

WESTFÄLISCHE WILHELMS-UNIVERSITÄT MÜNSTER

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Beitrag Nr. 355

erscheint in:  
Martin Leschke und Ingo Pies(Hg.):

Wissenschaftliche Politikberatung. Theorien , Konzepte, Institutionen

**Wissenschaftliche Politikberatung**  
**Beiräte von Ministerien als**  
**politikberatende Institutionen**

von

Heinz Grosseckler

Münster 2004  
Institut für Finanzwissenschaft  
D-48143 Münster, Wilmergasse 6 – 8

## **Wissenschaftliche Politikberatung**

### **Beiräte von Ministerien als politikberatende Institutionen**

*Heinz Grosseckler*

1. Themenabgrenzung und Vorgehensweise.....	1
2. Die Beratungslandschaft bis zur Mitte der sechziger Jahre .....	3
3. Zielgruppen der Beiräte in der entwickelten imperfekt-pluralistischen Medien- Demokratie deutscher Prägung .....	6
4. Themenwahl, Arbeitsweise und Beratungsziele .....	15
5. Zusammenfassung .....	21
Anhang .....	23
Literatur .....	25



## 1. Themenabgrenzung und Vorgehensweise

Es gibt in Deutschland eine sehr große Zahl von Wissenschaftlichen Beiräten bei Ministerien, die sich jedoch in Bezug auf Bedeutung, Größe, Zusammensetzung und politische Unabhängigkeit voneinander stark unterscheiden.<sup>1</sup> Um angesichts dieser Vielfalt einen empirisch fundierten Vortrag halten zu können, werde ich mich im Folgenden auf die Tätigkeit der ältesten beiden Beiräte im Bereich der Wirtschaftspolitik beschränken: der so genannten Schwesterbeiräte beim Bundeswirtschafts- und beim Bundesfinanzministerium. Sie sind beide älter als 50 Jahre, d.h. sie wurden noch vor der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland gegründet, und zwar um *Erhard* beim Aufbau der Marktwirtschaft zu unterstützen. Sie waren stark von ordoliberalem Gedankengut und damit institutionenökonomisch geprägt (*Kloten*, 1989, S. 48) und genossen (bzw. genießen noch) ein Ausmaß an Unabhängigkeit, das es bei anderen Institutionen nicht mehr geben dürfte:<sup>2</sup> Die ehrenamtlichen Mitglieder werden kooperiert; der Minister ernennt sie zwar, ist aber an Vorschläge des Beirats gebunden und hat kein Auswahl- oder Entlassungsrecht. Die Mitgliedschaft ist unbegrenzt und endet nur auf Wunsch oder durch Tod eines Mitglieds. Mit dem Erreichen des 70. Lebensjahres erlischt allerdings das Recht zur Neuwahl von Mitgliedern und zur Wahl des Vorsitzenden und des Stellvertretenden Vorsitzenden. Die Unabhängigkeit der Themenwahl ist satzungsmäßig gesichert, und der Minister muss die Gutachten veröffentlichen, wobei er allerdings den Zeitpunkt bestimmen darf.

Dies alles garantiert, dass weder gesellschaftliche Gruppen noch Parteien auf die Mitgliedschaft Einfluss nehmen können und dass – anders als es bei anderen Beiräten geschehen ist – auf unliebsame Gutachten bisher auch nicht mit einer Änderung der Zusammensetzung der Mitgliedschaft oder sonstigen Änderungsanforderungen reagiert werden konnte.<sup>3</sup> Vor allem garantiert es auch,

- dass ein Beirat nicht zu einem reinen Akklamationsgremium wird,

---

<sup>1</sup> *Hans Möller* (1973, S. XXII) hat im Vorwort zum Sammelband der Gutachten 1948 bis 1972 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft berichtet, dass es bereits in den siebziger Jahren über 3000 bei Bundesbehörden tätige Beiräte gab. Die Schätzungen sind allerdings sehr stark definitionsabhängig (*N. Thunert*, 2003, S. 31). Einen Überblick über die Entwicklung des Beiratswesens und Hintergrundinformationen dazu bieten *Kloten* (1989), *Krevert* (1993, S. 69 – 80) und *Müller-Armack* (1967). Einen internationalen Überblick über das ökonomische Beratungswesen seit dem Zweiten Weltkrieg findet man in *v. Beckerath/Giersch* (1963) und *Pechman* (1989). Vor diesem Krieg gab es keine Beiräte im heutigen Sinn. Die Beteiligung der Wissenschaft an der Vorbereitung politischer Entscheidungen erfolgte in Deutschland damals über persönliche Einflüsse und vor allem auch über den Verein für Socialpolitik sowie die Friedrich-List-Gesellschaft (näher hierzu *Borchardt*, 1992).

<sup>2</sup> Vgl. hierzu die im Anhang abgedruckte Satzung des Beirats beim Bundesministerium der Finanzen („Finanzbeirat“), die derjenigen des „Wirtschaftsbeirats“ weitgehend gleicht. Auch *Möller* (1973, S. XXII) schätzt die beiden Beiräte, die ihre Unabhängigkeit vor allem *Erhard* verdanken (*Cassel*, 2001, S. 131), als „ziemlich einzigartig“ ein.

<sup>3</sup> Wer aufmerksam verfolgt hat, welche politischen Beeinflussungsversuche es bei Räten mit zeitlich befristeten Mandaten gegeben hat, wird der Forderungen von *Berg/Cassel/Hartwig* (2003, S. 277) nach solch einem Limit sehr skeptisch gegenüberstehen.

- dass er nicht zu einem Pseudo-Legitimationsgremium verkommt, das nach Vorabsprache mit der politischen Führung eines Hauses Gestaltungsvorschläge liefert, welche der Führung genehm sind und anschließend als „wissenschaftlich fundiert und gefordert“ aufgegriffen werden, oder
- dass er keine „Kettenhund-Funktion“ wahrnimmt, d.h. Vorschläge macht, deren Wirkung in der Öffentlichkeit der Minister erst einmal testen möchte.

Deshalb erscheint mir die Themeneingrenzung auf die genannten beiden Beiräte gerechtfertigt. Beide genießen meiner Erfahrung nach auch ein relativ hohes Maß an Ansehen,<sup>4</sup> und sie werden von den Politikern immerhin so ernst genommen, dass man sich jedenfalls um sie bemüht und dass sie z.B. auch vom Parlament um die Behandlung von Themen gebeten werden. Außerdem sind beide Beiräte regelmäßig durch ein Mitglied im Sachverständigenrat vertreten,<sup>5</sup> und wenn Kommissionen wie etwa die Rürup-Kommission gebildet oder Hearings im Finanzausschuss abgehalten werden, wird der Finanzbeirat in der Regel ebenfalls um die Entsendung eines Mitglieds gebeten. Ich bin momentan Vorsitzender des Finanzbeirats und in dieser Eigenschaft kraft meines Amtes auch Mitglied des Wirtschaftsbeirats. Da meine Erfahrungen im Finanzbeirat aber natürlich größer sind, werde ich mich in meinem Vortrag hauptsächlich hierauf stützen.<sup>6</sup>

Im Folgenden werde ich zunächst auf die Gründungsperiode der beiden Schwesterbeiräte eingehen, in der völlig andere Arbeitsbedingungen als heute herrschten. Anschließend werde ich darlegen, welche Zielgruppen die Beiräte heute ansprechen und wie sie dem Ziel dienen können, einen Beitrag zur besseren Realisierung der konstitutionellen Interessen der Bürger zu leisten.

Ich würde gerne auch eine Erfolgsbilanz aufstellen, kann das aber nicht tun, weil zwar zahlreiche unserer Vorschläge umgesetzt worden sind, es in solchen Fällen in der Politik aber immer viele Väter und Mütter zu geben pflegt und gentestartige „Elternnachweise“ noch nicht existieren. Misserfolge gibt es natürlich auch; aber auch sie sind nicht eindeutig zu identifizieren, denn zunächst einmal in der Versenkung verschwundene Beiratsvorschläge sind häufig nach Jahren wieder aus Schubladen hervorgeholt und der Öffentlichkeit als neu präsentiert worden. Ich nenne als jüngste Beispiele nur die Gemeindegewerbesteuer und die Kapitalfundierung der Pflegeversicherung. Das sind relativ alte Vorschläge des *Wissenschaftlichen Beirats beim BMF* (1982 und 1990), von denen wir glaubten, dass wir sie als Beratungsmisserfolge abschreiben müssten, die heute aber wieder aufgegriffen worden sind und deren Schicksal auf einmal wieder offen ist. Ähnliches hat es auch früher schon gegeben (*Pohmer*, 1999, S. 22).

---

<sup>4</sup> So auch die Einschätzung von *Kloten* (2000, S. 9).

<sup>5</sup> Zur Vertretung der Beiräte im Sachverständigenrat und spezielle zum Verhältnis des Wirtschaftsbeirats zum Sachverständigenrat (seinem „Kind“) vgl. *Kloten* (1995).

<sup>6</sup> Es dürfte sich von selbst verstehen, sei sicherheitshalber aber noch einmal betont, dass ich hier meine ganz persönliche Meinung äußere und nicht etwa für den Finanzbeirat spreche.

## 2. Die Beratungslandschaft bis zur Mitte der sechziger Jahre

Wer die Entstehung des Finanz- und vor allem des Wirtschaftsbeirats verstehen will, muss gedanklich bis in die Weimarer Republik und die Entwicklung des Ordoliberalismus in den dreißiger Jahren zurückgehen. In Deutschland wuchs damals eine Generation von Wirtschaftswissenschaftlern auf, die aus unmittelbarer Anschauung den Wechsel von einer im 19. Jahrhundert zunächst noch realisierten Freien Marktwirtschaft zur Kapitalistischen Verbandswirtschaft der Weimarer Republik und schließlich zur Kapitalistischen Zentralverwaltungswirtschaft des Dritten Reiches miterlebt und gleichzeitig den Aufbau der Sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft in der Sowjetunion beobachtet hatten. In einem kürzlich erschienenen Sonderband der „Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte“ über das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard hat *Bernhard Löffler* (2002) u.a. herausgearbeitet, was dieser Lebenshintergrund zusammen mit den Kriegserlebnissen für Folgen für das Denken der Wirtschaftswissenschaftler hatte, die in der Nachkriegszeit in Deutschland als führend angesehen wurden: Nirgendwo sonst auf der Welt befasste man sich so intensiv mit der Funktionsweise unterschiedlicher Wirtschaftssysteme, nirgendwo sonst auf der Welt stand man so sehr zu der Idee, dass ein Wirtschaftssystem planvoll errichtet und gefestigt werden muss, nirgendwo sonst in der Welt entstand ein so enges „universitäres Verbundnetz“ (*Löffler*, S. 78) politisch orientierter Professoren. Diese versorgten *Ludwig Erhard*, ihren „politischen Patron“ (*Schwarz*, 1999, S. 38), zielbewusst mit ordoliberal ausgebildeten Doktor-schülern vor allem aus den Universitäten Freiburg, Köln, Mainz, Münster und München (*Löffler*, S. 70 – 86) und setzten sich „aus Passion“ (*Müller-Armack*, 1996, S. 291) für eine Verwissenschaftlichung der Wirtschaftspolitik ein.<sup>7</sup>

Vor diesem zeitgeschichtlichen Hintergrund trafen sich am 23.01.1948 auf Einladung der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebiets 17 deutsche Wirtschaftswissenschaftler und beschlossen, mit der Leitung der damals obersten deutschen Wirtschaftsbehörde einen Beirat zu bilden, der später den Namen „*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft*“ annahm. Ein Großteil von ihnen – so etwa *Franz Böhm*, *Walter Eucken*, *Adolf Lampe*, *Ernst Preiser* und *Theodor Wessels* – hatte bereits während des Krieges in der mit der Freiburger Schule eng verbundenen „Arbeitsgemeinschaft Beckerath“ an Plänen für den Wiederaufbau einer Marktwirtschaft gearbeitet. *Von Beckerath* wurde im Anschluss an *Böhm* und *Sauermann* von 1950 bis 1964 auch wieder Vorsitzender des Beirats. *Müller Armack* und *Schiller* gehörten ebenfalls zu den Gründungsmitgliedern. Der Beirat genoss von Anfang an seine – später auch in der Satzung verankerte – Unabhängigkeit, und ein Großteil seiner Mitglieder war mit *Erhard* gut bekannt oder sogar freundschaftlich verbunden. Zusammen mit *Erhards* Streben nach einem intensiven Kontakt mit der Wissenschaft (*Löffler*,

---

<sup>7</sup> Wer die Namen der damals vermittelten Schüler i.w.S. bei *Löffler* nachliest, sieht sich mit einem Who is Who der später einflussreichsten deutschen Spitzenbeamten in den Ministerien, der Bundesbank, dem Kartellamt und den europäischen Institutionen konfrontiert. Zur Geschichte des Ordoliberalismus und der von seinen Anhängern verfolgten Implementationsstrategie vgl. *Grossekettler* (1997, insb. S. 72 - 89).

