

Pühringer, Stephan

Working Paper

Zur Pluralität der ökonomischen Politikberatung in Deutschland

ICAE Working Paper Series, No. 132

Provided in Cooperation with:

Johannes Kepler University Linz, Institute for Comprehensive Analysis of the Economy (ICAE)

Suggested Citation: Pühringer, Stephan (2021) : Zur Pluralität der ökonomischen Politikberatung in Deutschland, ICAE Working Paper Series, No. 132, Johannes Kepler University Linz, Institute for Comprehensive Analysis of the Economy (ICAE), Linz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/246865>

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 Pluralität der ökonomischen Politikberatung in Deutschland

Stephan Pühringer

Zur Pluralität der ökonomischen Politikberatung in Deutschland

„Plurality of paradigms in economics and in social sciences in general is not only an obvious fact but also a necessary and desirable phenomenon in a very complex and continually changing subject.“¹

1 Einleitung

Die Frage inwieweit ökonomisches Wissen, sowie auch ökonomische ExpertInnen als TrägerInnen dieses Wissens Einfluss auf wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse haben, bzw. diese gar mitprägen können, wird in der sozialwissenschaftlichen Forschung breit diskutiert. Neben der Feststellung, dass ökonomische Ideen und Denkweisen weit in politische und gesellschaftliche Sphären gedrungen sind und hier zu einer „Ökonomisierung des Sozialen“² geführt haben, wird auch die Rolle der Wirtschaftswissenschaften als Referenzwissenschaft für den Neoliberalismus aufgezeigt. In diesem Kontext wird insbesondere auch die Sonderrolle der Ökonomie als „Königin der Sozialwissenschaft“ kritisch reflektiert. Marion Fourcade zeigt etwa, dass die Wirtschaftswissenschaften im Laufe des 20. Jahrhunderts zunehmend an politischer Bedeutung gewonnen haben und andere sozialwissenschaftliche Forschungsansätze vielfach marginalisiert wurden³.

Diese Bedeutung manifestiert sich dabei sowohl in der generellen Bedeutungszunahme quantitativer Analysetools und Kennziffern, wie insbesondere dem BIP⁴, aber auch in den unterschiedlichen Ebenen des direkten und indirekten Einflusses ökonomischer Wissensbestände⁵. So nehmen ÖkonomInnen zentrale Positionen in Bürokratie, Wirtschaft und vielfältigen Beratungsunternehmen ein und haben über institutionalisierte politischen Beratungsgremien privilegierten Zugang zu politischen EntscheidungsträgerInnen. Vor diesem Hintergrund unterscheidet auch Gebhard Kirchgässner fünf zentrale Kanäle über die (ökonomisches) Wissen politisch einflussreich sein kann: (i) politischer Aktivismus als PolitikerIn oder hohe Beamte, (ii) direkte, persönliche PolitikerInnenberatung, (iii) Beteiligung

¹ Rothschild 1999, S. 5.

² Vgl. Jessop 2012; Morgan 2003.

³ Vgl. Fourcade 2009.

⁴ Vgl. etwa Schmelzer 2016.

⁵ Vgl. Hirschman, Berman 2014.

an medialen Diskursen, (iv) Bezugnahme auf Forschungsergebnisse im Gesetzgebungsprozess oder (v) wirtschaftspolitische Gutachten und Empfehlungen⁶. In Bezug auf letztere als „klassischer Form“ der wissenschaftlichen Politikberatung unterscheidet Kirchgässner drei Formen der Politikberatung nach deren Funktionen für politische EntscheidungsträgerInnen: (i) eine instrumentelle, (ii) eine ideologische und eine (iii) Alibifunktion der Politikempfehlungen. Während die beiden letzteren entweder durch die normativen Zielsetzungen der ExpertInnen verzerrt oder für den politischen Entscheidungsprozess ohnehin irrelevant seien, stelle die instrumentelle Politikberatung den Idealtypus effektiver Politikberatung dar. Hier werden normative Zielsetzungen von demokratisch legitimierten PolitikerInnen vorgegeben und nach Maßgabe der ökonomischen Expertise der Gutachten nach ökonomischen Effizienzkriterien bestens möglich umgesetzt.

Die „klassische Form“ der institutionalisierten Form der politische Beratung durch ökonomische ExpertInnen war für Deutschland über einen langen Zeitraum seit dem 2. Weltkrieg von großer Bedeutung. So bestand hier eine lange Tradition von wirtschaftswissenschaftlichen Beratungsinstitutionen und -gremien für Bundesministerien und die Bundesregierung sowie eine breites Angebot an mehrheitlich öffentlich finanzierten Wirtschaftsforschungsinstituten, das zu einem gewissen Grad auch unterschiedliche gesellschaftliche Interessensgruppen abdeckten⁷. Die zentrale Aufgabe dieser Gremien (die schon unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg gegründeten Beiräte beim Bundeswirtschafts- sowie Finanzministerium, sowie der 1963 gegründete Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung/SVR) sowie auch der Wirtschaftsforschungsinstitute war und ist es über die Veröffentlichung von regelmäßigen Gutachten und Prognosen wirtschaftspolitische EntscheidungsträgerInnen unabhängig zu beraten. Zu diesen mehrheitlich staatlich finanzierten institutionellen Beratungsgremien kommen politisch-ideologisch klar verortete Wirtschaftsforschungsinstitute der Arbeitgeber- (IW Köln) und Arbeitnehmervertretungen (Böckler-Institut/WSI), sowie eine Vielzahl von Think Tanks, Stiftungen und Initiativen mit klarer weltanschaulicher Prägung. Betrachtet man deren Anzahl sowie die deren Verbindungen zu ökonomischen ExpertInnen so zeigt sich ein klares Übergewicht von ordo/neoliberalen, sowie konservativen im Vergleich zu progressiven,

⁶ Vgl. Kirchgässner 2014.

⁷ Vgl. Campbell, Pedersen 2014. Exemplarisch stand und steht hier das DIW Berlin eher für eine keynesianische, das ifo München oder das IfW Kiel stärker für eine marktliberale wirtschaftspolitische Positionierung. In einer jüngst publizierten Studie wird die öffentliche Wahrnehmung dieser beiden Positionen als „Cluster Fratzscher“ rund um den DIW-Präsidenten Marcel Fratzscher und als „Cluster Fuest/Sinn“ rund um die aktuellen und ehemaligen ifo-Präsidenten bestätigt. (Schwarzbauer, Thomas, Wagner 2019.)

gewerkschaftsnahen wirtschaftspolitischen Institutionen, was nicht zuletzt auf die traditionell wichtige Rolle des Ordoliberalismus in der deutschen Wirtschaftspolitik und dessen Verbindungen zu ökonomisch mächtigen Personengruppen zurückzuführen ist⁸.

Neben diesen insitutionalisierten Formen der wirtschaftspolitischen Beratung sind ökonomische ExpertInnen über die letzten Jahrzehnte (vielleicht mit Ausnahme der aktuellen Corona-Debatte) hinweg die bei weitem häufigsten ExpertInnengruppe in medialen Debatten⁹. Justus Haucap und Kollegen untersuchten dazu beispielsweise die Medienpräsenz deutscher (Sozial-)WissenschaftlerInnen von Sommer 2013 bis Sommer 2014 und fanden heraus, dass ÖkonomInnen die mit Abstand am häufigsten zitierten WissenschaftlerInnen in öffentlichen Debatten sind. Tatsächlich sind acht der zehn WissenschaftlerInnen mit der höchsten Anzahl an Medienauftritten und insgesamt etwa zwei Drittel der in meinungsbildenden deutschen Zeitungen zitierten WissenschaftlerInnen ÖkonomInnen. Vor diesem Hintergrund liegt der Schluss nahe, dass keine andere Wissenschaft so viel Aufmerksamkeit von deutschen PolitikerInnen und den deutschen Medien erhält, ÖkonomInnen daher einen spezifischen Zugang zur Macht über den Kanal der öffentlichen Debatte zu haben scheinen.

Während also viele AutorInnen, die umfangreichen direkten und indirekten Kanäle des Einflusses von ökonomischen ExpertInnen thematisieren, argumentieren andere AutorInnen, dass es gerade aufgrund jüngster politischer Entwicklungen (etwa: Brexit, Rechtspopulismus) generell zu einer Krise der wissenschaftlichen Expertise gekommen sei¹⁰. Auf die Wirtschaftswissenschaften bezogen, lassen sich Anzeichen für eine breite Kritik an der Glaubwürdigkeit ökonomischer Analysen und Prognosen schon als unmittelbare Reaktion auf die Finanzkrise 2007ff. finden. Hier wurde kritisiert, dass einerseits die vorherrschende Mainstreamökonomie nicht in der Lage gewesen sei, die Krise vorherzusagen und andererseits mainstreamökonomische Modelle generell kaum belastbare Aussagen zu realwirtschaftlichen Phänomenen leisten könnten¹¹.

