

Forschungsgemeinschaft  
für Nationalökonomie



Universität St.Gallen

## **Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesung 2008**

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz

### **Wirtschaftspolitische Beratung und Wirtschaftspolitik in Deutschland**

**Eine spannungsreiche Beziehung**

Volkswirtschaftliche Beiträge, Nummer 8, Juni 2008

Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (Hrsg.)

## **Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesung 2008**

an der Universität St. Gallen

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz

## **Wirtschaftspolitische Beratung und Wirtschaftspolitik in Deutschland**

**Eine spannungsreiche Beziehung**

St. Gallen, Juni 2008

Herausgeberin: Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie  
an der Universität St. Gallen  
Bodanstrasse 1, CH-9000 St. Gallen  
Internet [www.fgn.unisg.ch](http://www.fgn.unisg.ch)  
Telefon 0041 071 224 23 11  
Fax 0041 071 224 28 74

Bezug: Nicht im Buchhandel erhältlich  
Bezug über die Herausgeberin

Auflage: 1'300

Copyright: Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie,  
Juni 2008

Druck: Difo-Druck OHG  
Laubanger 15, DE-96052 Bamberg

## **Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesung** an der Universität St. Gallen



*Walter Adolf Jöhr*

Die Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesungen finden seit 1988 in jährlichem Abstand an der Universität St. Gallen statt. Ins Leben gerufen wurde diese Vortragsreihe zu Ehren von Professor Dr. Walter Adolf Jöhr (1910 - 1987), der von 1937 an fünfzig Jahre lang an der Universität St. Gallen wirkte. Als Rektor nahm Professor Jöhr in den Jahren 1957 bis 1963 entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung der Universität. Die Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie an der HSG wurde von Professor Jöhr gegründet und massgeblich geprägt. Dem Wissenschaftler Walter Adolf Jöhr haben wir verschiedene bahnbrechende Publikationen aus dem Bereich der Volkswirtschaftslehre zu verdanken.



---

**Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz \***

# **Wirtschaftspolitische Beratung und Wirtschaftspolitik in Deutschland**

## **Eine spannungsreiche Beziehung**

„Die *Hauptaufgabe der Nationalökonomie* besteht darin, die von der Wirtschaftspolitik zu treffenden Entscheidungen vorzubereiten.“<sup>1</sup> So lautet der Einleitungssatz des im Jahre 1957 erstmalig erschienenen Buches von Professor Jöhr über „Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik“ und nicht zuletzt der Titel dieser Schrift stand bei der Auswahl des Themas der diesjährigen Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesung Pate, die zu übernehmen mir eine große Ehre bedeutet, für die ich nachdrücklich danke.

In der Tat soll es heute um die Beratung der Wirtschaftspolitik seitens der Wirtschaftswissenschaften gehen, und zwar konkret und hauptsächlich aus dem Blickwinkel eigener Erfahrungen als wissenschaftlicher Leiter eines der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute in Deutschland, des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, – dessen Gründer, Professor Heinz König, übrigens die Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesung 1998 gehalten hat – und aus der Perspektive einer nunmehr zehnjährigen Mitgliedschaft im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), in Deutschland respektvoll auch die „Fünf Weisen“ genannt. Vor meiner Mitgliedschaft im Sachverständigenrat habe ich über die Bezeichnung „Fünf Weise“ eher geschmunzelt, heute sehe ich das natürlich anders!

Zunächst möchte ich Ihnen die beiden Institutionen in aller Kürze vorstellen, um dann darzulegen, wieso sich die wirtschaftspolitische Beratung einerseits und die Wirtschaftspolitiker andererseits häufig gegenseitig falsch

---

\* Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Universität Mannheim und Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Der Beitrag reflektiert persönliche Auffassungen des Autors, die nicht notwendigerweise denen der genannten Institutionen entsprechen müssen.

<sup>1</sup> W. A. Jöhr (1969), *Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik*, 3. Aufl., Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht), S. 15 (kursiv im Original).

verstanden fühlen und wie hier Abhilfe geschaffen werden könnte. Der abschließende Teil meines Vortrags ist der Bilanz der wirtschaftspolitischen Beratung anhand konkreter wirtschaftspolitischer Maßnahmen in Deutschland gewidmet. Zwar wäre es sicherlich reizvoll, dies mit den Erfahrungen in der Schweiz etwa mit der nunmehr aufgelösten „Kommission für Konjunkturfragen“ (KfK), die im vergangenen Jahr auf eine beachtliche 75-jährige Geschichte zurückblicken konnte, zu vergleichen. Aber dies könnte als Einmischung in die Angelegenheiten der Schweiz missverstanden werden, zumal darüber aus viel berufenerem Munde der letzte Präsident der KfK als Angehöriger der Universität St. Gallen Auskunft geben kann.

