

Sachkompetenz versus Konsenssuche

Autor(en): **Schips, Bernd**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **87 (2007)**

Heft 1-2

PDF erstellt am: **24.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-167724>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Politikberatung zielt häufig an der Realität der politischen Entscheidungsprozesse vorbei. Wissenschaftliche Analysen und Lösungsvorschläge schlagen sich nicht direkt in konkreten politischen Massnahmen nieder. Sie können aber durchaus die Politik mittel- bis längerfristig nachhaltig beeinflussen. So sollten Experten vorausdenken und nicht politische Kampagnen begleiten.

(2) Sachkompetenz versus Konsenssuche

Bernd Schips

Der Text basiert auf einem Vortrag, gehalten an der Beiratssitzung des Vereins Zivilgesellschaft am 25. Oktober 2006 in Zürich.

Charles de Gaulle soll einmal geäussert haben, die zehn Gebote seien nur deshalb so kurz und verständlich, weil sie ohne Mitwirkung von Experten zustande gekommen seien. Die recht unterschiedlichen ausfallenden Stellungnahmen zur Funktion aussenstehender Fachleute im politischen Prozess basieren meist auf individuellen Erfahrungen mit der Politikberatung durch Experten, die entweder auf der einen oder der anderen Seite gemacht wurden. Ganz generell sollte man sich bezüglich der tatsächlichen Rolle eines Experten in der Politikberatung jedoch keiner Illusion hingeben. Gerade bei vielen als Experten agierenden Wissenschaftlern ist die Auffassung noch weitverbreitet, dass sich unter den an der Entscheidungsfindung beteiligten Politikern bei der Politikformulierung quasi zwangsläufig ein Konsens einstellen müsse, sobald diese, durch die für sie aufbereiteten wissenschaftlichen Auswertungen der vorhandenen Informationen und eine Auslegung des bestehenden Fachwissens, eine ausreichende Sachkompetenz erworben hätten; doch dies entspricht erfahrungsgemäss meist keinesfalls den tatsächlichen Gegebenheiten.

Der einer solchen Auffassung zugrundeliegende Wissenschaftsoptimismus geht davon aus, wissenschaftliche Grundlagen für die Formulierung von Politikentscheidungen erlaubten es, ideologisch oder auch nur parteipolitisch motivierte

«Grabenkämpfe» zu vermeiden oder zu überwinden und zu einer rationaleren Politik zu gelangen. Dieser Optimismus sollte von den aktiven und den potentiellen Politikberatern völlig ad acta gelegt werden. Trotzdem darf wissenschaftliche Politikberatung von der Annahme ausgehen, dass in Sachfragen mit der Beratungstätigkeit tatsächlich ein Beitrag zur Verbesserung der Problemlösungskapazität der Politiker geleistet werden kann. Diese Annahme ergibt aber nur dann einen Sinn, wenn man den politischen Prozess zur Entscheidungsfindung als ein systematisches und umfassendes Problemlösungsverfahren versteht. Der Beitrag der wissenschaftlichen Beratung besteht hier in einer Analyse des Status quo und in der 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 – zu erreichenden Ziele sind in der Regel nicht klar und vor allem oft auch nicht abschliessend definiert. Von einer Einordnung der verschiedenen Zielsetzungen in eine – nicht nur temporär geltende – Präferenzskala kann zudem meist auch keine Rede sein. Die Politik orientiert sich in erster Linie am jeweils wahrgenommenen, und nur höchst selten an einem «bestmöglichen» Zustand von Wirtschaft und Gesellschaft. Die politischen Entscheidungsträger neigen dazu, einen Zustand anzustreben, der als lediglich «erstrebenswerter» zu erscheinen braucht als die aktuelle Situation – und dies durch möglichst «kleine» Veränderungen des bereits vorhandenen Massnahmenbündels.

Die Suche nach als mehrheitsfähig erachteten Kompromissen wird zudem meist von momentan für wichtig gehaltenen Partikularinteressen dominiert. Im Laufe dieses Prozesses kann es deshalb auch geschehen, dass die anfangs postulierten Zielgrössen immer wieder modifiziert werden. Seitens der Wissenschaft unterbreitete Vorschläge, mit denen versucht wird, der Politik die «effizientesten» Massnahmen zur Erreichung ganz bestimmter und klar definierter Ziele nahezulegen, können natürlich unter solchen Voraussetzungen nur von beschränktem praktischen Nutzen sein.

Diese eher ernüchternde Feststellung bedeutet jedoch keinesfalls, dass die wissenschaftliche Politikberatung völlig irrelevant sei und dass für eine solche überhaupt kein Bedarf bestehe. Auch wenn sie nur in seltenen Ausnahmefällen direkt zu Entscheidungen führen, haben wissenschaft-

liche Stellungnahmen zu politischen Sachthemen eine nicht zu unterschätzende Bedeutung.

