

Niklas Garnadt

Konsens und Dissens in der evidenzbasierten Politikberatung

Wirtschaftspolitische Beratung legt oftmals Zielkonflikte offen. Der Beitrag stellt am Beispiel der evidenzbasierten Politikberatung durch den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft) das institutionalisierte Verfahren zur Konsens- und Dissensbildung bei der Erstellung ihres Jahresgutachtens dar. Während Konsens über die ersten beiden Stufen der Primärdaten und der Datenanalyse angestrebt wird, kommt es auf der dritten Stufe der Schlussfolgerungen regelmäßig zum Dissens, der durch die Möglichkeit, Minderheitsvoten zu verfassen, institutionalisiert verankert ist.

Evidenzbasierte wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen den Anforderungen ihrer Adressaten aus Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit einerseits und der Zielsetzung positiver wirtschaftswissenschaftlicher Forschung andererseits. Die Adressaten der Politikberatung wünschen klare Aussagen dazu, ob eine spezifische Politikmaßnahme vorteilhaft ist oder nicht. Politikmaßnahmen sind jedoch oft mit Zielkonflikten verbunden. Beispielsweise müssen bei Reformen der Grundsicherung die Ziele der Armutsbekämpfung, der Schaffung von Arbeitsanreizen und der Begrenzung fiskalischer Kosten der Grundsicherung gegeneinander abgewogen werden (SVR Wirtschaft, 2023, Ziffern 316 ff.). Hier setzt die volkswirtschaftliche Forschung an, indem sie Zielkonflikte von Politikmaßnahmen beschreibt und sie mithilfe von Daten- und Modellanalysen quantifiziert. Auf dieser methodischen Grundlage kann evidenzbasierte Politikberatung eine Entscheidungsgrundlage bieten, um die Wirkung von Politikmaßnahmen auf verschiedene Zieldimensionen zu bewerten. Über die Darstellung von Zielkonflikten hinaus sind eindeutige Empfehlungen, in welche Richtung der Zielkon-

flikt aufgelöst werden soll, meist nicht wertfrei möglich und daher nicht der Fokus der wissenschaftlichen Politikberatung. Das kann mitunter zu Frustration bei Entscheidungsträgern führen, wie das dem ehemaligen US-Präsidenten Harry S. Truman zugeschriebene Zitat „Give me a one-handed economist. All my economists say ‘on the one hand ... but on the other hand ...‘“ verdeutlicht (Economist, 2003). Die letztlich normative Entscheidung darüber, wie der Zielkonflikt entschieden wird, kann und soll die evidenzbasierte Politikberatung den politischen Entscheidungsträgern jedoch nicht abnehmen.

Idealtypische Ebenen der Konsensfindung in der evidenzbasierten Politikberatung

Vor dem Hintergrund des beschriebenen Spannungsfelds ist auch die Konsens- oder Dissensfindung in Gremien der evidenzbasierten Politikberatung zu betrachten, die auf drei Ebenen stattfindet. Konsens auf einer höheren Ebene setzt dabei prinzipiell Konsens auf einer tieferen Ebene voraus:

- *Primärdaten*. Die erste Ebene bilden die Primärdaten, die zur Bewertung und Quantifizierung von Politikmaßnahmen oder ökonomischen Entwicklungen herangezogen werden. Hier stellt sich vor allem die Frage: Welche Datenquellen qualitativ hinreichend gut sind, um als Grundlage für Analysen zu dienen? Sind die Daten repräsentativ? Sind sie unverzerrt? Wurden sie neutral erhoben?
- *Datenanalyse*. Die zweite Ebene bildet die Analyse der Daten. Die rein deskriptive Aufbereitung und Interpretation wird durch die Wahl einer Statistik oder eines Bezugs, etwa eines Zeitraums, in dem die Daten betrachtet werden, oder eines Vergleichspunkts, bestimmt. Hier stellt sich die Frage, was die geeignete

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Niklas Garnadt ist Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft).

