

Eine Untersuchung der Determinanten für Minderheitsvoten im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Zeitraum 1971–2011 zeigt, dass sich die von den Gewerkschaften nominierten Räte durch ihr Wahlverhalten zu vielen wirtschaftspolitischen Fragen anders als ihre Kollegen positioniert haben.

Gremienmitglieder sind sich bei Abstimmungen oftmals nicht einig. Die Gründe für unterschiedliches Wahlverhalten sind vielfältig. In Zentralbankräten hängt das Abstimmungsverhalten beispielsweise stark davon ab, von welcher politischen Partei einzelne Ratsmitglieder in den Rat entsandt worden sind. Im Rat der amerikanischen Zentralbank (Federal Open Market Committee – FOMC) haben die von den Demokraten entsandten Mitglieder ein anderes Stimmverhalten aufgewiesen als die von den Republikanern entsandten Mitglieder (vgl. Havrilesky und Schweitzer 1990; Chappell et al. 1993; Chappell et al. 2005).

Auch das Wahlverhalten der Mitglieder im Rat der Deutschen Bundesbank lässt sich darauf zurückführen, ob die Ratsmitglieder von der SPD oder der CDU/CSU nominiert worden sind (vgl. Vaubel 1993; 1997a; 1997b; Berger und Woitek 1997). Darüber hinaus haben Göhlmann und Vaubel (2007) gezeigt, dass der berufliche Hintergrund von Zentralbankräten in elf europäischen Ländern ebenso deren Wahlverhalten beeinflusst hat. Frühere Gewerkschaftsführer und Politiker haben beispielsweise Inflation als deutlich weniger bedrohlich angesehen als ihre Kollegen mit anderen beruflichen Hintergründen.¹

In einer aktuellen Studie (Potrafke 2013) wird das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des Deutschen Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung untersucht. Der Sachverständigenrat berät die deutsche Bundesregierung in wirtschaftspolitischen Fragen und setzt sich aus fünf Ökonomie-Professoren zusammen (Fünf Weise). Die

Fünf Weisen haben zu einzelnen wirtschaftspolitischen Fragen oftmals unterschiedliche Auffassungen. Wenn ein Ratsmitglied eine andere Meinung als die Mehrheit seiner Kollegen(innen) vertritt, dann kann es seine abweichende Meinung durch ein sogenanntes Minderheitsvotum kundtun.²

Empirisch zu untersuchen ist, ob die unterschiedlichen Auffassungen und Minderheitsvoten zu einzelnen wirtschaftspolitischen Fragen zufällig auftreten oder einem klaren Muster folgen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Nominierung durch die Gewerkschaften die einschlägigste Determinante zur Abgabe von Minderheitsvoten im Sachverständigenrat ist.

Daten und deskriptive Analyse

Der Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung berät die deutsche Bundesregierung seit 1964.³ Ein schönes Portrait zu 50 Jahren Ratstätigkeit liefert Plickert (2013). Bei ihrer Beratungstätigkeit genießen die Ratsmitglieder vollkommene Unabhängigkeit.

¹ Die Ergebnisse sowie Berger und Neugart (2011) zeigen, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen in den deutschen Bundesländern einen Einfluss auf die Nominierung von Arbeitsrichtern hatte.

² Wirtschaftspolitische Vorstellungen scheinen ebenso mit politischen Präferenzen korreliert zu sein (vgl. Alston et al. 1992; Fuchs et al. 1998; Maier 2001; Klein und Stern 2006; Gordon und Dahl 2013). In der Politikberatung spielen einerseits ideologische Motive eine Rolle. Professoren sind demnach versucht, ihre Weltanschauung im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit einfließen zu lassen. Andererseits werden die Professoren die Vorstellungen der Auftraggeber berücksichtigen und sich deshalb mit Politikvorschlägen zurückhalten, die den Auftraggeber nachhaltig verärgern (vgl. zu diesem Spannungsfeld z.B. Kirchgässner 1996; 1999; 2005; 2011; 2012).

