

Plehwe, Dieter; Neujeffski, Moritz; Nordmann, Jürgen

Working Paper

Schlecht beraten? Die wirtschaftspolitischen Beratungsgremien der Bundesregierung in der Kritik

OBS-Arbeitspapier, No. 65

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Plehwe, Dieter; Neujeffski, Moritz; Nordmann, Jürgen (2024) : Schlecht beraten? Die wirtschaftspolitischen Beratungsgremien der Bundesregierung in der Kritik, OBS-Arbeitspapier, No. 65, Otto Brenner Stiftung, Frankfurt am Main,
<https://www.otto-brenner-stiftung.de/schlecht-beraten/>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/331325>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

[Hinweis: Aus urheberrechtlichen Gründen wurde die Darstellung der Titelseite vor dem Upload auf EconStor formal angepasst (Entfernung der Abbildung, Änderung der Schriftfarbe).]

Dieter Plehwe, Moritz
Neujeffski, Jürgen Nordmann

Schlecht beraten?

Die wirtschaftspolitischen Beratungs-
gremien der Bundesregierung in der Kritik

OBS-Arbeitspapier 65
ISSN: 2365-1962 (nur online)

Herausgeber:

Otto Brenner Stiftung

Jupp Legrand

Wilhelm-Leuschner-Straße 79

D-60329 Frankfurt am Main

Tel.: 069-6693-2810

Fax: 069-6693-2786

E-Mail: info@otto-brenner-stiftung.de

www.otto-brenner-stiftung.de

Autoren:

Dr. habil. Dieter Plehwe

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

Telefon: +49 30 25491 102

Email: dieter.plehwe@wzb.eu

Redaktion:

Benedikt Linden (OBS)

Satz und Gestaltung:

Isabel Grammes, think and act

Druck:

AC medienhaus GmbH, Wiesbaden

Titelbild:

Nuthawut/AdobeStock.com

Redaktionsschluss:

31.01.2024

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:



Dieses Arbeitspapier ist unter der Creative Commons „Namensnennung – Nicht-kommerziell – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International“-Lizenz (CC BY-NC-SA 4.0) veröffentlicht.

Die Inhalte sowie Grafiken und Abbildungen dürfen, sofern nicht anders angegeben, in jedwedem Format oder Medium vervielfältigt und weiterverbreitet, geremixt und verändert werden, sofern keine Nutzung für kommerzielle Zwecke stattfindet. Ferner müssen angemessene Urheber- und Rechteangaben gemacht, ein Link zur Lizenz beigefügt und angegeben werden, ob Änderungen vorgenommen wurden. Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

In den Arbeitspapieren werden die Ergebnisse der Forschungsförderung der Otto Brenner Stiftung dokumentiert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Für die Inhalte sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich.

Download und weitere Informationen:

www.otto-brenner-stiftung.de

Vorwort

Finanzminister Christian Lindner (FDP) verkündete in einem Gastbeitrag für den *Spiegel* Anfang November 2023, dass die Schuldenbremse eine „höhere Weisheit“ beinhalte. Ende Januar 2024 legte er im ARD-Morgenmagazin nach und bekräftigte die gegenwärtige Regelung als „Gebot der Klugheit“. Weniger eindeutig scheint die Positionierung für einen relevanten Teil der deutschen Wirtschaftswissenschaftler:innen zu sein: „Ökonomen uneins bei Haushalt und Schuldenbremse“ titelte *tagesschau.de* Ende 2023. Der Artikel zitierte aus einer Umfrage, wonach 48 Prozent der befragten Wirtschaftswissenschaftler:innen die Schuldenbremse in ihrer jetzigen Form beibehalten wollen, während 44 Prozent eine Reform anstreben und sechs Prozent die Regelung gar vollständig zu streichen trachten. Diese innerwissenschaftliche Lagerbildung spiegelt dabei die finanzpolitischen Gräben zwischen den Parteien im Bundestag – und sogar innerhalb des Regierungslagers – wider. Während Union, FDP und AfD die Schuldenbremse unangetastet lassen wollen, denken SPD und Grüne inzwischen laut über Reformmöglichkeiten nach (und die Linke pocht auf ihre gänzliche Abschaffung).

Wirklich neu an diesem wachsenden Konflikt ist, dass die wissenschaftlichen und politischen Differenzen auch in den Beratungsgremien der Bundesregierung einen Widerhall finden. Eine Stellungnahme des Sachverständigenrats (Januar 2024) sowie ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates des grün geführten Wirtschaftsministeriums (Dezember 2023) stützten die Ansichten der Reformer:innen, während ähnliche Vorschläge aus dem Beirat des Finanzministeriums unter FDP-Leitung in näherer Zukunft nicht zu erwarten sind. In der Vergangenheit traten die wirtschaftspolitischen Beratungsgremien dagegen nahezu geschlossen als Befürworter:innen restriktiver Fiskal-, Sozial- oder Arbeitsmarktpolitiken auf. Ob etwa die Hartz-Reformen Anfang der 2000er oder die Einführung der Schuldenbremse 2009 – trotz großer Konflikte im politischen Raum und deutlicher Lagerbildung in den Wirtschaftswissenschaften gab es aus den Beiräten stets Unterstützung für den Rückbau des Sozialstaates bzw. die Einschränkung seiner fiskalpolitischen Möglichkeiten. Die Einführung des Mindestlohnes 2015 stieß hingegen auf den vereinten scharfen Widerstand der Mehrzahl der Berater:innen – obwohl auch hier die Ökonom:innenzunft alles andere als einig und Teile der Politik gar gegenteilig gestimmt waren. Wie ist diese Abkopplung der Beiräte von innerwissenschaftlichen und -politischen Debatten in der Vergangenheit zu erklären – und welche Perspektive hat die zaghafte „Wiederannäherung“ der Gegenwart?

Die Otto Brenner Stiftung konnte ein Team um den Politikwissenschaftler Dieter Plehwe (Wissenschaftszentrum Berlin, WZB) zur Beantwortung dieser Fragen gewinnen. Ihre beeindruckend detaillierte Analyse der personellen Zusammensetzung und inhaltlichen Ausrichtung des Sachverständigenrates sowie der Beiräte des Finanz- und Wirtschaftsministeriums deckt einen Zeitraum von 40 Jahren (1982–2022) ab. Sie verorten die Gremien im wirtschaftspolitischen Beratungsgeflecht auf Bundesebene und nehmen auch ihre mediale Wirkung in den Blick. Die Ergebnisse der historischen Netzwerkanalyse, die durch die Auswertung von Stellungnahmen und Gutachten ergänzt wurde, sind durchaus bemerkenswert. Mit Ausnahme der letzten Jahre ist die wirtschaftspolitische Beratung fast ausschließlich Angelegenheit von Männern. Hinzu kommt, dass sich die Gremienmitglieder aus sehr wenigen wirtschaftswissenschaftlichen Lehrstühlen und Institutionen rekrutieren – zehn Universitäten stellen rund 42 Prozent der Mitglieder der Beiräte. Politische Ökonom:innen oder Wirtschaftssoziolog:innen spielen hingegen keine Rolle. Vermarktlichung, Deregulierung und Sozialstaatsabbau trafen stets auf die Zustimmung einer großen Mehrheit der Mitglieder; kritische Stimmen waren und sind bis heute mit weniger als zehn Prozent eine klare Minderheit. Als Ursache für diese wirtschaftswissenschaftliche und -politische Perspektivenarmut machen die Autoren enge Netzwerke der Austeritätsbefürworter:innen aus: Über das wissenschaftliche Betreuungsverhältnis von Doktorvater bzw. -mutter und Doktorschilder:innen ziehen Gremienmitglieder neue Vertreter:innen der eigenen Denk- und Theorieschulen nach. Verstärkt wird dieser Effekt der intellektuellen Engführung durch die durchschnittlich jahrzehntelange Mitgliedschaft in den Gremien – ein Mitglied des BMF-Beirates beriet die Bundesregierung 53 Jahre. Ein dichtes Netz an meist neoliberalen Netzwerken und Think Tanks außerhalb der Gremien, in denen viele Berater:innen organisiert sind, stützt diese Form der undurchlässigen Gruppenbildung.

Weil diese Strukturen teilweise fortbestehen, steht die zaghafte Abkehr der Berater:innen vom strikten Kurs der vergangenen Jahrzehnte auf unsicherem Fundament, wird in der Untersuchung vermutet. Die Ansätze personeller Erneuerung und theoretischer Aufgeschlossenheit gilt es daher zukünftig besonders kritisch zu begleiten. Durch die damit einhergehende Perspektivenvielfalt mag die Konstatierung einer einzigen „höheren Weisheit“ erschwert werden – als „Gebot der Klugheit“ hat dieser Weg die alten Verfahrensweisen angesichts multipler und bisher ungekannter Krisen allerdings schon heute abgelöst.



Jupp Legrand

Geschäftsführer der OBS

Frankfurt am Main, im Februar 2024

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Wirtschaftspolitische Beratung in Deutschland	9
2.1	Die wirtschaftspolitische Beratungslandschaft auf Bundesebene	9
2.2	Sachverständigenrat und die Beiräte des Wirtschafts- und Finanzministeriums.....	15
3	Wirtschaftspolitische Positionen und Paradigmen in den Wirtschaftswissenschaften.....	18
4	Methodisches Vorgehen	25
4.1	Analyse der Beiräte: Mitgliedschaft und Betreuungsverhältnisse.....	25
4.2	Zuordnung der wirtschaftspolitischen Positionen	28
4.3	Fallbeispiele und Erhebung der Medienpräsenz.....	30
5	Ergebnisse	31
5.1	Geschlechterverteilung, Mitgliedsdauer, (mangelnde) Interdisziplinarität	31
5.2	Die Dominanz austeritätspolitischer Einstellungen und ihre Absicherung	35
5.3	Fallbeispiele: Die Gremien im politischen Prozess	46
▶	<i>Exkurs: Medienpräsenz der Beiratsmitglieder</i>	<i>55</i>
6	Fazit und Schlussfolgerungen	58
	Quellenverzeichnis	62
	Interviews	68
	Tabellenverzeichnis	69
	Hinweise zu den Autoren	70

1 Einleitung*

Über die sogenannte „Schuldenbremse“ wird wieder gestritten. Kritiker:innen sehen den in der Verfassung verankerten Zwang zur Sparsamkeit – Stichwort Austerität – als Investitionsbremse, die dringend erforderliche Infrastrukturprojekte zum Beispiel im Bereich Bildung behindert, aber auch die Finanzierung vieler Projekte zur Beschleunigung der Energie- und Verkehrswende erschwert. Demgegenüber verteidigte Finanzminister Lindner (FDP) die Schuldenbremse im November 2023 als „höhere Weisheit“, die weder den Klimaschutz beeinträchtigt noch die Infrastruktur vernachlässige. Vielmehr diene das Instrument der Generationengerechtigkeit und ermögliche den marktwirtschaftlichen Ideenwettbewerb, der nicht durch staatliche Planungen am grünen Tisch ersetzt werden könne (Lindner 2023). Der Lindner-Liberalismus unterscheidet sich mithin wenig vom (Neo)Liberalismus Otto Graf Lambsdorffs, der gut 40 Jahre zuvor die konservative Wende der christdemokratisch geführten Administration Helmut Kohls eingeleitet hatte. Die kurze (Corona-)Phase der außergewöhnlichen Notlage, welche zur Aussetzung der Regeln der Schuldenbremse geführt hatte, war vorbei. Die beschleunigte Erderwärmung ist nach dem deutschen Regelwerk nicht Grund genug, für eine längere Zeit regelmäßig in

die Zukunft zu investieren und auch für die Bundeswehr gilt nur die Ausnahme eines Sondervermögens. Zwar hatte der Finanzminister einer Umschichtung der nicht genutzten Corona-Hilfen für die Finanzierung der ökologischen Transformation zugestimmt, die das Bundesverfassungsgericht nach Klage der Unionsfraktion ebenfalls im November 2023 verbot, aber die Rückkehr zum restriktiven fiskalpolitischen Kurs der Bundesregierung war von Lindner schon zwei Jahre zuvor konzipiert worden.

„Christian Lindner will wieder zum Sparfuchs werden“ titelte die Wirtschaftsseite der FAZ entsprechend kurz vor Weihnachten 2022 (Geinitz 2021). Am 28. Dezember desselben Jahres folgte ein Bericht über ein Grundsatzpapier des Finanzministers, in dem dieser eine „Zeitenwende“ in der Wirtschafts- und Finanzpolitik forderte. Nach Jahren der durch Epidemie und Krieg bedingten „Umverteilung“ und außerordentlichen Verschuldung, so der Artikel, werde die Rückkehr zur Wirtschaftlichkeit und zur Einhaltung der Schuldenbremse gefordert (Schäfers 2022). Anschließend rief Lindner seine Kabinettskolleg:innen auf, sich für den Bundeshaushalt 2024 Sparmaßnahmen zu überlegen. Neben neuen Einsparungen forderte das Grundsatzpapier zu-

* Wir möchten uns an dieser Stelle herzlich für die Bereitstellung eines Datensatzes zu den deutschen VWL-Professuren (1954–1994) durch Walter Ötsch, Stephan Pühringer und Katrin Hirte bedanken.

sätzlich die Senkung der Einkommensteuer oder die komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlags zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland. Auch sollte der Arbeitsmarkt durch eine Flexibilisierung der Arbeitszeit gestärkt werden. Von Kabinettskolleg:innen in die Diskussion gebrachte Forderungen nach einem „Energie-Soli“, einem höheren Spitzensteuersatz oder der Einführung einer Vermögenssteuer wurden hingegen abgelehnt. Mehr als ein Hauch von Nostalgie der 1980er Jahre weht durch das Finanzministerium seit dem Amtsantritt von Christian Lindner.

Tatsächlich kann die Finanz- und Geldpolitik unter Finanzminister Scholz (SPD) in der Großen Koalition Angela Merkels während der Corona-Krise als Bruch mit der jahrzehntelang währenden Austeritätspolitik gewertet werden. Seit den 1980er Jahren standen öffentliche Haushalte bei den Ausgaben immer unter Finanzierungsvorbehalt. Die Einnahmen der öffentlichen Hand wurden durch die Senkung oder Abschaffung von Spitzen- und Vermögenssteuern beschränkt und mit der Erhöhung der Mehrwertsteuer zu Lasten der geringer Verdienenden umverteilt. Bis auf einen kurzen Zeitraum nach der deutschen Einheit, deren Finanzierung allerdings zu einem guten Teil über die Sozialsysteme gestaltet wurde (statt durch Steuererhöhungen), herrschte die Ideologie der „schwarzen Null“ (Haffert 2016). Der globalisierte Wettbewerb und seine Kehrseite der Standortkonkurrenz erzwangen den Abbau des Wohlfahrtsstaates, also eine über die Haushaltskonsolidierung hinaus gehende Austerität. Leistungen wurden abgeschafft oder be-

schränkt, die (Arbeits-)Kosten bei der Erbringung von Leistungen im Zuge von Kommerzialisierung und Flexibilisierung gesenkt (Schneider 2015). Mit den Worten von Margaret Thatcher war der Tenor zu dieser Zeit: Es gibt keine Alternative zu Spardiktat und Abbau sozialer Leistungen.

Demgegenüber besetzte Finanzminister Scholz ab 2018 zentrale Positionen des Ministeriums mit Befürwortern einer aktiven staatlichen Fiskalpolitik (zum Beispiel als Leiter der Grundsatzabteilung Jakob von Weizsäcker, ein Verfechter der gemeinsamen europäischen Schuldentilgung). Als Bundeskanzler verhinderte Scholz eine weitere Amtszeit des prominentesten Befürworters der Schuldenbremse unter den Ökonomen im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Lars Feld (der dann allerdings zum außerordentlichen Berater des FDP-Finanzministers berufen wurde). Darüber hinaus wird in politischen und öffentlichen Debatten vermehrt am Diktat der Schuldenbremse gerüttelt.

Davon unbeirrt kehrt das FDP geführte Finanzministerium 2023 zur Sparpolitik zurück. Eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag, die zur Beseitigung der in der Verfassung verankerten Pflicht zur Haushaltskonsolidierung notwendig wäre, zeichnet sich nicht ab. Obwohl erweiterte fiskalpolitische Spielräume zur Bearbeitung der ineinandergreifenden Krisen von globaler Erwärmung, Krieg, Artensterben, Pandemie und nicht zuletzt der durch Finanz- und Wirtschaftskrisen verschärften sozialen Ungleichheit dringend notwendig sind, hält Deutschland – im Gegen-

satz etwa zur U.S. Politik – am Leitbild der Austerität fest. Nach der russischen Invasion in der Ukraine wurde lediglich für das Verteidigungsministerium ein Sonderhaushalt geschaffen (womit zugleich jedoch deutlich wird, dass es Ausnahmen von der Regel geben könnte).

Von einem grundlegenden Politikwechsel in der Wirtschafts- und Finanzpolitik kann daher nicht geredet werden. Das mag zum einen an der Blockadepolitik des Lindner-Ministeriums und des Koalitionspartners FDP liegen. Aber es ist auch unabhängig von der Vetomacht einer kleinen Partei in der Regierung nicht zu erwarten, dass sich innerhalb von einer Legislaturperiode die über Jahrzehnte gewachsene Diskurs- und Beratungslandschaft – die oft einer wirtschaftsliberalen Agentur gleich – zu einem pluralen, auch gewerkschaftliche und soziale Anliegen bedenkenden Diskursraum wandelt. In der finanz- und wirtschaftspolitischen Beratung haben wir es in Deutschland offensichtlich mit Strukturen zu tun, die sich über Jahrzehnte entwickelt und gefestigt haben. Fiskal- und insbesondere sozialpolitisch konservativ orientierte wissenschaftliche Beratung von Ökonomen (und wenigen Ökonominen) hat in der Bundesrepublik Tradition. Das liegt nicht nur an grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Verschiebungen in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre in den westlichen, liberalen Demokratien (vgl. Kapitel 3), sondern auch an der spezifischen Gründungsgeschichte der Bundesrepublik. Allerdings hat sich eine noch etwas vielseitigere Landschaft der

Wirtschaftswissenschaften seit der Ära Helmut Kohls in den 1980er und 1990er Jahren bis zur globalen Finanzkrise Ende der 2000er Jahre sukzessive verengt (Heise et al. 2017). Dabei spielte das Zusammenwirken von politischer Nachfrage und wissenschaftlichem Angebot der Politikberatung eine wichtige Rolle. Bereits Mitte der 1970er Jahre schwenkten die wichtigsten Beratungsgremien mehrheitlich auf eine zunehmend konservative Wirtschaftspolitik um. Im Gefolge der deutschen Einheit schlug die SPD mit der Agenda 2010 im neuen Jahrtausend einen „dritten Weg“ ein, der die historische wirtschaftspolitische Parteidifferenz (Zolnhöfer 2001) zwischen Sozialdemokraten und Konservativen vorläufig ad Acta legte. Ökonom:innen, die diesen Schritt inhaltlich nicht mitmachten, spielten fortan bis in die jüngste Vergangenheit in Deutschland (im Gegensatz etwa zu den USA oder Frankreich) nur noch eine Außenseiterrolle in der wirtschaftswissenschaftlichen Disziplin und in den Medien, in welchen die offiziellen Berater der führenden Gremien besonders häufig zu Wort kommen.

Wenngleich gerne von der Instrumentalisierung der wissenschaftlichen Beratung durch die Politik gesprochen (Kloten 2006) und damit zuvorderst die politische Nachfrage für Defizite verantwortlich gemacht wird (das „dezisionistische Modell“ der Politikberatung¹), hilft ein einseitiges Beratungsangebot zweifellos beim Ausschluss von Alternativen. Die Wechselwirkung zwischen Politik und Wissenschaft wird im pragmatischen Modell der Politikberatung gemäß Habermas

1 Umgekehrt wird beim „technokratischen Modell“ der Politikberatung die Herrschaft von Expert:innen unterstellt (vgl. zu den Modellen Habermas 1964).

(1964) zurecht betont (vgl. auch Sokolovska et al. 2019). Dies sagt aber selbst noch nichts darüber aus, wie das Beratungsangebot beschaffen ist, das für die Politik relevant wird – also welche Berater:innen mit den politischen Entscheidungsträger:innen in Wechselwirkung stehen und warum. Aus diesem Grund ist es geboten, einen tieferen Blick in die Landschaft der bundespolitischen Politikberatung im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik zu werfen und die dort relevanten bzw. vorherrschenden wissenschaftlichen Meinungen zu markieren. Existierende Untersuchungen haben zwar bereits auf die sehr unausgewogene Zusammensetzung und Verflechtung der führenden wirtschaftspolitischen Beratungsgremien Deutschlands aufmerksam gemacht (Arnold 2010). Im Mittelpunkt der Kritik standen die vorwiegend wirtschaftswissenschaftlichen Beiräte der Ministerien für Wirtschaft und Finanzen einerseits und der Sachverständigenrat für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung (SVR) andererseits. Die Forschung monierte einen Mangel an abweichenden Meinungen und öffentlicher Debatte hingewiesen (Cassel 2001). Aber eine politisch-soziologisch tiefer gehende Untersuchung der disziplinären und gesellschaftlichen Strukturzusammenhänge der wirtschaftspolitischen Beratung in den genannten Gremien steht aus.

Wie und warum hat sich die Beratungslandschaft in den Jahrzehnten ab 1982 – dem Amtsantritt Helmut Kohls – in ihrer inhaltlichen Zusammensetzung derart verändert, dass eine immer stärkere wirtschaftsliberale Ausrichtung der Wirtschafts- und Finanzpolitik in den Beratergremien eine treibende Kraft fand? Noch grundsätzlicher

stellt sich die Frage, welche Rolle die zentralen wirtschaftswissenschaftlichen Beratungsgremien (vgl. Kapitel 2) und die Disziplin der Wirtschaftswissenschaften in der Bundesrepublik (vgl. Kapitel 3) insgesamt in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik spielen? Eine Erklärung der Entwicklungen mit alleinigem Fokus auf die politischen Entscheidungsträger:innen berücksichtigt die Wechselwirkungen zwischen technokratischem Angebot und politischer Nachfrage nicht hinreichend und lässt vor allem die Limitierung der wissenschaftlichen Disziplin der Wirtschaftswissenschaften in Deutschland außen vor. Die vorliegende Untersuchung versucht daher, die oft undurchsichtige Rekrutierung und generell die oft kaum bekannte Arbeit der wichtigsten, dauerhaften wirtschaftspolitischen Beratungsgremien aufzuarbeiten. So sollen Antworten auf die Frage gefunden werden, warum alternative wirtschaftspolitische Konzepte im Zeitraum zwischen 1982 und 2022 kaum Berücksichtigung fanden und in den zentralen Beratungsgremien ein Schatten-dasein fristeten. Das vorgetragene Argument hebt auf die Wechselwirkung zwischen führenden wirtschaftspolitischen Beratungsgremien und der akademischen Hierarchie der wirtschaftswissenschaftlichen Disziplin ab, womit die spezifischen Interessen einer einseitigen wissenschaftlichen Elite das Spektrum der zur Verfügung stehenden Expertise weitgehend und nachhaltig begrenzt.

Die vorliegende Untersuchung der Beiräte der Ministerien für Wirtschaft und Finanzen und des SVR richtet sich vor allem auf den Zeitraum von 1998 bis 2017, wurde aber für einige Fragen auf den Zeitraum von 1982–1998 ausgedehnt und für den Zeitraum bis Ende 2022 aktualisiert. Nach

der langen Amtszeit der christdemokratisch-liberalen Regierungskoalition der Ära Helmut Kohl gab es von 1998 bis 2022 unterschiedliche Regierungskonstellationen mit zwei sozialdemokratisch geführten Koalitionsregierungen (SPD und Grüne, Kabinett Schröder I und II) und vier christdemokratisch geführte Koalitionen (CDU/CSU und FDP, CDU/CSU und SPD, Merkel I, II und III und IV). Während die Zusammensetzung der Beratungsgremien im Zeitverlauf relativ stabil blieb, ändert sich die politische Nachfrageseite also sowohl im Hinblick auf die Regierungskonstellation als auch in Bezug auf die Führung der Ministerien häufig. Zum anderen wurden im Untersuchungszeitraum 1998 bis 2017 große sozioökonomische Reformen, meist im Hinblick auf den deutschen Wohlfahrtsstaates, in Angriff genommen, unter anderem die Arbeitsmarktreformen (Arbeitslosenversicherung, Mindestlohn), Reformen der öffentlichen Finanzen (Länderfinanzausgleich, Schuldenbremse) und Rentenreformen. In Bezug auf Veränderungen seit 2017 gehen wir kursorisch auch auf die Arbeiten der Gremien zur Pandemiekrise (Covid) ein. Anhand dieser Politikprozesse können wir die Positionspapiere der untersuchten Gremien sowie die Meinungen ihrer Mitglieder ermitteln und abgleichen.

Insgesamt werden damit im Zeitraum von 1982 bis 2022 148 Expert:innen zum Gegenstand der Analyse (siehe Kapitel 4 für detailliertere methodische Angaben). Untersucht werden die Binnenstruktur und die Außenwirkung dieses Personenkreises im Zusammenhang politischer Reformprozesse, gesellschaftlicher Reformdis-

kurse und zivilgesellschaftlicher Organisationen (insbesondere Think Tanks).