In Folge der sozialwissenschaftlichen sowie innerökonomischen Kritik an dem Status quo der Wirtschaftswissenschaften entwickelte sich im Nachgang der Krise eine breite Protestbewegung, die eine stärkere Pluralisierung der Wirtschaftswissenschaften einforderte. Während diese Kritik insbesondere die paradigmatische Enge der Mainstreamökonomie in Forschung und Lehre ins Zentrum stellte, entwickelte sich ein vergleichbarer wissenschaftlicher

⁸ Vgl. Pühringer, Beyer 2020; Pühringer 2020.

⁹ Vgl. Haucap, Thomas, Wagner 2014.

¹⁰ Vgl. Eyal 2019.

¹¹ Vgl. Earle, Moran, Ward-Perkins 2017; Colander et al. 2009.

Diskurs hinsichtlich der Wirtschaftspolitik, in dessen Zentrum ebenfalls die engen Konzepte der Standardökonomie – und insbesondere deren beschränkende Wirkung in Zeiten der Depression – bildeten. Konventionelle Wirtschaftspolitik in diesem Kontext ahme die konzeptionelle Einseitigkeit der Ökonomie als akademische Disziplin nach und führt so zu einem „Silo Ansatz in der Wirtschaftspolitik“¹², der die wirtschaftspolitischen Prioritäten vor allem in stabilen Budgets und der Steigerung internationaler Wettbewerbsfähigkeit sehe. Insbesondere als unmittelbare Reaktion auf die Krise hatte Deutschland stark an diesem konventionellen Wirtschaftspolitikkonzept festgehalten, und daher Austeritätsmaßnahmen von den stärker krisengebeutelten Ländern in der Eurozone verlangt. In Folge wurde Deutschland, bzw. deutsche ÖkonomInnen von US-amerikanischen KollegInnen für ihr konservativ-orthodoxes Festhalten an standardökonomischen Konzepten harsch kritisiert¹³ und dabei auf die scheinbar ungebrochene Bedeutung des Ordoliberalismus als wirtschaftspolitische Leitlinie in Deutschland verwiesen.

Während die Debatte um die aktuelle wirtschaftspolitische Relevanz des Ordoliberalismus kontrovers geführt wurde und wird¹⁴, tritt in diesem Kontext auch die Frage der Wirkmächtigkeit sowie der ideologischen Zuordnung konkreter wirtschaftspolitischer Reformvorschläge allgemein in den Fokus. Und auch ganz aktuell zeigt sich in der Debatte um die Höhe und die Ausgestaltung der Staatshilfen in der Corona-Krise die Heterogenität der wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen ökonomischer ExpertInnen. Zugespitzt hat sich diese Auseinandersetzung kürzlich in einem heftigem Streit unter deutschen ÖkonomInnen auf Twitter, der im Handelsblatt unter dem Titel „Streit der Volkswirte eskaliert“ zusammengefasst wurde. Dabei wird argumentiert, dass in der Frage des staatlichen Eingriffs in die Wirtschaft und dem Umgang mit zu erwartenden Staatsschulden die Positionen marktliberaler Ökonomen wie Lars Feld und Clemens Fuest diametral denen Keynesianischer Ökonomen wie Sebastian Dullien oder Marcel Fratzscher gegenüberstehen.

Zusammenfassend, wurde im Zuge der Finanzkrise der vermeintlich große wirtschaftspolitische Einfluss mainstreamökonomischen Denkens kritisiert, der zu einer weitreichenden Deregulierung von Finanzmärkten geführt habe. Durch die von KritikerInnen oftmals attestierte Realitätsferne der Volkswirtschaftslehre sei diese nicht nur für den Ausbruch

¹² Vgl. OECD 2014.

¹³ Vgl. Krugman 2013; Münchau 2014.

¹⁴ Exemplarisch betonen hier etwa Dullien, Guérot 2012; Botzem, Hesselmann 2018; Pühringer 2020 den noch andauernden Einfluss des Ordoliberalismus auf die deutsche und Europäische Wirtschaftspolitik, während Young 2014; Feld, Köhler, Nientiedt 2015 diesen eher bedingt und weniger ausgeprägt sehen.

der Krise mitverantwortlich, sondern könne durch ihren modelltheoretischen Fokus auf effiziente Märkte Wirtschaftskrisen weder vorhersagen noch erkennen und damit auch kaum sinnvollen wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen leisten. Zugleich wurde die Frage der zentralen Aufgaben und die Möglichkeiten wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung kontrovers diskutiert¹⁵. Während manche dabei etwa mit dem Verweis auf die zentrale Rolle des Ordoliberalismus explizit mehr Pluralität in Beratungsgremien auch von staatlicher Seite einfordern, halten andere solch eine aktive Gestaltung wirtschaftspolitischer Beratung für kontraproduktiv.

Vor dem Hintergrund dieser Debatten steht in diesem Beitrag die Frage des Pluralismus in der ökonomischen Politikberatung generell im Fokus. Dazu wird im zweiten Kapitel dargelegt, auf welche Weise wirtschaftswissenschaftliche Expertise überhaupt politische und gesellschaftlich wirkmächtig werden kann, über welche Kanäle ökonomische ExpertInnen Einfluss generieren können und welchen unterschiedlichen Konventionen sie in den unterschiedlichen Sphären unterworfen sind. Dabei wird auch die Frage der impliziten und expliziten Normativität ökonomischen Wissens erläutert. Danach wird in Kapitel drei die Pluralismusdebatte in der deutschen VWL aufgegriffen und dazu das Spannungsverhältnis zwischen Spitzenforschung und Politikberatung beschrieben. Darauf aufbauend, wird im vierten Kapitel anhand von drei empirischen Beispielen diskutiert wie plural sich die wirtschaftswissenschaftliche Beratung in Deutschland darstellt und inwieweit hier in den letzten Jahren eine Pluralisierungstendenz auszumachen ist. In Kapitel fünf werden die zentralen Ergebnisse dieses Beitrags zusammengefasst und einige Schlüsse für die Pluralismusdebatte gezogen.

2 Die Performativität ökonomischen Wissens in Politik und Gesellschaft

Die Frage der Wirkmächtigkeit ökonomischen Wissens und dessen Einfluss auf politische Prozesse wird schon lange kontrovers diskutiert. Zum einen wird in aktuellen Debatten im Bereich der neuen Wirtschaftssoziologie theoretisch und empirisch die zentrale Bedeutung der Wirtschaftswissenschaften gezeigt und wie etwa im Bereich der „performativity of economics“¹⁶ die unmittelbare Wirkung ökonomischen Wissens auf menschliche Handlungsentscheidungen gezeigt. Zudem haben prominente ÖkonomInnen seit John Maynard

¹⁵ Vgl. Dullien, Horn 2019; Becker et al. 2017.

¹⁶ Vgl. z.B.: Callon 2006.

Keynes den langfristigen Einfluss ökonomischer Expertise herausgestellt. Zum anderen beklagen ÖkonomInnen regelmäßig, dass ökonomische Expertengremien zunehmend an politischer Bedeutung verlieren würden bzw. der Rat der institutionalisierter Beratungsgremien, wie des Sachverständigenrates oder der Wissenschaftlichen Beiräte von Bundesministerien nicht mehr gehört werde¹⁷. So stimmte 2018 im ifo-Ökonomenpanel jeweils eine große Mehrheit der befragten ÖkonomInnen der Aussage zu, dass sich der Einfluss von ÖkonomInnen „auf die Politik“ und „die öffentliche Meinung“ seit der Finanzkrise verringert habe. Zugleich gab es mehrheitliche Zustimmung, dass dieser Einfluss höher sein sollte¹⁸. Vor diesem Hintergrund schlagen manche AutorInnen auch einen Übergang von traditioneller Politikberatung über Gremien zu einer Politikerberatung nach dem Vorbild des US-amerikanischen Council of Economic Advisers vor¹⁹. Während es im deutschen Modell der Politikberatung immer wieder zu normativen Zielkonflikten und Widersprüchen zwischen ExpertInnen und den zu beratenden PolitikerInnen komme, seien im amerikanischen Modell, wo PräsidentInnen ihren Stab an ökonomischen BeraterInnen auswählen, solche Konflikte weitestgehend ausgeschlossen.

Unabhängig von der Bewertung und der Erwünschtheit des wirtschaftspolitischen Einflusses von ökonomischen ExpertInnen ist es zunächst notwendig, die oft komplexen und vielschichtigen Formen und Kanäle zu unterscheiden, über die ÖkonomInnen auf politische Entscheidungen wirken können. Neben den erwähnten klassischen Formen der institutionalisierten Politikberatung über Beiratsgremien oder dem Verfassen von Gutachten für ad-hoc Gremien oder Kommissionen, kommt wirtschaftspolitischer Beratung über das Engagement in öffentlichen Debatten und, zuletzt immer mehr auch auf social-media Plattformen eine zunehmend wichtige Rolle zu. Gerade wenn es darum geht sich als ökonomische ExpertIn öffentlich zu äußern, kommt dabei dem symbolischen Kapital des ExpertInnenstatus eine wichtige Bedeutung zu. In den letzten Jahren manifestiert sich diese explizite Betonung des ExpertInnenstatus auch darin, dass sich ökonomische ExpertInnen über offene Briefe, Petitionen und Appelle an Politik und Öffentlichkeit wenden.

