

Darmstadt Discussion Papers in Economics

**Wirtschaftswissenschaftliche Beratung
Fluch oder Segen für die Politik?**

Bernd Schips

Nr. 123

Arbeitspapiere
des Instituts für Volkswirtschaftslehre
Technische Universität Darmstadt

ISSN: 1438-2733



Wirtschaftswissenschaftliche Beratung

Fluch oder Segen für die Politik?

Bernd Schips

Referat im Rahmen der

Verabschiedung von Herrn Prof. Dr. rer. pol. Günter Poser

14. Juli 2003, Georg-Christoph-Lichtenberg-Haus, Darmstadt

Wirtschaftswissenschaftliche Beratung – Fluch oder Segen für die Politik?

Wirtschaftswissenschaftliche Sachkompetenz versus politische Konsenssuche: Einige einleitende Bemerkungen zur angesprochenen Thematik

Über die hier und heute abzuhandelnde Thematik ist schon viel geschrieben und noch mehr gesagt worden. Die geäusserten Stellungnahmen basieren dabei meist auf individuellen Erfahrungen mit «Politikberatung¹», die entweder auf der einen oder der anderen Seite gemacht wurden bzw. gemacht werden. Auch dieser Beitrag ist dementsprechend subjektiv gefärbt.

Grundsätzlich sollte man sich bezüglich der tatsächlichen Rolle eines Politikberaters jedoch keiner Illusion hingeben. Die – insbesondere gerade bei Wirtschaftswissenschaftlern – noch weit verbreitete Auffassung, dass sich bei der Politikformulierung unter den an der Entscheidungsfindung beteiligten Politikern quasi zwangsläufig ein Konsens einstellen müsste, sobald diese, durch die für sie aufbereiteten wissenschaftlichen Auswertungen der vorhandenen Informationen und einer Auslegung des bestehenden Fachwissens, eine ausreichende Sachkompetenz erworben haben, entspricht erfahrungsgemäss keinesfalls den tatsächlichen Gegebenheiten.

Der einer solchen Auffassung zugrunde liegende Wissenschaftsoptimismus, der davon ausgeht, dass eine wissenschaftliche Grundlage für die Formulierung von Politikentscheidungen es erlauben würde, ideologisch motivierte «Grabenkämpfe» zu überwinden und eine rationalere Politik zu ermöglichen, sollte von den potenziellen Beratern zumindest in Frage gestellt, wenn nicht sogar «ad acta» gelegt werden.

Wissenschaftliche Politikberatung geht in der Regel von der impliziten Annahme aus, dass mit der Beratungstätigkeit effektiv ein Beitrag zur Verbesserung der Problemlösungskapazität der Politiker in Sachfragen geleistet werden kann. Diese Annahme macht aber nur dann wirklich Sinn, wenn man den politischen Prozess zur Entscheidungsfindung als ein systematisches und umfassendes Problemlösungsverfahren versteht. Nur so betrachtet besteht der Beitrag der wissenschaftlichen Beratung in einer Analyse des «Status quo» und in der auf spezifischem Fachwissen basierenden Ausarbeitung möglicher Massnahmen zur Erreichung der von den politischen Entscheidungsträgern definierten Zielgrössen.

Die Realität der politischen Entscheidungsprozesse sieht aber leider etwas anders aus. Die mit den von der Politik zu beschliessenden Massnahmen anzustrebenden Ziele sind in der Regel nicht umfassend und vor allem nicht klar definiert. Von einer Einordnung der Zielsetzungen in eine – nicht nur temporär geltende – Präferenzskala kann zudem meist auch keine Rede sein.

Die Politik orientiert sich deshalb in erster Linie am jeweils wahrgenommenen und nur höchst selten an einem «bestmöglichen» Zustand von Wirtschaft und Gesellschaft. Die politischen Entscheidungsträger neigen daher überwiegend dazu, – ausgehend von den bereits implementierten Massnahmen – sich einem als etwas «erstrebenswerter» als die aktuelle Situation erachteten Zustand durch möglichst «kleine» Veränderungen des bereits vorhandenen Massnahmenbündels sukzessive anzunähern. Im Laufe dieses Prozesses kann es auch dazu kommen, dass die anfangs postulierten Zielgrössen immer wieder einmal modifiziert werden.

¹ Streng genommen müsste eigentlich zwischen der Politikberatung i.e.S. und einer Erstellung von Gutachten zu wirtschaftspolitischen Sachfragen unterschieden werden. Da aber sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung als auch in der Nutzung der wissenschaftlichen Stellungnahmen durch die Adressaten diesbezüglich kaum noch Unterschiede gemacht werden, soll hier durchgehend mit dem zugegebenermassen «unscharfen» Begriff «Politikberatung» operiert werden.

Unter solchen Voraussetzungen können natürlich Vorschläge seitens der Wissenschaft, mit denen versucht wird, der Politik die «effizientesten» Massnahmen zur Erreichung ganz bestimmter und klar definierter Ziele nahe zu legen, auch nur von beschränktem praktischen Nutzen sein.

Diese eher ernüchternde Feststellung bedeutet jedoch keinesfalls, dass die wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung völlig irrelevant ist und für eine wissenschaftliche Politikberatung überhaupt kein Bedarf besteht. Auch wenn die wissenschaftliche Politikberatung nur in seltenen Ausnahmefällen direkt zu problemlösungsorientierten Entscheiden führt, haben wirtschaftswissenschaftliche Stellungnahmen zu politischen Sachthemen dennoch eine nicht zu unterschätzende Bedeutung.

Wirtschaftspolitische Argumentationen ohne eine wissenschaftliche «Untermauerung» haben heutzutage kaum noch Aussichten auf Erfolg. Deshalb berufen sich politische Akteure nur allzu gerne auf wissenschaftliche Beiträge, aber häufig halt nur zur Bestätigung bereits vorgefasster Ansichten. Die daraus resultierende Gefahr für die «Seriosität» der wirtschaftswissenschaftlichen Beratung liegt auf der Hand. Auch Wissenschaftler sind nur Menschen, und die Rolle eines Politikberaters verspricht gemeinhin «Reputation» und erhöht vor allem den «Bekanntheitsgrad».

Der Einfluss wissenschaftlicher Politikberatung auf die Lösung wirtschaftspolitischer Sachprobleme erschöpft sich jedoch nicht in solchen «Mitnahmeeffekten» seitens der Politik. Auch wenn sich viele der wissenschaftlichen Analysen und Lösungsvorschläge aus den bereits genannten Gründen nicht direkt in konkreten politischen Massnahmen niederschlagen, können wirtschaftswissenschaftliche Beiträge die politischen Entscheidungsprozesse längerfristig durchaus nachhaltig beeinflussen.

Eine von der Regierung, den Parlamenten, der Verwaltung und den gesellschaftlichen Interessensgruppen effektiv unabhängige wissenschaftliche Politikberatung kann rechtzeitig auf noch unberücksichtigte bzw. auf noch als unbedeutend angesehene Probleme aufmerksam machen und neue Ideen entwickeln, die vom politischen Establishment als noch nicht dringend bzw. als noch nicht realisierbar betrachtet werden.

Die wissenschaftliche Beratung übernimmt so gesehen vor allem die Aufgabe einer langfristigen Beeinflussung des politischen Denkens und Handelns. Die Wirkung dieser aufklärerischen Funktion einer wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung ist jedoch kaum messbar, aber m.E. trotzdem von grösster Bedeutung für eine langfristige Verbesserung der «Qualität» wirtschaftspolitischer Entscheide und Massnahmen.

Wissenschaftliche Politikberatung führt also in der Regel nicht sofort und auch nicht in jedem Fall zu einer «besseren» Politik. Die mit wissenschaftlichen Beiträgen einhergehende Aufklärungsfunktion und das damit verbundene Agenda-Setting ist jedoch eine notwendige Voraussetzung auf dem langen und mühevollen Weg zu einer problemlösungsorientierten Wirtschaftspolitik.

Aber eine wissenschaftliche Politikberatung bewegt sich zwangsläufig immer auch im «Graubereich» zwischen dem Ideal einer wertneutralen Objektivität und einer normativen Auseinandersetzung. Dies gilt insbesondere – aber nicht nur – für die wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung.

Selbst im Falle unbestreitbarer fachlicher Kompetenz der beratenden Experten ist jedoch in der Regel nicht davon auszugehen, dass sich unter den Vertretern der Disziplin «Ökonomie», geschweige denn unter den Adressaten, immer ein Konsens über die Vorschläge zur Lösung eines wirtschaftspolitischen Sachproblems einstellt.

Die für die wirtschaftswissenschaftliche Beratungstätigkeit insgesamt an sich unerfreuliche Tendenz, den Stellungnahmen eines Fachkollegen sofort mit anders lautenden, aber im Kern oft trotzdem kaum abweichenden Vorschlägen zu begegnen, geht – zumindest teilweise – auf die besondere Situation in der «Ökonomie» zurück, die sich im direkten Vergleich mit anderen Wissenschaften ja nicht gerade durch besondere

Erkenntnisfortschritte auszeichnet und deren Vertreter häufig schon aus einer geringfügigen Veränderung einer Modellspezifikation einen wissenschaftlichen Durchbruch ableiten, obwohl damit für die Lösung der zentralen Grundfragen² unseres Faches praktisch nichts gewonnen wird.

Aus dieser Entwicklung resultiert jedoch ein ernsthaftes Akzeptanzproblem. Die Aussenstehenden nicht selten als grundlegend unterschiedliche Positionen erscheinenden Differenzierungen der sich zu einem bestimmten wirtschaftspolitischen Problem äussernden Ökonomen, sind – genau besehen – zwar häufig aus fachlicher Sicht nicht allzu gravierend, beeinträchtigen aber die Relevanz der wirtschaftswissenschaftlichen Beratungstätigkeit für die Entscheidungsvorbereitung nachhaltig.