2002, S. 83) führte dies dazu, dass man viele Probleme bereits im Professorenkreis mit dem Minister vordiskutierte und damit schon in der Anfangsphase ordnungspolitisch bedeutsamer Entscheidungen Einfluss auf die Denkrichtung nahm, die im Ministerium dann aufgenommen und weiterentwickelt wurde. Der Beirat genoss deshalb unter dessen Mitarbeitern ein außerordentlich hohes Ansehen (Löffler, 2002, S. 83). *Beckerath* bestand noch dazu stets darauf, dass es nicht nur darum gehen könne, dem Wirtschaftsministerium zu fachlich fundiertem Rat zu verhelfen, sondern dass auch ein Gegengewicht zu einseitig organisierten Interessen gefunden werden müsse (Löffler, 2002, S. 75). Sieht man sich insbesondere die Gutachten der Anfangsjahre an, wird deutlich, dass der Beirat auf alle Grundprobleme eingegangen ist, die sich seinerzeit bei der Transformation der Kapitalistischen Zentralverwaltungswirtschaft in die Soziale Marktwirtschaft stellten. Wirtschaftsminister *Friedrichs* hat deshalb 1973 wohl mit Recht betont, dass der Beirat sich besondere Verdienste in dieser Zeit der Grundlegung erworben habe (*Friedrichs*, 1973, S. XIII).<sup>8</sup>

Das Gründungsdatum des *Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen* kann unterschiedlich festgelegt werden. Wie die damalige Vorsitzende, *Helga Pollak*, 1999 auf dem Festakt zum fünfzigjährigen Bestehen des Beirats betonte, hätte man statt des heute offiziellen Gründungstages „8. Februar 1949“ nämlich auch den 13. Mai 1948 zum Gründungstag des Beirats wählen können, der damals allerdings noch die inoffizielle Bezeichnung „Steuerbeirat“ trug (*Pollak*, 1999, S. 1 f.). Erst der seit dem 8. Februar 1949 unter dem Vorsitz von *Fritz Terhalle* tagende Beirat erhielt den Titel „Wissenschaftlicher Beirat der Verwaltung für Finanzen des Vereinigten Wirtschaftsgebiets“ und seit dem 23.03.1950 den Titel „Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen“. Das erste wirklich große Gutachten dieses Beirats betont, worauf es damals im Rahmen der öffentlichen Finanzen besonders ankam: Das leistungsfeindliche Steuerchaos musste beseitigt und ein auf die Funktionsweise der Marktwirtschaft zugeschnittenes Steuersystem entworfen werden. Nach verschiedenen kleineren Gutachten wurde der Beirat deshalb vom Bundesminister der Finanzen 1951 um ein Gutachten zur Vorbereitung einer großen Steuerreform gebeten. Hieraus ging 1953 ein Bericht über eine „Organische Steuerreform“ hervor, der sich durch bemerkenswerte ordnungspolitische Klarheit auszeichnete und ein starkes Gewicht auf allokatorentheoretische Überlegungen legte.<sup>9</sup> Das war für die damalige, einseitig von der Idee des Leistungsfähigkeitsprinzips beherrschte Steuerliteratur ein Novum.

Im Finanzbeirat wurde ebenso wie im Wirtschaftsbeirat nicht nur an Gutachten gearbeitet, sondern auch mit der höheren Ministerialbürokratie diskutiert. Es gab zunächst – vor allem unter dem Minister *Schäffer* – aber kein so enges Verhältnis zum Minister wie im Wirtschaftsbeirat unter *Erhard*. Später hat sich dies gebessert (Löffler, 2002, S. 83 f.). Der Finanzbeirat hat allerdings stets mehr technisch-detaillierte Arbeiten verfasst als der Wirtschaftsbeirat und damit vielleicht auch ein Feld beackert, das aus der zunächst einseitig juristisch geprägten Sicht des Hauses durch eine größere Zahl von Steinen des Anstoßes gekennzeichnet war.

---

<sup>8</sup> So auch *Kloten* (1989, S. 59).

<sup>9</sup> Zu dieser Einschätzung vgl. *Pohmer* (1999, S. 17 f.).

Der Wirtschafts- und der Finanzbeirat haben im Laufe ihrer Geschichte eine große Zahl von Stellungnahmen und Gutachten veröffentlicht, darunter auch gemeinsame.<sup>10</sup> Dabei stimmten sie in ihren ordnungspolitischen Einstellungen grundsätzlich überein; der Wirtschaftsbeirat hat tendenziell aber eher kürzere Gutachten verabschiedet, die an ordnungspolitischen Grundsatzfragen orientiert waren, während der Finanzbeirat – wie gerade angedeutet – stärker technisch-detailliert argumentiert und alle großen Steuer-, Haushalts- und Finanzausgleichsänderungen begleitet und zum Teil auch initiiert hat, so etwa die Reform der Umsatzsteuer und die inzwischen wieder rückgängig gemachte Reform der Körperschaftsteuer von 1977 (*Pohmer*, 1999, S. 21 f. und S. 24 f.).

Das Veröffentlichungsklima war vor allem in der unmittelbaren Nachkriegsperiode allerdings ein ganz anderes als heute: *Erhard* verfügte als „Vater des Wirtschaftswunders“ über eine unglaubliche Reputation in der Bevölkerung und wusste das auch zu nutzen; Fachleuten und Fachgutachten wurde zudem generell ein recht großes Maß an Vertrauen entgegen gebracht, das sich dann auch in ausführlichen Pressemeldungen niederschlug. *Löffler* (2002, S. 260) zitiert in diesem Zusammenhang die Ergebnisse einer Meinungsumfrage der Bundesregierung mit der folgenden Kernaussage: „Wir haben bei der ganzen Werbung im politischen Vorfeld festgestellt, dass die reinen Parteipolitiker am allerwenigsten ziehen [...]. Der Deutsche (lässt) sich eben viel lieber durch so genannte Fachleute ansprechen als durch Berufspolitiker“. Ähnliches hat auch *v. Nell-Breuning* (1963, S. 163) konstatiert. Diese Grundhaltung wurde noch dazu dadurch verstärkt, dass in der genannten Periode viele Grundsatzfragen zur Einführung und Absicherung der Marktwirtschaft entschieden werden mussten. Das hatte zur Folge, dass es immer wieder auch zu emotional geführten Debatten kam, dass es um *Erhard* einen Kreis von engagierten Journalisten gab (scherzhaft als „Brigade Erhard“ bezeichnet), dass Aufklärung der Bevölkerung über die Vorzüge und Funktionsweise einer Marktwirtschaft ein von vielen Institutionen einhellig betriebenes Programm war und dass Wirtschaftspolitik in weiten Kreisen der Bevölkerung als geradezu spannend angesehen wurde und deshalb auch aus rein journalistischer Sicht ein aufregendes Thema darstellte.<sup>11</sup> Kurz: Die Beiräte brauchten sich in dieser Periode über die Rezeption ihrer Gutachten in der Öffentlichkeit keine Sorgen zu machen; das Interesse der Bevölkerung und der Medien war gegeben, es ging allenfalls darum, Kompliziertes möglichst einfach auszudrücken. Diese Situation unterschied sich grundsätzlich von der heutigen, in der die Beiräte jedenfalls dann vor einem ernsthaften Kommunikationsproblem stünden, wenn es ihnen mit ihren Veröffentlichungen ausschließlich um eine direkte Aufklärung der Bevölkerung ginge und wenn ihr Beitrag zur Versachlichung der Politik einzig darin bestünde, dass eine auf diese Weise aufgeklärte Wählerschaft anderen Politikern eine Chance gibt als eine lediglich von Interessenten- und Parteimeinungen abhängige. Hierauf ist nun einzugehen.

---

<sup>10</sup> Zu den Gutachten des Finanzbeirats gibt es mittlerweile drei Sammelbände, die jeweils vom *Bundesministerium der Finanzen* (1974, 1988, 1999) herausgegeben wurden und die Gutachten und Stellungnahmen von 1949 – 1998 enthalten. Die Gutachten des Wirtschaftsbeirats werden in ähnlicher Weise vom *Bundesministerium für Wirtschaft* (1973, 1998, 2000, 2000a) als Sammelbände herausgegeben.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu *Grosseckler* (1997, S. 83 – 87) und *Steves* (1972).

### 3. Zielgruppen der Beiräte in der entwickelten imperfekt-pluralistischen Medien-Demokratie deutscher Prägung

Die Umstände, unter denen die Beiräte heute agieren, sind wie gesagt wesentlich ungünstiger als in der Frühphase der Bundesrepublik (*Kloten*, 1989, S. 62 f., u. 2000).<sup>12</sup> Von Politikern werden Hinweise auf ökonomische Gesetze (auch auf empirisch gut bewährte) gerne einfach als „Meinungen“ interpretiert (*Priddat*, 1999, S. 152) und von manchen Medien ebenfalls. Negative Konsequenzen einer solchen Fehleinschätzung (bzw. Überschätzung der eigenen Macht) fallen oft nicht auf, weil die Wirkungen ökonomischer Gesetze vielfach erst mit Verzögerungen eintreten und zudem von einer Fülle zusätzlicher Ereignisse überdeckt werden können. In Teilen der Literatur zur Politikberatung wird vor diesem geänderten Hintergrund unterstellt, dass die Beiräte heute ein ausgeprägtes Vermittlungsproblem für ihre Botschaften hätten. Ausgangspunkt für diese Vermutung sind Unterscheidungen zwischen Inside- und Outside-Beratung einerseits bzw. Politik- (oder Bürger-) Beratung und Politikerberatung andererseits.<sup>13</sup> Bei den Politikern wird dabei als Beratungsinteresse unterstellt, dass sie sich jederzeit Fachwissen verfügbar machen wollen, welches sie im Rahmen ihrer politischen Machtkämpfe einsetzen können. Deshalb seien sie an diskreter Beratung durch kompetente Vollzeitkräfte interessiert, also an Inside-Beratung. Bürger seien dagegen in der Demokratie aufgrund ihrer Informationskosten ohne Beratung rational uninformiert, hätten aber durchaus ein konstitutionelles Interesse an konkurrierenden Politikvorschlägen durch kompetente und medienwirksam aufbereitete Outside-Beratung.<sup>14</sup> Solch eine Beratung wird damit zu einem meritorischen Vertrauensgut, und die rationale Uninformiertheit der Wähler macht die heutige Demokratie zusammen mit der Nichtorganisierbarkeit vieler Großgruppen zu einer imperfekt-pluralistischen.

Aus Überlegungen wie den vorstehenden wird z.B. von *Cassel* (2001, S. 226 f.) der Schluss gezogen, dass die Beiräte in ihrer jetzigen Form aufgelöst werden sollten, weil sie sich in einer „Zwitterposition“ befänden, die sowohl eine effiziente Bürger- als auch eine effiziente Politikerberatung ausschließe: Eine sinnvolle Bürgerberatung setze aus Glaubwürdigkeitsgründen eine organisatorische und finanzielle Trennung von der Regierung und darüber hinaus einen professionellen Umgang mit den Medien voraus, die Politikerberatung dagegen ein enges Verhältnis zur Regierung und eine Tätigkeit als jederzeit verfügbare Vollzeitkraft. Ersteres werde am besten von privaten Organisationen wie etwa den amerikanischen Think tanks geleistet, letzteres dagegen von Wissenschaftlern, die – ähnlich wieder wie in Amerika – auf Zeit in den Regierungsapparat wechselten. Die Beiräte lieferten Gutachten, die auf ordnungspolitische Bürgerberatung zielen. Sie dokumentierten wegen ihrer Zuordnung zu den Ministerien aus der Sicht der Bürger aber ihre Unabhängigkeit nicht deutlich genug, und sie lieferten ihrem unmittelbaren Auftraggeber – dem Minister – Gutachten, an denen dieser aus

---

<sup>12</sup> Die Verschlechterung des Beratungsklimas in Deutschland entspricht anscheinend einem weltweiten Trend. Vgl. *Nelson* (1989, S. 10 – 22).

<sup>13</sup> Vgl. z.B. *Cassel* (2001, S. 78 und S. 225 – 227) sowie *Schmidt* (1990, S. 4) und *Wagner/Hauser/Zimmermann* (2000, S. 11). Ähnlich auch *Apolte/Wilke* (1998).

<sup>14</sup> Ich betrachte die Ausdrücke „rationale Uninformiertheit der Wähler“ und „konstitutionelle Interessen der Bürger“ als eingeführte Fachworte der Institutionenökonomik, die nicht mehr definiert zu werden brauchen, und verweise in diesem Zusammenhang auf *Erlei/Leschke/Sauerland* (1999, insb. Kapitel 8, S. 419 ff.) und die dort genannte Literatur.

seiner Sicht als machtorientierter Politiker nicht wirklich interessiert sei. Er verwende sie allenfalls in Ausschnitten, um seinen eigenen Aktionen eine Schein-Legitimität zu verleihen.

Die Verfechter der eben geschilderten Auffassung könnten sich dadurch bestätigt fühlen, dass BMWA-Staatssekretär *Tacke* insbesondere am Wirtschaftsbeirat in neuerer Zeit mehrfach Kritik geäußert und dabei auch die Lebenszeitberufung und die Art der Themenwahl als diskussionswürdig bezeichnet hat, die beide wesentliche Elemente der Unabhängigkeit sind.<sup>15</sup> Ein Teil der Mitglieder des Wirtschaftsbeirats sieht hierin einen ersten Versuch zur Beseitigung der Unabhängigkeit und zur Schaffung der Möglichkeit, diesen Beirat – wie andere Beratungsinstitutionen vorher schon – verhältnismäßig rasch parteipolitisch „einfärben“ zu können. Einige sind ausgetreten, weitere sehen sich in ihrer negativen Lageeinschätzung dadurch gestützt, dass neuere Gutachten beim jetzigen Bundeswirtschaftsminister wohl auf großen Unwillen gestoßen sind. Wieder andere Mitglieder des Wirtschaftsbeirats nehmen *Tackes* Attacke nicht so ernst und betrachten sie als Aufforderung, die Beiratsarbeit in mehr technischer Hinsicht zu verbessern, also z.B. die Beratungsdauer von Gutachten zu verkürzen. Im bzw. am Finanzbeirat hat es eine ähnliche Kritik bisher nicht gegeben; man kann – ganz im Gegenteil – von einem Verhältnis sprechen, das trotz kritischer Äußerungen des Beirats eher harmonisch ist. Dies zeigt sich rein äußerlich z.B. darin, dass der Minister seine Politik öfter im Beirat erläutert und die Mitglieder regelmäßig zu Arbeitsessen einlädt.