### **Der Sachverständigenrat**

Der Begriff „wirtschaftspolitische Beratung“ könnte zu Irritationen Anlass geben, weil diese Terminologie häufig so verstanden wird, dass dem „Berater“ das Wohlergehen des zu Beratenden angelegen sein müsse, im vorliegenden Fall also vornehmlich das der jeweiligen Bundesregierung. Es geht jedoch nicht notwendigerweise darum, die Wahlchancen der die Bundesregierung jeweils tragenden Parteien zu verbessern. Vielmehr kommt dem SVR der gesetzliche Auftrag zu, eine periodische Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorzunehmen und die Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitischen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit zu erleichtern, indem er in seinen Gutachten Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder Beseitigung aufzeigt, jedoch keine Empfehlungen für bestimmte Maßnahmen aussprechen darf.<sup>2</sup> Der SVR ist in seiner Tätigkeit unabhängig, seine Mitglieder werden auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten für eine jeweilige Amtsdauer von fünf Jahren berufen, wobei Wiederberufungen zulässig sind. Die Beschlüsse des SVR bedürfen der Zustimmung von mindestens drei Mitgliedern, eine Minderheit hat den gesetzlich verbrieften Anspruch, bei abweichenden Meinungen zu einzelnen im Gutachten behandelten Fragen dort ein Minderheitsvotum abzugeben. Nicht im Gesetz enthalten ist die seit langem bestehende Praxis der Bundesregierung, sich bei (Wieder-) Berufungen jeweils eines Ratsmitglieds mit den Dachorganisationen von Arbeitgebern beziehungsweise Gewerkschaften ins Benehmen zu setzen, ohne dass diese Institutionen ein explizites Vorschlagsrecht besäßen. Diese Absprachen als solche sind vielfach kritisiert worden.

---

<sup>2</sup> Vgl. „Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ vom 14. August 1963.

Im Gegensatz zu seinem Pendant in den Vereinigten Staaten, dem „Council of Economic Advisers“ (CEA), ist der SVR nicht in den Regierungsapparat eingebunden, sondern unabhängig. Diese Konstruktion weist überwiegend Vorteile auf, besitzt indes auch Nachteile.<sup>3</sup> Der Vorzug der Unabhängigkeit liegt darin, dass der SVR ein stärkeres Gewicht auf die Entwicklung tragfähiger wirtschaftspolitischer Strategien als auf das „Tagesgeschäft“ legen und seiner Aufgabe, die Öffentlichkeit zu unterrichten, vollumfänglich nachkommen kann. Hinzu tritt, dass der SVR im Vergleich zum CEA eher in der Lage ist, der Wirtschaftspolitik gegebenenfalls unangenehme und wenig schmeichelhafte Botschaften in aller Öffentlichkeit zu vermitteln. Dies verstärkt die Glaubwürdigkeit des SVR zumindest in der Öffentlichkeit, wohingegen dies in der Wissenschaft eine eher untergeordnete Rolle spielen dürfte, belegt mit der hohen Reputation zahlreicher prominenter Mitglieder des CEA.

Die Glaubwürdigkeit und Reputation des SVR in der Öffentlichkeit ist ein hohes Gut. Daran ändert die Auswahl seiner Mitglieder seitens der jeweiligen Bundesregierung nichts. Denn falls eine Bundesregierung der Versuchung erlänge, ein Ratsmitglied ihrer Couleur auszuersuchen, würde dies wenig nützen, weil die Ernennung tatsächlich oder vermeintlich politisch genehmer Ratsmitglieder bisher noch keine Bundesregierung vor teilweise harscher Kritik des SVR geschützt hat.

Hinderlich für das Ansehen des SVR mag dann schon eher erstens eine zu starke Einmischung von Ratsmitgliedern in die operative Wirtschaftspolitik sein, vor allem wenn dies angeblich Kompromisse unterschiedlicher Art erforderlich macht und übersehen wird, dass ein Ratsmitglied kein Wirtschaftspolitiker ist und dies auch nicht sein sollte. Zweitens fördert eine Uneinigkeit zwischen den Ratsmitgliedern nicht die Schlagkraft der Argumente des SVR, selbst wenn eine daraus gezogene Schlussfolgerung, den SVR abzuschaffen, überzogen ist, weil mit dem gleichen Argument etwa Urteile des Bundesverfassungsgerichts oder Gutachten der Klimaforscher attackiert werden können. Tröstlich kommt für die übrigen Ratsmitglieder hinzu, dass die seit einigen Jahren erscheinenden penetranten Minderheitsvoten immer nur ein und desselben Ratsmitglieds sich mit der Zeit ziemlich abnutzen.

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu Franz, W. (2000), Wirtschaftspolitische Beratung: Reminiszenzen und Reflexionen, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1 (1), S. 53-71 und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2003), Vierzig Jahre Sachverständigenrat, Wiesbaden.

Die geschilderte Unabhängigkeit des SVR kann indes ebenso mit Nachteilen verbunden sein, indem die Gefahr besteht, dass aktuelle, kurzfristige Fragestellungen und Zwänge der Wirtschaftspolitik nicht hinreichend ins Blickfeld genommen werden, kurzum, dass eine operative Beratungsfunktion des SVR unterbleibt.<sup>4</sup> Dem begegnet der SVR durch vielfältige Kontakte zur Bundesregierung und Anhörungen ihrer Mitglieder. Darüber hinaus hat die Bundesregierung in den letzten Jahren häufig Sonderexpertisen vom SVR erbeten, etwa zur Unternehmenssteuerreform, zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor oder zur Staatsverschuldung. Ab diesem Jahr erstellt der SVR deshalb zusätzlich zu seinem im November erscheinenden Jahresgutachten regelmäßig im Frühsommer eine Sonderexpertise zu einem selbst oder seitens der Bundesregierung gewählten Thema.