Ein zentrales Problem in der Transmission (nicht nur) ökonomischer Expertise besteht generell darin, dass ExpertInnen in den unterschiedlichen Feldern ihrer Tätigkeit mit unterschiedlichen

¹⁷ Vgl. z.B.: Franz 2000; Frey 2000.

¹⁸ Konkret meinten nur 7%/11%, dass sich der Einfluss von ÖkonomInnen auf Politik/öffentliche Meinung erhöht habe, 77%/78% verneinten diese Frage. Höherer Einfluss auf Politik/öffentliche Meinung wurden hingegen von 71%/66% erwünscht – für 17%/20% war dies nicht erwünscht (CESifo-Gruppe München 2018).

¹⁹ Vgl. Haucap 2020; Rürup 2009.

Anforderungen und sozialen Konventionen konfrontiert sind. Während ÖkonomInnen in der Sphäre der akademischen Ökonomik standardisierten Normen folgen müssen (z.B. einer technischen und formalen Sprache, starken Hierarchien und Schichtungen, die durch peer-reviewte Journale und Impact-Faktoren weitgehend etabliert sind), spielen soziale Anforderungen wie Vermittlungskompetenz, aber auch generell eigene politische und ideologische Werte- und Zielvorstellungen außerhalb der akademischen Ökonomie eine wichtigere Rolle²⁰.

Vor diesem Hintergrund entfachte vor einigen Jahren die Debatte zur Frage, ob es innerhalb der deutschen Volkswirtschaftslehre eine Spaltung zwischen Spitzenforschung und Politikberatung gäbe. Haucap und Mödl auf der einen Seite argumentierten dabei, dass es eine ausgeprägte Arbeitsteilung zwischen ÖkonomInnen, die sich auf Spitzenforschung konzentrieren, und jenen die in der Politikberatung tätig sind, gibt²¹. Darüber hinaus vermuteten sie, dass die Natur dieser Arbeitsteilung eher substituierend als komplementär sei, da ÖkonomInnen normalerweise nicht beide Tätigkeiten im selben Zeitraum ausüben. Demgegenüber widersprach etwa der damalige Präsident des RWI und Vorsitzender SVR Schmidt dieser Arbeitsteilungsthese²². Er wies darauf hin, dass führende VolkswirtInnen in Deutschland in der Regel nicht nur hervorragend qualifiziert seien, sondern mehrheitlich auch in hochrangigen Fachzeitschriften publizierten, also auch zu Spitzenforschung fähig seien.

In jüngeren Studien wiederum konnten auch einige Gründe ausgemacht werden, warum es für deutschsprachige ÖkonomInnen im Gegensatz zu ihren US-amerikanischen KollegInnen weniger attraktiv ist, für empirische Analysen nationale statistischen Datensätze zu verwenden oder sich mit institutionellen Besonderheiten ihrer Heimatländer auseinander zu setzen. So werden aufgrund der starken US-Konzentration der renommiertesten Fachzeitschriften überwiegend auch US-Daten verwendet und auch relativ häufiger wirtschaftspolitische Reformen der USA diskutiert. Vor diesem Hintergrund ist der Anreiz sich aus akademischen Reputationsüberlegungen empirisch mit deutschen wirtschaftspolitischen Fragestellungen zu beschäftigen relativ geringer²³. Gleichzeitig hat die lange Tradition der institutionalisierten

²⁰ Die Frage, welche Rolle normative Wertvorstellungen und politisch-ideologische Prädispositionen auch innerhalb der akademischen Ökonomie spielen, wird ebenfalls kontrovers diskutiert. Entgegen der in vielen Standardlehrbüchern vertretenen These, wonach die Volkswirtschaftslehre dem positivistischen Leitprinzip der Naturwissenschaften folge (etwa Mankiw, Taylor 2014), finden normative Werturteile direkt oder indirekt immer wieder Eingang in ökonomische Analysen; sei es in der Wahl der Fragestellung oder der implizit getroffenen Annahmen ökonomischer Modelle (Avsar 2011.)

²¹ Vgl. Haucap, Mödl 2013.

²² Vgl. Schmidt 2013.

²³ Vgl. Das et al. 2013; Haucap 2020.

ökonomischen Politikberatung auch dazu geführt, dass „Wirtschaftspolitik“ und „Finanzwissenschaften“ (etwa auch als Lehrstuhldenominationen), teilweise entgegen dem internationalen Trend eine zentrale Bedeutung innerhalb der Volkswirtschaftslehre zugekommen ist. Allerdings zeigte sich gerade im jüngsten Methodenstreit, der sich rund um die geplante und letztlich auch erfolgreich durchgeführte Umwidmung von wirtschaftspolitischen in neue empirische orientierte makroökonomische Lehrstühle an der Universität Köln 2011 drehte, dass der wirtschaftspolitische Gestaltungsanspruch der Ökonomik in der modernen deutschen Volkswirtschaftslehre zugunsten des international zu beobachtenden „empirical turn“ mittlerweile weitgehend abgelehnt wird. Dieser offizielle Bruch innerhalb der Volkswirtschaftslehre weist dabei auf eine noch stärkere Trennung zwischen „Spitzenforschung“ und wirtschaftspolitischer Beratung hin. Wirtschaftspolitische Beratung folge demnach gänzlich anderen Regeln als akademische Forschung.

Eine ähnliche Unterscheidung wurde auch schon von Arjo Klamer in seiner Arbeit über die „Kultur der akademischen Ökonomie“ getroffen. Er behauptet, dass es nicht selten mit einer mühsamen Lernerfahrung verbunden ist, sich den stark hierarchisch geprägten akademischen Habitus anzueignen und die Tatsache zu akzeptieren, dass „the scientific community is really an aristocracy“²⁴. ÖkonomInnen, die sich an medialen wirtschaftspolitischen Debatten beteiligen oder als BeraterInnen tätig sein wollen, müssen jedoch ganz anders handeln, denken und argumentieren, nicht selten entgegen dem akademischen Habitus. Die Bedeutung der unterschiedlichen Zielgruppen, die ÖkonomInnen ansprechen wollen, wurde auch von Craufurd Goodwin betont, der drei Rollen von Ökonomen unterscheidet: „Philosophen“ in der akademischen Welt, „Priester“ in der Politikberatung und „hired guns“ als Berater in der Privatwirtschaft. Während in der Rolle des Philosophen die akademische Illusio im Vordergrund stehe und somit normative Werte nur eine untergeordnete Rolle spielen können, seien persönliche politisch-ideologische Präferenzen nur selten von konkreten politischen Handlungsempfehlungen zu trennen. Vor dem Hintergrund der hier dargelegten Argumentation, wonach in der Transmission ökonomischen Wissens über ökonomische Politikberatung implizite und explizite normative Wertvorstellungen und politisch-ideologische Präferenzen von Bedeutung sind, kommt der Frage nach der politisch-ideologischen Ausgewogenheit und dem Pluralismus unterschiedlicher Wertvorstellungen eine besondere Rolle zu.

²⁴ Klamer 2014, S. 23.

3 Zum Pluralismus in den Wirtschaftswissenschaften

Nicht erst seit dem Ausbruch der Finanzkrise und der darauffolgenden Wirtschaftskrise ab 2007 wurde von KritikerInnen des ökonomischen Mainstreams, wie auch von Studierendeninitiativen die Forderung nach mehr Pluralismus in den Wirtschaftswissenschaften laut. Im Fokus der Kritik stehen dabei einerseits der starke paradigmatische Monismus, der sich rund um den neoklassischen Mainstream formiert und dabei aufgrund von Größen- und Netzwerkeffekten, sowie dem besonders stark ausgeprägten hierarchischen Aufbau der Volkswirtschaftslehre zu einer weitgehenden Marginalisierung heterodoxer ökonomischer Ansätze geführt habe²⁵. Andererseits werden die ökonomische Lehre, sowie insbesondere ökonomische Standardlehrbücher dafür kritisiert, dass sie ein realitätsfernes, zu stark auf vereinfachten mathematischen Modellen fußendes, Verständnis ökonomischer Phänomene verbreiten würden, das ein breiteres Verständnis komplexer sozio-ökonomischer Problemstellungen verhindern würde²⁶.

In diesen Debatten wird der mangelnde Pluralismus in den Wirtschaftswissenschaften in Forschung und Lehre thematisiert. Gleichzeitig kann davon ausgegangen werden, dass eine hier argumentierte paradigmatische Engführung ökonomischen Denkens in Forschung und Lehre auch Konsequenzen auf die Heterogenität der ökonomischen Politikberatung hat.