Wertete man *Tackes* Äußerungen als Versuch, seinen Beirat einzuschüchtern, oder gar als einen ersten Schritt zur Umbildung in ein Akklamationsgremium – eine Einschätzung, die durchaus spekulativ ist und die ich persönlich so nicht teile –, so könnte man dies wie gesagt als Bestätigung dafür ansehen, dass die Politiker nicht an Bürgerberatung interessiert sind und nicht einsehen, warum sie Kritikern auch noch ein Forum bieten sollen. In ähnlicher Weise könnte man *Tackes* Bemerkung interpretieren, dass er sich notwendige Informationen lieber bei kommerziellen Beratungsinstitutionen einkaufe. Letzteres ist in einem gewissen Umfang nachvollziehbar und berechtigt, denn ein ehrenamtlicher Beirat ohne ständigen Arbeitsstab ist – wenn es um kurzfristig benötigte Ausarbeitungen geht – gar nicht in der Lage, die für die Regierungsarbeit notwendigen Informationen zu erheben und auszuwerten. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht haben kommerzielle Berater aber auch Nachteile, denn sie tendieren im Interesse einer langfristigen Kundenbindung dahin, ihren politischen Geldgebern genau das zu liefern, was diese gerne hören und machtpolitisch ausnutzen möchten; sie können deshalb – anders als ein unabhängiger Beirat – von der Politik und/oder der Verwaltung gezielt eingesetzt werden.<sup>16</sup> In einem gewissen Sinn gilt dies auch für Gutachten, die nicht von Beratungs-

---

<sup>15</sup> *Tackes* Äußerungen sind mir vor allem aus Gesprächen mit den Mitgliedern des Wirtschaftsbeirats bekannt. Einen Teil findet man auch referiert in *Horn* (2003). Auf die in diesem Artikel ebenfalls angeführten Äußerungen des SPD-Politikers *L. Stiegler*, der die „Schnauze voll von Professorengeschwätz“ hat und in diesem Zusammenhang von einer „Ejaculatio praecox“ spricht, braucht man – so meine ich – nicht näher einzugehen.

<sup>16</sup> Der Verfasser war Offizier auf Zeit und hat als junger Professor das Angebot wahrgenommen, eine Admiralstabsausbildung für Reserveoffiziere zu erhalten. Anschließend hat er mehrfach im Führungsstab der Marine im Verteidigungsministerium Wehrübungen abgeleistet. Hierbei hat er als Referent für Grundsatzfragen der Logistik gearbeitet und Gelegenheit gehabt, eine Reihe von kommerziellen Studien betriebswirtschaftlicher Art auszuwerten. Der alles beherrschende Eindruck dabei war: Diese Studien sind fachlich schlecht und können inhaltlich als „sehr teuer bezahlte und aufwändig verpackte heiße Luft“ charakterisiert werden. Sie entsprachen aber im Tenor den Wünschen großer Teile der Arbeitsebene des Ministeriums. Auf der anderen Seite kann nicht geleugnet werden, dass die Verwaltung in manchen Bereichen auf Consulting-

unternehmen, sondern von einzelnen Wissenschaftlern erstellt werden, die immerhin um ihre Reputation fürchten müssen. „Parteigutachten“ pflegen nämlich nicht so sehr in den Kritikprozess einbezogen zu werden, der sonst unter Wissenschaftlern dafür sorgt, dass möglichst objektive Erkenntnisse zu Tage gefördert werden.<sup>17</sup>

Aber auch angesichts von *Tackes* Thesen meine ich, dass die vor allem von *Cassel* vorgebrachte Kritik Wesentliches übersieht und zu Ergebnissen gelangt, die für eine Bürgerberatung in Deutschland unerwünschte Konsequenzen haben könnte. Dies möchte ich begründen, indem ich auf die *Zielgruppen* eingehe, die bei der Beiratsarbeit ins Auge gefasst werden müssen; dies sind nämlich deutlich mehr Gruppen als diejenigen der Regierungspolitiker und der Bürger. Hinzu kommt, dass der Indikator „Medienpräsenz“ angesichts der Flüchtigkeit von medialen Eindrücken und der rationalen Uninformiertheit der meisten Wähler für sich allein genommen ein schlechter Indikator für Erfolge bei der Wahrnehmung konstitutioneller Interessen der Bürger ist und dass man jedenfalls bei bestimmten Zielgruppen bessere Indikatoren ausmachen kann.

Eine *erste Zielgruppe* der Beiratsarbeit bilden in der Tat *Regierungspolitiker*, beim Finanz- bzw. Wirtschaftsbeirat also vorrangig der Bundesfinanz- und der Bundeswirtschaftsminister, der Bundeskanzler und – in Abhängigkeit vom Thema – zum Teil auch andere Minister (in neuerer Zeit z.B. mehrfach der Sozialminister). Ich halte es auch für erfahrungskonform, dass diese Politiker vorrangig an interner Beratung und an Akklamation interessiert sind, nicht aber an Aufklärung über die konstitutionellen Interessen der Bürger und an deren ernsthafter Information. Das ist aber nicht die ganze Wahrheit, denn es gibt auch unter den Spitzenpolitikern nicht nur reine Opportunisten: Obwohl sich natürlich gerade sie in Machtkämpfen bewähren mussten und bewährt haben, findet man auch unter ihnen Vertreter mit einer mehr staatsmännischen Orientierung, die sich jedenfalls dann für ordnungspolitische Verbesserungen einsetzen, wenn dies machtpolitisch nicht zu schädlich ist.<sup>18</sup> Und selbst rein opportunistische Regierungspolitiker brauchen einerseits Argumente zur Abwehr von Lobbyistenwünschen, denen sie selbst – aus welchen Gründen auch immer – nicht folgen wollen, und andererseits Ideen, die sich politisch vermarkten lassen. Solche Argumente und Ideen können nicht nur von internen, sondern auch von externen Beratern produziert werden, noch dazu von solchen, deren Rat so preiswert ist, wie derjenige von ehrenamtlich tätigen Beiräten. Diese haben hierbei den Vorteil, dass sie nicht – wie kommerzielle Berater oder von Mäzenen oder Stiftungen finanzierte Institutionen – dauernd „in den Schlagzeilen sein“ müssen, sondern sich auch auf solche Fragen einer langfristig sinnvollen Weiterentwicklung des ordnungspolitischen Rahmens konzentrieren können, die sich nicht auf maximal zwei Seiten darstellen lassen. Ich halte es deshalb nicht für vorgeschoben, wenn der jetzige Bundesfinanzminister uns gegenüber wiederholt betont hat, dass er politisch weniger an aktuellen Stellungnahmen interessiert sei, sondern an programmatischen Gutachten, die zeigen, in welcher Weise man das Haushaltsrecht, das Steuersystem und die Finanzverfassung in Deutschland und Europa weiterentwickeln könnte. Wer den Zeitdruck kennt, unter dem gerade die führenden Politiker und ihre internen Berater arbeiten, und wer sieht, wie sehr sie sich auf aktuelles Krisenmanage-

---

Unternehmen angewiesen ist, z.B. bei der Einführung von EDV-gestützten Kosten- und Leistungsrechnungen.

<sup>17</sup> Hierzu und zum eher seltenen Fall der Kritik von konträren Parteigutachten vgl. *Kirchgässner* (1996).

<sup>18</sup> Vgl. zu dieser Einschätzung *Krause-Junk* (1999, S. 9).

ment und Machtspiele mit anderen Politikern konzentrieren müssen, wird es glaubhaft finden, dass sie an Ideenproduzenten und an einem Ideenreservoir interessiert sind, auf das sie zurückgreifen können, wenn es sich politisch anbietet. Und ist es wirklich abwegig anzunehmen, dass auch reine Machtpolitiker irgendwann an ihr Erscheinungsbild in den Geschichtsbüchern denken und deshalb auch Reformen durchführen möchten, die man später als im konstitutionellen Interesse der Bürger liegend betrachten und mit dem Namen dieser Machtpolitiker verknüpfen kann?

Ich möchte diese Überlegung an einem Beispiel illustrieren. Der Haushaltsausschuss des Bundestages hat beim Finanzbeirat angefragt, ob er es für zweckmäßig halte, nach dem Vorbild von Ländern wie etwa den USA eine Nachhaltigkeitsberichterstattung einzuführen. Der Beirat hat diese Anregung aufgegriffen und ein Gutachten zur „Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik“ erstellt, in dem entsprechende Messkonzepte untersucht und miteinander verglichen worden sind.<sup>19</sup> Auch der Sachverständigenrat hat das Thema zwischenzeitlich aufgegriffen (JG 2003/04, TZ 438 ff. und 765 ff.), und das Finanzministerium hat auf diesen Vorarbeiten aufbauend ein Konzept für eine Nachhaltigkeitsberichterstattung entwickelt, das in diesem Jahr erstmals zu einem einschlägigen Bericht führen wird. Will man wirklich behaupten, dass sich der Beirat bei der Ausarbeitung dieses Gutachtens in einer Zwitterposition befunden und ein letztlich der Bürgerberatung dienendes Gutachten dem politisch falschen Adressaten abgeliefert habe? Ergo: Zwischen den konstitutionellen Interessen von Bürgern und den Interessen von Regierungspolitikern *kann* ein Konflikt bestehen, aber es *muss nicht immer so sein*. Allein deshalb schon kann es auch heute noch eine Marktlücke für Beiratsgutachten geben, die im Sinne der Bürger *und* des Ministers liegen.

Als *zweite Zielgruppe* des Beirats kommen *Nicht-Regierungspolitiker* in Frage. Das können „normale“ Politiker der jeweiligen Regierungspartei(en) sein, aber auch Oppositionspolitiker. Für sie gilt ebenfalls, dass sie an der Produktion von Ideen interessiert sind, die sie zum Zwecke der eigenen Profilierung oder auch aus einer staatsmännischen Haltung heraus aufgreifen können. Als Indiz für die Richtigkeit dieser Vermutung mag dienen, dass mich vor kurzem ein Bundestagsabgeordneter angerufen und darum gebeten hat, die Mitglieder des Haushalts- und des Finanzausschusses automatisch mit unseren Gutachten zu beliefern, weil Zeitungsmeldungen über unsere Gutachten und Kurzberichte in den Monatsberichten des BMF in der Flut der sonstigen Informationen unterzugehen drohten. Anlass für diese Anfrage war die Tatsache, dass der Abgeordnete nur durch eine Tagesschaumeldung auf eine Stellungnahme des Beirats mit Verbesserungsvorschlägen für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspakts aufmerksam wurde,<sup>20</sup> obwohl z.B. auch im Monatsbericht des Ministeriums darüber informiert worden war.<sup>21</sup> Der Abgeordnete war persönlich an dem Thema interessiert und wollte es weiter verfolgen. Das Ministerium hat die Ausweitung des Adressatenkreises inzwischen veranlasst.

Eine *dritte Zielgruppe* der Beiräte bildet die Verwaltung, insbesondere die jeweilige *Ministerialverwaltung*. In der Startphase der Bundesrepublik mussten die Beiratsmitglieder den seinerzeitigen Mangel an Wirtschaftswissenschaftlern in der Ministerialbürokratie auszugleichen versuchen und auch bei der laufenden Wirtschaftsbeobachtung aushelfen, da es damals weder den Sachverständigenrat noch eine hinreichend ausgebaute Konjunkturbeobachtung

---

<sup>19</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2001).

<sup>20</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2003).

<sup>21</sup> Bundesministerium der Finanzen (2003).

gab. Inzwischen findet man im Wirtschafts- und im Finanzministerium aber ausgezeichnete Volkswirte (auch wenn es – so *Gersemann*, 1997 – immer noch zu wenige mit zu wenig Einfluss sein mögen), und die Wirtschaftsbeobachtung ist ein Spezialgebiet des Sachverständigenrats und der großen Konjunkturforschungsinstitute geworden. Diese Aufgaben sind also weitgehend entfallen. Dafür gibt es aber andere Aufgaben, denen sich der Finanzbeirat meiner Meinung nach neben der ordnungspolitischen Beratung i.e.S. in Zukunft stärker widmen sollte.

Zum einen haben wir im Rahmen der Bearbeitung von europäischen und von Finanzausgleichsthemen festgestellt, dass die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen von Ländern, Bund und EU, dem Statistischen Bundesamt, der Bundesbank und der EZB zuweilen nicht funktioniert und dass ein Beirat über die Anhörung von Vertretern dieser verschiedenen Verwaltungen Informationslücken in manchen Themenbereichen beseitigen kann. Manchmal – wenn auch selten – geht es sogar darum, auf Verwaltungsstrategien zu reagieren, die darauf hinauslaufen, dass eine Verwaltung einer anderen bewusst Informationen vorenthält oder Fehlannahmen aus taktischen Überlegungen nicht beseitigt. Ein Beirat, der Vertreter verschiedener Verwaltungen zu einem bestimmten Thema anhören kann, hat somit die Möglichkeit, Informationsflüsse zu verbessern.

