

Zur Berechtigung eines Sachverständigenrates

Diagnose und Prognose

Gliederung:

- 1. Einleitung**
- 2. Die Unterscheidung zwischen Diagnose und Prognose**
- 3. Problematik der Diagnose**
- 4. Problematik der Prognose**
- 5. Alibifunktion wissenschaftlicher Beratungsgremien?**

1. Einleitung

Vor nicht zu langer Zeit äußerte ein Spitzenpolitiker die Auffassung, dass das Gremium des Sachverständigenrates abgeschafft werden sollte. Zur Begründung verwies er darauf, dass die Sachverständigen die Börsenkrise und die beginnende Rezession nicht richtig vorausgesehen hätten und dass im Übrigen innerhalb der Parteien und Ministerien genügend Sachverstand angesiedelt sei.

Meiner Meinung nach kommt in dieser Äußerung einerseits eine Verkennung dessen zum Ausdruck, was im Rahmen einer wissenschaftlich ernst zunehmenden Prognose überhaupt prognostiziert werden kann, andererseits wird verkannt, welche Aufgaben einem unabhängigen Sachverständigengremium in unserer Gesellschaft zukommen. Im Übrigen reicht es auch nicht aus, dass die Politiker genügend sachverständige Personen beschäftigen, sie müssen auch bereit sein, diese Personen zu Rate zu ziehen, bevor sie tätig werden und Äußerungen über Wirkungszusammenhänge machen.

Die Meinungen von Sachverständigen mögen zwar für die Politiker bisweilen unbequem erscheinen, dann nämlich, wenn darauf hingewiesen wird, dass mit den beabsichtigten Maßnahmen die angestrebten Ziele gar nicht realisiert werden können oder dass

negative Nebenwirkungen auf andere Ziele der Wirtschafts- und Sozialpolitik befürchtet werden müssen. Trotzdem kann die Meinung unabhängiger sachverständigen den Politikern auch hilfreich sein, nicht nur, wenn die Sachverständigen die eingeschlagene Politik loben, sondern vor allem auch dann, wenn unpopuläre Maßnahmen notwendig werden und wenn die Politiker die Notwendigkeit solcher Maßnahmen mit den Empfehlungen der Sachverständigen rechtfertigen können.

Ich möchte in diesem Artikel diese Äußerung zum Anlass nehmen, um einerseits darzulegen, was eine wissenschaftlich ernst zunehmende Prognostik überhaupt leisten kann und um andererseits aufzuzeigen, welche Funktionen dem Sachverständigenrat, aber auch ganz allgemein wissenschaftlichen Beratergremien und gutachterlichen Äußerungen von Wissenschaftlern zufallen können.

Es soll in einem ersten Schritt aufgezeigt werden, worin sich Diagnose und Prognose unterscheiden und welche Diagnose- und Prognose-Instrumente im Verlauf der Geschichte der Wirtschaftswissenschaften entwickelt wurden. Wir werden uns also bewusst auf wirtschaftliche Entwicklungen beschränken, das Bedürfnis nach einer Diagnose oder Prognose kann natürlich im Hinblick auf nahezu alle wissenschaftlichen Problemfelder entstehen, nicht nur wirtschaftliche, sondern auch politische und kulturelle Ereignisse bedürfen der Aufklärung, es besteht nicht nur im Hinblick auf gesellschaftliche, sondern auch auf höchst persönliche Ereignisse ein Bedarf nach Aufklärung über die zu erwartende Entwicklung einzelner Daten. Hier soll allerdings nur die Entwicklung wirtschaftlicher Variablen problematisiert werden.

Wir werden dann in einem zweiten und dritten Schritt darlegen, worin denn das Problem einer Diagnose und einer Prognose liegt, was diese beiden Instrumente überhaupt leisten können und wo ihre Grenzen liegen. In einem vierten Schritt werden wir uns mit den einzelnen Funktionen eines Sachverständigenrates bzw. wissenschaftlicher Beratergremien zuwenden. Wir werden in Erinnerung rufen, welche Aufgaben der Gesetzgeber dem in den 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts geschaffenen Sachverständigenrat zugewiesen hat, welche Aufgaben diesem Gremium im Gegensatz zu anderen wissenschaftlichen Beiräten in anderen Ländern nicht zugewiesen wurden, wieweit ein Sachverständigenrat überhaupt Einfluss auf die Handlungen der Politiker nehmen kann und worin schließlich die Gefahren einer solchen Institution liegen können.

2. Die Unterscheidung zwischen Diagnose und Prognose

Bei der Analyse wirtschaftlicher Ereignisse wird im Allgemeinen zwischen einer Diagnose und einer Prognose unterschieden. Von einer Diagnose sprechen wir immer dann, wenn Aufschluss über die augenblickliche wirtschaftliche Situation gesucht wird, während eine Prognose die Aufgabe hat, die Entwicklung in den wirtschaftlichen Daten für die nächsten Perioden aufzuzeigen. Eine Diagnose beschränkt sich somit im Wesentlichen auf die augenblickliche Periode, in der wir uns jeweils befinden, es werden nur Daten der gegenwärtigen Periode herangezogen, unter Umständen ergänzt durch Daten bereits vergangener Perioden.

Eine Prognose will hingegen aufzeigen, in welchen Problemgrößen für die zukünftigen Perioden mit Änderungen zu rechnen sein wird, welche Richtung diese Änderungen vermutlich nehmen werden und mit welchem quantitativem Ausmaß in diesen Größen gerechnet werden muss. Falls sich diese Aussagen auf wissenschaftliche Hypothesen stützen, liegt hier eine Prognose vor im Gegensatz zur Prophetie, deren Aussagen nicht wissenschaftlich bewiesen werden können, da diese sich nicht auf empirisch überprüfbare Hypothesen stützt.

Die Prognose erfolgt hierbei stets in Bedingungssätzen, es wird davon gesprochen, dass ein Ereignis x im Zeitpunkt y eintreten wird, wenn wir in der gegenwärtigen Periode und vielleicht auch in den vergangenen Perioden von ganz bestimmten tatsächlichen Verhältnissen ausgehen können. Eine Prophetie hingegen erfolgt bedingungslos; von den prophezeiten Ereignissen wird unterstellt, dass sie eintreten unabhängig davon, von welchen Tatbeständen in der Gegenwart ausgegangen werden muss. Eine Prognose wird also stets konditional, eine Prophetie hingegen kategorisch formuliert.

3. Problematik der Diagnose

Eine wirtschaftliche Diagnose kann sich auf fast alle wirtschaftlichen Daten- und Problemgrößen erstrecken. Wir wollen wissen, wie hoch das Einkommen und die Beschäftigung, die einzelnen Preise der Güter und Produktionsfaktoren sind und wir wollen

erklären, wie die Datengrößen der Gegenwart oder Vergangenheit diese Problemgrößen beeinflusst haben.

Bekanntlich hatte Walter Eucken in seiner Datenlehre sechs volkswirtschaftliche Datengrößen unterschieden, von denen letztendlich alle wirtschaftlichen Problemgrößen, vor allem die Preise und die zum Einsatz kommenden Mengen an Gütern und Produktionsfaktoren bestimmt werden. Es ist dies der Bestand der drei Produktionsfaktoren Boden (wir würden heute eher von Natur sprechen), Arbeit und Kapital, weiterhin der bekannte Vorrat an Produktionstechniken, mit denen die Güter produziert werden können, die Art und der Umfang an Bedürfnissen, die darüber entscheiden, welche Güter überhaupt und in welchen Mengen auf den Märkten nachgefragt werden und schließlich die rechtliche Ordnung, welche festlegt, welche Handlungen erlaubt sind und welche nicht und welche Anreize von dem wirtschaftlichen Subsystem auf die Handlungen der Unternehmungen und Haushalte ausgehen.

