

---

SACHVERSTÄNDIGENRAT  
zur Begutachtung der  
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung



**VIERZIG JAHRE  
SACHVERSTÄNDIGENRAT**

1963 – 2003

---

## Politikberatung im Spannungsverhältnis zwischen Wissenschaftlichkeit und Durchsetzbarkeit



Foto: Prange

### I.

Der Sachverständigenrat blickt heute auf eine 40-jährige Geschichte zurück, die durchaus eine Erfolgsgeschichte ist. Sie wird getragen durch die hohe fachliche Qualifikation seiner Mitglieder und ihr Engagement für eine wissenschaftlich fundierte Politikberatung. Bei dem ist zu verdanken, dass die Gutachten der fünf Weisen prägend für die wirtschaftspolitische Diskussion in Deutschland waren und sind. In seinen Gutachten gibt der Rat ordnungspolitische Orientierung und weist nachhaltige Lösungen für grundlegende wirtschaftliche Probleme Deutschlands auf. Dafür gebührt ihm Dank und Anerkennung, auch von meiner Seite. Ich habe von seinen Analysen und Konzepten, auch von kritischen Stellungnahmen, immer profitiert. Mein Thema „Politikberatung im Spannungsverhältnis zwischen Wissenschaftlichkeit und Durchsetzbarkeit“ hat sicherlich nicht nur Bezug zum Sachverständigenrat. Die wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung findet durch viele Gremien und Personen statt.

Eine andere bedeutende Institution, der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft, feiert in diesem Jahr sogar sein 55-jähriges Bestehen. Auch ihm ist für zukunftsweisende Arbeiten und engagierte Kritik zu danken. Daneben treten die großen Wirtschaftsforschungsinstitute der sogenannten Blauen Liste und eine Vielzahl anderer Institutionen, zum Beispiel die Monopolkommission, ad hoc zusammengesetzte Beratergremien oder auch nur einzelne Ökonomen. Gemessen an der Zahl derjenigen, die wirtschaftspolitischen Rat erteilen, könnte man von einer Blütezeit der Politikberatung sprechen. Auch der große Problemdruck in Deutschland – Wachstumsschwäche und hohe Arbeitslosigkeit – sollte eine dringende Nachfrage nach gutem ökonomischen Rat nahe legen. Aus Sicht mancher scheint dieser Eindruck jedoch zu täuschen.

Auch in der Volkswirtschaftslehre gibt es hierzu kritische Stimmen. Zuletzt haben sich Professor Hellwig und Professor Burda sorgenvoll über den abnehmenden Einfluss der Wirtschaftswissenschaft auf die Politik geäußert, ähnliche Aussagen liegen von Professor Donges, Professor Neumann, Professor Kloten oder Professor Franz vor. Viele exzellente Ökonomen haben sich bereits dem Thema wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung gewidmet (von Weizsäcker, Krupp, Streit, Kirchgässner, Frey um einige weitere zu nennen – ich bin sicher, dass diese Auflistung nicht vollständig ist). In unterschiedlichem Ausmaß wird von einem Unverständnis zwischen wirtschaftspolitischem Berater und Politiker und von Beratungsresistenz gesprochen. Ich möchte dieser Diagnose nicht pauschal folgen. Aber um es aus meiner Sicht

---

\* Bundesminister a. D.

klar vorweg zu sagen: Deutschland krankt in meinen Augen nicht an einem Beratungsdefizit, sondern an einem Umsetzungsdefizit.

## II.

Es steht mir sicherlich nicht an, als Politiker und Jurist Aussagen zur „Wissenschaft Volkswirtschaftslehre“ und ihrem Zustand in Deutschland zu machen. Dazu sind hier Berufenere.

