



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

CAS^{LMU} e SERIES



Nummer 2 / 2010

Bert Rürup (Darmstadt)

Wissenschaftliche Politikberatung zwischen theoriegeleiteter Strategie- entwicklung und pragmatischen Entscheidungen

Herausgegeben von

Ludwig-Maximilians-Universität München
Center for Advanced Studies^{LMU}, Seestr. 13, 80802 München
www.cas.lmu.de/publikationen/eseries

Wissenschaftliche Politikberatung zwischen theoriegeleiteter Strategieentwicklung und pragmatischen Entscheidungen

Bert Rürup (Darmstadt)

Meine Vorlesungen zur Wirtschafts- und Finanzpolitik oder zur Sozialpolitik habe ich regelmäßig mit einem Assoziationstest begonnen. Wie Sie wissen, wird in einem Assoziationstest versucht, bewusste und unbewusste Gedankenverknüpfungen herauszufinden. Ich habe meine Hörer regelmäßig gefragt, was ihnen zu „Politik“ einfällt. Antworten waren in der Regel: „Machtkampf, Konjunkturpakete, Suche nach richtigen Lösungen, Wahlgeschenke, Wahlversprechen, Abwrackprämie, Wahlen, Probleme lösen, die man selbst geschaffen hat, Ausbeutung verhindern, Postengeschachere, Gestalten, Karrierestreben, Selbstversorgung.“

Diese sehr unterschiedlichen Assoziationen haben durchweg eine vor über dreißig Jahren von Dolf Sternberger, dem Mitbegründer der deutschen Politikwissenschaften und Leitartikler der F.A.Z., aufgestellte These bestätigt. Nach Sternberger hat der Begriff des Politischen, kurz „Politik“, nicht nur einen Bedeutungsstamm, sondern auch drei getrennte Wurzeln:

- eine aristotelische,
- eine machiavellische und
- eine zumindest bei uns weitgehend verschüttete augustinische.

Die *erste Wurzel* entspringt den Gedanken des Aristoteles, dem Schüler Platons und dem Lehrer Alexanders des Großen. Dieser wichtigste Denker der Antike sah in „Politik“ die Tätigkeit in einer Gemeinschaft, die auf die „höchste Glückseligkeit“ der Gesellschaft gerichtet ist. In meiner Disziplin, der Volkswirtschaftslehre, findet sich diese Politikinterpretation in der wohlfahrtsökonomisch orientierten „Theorie der Wirtschaftspolitik“ und deren Ansatz einer Maximierung der *sozialen Wohl-*

fahrtsfunktion, vulgo der Produktion von Gemeinwohl. Von dem Wirtschafts-Nobelpreisträger Kenneth Arrow wissen wir allerdings, dass es diese Funktion nicht geben kann.

Die *zweite Wurzel* der Politik geht auf Niccolò Machiavelli zurück. Machiavelli, ein Gelehrter hohen Ranges, war in den Jahren 1498 bis 1512 ein mächtiger Staatssekretär in Florenz. Als die 1494 durch die Anhänger des Hass- und Bußpredigers Savonarola aus Florenz vertriebenen Medici im Jahr 1512 die Macht in der Stadt zurückerlangten, verlor er sein Amt und musste Florenz verlassen, obwohl seine Beteiligung an einer Verschwörung gegen dieses Adelsgeschlecht auch unter Folter nicht bewiesen werden konnte. Im Exil schrieb er, der eigentlich ein überzeugter Republikaner war, in nur sechs Monaten sein bekanntestes Buch *Il Principe – Der Fürst*. In *Il Principe* beschreibt Machiavelli Politik als eine Kunstlehre der Herrschaft. Bei Politik geht es in seinem Verständnis letztlich um die Erhaltung und Gewinnung der Macht und damit der Herrschaft. Und zu diesen Mitteln zählte er bekanntlich auch Krieg, Gewalt, Mord, Lügen, Intrigen, Konspiration und Stimmenkauf.

In einer entfernten, aber doch noch erkennbaren Tradition dieses letztlich von den Inhalten des politischen Handelns unabhängigen machiavellischen Politikbegriffs steht die „ökonomische Theorie der Politik“, die „public choice theory“. Dieser Ansatz versucht, mit Hilfe des Instrumentariums der modernen Wirtschaftstheorie und unter der Annahme, dass das Handeln von Politikern, Bürokraten und Funktionären vom Eigennutz, d.h. vom Streben nach Einfluss, Macht oder

Machterhaltung bestimmt ist, politische Entscheidungsprozesse über die Beeinflussung des Medianwählers, also des Wählers der Mitte, zu erklären.

