

Perspektiven für Forschung und Politikberatung am IWH

Antrittsrede der Präsidentin anlässlich der feierlichen Amtseinführung am 4. Juli 2013

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident, sehr geehrter Herr Oberbürgermeister, liebe Gäste, ich freue mich, dass Sie heute in das schöne Halle gekommen sind. Ihr Besuch, die Unterstützung durch das Land und den Bund sind für mich wichtige Signale für eine erfolgreiche Zukunft des IWH. Ganz besonders begrüße ich Professor Karl Ulrich Mayer und danke ihm für die Unterstützung der Leibniz-Gemeinschaft. Hierauf wollen wir aufbauen.

Die Stadt Halle hat in ihrer Geschichte Besonderes geleistet und damit weit über die Grenzen der Region hinaus gewirkt. Sie konnte dies nicht allein wegen ihres Reichtums an Bodenschätzen. Nein, sie konnte das, weil sie Menschen zusammengeführt hat und Innovationen hervorgebracht hat, die weit über die Landesgrenzen ausstrahlten.

Von den Universitäten in Sachsen-Anhalt ist die deutsche Aufklärung mitausgegangen – ein besonderer Willkommensgruß gilt in diesem Zusammenhang an die heutigen Rektoren der Universitäten in Halle und Magdeburg, Magnifizenzen Sträter und Strackeljan. Die historisch enge Verflechtung zwischen den Universitäten des mitteleutschen Raumes wurde erst im vergangenen Jahr sehr eindrücklich durch ein Projekt zur Stammbuchforschung der Herzogin Anna Amalia Bibliothek dokumentiert. Es förderte zahlreiche Beziehungen zwischen den Zentren der Gelehrsamkeit zutage. An diesem regen und fruchtbaren Austausch von Akademikern über die Grenzen der heutigen Bundesländer hinaus wollen wir anknüpfen – nicht zuletzt durch den Ausbau unserer mitteleutschen Doktorandenausbildung.

„Kaum eine andere Region Deutschlands kann auf engem Raum so viel Geschichte, Kultur und wirtschaftliche Vernetzung bieten wie Sachsen-Anhalt.“ Der dies sagt, ist jemand der es wissen muss, denn er hat als Korrespondent für die Frankfurter Allgemeine Zeitung aus vielen Ländern dieser Welt berichtet und ein hervorragendes Buch über die Region geschrieben: Robert von Lucius.

Mehr als 20 Jahre sind nun vergangen seit dem Beginn der Transformation in Osteuropa, seit der deutschen Wiedervereinigung.

Was waren die positiven Entwicklungen? Nach einer scharfen Transformationskrise zu Beginn der 1990er Jahre haben Ostdeutschland und die Länder Mittel- und Osteuropas deutlich aufgeholt. Die Transformationskrise hat zu umfassenden institutionellen Reformen geführt. Mit Erfolg: Die Einkommen in Osteuropa haben sich seit Anfang der 90er Jahre mehr als verdoppelt. Sie erreichen heute rund 60% der Werte im Westen. Osteuropa ist zu einem wichtigen Standort für ausländische Direktinvestitionen geworden.

Auch in den Neuen Bundesländern sind die Erfolge des Wandels deutlich sichtbar: Sie zeigen sich in einem höheren materiellen Lebensstandard, in einer massiv verbesserten Infrastruktur und deutlich besseren Umweltbedingungen.

Dennoch haben sich auch viele Erwartungen nicht erfüllt. Bei Vielen ist die Unzufriedenheit gestiegen. Was also ist schlecht gelaufen?

- Der Aufholprozess ist langsamer geworden.
- Regionale Unterschiede in der Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten von Unternehmen sind groß. Das beeinflusst die Wachstumspotenziale.
- Politisch war der wirtschaftliche Wandel in Osteuropa nicht immer mit einem klaren Bekenntnis zu Pluralität und Meinungsfreiheit verbunden. Die aktuelle Entwicklung in Ungarn steht exemplarisch für diese Aussage.

Wir sind hier heute zusammengekommen, um über die grundlegende Weiterentwicklung eines Wirtschaftsforschungsinstituts nachzudenken, das die geschilderten Entwicklungen wie ein Brennglas bündelt. Gleichzeitig möchte ich eine Forschungsagenda für die Zukunft skizzieren. Es geht es darum, aus den Erfahrungen der Vergangenheit zu lernen. Zentrale neue Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaft müssen für die Politik besser nutzbar gemacht werden.

Zu Beginn der 1990er Jahre war die Landschaft der deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute klar umrissen. Es gab fünf große Institute mit einer klaren Arbeitsteilung. Diese relativ beschauliche Lage wandelte sich in den 1990er Jahren. Neben dem IWH trat das ZEW in Mannheim neu auf den Plan, strenge Evaluationen der Forschungsleistungen wurden zur Regel. Die digitale Revolution erfasst auch unser Geschäft: Gefragt sind international vernetztes Denken und Arbeiten.

