

Wilhelm, Wendelin

**Article — Digitized Version**

## Zur optimalen Gestaltung wissenschaftlicher Beiräte bei Bundesministerien

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Wilhelm, Wendelin (1970) : Zur optimalen Gestaltung wissenschaftlicher Beiräte bei Bundesministerien, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 7, pp. 428-432

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134146>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Zur optimalen Gestaltung wissenschaftlicher Beiräte bei Bundesministerien

Dr. Wendelin Wilhelm, Bonn

**Die Politiker der Bundesrepublik sind bei ihren Entscheidungen nicht auf sich allein gestellt. Sie werden durch zahlreiche Beratungsorgane unterstützt. Die größte Bedeutung haben dabei die wissenschaftlichen Beiräte bei den Bundesministerien. Aufgrund seiner Erfahrungen mit der Tätigkeit dieser Beiräte entwickelt der Autor dieses Beitrags einige Thesen zur effizienten Gestaltung solcher Beratungsgremien.**

**D**ie Mitwirkung der Wissenschaft erhöht die Rationalität der politischen Willensbildung und somit die Möglichkeiten der Kontrolle. Unabhängige wissenschaftliche Beiräte <sup>1)</sup> zur Beratung der Politik sind deshalb als wichtige Glieder demokratischer Willensbildung anzusehen. Ihre Einrichtung dient der besseren Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie.

Die Gestaltung von Beiräten schafft die Voraussetzungen und Bedingungen für eine hohe Qualität der erwarteten Aussagen. Eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür ist die Unabhängigkeit der Beratungsorgane. Alle Bausteine für die Konstruktion eines optimalen wissenschaftlichen Beirats sollten daher möglichst auch so beschaffen sein, daß sie die Unabhängigkeit des Beratungsorgans sichern.

In der Diskussion über die Einrichtung wissenschaftlicher Beratungsorgane wird des öfteren warnend von der Schaffung einer „vierten Gewalt“ gesprochen. Man äußert verfassungspoliti-

sche Bedenken, nach denen die politischen Entscheidungen des Parlaments oder anderer staatlicher Organe durch die Tätigkeit der Beiräte präjudiziert werden könnten <sup>2)</sup>. Damit werden wohl die Einflußmöglichkeiten eines beratenden Organs, das hauptsächlich kraft der eigenen Argumente wirken kann, überschätzt. Soweit hier suggestive Wirkungen aufgrund wissenschaftlicher Autorität befürchtet werden, läßt sich nach den bisherigen Erfahrungen sagen, daß es sich Politiker sehr wohl leisten können, den Rat wissenschaftlicher Gremien zu übergehen. Beratende Organe stellen für die Exekutive und Legislative, die über einen großen Apparat verfügen und weitläufige Kompetenzen haben, keine starke Konkurrenz dar!

### **Satzung überflüssig ...**

Bis auf eine Ausnahme bildeten die Bundesministerien bisher die wissenschaftlichen Beiräte kraft der Organisationsgewalt der Bundesregierung. Bei ihrer Gründung erhielten sie meist keine Satzung, doch wurde sie bei einem Teil der

*Wendelin Wilhelm, Dr. rer. pol., Diplom-Volkswirt, promovierte mit einem Thema über die Probleme wissenschaftlicher Beiräte bei Bundesministerien. Während dieser Zeit gehörte er dem Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln an. Heute ist er im Bundeswirtschaftsministerium beschäftigt.*

<sup>1)</sup> Für den Begriff „Wissenschaftlicher Beirat bei Bundesministerien“ wird hier folgende Definition zugrunde gelegt: „Beratungsorgan bei einem Bundesministerium der Bundesrepublik Deutschland, das auf unbestimmte Zeit zur Beratung bei allen Aufgaben des Ratempfängers bestellt ist, mindestens drei Hochschullehrer als Mitglieder hat und deren Vorsitzender nicht Minister des Ressorts ist, das der Beirat berät.“ Vgl. dazu Wendelin Wilhelm: Wissenschaftliche Beratung der Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Probleme wissenschaftlicher Beiräte bei Bundesministerien unter besonderer Berücksichtigung des Wohnungswirtschaftlichen Beirats beim Bundeswohnungsbauministerium, RKW – Beuth-Vertriebs-GmbH, Berlin, Köln, Frankfurt 1968.