Die *dritte Politikwurzel* schließlich geht auf den Heiligen Augustinus, den Bischof von Hippo Regius, einer Küstenstadt im heutigen östlichen Algerien, zurück. Augustinus legte die Grundpfeiler für die christliche Philosophie. Die Eroberung Roms durch die Westgoten im Jahr 410 inspirierte ihn zu einem Buch, an dem er 13 Jahre (von 413 bis 426) arbeitete. Seine Schrift *De civitate Dei – Vom Gottesstaat* beschreibt Politik als die Lehre von der Vorbereitung und Beschleunigung der großen Veränderung, sprich der „Erlösung“. Folgt man Augustinus, dann besteht die menschliche Gesellschaft aus den miteinander in Konflikt stehenden „Kindern des Lichts“ und den „Kindern der Finsternis“. Die Kinder des Lichts sind die Nachkommen Abels, die Kinder der Finsternis die des Kains. Politik besteht nach Augustinus darin, den Sieg der Nachfolger Abels in ihrem Kampf um die Vorherrschaft mit den Kindern der Finsternis zu beschleunigen. Dieses augustiniische Gesellschaftsbild erlebte in einer weltlichen Version ein Revival durch Karl Marx. Für Marx ist die Geschichte ebenfalls eine Abfolge von Klassenkämpfen, nämlich zwischen Ausbeutern und Ausgebeuteten, und die Erlösung, d.h. der Kommunismus, ist dann erreicht, wenn der letzte Klassenkampf siegreich bestanden ist. Das *politische* Programm des Marxismus bestand deshalb in der Umgestaltung der Produktionsverhältnisse mit dem Ziel, die Ausbeutung, d.h. den Widerspruch zwischen gesellschaftlicher Produktion und privater Aneignung zu überwinden.

Ich konnte durchweg feststellen, dass an meinen kleinen Feldversuchen in aller Regel

- viele Anhänger Machiavellis
- einige Anhänger von Aristoteles und
- nur noch ganz wenige Anhänger von Augustinus bzw. Marx

teilgenommen haben.

Um mich zu outen, ich selbst verstehe mich gleichermaßen als indirekten Epigonen von Aristoteles und von Machiavelli; in Bezug auf die von mir vertretene Diszi-

plin der Finanz- und Wirtschaftspolitik sehe ich mich als Schüler von Herbert Giersch und Anthony Downs. Denn für mich besteht Politik darin, gesellschaftliche und damit natürlich nicht zuletzt wirtschaftliche Fehlentwicklungen zu verhindern oder zu beseitigen, allerdings mit dem Wissen, dass – um Helmut Schmidt zu zitieren – in einer Demokratie „jedem gestaltenden Schritt ein Mehrheiten schaffender Prozess vorausgehen muss“.

Nun zum eigentlichen Thema: Für „wissenschaftliche Politikberatung“ gibt es keine verbindliche Definition. Aber man kommt der Sache wohl ziemlich nahe, wenn man darin einen Transfer wissenschaftlicher Befunde in die politische Praxis sieht, um so von der Regierung, der Opposition, Verbänden oder Unternehmen erkannte Missstände oder Fehlentwicklungen schneller und mit möglichst geringen unerwünschten Nebenwirkungen zu beseitigen oder zu verhindern. Etwas umständlich formulierte dies einmal Jürgen Habermas: „Politikberatung hat die Aufgabe, einerseits Forschungsergebnisse aus dem Horizont leitender Interessen, die das Situationsverständnis der Handelnden bestimmen, zu interpretieren, und andererseits Projekte zu bewerten, und solche Programme anzuregen und zu wählen, die den Forschungsprozess in die Richtung praktischer Fragen lenken.“ Hinter dieser ziemlich kryptischen Formulierung verbirgt sich das sogenannte *pragmatische Politikberatungsmodell*, der Ansatz, dem auch ich mich verpflichtet fühle.

Mit seinem „pragmatischen“ Modell spricht sich Habermas aber genauso entschieden gegen das auch heute noch bei vielen Wissenschaftlern sehr beliebte Konzept der *dezisionistischen* Politikberatung aus. Dezisionistische Politikberatung geht von der Fiktion einer strikten Trennung aus zwischen Wissenschaftlern auf der einen Seite, die der Werturteilsfreiheit verpflichtet sind, und den Politikern auf der anderen, die als Entscheidungsträger Ziele setzen. Oder einfacher: Die Politik gibt die Ziele vor, die Wissenschaft liefert die dazu erforderlichen Instrumente.

So beliebt und auf den ersten Blick eingängig dieses Modell sein mag, so naiv und wenig praxistauglich ist

es. Denn realistische politische Ziele können nicht unabhängig von den jeweils verfügbaren Mitteln und Instrumenten zum Erreichen dieser Ziele formuliert werden. Umsetzbare Ziele können immer nur im Zuge eines iterativen Kommunikationsprozesses zwischen politischen Entscheidungsträgern und den hinzugezogenen Experten entwickelt werden. Der beratende Experte muss also den Mut haben, sich an der Zielformulierung und der Zielinterpretation der politischen Entscheidungsträger zu beteiligen.