Nur einige grundsätzliche Bemerkungen: Der Sachverständigenrat ist zu einer Zeit entstanden, in der man noch den technokratischen Ansatz verfolgte. Es ging darum, Rationalität und Effizienz in der Wirtschaftspolitik zu stärken. Man ging davon aus, dass objektiver Rat durch gesicherte wissenschaftliche Erkenntnis erteilbar sei. Zwar verfügt die Volkswirtschaftslehre heute mehr als damals über einen solchen Bereich gesicherter Erkenntnisse. Empirische Tests und Überprüfungen werden zunehmend eingesetzt. Aber längst ist nicht alles geklärt. Man denke nur an das allseits bekannte Problem, trotz allen methodischen Fortschritts konjunkturelle Wendepunkte vorherzusagen. Vor allem aber ist die Ökonomie Sozialwissenschaft. Sie hat mit Menschen zu tun, deren Verhalten höchst variabel ist. So hat von Hayek schon darauf aufmerksam gemacht, dass ökonomische Prozesse zu komplex seien, als dass sie wie eine Maschine steuerbar wären. Die Ökonomie kann sich zudem nicht von Werturteilen freimachen. Immer wieder wird es vorkommen, dass wissenschaftlich untadelige Wirtschaftsexperten zu abweichenden Ratschlägen kommen. Ich erinnere daran, dass der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft einen vereinfachten progressiven Dreistufentarif vorschlug, als es um die große Steuerreform ging. Der Beirat beim Bundesfinanzminister befürwortete jedoch ein Beibehalten des linear-progressiven Tarifverlaufs. Auch die Rürup-Kommission, die wohl nicht ganz dem Idealfall eines wissenschaftlichen Beratergremiums entspricht, legte ein Ypsilon-Modell vor, das heißt zwei Ansätze zur längerfristigen Reform der Krankenversicherung. Für den Politiker liegen zwischen solchen Alternativen oft Welten.

## III.

Das Spannungsverhältnis von wissenschaftlicher Politikberatung und Politik ist nicht neu. Als Erhard in den 50er Jahren die Bildung eines Sachverständigenrats vorschlug, hatte Adenauer den Verdacht, hier solle eine vierte Gewalt, eine Gelehrtdiktatur, etabliert werden. Adenauer verhinderte den Rat mit den Worten: „Erhard, woll'n Sie sich ‚ne Laus in'n Pelz setzen?“ Wirtschaftsminister Schmücker formulierte: „Ich lasse mich auch vom besten Sachverständigen nicht von meinen politischen Überzeugungen abbringen!“ Oft wird dieses Unverständnis aus dem Widerspruch zwischen dem Anreiz des Wissenschaftlers, objektiven Rat zu erteilen, und dem Anreiz des Politikers, wiedergewählt zu werden, erklärt. Ist dieses Modell nicht zu einfach? Sind die Bezüge nicht komplexer? Müssen nicht wissenschaftliche Politikberater, Politiker und Bürger intensiver zusammen arbeiten, um Unverständnis zu überwinden und das Spannungsverhältnis fruchtbar zu machen? Was der Wissenschaftler einbringt, ist unschätzbare Ergänzung zur Sichtweise der Tagespolitik: Seine Bereitschaft, von persönlichen Erfahrungen zu abstrahieren, seine Fähigkeit, systematisch analytisch vorzugehen, theoriegeleitet zu arbeiten. Sicher ist, dass von Ökonomen Lösungen erwartet werden, nicht der Weg

dahin. Das ist Teil der Arbeit des Politikers. Einen „wohlmeinenden Diktator“, den die Volkswirtschaftslehre in manchen Überlegungen als Denkmodell nutzt, gibt es in der Realität nicht – zum Glück nicht, sage ich als Demokrat, so sehr mich Gottfried Haberlers Essay beeindruckt hat. Politische Entscheidungen werden nicht durch eine „unsichtbare Hand“ getroffen. Kein „Schleier der Unwissenheit“ (nach Rawls) oder „Schleier der Unsicherheit“ (nach Buchanan, Tullock) ist so dicht, dass Politik nur „faire“ Lösungen sucht und so das Gesamtwohl maximiert. Vor diesem Hintergrund möchte ich das Verhältnis von Beratung und Politik unter sechs Aspekten beleuchten:

