
Teil 1 Wissenschaft und Politik

Von der Bringpflicht der Wissenschaft und der Holpflicht der Politik – Zu den Erwartungen der Politik an die Wissenschaft



Kaspar Villiger

Zusammenfassung: Ziel der Politik ist es, den Menschen ein Leben in Würde und Wohlstand zu ermöglichen. Wissenschaft ist unverzichtbar, um dieses Ziel zu erreichen. Aber sie kann den für die Politik Verantwortlichen ihre Verantwortung nicht abnehmen, denn Politik muss neben dem wissenschaftlich Optimalen auch andere Aspekte berücksichtigen wie beispielsweise politische Durchsetzbarkeit, Kosten, Referendumsrisiken oder Vereinbarkeit mit internationalen Verträgen. Wissenschaft erweitert unser Wissen mittels transparenter und überprüfbarer Verfahren. Sie ist ein nie endender Prozess der Suche nach Wahrheit. Oft sind Wissenschaftler in zentralen Fragen dabei auch (noch) uneinig. Das alles eröffnet der Politik auch Missbrauchsmöglichkeiten: Bei Uneinigkeit sucht man den Experten, dessen Meinung gerade passt, oder man lässt Gefälligkeitsgutachten erstellen, oder man beauftragt Experten bewusst mit der Suche nach Argumenten, die die eigenen Vorurteile bestätigen usw. Das alles ändert aber nichts daran, dass die Politik zur Bewältigung der Komplexität der modernen Welt wissenschaftsbasiertes Fachwissen benötigt. Da der Staat nicht umfassend über solches Fachwissen verfügen kann, muss er das in Wirtschaft, Hochschulen und Zivilgesellschaft reichlich vorhandene Wissen auf geeignete Weise nutzen. Politik nutzt die Wissenschaft tendenziell eher zu wenig, häufig auch wegen eines gewissen Besserwissertums. Es darf von der Wissenschaft aber auch erwartet werden, dass sie Erkenntnisse zu gewinnen sucht, die politische Probleme praktisch lösen helfen. Die Wissenschaft hat eine Bringpflicht, die Politik eine Holpflicht.

prozess der Suche nach Wahrheit. Oft sind Wissenschaftler in zentralen Fragen dabei auch (noch) uneinig. Das alles eröffnet der Politik auch Missbrauchsmöglichkeiten: Bei Uneinigkeit sucht man den Experten, dessen Meinung gerade passt, oder man lässt Gefälligkeitsgutachten erstellen, oder man beauftragt Experten bewusst mit der Suche nach Argumenten, die die eigenen Vorurteile bestätigen usw. Das alles ändert aber nichts daran, dass die Politik zur Bewältigung der Komplexität der modernen Welt wissenschaftsbasiertes Fachwissen benötigt. Da der Staat nicht umfassend über solches Fachwissen verfügen kann, muss er das in Wirtschaft, Hochschulen und Zivilgesellschaft reichlich vorhandene Wissen auf geeignete Weise nutzen. Politik nutzt die Wissenschaft tendenziell eher zu wenig, häufig auch wegen eines gewissen Besserwissertums. Es darf von der Wissenschaft aber auch erwartet werden, dass sie Erkenntnisse zu gewinnen sucht, die politische Probleme praktisch lösen helfen. Die Wissenschaft hat eine Bringpflicht, die Politik eine Holpflicht.

Stichworte: Wissen, Wissenschaft, Forschung, Experten, Vernunft, Wohlstand, Staat, Demokratie, Politik, Regulierung.

**Science's Duty to Bring and Politics' Duty to Fetch:
On the Expectations of Politics on Science**

Summary: The goal of politics is to enable people to live in dignity and prosperity. Science is indispensable for achieving this goal. But it cannot relieve those responsible for politics of their responsibility, because politics must take into account not only what is scientifically optimal, but also other aspects such as political enforceability, costs, referendum risks or compatibility with international treaties. Science expands our knowledge by means of transparent and verifiable procedures. It is a never-ending process of searching for truth. Scientists often (still) disagree on central questions. All this also opens up opportunities for abuse by politicians: In the event of disagreement, they look for the expert whose opinion is most suitable, or they have expert opinions prepared as a favor, or they deliberately commission experts to look for arguments that confirm their own prejudices, and so on.

None of this, however, changes the fact that policymakers need science-based expertise to cope with the complexity of the modern world. Since the state cannot have such expertise comprehensively at its disposal, it must make appropriate use of the knowledge that is abundantly available in business, higher education and civil society. Politics tends to make too little use of science, often because of a certain know-it-all attitude. However, it can be expected from science that it seeks to gain knowledge that helps to solve political problems in practice. Science has a duty to bring, politics a duty to fetch.

Key words: *Knowledge, science, research, experts, rationality, prosperity, state, democracy, politics, regulation*

I

Die Wissenschaft befasst sich intensiv mit Fragen, die den Staat und seine Tätigkeiten betreffen. Man sollte meinen, sie habe einen Stand erreicht, der es ihr ermöglichte, für alle politischen Probleme überzeugende Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Dem ist offensichtlich nicht so. Bei zahllosen Fragen streiten Wissenschaftler erbittert darüber, welche Antworten richtig und welche falsch sind. Oft sehen Ökonomen das gleiche Problem völlig anders als etwa Staatsrechtler oder Politologen. Viele überzeugende wissenschaftliche Erkenntnisse beruhen auf Modellannahmen, und niemand weiss, ob daraus abgeleitete Lösungsansätze für die Politik in der komplexen Realität entsprechend den Erwartungen funktionieren. Oft ist man auch nie ganz sicher, ob ein wissenschaftliches Gutachten völlig objektiv und sachlich ist oder ob es nicht doch eine Gefälligkeitskomponente enthält. Ich erinnere mich noch an ein kleines Erlebnis, das mich ganz am Anfang meiner Bundesratskarriere schockierte. Als ich meinen Generalsekretär bat, zur Klärung einer Rechtsfrage im Bereich der Dienstverweigerung einen renommierten Staatsrechtler für ein Gutachten zu suchen, stellte er mir die Frage, wie ich denn möchte, dass das Gutachten herauskäme. Im wirren Umfeld sich widersprechender Fachurteile und im Lärm der interessierten Anspruchsgruppen muss der Politiker zeitgerecht die richtigen und durchsetzbaren Entscheidungen fällen. Der grosse Staatsrechtler Kurt Eichenberger hat dieses Problem in einem mit „Lagebeurteilungen“ betitelten Artikel 1985 treffend beschrieben: „Jede wissenschaftliche Problemlösung scheint ein Rudel neuer Probleme aufzuscheuchen, und statt Hilfen stellen sich – scheinbar oder wirklich – Erschwerungen ein.“ Und später: „Wer politisch handelt, muss in umfassende Verantwortung eintreten, also auch für seine Lagebeurteilung, die er nicht ungeschaut von Dritten übernehmen kann.“ Also auch nicht von der Wissenschaft, möchte man beifügen.

Aus diesen Sachverhalten zu schliessen, es sei letztlich besser, auf die Dienste der Wissenschaft zu verzichten, wäre indessen mehr als verfehlt. Wissenschaft und Forschung haben viel zu bieten. Sie können helfen, Lösungsansätze zu finden, solche zu verbessern und Fehler zu vermeiden. Aber sie können den für die Politik Zuständigen ihre Verantwortung nicht abnehmen. Trotz aller Skepsis, die die Politik Experten oft entgegenbringt, sollten wissenschaftliche Erkenntnisse noch intensiver genutzt werden, auch und gerade dann, wenn sie vorgefassten politischen Überzeugungen zuwiderlaufen.

II

Wissenschaft ist einer der zentralen Motoren des Fortschritts. Es kommt nicht von ungefähr, dass Staaten und Unternehmen enorme Summen in die Wissenschaft investieren.