Im Angelsächsischen wird dieses Probleme lösende Handeln der politischen Instanzen mit zwei Begriffen belegt, die für zwei unterschiedliche Sichtweisen stehen, nämlich „Policy“ und „Politics“. *Policy* steht für die gleichermaßen theoriegeleitete wie empirisch fundierte und institutionell abgesicherte Entwicklung von Konzepten und Maßnahmen zur Lösung von Problemen. *Policy* – monetary policy, fiscal policy, social policy, labour market policy etc. – ist das, was wir an den Hochschulen lehren und lernen. Konkrete Probleme können allerdings durch noch so elaborierte und empirisch abgesicherte Strategien alleine nie gelöst werden. Notwendig zur Problemlösung ist die Umsetzung von Maßnahmen oder Maßnahmenbündeln. Wir erinnern uns: „Jedem gestaltenden Schritt muss in einer Demokratie ein Mehrheiten beschaffender Prozess vorausgehen“. Und genau dieses Ausloten von Kompromisslinien zur Konsensfindung – sprich die Gewährleistung der erforderlichen politischen Mehrheiten, die jeder erfolgreichen *Umsetzung* einer Maßnahme vorausgehen muss – steht im Fokus von „Politics“.

Dieser notwendige Prozess, Mehrheiten zu schaffen oder Mehrheiten zu sichern, ist in Ländern mit Verhältnismahlrecht und in einem Land mit einer so ausgeprägten föderalen Entscheidungsstruktur wie bei uns oft mühsam und langwierig. Und aus diesem oft zähen Prozess der Konsens- und Entscheidungsfindung erwächst nicht selten – namentlich bei notorisch ungeduldigen Unternehmern, Journalisten und Oppositionspolitikern – der Wunsch nach den großen Würfeln, nach „Big Bang“-Lösungen, zumindest aber – um in den Worten der 2005 führenden Oppositionspolitikerin zu

sprechen – einem zügigen Durchregieren.

Diese Wünsche nach den schnellen und weitreichenden Maßnahmen, so verständlich sie im Einzelfall sein mögen, verkennen, dass die je nachdem mühsame Konsensfindung innerhalb von Koalitionsregierungen oder zwischen einer Bundesregierung und einem in vielen Fällen doch recht eigenwilligen Bundesrat zu den unvermeidlichen Kosten der demokratischen Willensbildung zählt. Solche Sehnsüchte nach den ganz schnellen und ganz weitreichenden großen Würfeln sind letztlich der Ausfluss eines heimlichen Wunsches nach einem gleichermaßen wohlwollenden wie weisen Diktator, der sich über die widerstreitenden Gruppeninteressen hinwegsetzt und zügig das, wie man zu sagen pflegt, „sachlich Gebotene“ durchsetzt. Hinter diesen Wünschen nach einem solchen Diktator steht der Glaube, dass es so etwas wie ein Gemeinwohl jenseits des Gezänks innerhalb und zwischen den Parteien und Interessenvertretungen gäbe. Fakt ist aber, dass in einer freiheitlichen Gesellschaft das „Allgemeinwohl“ immer nur so etwas wie die Diagonale im Parallelogramm der jeweiligen gesellschaftlichen Kräfte sein kann. Es ist damit nie etwas Objektives, a priori Gegebenes bzw. von Wissenschaftlern Feststellbares.

Für mich folgt aus dieser Janusköpfigkeit von Politik, der theoretisch wie empirisch fundierten Strategieentwicklung gepaart mit der Notwendigkeit, immer auch die Umsetzung mit zu bedenken, dass sich die wissenschaftliche Politikberatung nicht in der Erarbeitung von Maßnahmen erschöpfen kann, sondern auch deren Umsetzung mitdenken und mitplanen muss. Zudem müssen wissenschaftliche Politikberater in der Lage sein, zusammen mit dem verantwortlichen Minister ein Reformkonzept situationsspezifisch zu „portionieren“, d.h. „große Lösungen“ um den Preis der Mehrheitsfindung in sinnvolle Teilprojekte aufzuspalten – dies allerdings nach Möglichkeit, ohne dabei den Fixstern der als optimal angesehenen Lösung aus den Augen zu verlieren. Wenn man diese Wechselwirkung zwischen der Entwicklung und deren Umsetzung akzeptiert, dann folgt daraus, dass wissenschaftliche *Politikberatung* – anders als es das

dezisionistische Konzept glauben machen will – nicht neutral oder überparteilich sein kann. Anders verhält es sich mit der *Politikbegutachtung*, auf die ich später noch zurückkommen werde.

Ein Unternehmensberater muss das Überleben oder den Erfolg des von ihm beratenen Unternehmens wollen. Genauso sollte der Politikberater, der von seinen Ideen überzeugt ist, den Erfolg des von ihm beratenen Politikers im Interesse der Umsetzung wollen. Und im Gegenzug muss der Politiker – wie die Unternehmensführung – Vertrauen in die Kompetenz und die Loyalität der Berater haben, was voraussetzt, dass die politischen Entscheidungsträger ein Recht haben müssen, ihre Berater selbst zu bestimmen. Die Ursachen des Elends der wissenschaftlichen Politikberatung in Deutschland oder, weniger dramatisch, der Verbesserungswürdigkeit der wissenschaftlichen Politikberatung erwachsen – und dies mag den einen oder anderen überraschen – meiner Einschätzung nach definitiv nicht aus einer wie auch immer gearteten Beratungsunwilligkeit oder Ignoranz von Politikern, sprich der Amtsinhaber oder solcher, die es werden wollen.