Neben diesem indirekten Zusammenhang zwischen Pluralismus in Forschung und Lehre und der Frage des Pluralismus in der ökonomischen Politikberatung, die im Zentrum dieses Beitrags steht, wurde in letzter Zeit aber auch ganz unmittelbar die Forderung nach mehr wirtschaftspolitischem Pluralismus geäußert. So fordern etwa ÖkonomInnen wie Arne Heise und Sebastian Dullien eine aktive Pluralisierung der Wirtschaftswissenschaften durch eine gezielte Förderung alternativer ökonomischer Denkrichtung etwa bei der Vergabe von Forschungsmitteln, öffentlichen Forschungsaufträgen oder der Besetzung von Professuren²⁷. Dullien und Gustav Horn wiederum schlagen vor, dass es aufgrund der Komplexität aktueller sozio-ökonomischer Problemstellungen zur Unterstützung für wirtschaftspolitische Entscheidungsfindungen generell ratsam wäre explizit eine „Mainstreamdiagnose“ und eine

²⁵ Vgl. Heise, Thieme 2016; Grimm, Kapeller, Pühringer 2018; Gräbner, Strunk 2018.

²⁶ Vgl. Bäuerle, Pühringer, Ötsch 2020; van Treeck, Urban 2016; Graupe 2017. Zu divergierenden Ansichten, wonach die VWL bereits sehr plural sei oder die mangelnde Rezeption heterodoxer ökonomischer Forschungen auf deren geringere Qualität zurückzuführen sei, siehe etwa Becker 2017; Bachmann 2017.

²⁷ Vgl. Becker et al. 2017.

keynesianische „Alternativdiagnose“ einzufordern²⁸; mit Verweis auf die Saltwater-Freshwater-Kontroverse in den USA der 1980er Jahre also institutionell ein „Chicago an der Isar“ und ein „Cambridge am Main“ zu fördern.

4 Empirische Beispiele zum Pluralismus in der ökonomischen Politikberatung

Wie in den vorangegangenen Kapiteln ausgeführt, ist Politikberatung durch ökonomische ExpertInnen ein komplexer Prozess, der Einflussnahmen über unterschiedliche Kanäle umfasst. Jenseits der Frage inwieweit es zu einer Spaltung zwischen ökonomischer Spitzenforschung und Politikberatung gekommen sei, ist weitgehend unbestritten, dass letztere weit über den „klassischen Weg“ der institutionalisierten Beratung über Gremien hinausgeht. Um also die Frage nach dem Grad des Pluralismus innerhalb der ökonomischen Politikberatung adäquat beantworten zu können, werde ich diese Frage exemplarisch an drei unterschiedlichen Beispielen diskutieren, die jeweils für einen wichtigen Kanal der politischen Einflussnahme durch ökonomische ExpertInnen stehen: (i) institutionalisierte ökonomische Politikberatung durch Gremien, (ii) politisch und medial einflussreiche ÖkonomInnen auf Basis des FAZ-Ranking, (iii) Versuch der Einflussnahme auf öffentliche Debatten durch ExpertInnen-Briefe, -appelle und -petitionen.

4.1 Institutionalisierte ökonomische Politikberatung durch Gremien

Wie eingangs erwähnt, gibt es in Deutschland eine lange Tradition der institutionalisierten wirtschaftspolitischen Beratung, die bis in die unmittelbare Nachkriegszeit zurückreicht. In der Bundesrepublik Deutschland spielten ÖkonomInnen in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg auf mehreren Ebenen eine entscheidende Rolle bei der Politikgestaltung. Erstens hatten VolkswirtInnen wichtige politische Positionen inne, wie zum Beispiel Ludwig Erhard als Bundeskanzler und Alfred Müller-Armack sowie Karl Schiller als einflussreiche Minister. Zweitens waren Wirtschaftsberater vor allem aus der ordoliberalen Schule des ökonomischen Denkens direkt an der Gründung der Bundesrepublik beteiligt (z. B. an der Währungsreform von 1949). Drittens dienten ordoliberal orientierte Ökonomen in enger Zusammenarbeit mit Arbeitgeberverbänden als Promotoren der prägenden Vision der „Sozialen Marktwirtschaft“ in den Jahren des „deutschen Wirtschaftswunders“²⁹. Alexander Nützenadel beschreibt die 1950er und 1960er Jahre in Deutschland etwa als die „Stunde der

²⁸ Vgl. Dullien, Horn 2019.

²⁹ Vgl. Ptak 2004.

Ökonomen“³⁰, Herbert Giersch und Kollegen bezeichneten die enge Zusammenarbeit von Karl Schiller mit dem SVR in den späten 1960er Jahren als „honeymoon of policy counselling“³¹.

Dieser unmittelbare Einfluss institutionalisierter ökonomischer Beratungsgremien, der oft durch die enge Abstimmung von ExpertInnen mit Beamten in den Ministerien gekennzeichnet war, hat in den letzten Jahrzehnten abgenommen. In den 1990er und 2000er Jahren haben demgegenüber Think Tanks, Consultingunternehmen, NGOs, aber auch thematische ad-hoc Komitees und Kommissionen vielfach ökonomische Beratungstätigkeiten übernommen³². Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist auch das Lamento vieler ÖkonomInnen rund um die 2000er Jahre zu sehen, dass ihr Rat von der Politik kaum mehr wahrgenommen werde, worauf etwa der damalige DIW-Präsident Klaus Zimmermann eine stärkere Orientierung der ökonomischen Politikberatung hin zu den Medien einforderte. Konkret meint Zimmermann 2004: „Given that European and German policy-makers are hesitant to proactively seek advice, the media channel is of central importance. In my view it is the silver bullet of policy advice.“³³ Nichtsdestotrotz haben insbesondere die Jahresgutachten des SVR durch ihre gesetzliche Verankerung einen zumindest indirekten Einfluss auf die Politik der Bundesregierung, da diese auf die Jahresgutachten wie auch Sondergutachten Stellung nehmen muss. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Einfluss der „Wirtschaftsweisen“ auf mediale wirtschaftspolitische Debatten, der sich etwa auch in den führenden Positionen der SVR-Mitglieder im jährlich publizierten Einflussranking der FAZ widerspiegelt.

Die Besetzung der drei zentralen institutionalisierten ökonomischen Politikberatungsgremien des SVR, sowie der wissenschaftlichen Beiräte beim Wirtschafts- und Finanzministerium erfolgt auf unterschiedliche Weise. So erfolgt die Berufung neuer Mitglieder in den beiden Beiräten über Kooption durch bestehende Mitglieder, was auf eine Persistenz der grundlegenden Ausrichtung dieser Gremien nahelegt. Zudem besteht die Mitgliedschaft grundsätzlich auf Lebenszeit, was in den letzten Jahren zu einer etwa drei Mal so langen durchschnittlichen Mitgliedschaft von Beiratsmitgliedern im Vergleich zum SVR geführt hat³⁴. SVR-Mitglieder werden einerseits in der Regel für eine Funktionsperiode von 5 Jahren

³⁰ Vgl. Nützenadel 2005.

³¹ Vgl. Giersch, Paqué, Schmieding 1992, S. 140.

³² Vgl. Lentsch, Weingart 2011; Plehwe, Neujeffski 2021; Rürup 2009.

³³ Zimmermann 2004, S. 401.

³⁴ Vgl. Plehwe, Neujeffski 2021.

berufen (Wiederberufungen sind allerdings möglich) und werden in der Praxis teilweise durch Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerverbände vorgeschlagen. Konkret haben diese Interessensverbände jeweils ein Vorschlagsrecht, die Regierung ernennt die übrigen drei Mitglieder. In der politischen Praxis und vor dem Hintergrund der monoparadigmatischen Ausrichtung der VWL nicht nur in Deutschland hat dieses Besetzungsverfahren in den letzten Jahren oft zu einer 4:1-Situation geführt, in der ein heterodoxer „Keynesianer“ vier Mainstream-ÖkonomInnen gegenübersteht³⁵. Neben der angeführten medialen Zuschreibung hat sich diese Außenseiterposition in einer Vielzahl von Minderheitsvoten von Jürgen Kromphardt, Peter Bofinger oder jüngst auch Achim Truger, aber auch in der harscher Kritik an der Berufung von Achim Truger gezeigt, dem unter anderem von Lars Feld mangelnde wissenschaftliche Qualifikation und fehlende Überparteilichkeit vorgeworfen wurde. Betrachtet man hingegen die politisch-ideologische Orientierung der SVR-Mitglieder über die letzten Jahre hinweg, kann hier eine Kontinuität des Einflusses ordoliberalen ÖkonomInnen konstatiert werden; der SVR wurde daher zuletzt an dieser Stelle auch als „Gralshüter des Ordoliberalismus“ bezeichnet³⁶. Durchgängig waren SVR-Mitglieder mehrheitlich in ordoliberalen und neoliberalen Think Tanks vernetzt oder haben öffentlichkeitswirksam ordoliberalen Reformen eingefordert – wie etwa mit dem Hamburger Appell 2005. Auch aktuell sind mit Lars Feld und Volker Wieland zwei SVR-Mitglieder auch im Kronberger Kreis aktiv, einem zentralen ordoliberalen Think Tank, Monika Schnitzer war eine Unterzeichnerin des Hamburger Appells, der im Vorfeld der Bundestagswahl 2005 publiziert wurde und für eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und eine generelle Ablehnung von antizyklischen Politikmaßnahmen eintrat.