Zum anderen haben Gespräche im Finanzministerium gezeigt, dass einerseits auch die Ministerialverwaltung nicht selten nach „Munition“ zur Abwehr von Lobbywünschen sucht und dass darüber hinaus viele der dort tätigen Beamten gerne Anschluss an die Entwicklung der Wissenschaft halten würden (und dies – objektiv gesehen – auch halten sollten), dass sie dies wegen ihrer laufenden Arbeitsbelastung aber nicht zufriedenstellend können (so auch *Kloten*, 1989, S. 57). Hier kann der Beirat aushelfen, indem er Gutachten verfertigt, die Einseitigkeiten von Lobbywünschen aufdecken oder einen komprimierten Überblick über relevante Entwicklungen in bestimmten Bereichen vermitteln, und indem Teile von Beiratssitzungen für mit dem Ministerium abgestimmte Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen genutzt werden. Vergleichende Darstellungen etwa der internationalen Entwicklungen von Steuersystemen (oder Teilen davon) und Diskussionen darüber sind (nicht nur, aber vor allem) für Beamte aus der Grundsatz- und der Steuerabteilung interessant und können als eine Art der Beratung angesehen werden, von der über die Köpfe der Diskussionsteilnehmer ein informeller Einfluss ausgeht. Außerdem lassen sich über den Beirat Mitglieder für andere Beratungsgremien gewinnen (*Franz*, 2000, S. 57), fähige Beamte für das Finanzministerium vermitteln und Netzwerk-Verbindungen zu Nicht-Mitgliedern knüpfen, die zur entgeltlichen Bearbeitung von Spezialfragen geeignet sind, an denen das Ministerium ein Interesse hat. Alle diese Verbindungswege in den Bereich der Wissenschaft werden vom Finanzministerium genutzt.

Aus der Sicht der Beiratsmitglieder wäre es besonders befriedigend, wenn die Verwaltung den Beirat über diese Zusammenarbeit hinaus auch als kritischen Diskussionspartner („Sparring-Partner“) für neue Gesetzesentwürfe betrachten und ihn bewusst in einer ähnlichen Weise einsetzen würde, wie man dies im wissenschaftlichen Bereich bei der Vordiskussion von Veröffentlichungen mit Kollegen und Assistenten tut. Dies hat es gegeben, es ist aber nicht die Regel.<sup>22</sup> Meist kamen Beiratsmitglieder erst bei Hearings des Finanzausschusses ins Spiel.

---

<sup>22</sup> Beispiele findet man bei *Pohmer* (1999, S. 20 f.). Bei einer Befragung haben Ministerialbeamte angegeben, dass Beiräte diese Aufgabe erfüllten (*Mayer/Görgen*, 1979, S. 31); ihre Beratungseffizienz – insbesondere im Sinne von Schnelligkeit und unmittelbarer Politikrelevanz – wurde allerdings als niedriger als die von Ad-hoc-Gruppen und inoffiziellen Gesprächspartnern eingeschätzt (ebenda, S. 37).

Aus der Sicht der Beamten gibt es hier anscheinend eine gewisse Scheu, die vielleicht auch mit der Befürchtung zusammenhängt, dass eine Diskussion im Beirat die informelle Vorab-Koordination im Ministerium und zwischen Ministerien erschweren könnte oder dass – trotz der Verschwiegenheitspflicht der Mitglieder – noch in der Frühphase befindliche politische Überlegungen zu schnell in die Öffentlichkeit getragen werden. Diesen Befürchtungen ließe sich dadurch Rechnung tragen, dass die Beiratsmitglieder für eventuelle Stellungnahmen zu Referentenentwürfen eine längere Veröffentlichungssperre und die Selbstverpflichtung akzeptieren, die gewonnenen Zusatzinformationen erst dann in eigenen Publikationen zu verwerthen, wenn ihre Veröffentlichung vom Ministerium nicht mehr als schädlich angesehen wird. In der Literatur wird neben der Furcht vor einer Veröffentlichung von noch in der internen Diskussion befindlicher Ideen allerdings ein weiteres Kooperationshindernis angeführt: die Befürchtung von Beamten, dass ihnen eine Konkurrenz bei der Zulieferung von Expertenwissen an Politiker und/oder andere Beamte erwachsen könnte (Krevert, 1993, S. 82 – 86).

Neben den vorstehend geschilderten Formen der Interaktion mit der Ministerialverwaltung gibt es eine informelle Beeinflussung, die schwerer nachweisbar, nach Gesprächen mit Beamten aber durchaus nicht unwichtig ist; sie ergibt sich daraus, dass Diskussionen im Beirat mit Vertretern der „Arbeitsebene“ des Ministeriums ebenso wie Gutachten und Stellungnahmen mehr oder weniger unbewusst in die Gestaltungsvorschläge eingehen, die von Referenten ausgearbeitet werden.<sup>23</sup>

Eine *vierte und sehr wichtige Zielgruppe* des Beirats bilden die Gerichte, vor allem das *Bundesverfassungsgericht* und der *EuGH*. In der Rechtsprechung der höheren Gerichte vollzieht sich nämlich mehr und mehr ein Einstellungswandel: Nach einer als „Gemeinwohrlichtigkeit des Rechts“ bezeichneten Maxime wird vom Staat verlangt, dass er im Rahmen seiner Gesetzgebung auch dem Gedanken der *Sachgerechtigkeit* Rechnung trägt und dass seiner Souveränität deshalb nicht nur von den Menschenrechten Schranken gesetzt werden.<sup>24</sup> Geistige Ansatzpunkte sind hier vor allem der Gleichheitsgrundsatz und das Übermaßverbot, d.h. die Forderung nach der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit von Regelungen, und zwar nicht nur von Verwaltungsakten, sondern auch von Gesetzen. Da bei einer solchen Beurteilung von Regelungen auch dem Stand der jeweiligen Fachwissenschaft Rechnung getragen werden muss, können sich hieraus beachtliche ordnungspolitische Konsequenzen ergeben: Der *Wissenschaftliche Beirat beim BMF* (2003) hat z.B. nachgewiesen, dass der so genannte Deutsche Stabilitätspakt *nicht* als eine Regelung angesehen werden kann, die EU-Recht so in deutsches Recht umsetzt, dass der Eignungsforderung auch unter Stressbedingungen Rechnung getragen wird. Käme es zu einer Klage der EU-Kommission vor dem EuGH, in der Deutschland deshalb eine Verletzung des Vertrages von Maastricht vorgeworfen wird, oder würde z.B. eine Bundestagsfraktion vor dem Bundesverfassungsgericht deswegen klagen, könnte dieses Gutachten deshalb eine rechtserhebliche Bedeutung erlangen. Analog könnte man mit Bezug auf die Stellungnahme des *Wissenschaftlichen Beirats beim BMF* (2000) zum so genannten „Maßstäbengesetz-Urteil“ des BVerfG einerseits und der tatsächlichen Umsetzung dieses Urteils im Finanzausgleichs- und Maßstäbengesetz 2005 andererseits argumentieren, denn diese Umsetzung widerspricht fachwissenschaftlichen Erkenntnissen und dürfte noch dazu aus formalrechtlichen Gründen verfassungswidrig sein. In der EU sind im Rahmen der so genannten *Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung* z.B. versteckte Protektionsmaß-

<sup>23</sup> Ähnlich auch Zimmermann (2003, S. 13 f.).

<sup>24</sup> Einzelnachweise bei Grosseckler (2000, S. 438 – 440).

nahmen vom EuGH ausgehebelt worden. Man kann sich deshalb vorstellen, dass Staaten wie Deutschland und Frankreich vom EuGH beigebracht wird, dass der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt für *alle* EWU-Länder gilt und dass bei seiner Umsetzung in Deutschland Überlegungen zu berücksichtigen sind, wie sie der Finanzbeirat in seiner Stellungnahme zum Deutschen Stabilitätspakt vorgetragen hat. Als wesentlich bei der Einschätzung der Gerichte als Zielgruppe ist die Tatsache zu werten, dass Richter kraft Amtes einen Sachverhalt umfassend würdigen und sich dabei auch mit den Ansichten der zuständigen Fachwissenschaft auseinandersetzen müssen. Sie sind deshalb an Gutachten anerkannter Autoren wie den Beiräten interessiert und stellen damit gleichsam eine geborene Zielgruppe insbesondere des Finanzbeirats dar, der von der Materie her häufiger als der Wirtschaftsbeirat Fragen behandelt, die für das Verfassungsgericht relevant sind.

Die *Fachkollegen* und damit auch Volkswirte in anderen Beratungsgremien und bei „ordnungspolitischen Mahnern“ wie Zentralbanken, Kartellämtern und Rechnungshöfen sowie internationalen Überwachungsorganisationen wie der EU-Kommission oder der OECD sind eine *fünfte Zielgruppe* des Beirats.<sup>25</sup> Bei Ihnen wird man – anders etwa als bei Politikern, Richtern und Bürgern – nicht davon ausgehen müssen, dass es Ihnen an Kenntnissen über bestimmte ökonomische Zusammenhänge fehlt. Sie haben in der Regel aber weniger Möglichkeiten als etwa der Finanzbeirat, Sachverständige aus der finanzpolitischen Praxis anzuhören und mit Angehörigen der Ministerialbürokratie zu diskutieren und Insider-Informationen zu erhalten. Darüber hinaus kann man bei der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen für wirtschafts- oder finanzpolitische Probleme oft verschiedene Wege einschlagen, und durch eine Diskussion in der Fachliteratur können Teilprobleme aufgedeckt werden, die ein Beirat vielleicht übersehen hat. Außerdem lassen sich durch Beiratsvorschläge – möglicherweise sogar überlegene – Konkurrenzvorschläge provozieren. Insbesondere wenn die Beiräte relevante Themen frühzeitig aufgreifen, können sie also die Rolle eines Agendasetters für wirtschafts- und finanzpolitisch relevante wirtschaftswissenschaftliche Diskussionen übernehmen.<sup>26</sup> Umgekehrt kann eine solche Diskussion auch dazu führen, dass Handlungsvorschläge als fachlich besser abgeklärt eingeschätzt werden können, wenn sie politisch relevant werden, und dass unter Fachleuten das Bewusstsein dafür steigt, dass es in bestimmten Bereichen überhaupt regelungsbedürftige Probleme gibt. Die Tatsache etwa, dass Deutschland über keinen funktionstüchtigen und belastungsfähigen nationalen Stabilitätspakt verfügt, war bis zur Veröffentlichung des einschlägigen Gutachtens des Finanzbeirats weder in der rechts- noch in der finanzwissenschaftlichen Literatur ein Thema, könnte und sollte aber ein solches werden. Dies dürfte dann auch die Bereitschaft der Ministerialbürokratie und der Politiker stärken, das Thema aufzugreifen, das heute tabuisiert wird, weil die damit verbundenen Kurzfristinteressen von Bund und Ländern konfliktieren.

Eine *sechste Zielgruppe* bilden die *Fachjournalisten*. Hier kann man zwei Teilgruppen unterscheiden. Eine erste ist in Medien tätig, die an aktuellen Kurzmeldungen mit hohem Schlagzeilenwert („Event-Charakter“) interessiert sind. Wer häufig in solchen Medien präsent sein will, muss diese Journalisten bedienen. Er wird dann aber vor dem Problem stehen, dass sich gerade komplizierte Zusammenhänge nicht in Schlagzeilenmeldungen komprimieren lassen und dass Schlagzeilen meist wohl auch keine nachhaltigen oder gar politisch relevanten

---

<sup>25</sup> Beispiele für die Übernahme von Beiratsvorschlägen durch andere Beratungsgremien findet man bei *Pohmer* (1999, S. 19 f.).

<sup>26</sup> Ähnlich *Wagner/Hauser/Zimmermann* (2002, S. 547).

Eindrücke hinterlassen. Deshalb stellt diese Gruppe von Journalisten für detailliertere Beiratsgutachten keine ideale Zielgruppe dar. Hinzu kommt, dass man unter diesen Journalisten häufig eine Nähe zum Boulevard und die Tendenz feststellen kann, Sachthemen auf persönliche Auseinandersetzungen zu reduzieren, etwa nach dem Motto „X-Beirat kritisiert Minister Y“.<sup>27</sup> Beiräte, die auf Medienpräsenz im Sinne von solchem Schlagzeilen-Journalismus aus sind, dürften sich bei den anderen Zielgruppen selbst diskreditieren; sie würden noch dazu vermutlich bald zu einer Verschlechterung des Klimas in der Zusammenarbeit mit dem eigenen Haus beitragen und sich damit eines Teils ihrer Wirkungsmöglichkeiten berauben. So gesehen erscheint mir eine undifferenzierte Forderung nach mehr Vertretung in den Medien problematisch (anderer Meinung sind *Apolte/Wilke*, 1998, S. 787, und *Berg/Cassel/Hartwig*, 2003, S. 276).

Anders verhält es sich mit Journalisten, die fachlich fundierte Hintergrundartikel schreiben oder fachlich anspruchsvolle Funk- oder Fernsehsendungen vorbereiten (also gerade nicht modische Talkshows, in denen alle durcheinanderschnattern und nichts zu Ende gedacht wird). Diese Journalisten können für Beiräte eine große Hilfe sein, weil sie Gutachten in für interessierte Laien gut lesbare Artikel bzw. informative Sendungen umsetzen können. Umgekehrt stellen Beiratsgutachten – das ist mir aus persönlichen Gesprächen bekannt – für solche Journalisten insbesondere dann eine wesentliche Arbeitserleichterung dar, wenn sie die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Lösungsvorschläge für wirtschafts- und finanzpolitische Probleme aufzeigen und den Fachjournalisten damit Recherchearbeit abnehmen. Hilfreich kann es auch sein, wenn Beiratsmitglieder – aufbauend auf Stellungnahmen und Gutachten des Beirats – Gastartikel in Tages- oder Wochenzeitungen schreiben;<sup>28</sup> diese müssen allerdings – anders als Schlagzeilenmeldungen – Raum für verständliche Erklärungen lassen.