Besonders kritisch ist zudem, dass gerade in den letzten zwei oder drei Jahrzehnten viele der gefragt oder ungefragt abgegebenen Ratschläge der Ökonomen an die Politik nur auf den Ergebnissen von Modellen basieren, deren Realitätsbezug durchaus in Frage gestellt werden darf. Wie konnte es zu einer solchen Entwicklung kommen?

Anmerkungen zum Verhältnis zwischen Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik

Vor rund einem halben Jahrhundert, d.h. bereits etwas vor, aber vor allem dann in der Zeit, in der Vertreter meiner Generation in der Regel begannen, sich ernsthaft mit Ökonomie zu beschäftigen, galt die Beziehung zwischen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftstheorie als weitgehend geklärt und ein für alle mal geregelt. Gelehrt wurde uns so etwas wie eine gefestigte «Theorie» der Wirtschaftspolitik³.

Es herrschte ein «Machbarkeitsglauben». Die Disziplin war mehrheitlich davon überzeugt, dass die Bereitstellung von Instrumenten zur Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt und zur Herstellung eines gesellschaftlichen Idealzustandes möglich wäre und es nur entsprechender akribischer wirtschaftswissenschaftlicher Anstrengungen bedürfe, um diese Ziele auch zu erreichen.

Viele Elemente der in diesen Jahren zusammengefassten wissenschaftlich fundierten Basis des wirtschaftspolitischen Handelns waren jedoch schon damals nicht mehr eigentlich «neu», haben aber andererseits auch bis heute noch nichts an Relevanz für die Beurteilung wirtschaftspolitischer Massnahmen aus ökonomischer Sicht eingebüsst.

Zu diesen beständigen Elementen zählt als eine unabdingbare Voraussetzung für eine «gute» Wirtschaftspolitik selbstverständlich die Trennung von Wert- und Faktenfragen. Bei der Entscheidungsvorbereitung und -findung sollten ausserdem – und dies war die entscheidende Akzentverschiebung gegenüber den früheren Bemühungen zur ökonomischen Fundierung der politischen Entscheide – immer auch die gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Interdependenzen beachtet werden.

Eine Nichtberücksichtigung der in einer Volkswirtschaft bestehenden Beziehungen, wie z.B. die Nichtbeachtung saldenmechanischer Zusammenhänge, führt erfahrungsgemäss früher oder später zu einem Scheitern der einmal getroffenen wirtschaftspolitischen Massnahmen oder erzwingt ständige «Nachbesserungen». Aber bei einer meist von der Tagesaktualität diktierten Wirtschaftspolitik und leider oft auch bei der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung gerät dieses an sich selbstverständliche Anliegen nach einer expliziten Berücksichtigung der Systemzusammenhänge immer mal wieder in Vergessenheit.

Nicht nur aus der Perspektive der «Machbarkeit» ist eine systematische Nutzung des aktuellen Standes der Wirtschaftstheorie ein unverzichtbares Element einer problemadäquaten Wirtschaftspolitik. Die den

² Vgl. dazu z.B. Erich Preiser, Nationalökonomie heute, München 1959.

³ Vgl. dazu beispielsweise die einschlägigen Beiträge in Gérard Gäfgen (Hrsgb.), Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln 1966.

wirtschaftspolitischen Entscheiden jeweils zu Grunde liegenden wirtschaftstheoretischen Positionen sollten dabei jedoch empirisch «fundiert» sein. Diese Forderung ist zwar einfach gestellt, aber meist nur schwierig zu erfüllen. Eine empirische «Fundierung» schliesst nämlich auch eine Berücksichtigung der jeweiligen institutionellen Gegebenheiten und der Bestimmungsfaktoren struktureller Veränderungen zwangsläufig mit ein.

Eine «gute» Wirtschaftspolitik setzt nicht zuletzt deshalb – und dies nicht nur nach dem damaligen, d.h. dieser «Theorie der Wirtschaftspolitik» zugrundeliegenden Grundverständnis – auch ausreichende Informationen über die Ausgangssituation, die Reaktionen der Wirtschaftssubjekte aufgrund der getroffenen wirtschaftspolitischen Entscheide und damit über die zu erwartenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen der von der Politik verabschiedeten Massnahmen voraus.

Die in dieser Epoche des wirtschaftswissenschaftlichen Denkens konzipierte «Theorie der Wirtschaftspolitik» schlug sich in erster Linie in der Konzeption einer als zentrale wirtschaftspolitische Aufgabe betrachteten Stabilitätspolitik nieder. Eine möglichst störungsfreie gesamtwirtschaftliche Entwicklung erhielt in diesem Ansatz den Charakter eines öffentlichen Gutes. Die modellgestützte antizyklische Globalsteuerung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung rückte deshalb in das Zentrum der wirtschaftspolitischen Bemühungen.

Natürlich gab es schon zu dieser Zeit – und vor allem in Deutschland – zahlreiche Ökonomen, die der damals weit verbreiteten Meinung, dass es zur Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung genüge, immer mehr und im Detail immer perfektioniertere Instrumente zu entwickeln, in prononcierter Form entgegentraten. Ganz generell sahen diese Ökonomen die Hauptgefahr darin, dass die Wirtschaftspolitik – und dies nicht nur im Rahmen von Stabilisierungsbemühungen – in der Regel die Probleme zuerst selbst schafft, die sie dann mit unzureichenden Instrumenten anschliessend wieder zu lösen hofft.

Diese Diskussion drehte sich also bereits damals um die erst einige Zeit später und dann zunächst vor allem von Ökonomen in den USA wieder aufgegriffene grundsätzliche Frage, ob ein marktwirtschaftlich organisiertes System durch eine zunehmende Zahl wirtschaftspolitischer Massnahmen immer stärker «gestört» werden soll oder aber umgekehrt mit weniger interventionistischen Eingriffen wieder funktionsfähiger gemacht werden kann.

Allenfalls gewisse institutionelle Regelbindungen, basierend auf bewährten Frühindikatoren für die an der Auslastung des Produktionspotenzials durch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gemessene konjunkturelle Entwicklung, wurden von den gegenüber gesamtwirtschaftlichen Modellen und den Möglichkeiten einer Globalsteuerung kritischer eingestellten Ökonomen noch einigermaßen akzeptiert⁴.

Auch wenn natürlich mit den Vorschlägen für eine regelgebundene Stabilisierungspolitik die neuralgischen Punkte einer Globalsteuerung – das Problem einer möglichst zutreffenden Einschätzung der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Lage und das der Vorausschätzung der weiteren Entwicklung – nicht wirklich einer Lösung zugeführt werden konnten⁵, markierten derartige Positionsbezüge doch bereits den Beginn eines tiefgreifenden Wandels im Verhältnis von Wirtschaftspolitik und Wirtschaftstheorie.

Eine fundamentale Kritik an den aus dem damaligen Grundverständnis über das Funktionieren einer Volkswirtschaft resultierenden wirtschaftspolitischen Entscheidungsmodellen war daher nur noch eine Frage der Zeit. Verstärkt wurde diese Skepsis gegenüber diesem Zugang zur Lösung wirtschaftspolitischer Sachfragen durch die eher negativen Erfahrungen mit den überwiegend nachfrageseitig orientierten gesamtwirtschaftlichen Modellen, die man heutzutage gerne mit der Etikette «keynesianisch» versieht, obwohl bereits namhafte

⁴ Vgl. für eine Zusammenfassung der vor allem in den 60er Jahren geführten einschlägigen Debatten z.B. Hans Besters, Stabilitätspolitik muss nicht weh tun, in: Wirtschaftswoche 24 (1970), Heft 48.

⁵ Vgl. etwa Bernd Schips, Umstrittene Regelbindung, in: Wirtschaftswoche 25 (1971), Heft 8 und die Stellungnahme dazu von Hans Besters, Schutz vor Fehlprognosen, in: Wirtschaftswoche 25 (1971), Heft 8.

neoliberale Ökonomen, wie z.B. Ludwig Hahn oder Wilhelm Röpke, lange vor Carl Föhl und John Maynard Keynes eine antizyklische Wirtschaftspolitik mit einer gezielten Nachfragesteuerung konzipiert hatten⁶.

Es war jedoch in erster Linie ein nicht problemadäquater Einsatz dieser gesamtwirtschaftlichen Modelle, der zu einer grundlegenden Umorientierung in der ökonomischen Theorie und damit auch in der Ausgangsbasis für die meisten der heutigen wirtschaftswissenschaftlichen Ratschläge im Rahmen einer Politikberatung führte.

Die viel zitierte Kritik von Robert E. Lucas⁷ u.a. an strukturellen gesamtwirtschaftlichen Modellen spielte dabei eine viel geringere Rolle als dies häufig dargestellt wird. Dass der, durch die zur Verfügung stehenden Daten begrenzte, Erfahrungsbereich den «Geltungsbereich» einer jeden statistischen Modellierung beschränkt, war an sich auch schon vorher bekannt. Der oft abwertend gedachte Slogan «Econometric modelling means the future is like the past» konnte daher nur bei den nicht ausreichend fachkundigen Ökonomen einige Überraschung auslösen.

Die vor dieser Umorientierung Ende der 60er und anfangs der 70er Jahre zum «State of the art» gehörende eingehende Beschäftigung mit strukturellen ökonometrischen (Makro-)Modellen hatte aber ganz eindeutig den Vorteil, dass sich sowohl die wissenschaftlich arbeitenden als auch die in der wirtschaftspolitischen Praxis tätigen Ökonomen mit den Datendefinitionen, den spezifischen Eigenschaften wirtschaftsstatistischer Konstrukte und den jeweiligen institutionellen Gegebenheiten intensiv auseinandersetzen mussten. Dies galt selbst für die Ökonomen, die – wie bereits erwähnt – schon damals einer modellgestützten Wirtschaftspolitik mit grösster Skepsis begegneten, aber über die Volkswirtschaft meist noch mehr Kenntnisse hatten als nur die heute für viele Ökonomen scheinbar ausreichenden «Stylized facts».