Statistik, der geeignete Vergleichszeitraum oder der geeignete Vergleichspunkt ist, beispielsweise welches Land als Referenz zum Vergleich mit deutschen Daten sinnvoll ist. Für viele relevante wirtschaftspolitische Fragestellungen ist ein Modell notwendig, um in den Primärdaten unbeobachtbare Größen zu quantifizieren und um die Auswirkungen hypothetischer Politikmaßnahmen auf verschiedene Zielgrößen abzuschätzen. Dabei stellt sich beispielsweise die Frage, ob eine bestimmte Modellstruktur zur Analyse einer spezifischen Politikmaßnahme geeignet ist und ob das zur Analyse herangezogene Modell in den relevanten Dimensionen korrekt spezifiziert ist.

- *Schlussfolgerungen.* Die dritte Ebene bilden die Schlussfolgerungen oder Empfehlungen. Dabei stellt sich die Frage, welche wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen aus einem beschriebenen Phänomen oder einem quantifizierten Zielkonflikt im Zusammenhang mit einer Politikmaßnahme zu ziehen sind. Dabei stellt sich einerseits oftmals die normative Frage, wie das Erreichen verschiedener Ziele gegeneinander abgewogen werden soll, zumindest wenn die Ziele in einem Konflikt zueinander stehen. Andererseits stellt sich oft die Frage, wie eine bestimmte Politikmaßnahme konkret in der Praxis umgesetzt werden kann, welche Probleme bei der Umsetzung auftreten können und ob diese einer Umsetzung entgegenstehen.

Entsprechend der Zielsetzung evidenzbasierter Politikberatung, volkswirtschaftliche Phänomene sowie Politikmaßnahmen und die mit ihnen verbundenen Zielkonflikte zu quantifizieren, um eine Entscheidungsgrundlage für politische Entscheidungsträger zu schaffen, ist ein Konsens auf der Datenebene unerlässlich und auf der Analyseebene anzustreben. Auf der Ebene der Schlussfolgerungen muss nicht notwendigerweise ein Konsens erzielt werden, insbesondere wenn verschiedene Ziele gegeneinander abgewogen werden müssen. Besteht ein Dissens, ist es für die politische Entscheidungsfindung hilfreich, wenn dieser klar und nachvollziehbar herausgearbeitet wird. Dabei sollte ein Dissens auf der Analyseebene auf unterschiedliche Einschätzungen bezüglich der zugrundeliegenden Annahmen zurückgeführt werden können, während auf der Schlussfolgerungsebene meist unterschiedliche normative Positionen ausschlaggebend sein dürften. Diese klare Trennung ist idealtypisch anzustreben. Allerdings kann es in der Praxis dazu kommen, dass ein Analyseergebnis aus normativen Gründen abgelehnt wird und dann Annahmen angepasst werden, um das normativ gewünschte Ergebnis zu erhalten.

Auf der Datenebene lässt sich ein Konsens über die geeignete Datenbasis dann besonders leicht herstellen,

wenn diese nach allgemein anerkannten Kriterien qualitätsgeprüft ist. Dabei sind zuvorderst Daten der amtlichen Statistik zu nennen, die nach den Grundsätzen der fachlichen Unabhängigkeit, Objektivität, Neutralität und wissenschaftlicher Exzellenz erhoben und aufbereitet werden (Eurostat und Europäisches Statistisches System, 2017). Bei amtlichen Statistiken und den ihnen zugrundeliegenden Mikrodaten stellen sich nur selten Fragen bezüglich der Repräsentativität oder Qualität. Bei nach weniger strikten oder transparenten Kriterien qualitätsgeprüften Daten anderer Produzenten, kann es dagegen schon auf Datenebene zu unterschiedlichen Einschätzungen bezüglich der Geeignetheit der jeweiligen Datenquelle kommen. Beispielsweise bestanden im SVR Wirtschaft unterschiedliche Einschätzungen dazu, ob sich das KfW-Kommunalpanel zur Quantifizierung öffentlicher Investitionsbedarfe eignet (SVR Wirtschaft, 2019, Ziffern 576 ff.) oder nicht (SVR Wirtschaft, 2019, Ziffern 535, 557). Vor diesem Hintergrund ist ein weiterer Ausbau des Datenangebots und insbesondere des Forschungsdatenangebots der amtlichen Statistik essenziell für die evidenzbasierte Politikberatung (SVR Wirtschaft, 2023, Ziffern 530 ff.).

