

Wissenschaft und Politik bei der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik

VON PROF. DR. DR. H. C. ANDREAS PREDÖHL, MÜNSTER

I.

Wissenschaftliche Beratung der Wirtschaftspolitik ist grundsätzlich fachwissenschaftliche Beratung. Das wird besonders deutlich bei der Verkehrspolitik. Es gibt keine interfakultative Verkehrswissenschaft. Wissenschaften sind am Problem und nicht an der Sache orientiert. Verkehrswirtschaft, Verkehrstechnik, Verkehrsrecht, Verkehrsmedizin sind jede für sich in einer eigenen Grundwissenschaft verwurzelt. Verkehrswissenschaftliche Forschung kann nur der geschulte Volks- oder Betriebswirt, Verkehrsmedizin nur der geschulte Mediziner betreiben. Das heute von unkundigen Kritikern als »Fachidiotentum« verschrieene Spezialistentum hat seinen guten Sinn. Ohne Spezialisierung gibt es keine Wissenschaft. Man bewahre uns vor einem Sammelsurium, in dem ökonomischer, juristischer, medizinischer oder gar politischer Dilettantismus sich vereinen.

Ein wohlverstandenes Spezialistentum bedeutet aber keineswegs Einseitigkeit. Selbstverständlich muß jede verkehrswissenschaftliche Untersuchung die technischen, rechtlichen und soziologischen Komponenten berücksichtigen. Aber sie ordnet sie als Daten, die sie als solche nicht zu erforschen hat, ihrer verkehrswirtschaftlichen Fragestellung ein und unter. Wichtig sind dabei vornehmlich die technischen Komponenten. Die Technik bietet der Wirtschaft Lösungen an, unter denen diese nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten wählt. Ebenso bietet die Wirtschaft der Politik Lösungen an, unter denen diese nach politischen Gesichtspunkten wählt. Darin liegt keine wertende Rangordnung. Jede Wissenschaft kann Hilfswissenschaft einer anderen werden. Zum »Fachidiotentum« wird Spezialistentum nur, wenn es diese Einordnung übersieht.

Nun bedeutet Trennung der Wissenschaften auch keineswegs Ablehnung ihrer Zusammenarbeit. Keine verkehrspolitische Aufgabe läßt sich lösen, ohne daß alle Gesichtspunkte beachtet werden, die die verschiedenen Hilfswissenschaften beisteuern. Es ist deshalb erforderlich, daß die verschiedenen Wissenschaften, die sich mit dem Verkehr befassen, voneinander wissen, um sich ihre Ergebnisse wechselseitig zunutze machen zu können. Diese Zusammenarbeit kann sich gelegentlich sogar in einer Person vereinen, etwa die Zusammenarbeit von Technik und Wirtschaft. In den meisten Fällen aber erfordert sie einen großen Aufwand von selbständigen Forschern. Die Wirtschaftspolitik muß diesen Umstand bei der Auswahl ihrer Berater berücksichtigen.

II.

Es kommt aber noch ein Weiteres hinzu. Die wissenschaftliche Beratung der wirtschaftspolitischen Instanzen kann nur fruchtbar sein, wenn beide Seiten sich der Aufgabe und ihrer Grenzen bewußt sind. Der Politiker muß wissen, daß er bei seinen Entscheidungen

Kenntnis von Zusammenhängen benötigt, die er nur durch die Wissenschaft gewinnen kann. Natürlich kann die Politik auch ohne wissenschaftliche Vorbereitung erfolgreich handeln; aber sie kann niemals sicher sein, daß sie optimal handelt, ja sie ist nicht einmal dagegen gefeit, grobe Fehler zu machen, die ihren Absichten zuwider sind. Ein Beispiel aus der Verkehrspolitik der jüngsten Vergangenheit ist dafür typisch: Die Politik wollte die Anteile der einzelnen Verkehrsmittel an der Abnutzung der Straßen als Mittel der Zurechnung der Straßenkosten erfassen. Die Betriebswirtschaftslehre konnte einwenden, daß eine Zurechnung der Kosten bei verbundenen Produkten unmöglich ist. Sie konnte auch darauf hinweisen, daß ohne Berücksichtigung der Elastizität der Nachfrage der zweckmäßigste Anlastungsgrad der Wegekosten nicht gefunden werden könne, so daß selbst eine pragmatische Verteilung der Kosten keine Lösung darstellen würde. Wie immer die Verkehrspolitik sich entscheiden mag, sie tappt im Dunkeln, wenn sie sich nicht eine wissenschaftliche Klärung der Probleme sichert.