Eine Produktionsfunktion kann nun aufzeigen, in welchem Verhältnis der wirtschaftliche Output (die Gesamtproduktion) zu diesen Daten (den Inputfaktoren) steht. Es gilt die Gleichung:

$$Y = A^\alpha * K^{(1-\alpha)},$$

wobei Y das Inlandsprodukt, A die Anzahl der eingesetzten Arbeitsstunden, K die Menge an Kapital zum Ausdruck bringt. Der Einfachheit halber wurden hier die Produktionsfaktoren Kapital und Boden als bei der Produktion eingesetztes Erwerbsvermögen zusammengefasst. Die Produktionstechnik kommt in den Exponenten α und $(1-\alpha)$ zum Ausdruck.

Es wird hierbei unterstellt, dass die Produktionsbedingungen hinreichend durch eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion zum Ausdruck gebracht werden. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass auf der einen Seite eine partielle Zunahme eines Produktionsfaktors allein zu sinkenden Grenzerträgen führt (die Produktion nimmt zwar zu, aber mit immer geringer werdenden Zuwachsraten) dass aber auf der anderen Seite eine gleichmäßige Zunahme aller Produktionsfaktoren auch zu einem gleich großen und konstantbleibendem Zuwachs im Gesamtprodukt führt.

Die Bedarfsstruktur kommt hierbei dadurch zum Tragen, dass in einer freien Marktwirtschaft nur diejenigen Güter produziert werden, die auch nachgefragt werden. Der Beitrag der rechtlichen Ordnung liegt schließlich darin, dass das Angebot und die Nachfrage von bzw. nach Produkten und Produktionsfaktoren durch die von der rechtlichen Ordnung ausgehenden Anreize bestimmt werden. Die Ordnung legt fest, welche Handlungsweisen nicht erlaubt sind; gleichzeitig gehen von Ordnungssystem Anreize auf die wirtschaftenden Personen aus, ganz bestimmte Handlungsweisen zu ergreifen.

Jede dieser Größen (Daten- wie Problemgrößen) kann nun Gegenstand einer wirtschaftlichen Diagnose sein. Dies gilt in erster Linie für die gesamtwirtschaftlichen Größen, kann sich aber im Einzelfall (z. B. bei der Analyse der Produktionsstruktur) sehr wohl auch auf Daten einer einzelnen Branche beziehen. Es gibt kaum Problem- oder Datengrößen, welche sich nicht für eine Diagnose eignen. Zur Diskussion steht hier eigentlich eher die Frage, warum es überhaupt einer eingehenden Analyse im Zusammenhang mit einer wirtschaftlichen Diagnose bedarf. Man könnte der Meinung sein, dass es offen auf der Hand liege, wie hoch die Preise und Löhne, das Inlandsprodukt sowie die Beschäftigung im Einzelnen in der augenblicklichen Periode seien.

Aber bereits dann, wenn wir uns z. B. danach fragen, in welcher Phase der Konjunktur wir uns im Augenblick befinden, ob also ein bisher für die vergangenen Perioden festgestellter Aufschwung zu Ende gegangen ist und nun ein Abschwung (eine Rezession) beginnt, entstehen Probleme, die augenblickliche Situation eindeutig zu kennzeichnen.

Der Grund für diese Schwierigkeiten liegt einmal darin, dass wir nicht davon ausgehen können, dass konjunkturelle Ereignisse in allen Branchen gleichzeitig und mit gleicher Intensität eingeleitet werden. Wir müssen damit rechnen, dass ein Konjunkturabschwung in der Regel zunächst in einigen wenigen Branchen beginnt, während es in anderen Branchen noch aufwärts geht.

Gehen wir von eindeutigen Absatzschwierigkeiten in einer speziellen Branche wie z. B. der Automobilindustrie aus, so ist zunächst unklar, ob diese Krise einen generellen Konjunkturabschwung ankündigt oder ob sie dadurch verursacht wurde, dass ein veränderter Bedarf, eine gewandelte Technik oder auch eine Verknappung in bestimmten Rohstoffen eingetreten ist, die in der Folge

aufgrund der Verschiebung in der Produktionsstruktur in anderen Branchen eher zu einem Anstieg führt und nicht wie bei einem generellen Konjunkturabschwung einen Absatzrückgang auch in den anderen Branchen ankündigt.

Weiterhin ist auch damit zu rechnen, dass sich Mengen und Preise nicht einheitlich entwickeln. Während wir für eine funktionierende Volkswirtschaft unterstellen können, dass ein konjunktureller Abschwung von einem Rückgang in Preisen und Mengen begleitet wird, hat das in der Vergangenheit entstehende Problem einer Stagflation dazu geführt, dass die Preise gerade aufgrund eines Rückganges in der Produktion angestiegen sind. Ist nämlich der Anteil der Fixkosten an den Gesamtkosten sehr hoch, werden bei einem Rückgang der Produktionsmenge die gesamten Stückkosten ansteigen und das wiederum wird die Unternehmer veranlassen, diese Kostensteigerungen auf den Güterpreis zu überwälzen. Eine Preissteigerung ist also nicht länger ein eindeutiges Indiz dafür, dass die Konjunktur wiederum aufwärts schreitet.

In ähnlicher Weise musste empirisch für die letzten Jahrzehnte festgestellt werden, dass die Beschäftigungszahlen hinter der Entwicklung in der Güterproduktion hinterherhinken, dass sich also z. B. ein genereller Aufschwung auf den Gütermärkten augenblicklich noch nicht in den Beschäftigungszahlen niederschlägt und dass der Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt erst stark verzögert eintritt. Also wird man auch hier wiederum ein recht unterschiedliches Bild über die konjunkturelle Entwicklung auf den Güter- und auf den Arbeitsmärkten erhalten.

Woran soll man in einer solchen Lage den Aufschwung messen, an der Entwicklung der Gütermärkte oder der Arbeitsmärkte? Von der Zielsetzung her liegt das Interesse an der augenblicklichen konjunkturellen Entwicklung zumeist an den Arbeitsmarktzahlen, da ein konjunktureller Abschwung insbesondere aufgrund der Zunahme in der Arbeitslosigkeit bekämpft wird. Von der Frage der Verursachung eines Rückganges in den Beschäftigtenzahlen kommt es jedoch in erster Linie auf die Entwicklung auf den Gütermärkten an. Nur dann, wenn es uns gelingt, die Produktion anzukurbeln, können wir auch hoffen, dass – wenn auch verzögert – die Zahl der Arbeitslosen in der Zukunft eines Tages wiederum zurückgeht.

Es kommt also im Zusammenhang mit der Diagnose darauf an, Instrumente zu entwickeln, die trotz unterschiedlicher Entwick-

lung in den konjunkturellen Daten in den Einzelbereichen eine Aussage darüber gestatten, wo wir uns jeweils in einer konkreten Situation gesamtwirtschaftlich befinden. Hierbei ist es ein leichtes festzustellen, welches Ausmaß bestimmte konjunkturelle Daten erreicht haben. Auch können wir durch Hinzuziehung der Daten aus den jüngsten vergangenen Perioden bestimmen, ob diese Einzeldaten gegenüber den Vorperioden zugenommen haben oder sich zurück entwickelt haben.

Bei einer unterschiedlichen Entwicklung in den herangezogenen Daten ist es jedoch ohne weitere Festlegungen nicht möglich, zu beurteilen, inwieweit die gesamte Konjunktur als an- oder absteigend bezeichnet werden kann, wir müssen hierzu das Gewicht der einzelnen Datengrößen im Rahmen eines Gesamtindikators festlegen. Darüber hinaus kann auch dann noch nicht die Frage beantwortet werden, ob bereits ein Gipfel oder Tal dieser Entwicklung erreicht wurde oder ob damit gerechnet werden muss, dass die zukünftige Entwicklung weiterschreitet. Eine solche Frage könnte nur dann beantwortet werden, wenn wir auch eine Prognose über die weitere Entwicklung dieser Daten in den zukünftigen Perioden abgeben könnten.