<sup>2)</sup> Vgl. auch Deutscher Bundestag, Drucksachen, 4. Wahlperiode 1961, zu IV/1320, S. 2; und E.-W. Böckenförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der BRD, Berlin 1964.

Beiräte später eingeführt. Die Zweckmäßigkeit einer Satzung ist bis heute umstritten. Denn Beiräte ohne Satzung sind formbarer. Da kaum begrenzende Bedingungen bestehen, kann das jeweilige Ministerium als Initiator eines Beirats ungehinderter experimentieren und das Beratungsorgan dem speziellen Beratungsbedarf anpassen. Der gleiche Spielraum begünstigt die Tätigkeit und die Gestaltungsabsichten der Beiratsmitglieder.

Um die Frage zu entscheiden, ob die Beiräte eine Satzung erhalten sollten, lohnt sich ein Blick auf das Machtverhältnis von Konsument und Produzent der Beratung. Bei den gegenwärtigen Regelungen der Verhältnisse in den Beiräten ohne Satzung – und teilweise auch in denen mit Satzung – ist das Ministerium eindeutig überlegen. Die Existenz des Beratungsorgans hängt von dem jeweiligen ungebundenen Willen des Ministers ab. Keine rechtliche Schranke hindert ihn, einen Beirat durch ein einfaches Rundschreiben an die Mitglieder aufzulösen. Im Konfliktfall hat der Beirat somit eine schwache Position. Zudem wirkt diese Schwäche präventiv: Für einen Beirat besteht die Versuchung, als schwächerer Teil Konflikte zu vermeiden, indem er sich schon vor Ausbruch des Konflikts dem Willen des Ministeriums anpaßt. Dieser Umstand bedroht die Unabhängigkeit der Meinungsbildung erheblich und muß als schwerwiegender Nachteil angesehen werden.

Sind keine rechtlichen Regelungen vorhanden, so bleibt dem Beirat bei Konflikten nur die Waffe der Rücktrittsdrohung. Sie ist für den Alltag ein zu schweres Geschütz und würde sich bei häufigem Gebrauch schnell abnutzen. Zudem könnte die Rücktrittsdrohung den Minister veranlassen, einen lästig gewordenen Berater zu entlassen und ihm zudem die Schuld an der Auflösung zuzuschreiben.

#### ... oder notwendig?

Jede rechtliche Regelung verschiebt das ungleiche Verhältnis von Ministerium und Beirat zugunsten des Beraters. Es entstehen Bindungen, an denen – wie überall im sozialen Leben – der in der schwächeren Position befindliche Partner in erster Linie interessiert ist. Heute sind somit um der größeren Unabhängigkeit der Beiräte willen, erhebliche rechtliche Bindungen zu schaffen. Als Mittel kommt in erster Linie die Satzung in Frage. Sie ist eine der Voraussetzungen für eine hinreichende Unabhängigkeit und sollte deshalb jedem Beirat gegeben werden.

Schwächere rechtliche Bindungen, die bei mehreren Beiräten anzutreffen sind und auf Aussagen im Berufungsschreiben, Zusicherungen bei der konstituierenden Sitzung, mündlichen Äußerungen gelegentlich von Verhandlungen mit dem Beirats-

vorsitzenden und im Schriftwechsel beruhen, reichen nicht aus. Damit soll nicht behauptet werden, bei solch schwachen Bindungen wäre eine fruchtbarere Arbeit nicht möglich, doch begünstigen stärkere Bindungen eine positive Arbeit. Um eine noch stärkere rechtliche Bindung des Ratempfängers gegenüber seinem Beirat zu erzielen – und damit größere Unabhängigkeit des Beraters –, könnte der Beirat nicht wie bisher durch Organisationsgewalt der Bundesregierung, sondern durch Gesetz, also durch das Parlament, ins Leben gerufen werden. Dieses Verfahren wurde 1963 bei der Gründung des Sachverständigenrates und bereits 1958 beim Sozialbeirat angewandt.