In meiner etwa 20-jährigen Erfahrung als Begutachter wie als Berater habe ich eigentlich nur einen hochrangigen Politiker kennengelernt, der, obwohl oder gerade weil er ein gelernter Volkswirt war, keinen Widerspruch zu seinen stets sehr dezidierten Ansichten duldet, sich regelmäßig von wenig sachkundigen Experten umzingelt sah und die Gespräche nicht selten mit zum Teil sarkastisch formulierten Zweifeln an der Kompetenz seiner Gesprächspartner einleitete. Von dieser Ausnahme abgesehen waren alle Politiker – Abgeordnete, Minister und Regierungschefs – mit denen ich zu tun hatte, Parteigrenzen überschreitend offen und wissbegierig und sogar bereit, eine vorgefasste Meinung in Frage zu stellen, zumindest aber zu überdenken.

Die Defizite der Politikberatung in Deutschland erwachsen deshalb meiner Erfahrung nach aus drei anderen Wurzeln:

- erstens einem Abwenden der volkswirtschaftlichen Lehre und Forschung von institutionellen Fragen,
- zweitens dem Dünkel gerade einiger sehr kompetenter Wissenschaftler, die es als unfein empfinden,

sich mit der Politik in den iterativen Prozess der pragmatischen Beratung einzulassen, und nicht zuletzt

- aus der mangelhaften institutionellen Verankerung einer transparenten wissenschaftlichen Politikberatung.

Zur ersten Ursache:

Die Volkswirtschaftslehre ist zwar noch eine recht junge Wissenschaft, hat sich aber in den letzten 50 Jahren zunehmend ausdifferenziert und spezialisiert. Die Folge davon ist, dass „Allroundökonomen“, die alle wesentlichen Gebiete überblicken und sich zudem noch kompetent um die praktische Anwendung kümmern, eine aussterbende Spezies sind. Fachliche Ausdifferenzierung erfordert zunehmend spezialisierte Grundlagenforscher. Diesen Forschern darf und kann man keinen Vorwurf machen, wenn sie sich aus Gründen der eigenen wissenschaftlichen Karriere nicht um die Anwendung kümmern und auch nicht kümmern wollen. Nachteilig für die wissenschaftliche Politikberatung sind nicht Spezialisierung und Formalisierung, sondern – und darauf hat jüngst in dankenswerter Weise Hans-Werner Sinn sehr klar hingewiesen – die unzureichende Vermittlung von institutionellen Aspekten in der Lehre und eine faktisch fehlende Würdigung institutionell orientierter Arbeiten in der Karriere fördernden Forschung. Kompetente wissenschaftliche Politikberatung erfordert nun aber einmal detaillierte institutionelle Kenntnisse. Institutionelle Kenntnisse ohne eine gute theoretische und empirische Ausbildung sind für die wissenschaftliche Beratung wertlos. Aber ebenso sind die besten Referenzen auf den Gebieten der Theorie und quantitativen Wirtschaftsforschung kein Ersatz für fehlende Kenntnisse über zum Beispiel das geltende Recht oder die Institutionen und Funktionsabläufe in der Altersvorsorge oder im Gesundheitswesen. Hier hat sich aufgrund der Auswahlkriterien bei Berufungen eine beachtliche Lücke in der deutschen Lehrstuhllandschaft aufgetan.

Zur zweiten Ursache, dem wissenschaftlichen Dünkel nicht weniger Kollegen:

Wenn ein ehemaliges Mitglied des Sachverständigenrates glaubt, dass die Ausübung einer Begutachtungs- oder Beratungstätigkeit zulasten der Forschungsaktivitäten geht und ein Hochschullehrer durch die Übernahme solcher Funktionen auf einen Teil des beruflichen Lebensinhaltes, dem er sich verpflichtet fühlen sollte, verzichten müsste, dann dokumentiert dies eine etwas eigenwillige Auffassung, dass die Wissenschaft einerseits zwar von der Gesellschaft alimentiert werden müsse, der Wissenschaft daraus aber andererseits keinerlei Bringschuld erwachsen würde, wissenschaftliche Erkenntnisse zur Lösung von gesellschaftlichen Problemen in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen.

Hinzu kommt, und dies ist noch wichtiger, dass nicht wenige Wissenschaftler – aber auch Publizisten – glauben, ein wissenschaftlicher Politikberater dürfte sich nicht, wie eben erläutert und gefordert, die Ziele des Beratenen zu eigen machen, da dies gegen das Postulat der Werturteilsfreiheit verstoße. Denn Werturteilsfreiheit, so das Argument, sei doch bekanntlich eine, wenn nicht *die* Voraussetzung für analytische Saubereit. Ich halte diese Auffassung, genau wie die kategorische Ablehnung einer etwaigen Bringschuld in Sachen Begutachtung oder Beratung, für falsch.

