

# ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Nr 82

Institutionelle Ergänzungen  
für die wirtschaftspolitische  
Beratung

Michael Coenen,  
Kou Watanabe

Februar 2016

## IMPRESSUM

### DICE ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Veröffentlicht durch:

düsseldorf university press (dup) im Auftrag der  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät,  
Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Universitätsstraße 1,  
40225 Düsseldorf, Deutschland  
[www.dice.hhu.de](http://www.dice.hhu.de)

### Herausgeber:

Prof. Dr. Justus Haucap  
Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE)  
Tel: +49(0) 211-81-15125, E-Mail: [haucap@dice.hhu.de](mailto:haucap@dice.hhu.de)

### DICE ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Alle Rechte vorbehalten. Düsseldorf 2016

ISSN 2190-992X (online) - ISBN 978-3-86304-682-8

# Institutionelle Ergänzungen für die wirtschaftspolitische Beratung

Michael Coenen<sup>†</sup> und Kou Watanabe<sup>‡</sup>

Februar 2016

**Kernaussagen:** Lobbyismus birgt die Gefahr, dass Politiker einer interessengeleiteten Darstellung bei der Lösung wirtschaftspolitischer Probleme folgen. Wir analysieren die wirtschaftspolitische Beratungslandschaft in Deutschland und sprechen uns dafür aus, wissenschaftliche Beratung institutionell stärker in die Politikgestaltung einzubinden. Wissenschaft fungiert hierbei als Überwachungsinstanz und Korrektiv gegenüber Politik und Interessenvertretungen. Aus institutionenökonomischer Perspektive werden vier Ergänzungen diskutiert, die Wissenschaft systematischer in die politischen Gestaltungsprozesse einbeziehen: die institutionalisierte interne wirtschaftspolitische Beratung, die Ex-post-Evaluation von Reformen, das Plenum der Ökonomen und das Monitoring ausländischer Reformen. Die Konzepte sind nicht substitutiv, sondern komplementär einzusetzen und stärken in erster Linie die Konzeptionsfunktion und die Aufklärungsfunktion wissenschaftlicher Politikberatung.

---

<sup>†</sup> Dr. Michael Coenen, Düsseldorf Institute for Competition Economics, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Universitätsstr. 1, 40225 Düsseldorf, coenen@dice.hhu.de.

<sup>‡</sup> Kou Watanabe, Düsseldorf Institute for Competition Economics, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Universitätsstr. 1, 40225 Düsseldorf, watanabe@dice.hhu.de.

## **1. Einleitung**

In der seit 2009 andauernden Eurokrise wird stärker denn je die Rolle der ökonomischen Wissenschaft hinterfragt. Es wird diskutiert, in welcher Weise die Ökonomik fähig und imstande ist, zur Lösung aktueller wirtschaftspolitischer Probleme beizutragen (Haucap & Mödl, 2013, S. 346). Vonseiten der Politik wird bemängelt, die Wissenschaft habe die Krise nicht rechtzeitig kommen sehen, es wird daher ihre Prognosefähigkeit bezweifelt, außerdem seien wissenschaftliche Vorschläge oftmals zu kompliziert, zu uneindeutig und praktisch letztlich unumsetzbar (Wagner, 2006, S. 19). Ökonomen verweisen darauf, dass politische Entscheidungsträger zu wenig etablierten und unumstrittenen Meinungen folgen, sie fühlen sich von politischen Entscheidungsträgern unverstanden, bisweilen gar ignoriert (Kirchgässner, 2013, S. 199). Auch innerhalb der Ökonomenzunft diskutieren postautistische oder pluralistische Ökonomen inzwischen engagiert, welchen Aussagegehalt und Anspruch die eigenen etablierten Modellwelten denn überhaupt haben können (Dürmeier et al., 2006).

Wie kann und soll es also weitergehen mit der wirtschaftspolitischen Beratung in Deutschland? Grundsätzlich teilen wir die Auffassung, dass die Ökonomik eine Realwissenschaft ist und deshalb in der Verantwortung steht, einen Beitrag zu wirtschaftspolitischen Fragestellungen zu leisten (Donges, 2002, S. 68; Frey, 2000, S. 26; Bizer & Gubaydullina 2009, S. 448). Wir plädieren auch aus diesem Grund dafür, dass Wissenschaftler stärker im politischen Diskurs berücksichtigt werden (Zimmermann, 2010). Mehr als fünf Jahrzehnte nach der gesetzlichen Verankerung des Sachverständigenrats zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) und vier Jahrzehnte nach der gesetzlichen Einrichtung der Monopolkommission scheint uns daher angezeigt, die ökonomische Wissenschaft institutionell vertieft in den Gesetzgebungsprozess einzubinden. Was wir damit meinen und wie sich hierbei vorgehen lässt, soll der vorliegende Beitrag klären.

Der Beitrag wird wie folgt gegliedert: Im zweiten Kapitel erläutern wir das Bild von Ökonomik in der Öffentlichkeit und zeigen Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Expertise für die wirtschaftspolitische Beratung auf. Im dritten Kapitel wird die Rolle von Wissenschaft für Meinungsbildung und Politik motiviert. Im vierten Kapitel gehen wir auf verschiedene Funktionen wirtschaftspolitischer Beratung und ihre Zielkonflikte ein. Das fünfte Kapitel schließlich stellt vier institutionelle Ergänzungen vor, die die Mängel der deutschen Politikberatung beheben können.

## **2. Ökonomik in der öffentlichen Wahrnehmung**

Die wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen von Wissenschaftlern haben in den Medien ein geringes Gewicht, obwohl an ihnen kein Mangel herrscht (Cassel & Thomas, 2008). Media Tenor ermittelte beispielsweise 2011, dass in Tageszeitungen lediglich knapp 2% aller Beiträge zu wirtschaftspolitischen Problemen von Wissenschaftlern stammen. Der weit überwiegende Teil geäußerter Meinung hingegen stammt aus der Feder von Journalisten oder von Interessenvertretern (Media Tenor International, 2011; Wilke, 1999, S. 241 f.). Der Befund zeigt auf zwei Problemkreise. Zum einen geht es um den quantitativen Effekt, wonach eine Meinung hinlängliche Präsenz besitzen muss, um in der öffentlichen Meinungsbildung berücksichtigt zu werden. Zum anderen geht es

aber auch um einen qualitativen Aspekt. Die Reputation eines Beraters oder einer beratenden Institution, die nur aus ihrer wiederholten Wahrnehmung und der Möglichkeit zur Überprüfung ihrer Handlungsempfehlungen stammen kann, entscheidet über Glaubwürdigkeit und Wirkung ihrer künftigen Vorschläge. Den Politikern und dem Wähler bieten sich so für eine ausgewogene Meinungsbildung in den Medien nur geringe Möglichkeiten zur Wahrnehmung von wissenschaftlichen Positionen. Und da sich nicht zu jeder organisierten Interessenvertretung auch automatisch ein Korrektiv herausbildet, besteht die Gefahr, dass von Partialinteressen geleiteter Lobbyismus die Meinungsbildung steuert (Olsen, 1965, S. 127).

Einen nur in Teilen unüberwindbaren Anteil an der schwierigen Wahrnehmung der Ökonomik in der Öffentlichkeit hat dabei die Ökonomik selbst. Verfehlt sind zwar die Vorwürfe aus Kreisen der Politik, dass unter Ökonomen keine eindeutige Auffassung über die Herangehensweise an gesellschaftliche Probleme herrsche und dass Ökonomen keine eindeutigen Handlungsempfehlungen zu diesen abgeben würden. Zum einen herrscht auch in der ökonomischen Wissenschaft zu recht eine pluralistische Vielfalt, zum anderen sind eindeutige Ex-ante-Empfehlungen aus wissenschaftlicher Sicht grundsätzlich problematisch, da wirtschaftliche Situationen typischerweise von einer Vielzahl verschiedenster Einflussfaktoren geprägt sind, so dass Ökonomen häufig lediglich Szenarien einander gegenüberstellen können (Krupp, 2004, S. 87). Politiker fordern außerdem häufig eine kurzfristorientierte Beratung. (Wagner, 2006, S. 19). Schnelle Lösungen ohne wissenschaftliche Fundierung sind jedoch nicht unbedingt Aufgabe von Wissenschaft (Falk et al., 2010, S. 123 f.).

Dass wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen von Ökonomen unverständlich sind und nicht unmittelbar umsetzbar (Otremba & Diekmann, 2009, S. 442), ist hingegen oftmals nicht von der Hand zu weisen. Die Kritik weist auf ein Kommunikationsproblem von Wissenschaft und Politik wie auf einen gegebenenfalls fragwürdigen inhaltlichen Fokus der Ökonomen. Krupp (2004, S. 84) oder Bizar und Gubaydullina (2009, S. 448) heben die Verantwortung der Ökonomik als Realwissenschaft hervor und bemängeln, dass zunehmend weniger politisch relevante Themen erforscht werden.