Der inhärente Zwang zur Auseinandersetzung mit der empirischen Basis der ökonomischen Disziplin brachte eine Reihe von Vorteilen mit sich. Man wusste z.B. noch zwischen Brutto- und Nettoschulden des Staates zu unterscheiden. Für das Wissen um eine im Zeitablauf zunehmende Verzerrung eines Preisindex nach Laspeyres brauchte man noch keinen Boskin-Report, die Ergebnisse von qualitativen Konjunkturumfragen wurden aufgrund der unvermeidlichen Mess- und Quantifizierungsprobleme äusserst zurückhaltend interpretiert und führten noch nicht zu hektischen Reaktionen an den Finanzmärkten usw.

Der Ende der 60er bzw. anfangs der 70er Jahre vollzogene erneute Paradigmenwechsel in der Ökonomie hat dann aber zu einschneidenden und auch die Politikberatung massgeblich beeinflussenden Veränderungen geführt.

Ein Paradigma ist bekanntlich die Gesamtheit der metatheoretischen Überzeugungen, die bestimmen, welche Fragen und welche Antworten im Theoriebildungsprozess zugelassen und welche ausgeschlossen werden⁸. Das Denken in Paradigmen ist zwar an sich unvereinbar mit der notwendigen Objektivität im Rahmen des Theoriebildungsprozesses, aber wissenschaftshistorische Arbeiten haben genügend empirische Evidenz zu Tage gefördert, die den Schluss nahe legt, dass Wissenschaftler und insbesondere gerade auch Wirtschaftswissenschaftler sich bei der Formation von wissenschaftlichen Theorien eben doch häufig von solchen Paradigmen leiten lassen.

Der Theoriebildungsprozess wird aber nicht nur durch Paradigmen und darauf basierende Forschungsprogramme beeinflusst, sondern auch von den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnissen, in denen der Theoriebildungsprozess jeweils stattfindet. Um eine bestimmte ökonomische Theorie wirklich zu verstehen,

⁶ Vgl. Milène Wegmann, Früher Neoliberalismus und europäische Integration, Baden-Baden 2002.

⁷ Vgl. Robert E. Lucas, Econometric Policy Evaluation: A Critique, in: Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy (1976), S. 7-33.

⁸ Einige der nachfolgend ausgeführten Überlegungen finden sich – fast gleichlautend – auch in einem noch unveröffentlichten Beitrag von Kurt Dopfer, The Evolutionary Paradigm of Economics, St. Gallen 2003

muss man sich immer auch mit dem wirtschafts- und sozialhistorischen Kontext auseinandersetzen, in dem die entsprechenden Hypothesen formuliert wurden.

Die Ökonomie emanzipierte sich eigentlich erst als eine eigenständige Wissenschaft, als sie begann, wissenschaftliche Antworten auf die grossen Fragen epochaler Ereignisse zu geben. Die klassischen Ökonomen beschäftigten sich aufgrund des politischen und technischen Wandels im 17. und 18. Jahrhundert deshalb einerseits mit der Frage, wie sich eine Koordination auf den Märkten unter den Bedingungen der Entscheidungsautonomie der vielen Wirtschaftssubjekte ohne staatliche Eingriffe einstellen kann und andererseits mit der Erklärung des damals historisch neuen Phänomens eines deutlich wahrnehmbaren gesamtwirtschaftlichen Wachstums.

Der Erkenntnisgegenstand der sich in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts herausbildenden eigenständigen wissenschaftlichen Disziplin «Ökonomie» war also durch zwei umfassende Fragestellungen geprägt.

1. Wie kommt eine Koordination von vielen wirtschaftlichen Aktivitäten von autonom entscheidenden Wirtschaftssubjekten ohne zentrale Koordination überhaupt zustande?
2. Wie schafft ein Wirtschaftssystem endogen einen dauernden Wandel, der die Volkswirtschaft fortwährend restrukturiert und erneuert?

Prinzipiell ist daher die klassische Ökonomie – um die heute übliche Taxonomie zu verwenden – makroorientiert und grundsätzlich dynamisch konzipiert. Dagegen ist die Basis der gegenwärtigen «Mainstream economics», die neoklassische Theorie, in erster Linie mikroorientiert und durch die Verankerung in der Gleichgewichtsidee im Grunde genommen immer einem statischen Denken verhaftet, auch wenn z.B. sogenannte dynamische Modelle der «Neuen klassischen Makroökonomie» mit der Berücksichtigung von rational entscheidenden und den intertemporalen Nutzen maximierenden Wirtschaftssubjekten einen anderen Eindruck zu erwecken versuchen.

Mit der allgemeinen Gleichgewichtstheorie wird versucht, die marktwirtschaftliche Koordination auf der Grundlage von bestimmten Annahmen über das individuelle Verhalten zu erklären. Es ist dabei aus dogmenhistorischer Sicht höchst interessant, dass die Anfänge zu theoretischen Reflexionen auf der Grundlage eines methodologischen Individualismus sowohl in der Physik als auch in der Ökonomie ungefähr zeitgleich um die Mitte des 19. Jahrhunderts anzusiedeln sind.

Die damals «Neue Physik» sah sich, anders als die Mechanik zuvor, mit der Frage konfrontiert, wie das Verhalten vieler Partikel in einem Ensemble beschrieben und erklärt werden kann. Damit war die Lösung eines gewaltigen Komplexitäts- und Informationsproblems verbunden. Der entscheidende Schritt zur Findung einer Lösung war dann, dass das Problem der Komplexität und Information nicht eigentlich theoretisch, sondern vielmehr methodologisch angegangen wurde.

Mit der Vorstellung, dass die individuellen Ereignisse deterministisch – bzw. durch statistische Verteilungen, die das Verhalten eines «repräsentativen» Partikels beschreiben – erfasst werden können, wurde es möglich, das komplexe makroskopische Verhalten auf der Grundlage von Superpositionen der als bekannt unterstellten individuellen Trajektorien zu beschreiben. Das Problem reduzierte sich so scheinbar auf die Beschaffung ausreichender Informationen über das individuelle Verhalten dieser Partikel.

Wenn wir heute in den – die Auffassungen der gegenwärtigen «Mainstream economics» wiedergebenden – aktuellen Lehrbüchern lesen, dass nur mit einer Mikrofundierung auf der Basis des Verhaltens «repräsentativer» Agenten ein besseres Verständnis gesamtwirtschaftlicher Prozesse erreicht werden kann, dann haben wir es immer noch mit den gleichen ontologischen Annahmen wie bei der «Neuen Physik» des 19. Jahrhunderts zu tun. Ein derartiges – und im Grunde genommen – mechanistisches Paradigma erlaubt es aber nicht, das

Entstehen von Strukturen und deren Veränderungen zu erklären, weder in der Physik noch in der Ökonomie. (Um strukturelle Veränderungen überhaupt erklären zu können, müsste in den ökonomischen Gleichgewichtsmodellen neben den Angebots- und Nachfragebeziehungen zumindest auch das Ein- und Austrittsverhalten der Wirtschaftssubjekte auf den einzelnen Märkten abgebildet werden⁹.)

Das in der viel kritisierten Rententheorie von David Ricardo enthaltene Prinzip des Marginalismus wurde im Zuge der nachfolgenden Entwicklungen zum zentralen Anker der sich herausbildenden neoklassischen Theorie. Mit der Einführung der Infinitesimalrechnung war es dann nur noch ein kleiner Schritt zur Formulierung einer allgemeinen ökonomischen Gleichgewichtstheorie.

Man geht dabei davon aus, dass mit den Kenntnissen über die Anfangsbedingungen der Zustand eines Wirtschaftssystems zu einem bestimmten Zeitpunkt beschrieben werden kann. Die Koordinationsfrage wurde so zwar zum Dreh- und Angelpunkt der theoretischen Diskussion, aber die Frage nach dem Zustandekommen der Anfangsbedingungen verschwand dabei immer mehr aus dem Fokus der Theoriebildung. Die zunächst nur angenommene und erst später abgeleitete Allokationseffizienz eines allgemeinen Gleichgewichts wurde zum «Gradmesser» für ökonomische Überlegungen, auch wenn wir heute wissen, dass dieser Effizienznachweis schon bei kleinsten Verletzungen der Annahme vollständiger Märkte nicht mehr gelingt.

Der entscheidende Schritt der Neoklassik war also der Wechsel vom Versuch einer direkten Erklärung der Beziehungen zwischen aggregierten Grössen zu einer Erklärung der Entwicklung eines ökonomischen Ensembles auf der Grundlage von Annahmen über das Verhalten der individuellen Partikel dieses Ensembles, d.h. den einzelnen Wirtschaftssubjekten. Die Standardformulierung dieses für die ökonomische Theorie zentralen Schrittes war und ist, dass alle im Markt operierenden Individuen rational agieren und ihre eigenen Nutzenerwartungen über die Zeit unter gewissen Nebenbedingungen maximieren.

Dabei interessierte bald einmal nicht mehr, wie realistisch die Annahmen über das individuelle Verhalten sind, sondern nur noch, inwiefern diese Annahmen Bedingungen darstellen, unter denen die mathematische Formulierung eines allgemeinen Gleichgewichts noch möglich ist.