- (1) Der Politiker trägt Verantwortung für seine Entscheidung. Eine politische Fehlentscheidung ist mehr als die Falsifikation einer Theorie. Ich persönlich habe meine Verantwortung nicht nur gegenüber meinen Wählern gesehen. Die marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftspolitik der FDP sollte nicht nur einer kleinen Minderheit von FDP-Wählern dienen. Insbesondere als Wirtschaftsminister stand ich gegenüber Bürgern und Wirtschaft ganz Deutschlands in der Verantwortung.
- (2) Zur Aufgabe des Politikers gehört es daher, unpopuläre Entscheidungen zu treffen, für Reformen und Einschnitte zu werben und zu stehen. Eine Politik aus dem Geschenkcarton ist nicht seriös. Bei der Herstellung der deutschen Einheit habe ich immer wieder darauf hingewiesen, dass den Menschen in Ost und West Opfer abverlangt werden müssen. Wer für Konsolidierung und Subventionsabbau eintritt, weiß, dass er Vielen Einschnitte und Härten zumutet. Sachlichkeit und Verantwortungsübernahme gehören dabei zusammen. Nach Max Weber: „Denn es gibt lediglich nur zwei Arten von Todsünden auf dem Gebiet der Politik: Unsachlichkeit und oft, aber nicht immer, damit identisch – Verantwortungslosigkeit“. Jedem Wirtschaftspolitiker sollte daran gelegen sein, sachlichen Argumenten zu folgen. Nur so wird er seinem Wählerauftrag gerecht – und nur so wird seine Karriere mittelfristig sicher sein, weil er Erfolge aufweist. Helmut Kohl hat einmal gesagt: „Ich will nicht den Ludwig-Erhard-Preis, sondern die nächste Wahl gewinnen.“ Ich habe ihm geraten, beides zu versuchen. Persönlich halte ich es in diesem Zusammenhang eher mit Ludwig Erhard „Ich weiß, dass ich manchmal sündige. Aber ich weiß auch, wann ich sündige.“ Unabhängiger wissenschaftlicher Rat ist für mich als Politiker unverzichtbar.
- (3) Der Politiker muss Entscheidungen für die Zukunft treffen, oft schnell und bei hoher Unsicherheit. Ich denke hier an die vielfältigen komplexen Fragen, die zum Beispiel im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung zu lösen waren. Nach Emanuel Kant „Die Notwendigkeit zu entscheiden, reicht weiter, als die Möglichkeit zu erkennen.“ Auch die Volkswirtschaftslehre hatte für viele damals anstehende Fragen keine Lösung, da Transformationsprozesse bis dato wenig im Zentrum der Forschung standen. Politische Beratung setzt dann die Bereitschaft zur schnellen Reaktion voraus. Das Sondergutachten des Rates zur Wiedervereinigung zeigte, dass dies wissenschaftlich keinen Schnellschuss bedeuten muss.
- (4) Dem Politiker genügt es nicht, Recht zu haben. Er braucht Mehrheiten, nicht nur beim Wähler, sondern in den vielfältigen Gremien der Parteien, Fraktionen, im Bundestag und

Bundesrat. Mit Max Weber „Die Politik bedeutet ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich“. Um seine Ziele durchzusetzen muss er häufig Kompromisse eingehen und taktieren. Auch in wissenschaftlichen Gremien sei dieses Verhalten nicht ganz unbekannt, wurde mir erzählt. Es ist gut, dass der wissenschaftliche Berater von der Politik auch in solchen Situationen sachgerechte Lösungen und Gradlinigkeit anmahnt, bevor Taktieren in richtungslosen Pragmatismus umschlägt. Dies gilt nicht nur in der jeweiligen Sache selbst, sondern auch, wenn es um die grundlegenden Strukturen geht. Mitursache der Unfähigkeit zur Reform ist der gewachsene kooperative Föderalismus. Bund und Länder schwächen sich gegenseitig durch unklare Aufgabenzuweisungen. Ich halte eine Entflechtung für unabdingbar. Ich bin froh, dass ich auch in der Wissenschaft Unterstützung für die Rückkehr zum Wettbewerbsföderalismus gefunden habe.