*„Das Fach Volkswirtschaftslehre muss sich vor allem an dem Beitrag messen, den es zur Wirtschaftspolitik leistet. [...] Wir plädieren dafür, dass sich die Volkswirtschaftslehre diesen Fragen stellt, ohne sich von theoretischen Überlegungen, modellhaften Betrachtungen, ökonometrischen Tests, experimenteller Forschung oder auch der methodologischen Reflexion zu verabschieden. Aber die theoretische Formalisierung, die differenzierte Testmethodologie oder die experimentelle Forschung reichen jeweils für sich genommen nicht aus, das Fach als Ganzes zu rechtfertigen: Fragen sind aber nach den instrumentellen Optionen und ihren Folgen zu stellen“ (Bizar & Gubaydullina, 2009, S. 448).*

In Deutschland entsteht zudem ein grundsätzliches Problem der wissenschaftlichen Politikberatung aus der Tatsache, dass Wissenschaftler zunehmend zu Publikationstätigkeit in internationalen Fachjournalen tendierten, anstatt konkrete Handlungsempfehlungen für wirtschaftspolitische Fragestellungen zu liefern. Durch diesen systematischen Fehler kann die Wissenschaft in Deutschland im Vergleich zu

etwa den Vereinigten Staaten nicht vollständig ihre Aufgaben erfüllen (Priddat, 2006, S. 22).

*„In den Wirtschaftswissenschaften beobachten wir seit längerem einen Trend zur Standardisierung der Forschung. Unter dem Rubrum „Internationalisierung“ werden nur noch englischsprachige Artikel in den referierten Journalen aufgenommen. Vor allem werden in der Mehrzahl nur noch Artikel in referierten Journals als wissenschaftlich relevant betrachtet; Bücher, die klassische Form professoralen Wirkens, gelten nicht (im Gegensatz übrigens zu den Kultur- und Geisteswissenschaften). Nun sind das Indikatoren, die auf die Berufungen auf Lehrstühle und Forschungsstellen verweisen: Chancen haben vornehmlich Kandidaten mit etlichen Veröffentlichungen in A-Journals; gegebenenfalls wird der Citationsindex nachgesehen, mit der Konsequenz, dass immer jüngere Kollegen in dem Flaschenhals der Begutachtungen stecken, da sich die Zahl der Zeitschriften, trotz höherer Nachfrage, nicht wesentlich vermehrt, und mit der fundamentalen Wirkung, dass sie das Risiko, abweichende Meinungen und Theorien zu vertreten, nicht eingehen, weil ihre Karriere vom eingeschlagenen Investitionspfad abhängt“ (Priddat, 2006, S. 22).*

Hingegen betonen Lucke (2006, S. 10) oder Fuest (2006, S. 14), dass Forschung durchaus zu relevanten Erkenntnissen führt. Spitzenforscher können mit ökonomischen Modellen präzise und fundiert die Politikberatung unterstützen. Synergieeffekte seien denkbar und wünschenswert, so dass die Erforschung neuer mathematischer Modelle keineswegs realitätsfremd ist.

*„Die moderne Volkswirtschaftslehre behandelt ordnungspolitische Probleme, indem sie sie mit modernen Methoden der theoretischen und empirischen Wirtschaftsforschung analysiert. Insgesamt kann von einer Abkehr der Volkswirtschaftslehre von der Ordnungspolitik nicht die Rede sein. Eher von ungebrochenem Interesse an der Analyse wirtschaftspolitischer Themen, aber auf der Basis neuer und aktueller theoretischer und empirischer Methoden und in Begriffen, die in der internationalen wissenschaftlichen Diskussion verstanden werden“ (Fuest, 2006, S. 14).*

Haucap und Mödl (2013, S. 367 ff.) stellen unter den Ökonomen ein substitutives Verhältnis zwischen Spitzenforschern und Spitzenberatern fest. Es gibt daher lediglich wenige Ausnahmen, die sich sowohl in der Forschung als auch in der Beratung aktiv beteiligen. Bert Rürup hingegen ist durch seine wissenschaftlich fundierten Kenntnisse dennoch eine Persönlichkeit, die Forschungsergebnisse aufnimmt und an die Politik weitergeben kann. Durch solche Übersetzer wird aktuelle wissenschaftliche Erkenntnis letztlich erst in die Politik transportiert (Wagner, 2009, S. 445).

### **3. Ökonomik im politischen Diskurs**

In einer Demokratie wird allen Bürgern die Chance gewährt, ihre Meinung in die Gesellschaft einzubringen. Herrschaft geht vom Bürger, dem Wähler aus. Systematisch soll hierdurch die Machtkonzentration auf bestimmte Gruppen verhindert und mithin technokratischen Tendenzen entgegen gewirkt werden (Senft, 2003, S. 15). Ohne

Weiteres ist daher die Frage zu stellen, aus welchem Grund Wissenschaftlern ohne eine demokratische Legitimation das Recht zugesprochen werden sollte, über ihre allgemeinen Möglichkeiten zur Meinungsäußerung hinaus eine institutionalisierte Aufgabe im Gesetzgebungsprozess einzunehmen. Der Schlüssel zur Beantwortung dieser Frage liegt im Prozess der Meinungsbildung in einer offenen Gesellschaft.

Hoppmann (1988, S. 172 ff.) hat in Anlehnung an Hayek (1968; 1971), den Meinungswettbewerb in einer offenen Gesellschaft als ein Entdeckungsverfahren beschrieben, das der Aufdeckung unbekannter Tatsachen und unbekannter Problemlösungen dient. Vor allen Dingen hinsichtlich gesellschaftlicher Fragestellungen befindet sich der Einzelne typischerweise im politischen Meinungswettstreit in konstitutioneller Unwissenheit. Kein einzelnes Individuum kann für einen konkreten Fall alleine die geeignete Kombination aus Fähigkeiten und Gelegenheiten auf sich vereinen, um die Lösung für ein gesellschaftliches Problem zu ermitteln. Wettbewerb ist hierbei der Prozess, durch den die unter den Individuen verstreuten Wissensstücke entdeckt und genutzt werden, die sich auf vorübergehende Tatsachen zu einer konkreten Zeit und an einem konkreten Ort beziehen und nicht zusammenfassbar und zentralisierbar sind. Die dynamischen Ergebnisse dieses Wettbewerbsprozesses sind spontane Handlungsordnungen, die sich fortlaufend weiter entwickeln.

Der Meinungswettbewerb ist lediglich ein Partialprozess des Wettbewerbsprozesses, denn er erstreckt sich allein auf die Erschließung intellektueller Tatsachen. Ihm fehlt wesentlich eine Instanz, in der seine Ergebnisse, die Meinungen, in Handeln umgesetzt und angewendet werden. Nur durch Anwendung lässt sich die tatsächliche Eignung einer Meinung als Problemlösung ermitteln. Andernfalls bliebe der Meinungswettstreit reine „Palaverintelligenz“ (Hoppmann, 1988, S. 176).

*„Geeignete Meinungen können nur entdeckt werden, wenn Meinungen durch empirische Anwendung getestet und die daraus entstehenden neuen Ideen und Meinungen wieder in den reinen Meinungswettbewerb ‚zurückgekoppelt‘ werden können. Einen Prozeß freier Meinungsbildung kann es nur geben, wenn die empirische Anwendung von Meinungen im Handeln und die Rückkopplung dabei entstehender Erfahrungen und neuer Ideen nicht beschränkt sind“* (Hoppmann, 1988, S. 177).

Eine Rückkopplungsmöglichkeit bietet der wirtschaftliche Wettbewerb. Dieser ist vornehmlich für marktgängige Güter eine geeignete Auswahlinstanz. Weingart und Lentsch (2008, S. 11) verweisen auf einen Markt des Wissens, an dem verschiedenste Akteure im öffentlichen (medialen) Diskurs teilnehmen und im eigenen kommerziellen Interesse agieren. Die Informationen aus dem Markt des Wissens sind verfügbar, um politische Entscheidungen zu treffen.

*„Die Produktion wissenschaftlicher Expertise für die Beratung der Politik ist auch nicht mehr auf die Kerninstitutionen der Wissenschaft – Universitäten, Akademien und Forschungsinstitute – beschränkt. Neben ihnen haben sich Think-Tanks, unabhängige Consulting-Institute und Berater sowie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) etabliert. Sie bringen wissenschaftliche Expertise in den öffentlichen (medialen) Diskurs ein und beeinflussen damit*

*ebenfalls die politische Agenda. Sie bilden inzwischen einen Markt des Wissens und agieren im eigenen kommerziellen und/oder politischen Interesse“* (Weingart & Lentsch, 2008, S. 11).

Da es im Bereich politischer Reformvorschläge letztlich stets ihrer Implementierung bedarf, um mit Gewissheit über die Eignung eines einzelnen Vorschlags entscheiden zu können, bildet dieser Markt des Wissens eine Möglichkeit der Vorauswahl über alternative Reformvorschläge.