Der gesamte Sektor hat sich neu geordnet. Dabei ist es dem IWH nach der letzten Begehung nur mit großen Mühen gelungen, in der Förderung durch die Leibniz-Gemeinschaft zu verbleiben. Zunächst bis auf weiteres, denn schon Ende nächsten Jahres steht die nächste Evaluation an.

Ich möchte zwei Thesen diskutieren, die aufzeigen, wie wir erfolgreich im wissenschaftlichen Wettbewerb bestehen können:

These 1: Mehr als 20 Jahre nach Beginn der Transformation können wir aus den reichhaltigen Erfahrungen auch Lehren für die Reformen in Europa ziehen.

These 2: Moderne wirtschaftswissenschaftliche Methoden können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Effektivität wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu erhöhen.

Was können wir aus dem Prozess des institutionellen Wandels in Osteuropa lernen?

Eines der ersten Projekte, mit denen ich zu Beginn meiner akademischen Laufbahn betraut wurde, war eine Analyse der Finanzsysteme in Osteuropa. Im sozialistischen System gab es keine Trennung zwischen Notenbanken und Geschäftsbanken. Beide Funktionen waren in einer „Monobank“ unter einem Dach miteinander verbunden. Andere Finanzmärkte, insbesondere Aktienmärkte, gab es nicht – in einem Wirtschaftssystem ohne Privateigentum keine Überraschung.

Nun aber stand ein kompletter Umbau des Wirtschaftssystems an. Wie sollte das Finanzsystem ausgestaltet werden? Gemäß dem Vorbild des europäischen Systems mit einer starken Rolle der Banken oder wie im angelsächsischen System mit einer starken Rolle der Märkte für Eigenkapital? Diese Entscheidungen mussten ohne eine empirische Datengrundlage getroffen werden. Auch theoretische Modelle waren bei der Beantwortung dieser großen und umfassenden Fragen überfordert – zumal es ja nicht nur um die Umgestaltung des Finanzsystems, sondern auch um die Umgestaltung der Arbeitsmärkte, der Produktmärkte und des Außenhandels ging.

Kurzum: Was in Osteuropa passierte, war ein großes „natürliches Experiment“. Es wurden Weichen für die wirtschaftliche Entwicklung ganzer Länder gestellt. Heute, nach mehr als 20 Jahren, können wir beobachten, wohin diese Weichenstellungen geführt haben. Mit Hilfe neuer Datensätze können wir untersuchen, welche Einflussfaktoren und insbesondere welche historischen Entscheidungen wirtschaftliche Entwicklungen beeinflussen. Das ist eine der Aufgaben einer neuen Abteilung „Finanzsysteme“, die wir hier am Institut einrichten werden.

Die Erfahrung Mittel- und Osteuropas stellt auch heute ein reichhaltiges Laboratorium zur Untersuchung von Prozessen institutionellen Wandels bereit. Ich bin davon überzeugt, dass viele relevante Fragen noch nicht beantwortet sind und dass neue und intelligente Verfahren zur Nutzung der verfügbaren Daten dazu beitragen können, diesen Prozess besser zu verstehen.

Was können wir daraus für die aktuelle wirtschaftspolitische Debatte lernen?

Krisen, so schien es bis 2007, waren für die entwickelten Industrieländer ein Relikt der Vergangenheit, doch die Erfahrung der vergangenen Jahre lehrt das Gegenteil. Als Reaktion finden derzeit umfassende Umbauarbeiten an den europäischen Institutionen statt. Das neue Gebäude soll vier Ebenen haben:

- mehr fiskalische Stabilität
- einen expliziten Mechanismus zum Umgang mit Krisen
- eine bessere Regulierung der Banken und mehr Kontrolle auf europäischer Ebene – die Bankenunion
- Maßnahmen zur Verbesserung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit

Wie sinnvoll sind diese Maßnahmen? Welche Entscheidungsgrundlagen stehen der Politik zur Verfügung?

Ich glaube, dass wir die Möglichkeiten moderner Forschung noch nicht ausreichend nutzen. Wir haben heute deutlich bessere empirische Methoden und bessere Datensätze für eine zielgerichtete Evaluation wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Häufig fehlt aber die Möglichkeit, Daten über konkrete Maßnahmen zu erheben und wissenschaftlich zu nutzen. Es fehlt oftmals der politische Wille, eine wissenschaftliche und damit zunächst ergebnisoffene Evaluation zuzulassen. Und es fehlt – auch das muss man der Ehrlichkeit halber zugestehen – manchmal die Bereitschaft der Wissenschaft, sich auf eine detaillierte Diskussion wirtschaftspolitischer Institutionen und Verfahren einzulassen.

Gerade hier in Sachsen-Anhalt muss ich nicht betonen, welche Restriktionen der Fiskalpakt und die Schuldenbremse auch für die deutschen öffentlichen Haushalte bedeuten. Gerade in Zeiten knapperer öffentlicher Kassen müssen daher Mittel zielgerichtet und möglichst effektiv eingesetzt werden. Das bringt mich zu meiner zweiten These:

These 2: Moderne wirtschaftswissenschaftliche Methoden können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Effektivität wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu erhöhen.

