

UBS Center  
Public Paper #11

## Politik und Wissenschaft

Von der Holpflicht  
der Politik und  
der Bringpflicht  
der Wissenschaft

Kaspar Villiger

**Economics.**  
*For Society.*

## Inhalt

- 3 Über den Autor
- 3 Vorwort
- 4 Die Wissenschaft kann der Politik ihre Verantwortung nicht abnehmen
- 5 Forschung schafft Fortschritt
- 8 Verbleibende Bretter vor unseren Köpfen
- 9 Demokratie, Marktwirtschaft und Wissenschaft
- 11 Von der Theorie in den Politalltag
- 14 Wissenschaftliche Erkenntnisse bergen Missbrauchspotenzial
- 15 Corona: Modellkrise zum Verhältnis von Politik und Wissenschaft
- 16 Wissenschaft bietet Entscheidungsgrundlagen
- 20 Modeströmungen in Wissenschaft und Praxis
- 22 Halbdirekte Demokratie statt Expertokratie
- 24 Synthese und Fazit
- 28 Quellen
- 30 Ausgabe und Impressum
- 31 Über uns

## Editorial



**Prof. Ernst Fehr**  
Direktor des UBS Center  
for Economics in Society

### Geschätzte Leserinnen und Leser

Ich freue mich, Ihnen hier eine besondere Ausgabe unserer Public-Paper-Reihe präsentieren zu dürfen. Für einmal stehen nicht wissenschaftliche Experimente und Theorien im Vordergrund, sondern die Beziehung zwischen zwei Systemen: Wissenschaft und Politik. Das Zusammenspiel dieser beiden Bereiche ist für eine funktionierende moderne Gesellschaft essenziell. Davon bin ich überzeugt und es ist daher mein Anspruch an meine eigene Arbeit, den Wissenstransfer und Dialog zu fördern und zu stärken – nicht nur mit der Politik, sondern auch mit Wirtschaft und Gesellschaft. Die Gründung des UBS Center for Economics in Society vor genau zehn Jahren ist aus dieser Motivation entstanden. Die Erfolgsgeschichte des Centers ist ein Paradebeispiel dafür, wie sich unterschiedliche Systeme gegenseitig befruchten können. Es sind diese Schnittstellen des Dialogs und Austauschs, wo Innovation entsteht und Antworten auf die grossen Fragen unserer Zeit gefunden werden.

Mit dem Autor dieser Ausgabe verbindet mich eine Freundschaft, die aus einer solchen Schnittstelle entstanden ist. Kaspar Villiger ist ein liberaler Denker, ein Visionär. Er versteht es, die komplexe Beziehung von Wissenschaft und Politik akkurat zu beschreiben und zu analysieren – illustriert und untermauert durch seinen immensen Erfahrungsschatz als Politiker und Unternehmer. Ich danke ihm für diesen Exkurs, der uns eine neue Perspektive eröffnet.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ernst Fehr', written in a cursive style.

# Über den Autor

Dr. h.c. Kaspar Villiger



Vorsitzender des Stiftungsrats des UBS Center for Economics in Society, Altbundesrat

Kaspar Villiger, geboren 1941, erlangte 1966 das Diplom als Maschineningenieur an der ETH Zürich. Danach leitete er 23 Jahre lang als Chairman und CEO die Villiger Söhne AG, Stammhaus der in der Schweiz und Deutschland tätigen Villiger Gruppe. Von 2004 bis 2009 war er Verwaltungsrat für Nestlé, Swiss Re und die Neue Zürcher Zeitung und von 2009 bis 2012 Chairman der UBS AG. Seine Politlaufbahn startete er 1972 zunächst als Grossrat, anschliessend als Nationalrat und schliesslich als Ständerat. Im Bundesrat war Villiger von 1989 bis 2003, leitete erst das Militärdepartement und später das Finanzdepartement. 1995 und 2002 war er Bundespräsident.

Villiger erhielt für sein Wirken zahlreiche Auszeichnungen: den Fischhof-Preis, die Ehrendoktorwürde der Universität Luzern, den Freiheitspreis der Friedrich-Naumann-Stiftung und jüngst den Bonny-Preis für die Freiheit. Er ist Member of the Global Leadership Foundation (GLF) und seit 2012 Chairman der UBS Foundation of Economics in Society.

# Vorwort

Ziel der Politik muss es sein, den Menschen ein Leben in Würde und Wohlstand zu ermöglichen. Wissenschaft ist unerlässlich, um dieses Ziel zu erreichen. Aber sie kann den für die Politik zuständigen Personen ihre Verantwortung nicht abnehmen, denn Politik muss neben dem wissenschaftlich Optimalen auch andere Aspekte berücksichtigen wie 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, 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.

# Die Wissenschaft kann der Politik ihre Verantwortung nicht abnehmen

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 Entscheide fällen. Der bedeutende Staatsrechtler Kurt Eichenberger hat dieses Problem schon 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.»<sup>1</sup> Also auch nicht von der Wissenschaft, möchte man beifügen.

## Wissenschaft und Forschung haben viel zu bieten. Aber sie können den für die Politik Zuständigen ihre Verantwortung nicht abnehmen.

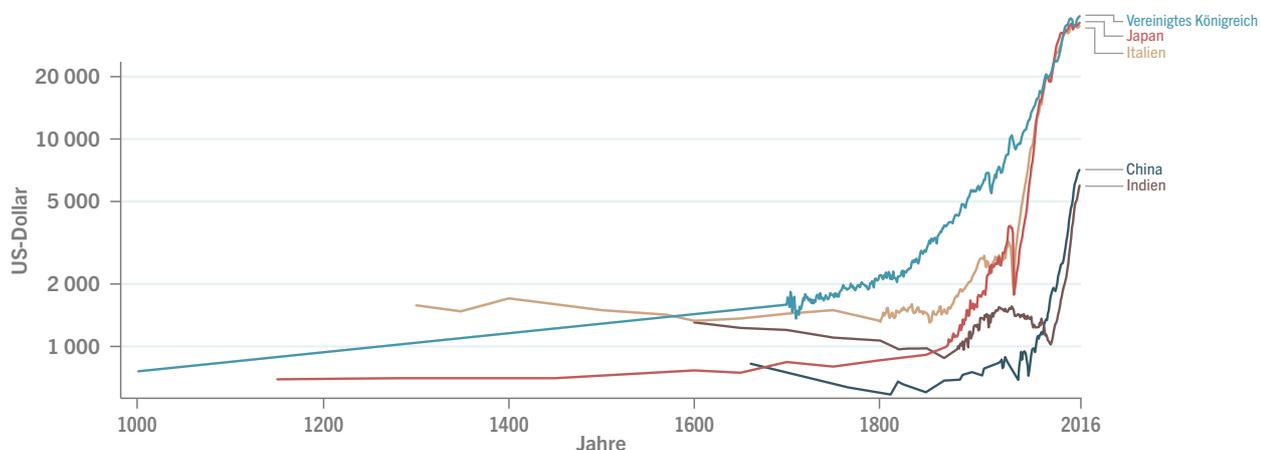
Aus diesen Sachverhalten zu schliessen, es sei letztlich besser, auf die Dienste der Wissenschaft zu verzichten, wäre indessen verfehlt. Wissenschaft und Forschung haben viel zu bieten. Sie können helfen, Lösungsansätze zu finden, solche zu verbessern und Fehler zu vermeiden. Aber sie können den für 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.