³ Act on the Appointment of a Council of Experts on Economic Development vom 14. August 1963 (Federal Law Gazette I, S. 685).

Dem Sachverständigenrat gehören fünf Ökonomie-Professoren mit mannigfaltiger Expertise an.⁴ Formell werden die fünf Mitglieder von der Bundesregierung vorgeschlagen und vom Bundespräsidenten ernannt. Informell werden jedoch nur drei der fünf Mitglieder ausschließlich aufgrund ihres ökonomischen Sachverständnisses nominiert. Je ein weiteres Mitglied wird im Einvernehmen mit den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden vorgeschlagen. Der Einfachheit halber verwende ich im Folgenden anstelle von »im Einvernehmen mit den Gewerkschaften und den Arbeitgebern nominiert« den Begriff »von den Gewerkschaften bzw. Arbeitgeberverbänden nominiert«. Von den Gewerkschaften nominierte Ratsmitglieder waren: Harald Koch (1964–1969), Claus Köhler (1969–1974), Gerhard Scherhorn (1974–1979), Werner Glastetter (1979–1982), Hans-Jürgen Krupp (1982–1984), Dieter Mertens (1984–1986), Rüdiger Pohl (1986–1994), Wolfgang Franz (1994–1999), Jürgen Kromphardt (1999–2004) und Peter Bofinger (seit 2004). Von den Arbeitgeberverbänden nominiert waren: Paul Binder (1964–1968), Manfred Schäfers (1968–1970), Armin Gutowski (1970–1978), Horst Albach (1978–1983), Ernst Helmstädter (1983–1988), Ottmar Issing (1988–1990), Horst Siebert (1991–2003) und Wolfgang Franz (seit 2003).

Die Amtszeit der Ratsmitglieder beträgt in der Regel fünf Jahre. Es sind mehrere Amtszeiten möglich. Die Ratsmitglieder wählen eine Vorsitzende bzw. einen Vorsitzenden, die bzw. der für jeweils drei Jahre im Amt ist. Im Zeitraum 1963–2011 gehörten dem Rat 37 Professoren an, die im Durchschnitt achteinhalb Jahre im Amt waren.

Minderheitsvoten im Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat legt in der Regel einmal im Jahr ein Gutachten vor. Wenn Ratsmitglieder einzelne Passagen des Gutachtens nicht mittragen, können sie ihre »abweichende Meinung« kenntlich machen. In einem Gutachten kann es also mehrere solcher Minderheitsvoten geben. Claus Köhler hat im Jahr 1971 das erste Minderheitsvotum im Rat abgegeben. Im Zeitraum zwischen 1971 und 2011 gab es insgesamt 83 Minderheitsvoten.

⁴ Ursprünglich war nicht angedacht, dass dem Rat fünf Ökonomie-Professoren angehören sollen. Vielmehr sollten in diesem Gremium drei Ökonomie-Professoren und zwei »Praktiker« vertreten sein: Ein Praktiker sollte im Einvernehmen mit den Gewerkschaften und einer im Einvernehmen mit den Arbeitgeberverbänden in den Rat entsandt werden. Für diesen Hinweis bin ich Jürgen Donges sehr dankbar.