Die Wissenschaft muß sich ihrerseits bewußt sein, daß sie der Wirtschaftspolitik die Entscheidungen nicht abnimmt; sie kann sie nur vorbereiten und damit verhindern, daß unbewußte Fehlentscheidungen getroffen werden. Selbst wenn sie optimale Lösungen findet und anbietet, braucht die Politik diese Lösungen nicht anzunehmen. Sie darf vielmehr im vollen Bewußtsein der Fehler diese Fehler gegen andere Vorteile aufrechnen. Sie muß politische Rücksichten nehmen. Die *ratio politica* entspricht keineswegs immer der *ratio oeconomica*. Die deutsche Verkehrswissenschaft hat die Moselkanalisierung einmütig mißbilligt; *Adenauer* war aber durchaus berechtigt, sie in den Verhandlungen mit den Franzosen anzubieten. Dem rationalen Wirtschaftswissenschaftler erscheint die Rhein-Main-Donau-Verbindung irrational. Er wird nicht einmal billigen, daß die Kanalisierung des Mains über einen gewissen Punkt des Oberlaufs weitergeführt wird. Er wird auch die Kanalisierung des Neckars über Plochingen hinaus skeptisch betrachten. Der Politiker muß die regionalen Interessen berücksichtigen, selbst wenn eine rationale cost-benefit-Analyse dies verbietet. Auf jeden Fall leitet ihn das politische Optimum und nicht das wirtschaftliche Maximum.

Es wäre ganz abwegig, wenn die wirtschaftlichen Berater daran Anstoß nehmen würden. Sie dürfen sich nicht einmal gekränkt fühlen, wenn der Politiker ihre Gutachten gelegentlich nicht veröffentlicht. Ein Gutachten mag die Durchführung seiner Pläne beeinträchtigen, so daß er es vorzieht, es der Öffentlichkeit nicht zu unterbreiten. Das bedeutet aber selbstverständlich keinen Freibrief für Willkür, sondern darf nur das Resultat sorgfältiger Überlegungen sein. Sonst würde es auch bald in sein Gegenteil verkehrt werden; es würde den Verdacht erwecken, als ob die unparteiische Auffassung des Gutachtens zugunsten unsachlicher Einseitigkeit unterdrückt werden sollte. Das wird sich kein Berater und kein Beratergremium gefallen lassen. Sie werden sich auch nicht von ministerialbürokratischen Gremien ausschalten lassen, wenn es auch im Ermessen des Ministers steht, wo er die Grenzen zieht. Die Beratung von außen hat den großen Vorteil, daß sie viel unabhängiger ist als die Beratung von innen.

Wichtig für die Entscheidungen des Wirtschaftspolitikers ist auch die Frage, ob er glaubt, ein Projekt durchsetzen zu können. Ich entsinne mich eines Gesprächs mit dem früheren Verkehrsminister *Seeböhm*. Ich hatte mich für den sog. Nord-Süd-Kanal, heute Elbe-Seiten-Kanal genannt, eingesetzt, der drei Funktionen in sich vereinigt: das alte Hansa-Kanal-Projekt, die Aufgaben des Elbe-Seiten-Kanals und den Anschluß des Salzgittergebietes an die Elbe, ganz abgesehen davon, daß er den fehlenden Anschluß Hamburgs an das westdeutsche Kanalsystem bringt. *Seeböhm* sagte, daß er ein solches Kanalprojekt

im Gegensatz zur Kanalisierung von Flüssen der Öffentlichkeit nicht nahebringen könne. Ich erwiderte, daß diese Erwägung außerhalb meiner Kompetenzen läge. Ich hätte nichts zu tun und nichts anderes getan, als die Bauwürdigkeit des Kanals zu beurteilen. Was er damit mache, sei Sache seines politischen Urteils.

III.

Wir müssen aber noch weitergehen. Die Politik ist mächtig, aber nicht allmächtig. Vergreift sie sich allzusehr an der Wirtschaftlichkeit, dann wird sie von der Wirtschaft zur Ordnung gerufen. Wir haben das im Großen bei allen Exzessen der Politik erlebt, bei den Reparationen nach dem Ersten Weltkrieg, bei den Demontagen nach dem Zweiten Weltkrieg. Es gilt aber auch für Spezialbereiche wie die Verkehrspolitik. Die *ratio politica* muß die *ratio oeconomica* mitumfassen. Der Politiker ist also bei seinen Entscheidungen nur innerhalb gewisser Grenzen frei. Lediglich die Bestimmung der Abweichung ist in sein Belieben gestellt. Die Grenzen einer solchen Abweichung sollte der wirtschaftswissenschaftliche Berater von vornherein in seine Ratschläge einbeziehen. Dazu braucht er sich nicht auf das heikle Gebiet der politischen Wissenschaft zu begeben. Es genügt festzustellen, welche politische Lösung mit der Ökonomie noch verträglich ist. Der Gutachter bleibt also durchaus im Bereich seiner fachlichen Zuständigkeit.