- (5) Es gibt Markt- und Politikversagen. Was hat zum Beispiel die Politik aus der Pigou-Steuer, die mehr Effizienz der Märkte erzeugen sollte, gemacht? Eine Ökosteuer als Griff in die Tasche der Steuerzahler, mit zweifelhaften Umwelthanliegen und viel Bürokratie! Im Bereich dessen, was öffentliches Gut ist, haben Berater und Politiker in den letzten Jahrzehnten viel gelernt und einiges an Marktliberalisierung erreicht, zum Beispiel erfolgreich im Telekommunikationsbereich. Im Bereich der meritorischen Güter, für die man ein übergeordnetes, wohlmeinendes Interesse unterstellt, ist die Versuchung für die Politik und das Feld für Politikversagen noch größer. Zuviel Staat ist eine der Fesseln für Wachstum in Deutschland. Seinen Einfluss auf ein sinnvolles Maß zurückzuführen, vermindert das Risiko des Politikversagens – und mindert das Problem der Beratungsresistenz von Politikern. Die sachgerechte Abwägung zwischen Markt- und Politikversagen fordert Wissenschaftler und Politiker auch in Zukunft gleichermaßen heraus.
- (6) Der Politiker ist abhängig vom wirtschaftlichen Sachverstand der Öffentlichkeit – der Bürger, der ja auch Wähler ist. Ihm ist er Rechenschaft schuldig, ihm muss er Rede und Antwort stehen. Wissenschaftliche Politikberatung muss damit immer auch öffentliches Gut sein. Sie muss nicht nur Politiker-Beratung, sondern auch Beratung der Öffentlichkeit sein. Der Bürger ist wesentlicher Adressat von fachlichem Rat. Politikberatung setzt daher mehr voraus, als nur Veröffentlichung in rezensierten Zeitschriften. Der Ökonom muss bereit sein, mit interessierten Laien, oft über Medien, zu diskutieren. Auch hier scheint manchem die Welt härter geworden zu sein – und zudem mehr Versuchungen bereit zu halten. So fällt es immer noch allzu schwer, dem Bürger komplexes wirtschaftliches Denken zu vermitteln. Auch als Politiker bin ich hier gebranntes Kind einer solchen unerfreulichen Debatte in der Öffentlichkeit: Wie lange hält sich schon die populistische Idee des Kaufkraftarguments, als könne man sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf ziehen!

#### IV.

Sicherlich hat sich das Verhältnis zwischen wissenschaftlicher Politikberatung und Politik über die Zeit verändert.

Als die Wirtschaftswissenschaft Konzepte anbot, die Politikern und Bürgern genehm waren, war theoriegeleiteter Rat herzlich willkommen. Mehr Geld auszugeben, ist eine Versuchung für jeden Politiker. Die Staatstransfers zu maximieren, von denen man profitiert, ist für das einzelne Wirtschaftssubjekt das Ausleben des homo oeconomicus. Welch' heile keynesianische Welt!

Nach der sogenannten „Entzauberung“ der Wirtschaftspolitik Mitte der 70er Jahre machte sich Ernüchterung und ein Abkühlen des Verhältnisses zwischen Ökonom und manchem Politiker und Bürger breit. Es wurde klar, dass die Globalsteuerung nicht funktioniert. Die Wirtschaft war eben keine Maschine, an der nur ein geschickter Wirtschaftspolitiker Rädchen und Schraubchen richtig justieren musste, um das gewünschte Ergebnis zu erzielen. Es wurde auch Politikversagen klar. Die Politik würde im Aufschwung keineswegs Rücklagen bilden, um zukünftige Ausgabenprogramme zu finanzieren. Die nun angebotenen ökonomischen Rezepte der Angebotspolitik waren keineswegs süße Versuchung, sondern bittere Medizin. Strukturpolitische Reformen wurden angemahnt, um die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu erhalten. Wachstums- und Umverteilungspolitik kamen sich ins Gehege. Besitzstände gerieten in Gefahr. Der deutsche Korporatismus wurde zu Recht in Frage gestellt.