#### Die Besetzung

Der Funktion der wissenschaftlichen Beiräte, als Instrument der Wissenschaft die Politik zu beraten, entspricht eine personelle Zusammensetzung, bei der die Wissenschaftler eindeutig dominieren. Das war bisher aber nur bei einem Teil der ministeriellen Beiräte der Fall<sup>3)</sup>.

Für die Rekrutierung der Beiräte aus Wissenschaftlern spricht neben der Qualifikation der Hochschullehrer als Wissenschaftler und Sachkenner eines bestimmten Bereichs besonders ihre Unabhängigkeit. Personen mit annähernd großer Sachkenntnis und entsprechendem Überblick in politischen Fragen sind außer in der Wissenschaft sonst wohl in aller Regel nur bei Verbänden und Großunternehmen zu finden. Bei diesen Berufen ergeben sich aber für ihre Träger häufig erhebliche Abhängigkeiten und Bindungen an Sonderinteressen.

Der Wert der Mitarbeit von Praktikern sollte jedoch nicht unterschätzt werden. Sie lassen den Gutachten ihren unmittelbaren Kontakt mit den Situationen und Problemen ihres Bereichs und ihr Detailwissen zugute kommen. Auch werden durch sie die Interessen und Intentionen der Gruppen bei den Beratungen deutlich. Soweit die Praktiker Interessenten sind, können die möglichen Konsequenzen von Maßnahmen für sie besonders deutlich sein; dieser Scharfblick sollte genutzt werden.

Stellen die Praktiker nur einen geringen Anteil der Mitarbeiter eines Beirats, so können die Gefahren der Abhängigkeit von Sonderinteressen hinreichend neutralisiert werden. Wenn unerwünschter Einfluß der Praktiker nicht hinreichend beschränkt werden kann, ist zu diskutieren, ob

<sup>3)</sup> So vertritt Fritz Neumark für den Sozialbeirat die Meinung, der Einfluß der drei Hochschullehrer unter den insgesamt 12 Beiratsmitgliedern könnte kaum hinreichen, um einen auf wissenschaftliche Einsichten gegründeten Bericht zu erstellen. Bestenfalls sei ein halbwegs vernünftiger Kompromiß möglich. Vgl. Fritz Neumark: Die Wirtschaftswissenschaft in der Politik. In: Universität und Universalität, Universitätstage 1963, Berlin 1963, S. 180-194, hier S. 188.

sie als Mitglieder ohne Stimmrecht berufen werden sollten<sup>4)</sup>.

Es erscheint unzweckmäßig, Personen in einen Beirat aufzunehmen, die dem Kreis der Ratsuchenden angehören, also höhere Beamte der Bundesorgane, besonders des beratenen Ministeriums. Die Unabhängigkeit des Beirats würde eingeschränkt, wenn weisungsgebundene Mitglieder im Sinne ihrer vorgesetzten Behörde Einfluß auf die Meinungsbildung des Beirats nähmen, etwa in der Absicht, unbequeme Empfehlungen bis zu einem weniger störenden Zeitpunkt hinauszuzögern.

Auf die Sachkenntnis erfahrener Beamter müssen die Beiräte deswegen nicht verzichten. Wie bisher üblich sollten sie zu den Beratungen fallweise hinzugezogen werden, genauso wie auf diesem Wege die Erfahrung anderer Sachverständiger – besonders aus den Verbänden – genutzt wird und weiterhin genutzt werden sollte.