Max Weber hat in der von ihm zu Beginn des vergangenen Jahrhunderts ausgelösten Werturteilsdebatte nie gefordert, dass sich „Wissenschaft“ in einem normativ freien Raum bewegen müsse. Er hat vielmehr gefordert, dass die unvermeidlichen normativen Annahmen, die Werturteile offen zu legen seien, um „der Wissenschaft wieder eine beratende Kompetenz zu schaffen“. Wissenschaftlichkeit erwächst nämlich nicht aus einer formalen Position der Überparteilichkeit oder Unabhängigkeit, sondern ausschließlich aus der logischen Stringenz, der validen, auch institutionelle Details berücksichtigenden empirischen Fundierung, auf denen die Policy-Entwürfe basieren. Die Neid erweckende gestaltende Tradition der angelsächsischen Politikberatung resultiert im Übrigen nicht zuletzt daraus, dass man dort diesem Missverständnis von Werturteilsfreiheit und Unabhängigkeit nicht aufgefressen ist.

Wenn man nun aber bereit ist anzuerkennen, dass wissenschaftliche Politikberatung mehr ist als die Entwicklung von Strategien zur Problemlösung, wie dies in den diversen „Policy-Vorlesungen“ geschieht, dann wird man nicht umhin kommen festzustellen, dass es zudem massive Defizite in der organisierten und daher der gleichermaßen öffentlich kritisierbaren wie qualitätskontrollierten Politikberatung gibt. Und damit bin ich bei der dritten Wurzel.

Zur dritten Ursache:

Wir haben in Deutschland ein engmaschiges Netz der organisierten wissenschaftlichen *Begutachtung*. Eine institutionalisierte wissenschaftliche *Beratung* ist aber faktisch nicht vorhanden. Bei uns gibt es zahlreiche Forschungsinstitute, die zu einem großen Teil davon leben, dass sie durchweg qualitativ hochwertige Gutachten erstellen. Diese Analysen, die von den diversen Ministerien ausgeschrieben und vergeben werden, dienen in erster Linie dazu, die Fachkompetenz der Administration zu erhöhen. Und die Ergebnisse dieser Untersuchungen fließen wie viele andere Publikationen oder die persönlichen Meinungsäußerungen von Institutsdirektoren und Professoren über die Administration und/oder die Medien in den politischen Willensbildungsprozess ein. Eine unmittelbare Politikberatung in dem eben beschriebenen Sinne können die Forschungsinstitute mit ihrem Output aber nicht leisten, auch wenn sie dies gelegentlich wollen.

Das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesfinanzministerium haben sehr traditionsreiche wissenschaftliche Beiräte. Die Besetzung dieser ehrenamtlich tätigen Gremien – einmal berufen, ist man Mitglied auf Lebenszeit – geschieht nach dem Selbstkooptationsverfahren, so dass die Spitzen der Ministerien keinen Einfluss auf die Zusammensetzung ihrer Beiräte haben. Zudem sind diese Gremien frei in der Wahl der Themen, zu denen sie in unregelmäßigen Abständen Gutachten vorgelegen. Diese Gutachten befruchten oft die Diskussion in der „scientific community“, eine hohe Relevanz für anstehende wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidungen wird man allerdings, von

Ausnahmen abgesehen, nicht feststellen können – dies auch als Folge der bewussten Politikferne bei der Zusammensetzung dieser Beiräte.

Der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“, salopp die „Wirtschaftswesen“, gelten gemeinhin als das wichtigste wirtschaftswissenschaftliche Beratungsgremium Deutschlands. Man spricht auch vom „Sachverständigenrat der Bundesregierung“. Beides ist der Rat nicht, wenngleich dies die Öffentlichkeit und sogar die Mehrheit der Mitglieder dieses Gremiums anders sieht. Im „Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963“ wird von den fünf – bislang – nebenamtlich tätigen Mitgliedern Unabhängigkeit sowohl von den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes und der Länder wie auch den Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gefordert. Zudem wird dem Gremium als Ganzem Unabhängigkeit hinsichtlich Inhalt und Umfang seiner Jahresgutachten eingeräumt. Und jedes Mitglied hat das Recht, dass seine gegebenenfalls abweichende Meinung im Gutachten zu veröffentlichen ist. Auch durch die Anbindung an das Statistische Bundesamt, dessen Sitz in Wiesbaden ist, sollte eine Politikferne dokumentiert werden.

Vom Grundsatz her wird jedes Ratsmitglied vom Bundespräsidenten – auf Vorschlag der Bundesregierung – für die Dauer von fünf Jahren berufen. Die Mitglieder sind berechtigt, ihr Amt vorzeitig niederzulegen, sie können aber nicht entlassen werden. Ein Regierungswechsel ändert daher zunächst nichts an der Zusammensetzung.

Nach § 2 SVR-G ist es dem Rat untersagt, „Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen auszusprechen“. Diese Vorschrift macht klar, dass es sich nicht um ein Beratungsgremium der jeweiligen Bundesregierung handeln soll, sondern um eine *Begutachtungsinstanz*, deren Adressat „alle wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie (die) Öffentlichkeit“ sind (§ 1 SVR-G). Allerdings hat sich der Rat eigentlich nie an dieses Empfehlungsgebot gehalten.