Wir sind jedoch der Meinung, dass der Markt des Wissens hier insbesondere die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit eines konkreten wirtschaftspolitischen Reformvorschlags für den solventen Teil der Gesellschaft betont, folglich lediglich ein Partialinteresse bedient. Ein Markt des Wissens allein führt zu einer aus relativ unterschiedlicher wirtschaftlicher Verwertbarkeit herrührenden Bevorzugung von Interessen Einzelner. Nicht notwendigerweise muss ein solches Marktergebnis auch gesamtgesellschaftlich vorteilhaft sein. Zudem ist zu hinterfragen, ob das Marktergebnis den demokratischen und freiheitlichen Ansprüchen der Gesellschaft genügt. Wir sind der Meinung, dass das institutionelle Arrangement verändert werden sollte, damit gesellschaftliche Gruppen ungeachtet ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit die Möglichkeit haben, im Diskurs wahrgenommen zu werden. Es ist unserer Ansicht nach daher verfehlt, sich bei der Gestaltung des Institutionenrahmens der Politikberatung schon mit dem Vorhandensein eines gleichwohl effektiven Marktes des Wissens zufrieden zu geben. Wissenschaftliche Politikberatung hat den Vorzug der unbedingten Offenlegung ihrer Quellen und Methodik, mithin den Vorzug der unmittelbaren Überprüfbarkeit (Heinze, 2009, S. 8) und kann ein wirkungsvolles Gegengewicht zu einem von Partialinteressen geleiteten Lobbyismus sein.

#### **4. Zielkonflikte wirtschaftspolitischer Beratung**

Der Institutionenrahmen für die gesellschaftliche Meinungsbildung muss in einer Weise gewählt werden, dass politischer Wettbewerb und Meinungswettbewerb wechselseitig durch Demokratie in einem sozialen Prozess miteinander verknüpft sind. *„Beschränkungen des politischen Wettbewerbs beschränken den Meinungswettbewerb und umgekehrt“* (Hoppmann, 1988, S. 180). In Anbetracht eines von Partialinteressen geleiteten Lobbyismus, der die Meinungsbildung in der Politik einseitig steuert, bedarf es unserer Meinung nach daher eines institutionellen Ausgleichs durch die verbesserte Verankerung der Wissenschaft in der Politikberatung.

Um zu ermitteln, an welcher Stelle für diesen Ausgleich anzusetzen ist, lohnt ein Blick auf die verschiedenen, durchaus gegensätzlichen Funktionen, die Politikberatung leistet. Rürup (2010, S. 3) beispielsweise unterscheidet zwischen den Begriffen Policy und Politics. Während Policy die inhaltlichen Aspekte behandelt und theoriegeleitet Konzepte zur Problemlösung erarbeitet, fokussiert sich Politics auf die Umsetzung der Maßnahmen im politischen Prozess, in der eine Mehrheit unerlässlich ist. Cassel (2004, S. 77 ff.) verwendet in diesem Kontext die Begriffe Politikberater und Politikerberater und macht hierdurch auf unterschiedliche Adressaten von Beratung aufmerksam.



Papenfuß und Thomas (2007, S. 339) unterscheiden weiterhin fünf möglichen Funktionen, die wirtschaftspolitische Beratung ausüben kann: Operative Funktion, Filterfunktion, Konzeptionsfunktion, Aufklärungsfunktion und Legitimationsfunktion. In ihrer Operativen Funktion unterstützen Politikberater die Entscheidungsträger, Politiker und Ministerien, durch konkrete Handlungsempfehlungen im politischen Umsetzungsprozess dabei, ihre Ziele zu erreichen (Theurl, 2004, S. 15). In ihrer Filterfunktion haben Politikberater die Aufgabe, frühzeitig irrelevante bzw. nicht zielführende Maßnahmen aus dem Entscheidungsprozess auszusortieren. In Abgrenzung zur Operativen Funktion besteht hier die Leistung des Beraters darin, die Fülle von Informationen im Meinungswettbewerb auf relevante Aspekte zu reduzieren (Wiegard, 2005, S. 5; Schultze, 1996, S. 31).

Das Ziel der Konzeptionsfunktion ist es, in langfristiger Perspektive einen Gesamtentwurf von politischen Instrumenten darzulegen. Dabei sollen die Wirkzusammenhänge und die langfristigen Folgen einer Handlungsempfehlung untersucht werden. Adressaten können hierbei sowohl die Politik als auch die Öffentlichkeit sein (Jeske & Papenfuß, 2005, S. 127). Im Rahmen ihrer Aufklärungsfunktion informiert Politikberatung die Öffentlichkeit über die ökonomischen Folgen einer diskutierten oder bereits verabschiedeten Maßnahme (Kirchgässner, 1996, S. 10). Entsprechend Habermas (1964, S. 69) ist der Berater in dieser Rolle ein „*Dolmetscher*“ zwischen Politikern und Wähler.

Die Legitimationsfunktion schließlich steht im Kern für den Missbrauch von wissenschaftsorientierter Politikberatung durch Politik und Interessengruppen. Sie nimmt eine schwer zu legitimierende Sonderstellung ein und meint die Situation, dass Beratungsexpertise und wissenschaftliche Reputation eingesetzt werden, um ein ex ante bereits feststehendes Ergebnis ex post zu rechtfertigen. Im Rahmen der Legitimationsfunktion wird wissenschaftliche Politikberatung für politische Ziele instrumentalisiert (Kirchgässner, 2013, S. 202; Priddat, 2003, S. 43), insbesondere für eine auf Unabhängigkeit bedachte Wissenschaft jedoch darf eine in dieser Art gelagerte Legitimation politischer Handlungen nicht zu ihrem Aufgabengebiet gehören (Papenfuß & Thomas, 2007, S. 342).

*„Es ist offensichtlich, dass die Funktionen sehr unterschiedlich restriktiv wirkende Erfolgsbedingungen aufweisen. Bestimmte Funktionen können durchaus parallel von ein und derselben Beratungsinstitution wahrgenommen werden – bei anderen ist dies hingegen nur unter Inkaufnahme großer Defizite in Bezug auf die Erfüllung der jeweils anderen Beratungsfunktion möglich“* (Papenfuß & Thomas, 2007, S. 345).

Es ist weder möglich noch zweckmäßig, dass sämtliche Funktionen der wirtschaftspolitischen Beratung von demselben Gremium ausgeübt werden. Sinnvoller sind zumindest zwei verschiedene Arten von Institutionen, die jeweils unterschiedliche Funktionsblöcke getrennt behandeln. Vereinfachend sind die Konzeptionsfunktion und die Aufklärungsfunktion dem Bereich Policy und die Operative Funktion und die Filterfunktion dem Bereich Politics zuzuordnen (Papenfuß & Thomas, 2007, S. 344 f.).

Die einzelnen Funktionen und die beiden Funktionsbereiche unterscheiden sich wesentlich hinsichtlich ihrer zeitlichen Orientierung (kurzfristiges vs. langfristiges

Beratungserfordernis), hinsichtlich ihrer Anforderungen im Hinblick auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit (interne Beratungstätigkeit vs. externe Beratungstätigkeit) sowie im Hinblick auf ihre Adressatenorientierung (Politiker vs. Wähler) und im Zusammenhang hiermit hinsichtlich der Unabhängigkeit und Objektivität bei der Meinungsbildung. Nicht jede dieser Ausprägungen harmonisiert in gleicher Weise mit wissenschaftlicher Herangehens und Arbeitsweise, die von einem hohen Maß an Transparenz, Öffentlichkeit und Unabhängigkeit bei der Meinungsbildung geprägt ist.

In Deutschland steht eine Vielzahl wirtschaftspolitischer Beratungseinrichtungen nebeneinander. Die Kapazität sei auch im internationalen Vergleich überdurchschnittlich (Eichhorst & Wintermann, 2006, S. 229). Es gibt Wissenschaftliche Beiräte in Ministerien, einige ad-hoc gebildete oder dauerhafte Kommissionen, vielfältige wissenschaftsnahe und wissenschaftsferne Think Tanks, aus unterschiedlichsten Mitteln finanzierte Forschungsinstitute sowie akademische Einrichtungen, Lehrstühle und Institute, die mal in hoheitlichem und mal in privatwirtschaftlichem Interesse an der Meinungsbildung zu wirtschaftspolitischen Fragestellungen mitwirken. Eine Besonderheit der vielfältigen Institutionen in Deutschland sei, dass sie eine beispiellose Unabhängigkeit von der Politik besitzen. Eine weitere Stärke sei die Tatsache, dass die Akteure der wissenschaftlichen Politikberatung recht transparent sind. Es herrsche ein gesunder Anbieterwettbewerb, der die Beratungsqualität erhöht (Zimmermann, 2008, S. 106).