# Forschung schafft Fortschritt

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. Steven Pinker zitiert eine Studie<sup>2</sup>, die diese Verzerrung beispielhaft veranschaulicht: Etwa hundert Wissenschaftler hätten mit ihren Erkenntnissen im Verlaufe der Geschichte über fünf Milliarden Menschen-

leben durch Heilung von Krankheiten gerettet, aber niemand kenne ihre Namen. Hingegen seien 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 erreicht haben, kann bei näherem Besehen nur als spektakulär bezeichnet werden: die Zunahme der Lebenserwartung, die Reduktion der Sterblichkeit von Kindern und Müttern, die Ausmerzungen von Seuchen, die generellen Fortschritte der Medizin, die Steigerung der Versorgung mit Kalorien pro Kopf und Tag, die Abnahme von Gewalt und extremer

Abb. 1 Anstieg des Pro-Kopf-Bruttosozialprodukts von 1000 bis 2016



Anmerkungen: Die Masseinheit 2011 ist US-Dollar. Das Diagramm verwendet eine Verhältnisskala.

Quelle: Maddison Project Database (2018)

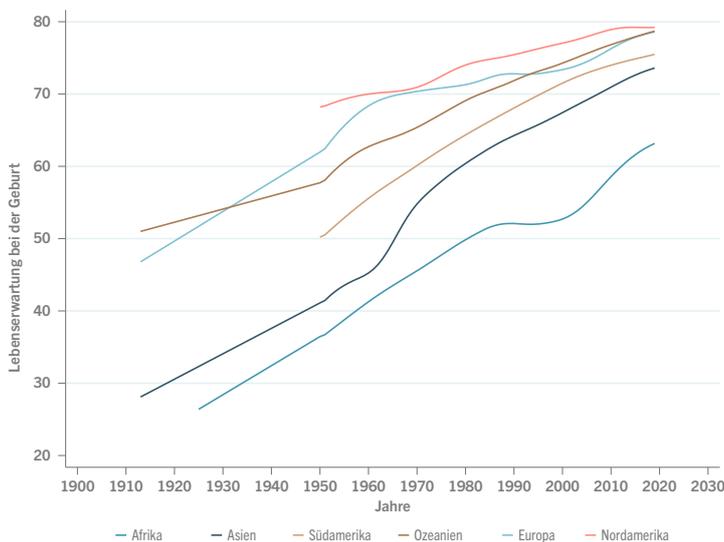
Armut oder die Zunahme der Alphabetisierung, und das alles parallel zu einem ebenso spektakulären Wachstum der Weltbevölkerung. Die Abbildungen 1 bis 5 verdeutlichen diese Entwicklungen eindrücklich.

Gewiss, diese positiven Entwicklungen verliefen 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 dafür 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 entfernen. 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 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

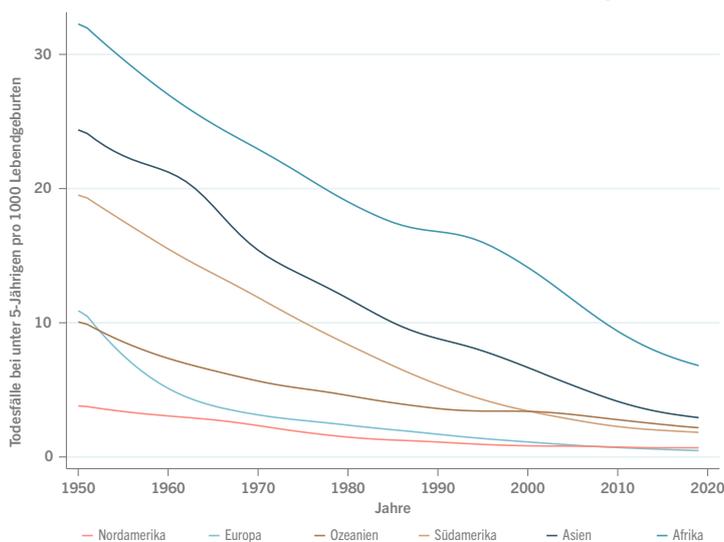
Abb. 2 Anstieg der Lebenserwartung in allen Weltregionen



Anmerkungen: Die Lebenserwartung bei der Geburt in einem bestimmten Jahr ist definiert als die zu erwartende Anzahl Jahre, die ein Neugeborenes leben wird, unter der Annahme, dass die Sterblichkeitsstruktur über das gesamte Leben des Neugeborenen unverändert bleibt. Gemittelt über die gesamte Weltbevölkerung, hat sich die Lebenserwartung bei der Geburt seit 1913 von 34 Jahren auf 73 Jahre im Jahr 2019 mehr als verdoppelt.

Quelle: Our World in Data (2019a)

Abb. 3 Reduktion der Kindersterblichkeit in allen Weltregionen



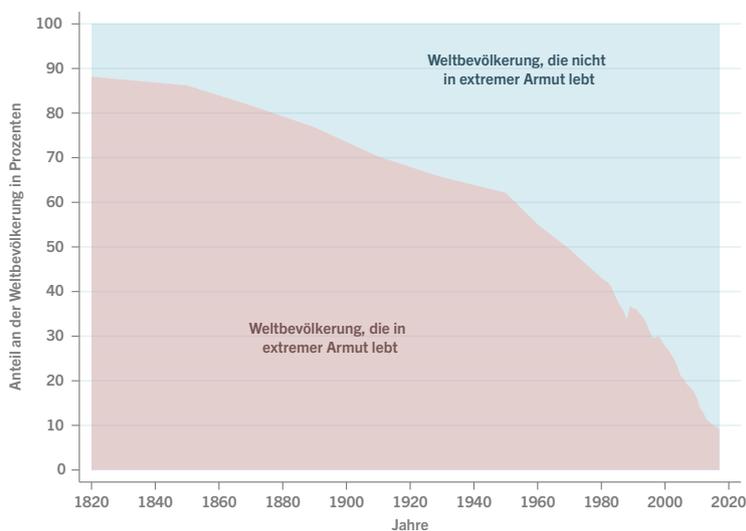
Anmerkungen: Die Kindersterblichkeit ist hier definiert als die Anzahl Todesfälle bei unter 5-jährigen Kindern pro 1000 Lebendgeburten. Diese Zahl ist über die ganze Welt gesehen seit 1950 von 22,3 Todesfällen pro 1000 Lebendgeburten auf 3,8 im Jahr 2019 gesunken.

Quelle: Our World in Data (2019b)

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. Unzählige 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 beruht, 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.»<sup>3</sup> Und trotzdem bringt uns Wissenschaft weiter.