Im Sachverständigenrat war und ist eine hohe fachliche Kompetenz vertreten, und die Analysen des Rates sind zudem seit geraumer Zeit empirisch wie institutionell bestens abgesichert. Seine verklausulierten oder offenen Empfehlungen sind aber regelmäßig Ergebnis dessen, was die Mehrheit der Ratsmitglieder als wünschenswert ansieht, und entspringen allenfalls zufällig einer Loyalität zur jeweiligen Bundesregierung oder deren spezifischen Zielvorstellungen. Und wegen seiner häufigen Kritik an der amtierenden Bundesregierung wird der Rat – zum Leidwesen der Regierung – sehr gerne von der Opposition als Kronzeuge zitiert. Ein Paradebeispiel dafür sind Inhalt und Aufnahme des Jahresgutachtens von 2009 durch die Presse und Parteien, das den dezidierten Titel trägt: „Die Zukunft nicht verspielen“. In diesem Gutachten wurde das Herzstück des schwarzgelben Koalitionsvertrages, die versprochenen Steuersenkungen, für überflüssig und unfinanzierbar erklärt. Die Oppositionsparteien applaudierten, und die Regierung reagierte gallig. Der wirtschaftspolitische Sprecher der Unionspartei, Michael Fuchs, nannte die Kritik des SVR nicht nur „anmaßend und falsch“, sondern auch „gefährlich“. Worauf der amtierende Vorsitzende des Rates, Wolfgang Franz, etwas stereotyp auf die Unabhängigkeit des Gremiums verwies, es aber vermied, klar herauszustellen, dass der Rat eben nicht das wirtschaftspolitische Beratungsgremium der amtierenden Regierung ist, sondern die Aufgabe hat, die Politik zu begutachten.

Viele Menschen erwarten vom Sachverständigenrat oft *den* ökonomisch richtigen Ratschlag. Das Problem: Diesen einzig richtigen Ratschlag gibt es nicht. Die Zweckmäßigkeit eine Maßnahme hängt davon ab, welche Ziele verfolgt werden. Will man ein möglichst hohes Bruttoinlandsprodukt? Dann muss die Politik den Märkten nach Möglichkeit freien Lauf lassen. Die Frage, bei wem die hohen Zuwächse anfallen, wird dabei ausgeblendet. Will sie eine gleichere Einkommens- und Vermögensverteilung? Dann können fiskalpolitische Eingriffe angebracht sein, die gegebenenfalls mit negativen Anreizen und damit Wachstumseinbußen verbunden sind. Bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen

geht es immer auch um Verteilungsfragen, interpersonelle und intergenerative, und zu Verteilungsfragen kann selbst der brillianteste Ökonom keine objektiv richtige Empfehlung geben. Dennoch kann eine beratende Empfehlung zu Verteilungsfragen logisch stringent und empirisch fundiert und damit „wissenschaftlich“ sein.

Der Sachverständigenrat, in den berufen zu werden eine große Auszeichnung ist, war zwar mit einer Reihe von Ideen, die in seinen Gutachten entwickelt wurden, zum Beispiel zuletzt mit einer „Schuldenbremse“, zweifellos ein politischer Impulsgeber. Die wissenschaftliche Politikberatung im Sinne einer gleichzeitig theoriegeleiteten wie im Interesse der jeweiligen Regierung liegenden Handlungsempfehlung fand und findet aber selten in Gesprächen zwischen Politikern und dem Rat statt, sondern in aller Regel in diskret arbeitenden Hintergrundkreisen oder im Rahmen persönlicher Gespräche. Diese informelle Art der Beratung kann wissenschaftlich durchaus hochstehend sein, ist aber zumindest hinsichtlich des Beratungsprozesses einer „öffentlichen Qualitätskontrolle“ entzogen.

Eine Zwischenstellung zwischen den etablierten Beratern und dem Sachverständigenrat nehmen zeitlich befristete und ad hoc einberufene Regierungskommissionen oder temporär eingekaufte Beratungsleistungen, z.B. von Unternehmensberatungen, ein. Besonders unter Gerhard Schröder wurde mit und über Kommissionen Politik vorbereitet und die Umsetzung von Reformen erleichtert. Kommissionen haben immer und seit jeher die Aufgabe, nationale und internationale Erfahrungen zur Lösung eines Problems zu sichten und darauf aufbauend eine konsistente Strategie zur Lösung des vorgegebenen Problems zu entwickeln, kurz der „Policy-Rationalität“ zu dienen. Zur Aufgabe der Kommissionen gehört es aber immer auch

- unbequeme Wahrheiten zu formulieren und auszusprechen sowie
- dem politischen Entscheidungsprozess zeitliche Spielräume zu verschaffen. Mit der Einrichtung einer Kommission wird also immer auch Zeit gekauft, zumindest in der öffentlichen Diskussion.