Adam Smith's ursprüngliche Frage nach der Selbstorganisation vieler von den Individuen autonom unterschiedener Aktivitäten in einer arbeitsteiligen Wirtschaft wandelte sich so zu der «blossen» Analyse der Möglichkeiten eines mathematischen Beweises der Existenz und der Stabilität des allgemeinen Gleichgewichts. Intellektuell faszinierende Beiträge zur Beantwortung dieser Fragestellung fanden und finden verständlicherweise unser Interesse.

Diese Entwicklung korrespondiert durchaus mit dem «alten» Bestreben, die Ökonomie so wissenschaftlich wie z.B. die Physik zu machen. Die Postulierung der Universalität des ökonomischen Rationalitätsprinzips ermöglichte zudem eine Ausweitung des Tätigkeitsfeldes der Ökonomen in Bereiche ausserhalb der eigenen Disziplin. Die Formalisierung der Fragestellungen und die Nutzung erhöhter mathematischer Fertigkeiten führten aber überwiegend doch nur zu einer «Regenerierung» eines Teils des an sich doch recht begrenzten ökonomischen Fragenpools und vor allem nur zu Antworten auf der Basis teilweise «heroischer» Annahmen.

Der neoklassische Zugang zur Beantwortung ökonomischer Fragestellungen stützt sich nämlich auf den Glauben, dass mit der Kenntnis des «universellen» individuellen Entscheidungsgesetzes die wesentlichen Fragen der Disziplin quasi von selbst gelöst werden. Dieser Glaube ist eine direkte Konsequenz der Verankerung der Neoklassik in einem mechanistischen Paradigma. Die dabei zu treffenden bzw. gemachten Grundannahmen über das Individualverhalten sind aber alles andere als empirisch fundiert.

⁹ Vgl. z.B. Arnold Zellner und Bin Chen, Bayesian Modelling of Economies and Data Requirements, in: Macroeconomic Dynamics 5 (2001), S. 673-700.

Die Ökonomie sollte jedoch Antworten auf die Fragen nach den effektiven Bestimmungsfaktoren der spontanen Koordination von vielen individuellen Entscheiden und Aktivitäten sowie des endogen generierten Wandels einer Volkswirtschaft, d.h. auf die erwähnten zwei grundsätzlichen Fragen der klassischen Ökonomen, geben können.

Wissenschaftliche Politikberatung – Beobachtungen und eigene Erfahrungen

Die bisher gemachten Ausführungen sollen Politiker und vor allem auch die Ökonomen selbst zu einer kritischen Reflexion der mit Hilfe gerade gängiger Modellkonstrukte erarbeiteten Stellungnahmen zu wirtschaftspolitischen Sachfragen anregen.

Zur wichtigsten Aufgabe in der Politikberatung gehört zunächst einmal immer eine sorgfältige Erfassung des gerade interessierenden ökonomischen Phänomens und dessen detaillierte Beschreibung. Es geht also vor allem um die Sammlung und Aufbereitung von Daten. Zur Analyse dieser Daten gehören auch historische Vergleiche. Ökonomische Modelle sind nur mehr oder minder gelungene Versuche zur theoriegeleiteten Abbildung wirtschaftshistorischer Erfahrungen bezüglich der wesentlichen Charakteristika des jeweils betrachteten Phänomens. Über die «Qualität» dieser Modelle sollte dann der «Grad» der empirischen Bewährung entscheiden und nicht die Eleganz bzw. Komplexität der Modellkonstruktion.

Es zeigt sich jedoch immer wieder, dass gerade im Rahmen der Politikberatung seit einiger Zeit eine gewisse Tendenz besteht, sich auf die Ergebnisse von Modellkonstrukten ohne empirische Relevanz zu fixieren, so ganz nach dem Motto: «Don't confuse me with the facts». Einige selbst erlebte Beispiele für solche Beraterische «Fehlleistungen», aber auch für die bereits eingangs genannte Langzeitwirkung sachgerechter Politikberatung, sollen deshalb zur Erläuterung der angestellten Überlegungen abschliessend noch kurz skizziert werden.

Beispiel 1: Mitte der 70er Jahre war der Haushalt des Bundes in der Schweiz (wieder einmal) stark defizitär. Eine ganze Reihe namhafter Ökonomen forderte daher wegen der Gefahr eines «Crowding out» der privaten Investitionstätigkeit durch die Beanspruchung des Kapitalmarktes durch die öffentliche Hand eine möglichst rasche Haushaltskonsolidierung ohne Rücksicht auf die damalige, durch eine massive Rezession gekennzeichnete, gesamtwirtschaftliche Lage. Diese «Crowding out»-Vermutung stützte sich aber vor allem auf ganz spezifische theoretische Überlegungen und weniger auf einschlägige empirische Befunde.

Da aber in der Schweiz der private Sektor beständig wesentlich mehr spart als der private Sektor investiert und die öffentliche Hand an Krediten aufzunehmen bereit ist, konnte von einer solchen Gefahr überhaupt keine Rede sein. Dieser notorische «Sparüberhang» führt – in Prozentanteilen des BIP ausgedrückt – zu ausserordentlich hohen (Netto-) Kapitalexporten, so dass anders als in den USA die staatliche Kreditnachfrage praktisch keinen Einfluss auf das Zinsniveau haben kann. Es brauchte einige Zeit, bis sich – wenigstens zeitweise – bei Ökonomen und Politikern ein Verständnis für diese saldenmechanischen Zusammenhänge und die für eine «seriöse» Politikberatung relevanten Datenkonstellationen einstellte.

(Ganz nebenbei sei noch angemerkt, dass – und nicht nur von Politikern – immer wieder Aufwertungen des Schweizer Frankens (SFr.) mit anhaltenden (Netto-) Kapitalzuflüssen in Verbindung gebracht werden, obwohl die Fakten ein völlig anderes Bild zeigen. Die aus den schon seit Jahrzehnten anhaltenden Kapitalexporten resultierenden hohen Faktoreinkommen aus dem Ausland und die sich daraus ergebenden chronischen Ertragsbilanzüberschüsse (Leistungsbilanzüberschüsse) sind damit der eigentliche Grund für die zu beobachtende kontinuierliche Aufwertung des SFr., da aufgrund der Ertragsbilanzüberschüsse zwangsläufig ständig mehr SFr. nachgefragt als angeboten werden.)

Dieses Beispiel zeigt, dass eine «simple» Übertragung der in anderen Ländern gemachten Beobachtungen und Erfahrungen auf die eigene Volkswirtschaft ohne Berücksichtigung der oft anders gearteten Verhältnisse und

Strukturen, nur weil diese mit gerade gängigen theoretischen Positionen korrespondieren, in der Regel zu Fehlbeurteilungen führt.

Beispiel 2: In einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes wird ein – oder manchmal sogar der – «Schlüssel» zur Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit gesehen. Auch in der Schweiz gehörte in der ersten Hälfte der 90er Jahre – mit Verweis auf die damalige Situation in den USA – der Ruf nach einer weitergehenden Flexibilisierung zu den Standardvorschlägen der Ökonomen zur Reduktion der damals für schweizerische Verhältnisse ungewohnt hohen Arbeitslosenquote von fast 6% in einzelnen Monaten.

Übersehen wurde dabei aber geflissentlich, dass in den USA die Arbeitslosigkeit in den Jahren zuvor ebenfalls viel höher war – und in der Zwischenzeit auch bereits wieder deutlich angestiegen ist –, obwohl sich in Bezug auf die Flexibilität des Arbeitsmarktes praktisch nichts geändert hatte bzw. hat. Nicht beachtet wurde und wird in der Regel zudem, dass sich die Nominallohnflexibilität bzw. -rigidität in den USA – entgegen vielfach geäußerten Behauptungen – keinesfalls nennenswert von den Verhältnissen in den mitteleuropäischen Industrieländern unterscheidet¹⁰.

Es wurde und wird in diesem Kontext auch immer wieder auf die in den USA im Vergleich mit den europäischen Industrieländern deutlich ausgeprägtere Lohnspreizung verwiesen. Man sollte sich – gerade wenn man sich als «Mainstream»-Ökonom versteht – aber doch einmal fragen, warum diese stärkere Lohnspreizung, die doch offensichtlich auf Qualifikationsunterschiede zurückgehende Knappheitsrenten zum Ausdruck bringt, in den USA die Arbeitskräfte nicht dazu veranlasst, sich die am Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen anzueignen, um so an den Knappheitsrenten zu partizipieren. Dies wäre doch aufgrund der üblichen mikroökonomischen Annahmen über die voll informierten, rational entscheidenden und den intertemporalen Nutzen maximierenden Individuen an sich naheliegend. Oder sind etwa die Lohndifferenzen beispielsweise in Deutschland oder in der Schweiz vielleicht nur deshalb geringer als in den USA, weil die Arbeitnehmer in diesen Ländern in der Lage und bereit sind, die nachgefragten Qualifikationen rascher zu erwerben?

Solange dieser Frage nicht nachgegangen wird, sollte man sich auch mit scheinbar aus theoretischer Sicht einleuchtenden Flexibilisierungsforderungen zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme doch etwas zurückhalten. Natürlich wird kein Ökonom ernsthaft bestreiten, dass flexiblere Regulierungen dazu beitragen können, die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes langfristig zu verbessern. Aber im Falle der Schweiz zeigte sich ziemlich bald, dass die Arbeitslosigkeit der 90er Jahre überwiegend nachfrageseitig bedingt und nicht auf Inflexibilitäten des Arbeitsmarktes zurückzuführen war.

Das stärkste Indiz für diese lange Zeit von einigen der politische Ratschläge gebenden Ökonomen nicht gerne gesehene Einschätzung war die bei wieder anziehender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage rasche Rückbildung nicht nur der Arbeitslosigkeit insgesamt, sondern vor allem auch der Zahl der Langzeitarbeitslosen, deren Zunahme mit ein wesentliches Argument für die erhobenen Flexibilitätsforderungen war.