Im Folgenden stellen wir die Beratungsgremien vor, die wir in dieser Studie genauer untersuchen, betten ihre Tätigkeit in die breitere Landschaft der wirtschaftspolitischen Beratung in Deutschland ein und begründen ihre Auswahl (Kapitel 2). Anschließend führen wir zentrale Begriffe der wirtschaftswissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Debatte ein, die für ein Verständnis der vorliegenden Arbeit unerlässlich sind, und skizzieren den Status Quo der Beratungslandschaft aus dieser Perspektive (Kapitel 3). Im vierten Kapitel gehen wir auf die Methoden ein, die wir bei der statistisch-deskriptiven und qualitativen Untersuchung der Gremien verwenden. Im fünften Teil präsentieren wir die Ergebnisse der Untersuchung bezüglich der Zusammensetzung der Beiräte (Geschlechterverteilung, akademische Disziplinen, Dienststellen in Universitäten und Forschungsinstituten, Präsenz in Think Tanks, Verteilung wirtschafts- und sozialpolitischer Positionen und Lehrer:innen-Schüler:innen-Relationen). Darüber hinaus wird dort dargestellt, welche Positionen die untersuchten Gremien in zentralen wirtschafts- und sozialpolitisch relevanten Reformen seit Ende der 1990er Jahre einnahmen und wie sie im Prozess der Politikberatung wirkten. Auch die Medienrezeption der Beiräte und einzelner Mitglieder in diesen Prozessen werden gestreift. Abschließend fasst ein Fazit die Ergebnisse der Untersuchung zusammen und formuliert Vorschläge für Reformen der Beratungsgremien, um die wirtschaftspolitische Beratung an die Erfordernisse der heutigen Zeit anzupassen (Kapitel 6).

2 Wirtschaftspolitische Beratung in Deutschland

2.1 Die wirtschaftspolitische Beratungslandschaft auf Bundesebene

In der Bundesrepublik Deutschland genoss wissenschaftliche Politikberatung nach dem Zweiten Weltkrieg eine hohe Wertschätzung. Beratungsgremien wurden vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Einflussnahme auf die Wissenschaft bewusst unabhängig gestaltet und insbesondere vor dem Zugriff der jeweiligen Regierung geschützt. Noch vor der Entstehung der Bundesrepublik wurde 1948 als erstes der wirtschaftspolitische Beirat für die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes der Westzonen eingesetzt (Rudloff 2004, 178). In diesem Gremium diskutierte im Wesentlichen die sogenannte Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerrath, ein informeller Zusammenschluss um den gleichnamigen Nationalökonom, dessen Mitglieder sich bereits Anfang der 1940er Jahre über Deutschlands wirtschaftliche Zukunft nach dem Krieg berieten. Die Arbeitsgemeinschaft bestand im Kern aus wirtschaftsliberal orientierten Anhänger:innen einer freien Marktwirtschaft. Der wirtschaftspolitische Beirat für die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes der Westzonen wurde nach der Gründung der Bundesrepublik 1949 zum unabhängigen Beirat des Wirtschaftsministeriums, der für weitere Beiräte als Modell diente. Es lag auf der Hand, dass wirtschaftspolitische Beratung bei der Gründung

der Bundesrepublik sowie in deren Frühphase im Vordergrund stand, weil die kriegsbedingten Verwerfungen und Zerstörungen die ökonomischen Lebensgrundlagen in Frage stellten. Der neue Staat konnte sich aufgrund der totalen Niederlage des nationalsozialistischen Deutschlands und der kompletten moralischen Diskreditierung der Eliten zunächst vornehmlich über den wirtschaftlichen Erfolg legitimieren. Nach dem Vorbild des Beirates des Wirtschaftsministeriums wurden 1949 auch die Beiräte der Ministerien für Finanzen und Verkehr gegründet. In den folgenden Jahren folgten dann Beiratsgründungen für weitere Ministerien, die alle dem Typus des formal unabhängigen Beirats am Wirtschaftsministerium ähnelten.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), das bis heute bekannteste und medienwirksamste Beratungsgremium, wurde allerdings erst in den 1960er Jahren eingerichtet. Als Vorbild fungierte das Council of Economic Advisors, ein Gremium, welches direkt den Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika berät. Im Gegensatz zum amerikanischen Pendant – das klar politisch ausgerichtet ist – wurde der SVR in Deutschland jedoch in größerer Distanz zur aktuellen Regierungspolitik als unabhängiges akademisches Gremium mit fünf ausgewiesenen Ökonom:innen gebildet. Jeweils eines der fünf Mitglieder

wird bis heute auf Vorschlag der Arbeitgeberverbände bzw. der Gewerkschaften nominiert. Für den SVR waren von Beginn an die Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes maßgeblich – das ‚magische Viereck‘ aus niedriger Inflation, Vollbeschäftigung, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und stetigem Wachstum. Die insbesondere vom sozialdemokratischen Wirtschafts- und später auch Finanzminister Karl Schiller entwickelte ‚Globalsteuerung‘ entsprach dem sich in den 1960er Jahren herausbildenden keynesianischen Konsens (vgl. Kapitel 3), der bis Anfang der 1970er Jahre auch von vielen marktliberalen Ökonom:innen mitgetragen wurde. Der SVR berichtete fortan parallel zu den Konjunkturberichten führender deutscher Wirtschaftsforschungsinstitute² einmal im Jahr über die Entwicklung der deutschen Wirtschaft, durfte aber offiziell lediglich Handlungsalternativen zur aktuellen Politik aufzeigen (Empfehlungsverbot). Akademische Unabhängigkeit wurde folglich mit politischem Entscheidungsvorbehalt kombiniert. In der Folge arbeitete der Rat häufig in großer Distanz zur Politik, ein Umstand, der vielleicht auch die eigenwillige expansive Interpretation des eigenen Mandates erklären kann: In vielen Veröffentlichungen überschritt der SVR das Empfehlungsverbot und kritisierte die aktuelle oder vergangene Wirtschaftspolitik der jeweiligen Regierung deutlich. Die weit überwiegend wirtschaftsliberale Mehrheit im Gremium

seit Anfang der 1970er Jahre und die entsprechende Ausrichtung der Gutachten führte dazu, dass das von den Gewerkschaften nominierte Mitglied des SVR seither häufig Minderheitspositionen formulierte³. Diese Positionen fanden in der Zusammenfassung des Gutachtens und in der Reaktion der Bundesregierung (Jahreswirtschaftsbericht) allerdings keine Berücksichtigung (Arnold 2010, 136 f.). Aus den Reihen der kritischen Wissenschaft und Zivilgesellschaft wurde darüber hinaus im Jahr 1975 die sogenannte Memorandum-Gruppe gegründet, die mit eigenen Gutachten politische Vorhaben zum Abbau des Sozialstaates – und die diesen Schritt unterstützenden Gutachten des SVR – kritisierte.

Neben den Beiräten und dem SVR spielen in der *wirtschaftswissenschaftlichen* Politikberatung traditionell sechs große Forschungsinstitute eine zentrale Rolle. Sie werden von Bund und Ländern gemeinsam finanziert, führen aber auch Auftragsarbeiten für Bundes- und Landesministerien durch. Wenngleich formal finanziell und wissenschaftlich unabhängig und als gemeinnützige Einrichtung nicht profitorientiert, sind die Auftragsarbeiten der Forschungsinstitute naturgemäß stark auf die Wünsche und Interessen der Auftraggeber:innen ausgerichtet. So konstatiert eine Studie über das Verhältnis von Staat und Forschungsinstitutionen: „Neben [...] eher indirekten Formen der Einflussnahme [der

2 Unter der Bezeichnung „Gemeinschaftsdiagnose“ veröffentlichen die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute seit 1950, jeweils im Frühjahr und im Herbst eines Jahres, eine gemeinschaftliche Konjunkturanalyse und -prognose im Auftrag der Bundesregierung.

3 Ausnahmen bestätigen die Regel: Nach der Wiedervereinigung formulierte das von den Arbeitgebern nominierte Ratsmitglied Minderheitenpositionen gegen die Übertragung der Sozialsysteme in die fünf neuen Länder.

Regierung auf die Institute, d. A.] besteht ein direkter staatlicher Einfluss auf die Wirtschaftsforschungsinstitute dadurch, dass diese zu einem beträchtlichen Teil Auftragsforschung für staatliche Stellen durchführen.“ (Cassel 2001, S. 149) Verschiedene Mechanismen, beispielsweise die externe Prägung von Forschungsagenden, das Interesse an Folgeaufträgen und die eingeschränkte Publikation von Auftragsarbeiten, machen die Institute anfällig für eine Einwirkung auf ihre Arbeit. Darüber hinaus können die jeweiligen Auftraggeber:innen ihnen nahestehende Personen auswählen, da die Forschungsinstitute insgesamt mehr als tausend Personen und damit ein breites Spektrum von Wissenschaftler:innen beschäftigen. Allerdings wirken andere Maßnahmen, zum Beispiel die wissenschaftliche Evaluation der Arbeit der Institute, einer allzu offensichtlichen Einflussnahme entgegen. Nichtsdestotrotz gewannen durch diese Mechanismen sukzessive zwei Gruppen von Wissenschaftler:innen mit Nähe zur Christdemokratie respektive Sozialdemokratie eine große Rolle im Beratungsgeschäft. Das christdemokratische Lager wurde von Schwarzbauer, Thomas und Wagner (2019) auf der Basis von Umfragedaten als Cluster um den Präsidenten des Münchener Ifo-Instituts, Clemens Fuest (und zuvor Hans-Werner Sinn) erfasst, während die eher zur Sozialdemokratie neigenden Wissenschaftler:innen in der Netzwerkanalyse als Cluster um den Präsidenten des Deutschen Institut für Wirtschaft (DIW in Berlin), Marcel Fratzscher, erfasst werden. Eher indirekt wird die wirtschaftswissenschaftliche Beratung in der Bundesrepublik auch durch die Arbeit der Parteistiftungen beeinflusst, da diese

mit Stipendien und weiteren Förderungsmaßnahmen für (Promotions-)Studierende die Ausbildung von Expert:innen fördern.

Die gesellschaftspolitische Breite der wissenschaftlichen und weiteren Beratungsangebote in der Bundesrepublik allgemein wird in der Forschung meist als Folge des ‚neo-korporatistischen‘ deutschen Politiksystems bezeichnet. Damit wird die gezielte (institutionelle) Integration der Meinungen und Positionen wichtiger gesellschaftlicher Großgruppen (zum Beispiel von Arbeitgebern, Gewerkschaften, Religionsgemeinschaften etc.) bei der Koordination von Politik beschrieben (Campbell/Pedersen 2014). Trotz eines so gesicherten Mindestmaß an Pluralität in der politischen Beratungslandschaft kann daraus nicht abgeleitet werden, welche Berater:innen bzw. welche Beratung schlussendlich politisch relevant ist. So hat in den Jahren der überwiegend wirtschaftsliberalen Regierung seit Anfang der 1980er Jahre die Beratung von Ökonom:innen im Vergleich zur Beratung durch andere Sozialwissenschaftler:innen stetig an Bedeutung gewonnen. Besonders der SVR hatte in einer Zeit, die durch ein permanentes ökonomisches Krisenbewusstsein geprägt war, fast den Status einer wirtschaftsliberalen Glaubenskongregation. Allein die in die Mediensprache eingegangene Bezeichnung ‚Wirtschaftsweisen‘ sprach Bände. Die von dem Gremium empfohlenen Konzepte, die zwischen 1982 und 2017 fast durchgehend dem wirtschaftsliberalen Arsenal entstammten, wurden zwar nicht immer Eins-zu-Eins von den Regierungen umgesetzt, aber die wirtschaftspolitisch einseitigen Berichte beka-

men durch die Reputation des Gremiums den Anstrich der Alternativlosigkeit. Mit der wirtschaftspolitischen Wende der SPD in der Schröder-Ära („Dritter Weg“) näherte sich die sozialdemokratische und grüne Regierungspraxis der Mehrheitsmeinung der Ökonom:innen an.

Gleichzeitig wurde der gesamte Beratungsapparat der Regierungen ausgeweitet. Kaum ein wichtiges Gesetzesvorhaben kam ohne vorherige Gründung einer Kommission zustande. Manchmal, wie bei Peter Hartz, ergänzten oder umgingen sie etablierte Beratungsgremien. Für die Reformpolitik der 2000er Jahre waren die Hartz-Kommission im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialversicherungsreform, die Rürup-Kommission für die Rentenreformen und die Föderalismuskommission für den Länderfinanzausgleich sowie die Schuldenbremse maßgeblicher als die fest institutionalisierten Beratungsgremien (Patzwaldt 2008, Siefken 2007). Immer wieder fällt dabei aber auf, dass ausgewählte Berater:innen sowohl in den klassischen Beratungsgremien als auch in den neu gegründeten Formaten aktiv sind. Ämter- und Funktionshäufung von sogenannten Spitzenökonom:innen ist im Feld der Beratung keine Seltenheit.

Im Ergebnis kann argumentiert werden, dass der Einfluss der Beratungsgremien in der wirtschaftspolitischen Beratungslandschaft allgemein sowie in Bezug auf die konkreten Gesetzesvorhaben ambivalent und nicht immer eindeutig ablesbar ist. Allerdings spielten in nahezu jedem relevanten Reformprozess der letzten Jahre einzelne Mitglieder wie Bert Rürup (Rente),

Lars Feld (Schuldenbremse) oder Peter Bofinger (Mindestlohn) eine zentrale Rolle. Sie wirkten vor allem in nicht zu unterschätzendem Ausmaß auf die öffentlichen Auseinandersetzungen um die jeweiligen Gesetzesvorhaben ein. Konkret beförderten die Beratungsgremien sowie insbesondere ihre prominenten Einzelmitglieder den fast kampagnenartigen Prozess, wirtschaftsliberale Reformen in der öffentlichen und medialen Wahrnehmung nicht als ideologisch, sondern aus einem übergeordneten, wissenschaftlichen und scheinbar objektiven Zusammenhang heraus notwendig erscheinen zu lassen. Sie gaben damit häufig die Richtung und die Form vor, in der die Gesetze dann gegossen wurden. In den konkreten Gesetzesverfahren spielten demgegenüber direktere Verteilungsinteressen von Interessengruppen, Verbänden und Parteien die tragende Rolle.

Zudem war es ein Kennzeichen der kommerziellen Ausdehnung von Beratungsapparaten, dass auch in Deutschland Think Tanks und externe Institute ebenso wie Beratungsunternehmen stärker in den gesamten Beratungsprozess – Formulierung einer Agenda, Entwicklung von Kampagnen, begleitende Beratung auch in legislativen Verfahren – eingebunden wurden. Private Think Tanks – hierverstanden als zivilgesellschaftliche Organisationen, die politiknahe Expertise und Beratung sowie zunehmend auch zielgruppenorientierte Öffentlichkeitsarbeit anbieten (vgl. Plehwe 2006) – gab es in der Bundesrepublik Deutschland bereits seit langem. Hinsichtlich wirtschaftlicher Belange setzte sich insbesondere die Aktionsgemeinschaft für eine soziale

Marktwirtschaft (anfangs in enger Abstimmung mit dem von Unternehmen finanzierten Verein Die Waage) schon in den 1950er Jahren stark für die Umsetzung der (ursprünglich deutlich wirtschaftsliberaler angelegten) Konzeption der sozialen Marktwirtschaft ein (Schindelbeck/Ilggen 1999). Seit den 1970er Jahren setzte ein starkes Wachstum der Think Tank Branche ein. Im Feld der Beratungsinstitute mit wirtschaftspolitischem Profil entstanden viele wirtschaftsliberal ausgerichtete Think Tanks, aber auch einige umweltpolitische Institute wie das Institut für Europäische Umweltpolitik in Bonn (aus dem später das Wuppertal Institut und der Berliner Umwelt-Think Tank Ecologic hervorgingen), das Öko-Institut in Freiburg oder das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung in Berlin, die sich für die Steuerung einer ökologischen Transformation in Wirtschaft und Gesellschaft stark machten. Beispiele für ‚klassische‘ wirtschaftspolitische Think Tanks mit stark wirtschaftsliberalem Einschlag sind die Stiftung Marktwirtschaft (Kronberger Kreis), die Ludwig Erhard Stiftung oder die Hayek-Gesellschaft. Im Zuge der Ausweitung und Diversifizierung der Wissensproduktion – Expert:innen sprechen von einem zweiten Modus jenseits der traditionellen akademischen Institutionen der Wissenschaft (Nowotny et al. 2003) – wurde die Abgrenzung von Wissenschaft und politischer Einflussnahme im Allgemeinen schwieriger. Expertise, Beratung, Kampagnen und Lobbyismus gingen strukturell eine Art Symbiose ein. Ein besonders gutes Beispiel hierfür gab besonders

in den Jahren der Rot-Grünen-Koalition und der ersten Merkel-Kabinette die Arbeit der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (Speth 2004). Auf dem Mehrebenensystem der politischen Institutionen in der Europäischen Union, von der europäischen Ebene bis hinunter auf die Ebene der Kommunen, differenzierten sich die Beratungs- und Lobbynetzwerke aus, und wurden auch zunehmend unübersichtlicher. Gleichzeitig schlossen sich viele Think Tanks in Netzwerken zusammen, zum Beispiel das globale Atlas Netzwerk wirtschaftsliberaler Think Tanks, womit sich die Spielräume der beteiligten Institute erweiterten. Insgesamt generierte sich wirtschaftspolitische Beratung nicht mehr generell ausschließlich über die Universitäten und akademischen Forschungsinstitute (wobei diese selbst zunehmend stärker in kommerzielle und politische Projekte eingebunden werden⁴).

In einem solch unübersichtlichen Geflecht von Beratung gewinnen traditionelle und anerkannte Gremien die Rolle von Ankern oder maßgebenden Institutionen. Besonders ihre Wirkung nach innen, als internes Richtmaß eines ausufernden Feldes, kann kaum unterschätzt werden. Sie können dann, was die wirtschaftliche Ausrichtung der Beratung anbetrifft, als Brennglas verstanden werden. Nicht zuletzt entscheiden sie als öffentlichkeitswirksame Akteure maßgeblich über die Reputation der Beratungsbranche. Andersherum wirken die traditionellen Beratungsgremien als Maßstab der Berufsreputation deutscher Öko-

4 Zum Wissenschaftslobbyismus vergleiche die Zusammenstellung von Fällen über Arbeiten von Wissenschaftler:innen im Auftrag von Uber, Monsanto und anderen Konzernen (Lobbycontrol o. J.).

nom:innen. Karrieremuster und Muster zur Gewinnung institutioneller Macht sind auf dem Feld der Ökonomie nicht ohne anerkannte Gremien zu verstehen. Weil im Selbstverständnis und gemäß der Legitimation der Gremien die besten Ökonomen – Frauen sind bis heute in den Gremien mit Ausnahme des jüngsten Sachverständigenrates nur schwach vertreten – in die Beiräte berufen werden, wirken gerade die Beiräte von Finanz- und Wirtschaftsministerium wie Honoratiorenclubs, in denen privilegierte Zugänge zu Macht und Ressourcen gewonnen und gesichert werden.

Da die in wirtschaftspolitisch relevanten Fachgebieten in der Regel führenden deutschen Ökonom:innen in die wichtigsten Gremien berufen werden, und in dieser Rolle bzw. mittels der über die Gremien gewonnene Reputation in die Debatten eingreifen, sind diese Gremien als sehr relevant für den politischen Prozess anzusehen. Die hier versammelten Ökonom:innen haben darüber hinaus auch großen Einfluss auf die Entwicklung der Disziplin der Wirtschaftswissenschaften insgesamt, auf die veröffentlichte ökonomische Meinung (Haucap et al. 2014)⁵ und auf die parteipolitischen Eliten der unterschiedlichen Lager – selbst wenn sie nicht zu den präferierten Berater:innen der jeweiligen Parteipolitiker:innen in Politik und Verwaltung gehören.

Aus diesen Gründen stützt sich die vorliegende Untersuchung für ihre exemplarische Untersu-

chung der wirtschaftspolitischen Beratung auf die folgenden drei klassischen Gremien mit einer entsprechenden Geschichte und Entwicklung:

- Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)
- Der wissenschaftliche Beirat des Wirtschaftsministeriums
- Der wissenschaftliche Beirat des Finanzministeriums

Zusätzlich fließen in Bezug auf die rentenpolitische Expertise Erkenntnisse über den Sozialbeirat ein, der ausschließlich der Beratung der Bundesregierung in Fragen der umlagefinanzierten Rente dient und in mancher Hinsicht einen interessanten Kontrast zu den genannten Gremien der Untersuchung bieten kann.

Der Fokus auf die institutionalisierten Beratungsgremien, die im folgenden Kapitel genauer vorgestellt werden, ermöglicht eine empirisch vergleichende Untersuchung relevanter Expert:innen, ihres professionellen Werdegangs und ihrer normativer Orientierung bezüglich zentraler wirtschaftspolitischer Fragen. Darüber hinaus können so auch die Wirkungsfelder der Expert:innen und ihre sozialen Zusammenhänge jenseits des wissenschaftlichen Berufsfeldes analysiert werden.

5 Dies fällt besonders ins Gewicht, weil die Wirtschaftswissenschaftler:innen aus den Gremien laut der Untersuchung von Haucap et al. (2014) mit 80 Prozent eine außerordentlich hohe mediale Präsenz aufweisen und zwei Drittel aller zitierten Wissenschaftler:innen in für die Meinungsbildung wichtigen Zeitungen stellen.

2.2 Sachverständigenrat und die Beiräte des Wirtschafts- und Finanzministeriums

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)

Der SVR ist das prominenteste wirtschaftswissenschaftliche Gremium Deutschlands. Über das oben bereits grob skizzierte Design und die institutionelle Zuordnung gab es zahlreiche Auseinandersetzungen. Der Rat wurde noch unter Ludwig Erhard (CDU) konzipiert und auf der Basis des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVRG) 1963 eingerichtet, um die deutsche wirtschaftliche Entwicklung einmal im Jahr zu begutachten. Die Mitglieder werden von der Bundesregierung für fünf Jahre berufen, können aber wiedergewählt werden.⁶ Im SVR arbeiten regelmäßig fünf Ökonomen:innen zusammen. Ernannt werden die Mitglieder vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung. Allerdings wurde, im Einklang mit dem die Sozialpartner einschließenden (neo-)korporatistischen Modell in Teilen der deutschen Beratungslandschaft, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften das Recht zur informellen Mitwirkung bei der Zusammensetzung des SVR eingeräumt, indem sie jeweils eine Kandidatur vorschlagen dürfen (die bisher auch stets Berücksichtigung fand). Der SVR verfügt über einen Stab aus hauptamtlichen

Mitarbeiter:innen und finanzielle Ressourcen für die Erarbeitung seines Jahresgutachtens, dessen Publikation jeweils ein öffentliches Ereignis mit großem Medienecho darstellt. Die Koordination der Arbeit erfolgt durch den/die Generalsekretär:in als Leiter:in des Stabes. Der SVR hat ein Anhörungsrecht in wirtschaftlichen Belangen und führt regelmäßig Gespräche mit Ministerien und Spitzenverbänden durch. Die Regierung ist gesetzlich verpflichtet, auf das Gutachten mit dem Jahreswirtschaftsbericht zu reagieren – wenngleich ihr freigestellt bleibt, welche Analysen sie berücksichtigt und welche nicht.

Erst mit der Berufung des Wirtschaftsministers Karl Schiller (SPD) im Jahr 1968 korrespondierte die Idee des SVR mit dem von Schiller verfolgten Ansatz der gesamtwirtschaftlichen Koordination der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Demnach sollten gleichzeitig vier Ziele erreicht werden: Preisstabilität, Vollbeschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum (das „magische Viereck“). Der SVR wurde allerdings nicht damit beauftragt, konkrete politische Vorschläge zum Erreichen dieser Ziele zu unterbreiten, allerdings tat er dies über die Jahre in zunehmenden Maße: Diese kreative und deutlich Partei ergreifende Formulierung von Handlungsalternativen zog jedoch stets auch Kritik auf sich (Häring 2014).

⁶ Längere Mitgliedschaften hielten in jüngster Zeit beispielsweise Christoph M. Schmidt (2009–2020), Lars P. Feld (2011–2021), Peter Bofinger (2004–2019) oder Beatrice Weder di Mauro (2004–2012).



Der Sozialbeirat als echtes korporatistisches Gremium

Während die Mitwirkung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter:innen im SVR nur informell geregelt ist, ist der 1958 eingerichtete Sozialbeirat ein echtes korporatistisches Gremium. Das bedeutet, dass er aus Delegierten von Versicherten (Gewerkschaften), Arbeitgeber:innen, einem/einer Vertreter:in der Bundesbank sowie drei Vertreter:innen aus Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zusammengesetzt ist. Im Vergleich zu den wirtschaftswissenschaftlichen Beiräten der Ministerien (siehe unten) und zum SVR verfügt der exklusiv für Fragen des öffentlichen Rentensystems zuständige Rat aufgrund seiner Zusammensetzung über eine größere Zahl nicht-akademischer Mitglieder. Die Nominierung der akademischen Mitglieder erfolgt durch die Regierung nach Konsultation mit der Konferenz der Universitätspräsident:innen (siehe Sozialbeirat o. J., Interview III) und war bis zum Jahr 2000 nicht politisiert. Erst die Schröder-Administration erneuerte die Mandate für zwei akademische Mitglieder nicht, um Platz für zwei Professoren zu schaffen, welche der Rentenreformagenda der Regierung im Allgemeinen positiv

gegenüberstanden (Wehlau 2009, vgl. auch Kapitel 5.3).

Die wissenschaftlichen Beiräte des Bundesministeriums für Wirtschaft und des Bundesfinanzministeriums

Die Arbeit der wissenschaftlichen Beiräte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (BMW-Beirat, 1971) und des Bundesfinanzministeriums (BMF) (BMF-Beirat, 2018) erfolgt auf der Grundlage von Satzungen, die von den jeweiligen Ministerien im Laufe der Zeit in einzelnen Detailfragen geändert wurden.⁷ Neben an Hochschulen lehrenden Wirtschaftswissenschaftler:innen, die die überwiegende Mehrheit der Mitglieder stellen, können auch Rechtswissenschaftler:innen als Mitglieder ausgewählt werden (BMWK, § 2, BMF § 2⁸). Insgesamt umfassen die Gremien in der Regel 25 aktive Personen, die auf Vorschlag der Gremien von der Regierung auf Lebenszeit berufen werden. Ab dem 70. Geburtstag werden Mitglieder nicht mehr als Aktive gezählt, dürfen aber den Zeitpunkt ihres Rücktritts aus dem Gremium selbst wählen. Dies bedeutet, dass ein Beiratsmitglied ab 70 nicht mehr verpflichtet ist „sich ständig an den Arbeiten des Beirates zu beteiligen“ (vgl. BMF, § 4; BMWK, § 5) und bei Wahlen neuer Mitglieder lediglich eine beratende

7 Zuletzt gab das Bundesverwaltungsgericht einer Klage statt, wonach die Satzungsänderung des Beirates des Finanzministeriums zur Ausnahme der Protokolle aus dem Zuständigkeitsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes nicht zulässig war, anonymisierte Protokolle also auf Anfrage frei verfügbar sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 05.05.2022 – 10 C 1.21).