Zudem spiegelt sich auch in der Geschichte der beiden wissenschaftlichen Beiratsgremien der Einfluss des Ordoliberalismus auf die wirtschaftspolitische Beratung in Deutschland. So geht der Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums unmittelbar aus der Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath – einem der institutionellen Zentren des Ordoliberalismus in der Zwischenkriegszeit – hervor und wurde 1948 überwiegend von VertreterInnen des Ordoliberalismus (etwa Eucken, Müller-Armack, Böhm) gegründet. Ungeachtet des wechselnden Einflusses der wissenschaftlichen Beiräte auf wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse zeigt sich die Persistenz ordnungsökonomischer Orientierungen in den Stellungnahmen der Beiräte, aber auch der institutionellen Verankerung vieler Mitglieder der Beiräte in ordoliberalen Think Tanks wie dem Kronberger Kreis, der

³⁵ Vgl. Hirte, Ötsch 2011.

³⁶ Vgl. Botzem, Hesselmann 2018.

Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft oder der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) bis heute³⁷.

Zusammenfassend kann also für die institutionalisierte ökonomische Politikberatung in Gremien eine Persistenz des Einflusses ordo-/neoliberaler ÖkonomInnen ausgemacht werden, die sich sowohl in der inhaltlichen Positionierung der Gutachten (bzw. den abweichenden Stellungnahmen in Minderheitsgutachten), wie auch in der institutionellen Verankerungen der Mitglieder in institutionellen Netzwerken des Ordoliberalismus ausgemacht werden. Trotz dieser ungleichen Machtverteilung, lassen sich allerdings in jüngster Zeit auch in den institutionalisierten Gremien der ökonomischen Politikberatung einige Trends hin zu einer Pluralisierung ausmachen. So wurde mit Veronika Grimm jüngst eine empirisch orientierte Ökonomin in den SVR berufen, die aktiv für eine klimafreundliche Wirtschaft eintritt und dabei auch Kritik an der deutschen Industrie übt. Dazu kommen auch eine Reihe von Neubesetzungen in den Beiräten, die potenziell den traditionellen Einfluss ordo-/neoliberaler institutioneller Netzwerke verringern könnten.

Wenig plural präsentieren sich die institutionalisierten ökonomischen Politikberatungs-Gremien auch was die Geschlechterverteilung ihrer Mitglieder betrifft: So liegt der Frauenanteil aktuell (Stand Jänner 2021) im Beirat des Wirtschaftsministeriums bei ca. 20%, im Beirat des Finanzministeriums gar nur bei 12%. Diese geringen Frauenanteil entsprechen dabei in etwa dem Geschlechterverhältnis unter VWL-ProfessorInnen in Deutschland, womit die Unterrepräsentanz von Frauen in Beratungsgremien also unmittelbare Folge der allgemeinen Dominanz männlicher ÖkonomInnen ist. Während auch der SVR lange Jahre ausschließlich männlich besetzt wurde, sind aktuell erstmals zwei weibliche Mitglieder im SVR. Einen ähnlichen Pluralisierungstrend sieht man auch im BMWi, wo drei der letzten vier Berufungen in den Beirat Ökonominen galten, die sich zudem wie Dorothea Kübler und Nicola Fuchs-Schündeln auch aktiv mit der Frage der Unterrepräsentanz von Frauen in der VWL auseinandersetzen.

4.2 Pluralismus unter einflussreichen ÖkonomInnen in Politik und Medien

Als zweites empirisches Beispiel zur Untersuchung der Frage nach Pluralismus in der wirtschaftspolitischen Beratung konzentriere ich mich Folgenden auf jene ÖkonomInnen, denen großer medialer und politischer Einfluss zugesprochen wird. Der These von der

³⁷ Vgl. Plehwe, Neujeffski 2021; Ötsch, Pühringer, Hirte 2018; Pühringer, Beyer 2020.

schwindenden Bedeutung institutionalisierter Politikberatungsgremien einerseits und der Bedeutungszunahme von direkter Politikerberatung sowie „BürgerInnenberatung“ über Medien andererseits folgend, wird dazu eine Auswertung des jährlichen FAZ-Ökonomenrankings vorgenommen. Im FAZ-Ökonomenranking, das unter dem Titel „Auf diese Ökonomen hört das Land“ seit 2013 publiziert wird, wird Einfluss in drei Kategorien unterteilt: Wissenschaft, Politik und Medien. Dazu kommt seit 2019 die Kategorie Social Media. Methodisch unterscheiden sich die Berechnungsweisen für Einfluss weitgehend. Im Wissenschaftsrating werden Zitate in Fachzeitschriften der letzten Jahre gewichtet, im Medienranking wird die Häufigkeit der Nennung von ÖkonomInnen in Printmedien und Fernsehen herangezogen und für die Social Media-Wertung wird die Prominenz auf Twitter durch Follower, Retweets und Likes berechnet. Das Politik-Ranking andererseits stützt sich auf Umfragen unter PolitikerInnen und MinisterialbeamtInnen, wessen wirtschaftspolitischen Rat sie am meisten schätzen.

Im Folgenden wird zunächst die soziale Struktur der führenden ÖkonomInnen der Ranking von 2015-2018 erörtert und danach ein Vergleich zu den neueren Entwicklung der Jahre 2019 und 2020 gezogen, in denen das Ranking um die Kategorie Social Media erweitert wurde. Dabei zeigt sich, dass die Top-ÖkonomInnen des Wissenschaftsratings sich maßgeblich von den politisch und medial einflussreichen ÖkonomInnen unterscheiden, letztere beiden aber viele Überschneidungen aufweisen³⁸. So findet sich unter den gewichteten Top 50 des Wissenschaftsratings keine Person auch im Medienranking, sieben sind unter den Top 50 des Politikrankings, dabei aber alle ab Platz 30. Umgekehrt gibt es 21 Überschneidungen zwischen Politik- und Medienranking, davon jeweils die drei führenden Ökonomen: Hans-Werner Sinn, Clemens Fuest, Marcel Fratzscher und Peter Bofinger. Wenig überraschend gibt es hier also eine Überlappung zwischen Politik und Medien, gleichzeitig scheinen diese Ergebnisse aber tendenziell die Arbeitsteilungsthese zwischen wirtschaftspolitischer Beratung und Top-Forschung zu bestätigen. Betrachtet man die institutionelle Vernetzung der Top-ÖkonomInnen in den drei Kategorie so zeigt sich hier die schon diskutierte hohe Bedeutung von Wirtschaftsforschungsinstituten vor allem für medialen und politischen Einfluss. So sind 60% der Top-MedienökonomInnen und 78% der Top-PolitikökonomInnen zu deutschen Wirtschaftsforschungsinstituten affiliert. Darüber hinaus spielen auch institutionelle Vernetzungen zu stärker politisch-ideologisch geprägten Institutionen unter einflussreichen ÖkonomInnen eine wichtige Rolle. So weisen 16 von 50 Top-MedienökonomInnen und 25 von

³⁸ Die folgenden Ausführungen basieren auf (anonyme Quelle) Dort finden sich auch eine detaillierte Darstellung des Vergleichs der Einzelranking und der methodischen Vorgehensweise.

50 Top-PolitikökonomInnen Verbindungen zu advokatorischen Think Tanks auf. Die wichtigsten Institutionen sind dabei das IW Köln, die INSM, die Hayek Gesellschaft sowie die Böckler-Stiftung und die Ebert-Stiftung. Bezogen auf die Anzahl der Vernetzungen wird allerdings vor allem unter Top-Medien ÖkonomInnen ein klares Machtungleichgewicht zugunsten des ordo-/neoliberal konservativen gegenüber dem progressiv-Keynesianisch gewerkschaftsnahen institutionellen Netzwerk ersichtlich. Während im Bereich der Medien dieses politisch-ideologische Verhältnis der Verbindungen 13:3 ist, stellt sich die Verteilung im Bereich der Politik mit 14:11 allerdings wesentlich ausgeglichener dar.

Auf der Ebene des Geschlechterverhältnisses unter einflussreichen ÖkonomInnen zeigt sich wiederum ähnlich wie schon im Bereich der institutionalisierten ökonomischen Politikberatungsgremien eine massive Unterrepräsentanz von weiblichen ÖkonomInnen. So liegt der Frauenanteil in der Kategorie Wissenschaft bei 2%, in den Medien bei 6% und in der Politik bei 10% (jeweils unter den Top 50) und ist somit noch wesentlich unter dem generellen Geschlechterverhältnis unter deutschen VWL-ProfessorInnen.