4. Problematik der Prognose

Eine wirtschaftliche Prognose stellt hingegen einen Versuch dar, die Entwicklung in den wirtschaftlichen Daten für die nächsten Perioden vorauszusagen. Sie ist aus mehreren Gründen notwendig oder zumindest vorteilhaft. Einzelwirtschaftlich betrachtet müssen wir davon ausgehen, dass sich die wirtschaftliche Lage jedes einzelnen im Verlaufe seines Lebens verändert. Dies gilt sowohl für die zeitliche Entwicklung der Einkünfte wie auch des individuellen Bedarfs. Es gibt Perioden, in denen der einzelne noch nicht als Kind oder nicht mehr als Rentner oder Pensionär erwerbstätig ist oder in der er aufgrund sozialer Risiken wie Krankheit, Unfall oder Arbeitslosigkeit keine regulären Erwerbseinkommen zur Befriedigung seiner Bedürfnisse erzielen kann. In anderen Perioden steigt sein Erwerbseinkommen hingegen über seinen augenblicklichen Bedarf.

Andererseits ist jedoch auch der menschliche Bedarf großen Schwankungen ausgesetzt. Es gibt Perioden, in denen der einzelne einen außerordentlichen Bedarf aufweist, z. B. weil eine Wohnung einzurichten ist, eine Familie gegründet wird, Investitionen in den

Beruf getätigt werden müssen oder einfach deshalb, weil aufgrund von Krankheit oder eines Unfalls außerordentliche Ausgaben anfallen.

Dieser nichtsynchrone Verlauf zwischen regulären Einkünften und dem persönlichen Bedarf macht es nun notwendig, in den Zeiten, in denen das augenblickliche Einkommen gemessen am Lebenseinkommen überdurchschnittlich hoch ausfällt, Ersparnisse anzulegen, um auf diese dann zurückgreifen zu können, wenn der Bedarf die regulären Einkünfte übersteigt. Auch kann es aus diesen Gründen notwendig werden, in der heutigen Periode Kredite aufzunehmen, um die Differenz zwischen Bedarf und Einkommen zu überbrücken, wobei die Kredite dann zurückgezahlt werden, wenn das Einkommen in Zukunft wiederum den Bedarf übersteigt.

Eine Planung darüber, wann gespart werden sollte und wann Ersparnisse aufgelöst oder Kredite aufgenommen werden sollen, setzt jedoch gewisse Kenntnisse über den zukünftigen Bedarf sowie über die zu erwarteten Einkommensveränderungen in der Zukunft voraus. Mit anderen Worten: Eine rationale individuelle wirtschaftliche Planung setzt die Kenntnis über die Entwicklung seiner persönlichen Verhältnisse, also eine Prognose voraus.

Aber auch der Wirtschaftspolitiker bedarf für eine rationale Wirtschaftspolitik der Prognose. Auf der einen Seite hat auch er davon auszugehen, dass vor allem aufgrund der konjunkturellen Schwankungen in den wirtschaftlichen Aktivitäten Perioden zu erwarten sind, in denen die Ausgaben die Einnahmen übersteigen und andere Perioden, in denen die Steuereinnahmen die ordentlichen Ausgaben des Staates übersteigen. Auch hier scheint eine rationale Politik die Kenntnis über die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen des Staates, also eine Prognose vorauszusetzen.

Nun scheint auf den ersten Blick die keynesianische Lehre diese Zusammenhänge in den Hintergrund gedrängt zu haben. Entsprechend der Forderung nach einer kompensatorischen Fiskalpolitik hat der Staat die Aufgabe, seine finanzwirtschaftlichen Aktivitäten an die Entwicklung der privaten Gesamtnachfrage anzugleichen. Reicht die private Nachfrage wie in Zeiten der Rezession nicht aus, alle verfügbaren Produktionsfaktoren, vor allem alle Arbeitskräfte zu beschäftigen, so hat der Staat dieses Defizit in der Privatsachfrage durch ein Defizit im Staatsbudget auszugleichen.

Analog hierzu müsste der Staat durch Überschüsse in seinem Budget eine im Vergleich zu den Produktionsmöglichkeiten überschüssige Nachfrage der Privaten ausgleichen. Der Staat kann und sollte also mit anderen Worten dann, wenn konjunkturbedingt die regulären Steuereinnahmen zurückgehen, die notwendigen Ausgaben defizitär finanzieren, ja sogar seine Ausgaben ausweiten. Er bedarf also mit anderen Worten (scheinbar?) keiner Vorsorge in dem Sinne, dass für schlechte Zeiten Rücklagen angelegt werden müssen und damit bedarf es (wiederum scheinbar?) auch keiner Prognose.

Aber der Schein trügt. Zwar wird im Keynesianismus dem Staat das Recht eingeräumt, seine Ausgaben in gewissen Perioden defizitär zu finanzieren. Es bedarf aber gerade wegen dieser Forderung nach einer kompensatorischen Fiskalpolitik einer Prognose über die weitere Entwicklung der wirtschaftlichen Aktivitäten. Wir müssen nämlich davon ausgehen, dass sich die konjunkturpolitischen Maßnahmen des Staates erst nach Ablauf eines gewissen Zeitraumes (time lags) auf die gesamtwirtschaftlichen Zielvariablen wie Einkommen und Beschäftigung auswirken werden.

Hierbei können wir zwischen einem Inside-Lag und einem Outside-Lag unterscheiden. Es vergeht Zeit, bis eine politische Entscheidung gefällt ist und es vergeht nochmals Zeit, bis sich die wirtschaftlichen Individuen an den veränderten politischen Rahmen angepasst haben. Betrachten wir zunächst den Verlauf eines inside lags (also der im politischen Bereich selbst benötigten Zeit) etwas genauer. In der Periode x entstehe konjunkturbedingt Arbeitslosigkeit größeren Umfanges, die es aus der Sicht des Keynesianismus notwendig macht, beschäftigungssteigernde Maßnahmen einzuleiten. Es verstreicht nun eine gewisse Zeit, bis dieser Anstieg in der Arbeitslosigkeit statistisch erfasst ist und den maßgebenden Politikern bekannt wird. Wir sprechen hierbei vom information lag.

Nun kommt es zu den Beratungen der Politiker darüber, was zu tun ist. Es setzt eine Diskussion innerhalb der Parteien ein; sofern eine Koalitionsregierung vorliegt, sind auch Auseinandersetzungen zwischen den die Regierung bildenden Parteien notwendig. Sobald die Regierung eine Entscheidung gefällt hat, ist der sogenannte ‚decision lag‘ beendet.

Nun beauftragen die zuständigen Minister die Ministerialbürokratie, eine Gesetzesvorlage vorzubereiten. Diese wird zunächst im Kabinett verabschiedet und dann als Gesetzesantrag ins Parlament eingebracht. Der Bundestag berät und entscheidet in drei Lesungen. Im Allgemeinen – bei zustimmungspflichtigen Gesetzen – hat im Anschluss daran der Bundesrat (die Länderkammer) ebenfalls zuzustimmen. Lehnt der Bundesrat diese Vorlage ab, so wird zumeist ein Vermittlungsausschuss eingesetzt, dessen Kompromiss dann schließlich von beiden Häusern des Parlamentes verabschiedet werden muss. Als letztes hat der Bundespräsident dieses Gesetz zu veröffentlichen. Mit der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt tritt dann schließlich das Gesetz in Kraft. Der realization lag und damit auch der inside lag ist beendet.

Nun beginnen die Aktivitäten bei den Marktpartnern, vor allem bei den Unternehmungen. Auch sie durchschreiten die drei Phasen des information, decision und realization lag. Es verstreicht eine gewisse Zeit, bis die Gesetze und die in diesen Gesetzen liegenden Möglichkeiten von den Unternehmungen zur Kenntnis genommen werden. Es vergeht weiterhin eine gewisse Zeit, bis die Unternehmungen eine Entscheidung gefällt haben. Vor allem in großen Kapitalgesellschaften bedarf es der Abstimmung verschiedener Ressorts. Falls die betroffenen Unternehmungen der betrieblichen Mitbestimmung unterliegen, müssen auch die Arbeitnehmervertreter an dieser Willensbildung beteiligt werden.