Ohne die Arbeiten des Rates ab Mitte der 70er Jahre zur Angebotspolitik wäre das so genannte Lambsdorff-Papier 1982 nicht denkbar gewesen. Auch das ist ein Hinweis, wie groß der Einfluss des Sachverständigenrates auf die politische Lage in Deutschland sein kann. In den 90er Jahren stellten die fünf Weisen mit wachsendem Unmut fest, dass das, was wirtschaftspolitisch notwendig ist, und das, was wirtschaftspolitisch angegangen wurde, weit auseinander klappte.

Die Globalisierung sowie die Vorsorge für die demographische Entwicklung setzen die deutsche Volkswirtschaft unter besonderen Anpassungsdruck. Politisch wurde zu wenig und zu spät unternommen, um die Marktkräfte zu stärken und um den Anpassungsprozess zu flankieren. Das Menetekel, das der Sachverständigenrat seit langem an der Wand sah, wurde von Mehrheit der Politiker und Bürger ignoriert. Er setzte Mahntafeln, zu viele Politiker und Bürger sahen an ihnen vorbei. Immerhin war die Politik zu Trippelschritten bereit, so zum Beispiel beim Kündigungsschutz und beim demographischen Faktor in der Rentenformel. Die rot-grüne Regierung hat vieles davon zurückgenommen. Nicht zuletzt dadurch wuchs das Missverhältnis zwischen Reformdruck und aktueller Politik in den letzten Jahren noch weiter. Auch wenn sich die Namen der fünf Weisen unter der rot-grünen Bundesregierung geändert haben und damit vermeintlich auch die Grundausrichtung des Rates, die immer dringenderen strukturpolitischen Reformen mahnt er zu Recht beständig erneut an. Dass die Agenda 2010 des Bundeskanzlers die Wende brächte, auch wenn sie „1:1“ umgesetzt würde, glaube ich wie viele andere nicht. Sie ist zu zaghaft, weist mit dem Kreditprogramm sogar in die völlig falsche Richtung. Warum ziehen wir es offensichtlich weiter vor, pathologisch zu lernen, statt wissenschaftlich fundierten Rat zur Vorsorge und nachhaltige Gestaltung der Politik anzuwenden?

Hierfür müsste keine neue Kommission gegründet werden! Ich empfehle die Lektüre des Sachverständigenratsgutachtens mit seinem 20-Punkte-Programm.

## V.

Ist das „Zeitalter der Ökonomen“ endgültig vorbei? Ich sehe keinen Grund, das Licht des Sachverständigenrates unter den Scheffel zu stellen. Seine Erfolge sind durchaus beachtlich. Er war es, der schon im ersten Gutachten eine außenwirtschaftliche Absicherung der nationalen Stabilitätspolitik durch flexible Wechselkurse empfahl, und die entscheidenden wissenschaftlichen Impulse für die spätere Umsetzung gab. Seine Überlegungen für eine monetaristisch geprägte Geldmengenpolitik waren Grundlage einer Konzeption, der sich die Deutsche Bundesbank weitgehend anschloss. Schon erwähnt habe ich den Einsatz des Sachverständigenrates für die Renaissance marktwirtschaftlicher Ordnungspolitik, die unter dem Namen Angebotspolitik zumindest die Politik der 80er Jahre in Deutschland beeinflusst hat. Ebenso ist sein Beitrag zur Gestaltung der deutschen Einheit unvergessen. Seine heutigen Ratschläge sind genau so unverzichtbar. Wo ständen wir heute in der öffentlichen Diskussion, hätte er nicht den Mut, Jahr für Jahr grundlegende Strukturreformen anzumahnen? Andere Modelle der Politikberatung wie die des amerikanischen Council of Economic Advisers werden diskutiert. Man glaubt, durch eine größere Nähe zur Politik stärkeren Einfluss auf sie auszuüben. Gleichzeitig würde jedoch die Unabhängigkeit der Beratung aufgegeben. Die Beratung der Öffentlichkeit würde zu Gunsten einer Politiker-Beratung zurückgestellt. Damit würde auch ein Teil der Glaubwürdigkeit eingebüßt, da eher Interessengeleitetheit unterstellt werden kann. Die deutschen Erfahrungen mit Hartz- und Rürup-Kommission zeigen meines Erachtens, dass dieses politknähere Modell keineswegs zu besseren Resultaten führen muss. Zu schnell wird dort nur das politisch Machbare, zu früh der Kompromiss gesucht. Beide Kommissionen springen daher zu kurz. So kann man ordnungspolitisch nicht Richtung halten und Fahrt gewinnen.