Zusammenfassend wird also auch im Bereich der ÖkonomInnen, denen besonders hoher Einfluss auf Politik und Medien zugesagt wird der „lange Schatten des Ordoliberalismus“ in der Wirtschaftspolitik sichtbar. Während der Ordoliberalismus als ökonomische Theorie nur mehr eine untergeordnete Rolle spielt, kann also die Diskursdominanz marktliberalen und marktradikalen Denkens ansatzweise über die vielfältigen Verbindungen zwischen einflussreichen ÖkonomInnen und ordo-/neoliberalen Netzwerkstrukturen erklärt werden. Diese mediale Deutungshoheit zu wirtschaftspolitischen Fragen hat sich Ende der 2010er Jahre etwa in den Debatten zu Austerität und Staatsschulden und der deutschen Opposition gegen expansive Geld- und Fiskalpolitik auf EU-Ebene gezeigt und hat zu einer breiten Kritik US-amerikanischer ÖkonomInnen geführt³⁹. Andererseits zeigt sich aber gerade in der Politik-Kategorie auch eine starke Gegenposition pragmatisch-Keynesianischer ÖkonomInnen, die der starken Regel-Orientierung ordoliberaler ÖkonomInnen entgegenstehen. Diese beiden gegensätzlichen wirtschaftspolitischen Positionen wurden jüngst auch in einer Netzwerkstudie zu politisch einflussreichen ÖkonomInnen aufgezeigt⁴⁰. Die Autoren finden hier zwei stabile Cluster rund um den aktuellen/ehemaligen ifo-Präsidenten Clemens Fuest und Hans-Werner

³⁹ So kritisierten etwa die beiden Wirtschaftsnobelpreisträger Paul Krugman und Joseph Stiglitz Deutschland scharf. Letzterer meinte gar: „What is very clearly true (...) is that German economics is different from economics everywhere else in the world. They still believe in austerity even though the IMF, which is not a left-wing organization, has said austerity doesn't work.“ (zit. in Phillips 2016)

⁴⁰ Vgl. Schwarzbauer, Thomas, Wagner 2019.

Sinn sowie rund um den DIW-Präsidenten Marcel Fratzscher, die gerade im Bereich der Frage der wirtschaftspolitischen Aktivität des Staates und der Austeritätspolitik für entgegengesetzte Positionen stehen.

Betrachtet man nun einem weiteren Schritt die aktuellsten Entwicklungen im FAZ-Ranking so werden hier doch einige Trends zu einer Pluralisierung innerhalb des Samples an politisch und medial einflussreichen ÖkonomInnen erkennbar. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der aktuellen Corona-Krise und dem damit verbundenen Comeback Keynesianisch-geprägter Staatsinterventionen scheinen restriktivere ordnungsökonomische Positionen also an Bedeutung zu verlieren. Gleichzeitig gewinnen ÖkonomInnen an Einfluss, die sich kritisch mit Freihandelspolitik, ökologischer Transformation, Klimapolitik oder sozioökonomischer Ungleichheit auseinandersetzen. Beispiele dafür sind etwa Jens Südekum, Claudia Kemfert, Maja Göpel, Veronika Grimm oder Sebastian Dullien. Zudem scheint auch die männliche Dominanz innerhalb der einflussreichsten ÖkonomInnen etwas abzunehmen. Lag der Frauenanteil zwischen 2015-2018 noch bei 2%/6%/10% (Wissenschaft/Medien/Politik) so ist er 2020 auf 6%/8%/13% angestiegen. In der neuen Kategorie der Social Media liegt der Frauenanteil sogar bei 24%. Generell scheint vor allem Twitter für einen Pluralisierungsschub in der ökonomischen Debatte geführt und dabei ein Gegengewicht zu traditionellen institutionellen Netzwerkstrukturen des Ordoliberalismus etabliert zu haben. So finden sich auf den ersten fünf Positionen ausschließlich ÖkonomInnen, die für alternative ökonomische Ansätze abseits des neoklassischen ökonomischen Mainstreams stehen.

Generell zeigt sich im Bereich jener ÖkonomInnen, denen politischer und medialer Einfluss zugeschrieben wird, in den letzten Jahren ein Trend hin zu einem pragmatischeren Zugang zu sozioökonomischen Problemstellungen und gleichzeitig eine Abkehr von der lange Zeit prägenden ordnungspolitischen Orientierung⁴¹. Dazu wird eine klare Entwicklung hin zu einer pluralistischeren ökonomischen medialen Debatte und ökonomischen Politikberatung offenbar, die einerseits durch social-media Kanäle, andererseits wohl aber durch aktuelle Krisenphänomene und deren absehbare sozioökonomische, politische und ökologische Implikationen, vorangetrieben wird.

⁴¹ Dieser Trend zeigt sich durchaus auch in kritischen Positionen im Bereich der Bankenregulierung von Ökonomen wie Martin Hellwig oder einem pragmatischeren Zugang zu expansiver Fiskalpolitik im Zuge der Corona-Krise durch Lars Feld. Siehe dazu etwa auch Schmidt-Wellenburg (2018) zum Aufschwung eines „wirtschaftspolitischen Pragmatismus“ in medialen Debatten von ÖkonomInnen.

4.3 Ökonomische Beratung über politischen Aktivismus: Offene Briefe, Appelle und Petitionen

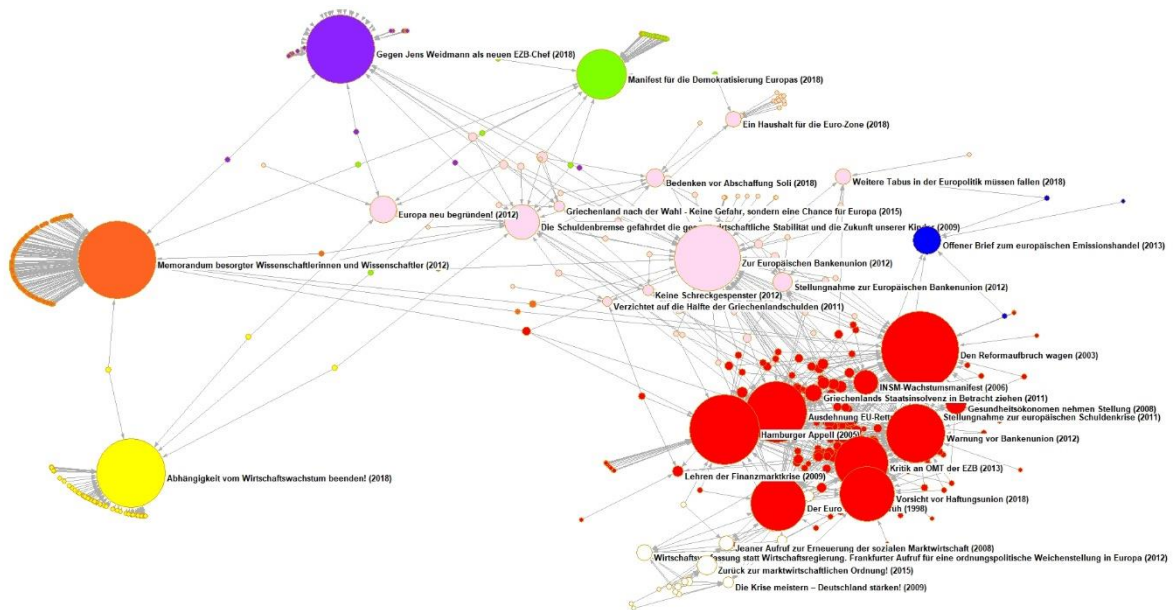
Als drittes empirisches Beispiel für die Frage nach dem Pluralismus in der ökonomischen Politikberatung wird abschließend eine Form des politischen Aktivismus von ÖkonomInnen untersucht, die seit den 2000er Jahren häufig zu beobachten war: Die Initiierung und Unterstützung von ÖkonomInnen-Briefen. Dazu wurden über manuelle Internet-Schlagwortsuche und ergänzende Recherchen zunächst 30 wirtschaftspolitische Aufrufe isoliert, die zwischen 1998 und 2018 in deutschen Medien publiziert wurden und sich (auch) an die deutsche Politik oder Öffentlichkeit gewandt haben. In einem weiteren Schritt wurde auf Basis der UnterzeichnerInnenlisten eine Soziale Netzwerkanalyse vorgenommen, um Diskurskoalitionen in diesem Feld des wirtschaftspolitischen Aktivismus von ÖkonomInnen zu extrahieren. Das Resultat daraus ist ein zwei-modales Netzwerk, in dem UnterzeichnerInnen und Aufrufe als Knoten und Unterstützungen als Kanten visualisiert sind. Damit wird angenommen, dass zwischen jenen ÖkonomInnen, die die gleichen Aufrufe unterstützen, Übereinstimmung zu wirtschaftspolitischen Fragen herrscht. Daraufhin wurde mit Hilfe der Sozialen Netzwerkanalyse Software Pajek eine Kommunalitäts-Analyse der UnterzeichnerInnen und Aufrufe vorgenommen⁴².