Die ökonomische Lösung ist keineswegs abhängig von einer bestimmten Marktordnung. Selbst wenn die Verkehrspolitik von den Regeln der Marktwirtschaft, denen sich die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland im allgemeinen verschrieben hat, abweicht, bedeutet das nicht, daß sie unökonomisch handelt. Ökonomisierung des Verkehrs ist nicht immer identisch mit Ökonomisierung durch freien Wettbewerb. Oft kann eine ökonomische Lösung überhaupt nur durch sog. dirigistische Eingriffe hergestellt werden. Selbst Monopole bieten in vielen Fällen eine bessere Lösung als freier Wettbewerb. Das gilt zum Beispiel für die Tarifpolitik der Eisenbahn, auch nachdem der Wettbewerb des Kraftwagens sie eines großen Teils ihres Monopolbereichs beraubt hat. Es gilt vor allem aber auch für die Seeschifffahrt, wo im Linienvverkehr die Konferenzen eine ökonomische Lösung überhaupt erst möglich gemacht haben. Die Kartellierung des Luftverkehrs innerhalb der IATA erfüllt den gleichen Zweck. Im Kraftwagenverkehr und in der Binnenschifffahrt bietet dagegen die freie Konkurrenz eine gute Lösung — aber nur, wenn der Zugang zum Markt reguliert wird.

Nirgends weniger als in der Verkehrspolitik empfehlen sich dogmatische Lösungen. Nirgends mehr als in der Verkehrspolitik sind pragmatische Lösungen geboten. Die amerikanischen Eisenbahnen haben bis zum heutigen Tage unter einer dogmatischen Verkehrspolitik gelitten, die sie gegen ihre immanenten Tendenzen in einen freien Wettbewerb zwang. Zugegeben, daß sie in ihren Anfängen eine rücksichtslose Monopolpolitik betrieben haben, die dringend eine Korrektur erforderte; die Eisenbahnen aber in einen Wettbewerb zu zwingen, der dann seinerseits weitgehend dirigistischer Ordnungsmaßnahmen bedurfte, entspricht keineswegs den Grundsätzen einer rationalen Verkehrspolitik. Im Nachrichtenwesen haben selbst die dogmatischen Amerikaner Monopole zugelassen. Mit den Seeschifffahrtskonferenzen haben sie sich abgefunden. Es kann sinnvoll sein, durch Regelung des Zugangs zu den Märkten die Voraussetzungen für einen freien Wettbewerb zu schaffen, wie beim Kraftwagenverkehr. Sinnlos aber ist es in jedem Fall, mit dirigistischen Mitteln Daten zu setzen, nach denen der Wettbewerb funktionieren kann.

Wir nennen das neoliberalen Dirigismus. Monopol und Konkurrenz sind keine Werte an sich. Sie sind so gut und so schlecht, wie sie einer ökonomischen Ordnung dienen oder ihr abträglich sind.

Wissenschaftliche Beratung der Verkehrspolitik ist also in jedem Fall ein komplexes Problem. Der Politiker sollte sich vor hochmütiger Verachtung der Wissenschaft ebenso hüten wie der Gelehrte vor ihrer Überschätzung. Politik ist eine Kunst; man kann sie nicht ausrechnen. *Bismarck* hat einmal gesagt, die Politik sei mathematischen Lösungen verschlossen. Dennoch ist die Rechenarbeit der Wissenschaft von großer Bedeutung. Sie zeigt dem Politiker seine Grenzen und gibt ihm damit eine Führungshilfe, die wesentlich zu seinen Erfolgen beitragen kann.

Summary

The author wants scientific counselling in economic policy, transport policy in particular, to be understood as specialist counselling. He attacks an interdisciplinary oriented transport theory and instead calls for a well-understood specialization, meaning a distinction between disciplines but not a rejection of co-operation. Scientific counselling of economic policy can only be productive if both sides are aware of their tasks and limitations within the sphere of mutual influence. The ratio politica does not always correspond to the ratio oeconomica, however, it must include the latter if it wants to avoid being called to order by economics. The economizing of transport does not mean economizing through free competition, because precisely in transport policy are less dogmatic and more pragmatic solutions necessary.