8 Die Satzung des BMF besagt, dass „grundsätzlich“ Wirtschafts- und Rechtswissenschaftler:innen ausgewählt werden.

Funktion erhält. Die Bundesregierung bzw. die jeweiligen Bundesminister:innen haben durch diese gremieninterne ‚Selbstbestimmung‘ der Neubesetzungen wenig Einfluss auf die Zusammensetzung der Beiräte. So konnte Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel im Jahr 2013 die Zusammensetzung des wissenschaftlichen Beirates seines Ministeriums nicht ändern, obwohl sich einige der Mitglieder der damals neu gegründeten AfD anschlossen (Plickert 2014). Um für eine Berufung in Frage zu kommen, müssen Wissenschaftler:innen in der Profession weithin anerkannt sein (Schanetzky 2007, S. 60), wobei praktisch vor allem Hochschullehrer:innen mit wirtschaftspolitisch relevanten Sachgebieten in Frage kommen – rein theoretisch arbeitende Wissenschaftler:innen waren und sind kaum vertreten. Ihre Unabhängigkeit erlaubt den Gremien auch eine selbständige Auswahl ihrer Themen und die Bestimmung des Zeitpunktes ihrer Bearbeitung. Allerdings arbeiten die Mitglieder ehrenamtlich und werden im Gegensatz zum SVR nicht von einem hauptamtlichen Stab unterstützt, was die Arbeitsmöglichkeiten der meisten Mitglieder neben ihrer Tätigkeit an ihrer jeweiligen Hochschule stark einschränkt. Cassel (2001, S. 134) schreibt daher ganz im Sinne der

sogenannten *Rational Choice*-Theorie Eigennutz unterstellend: „So besteht die Hauptmotivation für Wissenschaftler, in einem wissenschaftlichen Beirat tätig zu sein, in der damit verbundenen Ehre und der Steigerung der Reputation unter den Fachkollegen“. Die Beiräte treffen sich fünfmal im Jahr. Zwar können die Themen der Diskussionen und der Gutachten formal selbst gewählt werden, es wird informell aber erwartet, dass dem Wunsch der Regierung nach Aufgreifen eines spezifischen Themas Folge geleistet wird (Interview I) – eine Praxis, der bisher meist entsprochen wurde. Im Gegensatz zum SVR muss das Ministerium nicht auf die Gutachten der Beiräte reagieren. Vertreter:innen der Ministerien kommentieren die Beiträge der Räte aber häufig und deren öffentliche Stellungnahmen werden von den Medien oftmals prominent aufgegriffen. Im August 2023 schaffte es beispielsweise ein „Brandbrief“ des Beirates des Wirtschaftsministeriums an Wirtschafts- und Umweltminister Robert Habeck (Bündnis 90/Die Grünen) in die Medien, der die Kosten des Umbaus der Rente thematisierte und eine Einschränkung der Rente mit 63 forderte (Creutzburg 2023). Analog zum SVR können einzelne Gutachter:innen der Beiräte auch Minderheitenvoten abgeben.

3 Wirtschaftspolitische Positionen und Paradigmen in den Wirtschaftswissenschaften

Die Hauptströmungen der Wirtschaftswissenschaften – auch als ‚Denkschulen‘, ‚Theorieschulen‘ oder ‚Paradigmen‘ bezeichnet – basieren seit Ende des Zweiten Weltkrieges auf der sogenannten Neoklassik. Ihr voraus ging die Klassik, die mit den Namen von Adam Smith, David Ricardo und auch Karl Marx verbunden ist und die den Wert von Waren in Abhängigkeit von der verausgabten Arbeit zur Herstellung von Produkten bestimmte. Im Gegensatz dazu sieht die Neoklassik den Wert von Waren in Abhängigkeit von Angebot und Nachfrage, weil sich auf dieser Grundlage der Preis auf Wettbewerbsmärkten bildet: Die Werttheorie wurde zur Preistheorie. Anschließend arbeitete in Kritik an der ursprünglichen Neoklassik unter anderem John Maynard Keynes an mehr oder weniger gravierenden Problemen der Marktprozesse und begründete die Notwendigkeit zur staatlichen Intervention (Wohlfahrtsökonomie). Keynes kritisierte die Theorie, wonach das Angebot auf Märkten sich seine Nachfrage selbst schaffe (Angebots-theorie) und erklärte die Konjunktur-entwicklung demgegenüber auf der Basis der (effektiven) Nachfrage (Nachfrage-theorie). Politisch setzte sich diese Sichtweise in ein keynesianisches Programm der Nachfragesteuerung und der erweiterten staatlichen Konjunkturpolitik (Prozesspolitik) um. Vertreter:innen der Neoklassik entwickelten hingegen, quasi als Antwort auf die Kritik Keynes und ihre politischen Folgen, die angebotstheore-

tischen Grundlagen der Neoklassik weiter – und stellen sich bis heute fiskalpolitischen und weiteren, auch unmittelbar staatlichen Steuerungsansätzen (zum Beispiel über Verteilungspolitik oder die Sozialisierung von Eigentum), entgegen. In der Bundesrepublik dominierte diese „neoliberal“ genannte angebotspolitische Linie nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Keynesianer:innen verloren ihre einstmaligen starken Positionen in den Wirtschaftswissenschaften (Hagemann 2017) und wurden in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg sukzessive schwächer (Heise et al. 2017).

Im Grunde vertreten spätestens nach dem von der CDU und der Regierung Kohl zur „geistig-moralischen Wende“ verkündeten Regierungswechsel 1982 eine Mehrheit der beratenden Ökonom:innen in Deutschland angebotspolitische Positionen (vgl. Arnold 2010, Cassel 2001). Die Gegenbewegung zum Keynesianismus wurde in Deutschland im Zuge der Auseinandersetzungen um die ersten neoliberalen Regierungen in Großbritannien und den USA selten so benannt, allenfalls von den Gegner:innen dieser Politik. Ungeachtet der Zurückhaltung bei öffentlichen Bekenntnissen halten Vertreter:innen des Neoliberalismus wenig von staatlicher Steuerung des Wirtschaftsprozesses. Sie drängen auf ausgeglichene Haushalte und eine Beschränkung des Wohlfahrtsstaates (vor allem durch Austeritäts-

politiken und die Idee des schlanken Staates) und wollen eine Beschränkung der Politik auf ordnungspolitische Maßnahmen. ‚Ordnungspolitik‘ bedeutet in diesem Kontext also ein Fokus auf ‚rahmensetzende‘ Aktivitäten wie der Schutz von Eigentumsrechten, der Vertragsfreiheit und der Herrschaft des Gesetzes (statt der politisch bestimmten Bevorzugung von Interessengruppen durch staatliche Eingriffe). Auf eine kurze Formel gebracht fordern Neoliberale an erster Stelle ökonomische Freiheitsrechte, denen andere (zum Beispiel politische oder soziale) Rechte nachgeordnet werden. Der Ausspruch der „marktkonforme[n] Demokratie“, den Angela Merkel einst verwendete, fasst diese Haltung prägnant zusammen (vgl. zu den Grundlagen Walpen 2004).

Bei Begriffen muss neben der Definition allerdings darauf geachtet werden, wie und von wem sie in welchen Debatten gebraucht werden. So wird beispielsweise der Begriff neoliberal selten positiv verwendet, noch seltener zur Selbstbeschreibung. Zwar bezeichneten sich einige deutsche Ökonom:innen in den 1950er und 1960er Jahren während ihrer Auseinandersetzungen mit den Vertretern der österreichischen Schule (Friedrich August von Hayek, Ludwig von Mises) im positiven Sinne als neoliberal, während ihre Kolleg:innen rückwärtsgewandte „Paläoliberalen“ seien (Kuehnelt-Leddihn 1987). Und auch Norbert Kloten (2006), ein SVR Mitglied der 1970er Jahre, bezieht mit bemerkenswertem Selbstverständnis eine neoliberale Position der ursprünglichen sozialen Marktwirtschaft. Insgesamt wurde der Begriff, vor allem im Zuge

der harten sozialen Auseinandersetzungen im Großbritannien der 1980er Jahre, jedoch zu einem schmähenden Kampfbegriff der Gegner des Neoliberalismus. Es verwundert daher nicht, dass die Ökonom:innen, die inhaltlich neoliberale Programme vertreten, meist andere Begriffe bzw. Selbstbezeichnungen bevorzugen und benutzen. Daher werden in der vorliegenden Arbeit Begriffe wie markt- und wirtschaftsliberal sowie Angebots- und Ordnungspolitik mit neoliberalem Denken synonym gesetzt, ebenso wie die Ausdrücke freie Marktwirtschaft, Privatisierung, Deregulierung, Flexibilisierung, Entbürokratisierung usw. als neoliberale Programmpunkte verstanden werden. Ein wichtiger Aspekt der neoliberalen Wirtschaftspolitik ist die staatliche Haushaltsdisziplin, die in diesem Denken zum Beispiel die strikte Einschränkung des Sozialstaates erfordert. So ist spätestens seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 der Begriff Austerität (das heißt, der strikten staatlichen Sparsamkeit) mit einem neoliberalen Programm der Privatisierung, des Abbaus von Sozialleistungen und der Einführung und Ausweitung eines Niedriglohnssektors verbunden. Um den Begriff der Austerität drehten sich spätestens seit dieser Zeit die politischen und ideologischen Debatten in der Wirtschaftspolitik. Der Begriff kann daher heute als eine Art Wegscheide angesehen werden, sodass er im Folgenden als Oberbegriff für eine neoliberale Programmatik in den Debatten der beratenden Ökonom:innen gebraucht wird.

Austeritätskonzepte stehen in der Wirtschaftswissenschaft schon früh im Zentrum der Gegenbewegung zur keynesianischen Wirtschafts-, Ar-

beits- und Sozialpolitik, welche die Wirtschaftspolitik des Westens in der Nachkriegszeit bis Anfang der siebziger Jahre dominierte. Austerität ist allerdings ein ökonomischer Denkstil, der weit über das Konzept von möglichst ausgeglichenen staatlichen Haushalten und dem Abbau bestehender Staatsschulden hinaus geht. Er beinhaltet mindestens auch die Reduktion der Lasten der privaten Wirtschaft für die soziale Sicherung (Arbeitslosigkeit, Rente, Sozialhilfe) sowie die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes (vgl. McBride et al. 2021). Austeritätspolitik zielt damit weit ausgreifend auf die Umkehr der historischen Entwicklung der Ausweitung des öffentlichen Sektors und des Aufbaus und der Verteidigung eines starken Sozialstaates. Eine Reduktion sozialer Leistungen und eine Einschränkung öffentlicher Dienste wird von Vertreter:innen der Austerität befürwortet, weil grundsätzlich das Ziel von niedrigen Steuern und Abgaben verfolgt wird.

In der Forschung kursieren verschiedene Erklärungen zur Dominanz von Austeritätskonzepten im ökonomischen Diskurs (Bebnowski/Förster 2014), wobei wissenschaftsinterne und wissenschaftsexterne Ursachenzusammenhänge unterschieden werden können. In verschiedenen Studien wurde die vornehmlich neoklassische und neoliberale Grundausrichtung der deutschen Ökonomie herausgearbeitet (Blyth 2013, Matthijs/McNamara 2015, Grimm et al. 2018). Die Stimme der deutschen Ökonom:innen gilt im internationalen Maßstab weithin als den neoklassischen Grundannahmen besonders verhaftet. Sie unterstützt im Sinne von Austerität überwiegend eine strikte Haushaltsdisziplin

und klassische Ordnungspolitik. Selbst während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 forderte in Deutschland eine große Zahl von Ökonom:innen eine rasche Begrenzung der Staatsschulden.

Als Grund für die Vorherrschaft austeritätsorientierter, neoliberaler Perspektiven wird bei der Auswahl der Professuren an den Universitäten und der Leitungspositionen an den akademischen Forschungsinstituten eine einseitige Berufungspolitik an den wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten der Universitäten und, in einem zweiten Schritt, in den politischen Beratungsgremien der Regierungen ausgemacht (Heise/Thieme 2015). Dies schuf wichtige Voraussetzungen für eine Ausweitung des Einflusses marktliberaler Vorstellungen in der Politik. Die Verbindungen neoliberaler Ökonom:innen reichen dabei weit in das Spektrum der bürgerlichen Parteien von CDU und FDP hinein – und auch darüber hinaus: Zahlreiche Reformen zur Einschränkung der Sozialleistungen, die in der Vergangenheit beispielsweise bei den Gewerkschaften für Aufruhr sorgten, bauten auch auf der Expertise von Expert:innen und Ökonom:innen aus dem Umfeld der Sozialdemokratie auf (Stichworte: Riester-Rente, Rürup-Rente, Hartz-Reformen, siehe Kapitel 5.3 und vgl. Mudge 2018).



Ökonom:innen und die Alternative für Deutschland (AfD)

Aufsehen im gesamten traditionellen Politikspektrum erregte im Jahr 2013 die bedeutende

Rolle von Ökonom:innen um Bernd Lucke bei der Gründung und Entwicklung der zur damaligen Zeit nationalkonservativen und rechtsliberalen AFD. Insbesondere die frühen Jahre der Partei waren von wettbewerbspopulistischen Parolen gekennzeichnet (Bebnowski/Förster 2014). Die Partei ging aus einer Reihe von zivilgesellschaftlichen Netzwerken und Organisationen von Ökonom:innen hervor, die zum Teil seit mehreren Jahrzehnten mit Verbindungen am Rande der bürgerlichen Parteien CDU/CSU und FDP sowie mitunter auch der SPD (Thilo Sarrazin, Wolfgang Clement) für radikal austeritätsorientierte und häufig auch sozial reaktionäre Reformperspektiven werben. Beispiele dieser Netzwerke sind die Aktionsgemeinschaft soziale Marktwirtschaft um Joachim Starbatty sowie die Stiftung Marktwirtschaft (Plehwe/Schlögl 2014). Starbatty war auch nach seinem Austritt aus der AFD in deren Umfeld tätig, zum Beispiel als Referent auf Veranstaltungen der Desiderius-Erasmus-Stiftung (Semsrott/Jakubowski 2021).

für die Kontinuität und Vorrangstellung von Austeritätsdiskursen von großer Bedeutung. Im Vergleich zu spärlichen Verbindungen von keynesianischen Ökonom:innen mit gewerkschaftsnahen Stiftungen und Think Tanks wurden bereits vielseitige und enge Verbindungen zwischen akademischen Ökonom:innen und wirtschaftsnahen Think Tanks und Stiftungen dargestellt (Pühringer 2020, Ötsch et al. 2018). Ebenso wurde auf eine stetige Verbindung zwischen dem Sachverständigenrat als wichtigstem Beratungsgremium und dem dezidiert neoliberalen Kronberger Kreis der Stiftung Marktwirtschaft hingewiesen (Botzem/Hesselmann 2018, Fricke 2016). Plehwe et al. (2018) zeigen eine besonders starke Rolle deutscher Think Tanks in europäischen Netzwerken der Austeritätspolitik. Darüber hinaus ist eine besonders enge personelle Verflechtung zwischen explizit neoliberalen Think Tanks und der 1947 unter anderem von Friedrich August von Hayek und deutschen Ordoliberalen⁹ gegründeten Mont Pèlerin Society, einer internationalen Vereinigung neoliberaler Intellektueller, nachgewiesen (Walpen 2004).

Neben solchen Verbindungen zwischen alten und neuen Parteien und der Zivilgesellschaft ist auch der Nexus zwischen dem akademischen Feld der Ökonomie und zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Stiftungen oder Think Tanks

Umgekehrt ist die Minderheitenposition der ‚heterodoxen‘ – das heißt hier: der nicht neoklassischen – Ökonomie in Deutschland gut dokumentiert. So werden in der Bundesrepublik kaum noch Ökonom:innen auf Professuren beru-

9 Als Ordoliberalismus wird die wirtschaftstheoretische und wirtschaftspolitische Konzeption der Freiburger Schule der Nationalökonomie bezeichnet, die in den 1930er Jahren unter anderem von Walter Eucken, Franz Böhm, Leonhard Miksch und Hans Großmann-Doerth entwickelt wurde. Insbesondere Walter Eucken schuf zentrale ordnungspolitische Grundlagen des späteren Konzeptes der sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. Weil der traditionelle Ordoliberalismus der Freiburger Schule sich unter anderem unter dem Einfluss der österreichischen Schule und der Public Choice Theorie stark verändert hat, kann die zeitgenössische deutsche neoliberale Lehre besser als Ordnungsökonomie erfasst werden (Biebricher/Ptak 2020).

fen, deren Forschung auf keynesianischen – ganz zu schweigen von regulationstheoretischen oder marxistischen – Paradigmen beruht¹⁰ (Heise/Thieme 2015). Im Gegensatz dazu gibt es in anderen Ländern (beispielsweise Frankreich, Australien, Vereinigtes Königreich, USA) von regulationstheoretischen und neuen geldtheoretischen Prämissen ausgehend auch häufig sozialpolitisch und planungstheoretisch weitergehende heterodoxe Beiträge zur ökonomischen und wirtschaftspolitischen Forschung (Keen 2001, Kelton 2020, Mazzucato 2021). Nicht zuletzt die wissenschaftlichen Analysen der sozialen Ungleichheit von Thomas Piketty (2014) und anderen haben es geschafft, neue Impulse für fiskal- und verteilungspolitische Debatten zu geben. Im Lichte dieser Literatur gab und gibt es immer noch eine starke Asymmetrie in der deutschen Landschaft der fiskal- und wirtschaftspolitisch relevanten Wirtschaftswissenschaften. Diese Asymmetrie in der Bundesrepublik begann demnach in der Ära Helmut Kohls, hat sich unter Gerhard Schröder vergrößert und unter Angela Merkel verstetigt.

Ein zentrales Defizit der bisherigen Forschung zu möglichen paradigmatischen Schieflagen der wirtschaftspolitischen Beratung liegt darin, dass die Zusammensetzung der wichtigsten Beratungsgremien bislang nicht empirisch untersucht worden ist. Campbell/Petersen (2014) legten den Fokus auf die parteipolitisch plurale Landschaft

von Stiftungen und Think Tanks der Arbeitgeber und Gewerkschaften, und verweisen wie schon Wagner/Wiegard (2002) auf die breite Landschaft von Forschungsinstituten, in welchen wirtschaftswissenschaftliche Forschung geleistet und Expertise abgerufen werden kann. Aber wie breit und relevant der allgemein konstatierte Pluralismus in der Forschungs- und Beratungslandschaft ist (bzw. im von uns in dieser Studie untersuchten Zeitraum war), zum Beispiel wenn man aktuell vom oben angeführten Cluster um Clemens Fuest (für austeritätspolitische Maßnahmen, vgl. Kapitel 2.1) und vom Cluster um Marcel Fratzscher (gegen austeritätspolitische Maßnahmen) spricht, wird nicht erfasst. Ebenso wenig erklären die bisherigen Analysen die spezifische Zusammensetzung der herausragenden Expertengremien.

Bereits aufmerksame Beobachtung und anekdotische Evidenz machen deutlich, dass es gravierende Unterschiede in Bezug auf Anteile und Relevanz verschiedener Lehrmeinungen und Perspektiven in den institutionalisierten Beratungsgremien gibt. Mit der Memorandum-Gruppe und den verschiedenen Vereinigungen heterodoxer Ökonom:innen gibt es zwar in Deutschland neben den staatlich stärker unterstützten wirtschaftswissenschaftlichen Einrichtungen selbstorganisierte wissenschaftliche und wissenschaftspolitische Kreise, die das Spektrum der ökonomischen Meinungen erweitern.

10 Auf dem Vormarsch befindet sich seit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 lediglich die Verhaltensökonomie, welche die Rationalitätsannahmen der Neoklassik in Frage stellt.



Deren Gründung stellt jedoch eine Reaktion auf die Praxis sozialer und politischer Schließung des ökonomischen Mainstreams dar. Pühringer (2021) kommt in einer kritischen Diskussion der Frage der ökonomischen Politikberatung daher zum Schluss, dass neben der extremen strukturellen Benachteiligung von Frauen eine „[...] institutionelle Persistenz ordo-/neoliberaler Diskursnetzwerke in der wirtschaftspolitischen Beratung“ (S. 19) andauert, die lediglich in jüngster Zeit etwas abzunehmen scheint.

Persönliche Beziehungen sowie eine einschlägige Berufungspraxis an Universitäten und in den Beratungsgremien führen zu dieser Dominanz. Henriksen et al. (2022) stellen auf Basis ihrer Untersuchung eines Beispiels aus der amerikanischen Beratungslandschaft fest, dass – grob vereinfacht – persönliche und soziale Beziehungen der Wissenschaftler:innen innerhalb der jeweils konkurrierenden wirtschaftswissenschaftlichen Lehrmeinungen und wirtschaftspolitischen Perspektiven für die Vorherrschaft einer bestimmten Perspektive maßgeblich sind (vgl. auch Collins 1989). Dabei sind persönliche (Lehrer:innen-Schüler:innen-)Beziehungen von herausragender Bedeutung für die soziale Kohäsion in weiteren Netzwerkbeziehungen, womit die Berufungspolitik als zentrales Element der Wissenschaftspolitik an den Fakultäten und in den Beratungsgremien aufscheint. Auch die Verdichtung weiterer sozialer Beziehungen innerhalb und über Organisationen hinweg verlangt besondere Aufmerksamkeit, weshalb die vorliegende Studie diese Aspekte vertieft behandelt.

Umstrittene Pluralität

Manche Forschungsbeiträge zur deutschen Politikberatung betrachten die gegenwärtige wirtschaftspolitische Expertise in Deutschland als ausgewogen. Beispielsweise bewerten Campbell/Pedersen (2014) das deutsche System im internationalen Vergleich als korporatistisch-inklusiv, weil verschiedene gesellschaftliche Gruppen im Allgemeinen sowie Arbeit und Kapital im Besonderen in der Politikberatung repräsentiert und berücksichtigt werden. Es gibt in Deutschland bekanntlich Stiftungen und Think Tanks aller politischer Parteien, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften und der verschiedenen religiösen Denominationen. Allerdings sind die verschiedenen Gruppen in den Sachverständigengremien sehr ungleich vertreten (Hummel/Pfirtner 2023). Gleichwohl stimmen einige der in der Politikberatung stark nachgefragten Ökonom:innen im Land dieser Wahrnehmung einer ausgewogenen Expert:innenlandschaft explizit zu:

„Niemand muss sich über den Pluralismus in der Beratung Sorgen machen, weil zusätzlich zum Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [...] sechs große staatlich geförderte ökonomische Forschungsinstitute existieren sowie die wissenschaftlichen Beiräte der verschiedenen Ministerien.“ (Wagner/Wiegard 2002, 11, Übersetzung d. A.)

Schwarzbauer et al. (2019) liefern dazu jedoch wichtige Ergebnisse in ihrer Survey-basierten Untersuchung der bei Mitarbeiter:innen in Ministerien und Mitgliedern des Bundestags beliebten Ökonom:innen. Im Ergebnis stellt sich die Beratungslandschaft, wie bereits erwähnt, zweigeteilt dar: Dem politisch zur Christdemokratie neigenden Cluster um Clemens Fuest (benannt nach dem marktliberalen Chef des Ifo Instituts) steht ein der Sozialdemokratie nahestehendes Cluster um Marcel Fratzscher (benannt nach dem sozialliberalen Chef des DIW) gegenüber. Die beiden Cluster von stark in der Beratung involvierten Ökonom:innen sind recht stabil und vereinigen jeweils Wirtschaftswissenschaftler:innen in konservativ-liberalen politischen Zirkeln einerseits und sozialdemokratisch-grünen Zirkeln andererseits. Trotz der Existenz dieser

beiden ‚Lager‘ war die Stoßrichtung der Reformen von 1998 bis 2017 (bis zur Pandemiekrise) ebenso wie schon während der Kohl-Ära weit überwiegend marktliberal, das heißt auf die Verbesserung der Angebotsbedingungen der privaten Wirtschaft ausgerichtet. Auch die Existenz alternativer wirtschaftswissenschaftlicher Ansätze und Beratungsangebote, auf welche die Vertreter:innen der Pluralismusthese bzw. einer ausgewogenen Beratungslandschaft abheben (Wagner/Wiegand 2002, Schwarzbauer et al. 2019), konnte daran wenig ändern. Ökonom:innen außerhalb der beiden genannten Gruppen werden in der Politikberatung als wenig einflussreich erachtet. Die These der ausgewogenen Beratungslandschaft ist daher unserer Meinung nach schwer zu halten.

4 Methodisches Vorgehen

Der methodische Zugang zu dieser Arbeit basiert auf einem „Mixed-Methods“-Ansatz. Kombiniert werden quantitative Verfahren der historisch-sozialen Netzwerkanalyse (die sogenannte Gruppenbiographie bzw. Prosopographie) mit deskriptiver Statistik und qualitativ-interpretativen Textanalysen. In Anlehnung an die Prosopographie, die systematische Erforschung eines bestimmten Personenkreises, bedienen wir uns eines quantitativen Verfahrens, um die institutionellen Hintergründe sowie die demographischen Merkmale der Beiratsmitglieder zu erheben und auszuwerten (Kapitel 4.1). Die wirtschaftspolitische Positionierung der Beiratsmitglieder hinsichtlich konkreter Politikreformen erfolgt über einen qualitativ-interpretativen Zugang (Kapitel 4.2). Die Darstellung der konkreten Fallbeispiele (Kapitel 4.3) basiert auf der Analyse von Dokumenten der Beratungsorganisationen, Interviews mit Vertreter:innen der Räte (SVR und für das Fallbeispiel der Rentenreform: Sozialbeirat) und Ministerialbeamt:innen der Ministerien (Wirtschaft sowie Arbeit und Soziales) sowie Sekundärliteratur. In den einzelnen Abschnitten werden die Verfahren genauer beschrieben.