Auf Basis dieser Analyse zeigt sich ein dicht vernetzter Cluster am rechten unteren Rand von Abbildung 1, der auch viele Verbindungen zu einem kleineren Cluster unterhalb aufweist. Die inhaltliche Ausrichtung der Aufrufe, wie auch die Initiatoren dieser Aufrufe weisen dabei auf eine ordo-/neoliberale Diskurskoalition hin. Es findet sich hier etwa der schon erwähnte Hamburger Appell (2005), sowie Warnungen vor einer europäischen Bankenunion (2012) oder Haftungsunion (2018). Zudem kommen Aufrufe, die unmittelbar das ordoliberalen Konzept der marktwirtschaftlichen Ordnung oder „Wirtschaftsverfassung statt Wirtschaftsregierung“ fordern. Im Hintergrund stehen dabei oft ordo-/neoliberale Think Tanks wie die INSM oder die Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft. Im Zentrum des Netzwerkes in Abbildung 1 steht ein weniger dicht vernetzter Cluster, der für eine pragmatisch-Keynesianische Position steht. Zentral sind hier einerseits eine Stellungnahme zu Europäischen Bankenunion (2012), die eine Ausdehnung des EU-Rettungsschirms fordert und damit unmittelbar eine Reaktion auf den Aufruf von Walter Krämer und Hans-Werner Sinn darstellt, die vor einer Haftung Deutschlands für „südliche Länder“ warnten. Andererseits

⁴² Konkret wurde dazu der „community-detecting“ Algorithmus Louvain Method verwendet, der die Gruppenzugehörigkeit einzelner Knoten – hier als „Cluster“ bezeichnet – berechnet.

umfasst dieser Cluster die Petition „Die Schuldenbremse gefährdet die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Zukunft unserer Kinder“ (2009), die von Peter Bofinger und Gustav Horn initiiert wurde und gegen die Einführung der Schuldenbremse gerichtet war. Am Rand des Netzwerks stehen einige Aufrufe, die weitreichende politökonomische Reformen auf EU und nationaler Ebene einfordern. Da diese aber oftmals auch von Nicht-ÖkonomInnen unterzeichnet wurden, bestehen wenige Vernetzungen zu den beiden Hauptclustern dieses ÖkonomInnen-Netzwerkes.

Abbildung 1: Öffentliche Aufrufe, Petitionen und Appelle von ÖkonomInnen



Quelle: eigene Erhebungen. Die Größe der Knoten spiegelt die Anzahl der UnterzeichnerInnen wieder, die Cluster ergeben sich aus einer Kommunalitäts-Analyse.

Zusammenfassend, zeigt sich in der Sozialen Netzwerkanalyse von öffentlichen Briefen, Appellen und Petition durch ÖkonomInnen ein klares Übergewicht an UnterzeichnerInnen, die einer ordo-/neoliberalen Diskurskoalition zuzuordnen sind. Daraus können zwei teilweise überlappende Schlüsse gezogen werden: Erstens, zeigt sich die bereits mehrmals diskutierte starke institutionelle Position ordo-/neoliberaler Think Tanks und Initiativen, die oft die Publikation und Verbreitung solcher ÖkonomInnen-Aufrufe fördern. Zweitens, scheint aber auch die hier beschriebene Form des politischen Aktivismus unter ordo-/neoliberalen ÖkonomInnen besonders verbreitet zu sein. Betrachtet man etwa im Gegensatz die Aktivitäten von ÖkonomInnen auf Twitter ergibt sich in diesem Feld ein gänzlich

unterschiedliches Bild. Trotz der diskursiven Dominanz ordo-/neoliberaler ÖkonomInnen im Bereich der öffentlichen Aufrufe, zeigen aber gerade auch die große Anzahl Keynesianisch-pragmatischer Aufrufe im Zentrum und die Aufrufe am Rand des Netzwerks, die mehrheitlich gegen Ende der 2010er Jahre verfasst wurden, dass auch in diesem Feld Ansätze einer Pluralisierung zu erkennen sind.

5 Fazit

Dieser Beitrag setzt sich mit der Frage des Pluralismus in der ökonomischen Politikberatung auseinander. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass wirtschaftspolitische Beratung durch ökonomische ExpertInnen über verschiedene Kanäle läuft und gerade seit den 2000er Jahren institutionalisierte Formen der Politikberatung über Gremien und einschlägige ExpertInnengutachten an Bedeutung verloren haben. Gleichzeitig haben viele Studien gezeigt, dass dies nicht generell zu einem geringeren politischen und gesellschaftlichen Einfluss ökonomischen Denkens oder ökonomischer ExpertInnen geführt hat. Vielmehr wurden institutionalisierte Formen der Politikberatung durch direkte PolitikerInnenberatung einerseits und indirekte Politikberatung über das verstärkte Engagement von ÖkonomInnen in medialen Debatten ergänzt.

Zusammenfassend können drei zentrale Schlüsse gezogen werden: Erstens, ist in allen hier untersuchten Beispielen eine massive Unterrepräsentanz von weiblichen ÖkonomInnen zu konstatieren, die tendenziell zwar die Grundgesamtheit deutscher Volkswirtinnen widerspiegelt, in einigen Bereichen aber noch wesentlich stärker ausgeprägt ist. Zweitens, kann eine institutionelle Persistenz ordo-/neoliberaler Diskursnetzwerke in der wirtschaftspolitischen Beratung ausgemacht werden. Diese ist insbesondere im Bereich der institutionalisierten Politikberatung über Gremien besonders stark ausgeprägt und dort auch als Folge der Berufungs- und Rekrutierungspraxis zu erklären. Während in den wissenschaftlichen Beiräten im Finanz- und Wirtschaftsministerium Pfadabhängigkeiten durch die Nominierung aus den bestehenden Mitgliedern heraus bestehen, hat sich im SVR über lange Jahre ein 4:1 Verhältnis zwischen ökonomischem Mainstream, oft mit engen institutionellen Verbindungen zum Ordoliberalismus und einem heterodoxen, keynesianischem – von den Gewerkschaften vorgeschlagenem - Vertreter eingestellt. Die Marginalisierung des Letzteren zeigte sich in Minderheitsvoten, der medialen Bezeichnung von Peter Bofinger als „letztem Keynesianer“ oder dem Widerstand gegen dessen Nachfolger

Achim Truger, dem v.a. von den anderen Mitgliedern des SVR mangelnde Fachkompetenz vorgeworfen wurde. Die Analyse der medialen Präsenz von ÖkonomInnen, sei es über die betreffende Kategorie im FAZ-Einflussranking oder der Analyse öffentlicher ÖkonomInnen-Aufrufe zeigt dabei ein ähnliches Ungleichgewicht.

Drittens, kann allerdings in allen hier untersuchten Beispielen ökonomischer Politikberatung in den letzten Jahren ein Trend zur Pluralisierung ausgemacht werden. Dieser Trend bezieht sich dabei sowohl auf das Geschlechterverhältnis in den Gremien oder im Sub-Sample der besonders einflussreichen ÖkonomInnen, als auch in deren inhaltlicher Ausrichtung. So ist ein klarer Trend hin zu stärker empirisch arbeitenden ÖkonomInnen auszumachen, die tendenziell weniger stark in traditionellen institutionellen ordo-/neoliberalen Netzwerken verankert sind und sich in verstärktem Ausmaß auch kritisch mit Freihandelspolitik, ökologischer Transformation, Klimapolitik oder sozioökonomischer Ungleichheit auseinandersetzen.

6 Zusammenfassung

Dieser Beitrag setzt sich mit der Frage des Pluralismus in der ökonomischen Politikberatung. Anhand von drei empirischen Beispielen wird gezeigt, dass sowohl was politisch-ideologische Orientierung als auch das Geschlechterverhältnis betrifft, ökonomische Politikberatung in Deutschland lange Zeit wenig plural war, in jüngster Zeit allerdings einige Trends zur Pluralisierung auszumachen sind.

Schlagwörter: Pluralismus; ökonomische Politikberatung; Ordoliberalismus; Wirkmächtigkeit ökonomischen Wissens; Soziologie der Ökonomie

This paper deals with the question of pluralism in economic policy advise. Based on three empirical examples it is shown that economic policy advise in Germany was not very pluralistic in terms of gender ratio and political-ideological orientation of economists. Recent developments however, point to a slight trend of pluralization in this field.