Résumé

L'auteur veut que la consultation scientifique de la politique de l'économie nationale et en particulier de la politique des transports soit comprise comme une consultation scientifique spéciale. Il se prononce contre les sciences des transports au sein de plusieurs facultés universitaires et plaide plutôt pour un spécialisme bien entendu, qui signifie d'un côté une séparation des sciences, mais qui ne refuse pas leur collaboration. Une consultation scientifique des autorités économiques et politiques ne peut être fructueuse que sous la condition que les deux côtés, en ce qui concerne leur influence réciproque, aient conscience de leurs devoirs et limites. La ratio politica ne correspond pas toujours à la ratio oeconomica, mais elle doit inclure celle-ci si elle ne veut pas se laisser rappeler à l'ordre par l'économie. L'économisation des transports n'est pas identique avec l'économisation par la libre concurrence, et cela à cause du fait que justement la politique des transports demande moins des solutions dogmatiques que plutôt pragmatiques.

Die wissenschaftliche Beratung der staatlichen Verkehrspolitik

PROF. DR. HELLMUTH ST. SEIDENFUS, MÜNSTER

Die Verhandlungen auf der Arbeitstagung des *Vereins für Socialpolitik* 1962¹⁾ machten deutlich, daß über die Rolle der Politikberatung durch die Wissenschaft durchaus kontroverse Auffassungen bestehen können. Der unter Wissenschaftlern fortschwellende Meinungsstreit hat nicht nur mit den verschiedenen Formen zu tun, in denen Politikberatung zu erfolgen pflegt. Er entzündet sich daneben auch an der alten Frage nach der »Wertfreiheit« wissenschaftlicher Aussagen, die sich in diesem Falle in dem Zweifel konkretisiert, Wissenschaft als »pouvoir neutre« ins Spiel bringen zu können.

Im Zuge der universitären Querelen der vergangenen Jahre ist die Beraterrolle von Wissenschaftlern mit der diesen Auseinandersetzungen eigenen Vehemenz neuerlich infrage gestellt worden. Die Forderungen reichen von »demokratischer« Forschungskontrolle bis hin zur Auflösung von Forschungsinstitutionen.

Beide Strömungen verbindet dieses: Es scheint für die Beurteilung der Forschung und Beratung u. a. von Bedeutung zu sein, ob sie entgeltlich, d. h. im speziellen Auftrag einer Institution oder als sog. Grundlagenforschung im Rahmen des allgemeinen Forschungsauftrags, der wissenschaftlichen Einrichtungen immanent ist, erfolgt ... eine Kriterienwahl, die in einem Land, in dem das »Neidpotential«²⁾ besonders ergiebig zu sein scheint, nicht überraschen muß.

I.

Die Legitimation des Nationalökonomens, ein Urteil über die Beziehungen zwischen Wissenschaft und Politik zu fällen, ergibt sich allein aus seiner Position gegenüber der Wissenschaft selbst³⁾. Sieht er in ihr ein Geschäft, das um seiner selbst willen betrieben wird, so wird es ihm als Wissenschaftler gleichgültig sein, welche Handlungen im politischen Raum vollzogen werden. Geht es ihm ausschließlich um Grundlagenforschung, so wird er die praktische Nutzenanwendung den Politikern überlassen, sei es, daß er »in der Beurteilung konkreter wirtschaftspolitischer Probleme lediglich eine Aufgabe zweiten Ranges« sieht, sei es, daß er glaubt, »die wirtschaftspolitischen Probleme« seien »zu komplex, zu sehr mit sozialen oder politischen Problemen verknüpft«⁴⁾, als daß es einer Wissenschaft gelingen könnte, sie in den Griff zu bekommen.

¹⁾ *Beckerath, E. v. u. Giersch, H.* in Verb. mit *Lampert, H.* (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 29), Berlin 1963, insbes. die synoptische Darstellung von *Müller, H. J.*, Der Wirtschaftswissenschaftler als Berater wirtschaftspolitischer Instanzen (S. 503 ff.) und die mündlichen Verhandlungen (Der Sozialökonom in der praktischen Wirtschaftspolitik, S. 578 ff.).

²⁾ *Schoeck, H.*, Der Neid. Eine Theorie der Gesellschaft, Freiburg/München 1966, insbes. das 1. und 19. Kapitel.

³⁾ Der Verf. hat die folgenden Überlegungen in einem Beitrag skizziert. Vgl. *Seidenfus, H. St.*, Der Einfluß der Verkehrswissenschaft auf die europäische Verkehrspolitik, in: Mitteilungen der Österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, 1966, S. 134–146.

⁴⁾ *Jöhr, W. A.* und *Singer, H. W.*, Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2. erw. Aufl., Göttingen 1964, S. 22 und S. 15 (i. Orig. z. T. gesp.) passim.