutachten den ihnen innerhalb der Zunft oft anhaftenden Charakter von „Abfallprodukten“. Wenn es mit einem Reputationsrisiko verbunden ist, wissenschaftlich nicht hinreichend solide gearbeitete Gutachten vorzulegen, wird dies nicht nur die Qualität der Beratung stärken, sondern zugleich auch das Interesse von Spitzenforschern an einer Beteiligung hieran vergrößern.

Ebenso wichtig wäre ein verstärktes Engagement der Wirtschaft für die ökonomische Ausbildung und Graduiertenförderung (das Engagement der Deutschen Post für die Bonn Graduate School ist hier gutes Beispiel). Die exponierte Position des privatwirtschaftlich von der Deutschen Post-Stiftung getragenen Bonner Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) innerhalb der nationalen und internationalen Arbeitsmarktforschung und -beratung zeigt, welche fruchtbaren Perspektiven eine

durch wissenschaftlich tätige Volkswirte in Deutschland verbessert werden kann, mimeo., Berlin 2007.

Förderung durch die Privatwirtschaft auf dieser Ebene haben kann. Bislang ist das Beispiel des IZA das einzige seiner Art in Deutschland.

Für die eigentliche Organisation der Politikberatung gibt es keinen „Königsweg“. In den USA ist mit dem Council of Economic Advisors das Modell der internen Beratung verwirklicht - hier wählt der Politiker Wissenschaftler seines Vertrauens als Berater aus, die als Teil der Regierung arbeiten, aber gleichwohl ihre innere Unabhängigkeit nicht aufgeben. Die Kooperation wird solange verfolgt, wie politische Vision und wissenschaftliche Überzeugung miteinander kompatibel sind. Die Wissenschaftler büßen dabei nicht an Renommée innerhalb der wissenschaftlichen Zunft ein, ihr „Abstecher“ in die Politikberatung wird vielmehr auch von den Kollegen als eher positiv angesehen. Die explizite Zurückhaltung der in dieser Form agierenden Politikberater in der Öffentlichkeit und ein besseres Verständnis zwischen Politiker und Berater ermöglichen einen potenziell größeren Beratungserfolg und mehr Offenheit im Dialog. Aus kontinentaleuropäischer Perspektive wird man dagegen eine möglicherweise zu geringe Neutralität und kritische Distanz als Schwachpunkte dieses Systems anführen.

Eben diese kritische Distanz kann als das Wesensmerkmal des deutschen Systems gelten. Hier spielen unabhängige Institutionen wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Beiräte beim Wirtschafts- und Finanzministerium oder die Wirtschaftsforschungsinstitute als Träger der wissenschaftlichen Beratung eine maßgebliche Rolle. Daneben existiert eine Vielzahl anderer Beiräte und Kommissionen mit Mitgliedern aus der Wirtschaftswissenschaft. Kennzeichnend für dieses Modell ist seine vergleichsweise große Transparenz und der mehr oder weniger gut realisierte Anbieterwettbewerb, aber auch ein geringeres gegenseitiges Verständnis zwischen Politikern und Ökonomen.

Weder die interne noch die externe Beratung ist eindeutig im Vorteil, daher wäre eine Mischung der beiden Modelle sicher sinnvoll. Im Hinblick auf die Diskussion langfristiger Strategien zwischen Politik und Wissenschaft schneiden die angelsächsischen Ländern besonders gut ab. Die langfristige Analyse ist dort stärker

als in Kontinentaleuropa institutionalisiert und findet regelmäßig statt. Daran sollte sich auch Deutschland orientieren.

Die (wirtschafts)wissenschaftliche Politikberatung sollte institutionell in ihren Möglichkeiten erweitert werden.⁹ Es fehlt nicht an Gremien und Diskussionsforen, doch sie allein garantieren noch keinen Erfolg. Beispielsweise sollte die Durchlässigkeit zwischen Wissenschaft und Politik oder Verwaltung verbessert werden. In den Ministerien könnte eine hauptamtliche Inhouse-Beratung auf Zeit organisiert werden. Auch Personalaustauschprogramme etwa zwischen Wirtschafts- und Finanzministerien und Wirtschaftsforschungsinstituten sollten intensiviert werden, um den Dialog zu stimulieren. Daran könnten übrigens auch Journalisten teilhaben, die hinsichtlich der Vermittlung komplexer ökonomischer Zusammenhänge und Reformzwänge eine wichtige Funktion ausüben.

Gleichzeitig sollten ritualisierte Formen der „Beratung“ auf parlamentarischer und ministerialer Ebene kritisch hinterfragt werden. Hier kann die interne Beratung eine sinnvolle Alternative sein: Ein kontinuierlicher vertraulicher Dialog kann die strategische Politikplanung erleichtern, wohingegen der nachhaltige Nutzen von Anhörungen und Enquete-Kommissionen eher skeptisch zu bewerten ist. Die Berufung von Beiräten sollte strikt an die Regierungszeit gekoppelt werden und nicht mehr „auf Lebenszeit“ erfolgen.