Auch die zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit oft und vor allem auch in konjunkturellen Schwächephase propagierte Senkung der Arbeitskosten, z.B. durch eine Reduktion der Lohnnebenkosten, muss nicht zwingend zu mehr Beschäftigung führen. Gerade in Zeiten mit schwacher Nachfrage und einem intensiven Preiswettbewerb ist es keinesfalls sicher, dass die Unternehmen die durch eine Reduktion der Arbeitskosten ausgelöste Kostenentlastung auch tatsächlich «behalten» können. Aufgrund des Wettbewerbsdrucks müssen Kostensenkungen gerade in solchen Konjunkturphasen von den Unternehmen oft in Form von Preissenkungen an die Nachfrager weitergegeben werden, um im Markt noch bestehen zu können. Nur eine sorgfältige und vorurteilsfrei durchgeführte empirische Analyse kann daher über die konkreten Marktverhältnisse Auskunft geben und so zu einer adäquaten Beurteilung solcher Vorschläge beitragen.

¹⁰ Vgl. z.B. George A. Akerlof et al., The Macroeconomics of low Inflation, in: Brookings Papers of Economic Activity, Issue I (1996), S. 1-59 oder Shulamit Kahn, Evidence of Nominal Wage Stickiness from Microdata, in: American Economic Review 87 (1997), S. 993-1008.

Beispiel 3: Doch nun noch einmal zurück zur wirtschaftspolitischen Beratung im Bereich der Fiskalpolitik. Die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand wird von Ökonomen nicht nur wegen der Gefahr eines «Crowding out» kritisch gesehen. Mögliche intergenerationelle Verteilungskonflikte durch die Verschiebung der Lasten auf spätere Generationen, insbesondere bei einer Kreditfinanzierung von konsumtiven Ausgaben des Staates sowie eine generelle und vor allem wirtschaftshistorisch begründete Skepsis gegenüber einer staatlichen Kreditaufnahme, sind dabei die wichtigsten Argumente.

Die von solchen Argumenten ausgehenden Befürchtungen, die anfänglich rein politisch gefassten Verschuldungskriterien des Vertrages von Maastricht und der Wachstums- und Stabilitätspakt der Mitgliedsländer in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion haben auch in der Schweiz die Politik unter dem Beifall vieler Ökonomen dazu gebracht, eine sogenannte «Schuldenbremse» für den Bundeshaushalt zu etablieren.

Mit diesem Instrument soll erreicht werden, dass – nach Beseitigung eines eventuell bestehenden strukturellen Defizits – der Bundeshaushalt über einen Konjunkturzyklus hinweg stets ausgeglichen ist. Eine einfache Regel dafür wäre, dass nie mehr ausgegeben als eingenommen wird. Bei einer Befolgung dieser Regel ist aber die Fiskalpolitik zwangsläufig prozyklisch und würde damit konjunkturelle Schwächephase verlängern und verstärken.

Mit Hilfe eines geeignet konstruierten Korrekturfaktors versucht man daher, diese prozyklische Wirkung zu vermeiden und den gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Aber nur unter sehr speziellen Voraussetzungen über den Verlauf der Wachstumsfluktuationen (Konjunktur- oder Wachstumszyklen) ist die Ermittlung eines dieser doppelten Zielsetzung genügenden Korrekturfaktors überhaupt möglich. Realistischerweise ist jedoch davon auszugehen, dass zwischen den beiden Zielen – Haushaltsausgleich über einen Zyklus hinweg und Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten – ein (nach heutigem Wissensstand) unauflösbarer Zielkonflikt besteht.

Diesbezüglich schon früh geäußerte Bedenken haben aber bisher noch kaum Resonanz gefunden, ganz abgesehen davon, dass sich eine «optimale» staatliche Schuldenquote nicht bestimmen lässt und die «Schuldenbremse» – wenn sie buchstabengetreu umgesetzt werden sollte – nicht nur zu einer relativ raschen Konvergenz der Schuldenquote gegen Null führt, sondern auch dazu zwingen würde, selbst langfristig rentable Investitionen aus den laufenden Haushaltsmitteln zu finanzieren.

Die vom Stimmbürger gutgeheissene und damit in die (Bundes-) Verfassung aufgenommene «Schuldenbremse» wird nun praktiziert, obwohl das strukturelle Defizit im Bundeshaushalt noch nicht eliminiert ist. Die nicht von allen Beteiligten vorgenommene gründliche Vorabanalyse der ökonomischen Konsequenzen dieses Instrumentes führt deshalb bereits zu ersten politischen Kontroversen. Negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen dieses an sich gut gemeinten Instrumentes sind unvermeidlich und werden auch nicht ausbleiben.

Einige Fachkollegen argumentieren allerdings auch damit, dass die Höhe der Steuer-, Fiskal- und Staatsquote das gesamtwirtschaftliche Wachstum direkt beeinflusse. Nicht wenige Politiker nehmen – insbesondere im Vorfeld der Wahlen zu den Eidgenössischen Räten im Herbst 2003 – solche Aussagen nur allzu gerne auf. Eine Defizitreduktion bzw. -vermeidung wird deshalb als ein Ansatz zur Reduktion der Staats- und damit auch der Abgabenquoten betrachtet.

Angesichts der hohen politischen Akzeptanz von unbedingten Defizitreduktionen versuchen sogar einzelne Ökonomen, die damit unvermeidlich verbundenen prozyklischen Wirkungen mit dem Argument eines systematischen Politikversagens zu rechtfertigen. Die Politik nutzt erfahrungsgemäss Einnahmenüberschüsse nicht zur Schuldenreduktion, sondern zur Finanzierung neuer Aufgaben und/oder zur steuerlichen Entlastung von Haushalten und Unternehmen.

Die aus Stabilisierungsüberlegungen notwendige passive Hinnahme konjunkturell bedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben erscheint aber nur im Rahmen einer Modellvorstellung, bei der die Ursachen von Wachstumsfluktuationen allein im Auftreten von externen und internen, d.h. auf politische Entscheidungen zurückgehende, Schocks gesucht werden, als «unnötig».

Eine Verminderung des Staatsanteils am Bruttoinlandprodukt verspricht bei dieser Betrachtungsweise weniger «Störungen» des privaten Sektors, damit auch eine Eindämmung der Fluktuationen. Dabei wird allerdings meist völlig übersehen, dass letzten Endes nicht die Höhe der Staatsquote für eine ökonomische Beurteilung, sondern die sich aus der Struktur der Einnahmen und Ausgaben ergebenden Preis-Leistungs-Relationen für den Verlauf des Wachstumspfades mit entscheidend sind.

Die Verabsolutierung bestimmter theoretischer Positionen durch die der Politik Ratschläge erteilenden Ökonomen ohne eine Berücksichtigung der empirischen Befunde wird sich m.E. deshalb auch in diesem Kontext wieder einmal als kontraproduktiv für die Verbesserung der Akzeptanz der wirtschaftswissenschaftlichen Beratung in der Politik erweisen.

Beispiel 4: Ganz ähnliche Beobachtungen lassen sich bei einer kritischen Analyse der Vorschläge vieler Ökonomen zur künftigen Finanzierung der Altersvorsorgesysteme machen. Oft wird zur Lösung der demographisch bedingten Finanzierungsprobleme ein Wechsel von einem umlagefinanzierten zu einem kapitaldeckungsfinanzierten System vorgeschlagen. Auch wenn eingeräumt wird, dass sich ein solcher Wechsel nicht ohne Beeinträchtigung mindestens einer Generation bewerkstelligen ließe, werden dabei in der Regel die demographisch bedingten grundsätzlichen Probleme der Altersvorsorgesysteme übersehen.

Unabhängig von der Finanzierungsform können Altersrenten immer nur aufgrund eines Konsumverzichts der Erwerbstätigen ausgerichtet werden (Mackenroth-These). Dieser Konsumverzicht erfolgt entweder durch die Zwangsabgaben in einem Umlagesystem oder bei einem Kapitaldeckungsverfahren durch den Erwerb von im Besitz der Altersvorsorgeeinrichtungen befindlichen Vermögensanlagen – Immobilien, Aktien und festverzinsliche Wertpapiere –, sobald die Beiträge der Erwerbstätigen und die Vermögenserträge einmal nicht mehr ausreichen, die laufenden Altersrenten auszurichten.

Bei beiden Finanzierungssystemen können also immer nur Ansprüche erworben werden, über deren Wert entweder die Zahlungsbereitschaft und Zahlungsfähigkeit der künftigen Erwerbstätigen oder der spätere Marktwert der von den Vorsorgeeinrichtungen zu veräußernden Teile des Anlagevermögens entscheidet. Eine Verbriefung des künftigen Wertes dieser Ansprüche kann es bei realistischer ökonomischer Einschätzung nicht geben.

Angesichts der zu erwartenden demographischen Entwicklung ist jedoch davon auszugehen, dass die Marktwerte der Vermögensanlagen und damit die Kapitalrenditen in den kommenden Jahrzehnten eher sinken werden. Praktisch alle der heutigen Industrieländer werden fast gleichzeitig von der demographischen Alterung betroffen sein. Diese Länder verfügen aber derzeit über rund 90% des gesamten Produktivvermögens in der Welt, und ob die Volkswirtschaften mit einer noch günstigeren Bevölkerungsstruktur dann in der Lage und bereit sein werden, die von den Vorsorgeeinrichtungen zu veräußernden Vermögensteile zu erwerben, ist eine durchaus noch offene Frage.