Jedoch sind nur wenige Beratungsinstitutionen über eine satzungsmäßig deklarierte Unabhängigkeit hinaus auch gesetzlich unabhängig, zuvorderst sind diese der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) und die Monopolkommission. Dem SVR obliegt die periodische Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie die Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen und der Öffentlichkeit. Gemäß § 3 Abs. 1 SachvRatG ist der SVR bei seiner Arbeit unabhängig. Entsprechendes gilt für die Tätigkeit der Monopolkommission, die die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik, des Wettbewerbsrechts und der Regulierung berät. Ihre Unabhängigkeit ist in § 44 Abs. 2 GWB gesetzlich verankert. SVR und Monopolkommission sind daher unabhängige, von der Politik distanziert arbeitende Beratungseinrichtungen, die auch aufgrund gesetzlicher Sicherstellung die Kriterien wissenschaftlicher Arbeitsweise erfüllen.

Ausreichende Distanz und Unabhängigkeit vom politischen Geschehen sind für die Politikberatung zur Ausübung der Konzeptionsfunktion und der Aufklärungsfunktion unerlässlich (Donges, 2002, S. 47). Die beratende Instanz sollte zudem über ein geringes Eigeninteresse verfügen, um zu einer objektiven Beurteilung zu gelangen (Gutowski, 1983, S. 20). Da im Rahmen der Aufklärungsfunktion insbesondere die Öffentlichkeit ein Adressat des Beratungshandelns ist, müssen Ergebnisse für die Bevölkerung verständlich und verfügbar sein (Pitlik, 2001, S. 69 f.). Diese Charakteristika der Aufklärungsfunktion und der Konzeptionsfunktion lassen sie eine Domäne der Wissenschaft sein, jedoch stehen Wissenschaftler in diesen Funktionen heute vielfach in aktiver Konkurrenz zu den kommerziellen Anbietern von wirtschaftspolitischen Beratungsleistungen, denen nicht die gleiche gesetzliche Unabhängigkeit vorgegeben ist und die nicht in gleicher Weise eigeninteressenlos handeln. Medien stehen hier einerseits in der Verantwortung wissenschaftliche Beiträge

verstärkt aufzugreifen, andererseits müssen Ökonomen auf eine interessante und verständliche Darstellung ihrer Ergebnisse verstärkt achten (Cassel & Thomas, 2008).

Um die Operative Funktion und die Filterfunktion sinnvoll auszuüben, ist ein starker tagespolitischer Bezug des Beraters unerlässlich. Es sind schnelle Handlungsempfehlungen und eine große Nähe zur Politik gefordert. Außerdem muss der Berater hierbei die persönlichen Interessen des Politikers beachten (Jeske & Papenfuß, 2005, S. 131 f.). Mithin sind beide Funktionen nicht in erster Linie Aufgaben der Wissenschaft. Dennoch kann im Sinne interner wissenschaftlicher Politikberatung eine Übernahme der Operativen Funktion und der Filterfunktion auch durch Wissenschaftler sinnvoll sein, insbesondere wenn ihre spezifische Expertise zur sachlichen Beurteilung von Inhalten gefordert ist.

## **5. Institutionelle Ergänzungen**

In der Politik besteht ein klassisches Prinzipal-Agenten-Problem zwischen dem Wähler auf der einen und den Politikern auf der anderen Seite. Die Prinzipal-Agent-Theorie unterstellt, dass ein Prinzipal (der Wähler) nicht selbst ein erwünschtes Ergebnis herbeiführen kann, sondern er seine Entscheidungsbefugnis an einen oder mehrere Agenten (die Politiker) delegieren muss. Da der Prinzipal das Verhalten der Agenten nicht vollständig beaufsichtigen kann, besteht die Gefahr, dass Agenten aus opportunistischer Absicht heraus die vereinbarten Ziele nicht erfüllen (Richter & Furubotn, S. 173 ff.).

Buchanan hat diese institutionenökonomische Sicht auf die Gestaltung des Politischen in der folgenden Frage zum Ausdruck gebracht: *„How can constitution be designed so that politicians who seek to serve ‚public interest‘ can survive and prosper?“* (Buchanan, 1993, S. 1). Eine Institution ist entsprechend ein generelles Regelwerk, das Aktionen vorschreiben, erlauben und verbieten kann und verschiedene Anreize für wiederkehrende Interaktion zwischen Individuen, Gruppen und Organisationen setzen muss. Regeln sollen im Hinblick auf die Ergebnisse der Interaktion so gestaltet sein, dass opportunistische Akteure wohlfahrtsfördernd handeln (Kriterium der Anreizgerechtigkeit). Da das formale Regelwerk allein die Einhaltung der Regeln nicht garantiert, sind Kontrolle und Überwachung der Akteure unumgänglich. Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen sind ihre Konsequenz (Williamson, 1990, S. 70 ff.). Die aus Durchsetzung und Sanktion entstehenden Kosten sind notwendige Transaktionskosten der Demokratie, sie verhindern zwangsläufig, dass die erstbeste Lösung erreicht werden kann. Ohne die Institution jedoch ließe sich ein effizienter politischer Prozess nicht gewährleisten (North, 1992, S. 10; Opper, 2001, S. 603).

Der Institutionenrahmen muss folglich die Anreizkompatibilität der Akteure berücksichtigen und mit geschickten Instrumenten das Verhalten der Agenten zugunsten des Prinzipals steuern. Hierbei sollen die Transaktionskosten so gering wie möglich gehalten werden. Thomas (2009, S. 77) benennt fünf unterschiedliche Akteure im politischen Entscheidungsprozess, die in den Institutionenrahmen einzubetten sind: Politiker, Wähler, Bürokratie, Interessenverbände und die Wissenschaft. Wir erkennen eine Reihe gravierender Mängel in der sich in Deutschland aktuell darbietenden

Landschaft für wirtschaftspolitische Beratung. Hierbei geht es wie in den vorangestellten Kapiteln dargelegt in erster Linie um ein geeignetes Verhältnis von interessengeleiteter und wissenschaftlicher Politikberatung entlang der verschiedenen Funktionen wirtschaftspolitischer Beratung. Bemängelt wird insbesondere, dass es in Deutschland wesentlich an einer prozessorientierten Politikberatung fehlt. Während die Konzeptionsfunktion und die Aufklärungsfunktion mit uneindeutigem Ergebnis von einer großen Zahl wissenschaftlicher wie kommerzieller Anbieter bedient werden, werden die Operative Funktion und die Filterfunktion derzeit überwiegend nicht durch wissenschaftliche Gremien betreut und fallen gegebenenfalls einem von Partialinteressen geleiteten Lobbyismus anheim (Rürup, 2010, S. 5). Außerdem fehle es in Deutschland an einer systematischen empirischen Auswertung umgesetzter Politikmaßnahmen, die stets transparent dem Wähler die Reformleistung der amtierenden Regierung vor Augen führt (Frambach, 2010, S. 654).

### 5.1 Interne wirtschaftspolitische Beratung

Anders als in den Vereinigten Staaten existiert in Deutschland bislang keine institutionalisierte interne wirtschaftspolitische Politikberatung. Zur Stärkung der Operativen Funktion und der Filterfunktion kann daher ein Gremium nach dem Vorbild des amerikanischen Council of Economic Advisors (CEA) eine Ergänzung bieten. Die Mitglieder des CEA werden als hauptamtliche Mitarbeiter vom Präsidenten der Vereinigten Staaten eingesetzt. Sie unterstützen ihn sodann in der Tagespolitik mit konkreten Handlungsempfehlungen (Wintermann, 2004, S. 61, Krupp, 1989, S. 421; Rürup, 2010, S. 9).

Im Gegensatz zu SVR und Monopolkommission ist ein solches internes wirtschaftspolitisches Beratungsgremium nicht unabhängig in seiner Meinungsbildung. Um die Operative Funktion und die Filterfunktion reibungslos erfüllen zu können, sollte sich Beratung neben einem starken tagespolitischen Bezug auch mit den persönlichen Zielen seines Adressaten identifizieren können (Papenfuß & Thomas, 2007, S. 340). Als eine Restriktion muss Beratung hierbei die Realisierbarkeit eines Reformvorhabens beachten. Ein konkretes Reformvorhaben bedeutet oftmals keine Pareto-Verbesserung und wird mithin einige Gruppen zwangsläufig gegenüber der Ex-ante-Situation schlechter stellen (Wagner, 2009, S. 445). Für die Implementierung eines Reformvorhabens ist stets auch eine politische Mehrheit notwendig; bei Widerständen muss ein Reformmodell daher möglicherweise in mehrheitsfähige Teilprojekte aufgeteilt werden. Der Berater in der Operativen Funktion und der Filterfunktion muss daher zu Kompromissen fähig sein und muss politische Mehrheiten im Entscheidungsprozess berücksichtigen, ohne dabei ein wissenschaftliches Optimum als Anspruch aus den Augen zu verlieren (Falk et al., 2010, S. 124; Rürup, 2010, S. 3).