Tab. 1

Liste der Ratsmitglieder und Anzahl der Minderheitsvoten 1971–2011

Name	Mitglied/Vorsitzender	Anzahl der Minderheitsvoten
Bauer, Wilhelm Vorsitzender	Januar 1964 – Juli 1974 März 1964 – Februar 1970	0
Binder, Paul	Januar 1964 – Februar 1968	0
Giersch, Herbert	Januar 1964 – Februar 1970	0
Koch, Harald*	Januar 1964 – Mai 1969	0
Meyer, W. Fritz	Januar 1964 – Februar 1966	0
Stützel, Wolfgang	Februar 1966 – September 1968	0
Schäfer, Manfred	März 1968 – Juli 1970	0
Kloten, Norbert Vorsitzender	Juni 1969 – April 1976 März 1970 – Februar 1976	0
Köhler, Claus*	Dezember 1969 – Februar 1974	6
Sievert, Olaf Vorsitzender	Mai 1970 – Februar 1985 März 1976 – Februar 1985	0
Gutowski, Armin	Dezember 1970 – Februar 1978	0
Scherhorn, Gerhard*	Mai 1974 – Februar 1979	2
Schmidt, Kurt	August 1974 – Mai 1984	0
Fels, Gerhard	Juni 1976 – Februar 1982	0
Albach, Horst	Mai 1978 – Februar 1983	0
Glastetter, Werner*	August 1979 – August 1981	2
Krupp, Hans-Jürgen*	März 1982 – Februar 1984	17
Schneider, Hans Karl Vorsitzender	Juli 1982 – Februar 1992 März 1985 – Februar 1992	0
Helmstädter, Ernst	März 1983 – Februar 1988	1
Mertens, Dieter*	März 1984 – Februar 1986	6
Pohmer, Dieter	Juli 1984 v Februar 1991	0
Hesse, Helmut	März 1985 – November 1988	0
Pohl, Rüdiger*	Juli 1986 – Februar 1994	6
Issing, Otmar	April 1988 – September 1990	0
Hax, Herbert Vorsitzender	März 1989 – Februar 2000 März 1992 – Februar 2000	0
Siebert, Horst	Januar 1991 – Februar 2003	9
Peffekoven, Rolf	April 1991 – Februar 2001	0
Donges, Juergen B. Vorsitzender	April 1992 – Februar 2002 März 2000 – Februar 2002	0
Franz, Wolfgang* Vorsitzender	Mai 1994 – Februar 1999 März 2003 – Februar 2013	1
Kromphardt, Jürgen*	März 2009 – Februar 2013 März 1999 – Februar 2004	9
Rürup, Bert Vorsitzender	März 2000 – Februar 2009 März 2005 – Februar 2009	5
Wiegard, Wolfgang Vorsitzender	März 2001 – Februar 2011 März 2002 – Februar 2005	0
Weber, Axel A.	März 2002 – April 2004	0
Bofinger, Peter*	März 2004 –	17
Weder di Mauro, Beatrice	August 2004 - Februar 2012	1
Schmidt, Christoph M.	März 2009 –	0
Feld, Lars P.	März 2011 –	0

* Von den Gewerkschaften nominierte Ratsmitglieder.

Quelle: Sachverständigenrat; eigene Zusammenstellung der Minderheitsvoten

Peter Bofinger und Hans-Jürgen Krupp, die beide von den Gewerkschaften in den Rat entsandt worden sind, haben – in absoluten Zahlen – die meisten Minderheitsvoten abgegeben. Peter Bofinger hat im Zeitraum 2004–2011 17-mal und Hans-Jürgen Krupp hat bei nur drei Gutachten ebenso 17-mal seine abweichende Meinung kenntlich gemacht. Insgesamt stammen 66 der 83 Minderheitsvoten von Ratsmitgliedern, die von den Gewerkschaften entsandt worden

sind. Elf der 83 Minderheitsvoten stammen von Ratsmitgliedern, die von den Arbeitgeberverbänden entsandt worden sind (Ernst Helmstädter eines, Wolfgang Franz eines und Horst Siebert neun). Sechs der 83 Minderheitsvoten stammen von Ratsmitgliedern, die weder von den Gewerkschaften noch von den Arbeitgeberverbänden entsandt worden (Bert Rürup fünf und Beatrice Weder di Mauro eines). Tabelle 1 bildet die Amtszeiten der jeweiligen Ratsmitglieder und die Anzahl der Minderheitsvoten im Laufe der gesamten Amtszeit ab. Diese deskriptiven Statistiken zeigen eindrucksvoll, dass eine überwältigende Mehrheit der Minderheitsvoten (79,5%) im Zeitraum 1971–2011 von den Ratsmitgliedern abgegeben wurden, die von den Gewerkschaften in den Rat entsandt worden sind.