Weil wir von den Medien tagtäglich mit Nachrichten über Katastrophen und Missstände aller Art überflutet werden und weil kaum über das Positive oder das Schreckliche, das glücklicherweise nicht geschehen ist, berichtet wird, haben wir vom Zustand der Welt eine verzerrte Wahrnehmung. Deshalb unterschätzen wir die Fortschritte der Menschheit in den letzten rund zwei Jahrhunderten. Eine Studie belegt diese Verzerrung beispielhaft: Etwa hundert Wissenschaftler haben mit ihren Erkenntnissen im Verlaufe der Geschichte über fünf Milliarden Menschenleben durch Heilung von Krankheiten gerettet, aber niemand kennt ihre Namen. Hingegen sind uns alle Diktatoren präsent, die Millionen Menschen umbringen liessen. Wir verkennen, wie enorm viel besser es dem grössten Teil der Menschen heute im Vergleich zur jahrtausendelangen Normalität von Armut, Ausbeutung, Hunger, Krankheit, Gewalt und Krieg geht. Was wir in historisch kürzester Zeit an Fortschritten erlebt haben, kann bei näherem Besehen nur als spektakulär bezeichnet werden: die Zunahme der Lebenserwartung, die Reduktion der Sterblichkeit von Kindern und Müttern, die Ausmerzung von Seuchen, die generellen Fortschritte der Medizin, die Steigerung der Versorgung mit Kalorien pro Kopf und Tag, die Abnahme von Gewalt oder die Zunahme der Alphabetisierung, und das alles parallel zu einem ebenso spektakulären Wachstum der Weltbevölkerung.

Gewiss, diese positive Entwicklung verlief nicht geradlinig. Rückschläge, wie wir es jetzt mit Corona wieder erleben, erzeugten immer wieder Leiden und Ungemach, und noch immer gibt es Millionen, die von diesem Fortschritt wenig spüren. Aber das kann kein Grund sein, den Fortschritt zu verteufeln. Im Gegenteil: es muss uns ermutigen, weiter Fortschritt anzustreben und zu versuchen, die Welt mit immer wieder neuen kleinen Schritten zu verbessern. Dabei wird die Rolle der Wissenschaft von zentraler Bedeutung bleiben.

Die Grundlagen zu dieser Entwicklung wurden in der sogenannten Aufklärung geschaffen. Diese kann mit dem Bestreben charakterisiert werden, die Vernunft zum wichtigsten Mittel der Gewinnung von Erkenntnis zu erheben. Vernunft ist das Bemühen, Erkenntnisse anhand von objektiven Massstäben wie Logik, Wahrscheinlichkeiten sowie messbaren Fakten zu gewinnen und diese Erkenntnisse der öffentlichen Diskussion zu unterwerfen. Damit gelang es immer wieder, Bretter vor den Köpfen der Menschen wie Dogmen, Denkverbote, Vorurteile, Verschwörungstheorien oder Ideologien zu überwinden. Ganz ausgerottet allerdings sind diese Bretter nicht, wie wir es gerade jetzt wieder tagtäglich erleben. Wichtige Errungenschaften wie Meinungsfreiheit, Redefreiheit, Versammlungsfreiheit, Bildung und Toleranz begannen sich in jener Zeit zu entwickeln und trugen entscheidend dazu bei, Fortschritt zu erzielen.

Wissenschaft nun ist eine höchst erfolgreiche Methode, die uns die Welt besser verstehen lässt. Sie erweitert unser Wissen mittels transparenter und überprüfbarer Verfahren. Dabei geht sie sehr verschiedene Wege. Vielleicht steht am Anfang eine Idee oder eine Vision, die als Hypothese ausformuliert wird. Diese Hypothese muss dann an der Wirklichkeit getestet und damit verifiziert oder falsifiziert werden. Vielleicht beginnt der Erkenntnisprozess aber mit dem Beobachten und Messen von Phänomenen, und auf der Basis von konkreten Daten werden Schlussfolgerungen gezogen. Häufig führt auch der Zufall bei einer bahnbrechenden Entdeckung Regie. Viele Menschen versuchen tagtäglich Neues, aber nicht alle Versuche sind erfolgreich. Weil bei diesem sogenannten Versuch-Irrtum-Verfahren angesichts der vielen Einflussfaktoren nicht immer klar ist, worauf Erfolg oder Misserfolg

beruhen, kann auch hier Wissenschaft durch systematische Analyse wichtige Erkenntnisse gewinnen.

Gemeinsam ist allen Methoden, dass sie transparent sind und zur öffentlichen Diskussion gestellt werden. Das Erfordernis der Transparenz und Überprüfbarkeit zeigt, dass Wissenschaft im Grunde ein nie endender Prozess ist. Wissenschaft ist auch vor dem Irrtum nicht gefeit. Wissenschaftliche Aussagen müssen von Fachkollegen ständig überprüft werden können, und es kann lange dauern, bis eine Erkenntnis als einigermaßen verlässlich gelten kann. Streit gehört also zur Wissenschaft. Ich gehe noch weiter: Erst der Streit, das Hinterfragen, die Kritik treiben die Gewinnung von hinreichend verlässlichem Wissen voran, und was heute als richtig angesehen wird, kann morgen schon durch neue Erkenntnisse über den Haufen geworfen werden. Ich habe unlängst einen guten Satz gelesen: Die Wissenschaft war und ist stolpernde Wahrheitssuche. Nicht Wahrheitsfinden. Und trotzdem bringt uns Wissenschaft weiter.

III

In einer Demokratie muss es das Ziel der Politik sein, den Menschen ein Leben in Würde, Freiheit und Sicherheit zu ermöglichen. Eine notwendige Bedingung dafür ist ein hinreichender materieller Wohlstand, wie er sich in Geldeinheiten in Form des Bruttoinlandsprodukts BIP näherungsweise messen lässt. Mindestens so wichtig für ein menschenwürdiges Leben sind allerdings auch immaterielle Werte wie Gesundheit, Geborgenheit, Zufriedenheit etc., die das BIP nicht reflektiert. Deshalb spricht man auch von Wohlfahrt, wenn man die materiellen und immateriellen Werte zusammen ausdrücken will. Wissenschaft vermag Beiträge an beides zu leisten. Wenn auch der materielle Wohlstand nicht alles ausdrückt, was Wohlfahrt für die Menschen ausmacht, so ist er doch eine wichtige Grundlage dafür. Nur eine materiell hinreichend wohlhabende Gesellschaft wird auch die erwähnten qualitativen Verbesserungen des menschlichen Lebens beispielsweise im Gesundheitswesen leichter realisieren oder mehr Mittel zur Verbesserung der Umweltsituation einsetzen können. So ist es kein Zufall, dass die eindrucklich rasche Entwicklung eines Coronaimpfstoffes, die wir erlebt haben, nicht in Burkina Faso oder Venezuela stattfand, sondern in wohlhabenden Industrieländern.

Wohlstand ist allerdings kein Naturzustand. Er muss tagtäglich von Menschen neu erarbeitet werden. Nur Armut entsteht von selbst. Grundlage von Wohlstand sind Wissen und Kooperation. Wissenschaftler und Tüftler entwickeln Ideen und Knowhow, Unternehmer transformieren Ideen in Produkte und Dienstleistungen, und Märkte sorgen dafür, dass letztere von den Nutzern erworben werden können. Dieses überaus leistungsfähige System nennt sich Marktwirtschaft, besteht aus einem komplexen Netzwerk kooperierender Menschen und wird im Wesentlichen von Märkten gesteuert. Wissenschaft ist Lieferant von Substanz, die für die Schaffung von Wohlstand unentbehrlich ist.