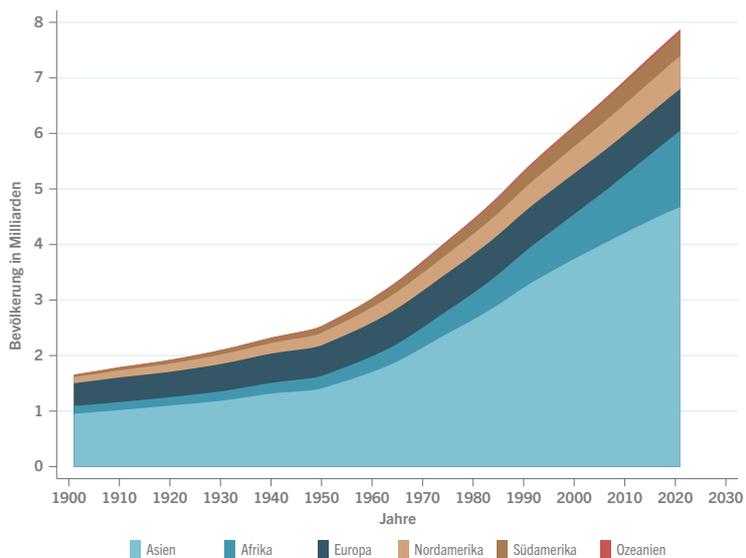
Abb. 4 Deutlicher Rückgang des Anteils an der Weltbevölkerung, der in extremer Armut lebt



Anmerkungen: Die UNO definiert die Linie für extreme Armut bei täglichen Ausgaben von unter USD 1,90, kaufkraftbereinigt. Der Anteil an der Weltbevölkerung, der unter solch extremer Armut leben muss, ist in den letzten 200 Jahren von rund 88% (1820) auf ca. 9% gesunken (2017). Im Jahr 2017 lebten trotzdem immer noch rund 690 Millionen Menschen in extremer Armut.

Quelle: Our World in Data (2018)

Abb. 5 Wachstum der Weltbevölkerung seit 1900



Anmerkungen: Die Weltbevölkerung hat sich seit 1900 von 1,65 Milliarden Menschen auf heute 7,87 Milliarden Menschen fast verfünffacht. Das weitaus stärkste Wachstum fand ab den 1950er-Jahren statt, wobei die Wachstumsraten seit den frühen 1990er-Jahren langsam wieder sinken. Heute wächst die Weltbevölkerung jährlich um ca. 1%.

Quelle: Our World in Data (2021)

# Verbleibende Bretter vor unseren Köpfen

Ich habe vorne darauf hingewiesen, dass Vernunft als Mittel der Gewinnung von Erkenntnis dazu geführt habe, Bretter vor den Köpfen der Menschen zu entfernen. Wir müssen allerdings immer wieder zur Kenntnis nehmen, dass solche Bretter auch in unserer anscheinend aufgeklärten Zeit alles andere als verschwunden sind. Falschinformationen verbreiten sich auch heutzutage in Windeseile und werden von vielen Menschen für bare Münze genommen, und allerhand Verschwörungstheorien feiern Urständ. Man denke nur an die jüngsten amerikanischen Präsidentschaftswahlen oder die Coronakrise. Ein wichtiger Grund dafür liegt in unserer Anfälligkeit für kognitive Verzerrungen, die uns viele Dinge als anders erscheinen lassen, als sie wirklich sind.<sup>4, 5</sup> Ein banales Beispiel ist unsere Neigung, dem mehr Glauben zu schenken, was unsere vorgefassten Meinungen bestätigt, als dem, was diesen widerspricht. Mehr und mehr verdichtet sich der Verdacht, dass es vor allem die sozialen Medien sind, die der Verbreitung von Falschinformationen enormen Schub verleihen. Es entstehen die sogenannten Filterblasen, in denen sich die Anhänger von Verschwörungstheorien gegenseitig bestätigen und sich gegen andere Meinungen abschotten. So hat beispielsweise die Whistleblowerin Frances Haugen vor dem amerikanischen Kongress ausgeführt, die Facebook-Algorithmen bevorzugten Falschinformationen sowie Hassreden und führten die Nutzer rasch zu radikalen Inhalten.<sup>6</sup> Es liegt auf der Hand, dass es auch recht gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse oft schwer haben, sich in einem solchen Umfeld durchzusetzen.

Wir müssen immer wieder zur Kenntnis nehmen, dass Bretter vor unseren Köpfen auch in unserer anscheinend aufgeklärten Zeit alles andere als verschwunden sind.

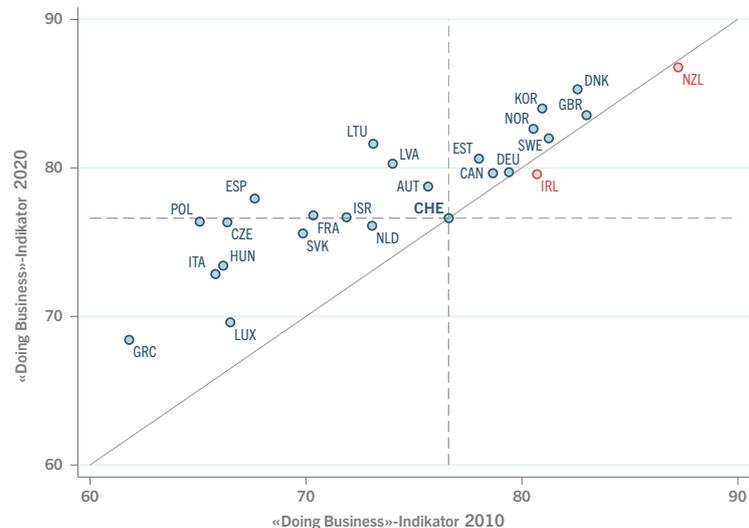
# Demokratie, Marktwirtschaft und Wissenschaft

In einer Demokratie muss es das Ziel von 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 Bruttoinlandprodukts (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 eindrücklich 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 Know-how, Unternehmer transformieren Ideen in Produkte und Dienstleistungen, und Märkte sorgen dafür, dass Letztere von den Nutzern zu

vernünftigen Preisen 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.

