

Hesse, Jan-Otmar; Wehrheim, Lino

Research Report

Krise als Prinzip? Zwei historische Einordnungen der aktuellen Lage des Sachverständigenrates

LEF Policy Papers, No. 2

Provided in Cooperation with:

Ludwig-Erhard-Forum für Wirtschaft und Gesellschaft (LEF), Berlin

Suggested Citation: Hesse, Jan-Otmar; Wehrheim, Lino (2024) : Krise als Prinzip? Zwei historische Einordnungen der aktuellen Lage des Sachverständigenrates, LEF Policy Papers, No. 2, Ludwig-Erhard-Forum für Wirtschaft und Gesellschaft (LEF), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/336631>

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.



LUDWIG
ERHARD FORUM
FÜR WIRTSCHAFT
UND GESELLSCHAFT

LEF POLICY PAPERS
#2

November 2024



Krise als Prinzip?

Zwei historische Einordnungen
der aktuellen Lage des Sachverständigenrates

Jan-Otmar Hesse · Lino Wehrheim



Zusammenfassung

Dieses Policy Paper vereint zwei historische Perspektiven auf den Sachverständigenrat (SVR). Jan-Otmar Hesse analysiert die konfliktreiche Gründungsgeschichte des Gremiums in den 1950er und den 1960er Jahren. Er zeigt, wie politische Rivalitäten zwischen Konrad Adenauer und Ludwig Erhard sowie überzogene Erwartungen an wissenschaftliche Objektivität zur Institutionalisierung eines beratenden „ordnungs-politischen Gewissens“ führten – und wie sich daraus strukturelle Spannungen bis heute ableiten lassen. Lino Wehrheim untersucht die gegenwärtige Krise des SVR im Licht seiner öffentlichen und politischen Resonanzgeschichte. Hierbei wird argumentiert, dass viele der heutigen Konflikte – etwa zu Personalfragen oder politischer Einflussnahme – keineswegs neu, sondern Teil eines wiederkehrenden Diskursmusters sind. Anstatt voreilige Reformen des Gremiums zu fordern, folgt ein Plädoyer für eine differenzierte Einordnung und eine zeitgemäße Interpretation des ursprünglichen Auftrags: den wirtschaftspolitischen Diskurs mit unabhängiger, pluraler und öffentlich sichtbarer Expertise zu bereichern. Gemeinsam zeigen beide Beiträge, dass „Krise“ weniger ein Ausnahmezustand als ein strukturelles Element des SVR war und ist – und zugleich eine produktive Kraft für dessen Weiterentwicklung sein kann.



Abstract

This policy paper presents two historical perspectives on Germany's Council of Economic Experts (SVR). Jan-Otmar Hesse explores the Council's contentious founding during the 1950s and 1960s, revealing how political rivalry between Konrad Adenauer and Ludwig Erhard, along with high expectations for objective economic expertise, led to the establishment of a politically independent advisory body. These origins continue to shape institutional tensions until this day. Lino Wehrheim examines the Council's current legitimacy crisis through the lens of its media and political resonance. He argues that many of today's controversies – regarding personnel, conflicts of interest, or internal dissent – are not unprecedented, but instead part of a recurring pattern in the Council's history. Rather than calling for drastic reforms, a plea is formulated for a nuanced view that emphasizes the Council's evolving role in a complex policy environment. Together, the two contributions suggest that crisis is not an anomaly but a structural feature – and perhaps even a productive power – of the SVR, essential to its renewal as a platform for independent, pluralistic, and publicly engaged economic policy discourse.

Eine Laus im Pelz der Bundesregierung.

Zur Gründungsgeschichte des Sachverständigenrates

Jan-Otmar Hesse

Warum er sich eine Laus in den Pelz setzen wolle, soll Bundeskanzler Konrad Adenauer Wirtschaftsminister Ludwig Erhard gefragt haben, als dieser ihn mit dem Plan konfrontierte, einen von der Regierung unabhängigen Sachverständigenrat einzurichten.¹ Dieser Satz ist immer wieder kolportiert worden, zumeist in einer auf die rheinische Mundart des Kanzlers abgestimmten Variante. Aber so harmlos, wie das Bonmot es nahelegt, war der Konflikt zwischen Erhard und Adenauer im Umfeld der Einrichtung des Sachverständigenrates Ende der 1950er Jahre nicht. Der Kanzler war erzürnt über die Initiative seines Ministers und griff zum schärfsten Schwert, das ein Bundeskanzler unterhalb der Schwelle der Ministerentlassung im Arsenal hat. Mit seiner Richtlinienkompetenz untersagte er Erhard, auch nur „den Gedanken“ zur Einrichtung eines Sachverständigenrates „weiterzuverfolgen“.²