Es ist nun interessant, dass in einer Wohlstandsgesellschaft das Bewusstsein für die Bedingungen langsam verloren zu gehen scheint, unter welchen die Menschen bereit und in der Lage sind, Wohlstand zu erarbeiten. Ein bedeutender Teil der Politiker zieht es offensichtlich vor, sich mit der Verteilung der Werte zu befassen, die andere schaffen. Das ist insofern rational, als es aus wahlpolitischen Gründen attraktiver ist, der eigenen Klientel Geschenke zuzuhalten als Opfer von ihr zu verlangen. Man hat den Eindruck, manche dächten, Reichtum sei eine von Gott dem Staat zugeteilte fixe und gesicherte Summe, die möglichst gerecht unter allen Bewohnern verteilt werden könne. Das ist eine

gefährliche Illusion. Wenn in einem Lande der Sinn für die Wohlstandsvoraussetzungen verloren geht, die Wirtschaft in stets engere regulatorische und fiskalische Korsette gezwängt wird und im Extremfall jene, die Wohlstand schaffen, noch beschimpft werden, droht die Wohlstandsquelle mit der Zeit zu versiegen. Beispiele für solche Entwicklungen können wir täglich in den Medien verfolgen. Diese Gefahr ist auch in der Schweiz nicht zu übersehen. Unser Wirtschaftsstandort gilt nur noch deshalb als besonders gut, weil andere schlechter sind. Aber unser Vorsprung schmilzt.

Verteilungsfragen sind allerdings trotzdem wichtig, denn wir Menschen haben eine Doppelnatur. Wir sind nicht nur Individuen, sondern auch Teile von Kollektiven, ohne die wir nicht lange zu überleben vermöchten. Wir verfügen über Eigenschaften, die beide Aspekte unserer Doppelnatur reflektieren. Wir sind einerseits Egoisten, die bereit sind, enorme Anstrengungen zum eigenen Vorteil zu erbringen und die zur Wahrnehmung von Selbstverantwortung fähig sind. Andererseits aber haben wir eine angeborene Fairnesspräferenz, die uns die Existenz zu grosser individueller Wohlstandsunterschiede als ungerecht erscheinen lässt, und wir sind zur Einfühlung in das Leiden anderer, zu Wohlwollen, zu Mitgefühl und zu Solidarität fähig. Die Frage stellt sich, wie die Gesellschaft strukturiert sein muss, damit die enorme Motivationskraft des Eigeninteresses im Rahmen gemeinsamen Handelns für das Wohlergehen aller genutzt werden kann. Zur Beantwortung solcher Fragen ist Wissen erforderlich, das vor allem die Ökonomie liefert. Aber das Verhalten von Menschen hängt von derart vielen komplizierten Faktoren ab, dass auch psychologische und soziologische Erkenntnisse einfließen müssen, wie sie beispielsweise im Rahmen der sogenannten Verhaltensökonomie erforscht werden. Nur eine einzige allgemeingültige Antwort auf solche Fragen kann es schon deshalb nicht geben, weil immer wieder heikle Zielkonflikte austariert werden müssen.

IV

So wichtig und nützlich wissenschaftliche Erkenntnisse für die Politik auch sind, so schwierig sind sie häufig umzusetzen. Ich will auf fünf Aspekte dieser wichtigen Frage eingehen. Alle diese Aspekte haben letztlich mit der Komplexität der Realität zu tun.

Ein erster Aspekt betrifft die Vereinfachungen, die zur Gewinnung von Erkenntnissen vorgenommen werden müssen. Zum einen kann Wissenschaft immer nur einen begrenzten Ausschnitt der komplexen Wirklichkeit untersuchen, und zum andern muss sie häufig mit Modellen arbeiten, die auf gewissen Annahmen beruhen und gewisse Aspekte ausblenden. Es ist dann nicht immer sicher, ob die herausgefilterten Erkenntnisse auch unter veränderten Umständen noch zutreffen. Es könnte gar sein, dass schon leichte Veränderungen der Annahmen zu anderen Ergebnissen führen. Ein für die Wirtschaftspolitik sehr bedeutsame Beispiel liefert die Austeritätspolitik, die sich aufdrängen kann, wenn die Märkte das Vertrauen in die langfristige Kreditwürdigkeit eines Staates verlieren und der Staatsbankrott droht. Man kann nun Austerität betreiben, indem man zur Reduktion des staatlichen Defizits die Ausgaben kürzt oder die Steuern erhöht. Beides wirkt sich gemäss der keynesianischen Theorie rezessiv aus, weil die Nachfrage dadurch sinkt. Allerdings wirken sich nach dieser Theorie Ausgabensenkungen weit negativer aus als Steuererhöhungen, weil der sogenannte Multiplikator, der den negativen Einfluss der Veränderung der Ausgabenkürzung bzw. der Steuererhöhung auf die Wirtschaftsleistung misst, bei der Steuererhöhung kleiner als bei der Ausgabensenkung ist. Diese Sicht hat europaweit zur Verteufelung der ausgabenseitigen Sanierung von Staatsfinanzen beigetragen. Nun zeigt aber eine sorgfälti-

ge Analyse der Austeritätspolitik verschiedener OECD-Staaten von Alberto Alesina und Mitautoren, dass praktisch das Gegenteil der Fall ist. Ausgabensenkungen haben – wenn überhaupt – in der Realität einen viel geringeren rezessiven Effekt als Steuerhöhungen, die kurz und mittelfristig zu starken Rückschlägen der Wirtschaftsleistung führen. Die keynesianische Theorie übersieht, dass die Erwartungen der Investoren durch die beiden Varianten unterschiedlich beeinflusst werden. Sie sind bei der Ausgabensenkung optimistischer, weil sie dies als nachhaltiger wahrnehmen als Steuerhöhungen, denn dann vermuten sie zu Recht, dass die Ausgabendynamik munter weitergeht und früher oder später zu erneuten Steuererhöhungen führen könnte. Die fiskalischen Konsolidierungsprogramme der Schweiz um die Jahrhundertwende waren übrigens alle schwergewichtig ausgabenseitig und haben sich trotz stets massiver Kritik von links als überaus erfolgreich erwiesen und damit die Erkenntnisse Alesinas bestätigt.

Ein zweiter Aspekt ist die Kontextabhängigkeit vieler wirtschaftspolitischer Massnahmen. Die gleiche Massnahme kann sich je nach den obwaltenden Umständen sehr unterschiedlich auswirken. Austeritätspolitik etwa wird – abgesehen von den obigen Überlegungen – je nach konjunkturellem oder geldpolitischem Umfeld unterschiedliche Auswirkungen haben. Mindestlöhne mögen, wenn sie sich von Marktlöhnen nicht allzu sehr entfernen, positive Auswirkungen haben, indem sie Lohnausreisser nach unten verhindern. Sie können aber umgekehrt Arbeitsplätze vernichten, wenn sie überhöht sind und damit Anreize zu Automatisierung oder Outsourcing vermitteln.

Ein dritter Aspekt ist die generelle Schwierigkeit, aus einer beobachteten Entwicklung eines Landes die sie verursachenden Triebkräfte herauszufiltern. Die Wirtschaftsgeschichte bietet ja immer wieder nützlichen Anschauungsunterricht dafür, wie sich politische Systeme oder wirtschaftspolitische Massnahmen langfristig auswirken. Aber es ist äusserst anspruchsvoll, aus der Unzahl interagierender institutioneller, politischer und psychologischer Kräfte das herauszufiltern, was letztlich für Erfolg oder Misserfolg entscheidend war. Was hat die Türkei vor Jahren besser als Griechenland gemacht, was Polen besser als Bulgarien? Aus alledem kann man lernen, aber es braucht Wissenschaft, um zu wissen, was.