4.1 Analyse der Beiräte: Mitgliedschaft und Betreuungsverhältnisse

Bei der Datenerhebung der Beiratsmitglieder können wir bereits auf einen von uns im Vorfeld erhobenen Datensatz zurückgreifen. Für die englischsprachige Publikation „There could be alternatives! German economic advisory councils and the institutional reproduction of austerity economics“ (vgl. Plehwe/Neujeffski 2021) haben wir alle Personen, die im Zeitraum zwischen 1998 und 2017 eine Beiratsmitgliedschaft hielten, erhoben. Diese Datensammlung umfasst sowohl die Zeit unter Bundeskanzler Gerhard Schröder als auch in weiten Teilen die Kanzlerschaft Angela Merkels. Für die nun vorliegende Studie haben wir die Ergebnisse in zweierlei Hinsicht aktualisiert und erweitert. Wir haben nun sowohl alle Mitglieder, die während der Regierungszeit Helmut Kohls (1982–1998) in den drei Beiräten (BMF, BMWK, SVR) vertreten waren, als auch die neuen Mitglieder, die seit 2017 bis 2022 in den Beiräten aufgenommen wurden erhoben. Insgesamt umfasst unsere Stichprobe an Beiratsmitgliedern nun 148 Professor:innen der Volkswirtschaftslehre sowie teilweise der Rechtswissenschaften.¹¹ Allerdings

¹¹ Im Gegensatz zu den anderen Räten haben wir für den ursprünglich auch bearbeiteten Sozialbeirat keine zusätzlichen Informationen erhoben, weil wir uns bei der erweiterten historischen Netzwerkanalyse auf die ökonomischen Räte mit exklusiv akademischer Zusammensetzung konzentrieren. Die Mitglieder des Sozialrates im ursprünglichen Sample werden daher in der vorliegenden Untersuchung auch nicht mehr berücksichtigt.

hielten 20 dieser Professor:innen zwischen 1982 und 2022 Mitgliedschaften in gleich mehreren Beiräten. In 80 Prozent der Fälle handelt es sich dabei um eine Mitgliedschaft im SVR und entweder dem BMF-Beirat oder dem BMWK- (bzw. früher BMWI-) Beirat, gleichzeitige Mitgliedschaften im BMF- und im BMWK-Beirat sind eher seltener Natur. Um bei den Auswertungen diese Personen nicht nur einseitig einem Beirat zuzuweisen und damit die Ergebnisse der jeweiligen Beiräte zu verzerren, umfasst die Gesamtgröße unserer Datensammlung daher 168 Beiratsmitgliedschaften bzw. ‚Mitgliedspositionen‘.

Die Erhebung der Merkmale der Beiratsmitglieder umfasst dabei neun Datenpunkte, die sich in sechs Kategorien einordnen lassen (siehe Tabel-

le 1). Hinsichtlich der demographischen Angaben dient das aktualisierte Sample zur Klärung der Frage, ob in der jüngsten Vergangenheit eine Veränderung der geschlechtsspezifischen Zusammensetzung im Beirat des BMF und des BMWK sowie des SVR zu erkennen ist. Mit Bezug auf die Ein- und Austrittsdaten der Expert:innen der Beiräte lässt sich erfassen, ob und wie dynamisch sich die Struktur und fachliche Ausrichtung der Beiräte entwickeln. Durch die Erhebung des beruflichen Werdegangs der Expert:innen sowie deren Mitgliedschaften in akademischen Forschungsnetzwerken und zivilgesellschaftlichen Organisationen stellen wir darüber hinaus fest, wie homogen, beziehungsweise heterogen sich die institutionellen Hintergründe der Mitglieder darstellen.

Tabelle 1:
Übersicht der Erhebungsmerkmale

1. Demographische Merkmale	2. Beirats-Mitgliedschaft	3. Wissenschaftliche Qualifizierungsmerkmale	4. Wirtschaftspolitische Einordnung	5. Beruflicher Werdegang	6. Mediale Wirkung
■ Geschlecht	■ Eintrittsdatum ■ Austrittsdatum	■ Thema, Abschluss und Fachrichtung der Promotion ■ Promotionsbetreuer:innen	■ Positionierung der Mitglieder gegenüber Sparpolitiken* (vgl. Kapitel 4.2)	■ Haupt- und Nebentätigkeiten ■ Mitgliedschaft in zivilgesellschaftlichen Organisationen	■ Zitierung und Autorenschaft in (Leit)medien

Quelle: Eigene Darstellung.

* Die Haltung der Räte zu einschlägigen Gesetzen wurde anhand öffentlicher Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben ermittelt (vgl. Tabelle 2).

Die besondere Rolle der Beziehung zwischen Doktorvätern bzw. -müttern und Doktorschüler:innen

Hinsichtlich der Frage, auf welcher Basis sich die Rekrutierung von neuen Mitgliedern vollzieht, haben wir für diese Studie die Rolle persönlicher Relationen zwischen den Beiratsmitgliedern genauer untersucht. Lehrer:innen-Schüler:innen-Verhältnisse sind im Kontext der Verstetigung von Lehrmeinungen, methodischen Herangehensweisen und Positionierungen von besonderem Interesse, weil die Bildung unterschiedlicher theoretischer ‚Schulen‘ unter anderem auf die persönlichen Beziehungen zwischen Akademiker:innen und ihren sozialen Milieus zurückgeführt werden (siehe Kapitel 3, vgl. Henriksen et al. 2022, Collins 1989). Konkret haben wir für den gesamten Zeitraum von 1982 bis 2022 beziehungsweise für die 148 Beiratsmitglieder analysiert, inwiefern ehemalige Doktormütter und -väter bereits als Beiratsmitglieder fungierten und sich somit besondere Lehrer:innen-Schüler:innen-Verhältnisse bei der Rekrutierung von Mitgliedern erkennen lassen. Dabei konnten wir für 124 von unseren 148 Beiratsmitgliedern die Betreuer:innen ermitteln.¹² Der Zeitraum von 40 Jahren ermöglicht es uns auch, potenzielle Veränderungen oder Konstanten in Bezug auf die Anzahl der Lehrer:innen-Schüler:innen-Verhältnisse im Zeitverlauf festzustellen.

Das Vorhandensein solcher Verhältnisse legt die Vermutung von individueller persönlicher Protektion nahe. Von Interesse ist hierbei insbesondere, inwiefern sich die unterschiedlichen, institutionellen Selektionsmechanismen auf die Berufung auswirken. Denn wie zuvor bereits geschildert, werden im Gegensatz zum SVR die Beiratsmitglieder im BMWK und im BMF durch die Mitglieder selbst bestimmt. Zu erwarten wäre in diesen Gremien folglich eine stärker ausgeprägte ‚Vererbung‘ der Mitgliedschaft zwischen Doktorvater bzw. -mutter und Doktorschüler:in.

Um zu ergründen, inwiefern es sich bei den Selektionsmechanismen von neuen Mitgliedern um besondere, viele mögliche Kandidat:innen ausschließenden Mechanismen handelt, haben wir in einem zweiten Schritt ein Vergleichssample von VWL-Professor:innen erstellt, die zu keinem Zeitpunkt eine Mitgliedschaft in einem der drei Beiräte (BMWK, BMF, SVR) hielten, aufgrund ihrer Merkmale jedoch zum Kreis potentiell in Frage kommender Expert:innen zählen.¹³ Der Vergleich der beiden Samples gibt uns die Möglichkeit zu ergründen, wie stark der Anteil an Doktorvätern und -müttern mit einer Beiratsmitgliedschaft zwischen den möglichen Kandidat:innen und den tatsächlichen neugewählten Mitgliedern variiert.

12 Auch hier gilt die Tatsache, dass einige der Personen (16) für die wir die Betreuer:innen ermitteln konnten in mehreren Beiräten Mitgliedschaften hielten. Da wir auch in dieser Analyse die Ergebnisse auf die Beiräte disaggregieren (siehe Tabelle 11), ergibt sich eine Gesamtgröße von 140 Beiratsmitgliedschaften für die wir die Betreuer:innenverhältnisse auswerten können.

13 Um eine potentielle Mitgliedschaft zu identifizieren, berücksichtigen wir die Mitgliedsschaftskriterien wie sie in den Beiratssatzungen des SVRs (§ 1.2), des BMFs (§ 2) und des BMWKs (§ 2) ausgewiesen sind. Das Merkmal der Professur ist dabei entscheidend, da die Qualifizierung als „Hochschullehrer“ ein Kriterium der Mitgliedschaft in allen drei Beiräten darstellt.

Als Ausgangsdatensatz für das Vergleichssample diente uns die Datensammlung von Grimm et al. (2018), welche alle deutschen VWL-Professuren (insgesamt 782) zwischen 1954 und 1994 umfasst. Um statistische Verzerrungen bei der Auswahl des Kandidatensamples zu vermeiden, haben wir eine zufällige Stichprobe aus diesem Datensatz gezogen. Im Anschluss haben wir für diese zufällig erstellte Teilmenge von Professor:innen die jeweiligen Promotionsbetreuer:innen erhoben. Für diesen speziellen Vergleich haben wir im Anschluss unser Beiratsmitgliedersample ebenfalls auf den Personenkreis zwischen 1982 und 1994 beschränkt, um eine einheitliche Vergleichsgröße zu gewährleisten.¹⁴ Insgesamt umfassen die beiden Teilsample (Kandidat:innen und Beiratsmitglieder) jeweils 41 Personen sowie jeweils 75 Promotionsbetreuer:innen.

4.2 Zuordnung der wirtschaftspolitischen Positionen

Um die normative und politische Orientierung der Mitglieder der Beratungsgremien zu ermes- sen, werden große wirtschafts- und sozialpoliti- sche Reformen im Untersuchungszeitraum be- rücksichtigt, zu denen sie Stellung genommen haben: die Hartz-Reformen und der Mindestlohn im Bereich des Arbeitsmarktes, die Rentenrefor- men, sowie die Reform der Haushaltspolitik/ Schuldenbremse.

Für die Ära des Regierungschefs Helmut Kohl (1982–1998) wurde ebenfalls die Haltung der Beiratsmitglieder zu Fragen der Haushalts- und Finanzpolitik/Austerität ermittelt. Analog zum folgenden Zeitraum wurden dazu bestimmte (haushaltspolitisch) relevante politische Kon- flikte berücksichtigt, in deren Rahmen pointier- te Stellungnahmen zu finden waren (z. B. das Lambsdorff-Papier oder Fragen der Finanzierung der Deutschen Einheit).

Wenn wir im Folgenden die Aufmerksamkeit auf die normativen und politischen Positionen der Mitglieder der wissenschaftlichen Räte richten, betreten wir unweigerlich das Reich der sozia- len Konstruktion und Interpretation. Um die einzelnen Mitglieder wirtschaftswissenschaft- lichen Denkschulen und wirtschaftspolitischen Positionen zuzuordnen, greifen wir auf akade- mische Publikationen und Medienbeiträge der Gremienmitglieder sowie auf Einschätzungen und Einordnungen anderer Expert:innen (Inter- viewpartner:innen, Fachkolleg:innen) zurück. Da die Gremienmitglieder ihre konkreten wirt- schaftspolitischen Positionen und – weniger häufig – ihre Denkschulen oder allgemeinen wirtschaftswissenschaftlichen Perspektiven im Zeitverlauf ändern (können), beziehen sich die hier getätigten Zuordnungen für die langjährigen Mitglieder insbesondere auf den Zeitraum bis zur Finanzkrise von 2008 und die folgende tiefe Wirt-

¹⁴ Damit haben wir keine Möglichkeit, die Beziehungen zwischen Lehrer:innen und Schüler:innen für den Zeitraum seit 1995 zwischen den beiden Samplen zu vergleichen. Dazu müsste der Grunddatensatz für alle VWL-Professor:innen zunächst für die Jahre 1995 bis 2022 aktualisiert werden. Weil die Verweildauer der Professor:innen in den Beiräten lange Zeiträume umfasst, sind die Daten zum Zeitraum 1982–1994 aber auch für die späteren Jahre relevant. Wenn in den Beiräten von 1995 bis heute ähnlich viele Lehrer:innen und Schüler:innen zu verzeichnen sind wie im vorherigen Zeitraum, deutet dies auf eine Konstanz der Verhältnisse hin.

Tabelle 2:

Kategorien zur Untersuchung der Haltung zur Austeritätspolitik

Austeritätspolitik	starke Befürwortung	Befürwortung	Ablehnung	starke Ablehnung
	■ Gemäßigte Ideen der Sparpolitik werden mit konservativen verteilungspolitischen Vorstellungen gekoppelt. Über das Ideal der Haushaltskonsolidierung hinaus werden marktliberale Ideale, wie etwa der Abbau des Sozialstaates, propagiert ■ Formulierung konkreter Vorstellungen struktureller, institutioneller oder politischer Sparmaßnahmen	■ Eine gemäßigt-pragmatische Haltung zur Sparpolitik, mit grundsätzlicher Unterstützung der Haushaltskonsolidierung und einer restriktiven Finanzpolitik zur Reduzierung der öffentlichen Ausgabenquote ■ Keine Formulierung konkreter Vorstellungen struktureller, institutioneller oder politischer Sparmaßnahmen	■ Der Vorrang der Haushaltskonsolidierung wird abgelehnt, ein nachfrageorientierter keynesianisch-fiskalischer Ansatz favorisiert	■ Ablehnung konkreter Haushalts-Konsolidierungsmaßnahmen ■ Widerstand gegen marktliberale Ideale wie die Privatisierung des öffentlichen Rentensystems oder die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes
Beispiele	■ Für die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes ■ Für Privatisierungen, bspw. der Renten ■ Für Steuerreformen (vor allem Steuersenkungen für höhere Einkommensklassen) ■ Für strukturelle Sozialstaatsreformen (wie Hartz IV) ■ Gegen eine expansive Geldpolitik der EZB	■ Befürwortung von Marktlösungen ■ Kritik an Keynesianischer Schulden-/ Stimuluspolitik ■ Opposition zu fiskalischer Belastung ■ Für die fiskalische Konsolidierung des Staatshaushaltes ■ Gegen die Idee eines (z. B. griechischen) Schuldenschnitts ärmerer Staaten	■ Gegen eine Priorität der Haushaltskonsolidierung ■ Keine generelle Opposition gegenüber marktliberalen Steuer-, Renten- und Arbeitsmarktreformen ■ Keine Formulierung progressiver Steuererhöhungen	■ Gegen eine Haushaltskonsolidierung ■ generelle Opposition gegenüber marktliberalen Steuer-, Renten- und Arbeitsmarktreformen ■ Unterstützung progressiver Steuererhöhungen (Vermögenssteuer, Erbschaftssteuer)

Quelle: Eigene Darstellung.

schaftskrise. Ein Beispiel für einen solchen Wandel bietet Carl Christian von Weizsäcker, der nach der globalen Finanzkrise eine kritischere Position zur Frage der fiskalischen Konsolidierung vertrat als zuvor (von Weizsäcker 2013). Nach der Finanzkrise angetretene Mitglieder werden im Hinblick auf ihre Positionen zu jüngeren Reformen (Mindestlohn, Coronahilfen) eingeschätzt. Weil aber auch für den Zeitraum 2011–2022 lediglich neun Personen als (starke) Gegner von Austerität klassifiziert werden können (siehe weiter unten Tabelle 8), beobachten wir keine großen Verschiebungen der Lager im Rahmen der ökonomischen Beiräte. Wenngleich die folgende Darstellung der Positionen der Beiratsmitglieder gleichwohl mit gebotener Vorsicht zu lesen ist, erscheint uns die abgebildete Einschätzung aufgrund der ausgesprochen großen Asymmetrie zugunsten (starker) Unterstützung für Austeritätspolitik im Untersuchungszeitraum als hochrelevant.

4.3 Fallbeispiele und Erhebung der Medienpräsenz

Für die Auswahl der qualitativen Fälle der Untersuchung (Rentenreformen, Arbeitsmarktreform, Föderalismusreform, Einführung des Mindestlohns, Pandemiemaßnahmen) war die Bedeutung der Themen für die Haushalts- und Verteilungspolitik sowie die Bearbeitung in den Beiräten maßgeblich. In jedem Fall wurde Sekundärliteratur zur Kontextualisierung herangezogen. Die publizierten Expertisen der Beiräte wurden sorgfältig auf Kernaussagen hin ausgewertet. Wir konnten insgesamt vier Interviews mit für die Betreuung von Beiräten zuständigen Vertreter:innen der Ministerien für Wirtschaft und

Klimaschutz sowie Arbeit und Soziales und mit Mitgliedern des Sachverständigenrates und des Sozialbeirates führen, was für das Verständnis der Arbeitsweise der Gremien und der Zusammensetzung der Räte sehr hilfreich war.

Als Exkurs und zur Heraustellung der diskursiven Bedeutung der Beratungsgremien wurde die Medienpräsenz der Beiratsmitglieder untersucht. Dafür wurden 555 Zeitungsartikel zu den vier großen Reformen des Wohlfahrtsstaates im Zeitraum von 1998 bis 2017 (Rentenreformen, Arbeitsmarktreform, Föderalismusreform, Einführung des Mindestlohn) untersucht. Für die Medienanalyse wurden die Printausgaben der wichtigsten Tageszeitungen – *Neues Deutschland* (ND), *Die Tageszeitung* (taz), *Frankfurter Rundschau* (FR), *Süddeutsche Zeitung* (SZ), *Handelsblatt*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), *Welt* – und Wochenzeitungen – *Wirtschaftswoche* (WW), *Spiegel*, *Focus* – im Zeitraum von 1998 bis 2017 im Hinblick auf die darin enthaltenen politischen Positionen von Mitgliedern der hier untersuchten Gremien ausgewertet. Dabei wurden nur Beiträge gezählt, in welchen die Expert:innen auch als Mitglieder des SVR bzw. der Ministerienbeiräte identifiziert wurden. Der eher austeritätskritische Chef des DIW, Marcel Fratzscher, weist beispielsweise eine starke Medienpräsenz auf. Dabei kommt aber selten zum Ausdruck, dass er auch Mitglied des Beirates des Wirtschaftsministeriums ist – Artikel ohne Hinweis auf diese Rolle wurden nicht in die Untersuchung aufgenommen. In insgesamt 420 Artikeln werden Beiratsmitglieder entweder als Autor:in, Interview-Partner:in oder als Quelle für die dargestellte Expertise erwähnt.

5 Ergebnisse

5.1 Geschlechterverteilung, Mitglieder- dauer, (mangelnde) Interdisziplinarität

Betrachtet man zunächst die Geschlechterverteilung in den drei wirtschaftswissenschaftlichen Beiräten (Tabelle 3), sticht der sehr hohe Anteil an männlichen Mitgliedern hervor. Erst seit wenigen Jahren, konkret seit 2012, ist zu beobachten, dass etwas häufiger auch VWL-Professorinnen in die Beratungsgremien berufen werden. Zwischen 1982 und 2001 waren im BMF-Beirat lediglich zwei Frauen (Wilhelmine Dreißig und Helga Pollak) vertreten, im BMWK-Beirat wird Monika Schnitzer als erste Frau 2001 Mitglied. Im SVR wurde erst 40 Jahre nach der Gründung Beatrice

Weder di Mauro als erste Frau im Jahre 2004 Mitglied des wohl einflussreichsten wirtschaftspolitischen Gremiums – durchschnittlich lag der Frauenanteil von 1982–2011 damit stets im niedrigen einstelligen Bereich.

Obwohl in der letzten Dekade ein Anstieg des Frauenanteils auf 17,9 Prozent (2012–2022) zu verzeichnen war, besteht der Überhang männlicher Beiratsmitglieder bis heute fort. Als Ausnahme ist hier lediglich der SVR positiv hervorzuheben: Mit der Aufnahme von Ulrike Malmendier im September 2022 sind zum ersten Mal in der Geschichte des SVRs mehr Frauen als Männer in diesem Gremium vertreten.¹⁵

Tabelle 3:

Frauenanteil in den Beratungsgremien im Zeitverlauf (1982–2022)

Beirat	1982–1991 n = 84	1992–2001 n = 82	2002–2011 n = 99	2012–2022 n = 106
BMF	2 (6,4 %)	1 (3,1 %)	3 (7,1 %)	5 (11,3 %)
BMWK	0	1 (2,2 %)	3 (5,6 %)	8 (15,4 %)
SVR	0	0	1 (10 %)	6 (50 %)
Gesamtergebnis	2 (2,4 %)	2 (2,4 %)	7 (7,1 %)	19 (17,9 %)

Quelle: Eigene Erhebung.

¹⁵ Die positive Entwicklung im BMWK-Beirat muss allerdings etwas relativiert werden, denn bei drei der acht Frauen ruht(e) zeitweise die Mitgliedschaft (so im Falle von Claudia Maria Buch, die Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank wurde sowie bei Monika Schnitzer und Veronika Grimm, die 2020 in den Sachverständigenrat berufen wurden).

Während es also zu einer durchaus spürbaren Veränderung in Bezug auf die Geschlechterverteilung im Laufe der vergangenen Jahre kam, ist dies in Bezug auf die vertretenen Disziplinen in den Beiräten bislang nicht der Fall. Die große Mehrheit der Beiratsmitglieder sind wenig überraschend Volkswirt:innen. Allerdings ist es interessant, dass Rechtswissenschaftler:innen eine gewisse Aufmerksamkeit erfahren, während Sozialwissenschaftler:innen keine Rolle spielen (Tabelle 4). Angesichts der Komplexität und Mehrdimensionalität der in den Beiräten diskutierten Fragen und Probleme erscheint die Verengung auf Wirtschafts- und Rechtswissenschaften unangemessen, da wirtschaftspolitische Fragen meist auch sozialpolitische Fragen aufwerfen, die in fachlichen Diskussionen nicht ausgeblendet werden sollten. Diese Ergebnisse stehen jedoch im Einklang mit jüngeren Erhebungen zur Zusammensetzung von wissenschaftlichen Beiräten der Bundesministerien, die die besondere Rolle von Ökonom:innen unterstreichen (Hummel/Pfirtner 2023). Wirtschaftswissenschaftler:innen sind in fast allen Beiräten der Ministerien vertreten und können dort ihre ökonomische Fachperspektive einbringen – bleiben umgekehrt in ‚ihren‘ Beiräten der Wirtschafts- und Finanzministerien, abgesehen von (wenigen) Jurist:innen, jedoch unter sich. Dass in der Geschichte des BMWK-Beirates in seltenen Fällen allerdings auch Sozialwissenschaftler wie Gerhard Weisser oder der Theologe und Sozialethiker Hermann Josef Wallraff berücksichtigt wurden zeigt, dass diese Erweiterung der Perspektivepluralität trotz der Festlegung auf Wirtschafts- und Rechtswissenschaften in der Satzung machbar gewesen wäre.

Die Ergebnisse bezüglich der durchschnittlichen Dauer der Mitgliedschaft (Tabelle 5) reflektieren die unterschiedlichen Mitgliedschaftsmodalitäten in den drei Beiräten. Während Mitglieder dem SVR durchschnittlich sechs Jahre angehören, sind es im Beirat des BMF 24 Jahre und im BMWK-Beirat sogar ein Vierteljahrhundert (25 Jahre). Der langjährige Professor an der Universität Freiburg, Alois Oberhauser, war sogar über ein halbes Jahrhundert (53 Jahre) Mitglied im BMF-Beirat, der Wirtschaftswissenschaftler Dieter Pohmer folgt ihm knapp mit 51 Jahren. Im BMWK-Beirat verzeichnet Christian Watrin mit 49 Jahren die längste Mitgliedschaft. Der einflussreiche Politikberater Herbert Giersch folgt mit 47 Jahren. Für den SVR stellt die 15-jährige Amtszeit von Peter Bofinger die Spitzenposition dar.

Es ist davon auszugehen, dass die langfristigen Mitgliedschaften zur Verstetigung von Lehrmeinungen und wirtschaftspolitischen Perspektiven beitragen. Da ein Wechsel von Expert:innen nur selten und vereinzelt stattfindet, werden theoretische Vielfalt und wirtschaftspolitische Flexibilität strukturell benachteiligt.

Insgesamt haben wir 54 Universitäten und acht Forschungsinstitute (hauptsächlich der Leibniz Gesellschaft) gezählt, an denen Beiratsmitglieder zum Zeitpunkt der Berufung in einen der Beiräte hauptamtlich tätig waren. Tabelle 6 listet die am stärksten vertretenen akademischen Institutionen nach Anzahl der Beiratsmitglieder auf.

Das Ergebnis zeigt, dass es in der akademischen Landschaft eine starke Hierarchie be-

Tabelle 4:

Anteil akademischer Disziplinen in den Beratungsgremien (1982–2022)

Beiräte	Wirtschaftswissenschaft	Rechtswissenschaften	Sozialwissenschaft
BMF	56 (92 %)	5 (8 %)	0
BMWK	67 (91 %)	5 (7 %)	2 (3 %)
SVR	33 (100 %)	0	0

Quelle: Eigene Erhebung. Abweichungen von 100 Prozent durch Rundungen.