Der realization lag dauert vor allem dann eine gewisse Zeit, wenn die eingeleiteten Maßnahmen in Investitionsentscheidungen bestehen, also z. B. in der Erweiterung einer Betriebsanlage, die hierzu notwendigen Maschinen müssen erst bestellt und unter Umständen produziert werden. Erst wenn diese Investitionen ausgereift sind, können dann schließlich am Ende des outside lag zusätzliche Arbeitnehmer eingestellt werden, die allerdings in der Regel auch noch im Betrieb angelernt werden müssen, bevor die Produktionszunahme beginnen kann.

Man hat geschätzt, dass dieser time lag bei konjunkturpolitischen Maßnahmen etwa 1 ½ Jahre dauert. Dies bedeutet, dass die konjunkturpolitischen Maßnahmen auch erst nach etwa anderthalb Jahren wirksam werden können. Damit also bereits in der heutigen Phase die erwünschten Steigerungen in der Beschäftigung eintreten können, müssen diese Maßnahmen bereits vor anderthalb Jahren eingeleitet worden sein. Dies macht jedoch eine Prognose über die konjunkturrelevanten Daten notwendig.

Eine Prognose über die zukünftigen wirtschaftlichen Daten begegnet jedoch nun weit größeren Schwierigkeiten als eine Diagnose über die augenblickliche wirtschaftliche Lage. Oftmals wird bezweifelt, ob es überhaupt möglich ist, wirtschaftliche Daten exakt zu prognostizieren. Es besteht in wissenschaftlichen Kreisen weitgehende Einigung darüber, dass einigermaßen zuverlässige Prognosen nur in wenigen wirtschaftlichen Feldern überhaupt möglich sind.

Hierzu zählen auf der einen Seite Konjunkturprognosen, da hier relativ geringe Perioden von Bedeutung sind, es kommt hier darauf an, nicht eine langfristige, sondern nur ein bis zwei Jahre vorausschauende Prognose abzugeben. Auf der anderen Seite lässt sich auch die langfristige Entwicklung demographischer Daten einigermaßen realistisch prognostizieren. Der Grund hierfür liegt vor allem darin, dass die Faktoren, welche die Bevölkerungsentwicklung in den zukünftigen Perioden bestimmen, bereits heute bekannt sind. So entscheidet z. B. die Zahl der heute Geborenen darüber, um wie viel die Zahl der Erwerbstätigen in etwa 18 Jahren ansteigt, weil es die heute bereits Geborenen sind, welche dann nach 18 Jahren ins Berufsleben eintreten.

Selbst hier gilt, dass in der heutigen Periode in diesen Daten nur die Entwicklungsrichtung erkannt werden kann, da z. B. ein Teil der heute Geborenen in der Zwischenzeit auswandern oder auch sterben kann und gleichzeitig Erwerbspersonen in der Zwischenzeit eingewandert sein können.

Besonders groß sind diese Schwierigkeiten bei dem Versuch, die konjunkturellen Daten zu prognostizieren. Auf einer der Gründe hierfür hat vor allem Friedrich von Hayek hingewiesen: Die Komplexität der wirtschaftlichen Vorgänge macht es unmöglich, wirtschaftliche Ereignisse exakt vorherzubestimmen.

Im Gegensatz zu einer einfachen und autarken Hauswirtschaft, an der nur wenige Personen beteiligt sind und deren wirtschaftlichen Aktivitäten sich in einigen wenigen und gleichbleibenden Tätigkeiten erschöpfen, ist die moderne Volkswirtschaft ein komplexes und arbeitsteiliges Subsystem unserer Gesellschaft, das aus einer Vielzahl sich immer wieder verändernder Einzelentscheidungen besteht und das gerade dadurch seine Stärke erhält, dass permanent der Versuch gemacht wird, einerseits durch Änderungen in den Produktionsmethoden andererseits durch die Möglichkeit ei-

ner Korrektur der Konsumententscheidungen und damit einer Anpassung an den individuellen Bedarf das Gesamtergebnis zu verbessern.

Es sind hier nicht einzelne Grundentscheidungen einiger weniger Führungskräfte, sondern nahezu aller in einer Volkswirtschaft lebenden Personen, welche das wirtschaftliche Ergebnis hervorrufen. Und nahezu jede Änderung in den Daten ruft eine Vielzahl von Reaktionen hervor; diese weisen keinesfalls immer in die gleiche Richtung; aber gerade dadurch lässt sich die Stabilität des Systems begründen: Die Anpassungsprozesse stützen sich zumeist nicht auf eine einzige Reaktion, sondern in der Regel auf eine Vielzahl von Entscheidungen ab.

Aufgrund dieser Komplexität des wirtschaftlichen Subsystems kann das zukünftige Ergebnis auch niemals haargenau prognostiziert werden, es kann immer nur davon gesprochen werden, dass bestimmte Datenänderungen Reaktionen hervorrufen, die in ihrer Gesamtheit in eine bestimmte Richtung weisen. Vor allem ist es unmöglich, das konkrete Verhalten einer einzelnen Person in ihrer Richtung und in ihrem Umfang vorauszusagen, stets sind mehrere Alternativen möglich und Gesetzmäßigkeiten lassen sich überhaupt nur dadurch feststellen, dass sich unterschiedliches Verhalten in der Masse im Großen und Ganzen aufheben, sodass dann in den wirtschaftlichen Ergebnissen eine statistische Tendenz festgestellt werden kann.

Es ist aber nicht nur die Komplexität des Systems, welche Voraussagen über die wirtschaftlichen Problemgrößen so schwer macht. Wichtig ist vielmehr, dass es Menschen mit einem freien Willen, der sich permanent ändern kann, sind, welche die Änderungen im Wirtschaftsprozess hervorrufen. Die Wirtschaftstheorie unterstellt nun, dass sich die einzelnen Individuen bei ihren Entscheidungen rational verhalten. Und nur diese Annahme ist es, welche es gestattet, überhaupt über den Verlauf der wirtschaftlichen Prozesse eine Aussage zu machen.

Nun könnte man einwenden, dass sich die Menschen eben keinesfalls immer rational verhalten. Trotzdem mag der Versuch der Wirtschaftstheorie, die wirtschaftlichen Vorgänge mit Hilfe des Rationalprinzips zu erklären, berechtigt sein und einigermaßen richtige Ergebnisse liefern, da sich unsere modernen gesellschaftlichen Subsysteme dadurch auszeichnen, dass von ihnen starke Anreize ausgehen, sich rational zu verhalten. So ist es z. B. be-

rechttigt, dass die Wirtschaftstheorie von der Annahme ausgeht, dass die Unternehmer bei all ihren Entscheidungen das Ziel der Gewinnmaximierung verfolgen.

Was einen einzelnen Unternehmer treibt, ganz bestimmte Güter zu produzieren, kann zwar aus den unterschiedlichsten Motiven herrühren; der starke Wettbewerbskampf der Unternehmer untereinander zwingt jedoch die Unternehmer, jede mögliche Qualitätsverbesserung oder Kostensenkung auszunutzen und damit ihren Gewinn zu steigern. Eine Unternehmung, welche nicht rentabilitätsorientiert handelt, läuft Gefahr, relativ schnell Verluste zu machen, Konkurs zu gehen und damit aus dem Marktprozess auszuschneiden.

Natürlich kann sich ein einzelner Unternehmer im konkreten Einzelfall durchaus auch irrational verhalten. Vor allem dann, wenn er auf den Märkten eine Monopolstellung inne hat, kann er sich ein solches irrationale Verhalten längere Zeit leisten, ohne – mangels Wettbewerber – aus dem Markt gedrängt zu werden.