#### **Weltanschauliche und politische Positionen**

In den seit 1949 gebildeten Beiräten arbeiten die Wissenschaftler verschiedener politischer Richtungen zusammen. Den Beiräten gehören Vertreter aller politischen Ideen an, soweit diese Ideen in den bedeutenderen Parteien der Bundesrepublik gesellschaftlich wirksam sind. Das besagt aber nicht, daß die Vertreter der verschiedenen Richtungen entsprechend der im Staate erlangten Macht „ihrer“ Gruppe in den Beiräten vertreten sind. Ein solches Paritätspostulat wurde z. B. in dem wirtschaftswissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium stets einmütig abgelehnt. Eine Repräsentanz der politischen Richtungen entsprechend einem Paritätspostulat würde die Unabhängigkeit der Beiräte erheblich stören. Es entstünden Abhängigkeiten der einzelnen Forscher von den politischen Parteien u. ä., da diese die Ernennungen beeinflussen würden.

Die spezifische Leistung eines wissenschaftlichen Beirats besteht darin, auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Tatsachen, Zusammenhänge und Zweck-Mittel-Beziehungen hinzuweisen, die zu beachten sind, wenn bestimmte politische Ziele verfolgt werden. Die Wissenschaft kann der Politik in erster Linie Instrumente, nicht Ziele, bieten. Bei der Zielwahl hilft sie mehr, weil sie eine negative Auswahl trifft: Sie schaltet Ziele aus, die sich als unerreichbar erweisen oder mit einem postulierten Gesamtbündel politischer Ziele nicht vereinbar sind.

Im Gegensatz zu weltanschaulich und politisch gemischten Beiräten besteht bei Ratempängern

<sup>4)</sup> So wurde z. B. bei der Bildung des ersten und zweiten Beirats beim Familienministerium verfahren.

und Beratern gleicher politischer Richtung die Gefahr, daß sie sich in ihren Wunschvorstellungen gegenseitig bestärken und manche Nachteile einer Maßnahme gar nicht beachten, weil sie unbewußt dem Trugschluß erliegen, daß „nicht sein kann, was nicht sein darf“. Dabei soll nicht übersehen werden, daß es dem Berater zusätzliche Impulse und Anregungen bringt, an einem innerlich bejahten Ziel mitzuarbeiten. Auf diese Vorteile braucht nicht verzichtet zu werden. Gefordert wird nur, neben Vertretern der eigenen Richtung auch andere hinzuzuziehen. Haben Berater und Ratempfänger verschiedene politische Ziele, so bringt das zwar Reibungen mit sich, jedoch wiegt dieser Nachteil die Vorteile einer gemischten Zusammensetzung nicht auf.

#### **Universelle Beratung**

In mehreren Beiräten arbeiten Hochschullehrer verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen mit. Auf diese Weise wird die Gefahr des geistigen Ressortpartikularismus vermindert. Man richtet eher den Blick auf die Gesellschaft im ganzen und findet eher zu einem Denken in Synthesen. Auch in der Wissenschaft und nicht nur in der Verwaltung und in den Verbänden gibt es Kreise reiner Spezialisten. Der Politik ist nicht zu empfehlen, sich allein auf Ratschläge aus der Sicht einer Spezialdisziplin, etwa der Wirtschaftswissenschaft, zu stützen.

Ein weiterer Schritt zur effizienten Beratung der Politik aus einer Sicht der Gesellschaft im ganzen besteht in der Zusammenarbeit der wissenschaftlichen Beiräte bei den verschiedenen Bundesministerien. Solche Regelungen bestehen bereits zwischen den Beiräten beim Bundesminister für Wirtschaft und beim Bundesminister der Finanzen. Die Vorsitzenden der beiden Beiräte nehmen ständig an den Beratungen des anderen Beirats teil, und die beiden Beiräte finden sich zur Abgabe eines gemeinsamen Gutachtens zusammen, wenn Themen zu behandeln sind, die beide Ressorts gleichermaßen angehen.