Alles in allem ist man in Deutschland mit der Institution des SVR gut gefahren, weshalb Forderungen, ihn grundlegend umzugestalten – etwa in Form des CEA –, zu Recht abschlägig beschieden wurden.

### **Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)**

Die Wirtschaftsforschungsinstitute stellen einen zweiten Prototyp der wirtschaftspolitischen Beratung in Deutschland dar. Das ZEW gehört zu den führenden Wirtschaftsforschungsinstituten, weil es Mitglied der Leibniz Gemeinschaft ist, deren Institute sich regelmäßig in einem strengen wissenschaftlichen Evaluationsverfahren bewähren müssen.

Zur Darstellung der wirtschaftspolitischen Beratungspraxis anhand der Tätigkeit des ZEW sei dieses kurz vorgestellt, ohne die folgenden Ausführungen allzu sehr in die Nähe der aus dem Fernsehen hinlänglich bekannten Werbeblocks rücken zu wollen. Das ZEW ist mit seinen rund 160 Beschäftigten ein wirtschaftswissenschaftliches, empirisch ausgerichtetes Forschungsinstitut, welches sich hauptsächlich aktuellen wirtschaftspolitischen Fragestellungen widmet und auf der Grundlage wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse wirtschaftspolitische Beratung betreibt. Es unterscheidet sich einerseits von Universitätsinstituten in erster Linie durch die Ausrichtung seiner Forschungen auf den wirtschaftspolitischen Beratungsbedarf und andererseits von Consulting-Unternehmen durch den hohen Anspruch

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu Papenfuß, U. und T. Thomas (2007), Eine Lanze für den Sachverständigenrat?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8 (4), S. 335-358.

an die Wissenschaftlichkeit seiner Aktivitäten und die wissenschaftliche Weiterqualifikation der Mitarbeiter in Form von (obligatorischen) Dissertationen, Habilitationen und Publikationen in international angesehenen wissenschaftlichen Zeitschriften. Nicht unerwähnt soll an dieser Stelle das Engagement zweier renommierter Professoren der Universität St. Gallen als Forschungsprofessor am ZEW beziehungsweise als Mitglied seines wissenschaftlichen Beirates bleiben.

Im Mittelpunkt der Aktivitäten steht die Projektarbeit, wobei es im Wesentlichen zwei Kategorien gibt. Zum einen beschäftigt sich eine Vielzahl von Projekten analog zu Universitäten mit solchen wissenschaftlichen Fragestellungen, die zumindest teilweise zur Grundlagenforschung gehören. Hauptfinanzier sind Forschungsförderinstitutionen, allen voran die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG). Angesichts des strengen Begutachtungsverfahrens bei der DFG oder bei der Thyssen-Stiftung befinden sich diese Projekte an der Front der Forschung und das ZEW ist bei der Einwerbung solcher DFG-Projekte im Vergleich zu allen anderen Wirtschaftsforschungsinstituten in Deutschland eindeutig weit führend.

Für die zur Rede stehende wirtschaftspolitische Beratung ist eine zweite Gruppe von Projekten wichtiger, die seitens der Europäischen Kommission und nationaler Bundesministerien, um nur die wichtigsten Auftraggeber zu nennen, in einem wettbewerblichen Verfahren öffentlich und teilweise europaweit ausgeschrieben werden. In diesen Projekten manifestiert sich die wirtschaftspolitische Beratung, denn ihre Thematik beinhaltet in der Regel aktuelle, zumindest aber mittelfristig relevante Fragestellungen der Wirtschaftspolitik beispielsweise auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik, der Finanzpolitik, der Umweltpolitik oder aus dem Bereich der Industrieökonomik und der Finanzmarktanalyse. Die wissenschaftliche Qualitätssicherung erfolgt nicht nur auf Grund des intensiven Wettbewerbs um diese Projekte mit anderen hochrangigen Wirtschaftsforschungsinstituten in Deutschland oder der EU, sondern ebenso durch die Publikation von (Teil-) Ergebnissen dieser Projekte in Dissertationen, Habilitationen und wissenschaftlichen Zeitschriften sowie durch die wissenschaftliche Begleitung in Form von externen Wissenschaftlern und einschlägigen wissenschaftlichen Tagungen. Selbstverständlich müssen alle Projekte ergebnisoffen sein und der Auftraggeber kann davon ausgehen, Gutachten zu erhalten, die einschlägigen wissenschaftlichen Standards entsprechen.

Mit diesen beiden Einrichtungen, Sachverständigenrat und Wirtschaftsforschungsinstitute, ist ein überwiegender Teil der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung in Deutschland skizziert worden, ohne den wichtigen Beitrag anderer Institutionen, wie etwa die bei Bundesministerien angesiedelten wissenschaftlichen Beiräte, in Abrede stellen zu wollen.