Ein vierter Punkt ist die Uneinigkeit der Wissenschaft in vielen Fragen. Ein Beispiel für die Meinungsdivergenzen innerhalb der gleichen wissenschaftlichen Zunft ist die aktuelle Geldpolitik der grossen Notenbanken. Haben jene Ökonomen recht, die die gigantische Verschuldungswelle, die uns zurzeit überrollt, im Sinne der Modern Monetary Theory für problemlos halten und damit vor allem unter ausgabenfreudigen Politikern Begeisterung auslösen, oder jene, die nicht zuletzt aus historischer Erfahrung heraus von möglichen katastrophalen Langzeitfolgen warnen? Woran soll sich Politik orientieren, wenn sich nicht einmal die Nobelpreisträger einig sind? Es gibt aber auch Differenzen, die sich aus unterschiedlicher fachlicher Optik ergeben. Das erleben wir gerade jetzt in der Coronakrise, die von Ökonomen auf weite Strecken anders als beispielsweise von den Virologen, Epidemiologen, Immunologen, Soziologen oder Intensivstationsärzten beurteilt wird.

Politik ist stets Handeln in komplizierten Kraftfeldern und unter einem Schleier der Ungewissheit. In solchem Gewirr müssen die verantwortlichen Regierungen Entscheide von grösster Tragweite treffen. Niemand kann ihnen diese Verantwortung abnehmen, auch Wissenschaftler nicht. Sie müssen eine grosse Zahl weiterer Aspekte als nur die wissenschaftlichen in Rechnung stellen. Das ist der fünfte Punkt. Gewiss steht die Frage im Zentrum, ob eine geplante Massnahme als wissenschaftlich hinreichend gesichert

erscheint. Aber dann stellen sich sofort weitere Fragen, etwa die nach der politischen Durchsetzbarkeit, nach der Vereinbarkeit mit internationalen Verträgen, nach der Verträglichkeit mit anderen politischen Massnahmen, nach den Referendumsrisiken, nach dem administrativen Aufwand oder den Kosten. Weiter sind allfällige Nebenwirkungen der Massnahme zu beurteilen und die Reaktionen der Betroffenen einzuschätzen. Vielleicht müssen zur Durchsetzbarkeit Kompromisse eingegangen werden, die wiederum das Risiko einer Verwässerung der Wirkung oder von unverhältnismässige Zusatzkosten beinhalten können.

Ich habe mich als Bundesrat oft gefragt, wie eigentlich in mir selber angesichts des erwähnten Schleiers der Ungewissheit ein politischer Entscheid zustande kommt. Letztlich geschieht dies nicht auf rein rationale Weise. Natürlich versucht man, möglichst viele Entscheidungsgrundlagen beizuziehen. Berichte liegen vor, Gespräche haben stattgefunden, Anträge sind auf das Pult geflattert, Meinungen sind gewichtet worden, die Medien haben darüber berichtet und Parteien und Politiker liessen sich vernehmen. Jede weitere Vertiefung an einem Ende des Problems führt am andern zu neuen Fragen. Jedes neue Gespräch eröffnet neue Aspekte und Einschätzungen. Man könnte uferlos weiter den Entscheid vorbereiten, ohne dass letztlich die Dinge sich wirklich klären. Deshalb sind endlose, verästelte und aus Unsicherheit geborene Entscheidungsprozesse so gefährlich. Nicht umsonst spricht man ironisch von «Paralyse durch Analyse». Deshalb kann ein falscher Entscheid sogar besser als kein Entscheid sein. Parallel zum sozusagen objektiv nachvollziehbaren und durch Dokumente belegbaren äusseren Entscheidungsprozess reift im für den Entscheid Verantwortlichen selber eine Art intuitiver Entscheidungsprozess. Es ist, als ob unser Gehirn in der Lage wäre, durch Intuition die die Ungewissheit bildenden Lücken zu schliessen. Es ist nicht auszuschliessen, dass dieser Prozess auch umtreibt und quält. Aber wer ein Führungsamt bekleidet, muss Entscheide fällen. Wer das nicht kann, ist am falschen Ort. Er muss aber nicht nur entscheiden, er muss den Entscheid auch verantworten. Und er wird dann auch das Erlösende, Klärende und neue Fakten Schaffende eines gefällten Entscheides erleben.

Wenn nun letztlich auch Intuition mitentscheidet, wozu braucht es dann noch Wissenschaft? Leider ist Intuition für sich allein eine mehr als unzuverlässige Begleiterin. Auch Intuition braucht als Grundlage einen niemals vollständigen, aber doch dichten Faktentepich im Gehirn, damit sie nicht in die Irre führt. Wissenschaftliche Fakten sind wichtig, aber daneben muss die Intuition tausend andere Gegebenheiten mitgewichten, deren einige ich oben erwähnt habe. Dazu kommt etwas, was sowohl in der Politik als auch im Geschäftsleben wichtig ist: ein innerer Kompass aus ethisch-moralischen Werten.

V

Alle diese Schwierigkeiten führen dazu, dass der Einbezug der Wissenschaft in die Politik auch Missbrauchspotentiale eröffnet. Dabei meine ich in unserem Zusammenhang nicht die leidige Erfahrung, dass Regierungen oft wissenschaftliche Erkenntnisse zu zerstörerischen Zwecken missbrauchen, indem sie beispielsweise chemische, biologische oder nukleare Waffen entwickeln lassen oder modernste Digitaltechnologien zu verschiedensten Cyberattacken auf andere Staaten nutzen. Es geht mir hier um die sozusagen alltägliche missbräuchliche Nutzung der Wissenschaft, wie sie auch in Demokratien vorkommt. Ich will dazu nur einige Stichworte anführen. Interessengruppen oder Parteien können willfährige Wissenschaftler für Gefälligkeitsgutachten gewinnen. Lobbyisten-Organisationen

wie NGOs oder Interessenverbände werden Experten beschäftigen, die die Wissenschaft nach Argumenten durchforschen, die ihren Interessen dienen. Wo die Wissenschaft in wesentlichen Fragen uneinig ist, kann sich jeder Politiker oder Interessenvertreter jenen Wissenschaftler aussuchen, der seine vorgefassten Meinungen oder seine Ideologie bestätigt. Ich habe das Beispiel der Geldpolitik erwähnt, bei der die Politiker dazu neigen, jenen Wissenschaftlern Glauben zu schenken, die ihnen die Arbeit erleichtern und sie vermeintlich von der lästigen Pflicht entbinden, schmerzhaft Reformen umzusetzen. Wir haben solche Effekte auch in der Coronakrise hautnah erlebt. Wirtschaftsgeschichtliche Erkenntnisse, die sich zur Stützung der eigenen Ideologie oder Vorurteile eignen, werden zur Begründung von Massnahmen in völlig anderen und nicht vergleichbaren Kontexten herangezogen. Oder unangenehme wissenschaftliche Erkenntnisse werden schlicht wegbehauptet, wie wir dies etwa vom abgewählten amerikanischen Präsidenten kennen. Wir wissen aus der Verhaltensökonomie, dass vielleicht sogar die Meinung, die Erde sei eine Scheibe, durchaus wieder mehrheitsfähig werden könnte, wenn nur genügend Menschen das lange genug und dezidiert genug behaupten.

VI

Ich will mich aber jetzt den positiven Effekten der Wissenschaft als Entscheidungshilfe im politischen Prozess zuwenden. Sie sind ausserordentlich wichtig, auch wenn die in einer Gesellschaft mit Meinungs- und Forschungsfreiheit unvermeidlichen Meinungsunterschiede auch unter Wissenschaftlern bisweilen die öffentliche Meinung und auch die Politiker verunsichern. Zunächst gibt es zahllose wissenschaftliche Erkenntnisse, die in Fachkreisen weitgehend unbestritten sind und die in die Politik einfließen sollten, auch wenn sie für Politiker nicht unbedingt leicht verdaulich sind. Weiter gibt die Wissenschaft auch dort, wo noch kontroverse Meinungen vorhanden sind, wichtige Denkanstösse. Wissenschaft kann auf wichtige Aspekte aufmerksam machen, die sonst vergessen würden.

