

„Ich bin aber kein Löwe“, sagte das Hühnchen. „Das allerdings“ sagte die weise Eule streng, „interessiert mich nicht. Ich mache Beratung, die Implementierung ist Dein Problem“.

Wissenschaftliche Politikberatung zwischen ökonomischer und politischer Rationalität

1. Für Ökonomen ist wissenschaftliche Politikberatung einfach. Auf der Grundlage eines dezisionistischen Ansatzes von Theorie der Wirtschaftspolitik à la Tinbergen-Weber bestimmen Ökonomen den optimalen Mitteleinsatz zur Erreichung vorgegebener Ziele. Dies entspricht auch üblicher Auftragsforschung der wissenschaftlichen Politikberatung selbst für formal unabhängige Sachverständige, die den Wirtschaftswissenschaftlern die Lösung einer Optimierungsaufgabe bei vorgegebenen Zielen, Mitteln und institutionellen Bedingungen erlaubt. Im günstigsten Fall dürfen bei dezisionistischer qualitativer Wirtschaftspolitik institutionelle Bedingungen mitbedacht und im Sinne von Szenarien variiert werden. Im Ergebnis folgen wirtschaftspolitische Empfehlungen, an die sich die politischen Entscheidungsträger halten können und an die sie sich – oft zur Verwunderung der wissenschaftlichen Auftragnehmer – manchmal auch halten. Ökonomen optimieren dabei vor dem Hintergrund eines Effizienzbegriffes unter Nebenbedingungen, erweiterte Zielkataloge bis hin zu umfangreichen Systemen sozialer Indikatoren machen die Dinge auf jeden Fall komplizierter, selten genug komplexer: das one-stone-one-bird-Theorem muss erfüllt sein, Zielkonflikte führen zu trade-offs und Zweitbestlösungen bei Bewertungen gesellschaftlicher Kosten und Erlöse, deren Kriterien für den wirtschaftswissenschaftlichen Berater vorgegeben sind.
2. Fragt man, um ein Aperçu von Churchill zu benutzen, 10 Ökonomen um ihre Meinung, bekommt man 11 Antworten dann, wenn unter den Ökonomen Keynes selbst ist. Die Gründe für die vielfältigen Antworten liegen in der Vielfalt der Auffassungen über ökonomische Funktionsmechanismen, die die Ziel-Mittel-Relationen bestimmen. Ein Vertreter der Theorie rationaler Erwartungen wird die Wirkungen von finanzpolitischen Instrumenten anders bewerten als ein Bastard-Keynesianer, der Geldillusionen bei Akteuren annimmt. Die Vielfalt der Antworten verwirren politische Entscheidungsträger, die dann oft Beliebigkeit vermuten. Diese Vermutung ist falsch, wenn Politikberatung den anerkannten wissenschaftlichen Standards - logische Richtigkeit, Falsifizierbarkeit – folgt und empirisch nachvollziehbar und nachprüfbar kalibriert. Politik muss entscheiden, welchem Ratschlag sie bei widerstreitenden Empfehlungen folgt oder, liegt nur eine gültige Empfehlung für die Bestlösung vor, ob sie diese der Zweit- oder Dritt-Best-

Lösung vorzieht. Politik wird diese Entscheidung freudig treffen, da die der politischen Entscheidung über die zu wählende Politikmaßnahme zugrunde liegende politische Rationalität keineswegs der dem Ziel-Mittel-Modell des Beraters zugrunde liegenden ökonomischen Rationalität entspricht.

3. Die Entscheidung über die zu realisierende Politik folgt der in offenen Gesellschaften Politik bestimmende gesellschaftliche Zustimmungslogik. Für die Implementierung von Politiken braucht der politische Entscheidungsträger in demokratischen Gesellschaften die Zustimmung des Souveräns, meist auf kurze, manchmal erst auf mittlere, sicher aber auf lange Sicht. Durch Formung individueller Präferenzen und Beeinflussung des Selektionsprozesses bei der Bildung des gesellschaftlichen Willens können politische Entscheidungsträger auch bei kurzfristiger Ablehnung von Politiken Mehrheiten auf mittlere oder lange Sicht gewinnen, in jedem Fall müssen sie sich bei der Wahl der Politik mit den Präferenzen der Wähler auseinandersetzen. Dies gilt jedenfalls in offenen Gesellschaften, in denen aufgrund demokratischer Prozeduren Macht auf Zeit verliehen wird und friedlicher (demokratischer) oder weniger friedlicher (revolutionärer) Machtverlust immer droht. Welche Rolle ökonomische Effizienz oder andere Zielvorstellungen wirtschaftswissenschaftlicher Beratung dabei spielen, ist eine empirische Frage. Diese Frage wird auf der Grundlage individueller Präferenzen bei unterschiedlichen Problemlagen und ihrer Perzeption über den konstitutionell verfassten Selektionsprozess der Bildung des gesellschaftlichen Willens jeweils unterschiedlich beantwortet. Politische Entscheidungsträger suchen Mehrheiten für ihre Politiken, Zustimmung und Akzeptanz eines von ihnen formulierten Begriffs von gesellschaftlichem Wohlstand, der sich in der Konkurrenz zu anderen durchsetzen soll und jedenfalls nicht, wie Arrows Unmöglichkeitstheorem deutlich werden lässt, durch simple Aggregation individueller Präferenzen entstanden ist. Die politischer Rationalität zugrundeliegende und von Politik unter Nebenbedingungen zu maximierende soziale Wohlfunktionsfunktion enthält politische Variablen wie Wiederwahlwahrscheinlichkeiten bei durch das politische System bestimmten Zeithorizonten, nicht aber jene Variablen, die dem Zielsystem wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung zugrunde liegt. Die ökonomisch beste Lösung interessiert Politiker in der Regel dann nicht, wenn sie ohne systemgefährdende gesellschaftliche Konflikte nicht durchsetzbar ist, zu demokratischem Machtverlust führt oder der Revolution zur Geltung verhilft. Nicht nur in Deutschland ist Ordnung relevantes Politikparadigma, weit häufiger als gewaltsamer Umsturz.
4. Wissenschaftliche Politikberatung, soll sie denn politisch relevant werden, beinhaltet die Aufgabe der Formulierung einer optimalen Politik zur Gewinnung, Erhaltung und Ausdehnung von Macht unter den Nebenbedingungen der Minimierung ökonomischer Kosten. Den Wirtschaftswissenschaftlern fällt der zweite Teil der Aufgabe zu, den ersten Teil der Aufgabe übernehmen die politischen Entscheidungsträger selbst. In offenen Gesellschaften ist dies die beste, weil effiziente Lösung. Die Konkurrenz der politischen Alternativen fördert die Effizienz der Entscheidungsfindung zwischen Politikalternativen und erlaubt einen gesellschaftlichen Willensbildungsprozess, der bei Verleihung von Macht auf Zeit und demokratischen Prozeduren ein hohes Maß von unterschiedlichen Auffassungen über die richtige Alternative auch im Zeitablauf aufnehmen kann. Dem wirtschaftswissenschaftlichen Berater bleibt die Rolle des Beobachters, der, um noch ein Aperçu aufzunehmen, zwar die Preise, nicht aber die gesellschaftlichen Werte kennt und in ihrer Bedeutung einzuschätzen vermag. Und das ist auch gut so.