Der Sachverständigenrat stellt für Deutschland eine zentrale externe Beratungsinstitution dar. Seine gepflegte Meinungsvielfalt behindert seine Akzeptanz und damit seine Durchsetzungsfähigkeit. Ihre Mitglieder sollten verpflichtet sein, gemeinsam entwickelte wirtschaftspolitische Strategien nach außen auch gemeinsam zu vertreten. Diese würde eine koordinierte Pressearbeit und den Verzicht auf Minderheitsvoten implizieren. Gewerkschaften und Arbeitsgebern müssten das Recht entzogen werden, Vorschläge für die Besetzung der Mitglieder des Sachverständigenrates machen zu können. Ein Umzug des Rates nach Berlin, wie er gelegentlich diskutiert wird, bietet sich nicht an. In Wiesbaden hat er den direkten Zugang zu den Daten des Statistischen Bundesamtes. In Berlin würde er als externes Beratungsgremium zu sehr in den Sog des Politikbetriebes geraten und

⁹ Vgl. ebd.

seine Unabhängigkeit einbüßen. Eine Integration des Sachverständigenrates in die Regierung, bsw. als Annex des Kanzleramtes, wäre ein Putsch der Politik zur Ausschaltung eines unliebsamen Kritikers. Die qualifizierte Erweiterung der internen Beratung könnte auch durch die Besetzung der Chefberaterpositionen für Wirtschaft und Finanzen im Kanzleramt und in den Fachministerien durch etablierte Wissenschaftler gestärkt werden, deren Amtszeiten flexibel an die Regierungsperioden zu knüpfen wären.

Neben solchen strukturellen Reformen wird es entscheidend darauf ankommen, die Evaluation zentraler Politikmaßnahmen durch die unabhängige Wirtschaftsforschung in den Mittelpunkt der ökonomischen Politikberatung zu rücken. Verlässliche Wirkungskontrollen sind unverzichtbarer Bestandteil einer nachhaltigen effektiven Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Diese Erkenntnis muss in Deutschland erst noch Verbreitung finden. Eine gesetzliche Evaluationspflicht aller wichtiger Politikmaßnahmen wäre hier ein sinnvoller Schritt.

Ausblick: Ökonomischer Rat ist mehr denn je notwendig

Wissenschaftliche Politikberatung ist auch in Zeiten allgegenwärtiger Dienstleistungsangebote von professionellen Beratungsagenturen nicht überflüssig geworden. Sie ist nötig, um einen nachhaltigen Politikansatz zu fördern und tendenziell kurzatmigen Lösungsversuchen entgegen zu wirken. Politiker haben offensichtlich einen Bedarf an wissenschaftlicher und prozessorientierter Unternehmensberatung, daher sollten beide als gleichwertige Säulen angesehen werden. Produktunterschiede müssen allerdings von den Anbietern klarer dargestellt werden. „Consultants“ liefern eine Form der Beratung, die die Wissenschaft nicht leistet bzw. nicht leisten kann - aber auch nicht leisten will. Die Forderung nach mehr wissenschaftlicher Beratung leugnet nicht die Bedeutung einer betriebswirtschaftlich und unter Marketinggesichtspunkten geprägten Unternehmensberatung für die Politik. Wissenschaftsbasierte Beratung zielt dagegen auf empirisch möglichst gut gesicherte Wirkungszusammenhänge und leitet daraus Handlungsempfehlungen ab. Sie ist keineswegs in der Lage, alle an sie gerichteten Fragen zu beantworten und sollte sich in dieser Hinsicht Bescheidenheit auferlegen. Doch sie verfügt über den

längeren Analysehorizont und ein erprobtes methodisches Instrumentarium auch und vor allem zur Bewertung von Politikmaßnahmen. Beide Formen der Beratung haben ihre Daseinsberechtigung. Die Aufgabe verantwortlich agierender Politik ist es, zu entscheiden, wann sie welche Form der Beratung in Anspruch nimmt.

Dazu ist nicht zuletzt ein Bewusstseinswandel im Selbstverständnis von Politik nötig. Sie muss eine größere Bereitschaft zu Modellversuchen zur Vorbereitung flächendeckender Politikschritte aufbringen als dies bislang der Fall ist. Gesetze sollten unter diesem Blickwinkel nur auf Zeit erlassen werden, um sie im Zweifel leicht wieder zurücknehmen zu können, sollte die gedachte Wirkung ausweislich der obligatorischen Evaluation nicht eingetreten sein. Denn nicht der Abfluss von Geld und die schlichte Durchführung einer Maßnahme ist ein Nachweis ihres Erfolgs, sondern ihr Bestand vor der kritischen, methodisch sorgfältigen und unabhängigen Erfolgskontrolle durch die Wissenschaft. Diese Erkenntnis in Politik und Verwaltungen zu verankern, wird noch einige Überzeugungsarbeit erfordern, zu sehr ist eine andere Anschauung noch bei den Entscheidungsträgern und im ausführenden Verwaltungsapparat verhaftet.

Der alternative Politikansatz der Politikevaluation geht von der Begrenztheit des Wissens bei Politikern und Beratern aus. Er erfordert ein systematisches Zusammenwirken von Politik und Wissenschaft schon bei der Konzeptionierung, aber auch bei der Ausführung und Überprüfung politischer Maßnahmen. Die Evaluationsforschung muss von Anfang an die Modellierung von Politikprogrammen eingebunden sein, damit statistisch gut gesicherte Aussagen über gute (und schlechte) Politiken getroffen und das Konzept der kontrafaktischen Analyse zur Anwendung kommen kann bei der die Wirkungen einer durchgeführten Politik mit den Entwicklungen verglichen werden, die ohne diese Maßnahme eingetreten wären. Das ist anspruchsvoll und verlangt nach dem sprichwörtlichen langen Atem aller Beteiligten, stellt aber den einzig sinnvollen Schritt zu einer nachhaltig wirksamen Politik für Wirtschaft und Arbeitsmarkt dar.