Diese Funktionen haben alle Kommissionen, sowohl die kleinen Expertenkommissionen als auch die Kommissionen, welche – nicht selten mehrheitlich – aus Vertretern der organisierten Interessen bestehen. Diese letztgenannten Kommissionen, deren Arbeit im Übrigen nie geräuschlos oder unter Ausschluss der Öffentlichkeit abläuft, da Vertraulichkeit hin, Vertraulichkeit her, Streitpunkte immer geneigten Medienvertretern zugespielt werden, haben noch zusätzlich die Aufgabe, durch die Antizipation von Konflikten in der Kommission und das Ausloten von Kompromissen zwischen den in den Kommissionen mitarbeitenden Interessenvertretern den politischen Entscheidungsprozess zu beschleunigen. Diese Ad-hoc-Gremien dienen deshalb in hohem Maße auch der „Politics-Rationalität“. Der politische Willensbildungsprozess wird dadurch beschleunigt, keineswegs aber, wie der Präsident des Bundesverfassungsgerichtes, Hans-Jürgen Papier, meint, in undemokratischer Weise ersetzt.

Gemessen an dem, was von den Vorschlägen umgesetzt wurde, waren zweifellos erfolgreiche Kommissionen

- die „Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen“,
- die Kommission „Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt“, bekannter als Hartz-Kommission, und
- die „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“, in der Alltagssprache die Rürup-Kommission.

Eine wichtige Voraussetzung für eine zügige Umsetzung von wissenschaftlich fundierten Vorschlägen oder Empfehlungen ist meiner Erfahrung nach eine frühzeitige Einbindung der Administration. Die Administration kann mit ihrer durchweg sehr hohen Sachkunde und dem Wissen um die Fragen der praktischen Umsetzung viele Ideen befördern oder verändern, aber auch verhindern. Ein Berater kann beispielsweise einem Minister in einem Vier-Augen-Gespräch viel erzählen. Nach dem persönlich vertraulichen Gespräch wird dieser zu seinem Telefonhörer greifen und seinen Staatssekretär oder Abteilungsleiter fragen, was der davon hält. Jeder Minister oder Kanzler muss

nämlich in erster Linie seinem Beamtenapparat vertrauen. Denn ohne eine funktionierende Bürokratie ist jeder amtierende Politiker aufgeschmissen. Deswegen tut jeder Berater gut daran, zunächst die Fachabteilungen von seinen Vorstellungen zu überzeugen – gefragt werden sie ohnehin. Mit ein Grund, dass sowohl die rentenpolitischen Vorschläge der Nachhaltigkeitskommission und alle Empfehlungen der Kommission zur Neuordnung der Rentenbesteuerung sehr zügig und faktisch eins zu eins umgesetzt werden, war, dass Beamte aus den zuständigen Fachabteilungen der jeweiligen Ministerien von vornherein in die Entwicklung der Vorschläge eingebunden waren und so die Frage der administrativen Machbarkeit von vornherein mit bedacht worden ist.

WAS KÖNNTE UND SOLLTE ANDERS WERDEN?

Anders und meines Erachtens besser, da transparenter und professionalisierter als bei uns, ist in den USA der Transfer ökonomischen Wissens in den politischen Prozess organisiert. Zum einen wird dort sehr viel klarer unterschieden zwischen *Begutachtung* im Interesse einer sachgerechten Information der Öffentlichkeit und politischer *Beratung* im Sinne einer Dienstleistung für die Regierung.

Zum anderen sind die Kriterien und Auswahlprozeduren der Experten sehr transparent geregelt. Bei der Besetzung von Experten-Kommissionen haben zum Beispiel etablierte Institutionen wie die National Academy of Sciences oder der National Research Council ein Vetorecht.

Bei dem 1946 eingerichteten Council of Economic Advisers handelt es sich – anders als beim deutschen Sachverständigenrat – um ein Beratungsgremium mit drei hervorragend ausgewiesenen Ökonomen, die hauptamtlich für den Präsidenten arbeiten. Dieses Gremium und die dazu gehörenden Mitarbeiter – derzeit sind es 35 – sind ein Teil des Executive Office of the President of the United States. Dieser Council arbeitet ausschließlich für den jeweiligen Präsidenten und in dessen Interesse. Die Kandidaten werden vom Präsidenten nominiert, müssen aber vom Senat bestätigt

werden. Der Vorsitzende wird vom Präsidenten bestimmt. Für nahezu jeden US-amerikanischen Ökonomen ist es eine große Ehre und seiner akademischen Reputation alles andere als abträglich, für einige Jahre *hauptberuflich* wirkliche wissenschaftliche Politikberatung im Interesse des jeweiligen Präsidenten zu betreiben.

WAS KÖNNEN WIR DARAUS LERNEN?