Die Folge dieser Komplexität und eines im Einzelfall durchaus möglichen irrationalen Verhaltens einzelner Wirtschaftssubjekte bringt es nun mit sich, dass wirtschaftliche Ereignisse wie z. B. der konjunkturelle Verlauf der Produktion und der Beschäftigung keinesfalls exakt vorhergesagt werden können, dass die prognostizierten Zahlen immer nur mit einer mehr oder weniger großen Unbestimmtheit vorausgesagt werden können. Wenn wir uns z. B. darüber Gedanken machen, wie sich die Beschäftigung in der nächsten Periode, also z. B. im nächsten Monat verändern wird, so kann diese Voraussage immer nur mit einer gewissen Fehlerquote getroffen werden, es wird dann z. B. davon gesprochen, dass mit einer Steigerung der Arbeitslosenzahlen im nächsten Monat von einem Prozent mit einer Abweichung von maximal 0,1% nach oben oder unten zu rechnen ist.

Und genau in diesem Sachverhalt beginnen die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Prognosen. Wenn nämlich die tatsächlichen Arbeitslosenzahlen für den nächsten Monat zwischen 1,1% und 0,9% liegen und deshalb eine mögliche Spanne von 0,2% aufweisen, so kumuliert sich die Spanne der möglichen Entwicklungen mit jedem Monat.

Versuchen wir z. B. die Frage zu klären, wie sich die Arbeitslosenzahl in einem Vierteljahr verändern wird. Da wir unterstellen

müssen, dass für jede Prognose, also auch für eine Prognose, die im nächsten Monat für einen weiteren Monat abgegeben würde, die gleiche Unbestimmtheit von 0,1% nach oben und unten gilt, ergibt sich, dass für einen Prognosezeitraum von 3 Monaten (einem Vierteljahr) die Spanne zwischen den möglichen Werten auf bereits auf 0,8 angestiegen ist. Machen wir uns diese Zusammenhänge zwischen dem Zeitraum, für den die Prognose gelten soll und der Spannweite der möglichen Ergebnisse anhand eines graphischen Modells klar.

Auf der Abszisse tragen wir die Zeit ab, also die Anzahl der Perioden, für die eine Prognose abgegeben werden soll, auf der Ordinate hingegen den jeweiligen Wert der zu prognostizierenden Variablen (also z. B. die Entwicklung im Inlandsprodukt). Da die Prognosen immer nur mit einer gewissen Unsicherheit abgegeben werden können, haben wir zwei Kurven in dieses Diagramm einzuzichnen. Die obere Kurve unterrichtet über die höchstmöglichen Werte, die jeweils untere Kurve über die Werte, welche mindestens erwartet werden können. Die Spanne zwischen dem obersten und untersten möglichen Wert läge annahmegemäß bei 0,2% für eine Periode (für einen Monat). Da diese Aussage für jede weitere Periode gilt, steigt die obere Kurve treppenförmig um diesen Wert jeweils um 0,2% nach oben, die untere Kurve jedoch um den gleichen Wert nach unten.

Wir müssen ja mit der Möglichkeit rechnen, dass in der nächsten Periode unter Umständen von dem obersten möglichen Wert ausgegangen wird, also von einer 1,1%-igen Steigerung gegenüber der Ausgangsperiode und dass auch von diesem Wert aus die höchstmögliche Steigerung wiederum eintreten kann. Von Periode zu Periode steigt also der höchstmögliche Wert um diesen absoluten Betrag und sinkt aus den gleichen Gründen der niedrigst mögliche Wert. Die Spanne gegenüber der Ausgangsperiode steigt also mit anderen Worten von Periode zu Periode. Nach 12 Perioden (nach einem Jahr) betrüge die Spanne bereits über 100%.

Drittens müssen wir berücksichtigen, dass wir bei der Darstellung der beiden möglichen Entwicklungskurven stillschweigend unterstellt haben, dass die Veränderungsrate der zu prognostizierenden Variablen von Periode zu Periode unverändert blieb. Das mag noch einigermaßen korrekt sein, wenn es um die Entwicklung weniger Perioden geht. Wenn wir jedoch eine Prognose für einen größeren Zeitraum benötigen, müssen wir immer mehr mit der Möglichkeit rechnen, dass diese Veränderungsraten selbst wiederum korrigiert werden müssen. Dies verringert den Informationsgehalt einer etwas langfristigeren Prognose um ein weiteres.

Viertens: Die Probleme fallen dadurch noch weit komplizierter aus, dass wir damit rechnen müssen, dass Prognosen selbst Einfluss auf die Größen nehmen, die sie voraussagen sollen. Wir sprechen hierbei von prognoseinduzierten Ereignissen. Hierbei wird zwischen einer sich selbst bestätigenden und einer sich selbst widerlegenden Prognose unterschieden.

Eine sich selbstbestätigende Prognose liegt z. B. dann vor, wenn eine Preissteigerung prognostiziert wird und wenn diese Prognose die Käufer des fraglichen Gutes veranlasst, ihre Nachfrage aufgrund der Prognose auszuweiten. Ein solches Verhalten ist durchaus wahrscheinlich, da sich bei der Erwartung zukünftiger Preissteigerungen der einzelne Nachfrager besser stellt, wenn er Käufe, die er eigentlich erst in zukünftigen Perioden tätigen wollte, nun vorzieht und diese Güter für einen Preis erhält, der im Vergleich zur zukünftigen Periode geringer ausfällt.

Verhalten sich die Konsumenten auf diese Weise, so führt dies in der gegenwärtigen Periode über Nachfragesteigerungen auch zu Preissteigerungen, wobei nun die Preise nicht nur aus den Gründen steigen, aus denen heraus die Preissteigerung prognostiziert wurde, sondern darüber hinaus auch allein deshalb, weil eine Preissteigerung vorausgesagt wurde. Wenn wir davon ausgehen, dass Preissteigerungen an und für sich unerwünscht sind, ist dieses Phänomen einer prognoseinduzierten Preissteigerung ein Ärgernis, das es eigentlich zu vermeiden gilt. Im Hinblick auf den Wahrheitsgehalt der Prognose müssen wir davon ausgehen, dass der Informationsgehalt um ein Weiteres sinkt, da sicherlich über den Umfang dieses Verhaltens nur sehr wenig ausgesagt werden kann.

Bringen wir nun ein Beispiel einer sich selbst widerlegenden Prognose. Unterstellen wir, dass für einen Wirtschaftszweig

Überkapazitäten vorausgesagt würden und dass im Zuge dieser Entwicklung auch mit Zusammenbrüchen von Unternehmungen und damit mit einer Zunahme der Arbeitslosigkeit gerechnet werden müsste. Der Hinweis darauf, dass es zu einer Überkapazität kommen wird, kann einzelne Unternehmungen veranlassen, weniger zu investieren und damit das Wachstum der Anlagekapazitäten zu verringern. Hier führt dieses Verhalten dazu, dass es zu dem vorausgesagten Desaster gerade nicht kommt, Überkapazitäten treten gerade deshalb in diesem Beispiel nicht auf, da eine solche Überkapazität prognostiziert wurde.

Dies mag politisch äußerst erwünscht sein, da ja auf diese Weise ein Ansteigen in der Arbeitslosigkeit vermieden werden kann. Trotzdem gilt auch hier, dass der Wahrheitsgehalt der Prognose um ein weiteres verringert wurde.

5. Alibifunktion des Sachverständigenrates?

Wenden wir uns nun den Aufgaben des Sachverständigenrates zu. Der Sachverständigenrat wurde 1963 gegründet, seine Aufgabe besteht in der Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Er stellt ein unabhängiges wirtschaftswissenschaftliches Gremium dar, bestehend aus 5 Wissenschaftlern, welche vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung für jeweils 5 Jahre berufen werden.

Wichtigste Aufgabe dieses Sachverständigenrates besteht in der Erstellung eines Jahresgutachten, in dem die gesamtwirtschaftliche Lage dargestellt wird und in dem aufgezeigt wird, inwieweit im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung die gesamtwirtschaftlichen Ziele, so wie sie in § 1 des Stabilitätsgesetzes formuliert wurden, erreicht wurden. Es sollen insbesondere die Fehlentwicklungen und die Möglichkeiten ihrer Überwindung aufgezeigt werden, ohne dass jedoch konkrete Empfehlungen für die wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen an die Regierung abgegeben werden dürfen. Neben den Jahresgutachten ist es dem Sachverständigenrat anheimgestellt, Sondergutachten zu speziellen Problemen abzugeben. Die Bundesregierung hat im Rahmen des Jahreswirtschaftsberichtes zu dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates Stellung zu nehmen und hieraus ihre wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen zu ziehen.