Als zusätzlicher Schritt zu einer universellen Beratung der Politik sollte die Bildung eines wissenschaftlichen Gremiums beim Bundeskanzleramt zur Beratung der Bundesorgane in allen politischen Fragen erörtert und geprüft werden. Vielleicht kann eine solche Institution die wissenschaftlichen Beiräte, die in erster Linie an Spezialaufgaben mitarbeiten, sinnvoll ergänzen.

#### **Die Zielwahl**

Eine der Kernfragen der gesamten Beratungstätigkeit besteht darin, ob sich die Beiräte die grundlegenden Ziele vom Ministerium vorgeben lassen sollen oder der Beratung die eigenen Vor-

stellungen zugrunde legen müssen. Hinzu kommt die Frage, ob ein Beirat die Zielwahl an den zeitgeschichtlichen Bedingungen und besonders an der jeweiligen politischen Kräftekonstellation ausrichten soll, um der Gefahr zu entgehen, unwirksam zu sein.

Es entspräche nicht der unveräußerlichen persönlichen Verantwortung der Beiratsmitglieder, die politischen Ziele des Ministeriums für die Beratung ausnahmslos zu übernehmen. Grundsätzlich sollte ein Beirat entsprechend den eigenen politischen Zielen beraten. Dabei soll nicht kompromißlos vorgegangen werden. Wenn etwa politische Ziele des Ministeriums von der Konzeption des Beirats abweichen, könnte er dennoch die Instrumente aufzeigen, deren Einsatz den Zielen des Ministeriums dienen würde; Voraussetzung sollte jedoch sein, daß die ministeriellen Ziele von dem Standpunkt des Beirats aus toleriert werden können. Außerdem sollte der Beirat in diesem Falle zusätzlich die Ratschläge hinzufügen, die der eigenen politischen Konzeption entsprechen. Um der Gefahr der Unwirksamkeit zu entgehen, sollte ein Beirat bei der Zielwahl gewisse Anpassungen an die Ziele politisch vorherrschender Kräfte in dieser Form vornehmen.

Ein Beratungsorgan könnte bei der Aufgabe, ein neues Gutachten zu erstellen, die jeweils relevanten grundlegenden Ziele möglichst weitgehend herausarbeiten und darüber eine Einigung bei den Mitgliedern herbeiführen. So verfahren bisher alle Beiräte bei den Bundesministerien; ein Teil der zugrunde gelegten Ziele bleibt dabei jeweils unausgedrückt. Der andere Weg wäre, das Bündel der grundlegenden Ziele des Beirats zu ermitteln und eine Gesamtkonzeption der Gestalt der Gesellschaft und besonders des Teilbereichs, für den beraten werden soll, zu entwerfen. Von dieser Konzeption könnte dann bei jedem Gutachten ausgegangen werden. Das entspräche der Forderung nach Denkökonomie und würde die grundlegenden Ziele besser entwickeln und ausweisen. Dieser zweite Weg erscheint vorzugswürdig.

#### **Ausnahme Sachverständigenrat?**

Dem Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sind durch Gesetz bestimmte Ziele für die Beratung vorgegeben. Das Gesetz sollte aber wohl sinnvoll so interpretiert werden (und die Sachverständigen sollten ihre Beratung so verstehen), daß damit nur einige Ziele genannt sind, die es besonders zu beachten gilt. Der Beirat kann nicht auf eine eigene Konzeption verzichten, ohne Spezialistenrat zu geben, der nicht in den allgemeinen politischen Rahmen paßt. So wurde dem Sachverständigenrat Anfang 1965 mit Recht vorgehalten,

#### **Wissenschaftliche Beiräte in der BRD**

Bis zum Jahre 1950 wurden in der BRD zunächst fünf Beiräte für die Ministerien Wirtschaft, Verkehr, Ernährung, Finanzen und Wohnungsbau gebildet. Es folgten der Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung (1952), der Beirat beim Familienministerium (1954) und der Sozialbeirat (1957). Anfang der sechziger Jahre kam es zu weiteren Neugründungen: dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (1963) und dem Sachverständigenrat (1964). Drei weitere Beiräte wurden für inzwischen aufgehobene Beratungsinstitutionen eingerichtet: der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen, der Beirat für Städtebau und Raumordnung und der zweite Wissenschaftliche Beirat beim Bundesernährungsministerium.