Andere Vorschläge zielen auf eine Modifikation der Rentenformel bzw. der Rentenanpassungsregeln oder eine Erhöhung des (Regel-) Rentenalters. Die Erhöhung des Rentenalters ist eine intuitiv einleuchtende Forderung angesichts der sich bereits heute abzeichnenden demographischen Entwicklung. Aber sollte die zu erwartende Verknappung des Arbeitsangebots dazu führen, dass auch die Arbeitskraft älterer Arbeitnehmer wieder nachgefragt wird, dann wird sich das effektive wieder dem gesetzlichen Rentenalter annähern und so zu einer finanziellen Entlastung der Vorsorgeeinrichtungen beitragen. Bleibt diese Veränderung in der Arbeitsnachfrage jedoch aus, dann führt eine Erhöhung des Rentenalters zwar zu einer Reduktion der Rentenzahlungen, aber nicht

zwingend zu einer Zunahme der Beitragseinnahmen. Sicher sind jedoch Einbussen bei der Höhe der Renten für die keine Arbeit mehr findenden und daher vorzeitig in den Ruhestand gehenden Arbeitnehmer. Auch hier gilt es also, bei der Ausarbeitung von Vorschlägen auf die Gesamtzusammenhänge und Interdependenzen zu achten und sich nicht nur auf Partialüberlegungen zu beschränken.

Insbesondere müsste in diesem Kontext auch der Frage nachgegangen werden, ob sich das Problem der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und damit auch das der Frühpensionierung durch einen zurückgehenden Anteil der Bevölkerung im traditionellen Erwerbsalter weitgehend löst oder ob die zu erwartenden demographischen Veränderungen eventuell sogar zu einer Akzentuierung der (Finanzierungs-) Probleme führen werden. Die demographische Alterung der Wohn- und Erwerbsbevölkerung könnte negative Auswirkungen auf die Innovationstätigkeit und damit auch auf die Produktivitätsentwicklung haben. Der Austritt aus dem Erwerbsleben dürfte z.B. nicht ohne Einfluss auf die Struktur der Konsumgüternachfrage bleiben. Die Nachfrage nach arbeitsintensiv produzierten Gütern wird mit einiger Sicherheit zunehmen mit den entsprechenden Rückwirkungen auf das Faktorpreisverhältnis, die gesamtwirtschaftliche Produktivität und damit auch auf das zur Verteilung zur Verfügung stehende Bruttonationaleinkommen (früher BSP). Die Politikberatung hat daher auf diesem Gebiet noch einige Arbeit zu leisten.

Die Politik stellt in der Regel komplexe Fragen und erwartet einfache Antworten. Wie auch dieses Beispiel zeigt, sollte sich der wirtschaftswissenschaftliche Berater aber davor hüten, zu versuchen, solche einfachen die Gesamtzusammenhänge nicht berücksichtigenden Antworten zu geben.

Beispiel 5: Ein anderes und immer wieder aktuelles Betätigungsfeld für beratende Ökonomen ist das Gesundheitssystem. In der Schweiz hat sich der Stimmbürger 1995 (äusserst knapp) für die Einführung einer obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) entschieden. Wie so oft waren sich die Ökonomen auch hier im Vorfeld der Abstimmung nicht ganz einig. Vor allem die Frage, ob ein Obligatorium notwendig sei, wurde heftig diskutiert. Die Einsicht, dass ein «optimaler» Versicherungsschutz der Wohnbevölkerung mit einem privaten Krankenversicherungsmarkt nicht erreicht werden kann, setzte sich jedoch bald durch. Das Phänomen der altruistischen Externalität und das damit verbundene Problem einer möglicherweise verbreiteten Unterversicherung lassen sich ebenso wenig wegdiskutieren wie die Gefahr einer möglichen adversen Selektion.

Obwohl das Problem der altruistischen Externalität in erster Linie bei Personen mit niedrigen Einkommen auftreten dürfte und aufgrund einschlägiger empirischer Untersuchungen das Problem der adversen Selektion im Bereich der Krankenversicherungen (noch) keine allzu grosse Bedeutung hat, wurde der Versichertenkreis dennoch auf die ganze (Wohn-) Bevölkerung ausgedehnt. (Der Versichertenkreis war allerdings schon vor der Einführung des Obligatoriums ausserordentlich gross, rund 98% der Bevölkerung waren schon zuvor «freiwillig» krankenversichert.)

Die offensichtlichen Konstruktionsmängel des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) wurden jedoch von den Ökonomen nur ausnahmsweise thematisiert, obwohl eigentlich hätte klar sein müssen, dass bei garantierter Freizügigkeit, dem Kontrahierungszwang, einem fest vorgegebenen Leistungskatalog und einem Risikoausgleich kein Wettbewerb unter den Versicherern zustande kommen kann. Unterschätzt wurden auch die auf das Obligatorium zurückgehenden Verhaltensänderungen bei den Leistungserbringern und den Nachfragern. Fehlanreize für die Anbieter und die Nachfrager der Leistungen des Gesundheitssystems führten zu einer deutlichen Mengenausweitung. Zwangsversicherte z.B. wollen offensichtlich einen Gegenwert für die entrichteten Krankenversicherungsprämien usw.

Die Politik beginnt allerdings jetzt, die bereits damals vorgebrachten Einwände ernst zu nehmen und – unter der Beteiligung von Ökonomen – in den Revisionsarbeiten zu berücksichtigen. Die Beseitigung von offensichtlichen Fehlanreizen, die Aufhebung des Vertragszwanges sowie eine monistische Spital- und Pflegeheimfinanzierung sind dabei die wesentlichen Reformschritte.

Da jedoch der letzten Endes über eine Reform des Gesundheitssystems entscheidende Stimmbürger zwar ein gewisses Verständnis für die Notwendigkeit von Kostendämpfungsmassnahmen hat, aber andererseits wenig Bereitschaft zeigt, an der Qualität und auch am quantitativen Umfang der vom Gesundheitssystem zur Verfügung gestellten Leistungen wesentliche Abstriche zu akzeptieren, ist die Politik zu einem äusserst subtilen Vorgehen gezwungen, auch wenn dann die einzelnen Reformschritte den Ökonomen immer zu wenig weit gehen und viel zu langsam erfolgen.

Das bestehende schweizerische KVG hat aber zweifellos eine Reihe von vorteilhaften Voraussetzungen für ein – im Rahmen der notwendigen Regulierungen – noch effizientes Gesundheitssystem geschaffen. Allerdings sei auch hier davor gewarnt, einzelne Elemente eines spezifischen Systems einfach auf andere Volkswirtschaften übertragen zu wollen. Die Schweiz hat sich z.B. zur Finanzierung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für pauschale, d.h. auf die individuellen Risiken und die unterschiedlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse nicht Rücksicht nehmende, Kopfprämien – in Verbindung mit nach Einkommens- und Vermögensverhältnissen abgestuften Prämienverbilligungsbeiträgen – entschieden.

Dieser Entscheid basiert nicht zuletzt darauf, dass neben dem Steuersystem noch ein weiteres Umverteilungsinstrument, die 1. Säule des obligatorischen Altersvorsorgesystems (AHV: Alters- und Hinterbliebenenversicherung), existiert, das in dieser Form in anderen Ländern nicht anzutreffen ist, und dass der regressiven Wirkung von pauschalen Prämien durch ein aus allgemeinen Steuermitteln finanziertes Prämienverbilligungssystem entgegengewirkt wird. Die Etablierung eines zusätzlichen Umverteilungsinstrumentes im Rahmen der OKP drängte sich daher nicht auf. Die Übernahme einzelner Elemente des schweizerischen Systems, wie z.B. die kantonal differenzierten Kopfprämien, in Länder mit anderen Strukturen und anders konzipierten Umverteilungssystemen ist deshalb aus ökonomischer Sicht nicht ohne weiteres angezeigt und vorab sorgfältig zu prüfen.

Beispiel 6: Bereits realisiert wurde im schweizerischen Gesundheitssystem ein von Ökonomen vorgeschlagenes leistungsorientiertes Abgeltungssystem für die Offizinapotheken (LOA), mit dem die aus Umsatzanteilen resultierenden Fehlanreize bei der Medikamentenabgabe eingedämmt werden können. Dem Offizinapotheker sollte primär nicht mehr seine Funktion als Detailhändler, sondern die jeweils erbrachte pharmazeutische Leistung abgegolten werden. Die Rezeptüberprüfung, eine Compliance-Überwachung, eine eventuelle Abgabeverweigerung nach Rücksprache mit dem verschreibenden Arzt und die generische Substitution u.ä.m. sind dazu geeignete Ansatzpunkte. Zusammen mit einer Positivliste für die von den Krankenversicherungen zu bezahlenden Medikamente und einer vorgängigen Wirtschaftlichkeitsprüfung als notwendige Bedingung für die Aufnahme eines Medikaments in diese Liste, sind damit an sich gute Voraussetzungen für eine langfristig kostengünstigere Medikamentenversorgung gegeben.

Es dauerte allerdings einige Jahre, bis der Gesetzgeber und die daran Beteiligten – Versicherer und Leistungserbringer – sich zu dieser aus ökonomischer Sicht an sich naheliegenden Lösung für diesen stark regulierten Markt entschliessen konnten. Bereits heute lassen sich mit diesem System jährlich dreistellige Millionenbeträge einsparen und angesichts der immer teurer werdenden neuen Medikamente wird das «Einsparvolumen» in den nächsten Jahren tendenziell noch zunehmen. Trotzdem hat der Verband der Krankenversicherer «santésuisse» unlängst den entsprechenden Vertrag mit dem Schweizerischen Apothekerverband (SAV) zunächst einmal wieder gekündigt, vermutlich allerdings nur, um mit einer Neuaushandlung des Vertrages weitere Kostenreduktionen im Medikamentensektor zu erreichen.