### **Bilanz der wirtschaftspolitischen Beratung**

Das Verhältnis zwischen Berater und Beratenen ist mitunter getrübt, weil sich jede Seite von der jeweils anderen falsch verstanden fühlt. Der Berater klagt über Beratungsresistenz, das heißt, die erteilten Ratschläge würden in Bausch und Bogen verworfen oder bestenfalls selektiv verwendet, solange sie nämlich die ohnehin feststehende politische Vorgabe unterstützen. Die Beratenen vermissen die politische Realitätsnähe der Empfehlungen und bemängeln den zeitlichen und methodischen Aufwand für die Gutachten bis hin zu der Aussage, bei Consulting-Unternehmen bekämen sie innerhalb kurzer Frist klare und verwertbare Ergebnisse auf Hochglanzbrochüren, ohne das lästige Wenn und Aber der Wissenschaft.

Beide Klagelieder enthalten ihre Berechtigung. Gleichwohl: So negativ fällt die Bilanz der wirtschaftspolitischen Beratung nun auch wieder nicht aus.

Eine Reihe von Vorschlägen des SVR sind später und teilweise in der Wirtschaftspolitik umgesetzt worden, wie etwa die Reformvorschläge zum System der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit, zur Anhebung des regulären Zugangsalters zur Gesetzlichen Rentenversicherung oder zur Unternehmensbesteuerung. Aber: Es bedarf eines langen Atems, bis sich die Wirtschaftspolitik überhaupt der aufgezeigten Probleme annimmt, so dass sich der Berater nicht zu schade sein darf, Jahr für Jahr beharrlich auf die Problemlage aufmerksam zu machen. Und das Ergebnis findet dann nicht immer den ungeteilten Beifall des Beraters, weil es häufig Kompromissen auf Grund einer politischen Gemengelage geschuldet ist. Das mag frustrierend sein und erklärt vielleicht, warum Berater mitunter aus ihrer Rolle schlüpfen und versuchen, sich aktiv in die Wirtschaftspolitik einzumischen. Geduld und Beharrlichkeit sind als Beratertugenden mithin unerlässlich und – was häufig als ebenso frustrierend empfunden wird – bei erfolgreicher Umsetzung seiner Vorschläge ist von dem Berater in der Regel keine Rede mehr, weil sich die Politik die Erfolge naheliegenderweise auf die eigenen Fahnen schreibt. Außerdem stammen die gleichen oder ähnliche Ratschlä-

ge von mehreren Institutionen, so dass ein Zurechenproblem entsteht, wie etwa in Deutschland hinsichtlich verschiedener Varianten von Kombilohnmodellen.

Selbst wenn vorgeschlagene Maßnahmen erfolgreich umgesetzt worden sind, bleibt dem Berater Unbill nicht erspart. Die Agenda 2010, die der seinerzeitige Bundeskanzler Schröder vor rund fünf Jahren verkündete, fußte in nicht unerheblichem Umfang auf Ratschlägen des SVR und zeigt auf dem Arbeitsmarkt erste Früchte. Die Genugtuung im SVR darüber hält sich indes in Grenzen, weil die Politik wichtige Reformelemente wieder verwässert, also die Gefahr besteht, das Erreichte wieder zu verspielen. Dazu gehört vor allem das Vorhaben, in Deutschland Mindestlöhne einzuführen, mit der offenbar nur sehr schwer vermittelbaren Konsequenz beträchtlicher Beschäftigungsverluste.

Das bereits angesprochene Klagelied der Beratenen entbehrt ebenso nicht einer gewissen Berechtigung. Dies beginnt mit der fast schon sprichwörtlichen Uneinigkeit in der Wissenschaft, die bereits angesprochen wurde. Von individuellen Profilneurosen einzelner Wissenschaftler abgesehen, resultiert diese Uneinigkeit aus dem Selbstverständnis der Wissenschaft, immer alles, gerade auch das Akzeptierte, in Frage zu stellen. Des Weiteren erreicht man die für eine wissenschaftliche Karriere unerlässlichen Publikationserfolge weniger durch Forschungsergebnisse, die das Bekannte bestätigen, sondern für abweichende Resultate, für Anomalien und Spezialfälle. Ein Beispiel dafür stellt die Untersuchung zweier amerikanischer Ökonomen zum Mindestlohn dar, in der gezeigt wurde, dass im Fall eines Schnellrestaurants in den Vereinigten Staaten ein Mindestlohn positive Beschäftigungseffekte aufweisen kann. Dieses Resultat machte Furore, ob schon es von ebenso seriösen Untersuchungen bestritten wurde, das Ergebnis mithin offen ist.<sup>5</sup> Dieser Ausnahmefall eines Nachfragemonopols auf dem Arbeitsmarkt, der Gegenstand der einschlägigen Lehrbuchliteratur ist<sup>6</sup>, gehört nun bei den Anhängern eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zum Standardrepertoire ihrer Argumente und dient als Beleg für die segensreichen Wirkungen des Mindestlohns überhaupt. Diese Überbetonung von Ausnahmefällen machte leider vor dem Sachverständi-

<sup>5</sup> Vgl. Card, D. und A. B. Krüger (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton (University Press); Neumark, D. und W. Wascher (2007), *Minimum Wages and Employment*, Institut Zukunft der Arbeit, IZA Discussion Paper No. 2570, Bonn; W. Franz (2007), *Der trügerische Charme des Mindestlohns*, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 40 (4), S. 431-438.