Tabelle 5:

Durchschnittliche Dauer der Mitgliedschaft in den Beratungsgremien (1982–2022)

Beiräte	Durchschnittliche Dauer der Mitgliedschaft (Jahre)	Längste Mitgliedschaft (Jahre)
BMF	24	53
BMWK	25	49
SVR	6	15

Quelle: Eigene Erhebung.

züglich der Universitäten und Forschungsinstitute gibt, in denen die Beiratsmitglieder zum Zeitpunkt ihrer Berufung beschäftigt sind beziehungsweise waren. Insgesamt fanden sich – aufgrund möglicher Mehrfachmitgliedschaften– 181 Organisationszugehörigkeiten von 148 Beiratsmitgliedern, die sich auf 62 verschiedene wissenschaftliche Institute verteilen.¹⁶ Tabelle 6 zeigt, dass die zehn Institutionen mit den meisten Beiratsmitgliedern

knapp 42 Prozent der Stellen auf sich vereinen. Zehn von 120 Universitäten in Deutschland fungieren somit als intellektuelle Heimat für einen großen Teil der Expert:innen in den Beiräten. Die übrigen 105 hauptamtlichen Positionen sind demgegenüber weit verteilt in der deutschen akademischen Landschaft und darüber hinaus (so sind auch acht ausländische Universitäten unter den Tätigkeitsorten der Beiratsmitglieder).

¹⁶ Vier weitere Personen hielten Positionen bei staatlichen Institutionen wie beispielsweise der Bundesbank inne.

Als Resultat der Analyse kann konstatiert werden, dass die Mitglieder in den drei Räten in wenigen Clustern der deutschen akademischen Landschaft konzentriert sind. Falls eine junge Ökonomin oder ein junger Ökonom das Ziel verfolgt, einmal in einem der drei Beiräte mitzuar-

beiten, so empfiehlt sich ein Studium bzw. eine berufliche Tätigkeit in einer sehr überschaubaren Anzahl von Universitäten und Forschungsinstituten, falls künftig keine Änderung des Auswahlmodus bzw. der Praxis der Mitglieder vollzogen wird.

Tabelle 6:

Meistvertretende (Haupt)Arbeitgeber in den drei ökonomischen Sachverständigengremien (1982–2022)

	Organisationen	Anzahl der Organisationszugehörigkeiten (alle Mitglieder)
1	Universität zu Köln	13
2	LMU – Ludwig-Maximilians Universität München	10
3	Goethe-Universität Frankfurt am Main	9
4	Universität Mannheim	7
5	Johannes Gutenberg-Universität Mainz	7
6	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel	6
7	Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg	6
8	Universität Bonn	6
9	Universität des Saarlandes	6
10	Universität Konstanz	6
	Sonstige (Institutionen an denen weniger als sechs Beiratsmitglieder tätig waren)	105
Gesamtergebnis		181
Quelle: Eigene Erhebung. ¹⁷		

17 Hat ein Beiratsmitglied zum Zeitpunkt der Berufung in einen Beirat mehrere Hauptarbeitgeber, wurde dies in der Zählung berücksichtigt, sodass die Gesamtzahl der Organisationszugehörigkeiten (181) die der Beiratspositionen (168) überschreitet. Die jeweiligen Positionen der 20 Beiratsmitglieder die in zwei Beiräten vertreten sind zweifach gewertet. Bei 31 Personen konnten wir zum Zeitpunkt der Berufung zwei Hauptarbeitgeber ermitteln, bei einem Beiratsmitglied (Horst Siebert) waren es sogar drei (SVR Berufung: Universität Kiel und Kieler Weltwirtschaftsinstitut, BMWK Berufung: Texax A&M University).

5.2 Die Dominanz austeritätspolitischer Einstellungen und ihre Absicherung

Insgesamt konnten wir 113 Beiratsmitgliedern des Samples spezifische wirtschaftswissenschaftliche und -politische Positionen zuordnen. Bei 55 Personen gelang es uns nicht, die für die Einschätzung der Austeritätsposition nötigen Informationen zu erheben. Teilweise liegt dies an der Datenlage, teilweise aber auch daran, dass die Arbeitsgebiete der betroffenen Personen in den Bereichen Mikro-Ökonomie, Verhaltensökonomie und Organisationsforschung liegen. Vertreter:innen dieser Fachgebiete fühlen sich offenbar weniger häufig dazu berufen, eine starke Position zur Fiskalpolitik zu äußern.

Die Ergebnisse in Tabelle 7 zeigen, dass eine Mehrheit der Gremienmitglieder austeritätspolitische Maßnahmen befürwortet (23,2%) oder gar stark befürwortet (32,1%). Nur wenige Expert:innen lehnen Austeritätspolitik ab (7,7%), noch weniger äußern sich im Sinne einer starken Ablehnung (4,2%).

Die ablehnenden Stimmen im SVR lassen sich leicht auf die von den Gewerkschaften nominieren Sachverständigen zurückführen. Im Kreise der Expert:innen der zwei Ministerienbeiräte gab es auch einen kleinen Anteil von Keynesianer:innen. Allerdings bietet besonders der Beirat des Finanzministeriums offenbar nur sehr wenig Spielraum für kritische Ansichten zu austeritätspolitischen Maßnahmen.

Tabelle 7:
Positionen von Beiratsmitgliedern zur Austerität (1982–2022)

Positionen zur Austeritätspolitik	BMF	BMWK	SVR	Gesamtergebnis
starke Ablehnung	2 (3,3 %)	1 (1,4 %)	4 (12,1 %)	7 (4,2 %)
Ablehnung	4 (6,6 %)	7 (9,5 %)	2 (6,1 %)	13 (7,7 %)
Befürwortung	11 (18 %)	19 (25,7 %)	9 (27,3 %)	39 (23,2 %)
starke Befürwortung	19 (31,1 %)	21 (28,4 %)	14 (42,4 %)	54 (32,1 %)
unklar/unbekannt	25 (41 %)	26 (35,1 %)	4 (12,1 %)	55 (32,7 %)
Gesamtergebnis	61	74	33	168

Quelle: Eigene Erhebung. Abweichungen von 100 Prozent durch Rundungen.

Betrachtet man die Positionen zum Thema Austeritätspolitik im Zeitverlauf (Tabelle 8) fällt auf, dass sich die Zahl der starken Befürworter:innen von Austerität im Zeitraum 2002–2022 besonders hoch und die Zahl von Gegner:innen insgesamt gering ist. Die starke Stellung von fiskalpolitisch konservativen Ökonom:innen in den Beiräten entspricht den Ergebnissen von Heise et al. (2017) in Bezug auf die Wirtschaftswissenschaften an den Universitäten insgesamt. Insbesondere in den Jahren 2002 bis 2012 ist der Anteil an starken Befürworter:innen austeritätspolitischer Maßnahmen auf über 40 Prozent angestiegen. Gleichzeitig zeigt sich, dass die allgemeine Ablehnung der Austeritätspolitik im Verlaufe der Jahre von rund 14 Prozent (1982–1991) auf unter neun Prozent (2012–2022) abgenommen hat.

Die dogmatische Position der starken Befürwortung austeritätspolitischer Maßnahmen wurde in jüngster Zeit im Zuge der multiplen Krise auch

unter traditionellen Befürworter:innen etwas aufgeweicht (vgl. das Kompromisspapier der Leopoldina Akademie zu Staatsschulden: Holtfrerich et al. 2015). So argumentieren viele der hier untersuchten neoliberalen Ökonom:innen in Deutschland im Sinne eines pragmatischen Ansatzes und angesichts der jüngeren Krisen (Finanzkrise, Covid, Kriege) für eine gewisse Flexibilität. Grundsätzlich werden die Prinzipien der Austerität jedoch nicht in Frage gestellt – die Ökonom:innen halten beispielsweise mehrheitlich an der Schuldenbremse fest (insbesondere deren ‚Erfinder‘, Lars Feld).

Abgesehen von der eklatanten Schlagseite für Austerität insgesamt ist die Verteilung von Zustimmung und Ablehnung über die akademischen Institutionen hinweg aufschlussreich. Die Tabellen 9a und 9b zeigen die Verteilung der Austeritätsbefürworter:innen und -gegner:innen nach Institutionen.

Tabelle 8:

Positionen von Beiratsmitgliedern zur Austerität im Zeitverlauf (1982–2022)

Positionen zur Austeritätspolitik	1982–1991 n = 84	1992–2001 n = 82	2002–2011 n = 99	2012–2022 n = 106
starke Ablehnung	2 (2,4 %)	3 (3,7 %)	4 (4,0 %)	5 (4,7 %)
Ablehnung	10 (11,9 %)	5 (6,1 %)	3 (3,0 %)	4 (3,8 %)
Befürwortung	25 (29,8 %)	20 (24,4 %)	23 (23,2 %)	21 (19,8 %)
starke Befürwortung	19 (22,6 %)	29 (35,4 %)	42 (42,4 %)	40 (37,7 %)
unklar/unbekannt	28 (33,3 %)	25 (30,5 %)	27 (27,3 %)	36 (34,0 %)

Quelle: Eigene Erhebung. Abweichungen von 100 Prozent durch Rundungen.

Tabelle 9a:

Die wichtigsten akademischen Institutionen der Befürworter:innen der Austeritätspolitik

(Hauptsächliche) Institutionelle Anbindung der Austeritätsbefürworter:innen

Universität/Forschungsinstitut	Anzahl Beiratsmitglieder
Universität zu Köln	7
Ludwig-Maximilians-Universität München	6
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg	6
Universität Mannheim	5
Universität Konstanz	5
Goethe-Universität Frankfurt am Main	5
Eberhard-Karls-Universität Tübingen	4
Universität des Saarlandes	4
Freie Universität Berlin	4
Johannes Gutenberg-Universität Mainz	4
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel	3
Julius-Maximilians-Universität Würzburg	3
ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.	2
Universität Regensburg	2
Ruhr-Universität Bochum	2
Leibniz Universität Hannover	2
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg	2
Westfälische Wilhelms-Universität Münster	2
Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung	2
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn	2
Universität Dortmund	2
Sonstige	25
Gesamtergebnis	99

Quelle: Eigene Erhebung. Institutionen mit lediglich einem Beiratsmitglied werden für die Austeritätsbefürworter:innen aus grafischen Gründen nicht einzeln dargestellt, ihre Anzahl ist in der Kategorie „Sonstige“ gebündelt.

Aus den Wirtschaftswissenschaften der Universität zu Köln, der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU) rekrutiert sich jeweils eine starke Gruppe von Austeritätsbefür-

worter:innen. Auch Mannheim, Konstanz und Frankfurt am Main sowie die Eberhard-Karls-Universität Tübingen, die Universität des Saarlandes und die Freie Universität Berlin (FU Berlin) sind stark vertreten. Die deutlich geringere Zahl

Tabelle 9b:

Die wichtigsten akademischen Institutionen der Gegner:innen der Austeritätspolitik

(Hauptsächliche) Institutionelle Anbindung der Austeritätsgegner:innen

Universität/Forschungsinstitut	Anzahl Beiratsmitglieder
Humboldt Universität zu Berlin	2
Universität Istanbul ¹⁸	2
Freie Universität Berlin	1
Deutsches Institut für Wirtschaft	1
Gesamthochschule Kassel	1
Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt	1
Technische Universität Berlin	1
Universität des Saarlandes	1
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf	1
Universität Duisburg-Essen	1
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg	1
Justus-Liebig-Universität Gießen	1
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg	1
Julius-Maximilians-Universität Würzburg	1
Gesamtergebnis	16

Quelle: Eigene Erhebung.

18 Die doppelte Position an der Universität Istanbul in der Gruppe der Austeritätsgegner:innen geht auf Fritz Neumark zurück, der im September 1933 einen Ruf erhielt und dadurch mit seiner Familie dem nationalsozialistischen Regime entkommen konnte (siehe Neumark, 1980). Fritz Neumark war sowohl im Beirat des BMF (bis 1991) und im Beirat des BMWK (bis 1984) seit den frühen 1950er Jahren vertreten.

austeritätskritischer Gremium-Mitglieder verteilt sich hingegen stärker auf unterschiedliche Institutionen: Lediglich die Humboldt Universität zu Berlin ist Arbeitsstätte von zwei Mitgliedern dieser Gruppe, alle anderen Institute ‚entsenden‘ lediglich eine Person mit austeritätskritischen Positionen in die Beratungsgremien. Interessant ist auch das Ergebnis, dass in den institutionellen ‚Zentren‘ der Austeritätsbefürworter:innen kaum Platz für Vielfalt bleibt: Lediglich die FU Berlin und die Universität des Saarlandes bieten – neben vier Austerität befürwortenden Wissenschaftler:innen – auch Gegner:innen der austeritätspolitischen Maßnahmen eine intellektuelle Heimat. Deutsche ökonomische Elitenuniversitäten sind offenbar zentral daran beteiligt, die Schlagseite für Austeritätsmaßnahmen in den Beiräten zu reproduzieren.¹⁹

Think Tanks und Netzwerke

Die ausgeprägte Schlagseite zugunsten der Befürwortung austeritätspolitischer Maßnahmen wird durch die Beziehungen der Expert:innen des Samples zu verschiedenen Think Tanks und intellektuellen Netzwerken verstärkt. Im Vergleich zur sehr überschaubaren Zahl von keynesianischen und progressiven akademischen Zusammenschlüssen gibt es eine sehr große Anzahl neoliberaler Netzwerke und Think Tanks. Wie Studien zeigen, operieren die beiden Lager auch in diesem Feld der zivilgesellschaftlichen

Organisationen meist klar voneinander getrennt (Pühringer 2020).

Diese Befunde spiegeln sich auch in den vorliegenden Ergebnissen wieder. Tabelle 10 listet die Think Tanks und Netzwerke auf, in denen die Gremienmitglieder – getrennt nach Befürwortung oder Ablehnung austeritätspolitischer Maßnahmen – Mitglied waren oder sind.²⁰ 21 Organisationen, in denen Austeritätsbefürworter:innen organisiert sind, weisen Verbindungen in mehrere Beiräte auf. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich in zehn Fällen um Beiratsmitglieder handelt, die in mehreren Beiräten vertreten sind beziehungsweise waren. Im Lager der Austeritätsgegner:innen gibt es diese gremienübergreifenden Verbindungen einzelner Netzwerke oder Think Tanks nicht.

Da für drei Think Tanks bzw. intellektuelle Netzwerke der Austeritätsbefürworter:innen, die viele Beziehungen zu Beiratsmitgliedern aufweisen, vollständige Informationen zur Mitgliedschaft verfügbar sind (Stiftung Marktwirtschaft/Kronberger Kreis, Mont Pèlerin Gesellschaft und Friedrich-August von Hayek Gesellschaft), wird deutlich, wie stark deren Verankerung in den wirtschaftswissenschaftlichen Beratungsgremien der Bundesregierung ist. Für die Stiftung Marktwirtschaft haben bereits Botzem/Hesselmann (2018, S. 421) festgestellt, dass „seit Ende

¹⁹ Bei den an ausländischen Universitäten tätigen Beiratsmitgliedern finden sich sowohl Pro- als auch Anti-Austeritätspositionen.

²⁰ Es war im Rahmen des Projektes aus Kapazitätsgründen nicht durchgängig möglich, den exakten Zeitraum der Zugehörigkeit einer spezifischen Person zu einem Think Tank oder Netzwerk zu bestimmen. Somit ist nicht garantiert, dass sich die Mitgliedschaft in einem der Gremien und den angegebenen Think Tanks bzw. Netzwerken zeitlich überlappen.

Tabelle 10:

Die Verbindungen der Beiratsmitglieder zu Think Tanks und Netzwerken

Think Tanks/Netzwerke ...	Personen	Positionen	Anzahl der Beiräte
... in denen Befürworter:innen von Austerität vertreten sind			
Stiftung Marktwirtschaft/Kronberger Kreis	11	15	3
Mont Pèlerin Gesellschaft	9	10	3
Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)	6	6	3
Friedrich A. von Hayek Gesellschaft	5	5	1
Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft	4	6	3
Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)	4	6	3
Ludwig-Erhard-Stiftung	4	6	3
Bruegel	2	2	2
Econwatch	2	3	2
Netzwerk für Ordnungsökonomie und Sozialphilosophie (Nous)	2	4	3
Rat der Immobilienweisen	2	4	2
World Economic Forum (WEF)	2	3	2
Aspen-Institute	1	2	2
Brookings Institution	1	1	1
Center for Economic Policy Research (CEPR)	1	1	1
Center for Economic Studies (CES)	1	1	1
Wirtschaftsrat der CDU	1	2	2
European Center for Public Choice	1	1	1
Stiftung Familienunternehmen	1	1	1
Friedrich A. von Hayek Stiftung	1	2	2
German Council on Foreign Relations	1	2	2
Gesundheitsökonomisches Zentrum	1	1	1
Herbert-Giersch-Stiftung	1	2	2
Institut der deutschen Wirtschaft (IW)	1	1	1
Institute for European Affairs (inea)	1	2	2
Institut für Unternehmerische Freiheit	1	1	1

Institute of Economic Affairs (iea)	1	1	1
International Network of Tax Research (INTR), OECD	1	1	1
Mehr Demokratie e.V.	1	2	2
Förderverein Ökologische Steuerreform	1	2	2
Wilhelm-Röpke-Institut	1	2	2
William-Davidson-Institute	1	2	2
... in denen Gegner:innen von Austerität vertreten sind			
Keynes-Gesellschaft	2	2	1
Center for Economic Policy Research (CEPR)	1	1	1
Eliamap (Hellenic Foundation for European and Foreign Policy)	1	1	1
Institute for New Economic Thinking (INET)	1	1	1
Progressive Economy	1	1	1
World Economic Forum (WEF)	1	1	1
Quelle: Eigene Recherche.			

der 1980er Jahre eine nahezu lückenlose Mitgliedschaft von Kronbergern im SVR zu konstatieren ist“. Im Untersuchungszeitraum trifft dies auch für den Beirat des Wirtschaftsministeriums zu. Interessanterweise erscheinen Mitglieder des Kronberger Kreises im Beirat des Finanzministeriums erst nach der globalen Finanzkrise von 2008. Die Mont Pèlerin Gesellschaft ist besonders im BMWK-Beirat vertreten. Mitglieder der Hayek-Gesellschaft sind zum Ende des Untersuchungszeitraums nur noch im Beirat des Wirtschaftsministeriums vertreten²¹, aber bis

2015 war ein Mitglied (Lars Feld) sowohl im SVR als auch im Beirat des Finanzministeriums vertreten. Befürworter:innen der Austeritätspolitik in den Beiräten unterhalten demnach viele Beziehungen zu neoliberalen Think Tanks – und selbige erhalten damit entsprechend einen privilegierten informellen Zugang zu Informationen aus den Räten.

Auf der Seite der Austeritätsgegner:innen finden sich nur wenige Beiratsmitglieder, die Beziehungen zu zivilgesellschaftlichen Think Tanks

21 Die Hayek-Gesellschaft spaltete sich 2015, weil CDU- und FDP-nahe Mitglieder nicht länger mit AFD-nahen Mitgliedern zusammenarbeiten wollten (vgl. Riedel/Pittelkow 2017, Plickert 2015). Die damalige Vorsitzende, Karen Horn, hat anschließend das Netzwerk Ordnungsökonomie und Sozialphilosophie gegründet (NOUS), dass vier Personen in den Beiräten zu seinen Mitgliedern zählt.

mit ‚Anti-Austeritäts-Agenda‘ unterhalten. Wie erwähnt, verbindet kein Think Tank bzw. kein Netzwerk die Austeritätsgegner:innen über mehrere Beiräte hinweg. Auch innerhalb der Gremien gibt es keine Häufung von Beziehungen zu entsprechenden Strukturen: Lediglich die Keynes-Gesellschaft zählt zwei Vertreter:innen aus dem Sachverständigenrat in ihren Reihen (Peter Bofinger und Jürgen Kromphardt).

Abgesehen von den klar der einen oder der anderen Seite zuzuordnenden Think Tanks bzw. Netzwerken gibt es auch einige wenige, die für unterschiedliche normative und politische Perspektiven offen sind. Beim Center for Economic Policy Research (CEPR), und beim World Economic Forum (WEF) zeigen sich Verbindungen sowohl zum Lager der Austeritätsbefürworter:innen als auch der Gegner:innen.

Betreuungsverhältnisse

In einem letzten Analyseschritt haben wir die Selektionsmechanismen bei der Aufnahme neuer Beiratsmitglieder untersucht. Es wurde verglichen, welche Ökonom:innen neu in die drei Beiräte gewählt werden und ob es Hinweise auf akademische Relationen in Form von Promotionsbetreuungsverhältnissen zwischen den Beiratsmitgliedern gibt. Insgesamt konnten wir für 124 unserer 148 Beiratsmitglieder die Doktorväter und -mütter ermitteln. Dies entspricht einer Deckungsquote von 84 Prozent. Da auch hier Professor:innen in mehreren Beiräten vertreten waren, beträgt unsere Gesamtgröße 140 (von 168) ‚Mitgliedspositionen‘ für die wir die Betreuungsverhältnissen recherchieren konnten.

Wie zuvor bereits erwähnt, unterscheiden sich die Selektionsmechanismen in den drei Beiräten voneinander. Im SVR werden die Mitglieder vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung ernannt. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften dürfen (informell) jeweils eine Kandidatur vorschlagen. Im Beirat des BMF und des BMWK werden neue Mitglieder durch die Mitglieder selbst vorgeschlagen. Hier herrscht also ein Selbstrekrutierungsmechanismus.

So wurde zunächst ausgewertet, wie viele Beiratsmitglieder in ihrer Promotion durch Professor:innen betreut wurden, die ebenfalls im selben Beirat eine Mitgliedschaft halten oder hielten. Wie die untenstehende Tabelle 11 zeigt, spiegeln sich die unterschiedlichen Selektionsmechanismen in den Ergebnissen wider. Während im BMF-Beirat 26,4 Prozent der Mitglieder und im BMWK-Beirat sogar über 40 Prozent der Mitglieder bei einem Betreuer oder einer Betreuerin aus demselben Beirat promovierten, kommt dies im SVR lediglich bei zwei Personen vor. Allerdings bedürfen diese Ergebnisse einer weiteren Qualifizierung, um sicherzustellen, dass Professor:in und Schüler:in zur gleichen Zeit im selben Beirat saßen. Diese zeitliche Dimension ist wichtig um zu ermitteln, inwiefern Betreuungskräfte die Möglichkeit hatten, unmittelbar Einfluss auf die Beiratsberufung von ehemaligen Schüler:innen auszuüben. Aufgrund der Beziehungen zwischen ehemaligen und aktuellen Beiratsmitgliedern ist zwar davon auszugehen, dass die Meinung von ehemaligen Kolleg:innen bei Berufungsentscheidungen weiterhin von Bedeutung sein kann. Aber nur die aktuellen Beirats-

mitglieder haben die Möglichkeit, selbst Einfluss auf die Besetzungsentscheidung für ehemalige Schüler:innen zu nehmen.

In einem weiteren Schritt wurden daher nur Betreuungsverhältnisse betrachtet, bei denen Schüler:in und Betreuer:in zur gleichen Zeit im selben Beirat saßen. Es zeigt sich, dass 20,8 Prozent der BMF-Beiratsmitglieder und 25,4 Prozent ihrer BMWK-Kolleg:innen zur gleichen Zeit im Beirat saßen wie eine oder einer ihrer Betreuer:innen. Demgegenüber trat diese Situation im SVR nur einmal auf: 1991 saß für ein Jahr Horst Siebert gemeinsam mit seinem Doktorvater Hans Karl Schneider in diesem Gremium. Diese Seltenheit dürfte zum einen an der deutlich geringeren Personenzahl des Sachverständigenrats liegen. Zum anderen verhindern die Berufsregeln des SVR im stärkeren Maße eine Selektion nach engen, persönlich-akademischen Beziehungen („Seilschaften“).

Allerdings scheinen Lehrer:innen-Schüler:innen-Beziehungen in der jüngeren Vergangenheit auch in den Ministerienbeiräten an Bedeutung zu verlieren. 19 der 26 gleichzeitigen Beirats-tätigkeiten datieren in der ersten Hälfte des Erhebungszeitraums zwischen 1982 und 2001. Zwischen 2002 und 2022 sind es nur noch sieben weitere Personen. Dieser Rückgang der ‚Schüler:innen-Berufungen‘ ist vielleicht auch dadurch begründet, dass die jüngere Generation von VWL-Professor:innen häufig eine Promotion im Ausland absolvieren (insbesondere in den USA).

Die Bedeutung persönlicher-akademischer Beziehungen kann zur Erklärung beitragen, weshalb die wirtschaftspolitische Ausrichtung der Beiräte des BMF und des BMWK über Jahre konstant geblieben ist. Die Erhebung zeigt, dass 16 der 27 Mitglieder, die gleichzeitig mit ihrem/ihrer Doktormutter bzw. -vater im Beirat saßen,

Tabelle 11:

Lehrer:innen-Schüler:innen-Beziehungen in den verschiedenen Beiräten (1982–2022)

Gremien	Anzahl der Mitglieder mit Betreuer:innen im selben Beirat	Anzahl der Mitglieder mit Betreuer:innen mit gleichzeitiger Tätigkeit im selben Beirat
BMF (n=53)	14 (26,4 %)	11 (20,8 %)
BMWK (n=59)	24 (40,7 %)	15 (25,4 %)
SVR (n=28)	2 (7,1 %)	1 (3,6 %)

Quelle: Eigene Erhebung und Berechnung.