Gerade in dem nach wie vor stark durch den Milizgedanken geprägten politischen System der Schweiz kommt dem Expertenwissen eine besondere Funktion zu. Die Politiker sind durch die Tagesaktualität häufig so belastet, dass für die Konzeption einer vorausschauenden Politik kein Raum mehr bleibt. Die politischen Entscheidungsträger sind zudem oft mit äusserst komplexen Fragestellungen konfrontiert, deren Beantwortung einen entsprechenden Wissenstransfer geradezu zwingend voraussetzt. Politische Argumentationen ohne wissenschaftliche «Untermauerung» haben deshalb heutzutage kaum noch Aussicht auf Erfolg.

Politische Akteure berufen sich zwar oft nur zu gerne auf wissenschaftliche Beiträge und Expertenmeinungen, jedoch häufig nur zur Bestätigung bereits vorgefasster Ansichten. Das Expertenwissen wird zur Legitimationsbeschaffung eingesetzt. Die daraus resultierende Gefahr für die «Seriosität» der wissenschaftlichen Beratung liegt auf der Hand. Auch Wissenschaftler sind nur Menschen,

Eine tatsächlich unabhängige wissenschaftliche Politikberatung kann rechtzeitig auf Probleme aufmerksam machen, die vom politischen Establishment noch nicht erkannt sind.

und die Rolle eines Politikberaters verspricht gemeinhin «Reputation» und erhöht vor allem den «Bekanntheitsgrad». Diese Seite der Medaille ist die eigentliche Gefahr der Expertokratie.

Der Einfluss wissenschaftlicher Politikberatung auf die Lösung von Sachproblemen erschöpft sich jedoch nicht in solchen «Mitnahmeeffekten» seitens der Politik und «Selbstgefälligkeiten» seitens der Experten. Auch wenn sich viele der wissenschaftlichen Analysen und Lösungsvorschläge aus den bereits genannten Gründen nicht direkt in konkreten politischen Massnahmen niederschlagen, können fundierte wissenschaftliche Beiträge durchaus politische Entscheidungsprozesse mittel- bis längerfristig nachhaltig beeinflussen. Experten sollten vorausdenken und nicht politische Kampagnen begleiten.

Eine von der Regierung, den Parlamenten, der Verwaltung und den gesellschaftlichen Interessensgruppen tatsächlich unabhängige wissenschaftliche Politikberatung kann rechtzeitig auf noch unberücksichtigte oder als unbedeutend angesehene Probleme aufmerksam machen und

neue Ideen entwickeln, die vom politischen Establishment als noch nicht dringend oder noch nicht realisierbar betrachtet werden. Die potentiellen Gewinner und Verlierer der von den Experten vorgeschlagenen Massnahmen müssen jedoch identifiziert und benannt, die Anpassungsprozesse an die veränderten Bedingungen erläutert und deren gesamt- und einzelwirtschaftliche Kosten beziffert werden.

Die wissenschaftliche Politikberatung übernimmt so gesehen vor allem die Aufgabe einer langfristigen Beeinflussung des politischen Denkens und Handelns. Die Wirkung dieser aufklärerischen Funktion einer wissenschaftlichen Politikberatung ist in der Regel jedoch kaum messbar, oft auch für die sich daran beteiligenden Experten nicht sonderlich attraktiv, aber meines Erachtens trotzdem von grösster Bedeutung für eine langfristige Verbesserung der Qualität politischer Entscheide und Massnahmen. Effektive Auswirkungen einer wissenschaftlichen Beratung sind also bestenfalls mittel- bis längerfristig zu erwarten. Hilfreich ist dabei insbesondere, wenn sich die Wissenschaftler mit ihren Expertisen nicht nur an die Politiker im engeren Sinne, sondern an die sogenannte «aktive Öffentlichkeit» (ein von Ralf Dahrendorf geprägter Begriff) wenden.

Wissenschaftlich seriös erarbeitete Politikberatung führt also in der Regel nicht sofort und auch nicht in jedem Fall zu einer «besseren» Politik. Doch ist die mit wissenschaftlichen Beiträgen einhergehende Aufklärungsfunktion und das damit verbundene *agenda-setting* eine notwendige Voraussetzung auf dem langen und mühevollen Weg zu einer tatsächlich an sachgerechten Problemlösungen orientierten Politik.