Auf der Analyseebene wird die Konsensfindung erleichtert, wenn Modelle, Verfahren oder Indikatoren genutzt werden, die bereits einen wissenschaftlichen Begutachtungs- oder Diskussionsprozess durchlaufen haben. Dazu bietet es sich an, Veröffentlichungen in wissenschaftlichen Fachzeitschriften heranzuziehen oder Indikatorensätze zu nutzen, die von einer Vielzahl wissenschaftlich arbeitender Gremien genutzt werden. Als Bezugspunkte bieten sich oftmals langjährige Durchschnitte oder Durchschnitte vergleichbarer Gruppen von Beobachtungen an, beispielsweise Länder- oder Personengruppen. Nichtsdestotrotz kann es zu unterschiedlichen Einschätzungen kommen, ob ein Indikator, ein Modell oder ein Bezugspunkt in einem bestimmten Kontext geeignet ist.

Insbesondere beim Dissens über die Anwendbarkeit von Modellen zur Analyse von Politikmaßnahmen ist es dabei zielführend, den Dissens auf die Annahmen des Modells zu konzentrieren: Werden wichtige Wirkungskanäle einer Politikmaßnahme nicht berücksichtigt oder besteht Uneinigkeit über bestimmte Modellparameter, die dazu führen, dass die Wirkung einer Politikmaßnahme auf relevante Zielgrößen möglicherweise falsch oder gar nicht quantifiziert wird? Beispielsweise begründeten unterschiedliche Einschätzungen bezüglich der BIP-Multiplikatoren von Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen im Jahresgutachten 2020/21 unterschiedliche Einschätzungen verschiedener Mitglieder des SVR Wirtschaft zu den Auswirkungen diverser Konsolidierungsstrategien (SVR Wirtschaft, 2020, Ziffern 163 ff. und Ziffern 236 ff.). Dabei bestanden insbesondere unterschiedliche Auffassun-

gen darüber, welche Multiplikatoren, die in jeweils unterschiedlichen Kontexten identifiziert wurden, auf den betrachteten Kontext der Konsolidierung nach der Coronapandemie in Deutschland übertragbar waren. Durch eine entsprechende Diskussion, bei welchen Annahmen und weshalb ein Dissens besteht, wird es Entscheidungsträgern sowie der Öffentlichkeit erleichtert die Geeignetheit der Analyse auf Basis der Geeignetheit der Annahmen und nicht auf Basis der Ergebnisse zu beurteilen. Dabei sollte immer darauf hingewiesen werden, dass die quantitative Analyse einer gewissen – meist statistischen – Unsicherheit unterliegt (Schmidt, 2014).

Auf der Ebene der Schlussfolgerungen ist die Konsensfindung besonders herausfordernd insbesondere in Gremien, die von der wirtschaftspolitischen Grundausrichtung her heterogen besetzt sind. Ein Konsens in Bezug auf eine zu empfehlende Politikmaßnahme lässt sich meist dann herstellen, wenn der Status quo Verbesserungen in allen betrachteten Zieldimensionen erlaubt, wie dies im aktuellen Grundsicherungssystem der Fall ist (SVR Wirtschaft, 2023, Ziffern 323 ff.). Viele Analysen wirtschaftspolitischer Maßnahmen decken jedoch Zielkonflikte auf und quantifizieren diese. Diese Zielkonflikte gilt es dann gegeneinander abzuwägen, was letztlich eine normative Bewertung der verschiedenen Zieldimensionen erfordert. Unterschiedliche normative Positionierungen innerhalb eines Gremiums führen daher auf der Ebene der Schlussfolgerungen regelmäßig zu einem Dissens. Beispielsweise kann eine unterschiedliche Gewichtung der Zieldimensionen finanzielle Tragfähigkeit, Lebensstandardsicherung und Erwerbsanreize zu einer unterschiedlichen Bewertung verschiedener Reformoptionen für die Gesetzliche Rentenversicherung führen (SVR Wirtschaft, 2023, Ziffern 461 ff., 470 ff. und 497 ff.).