Austeritätspolitikern befürworten. Bei acht der 26 Personen war keine Position feststellbar und nur dreien konnte eine erklärte Austeritätsopposition nachgewiesen werden. Ein Beispiel verdeutlicht die Rolle des Selektionsmechanismus der persönlichen Beziehungen besonders gut. Alfred Müller-Armack, Ordoliberaler und Mitglied des BMWK-Beirats der ersten Stunde (1948–1966), fungierte als Doktorvater von Herbert Giersch, der von 1960 bis 2007 Mitglied desselben Beirates war. Giersch wiederum betreute die späteren Beiratsmitglieder Olaf Sievert (1985–heute), Roland Vaubel (1993–heute) und Manfred Streit (1998–2009). Bis auf Sievert waren alle genannten Personen auch Mitglieder der Mont Pèlerin Society. Müller-Armack war darüber hinaus auch Doktorvater des MPS-Präsidenten Christian Watrin (2000–2002), BMWK-Beiratsmitglied von 1970 bis 2020. Herbert Giersch diente in den 1980er Jahren ebenfalls als Präsident der Mont Pèlerin Gesellschaft. Sievert wiederum war Mitglied im Kronberger Kreis der Stiftung Marktwirtschaft, einem Netzwerk deutscher Wirtschaftswissenschaftler:innen, die ähnliche wirtschaftspolitische Grundansichten vertreten wie die Mitglieder der Mont Pèlerin Gesellschaft. An den Personen Sievert und Giersch lässt sich darüber hinaus auch die Vernetzung zwischen verschiedenen Gremien zeigen: Vor seiner Tätigkeit als BMWK-Beiratsmitglied war Sievert fünfzehn Jahre lang Mitglied im SVR. Auch hier folgte er im Jahr 1970 seinem Doktorvater Herbert Giersch, welcher dem SVR als Gründungsmitglied seit 1964 angehörte.²²

Ähnliche, generationsübergreifende Muster lassen sich auch an anderer Stelle im BMWK-Beirat finden. So fungierte Franz Böhm (1948–1977) als Doktorvater von Ernst-Joachim Mestmäcker (1960–2006), der wiederum der Doktorvater von Wernhard Möschel (1989–2016) war. Auch in diesem Fall waren alle drei Beiratsmitglieder zusätzlich Mitglied in der neoliberalen Mont Pèlerin Gesellschaft. Alle diese hier aufgeführten Beiratsmitglieder, die mit ihren Betreuer:innen/Schüler:innen im selben Beirat saßen, befürworteten Austeritätspolitik. Es kann also festgehalten werden, dass der Selbstselektionsmechanismus des BMWK- (und BMF-) Beirats es seit Anbeginn der Bundesrepublik erlaubte, (zumindest: auch) mittels persönlicher Beziehungen markliberale Dogmen in zentralen staatlichen Apparaten der wirtschaftspolitischen Beratung generationenübergreifend zu verankern.

Unklar ist und genauer zu untersuchen bleibt hingegen, inwiefern persönliche Beziehungen zwischen Professor:innen auch dazu dienten, beiratsübergreifend Diskurskoalitionen zu schaffen, die Austeritätspolitik unterstützen. Auffällig ist zum Beispiel, dass sich scheinbar nahezu eine ganze Kohorte an Doktorand:innen der LMU München im Beirat des BMF wiederfindet. So promovierten die aktuellen BMF-Beiratsmitglieder Ronnie Schöb (2015–2023), Alfons Weichenrieder (2008–2023), Marcel Thum (2007–2023) und Kai Konrad (1999–2023) allesamt bei Hans-Werner Sinn, dem prominenten ehemaligen Chef des IFO-Instituts, der seit 1989 im BMWK-Beirat sitzt.

22 Sievert selbst war zuvor (von 1965–1966) bereits als Generalsekretär für den SVR tätig.

Beiratsmitglieder und Nichtbeiratsmitglieder im Vergleich (1982–1994)

In einem letzten Analyseschritt sollen die Befunde hinsichtlich der identifizierten Betreuungsverhältnisse erhärtet werden. Denn schließlich könnten die vorgefundenen Betreuungsverhältnisse auch schlicht daraus resultieren, dass die Anzahl an deutschen VWL-Hochschullehrer:innen begrenzt ist und lediglich eine relativ kleine Anzahl an VWL-Professor:innen für einen Großteil an Promovierenden als Betreuer:in fungieren.

Wie zuvor im Methodenteil beschrieben haben wir hierzu ein Vergleichssample (n=41) an Professor:innen gebildet, die zu keinem Zeitpunkt in einem der drei Beiräte vertreten waren. Unser Beiratssample haben wir auf die gleiche Größe angepasst und auf Mitglieder zwischen 1982 und 1994 (dem Zeitraum des Vergleichssamples) begrenzt. Insgesamt konnten wir sowohl für unsere Beiratsmitglieder als auch für die im

Vergleichssample versammelten Nicht-Beiratsmitglieder jeweils 75 (Erst- und Zweit-)Betreuer:innen ermitteln. Alle 82 Personen haben an deutschsprachigen Universitäten promoviert. So können wir vergleichen, ob sich der Anteil an Doktorväter/-mütter-Beziehungen in die Gremien zwischen Gremienmitgliedern und Nicht-Mitgliedern unterscheidet. Sollten die persönlichen Beziehungen zwischen Doktorvätern/-müttern und ihren Doktorand:innen keinen Einfluss auf die Auswahlverfahren ausüben, wäre zu erwarten, dass die jeweiligen Proportionen nahezu identisch sind²³.

Wie die untenstehende Tabelle 12 verdeutlicht, zeigen sich dahingehend gravierende Unterschiede zwischen den Beiratsmitgliedern und den Nicht-Mitgliedern. Während bei den Nicht-Mitgliedern lediglich neun Dissertationsbetreuer:innen (12%) in einem der drei Beiräte vertreten waren, sind es bei den Beiratsmitglie-

Tabelle 12:

Lehrer:innen-Schüler:innen-Beziehungen im Beirats- und Kandidatensample (1982–1994)

Sample	Anzahl Doktorväter/-mütter	davon: Gremienmitglieder
Beiratsmitglieder (BMF, BMWK, SVR) (n=41)	75	29 (38,7%)
Nicht-Beiratsmitglieder (n=41)	75	9 (12%)

Quelle: Eigene Erhebung und Berechnung.

²³ Da laut Satzung eine Professur Voraussetzung für die Aufnahmen in einen der Beiräte ist, haben wir in unserem Vergleich darauf geachtet, nur Verhältnisse zu zählen, bei denen Betreuer:innen zur Zeit der Habilitation der Schüler:innen eine Position in einem der drei Beiräte hielten und nicht bereits ausgeschieden waren oder noch keine Position in den Beiräten innehatten.

dern 29 (38,7%). Ein Betreuungsverhältnis mit Beiratsmitgliedern scheint für die Auswahlverfahren der Gremien von besonderer Bedeutung zu sein. Umgekehrt haben es Kandidat:innen schwerer in die Gremien berufen zu werden, wenn ihre Betreuer:innen nicht bereits selbst im Beirat vertreten sind.

5.3 Fallbeispiele: Die Gremien im politischen Prozess

Die starke Schlagseite in den wirtschaftswissenschaftlichen Räten für austeritätspolitische Maßnahmen schlägt sich im Einfluss einzelner Expert:innen und der Gremien an sich bei der Gestaltung von Reformprozessen nieder. Dies ist fraglos für Mitglieder wie Bert Rürup (Rentenpolitik), Lars Feld (Schuldenbremse) oder auch Peter Bofinger (Mindestlohn) der Fall, auch wenn die meisten Beiratsmitglieder (und die Räte selbst) in den großen Reformprozessen der letzten Jahre nicht im Zentrum der Beratung und Meinungsbildung standen. Die Regierungen und die zuständigen Ministerien stützten sich stark auf eigens eingerichtete Beratungsgremien wie die Hartz-Kommission (Arbeitsmarktreform), die Rürup-Kommission (Rentenreform) und die Föderalismuskommissionen (Patzwaldt 2008, Wehlau 2009, Pautz 2012, Eicker-Wolf and Himpele 2011, Bosch 2015).

Die zuständigen Ministerien vergeben darüber hinaus häufig spezielle Forschungsaufträge zur Unterstützung von Gesetzesvorhaben, denen für die konkrete Arbeit ein höheres Gewicht zukommt als die Beiträge der Beiräte und des SVR.

Dennoch sollte die Rolle der Beratungsgremien in der Politik und in öffentlichen Debatten nicht unterschätzt werden. Die zentrale Rolle von einzelnen Mitgliedern der Räte bei den neoliberalen Renten- und Arbeitsmarktreformen, die zur Teilprivatisierung der Rente und zur Einführung von „Workfare“-Konzepten (Arbeitspflicht als Bedingung für Sozialleistungen) führte, die Einführung der Schuldenbremse und die lange Verzögerung der Mindestlohngesetzgebung legen nahe, dass die Rolle des Austeritätsblocks in den Beiräten und im SVR in der Politikberatung in Betracht gezogen werden muss. Im Folgenden werden die Reformen in aller Kürze zusammengefasst und speziell die Positionen der Räte dargestellt, um deren Rolle im Prozess genauer zu analysieren.

Die Rentenreform (2001 bis 2004)

Im Jahr 2001 einigte sich die Regierungskoalition von Sozialdemokraten und Grünen auf die Senkung der Lohnnebenkosten zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Um die resultierenden Mindereinnahmen durch eine Senkung der Leistungen der Rentenkasse teilweise zu kompensieren, wurde das Rentensystem grundlegend reformiert. Arbeitsminister Walter Riester (SPD), zuvor Zweiter Vorsitzender der Industriegewerkschaft Metall, führte eine staatlich subventionierte Privatrente ein, womit die partielle Privatisierung des Rentensystems eingeleitet wurde. Die Reform von 2004 beruhte auf der Arbeit des SVR-Mitgliedes Bert Rürup in der 2002 gegründeten Rentenkommission. Das Rentenalter wurde erhöht und die Rentenformel zur Berechnung der Leistungen aus der Rentenkasse im Verhält-

nis zur Lohnentwicklung wurde zu Lasten der Renteneinkünfte geändert, indem neben der Lohnentwicklung auch demographische und konjunkturelle Komponenten Berücksichtigung fanden (der sogenannte Nachhaltigkeitsfaktor).

Die beiden Reformen wurden hitzig diskutiert und stießen auf großen Widerstand der deutschen Gewerkschaften. Die relevanten Beratungsgremien traten mit unterschiedlichen Positionen in der Debatte auf, wobei Bert Rürup im SVR Unterstützung für das Regierungsvorhaben mobilisierte. Der Beirat des Wirtschaftsministeriums – das damals noch unter dem Namen BMWi firmierte – hatte sich bereits 1998 in einem Gutachten für die Einführung eines kapitalgedeckten Anteils in der Rentenversicherung ausgesprochen, weil die Umlagefinanzierung aufgrund des demographischen Wandels nicht haltbar sei (BMW-Beirat 1998). Die Riester-Rente wurde also im BMW-Beirat bereits antizipiert. Der BMF-Beirat machte sich grundlegend für eine Trennung von Absicherung vor sozialen Risiken (Alter, Krankheit) und Umverteilung stark. Der Einstieg in die Kapitaldeckung der Rente (Riester-Rente) wurde begrüßt, aber die Umkehrbarkeit der Reform bemängelt (BMF-Beirat 2004). Im Fall der Rentenreform kommt dem tripartistischen Sozialbeirat (siehe Infokasten in Kapitel 2.2) eine zentrale Rolle zu, weil dieser exklusiv für Fragen des öffentlichen Rentensystems zuständig ist. Grundsätzlicher Widerstand gegen die Reformen von den gewerkschaftlichen Mitgliedern des Rates wurden allerdings im Vorfeld unterbunden, indem bekannte Gegner der Reformen aus dem

Sozialbeirat abberufen wurden. Hier genügte offenbar die enge Verbindung der Regierungspartei SPD mit den Führungsspitzen der Gewerkschaften, um für eine Offenheit des Gremiums für Reformen zu sorgen (Interview IV). Der SVR wurde also zusätzlich zur eigens eingerichteten Rürup-Kommission für die Reform mobilisiert und der mögliche starke Widerstand im Sozialbeirat entschärft. Im Ergebnis wurde die zuvor exklusive Rolle der Sozialpartner in der Rentenpolitik durch die Teilprivatisierung vermindert. Zum ersten Mal spielten fortan auch finanzkapitalistische Akteure eine Rolle in der Gestaltung der Alterssicherung (Wehlau 2009).

Föderalismus und Schuldenbremse (2006 bis 2009)

Das föderale System der Bundesrepublik impliziert sowohl gemeinsame Zuständigkeiten von Bund und Ländern in verschiedenen Politikfeldern als auch die Ko-Finanzierung von vielen Aufgaben. Zwei Mechanismen des Länderfinanzausgleichs wurden eingerichtet, um regionale Ungleichgewichte auszugleichen und Ungleichheiten zu verringern. Einerseits engagiert sich der Bund in der Regionalpolitik zur Unterstützung benachteiligter Regionen, und andererseits zahlen wohlhabendere Bundesländer Finanzmittel an ärmere Bundesländer. Mittels dieses sogenannten Länderfinanzausgleiches erhalten Bundesländer mit geringerem Steueraufkommen signifikante Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Verwaltung und Aufgaben.

Die Föderalismusreform von 2006 und insbesondere die zweite Föderalismusreform 2009 refor-

mierten den Länderfinanzausgleich und führten die „Schuldenbremse“ ein. Die Schuldenbremse war der Preis, den die Sozialdemokraten für die Erhaltung des Länderfinanzausgleichs auf dem damaligen Niveau den Unionsparteien bezahlen mussten (gleichzeitig wurde der horizontale Ausgleich ab 2020 durch Zahlungen des Bundes ersetzt, also in den sogenannten bundesstaatlichen Finanzausgleich umgewandelt, indem seither Umsatzsteueranteile der einzelnen Länder durch Zu- und Abschläge geändert werden). Die verbindliche Beschränkung der Schuldenaufnahme der öffentlichen Hand wurde im Zuge der Finanzkrise 2007 auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems implementiert. Im Rahmen der Verhandlungen über den Europäischen Fiskalpakt von 2012 wurde die Schuldenbremse den übrigen EU Mitgliedsstaaten zur Nachahmung empfohlen. Sie sorgt seither dafür, dass die Möglichkeiten der Bundesregierung und der Landesregierungen zur Schuldenaufnahme zwecks Finanzierung öffentlicher Aufgaben beschränkt werden. Ein neu eingerichtetes Aufsichtsgremium von Bund und Länder, der „Stabilitätsrat“, beobachtet, überwacht und bewertet die Haushaltspolitik und die Haushaltsführung und schlägt Gegenmaßnahmen vor, wenn die Kriterien der Schuldenbremse verletzt werden. Der Stabilitätsrat kann (unverbindliche) Vorschläge vorlegen, wie die Einhaltung der Regeln erreicht werden kann.

Das Jahresgutachten des SVR von 2002 kann als sinnbildlich für die damalige Position aller hier untersuchten Beratungsgremien herangezogen werden, welche die Solidaritäts- und Ausgleichsgedanken des traditionellen „kooperativen“ Föderalismus in Frage stellten: „Der kooperative Föderalismus muss durch einen Wettbewerbsföderalismus ersetzt werden, Föderalismus ohne Wettbewerb ist eigentlich kein Föderalismus“ (SVR 2002/2003, S. 235). Auch im folgenden Jahresbericht sah der SVR Bedarf für eine „begrenzte Steuerautonomie für die Bundesländer“ (SVR 2003/2004, S. 305), um die „völlig überzogene Umverteilungsintensität“ (ebd.) zu verringern. Kein Mitglied des SVR brachte eine Minderheitenmeinung zu dieser Haltung zum Ausdruck – eine seltene Situation, wie ein Blick in die Gutachten anderer Jahre zeigt.²⁴ Der öffentliche Druck der ökonomischen Expert:innen zur Reduzierung des Niveaus fiskalischer Solidarität und zur Umsetzung eines neuen Regimes des Wettbewerbsföderalismus wurde offenbar zu stark. Die Politikvorschläge wurden zwei Jahre später vom SVR wiederholt mit dem Hinweis, die Reform des Länderfinanzausgleichs nicht zu vergessen (SVR 2004/2005, S. 44). 2006 fordert der SVR schließlich die Einführung einer Schuldenbremse nach Schweizer Vorbild (SVR 2005/2006, S. 315). In der Schweiz gelten Budgetregeln, die eine Begleichung aufgenommener Kredite verlangen. In Deutschland wurde demge-

24 SVR-Mitglied Peter Bofinger legte aber 2009 mit Gustav Horn, damals Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung der gewerkschaftlichen Hans-Böckler-Stiftung, einen Appell zum Stoppen der Schuldenbremse vor, der von 60 Professor:innen und mehr als 150 weiteren Wissenschaftler:innen gezeichnet wurde (Bofinger/Horn 2009).

genüber allerdings lediglich die maximale Höhe der Nettokreditaufnahme reduziert. Die Bezugnahme des SVR auf die Schweiz geht vermutlich darauf zurück, dass die Arbeit von Lars Feld im Beirat des Finanzministeriums zur Schweizer Schuldenbremse ebenfalls im SVR, in welchem Feld seit 2011 vertreten war, diskutiert wurde (Plickert 2011).

Die Ministeriumsbeiräte, vor allem der Beirat des Finanzministeriums, waren im Fall der Schuldenbremse an der Vorbereitung der Reform beteiligt. Bereits um die Jahrtausendwende wurden die Mechanismen zur Einhaltung der Maastricht-Regeln – Vorgaben zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung auf EU-Ebene – im BMF-Beirat kritisch diskutiert, 2002 wurde ein Gutachten zur Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik erarbeitet (BMF-Beirat 2002). Verschiedene Konzepte „haben gemeinsam, dass sie von einer intertemporalen Budgetrestriktion des Staates ausgehen, die langfristig eingehalten werden muss. Eine Finanzpolitik, die durch die Vorgabe bestimmter Einnahmen- und Ausgabenpfade gegen diese Restriktion verstößt, ist nicht dauerhaft tragbar“ (BMF Beirat 2002, S. 23). Zwar fällt das Wort Schuldenbremse zu diesem Zeitpunkt noch nicht, mit seiner Kritik, dass die Bundesregierung der Verpflichtung zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien nur formell, nicht aber materiell genügt, bereitete der Beirat jedoch den Diskursraum für die spätere Einführung der Schuldenbremse vor.

Der Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums (auch damals noch unter dem Namen BMWi) betonte in der Debatte um die Schuldenbremse den

disziplinierenden Charakter der Reform: „Die gegenwärtige Finanzverfassung macht es für die finanzschwachen Länder wenig drängend, ihre Haushalte zu konsolidieren, und verführerisch, das Schlupfloch der Verschuldung auszunutzen und darauf zu spekulieren, der Bund werde notfalls schon einspringen“ (BMW-Beirat 2005, S. 15). In einem Gutachten zu „Haushaltskrisen im Bundesstaat“ des Beirats des Finanzministeriums (2005) kommen ähnliche Ideen zur Reform des Länderfinanzausgleichs zum Ausdruck. Das Gutachten hebt besonders auf die Haushaltskonsolidierung ab und fordert die Einrichtung einer Expert:innenkommission zur Bewertung der Finanzlage der Bundesländer und zu Gegenmaßnahmen im Falle einer Finanzkrise. Die Politik sollte auf die Begrenzung der Ausgaben ausgerichtet werden. Falls Länder vereinbarte Sanierungsmaßnahmen nicht einhielten, sollten „Sanierungshilfen [...] versagt und bereits geleistete Sanierungshilfen [...] zurückgefordert werden“ (BMF-Beirat, 2005, S. 5). Im Kapitel „Institutionelle Regeln zur Vermeidung von Finanzkrisen“ werden unterschiedliche und unterschiedlich restriktive Formen zur Schuldenbegrenzung diskutiert, wobei sich der Rat klar für sanktionsbewerte Verschuldungsgrenzen ausspricht (BMF-Beirat 2005, S. 28).

Beide Beiräte sprachen sich somit deutlich für eine restriktive Fiskalpolitik und Maßnahmen zur Stärkung der Austerität aus, obwohl „fixe Verschuldungsgrenzen ähnlich wie das bereits diskutierte Verschuldungsverbot eine prozyklische Finanzpolitik erzwingen“ (BMF-Beirat 2005, S. 24). Wurde die Finanz- und Schuldenpolitik in

der Vergangenheit dazu genutzt, den Konjunkturzyklus antizyklisch zu beeinflussen – also bei schwächelnder Konjunktur Verschuldung in Kauf zu nehmen, um die Wirtschaftsentwicklung positiv zu beeinflussen – so ging den Beiräten nun die Haushaltskonsolidierung vor der Konjunkturpolitik. Beide forderten straffe fiskalpolitische Regeln, die eine Abweichung von der prozyklischen Fiskalpolitik erschweren. Im Vergleich zu den durchgeführten Reformmaßnahmen sprachen sich die Beiräte klar für einen entschiedeneren Wettbewerbsföderalismus aus, der an die Stelle des kooperativen Föderalismus der Vergangenheit treten soll. Der Einfluss der Beiräte im konkreten Reformprozess wurde allerdings durch die Zusammensetzung der Föderalismuskommissionen begrenzt, die sich ausschließlich aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates zusammensetzten.

Die Hartz-Reformen des Arbeitsmarktes

Die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter Leitung des ehemaligen Vorstandsmitgliedes der Volkswagen AG, Peter Hartz, erarbeitete seit 2002 mehrere Reformvorschläge für die Arbeitsmarktpolitik der damaligen Bundesregierung und die sozialen Sicherungssysteme, insbesondere für eine Reform der Arbeitslosenversicherung. Vier Maßnahmenpakete – umgangssprachlich meist „Hartz I“ bis „Hartz IV“ genannt – wurden von der Regierungs-

koalition aus SPD und Grünen zwischen 2003 und 2005 vorgestellt. Das umstrittenste (und prominenteste) Maßnahmenpaket, die sogenannte Hartz IV-Reform, verschmolz das System der Arbeitslosenhilfe mit der allgemeinen Sozialhilfe: Erhielten Arbeitslose bis zur Reform 60–67 Prozent des Nettoeinkommens als Arbeitslosenunterstützung für zwölf bis 36 Monate, je nach Dauer des Beschäftigungsverhältnisses, so wurde der Bezug durch die Reform generell auf zwölf Monate begrenzt. Im Anschluss mussten Arbeitslose fortan das sogenannte „Arbeitslosengeld II“ beantragen, dass im Vergleich zur vorherigen Arbeitslosenhilfe deutlich geringer ausfiel. Die Reformen sollten explizit den Druck auf die Arbeitslosen erhöhen, eine Beschäftigung auch unterhalb des bisherigen Qualifikations- und Einkommensniveaus aufzunehmen. So drohte den Betroffenen bei Verweigerung der Annahme von angebotenen Stellen eine Kürzung der Unterstützungsleistungen.²⁵ Das schließlich verabschiedete Gesetz war als Kürzung der Sozialleistungen anzusehen und ersetzte den wohlfahrtsstaatlichen Ansatz der Arbeitslosenversicherung durch ein „Workfare“-Regime (Pautz 2012), dass Sozialleistungen mit einer Arbeitspflicht verknüpfte. Es ging den politisch Verantwortlichen damals erklärtermaßen um die Ausdehnung eines Niedriglohnsektors.²⁶ Einige weitere Vorschläge der Kommission zur Stärkung der Weiterbildung von Arbeitslosen und andere

25 War zunächst eine unbegrenzte Kürzung von Leistungen vorgesehen, sorgten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes 2019 für eine Begrenzung der Sanktionen.

26 So zum Beispiel der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder in einer Rede vor dem World Economic Forum (Bundesregierung 2005).

Unterstützungsmaßnahmen (der Förderaspekt im Reformmotto des „Fördern“ und „Fordern“) wurden nicht umgesetzt, weshalb die Gesetzgebung anschließend von einigen Expert:innen der Kommission und von Peter Hartz selbst scharf kritisiert wurden. Die Gewerkschaften mobilisierten anfänglich gegen die Reformen. Der DGB brach die Mobilisierung – zum Beispiel in Form von Montagsdemonstrationen (in Anlehnung an die Proteste gegen die DDR-Führung vor der Öffnung der Mauer) gegen die Reformvorschläge – nach einigen Zugeständnissen der Schröder-Regierung, beispielsweise zum Schutz von Ersparnissen von Arbeitslosen, jedoch ab.

Der Beirat des Wirtschaftsministeriums widmete den Hartz-Reformen drei Expertisen. Die Vorschläge für ein neues System werden darin im Namen der „Verwaltungseffizienz“ (BMWi-Beirat 2003, S. 19) begrüßt. Gleichzeitig sah der Beirat Bedarf für weitergehende Reformmaßnahmen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme. Bereits zuvor wurde aus dem Gremium heraus die Rolle der Gewerkschaften und des Tarifsystems auf dem Arbeitsmarkt kritisiert. Gefordert wurden niedrigere Tariflohnbereiche, um mehr Arbeitsplätze für gering qualifizierte Beschäftigte zu schaffen (ebd., S. 11). Der Beirat drückte auch seine Sorge bezüglich der drohenden Belastung der Haushalte durch das angedachte institutionelle Gefüge der „Job Center“ aus. Die neu eingeführten administrativen Einheiten zur Unterstützung der Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt wurden als potentielle Belastung für die öffentlichen Haushalte abgelehnt. Eine weitergehende Empfehlung hinsichtlich der

Leistungen und der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes zielten darauf, „dass die Anreize zur Arbeitssuche bestmöglich gefördert werden“ (ebd., S. 19). Die geplanten Kürzungen der Arbeitslosenunterstützung trafen folglich auf die Zustimmung des Beratungsgremiums. Im Kern unterstützte der Beirat ein minimalistisches System der Arbeitslosenunterstützung.

Die Vorschläge des SVR gingen in eine ähnliche Richtung: „Der Sachverständigenrat erneuert seinen Vorschlag einer grundlegenden Reform der Sozialhilfe/Arbeitslosengeld II, damit mehr Beschäftigung im Niedriglohnbereich geschaffen wird. Von der Einführung einer staatlich festgelegten Lohnuntergrenze im Rahmen der Zumutbarkeitsregelung sollte abgesehen werden.“ (2003, S. 361) Ebenfalls unterstützt wurden die Hartz-Reformen in Bezug auf die Senkung der Bezugsdauer beim Arbeitslosenheld I. Der Beirat des Finanzministeriums behandelte das Thema nicht.