Was ist das Ziel einer wissenschaftlichen Evaluation von Wirtschaftspolitik? Es geht darum, Mittel zielgerichteter einzusetzen und unerwünschte Nebenwirkungen zu reduzieren. So sollen etwa bei der Förderung von Unternehmen nicht die gefördert werden, die ohnehin sehr produktiv sind und auch so am Markt erfolgreich wären. Es sollen die Unternehmen gefördert werden die, z. B. auf Grund von fehlendem Zugang zu privatem Kapital, Finanzierungsbeschränkungen unterliegen.

Ein anderes Beispiel aus dem Arbeitsmarktbereich. Wir wissen heute, dass Arbeitsmarktprogramme, die erst spät im Berufsleben ansetzen, oft zu spät kommen und wenig effektiv sind. Je früher gefördert wird, umso besser ist es. Aber die Meinungen gehen weit auseinander, welches die beste Förderung ist. Die moderne Arbeitsmarktforschung liefert hier wichtige Erkenntnisse.

Von moderner Evaluationsforschung können beide Seiten profitieren: Die Wirtschaftspolitik gewinnt gezielt Erkenntnisse über den effektiven Einsatz ihrer knappen Mittel. Die Forschung gewinnt auf Basis moderner Methoden konkrete Einblicke in die Strukturen von Wirtschafts- und Anreizsystemen.

Kurzum: Es soll untersucht werden, welche kausalen Effekte bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen haben. Der „Goldstandard“ sind hier randomisierte Feldexperimente – d.h. es werden bestimmte Maßnahmen nach dem Zufallsprinzip zugeordnet. Die Entwicklungspolitik wendet diese Verfahren schon sehr erfolgreich an. Ähnlich wie in der Medizin wird die Wirkung einer wirtschaftspolitischen Maßnahme („der Medizin“) auf eine Kontrollgruppe und eine Gruppe „behandelter“ Unternehmen oder Personen untersucht. Aber auch darüber hinaus ist unser empirischer Instrumentenkasten sehr gut gefüllt.

In Europa und gerade in Deutschland werden randomisierte Feldexperimente bislang kaum eingesetzt. Liegt das daran, dass es, anders als in Entwicklungsländern, keine geeigneten Anwendungsmöglichkeiten gibt? Die Erfahrung der USA spricht eine andere Sprache. Hier werden diese Verfahren bereits seit vielen Jahren sehr erfolgreich in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eingesetzt.

In Deutschland werden Verfahren der Evaluationsforschung vor allem im Arbeitsmarktbereich angewendet. Die Evaluation der Hartz IV Gesetze und der jüngsten Branchenmindestlöhne seien hier genannt. In vielen Bereichen aber findet bisher keine Evaluation statt, die klaren wissenschaftlichen Kriterien genügt.

Der Verdacht liegt also nahe, dass bürokratische und politische Hemmnisse einer Anwendung von Evaluationsforschung im Wege stehen. Diese Barrieren zu reduzieren oder sogar ganz aus dem Weg zu räumen, sollte das gemeinsame Ziel von Forschung und Politik sein - in einem konstruktiven Dialog und im Interesse beider Seiten.

Mehr Wettbewerb und eine größere Vernetzung in der Forschung stellen das IWH vor große Herausforderungen. Ich bin überzeugt, dass das IWH sich erfolgreich in diesem Prozess behaupten kann: Ich habe in den vergangenen Wochen hoch motivierte und gut qualifizierte Mitarbeiter getroffen. Der Interimsvorstand hat das Institut sehr erfolgreich durch die unsicheren Fahrwasser der letzten Jahre manövriert. Das Institut hat einen reichen Fundus an institutionellem Wissen, der das non-plus-ultra erfolgreicher empirischer Arbeit ist. Die Doktorandenausbildung verläuft über Ländergrenzen hinweg, und wir wollen die Kooperation mit den umliegenden Universitäten weiter ausbauen. Und, *last but not least*, das Leitthema des Instituts – institutioneller Wandel – ist heute wichtiger denn je.

Das Land Sachsen-Anhalt hat eine traditionsreiche und bewegte Geschichte. Es hat derzeit mit einer Fülle verschiedener Herausforderungen zu kämpfen. Hierzu zählt neben der demographischen Entwicklung auch die Fortsetzung des wirtschaftlichen Aufholprozesses. Vieles ist dabei in den letzten Jahren gelungen. Hierauf muss man aufbauen. An vielen Stellen ist das Land schon heute ein Labor für die Zukunft, etwa im Bereich der Wissenschafts- und Technologieparks oder bei der Entwicklung von erneuerbaren Energien. Wir wollen dazu beitragen, dass Sachsen-Anhalt auch im Bereich der Wirtschaftswissenschaften ein führender Standort bleibt, der über die Landesgrenzen hinaus wirkt und Neues möglich macht.