Ein wichtiger Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung ist die Einschätzung der Folgen von Regulierung. Man stellt in der politischen Praxis immer wieder fest, dass Regulierungen anderes als das Beabsichtigte bewirken oder schädliche Nebenwirkungen haben. Die Gesetzgeber, häufig von Juristen dominiert, denken gerne in simplen Kausalketten: Wenn ich dem Volk gesetzlich dieses oder jenes vorschreibe, dann tut es das auch, und wenn nicht, wird es bestraft. Es wird dann gerne übersehen, dass Regulierungen das ganze Anreizgefüge für das Handeln der Menschen in oft unvorhergesehener Weise verändert, so dass die angestrebten Ziele auch dann nicht erreicht werden, wenn das Volk das Gesetz einhält. Der deutsche Ökonom Horst Siebert hat das den Kobra-Effekt genannt: Als vor Jahrzehnten der indische Vizekönig zur Bekämpfung einer Kobraplage die Auszahlung einer Prämie für jeden abgelieferten abgeschnittenen Kobrakopf verfügte, begann sich die Kobrapopulation noch rascher zu vermehren, weil die Menschen zur Maximierung der Prämien Kobras zu züchten begannen. Die Regulierungsgeschichte strotzt vor Kobra-Effekten. Ein häufig anzutreffendes Beispiel ist etwa der Rückgang von Steuererträgen nach Steuererhöhungen, weil damit Leistungsanreize verloren gehen oder Alternativlösungen attraktiver werden. Hier kann die Ökonomie, vor allem auch die Verhaltensökonomie, wertvolle Analysen liefern. Es ist denn auch zu begrüßen, dass es heutzutage für Juristen auch Zusatzausbildungen in Ökonomie gibt.

Wissenschaft kann also, auch ohne eins zu eins politisch umgesetzt zu werden, die Qualität von Politik auf mannigfache Weise signifikant verbessern. Man muss sich nur

einmal vorstellen, in welchem Blindflug sich Politik befände, wenn sie in der Corona-Krise die Wissenschaft nicht zu Rate zöge, und zwar trotz der auch in diesen Fragen oft unterschiedlichen Ansichten von Fachleuten. Ich will noch einige Beispiele aus meinem Erfahrungsbereich kurz streifen.

Als wir 1999 im Finanzdepartement mit einem wegweisenden Finanzleitbild die Ziele, Grundsätze und Instrumente für die Finanzpolitik des Bundesrates entwickelten und in diesem Zusammenhang an den Projekten Schuldenbremse und Föderalismusreform (unter dem Titel «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen») arbeiteten, wurden Erkenntnisse der Ökonomie, beispielsweise der Föderalismusforschung, bewusst und systematisch genutzt. Der Erfolg gab uns recht.

Einer der wichtigsten ökonomischen Grundsätze ist die Verbindung von Zuständigkeit und Haftung. Von einem der grossen deutschen Vordenker der sozialen Marktwirtschaft, Walter Eucken, stammt der Satz: «Wer den Nutzen hat, muss auch den Schaden tragen». Investitionen beispielsweise werden viel sorgfältiger und vorsichtiger getätigt, wenn die Verantwortlichen für die Transaktion persönlich haften. Ein Unternehmen, das Fehler macht, wird im Extremfall durch den Untergang bestraft. Dieses einfache Haftungsprinzip ist beispielsweise der Grund dafür, dass man mit einem ganzen Strauss neuer Regulierungen dafür sorgen will, dass der Staat den Grossbanken keine versteckte Staatsgarantie mehr geben muss. Die Verletzung des Haftungsprinzips ist auch einer der Gründe für das Versagen einer planwirtschaftlichen Staatswirtschaft: Weil der Staat auch misswirtschaftende Unternehmen am Leben erhält, entfällt der natürliche marktwirtschaftliche Ausleseprozess durch das Verschwinden nicht lebensfähiger Unternehmen. In der Politik entfällt Disziplinierung durch Haftung weitgehend. Wenn Politiker einen Staat in den Staatsbankrott treiben, passiert ihnen persönlich nichts. Nicht einmal die Abwahl ist sicher, denn die Wähler honorieren oft eher die Wahlversprechungen als die erzielten Resultate. Aber eine Art politischer Ersatz für das harte ökonomische Haftungsprinzip ist das fiskalische Äquivalenzprinzip. Es besagt, dass der Kreis der Nutzniesser einer staatlichen Leistung mit demjenigen der Kostenträger und der zum Entscheid Befugten identisch sein muss, oder in Kurzform: Wer zahlt, befiehlt. So hat man beispielsweise beobachtet, dass Gemeinden, die eine Mehrzweckhalle vollständig mit eigenen Steuergeldern finanzieren müssen, dies günstiger tun als Gemeinden, die aus einem Finanzausgleich hohe Zuschüsse erhalten. In Ungarn wurde nachgewiesen, dass bei aus EU-Mitteln investierten Investitionen die Korruptionsanfälligkeit erheblich höher war als bei aus eigenen Steuermitteln finanzierten. Natürlich kann das Äquivalenzprinzip nicht immer lupenrein umgesetzt werden, etwa im Zusammenhang mit in einer Demokratie auch notwendigen Finanzausgleichsmassnahmen. Aber auch hier gibt es ökonomische Instrumente, die Fehlanreize zumindest mildern. Gerade auch in der EU wird dieses einfache Äquivalenzprinzip flächendeckend missachtet. So braucht es wenig Phantasie um zu vermuten, dass ein beträchtlicher Teil der jetzt von der EU im Zusammenhang mit Corona gesprochenen gigantischen Hilfskredite relativ nutzlos versickern wird.

Die Schweiz ist, nicht zuletzt befeuert durch den kreativen politischen und wirtschaftlichen Wettbewerb zwischen den Kantonen, ein interessantes politisches Labor und Studienobjekt. So hat sich hier, wohl basierend auf praktischen historischen Erfahrungen, das Äquivalenzprinzip recht gut erhalten, aber auch das Subsidiaritätsprinzip, ein weiteres Basisprinzip des Föderalismus, auf das hier nicht weiter eingegangen werden soll. Die Ökonomen Lars Feld und Christoph Schaltegger haben den Schweizer Wettbewerbsföde-

ralismus minutiös analysiert und sind unter anderem zu den Schlussfolgerungen gelangt, dass dieser einen positiven Effekt auf die Qualität der öffentlichen Leistungen hat, zu bedarfsgerechteren Infrastrukturen führt, die öffentliche Verschuldung dämpft, über den Steuerwettbewerb die Leistungsfähigkeit der Kantone fördert und ein wertvolles Labor für politische Experimente darstellt. Es ist keine Überheblichkeit, sondern nüchterne Schlussfolgerung, wie sie auch Wissenschaftler bei der Übertragung von Modellversuchen auf die Realität ziehen, wenn ich glaube, dass sich aus dem Schweizer Modell nützliche Lehren für ein Gebilde wie die EU ableiten liessen. Aber solche Experimente haben erfahrungsgemäss begnadete und machtversessene Bürokraten wie in Brüssel nie sonderlich interessiert. Für mich aber noch enttäuschender ist die Erkenntnis, wie sehr im Erfolgsfall in einem Land das Bewusstsein für die eigenen ursächliche Faktoren dieses Erfolgs erodieren kann. Genau dies aber geschieht zurzeit mit dem Föderalismus in der Schweiz. Ein fast unwiderstehlicher Zentralisierungsdruck sowie immer neue komplexe Ausgabenverflechtungen und Verbundfinanzierungen höhlen den Föderalismus zusehends aus, auch wenn wissenschaftliche Erkenntnisse klar dagegensprechen.