Mindestlohn

Die Durchsetzung des Mindestlohnes im Jahr 2015 kann einerseits als Ausnahme von der Regel der austeritätspolitischen Reformen des Wohlfahrtsstaates in Deutschland gelten, weil seine Einführung eine starke Steigerung der Löhne in vielen Branchen bewirkte. Andererseits war die Einführung des Mindestlohnes ein notwendiges Zugeständnis zur Stabilisierung des deutschen Pfades der neoliberalen Transformation, weil der Mindestlohn auch zur Stabilisierung der Austeritätspolitik im Bereich der öffentlichen Finanzen beiträgt (beispielsweise werden die für die So-

zialhilfe zuständigen Kommunen entlastet). Ob und inwiefern der Mindestlohn als Instrument einer progressiven Tarifpolitik gesehen werden kann oder aber zur Stabilisierung eines Niedriglohnsektors dient, hängt von der konkreten Ausgestaltung – zum Beispiel der Anpassung des Mindestlohns an die Inflations-, Produktivitäts- und Tarifentwicklung – ab. Der deutsche Mindestlohn ist nicht so hoch, dass er das neoliberale Lieblingskind des Arbeitsmarktes, den Niedriglohnsektor, aufheben würde, zumal in Zeiten starker Inflation.

In Debatte und Durchsetzung des Mindestlohns in Deutschland war es allerdings ein Kampf gegen die neoliberale Phalanx der Politikberatung, die unsere Daten ausweisen und die in den vorherigen Beispielen wirkte. Das lag auch an deutschen Eigenheiten: Der Mindestlohn galt lange Zeit in der Bundesrepublik als inkompatibel mit dem etablierten System der Tarifautonomie. Die Vorbehalte gegen eine Festsetzung des Mindestlohnes außerhalb der Tarifautonomie existierten sowohl im Arbeitgeber- als auch im Gewerkschaftslager. Weil die Gewerkschaften vor der deutschen Einheit lange Zeit an ihrem prinzipiellen Widerstand gegen den Mindestlohn festhielten, fand die Forderung auch bei der SPD wenig Unterstützung. Diese Konstellation wandelte sich erst, als einige Gewerkschaften erkannten, dass sie nicht in der Lage waren, den ausgedehnten Niedriglohnsektor nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten effektiv zu organisieren. Zunächst organisierten Wissenschaftler:innen des gewerkschaftsnahen Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in

Düsseldorf, die Dienstleistungsgewerkschaft Ver.di und die Gewerkschaft NGG (Nahrung-Genuss-Gaststätten) Unterstützung für einen Mindestlohn. Mit der bewussten Ausdehnung des Niedriglohnsektors durch die Hartz-Reformen änderte sich die Haltung schließlich im gesamten Gewerkschaftslager grundlegend. Seit Mitte der 2010er Jahre unterstützten schließlich auch auf politischer Ebene die Linkspartei, die Grünen und schlussendlich die Sozialdemokraten die Einführung des Mindestlohnes, der zu diesem Zeitpunkt von den Arbeitgeberverbänden, den Unionsparteien und der FDP abgelehnt wurde. Nachdem die Sozialdemokraten 2013 im Gefolge der Finanzkrise erneut in eine unionsgeführte Koalitionsregierung unter Angela Merkel eintraten, startete die SPD mit einer Kampagne für den Mindestlohn – wohl auch, um einen Schadensbegrenzung des durch die Hartz-Reformen erlebten Vertrauensverlustes bei Arbeitnehmer:innen wettzumachen (Molthagen-Schnöring/Molthagen 2018). Angesichts schwacher Nachfrage und einer schleppenden konjunkturellen Erholung nach der tiefen Wirtschaftskrise 2007, waren CDU/CSU 2014 schließlich zu einem Kompromiss bereit. Eingeführt wurde ein Mindestlohn, dessen Höhe seither in einer tripartistischen Kommission – zusammengesetzt aus Vertreter:innen der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und des Staates – bestimmt wird (Baumann/Bruttel 2020).

Die Mindestlohnforderungen stießen auf scharfen Widerstand in den Beiräten der Ministerien und wurden mit regelrechten Kampagnen der Arbeitgeberverbände und neoliberaler Think Tanks bekämpft (Interview II). Expert:innen im

Beirat des Wirtschaftsministeriums sahen im Mindestlohn ein Beispiel für protektionistische Tendenzen, welche der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Schaden zufügen und warnten bereits 2006 entsprechend dringlich vor der Einführung durch die Bundesregierung (BMW-Beirat 2006, S. 11). In einem Brief an den damaligen Wirtschaftsminister Philipp Rösler (FDP) im Jahr 2012 opponierte der Beirat erneut gegen die Einführung von Mindestlöhnen. Der Übergang von branchenbezogenen Mindestlöhnen, die in Tarifverträgen festgelegt werden und im ökonomischen System Deutschlands schon lange existierten, zu generellen gesetzlich vereinbarten, allgemeinen Mindestlöhnen, wird als ökonomisch gefährlich dargestellt (BMW-Beirat 2012, S. 3). Ähnliche Argumente finden sich in Veröffentlichungen des SVR. Dieser argumentierte, dass die Arbeitslosenunterstützung der Hartz IV-Gesetzgebung eine beschäftigungsfreundliche Alternative zum Mindestlohn darstelle und die negative Einkommensteuer, also eine staatliche Zuwendung für Beschäftigte im Niedriglohnsegment, gefördert werden sollte (SVR 2004/2005, S. 3). Die Beiträge aus den Gremien belegen deren angebotspolitische Schlagseite. In neoklassischer Manier werden Arbeitsmärkte als normale Märkte angesehen, die von selbst zum Gleichgewicht tendieren, wenn keine externe Intervention erfolgt.

Die ablehnende Positionen der Expert:innen in den Beiräten wurde von Studien gestützt, die zum Beispiel von den wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten DIW und Leibniz-

Institut für Wirtschaftsforschung durchgeführt wurden. Diese behaupteten, dass die Einführung von Mindestlöhnen zu Arbeitsplatzverlusten in Höhe von 1,2 Millionen Stellen führen würde und weitere negative fiskalische Effekte nach sich zögen (Müller/Steiner 2008, Bachmann et al. 2008). Solche und weitere Ergebnisse wurden von Arbeitgeberverbänden und neoliberalen Think Tanks aufgegriffen und verbreitet (gegenständige Analysen und relevante Studien wurden in gewerkschaftsnahen Forschungsinstituten wie der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführt, vgl. Bosch et al. 2009, Bispinck/Schulten 2008). Die Ablehnung des Mindestlohns der konservativ-liberalen Regierungskoalition (2009–2013) und des zuständigen Wirtschaftsministeriums unter Philipp Rösler wurde durch die Beiratsexpert:innen sicherlich gefestigt. Die Grenze des Einflusses der Beiräte und die hierarchische Beziehung zwischen den politischen Entscheidungsträger:innen – die in begrenztem Maße je nach politischer Notwendigkeit diesen oder jenen Expert:innen stärkere Beachtung schenken können – und den bis dahin privilegierten Expert:innen in den Gremien zeigt sich jedoch in der nächsten Legislaturperiode. In der christdemokratisch-sozialdemokratischen Regierungskonstellation (2013–2018) gewann die bislang in den Gremien stets marginalisierte Expertise der gewerkschaftsfreundlichen Forscher:innen – und außerhalb der Gremien die Expertise der gewerkschaftsnahen Institute – an Bedeutung für die Regierungspolitik. Sie trat damit an die Stelle der Linie, welche durch die Beiräte weiterhin als Mehrheitsmeinung vertreten wurde. Der Mindestlohn wurde, abgesehen von der Minder-

heitenposition Peter Bofingers, auch im SVR abgelehnt, aber das starke Austeritätslager in den Beiräten konnte sich in dieser Frage nicht länger durchsetzen.

Corona-Hilfen

Am abschließenden Beispiel der Coronahilfen im Jahr 2020 und der diesbezüglichen Einschätzungen der wirtschaftspolitischen Beratungsgremien lassen sich unterschiedliche Entwicklungen im SVR und in den Beiräten der Ministerien in den jüngsten Jahren aufzeigen. Die Bundesregierung reagierte 2020 rasch auf die Coronakrise, die in eine ausgewachsene Wirtschaftskrise überzugehen drohte. Im April wurden 7,3 Milliarden Euro Soforthilfe bewilligt, im Juni wurde ein Konjunkturpaket in Höhe von 130 Milliarden Euro geschnürt und im September erhielten Eltern einen Kinderbonus in Höhe von 300 Euro.

Im Sondergutachten des Sachverständigenrat wird das groß angelegte Maßnahmenpaket der Bundesregierung begrüßt. Wenngleich auf die Wirkung der automatischen Stabilisatoren des Steuer- und Abgabesystems hingewiesen wird, schlägt das Gutachten erweiterte steuerpolitische Maßnahmen und zielgenaue Unterstützungsmaßnahmen (Elterngeld etc.) vor. Bei Bedarf an direkten staatlichen Beteiligungen an mittleren Unternehmen sollten in der Vorstellung des SVR die Länder über solche Maßnahmen entscheiden. Grundsätzlich insistiert der SVR darauf, dass staatliche Unternehmensbeteiligungen – die mit einem neoliberalen Wirtschaftsverständnis nicht vereinbar sind – nur temporär vorgenommen werden. Eine ‚Krisen-keynesia-

nische‘ Wende, das heißt eine kurzfristige, mit den außergewöhnlichen Umständen begründete Abkehr der reinen angebotspolitischen Orientierung – kommt am deutlichsten im Absatz zur Fiskalpolitik zum Ausdruck. Hier hieß es: „Trotz weitreichender Maßnahmen zur Stabilisierung der Einkommen, Beschäftigung und Unternehmen kann der Fall eintreten, dass es nach Ablauf der gesundheitspolitischen Einschränkung zu einer anhaltenden Unterauslastung der Kapazitäten kommt. Dann können zusätzliche fiskalpolitische Impulse über die automatischen Stabilisatoren hinaus zur Beseitigung einer anhaltenden Nachfrageschwäche erforderlich sein.“ (SVR 2020, S. 170)

Der BMF-Beirat nahm zu steuerlichen Maßnahmen für Unternehmen, zur Konjunkturpolitik und zur Frage einer einmaligen Vermögensabgabe Stellung. In Bezug auf die steuerlichen Maßnahmen dominiert die Sorge vor einer Überlastung des Staates (vgl. BMF-Beirat 2020a). Bei der Konjunkturpolitik empfiehlt der Beirat Zurückhaltung und warnt vor einer Vermengung von Konjunktur- und Verteilungspolitik (BMF-Beirat 2020b). Eine einmalige Vermögensabgabe wird aus finanzwissenschaftlicher Sicht rundweg abgelehnt, weil sie das Vertrauen von Sparer:innen und Investor:innen erschüttere und mit großen Erhebungsproblemen verbunden sei. Zusatzausgaben seien möglichst gleichmäßig über einen längeren Zeitraum und alle Steuerzahler:innen zu verteilen. Vergleiche mit der Vermögensabgabe nach dem Zweiten Weltkrieg seien nicht zielführend, weil die Verluste damals viel größer gewesen seien und (Immobilien-) Vermögen so-

wie Belastungen der Besitzer:innen gut gemessen werden konnten (BMF-Beirat 2021). Ein Jahr später lehnte der Beirat die Einführung einer Übergewinnsteuer aus volkswirtschaftlichen, rechtlichen und politikökonomischen Gründen ab (BMF-Beirat 2022).

Der Beirat des Wirtschaftsministeriums diskutierte im Krisenjahr 2020 insbesondere Probleme des Kurzarbeitergeldes und lehnte geldpolitische Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise (Stichwort: „Helikoptergeld“) ab. Stattdessen sei die Fiskalpolitik gefordert (BMWi-Beirat 2020). 2021 drängten die Expert:innen auf eine verstärkte Digitalisierung als Lehre aus der Corona-Krise. Verwiesen wird insbesondere auf den Bedarf, ein konstatiertes staatliches Organisationsversagens in Schulen und öffentlicher Verwaltung zu überwinden (BMWK-Beirat 2021).

Insgesamt zeigen die Stellungnahmen der Gremien eine Hinwendung des SVR noch unter Beteiligung des austeritätspolitischen ‚Falken‘ Lars Feld zu nachfragepolitischen Maßnahmen, die vor dem Hintergrund der Krise gerechtfertigt werden. Demgegenüber dominiert bei den Ministerienbeiräten eine ordnungspolitische Wächterhaltung, die sich insbesondere gegen eine Erweiterung verteilungspolitischer Spielräume wendet. Während der SVR sich nach dem Austritt von Lars Feld und Volker Wieland in neuer Besetzung weiter in Richtung einer pragmatischen, auch nachfrage- und verteilungspolitische Maßnahmen erwägenden Institution entwickelte (Reuter 2023), herrscht bei den Ministerienbeiräten ein höheres Maß an vorwiegend ordnungspolitisch inspirier-

ter Kontinuität: Ausgabendisziplin und Privatisierungen öffentlicher Güter werden gutgeheißen, Umverteilungspolitiken eine Absage erteilt.

Exkurs: Medienpräsenz der Beiratsmitglieder

Die erhobenen Daten sowie die historischen Fallbeispiele zeigen, dass die Expert:innen in den Beiräten, die Austerität unterstützen, die jeweiligen Gremien dominieren, dass sie zentrale Positionen in der deutschen akademischen Landschaft der Universitäten und Forschungsinstitute besetzen und sehr viele Beziehungen zu einer großen Zahl von neoliberalen und konservativen Think Tanks unterhalten, die bei weitem überwiegend selbst austeritätspolitische Maßnahmen unterstützen. Die darin zum Ausdruck kommende Stärke dieses ‚Austeritäts-Clusters‘ spiegelt sich wiederum in der Medienpräsenz der entsprechenden Expert:innen wieder.

Tabelle 13 verdeutlicht die Mediendominanz solcher Mitglieder, die Austeritätspositionen vertreten. Insgesamt bringen vier von fünf Artikeln eine Haltung zur Unterstützung der Austeritätspolitik zum Ausdruck.

Die Beiräte werden in der Öffentlichkeit somit nur selten austeritätskritisch wahrgenommen. Dies liegt zum Teil auch an der Art der Berichterlegung der Institutionen. Während die häufige Minderheitenposition des ehemaligen SVR-Mitglieds Peter Bofinger im Abschlussgutachten des Gremiums dokumentiert wird, entfällt die Dokumentation der abweichenden Meinung in

der Darstellung der Zusammenfassung des Gutachtens (vgl. zur beschränkten Wahrnehmung der Minderheitengutachten Arnold 2010). Auch der SVR wurde im Untersuchungszeitraum somit in der öffentlichen Wahrnehmung weitgehend auf die Haltung der Mitglieder reduziert, die sich für Austerität aussprachen.

Überregionale Zeitungen (vgl. Kapitel 4.3 für die konkrete Auswahl) gewannen während der großen Debatten um die sozialstaatlichen Reformen verstärkt einschlägige Beiratsmitglieder als Autor:innen und Interviewpartner:innen. Auch Artikel über die Veranstaltungen, Positionen und die Pressekonferenzen der Beiräte nahmen in diesen Zeitungen vor den Gesetzesverfahren breiteren Raum ein (Nordmann 2019). Bevorzugte Pressorgane der Beiräte, die sich für Austerität aussprachen, waren die FAZ, die SZ, die *Welt* und

das *Handelsblatt*, aber auch im *Spiegel* und im *Focus* finden sich für die Zeit der Debatten um die Hartz-Gesetze, die Rentenreform, die Einführung der Schuldenbremse und des Mindestlohnes immer wieder Debattenbeiträge von Beiräten, die austeritätspolitische Maßnahmen befürworten. Sie übersteigen deutlich die Zahl der Interventionen von heterodoxen Ökonom:innen in den Beiräten (und damit auch von heterodoxen Ökonom:innen generell), die die Gesetzgebungen kritisierten. Weiterhin zeigt sich, dass die die Austerität befürwortenden Beiträge in der FAZ und in der SZ ganz überwiegend im Wirtschaftsressort erschienen und ihre Autor:innen mit ihren Aktivitäten und Positionen erwähnt wurden. Austeritätskritische Positionen von Ökonom:innen aus den Beiräten tauchten in der FAZ und der SZ hingegen überwiegend im Ressort Politik oder im Feuilleton auf. Sie werden damit weniger

Tabelle 13:

Medienpräsenz der Beiratsmitglieder nach ihrer Haltung zu Austeritätspolitik (1998–2017)

	Art der medialen Repräsentation			
Haltung zu austeritätspolitischen Maßnahmen	Autor:in	Interview	Erwähnung	Gesamt
Befürwortung	38 (90,5 %)	36 (76,6 %)	261 (78,9 %)	335 (79,8 %)
Ablehnung	4 (9,5 %)	10 (21,3 %)	62 (18,7 %)	76 (18,1 %)
Unklare Position	0 (0 %)	1 (2,1 %)	8 (2,4 %)	9 (2,1 %)
Total	42	47	331	420

Quelle: Eigene Erhebung.

klar dem Bereich der ökonomischen Expertise zugeordnet. Im Pool der überregionalen, pluralistisch orientierten Zeitungen finden sich nur in den Wirtschaftsteilen der FR und der Taz ausgewiesene Interventionen gegen austeritätspolitische Maßnahmen.

Im öffentlich-rechtlichen Fernsehen zeigt sich unserer Analyse zufolge das Übergewicht der Austerität-befürwortenden Fraktion besonders deutlich in den politischen Talkshows. Besonders Mitglieder des Sachverständigenrates und der Initiative Soziale Marktwirtschaft traten in den Formaten auf, wenn die großen sozial- und wirtschaftspolitischen Reformen diskutiert wurden. In dem wichtigsten politischen Talk der ARD in der ersten Hälfte der Nullerjahre, der Sendung „Christiansen“, wurden Befürworter:innen der Austerität im Durchschnitt viermal öfter eingeladen als Gegner:innen (Nordmann 2019). Ökonom:innen galten in den Formaten als bevorzug-

te Expert:innen, die auch das sozialpolitische Feld abdecken. Politik und Wirtschaft bezogen sich dann umgekehrt verstärkt auf die Ökonom:innenmehrheit aus den Beiräten, um den Wahrheitsanspruch und die Alternativlosigkeit der politischen Maßnahmen zu untermauern. Die Expert:innen der Beiräte erlangten durch die verstärkte Medienpräsenz eine gewisse Prominenz. Medienauftritte und Mitgliedschaft in einem Beirat steigerten somit in einem zirkelförmigen Prozess die Reputation der jeweiligen Expert:innen. Beispielsweise wird durch das FAZ-Ökonomen-Ranking die Medienpräsenz zu einem Reputationsmerkmal, eine kritische Selbstreflektion über den Anteil der FAZ-(Wirtschafts-)Redaktion an der außerordentlich starken Medienpräsenz bestimmter Ökonom:innen findet jedoch nicht statt. Generell werde die Beiräte in den untersuchten Medien fast durchgängig als neutrale Expert:innen vorgestellt und anerkannt.

6 Fazit und Schlussfolgerungen

Unsere Untersuchung hat die asymmetrische Verteilung von Expert:innen in drei ökonomischen Beratungsgremien – die Beiräte der Ministerien für Wirtschaft und Finanzen sowie den SVR – detailliert dargestellt. Bei weitem überwiegen männliche Ökonomen von einer kleinen Zahl von führenden Universitäten und Forschungsinstituten. Sie konstituierten im Untersuchungszeitraum einen soliden Block zur Unterstützung von austeritätspolitischen Maßnahmen. Ihre wissenschaftliche und wirtschaftspolitische Haltung wird über eine große Zahl von neoliberalen Think Tanks in der politiknahen Forschung und Beratung verstärkt, in denen zum Teil mehrere der Beiratsmitglieder vertreten sind. Die bei weitem überwiegend marktliberale und angebotspolitisch motivierte Unterstützung für Austeritätspolitik spiegelt sich auch in einer hohen Medienpräsenz der entsprechenden Expert:innen. Wissenschaft, Beratung und Medien werden über die Beiratsmitglieder ineinander verschränkt und sichern die Vorherrschaft der restriktiven Finanzpolitik, stützen somit weitestgehend die von Finanzminister Lindner angestrebte Rückkehr zum Austeritätsregime – trotz der konjunkturellen Einbrüche und der nach wie vor außergewöhnlichen strukturellen Anforderungen angesichts globaler, europäischer und nationaler Krisen. Schon wieder gibt es angeblich keine Alternativen.

Differenziert man zwischen den Beratungsgremien, war die dezidiert marktliberale Ausrichtung in den Ministerienbeiräten im Zeitraum der Untersuchung noch ausgeprägter als im SVR, wozu der Selbstrekrutierungsansatz wesentlich beiträgt, der in der jungen Bundesrepublik nach der Nazi-Diktatur zur Sicherung der wissenschaftlichen Unabhängigkeit festgelegt wurde. Die offenbar zunehmend einseitige Selektion von neuen Beiratsmitgliedern, darunter eine sehr hohe Zahl von Schüler:innen der amtierenden Beiratsmitglieder, kann als nicht intendierter Effekt des Auswahlverfahrens ausgemacht werden. Auch die sehr einseitige Zusammensetzung und die bei weitem überwiegende Rekrutierung aus wenigen Universitäten und Forschungsinstituten dürfte ein nicht intendierter ‚Kollateralschaden‘ dieses Vorgehens sein. Paradoxerweise stellt die Selbstrekrutierungsregel mittlerweile selbst die wissenschaftliche Unabhängigkeit und Relevanz des in den Gremien etablierten Diskurses in Frage. In jüngster Zeit hat sich unterdessen der wissenschaftliche Beirat des BMWK offenbar zumindest für die wachsende Kritik an der Schuldenbremse geöffnet (Olk 2023). Im wissenschaftlichen Beirat des Finanzministeriums ist demgegenüber zumindest in Fragen der öffentlichen Finanzen und der Haushaltspolitik weiterhin nur ein sehr enges angebotspolitisches und konservativ-neoklassisches Spektrum der akademischen Herangehensweisen und Experten-

meinungen repräsentiert. Jedenfalls sollte die Organisation der unabhängigen Politikberatung für die Ministerien überdacht werden. Einerseits gilt es, die Repräsentation von Frauen und gesellschaftlichen Minderheiten zu erhöhen. Andererseits sollte auch die nahezu exklusive Besetzung der Beiräte der Wirtschafts- und Finanzministerien mit Ökonom:innen (und wenigen Jurist:innen) durch eine größere Interdisziplinarität abgelöst werden. Um diese Ziel zu erreichen, müssen die Regeln für die Zusammensetzung insbesondere der Ministerienbeiräte geändert werden. Ein verbindlicher hoher Anteil von Frauen und ein breites Spektrum ökonomischer Lehrmeinungen sind erforderlich, um die Vorherrschaft konservativ-neoklassischer und neoliberaler Professor:innen zu überwinden. Dass auch jahrzehntelange Praxis geändert werden kann, zeigt der Fall des SVR. Dort gibt es seit einigen Jahren zum ersten Mal eine Mehrheit von Frauen im Gremium.

Diese Modernisierung der Gremien kann jedoch nicht entkoppelt von Entwicklungen im Wissenschaftsbetrieb durchgesetzt werden bzw. Bestand haben. Unsere Empirie legt nahe, dass die Verknüpfung der Hierarchie der ökonomischen Disziplin und der Besetzung der Beiräte ein Hindernis für die Durchsetzung progressiver Reformen darstellt. Wie unsere Fallbeschreibungen zeigen, unterstützten selbst politisch moderatere Wissenschaftler:innen in den relevanten Reformkommissionen den marktliberalen Kurs in drei von vier Reformprozessen der 2000er und 2010er Jahre. Die hierarchische Beziehung zwischen Politik, Wissenschaft, und Interessengruppen privilegierte das Zusammenspiel

marktliberaler Ökonom:innen und Politikkreise, der nachfrageseitige Pluralismus und der Wettbewerb zwischen marktliberalen und sozialliberalen Lagern reichte nicht aus, um die zentrale Position der Austeritätspolitik in der akademischen Landschaft der wissenschaftlichen Politikberatung und in den zivilgesellschaftlichen Think Tanks in den ersten beiden Dekaden des neuen Jahrtausend aufzubrechen. Daran änderte auch die Einführung des Mindestlohnes nichts. Zwar wurden die Dominanz der strikten Angebotspolitiker:innen kurzzeitig gebrochen, der Mindestlohn brachte jedoch keine grundlegende Abkehr der neoliberalen Arbeitsmarktpolitik: Die Armutsquote ist nicht gesunken und grundlegende strukturelle Veränderungen, das heißt den Niedriglohnsektor durch einen entsprechend aufgestellten Sozialstaat zu verunmöglichen, wurden durch den Mindestlohn in der deutschen Variante bislang nicht erreicht (oder angestrebt).

Um einen hinreichenden wirtschaftswissenschaftlichen und -politischen Pluralismus zu etablieren, muss es ein langfristiges Ziel der verantwortlichen Akteure in Universitäten (und begleitend in der Wissenschaftspolitik) werden, die Zusammensetzung der Ökonom:innenschaft in den führenden Universitäten und Forschungsinstituten mit Blick auf die oben gestellten Ziele zu verändern. Eine viel stärkere Berücksichtigung von Sozialökonom:innen, Wirtschaftssoziolog:innen oder Politischen Ökonom:innen und Wissenschaftler:innen eines weiteren Spektrums epistemologischer und normativer Ansätze in der Besetzung von Positionen an Top-Uni-

versitäten würde die Aussichten von heterodoxen Kandidat:innen im gesamten Bildungssystem verbessern.