Abb. 6 Veränderung des «Doing Business»-Indikators zwischen 2010 und 2020



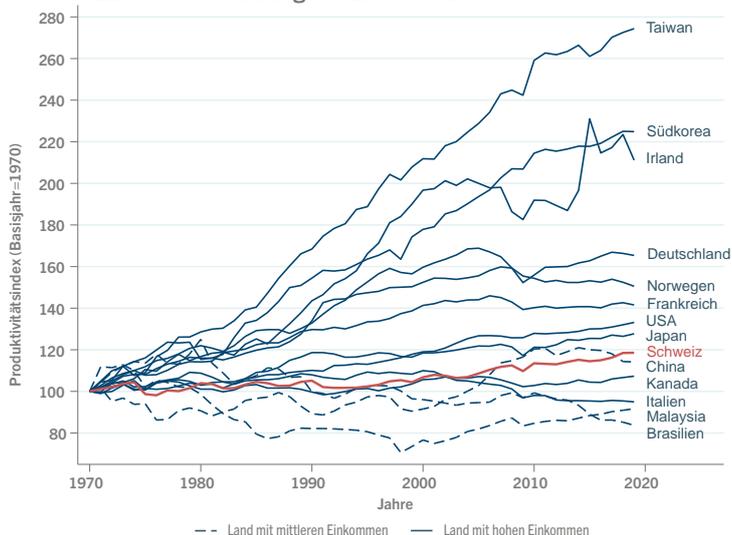
Anmerkungen: Der «Doing Business»-Indikator der Weltbank misst, wie gut die Regulierungen in einem Land auf das möglichst einfache Führen eines Unternehmens ausgerichtet sind. Je höher der Indexwert, desto näher befindet sich ein Land an der «Best Practice» (100 Punkte). Da der Gesamtindex aus zehn Unterindizes besteht, erreicht kein Land im Gesamtindex den Wert 100. Die Grafik zeigt den Indexwert verschiedener Länder für die Jahre 2010 und 2020. Länder, die über der Winkelhalbierenden (durchgezogene Linie) liegen, haben sich in den letzten zehn Jahren verbessert (blau). Länder, die unterhalb der Winkelhalbierenden liegen, haben sich in den letzten zehn Jahren verschlechtert (rot). Die Schweiz hat in den letzten zehn Jahren keine Fortschritte bei unternehmensfreundlichen Regulierungen gemacht und folglich als beliebter Standort für Unternehmen gegenüber den Ländern im unteren linken Teil der Grafik an Vorsprung eingebüßt. Die Länder im oberen linken Teil der Grafik haben die Schweiz in den letzten zehn Jahren mit Blick auf unternehmensfreundliche Regulierungen gar überholt.

Quelle: Weltbank (2020)

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 Land 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. Dies zeigen auch die Analysen zur Entwicklung unternehmensfreundlicher Regulierungen und zum Produktivitätswachstum in den Abbildungen 6 und 7.

Wichtig nun ist nicht nur der durchschnittliche, mittels des BIP gemessene Wohlstand, sondern auch dessen Verteilung. 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

Abb. 7 Veränderung der Produktivität (Index) in ausgewählten Ländern seit Anfang der 1970er-Jahre



Anmerkungen: Die Grafik zeigt die Entwicklung des Penn-World-Table-Produktivitätsindex seit Anfang der 1970er-Jahre und macht deutlich, dass die Schweiz im Vergleich zu vielen Ländern mit hohen Einkommen in dieser Zeitspanne ein unterdurchschnittliches Produktivitätswachstum ausgewiesen hat. Auch wenn sich dieses tiefere Produktivitätswachstum mit dem hohen Ausgangsniveau rechtfertigen lässt, macht die Grafik deutlich, dass die Schweiz über die letzten 50 Jahren an Vorsprung eingebüsst hat.

Quelle: Penn World Table (2021)

Fairnesspräferenz, die uns die Existenz zu grossen individuellen Wohlstandsunterschieden 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.

# Von der Theorie in den Politalltag

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 und Unübersichtlichkeit der Wirklichkeit 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 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 bedeutsames Beispiel liefert die Austeritätspolitik, die sich aufdrängen kann, wenn die Märkte das Vertrauen in die langfristige Kreditwürdigkeit eines Staates verlieren und der Staatsbankrott droht. Während aufgrund der vereinfachenden Annahmen früherer theoretischer Überlegungen eine ausgabenseitige Austeritätspolitik lange verteuelt wurde, weisen nun neuere Erfahrungen darauf hin, dass sich in der Realität Ausgabensenkungen gemeinhin weniger negativ auswirken als erwartet (vgl. dazu den Exkurs zu den neusten wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen zur Austeritätspolitik)<sup>7</sup>. In diesem Fall haben also einst getroffene Annahmen zur Vereinfachung der Wirklichkeit dazu geführt, dass wichtige ökonomische Werkzeuge über Jahre falsch beurteilt wurden und noch werden.

Ein zweiter Aspekt ist die Kontextabhängigkeit vieler wirtschaftspolitischer Massnahmen. Die gleiche Massnahme kann sich je nach den obwaltenden Umständen sehr unterschiedlich auswirken. Ein gutes Beispiel sind Mindestlöhne. Sie 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 (vgl. dazu den Exkurs zur Tiefzinspolitik als Beispiel für interessengetriebene statt evidenzbasierte Politik). 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 vor möglichen katastrophalen Langzeitfolgen warnen? Woran soll sich Politik orientieren, wenn sich manchmal nicht einmal 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.

Der fünfte Punkt ergibt sich daraus, dass Politik stets Handeln in komplizierten Kraftfeldern und unter einem Schleier vieler Ungewissheiten ist. In solchem Gewirr müssen die verantwortlichen Regierungen Entscheide von grösser 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. Gewiss steht immer 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 nach 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 unverhältnismässigen Zusatzkosten beinhalten können. Gelegentlich haben Wissenschaftler für diesen notwendigen Prozess wenig Verständnis, da sie der Meinung sind, ihre Sicht der Dinge

müsste sich eigentlich ohne jeden Abstrich auch in der Politik durchsetzen.

Ich habe mich als Bundesrat oft gefragt, wie eigentlich in mir selbst 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 Faktenteppich 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, das sowohl in der Politik als auch im Geschäftsleben wichtig ist:

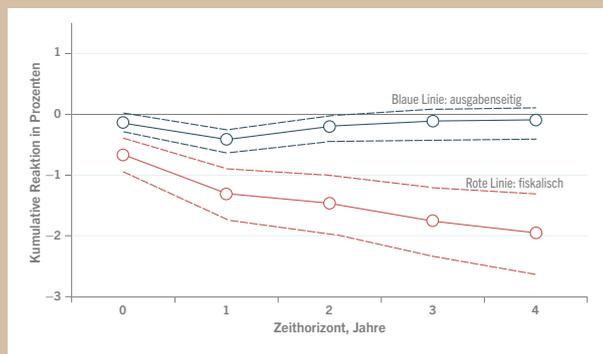
ein innerer Kompass aus ethisch-moralischen Werten. Aber etwas sollte man sich stets bewusst bleiben: dass die kognitiven Verzerrungen, die wir bei andern gerne kritisieren, auch einen persönlich heimsuchen können.

## Neuste wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse zur Austeritätspolitik

Man kann 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 Ausgabenkürzungen 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 Ausgabenkürzung ist. Diese Sicht hat europaweit zur Verteufelung der ausgabenseitigen Sanierung von Staatsfinanzen beigetragen. Nun zeigt aber eine sorgfältige Analyse der Austeritätspolitik verschiedener OECD-Staaten von Alberto Alesina und Mitautoren, dass praktisch das Gegenteil der Fall ist (vgl. Abb. 8). Ausgabenkürzungen haben – wenn überhaupt – in der Realität einen viel geringeren rezessiven Effekt als Steuererhöhungen, 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 Ausgabenkürzung optimistischer, weil sie dies als nachhaltiger wahrnehmen als Steuererhöhungen, 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 schwerwiegend ausgabenseitig und haben sich trotz stets massiver Kritik von links als überaus erfolgreich erwiesen und damit die Erkenntnisse Alesinas bestätigt.