In der Öffentlichkeit wurde nun wiederholt der Vorwurf erhoben, dieser Sachverständigenrat diene genauso wie alle wissenschaftlichen Beratergremien lediglich einem Alibibedürfnis der Politiker und setze deshalb den Wert der Beratung durch Wissenschaftler herab. Der Begriff ‚Alibi‘ ist hierbei der Kriminalistik entnommen. Mit einem Alibi sucht sich ein Tatverdächtiger dadurch zu entlasten, dass er Zeugen nachweist, die bestätigen können, dass er sich zur Tatzeit nicht am Tatort aufgehalten hat und deshalb die Tat gar nicht hatte begehen können.

Übertragen auf das hier zur Diskussion stehende Problem wird in zweierlei Hinsicht von einer Alibifunktion gesprochen. Nach einer ersten Variante wird von einer Alibifunktion der wissenschaftlichen Beratungsgremien gesprochen, wenn die Politiker nicht bereit sind, notwendige Maßnahmen zur Beseitigung wirtschaftlicher Probleme zu ergreifen, sei es dass solche Maßnahmen den Grundüberzeugungen der jeweils regierenden Politiker widersprechen, sei es dass diese Maßnahmen als unpopulär gelten und deshalb kurzfristig zu einem Verlust an Wählerstimmen herbeiführen könnten, eine Haltung, welche vor allem kurz vor anstehenden Wahlen zu finden ist.

Der Politiker drücke sich also vor wirksamen Maßnahmen, ordne vielmehr eine zeitraubende wissenschaftliche Untersuchung an, wobei es der Regierung gar nicht so sehr darauf ankomme, auf diesem Wege die Kenntnisse zu gewinnen, die notwendig sind, um wirksame Maßnahmen durchzuführen, wobei vielmehr diese Untersuchungen nur deshalb in Auftrag gegeben würden, um auf diese Weise Zeit zu gewinnen und die notwendigen Maßnahmen hinauszuschieben. Dadurch würden jedoch die Missstände unnötig lang aufrechterhalten und die Lösung der Probleme in der Zukunft erschwert.

Bei einer zweiten Variante des Alibivorwurfes wird davon ausgegangen, dass die Politiker bereits entschieden haben, mit welchen Maßnahmen sie die augenblicklichen Probleme angehen möchten, dass sie deshalb auch keine weitere Beratung von Seiten der Wissenschaft benötigen und deshalb die wissenschaftliche Begutachtung dazu missbrauchen, ihre Politik zu bestätigen. Die Gutachten werden also hier keinesfalls zur Meinungsbildung der Politiker herangezogen, die Politiker sind deshalb auch nicht bereit, ihre Meinung über geeignete Maßnahmen zu korrigieren. Diese Gutachten der Wissenschaftler dienen hierbei nur dazu, in der Öffentlichkeit den Eindruck zu erwecken, diese Politik sei wissen-

schaftlich abgesichert und habe ihre Überzeugungen aufgrund wissenschaftlicher Analysen gewonnen.

Nun sollte man sich darüber im Klaren sein, dass der Vorwurf im Rahmen dieser Diskussion nicht so sehr darin liegt, dass die Politiker unabhängig von der Begutachtung von Seiten der Wissenschaftler an ihren Zielsetzungen festzuhalten versuchen. Es kommt nämlich bei der Begutachtung der politischen Maßnahmen nicht darauf an, welche Ziele die Politik versucht, sondern ob die eingeleiteten Maßnahmen zur Realisierung dieser Ziele geeignet erscheinen.

Die Wissenschaft ist nicht in der Lage, die letztlichen Ziele der Politik zu bewerten, sie kann weder eindeutig nachweisen, dass bestimmte Ziele falsch sind, noch die Richtigkeit anderer Ziele letztendlich beweisen. Die politischen Ziele leiten sich aus den gesellschaftlichen Grundwerten ab, Grundwerte lassen sich jedoch – worauf Max Weber hingewiesen hat – wissenschaftlich weder beweisen noch widerlegen, zu Grundwerten muss man sich politisch bekennen, die Wissenschaft kann nur insoweit zu Zielen der Politik Stellung beziehen, als sie auf Widersprüche zwischen den einzelnen Zielen aufmerksam macht und eventuell überprüft, inwieweit bestimmte Ziele mit den bekannten Maßnahmen überhaupt realisiert werden können.

Wenn wir diese allgemeinen Überlegungen auf das Problem der Alibifunktion wissenschaftlicher Beratung übertragen, so bedeutet dies, dass die Erwünschtheit oder Unerwünschtheit einer wissenschaftlichen Beratung keinesfalls daran gemessen werden kann, aus welchen Motiven heraus die Politiker eine Beratung durch die Wissenschaftler nachfragen. Weder wird ein eigennütziges Alibimotiv der Politiker die wissenschaftliche Beratung in jedem Falle nutzlos oder sogar schädlich machen, noch würde ein Versuch der Regierung, sich mit Hilfe dieser wissenschaftlichen Begutachtungen im echten Sinne um neue Kenntnisse über die Ursachen der politischen Missstände und deren erfolgreicher Bekämpfung zu bemühen, eine Garantie dafür abgeben, dass diese Haltung der Regierung in jedem Falle zu positiven, das Gemeinwohl stärkende Wirkungen führt.

Auch hier gilt wie im Rahmen der allgemeinen wissenschaftlichen Diskussion, dass die Frage, inwieweit das Gemeinwohl erreicht wird, weniger eine Frage der Motive, aufgrund derer die Politiker ihre Maßnahmen durchführen, sondern der Ordnung ist, welche

die Aktivitäten der Politiker so kanalisieren, dass die Politiker nur dann ihren Eigennutz maximieren, wenn sie die Bedürfnisse der Bevölkerung zu erfüllen trachten.

Ein echtes Problem im Zusammenhang mit der These von der Alibifunktion wissenschaftlicher Beratung entsteht allerdings erst aufgrund eines weiteren Tatbestandes. Es ist nicht zu bestreiten, dass sich die Wissenschaftler in fast allen politisch relevanten Grundfragen uneins sind. So werden vor allem im Hinblick auf die konjunktur- und wachstumspolitischen Ziele der Geldwertstabilität, der Beschäftigung sowie des wirtschaftlichen Wachstums von den mehr liberal geprägten und von den keynesianisch orientierten Wissenschaftlern unterschiedliche Positionen vertreten.

Die Keynesianer sehen den wichtigsten Grund für eine Massenarbeitslosigkeit in einem Nachfragedefizit, das selbst wiederum durch Mängel auf dem Kapitalmarkt ausgelöst wird. Nach klassischer Vorstellung müssten Rückgänge in der Konsumnachfrage zu Zinssenkungen und diese hinwiederum zu einem Anstieg in der Investitionsnachfrage führen. Dieser Anstieg bliebe jedoch aus, da in Zeiten des Absatzrückganges Überkapazitäten bestünden, welche die Unternehmer veranlassen würden, auch bei Zinssenkungen nicht mit einer Ausweitung der Investitionen zu reagieren. Deshalb habe der Staat die Aufgabe, auf dem Wege eines Budgetdefizites die fehlende private Nachfrage zu ersetzen.

Die mehr liberal ausgerichteten Ökonomen führen jedoch die Arbeitslosigkeit auf Angebotsfaktoren und zwar auf zu hohe Stückkosten zurück, wobei diese unter anderem durch Mängel auf dem Arbeitsmarkt hervorgerufen seien. Die Arbeitslosigkeit könne deshalb nur durch eine Stärkung der Marktkräfte auf den Arbeitsmärkten überwunden werden, diese würden zu einer Senkung der Stückkosten führen und die Beschäftigungsnachfrage wiederum ansteigen lassen.