*„[Wissenschaftliche Politikberater müssen] in der Lage sein, zusammen mit dem verantwortlichen Minister ein Reformkonzept situationsspezifisch zu ‚portionieren‘, d.h. ‚große Lösungen‘ um den Preis der Mehrheitsfindung in sinnvolle Teilprojekte aufzuspalten – dies allerdings nach Möglichkeit, ohne dabei den Fixstern der als optimal angesehenen Lösung aus den Augen zu verlieren“ (Rürup, 2010, S. 3).*

Das Beratungssystem insgesamt ist nur komplett, wenn zur internen Politikberatung parallel auch weiterhin externe Politikberatung in einer hinlänglichen Weise stattfindet (Zimmermann, 2008, S. 106). Die Aufklärungsfunktion und die Konzeptionsfunktion können nur mit der notwendigen Distanz und Unabhängigkeit von der Politik durch externe Politikberatung geleistet werden (Donges, 2002, S. 47). Weiterhin haben externe Politikberater die Aufgaben, über die unvermeidlich gegebene Legitimationsfunktion eines CEA und seine von Partialinteressen geleiteten Steuerungsmöglichkeiten zu wachen. Wissenschaft hat daher gegebenenfalls auch Aufgabe, das CEA zu überwachen und den Wähler über die eventuell wohlfahrtsschädigenden Wirkungen eines Reformvorhabens aufzuklären (Wagner, 2006, S. 20).

## 5.2 Systematische Ex-post-Evaluation von Reformen

Der Erfolg einer Regierung lässt sich nicht durch die Anzahl an durchgesetzten Reformen messen. Vielmehr müssen ihre Reformvorhaben einer kritischen und unabhängigen Kontrolle durch die Wissenschaft standhalten. Aus institutionenökonomischer Sicht ist neben der Formulierung von optimalen Regeln auch eine Überwachung der Politiker im Hinblick auf Einhaltung und Erfüllung dieser Regeln gefordert. Diesem Ziel kann die Einrichtung einer systematischen Ex-post-Evaluation dienen. Hierbei geht es um eine Bewertung von Reformen durch wissenschaftliche Wirkungsforschung, ihre umfassende und sachgerechte empirische Auswertung also (Zimmermann, 2008, S. 107).

Ein Leitgedanke systematischer Evaluation ist auch, durch die Gewissheit von Ex-post-Kontrolle auch auf die Güte der Ex-ante-Entscheidung durch die Politik Einfluss zu nehmen. Es ist von Bedeutung, dass Ergebnisse einer Evaluation zeitnah vor nächsten Wahlen präsentiert werden. Nur so kann eine amtierende Regierung für ihre eigenen schlechten Leistungen sanktioniert werden (Williamson, 1990, S. 70 ff.). Eine Schwierigkeit bei der Evaluation besteht darin, Ergebnisse kurzfristig zu liefern sind ohne an Qualität und Robustheit einzubüßen (Lutz, 2006, S. 377 f.). Beispielsweise im Rahmen der Hartz-Reformen wurde das Konzept praktisch umgesetzt. Zunächst wurde durch das Bundesarbeitsministerium ein Evaluationskonzept ausgearbeitet, das in fünf Teilprojekte aufgeteilt und anschließend an Forschungsinstitute vergeben wurde. Um die Qualität der Untersuchung zu sichern, wurde der Zugang zu Primärdaten genehmigt. Teil des Konzeptes war, dass neben der wissenschaftlichen Beurteilung der Reform auch ihre Weiterentwicklung durch abgeleitete Handlungsempfehlung an den Gesetzgeber Ziel der Evaluation war (Heyer, 2006, S. 468 ff.).

Durch eine systematische Evaluation wirtschaftspolitischer Reformen lassen sich Synergieeffekte in Spitzenforschung und Politikberatung heben. Schon im Laufe einer Untersuchung bewirkt die Veröffentlichung von Zwischenergebnissen ihre Berücksichtigung im politischen Prozess, bewirkt mithin politisches Lernen und stärkt die Einbindung ökonomischer Expertise im politischen Prozess (Eichhorst & Wintermann, 2006, S. 226). Zudem lässt sie sich vergleichsweise kostengünstig realisieren, für die Hartz-Evaluation wurden 10,3 Mio. EUR ausgegeben (Heyer, 2006, S. 468).

Die größte Schwäche systematischer Ex-post-Evaluation besteht darin, dass konkrete Zielvorgaben von der Regierung zuvor als messbarer Zahlenmaßstab formuliert werden müssen (Heyer, 2006, S. 471). Hierbei ist die Gefahr groß, dass amtliche Statistiken verändert werden oder durch Politiker verfehlte Erfolgskennzahlen festgelegt werden. Eine empirische Untersuchung kann zudem das Werturteil über ein Reformvorhaben nicht ersetzen. Außerdem existieren stets auch sehr langfristige Wirkzusammenhänge eines Reformvorhabens, die dem Kurzfristziel der Evaluation entgegenstehen und stattdessen in einer Ex-ante-Beratung aufzuzeigen sind.

### 5.3 Plenum der Ökonomen

Es ist nicht die Aufgabe von Wissenschaft eine Entscheidung über alternative Politiken zu treffen. Es gibt nur eine politische Entscheidung, die nicht durch Forschung herbeigeführt werden kann und für die Wissenschaft die demokratische Legitimität fehlt (Wagner, 2009, S. 444). Möglicherweise kann trotzdem durch ein quantitatives Meinungsbild unter Ökonomen ein verbesserter Beitrag zum politischen Diskurs insbesondere auf den Ebenen der Konzeptionsfunktion und der Aufklärungsfunktion geleistet werden.

Eine institutionelle Erweiterung in diese Richtung bietet das Plenum der Ökonomen. Das Konzept soll drei Kritikpunkten entgegen treten, die vonseiten der Politik gegenüber Beratung aus der Wissenschaft geäußert werden. Wissenschaftler würden erstens keine politisch relevanten Themen bearbeiten, zweitens seien sie zu einer kurzfristigen Beratung unfähig und drittens seien ihre Handlungsempfehlungen uneindeutig und schwer verständlich (Wagner, 2006, S. 19). Das Plenum der Ökonomen ist eine elektronische Vollversammlung aller registrierten Volkswirte, die an einer Hochschule in Deutschland oder als deutsche Staatsbürger an einer ausländischen Hochschule lehren. Volkswirtschaftlich relevante Themen werden grundsätzlich öffentlich und mit offener Identität diskutiert. Anschließend folgt eine Abstimmung über die Thematik, sodass das Meinungsbild der deutschen Professoren quantitativ abgebildet wird. Hierzu ist die Beteiligung möglichst vieler VWL-Professoren an den Debatten im Plenum wünschenswert. Am 25 Juni 2013 waren 328 Professoren dem Plenum beigetreten. Im Februar 2011 beispielsweise haben im Plenum zum Thema „Stellungnahme zur EU Schuldenkrise“ 209 Volkswirte abgestimmt. Zur Abstimmung stand die Forderung, dass die Bundesregierung für den Fall des Scheiterns des Europäischen Rettungsschirms vorzeitig einen detaillierten Insolvenzplan für die überschuldeten Euro-Mitgliedsstaaten ausarbeiten soll. Mit 190 Zustimmungen, 8 Gegenstimmen und 11 Enthaltungen wurde ein deutliches Resultat abgegeben (Wagner, 2011, S. 150). Inzwischen steht das Plenum jedoch mutmaßlich vor dem Aus, da sein Initiator in die Politik gewechselt ist und das Plenum mithin in den Verdacht gerät, nicht länger politikfern zu sein. Die letzte Debatte im Plenum, zur Energiepolitik, wurde am 16. September 2013 geschlossen (Handelsblatt, 2014).

Das Plenum hat nicht das Ziel die politisch richtige Reform zu empfehlen (Lucke, 2011). Es besteht sogar die Gefahr, dass durch Abstimmungen unter Wissenschaftlern Problematiken simplifiziert und Argumentationen verkürzt werden, daher ökonomisch komplexe Sachverhalte nur unzureichend dargestellt werden (Wagner, 2011, S. 151).

Womöglich wichtig ist der Beitrag zur Debatte selbst. Ein kontrovers diskutiertes Problem, zu dem das Abstimmungsergebnis ausgeglichen ausfällt, ist nicht negativ zu bewerten. Es ist sogar erwünscht, dass in offener und transparenter Diskussion alle relevanten Aspekte aufgedeckt werden, sodass Politiker die relevanten Aspekte bei ihren Entscheidungen berücksichtigen (Kirchgässner, 2013, S. 203).