Die *siebte Zielgruppe* der Beiratsarbeit bilden diejenigen, an deren konstitutionelle Interessen man in der unmittelbaren Nachkriegsphase der Beiratstätigkeit zuerst gedacht hat: die *Bürger*. Es ist natürlich richtig, dass eine Aufklärung der Bürger im *Kantschen* und *Rawlschen* Sinne letztlich das Königsziel der Beiratsarbeit darstellt. Man darf sich aber nichts vormachen: Die sowieso schon vorhandene Tendenz der Bürger zur rationalen Uninformiertheit hat angesichts der heutigen Informationsüberflutung, der Tätigkeit von „Pop- und Schmalspurökonom“ (*Krugman*, 1996 u. 2000) und der Komplexität vieler wirtschafts- und finanzpolitischer Probleme eine Bedeutung erlangt, die eine direkte Aufklärung breiter Kreise der Bevölkerung über ihre konstitutionellen Interessen weithin leider zu einer Schimäre werden lässt. Weder die Beiräte noch irgendwelche Think tanks leisten solch eine Aufklärungsarbeit und tragen damit in fühlbarer Weise zur Heranbildung einer Wählerschaft bei, die staatsmännisch und allgemeinwohlorientierten Politikern zu einem Selektionsvorteil vor opportunistischen und partialwohlorientierten verhilft.<sup>29</sup> (Dies gilt zumindest für indirekte Demokratien mit überwiegender Steuerfinanzierung. In direkten Demokratien und bei Entgeltfinanzierung könnte man dagegen ein größeres Informationsinteresse der Bürger erwarten.) Das einzige, worauf man in Demokratien wie der deutschen hoffen kann, ist eine *indirekte* Aufklärung über *Meinungsführer*. Als solche bezeichnet man in der Publizistik besonders interessierte Personen, die sich in einem Prozess der Mehr-Stufen-Kommunikation zunächst selbst eine

---

<sup>27</sup> Vgl. hierzu *Thierse* (2003).

<sup>28</sup> So auch *Apolte/Wilke* (1998, S. 784) und *Berg/Cassel/Hartwig*, 2003, S. 277.

<sup>29</sup> So interpretiere ich auch die Quintessenz des Überblickartikels von *Romahn* (2002, hier insb. S. 153 – 155).

Meinung bilden und diese dann anderen Mitgliedern ihres Milieus vermitteln, bei denen sie als besonders kompetent gelten.<sup>30</sup> Für die Beiräte besonders wichtig sind Meinungsführer im Bereich wirtschaftspolitisch prinzipiell interessierter Bürger, vor allem aber solche in den politischen Parteien und in der Richterschaft. Diese können nicht über Schlagzeilenjournalismus, sondern müssen über Hintergrundjournalismus und wissenschaftliche Hilfskräfte von Abgeordneten und Richtern erreicht werden. Ganz langfristig könnte vielleicht auch eine reformierte ökonomische Schulbildung helfen; hierauf haben schon die Ordoliberalen als Antidot gegen die Abhängigkeit der Öffentlichkeit von Interessentenmeinungen gehofft, und *Jens* (2002, S. 20) hat sie gerade wieder eingefordert.<sup>31</sup> Ich bin aber auch hier skeptisch; zumindest bei komplexen Spezialproblemen dürfte auch eine verbesserte ökonomische Allgemeinbildung nicht viel helfen.<sup>32</sup>

Welche Konsequenzen ergeben sich aus dieser Zielgruppenanalyse für die Beiratsarbeit und für die (möglichst indikatorengestützte) Einschätzung der Wirksamkeit dieser Arbeit? Nun, ich meine, dass sich zwei eindeutige Schlussfolgerungen ergeben:

- Medienpräsenz ist im Prinzip durchaus erstrebenswert, weil sie die Aufklärungsarbeit insgesamt erleichtern und einen Beirat auch für Politiker interessant machen kann; sie hat heute aber – anders als früher – in der Regel keine breite und nachhaltige Aufklärungswirkung mehr und kann in Folge dessen weder Hauptziel noch Haupt-Erfolgsindikator der Beiratsarbeit sein, sondern lediglich Nebenziel und Neben-Erfolgsindikator.
- Die Meinungsbildung in der Verwaltung selbst, die über Gutachten, Diskussionen und Personalzulieferung beeinflusst werden kann, sowie Informationslieferungen an Politiker (bzw. ihre Assistenten), Hintergrund-Journalisten, Fachkollegen und hohe Gerichte stellen dagegen Transportwege für Ideen dar, die über Meinungsmultiplikatoren verlaufen und über die eine nachhaltigere Wirksamkeit erreicht werden kann. Die Übereinstimmung von Beiratsvorschlägen mit politischen Vorschlägen – auch mit solchen, die erst mit großem zeitlichen Abstand und ohne Bezug auf einen Beirat erfolgen – und die Präsenz eines Beirats in der Fachliteratur und der einschlägigen juristischen Literatur sollten deshalb Hauptziele und Haupteerfolgsindikatoren der Beiratsarbeit sein.

Der Finanzbeirat versucht, dem Nebenziel „Medienpräsenz“ durch kurze „Stellungnahmen“ zu aktuellen Themen gerecht zu werden, die als solche einen hinreichenden Event-Charakter haben. Den eben beschriebenen Hauptziel sollen dagegen detailliertere „Gutachten“ dienen. Meiner persönlichen Meinung nach sollte dabei in letzteren zukünftig mehr als bisher Wert auf vergleichende Vorteils-Nachteils-Schilderungen gelegt werden, weil dies eher einer

---

<sup>30</sup> Zu einer genaueren Beschreibung des Konzepts der Meinungsführerschaft und des Mehr-Stufen-Flusses der Kommunikation (ursprünglich: des Zwei-Stufen-Flusses der Kommunikation) sowie zur Überprüfung und heutigen Einschätzung der empirischen Bewährung dieses Modells vgl. z.B. *Kunczik/Zipfel* (2001, S. 322 – 331) und *Merten* (1999, S. 361 – 363).

<sup>31</sup> Ähnlich auch *Wagner/Hauser/Zimmermann* (2002, S. 541).

<sup>32</sup> Ich vermute, dass eine befriedigende ordnungspolitische Grundausbildung jedenfalls dann in der Schule nicht zu leisten ist, wenn Ökonomie nur ein Anhangfach ist und von Nicht-Ökonomen unterrichtet wird. Wie eine empirische Analyse von *Markmann* (2002) zeigt, unterstützt eine Durchmusterung einschlägiger Lehrbücher diesen Eindruck. Selbst in den USA und bei Konzentration auf individualnützliche Fächer wie „Ökonomie der Privathaushaltsfinanzierung“ ist es um die ökonomische Bildung nicht besonders gut bestellt (*Santomero*, 2003).

„Beratung“ entspricht und nicht als Versuch der Vorwegnahme einer Entscheidung gedeutet werden kann.<sup>33</sup>

#### 4. Themenwahl, Arbeitsweise und Beratungsziele

Bisher habe ich sehr allgemein davon gesprochen, dass Beiräte der Aufklärung der Bürger über deren konstitutionelle Interessen dienen und die Durchsetzung dieser Interessen vor allem auf dem indirekten Weg über die Verwaltung, die Fachkollegen, hohe Gerichte und Hintergrund-Journalisten unterstützen sollen. Nun möchte ich diese Aussage etwas stärker differenzieren und auf die Beratungsziele eingehen, die ebenso wie die Arbeitsweise für die Themenwahl eine Rolle spielen. Ich konzentriere mich dabei auf den Finanzbeirat.

Nach § 6 der Satzung des Finanzbeirats wählt dieser seine Beiratsthemen selber aus, berücksichtigt dabei aber auch Beratungswünsche des Finanzministeriums. Der Beirat bearbeitet erfahrungsgemäß nur ordnungspolitische Themen, vorrangig solche, welche die Finanzverfassung im weiteren (materiellen) Sinn betreffen und sich vor allem im Haushalts- und Steuerrecht sowie der Finanzverfassung im engeren (formellen) Sinn des GG niederschlagen oder niederschlagen sollten.<sup>34</sup> Zu prozesspolitischen Fragen im engeren Sinn äußert er sich nicht, wohl aber zu längerfristigen Trends bei der Ausgaben-, Steuer- und Schuldenentwicklung.

Eine Wirtschafts- und Finanzordnung und vor allem deren verrechtlichter Teil – die Wirtschafts- und Finanzverfassung – verteilt Kompetenzen, bahnt Informationskanäle und soll für Anreizkompatibilität sorgen (*Grossekettler*, 2002). Sie ist kein statisches Gebilde, sondern muss im Zeitablauf angepasst und verteidigt werden (ebenda):

- Es besteht ein *Adaptionsbedarf*, weil neue soziale Herausforderungen (etwa aus dem Zusammenwachsen der Staaten in der EU und speziell der EWU) ebenso auftreten können wie neue technische Entwicklungen (z.B. der Internethandel und die damit einhergehenden Besteuerungsprobleme);
- es existiert ein *Repressionsbedarf*, weil Marktwirtschaften aufgrund der Tätigkeit von Interessengruppen und ideologischen Vorprägungen dahin tendieren, zu korporatistischen Ordnungen à la Weimar zu entarten und nicht organisierte Interessen systematisch zu vernachlässigen (so im Kern schon *Böhm*, 1972); und
- es gibt *Controllinganforderungen* und damit auch einen Bedarf an Informations- und Kontrolltätigkeiten, die das Herausfinden und Befriedigen von Adaptions- und Repressionsbedarfen unterstützen.

Aus diesen Bedürfnissen ergibt sich auch ein Bedarf an Beratungsleistungen, insbesondere an solchen zur Vermeidung von Staatsversagen. Dieses liegt vor,

- wenn der Staat auf Marktversagen nicht mit Korrekturmaßnahmen reagiert,
- wenn er zur Bekämpfung dieses Versagens Mittel auswählt, die nicht als geeignet, erforderlich und verhältnismäßig bezeichnet werden können, oder

---

<sup>33</sup> Als neueres Beispiel für solch eine Darstellungsform sei das Gutachten des *Wissenschaftlichen Beirats beim BMF* (1999) zur Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung genannt.

<sup>34</sup> *Schmidt* (1990, S. 12) sieht in der Konzentration auf Ordnungspolitik auch die komparativen Vorteile wissenschaftlicher Politikberatung.

- wenn er – getrieben von Lobbyistenwünschen oder dysfunktionalen Formen des Strebens nach Wahlstimmenmaximierung – in Bereichen tätig wird, in denen gar kein Marktversagen vorliegt, d.h. wenn er – ökonomisch gesehen – seine Kompetenz-Kompetenz in sachlich nicht gerechtfertigter Form überdehnt, z.B. zur Protektion inländischer Produzenten (*Grossekettler*, 2002, S. 48). Ein Beirat kann Vorschläge zur Beseitigung von Markt- oder Staatsversagen machen und wird damit selbst zu einem Bestandteil eines öffentlichen Controllingsystems, zu dessen Verbesserung er durch seine Gutachten dann weiter beitragen kann.<sup>35</sup>

Bei den Beratungsleistungen kann man zwei Leistungstypen unterscheiden: marktfähige Beratungsleistungen und nicht-marktfähige Beratungsleistungen.

*Marktfähige Beratungsleistungen* dienen der Lösung von Problemen, welche die Politiker selbst ernsthaft lösen wollen, für welche auch die Verwaltung einen Beratungsbedarf sieht und für deren Einkauf es folglich Zahlungsbereitschaft gibt. Sie können wie etwa wissenschaftlich fundierte Übersichten über grundsätzliche Gestaltungsmöglichkeiten für bestimmte Teile des Steuer- und Transfersystems und ihre Verbreitung im internationalen Bereich oder wissenschaftliche Gutachten zur zweckmäßigen Gestaltung eines öffentlichen Controllingsystems außer vom Beirat auch von anderen Beratern angeboten werden. Im Vergleich zu diesen weist der Beirat aus der Sicht des Finanzministeriums Vor- und Nachteile auf:

- Als vorteilhaft anzusehen ist sicher, dass die Inanspruchnahme des Beirats für das Finanzministerium konkurrenzlos billig ist (aufgrund der ehrenamtlichen Tätigkeit entstehen praktisch nur Reisekosten). Dieser fiskalische Gesichtspunkt könnte sowohl bei Kauf- oder-Selbermachen-Entscheidungen als auch bei der Auswahl der Themen eine Rolle spielen, welche das Ministerium dem Beirat zur Bearbeitung vorschlägt. Volkswirtschaftlich gibt es über diese ausgabengleichen Kosten hinaus allerdings Zeitverluste der Mitglieder, die auf Kosten eigener Forschungsvorhaben gehen, durch Informationsgewinne aus Beiratsdiskussionen aber zum Teil kompensiert werden (*Franz*, 2000, S. 54 f.).<sup>36</sup> Ein weiterer Vorteil des Beirats dürfte darin bestehen, dass die Gutachten als gründlich und wissenschaftlich gut abgesichert angesehen werden können, dass man sich also darauf verlassen kann, dass sie keine vereinzelte Mindermeinung darstellen.
- Die Nachteile ergeben sich aus der Arbeitsweise des Beirats.<sup>37</sup> Bevor ein Thema zur Beratung angenommen wird, erstellt ein Beiratsmitglied ein kurzes Diskussionspapier, auf dessen Basis vom Plenum über Annahme oder Ablehnung des Themas entschieden wird. Anschließend wird eine Kommission aus meist 3 oder 4 Mitgliedern gebildet, die eine erste

---

<sup>35</sup> Sollen Adaption- und Repressionsprobleme systematisch erkannt und beseitigt werden, benötigt man *Sensoren*, die auf institutionelle Missstände dann wie passive Messfühler reagieren, wenn ihnen Missstandsinformationen (z.B. über Interessengruppen) ohne eigenes Zutun zuge- tragen werden; man benötigt aber auch *Detektoren*, die aktiv nach Missständen suchen und damit Verzerrungen im Sensorenkostüm ausgleichen (*Grossekettler*, 1997, S. 123 - 132). Beiräte sind solche Detektoren.