Heterodoxe Wissenschaftler:innen und austeritätskritische soziale Bewegungen sollten darüber hinaus ihre Ressourcenaufwendungen im Bereich zivilgesellschaftlicher Think Tanks überdenken – und diesen Bereich stärker fokussieren. Die sozialen Netzwerke der angebots- und austeritätspolitischen Linie innerhalb und außerhalb der akademischen Landschaft sind den konkurrierenden Netzwerken sozioökonomischer Ökonom:innen um ein Vielfaches überlegen. In Deutschland kann ein fest etabliertes Zusammenspiel von unmittelbaren sozialen Beziehungen an führenden Universitäten und in Lehrer:innen-Schüler:innen-Beziehungen mit sozioökonomischen Verbindungen über Think Tanks, Leitmedien und Interessengruppen beobachtet werden, welches eine überraschend starke Verfestigung der konservativen Ökonomie des Landes bewirkt hat. Die normativen Positionen der Austeritätsbefürworter:innen gelten in der Folge als wissenschaftlich belegt, während die Arbeit der Austeritätskritiker:innen als politisch motiviert wahrgenommen werden (vgl. Schulte 2013).

Nimmt man die konzertierte Aktion von heterodoxen Berater:innen, Gewerkschaften und der befürwortenden Parteien bei der Durchsetzung der Mindestlöhne gegen starken Widerstand im konservativen und Arbeitgeberlager allerdings zum Maßstab, so könnte bei entsprechender Koordination und Vernetzung auch heterodoxe

ökonomische und sozialwissenschaftliche Expertise öfter in eine stärker politisch gestaltende Position gelangen. Die Historie zeigt, dass dabei ein Überschreiten der eigenen engen Zirkel notwendig ist: Zur Lösung sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Probleme, die die neoliberale Wirtschaftspolitik nicht selten verursacht oder zumindest verschärft hat, ist es erforderlich, alternative Stimmen innerhalb des Mainstreams der Wirtschaftswissenschaften zu etablieren. Andernfalls bleibt progressiven Ökonom:innen und ihren Netzwerken nichts anderes übrig, als am Rande des Geschehens die Stimme zu erheben anstatt in der Mitte des politisch relevanten Geschehens zu agieren.

Ob und in welchem Ausmaß die Covid-Pandemie und damit zusammenhängende bzw. darauf folgende ökonomische Krisen tatsächlich den Raum für neue akademische, politische und gesellschaftliche Diskurse öffnen, bleibt abzuwarten. Die konservativ-neoklassischen und ordnungsökonomischen Bollwerke in der Bundesrepublik Deutschland zeigen zumindest Risse. Es gibt in Deutschland und in der EU eine neue Debatte über die Grenzen der Schuldenbremse und weithin die Anerkennung eines erweiterten fiskalpolitischen Spielraums zur Bewältigung der Vielfachkrisen. Das in der Einleitung erwähnte Argument von der Schuldenbremse als höhere Weisheit wird nicht mehr ohne weiteres akzeptiert. Gleichwohl ist noch viel Arbeit zu leisten, damit der Begriff Pluralismus in der deutschen Wirtschaftswissenschaft eine ernsthafte Bedeutung erlangt. Die von uns untersuchten Ministerienbeiräte hatten in diesem Zusammenhang

eine wichtige Rolle zur Bestätigung und Festigung der herrschenden markliberalen Denkweisen und austeritätspolitischen Perspektiven in Deutschland inne. Es wird sich zeigen, ob das jüngste Wachstum von progressiven ökonomischen Think Tanks und die leichte Änderung der Zusammensetzung der führenden Gremien zu einer nachhaltigen Veränderung dessen beitragen,

was als wissenschaftlicher und medialer Diskurs Legitimität erlangt. Sowohl was die angemessene Berücksichtigung von Frauen als auch was die Berücksichtigung von heterodoxen Lehrmeinungen und interdisziplinären Diskursen in der ökonomischen Politikberatung anbelangt, hat die Bundesrepublik noch einen weiten Weg zurückzulegen.

Quellenverzeichnis

Arnold, Lea (2010): Unabhängige Wirtschaftspolitik. Wissenschaftliche Politikberatung seit 1968 am Beispiel der Fünf Wirtschaftsweisen. Wiesbaden: VS Research.

Bachmann, Ronald, Thomas K. Bauer, Jochen Kluve, Sandra Schaffner und Christoph M. Schmidt. (2008): Mindestlöhne in Deutschland. Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte. Essen: RWI 43.

Baumann, Arne/Bruttel, Oliver (2020): Fünf Jahre gesetzlicher Mindestlohn. Bilanz und Perspektiven. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Hrsg.: Bundeszentrale für politische Bildung). 18. September 2020.

Bebnowski, David/Förster, Lisa Julika (2014): Wettbewerbspopulismus. Die Alternative für Deutschland und die Rolle der Ökonomen. OBS-Working Paper 14. Online unter: http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2014/05/OBS_AP_Wettbewerb_WEB.pdf.

BMF-Beirat (2002): Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes. Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Online: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/stellungnahme-stabilitaetspakt.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (12.12.2023).

BMF-Beirat (2004): Nachhaltige Finanzierung der Renten- und Krankenversicherung. Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Online: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/25704.html (12.12.2023).

BMF-Beirat (2005): Haushaltskrisen im Bundesstaat. Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Online: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/Gutachten_Haushaltskrisen_im_Bundesstaat_anl.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (12.12.2023).

BMF-Beirat (2018). Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Online: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/satzung-des-beirats.html

BMF-Beirat (2020a): Beiratsstellungnahme: Steuerliche Maßnahmen für Unternehmen aus Anlass der Corona-Krise. Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Online: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/2020-05-14-Gutachten-Corona-Hilfen.html

BMF-Beirat (2020b): Konjunkturpolitik in der Corona-Krise. Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Online: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/2020-06-29-Stellungnahme-Konjunkturpolitik-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (12.12.2023).

BMF-Beirat (2021): Sollte wegen der Corona-Krise eine einmalige Vermögensabgabe erhoben werden? Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Online: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/Vermögensabgabe-Corona.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (12.12.2023).

BMF-Beirat (2022): Übergewinnsteuer. Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Online: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/uebergewinnsteuer.pdf?__blob=publicationFile&v=7#:~:text=Der%20Beirat%20r%C3%A4t%20dringend%20davon,rung%20allokativ%20sch%C3%A4dliche%20Verzerrungswirkungen%20drohen (12.12.2023).

BMWi-Beirat (1971): Satzung des Wissenschaftlichen Beirats. Online: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Ministerium/Beiraete-Satzungen-Mitglieder/beiraete-wissenschaftlicher-beirat-satzung.html>

BMWi-Beirat (1998): Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft. Online: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/reform-rentenversicherung.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (12.12.2023).

BMWi-Beirat (2003): Die Hartz-Reformen ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems? Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft. Online: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/hartz-reformen-einbeitrag-loesung-beschaeftigungsproblem-518.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (12.12.2023).

BMWi-Beirat (2005): Zur finanziellen Stabilität des Deutschen Föderalstaates. Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft. Online: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783110505603-015/html> (12.12.2023).

BMWi-Beirat (2006): Der deutsche Arbeitsmarkt in Zeiten globalisierter Märkte. Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft. Online: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/der-deutsche-arbeitsmarkt-in-zeiten-globalisierter-maerkte-727104> (12.12.2023).

BMWi-Beirat (2012): Brief an Bundeswirtschaftsminister Rösler. Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft.

BMWi-Beirat (2020): Corona-Krise. Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft. Online: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Wissenschaftlicher-Beirat/brief-wissenschaftlicher-beirat-coronakrise.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (12.12.2023).

BMWK-Beirat (2021): Digitalisierung in Deutschland – Lehren aus der Corona-Krise. Online: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-digitalisierung-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (12.12.2023).

Biebricher, Thomas/Ptak, Ralf (2020): Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus zur Einführung. Hamburg: Junius Verlag.

Bispinck, Reinhard/Schulten, Thorsten (2008): Aktuelle Mindestlohndebatte: Branchenlösungen oder gesetzlicher Mindestlohn? In: *WSI-Mitteilungen* 61(3), 151–158.

Blyth, Mark (2013): *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. New York: Oxford University Press.

Bofinger, Peter/Horn, Gustav (2009): Die Schuldenbremse gefährdet die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Zukunft unserer Kinder. Online: http://www.boeckler.de/pdf/imk_appell_schuldenbremse.pdf (12.12.2023).

Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia/Kalina, Thorsten (2009): Mindestlöhne in Deutschland. Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Online: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/06866.pdf> (12.12.2023).

Bosch, Gerhard (2015): Der holprige Weg zum gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland. In: *Sozialer Fortschritt* 64(7), 173–181.

- Bundesregierung (2005): Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem World Economic Forum am 28. Januar 2005 in Davos. Online: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzler-gerhard-schroeder-792094> (12.12.2023).
- Botzem, Sebastian/Hesselmann, Judith (2018): Gralshüter des Ordoliberalismus? Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als ordnungspolitischer Fluchtpunkt bundesrepublikanischer Politikberatung. In: *Leviathan* 46(3), 402–431.
- Campbell, John L./Pedersen, Ove K. (2014): The National Origins of Policy Ideas: Knowledge Regimes in the United States, France, Germany, and Denmark. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cassel, Susanne (2001): Politikberatung und Politikerberatung. Eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik. Bern: Hauptverlag.
- Collins, Randall (1989): Towards a Theory of Intellectual Change: The Social Causes of Philosophies. In: *Science, Technology & Human Values* 14, 107–140.
- Creutzburg, Dietrich (2023): Ökonomen empfehlen Abschaffung der Rente mit 63. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.8.2023. Online: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/oekonomen-empfehlen-abschaffung-der-rente-mit-63-19094406.html> (12.12.2023).
- Eicker-Wolf, Kai/Himpele, Klemens (2011): Die Schuldenbremse als politisches Projekt, In: *Prokla* 41(2), 195–212.
- Fricke, Thomas (2016): Wenn Wirtschaftsweise den Erkenntnisfortschritt bremsen. In: FGW-Impuls (Neues ökonomisches Denken) 03. Online: <https://www.exploring-economics.org/de/entdecken/wenn-wirtschaftsweise-den-fortschritt-bremsen/> (21.12.2023).
- Geinitz, Christian (2021): Lindner will wieder zum Sparfuchs werden. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.12. 2021. Online: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/bundeshaushalt-2022-christian-lindner-will-zum-sparfuchs-werden-17699506.html> (12.12.2023).
- Grimm, Christian/Pühringer, Stephan/Kapeller, Jakob (2018): Paradigms and Policies: The state of economics in the german-speaking countries. In: *ICAE Working Paper Series* 77, März 2018.
- Habermas, Jürgen (1964): Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: Richard Reich (Hrsg.): *Humanität und politische Verantwortung*. Erlenbach-Zürich: Eugen Rentsch Verlag, 54–73.
- Hagemann, Harald (2017): Ordoliberalism, the Social Market Economy and Keynesianism in Germany 1945–1974. In: R. E. Backhouse/B. W. Bateman/T. Nishizawa/D. Plehwe (Hrsg.): *Liberalism and the Welfare State: Economists and Arguments for the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 57–74.
- Haucap, Justus/Thomas, Tobias/Wagner, Gert G. (2014): Zu wenig Einfluss des ökonomischen Sachverständs? Empirische Befunde zum Einfluss von Ökonomen und anderen Wissenschaftlern auf die Wirtschaftspolitik. In: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 40(4), 422–436.
- Haffert, Lukas (2016): Die Schwarze Null. Über die Schattenseiten ausgeglichener Haushalte. Frankfurt: Suhrkamp.
- Häring, Norbert (2014): Heftige Kritik an Sachverständigenrat. Handelsblatt, 30.11.2014. Online: <https://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/oekonomie/nachrichten/oekonomen-gremium-heftige-kritik-an-sachverstaendigenrat/11054902.html?ticket=ST-335378-JbHSEfMda7wEesRdlWq0-ap1> (12.12.2023).
- Heise, Arne/Thieme, Sebastian (2015): What happened to heterodox economics in Germany after the 1970s. In: *Zentrum für Ökonomische und Soziologische Studien* 49 (Discussion Papers).

Heise, Arne/Sander, Henrike/Thieme, Sebastian (2017): Das Ende der Heterodoxie? Die Entwicklung der Wirtschaftswissenschaften in Deutschland. Wiesbaden: Springer VS.

Henriksen, Lasse Folke/Seabrooke, Leonard/Young, Kevin L. (2022): Intellectual rivalry in American economics: intergenerational social cohesion and the rise of the Chicago school. In: *Socio-Economic Review* 20(3), 989–1013. Online: <https://doi.org/10.1093/ser/mwac024> (12.12.2023).

Holtfrerich, Carl-Ludwig/Feld, Lars P./Heun, Werner/Illing, Gerhard/Kirchgässner, Gebhard/Kocka, Jürgen/Schularick, Moritz/Streeck, Wolfgang/Wagschal, Uwe/Walter, Stefanie/von Weizsäcker, Carl Christian (2015): Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen. Mainz: Union der deutschen Akademien der Wissenschaften e.V. Online: https://www.akademienunion.de/fileadmin/au-uploads/publikationen/Publikationen_PDFs/2015/2015_05_Bericht_Staatsschulden.pdf (12.12.2023).

Siri Hummel/Laura Pfrtner (2023): Gut beraten? Zur Rolle der Zivilgesellschaft in Sachverständigengremien. OBS-Arbeitspapier 57. Frankfurt am Main: Otto Brenner Stiftung. Online: <https://www.otto-brenner-stiftung.de/zivilgesellschaft-in-sachverstaendigengremien/> (12.12.2023).

Keen, Steve (2001): *Debunking Economics, the Naked Emperor for the Social Science*. London: Zed Books.

Kelton, Stephanie (2020): *The Deficit Myth: Modern Monetary theory and How to Build a Better Economy*. John Murray Publishers.

Kloten, Norbert (2006): Wissenschaftliche Beratung der Politik. Befund und Auftrag, in: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.): *Politikberatung in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 123–145.

Kuehnelt-Leddihn, Erik von (1987): Die Augsburger Begegnung zwischen Ordo-Liberalen und katholischen Sozialethikern, in: Bossle, Lothar (Hrsg.): *Perspektive 2000. Der ökonomische Humanismus im Geiste Alexander Rüstows*. Würzburg: Creator, 91–99.

Lindner, Christian (2023) Die Schuldenbremse hat eine höhere Weisheit. Spiegel Online, 3.11.2023. Online: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/christian-lindner-die-schuldenbremse-hat-eine-hoehere-weisheit-gastbeitrag-a-cc56978a-8702-4094-9b27-df0da7fd8550> (30.01.2024).

Lobbycontrol (o. J.): Wissenschaftslobbyismus. Online unter: <https://www.lobbycontrol.de/schlagwort/wissenschaftslobbyismus/> (11.12.2023).

Mazzucato, Mariana (2021): *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. London: Allen Lane-Penguin.

Matthijs, Matthias/McNamara, Kathleen (2015): The Euro Crisis' Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinners, and the Demise of the Eurobond. In: *Journal of European Integration* 37(2), 229–45. Online: <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2014.990137> (12.12.2023).

McBride, S./Evans, B./Plehwe, D. (2021) (Hrsg.): *The Changing Politics and Policy of Austerity*. Bristol: Policy Press.

Molthagen-Schnöring, Stefanie/Molthagen, Dietmar (2018): Wie man Vertrauen verliert – und (zurück)gewinnt. In: *Neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte* 2018(1–2). Online: <https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/wie-man-vertrauen-verliert-und-zurueckgewinnt-2022/> (12.12.2023).

Mudge, Stephanie L. (2018): *Leftism Reinvented. Western Parties from Socialism to Neoliberalism*. Cambridge: Harvard University Press.

- Müller, Kai-Uwe/Steiner, Viktor (2008): Mindestlöhne kosten Arbeitsplätze: Jobverluste vor allem bei Geringverdienern. In: *DIW Wochenbericht* 75(30), 418–423. Online: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.87680.de/08-30-1.pdf (12.12.2023).
- Neumark, Fritz (1980): *Zuflucht am Bosphorus: deutsche Gelehrte, Politiker und Künstler in der Emigration 1933–1953*. Frankfurt am Main: Knecht
- Nordmann, Jürgen (2019): *Anmerkungen zur Analyse der Medienpräsenz von wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Beiräten und Gremien zwischen 1998 und 2018*, Berlin: Gutachten im Auftrag des WZB.
- Nowotny, H./Scott, P./Gibbons, M. (2003): Introduction. ‘Mode 2’ Revisited: The New Production of Knowledge. In: *Minerva* 41(3), 179–194.
- Olk, Julian (2023) Habecks Berater schlagen umfassende Reform der Schuldenbremse vor. Handelsblatt 4.12.2023. Online: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/schuldenbremse-habecks-berater-schlagen-umfassende-reform-vor/100001987.html> (16.01.2024).
- Patzwaldt, Katja (2008): *Die sanfte Macht. Die Rolle der wissenschaftlichen Politikberatung bei den rot-grünen Arbeitsmarktreformen*. Bielefeld: transcript.
- Pautz, Hartwig (2012): *Think-Tanks, Social Democracy and Social Policy*. London: Palgrave.
- Piketty, Thomas (2014): *Das Kapital im 21. München*: Beck.
- Plehwe, D. (2006): Think Tanks, in: Urban, H.J. (Hrsg.): *ABC zum Neoliberalismus. Von „Agenda 2010“ bis „Zumutbarkeit“*. OBS-Schriftenreihe. Hamburg: VSA-Verlag, 224–226.
- Plehwe, D./Neujeffski, M. (2021): There Could Be Alternatives! German Economic Advisory Councils and the Institutional Reproduction of Austerity Economics, in: Stephen McBride/Bryan Evans/Dieter Plehwe (Hrsg.): *The Changing Politics and Policy of Austerity*. Bristol: Policy Press, 147–175.
- Plehwe, D./Neujeffski, M./Krämer, W. (2018): Saving the dangerous idea: austerity think tank networks in the European Union. In: *Policy and Society* 37(2), 188–205.
- Plehwe, D./Schlögl, M. (2014): Europäische und zivilgesellschaftliche Hintergründe der euro(pa)skeptischen Partei Alternative für Deutschland (AfD). WZB Discussion Paper SP III 2014-501. Online: <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2014/iii14-501r.pdf> (30.01.2024).
- Plickert, Philip (2011): Ein Wirtschaftsweiser mit Schweizer Brille. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.1.2011. Online: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/lars-feld-ein-wirtschaftsweiser-mit-schweizer-brille-1580616.html> (12.12.2023).
- Plickert, Philip (2014): SPD will AfD-Ökonomen aus Gabriels Beirat entfernen. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.1.2014. Online: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/eurokritiker-spd-will-afd-oekonomen-aus-gabriels-beirat-entfernen-12773747.html> (12.12.2023).
- Plickert, Philip (2015): Liberaler Verein: Austritte erschüttern die Hayek-Gesellschaft. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.7.2015. Online: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/liberaler-thinktank-austritte-erschuettern-hayek-gesellschaft-13702542.html> (12.12.2023).
- Pühringer, Stephan (2020): Think Tank Networks of German Neoliberalism: Power Structures in Economics and Economic Policies in Postwar Germany, in: Plehwe, Dieter, Slobodian, Quinn, Mirowski, Philip (Hrsg.): *Nine Lives of Neoliberalism*. Verso: London, 283–307.

Pühringer, Stephan (2021): Zur Pluralität der ökonomischen Politikberatung in Deutschland. *ICAE Working Papers* 132. Online: https://www.jku.at/fileadmin/gruppen/108/ICAE_Working_Papers/wp132.pdf (12.12.2023).

Riedel, Katja/Pittelkow, Sebastian (2017): Die Hayek-Gesellschaft – „Mistbeet der AfD“? *Süddeutsche Zeitung*, 14.7.2017.

Rudloff, Wilfried (2004): Wissenschaftliche Politikberatung in der Bundesrepublik – historische Perspektive. In: Dagger, S., Greiner, C., Leinert K., Meliß, N., Menzel, A. (Hrsg): *Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 178–199.

Schneider, Ulrich (2015): *Mehr Mensch. Gegen die Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt am Main: Westend Verlag.

Semsrott, Arne, Jakubowski, Matthias (2021) Desiderius-Erasmus-Stiftung. Politische Bildung von Rechtsaußen. OBS-Arbeitspapier 51. Frankfurt am Main: Otto Brenner Stiftung. Online: <https://www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/informationsseiten-zu-studien/studien-2021/politische-bildung-von-rechtsaussen/> (30.01.2024).

Siefken, Sven T. (2007): *Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998–2005*. Heidelberg: Springer VS.

Schäfers, Manfred (2022): Lindner fordert Zeitenwende auch in der Wirtschaftspolitik. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28.12.2022. Online: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/lindner-fordert-zeitenwende-auch-in-der-wirtschaftspolitik-18561525.html> (12.12.2023).

Schwarzbauer, Wolfgang/Thomas, Tobias/Wagner, Gert G. (2019): Gleich und gleich gesellt sich gern? Eine Netzwerkanalyse von politikberatenden Wissenschaftlern. In: *Wissenschaftsdienst* 2019(99), 278–285.

Schanetzky, Tim (2007): *Die große Ernüchterung: Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982*. Berlin: Akademie Verlag.

Schindelbeck, D./Ilgen, V. (1999): „Haste was, biste was!“ Werbung für die Soziale Marktwirtschaft. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Schulte, Martin (2013): *Politik mitgestalten. Möglichkeiten wissenschaftlicher Politikberatung durch private Think Tanks*. Marburg: Tectum Verlag.

Sokolovska, Nataliia/Fecher, Benedikt/Wagner, Gert G. (2019): Communication on the Science-Policy Interface: An Overview of Conceptual Models. In: *Publications* 2019, 7(4). Online: <https://www.hiig.de/publication/communication-on-the-science-policy-interface-an-overview-of-conceptual-models/> (12.12.2023).

Sozialbeirat (o.J.): Mitglieder des Sozialbeirats. Online: <https://sozialbeirat.de/mitglieder/> (11.12.2023).

Speth, Rudolf (2004): *Die politischen Strategien der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft*. Arbeitspapier 96. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

SVR (2002/2003): *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*. Sachverständigenrat. Online: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/02_ges.pdf (12.12.2023).

SVR (2003/2004): *Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren*. Sachverständigenrat. Online: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/03_ges.pdf (12.12.2023).

SVR (2004/2005): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland. Sachverständigenrat. Online: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/04_ges.pdf (12.12.2023).

SVR (2005/2006): Die Chancen nutzen – Reformen mutig voranbringen. Sachverständigenrat. Online: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/ga05_ges.pdf (12.12.2023).

SVR (2020): Die gesamtwirtschaftliche Lage Angesichts der Corona-Pandemie. Sachverständigenrat. Online: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/sg2020/SG2020_Gesamtausgabe.pdf (12.12.2023).

Von Weizsäcker, Carl Christian (2013): Macht mehr Schulden! Der Spiegel, 52/2013. <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-124097507.html> (12.12.2023).

Wagner, Gert G./Wiegard, Wolfgang (2002): Economic Research and Policy Advice – Also a Note on Immanuel Kant's „Actus der Urteilskraft“. *DIW Berlin Research Notes* 10. Online: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.38829.de/diw_rn02-01-10.pdf (12.12.2023).

Walpen, Bernhard (2004): Die offenen Feinde und ihre Gesellschaft. Eine hegemonietheoretische Studie zur Mont Pelerin Society. Hamburg: VSA Verlag.

Wehlau, Diana (2009): Lobbyismus und Rentenreform: Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Interviews

Leitfaden gestütztes Interview I – BMWI Ministerialbeamter, 14.11.2018 in Berlin

Leitfaden gestütztes Interview II – (ehemaliges) Mitglied des SVR, 5.4.2019 in Berlin

Leitfaden gestütztes Interview III – BMAS Ministerialbeamte, 30.11.2017 in Berlin

Leitfaden gestütztes Interview IV – Mitglied des Sozialbeirates, 6.11.2018

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht der Erhebungsmerkmale	26
Tabelle 2:	Kategorien zur Untersuchung der Haltung zur Austeritätspolitik	29
Tabelle 3:	Frauenanteil in den Beratungsgremien im Zeitverlauf (1982–2022)	31
Tabelle 4:	Anteil akademischer Disziplinen in den Beratungsgremien (1982–2022)	33
Tabelle 5:	Durchschnittliche Dauer der Mitgliedschaft in den Beratungsgremien (1982–2022)	33
Tabelle 6:	Meistvertretende (Haupt)Arbeitgeber in den drei ökonomischen Sachverständigengremien (1982–2022)	34
Tabelle 7:	Positionen von Beiratsmitgliedern zur Austerität (1982–2022)	35
Tabelle 8:	Positionen von Beiratsmitgliedern zur Austerität im Zeitverlauf (1982–2022)	36
Tabelle 9a:	Die wichtigsten akademischen Institutionen der Befürworter:innen der Austeritätspolitik	37
Tabelle 9b:	Die wichtigsten akademischen Institutionen der Gegner:innen der Austeritätspolitik	38
Tabelle 10:	Die Verbindungen der Beiratsmitglieder zu Think Tanks und Netzwerken	40
Tabelle 11:	Lehrer:innen-Schüler:innen-Beziehungen in den verschiedenen Beiräten (1982–2022)	43
Tabelle 12:	Lehrer:innen-Schüler:innen-Beziehungen im Beirats- und Kandidatensample (1982–1994)	45
Tabelle 13:	Medienpräsenz der Beiratsmitglieder nach ihrer Haltung zu Austeritätspolitiken (1998–2017)	56

Hinweise zu den Autoren

Dr. habil. Dieter Plehwe arbeitet als Wissenschaftler am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Er ist Privatdozent für Politikwissenschaft an der Universität Kassel und Senior Global Horizons Fellow am Swedish Collegium for Advanced Study (2023/2024). Seine Forschungsschwerpunkte sind internationale und vergleichende politische Ökonomie, Neoliberalismus und Zivilgesellschaft.

Moritz Neujeffski ist Sozialwissenschaftler und Doktorand an der Universität Tübingen und hat zuletzt an der Entstehung eines europäischen, progressiven Think Tank Netzwerkes mitgewirkt. Zuvor war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin und forschte dort zu Fragen der regionalen Ungleichheit sowie zur Rolle konservativer Denkfabriken im Politikprozess.

Jürgen Nordmann ist Sozialwissenschaftler und freier Journalist.