Abb. 8 **Der Effekt unterschiedlicher Austeritätspolitiken auf das Wirtschaftswachstum**



Anmerkungen: Die Grafik basiert auf Schätzungen von Alesina, Favero und Giavazzi (2019) zum Effekt von ausgabenseitiger Austeritätspolitik (blau) und fiskalischer Austeritätspolitik (rot) auf das Wirtschaftswachstum in den darauffolgenden Jahren. Die Schätzungen zeigen, dass ausgabenseitige Austeritätspolitik, im Widerspruch zu bisherigen Annahmen, einen weniger dämpfenden Effekt auf das Wirtschaftswachstum hat als fiskalische Austeritätspolitik.

Quelle: Alesina, Favero und Giavazzi (2019)

# Wissenschaftliche Erkenntnisse bergen Missbrauchspotenzial

Alle diese Schwierigkeiten führen dazu, dass die Wissenschaft von der Politik auch missbraucht werden kann. 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 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 von persönlichen Vorurteilen eignen,

werden zur Begründung von Massnahmen in völlig anderen und nicht vergleichbaren Kontexten herangezogen. Oder unangenehme wissenschaftliche Erkenntnisse werden schlicht wegbehalten, 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.

# Corona: Modellkrise zum Verhältnis von Politik und Wissenschaft

Die Coronakrise ist das ideale Fallbeispiel, in welchem alle Facetten des vielschichtigen Verhältnisses von Politik und Wissenschaft grell beleuchtet werden. Sie veranschaulicht zunächst die Notwendigkeit von Wissenschaft: Analyse des Virus und seines Verhaltens, Entwicklung von Impfstoffen, Medikamenten und Therapien, Analyse der makroökonomischen Konsequenzen, Einfluss auf die Psyche der Menschen, Wertung politischer Handlungsalternativen usw. Weiter zeigen sich, in Echtzeit aus allen Teilen der Welt übermittelt, sämtliche mit der Krise verbundenen Probleme in Wissenschaft, Wirtschaft, Politik, Medien und Öffentlichkeit. Welche wissenschaftlichen Erkenntnisse sind gesichert, welche sind umstritten, welche noch offen, und was weiss man sicher noch nicht? Wie wirken sich die unterschiedlichen politischen Systeme und Handlungsmuster auf die Wirtschaft, die medizinische Versorgung und die Gesellschaft aus? Über alle diese Entwicklungen und Konflikte berichten – zumindest in den Demokratien – die Medien offen und kontrovers. Im Wesentlichen tun sie das umfassend und um Sachlichkeit bemüht. Aber können sich die Menschen wirklich im allgemeinen Hintergrundlärm des öffentlichen Geschehens ein hinreichend objektives Bild der wahren Lage machen? Welche Rolle spielen die sozialen Medien in diesem Kontext, welche Rolle die politischen Parteien, die die Krise für ihre Zwecke zu instrumentalisieren versuchen? Woher kommen die Gräben, die trotz dieser offenen Information in der Gesellschaft entstehen? Warum finden trotz allen

verfügbaren objektiven Informationen Verschwörungstheorien derartigen Zuspruch? Mit einiger zeitlicher Distanz, wenn die Krise hoffentlich wieder am endgültigen Abebben ist, wird wiederum die Wissenschaft hochinteressanten Stoff zu weiteren Analysen vorfinden.

**Können sich die Menschen wirklich im allgemeinen Hintergrundlärm des öffentlichen Geschehens ein hinreichend objektives Bild der wahren Lage machen?**

# Wissenschaft bietet Entscheidungsgrundlagen

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 verändern, sodass die angestrebten Ziele auch dann nicht erreicht werden, wenn das Volk das Gesetz einhält. Der deutsche Ökonom Horst Siebert nannte das den Kobra-Effekt<sup>8</sup>: Als zu Zeiten der englischen Kolonialverwaltung der Gouverneur zur Bekämpfung einer Kobra-

plage für jeden abgelieferten Kobrakopf eine Prämie aussetzte, vermehrte sich die Kobrapopulation noch rascher, weil die Menschen zur Gewinnung von 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 (vgl. dazu Scheuer, 2020). Hier kann die Ökonomie, vor allem auch die Verhaltensökonomie, wertvolle Analysen liefern. Es ist denn auch zu begrüßen, dass es heutzutage für Juristen 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. Das Coronabeispiel habe ich erwähnt. Hier befände sich die Politik ohne Wissenschaft wie zu Zeiten der Pest im totalen Blindflug. Ich will noch einige Beispiele aus meinem Erfahrungsbereich kurz streifen.

**Wissenschaft kann, auch ohne eins zu eins politisch umgesetzt zu werden, die Qualität von Politik auf mannigfache Weise signifikant verbessern.**

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.<sup>9</sup> 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 dieser Satz: «Wer den Nutzen hat, muss auch den Schaden tragen.»<sup>10</sup> 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

## Die Schweiz ist, nicht zuletzt befeuert durch den kreativen politischen und wirtschaftlichen Wettbewerb zwischen den Kantonen, ein interessantes politisches Labor und Studienobjekt.

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 getätigten 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 Fantasie 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 Wettbewerbsföderalismus minutiös analysiert<sup>11</sup> 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 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 ursächlichen 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.<sup>12</sup>

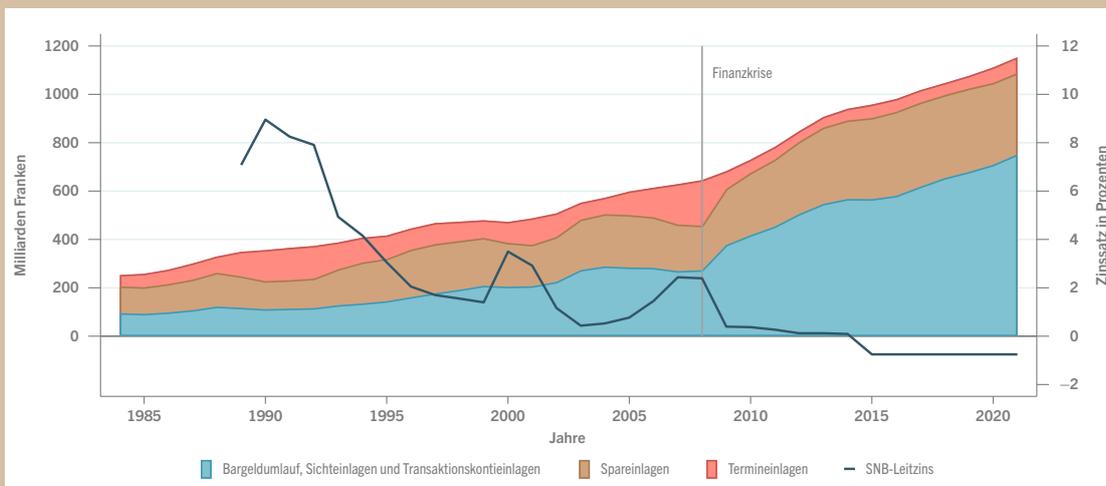
Ein fast unwiderstehlicher Zentralisierungsdruck sowie immer neue komplexe Ausgabenverflechtungen und Verbundfinanzierungen höhlen den Föderalismus zusehends aus, auch wenn wissenschaftliche Erkenntnisse klar dagegensprechen.