<sup>36</sup> Man muss bedenken, dass der Informationsfluss zwischen dem Beirat und seinen Zielgruppen kein einseitiger, sondern – vor allem mit Blick auf die Verwaltung – ein zweiseitiger ist: Die Wissenschaft übermittelt vor allem Wissen über komplizierte Zusammenhänge, die Praxis kann über politische Hintergründe (und damit auch „eigentliche“ Ziele) und über Informationsbe- dürfnisse unterrichten, die unbefriedigt bleiben, weil es vorerst an einschlägigen (anwendungs- orientierten) Forschungsergebnissen fehlt. Vgl. hierzu *Gandenberger* (1971, S. 97 f.)

<sup>37</sup> Vgl. zum Folgenden auch *Krause-Junk* (1999) und *Pohmer* (1999).

Fassung des Gutachtens oder der Stellungnahme anfertigt. Diese wird im Plenum, in dem die Nicht-Kommissionsmitglieder als Referees dienen, diskutiert und dann in mehreren Runden überarbeitet. Da der Beirat normalerweise im Monatsrhythmus zweitägig und in den Semesterferien gar nicht tagt, dauert die Erstellung einer Veröffentlichung sehr lange (selbst kurze Stellungnahmen benötigen meist eine Frist von mehr als drei Monaten). Aus der Sicht des Auftraggebers kommt hinzu, dass der Veröffentlichungsinhalt nicht steuerbar ist und – politisch gesehen – somit ein Risiko darstellt und dass eine Veröffentlichungspflicht besteht, was aus politischer Sicht ebenfalls riskant ist.

*Nicht-marktfähige Beratungsleistungen* sind dadurch gekennzeichnet, dass in Politik und Verwaltung aufgrund von Staatsversagen keine Zahlungsbereitschaft für solche Leistungen besteht, dass sie also mäzenatisch (z.B. durch Stiftungen) oder eben durch einen Beirat erbracht werden müssen, dessen Mitglieder nicht-monetär durch Reputationssteigerung und Zugang zu sonst nicht verfügbaren Informationsquellen entgolten werden und i.d.R. auch eine intrinsische Belohnung aus der Beiratsarbeit ziehen.

Man kann im Rahmen der nicht-marktfähigen Beratungstätigkeit des Beirats verschiedene Ziele unterscheiden:

- Beseitigung der Informations- und Einflussasymmetrien, unter denen in der imperfekt-pluralistischen Demokratie nicht-organisierte Gruppen (wie z.B. zukünftige Generationen) leiden, und zwar
  - durch das Aufzeigen von Kollektivgutproblemen, für die sonst kein Problembewusstsein entstünde, und
  - durch das Aufzeigen negativer externer Effekte, die für Dritte aus der Tätigkeit von Interessengruppen resultieren;
- Artikulation von Koordinationsproblemen im Bundesstaat, die aus Interessenkollisionen zwischen Bund und Ländern bzw. Bundestag und Bundesrat resultieren und zur Nichtbereitstellung gesamtstaatlicher Kollektivgüter führen; und
- Behandlung von Problemen, die von Regierungs- und Oppositionspolitikern wie in einem Quasi-Kartell nicht aufgegriffen werden, weil sie – politisch gesehen – einen ungünstigen Investitionsgutcharakter haben, d.h. weil die Kosten in Form von Wahlstimmenverlusten in der Gegenwart anfallen, ein Dank für die Problemlösung aber – wenn überhaupt – allenfalls in zukünftigen Wahlperioden abgestattet wird.

Für einen Nicht-Insider ist es durchaus nicht immer einfach zu entscheiden, ob ein bestimmtes Beratungsthema marktfähig im oben definierten Sinn ist oder nicht. Man hätte im wissenschaftlichen Bereich z.B. glauben können, dass eine Nachhaltigkeitsberichterstattung *nicht* im Interesse der Politiker läge und dass das einschlägige Beiratsgutachten deshalb eine nicht-marktfähige Beratungsleistung gewesen sei. Hierfür hätte gesprochen, dass eine solche Berichterstattung nicht organisierten Interessen dient (den künftigen Generationen) und dass sie eine Verbesserung des öffentlichen Controllingsystems darstellt („controlling“ im angelsächsischen Sinn), die auch eine verstärkte Kontrolle (im deutschen Sinn des Wortes) der Politiker durch die Öffentlichkeit erlaubt und den Politikern deshalb unangenehm sein könnte. Das Finanzministerium stand dem Vorhaben gleichwohl aber aufgeschlossen gegenüber und hat mit der Berichterstattung begonnen. Dies ist gleichzeitig ein Beleg dafür, dass die häufig erhobene Forderung, Politikberater sollten die Hauptrestriktionen der Politiker in ihre Bera-

tungstätigkeit einbeziehen, weniger plausibel ist, als es auf den ersten Blick scheint:<sup>38</sup> Lange als unumstößlich geltende politische Restriktionen können sich nämlich erstens recht plötzlich ändern. Zweitens lassen sich die eigentlichen Ziele von Politikern oft – wenn überhaupt – nur im Zuge von nicht-öffentlichen Verhandlungsprozessen unter Politikern herausfinden, weil diese in der Öffentlichkeit typischerweise Gemeinwohlziele vorschoben, denen ihre Handlungsvorschläge angeblich dienen sollen.<sup>39</sup> Drittens blieben die Existenz besserer Möglichkeiten als diejenigen, die als politisch machbar gelten, und damit dann auch die Verzichtskosten einer Beschränkung auf das politisch Machbare unbekannt (*Schüller*, 2003, S. 39, mit Verweis auf *Röpke*). Und viertens kann ein gewisses Maß an Gemeinwohlorientierung – wie schon angeführt – durchaus auch eine Rolle bei politischen Entscheidungen spielen (insbesondere vielleicht dann, wenn eine Regierung ahnt, dass sie auf alle Fälle abgewählt werden wird, und nun an ihr Bild in den Geschichtsbüchern denkt).

Beispiele für (vermutlich überwiegend) nicht-marktfähige Beratungsleistungen des *Wissenschaftlichen Beirats beim BMF* sind in neuerer Zeit Gutachten zu den folgenden Themen:

- Nachhaltigkeitsberichterstattung (2001) als Beispiel für das Schaffen von mehr Problembewusstsein für die Situation nachfolgender Generationen und damit nicht-organisierter Gruppen;
- Beurteilung von Umweltsteuern (1997) als Beispiel für eine Auseinandersetzung mit Transaktionskosten und Zusatzlasten der Besteuerung, auf die Verfechter eines ökologischen Steuersystems zu wenig eingehen, und als Beweise für die Betonung von Prinzi-

---

<sup>38</sup> Vgl. zu dieser Forderung z.B.. *Döring* (2001, hier vor allem S. 23 f.) oder *Priddat* (1999, S. 151).

<sup>39</sup> Vgl. zu diesem Komplex die empirischen Illustrationen bei *Elster* (2000) zum Thema „Arguing and Bargaining“, vor allem die in den Abschnitten V und VI des Aufsatzes. *Elster* hat die Reden der Abgeordneten in den amerikanischen und französischen Verfassungskonventen untersucht und versteht unter „Arguing“ bzw. „Bargaining“ zwei Idealtypen („polar cases“) von Sprechmodi in Versammlungen, in denen Beschlüsse über Kooperationsstrategien gefällt und Kooperationsgewinne verteilt werden sollen: die Rechtfertigung von Vorschlägen durch eine Bezugnahme auf konstitutionelle Interessen („arguing“) bzw. die Verknüpfung einer Zustimmung der Gegenseite zu einer bestimmten Kooperationsweise mit Belohnungen und einer Ablehnung mit Strafen („bargaining“). Er ist überzeugt, dass Politiker und Interessenvertreter sich aufgrund von allgemeinen menschlichen Verhaltensdispositionen gezwungen sehen, keiner offenen „Bargaining“-Strategie zu folgen, sondern ihre Sprechweise mit einer „Arguing“-Hülle zu bemänteln (d.h. Gemeinwohlziele vorzuschieben). Wenn dem so ist (und dafür spricht m.M.n. die Erfahrung), weiß man erstens nicht genau, welche wirklichen Interessen hinter einem vorgeschobenen Gemeinwohlziel stehen. Werden z.B. Kohlesubventionen, die angeblich der Sicherung der Energieversorgung eines Landes dienen sollen, in Wirklichkeit gefordert, um die Einkommensverteilung zu Gunsten der Kohlenindustrie und (oder?) der „Kumpels“ zu verbessern, oder sollen sie die Stellung von Verbandsfunktionären auf der Arbeitgeberseite und (oder?) die Stellung von etablierten Gewerkschaftsführern absichern? Gibt es weitere Partikularziele? Politiker können solche Fragen in Verhandlungen untereinander herausfinden – insbesondere in vertraulichen Verhandlungen, in denen „Bargaining“-Strategien offener zu Tage zu treten pflegen als in öffentlichen Verhandlungen. Die so möglich werdenden politischen Kompromisse können dann wieder im „Arguing“-Gewand nach außen vertreten werden. Wissenschaftlern steht diese Präferenzdeckungsmethode nicht zur Verfügung; deshalb fehlt Ihnen eine wichtige Basis für die Abschätzung von Kompromissfeldern und damit dessen, was wirklich politisch „machbar“ ist. Sie können auf der anderen Seite aber den „Arguing“-Schleier zerreißen und damit Kompromissfelder in Richtung auf das Allgemeinwohl verschieben, weil die Politiker ihre Allgemeinwohlbegründungen nicht einfach fallen lassen können, ohne unglaublich zu werden. *Elster* nennt diese Outcome-Wirkung eine „civilizing force of hypocrisy“.

pien, die zwar nicht als absoluter Schutz vor Interessenteneinflüssen betrachtet, wohl aber als ein Mittel zur Erhöhung von „Reibungswiderständen“ (Transaktionskosten) für ein gemeinwohlwidriges Wirken von Interessenverbänden angesehen werden können;<sup>40</sup>

- Berücksichtigung von gesamtwirtschaftlichen Restriktionen bei der Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern und bei deren Ausgabenverhalten (1992<sup>41</sup>, 1995, 2000, 2003) als Beispiel für Hinweise auf ein Versagen bei der Bereitstellung eines gesamtstaatlichen Kollektivgutes;
- nachhaltige Finanzierung der Pflegeversicherung (1990) als Beispiel für einen Kampf gegen die politische Tendenz, wirklich tragfähige Problemlösungen für den Komplex „Bestandsfestigkeit der Gesundheits- und Alterssicherungssysteme im Zuge des demographischen Wandels“ in die Zukunft zu verschieben.

Mit Blick auf die Marktfähigkeit von Beratungsleistungen wird man somit einerseits sagen können, dass die Politik – wenn sie es denn wollte – manche Beiratsleistungen auch über Entgelt-Gutachten einkaufen könnte, ohne die Existenz von Beiräten dann aber auf deren oben geschilderten Vorteile und ihre Vermittlerrolle verzichten müsste. Andererseits gibt es nicht-marktfähige Beratungsleistungen, die nur von unabhängigen Beiräten erbracht werden können, weil diese auch dann als Detektoren für institutionelle Missstände funktionieren, wenn das Aufgreifen entsprechender Themen Inside-Beratern als „politisch zu heiß“ erscheint und Politiker die Themen bewusst nicht aufgreifen wollen. Ein unabhängiger Beirat steht bei der Themenwahl also durchaus in einer gewissen Zwitterrolle, aber in einer anderen als der von *Cassel* behaupteten: Er muss bedenken, dass er bei der Anfertigung von Gutachten, die nicht-marktfähig im obigen Sinn sind, die Rolle eines „wissenschaftlichen Gewissen(s) der Politik“<sup>42</sup> übernimmt und damit – wie das ein Gewissen so an sich hat – für die politischen Entscheidungsträger auch ein ärgerlich-unbequemer Mahner sein kann. Damit aus der Sicht der Politiker die Kosten-Nutzen-Balance gewahrt bleibt, muss der Beirat dies durch die oben geschilderten Vorteile im Bereich marktfähiger Leistungen und der Vermittlertätigkeit auszubalancieren versuchen, von Vorteilen also, die er aus der Sicht der Politiker und der Verwaltung zu bieten vermag und die ja nicht im Widerspruch zu seiner Rolle als ordnungspolitisches Gewissen zu stehen brauchen.

Die vorstehenden Ausführungen waren darauf gerichtet, die Ergänzungsfunktion der Beiräte in Bezug auf die Produktion und die indirekte Vermarktung nicht direkt marktfähiger Beratungsleistungen herauszuarbeiten. Nun könnten auf einem fiktiven Gesamtmarkt für Beratungsleistungen aber nicht nur Marktmängel auf der Nachfrageseite auftreten (dem Ansatzpunkt der Theorie der Kollektivgüter, externen Effekten und meritorischen Gütern), sondern auch solche auf der Angebotsseite (dem Ansatzpunkt der Kaufen-oder-Selbermachen-Diskussion). Dies wird in der Tat behauptet:

- *Freytag* (1998, S. 353 f.) hat kritisiert,
  - dass die Selektionsprozesse unter den akademischen Ökonomen jeweils isoliert methodenorientiert arbeitende Formaltheoretiker und Ökonometriker auf Kosten von

---

<sup>40</sup> Vgl. hierzu auch *Grosseckler* (1997, insb. S. 103 – 115).