VII

Darauf, dass sich Wissen häufig erst auf der Basis kontroverser Diskussionen herauschält, dass angesichts der Komplexität der Wirklichkeit Wissen bisweilen auch über lange Zeit kontrovers bleibt und dass dieser ganze Suchprozess öffentlich abläuft, habe ich schon hingewiesen. Ein strukturelles Problem ist die Neigung der Politik, aus umstrittenen Theorien jene auszuwählen, die es erlauben, den Weg der geringsten Anstrengung und des geringsten Widerstandes zu gehen. Das Beispiel der vulgärkeynesianischen Austeritätskritik habe ich erwähnt. Ein ebenso gefährliches Beispiel ist die Ausschaltung des Zinses als risikoadjustiertes Steuerungsinstrument der Marktwirtschaft durch die grossen Notenbanken. Die Geldflutung durch die Notenbanken war zur Verhinderung der Austrocknung der Finanzmärkte bei Ausbruch sowohl der Finanz- als auch der Coronakrise richtig. Aber deren Perpetuierung bis wohl zum Punkt der Unumkehrbarkeit schafft langfristig enorme Risiken, die noch niemand wirklich zu ermessen vermag. Zu tiefe Zinsen schaffen für Politiker fast unwiderstehliche Anreize zu noch mehr Schulden und für Wirtschaftsakteure Anreize zum Eingehen unverhältnismässig grosser Risiken. Die von den Notenbanken genährte Erwartung, sie würden im Bedarfsfall schon zu Hilfe eilen (symbolisiert im berühmten Draghi'schen «Whatever it takes»), schafft für Anleger und Politiker einen unwiderstehlichen Moral Hazard. Zombiefirmen bleiben am Leben und versperren den Raum für lebensfähige Unternehmen mit der Folge langfristig schwächelnden Wachstums. Blasen entstehen noch und noch. Sozialwerke kommen unter Druck, Sparer werden bestraft, soziale Ungleichgewichte wachsen. Und weil die Notenbanken, die sich die Kompetenz zu solchem Gebaren ohne demokratische Legitimation selber zugeschrieben haben, aus ihrer selbstgeschaffenen Falle nicht mehr entfliehen können, müssen sie, um nicht abzustürzen, die Dosis ihrer Drogen stets verstärken. Die Politiker aber tolerieren solches, weil es ihnen die Arbeit erleichtert. Aber es ist mir bewusst, dass auch prominente Wissenschaftler dieses Gebaren unterstützen. Wer recht hat, wird erst die Zukunft zeigen.

VIII

Selbstverständlich interessiert sich die Politik für wissenschaftliche Erkenntnisse nicht nur in den Bereichen Demokratie und Wirtschaftsordnung, sondern auch in Bereichen, die etwa das Unternehmensrecht, die Governance von Unternehmen oder Vergütungsprobleme betreffen. Solche Erkenntnisse können sowohl für die Unternehmensführung selber als auch für die Regulierung in den einschlägigen Bereichen relevant sein. Ich will diese Fragen nur kurz streifen. Unternehmensführung und deren Regulierung werden von der Wissenschaft beeinflusst, aber, so scheint mir bisweilen, auch von zeitgeistgetriebenen Moden. Obwohl man zurzeit den Eindruck hat, in der Wirtschaft sei nie so viel schiefgelaufen wie gerade jetzt, hat sich im Laufe der letzten Jahrzehnte vieles zum Besseren gewandt. Ich denke etwa an die Transparenz. Als ich mich als fünfundzwanzigjähriger Frischling im Verwaltungsrat einer Lokalbank nach deren stillen Reserven erkundigte, versteinerte die Miene des Präsidenten, und er meinte mit eisiger Stimme, das gehe nur den Ausschuss, nicht aber den Verwaltungsrat etwas an. Die Verwaltungsräte grosser Firmen – deren keinem ich während meiner eigenen Zeit als Unternehmer angehörte – waren auch Tauschbörsen für Insiderinformationen (das war damals nicht verboten), so dass sogar Manager beachtliche Vermögen zu bilden vermochten, die damals offenbar «nur vernünftige» Löhne bezogen und sich später über die hohen Saläre der heutigen Manger aufregten. Solches gab mangels Transparenz kaum zu öffentlichem Aufruhr Anlass wie die heutigen Boni. Die damals publizierten Bilanzen vieler Unternehmen sagten über die wahre Lage etwa gleich viel aus wie der Hundertjährige Kalender über das Wetter. Der Eindruck, dass heute in der Wirtschaft viel mehr als früher betrogen, beschönigt oder Umgehung von Vorschriften betrieben werde, hat vor allem damit zu tun, dass erstens unendlich viel mehr Vorschriften bestehen, die gebrochen werden können, und zweitens vieles transparent geworden ist, das früher verborgen blieb. Ich komme deshalb zum Schluss, dass die «gute alte Zeit» auch für diese Bereiche nicht zutrifft. Als ich in den sechziger Jahren die Verantwortung für die Führung des Stammhauses unseres Familienunternehmens übernahm, war gerade das Harzburger Modell für die Führung mit Stäben Mode. Heute predigt man flache Hierarchien. Jede Mode fand auch ihre wissenschaftliche Unterstützung. In den siebziger Jahren brach, mit ausgelöst durch den berühmten Satz «the social responsibility of business is to increase its profits» von Milton Friedman, das Shareholdervalue-Denken über die kotierten Firmen herein. Heute spricht man vom Shared Value und meint damit, etwa im von Nestlé verwendeten Modell von Michael Porter, die Schaffung von Werten für alle sogenannten Stakeholders. Ich halte diese Erweiterung des Denkens für richtig und nötig, denn ein Unternehmen wird nur dann nachhaltig erfolgreich sein, wenn es auch Werte für den Standort, die Mitarbeitenden, die Lieferanten, die Kunden etc. zu schaffen vermag, wenn es also im weitesten Sinne verantwortungsbewusst handelt. Aber ohne Gewinn wird auch das nicht möglich sein, und insofern ist das Shareholder-Denken nicht völlig überlebt. Es half damals auch, zusammen mit der erhöhten Transparenz, mit allerlei sozialen und moralischen Argumenten verwedelte Ineffizienzen aufzudecken.

Wir wissen heute, dass eine kooperative Unternehmenskultur für den Erfolg einer Unternehmung von grosser Bedeutung ist, und zwar deshalb, weil das Verhalten der Mitarbeitenden nicht allein mit Vorschriften, Lohnsystemen und moralischen Appellen gesteuert werden kann. Sie müssen sozusagen von sich aus immer das Richtige im Sinne der Unternehmensziele tun. Das hat viel mit Werten wie etwa Vertrauen, Vorbildwirkung der Geschäftsleitung oder Bereitschaft zu gegenseitiger Hilfe zu tun. Während in KMU

die Chefs schon allein durch ihr Verhalten und ihre Vorbildwirkung die Unternehmenskultur im Sinne positiver informeller Verhaltensregeln beeinflussen können, muss dass Grossunternehmen diese Kultur bewusst gestalten. Hier liefert die Verhaltensökonomie wertvolle Impulse. Ein emotional aufgeladenes, aber zur erfolgreichen Steuerung eines Unternehmens enorm wichtiges Gebiet ist die Vergütungspolitik, beispielhaft illustriert in der Gestaltung der Boni. Die Aufgabe, Boni so zu gestalten, dass sie Anreize zur nachhaltig erfolgreichen Führung eines Unternehmens und nicht nur zur Maximierung des Einkommens des Managers vermitteln, ist alles andere als trivial. Auch dazu vermag die Verhaltensökonomie Wichtiges beizutragen.