# Die Tiefzinspolitik als Beispiel für interessengetriebene statt evidenzbasierte Politik

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. Ein gefährliches Beispiel dazu ist die Ausschaltung des Zinses als risikoadjustiertes Steuerungsinstrument der Marktwirtschaft durch die grossen Notenbanken (vgl. dazu Abbildung 9). 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 zugestanden haben, aus ihrer selbst geschaffenen 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.

Abb. 9 Gegenläufige Entwicklung von Geldmenge und Zinssatz



Anmerkungen: Der SNB-Leitzins (vor 2019 der Dreimonats-Libor) ist der Referenzzinssatz, mit welchem die Schweizerische Nationalbank (SNB) ihre Geldpolitik umsetzt. Die Grafik zeigt diesbezüglich, dass die Senkung des SNB-Leitzinses (rechte y-Achse) besonders nach der Finanzkrise zu einer expansiveren Geldpolitik geführt hat, indem die sich im Umlauf befindenden Geldmengen stark angestiegen sind (linke y-Achse).

Quelle: SNB (2007); SNB (2021a); SNB (2021b)

# Modeströmungen in Wissenschaft und Praxis

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 selbst 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 sich 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), sodass sogar Manager beachtliche Vermögen zu bilden vermochten, die damals offenbar «nur vernünftige» Löhne bezogen und sich später über die hohen Saläre der heutigen Manager 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

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.

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 Sechzigerjahren 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 Siebzigerjahren brach, mit ausgelöst durch den berühmten Satz «The social responsibility of business is to increase its profits» von Milton Friedman, das Shareholder-Value-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.<sup>13</sup> 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.

## Erkenntnisse der Verhaltensökonomie zur Unternehmensführung

Wir wissen heute, dass eine kooperative Unternehmenskultur für den Erfolg eines Unternehmens 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 (vgl. dazu Fehr 2018). Während in KMU die Chefs schon allein durch ihr Verhalten und ihre Vorbildwirkung die Unternehmenskultur im Sinne positiver informeller Verhaltensregeln beeinflussen können, müssen 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.

# Halbdirekte Demokratie statt Expertokratie

Für die Bewältigung der Komplexität der modernen Welt benötigt die Demokratie Fachwissen, auch auf Wissenschaft basiertes. Demokratie beruht aber auf gleichberechtigter Mitsprache aller Bürgerinnen und 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 selbst 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 ihrer halbdirekten Demokratie auch 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.<sup>14</sup> Ich brauche hier die ausgeklügelten Entscheidungsfindungsprozesse der Schweizer Demokratie nicht zu schildern. Sie unter-

scheiden sich grundlegend von den modischen Plebisziten, wie sie – ohne klare Verfahrensregeln und brauchbare Konsequenzanalysen – überhastet von Staatshäuptern angeordnet werden, die sich vom Volk zu einem günstigen Zeitpunkt irgendwie bestätigen lassen wollen. Ein abschreckendes Beispiel war die Brexit-Abstimmung. Zudem können sich auch brillante Wissenschaftler irren, wenn sie sich zu Fragen ausserhalb ihres Kompetenzbereiches äussern oder sich von ideologischen Scheuklappen nicht völlig zu befreien vermögen. So ist es beispielsweise schwer nachvollziehbar, dass Nobelpreisträger Joseph Stiglitz 2007 anlässlich eines Besuches in Venezuela Hugo Chávez und seinen Sozialismus über den grünen Klee lobte.<sup>15</sup> Interessant ist auch, dass die Prognosen von Fachleuten häufig genauso falsch wie die von Zukunftsforschern sind.<sup>16</sup>

Die Idee der Auslagerung von politischen Kompetenzen an Fachgremien in Bereichen, die für populistischen Missbrauch besonders anfällig sind oder eine 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 von 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 (vgl.

Exkurs zur Tiefzinspolitik als Beispiel für interessengetriebene statt evidenzbasierte Politik). Sie werden ausschliesslich von Experten geführt, 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 Ex-

perten, die in die Politik einsteigen, sei es in legislativen oder exekutiven Funktionen, sich sehr rasch den politischen gruppodynamischen Regeln anpassen 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 legitimierten Persönlichkeiten in Entscheidungsfunktionen.

## Überheblichkeit gegenüber der Wissenschaft

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 Besserwissentum. 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 führen. So hat beispielsweise der türkische Präsident Erdogan die Chefs seiner Notenbank jeweils ersetzt – mit desaströsen Folgen übrigens –, wenn sie seinen geldpolitischen Irrtümern nicht folgten. Aber auch in Demokratien lassen sich Beispiele solchen Besserwissentums finden. 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. 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. Nicht zuletzt zeigt die aktuelle Coronakrise, dass sich die Politik oft schwertut mit dem Einbezug von Expertenwissen. So kommt eine Auswertung der Bundeskanzlei zur ersten Phase des Krisenmanagements in der Coronakrise zum Schluss, dass die Wissenschaft zwar in ausreichendem Masse, aber eben auch zu wenig systematisch und vor allem zu spät in die Krisenbewältigung eingebunden wurde (Bundeskanzlei 2020). Bekannt wurden auch – glücklicherweise nicht erfolgreiche – parlamentarische Bestrebungen, wissenschaftlichen Beratungsgremien einen Maulkorb zu verpassen, weil deren Äusserungen offensichtlich politisch unangenehm waren. Auch im Volk herrscht immer auch ein gewisses Misstrauen den «Gschtudierten» gegenüber. Ich denke etwa an Luzerner Bauernweisheiten wie «Ei Erfarene isch besser als zää Glehrti» oder «wie glehrtet wie verchehrtet». Die Wissenschaft muss also einige Vorurteile überwinden, wenn sie in der Politik Gehör finden will. Fairerweise muss aber auch festgestellt werden, dass Experten oft den Politikern gegenüber nicht weniger überheblich sind und zu wenig realisieren, welch komplexen Kraftfeldern Politik ausgesetzt ist.