Ergebnisse ökonometrischer Modelle

Es mag andere Faktoren, wie die Nominierung der Räte unter linken bzw. rechten Bundesregierungen, die konjunkturelle Situation, Änderung des Zeitgeists, Globalisierung, aber auch individuelle Charakteristika der Räte wie z.B. deren Fachrichtung oder Alter geben, die ebenso die Abgabe von Minderheitsvoten erklären. Deshalb habe ich verschiedene ökonometrische Modelle geschätzt, um für die o.g. Effekte zu kontrollieren.

Die Ergebnisse zeigen, dass keine andere Variable die Wahrscheinlichkeit, Minderheitsvoten abzugeben, so gut erklärt wie von den Gewerkschaften in den Rat entsandt worden zu sein. Auch die Kontrolle für die o.g. Variablen schmälert den Einfluss der Gewerkschaftsvariable nicht – weder statistisch (die Gewerkschaftsvariable ist stets auf dem 1%-Niveau signifikant) noch numerisch. Ein Probit-Modell zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit, ein Minderheitsvotum abzugeben, gute 70 Prozentpunkte höher ist, wenn ein Ratsmitglied von den Gewerkschaften entsandt worden ist.

Einräumen mag man ebenso, dass die Zusammensetzung des Rats eine Auswirkung auf die Abgabe von Minderheitsvoten hat: Wenn die anderen Ratsmitglieder, insbesondere die drei »neutralen« Ratsmitglieder, deutlich andere Positionen als die Vertreter der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände haben, dann mögen letztere umso mehr angehalten sein, Minderheitsvoten abzugeben. Die ideologische Orientierung der drei »neutralen« Mitglieder ist schwierig zu messen. Ich habe Experten befragt, wann welche Ratsmitglieder in der Minderheit/Mehrheit gewesen sind, und eine entsprechende Dummy-Variable ins Regressionsmodell mit aufgenommen. Diese Variable zu Minderheitspositionen im Rat ist stark mit der Gewerkschafts-Dummy korreliert. Die Hereinnahme der Variable zu Minderheitspositionen schmälert den starken Einfluss der Gewerkschafts-Dummy nicht. Minderheitspositionen der Räte könnte man ebenso anhand der parteipolitischen Ausrichtung der Bundes-

regierung messen, unter der die jeweiligen Mitglieder in den Rat eingezogen sind. Dieser Indikator sagt jedoch wenig über die ideologische Orientierung der Ratsmitglieder aus. Erstens waren einige Professoren oftmals weit über den Regierungswechsel hinaus Ratsmitglieder. Die Amtszeit von Peter Bofinger ist ein gutes Beispiel. Peter Bofinger ist seit März 2004 Ratsmitglied unter der damals rot-grünen Bundesregierung. Über viele Jahre gemeinsam im Rat war Peter Bofinger mit Bert Rürup und Wolfgang Wiegard, die beide ebenso unter einer rot-grünen Bundesregierung Mitglied wurden (März 2000 und März 2001). Wenn die ideologische Ausrichtung eines Professors gut anhand der parteipolitischen Ausrichtung der ihn/sie nominierten Bundesregierung beschrieben werden könnte, dann hätte Peter Bofinger nur einen ganz geringen Anreiz haben müssen, Minderheitsvoten abzugeben; schließlich – so die o.g. Definition – war er ideologisch nicht in der Minderheit im Rat. Peter Bofinger und Wolfgang Wiegard waren sich jedoch nicht grün: »Der Finanzwissenschaftler Wolfgang Wiegard war 2005 derart entnervt über die Querschüsse seines keynesianischen Kollegen Peter Bofinger im Rat, dass er nach langem Streit den Vorsitz des SVR niederlegte« (Plickert 2013). Auch Axel Weber wurde von der rot-grünen Bundesregierung nominiert. Axel Weber ist jedoch nicht als linker Ökonom bekannt. Kurzum: Für das Abgeben der Minderheitsvoten hat es keine Rolle gespielt, wer die anderen Ratsmitglieder gewesen sind. Die von den Gewerkschaften nominierten Professoren sind schlichtweg diejenigen, die Minderheitsvoten abgegeben haben.