er hätte seine Forderung nach flexiblen Wechselkursen zu wenig unter dem Aspekt des politischen Zieles einer europäischen Integration diskutiert. Gesetzgeber und Sachverständigenrat verfielen der Versuchung, reinen Spezialistenrat zu fordern bzw. abzugeben. Das Gesetz – in diesem Fall auch das Verhalten des Rates – verletzen typisch das Postulat universeller Beratung.

#### **Mehrheits- und Minderheitsgutachten**

Nach Abschluß der Beratungen stimmt das Plenum eines wissenschaftlichen Beirats über einen Gutachtenentwurf ab. Um einer etwa überstimmten Minderheit Gelegenheit zu geben, eine abweichende Meinung zu äußern, sehen die Beiräte meist vor, daß solche Gruppen Minderheitsgutachten abgeben können. Das ist positiv zu beurteilen. Denn Wissenschaftlern ist es kaum zumutbar – zumal jahrelang –, den eigenen Namen für Meinungen herzugeben, die ihren Überzeugungen zuwiderlaufen; das wäre die Folge generell einheitlicher Gutachten. Das politische und wissenschaftliche Gewissen der Hochschullehrer könnte dadurch schwer belastet werden. Das Recht, Minderheitsgutachten abzugeben, sollte daher zugesichert werden.

Die Beiräte sind als fester Bestandteil der Willensbildung des Bundes gedacht, und ihre Existenz sollte deshalb nicht von der Meinung eines Ministers abhängig gemacht werden. Sie sollten als Institution unbefristet – und nicht nur für eine Legislaturperiode – gebildet werden. Solange nicht für eine andere, möglicherweise bessere

Form der Institutionalisierung der wissenschaftlichen Beratung entschieden ist, sollte die Existenz der wissenschaftlichen Beiräte bei Bundesministerien hinreichend abgesichert werden.

Bei mehreren Beiräten wird die Berufung eines Mitgliedes unbefristet ausgesprochen. Das erschwert die Ablösung in einer vertretbaren Form, wenn sich die Eignung eines Mitgliedes ändert oder die Zusammensetzung des Beratungsorgans für seine Aufgabe nicht mehr so günstig wie möglich ist. Ein sinnvoller Wechsel der Mitglieder des Beirats wird durch die Berufung für eine befristete Zeit begünstigt.

Die Unabhängigkeit der wissenschaftlichen Beiräte hängt außerordentlich davon ab, welche Stelle die Mitglieder beruft. Hier liegt der Schlüssel zur Einflußnahme auf diese Institutionen. Bei den bisherigen Beiräten nahm der zuständige Minister die Erstberufung vor, während für die weiteren Berufungen bei einem Teil der Beiräte die Regelung üblich ist, daß der Minister die Berufung auf Vorschlag des Beirats ausspricht. Beim Sachverständigenrat ernennt der Bundespräsident die Mitglieder auf Vorschlag der Bundesregierung, die den Sachverständigenrat zuvor anzuhören hat. Für die Zukunft scheint es vorteilhaft, das Berufungsrecht beim Minister zu belassen, jedoch das Vorschlagsrecht des Beirats dahingehend auszubauen, daß der Minister die Ablehnung eines Vorschlags zu begründen hat.