<sup>6</sup> Vgl. W. Franz (2006), *Arbeitsmarktökonomik*, 6. Auflage, Berlin et al. (Springer), S. 129.

genrat nicht halt, mit der unerfreulichen Begleiterscheinung, dass ein Ratsmitglied hinsichtlich seiner Ablehnung eines Mindestlohns eine Kehrtwendung vollzog und als Vorsitzender öffentlich für eine Minderheitsposition wirbt.

In der Wissenschaft lässt sich dieses diffuse Erscheinungsbild nicht vermeiden und sollte es vermutlich auch nicht. Wer wollte in der Wissenschaft bestimmen, was der Regelfall beziehungsweise der Spezialfall ist? Der wirtschaftspolitische Berater muss aber genau diese Entscheidung nach sorgfältiger Abwägung in transparenter Weise treffen. Dazu gehört eine Portion Mut, weil die Profession sich dann nicht in allen Facetten repräsentiert fühlt und gern und ohne Umschweife mit dem Urteil einer unzulässigen Simplifizierung zur Stelle ist.

Ein weiteres Problem im Spannungsverhältnis zwischen operativer Wirtschaftspolitik und wirtschaftspolitischer Beratung betrifft die tatsächliche und vermeintliche Realitätsferne mancher Empfehlungen. Anders formuliert: Inwieweit soll die wirtschaftspolitische Beratung bei ihren Ratschlägen Restriktionen hinsichtlich der Durchsetzbarkeit von Empfehlungen berücksichtigen, wenn die eigentlich erstbesten Empfehlungen zwar grundsätzlich akzeptiert, jedoch als nicht mehrheitsfähig degradiert werden? In der Tat: Jeder politischen Gestaltung geht eine Mehrheitsbeschaffung voraus<sup>7</sup> oder wie es ein Minister formuliert hat: „Entscheidend ist nicht, wie die Dinge sind, sondern wie die Menschen sie sehen.“<sup>8</sup> Hinderlich ist ferner, dass viele Empfehlungen sich auf das Endergebnis eines Reformvorschlages konzentrieren, sich jedoch über den Weg ausschweigen, den die Politik dorthin einschlagen sollte, insbesondere wie das Akzeptanzproblem bei Reformen gelöst werden soll.<sup>9</sup> Aber: Das politisch Machbare ist zumindest auf längere Sicht beeinflussbar, nicht zuletzt durch eine Öffentlichkeitsarbeit des wirtschaftspolitischen Beraters, hauptsächlich indes durch um Mehrheiten werbende Aktivitäten des Politikers. Daher sollten sich wirtschaftspolitische Empfehlungen nicht auf das derzeit Machbare beschränken, sondern das ökonomisch Richtige eindeutig in den Vordergrund stellen, gegebenenfalls verbunden mit einem Stufenplan oder notfalls, weil nicht ohne Risiken, mit

---

<sup>7</sup> Dieses Zitat wird dem früheren Bundeskanzler Helmut Schmidt zugeschrieben.

<sup>8</sup> Eekhoff, J. (2004), Beratungsresistenz der Politiker oder Beratungsinsuffizienz der Wissenschaftler?, in: B. P. Priddat und Th. Theurl (Hrsg.), Risiken der Politikberatung. Der Fall der Ökonomen. Baden-Baden (Nomos), S. 199-208.

<sup>9</sup> Vgl. dazu Heinemann, F. (2008), Die Rückkehr des Reformstaus, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. März 2008, S. 15.

einem ergänzenden Vorschlag für eine Zweitbestlösung, sofern diese wenigstens den Status quo verbessert.

Bei den Wirtschaftsforschungsinstituten sind die Spannungsverhältnisse etwas anders gelagert, weil hier eine Dreiecksbeziehung existiert: Wirtschaftspolitik, Wirtschaftsforschungsinstitute und universitäre wirtschaftswissenschaftliche Forschung.

Ein Hauptproblem bei der Interaktion zwischen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschungsinstituten ist die fehlende Kongruenz zwischen den Bedürfnissen der Wirtschaftspolitik hinsichtlich rasch verfügbarer Expertisen zu aktuellen Themen einerseits und den oft zeitaufwändigen wissenschaftlichen Qualitätsanforderungen andererseits.<sup>10</sup> Noch schlimmer verhält es sich mit den Medien, die sofort und zu jedem Aspekt – in Anlehnung an die Eidesformel – die Wahrheit, die volle Wahrheit und nichts als die Wahrheit hören wollen. Sie reagieren mit Unverständnis, wenn man sie um Bedenkzeit bittet oder sich gar für unzuständig erklärt, eben weil es anscheinend genügend Consultants und Professoren mit einer ausgeprägten Begabung für Spontanreaktionen gibt, deren Qualität sich dann allerdings sehr schnell als noch sehr steigerungsfähig herausstellt. In der Wirtschaftspolitik geht es hingegen um einen zunehmenden Wunsch nach kurzfristigen Expertisen zu Lasten breiter angelegter Forschungsprojekte. Man muss dieses Konfliktpotenzial aber nicht überziehen. Zu zahlreichen Themen existieren in den Wirtschaftsforschungsinstituten ein Expertenwissen und womöglich bereits anderweitig angefertigte Untersuchungen, so dass entsprechende Anfragen vergleichsweise zügig bearbeitet werden können. Erforderlich sind hier in erster Linie eine Transparenz darüber, welches Wirtschaftsforschungsinstitut welche Themen besetzt, und eine Art Koordinationsstelle, welche die Anfragen zielgerichtet an die betreffenden Adressaten richtet. Dies zu bewerkstelligen sollte möglich sein, kostet allerdings Geld, weil entsprechende Kapazitäten vorgehalten werden müssen.