#### 5.4 Systematisches Monitoring ausländischer Reformen

Infolge von Globalisierung und ähnlichen demographischen Entwicklungen stehen Volkswirtschaften häufig auch vor ähnlichen Herausforderungen. In der akademischen Welt wird das Phänomen ähnlicher Reformvorhaben in verschiedenen Ländern als Antworten auf ähnliche Probleme unter dem Begriff der Policy Diffusion behandelt. Das Thema beschäftigt sich mit den Ursachen von vergleichbaren Gesetzen in unterschiedlichen Regionen oder Nationalstaaten; Policy Diffusion behandelt bislang jedoch nicht die Frage, ob politisches Lernen auch sinnvoll ist. Es besagt nur, dass das Phänomen in der Realität existiert (Thomas, 2009, S. 80 f.).

Den Gedanken der Policy Diffusion fortsetzend, lässt sich ein Systematisches Monitoring ausländischer Reformen als institutionelle Erweiterung für den Bereich der Konzeptionsfunktion und der Aufklärungsfunktion vorschlagen. Supranationale Organisationen wie die OECD (2004) und nationale Forschungsinstitute führen heute bereits ein Policy-Monitoring durch, das jedoch nicht standardisiert und zentralisiert als eine in der Politikberatung generalisierte Institution Verwendung findet (Jobelius, 2007, S. 2 f.; Thode et al., 2003, S. 6). Auf nationaler Ebene wäre hierzu eine Stabstelle aufzubauen, die ausländische Reformprozesse beobachtet und ihre Übertragbarkeit auf Deutschland prüft. Das Monitoring ist dann eine empirische Möglichkeit, die tatsächliche Wirkweise eines Reformvorschlags besser zu prognostizieren, insbesondere weil es implizit stets jene Faktoren in ihren Daten berücksichtigt, die eine rein theoretische Ex-ante-Erwägung vielleicht unberücksichtigt lassen würde. Gleichzeitig setzen die Ergebnisse ausländischer Reformvorhaben für das eigene Reformvorhaben einen Benchmark, an dem sich Erfolg oder Misserfolg der inländischen Implementierung messen lassen.

Zweifel an dem Konzept weckt die Spieltheorie, da die Nationalstaaten in einem solchen System erst die Implementierung von Reformen in anderen Volkswirtschaften abwarten könnten, um aus den vorliegenden Erfahrungen lernen zu können (Volden et al., 2006, S. 15 f.). Ein solches Trittbrettfahrerverhalten ist jedoch unwahrscheinlich, zum einen da Politiker tendenziell wohl eher einen Hang zur aktionistischen Reform als zu übertriebener Zurückhaltung haben (Positive Theorie der Virginia School). Zum anderen lässt das First-Mover-Verhalten eines Nationalstaats durchaus auch Vorteile entstehen: Wird ein Reformvorhaben ein Innovationserfolg, so ließen sich hieraus gegebenenfalls durch den Export von Know-how oder Infrastruktur ein wirtschaftlicher Erfolg und eine politische Vorreiterrolle mit außenpolitischen Vorteilen erarbeiten (Dobbins et al., 2007, S. 456).

## 6. Fazit

Wir sprechen uns für eine stärkere Beachtung wissenschaftlicher Politikberatung in wirtschaftspolitischen Fragen aus. Der in Deutschland bestehende institutionelle Rahmen der Politikberatung baut in zu starkem Maße auf die Nutzung eines vielfältigen Marktes des Wissens, der im Kern die kommerziellen Interessen Einzelner betont und daher nicht den für einen funktionsfähigen Meinungswettbewerb als Entdeckungsverfahren wichtigen gleichgewichtigen Wahrnehmung aller gesellschaftlichen Interessen bei der Meinungsbildung sicherstellt. Wissenschaftliche Politikberatung kann ein wirkungsvolles Gegengewicht zu einem von Partialinteressen geleiteten Lobbyismus bilden, denn sie hat den Vorzug der weitestgehend unabhängigen Meinungsbildung und der unbedingten Überprüfbarkeit ihrer Ergebnisse.

Politikberatung hat eine Operative Funktion, eine Filterfunktion, eine Konzeptionsfunktion und eine Aufklärungsfunktion. Nicht alle Funktionen entsprechen von ihrem Charakter her wissenschaftlicher Arbeitsweise gleichermaßen. In Deutschland fehlt die prozessorientierte Politikberatung wesentlich. Während die Konzeptionsfunktion und die Aufklärungsfunktion mit uneindeutigem Ergebnis von einer großen Zahl wissenschaftlicher wie kommerzieller Anbieter bedient werden, werden die Operative Funktion und die Filterfunktion derzeit überwiegend nicht durch wissenschaftliche Gremien betreut. Außerdem fehle es in Deutschland an einer systematischen empirischen Auswertung umgesetzter Politikmaßnahmen.

Wir schlagen vier institutionelle Ergänzungen für die wirtschaftspolitische Beratung in Deutschland vor: eine institutionalisierte interne wirtschaftspolitische Beratung, die Ex-post-Evaluation von Reformen, das Plenum der Ökonomen und das Monitoring ausländischer Reformen. Die Konzepte sind nach unserem Verständnis nicht substitutiv, sondern komplementär einzusetzen und stärken in erster Linie die Konzeptionsfunktion und die Aufklärungsfunktion wissenschaftlicher Politikberatung. Die institutionalisierte interne wirtschaftspolitische Beratung kann jedoch zur Prozessorientierung wissenschaftlicher Politikberatung beitragen und die Operative Funktion und die Filterfunktion stärken.

Neben diesen institutionellen Ergänzungen gibt es vielfältiges Verbesserungspotential im Detail: So hat die Betrachtung auf das Problem gezeigt, dass wissenschaftsrelevante Publikationstätigkeit von Ökonomen nicht notwendigerweise auch gesellschaftlich relevante Problemstellungen einschließt. Damit Wissenschaft und Politik nicht auseinander gehen und die Forschung unmittelbar wirtschaftspolitisch relevante Fragen bearbeitet, ist ein neues Bewertungssystem für die Wissenschaft wünschenswert, das politikberatende Tätigkeit mitberücksichtigt. Einen Ansatz in diese Richtung bietet das Ökonomen-Ranking der FAZ. Die vertikale Aufgliederung des Gesetzgebungsprozesses in Deutschland vom Antragseingang bis zum Gesetzesbeschluss könnte in der Betrachtung weiteren Erkenntnisgewinn liefern (Geiger, 2009, S. 434 f.). Es wäre sodann darüber nachzudenken, in welcher Weise konkret sich Wissenschaft in den einzelnen Phasen des politischen Geschehens wirkungsvoll beteiligen kann. Schließlich lohnt es sich gegebenenfalls, die Betrachtung über Politiker, Wissenschaftler und Lobbyisten hinaus auf die anderen Akteure im politischen Betrieb zu lenken und weitere Ergänzungen abzuwägen. Neben der administrativen Bürokratie sind vor allen Dingen die Medien gewichtige Spieler im politischen Geschäft. Ihnen fällt wesentlich die



Kommunikation von Erkenntnis und die Aufklärung der Öffentlichkeit zu (Zimmermann, 2008, S. 105).

## Literatur

Bizer, Kilian, Gubaydullina, Zulia (2009), „Zur Zukunft der Volkswirtschaftslehre“, *Wirtschaftsdienst*, 89, S. 447-450.

Buchanan, James M. (1993), „How can constitution be designed so that politicians who seek to serve public interest“, *Constitutional Political Economy*, 4, S. 1-6.

Cassel, Susanne (2004), *Politikberatung und Politikerberatung*, 2. Auflage, Haupt-Verlag: Bern.

Cassel, Susanne (2005), „Institutionalisierte Politikberatung in den USA – Ein Vorbild für die wissenschaftliche Beratung der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland?“, in: Leschke M. und Pies I. (Hrsg.), *Wissenschaftliche Politikberatung – Theorien, Konzepte, Institutionen, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Band 75, Lucius & Lucius: Stuttgart, 183-204.

Cassel, Susanne, Thomas, Tobias (2008), „Wissenschaftlich fundierte Politikkonzeptionen und deutsche Medien“, *ECONWATCH-Policy Brief*, 8.

Dobbins, Frank, Simmons, Beth, Garrett, Geoffrey (2007), „The Global Diffusion of Public Policies; Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?“, *Annual Review of Sociology*, 33, S. 449-472.

Donges, Jürgen B. (2002), „Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung“, *Wirtschaft im Wandel*, Heft 9, S. 239-247.

Dürmeier, Thomas, Egan-Krieger, Tanja von, Peukert, Helge (2006), *Die Scheuklappen der Wirtschaftswissenschaft. Postautistische Ökonomik für eine pluralistische Wirtschaftslehre*, Metropolis: Marburg.

Eichhorst, Werner, Wintermann, Ole (2006), „Wie kann wissenschaftliche Politikberatung zu besserer Politik beitragen?“, *Wirtschaftsdienst*, 86, S. 228-235.