### Die Themenwahl

Wenn es darum geht, mit Hilfe der Beiräte dem Urteil der Wissenschaft im Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung Beachtung zu verschaffen – und dies wird gefordert –, so ist den wissenschaftlichen Beiräten zu garantieren, daß sie die Beratungsthemen ohne Einschränkung selbst bestimmen können. Dieses Recht ist eine wichtige Bedingung für die Unabhängigkeit. Dem braucht nicht entgegenzustehen, daß der Minister sich in allen Fragen vom Beirat beraten lassen kann, in denen er beraten zu sein wünscht. Um langfristig fruchtbare Arbeit für die Gesellschaft leisten zu können, muß der Wissenschaftler aus seinem Wissen über die allgemeine Interdependenz von wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Ordnung „dem Politiker viel ausdrücklicher als das, wonach er fragt und was er hören will, das sagen, wonach er nicht fragt und was er nicht hören will“<sup>5)</sup>.

Wenn das Recht, die Themen zu stellen, ausschließlich beim Minister läge, so birgt das die Gefahr des Mißbrauchs. Denn verleitet durch sein

Interesse an Zustimmung, könnte der Auftraggeber nur Themen stellen, bei denen eine der eigenen mindestens ähnliche Beiratsäußerung zu erwarten wäre. Oder er könnte den mißliebigen Beirat – auch zeitweise – zum Schweigen bringen, indem er keine Aufträge erteilt.

### Die Veröffentlichung der Gutachten

Ähnlichen Spielraum hätte der Minister auch, wenn es ihm freistünde, allein über die Veröffentlichung von Beratungsergebnissen zu entscheiden. Das entscheidende Argument für eine Veröffentlichung liegt in der Möglichkeit, die Öffentlichkeit stärker an der politischen Meinungs- und Willensbildung zu beteiligen. Das ist in einer demokratischen Gesellschaft von hoher Bedeutung. Ein Ministerium wird jedoch immer versucht sein, eine gutachtlich geäußerte „unbequeme Wahrheit“ totzuschweigen oder eine scheinbare Bestätigung durch die Wissenschaft durch selektive Veröffentlichung der Gutachten herbeizuführen, eine Praxis, die das Bundesfinanzministerium viele Jahre übte<sup>6)</sup>.

Dieser Ausweg wird durch die Veröffentlichungspflicht abgeschnitten. Von hier entsteht für die politischen Instanzen ein zusätzlicher Druck zur Rationalisierung der politischen Entscheidungen; da die Gutachten die politischen Probleme der Öffentlichkeit bewußter machen, sind die Gründe der politischen Maßnahmen mehr als sonst zu diskutieren, und es wird notwendiger, die Öffentlichkeit zu überzeugen. Einer besser informierten öffentlichen Meinung wird es gelingen, einen gewissen Druck auf die Exekutive und gegebenenfalls die Legislative auszuüben.

Um den möglichen Fällen gerecht zu werden, bei denen wegen schwerwiegender negativer Signalwirkungen eine Veröffentlichung abzulehnen wäre, sollte die Veröffentlichungspflicht des Ministeriums als eine Pflicht allein gegenüber dem jeweiligen Beirat eingeführt werden. Für den Fall, daß wirklich die negativen Auswirkungen einer zeitigeren Veröffentlichung überwiegen, darf darauf vertraut werden, daß der betreffende Beirat auf die Erfüllung seines Rechts für eine angemessene Zeit verzichtet. Als weiterer Schutz sollte das Veröffentlichungsrecht erst eine gewisse Zeit nach der Abgabe des Gutachtens beginnen; die Frist müßte angemessen, aber nicht zu lang bemessen sein, vielleicht zwischen drei und acht Wochen. Jedenfalls hat eine Veröffentlichungspflicht dann geringen Wert, wenn sie ohne Frist eingeführt wird; notfalls könnte das Ministerium so lange – auch mehrere Jahre – warten, bis sich das Problem erledigt hat.

<sup>5)</sup> Siehe Oswald von Nell-Breuning: Wirtschaftswissenschaft in politischer Verantwortung. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 115, Jg. 1969, S. 389-402, hier S. 394.

<sup>6)</sup> Vgl. Konrad Littmann: Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik. In: Wissenschaft und Verantwortung, Berlin 1962, S. 241.