Bei solchen unterschiedlichen Positionen der Wissenschaftler im Hinblick auf die Frage nach der Verursachung sowie der richtigen Therapie in Fragen der Konjunktur besteht nun die Gefahr, dass sich die Politiker jeweils Gutachten derjenigen Wissenschaftler holen, welche ihren Grundüberzeugungen am ehesten entsprechen. Es besteht hier die Gefahr, dass jeweils im Laufe der Zeit Maßnahmen und Argumente zum Zuge kommen, die zwar für sich allein gesehen von einem bestimmten Standpunkt aus durch-

aus als berechtigt angesehen werden können, dass aber dadurch, dass bei unterschiedlichen Problemen auch unterschiedliche Standpunkte Anwendung finden, in ihrer Gesamtheit über die Zeit hinweg widersprüchlichen Maßnahmen durchgeführt werden.

Aber auch dann, wenn wie beim Sachverständigenrat ein Gremium vorliegt, das aus unabhängigen Wissenschaftlern besteht, liegt immer noch die Gefahr vor, dass sich die Politiker jeweils die Stellen aus den wissenschaftlichen Gutachten herauspflücken, welche ihren Positionen entsprechen. Es muss hier mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass die negativen Argumente, welche von den Sachverständigen gegen bestimmte von den Politikern geplante Maßnahmen geäußert wurden, unter den Tisch fallen.

In Anbetracht dessen, dass im Hinblick auf die wissenschaftliche Beratung sowohl die Politiker, die beraten werden wollen, als auch die Wirtschaftswissenschaftler, welche die Politiker beraten, zuallererst den Versuch unternehmen, ihre Positionen zu empfehlen und zu verteidigen, liegt es auch hier beim Beratungsgeschäft an der jeweiligen Ordnung, inwieweit sich letztendlich das Gemeinwohl durchsetzt. Fragen wir uns deshalb zum Abschluss, welche Spielregeln notwendig erscheinen, damit auch bei der Beratung der Politik genauso wie im gesamten politischen und wirtschaftlichen Subsystem eine solche Kanalisation der zum Zuge kommenden Interessen und Handlungen erfolgt, dass im Endergebnis den Belangen der allgemeinen Wohlfahrt entsprochen wird.

Ein erster Fragenkomplex bezieht sich auf die Frage, wer die Wissenschaftler auswählt, welche die Politiker beraten sollen. Wenn diese Auswahl allein den Politikern, welche beraten werden sollen, obliegen würde, wäre die Gefahr groß, dass die Politiker unbequeme Berater ablehnen würden und nur ‚Ja-Sager‘, welche ihre Politik jederzeit unterstützen, um sich scharen würden. Gerade aus diesen Gründen scheint es notwendig zu sein, dass vor allem bei der Regeneration eines Beratergremiums nicht nur die Politiker, sondern auch das Gremium der beratenden Wissenschaftler selbst darüber mitentscheidet, unter welchen Bedingungen einzelne Mitglieder ausscheiden und nach welchen Kriterien neue Mitglieder nachrücken.

Eine Mitwirkung beider Gruppen, der Wissenschaftler, welche die Politiker beraten, sowie der Politiker, welche zu beraten sind,

ist notwendig, da natürlich Politiker nur bereit sein werden, sich von Wissenschaftlern beraten zu lassen, welche die Grundpositionen der Politiker nicht anzweifeln. Die Mitwirkung der Regierungen ergibt sich zumeist schon daraus, dass bei Neugründung eines Beratergremiums die Politiker einen Wissenschaftler ansprechen, welcher die Auswahl der zu wählenden Mitglieder einleitet. Die Regierung wird selbstverständlich nur solchen Wissenschaftlern dieses Mandat übertragen, von deren Grundpositionen sie überzeugt ist.

Generell entsteht die Frage, ob die wissenschaftliche Beratung ad hoc dann eingeleitet werden soll, wenn konkrete Probleme eine wissenschaftliche Beratung notwendig machen oder ob unabhängig von den jeweilig anstehenden Problemen ein institutionalisiertes Gremium geschaffen wird, welches in periodischen Abständen zur Beratung zusammentritt. Zugunsten einer ‚ad hoc‘-Beratung spricht natürlich der Umstand, dass in diesem Falle jeweils diejenigen Wissenschaftler ausgewählt werden können, welche für die jeweils anstehende Frage das höchste Spezialwissen aufweisen. Auch wäre in diesem Falle die Gefahr einer Erstarrung, die bei länger bestehenden Institutionen immer bestehen, geringer und die Chance einer permanenten Erneuerung günstiger.

Trotz dieser Überlegungen spricht doch vieles für den Vorrang institutionalisierter Beratergremien. Die Gefahr, dass Politiker ihre Berater jeweils so aussuchen, dass sie stets die geplante Politik unterstützen, ist natürlich sehr viel größer, wenn für jedes einzeln anstehende Problem die Berater ausgesucht werden, als dann, wenn für eine längere Zeit ein Gremium zu besetzen ist. In diesem Falle kann der Politiker auch nicht voraussehen, welche Positionen die Berater bei zukünftigen Problemfeldern einnehmen werden und sie sind deshalb hier auch weniger in der Lage, unbequeme Antworten durch geschickte Auswahl der Berater zu vermeiden.

Beratergremien können weiterhin nur aus Wissenschaftlern bestehen oder gemischte Institutionen darstellen, welche sich aus Wissenschaftlern und Vertretern der verschiedensten Interessengruppen und Parteien zusammensetzen. Zugunsten gemischter Gremien wird oftmals angeführt, eine nur aus Wissenschaftlern bestehende Institution bringe die Gefahr mit sich, dass auf die eigentlichen Probleme, welche den Praktikern auf den Nägel brennen, gar nicht eingegangen wird, dass die Wissenschaftler wirklichkeitsfremd bestrebt sein werden, nur ihre Spezialthemen zu

problematisieren, welche an den wirklichen Problemen der Praxis vorbeigingen.

Auch sei bei einem gemischten Gremium die Chance größer, die in den gemeinsamen Beratungen erzielten Ergebnisse den Interessengruppen und Politikern näher zubringen. Die Wahrscheinlichkeit, dass bestimmte Aussagen von Parteien und Interessengruppen akzeptiert werden, sei dann größer, wenn ihre Vertreter an diesen Beratungen mitgewirkt haben.

Obwohl diese Argumente auf den ersten Blick als plausibel erscheinen mögen, spricht doch einiges gegen gemischte Beratergremien. Im Grunde werden nämlich in diesem Falle zwei grundverschiedene Aufgaben eines politischen Willensbildungsprozesses vermischt und gerade dadurch eine befriedigende Lösung der politischen Willensbildung verhindert. Im politischen Willensbildungsprozess geht es einmal darum, sicherzustellen, dass die Argumente, die sich auf Sachzusammenhänge beziehen, als solche auch der Wahrheit entsprechen. Zum andern besteht jeder Prozess der politischen Willensbildung aus Kompromissen zwischen idealtypischer und interessenbezogener Grundvorstellungen.

Politiker neigen dazu, ihre Politik auch mit Sachargumenten zu verteidigen. Wenn z. B. eine bestimmte beschäftigungspolitische Maßnahme zur Diskussion steht, so werden die Politiker sich im Allgemeinen nicht nur für das beschäftigungspolitische Ziel der Vollbeschäftigung einsetzen – diese Zielsetzung ist ohnehin unumstritten, sodass also auch für diese Zielsetzung nicht eigens geworben werden muss – sie werden vielmehr Argumente anführen, welche für einen Erfolg dieser Maßnahmen sprechen. Hierbei handelt es sich jedoch eindeutig um eine Sachfrage, welche unabhängig von der ganz anderen Frage beantwortet werden muss, wie erwünscht ein Abbau von Arbeitslosigkeit im Einzelnen ist. Gerade deshalb, weil es sich hierbei um Sachfragen handelt, die weitgehend unabhängig von der weltanschaulichen Position wahr oder falsch sein können, gewinnen Politiker bei einer Rechtfertigung mit Sachargumenten größere Glaubwürdigkeit.