IX

Für die Bewältigung der Komplexität der modernen Welt benötigt die Demokratie Fachwissen, auch auf Wissenschaft basiertes. Demokratie beruht aber auf gleichberechtigter Mitsprache aller Bürger. Gegenwärtig treibt die alte Frage viele Politologen um, wie die Demokratie diese Expertise wirksamer in die politischen Prozesse einspeisen könnte, ohne das Gleichheitsgebot der Demokratie zu verletzen. Ein amerikanischer Philosoph fragte gar provokativ, wie in der Praxis die Herrschaft der Dummen durch die Herrschaft der Wissenden abgelöst werden könnte. Da entstehen dann so Ideen wie die Einschränkung des Wahlrechts für «inkompetente» Bürger oder die Beschneidung der Kompetenzen der gewählten Parlamente, flankiert durch in definierten Bereichen entscheidungsbefugte Expertengremien. Abgesehen davon, dass das Volk in einer Demokratie kaum geneigt sein dürfte, sich selber zu entmachten, stellt sich die Frage, ob politische Entscheide dadurch wirklich besser würden. Die Erfahrung spricht dagegen. Die Schweiz ist ein gutes Beispiel. Sie hat wie kaum ein anderes Land mit seiner halbdirekten Demokratie den «Dummen» Entscheidungsmacht anvertraut und war damit erfolgreich wie kaum ein anderes Land. Das hat damit zu tun, dass für die Qualität von Politik nicht nur die Köpfe, sondern auch die Entscheidungsprozesse von Bedeutung sind. Wiederum die Verhaltensökonomie zeigt, dass Gruppen von auch zu irrationalen Entscheiden neigenden Menschen durch geeignete Prozesse rationale Entscheide fällen können. Das hat gewiss auch mit dem Phänomen zu tun, das man als «Weisheit der Vielen» bezeichnet. Ich brauche hier die ausgeklügelten Entscheidungsfindungsprozesse der Schweizer Demokratie nicht zu schildern. Sie unterscheiden sich grundlegend von den modischen Plebisziten, wie sie – ohne klare Verfahrensregeln und brauchbare Konsequenzanalysen – überhastet von Staatschefs angeordnet werden, die sich vom Volk zu einem günstigen Zeitpunkt irgendwie bestätigen lassen wollen. Ein abschreckendes Beispiel mit fatalen Konsequenzen war die Brexit-Abstimmung. Zudem können auch brillante Wissenschaftler auf Gebieten, in denen sie sich wenig auskennen, ziemlich dämlich argumentieren, wie sogar Kolumnen von Nobelpreisträgern bisweilen belegen. Ich denke etwa an die Lobeshymnen, die Joseph Stiglitz vor einigen Jahren in Venezuela Hugo Chavez gewidmet hat. Interessant ist auch, dass die Prognosen von Fachleuten häufig genauso falsch wie die der Zukunftsforscher sind.

Die Idee der Auslagerung von politischen Kompetenzen an Fachgremien in Bereichen, die für populistischen Missbrauch besonders anfällig sind oder besondere Expertise erfordern, ist nicht neu und wurde auch mit Erfolg da und dort realisiert. Ich denke etwa an unabhängige Finanzaufsichtsbehörden, Rechnungshöfe oder Notenbanken. Sie brauchen aber ein eng definiertes und klares Mandat und müssen transparent Rechenschaft ablegen.

Diese Verfahren sind aber nicht ohne Risiken. So gibt es Beispiele für Finanzaufsichtsbehörden, die ihre Weisungsbefugnisse überreizen und in die Gefilde vorstossen, in denen eigentlich der Gesetzgeber zuständig wäre. Aber das weitaus dramatischste schon erwähnte Beispiel ist die Politik der grossen Notenbanken, die ungestraft seit Jahren ihre Grenzen überschreiten. Sie werden ausschliesslich von Experten betrieben, die zwar bei Ausbruch der jüngsten Krisen das Schlimmste verhütet haben, aber jetzt die marktwirtschaftlichen Regeln in einer Weise verletzen, die zu noch viel verheerenderen Krisen führen könnte. Sie bilden sozusagen einen demokratisch nicht kontrollierten Expertenstaat im Staate. Übrigens zeigt sich auch, dass Experten, die selber in die Politik einsteigen, sei es in legislativen oder exekutiven Funktionen, sich sehr rasch den politischen gruppendynamischen Regeln anpassen müssen und damit ihren Expertenstatus rasch verlieren können. Die Expertokratie ist also auch nicht die Lösung. Es braucht die Trennung zwischen qualifizierten Experten in Beratungsfunktionen und demokratisch legitimierte Persönlichkeiten in Entscheidungsfunktionen.

X

Es ist hier noch auf ein Phänomen hinzuweisen, das in der Politik bisweilen anzutreffen ist und das Einsickern wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Politik erschwert. Es ist die Überschätzung der eigenen Kompetenz durch die Politiker und ein daraus bisweilen resultierendes arrogantes Besserwisserum. Wir wissen heute, dass praktisch alle Menschen die eigene Intelligenz und Kompetenz überschätzen. Aber bei Politikern und Managern kann dieses Phänomen problematische Ausmasse annehmen. Das kann etwa bei autoritären Herrschern, die sich häufig nur noch mit Jasagern und unterwürfigen Liebedienern umgeben, bis zum eigentlichen Realitätsverlust steigern. So liess Präsident Trump beispielsweise auf dem Höhepunkt der Coronakrise auf Twitter verlauten, sein Land stünde in einer tiefen Depression, wenn er auf die Wissenschaftler gehört hätte. Von Bundeskanzler Schröder wird erzählt, dass er einst die Präsentation des Jahresgutachtens des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sichtlich gelangweilt anhörte, kurz angebunden dankte und die erhaltenen Unterlagen provokativ in den Papierkorb schmiss. Aber eine vergleichbare Überheblichkeit ist auch in bescheideneren Politikerkreisen anzutreffen. Ein kompetenter Kenner der Schweizer Fiskalpolitik, der an einem Hearing einer parlamentarischen Kommission in Bern als Experte teilnahm, musste sich nach der Sitzung von jüngeren Mitgliedern des Parlaments sagen lassen, dass seine professorale Sicht aus dem Elfenbeinturm ja durchaus interessant sei, dass in der harten politischen Realität die Dinge halt doch ganz anders lägen. Auch im Volk herrscht immer auch ein gewisses Misstrauen den «Gschtuudierten» gegenüber. Ich denke etwa an Luzerner Bauernweisheiten wie «ei Erfahrene isch besser als zää Glehrti» oder «wie glehrter wie verchehrter». Die Wissenschaft muss also einige Vorurteile überwinden, wenn sie in der Politik Gehör finden will.

XI

Die Beziehung zwischen Wissenschaft und Politik ist also nicht spannungsfrei. Aber gute Politik kommt in vielen Bereichen mit der Komplexität der politischen Herausforderungen ohne wissenschaftliche Fundierung nicht zurecht. Man könnte die Soll-Beziehung zwischen Wissenschaft und Politik auf die Formel reduzieren, dass die Wissenschaft ein Bringpflicht,

die Politik eine Holpflicht hat. Dabei hat sich die Wissenschaft auf die Beratungsfunktion zu beschränken. Sie kann und darf der Politik ihre Verantwortung nicht abnehmen. Sie muss ferner darauf achten, dass sie sich nicht korrumpieren lässt, indem sie sich beispielsweise lukrativer Aufträge wegen vor den Karren einer politischen Bewegung oder Ideologie spannen lässt.