Für die Adressaten der Politikberatung ist es dann hilfreich, wenn klar und transparent dargelegt wird, inwiefern unterschiedliche Schlussfolgerungen auf eine unterschiedliche normative Bewertung der Zieldimensionen zurückzuführen sind. Alternativ kann auf eine normative Bewertung verzichtet und lediglich das Pro und Contra verschiedener Politikmaßnahmen dargelegt werden. Auf diese Art ist ein Konsens meist leichter zu finden als bei Empfehlungen einzelner Politikmaßnahmen. Sowohl ein transparent dargelegter Dissens als auch eine Diskussion von Pro und Contra ist dabei für die Adressaten der Politikberatung hilfreich, da beides die politische Meinungsbildung unterstützt. Letztlich müssen die politischen Entscheidungsträger selbst die Abwägung und Entscheidung treffen, welche Maßnahmen umgesetzt werden und sollten diese Verantwortung nicht durch den Wunsch nach klaren Empfehlungen auf Gremien der Politikberatung abwälzen.

Institutionalisierte Verfahren zur Konsens- und Dissensfindung im Sachverständigenrat Wirtschaft

Im Sachverständigenrat Wirtschaft existieren, insbesondere bei der Erstellung des Jahresgutachtens, verschiedene Verfahren zur Herausarbeitung eines Konsenses, beziehungsweise zur Ausdifferenzierung unterschiedlicher Positionen der Ratsmitglieder. Dabei ist die wirtschaftspolitische Grundausrichtung der Ratsmitglieder durch das traditionelle Vorschlagsrecht für die Besetzung jeweils einer Ratsposition durch die Gewerkschaften einerseits und durch die Arbeitgeber andererseits per Konstruktion heterogen. Dadurch ist in vielen Politikbereichen ein Dissens auf der Ebene der Schlussfolgerungen angelegt. Auf der Daten- und Analyseebene lässt sich dagegen meist ein Konsens herstellen, nicht zuletzt aufgrund der wissenschaftlichen Herangehensweise und des diskursiven Prozesses der Erstellung des Jahresgutachtens.

Der Erstellungsprozess des Jahresgutachtens geht auf Herbert Giersch zurück und hat sich seit den 1960er-Jahren nicht grundsätzlich verändert (Feld, 2023). Nach der gemeinsamen Festlegung der Themen für das aktuelle Jahresgutachten im Frühjahr, werden die Kapitel des Jahresgutachtens bis zum Abschluss des Gutachtens im Herbst in fünf Textversionen im Plenum diskutiert (Gliederung, erste Version, zweite Version, dritte Version, Endfassung). Die Ergebnisse der jeweiligen Plenumsdiskussion werden vom zuständigen Kapitelteam, bestehend aus einem federführenden Ratsmitglied und Mitarbeiter:innen des wissenschaftlichen Stabs, für die folgende Textversion umgesetzt. Dabei werden entsprechend der Diskussion Analyseannahmen mit zusätzlichen Belegen unterfüttert oder gegebenenfalls angepasst, Sensitivitätsanalysen durchgeführt oder zusätzliche Analysen erstellt, um die Meinungsbildung innerhalb des Rates zu unterstützen. Im Idealfall bildet sich über die verschiedenen Textversionen ein Konsens zwischen den Ratsmitgliedern heraus. Die Konsensbildung ist dabei als diskursiver, iterativer Prozess über die verschiedenen Textversionen angelegt. In einigen Themenbereichen, wie der Konjunkturanalyse, wird die Konsensbildung durch eine langjährig erprobte und kontinuierlich an den aktuellen wissenschaftlichen Stand angepasste Analyseinfrastruktur unterstützt.

Insbesondere auf der Ebene der Schlussfolgerungen wird dem durch die Zusammensetzung des Sachverständigenrates angelegte Dissens durch das in §3 SachvRatG verankerte Recht zur Erstellung von Minderheitsvoten ein institutioneller Rahmen gegeben. Seit der Jahrtausendwende enthielten lediglich die Jahresgutachten 2021/2022 und 2022/2023 keine Minderheitsvoten. Das Jahresgutachten 2021/2022 enthielt aufgrund der damaligen Besetzung mit nur vier Ratsmitgliedern zur Diskus-

sion um die europäischen Fiskalregeln sowie zur Finanzierung von Investitionen zwei Abschnitte mit dem Titel „Zur Diskussion gestellt“, in denen die Positionen von jeweils zwei Ratsmitgliedern gegenübergestellt wurden, ohne dass es eine Mehrheitsmeinung gab (SVR Wirtschaft, 2021, Ziffern 116 ff. und Ziffern 206 ff.).