Zunächst könnte man daran denken, die Begutachtung noch weiter zu verbessern, indem man die vom Sachverständigenratsgesetz gebotenen Möglichkeiten ausschöpft. Konkret könnte dies dreierlei bedeuten:

1. Hauptamtlichkeit statt nebenamtlicher Tätigkeit für die Mitglieder des Rates, zumindest aber für den Vorsitzenden, und Überwindung der Tradition, dass je ein Mitglied nur in Abstimmung mit den Sozialpartnern berufen wird. Zudem sollte die Mitgliedschaft im Interesse neuer Ideen auf eine Amtsperiode begrenzt sein. Die Konsequenz der Hauptamtlichkeit wäre, dass dann amtierende Präsidenten der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute nicht mehr gleichzeitig Mitglieder oder Vorsitzende des Sachverständigenrates sein könnten. Dies wäre mit den „Kosten“ einer Verkleinerung des Pools an möglichen Kandidaten verbunden, aber andererseits mit dem „Gewinn“, potenzielle wechselseitige Interessenkonflikte, die aus beiden Positionen resultieren können, zu beseitigen.
2. Verlegung des Sitzes des Sachverständigenrates in die Hauptstadt, nach Berlin. Auch in Zeiten des Telefons und Internets ist und bleibt die räumliche Distanz ein Kommunikationshindernis. Persönliche Gespräche sind durch nichts zu ersetzen. Da das Statistische Bundesamt eine Zweigstelle in Berlin besitzt, wäre dies auch mit dem geltenden Gesetz vereinbar.
3. Auf das jeweils bis zum 15. November vorzulegende Jahresgutachten kann nicht verzichtet werden, denn dies ist ein gesetzlicher Auftrag. Ein alle wichtigen Felder der Wirtschafts- und Finanzpolitik umfassende

der kompandienhafter Text von vielen hundert, gelegentlich fast 1.000 Seiten ist allerdings nicht vorgeschrieben.

Die jährliche Konjunkturprognose war und ist dem Rat ein wichtiges Anliegen, und die Treffsicherheit seiner Voraussagen war in der Summe nicht schlechter – aber auch nicht viel besser – als die Prognosen der Bundesbank, der Bundesregierung oder die der von der Bundesregierung beauftragten Konjunkturforschungsinstitute mit deren Gemeinschaftsdiagnosen. Gleichwohl, die Kernkompetenz des Sachverständigenrates bestand und besteht – nicht zuletzt aus Kapazitätsgründen – nicht in der Konjunkturprognose, sondern in der theoriegeleiteten und durchgerechneten Ableitung von wirtschaftspolitischen Optionen und Alternativen. Deswegen bietet sich eine Konzentration auf diese Kernkompetenz an in Form mehrerer unterjähriger Kurzepertisen zu aktuellen Problemen, auf die die Bundesregierung eine Antwort sucht. Erste Schritte in diese Richtung werden bereits seit einiger Zeit mit der Vorlage von Spezialuntersuchungen unternommen.

Würden alle drei Punkte umgesetzt, wäre der Rat nach wie vor *nicht* das im Interesse der jeweiligen Regierung tätige Beratungsgremium, und der Konflikt zwischen der Politikbegutachtung anhand vom Rat selbst nicht selten kontrovers formulierter Kriterien einerseits und einer die Regierung unterstützenden Beratung andererseits würde dadurch nicht gelöst. Möglich wäre freilich, dass die Untersuchungen aufgrund der räumlichen Nähe zu den Entscheidungsträgern und der Ministerialbürokratie politiknäher und damit – trotz wissenschaftlicher Unabhängigkeit – vielleicht auch umsetzungsrelevanter würden.

Will man aber die institutionalisierte *Beratung* ausbauen, dann bietet es sich an, nach US-amerikanischem Vorbild einen „Wirtschaftspolitischen Rat der Bundesregierung“ zu etablieren. Dieser wäre anders als der Sachverständigenrat oder die anderen Beiräte nicht unabhängig, sondern eine Institution der jeweiligen Bundesregierung, und könnte deshalb in den Apparat des Bundeskanzleramtes integriert werden. Die Mitglieder dieses Gremiums würden für die Dauer einer

Legislaturperiode von der Bundesregierung berufen und wären für die Dauer ihrer hauptamtlichen Tätigkeit für die Regierung von ihren Universitäten oder Forschungsinstituten – unter Gewährleistung eines vorzeitigen Rückkehrrechtes – zu beurlauben. Bundesregierung und Berater hätten das jederzeitige Recht, dieses Beschäftigungsverhältnis aufzulösen.

Als Antwort auf die derzeitige zu wenig gebündelte Methodenkompetenz der Bundesregierung bietet es sich zudem an, diesem „Wirtschaftspolitischen Rat“, ähnlich dem Zentralen Planungsbüro in den Niederlanden, einen regierungseigenen wissenschaftlichen Stab anzugliedern, der über die aktuellen Modelle und Methoden zur Konjunkturprognose und vor allem zur Politiksimulation (Steuern, Soziale Sicherung) verfügt. Im Gegenzug böte es sich an, die wenig gelungene Reform der „Gemeinschaftsdiagnose“ auf den Prüfstand zu stellen.

Ob es zu dem eben skizzierten Aufbau der institutionellen wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung kommt – ich zweifle daran. Doch bekanntlich stirbt die Hoffnung zuletzt.