Die Bringpflicht der Wissenschaft lässt sich in vier Komponenten aufteilen. Erstens geht es um die Gewinnung von neuem Wissen mittels der geschilderten wissenschaftlichen Verfahren. Das wird umso fruchtbarer geschehen, desto freier und offener das Umfeld und Regeln sind. Zweitens geht es um die Lehre, also die Weitergabe des Wissens von Generation zu Generation und um die Einspeisung des Wissens in die mannigfachen beruflichen Tätigkeitsfelder der Menschen, also um die Anwendung. Drittens muss das Wissen in verständlicher Form in das Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit gelangen. Das ist eine äußerst anspruchsvolle Aufgabe, denn die Zusammenhänge sind häufig komplex, und die Sprache der Wissenschaft zu verstehen ist anspruchsvoll. Die Umsetzung in allgemeinverständliche Form ist aber risikobehaftet, denn Vereinfachungen führen häufig zu Verzerrungen und Verfälschungen. Mit wissenschaftlichem Halbwissen kann auch Schindluder getrieben werden. Mittel für solchen Wissenstransfer gibt es zahllose, angefangen von Kolumnen oder Essays von Wissenschaftlern über populärwissenschaftliche Medienbeiträge von spezialisierten Wissenschaftsjournalisten bis zu Konferenzen, Seminaren oder Vorlesungen an Volkshochschulen. Viertens müssen sich Wissenschaftler auch dem öffentlichen Disput um Fragen der Wissenschaft stellen, der politischen Kontroverse, der Kritik.

Um die spezifischen Bedürfnisse der Politik abzudecken, stehen der Wissenschaft zahlreiche Mittel zur Verfügung. Ganz wesentlich ist zunächst die Lehre. Sie befähigt die Lernenden, in ihren späteren Berufen – etwa in der Verwaltung, bei Beratungsfirmen oder in Parteizentralen – wissenschaftlich Kenntnisse einzubringen und die Entwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse zu verfolgen und zu verstehen. Für den direkten Wissenstransfer gibt es ebenfalls viele Möglichkeiten, angefangen bei wissenschaftlichen Artikeln und Publikationen über Vorträge und Seminare bis zu Gutachten und politikbegleitende Beratungsmandate. Aber am wichtigsten ist natürlich die Entdeckung und Erarbeitung des einschlägigen Wissens. Hier habe ich den Eindruck, dass gegenüber früher viel intensiver Probleme erforscht werden, die für die praktische Politik relevant sind. Ich denke etwa an die Optimierung von Steuersystemen, die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe, die Konzeptionierung von Umweltpolitik, die Strukturierung von politischen Institutionen, die Bekämpfung von Armut, die Gestaltung von Vergütungssystemen oder die Begünstigung kooperativer Unternehmenskulturen. Mit alledem vermag die Wissenschaft der Politik weit bessere Hilfen anzubieten, als dies zur Zeit meines Eintritts in das Berufsleben der Fall war. Ich habe den Eindruck, dass die Wissenschaft ihre Bringpflicht besser erfüllt als die Politik ihre Holpflicht.

Zur Erfüllung dieser Holpflicht stehen der Politik viele Instrumente zur Verfügung, die ich nicht alle im Einzelnen diskutieren kann. Ich will es bei einigen Bemerkungen bewenden lassen. Angesichts der Komplexität und Vielfalt der Probleme, derer sich die Politik annehmen muss, kann es sich der Kleinstaat nicht leisten, für sämtliche Fachgebiete über eigene Spezialisten zu verfügen. Er muss sich Fachwissen von aussen besorgen. Aber er muss zunächst in der Lage sein, dieses Fachwissen überhaupt zu verstehen und umzusetzen. Deshalb kommt er ohne wissenschaftlich geschultes Personal nicht aus. Ich erwähne nur ein Beispiel: Weil Fiskalpolitik für den Wohlstand eines Landes von ausschlaggebender

Bedeutung ist, haben wir seinerzeit im Finanzdepartement ein sehr qualifiziertes Ökonomie-Team gebildet. Fruchtbar kann auch der personelle Austausch zwischen Staat und Wissenschaft sein. Ein Beispiel ist der renommierte Ökonom Aymo Brunetti, den das Volkswirtschaftsdepartement 1999 zur Mitgestaltung der Wirtschaftspolitik ins SECO holte, bis er 2012 wieder an die Universität Bern als Direktor des Departementes für Volkswirtschaft zurückkehrte.

Wissen ausserhalb der Verwaltung nun ist in unserem hoch entwickelten Land in reichem Ausmass vorhanden, in Universitäten und Hochschulen ebenso wie etwa in den verschiedensten privaten Instituten oder in der Wirtschaft. So setzt der Staat häufig Expertenkommissionen ein, bestellt Gutachten, erteilt Forschungsaufträge oder organisiert Hearings. Das wird zwar vor allem von staatskritischen Kreisen häufig als Geldverschwendung kritisiert. Diese Kritik ist so pauschal aber nicht gerechtfertigt, denn solches schafft einen notwendigen Informationsfluss zwischen Wissenschaft und Politik. Aber es ist klar, dass auch solche Instrumente wie alles beim Staat kostenbewusst und effizienzorientiert eingesetzt werden müssen. Besonders wichtig ist die Sicherung der Qualität von Gutachten und Studien im Auftrag des Staates. Dabei ist vor allem darauf zu achten, dass nicht, wie das etwa schon geschehen ist, auf intransparenten politischen Verflechtungen beruhende wissenschaftliche Hoflieferantenverhältnisse entstehen.

Es darf von den Akteuren in Staat und Politik generell erwartet werden, sich auf ihrem Fachgebiet auch mit dem Stand der Wissenschaft zu befassen. Das gilt auch für die Chefs, beispielsweise die Bundesräte. Das kann auf unterschiedlichste Art geschehen. Nicht jeder wird, wie ich das mit Gewinn getan habe, einen Teil seiner Ferien und Wochenenden dem Durchhackern dicker ökonomischer Wälzer widmen wollen. Es gibt Fachliteratur, es gibt die Lektüre qualitativ hochstehender Zeitungen und es gibt die Möglichkeit, sich von den eigenen Fachleuten periodisch „briefen“ zu lassen. Ich habe auch mit zwei anderen Methoden gute Erfahrungen gemacht: mit dem Zusammenführen qualifizierter Experten, zusammen mit wenigen verwaltungsinternen Fachleuten, zu einer gut vorbereiteten und strukturierten Diskussion über ein definiertes Thema und mit dem ausgiebigen Vieraugengespräch mit einem hervorragenden und erfahrenen Wissenschaftler, ebenfalls über ein definiertes Thema. Man gewinnt dann sehr rasch einen Eindruck, wo Konfliktzonen zwischen Theorie und Praxis bestehen, wo wissenschaftliche Impulse nützlich sind und wo noch Klärungsbedarf besteht. Gerade die kontroverse Diskussion zwischen Fachleuten ist oft sehr erhellend. Die Funktion des Chefs besteht dann vor allem darin, die Diskussionsdisziplin zu sichern, die richtigen Fragen zu stellen und zuzuhören.

Die Herausgeber dieser Jubiläumsschrift haben mich gebeten, einige Gedanken zu den Erwartungen der Politik an die (Wirtschafts)Wissenschaft zu formulieren. Je länger ich an meinem Aufsatz arbeitete, desto klarer wurde mir, dass weniger die Erwartungen der Politik an die Wissenschaft, sondern die Erwartungen der Wissenschaft an die Politik das Thema sein müssen. Die Wissenschaft macht eigentlich einen guten Job und liefert für die Politik nützliches Material in Hülle und Fülle. Dieses Material hat in den letzten Jahren an Praxisnähe gewonnen, weil es sich mehr und mehr an der Realität orientiert. Aber die Überzeugung vieler Politiker, sie selber wüssten besser als diese Theoretiker vom Elfenbeinturm, scheint unerschütterlich. Die Wissenschaft hat der Politik viel zu bieten. Aber die Verantwortung für politische Entscheide, die kann und darf die Wissenschaft der Politik nicht abnehmen.

Kaspar Villiger, Dr. h.c., dipl. Ing. ETH, alt Bundesrat, Chairman UBS Foundation of Economics in Society, Member der Global Leadership Foundation.

Anschrift: UBS Center for Economics in Society at the University of Zurich, Schönberggasse 1, 8001 Zürich.