Keywords: pluralism; economic policy advise; ordoliberalism; performativity of economics; social studies of economics

Literatur

- Avsar, Rojhat B. 2011. „Mainstream economic rhetoric, ideology and institutions“, in *Journal of Economic Issues* 45, 1, S. 137-158.
- Bachmann, Rüdiger 2017. „Zur aktuellen Pluralismusdebatte in der Ökonomik: Ansichten eines wohlwollenden Pluralismusskeptikers“, in *Wirtschaftsdienst* 97, 12, S. 843-847.
- Bäuerle, Lukas; Pühringer, Stephan; Ötsch, Walter O. 2020. *Wirtschaft(lich) studieren*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Becker, Johannes 2017. „Das „richtige“ Maß an Pluralität und das Problem des fehlenden Adressaten“, in *Wirtschaftsdienst* 97, 12, S. 835-838.
- Becker, Johannes et al. 2017. „Zeitgespräch: Wirtschaftswissenschaften: zu wenig Pluralität der Methoden und Forschungsrichtungen?“, in *Wirtschaftsdienst*, 12.
- Botzem, Sebastian; Hesselmann, Judith 2018. „Gralshüter des Ordoliberalismus? Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als ordnungspolitischer Fluchtpunkt bundesrepublikanischer Politikberatung“, in *Leviathan* 46, 3, S. 402-431.
- Callon, Michel 2006. „What does it mean to say that economics is performative?“, in *CSI Working Papers Series*, 2006/005.
- Campbell, John L.; Pedersen, Ove K. 2014. *The national origins of policy ideas. Knowledge regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*. Princeton: Princeton University Press.
- CESifo-Gruppe München 2018. *Ökonomenpanel: Volkswirte blicken auf ihre Profession*.
<http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/research/Departments/Public-Finance/Oekonomenpanel/Archiv/2018/201807.html> (Zugriff vom 11.09.2018).
- Colander, David et al. 2009. „The Financial Crisis and the Systemic Failure of the Economics Profession“, in *Critical Review* 21, 2-3, S. 249-267.
- Das, Jishnu et al. 2013. „US and them: The geography of academic research“, in *Journal of Development Economics* 105, S. 112-130.
- Dullien, Sebastian; Guérot, Ulrike 2012. „The long shadow of ordoliberalism: germany’s approach to the euro crisis“, in *European Council on Foreign Relations Policy Brief*.
- Dullien, Sebastian; Horn, Gustav 2019. „Im Diskurs bestehen“, in *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 44, 4, S. 901-917.
- Earle, Joe; Moran, Cahal; Ward-Perkins, Zach 2017. *The econocracy. The perils of leaving economy to the experts*. Manchester: Manchester University Press.
- Eyal, Gil 2019. *The crisis of expertise*.
- Feld, Lars P.; Köhler, Ekkehard A.; Nientiedt, Daniel 2015. „Ordoliberalism, Pragmatism and the Eurozone Crisis. How the German Tradition Shaped Economic Policy in Europe“, in *CESifo Working Paper*, 5368.

- Fourcade, Marion 2009. *Economists and societies: discipline and profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*. Princeton: Princeton University Press.
- Franz, Wolfgang 2000. „Wirtschaftspolitische Beratung. Reminiszenzen und Reflexionen“, in *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1, 1, S. 53-71.
- Frey, Bruno S. 2000. „Was Bewirkt die Volkswirtschaftslehre?“, in *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1, 1, S. 5-33.
- Giersch, Herbert; Paqué, Karl-Heinz; Schmieding, Holger 1992. *The Fading Miracle: Four Decades of Market Economy in Germany*: Cambridge Univ. Press.
- Gräbner, Claudius; Strunk, Birte 2018. „Pluralism in economics: its critiques and their lessons“, in *ICAE Working Paper Series*, 82.
- Graupe, Silja 2017. „Beeinflussung und Manipulation in ökonomischen Lehrbüchern. Hintergründe und Beispiele“, in *FGW Studien*, 5.
- Grimm, Christian; Kapeller, Jakob; Pühringer, Stephan 2018. „Paradigms and Policies: The current state of economics in the German-speaking countries“, in *ICAE Working Paper Series*, 77.
- Haucap, Justus 2020. „Wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung in Deutschland: Stärken, Schwächen, Optimierungspotenziale“, in *DICE Ordnungspolitische Perspektiven*, 106.
- Haucap, Justus; Mödl, Michael 2013. „Zum Verhältnis von Spitzenforschung und Politikberatung: Eine empirische Analyse vor dem Hintergrund des Ökonomenstreits“, in *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 14, 3-4, S. 346-378.
- Haucap, Justus; Thomas, Tobias; Wagner, Gert G. 2014. „Zu wenig Einfluss des ökonomischen Sachverstands? Empirische Befunde zum Einfluss von Ökonomen und anderen Wissenschaftlern auf die Wirtschaftspolitik“, in *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 40, 4, S. 422-436.
- Heise, Arne; Thieme, Sebastian 2016. „The Short Rise and Long Fall of Heterodox Economics in Germany After the 1970s. Explorations in a Scientific Field of Power and Struggle“, in *Journal of Economic Issues* 50, 4, S. 1105-1130.
- Hirschman, D.; Berman, E. P. 2014. „Do economists make policies? On the political effects of economics“, in *Socio-Economic Review* 12, 4, S. 779-811.
- Hirte, Katrin; Ötsch, Walter 2011. „Institutionelle Verfestigung von paradigmatischer Ausrichtung“, in *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 41, 164.
- Jessop, Bob 2012. „Understanding the “economization” of social formations“, in *The marketization of society: economizing the non-economic*, hrsg. v. Schimank, Uwe; Volkmann, Ute, S. 5-36. Bremen: University of Bremen.
- Kirchgässner, Gebhard 2014. „On the Process of Scientific Policy Advice – With Special Reference to Economic Policy“, in *CESifo Working Paper*, 5144.
- Klamer, Arjo 2014. „The culture of academic economics“, in *The Economics of Economists: Institutional Setting, Individual Incentives, and Future Prospects*, hrsg. v. Lanteri, Alessandro; Vromen, Jack, S. 11-24. Cambridge UK: Cambridge Univ. Press.

- Krugman, Paul 2013. „How the Case for Austerity Has Crumbled“, in *The New York Review of Books*, 6.6.2013.
- Lentsch, Justus; Weingart, Peter (Hrsg.) 2011. *The politics of scientific advice. Institutional design for quality assurance*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Mankiw, Nicholas G.; Taylor, Mark P. 2014. *Economics*. 3. Aufl. Andover: Cengage Learning.
- Morgan, Bronwen 2003. „The Economization of Politics: Meta-Regulation as a Form of Nonjudicial Legality“, in *Social & Legal Studies* 12, 4, S. 489-523.
- Münchau, Wolfgang 2014. „The wacky economics of Germany’s parallel universe“, in *Financial Times*, 16.11.2014.
- Nützenadel, Alexander 2005. *Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949-1974*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- OECD 2014. *New approaches to economic challenges. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level*. [http://www.oecd.org/mcm/C-MIN\(2014\)2-ENG.pdf](http://www.oecd.org/mcm/C-MIN(2014)2-ENG.pdf) (Zugriff vom 08.03.2017).
- Ötsch, Walter; Pühringer, Stephan; Hirte, Katrin 2018. *Netzwerke des Marktes. Ordoliberalismus als Politische Ökonomie*. Wiesbaden: Springer VS.
- Phillips, Matt 2016. „Joseph Stiglitz on Brexit, Europe's long cycle of crisis, and why German economics is different“, in *Quartz*.
- Plehwe, Dieter; Neujeffski, Moritz 2021. „There Could be Alternatives! German Economic Advisory Councils and the Institutional Reproduction of Austerity Economics“, in *The Changing Politics and Policy of Austerity*, hrsg. v. McBride, Stephen; Evan, Bryan; Plehwe, Dieter, forthcoming. Bristol: POLICY PRESS.
- Ptak, Ralf 2004. *Vom Ordoliberalismus zur sozialen Marktwirtschaft. Stationen des Neoliberalismus in Deutschland*. Opladen: Leske und Budrich.
- Pühringer, Stephan 2020. „Think Tank Networks of German Neoliberalism. Power Structures in Economics and Economic Policies in Post-War Germany“, in *Nine lives of neoliberalism*, hrsg. v. Plehwe, Dieter; Slobodian, Quinn; Mirowski, Philip, 283-308. Brooklyn NY: Verso.
- Pühringer, Stephan; Beyer, Karl 2020. „Who are these economists Germany might listen to?“, in *Power and Influence of Economists: Contributions to the Social Studies of Economics*, hrsg. v. Maesse, Jens et al., forthcoming. London: Routledge.
- Rothschild, Kurt W. 1999. „To push and to be pushed“, in *The American Economist* 43, 1, S. 1-8.
- Rürup, Bert 2009. „Vom Elend der wissenschaftlichen Politikberatung“, in *Sozialer Fortschritt* 58, 8, S. 177-182.
- Schmelzer, Matthias 2016. *The hegemony of growth. The OECD and the making of the economic growth paradigm*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Schmidt, Christoph M. 2013. „Research with Impact. Forschung und Politikberatung am RWI“, in *RWI Position*, 54, S. 1-26.

- Schmidt-Wellenburg, Christian 2018. „Struggling over Crisis. Discursive Positionings and Academic Positions in the Field of German-Speaking Economists“, in *Historical Social Research / Historische Sozialforschung* 43, 3 (165), S. 147-188.
- Schwarzbauer, Wolfgang; Thomas, Tobias; Wagner, Gert G. 2019. „Gleich und Gleich gesellt sich gern? Eine Netzwerkanalyse von politikberatenden Wissenschaftlern“, in *Wirtschaftsdienst* 99, 4, S. 278-285.
- van Treeck, Till; Urban, Janina (Hrsg.) 2016. *Wirtschaft neu denken. Blinde Flecken der Lehrbuchökonomie*: iRIGHTS media.
- Young, Brigitte 2014. „German Ordoliberalism as Agenda Setter for the Euro Crisis. Myth Trumps Reality“, in *Journal of Contemporary European Studies* 22, 3, S. 276-287.
- Zimmermann, Klaus F. 2004. „Advising Policymakers through the Media“, in *The Journal of Economic Education* 35, 4, S. 395-406.