Schlussfolgerung

Die Minderheitsvoten im Sachverständigenrat zeigen, dass sich die von den Gewerkschaften nominierten Räte durch ihr Wahlverhalten zu vielen wirtschaftspolitischen Fragen anders als ihre Kollegen positioniert haben. Warum geben die von den Gewerkschaften nominierten Professoren so viele Minderheitsvoten ab? Eine mögliche Erklärung könnte die Theorie des expressiven Verhaltens bzw. expressiven Wählens liefern.⁵ Ein Minderheitsvotum abzugeben bestätigt die Identität eines Ratsmitglieds. Selbstverständlich bestätigt es beispielsweise die Identität eines linken Ökonomen, wenn der von den Gewerkschaften nominierte Vertreter ein Minderheitsvotum zur vorgeschlagenen Arbeitsmarktpolitik abgibt und sich in seiner »abweichenden« Meinung für die Einführung von Mindestlöhnen ausspricht. Außerdem ist deutsche Medienaufmerksamkeit gewiss. Dies ist ein Element expressiven Wählens. Ein wichtiges Element des expressiven Wählens ist jedoch auch, dass sich die betreffende Person nur deshalb für oder gegen etwas ausspricht, weil

⁵ Siehe zum expressiven Wählen bzw. expressiven Verhaltens z.B. Buchanan (1954), Tullock (1971), Ursprung (1980), Brennan und Lomasky (1993), Brennan und Hamlin (2000), Drinkwater und Jennings (2007), Glazer (2008), Hillman (2010), Hamlin und Jennings (2011) und Jennings (2013).

sie weiß, dass ihre Stimme niemals das Ergebnis der Abstimmung ändert. Ingeheim müsste sich der linke Ökonom im Rat also wünschen, dass niemals flächendeckende Mindestlöhne eingeführt werden. Das ist unplausibel: Gewerkschaftsvertreter werden sich wahrscheinlich immer für das Einführen flächendeckender gesetzlicher Mindestlöhne aussprechen – unabhängig davon, ob die anderen Ratsmitglieder nun ebenso für oder gegen Mindestlöhne sind.