Der Konflikt zwischen Adenauer und Erhard über den Sachverständigenrat war keine harmlose Meinungsverschiedenheit, bei der der Kanzler mit Gelassenheit und rheinischem Humor agierte. Er war aber auch kein persönlicher Konflikt, von denen es

nach der EWG-Gründung und der Bundestagswahl 1957 einige gab, selbst wenn man der psychologisierenden Darstellung des Erhard-Biographen Volker Hentschel nicht folgen möchte.³ Die beiden Männer führten einen mehrjährigen Machtkampf um die Vorherrschaft im wirtschaftspolitischen Luftraum des Landes. Während Adenauer sich sorgte, dass ein solches Gremium ihm in der Wirtschaftspolitik „die Zügel fast vollständig aus der Hand nehmen“ würde und den Gesetzentwurf im Kabinett gleich zwei Mal zu Fall brachte, engagierte sich Erhard hartnäckig für die Einrichtung des merkwürdigen Gremiums: Er nahm nicht nur die Ablehnung des Gremiums durch seinen eigenen Wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums in Kauf, sondern lancierte das Gesetz nach der zweiten Ablehnung durch das Kabinett über das Initiativrecht der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, die es schließlich mit der „Kanzlermehrheit“ im Parlament beschloss, nur zwei Monate bevor sie Erhard selbst zum Kanzler wählte. Warum hatte Erhard nicht bis zur eigenen Kanzlerschaft warten wollen? Warum war ihm der SVR so wichtig, dass er auf dem Weg zu seiner Einrichtung zahlreiche Konflikte

1 Der Ausspruch scheint anfangs vor allem mündlich kolportiert worden zu sein, siehe u. a. Neumann (1998).

2 Schreiben von Konrad Adenauer an Ludwig Erhard vom 22.5.1958, zitiert nach Blesgen (2000), S. 601.

3 Hentschel (1998).

austrug und auch Kompromisse machen musste, die die Arbeit des Gremiums maßgeblich verkomplizierten, einige bis heute? Wer die merkwürdige und immer wieder Konflikte produzierende Konzeption des Sachverständigenrates verstehen möchte, muss sich mit der Gründungsgeschichte des Gremiums befassen.

Als das Bundeswirtschaftsministerium 1958 zum ersten Mal einen Gesetzentwurf ausarbeitete, mit dem ein unabhängiger Sachverständigenrat eingerichtet werden sollte, waren die Auffassungen zwischen Bundeskanzler und Bundeswirtschaftsminister über die Richtung der deutschen Wirtschaftspolitik bereits bei mehreren Gelegenheiten kräftig gegeneinandergeprallt. Eine Leitzinsanhebung der Bundesbank im Jahr 1956 hatte Adenauer auf einer Festveranstaltung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie zum Anlass für eine wirtschaftspolitische Standpauke genommen, in die auch der Wirtschaftsminister eingeschlossen wurde. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen war weniger marktwirtschaftlich ausgefallen, als sich Ordoliberaler gewünscht hätten, ebenso wie die Rentenreform des Jahres 1957. Schließlich hatten sich Adenauer, Walter Hallstein und andere „Gaullisten“ bei der Gründung der EWG für die Ausgestaltung als protektionistische Zollunion eingesetzt, während Erhard, Alfred Müller-Armack und andere „Atlantiker“ für eine Freihandelszone gekämpft hatten.⁴ Durch die Gründung der European Free Trade Area drohte 1958 nun die handelspolitische Spaltung Europas. Das Erreichen der Vollbeschäftigung in der Bundesrepublik drohte in inflationäre Lohnforderungen umzuschlagen und die Ruhrbergbaukrise warf den ersten Schatten des industriellen Strukturwandels voraus.⁵

Im Bundeswirtschaftsministerium wurden diese ersten Anzeichen einer drohenden Strukturkrise im auslaufenden Wirtschaftswunder dahingehend gedeutet, dass die Bundesregierung unter Bundeskanzler Adenauer allzu sehr vom Weg der ordo-

liberalen Wirtschaftspolitik abgewichen sei. Ein unabhängiges wirtschaftspolitisches Beratungsgremium, das nicht allein den Minister beraten sollte, sondern über die Öffentlichkeit auch direkt auf den Bundeskanzler wirken, könne die notwendige Kurskorrektur erreichen. Die Spitzenbeamten in Erhards Umfeld wollten nicht sich selbst, sondern dem Bundeskanzler und seinen Einflüsterern eine wirtschaftspolitische Laus in den Pelz setzen. Denn sie waren sich vollkommen sicher, dass jede wissenschaftliche Expertise genau zu derselben Einschätzung wie sie selbst kommen würde und der Rat von Sachverständigen identisch sei mit ihrem eigenen, nur ungleich viel einflussreicher. Das war die Ausgangslage bei der Einrichtung des SVR.