Wissenschaftliche Politikberatung bewegt sich zwangsläufig immer auch im Zwischenbereich zwischen dem Ideal einer wertneutralen Objektivität und einer normativen Auseinandersetzung. Dies gilt insbesondere – aber nicht nur – für die wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung durch einzelne Wissenschaftler, Beratungsgremien (Thinktanks) und internationale Wirtschaftsorganisationen, wie etwa die OECD, den IMF oder die WTO. Selbst im Falle unbestreitbarer fachlicher Kompetenz der beratenden Experten ist jedoch in der Regel nicht davon auszugehen, dass sich unter den Vertretern der wirtschaftswissenschaftlichen Disziplin, geschweige denn unter den Adressaten, immer ein Konsens über die Lösungsvorschläge zu einem wirtschafts- oder sozialpolitischen Sachproblem einstellt.

Die für die wirtschaftswissenschaftliche Beratungstätigkeit insgesamt unerfreuliche Tendenz, den Stellungnahmen von Fachkollegen sofort mit anderslautenden, aber dennoch im Kern oft kaum abweichenden Vorschlägen zu begegnen, geht unter anderem auf die besondere Situation in den Wirtschaftswissenschaften zurück. Denn die Ökonomie zeichnet sich im direkten Vergleich mit anderen Wissenschaften ja nicht gerade durch besondere Erkenntnisfortschritte aus, und ihre Vertreter leiten häufig schon aus einer geringfügigen Veränderung einer Modellspezifikation einen wissenschaftlichen Durchbruch ab, wo für die Lösung der zentralen Grundfragen dieser Disziplin praktisch nichts gewonnen wird.

Aus dieser sich in den letzten Jahrzehnten immer stärker abzeichnenden spezifischen Entwicklung in der ökonomischen Theorie resultiert jedoch ein ernsthaftes Akzeptanzproblem. Die für die Aussenstehenden nicht selten als grundlegend unterschiedliche Positionen erscheinenden Differenzierungen der sich äussernden Ökonomen sind aus fachlicher Sicht besehen zwar oft nicht gravierend, beeinträchtigen aber die Relevanz der wirtschaftswissenschaftlichen Beratungstätigkeit für die politische Entscheidungsvorbereitung nachhaltig. Besonders kritisch zu sehen 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 sehr spezieller Modelle basieren, deren Realitätsbezug durchaus mit ernstzunehmenden Argumenten in Frage gestellt werden darf.

Eine wissenschaftliche Expertise darf parteilich, aber niemals borniert sein. Diese auf Georg Kohler zurückgehende Umschreibung des Selbstverständnisses eines wissenschaftlichen Thinktanks besagt, dass gerade auch Wirtschaftswissenschaftler durchaus in ihren Analysen und Politikempfehlungen die eigenen Werthaltungen zum Ausdruck bringen dürfen, dass sie dabei aber immer darauf hinweisen müssen, warum sie so und nicht anders argumentieren, welche zentralen Annahmen ihren Befunden bzw. Empfehlungen zugrunde liegen und ob alternative Ansätze bzw. Vorgehensweisen denkbar sind, die zu anderen Ergebnissen führen. Kurz gesagt, geht es immer darum, die eigenen Überlegungen, Vorgehensweisen und Einschätzungen der Lage nicht zu verabsolutieren.

Diese Feststellung sollte Politiker und vor allem auch die Ökonomen selbst zu kritischer Reflexion über die Stellungnahmen anregen, die

mit Hilfe gerade gängiger Modellkonstrukte zu wirtschaftspolitischen Sachfragen erarbeitet wurden. Die wichtigste Aufgabe in der Politikberatung durch Wirtschaftswissenschaftler ist nämlich eine sorgfältige Erfassung des gerade zur Behandlung stehenden ökonomischen Phänomens und dessen detaillierte Beschreibung. Es geht also vor allem um die Sammlung und Aufbereitung von Daten über die jeweiligen Marktverhältnisse und institutionellen Gegebenheiten. Zur Analyse dieser Daten gehören immer auch historische Vergleiche.

Besonderen Stellenwert für die Politikberatung hat auch das Aufzeigen bestehender Interdependenzen, die in den üblichen Partialbetrachtungen häufig ausgeklammert bleiben. Beispiele für die Vernachlässigung entscheidender Zusammenhänge gibt es genügend. Funktionierende Marktprozesse sorgen nach aller Erfahrung für eine effiziente Allokation knapper Ressourcen, aber die Marktergebnisse entsprechen nicht immer zwangsläufig auch den jeweils dominierenden «Gerechtigkeitsvorstellungen». Verteilungsfragen sind deshalb immer offen mit anzusprechen.

Viele wirtschaftswissenschaftliche Ratschläge an die Politik beruhen auf Modellen mit fraglichem Realitätsbezug.