Die Interaktion zwischen universitären Wirtschaftswissenschaften und Wirtschaftsforschungsinstituten ist ungleich spannungsreicher, obschon sich diesbezüglich bereits vieles zum Besseren gewendet hat. Im Vergleich zu den neunziger Jahren ist das wissenschaftliche Niveau der meisten führenden Wirtschaftsforschungsinstitute markant angestiegen, wie das viel-

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu Zimmermann, K. F. (2008), Der Berater als Störenfried: wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung, Wirtschaftsdienst 88 (2), S. 101-107.

fach objektivierbar belegt wurde, etwa durch die Pro-Kopf-Anzahl von Dissertationen, Habilitationen und hochrangigen Publikationen. Manche wirtschaftswissenschaftliche Fakultät in Deutschland wäre froh, wiese sie den Publikationserfolg eines der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute auf. Maßgeblich dazu beigetragen haben die Evaluationen, denen sich die Wirtschaftsforschungsinstitute der Leibniz-Gemeinschaft in regelmäßigem Turnus stellen müssen und bei denen Universitätsprofessoren die Mehrheit innehaben. Bei aller anerkennenden Würdigung dieser Entwicklung hat das Pendel indes etwas zu weit ausgeschlagen, indem bei den bisherigen Evaluationen die Publikationsleistungen das nahezu ausschließliche Bewertungskriterium darstellten, zu Lasten der wirtschaftspolitischen Beratungstätigkeit. Ein Wirtschaftsforschungsinstitut ist kein Universitätsinstitut, selbst wenn es diesbezüglichen Vergleichen häufig gut standhält. Allerdings orientierten sich die Universitätsprofessoren als Gutachter in den Evaluationsverfahren naturgemäß an universitären Einrichtungen und schenkten den anderen Aufgaben der Wirtschaftsforschungsinstitute, wenn überhaupt, weit weniger Aufmerksamkeit. Es besteht aber die begründete Hoffnung, dass in künftigen Evaluationsrunden die Qualität der wirtschaftspolitischen Beratung bei der Bewertung eine stärkere Berücksichtigung finden wird, ohne Abstriche an den wissenschaftlichen Anforderungen vorzunehmen.

Der Spannungsbogen zwischen Wirtschaftsforschungsinstituten und universitärer Wirtschaftswissenschaft besitzt eine weitere Facette, da mitunter die Qualität der Gutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute und deren Ergebnisoffenheit in Frage gestellt wird, verbunden mit Vorschlägen für eine Qualitätssicherung etwa in Form eines „Gütesiegels“.<sup>11</sup> Unbestritten ist die Qualität manches Gutachtens der (führenden) Wirtschaftsforschungsinstitute steigerungsfähig, genauso wie die so manches wissenschaftlichen Beitrages von Universitätsprofessoren, wie eine jahrelange Tätigkeit als Herausgeber wissenschaftlicher Zeitschriften lehrt. Gewiss: An die Qualitätskontrolle mögen beim Auftraggeber etwas weniger strenge Maßstäbe gelegt werden, wenn die Resultate des Gutachtens der Vormeinung des Auftraggebers oder seinen wirtschaftspolitischen Intentionen entsprechen (wobei es sich noch lange nicht um ein „Gefälligkeitsgutachten“ handeln

---

<sup>11</sup> Bönte, W. und B. Lucke (2004), Qualitätssicherung in der volkswirtschaftlichen Auftragsforschung: Eine Fallstudie und ein Vorschlag, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 5 (1), S. 1-22. Die Autoren betonen allerdings, dass sie mit ihrer Fallstudie – kritisiert wird eine Studie des ifo-Instituts zum Länderfinanzausgleich – nicht allgemein auf die Qualität der volkswirtschaftlichen Auftragsforschung rückschließen wollen (S. 20).

muss). Schlechte Auftragsgutachten mögen höhere Kosten in Form wirtschaftspolitischer Fehlentscheidungen verursachen, während ein missratener akademischer Beitrag gegebenenfalls nur eine Reputationseinbuße des Betreffenden zur Folge haben mag. Aber: Schlicht falsch ist die Auffassung, in der volkswirtschaftlichen Auftragsforschung gäbe es keinen Qualitätssicherungsmechanismus, im Gegenteil, er ist mindestens ebenso effektiv wie in der akademischen Forschung.<sup>12</sup> Die Gutachten unterliegen einer internen und externen Qualitätskontrolle durch Institut und Auftraggeber und sie werden der (akademischen) Öffentlichkeit zugänglich gemacht, zugegebenermaßen mitunter mit beträchtlicher Verspätung auf Grund politischer Opportunitätsüberlegungen seitens des Auftraggebers. Minderwertige oder tendenziöse Gutachten beschädigen den Ruf eines Wirtschaftsforschungsinstituts, wie dies in der Tat vereinzelt vorgekommen und zu Recht thematisiert worden ist. Deshalb liegt es im Interesse beider Seiten, des Instituts und des Auftraggebers, hinreichende Vorkehrungen zur Qualitätssicherung zu treffen. Dies geschieht, wobei die Pflicht zur Veröffentlichung sämtlicher Gutachten dem Institut wie dem Auftraggeber angelegen sein muss. Hier gilt es, vereinzelte Hemmschwellen in der ein oder anderen Ministerialbürokratie ganz abzubauen.