Literatur

- Alston, R., J.R. Kearl und M. Vaughan (1992), »Is there a Consensus among Economists in the 1990s?«, *American Economic Review: Papers and Proceedings* 82, 203–209.
- Berger H. und M. Neugart (2011), »Labor Courts, Nomination Bias, and Unemployment in Germany«, *European Journal of Political Economy* 27, 659–673.
- Berger H. und U. Woitek (1997), »How Opportunistic are German Central Bankers: Evidence on the Vaubel Hypothesis«, *European Journal of Political Economy* 13, 807–821.
- Brennan, G. und A. Hamlin (2000), *Democratic Devices and Desires*, Cambridge University Press, Cambridge U.K.
- Brennan, G. und L. Lomasky (1993), *Democracy and Decision*, Cambridge University Press, Cambridge U.K.
- Buchanan, J.M. (1954), »Individual Choice in Voting and the Market«, *Journal of Political Economy* 62, 334–343.
- Chappell, H.W.Jr., T.M. Havrilesky und R.R. McGregor (1993), »Partisan Monetary Policies: Presidential Influence through the Power of Appointment«, *Quarterly Journal of Economics* 108, 185–218.
- Chappell, H.W.Jr., R.R. McGregor und T. Vermilyea (2005), *Committee Decisions on Monetary Policy*, MIT Press, Cambridge.
- Drinkwater, S. und C. Jennings (2007), »Who Are the Expressive Voters?«, *Public Choice* 132, 179–189.
- Fuchs, V., A.B. Krueger und J. Poterba (1998), »Economists' Views about Parameters, Values and Policies: Survey Results in Labor and Public Economics«, *Journal of Economic Literature* 36, 1387–1425.
- Glazer, A. (2008), »Voting to Anger and to Please Others«, *Public Choice* 134, 247–254.
- Göhlmann, S. und R. Vaubel (2007), »The Educational and Occupational Background of Central Bankers and its Effect on Inflation: An Empirical Analysis«, *European Economic Review* 51, 925–941.
- Gordon, R. und G.B. Dahl (2013), »Views among Economists: Professional Consensus or Point-Counterpoint?«, NBER Working Paper 18728.
- Hamlin, A. und C. Jennings (2011), »Expressive Political Behaviour: Foundations, Scope and Implications«, *British Journal of Political Science* 41, 645–670.
- Havrilesky, T.M. und R. Schweitzer (1990), »A Theory of FOMC Dissent Voting with Evidence from Time Series«, in T. Maier (Hrsg.), *The Political Economy of American Monetary Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 197–210.
- Hillman, A.L. (2010), »Expressive Behavior in Economics and Politics«, *European Journal of Political Economy* 26, 403–418.
- Jennings, C. (2013), »Institutions and Prosperity«, *European Journal of Political Economy* 29, 252–258.
- Kirchgässner, G. (1996), »Ideologie und Information in der Politikberatung: Einige Bemerkungen und ein Fallbeispiel«, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 41, 9–41.
- Kirchgässner, G. (1999), »On the Political Economy of Economic Policy Advice«, in: E. Mohr (Hrsg.), *The Transfer of Economic Knowledge*, Edward Elgar, Cheltenham, 13–31.
- Kirchgässner, G. (2005), »On the Political Economy of Economic Policy Advice: With Applications of Environmental Policy«, in: C. Böhringer und A. Lange (Hrsg.), *Applied Research in Environmental Economics*, Physica, Heidelberg, New York, 277–298.
- Kirchgässner, G. (2011), »Der Ökonom als Berater: Objektivität, Ideologie und Eigeninteresse«, in: M. Held, G. Kubon-Gilke und S. Storn (Hrsg.), *Ökonomik in der Krise, Jahrbuch normative und institutionelle Grundlagen der Ökonomik*, Band 10, Metropolis, Marburg, 219–241.
- Kirchgässner, G. (2012), *Zur Rolle der Ökonometrie in der wissenschaftlichen Politikberatung*, Thünen-Vorlesung des Vereins für Socialpolitik, Göttingen 10. September 2012, überarbeitete schriftliche Fassung, November 2012.
- Klein, D.B. und C. Stern (2006), »Economists' Policy Views and Voting«, *Public Choice* 126, 331–342.
- Maier, T. (2001), »The Role of Ideology in Disagreements among Economists: A Quantitative Analysis«, *Journal of Economic Methodology* 8, 253–273.
- Plickert, P. (2013), »Die Laus im Pelz«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Februar, 13.
- Potrafke, N. (2013), »Minority Positions in the German Council of Economic Experts: A Political Economic Analysis«, *European Journal of Political Economy*, im Erscheinen.
- Tullock, G. (1971), »The Charity of the Uncharitable«, *Western Economic Journal* 9, 379–392.
- Ursprung, H.W. (1980), »Voting Behavior in a System of Concordant Democracy«, *Public Choice* 35, 349–362.
- Vaubel, R. (1997a), »The Bureaucratic and Partisan Behaviour of Independent Central Banks: German and International Evidence«, *European Journal of Political Economy* 13, 201–224.
- Vaubel R. (1997b), »Reply to Berger and Woitek«, *European Journal of Political Economy* 13, 823–827.
- Vaubel, R. (1993), »Eine Public-Choice-Analyse der Deutschen Bundesbank und ihre Implikationen für die Europäische Währungsunion«, in: D. Duwendag und J. Siebke (Hrsg.), *Europa vor dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion*, Duncker und Humblot, Berlin, 23–79.