Auch muss stets die Frage beantwortet werden, wie die als notwendig erachtete «Umverteilung» effizient produziert werden könne. Verkürzte Argumentationsketten – selbst wenn sie zunächst höchst plausibel erscheinen – werden früher oder später durch die tatsächliche Entwicklung eingeholt und überholt.

Es darf nicht vergessen werden, dass ökonomische Modelle stets nur mehr oder minder gelungene Versuche zur theoriegeleiteten Abbildung wirtschaftshistorischer Erfahrungen betreffend die wesentlichen Charakteristika des jeweils betrachteten Phänomens sind. Über die «Qualität» dieser Modelle sollte dann der «Grad» der empirischen Bewährung entscheiden und nicht die Eleganz bzw. Komplexität der Modellkonstruktion.

Was kann und soll die (wirtschafts-)wissenschaftliche Politikberatung leisten? Die Frage, ob die wissenschaftliche Politikberatung nun ein Fluch oder ein Segen für die Politik sei, lässt sich wohl nicht abschliessend beurteilen. Die Antwort fällt in der Regel für jeden Einzelfall unterschiedlich aus. Sicherlich fehlt ab und zu auf

der Seite der Politik die Bereitschaft zur eingehenden Sachdiskussion. Andererseits aber tragen auch die Ökonomen viel dazu bei, dass sich die Beratung nicht immer als reiner Segen für die Politik erweist.

Was muss sich also im Bereich der Ökonomie ändern? Entscheidend ist einerseits die kritische Reflexion der Vorgehensweisen bei der modellgestützten Analyse wirtschafts- und sozialpolitischer Fragestellungen und andererseits die Ausbildung an den Universitäten. Auf idealisierenden und auf 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 sie später ihrerseits Ökonomie dozieren und/oder in wirtschaftswissenschaftlichen Fachjournals publizieren können. Die Modellierungsfertigkeiten der Ökonomen sind so weit fortgeschritten, dass heute nahezu jedes gewünschte Ergebnis aus eigens dafür konstruierten Modellen hergeleitet werden kann. Dies gilt auch für einige andere

Die erfolgreiche Politikberatung beschränkt sich auf eine detaillierte Problemanalyse und die Bereitstellung daraus abgeleiteter Entscheidungsgrundlagen für die Politik.

Wissenschaftsbereiche. Ohne Zweifel geht von den aktuellen Modellen der *mainstream economics* eine intellektuelle Faszination aus. Doch für die Lösung konkreter wirtschaftspolitischer Sachfragen ist damit in der Regel noch nichts gewonnen. Wenn es gelingt, diese Entwicklung zu stoppen, wird auch die wirtschaftswissenschaftliche Beratung der Politik den ihr möglichen Stellenwert wieder zurückgewinnen.

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 eine detaillierte 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 muss der Politik vorbehalten bleiben. Für den wirtschaftswissenschaftlichen Berater sollte stets gelten, dass das, was – bei sorg-

fältiger empirischer Analyse und theoretischer Reflexion – als ökonomisch «falsch» erkannt wurde, niemals politisch «richtig» sein kann.

Eine Mitwirkung in gemischten Beratungsgremien aus Politikern, Interessenvertretern und Wissenschaftlern ist nach Möglichkeit zu vermeiden. Der eigentliche wissenschaftliche Beitrag droht ansonsten zu einem vorweggenommenen Teil der politischen Entscheidungsfindung 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 Konsensentscheide vorab so zu determinieren, dass im politischen Prozess keine Alternativen mehr diskutiert und gegeneinander abgewogen werden können.

Die Beiträge eines wirtschaftswissenschaftlichen Beraters sind, wie bereits erwähnt, 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 die der Analyse und den Lösungsvorschlägen unterstellten Annahmen offengelegt werden. Die auftragsgebende Politik muss diese Transparenz verlangen und die Politikberater müssen bereit sein, diese Anforderung zu erfüllen. Beide Seiten sind also in der Pflicht.

Experten, die ihre Rolle richtig interpretieren, sind für den Prozess der Vorbereitung politischer Entscheidungen unentbehrlich. Beschränken sich die Politikberater auf ihre eigentliche Funktion und verstecken die Politiker die eigenen Werturteile nicht länger hinter gerade passend erscheinenden Stellungnahmen von Experten und Beratungsinstitutionen, dann droht auch keine Expertokratie, und die Wissenschaft kann den von ihr zu erwartenden Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Probleme leisten.

BERND SCHIPS, geboren 1939 in Stuttgart, war, nach Professuren in Bochum und St. Gallen, Professor für Nationalökonomie an der ETH Zürich, wo er bis zu seiner Emeritierung 2004 die Konjunkturforschungsstelle (KOF) leitete.