Diese Überlegungen gelten analog zu dem manchmal erhobenen Vorwurf, bei einem bestimmten Gutachten handele es sich um ein „Gefälligkeitsgutachten“. Zunächst: Qualität und Ergebnisoffenheit sind die Garanten einer hohen Reputation und ein „Gefälligkeitsgutachten“ würde Ansehensverluste erzeugen, die weit über eventuelle kurzfristige finanzielle Vorteile hinausgingen. Schon aus diesem Grund wird sich kein Institutsleiter auf „Gefälligkeitsgutachten“ einlassen. Des Weiteren: Tatsächliche oder vermeintliche Gefälligkeitsgutachten werden schnell öffentlich bekannt und verlieren für den Auftraggeber erheblich an Wert. Das gilt insbesondere für den bekannten Fall, dass vor längerer Zeit ein Wirtschaftsforschungsinstitut für zwei unterschiedliche Auftraggeber jeweils – obgleich zu verschiedenen Zeitpunkten – Gutachten zum gleichen Sachverhalt erstellt hatte und zwar mit sich widersprechenden Ergebnissen, die zu allem Überfluss auch noch den vermuteten jeweiligen Interessen der beiden Auftraggeber entsprachen. Das betreffende Institut hat dies mit neu verfügbaren Daten zu rechtfertigen versucht, gleichwohl hallt das negative (Presse-)Echo noch heute nach. Schließlich: Nicht jedes den Vorstellungen des Auftraggebers ent-

---

<sup>12</sup> Vgl. dazu Klodt, H. (2005), Wes Lied ich sing ... Anmerkungen zur Qualitätssicherung in der volkswirtschaftlichen Auftragsforschung, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 6 (3), S. 421-427.

sprechende Untersuchungsergebnis lässt Rückschlüsse auf ein Gefälligkeitsgutachten zu. Sonst könnte man wirtschaftspolitisch orientierte, akademische Fachaufsätze ebenso politisch einordnen.

Nicht mit Gefälligkeitsgutachten verwechselt werden dürfen Gutachten, deren Thema die möglichst effiziente Umsetzung einer wirtschaftspolitischen Vorgabe ist, ohne dass diese (erneut) hinterfragt wird. So stellt es beispielsweise kein Gefälligkeitsgutachten dar, wenn untersucht wird, wie eine quantitativ vorgegebene Reduktion von CO<sub>2</sub> etwa mit Hilfe eines Zertifikatehandels am besten erreicht wird, selbst wenn die Effektivität der Klimapolitik als solche kontrovers diskutiert wird.

Wenn seitens eines Auftraggebers bestimmte Forschungsergebnisse erwünscht sind, dann könnte das höchstes über die Auswahl des zu beauftragenden Instituts geschehen, weil einzelne Institute als eher gewerkschaftsnah oder eher marktwirtschaftlich orientiert gelten. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass diese Ausrichtungen unterschiedliche Auffassungen in der Nationalökonomie reflektieren und nicht notwendigerweise die wissenschaftliche Qualität der Gutachten widerspiegeln. Bei den führenden Wirtschaftsforschungsinstituten der Leibniz-Gemeinschaft haben sich solche Unterschiede indes weitgehend eingeebnet.

### **Schlussbemerkung**

Es ziemt sich, eine Walter Adolf Jöhr-Vorlesung mit einem Zitat von Professor Jöhr zu beenden. In seinem bereits erwähnten Buch über „Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik“ schreibt er im letzten Abschnitt: „Bei der Beurteilung konkreter wirtschaftspolitischer Probleme türmen sich so viele Schwierigkeiten auf, daß der Forscher gewisse Hemmungen verspüren könnte, sich ihnen zu widmen. Nimmt er jedoch an der *Not der darbenden Schichten und Völker* innerlich Anteil, sieht er in der *Gestaltung der Wirtschaftsordnung ein Schicksalsproblem der abendländischen Gesellschaft* und fühlt er sich als Nationalökonom hierfür *mitverantwortlich*, so wird er vor den Schwierigkeiten, die sich ihm bei der Beurteilung wirtschaftspolitischer Probleme in den Weg stellen, nicht zurückschre-

---

cken.“<sup>13</sup> Dem ist selbst fünfzig Jahre später nichts hinzuzufügen, selbst wenn ich persönlich es etwas nüchterner ausdrücken würde.

---

<sup>13</sup> Jöhr, W. A. (1969), S. 110, Hervorhebungen im Original.



## Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesungen

- 1988 Prof. Dr. Dr. h.c. mult. **Wilhelm Krelle**, Bonn  
*Lange Wellen der wirtschaftlichen Entwicklung*
- 1989 Prof. Dr. Dr. h.c. mult. **Ota Šik**, St. Gallen  
*Der Weg 3a und 3b. Neue Aussichten für eine Konvergenz der Systeme*
- 1990 Prof. Dr. Dr. h.c. mult. **Kurt W. Rothschild**, Wien  
*Deregulierung - Anatomie eines Schlagwortes*
- 1991 Prof. Dr. Dr. h.c. **Gottfried Bombach**, Basel  
*Zur Arbeitslosigkeit der Gegenwart*
- 1992 Prof. Dr. **Ernst Heuss**, Erlangen-Nürnberg  
*Evolutorik und Marktwirtschaft*
- 1993 Prof. Dr. **Erich Streissler**, Wien  
*Unmöglichkeit und Notwendigkeit der Wirtschaftspolitik als bleibendes Dilemma*
- 1994 Prof. Dr. **Wolfgang Stolper**, Ann Arbor, USA  
*Geschichte und Theorie in der Analyse des kapitalistischen Prozesses - ein Schumpeterscher Ansatz*
- 1995 Prof. Dr. Dr. h.c. mult. **Hans Albert**, Heidelberg  
*Die Idee rationaler Praxis und die ökonomische Tradition*
- 1996 Prof. Dr. Dr. h.c. mult. **Norbert Klöten**, Tübingen  
*Im Sog der Währungsunion. Reflektionen über die Europäische Union und die Schweiz*
- 1997 Prof. Dr. **Hans Christoph Binswanger**, St. Gallen  
*Chinesische Ökonomik. Fünf ordnungspolitische Denkrichtungen in der Chinesischen Ökonomik und ihre europäischen Parallelen*
- 1998 Prof. Dr. Dr. h.c. **Heinz König**, Mannheim  
*Gründungsdynamik, Innovation und Beschäftigung*

- 1999 Prof. Dr. Dr. h.c. mult. **Herbert Giersch**, Kiel  
*Marktökonomik für die offene Gesellschaft*
- 2000 Prof. Dr. Dr. h.c. **Peter Bernholz**, Basel  
*Globalisierung und Umstrukturierung: Sind sie neu?*
- 2001 Prof. Dr. Dr. h.c. mult. **Bruno S. Frey**, Zürich  
*Glück und Nationalökonomie*
- 2002 Prof. Dr. **Ulrich Witt**, Jena  
*Wirtschaftswachstum - was geschieht auf der Nachfrageseite?*
- 2003 Prof. Dr. Dr. h.c. **Horst Siebert**, Kiel  
*Müssen Arbeitslose sein? Zur Reform von Arbeitsmarkt und Sozialstaat in Deutschland*
- 2004 Prof. Dr. Dr. h.c. **Hans-Werner Sinn**, München  
*Das Dilemma der Globalisierung*
- 2005 Prof. Dr. **Ernst Baltensperger**, Bern  
*Vom Sinn und Unsinn des Schuldenmachens  
Privatschulden, Staatsschulden, Aussenschulden -  
Plädoyer für langfristige Konsistenz*
- 2006 Prof. Dr. Dr. h.c. **Ernst Fehr**, Zürich  
*Neuroökonomik - Die Erforschung der biologischen  
Grundlagen des menschlichen Sozialverhaltens*
- 2007 Prof. Dr. h.c. mult. **Martin Hellwig**, Ph. D., Bonn  
*Wirtschaftspolitik als Rechtsanwendung  
Zum Verhältnis von Jurisprudenz und Ökonomie in der  
Wettbewerbspolitik*
- 2008 Prof. Dr. Dr. h.c. mult. **Wolfgang Franz**  
*Wirtschaftspolitische Beratung und Wirtschaftspolitik in  
Deutschland: Eine spannungsreiche Beziehung*

Texte unter

<http://www.fgn.unisg.ch/public/public.htm>

# **Volkswirtschaftliche Beiträge der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie**

1. **Ernst Baltensperger**

*Vom Sinn und Unsinn des Schuldenmachens, Privatschulden, Staats-  
schulden, Aussenschulden - Plädoyer für langfristige Konsistenz.*  
Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesung 2005.

2. **Frode Brevik**

*Asset Pricing and Macroeconomic Risk, 2005.*

3. **Ernst Fehr**

*Neuroökonomik - Die Erforschung der biologischen Grundlagen des  
menschlichen Sozialverhaltens.*  
Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesung 2006.

4. **Philipp Harms und Matthias Lutz**

*Aid, Governance and Private Foreign Investment. Some Puzzling  
Findings for the 1990s.*  
Sonderdruck aus: The Economic Journal 116, July 2006.

5. **Christian J. Busch**

*Democracy and Economic Development  
How the Interaction of Political Institutions and the Structure  
of Production Influences Policies and Growth. 2007.*

6. **Martin Hellwig**

*Wirtschaftspolitik als Rechtsanwendung - Zum Verhältnis von  
Jurisprudenz und Ökonomie in der Wettbewerbspolitik.*  
Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesung 2007.

7. **Frode Brevik und Manfred Gärtner**

*Teaching Real Business Cycles to Undergraduates.*  
Sonderdruck aus: Journal of Economic Education 38, Spring 2007.

8. **Wolfgang Franz**

*Wirtschaftspolitische Beratung und Wirtschaftspolitik in Deutschland:  
Eine spannungsreiche Beziehung.*  
Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesung 2008.