## Synthese und Fazit

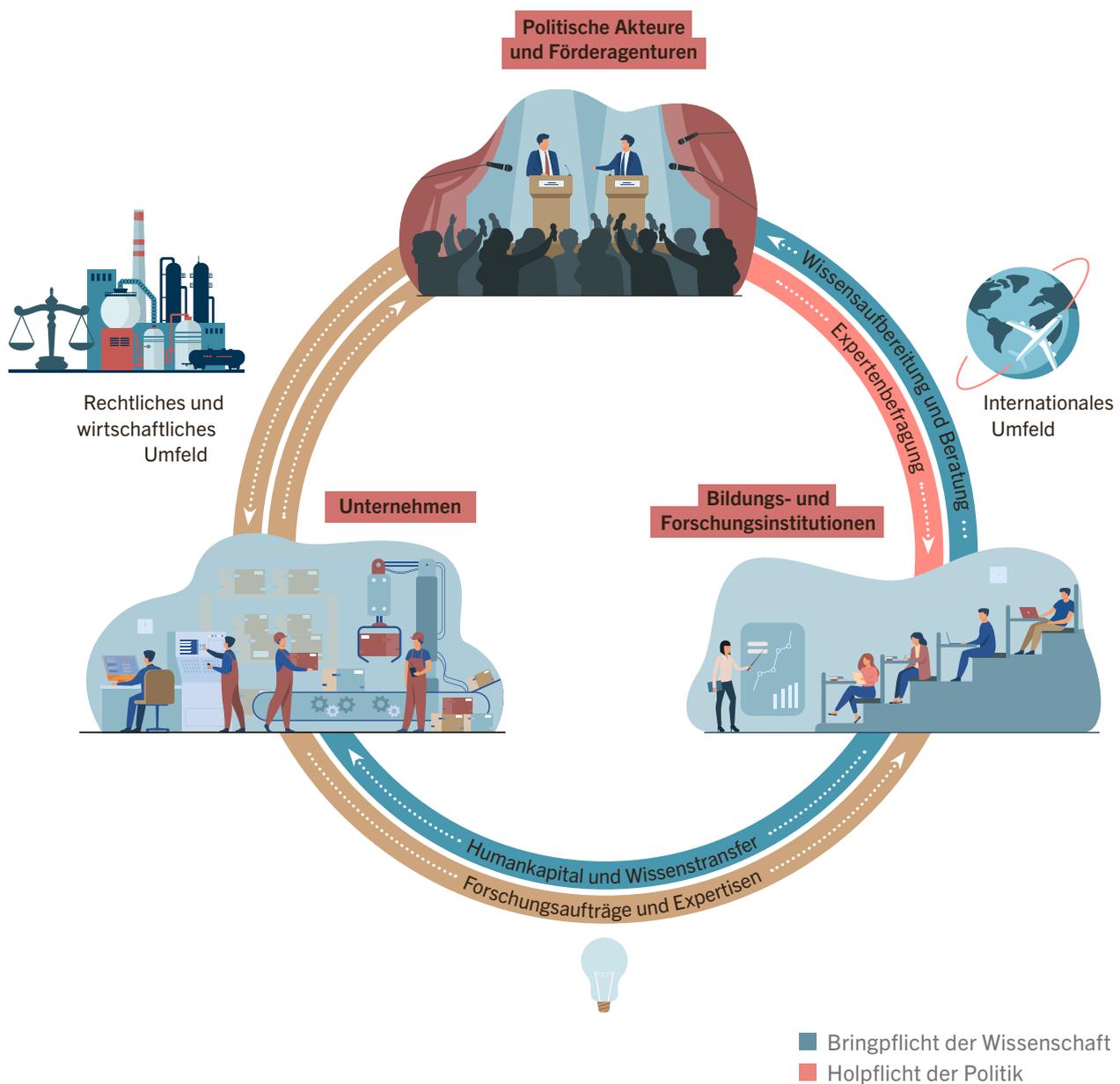
Die Beziehung zwischen Wissenschaft und Politik ist also nicht spannungsfrei. Aber gute Politik kommt in vielen Bereichen mit der Komplexität der politischen Herausforderungen ohne wissenschaftliche Fundierung nicht zurecht. Man könnte die Sollbeziehung zwischen Wissenschaft und Politik auf die Formel reduzieren, dass die Wissenschaft eine Bringpflicht, die Politik eine Holpflicht hat (vgl. Abb. 10). Dabei muss sich die Wissenschaft auf die Beratungsfunktion 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. Umgekehrt darf die Politik ihre Verantwortung auch nicht einfach auf die Wissenschaft abschieben.

Die Bringpflicht der Wissenschaft lässt sich in vier Komponenten aufteilen.

1. Erstens geht es um die Gewinnung von neuem Wissen mittels der geschilderten wissenschaftlichen Verfahren. Das wird umso fruchtbarer geschehen, desto freier, offener, vielfältiger, Regeln und internationaler Austausch sind. Dabei geht es selbstverständlich nicht nur um Wissen, das mit dem Ziel politischer oder wirtschaftlicher Verwertbarkeit gewonnen wird. Forschungsfreiheit führt gewissermaßen zur Wissensgewinnung allein um des Wissens willen. Ob und wie solches Wissen verantwortungsvoll angewandt werden kann, zeigt sich oft erst mit der Zeit.
2. 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.
3. Drittens muss das Wissen in verständlicher Form in das Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit gelangen. Das ist eine äusserst schwierige Aufgabe, denn die Zusammenhänge sind häufig komplex, und die Sprache der Wissenschaft zu verstehen, ist anspruchsvoll. Die Umsetzung in eine allgemein verständliche 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. Dass bei diesen Prozessen die Medien eine besondere Verantwortung haben, liegt auf der Hand.
4. 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

Abb. 10 Zusammenspiel von Politik und Wissenschaft im nationalen Innovationssystem



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an SBFI (2020)

Lehre. Sie befähigt die Lernenden, in ihren späteren Berufen – etwa in der Verwaltung, bei Beratungsfirmen oder in Parteizentralen – wissenschaftliche 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 politikbegleitenden Beratungsmandaten. 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<sup>17</sup>, die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe, die Konzeptionierung von Umweltpolitik (vgl. dazu Hémons, 2021), die Strukturierung von politischen Institutionen, die Bekämpfung von Armut, die Gestaltung von Vergütungssystemen oder die Begünstigung kooperativer Unternehmenskulturen (vgl. dazu Weber, 2015, und Fehr, 2021). 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. Zu deren Erfüllung stehen der Politik viele Instrumente zur Verfügung, die ich nicht alle im Einzelnen aufzählen kann. Ich will es bei einigen Bemerkungen bewenden lassen. Angesichts der Komplexität und Vielfalt der Probleme, deren sich die Politik annehmen muss, kann es sich ein Kleinstaat wie die Schweiz 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

## Gute Politik kommt in vielen Bereichen mit der Komplexität der politischen Herausforderungen ohne wissenschaftliche Fundierung nicht zurecht.

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 Ökonometeam 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 geholt hatte, 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, dass sie sich auf ihrem Fachgebiet auch mit dem Stand der Wissenschaft 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 mit 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 Konflikte zwischen Theorie und Praxis bestehen, wo wissenschaftliche Impulse nützlich sind und wo noch Klärungs-

bedarf 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.