<sup>41</sup> Dieses Finanzausgleichsgutachten ist vom japanischen Innenministerium 1994/95 ins Japanische übertragen und veröffentlicht worden.

<sup>42</sup> So der seinerzeitige (Kurzfrist-) Finanzminister *Oskar Lafontaine* (1999) in seinem Geleitwort zum dritten Sammelband der Beiratsgutachten.

problemorientiert arbeitenden Ökonomen begünstigen<sup>43</sup> und dass diejenigen, die keine L'art-pour-l'art-Ökonomie betreiben wollen, sondern intrinsisch an Politikberatung interessiert sind, damit in andere Sozialwissenschaften abgedrängt werden (vor allem wohl in die Politikwissenschaft, die zunehmend an Einfluss gewinnt), sowie

- dass etablierte Politikberater nach einiger Zeit allein von ihrer Reputation zehren könnten und nicht mehr nachweisen müssten, dass sie fachwissenschaftlich à jour seien.

Dem ersten Kritikpunkt entspricht die Erfahrung, dass es nicht einfach ist, Wissenschaftler zu finden, die nicht nur theoretisch gut ausgewiesen sind, sondern auch über breite institutionelle Kenntnisse verfügen und Kompliziertes relativ einfach ausdrücken können und damit für die wirtschaftspolitische Beratung geeignet sind (*Krupp*, 1999, S. 140; *Schatz*, 1999, S. 150). Den zweiten Kritikpunkt halte ich mit Bezug auf die Beiräte für irrelevant, weil ihre Gutachten von den Kollegen sehr wohl kritisiert werden.

- *Horn* (1998, S. 336) hat den Verdacht geäußert, dass „... ein Kartell von wohletablierten Beratungsinstitutionen Renten (einheimst) und potentielle Wettbewerber (fortbeißt)“. Sie nennt als Kartellmitglieder den Sachverständigenrat, die Schwesterbeiräte, die Monopolkommission und die staatlich geförderten Wirtschaftsforschungsinstitute.

Diesen Vorwurf halte ich für unberechtigt. Ein solches Kartellverhalten würde voraussetzen, dass Preise oder Beratungsinhalte abgesprochen werden und dass Außenseiter bekämpft werden. Beides ist sicherlich nicht der Fall und wäre auch nur sehr schwer organisierbar. Außerdem gibt es zumindest im Bereich marktfähiger Beiratsleistungen – von einer gleich zu benennenden Ausnahme abgesehen – durchaus Konkurrenz (*Gutowski*, 1983, S. 17). Was vorkommen kann, ist der Fall, dass ein Wissenschaftler aufgrund seiner Überzeugungskraft in Ausnahmefällen zwei Institutionen zu gleichartigen Stellungnahmen veranlasst und dann vielleicht unter eigenem Namen noch einen Zeitungsartikel über dieses Problem verfasst. So etwas wird man aber schwerlich als Ausweis eines kartellierten Verhaltens betrachten können. Eine Art Kartell gibt es allerdings bei der Anfertigung der so genannten Gemeinschaftsdiagnose der Konjunkturforschungsinstitute. Der *Wissenschaftliche Beirat beim BMF* (2003, S. 15) hat dies implizit auch kritisiert.

- *Hüther* (1998, S. 367) führt an, dass Politikberatung ein Vertrauensgut sei, bei dem erhebliche Informationsasymmetrien zu Ungunsten der Nachfrager bzw. Bürger bestünden.<sup>44</sup> Das stimmt. Man kann die Schwesterbeiräte aber als *Screening-Einrichtungen* betrachten,
  - die über ihre Mitgliederauswahl und ihre Kenntnis von Kollegen mit speziellen Fähigkeiten eine Prä-Qualifikationsliste mit Namen von Wissenschaftlern schaffen, die jeweils geeignet erscheinen, im Bereich marktfähiger Güter qualitativ hochwertige Einzelgutachten gegen Entgelt zu erstellen, und
  - die über ihre interne Diskussion auch im Rahmen nicht-marktfähiger Beratungsleistungen für Qualität sorgen.

---

<sup>43</sup> Ähnlich auch *Cassel* (2001, S. 101), *Frey* (2000, S. 25 f.) und *Gandenberger* (1971, S. 101 f.).

<sup>44</sup> Ähnliche Argumente werden auch von *Wagner/Hauser/Zimmermann* (2000, S. 28 – 32) diskutiert.

Und man kann wohl auch davon ausgehen, dass die Reputation der Beiräte in der Fachwelt auch von den Beratungsnachfragern als *Qualitätssignal* gewertet werden kann und gewertet wird.

Insgesamt meine ich deshalb, dass die potentiellen angebotsseitigen Marktmängel die Beratungstätigkeit der Schwesterbeiräte bisher weder verzerrt noch fühlbar behindert haben.

## 5. Zusammenfassung

Mein Vortrag hat die Rolle von Beiräten als politikberatende Institutionen von Ministerien nicht generell behandelt, sondern sich auf die „Schwesterbeiräte“ beim Bundesfinanz- und beim Bundeswirtschaftsministerium konzentriert. Diese zeichnen sich durch ein einmalig großes Ausmaß an politischer Unabhängigkeit aus und sind zur Zeit *Erhards* mit dem Ziel geschaffen worden, der Wirtschaftspolitik ein wissenschaftliches Fundament zu verschaffen, Vorschläge zu demaskieren, die – obzwar lediglich partialwohlorientiert – als gemeinwohlfördernd präsentiert werden, und darüber hinaus die einseitige Informationstätigkeit der Lobbyisten durch Aktivitäten zu ergänzen, die das Wohl nicht organisierter Gruppen im Auge haben. In der stärker wissenschaftsgläubigen und durch Streit um Grundsatzfragen geprägten Beratungslandschaft bis zur Mitte der sechziger Jahre konnten diese Beiräte ihre Ziele relativ leicht auch (aber nicht nur) über Medienpräsenz fördern, weil es viele engagierte Wirtschaftsjournalisten gab, die als Multiplikatoren für ordnungspolitisch fundierte Hintergrund-Informationen fungierten. In der entwickelten imperfekt-pluralistischen Medien-Demokratie heutiger deutscher Prägung spielt ein solcher Hintergrund-Journalismus eine sehr viel geringere Rolle und hat die rationale Uninformiertheit der Wähler auch angesichts der allgemeinen Informationsüberflutung ein größeres Gewicht erhalten. Gerade in einer solchen Zeit kann Medien-Präsenz deshalb nur noch ein Nebenziel der Beiratstätigkeit sein und ist deshalb auch kein Hauptindikator seiner Wirksamkeit mehr. Man darf bei einer Wirkungsanalyse der Beiratstätigkeit deshalb nicht nur die Regierungspolitiker und die Wähler als Zielgruppen betrachten, sondern muss auch Nicht-Regierungspolitiker, die Ministerialverwaltung, das Bundesverfassungsgericht und den EuGH, Fachkollegen und andere Beratungsgremien sowie an Hintergrund-Informationen interessierte Fachjournalisten in eine Zielgruppenanalyse einbeziehen. Hauptindikator der Beiratswirksamkeit wird damit das Einfließen von Beiratvorschlägen in politische Vorschläge (auch wenn es zeitlich oft erst mit großem Abstand erfolgt) sowie die Präsenz des Beirats in der Fachliteratur und der einschlägigen juristischen Literatur. Dem Nebenziel „Medienpräsenz“ kann ein Beirat aber gleichwohl durch kurze „Stellungnahmen“ zu aktuellen Themen, mit einem hinreichenden Event-Charakter gerecht zu werden versuchen.

Bei der Themenwahl muss angesichts der langsamen und auf Gründlichkeit bedachten und durch keinen Analyseapparat unterstützten Arbeitsweise der Beiräte und ihrer Rolle als ordnungspolitisches Gewissen im Bereich von nicht-marktfähigen Beratungsleistungen (d.h. von solchen, auf die rein machtorientierte Politiker gar keinen Wert legen) darauf geachtet werden, dass ein gewisses Gleichgewicht zwischen marktfähigen (politisch gewünschten) Beratungsleistungen und sonstigen Vorteilen der Beiräte für Politik und Verwaltung einerseits sowie nicht-marktfähigen Beratungsleistungen andererseits gewahrt bleibt. Wird dies erreicht, kann ein Beirat als Bestandteil eines Controllingsystems betrachtet werden, das – wenn auch vielfach indirekt – einen vermutlich nicht ganz unwesentlichen Beitrag zur langfristigen Realisation der konstitutionellen Interessen der Bürger leistet. Der öffentliche Ideenwettbewerb

wäre jedenfalls einseitiger und weniger intensiv, wenn es die Beiräte nicht gäbe (*Neumann, 1998*).

## **Anhang**

### **Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen**

#### *§ 1 Aufgaben des Beirats*

Der Beirat soll den Bundesminister der Finanzen in voller Unabhängigkeit und ehrenamtlich in allen Fragen der Finanzpolitik beraten.

#### *§ 2 Zusammensetzung des Beirats*

Der Beirat besteht aus Wissenschaftlern, die grundsätzlich Hochschullehrer der Wirtschafts- oder Rechtswissenschaft mit besonderen Fachkenntnissen auf dem Gebiete der Finanztheorie und Finanzpolitik sein sollen. Die Zahl der Mitglieder soll 25 nicht übersteigen.

#### *§ 3 Berufung und Abberufung der Mitglieder*

Die Mitglieder werden auf Vorschlag des Beirats vom Bundesminister der Finanzen berufen und abberufen. Vorschläge für Berufungen und Abberufungen von Mitgliedern macht der Beirat aufgrund geheimer Wahl, bei der die Mehrheit seiner Stimmen entscheidet.

Die Mitglieder können jederzeit ihre Entlassung aus dem Beirat beantragen. Der Bundesminister der Finanzen hat dem Antrag stattzugeben.

#### *§ 4 Stellung von Mitgliedern nach Vollendung des 70. Lebensjahres*

Nach Vollendung des 70. Lebensjahres ist ein Mitglied nicht mehr verpflichtet, sich ständig an den Arbeiten des Beirats zu beteiligen. Es hat bei Wahlen (§ 3 Abs. 1, § 5 Abs. 1) nur beratende Stimme und wird bei der Bestimmung der Grenze der Mitgliederzahl (§ 2 Satz 2) nicht mitgezählt.

#### *§ 5 Vorsitz im Beirat*

Der Beirat bestellt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden und einen stellvertretenden Vorsitzenden.

§ 3 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.

Die Amtszeit des Vorsitzenden und des stellvertretenden Vorsitzenden beträgt zwei Jahre. Wiederwahl ist zulässig.

### *§ 6 Beratungen des Beirats*

Der Beirat bestimmt den Gegenstand seiner Beratungen. Den Wünschen des Bundesministers der Finanzen auf Beratung bestimmter Themen wird er Rechnung tragen. Zu seinen Sitzungen kann der Beirat Gäste und Sachverständige einladen.

### *§ 7 Teilnahme des Bundesministers der Finanzen an den Sitzungen des Beirats*

Der Bundesminister der Finanzen und seine Beauftragten können jederzeit an den Sitzungen des Beirats teilnehmen.

Der Bundesminister der Finanzen versieht den Beirat mit den für seine Beratungen erforderlichen Informationen.

### *§ 8 Gutachtliche Äußerungen des Beirats*

Die Ergebnisse seiner Beratungen teilt der Beirat dem Bundesminister der Finanzen in Form gutachtlicher Äußerungen mit.

Wird in wichtigen Punkten eine einheitliche Auffassung nicht erzielt, so sollen in der gutachtlichen Äußerung die unterschiedlichen Meinungen dargelegt werden. Eine Minderheit kann ihre abweichende Auffassung in einem Minderheitsgutachten zum Ausdruck bringen.

Die gutachtlichen Äußerungen des Beirats sind grundsätzlich zu veröffentlichen. Den Zeitpunkt der Veröffentlichung bestimmt der Bundesminister der Finanzen; die Veröffentlichung soll in der Regel nicht später als zwei Monate nach der Übergabe an den Bundesminister der Finanzen vorgenommen werden.

### *§ 9 Verpflichtung zur Verschwiegenheit*

Die Mitglieder des Beirats haben über die ihnen zur Verfügung gestellten Informationen Verschwiegenheit zu bewahren. Darüber hinaus sind sie verpflichtet, den Gegenstand der Beratungen sowie die gutachtlichen Äußerungen des Beirats vertraulich zu behandeln, es sei denn, daß der Bundesminister der Finanzen die Verschwiegenheitspflicht aufhebt. Die neuberufenen Mitglieder werden vom Vorsitzenden durch Handschlag auf die gewissenhafte Erfüllung dieser Aufgaben verpflichtet.

### *§10 Sekretariat des Beirats*

Die Sekretariatsgeschäfte des Beirats werden von Angehörigen des Bundesministeriums der Finanzen geführt.

Diese Satzung gilt mit Wirkung vom 21. August 1971.