Beispiel 7: Zum Abschluss noch ein Beispiel für die erwähnte Langzeitwirkung der Politikberatung. Bis in die Mitte der 90er Jahre orientierte sich die Geldpolitik in der Schweiz an einem Geldmengenziel, zunächst an einem Ziel für M1 und später an einer Richtgrösse für die saisonbereinigte Notenbankgeldmenge. Die Expansion dieser Geldmengenaggregate wurde so bemessen, dass unter Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Potenzialwachstums und der erwarteten Änderung der Umlaufgeschwindigkeit sich die angestrebte (niedrige) Teuerungsrate einstellen sollte. Als relevante Teuerungsrate wurde die Veränderung des

Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) insgesamt betrachtet, ohne zu berücksichtigen, dass in diesem Warenkorb auch Güter enthalten sind, deren Preise nicht auf wettbewerblich organisierten Märkten gebildet werden und die damals noch verwendete Berechnungssystematik für den LIK zu einer gewissen tendenziellen Überschätzung des Preisanstieges führte.

Diese geldpolitische Praxis hatte nicht nur stärkere realwirtschaftliche Auswirkungen als an sich notwendig, sondern führte z.B. auch dazu, dass eine restriktivere Auslegung der Geldpolitik zunächst immer für eine gewisse Zeit mit einem weiteren Preisanstieg verbunden war. Steigende Zinssätze liessen beispielsweise auf Grund des geltenden Mietrechtes auch die Mieten ansteigen, die im LIK ein relativ hohes Gewicht haben. Die mit der Geldmengenpolitik angestrebten Preiseffekte konnten sich so erst nach entsprechenden Mengenreaktionen einstellen.

Die von einzelnen Ökonomen erhobenen Forderungen nach Ermittlung einer für die Geldpolitik aussagekräftigeren Kernsteigerungsrate wurden jedoch erst in den letzten Jahren realisiert. Auch die Änderung der Berechnungssystematik für den LIK zur Reduktion der systematischen Überschätzung der Teuerungsentwicklung, insbesondere im Bereich der sogenannten Basisaggregation, erfolgte erst im Jahre 2000 nach Vorliegen eines im Auftrag des Bundesamtes für Statistik erstellten Gutachtens.

Den Zusammenhang zwischen der Teuerungsrate und der Arbeitslosigkeit beginnt man sogar erst in letzter Zeit wieder neu zu überdenken. Die in den aktuellen «Mainstream economics» noch fest verankerte Ablehnung eines «Trade off» zwischen diesen beiden Grössen wird aufgrund der empirischen Befunde zunehmend kritisch hinterfragt. Nur wenn die Wirtschaftssubjekte ihre Angebots- und Nachfrageentscheidungen ausschliesslich auf Basis realer Grössen treffen, haben Änderungen im Geldangebot keine realen Effekte auf das langfristige Arbeitsmarktgleichgewicht. Gestützt auf diese vermutete Neutralität des Geldes haben Milton Friedman¹¹ und Edmund S. Phelps¹² ihre Hypothesen über die natürliche bzw. die inflationsneutrale Arbeitslosigkeit (NAIRU: non-accelerating inflation rate of unemployment) formuliert, mit der ein permanenter Zielkonflikt zwischen Teuerung und Arbeitslosigkeit ausgeschlossen wird. Die Vorstellung einer langfristig vertikalen «Phillips-Kurve» bestimmte die Geldpolitik über Jahrzehnte.

Kurzfristige reale Effekte einer steigenden Wachstumsrate des Geldangebots werden zwar im Allgemeinen nicht ausgeschlossen, nach der «herrschenden Lehre» führt aber eine solche Ausweitung des Geldangebots nur zu einem Teuerungsanstieg. Die empirischen Befunde stützen eine solche «Vorhersage» jedoch nicht. «Most economists who came to accept the view that there was no long-run trade-off between inflation and unemployment were more affected by a priori argument than by empirical evidence»¹³.

Die lange Zeit aufgrund sehr spezifischer theoretischer Überlegungen für unhaltbar gehaltene Existenz einer nicht-vertikalen langfristigen «Phillips-Kurve» und damit von Auswirkungen des Geldmengenwachstums auf die Arbeitslosigkeit und andere reale Grössen kann aber durchaus auch mit plausiblen, empirisch «besser» gestützten Annahmen über die Erwartungsbildung bei den Lohn-Preis-Entscheidungen, die unvermeidlichen Reaktionsverzögerungen usw. selbst im Rahmen eines mikrofundierten Gleichgewichtsmodells abgeleitet werden¹⁴. Ratschläge an die geldpolitischen Instanzen sollten deshalb nicht nur aufgrund einschlägiger Beobachtungen, sondern auch aus theoretischer Sicht, eine deutliche Akzentverschiebung erhalten.

¹¹ Vgl. Milton Friedman, The Role of Monetary Policy, in: American Economic Review 58 (1968), S. 1-17.

¹² Vgl. Edmund S. Phelps, Money-Wage Dynamics and Labor-Market Equilibrium, in: Journal of Political Economy, 76 (1968), S. 678-711.

¹³ Vgl. Oliver Blanchard und Stanley Fisher, Lectures on Macroeconomics, Cambridge, Mass., 1989.

¹⁴ Vgl. etwa Dennis J. Snower und Marika Karanassou, An Anatomy of the Phillips Curve, IZA Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper Series, No. 635, Bonn, November 2002 oder Marika Karanassou et al., Long-Run Inflation-Unemployment Dynamics: The Spanish Phillips Curve and Economic Policy, IZA Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper Series, No. 645, Bonn, November 2002.

Die Ausgestaltung der Geldpolitik hat daher stärkere und nachhaltige Auswirkungen auf die realen gesamtwirtschaftlichen Aktivitäten und damit auch auf die Entwicklung am Arbeitsmarkt als dies nach gängiger Lehre der Fall sein dürfte.

Ein erstes Fazit

Ein besonderes Problem stellen also die Ratschläge von Ökonomen an die Politik dar, die sich ausschliesslich auf die jeweils aktuellen «Mainstreams» in der Disziplin stützen. Ein Beispiel dafür sind die für beinahe alle Fragestellungen eingesetzten berechenbaren Gleichgewichtsmodelle. Die Politik nimmt die aus solchen Modellen abgeleiteten Empfehlungen jedoch oft gerne auf, da damit in den meisten Fällen gezeigt werden kann, dass sich wirtschaftspolitische Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen, wie z.B. die Einführung von Energie- und/oder anderen Umweltabgaben, längerfristig nicht negativ auswirken. Obwohl in diesen Modellen u.a. die Produktivitätsentwicklung exogen vorgegeben wird, die Geldpolitik auch kurzfristig keine realen Effekte hat, die Märkte ständig geräumt sind und daher Anpassungsprobleme keine Rolle spielen usw., sind derartige Modelle besonders beliebt, und praktisch niemand mehr «getraut» sich, die notwendigen Fragen zur empirischen Relevanz der gemachten zentralen Annahmen zu stellen. Die Fachliteratur ist voll davon, und wer will schon dem offensichtlichen «State of the art» entgegentreten. Bevor man aber die aus solchen Modellen abgeleiteten Ergebnisse in Politikempfehlungen umsetzt, sollte man sich die Frage stellen, ob die zentralen Annahmen über das individuelle Verhalten in diesen Modellen – wie z.B. ein strikt rationales und eigennütziges Handeln bzw. eine ständige Maximierung des «Pay off», um es in der Terminologie der Spieltheorie auszudrücken – einer empirischen Überprüfung, etwa durch Experimente, wirklich standhalten.

Es ist schon erstaunlich, wie sehr der jeweils aktuelle «Mainstream» in der Fachliteratur auch die Politikberatung beeinflusst. Das Auftreten von gesamtwirtschaftlichen Wachstumsfluktuationen (Business and growth cycles) wird überwiegend nur noch auf exogene oder auf von der Wirtschaftspolitik verursachte Schocks zurückgeführt. Noch im Jahre 2002 ging z.B. Robert E. Lucas an der Jahrestagung der American Economic Association davon aus, dass das Problem konjunktureller Schwächephasen ein für alle Mal gelöst sei («My thesis in this lecture is that macroeconomics (...) has succeeded: Its central problem of depression prevention has been solved, for all practical purposes, and has in fact been solved for many decades»¹⁵). Er war nicht der erste, der eine solche Auffassung vertrat, aber im Gegensatz zu vielen Vorgängern, die sich schon früher und meist im Verlaufe von längeren Phasen ungebrochenen Wirtschaftswachstums im gleichen Sinne äusserten¹⁶, hatte Robert E. Lucas aber das Pech, diese Aussage unmittelbar zu Beginn einer – vom «Business cycle dating committee» in den USA kurze Zeit später verkündeten – Rezessionsphase zu machen.

Bemerkenswert dabei ist, dass diese «Presidential address» von der Mehrheit der Ökonomen nicht einmal besonders kritisch aufgenommen wurde, obwohl an der gleichen Konferenz z.B. die grosse Depression von 1929 bis 1933 und die sich anschliessende, bis 1941 andauernde konjunkturelle Schwächephase in den USA recht überzeugend auf lang anhaltende Ungleichgewichte zurückgeführt wurde¹⁷. Dies ist doch eine reichlich lange Zeit angesichts der in den Gleichgewichtsmodellen üblicherweise unterstellten sofortigen Markträumungen.

Unbeirrt davon hielt auch Edward C. Prescott an dieser Konferenz fest: «(...) business cycle theory (...) provides little guidance to policy except for the important implication that a stabilization effort will have either no effect or a perverse effect»¹⁸. Diese Auffassung bestimmt nach wie vor die Grundausrichtung vieler Gutachten zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jegliche Form einer diskretionären Wirtschaftspolitik wird dabei

¹⁵ Vgl. Robert E. Lucas, *Macroeconomic Priorities*, in: *American Economic Review* 93 (2003), S. 1-14.