Falk, Svenja, Römmele, Andrea, Schober, Henrik, Thunert, Martin (2010), „Vom strategischen Nutzen des Wissens für die Politikberatung“, *Politische Vierteljahresschrift*, 51, 119-125.

Frambach, Hans (2010), „Neue Institutionenökonomik – Einige Überlegungen zur Bedeutung, Funktionsweise und Entstehung von Institutionen“, in: Baumann, W., Braukmann, U., Matthes, W. (Hrsg.), *Innovation und Internationalisierung*, Springer: Berlin, S. 639-658.

Frey, Bruno S. (2000), „Was bewirkt die Volkswirtschaftslehre?“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 1(1), S. 5-33.

Fuest, Clemens (2006), „Die Stellung der Ordnungspolitik in der Ökonomik“, *Wirtschaftsdienst*, 86, S.11-14.

Geiger, Andreas (2009), „Ökonomische Aspekte des Lobbying in der EU“, *Zeitschrift für Politikberatung*, 2, S. 427-446.

Gutowski, Armin (1983), „Zur Theorie und Praxis der unabhängigen wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung“, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, S. 9-24.

- Habermas, Jürgen (1964), „Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung“, Reich, R. (Hrsg.), *Humanität und politische Verantwortung*, Eugen Rentsch Verlag: Zürich, S. 54-73.
- Handelsblatt (2014), Luckes eurokritische Ökonomen-Initiative vor dem Aus, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/rueckschlag-fuer-afd-chef-luckes-eurokritische-oekonomen-initiative-vor-dem-aus-seite-all/9850532-all.html>, 16.09.2014.
- Haucap, Justus., Mödl, Michael (2013), „Zum Verhältnis von Spitzenforschung und Politikberatung. Eine empirische Analyse vor dem Hintergrund des Ökonomenstreits“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 14 (3/4), S. 346-378.
- Hayek, Friedrich A. von (1968), *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, Kieler Vorträge, NF 56, Institut für Weltwirtschaft: Kiel.
- Hayek, Friedrich A. von (1971), *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen.
- Heinze, G. Rolf (2009), „Staat und Lobbyismus: Vom Wandel der Politikberatung in Deutschland“, *Zeitschrift für Politikberatung*, 2, S. 5-25.
- Heyer, Gerd (2006), „Zielsetzung und Struktur der ‚Hartz Evaluation‘“, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, Nr. 3-4, S. 467-476.
- Hoppmann, Erich (1988), „Meinungswettbewerb als Entdeckungsverfahren“, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.), *Offene Rundfunkordnung - Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk*, Bertelsmann: Gütersloh, S. 163-198.
- Jeske, Björn, Papenfuß, Ulf (2006), *Institutionen wissenschaftlicher Politikberatung im internationalen Vergleich*, Metropolis Verlag, Marburg.
- Jobelius, Sebastian (2007), „Von unseren Nachbarn lernen: Ein Monitor sozialer Demokratie“, *Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Abteilung Internationaler Dialog*, Berlin.
- Kirchgässner, Gebhard (1996), „Ideologie und Information in der Politikberatung: Einige Bemerkungen und ein Fallbeispiel“, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, S. 9-41.
- Kirchgässner, Gebhard (2013), „Zur politischen Ökonomie der wirtschaftspolitischen Beratung“, *Wirtschaftsdienst*, 3, S.198-203.
- Krupp, Hans-Jürgen (2004), „Was kann die (National-)Ökonomie zur Gestaltung der Wirtschaftspolitik beitragen“, *Wirtschaftsdienst*, 84, 84-90.
- Lucke, Bernd (2011), „Plenum der Ökonomen“, Hamburg, [www.wiso.uni-hamburg.de/lucke/](http://www.wiso.uni-hamburg.de/lucke/), abgerufen am 29.06.2013.
- Lucke, Bernd (2006), „Ablösung der Ordnungspolitik durch mathematische Methoden?“, *Wirtschaftsdienst*, 86, S.7-10.
- Lutz, Burkart (2006), „Wirkungsforschung und Politikberatung“, in: Brinkmann, C., Koch, S., Mendius, H. G. (Hrsg.), *Wirkungsforschung und Politikberatung – Eine Gratwanderung?* BeitrAB 300, IAB: Bonn, S. 375-384.
- Media Tenor International (2011), „Wissenschaftler in den Medien kaum wahrnehmbar“, Zürich, <http://www.mediatenor.de/de/grafik-der-woche/medien/wissenschaftler-in-den-medien-kaum-wahrnehmbar>, abgerufen am 05.11.2013.
- North, Douglass, Cecil (1992), „Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance“, *Occasional Papers*, 30.

- OECD (2004), „Benchmarking Innovation Policy and Innovation Framework Conditions“, [www.oecd.org/site/worldforum/33705586.pdf](http://www.oecd.org/site/worldforum/33705586.pdf), abgerufen am 03.07.2013.
- Olsen, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Group*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Opper, Sonja (2001), „Der Stand der Neuen Institutionenökonomik“, *Wirtschaftsdienst*, 81, S. 601-608.
- Otremba, Walther, Diekmann, Berend (2009), „Was erwartet die Politik von den Ökonomen?“, *Wirtschaftsdienst*, 89, S. 440-443.
- Papenfuß, Ulf, Thomas, Tobias (2007), „Eine Lanze für den Sachverständigenrat? Plädoyer für eine differenzierte Analyse wissenschaftlicher Beratungsinstitutionen“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 8 (4), S. 335-358.
- Pitlik, Hans (2001), „Politikberatung der Öffentlichkeit“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2 (1), S. 61-73.
- Priddat, Birger P. (2003), „Die Lobby der Vernunft – Die Chancen wissenschaftlicher Politikberatung“, in: Leif T. und Speth R. (Hrsg.), *Die stille Macht: Lobbyismus in Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 43-54.
- Priddat, Birger P. (2006), „Volkswirtschaft als Idealversagen des Marktes und der Theorien“, *Wirtschaftsdienst*, 86, S. 22-25.
- Richter, Rudolf, Furubotn, Eirik G. (2003), *Neue Institutionenökonomik*, 3. Auflage, Mohr Siebeck: Tübingen.
- Rürup, Bert (2010), „Wissenschaftliche Politikberatung zwischen theoriegeleitete Strategieentwicklung und pragmatischen Entscheidungen“, *CAS eSeries* Nr. 2, München.
- Schäfer, Wolf (2009), „Ordnungsökonomik ist Institutionenökonomik“, *Wirtschaftsdienst*, 89, S. 431-439.
- Schultze, Charles L. (1996), „The CEA: An Inside Voice for Mainstream Economics“, *Journal of Economic Perspectives*, 3, S. 23-29.
- Senft, Gerhard (2003), „Aufstieg und Niedergang der Technokratie“ in: *Zeitschrift für Sozialökonomie*, 40. Jg. 139. S. 3-19.
- Theurl, Theresia (2004), „Ökonomische Politikberatung: Erfolg durch Konkretisierung von Zielen, Aufgaben und Akteuren?“, in: Priddat, B. P., Theurl, T. (Hrsg.), *Risiken der Politikberatung*, Nomos: Baden-Baden, S. 7-19.
- Thode, Erik, Esche, Andreas, Gramke, Kai (2003), *Internationaler Reformmonitor*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Thomas, Tobias (2009), „Die Ökonomik politischer Reformen und die Rolle der Ökonomen – Plädoyer für eine ökonomische Analyse der Politikberatung durch Ökonomen“, in: Schäfer, W., Schneider, A., Thomas, T., Zimmermann, Klaus W. (Hrsg.), *Märkte und Politik - Einsichten aus Perspektive der Politischen Ökonomie*, Metropolis Verlag: Marburg, 77-96.
- Voigt, Stefan (2002), *Institutionenökonomik*, Fink (UTB): München.
- Volden, Craig, Ting, Michael M., Carpenter, Daniel P. (2006), „A Formal Model of Learning and Policy Diffusion“ *American Political Science Review*, 102, 3, S. 319-332.

- Wagner, Gert G. (2006), „Volkswirtschaftslehre und Politikberatung“, *Wirtschaftsdienst*, 86, S. 19-22.
- Wagner, Gert G. (2009), „Gegenseitige Abhängigkeit von Ordnungspolitik und Mainstream-Ökonomie in der Politikberatung“, *Wirtschaftsdienst*, 89, S. 444-447.
- Wagner, Gert G. (2011), „Effektive Politikberatung“, *Wirtschaftsdienst*, 91, S.150-151.
- Weingart, Peter, Lentsch, Justus (2008), *Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*, Velbrück: Weilerswist.
- Wiegard, Wolfgang (2005), „Politikberatung im internationalen Vergleich“, in: Schäfer, W. (Hrsg.), *Institutionelle Grundlagen effizienter Wirtschaftspolitik (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge 304)*, Duncker & Humblot: Berlin, S. 83-92.
- Williamson, Oliver Eaton (1990), *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Unternehmen, Märkte, Kooperationen*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck): Tübingen.
- Wintermann, Ole (2004), „Reformstau: Beratungsresistenz oder Versagen der Politikberatung? wirtschafts- und sozialpolitische Beratung im internationalen Vergleich“ in: Priddat, B. P., Theurl, T. (Hrsg.), *Risiken der Politikberatung*, Nomos: Baden-Baden, S. 7-19.
- Zimmermann, Klaus F. (2008), „Der Berater als Störenfried: wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung“, *Wirtschaftsdienst*, 88, S. 101-107.
- Zimmerman, Klaus F. (2010), „Forschungsbasierte Politikberatung – was sonst?“, Wochenbericht DIW Berlin, Nr. 15/ 2010.