Eigentlich erfüllt die Wissenschaft die legitimen Erwartungen der Politik. Sie liefert ihr nützliches Material in Hülle und Fülle. Dieses hat in den letzten Jahrzehnten an Praxisnähe gewonnen, weil es sich mehr und mehr an der beobachteten Realität orientiert. Gerade die Coronakrise ist dafür ein gutes Beispiel. Dass angesichts der diffusen Lage und der Wandelbarkeit des Virus viele Ergebnisse nicht eindeutig und eher verwirrend sind, kann nicht der Wissenschaft als permanenten Prozess angelastet werden. Es liegt an der Politik, daraus brauchbare Schlüsse zu ziehen. Weil wissenschaftliche Erkenntnisse meist keine absoluten Wahrheiten bedeuten, können sie uminterpretiert und damit politisch instrumentalisiert werden. Es entspricht wohlverstandener politischer Verantwortung, dies nach bestem Wissen und Gewissen zu vermeiden. Hier besteht bei der Politik noch Verbesserungsbedarf.

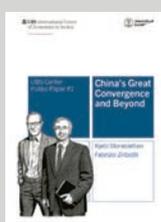
## Quellen

1. Kurt Eichenberger: Lagebeurteilungen, Staatspolitische Diagnose-Bedürfnisse und der Hang zu Verschleierungen; Schweizerische Monatshefte, Band 65 (1985), Heft 12.
2. Steven Pinker: Aufklärung jetzt; S. Fischer Verlag GmbH, 2018.
3. Reinhard K. Sprenger: Der neue Behauptungsdespotismus; NZZ vom 10. Dezember 2020, S. 32.
4. Daniel Kahneman: Schnelles Denken, langsames Denken; Siedler Verlag München, 2012.
5. Daniel Kahneman, Olivier Sibony und Cass R. Sunstein: Noise; Siedler Verlag München, 2021.
6. Wer ist die Whistleblowerin hinter den Facebook-Files? NZZ vom 6. Oktober 2021.
7. Alberto Alesina, Carlo Favero und Francesco Giavazzi: Austerity. When It Works and When It Doesn't; Princeton University Press, 2019.
8. Horst Siebert: Der Kobra-Effekt. Wie man Irrwege der Wirtschaftspolitik vermeidet; Deutsche Verlags-Anstalt GmbH, München, 2002.
9. Finanzleitbild: Ziele, Grundsätze und Instrumente für die Finanzpolitik des Bundesrates; 4/10/99.
10. Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik; UTB GmbH, 2008.
11. Lars P. Feld, Christoph Schaltegger et al.: Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz; NZZ Libro, 2017.
12. Christoph A. Schaltegger, Marc M. Winistörfer und Luca Fässler: Verflechtungen bedrohen Föderalismus; Die Volkswirtschaft. Plattform für Wirtschaftspolitik, 25.9.2017.
13. Michael E. Porter und Mark R. Kramer: Shared Value, Die Brücke von Corporate Social Responsibility zu Corporate Strategy; Springer, Berlin/Heidelberg, 2012.
14. Daniel Kahneman, Olivier Sibony und Cass R. Sunstein: Noise; Siedler Verlag München, 2021.
15. Gerhard Schwarz: Verirrte Chávez-Bewunderung; NZZ vom 3. September 2016.

16. Philip E. Tetlock: Expert Political Judgement; Princeton University Press, 2017.
17. Zum Beispiel Florian Scheuer: Taxing the superrich; UBS Center Public Paper#9, 2020.

# Ausgabe und Impressum

## UBS Center Public Papers



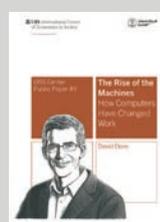
**Ausgabe 1**  
November 2013  
China's Great Convergence and Beyond



**Ausgabe 2**  
April 2014  
Fear, Folly, and Financial Crises



**Ausgabe 3**  
Juni 2015  
The Economics of Effective Leadership



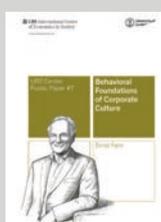
**Ausgabe 4**  
Dezember 2015  
The Rise of the Machines



**Ausgabe 5**  
Dezember 2016  
The Economics of Peace



**Ausgabe 6**  
Dezember 2017  
Die Verteilung von Einkommen und Vermögen in der Schweiz



**Ausgabe 7**  
November 2018  
Behavioral Foundations of Corporate Culture



**Ausgabe 8**  
März 2020  
Disappearing middle class



**Ausgabe 9**  
Oktober 2020  
Taxing the superrich



**Ausgabe 10**  
November 2021  
Green innovation policies



**Ausgabe 11**  
Februar 2022  
Politik und Wissenschaft

### Impressum

Mit den Publikationen der «Public Paper Series» werden Forschungsergebnisse zu Themen von grosser Aktualität und gesellschaftlicher Relevanz einem breiten Publikum vorgestellt. Die Autoren der Public Papers sind internationale Topspezialisten und die Themen werden in kompakter sowie gut lesbarer Form und ohne akademischen Fachjargon aufbereitet. Alle Hefte können kostenlos über unsere Website bezogen werden: [www.ubscenter.uzh.ch](http://www.ubscenter.uzh.ch)

Herausgeber: UBS Center for Economics in Society, Zürich

Autor: Kaspar Villiger

Vermerk: Dieser Text basiert auf einem Aufsatz, veröffentlicht in *Die Unternehmung*, 75. Jg., 1/2021.

Konzept/Layout: Roman von Arx, Wylkomm GmbH

Druck: Abächerli Media AG, Schweiz

## Über uns

**Das UBS Center for Economics in Society – kurz UBS Center – ist ein assoziiertes Institut am Institut für Volkswirtschaftslehre an der Universität Zürich.**

Es wurde 2012 gegründet, ermöglicht durch eine Spende von UBS anlässlich ihres 150-Jahre-Jubiläums. Aufgrund der grosszügigen Spende benannte die Universität das UBS Center nach seinem Stifter.

Das Center hat zwei Hauptaufgaben: Zum einen fördert es volkswirtschaftliche Forschung auf allen akademischen Niveaus, angefangen bei neu gestifteten permanenten Professuren über Assistenzprofessuren bis hin zur Vergabe von Vollstipendien für junge Nachwuchsforscher. Damit unterstützt das UBS Center das Bestreben des Instituts für Volkswirtschaftslehre an der Universität Zürich, seine Spitzenposition in Europa zu stärken. Zum anderen fördert das UBS Center einen kontinuierlichen Austausch zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft und dadurch den Wissenstransfer. Durch seine Tätigkeit soll das UBS Center dazu beitragen, den Wirtschafts-, Bildungs- und Wissensstandort Schweiz weiter zu stärken.

**Für weitere Informationen besuchen Sie bitte [www.ubscenter.uzh.ch](http://www.ubscenter.uzh.ch)**