## Literatur

- Apolte, Th./Th. Wilke* (1998): Größere Effizienz der Wirtschaftspolitik durch institutionalisierte wissenschaftliche Politikberatung?, in: D. Cassel (Hg.), 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Ordnungspolitische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption, Stuttgart, S. 769 – 789.
- Beckerath, E.v./H. Giersch* (Hg., 1963): Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Berlin.
- Berg, H./D. Cassel/K.-H. Hartwig* (2003): Beitrag „Theorie der Wirtschaftspolitik“, in: D. Bender et al. (Hg.), Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, 8. Aufl., München, S. 173 – 295.
- Böhm, F.* (1972): Der Sprung in die Marktwirtschaft, in: *Schröder et al.* (Hg., 1972, S. 417 – 431).
- Borchardt, K.* (1992): Wirtschaftspolitische Beratung in der Krise: Die Rolle der Wissenschaft, in: H.A. Winkler/E. Müller-Luckner (Hg.), Die deutsche Staatskrise 1930 – 1933. Handlungsspielräume und Alternativen, München, S. 109 – 132.
- Bundesministerium der Finanzen* (Hg., 1974): Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Entschließungen, Stellungnahmen und Gutachten 1949 – 1973, Tübingen 1974.
- Bundesministerium der Finanzen* (Hg., 1988): Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Gutachten und Stellungnahmen 1974 – 1987, Tübingen 1988.
- Bundesministerium der Finanzen* (Hg., 1999): Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Gutachten und Stellungnahmen 1988 – 1998, Bonn/Berlin 1999.
- Bundesministerium der Finanzen* (Hg., 1999a): Festakt 50 Jahre Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen am 12. Februar 1999 in Berlin, o.O.
- Bundesministerium der Finanzen* (2003): Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes, Kurzbericht über die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF, Monatsbericht des BMF, September 2003, S. 63 – 72.
- Bundesministerium für Wirtschaft* (Hg., 1973), Sammelband der Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft von 1948 – 1972, Göttingen.
- Bundesministerium für Wirtschaft* (Hg., 1998): Sammelband der Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft von 1987 – 1997, Tübingen.
- Bundesministerium für Wirtschaft* (Hg., 2000): Sammelband der Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft von 1973 – 1986, Tübingen.
- Bundesministerium für Wirtschaft* (Hg., 2000a): Sammelband der Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft von 1998 – 2000, Tübingen.
- Cassel, S.* (2001): Politikberatung und Politikerberatung. Eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik, Bern/Stuttgart/Wien.
- Döring, Th.* (2001): Institutionenökonomische Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung, Marburg.
- Elster, J.* (2000): Arguing and Bargaining in Two Constituent Assemblies, in *Journal of Constitutional Law*, Vol. 2, S. 345 ff. (in überarbeiteter Form nachlesbar unter [http://www.law.upenn.edu/journals/conlaw/issues/vol2/num2/elster/elster\\_tf.html](http://www.law.upenn.edu/journals/conlaw/issues/vol2/num2/elster/elster_tf.html)).
- Erlei, M./M. Leschke/D. Sauerland* (1999): Neue Institutionenökonomik, Stuttgart.
- Franz, W.* (2000): Wirtschaftspolitische Beratung: Reminiszenzen und Reflektionen, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 1. Jg., Bd. 1, S. 53 – 71.

- Frey, B.* (2000): Was bewirkt die Volkswirtschaftslehre, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 1. Jg., Bd. 1, S. 5 – 33.
- Freytag, A.* (1998): Überwindung des Reformstaus durch Verbesserung der Politikberatung?, in: *Mummert/Wohlgemuth* (Hg., 1998, S. 348 – 360).
- Friederichs, H.* (1973): Geleitwort des Bundesministers für Wirtschaft, in: *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hg., 1973, S. XIII - XV).
- Gandenberger, O.* (1971): Über das Verhältnis von Wissenschaft und Politik im Bereich der Sozialökonomik, in: *ORDO*, Bd. 22, S. 87 – 102.
- Gersemann, O.* (1997): Artikel „Lokführer im Cockpit. Der Einfluss der Ökonomen auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik in Deutschland wird immer geringer – mit fatalen Folgen“, in: *Wirtschaftswoche*, Nr. 38 vom 11.09.1997, S. 36 – 45.
- Grossekettler, H.* (1997): Die Wirtschaftsordnung als Gestaltungsaufgabe. Entstehungsgeschichte und Entwicklungsperspektiven des Ordoliberalismus nach 50 Jahren Sozialer Marktwirtschaft, Münster/Hamburg.
- Grossekettler, H.* (2000): Ordnungstheorie und Recht, in: H. Leipold/I. Pies (Hg.), *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik. Konzeption und Entwicklungsperspektiven*, Stuttgart, S. 429 – 455.
- Grossekettler, H.* (2002): Die österreichische Finanzverfassung vor dem Hintergrund des internationalen Standortwettbewerbs, in: E. Theurl/H. Winner/R. Sausgruber (Hg.), *Kompodium der österreichischen Finanzpolitik*, Wien/New York, S. 32 – 89.
- Gutowski, A.* (1993): Zur Theorie und Praxis der unabhängigen wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 28. Jg., S. 9 –24.
- Horn, K.* (1998): Korreferat zu Andreas Freytag, in: *Mummert/Wohlgemuth* (1998, S. 361 - 364).
- Horn, K.* (2003): Artikel „Guter Rat ist umsonst“, in *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 19.10.2003.
- Hüther, M.* (1998): Korreferat zu A. Freytag, in: *Mummert/Wohlgemuth* (1998, S. 365 – 373).
- Jens, U.* (2002): Erkenntnisse aus der aktuellen Politik für die Sozialwissenschaften, in: U. Jens/H. Romahn (Hg.) *Der Einfluss der Wissenschaft auf die Politik*, Marburg, S. 9 - 21.
- Kloten, N.* (1989): West-Germany, in: Pechman (1989, S. 47 – 73).
- Kloten, N.* (1995): Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, in: O.Schlecht/U. van Suntum (Hg.), *30 Jahre Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Krefeld, S. 60 – 62.
- Kloten, N.* (2000): Wirtschaftspolitische Beratung und politisches Handeln. Statement anlässlich des 30. Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, wieder abgedruckt in: *Deutsche Bundesbank*, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 33 vom 25.07.2001, S. 8 – 12.
- Krause-Junk, G.* (1999): Über die Genesis von Beiratsgutachten, in: *Bundesministerium der Finanzen* (Hg., 1999a, S. 7 - 13).
- Krevert, P.* (1993) Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland, Münster/Hamburg.
- Krugman, P.* (1996): *Pop Internationalism*, Havard/Mass.
- Krugman, P.* (2000): *Schmalspur-Ökonomie*, Frankfurt/New York.
- Krupp, H.-J.* (1999): Die Bedeutung der Wirtschaftswissenschaften in der Politikberatung, in: *Wirtschaftsdienst*, 1999/III, S. 139 – 143.
- Kunczik, M./A. Zipfel* (2001): *Publizistik*, Köln/Weimar/Wien.
- Lafontaine, O.* (1999): Geleitwort, in: *Bundesministerium der Finanzen* (Hg., 1999), S. V f.
- Löffler, B.* (2002): *Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis. Das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard*, Wiesbaden

- Markmann, M* (2002): Die Soziale Marktwirtschaft in Richtlinien und Lehrwerken, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Heft 93 (3/2002), S. 47 – 54.
- Mayer, K./R. Görgen* (1979): Die wissenschaftliche Beratung der Bundesministerien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage Nr. B/38 (1979) zur Wochenzeitung „Das Parlament“, S. 31 – 38.
- Merten, K.* (1999): Einführung in die Kommunikationswissenschaft, Bd. 1: Grundlagen der Kommunikationswissenschaft, Münster/Hamburg/London.
- Möller, H.* (1973): Vorwort des Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, in: Bundesministerium für Wirtschaft (Hg.), Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Sammelband der Gutachten von 1948 – 1972, Göttingen, S. XVII – XXIII.
- Müller-Armack, A.* (1967): Wissenschaft und Wirtschaftspolitik – Erfahrung im Laufe ihrer Zusammenarbeit, in: A. Müller-Armack/H.B. Schmidt (Hg.), Wirtschafts- und Finanzpolitik im Zeichen der Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart-Degerloch, S. 71 – 83.
- Müller-Armack, A.* (1996): Wirtschaftspolitik als Beruf (1918 – 1968), in: J. Schneider/W. Harbrecht (Hg.), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik in Deutschland (1933 – 1993), Stuttgart, S. 283 – 301 (Erstveröffentlichung 1969).
- Mummert, U./M. Wohlgemuth* (Hg., 1998): Aufschwung Ost im Reformstau West, Baden-Baden.
- Nelson, R.H.* (1989): Introduction and Summary, in: *Pechman* (1989, S. 1 – 22).
- Nell-Breuning, O.v.* (1963): Versachlichung und Sachverständigenrat, in: K. Nemitz/R. Becker (Hg.), Gewerkschaft-Wirtschaft-Gesellschaft, Köln, S. 154 – 167.
- Neumann, M.J.M.* (1998): Läuse im Pelz der Politik. Unabhängige wirtschaftspolitische Beratung als Gegengewicht zu den gesellschaftlichen Partikularinteressen. Ein mühsames Geschäft mit unsicherem Ausgang, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.01.1998, S. 15.
- Pechman, J.A.* (1989): The Role of the Economist in Government. An International Perspective, New York u.a.O.
- Pohmer, D.* (1999): Die Resonanz auf die Tätigkeit des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen 1949 – 1999, in: *Bundesministerium der Finanzen* (Hg., 1999a, S. 14 – 30).
- Pollak, H.* (1999): Begrüßungsansprache beim Festakt zum fünfzigjährigen Jubiläum des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen am 12. Februar 1999, in: *Bundesministerium der Finanzen* (Hg., 1999a), S. 1 – 6.
- Priddat, B.P.* (1999): Ökonomik, Politik, Beratung – Einige Fragen, in: Wirtschaftsdienst, 1999/III, S. 151 – 154.
- Romahn, H.* (2002): Wissenschaftliche Beratung der Politik – alte Ansprüche in aktueller Perspektive, in: U. Jens/H. Romahn (Hg.), Der Einfluss der Wissenschaft auf die Politik, Marburg, S. 143 – 160.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2003): Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04, Berlin.
- Santomero, A.M.* (2003): Knowledge is Power: The Importance of Economic Education, in: Business Review 4/2003, S. 1 – 5.
- Schatz, K.-W.* (1999): Erfolge und Fehlschläge der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung, in: Wirtschaftsdienst, 1999/III, S. 146 – 150.
- Schmidt, K.* (1990): Warum guter Rat teuer ist. Kritisches und Selbstkritisches zur wissenschaftlichen Politikberatung, in: F.X. Bea/W. Kitterer (Hg.), Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik. Dieter Pohmer zum 65. Geburtstag, Tübingen, S. 3 – 18.
- Schröder, G./A. Müller-Armack/K. Hohmann/J. Gross/R. Altmann* (Hg., 1972): Ludwig Erhard. Beiträge zu seiner politischen Biographie. Festschrift zum fünfundsiebzigsten Geburtstag, Frankfurt/Main, Berlin, Wien.

- Schüller, A.* (2003): Wilhelm Röpke – Werk und Wirken in Marburg: Lehren für Gegenwart und Zukunft, in: *ORDO*, Bd. 54, S. 21 – 48.
- Schwarz, H.-P.* (1999): Wilhelm Röpkes Neuerungsideen für Deutschland (1942 – 1948), in: *ORDO*, Bd. 50, S. 37 – 46.
- Steves, K.* (1972): Ludwig Erhard und die Meinungsmacher, in: *Schröder et al.* (Hg., 1972, S. 619 - 624).
- Thierse, W.* (2003): Rede des Präsidenten des Deutschen Bundestages, Wolfgang Thierse, aus Anlass der Mainzer Medientage am 04. November 2003, <http://www.thierse.de/bundestagspraesident.html>
- Thunert, M.* (2003): Think tanks in Deutschland – Berater der Politik?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Beilage Nr. B 51/2003 zur Wochenzeitung „Das Parlament“, S. 30 – 38.
- Wagner, G.G./R. Hauser/K.F. Zimmermann* (2000): *Ökonomik der Volkswirtschaftslehre. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftspolitischen Beratung*, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.), *Zwischenbericht „Neue Entwicklungen in der Wirtschaftswissenschaft“*, Band 2: *Ökonomik der Volkswirtschaftslehre*, Berlin.
- Wagner, G.G./R. Hauser/K.F. Zimmermann* (2002): *Ökonomik der Volkswirtschaftslehre*, in: K.F. Zimmermann (Hg.), *Neue Entwicklungen in der Wirtschaftswissenschaft*, Heidelberg, S. 530 – 548.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, wieder abgedruckt in: *Bundesministerium der Finanzen* (Hg., 1988, S. 361 – 454)
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (1990): Stellungnahme zur Finanzierung von Pflegekosten, wieder abgedruckt in: *Bundesministerium der Finanzen* (Hg., 1999, S. 91 – 101).
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (1992): Gutachten zum Länderfinanzausgleich der Bundesrepublik Deutschland, wieder abgedruckt in: *Bundesministerium der Finanzen* (Hg., 1999, S. 103 - 198).
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (1994): Gutachten zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, wieder abgedruckt in: *Bundesministerium der Finanzen* (Hg., 1999, S. 267 – 303).
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (1995): Gutachten zur Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern – Probleme und Lösungsmöglichkeiten, wieder abgedruckt in: *Bundesministerium der Finanzen* (Hg., 1999, S. 305 - 331).
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (1997): Umweltsteuern aus finanzwissenschaftlicher Sicht, wieder abgedruckt in: *Bundesministerium der Finanzen* (Hg., 1999, S. 349 – 402).
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (1999): Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung, Schriftenreihe des Bundesministerium der Finanzen, Heft 65, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (2000): Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 68, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (2001): Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (2003): Stellungnahme „Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes“, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 75, Berlin.
- Zimmermann, H.(i.E.)*: Manuskript zum Vortrag „Politikberatung durch Ökonomen“ auf der Tagung „Theorie und Praxis der Politikberatung“ in Münster (07. – 08.02.2003), erscheint demnächst in: B. P. Priddat/T. Theurl (Hg.), *Theorie und Praxis der Politikberatung*, Baden-Baden.