**Dr. Michael Coenen**, Jahrgang 1975, Promotion 2005 an der Universität zu Köln, danach Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Monopolkommission, seit 2009 Geschäftsführer des Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in aktuellen industrieökonomischen und wettbewerbspolitischen Fragestellungen, insbesondere im Bereich der Netzindustrien, auf Medienmärkten sowie auf Gesundheitsmärkten.



**Kou Watanabe**, Jahrgang 1988, studiert an der Heinrich-Heine-Universität in Düsseldorf Volkswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt „wirtschaftspolitische Beratung“. Am Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) forscht er aus wettbewerbsökonomischer Sicht über die institutionellen Rahmenbedingungen in der Politikberatung. Seine aktuelle Forschung konzentriert sich auf den Vergleich der Politikberatungslandschaft in Deutschland und Japan.

## BISHER ERSCHIENEN

- 82 Coenen, Michael und Watanabe, Kou, Institutionelle Ergänzungen für die wirtschaftspolitische Beratung, Februar 2016.  
Erscheint in: ZPB Zeitschrift für Politikberatung, 3 (2015).
- 81 Coenen, Michael, Haucap, Justus und Hottenrott, Moritz, Wettbewerb in der ambulanten onkologischen Versorgung – Analyse und Reformansätze, Januar 2016.
- 80 Coppik, Jürgen und Haucap, Justus, Die Behandlung von Preisschirmeffekten bei der Bestimmung von Kartellschäden und Mehrerlösen, November 2015.  
Erscheint in: Wirtschaft und Wettbewerb.
- 79 Haucap, Justus, Kehder, Christiane und Loebert, Ina, Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft, Mai 2015.
- 78 Hamelmann, Lisa und Haucap, Justus, Kartellrecht und Wettbewerbspolitik für Online-Plattformen, Oktober 2015.
- 77 Haucap, Justus, Ordnungspolitik und Kartellrecht im Zeitalter der Digitalisierung, Oktober 2015.
- 76 Böckers, Veit, Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich und Thorwarth, Susanne, Auswirkungen der Fernbusliberalisierung auf den Schienenpersonenverkehr, August 2015.  
Erschienen in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 41 (2015), S. 75-90.
- 75 Baumann, Florian, Freier Warenverkehr und unverfälschter Wettbewerb in der Europäischen Union: Der Beitrag der europäischen Produkthaftung, August 2015.  
Erscheint in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik.
- 74 Baumann, Florian, Recht und Ökonomie aus Sicht der Wirtschaftswissenschaften, August 2015.
- 73 Haucap, Justus, Pavel, Ferdinand, Aigner, Rafael, Arnold, Michael, Hottenrott, Moritz und Kehder, Christiane, Chancen der Digitalisierung auf Märkten für urbane Mobilität: Das Beispiel Uber, August 2015.
- 72 Hamelmann, Lisa, Haucap, Justus und Wey, Christian, Die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit von Meistbegünstigungsklauseln auf Buchungsplattformen am Beispiel von HRS, August 2015.  
Erschienen in: Zeitschrift für europäisches Wettbewerbsrecht (ZWeR), 13 (2015), S. 245-264.
- 71 Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich, Thorwarth, Susanne und Wey, Christian, Die Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts zur Nachfragemacht im Lebensmittel-einzelhandel - Ein Kommentar aus ökonomischer Perspektive, Februar 2015.  
Erschienen in: Wirtschaft und Wettbewerb, 65 (2015), S. 605-618.
- 70 Haucap, Justus, Thomas, Tobias und Wagner, Gert G., Zu wenig Einfluss des ökonomischen Sachverständs? Empirische Befunde zum Einfluss von Ökonomen und anderen Wissenschaftlern auf die Wirtschaftspolitik, Februar 2015.  
Erschienen in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 40 (2014), S. 422-436.
- 69 Haucap, Ökonomie des Teilens – nachhaltig und innovativ? Die Chancen der Sharing Economy und ihre möglichen Risiken und Nebenwirkungen, Januar 2015.  
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 95 (2015), S. 91-95.

- 68 Dewenter, Ralf und Giessing, Leonie, Die Langzeiteffekte der Sportförderung: Auswirkung des Leistungssports auf den beruflichen Erfolg, Januar 2015.
- 67 Haucap, Justus, Thomas, Tobias und Wagner, Gert G., Welchen Einfluss haben Wissenschaftler auf Medien und die Wirtschaftspolitik?, Dezember 2014. Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 95 (2015), S. 68-75.
- 66 Haucap, Justus und Normann, Hans-Theo, Jean Tirole – Ökonomie-Nobelpreisträger 2014, Dezember 2014. Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 94 (2014), S. 906-911.
- 65 Haucap, Justus, Implikationen der Verhaltensökonomik für die Wettbewerbspolitik, Oktober 2014. Erschienen in: C. Müller & N. Otter (Hrsg.), Behavioral Economics und Wirtschaftspolitik, Lucius & Lucius: Stuttgart 2014, S. 175-194.
- 64 Bucher, Monika und Neyer, Ulrike, Der Einfluss des (negativen) Einlagesatzes der EZB auf die Kreditvergabe im Euroraum, Mai 2015 (Erste Version Oktober 2014).
- 63 Bataille, Marc und Steinmetz, Alexander, Kommunale Monopole in der Hausmüllentsorgung, August 2014. Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 95 (2015), S. 56-62.
- 62 Haucap, Justus und Kehder, Christiane, Stellen Google, Amazon, Facebook & Co. wirklich die marktwirtschaftliche Ordnung zur Disposition?, August 2014. Erschienen in: ifo Schnelldienst, 67/16 (2014), S. 3-6.
- 61 Coenen, Michael und Jovanovic, Dragan, Minderheitsbeteiligungen in der Zusammenschlusskontrolle: Zeigen schleichende Übernahmen auf eine Schutzlücke?, Juli 2014. Erschienen in: Wirtschaft und Wettbewerb, 64 (2014), S. 803-813.
- 60 Mahlich, Jörg, Sindern, Jörn und Suppliet, Moritz, Vergleichbarkeit internationaler Arzneimittelpreise: Internationale Preisreferenzierung in Deutschland durch das AMNOG, Mai 2014. Erschienen in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 16 (2015), S. 164-172.
- 59 Watanabe, Kou, Optimale Rahmenbedingungen in der wirtschaftspolitischen Beratung: Vier Konzepte als institutionelle Ergänzung, Mai 2014.
- 58 Haucap, Justus, Normann, Hans-Theo, Benndorf, Volker und Pagel, Beatrice, Das Rundfunkbeitragsaufkommen nach der Reform des Rundfunkfinanzierungsmodells, Februar 2014.
- 57 Bataille, Marc und Hösel, Ulrike, Energiemarkteffizienz und das Quotenmodell der Monopolkommission, Februar 2014. Erschienen in: Zeitschrift für neues Energierecht (ZNER), 18 (2014), S. 40-44.
- 56 Haucap, Justus und Thomas, Tobias, Wissenschaftliche Politikberatung: Erreicht der Rat von Ökonomen Politik und Öffentlichkeit?, Januar 2014. Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 94 (2014), S. 180-186.
- 55 Haucap, Justus und Pagel, Beatrice, Ausbau der Stromnetze im Rahmen der Energiewende: Effizienter Netzausbau und effiziente Struktur der Netznutzungsentgelte, Januar 2014. Erschienen in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 39 (2013), S. 235-254.
- 54 Coenen, Michael und Haucap, Justus, Krankenkassen und Leistungserbringer als Wettbewerbsakteure, Januar 2014. Erschienen in: D. Cassel, K. Jacobs, C. Vauth & J. Zerth (Hrsg.), Solidarische Wettbewerbsordnung, Verlag medhochzwei: Heidelberg 2014, S. 259-282.

Ältere Ordnungspolitische Perspektiven finden Sie hier:  
<https://ideas.repec.org/s/zbw/diceop.html>



**Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf**

**Düsseldorfer Institut für  
Wettbewerbsökonomie (DICE)**

Universitätsstraße 1\_ 40225 Düsseldorf  
[www.dice.hhu.de](http://www.dice.hhu.de)