Bei der Gültigkeit dieser Überlegungen ist es jedoch von größter Bedeutung, dass die Sachargumente vollständig und soweit wie immer möglich unverfälscht der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden. Hier liegen jedoch die eigentlichen Gefahren gemischter Beratungsgremien. Gerade deshalb, weil hier innerhalb des wissenschaftlichen Beratergremiums bereits die Sachargumente nach

politischen Gesichtspunkten vorsortiert werden und einzelne Interessengruppen die Möglichkeit erhalten, ihnen unliebsame Argumente zu unterdrücken und in einem Logrolling Verfahren Sachargumente gegenseitig aufzurechnen und zu manipulieren (kommst du bei Frage A mir entgegen, komme ich dir bei Frage B entgegen), erwachsen Gefahren für den politischen Willensbildungsprozess.

Wohlbemerkt geht es hier nicht darum, dass Maßnahmen selbstverständlich auch darauf hin zu überprüfen sind, ob sie von der Mehrheit der Bevölkerung mitgetragen werden können. Ein solcher Prozess der Kompromissbildung ist notwendig und sollte nicht unterbunden werden. Problematisch sind allein die Vermischung dieser Aufgaben und die Vorverlagerung des Prozesses der Kompromissbildung in das Beratergremium.

Zum beanstanden ist hierbei einmal die Tatsache, dass hier ein Beratergremium Funktionen übernimmt, in welchem die Gewichtung der einzelnen Interessen nicht dem Gewicht dieser Meinungen in der Gesamtbevölkerung entspricht. Das Beratergremium ist vorwiegend so ausgewählt worden, dass es die anstehenden Sachfragen möglichst vollständig beherrscht. Vor allem gilt es auch zu bedenken, dass sich die einzelnen Interessen recht unterschiedlich organisieren lassen, sodass es gar nicht möglich wäre, durch Heranziehung einzelner Interessenvertreter die Fülle der Meinungen in der Bevölkerung wiederzugeben.

Besonders besteht jedoch bei gemischten Beratergremien die Gefahr, dass bestimmte Kompromisse, welche in diesen Gremien gefunden wurden, im daran anschließenden politischen Willensbildungsprozess als Sachargumente vorgetragen werden. Das Gefährliche besteht darin, dass Sachargumente im Gegensatz zu reinen Interessenargumenten einen von der Weltanschauung des einzelnen unabhängigen und deshalb allgemein gültigen Wahrheitsanspruch besitzen. Es ist hier zu beanstanden, dass diese Kompromisse unter falschen Vorzeichen, und zwar unter Vorpiegelung, dass es sich hierbei um Sachnotwendigkeiten handle, gebildet und ‚verkauft‘ werden.

Dieser in gemischten Gremien faktisch eingeräumte Einfluss einzelner Interessengruppen ist vor allem dann unberechtigt, wenn wie beim Sachverständigenrat dieses Gremium gar nicht berechtigt ist, konkrete Vorschläge zu unterbreiten, sondern sich darauf zu beschränken hat, die wirtschaftliche Lage zu analysieren und

auf mögliche Fehlentwicklungen aufmerksam zu machen. Diese Aufgabe ist eine rein wissenschaftliche Aufgabe, es wäre in höchstem Maße erwünscht, dass diese Aufgabe ohne jeglichen Einfluss von Interessenstandpunkten erfüllt werden könnte.

Gerade aus dieser Sicht kann es aus grundsätzlichen Überlegungen heraus bejaht werden, dass der Sachverständigenrat sich konkreter politischer Vorschläge zu enthalten hat. Auch war es richtig, dieses Gremium nur aus Wissenschaftlern zusammenzusetzen und die Ernennung der Mitglieder vom Bundespräsidenten vornehmen zu lassen, der von seiner Funktion her durchaus eine Gewähr für eine weitgehend interessenfreie und parteiübergeordnete Entscheidung bietet.

Ein weiteres Problem im Hinblick auf die Spielregeln, welche den Beratergremien auferlegt werden, ist die Frage nach der Veröffentlichungspflicht der abgegebenen Gutachten. Allgemein besteht ja die Gefahr, dass Untersuchungen, die nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt haben und Argumente gegen die geplanten Vorhaben der Regierung enthalten, von der Regierung unter Verschluss genommen und somit der Öffentlichkeit vorenthalten werden. Es besteht hier die Gefahr, dass im Meinungsstreit zwischen den Interessen Erkenntnisse zu Lasten einzelner Gruppen und zugunsten anderer Gruppen unberechtigterweise unterdrückt werden.

Insofern ist deshalb im Allgemeinen eine Veröffentlichung dieser Gutachten für die Erfüllung der den Beratergremien gestellten Aufgaben unerlässlich. Natürlich mag es richtig sein, dass in konkreten Einzelfällen die Nichtveröffentlichung von Wissen im Interesse der Öffentlichkeit liegen könnte und dass gerade bei einer ungeschminkten Veröffentlichung dieses Wissens gemeinwohlschädigende Zwecke einzelner Interessengruppen gefördert werden könnten.

Dem ist aber entgegenzuhalten, dass Wissen auf Dauer nicht unterdrückt werden kann, auch dann nicht, wenn es dem Gemeinwohl dienlicher wäre, dieses Wissen wäre nie gefunden und veröffentlicht worden. Aber die Veröffentlichung eines von einem unabhängigen Beratergremium erstellten Gutachtens bietet im Allgemeinen besser die Möglichkeit, solchen Gefahren zu begegnen und sie bereits im Gutachten anzusprechen, während von gewissen Interessengruppen veröffentlichte Argumente sehr viel

eher Gefahr laufen, dass diese Zusammenhänge einseitig und unvollständig der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden.

Wir hatten weiter oben bereits darauf hingewiesen, dass bei den anstehenden wirtschaftspolitischen Problemen auch innerhalb der Wissenschaft gravierende Meinungsverschiedenheiten bestehen. Hier besteht nun wiederum die Gefahr, dass die Mehrheitsmeinung den Eindruck erweckt, die hier vorgetragenen Argumente seien allgemeingültig und gäben die einhellige Meinung der Wissenschaft wieder. Dieser Gefahr kann am besten dadurch begegnet werden, dass jedem Mitglied dieser Beratungsgremien die Möglichkeit zu einem Minderheitsvotum eingeräumt wird. Auf diese Weise wird verhindert, dass die Meinungsverschiedenheiten zwischen den einzelnen Mitgliedern unter den Tisch fallen und es wird ermöglicht, im daran anschließenden politischen Willensbildungsprozess alle in diesen Gremien vertretenen Positionen heranzuziehen.

Auch besteht natürlich bei der Zusammensetzung solcher wissenschaftlichen Beratungsgremien stets die Gefahr einer Monopolisierung einzelner wissenschaftlicher Positionen. Die Vertreter einer wissenschaftlichen Schule können sich darum bemühen, dass nur Anhänger ihrer eigenen Position in das Beratergremium berufen werden und dass auf diese Weise diese Gruppen eine unberechtigte Vormachtstellung bei der Verbreitung von Wissen erlangen. Für den wissenschaftlichen Fortschritt ist es unumgänglich, dass in der wissenschaftlichen Diskussion nur Sachargumente den Ausschlag geben und dieser Konkurrenzprozess sollte auf keinen Fall dadurch verfälscht werden, dass bestimmte Positionen allein aufgrund politischer Überzeugungen einen Vorsprung erhalten.

Wir hatten allerdings bereits weiter oben darauf hingewiesen, dass die Auswahl der Mitglieder des Sachverständigenrates durch den Bundespräsidenten erfolgt und dass auf diese Weise eine gewisse Gewähr dafür gegeben ist, dass die Auswahl nach sachlichen Kriterien erfolgt. Auch wird man darauf hinweisen können, dass in der politischen Realität eine Vielzahl von wissenschaftlichen Gremien besteht und dass auf diese Weise die Gefahr einer Monopolisierung von Wissen insgesamt relativ gering ist.