## VI.

Wissenschaftliche Politikberatung darf nicht ins Abseits gedrängt werden. Ihre fachliche Einmischung in die Politik bleibt auch in Zukunft wichtig. Vor diesem Hintergrund stimmt es mich nachdenklich, dass es schon seit einiger Zeit schwierig ist, gestandene Wirtschaftswissenschaftler zu gewinnen, die bereit sind, große Wirtschaftsforschungsinstitute zu leiten. Gute wissenschaftsgeleitete Beratung von Öffentlichkeit und Politikern setzt zwar nicht nur renommierte Präsidenten voraus. Die Institute leben wesentlich von der wissenschaftlichen Qualifikation und dem Einsatz ihrer Mitarbeiter. Aber ohne engagierten Präsidenten verlieren sie ein wichtiges Sprachrohr, einen zentralen Ansprechpartner, der mit seinem Ruf für das Renommee des Instituts steht. In der Öffentlichkeit und in der Politik ist diese Funktion zentral. Haben nicht diejenigen Ökonomen, die aus öffentlichen Mitteln finanziert sind, eine Bringschuld den Bürgern gegenüber? Hier verhält es sich in der Ökonomie wie in der Medizin. Dem Menschen nützt es wenig, wenn in den Labors wirksame Medikamente entwickelt werden. Sie müssen auch in der Anwendung helfen.

Wirtschaftspolitische Beratung ist essentiell für die Demokratie.

## VII.

Mit Nachdruck begrüße ich, dass die Zuständigkeit für den Sachverständigenrat nun wieder im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit liegt. Ich hoffe, dass Ihr Gutachten nun wieder Pflichtlektüre des Wirtschaftsministeriums ist, und dies nicht nur in der Grundsatzabteilung, sondern insbesondere in den Bereichen, in denen Arbeitsmarktpolitik gestaltet wird. Die Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums für den Sachverständigenrat wird nicht nur dessen wirtschaftspolitische Kompetenz, sondern die der Bundesregierung als Ganzes unterstützen. Die Gefahr bestand, dass der fachliche Rat im Finanzministerium weniger stark zum Zuge kam, da dessen Interessen als Haushaltsressort im Vordergrund standen. Durch die Umorganisation eröffnet sich somit eine Chance, dass Bundesregierung und Rat wieder verstärkt aufeinander zugehen und miteinander sprechen.

## VIII.

Mit zwei Zitaten aus Gracian's Handorakel möchte ich schließen: „Wir dürfen den nicht schätzen, der uns nie widerspricht; denn dadurch zeigt er keine Liebe zu uns, vielmehr zu sich. Hingegen soll es uns betrüben, wenn unsere Sachen allen gefallen, weil es ein Zeichen ist, dass sie nichts taugen“ und „Die Handlungen sind die Frucht der Gedanken: Waren diese weise, so sind jene erfolgreich.“ Ich glaube, diese Worte kann man unseren beiden Professionen mit auf den Weg geben, dem Politikberater und dem Politiker. Für die Zukunft wünsche ich dem Sachverständigenrat viel Erfolg, nicht nur zu seinem Wohle, sondern auch zum Wohl der Menschen in Deutschland.