Die Minderheitsvoten konzentrieren sich häufig auf konkrete wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen, bei denen die Position der Ratsmehrheit nicht geteilt wird. Die Analysen selbst sind dagegen eher selten Gegenstand von Minderheitsvoten. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass unterschiedliche Auffassungen zu Analysen und deren Annahmen, die sich im Zuge des Diskussionsprozesses zum Jahresgutachten ergeben, nach Möglichkeit durch Anpassungen der Analysen oder Sensitivitätsanalysen aufgefangen werden, um möglichst eine gemeinsame Basis für wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen zu bieten. Dies gilt insbesondere für aufwendigere Analysen, die Schätz- oder Modellierungsansätze aus begutachteten wissenschaftlichen Artikeln replizieren oder für Analysen, denen es gelingt, kausale Effekte zur Abschätzung der Wirkungen von Politikmaßnahmen zu identifizieren.

Fazit: Konsens in der Analyse anstreben, Dissens in den Schlussfolgerungen transparent darlegen

Um Gremien der Politikberatung, politischen Entscheidungsträgern sowie der Öffentlichkeit eine Grundlage zur (quantitativen) Beurteilung von Politikmaßnahmen zu geben, sollte ein Konsens in der Analyse der Auswirkungen von Politikmaßnahmen angestrebt werden. Dies benötigt zunächst einen Konsens über die geeignete Datenbasis, die zur Quantifizierung der Auswirkungen herangezogen wird. Dazu eignet sich insbesondere die amtliche Statistik, deren Forschungsdatenangebot ausgebaut werden sollte, um die wissenschaftliche Forschung und die Politikberatung zu stärken.

Um einen Konsens über die Analysemethodik herzustellen, sollten die Annahmen der Analyse transparent gemacht werden und möglichst Analyseansätze verwendet werden, die bereits den wissenschaftlichen Begutachtungsprozess durchlaufen haben. Bei Ex-ante-Analysen von Politikmaßnahmen sollte diskutiert werden, warum Evidenz, die bestenfalls kausal identifiziert ist, aber notwendigerweise aus einem anderen Kontext stammt, auf den nun zu betrachtenden Kontext übertragbar ist.

Auf der Ebene der Schlussfolgerungen ist nicht notwendigerweise ein Konsens anzustreben. Vielmehr kann es hilfreich sein, die Gründe für einen Dissens, der auf unterschiedlichen normativen Abwägungen zwischen verschiedenen zueinander im Konflikt stehenden Zielen gründet, transparent darzulegen oder in einer Diskussion das Pro und Contra einer bestimmten Politikmaßnahme darzustellen. Dieses Vorgehen kann sowohl der Öffentlichkeit als auch den politischen Entscheidungsträgern dabei helfen, den Zielkonflikt selbst abzuwägen.

Literatur

- Economist (2003), The one-handed economist, 13. November.
Eurostat und Europäisches Statistisches System (2017), Verhaltenskodex für europäische Statistiken.
Feld, L. P. (2023), Interview zum 60. Jahrestag der Gründung des SVR Wirtschaft, 14. Juni, <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/start/aktuelles/interview-lars-p-feld-2583.html> (15. Dezember 2023).
Schmidt, C. M. (2014), Wirkungstreffer erzielen – Die Rolle der evidenzbasierten Politikberatung in einer aufgeklärten Gesellschaft, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 219-233.
SVR Wirtschaft (2019), Den Strukturwandel meistern, *Jahresgutachten 2019/20*.
SVR Wirtschaft (2020), Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, *Jahresgutachten 2020/21*.
SVR Wirtschaft (2021), Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, *Jahresgutachten 2021/22*.
SVR Wirtschaft (2023), Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, *Jahresgutachten 2023/24*.

Title: Consensus and Dissent in Evidence-Based Policy Advice

Abstract: Economic policy advice often reveals conflicting objectives. Using the example of the German Council of Economic Experts' evidence-based policy advice, this article presents institutionalised procedures for consensus and dissent in the preparation of its annual report. While consensus is sought in the first two stages of primary data and data analysis, dissent regularly occurs in the third stage of reaching policy conclusions. Dissent is institutionalised through the possibility of authoring minority votes.