¹⁶ Vgl. dazu z.B. Martin Bronfenbrenner (Hrsgb.), *Is the Business Cycle Obsolete?*, New York, 1969.

¹⁷ Vgl. Varadarajan V. Chari et al., *Accounting for the Great Depression*, in: *American Economic Review* 92 (2002), Paper and Proceedings, S. 23.

¹⁸ Vgl. Edward C. Prescott, *Prosperity and Depression*, in: *American Economic Review* 92 (2002), S. 1-15.

abgelehnt, aber gleichzeitig im Rahmen von Vorausschätzungen auf die wachstumsstimulierenden Impulse expansiver wirkender diskretionärer Massnahmen in anderen Wirtschaftsräumen verwiesen.

Aber steht denn wirklich fest, dass der Versuch, Wachstumsfluktuationen allein mit Schocks im Rahmen eines Gleichgewichtskonzeptes erklären zu wollen, den eher traditionellen Erklärungsansätzen, die von Ungleichgewichten als endogene Bestimmungsfaktoren der zu beobachtenden Schwankungen des gesamtwirtschaftlichen Wachstums ausgehen, grundsätzlich überlegen ist? Die Antwort sollten eigentlich die empirischen Befunde geben, aber diese schaut man sich praktisch nicht mehr an.

(Zu welchen voreiligen Schlüssen das alleinige Setzen auf das heute überwiegend als Grundlage zur Analyse makroökonomischer Fragestellungen akzeptierte allgemeine Gleichgewichtsmodell ohne eine sorgfältige Erfassung der tatsächlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten und ohne Berücksichtigung der von Land zu Land unterschiedlichen Berechnungssystematiken für die zu erklärenden Grössen führen kann, zeigt z.B. auch die Vergleichsstudie von Timothy J. Kehoe und Edward C. Prescott¹⁹ über das gesamtwirtschaftliche Wachstum in verschiedenen Volkswirtschaften.)

Der Vorwurf, dass der eine oder andere frühere Versuch, Wachstumsfluktuationen zu erfassen, unter den Begriff «Measurement without theory»²⁰ fällt, mag vielleicht zutreffen, obwohl dieser zuerst von Tjalling C. Koopmans geäusserten Auffassung, mit der aber – genau besehen – in erster Linie das der neoklassischen Theorie zugrundeliegende Paradigma verteidigt wurde, schon mehrfach recht überzeugende Argumente entgegen gehalten werden konnten²¹. Sicher ist auf jeden Fall, dass mit einer «Theory without measurement» auch keine Antwort auf die wirklich brennenden Fragen der Wirtschaftspolitik gegeben werden können. Dazu braucht es eine «Theory with measurement». «One size does not fit for all, it depends on the nature of the imbalances»²².

Obwohl die ökonomische Realität durch Ungleichgewichte und nicht vollständig informierte Wirtschaftssubjekte charakterisiert ist, die in der Regel Entscheidungen nur für eine zeitlich begrenzte Planungsperiode treffen, beherrscht die «Equilibrium business cycle theory» weitgehend unser Denken und Handeln. Menschen treffen jedoch ihre Entscheidungen nicht immer rational und begehen Fehler. Schon zur Zeit der alten Römer wusste man, dass Irren menschlich ist («Errare humanum est»). Viele der wirtschaftlich relevanten Entscheidungen sind eher durch ein mit den Lemmingen vergleichbares Verhalten als durch ein rationales ökonomisches Kalkül bestimmt²³. Trotzdem setzen die Gleichgewichtsmodelle auf idealisierende Annahmen, die so nicht beobachtet werden können. Die Beziehungen zwischen aggregierten Grössen lassen sich jedoch durchaus beobachten und auch gewisse Bestimmungsfaktoren der zu beobachtenden Entwicklungen können herausgearbeitet werden.

Ob es aber jemals gelingen wird, die als wesentlich betrachteten Faktoren zur endogenen Erklärung von Fluktuationen und der Wachstumsdynamik in ein Gleichgewichtsmodell mit Schocks, Marktunvollkommenheiten, nicht-rationalen Erwartungen usw. zu integrieren, ist eine offene Frage. Sollte sich aber der endogene, traditionellen Überlegungen folgende Erklärungsansatz²⁴ doch als der mehr Erfolg versprechende Weg erweisen, dann müssen Politikberater und die auf diese vertrauenden Politiker ihre Ansichten und Einschätzungen über Zielsetzungen und Massnahmenbündel wieder einmal gründlich revidieren. Daten zur Klärung dieser Frage dürften bald zur Genüge vorliegen.

¹⁹ Vgl. Timothy J. Kehoe und Edward C. Prescott, Great Depressions of the 20th Century, in: Review of Economic Dynamics 5 (2002), S. 1-18.

²⁰ Vgl. Tjalling C. Koopmans, Measurement without Theory, in: Review of Economics and Statistics 29 (1947), S. 161-172.

²¹ Vgl. Philip A. Klein, Die Konjunkturindikatoren des NBER – Measurement without Theory?, in: Karl Heinrich Oppenländer (Hrsgb.), Konjunkturindikatoren, München 1996, S. 32-44.

²² In diesem Sinne äusserte sich z.B. auch Andrew J. Filardo in seinem Vortrag «The Enduring Core of Business Cycles» anlässlich eines zu Ehren von Victor Zarnowitz am 27. und 28. 6. 2003 vom RWI und CIRET gemeinsam organisierten Seminars in Essen.

²³ Vgl. Gunther Tichy, Erwartungsbildung und Konjunkturforschung, in: ifo-Studien 38 (1992), S. 43-82.

²⁴ Vgl. dazu z.B. Victor Zarnowitz, Business Cycles: Theory, History, Indicators and Forecasting, Chicago 1992.

Was kann und soll die (wirtschafts-) wissenschaftliche Politikberatung leisten?

Die Frage, ob die wissenschaftliche Politikberatung nun ein Fluch oder ein Segen für die Politik ist, lässt sich also nicht abschliessend beurteilen. Die Antwort fällt – wie die genannten Beispiele zeigen – ganz unterschiedlich aus. Sicherlich fehlt ab und zu auf der Seite der Politik die Bereitschaft zur Sachdiskussion. Aber auch die Ökonomen tragen viel dazu bei, dass sich die Beratung nicht immer nur als Segen für die Politik erweist.

Was muss sich im Bereich der Ökonomie ändern? Entscheidend ist einerseits die kritische Reflexion der Vorgehensweisen bei der modellgestützten Analyse wirtschaftspolitischer Fragestellungen und andererseits die Ausbildung an den Universitäten. Auf idealisierenden und empirisch nicht gestützten Annahmen basierende Modellkonstrukte sollten nicht mehr länger mit dem realen ökonomischen Geschehen verwechselt werden. Die Ausbildung der angehenden Ökonomen darf sich nicht darin erschöpfen, diese nur so zu unterrichten, dass diese später wieder Ökonomie dozieren und/oder in wirtschaftswissenschaftlichen Fachjournals publizieren können.

Ohne Zweifel geht von den heute aktuellen Modellen der «Mainstream economics» eine intellektuelle Faszination aus, der sich auch der Vortragende nicht entziehen kann. Aber für die Lösung konkreter wirtschaftspolitischer Sachfragen ist damit in der Regel noch nichts gewonnen. Diese Entwicklung gilt es unbedingt zu stoppen. Wenn dies gelingt, wird auch die wirtschaftswissenschaftliche Beratung der Politik den ihr möglichen Stellenwert wieder zurück bekommen.

Anhang: Grundprinzipien für die Politikberatung

Beobachtungen und eigene Erfahrungen sprechen dafür, dass eine wissenschaftliche Politikberatung nur dann wirklich erfolgreich sein kann, wenn einige wenige Grundprinzipien beachtet werden.

Die Beratung muss sich unbedingt auf die Problemanalyse und die Bereitstellung von daraus abgeleiteten Entscheidungsgrundlagen für die Politik beschränken. Eine Mitwirkung im Entscheidungsprozess selbst führt zwangsläufig zum Versuch einer Durchsetzung der eigenen Werturteile. Die Absegnung von Kompromissen sollte der Politik vorbehalten sein. Für den (wirtschafts-) wissenschaftlichen Berater muss gelten, dass das, was – bei sorgfältiger empirischer Analyse und theoretischer Reflexion – als ökonomisch «falsch» erkannt wurde, niemals politisch «richtig» sein kann.

Eine Mitwirkung in aus Politikern, Interessensvertretern und Wissenschaftlern zusammengesetzten «gemischten» Beratungsgremien ist möglichst zu vermeiden. Der wissenschaftliche Beitrag droht ansonsten zu einem vorweggenommenen Teil der politischen Entscheidung zu werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn mit der Einsetzung derartiger Kommissionen die Absicht verbunden sein sollte, die eigentlich von den politischen Entscheidungsträgern zu fällenden Konsensentscheidungen vorab so zu determinieren, dass im politischen Prozess keine Alternativen mehr diskutiert und gegeneinander abgewogen werden können.

Die Beiträge eines wirtschaftswissenschaftlichen Beraters sind stets der «abweichenden» Meinung der nicht für eine Beratungstätigkeit herangezogenen «Kollegen» ausgesetzt, selbst wenn bei der Beratung – objektiv betrachtet – keine fachlichen Mängel auszumachen sind. Diesem Umstand gilt es bei der Bereitstellung der Entscheidungsgrundlagen stets Rechnung zu tragen, indem den zu Beratenden immer auch die alternativen Vorgehensweisen und Zugangsmöglichkeiten zur Analyse des jeweiligen Problems benannt sowie vor allem die

der Analyse und den Lösungsvorschlägen unterstellten Annahmen offen gelegt bzw. die Auswirkungen dieser Annahmen auf die angestellten Überlegungen erläutert werden.

Zürich, den 14. Juli 2003