Diese gestaltete sich aber schwierig. Es gab damals zahlreiche Pläne, den bereits existierenden wissenschaftlichen Beratungsgremien ein allgemeines, über die Öffentlichkeit wirkendes zur Seite zu stellen. Der CDU-Sozialpolitiker Curt Becker hatte beispielsweise ein tarifpolitisches Spitzengremium vorgeschlagen, das zur „Versachlichung“ der Arbeitskämpfe dienen sollte. Einen anderen Ansatz verfolgten die drei Volkswirte, die 1958 von Erhard gebeten wurden, ein Expertengremium zu konzipieren. Sie planten ein unabhängiges Wissenschaftlergremium, das durch einen größeren Mitarbeiterstab unterstützt werden sollte, der in ähnlicher Weise datengestützte Analysen abliefern sollte wie die Wirtschaftsforschungsinstitute, die in der Beratungshierarchie der Bundesregierung eine prominente Rolle eingenommen hatten. Der Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums, der sich selbst als unverzichtbares „ordnungspolitisches Gewissen“ ansah, warnte dagegen vor einer „Überforderung der Wissenschaft“, die mit eindeutigen Ratschlägen nicht würde aufwarten können, das liege in der kontroversen Natur der Wissenschaft selbst.⁶

Trotz solcher Einwände waren die Planer im Bundeswirtschaftsministerium aber von ihrem Vorschlag

⁴ Löffler (2010).

⁵ Nonn (2001).

⁶ Siehe hierzu meine Schilderung in Hesse (2016), insb. S. 417. Die drei Volkswirte waren Erich Preiser, Wilhelm Kromphardt und Heinz Saueremann. Der Ausdruck „ordnungspolitisches Gewissen“ wurde später von Angela Merkel auf den SVR angewandt. Ursprünglich war er aber für den wissenschaftlichen Beirat verwendet worden, z.B. im Gespräch von Staatssekretär Otto Schlecht mit dem Beiratsvorsitzenden Hans Karl Schneider am 6.10.1980.

überzeugt und rechneten offenbar weiterhin mit einem Rat, der ihre wirtschaftspolitischen Ziele letztlich unterstützen würde. Das zeigte sich nicht zuletzt bei den Personaldiskussionen zur Besetzung des ersten SVR im Herbst 1963. Natürlich sollte ein Vertreter des Ordoliberalismus dabei sein. Vor allem suchten die Erhard-Leute aber nach einem Vertreter der „modernen Konjunkturpolitik“, also jemandem, der inhaltlich die keynesianische Makroökonomie abdeckte. Das Ministerium hielt es sogar explizit für ratsam, dass ein Vertreter der Konjunkturforschungsinstitute dabei sein sollte, und so wurde der Leiter des Essener RWI, Wilhelm Bauer, vorgeschlagen, der später auch zum Vorsitzenden des ersten SVR gewählt wurde, obwohl man ihn im Ministerium als „vielleicht etwas zu farblos“ eingestuft hatte. Die Personalie Herbert Giersch stand für die Ministerialen sehr frühzeitig fest, weil er eine „Kombination zwischen marktwirtschaftlicher Ordnungspolitik und moderner Konjunkturpolitik“ darstellte. Als „Gegengewicht“ zu den ersten beiden wurde Fritz W. Meyer rekrutiert, ein Schüler von Walter Eucken und Währungstheoretiker an der Universität Bonn.

Neben diesen drei Hochschullehrern suchte das Ministerium nach zwei Vertretern der Tarifparteien, auch wenn sehr frühzeitig geklärt worden war, dass Gewerkschaften und Arbeitgeber kein Vorschlagsrecht erhalten sollten oder der SVR gar die Aufgabe einer Schlichtungsstelle in Tarifkonflikten, wie es noch die Vorstellung von Becker gewesen war. Hierbei kam auch Matthias Schmitt ins Gespräch, Vorstandsmitglied der AEG, der vorher selbst im Bundeswirtschaftsministerium gearbeitet hatte. Die Frage eines Interessenkonfliktes scheint also 1963 keine Rolle gespielt zu haben, ebenso wenig wie offenbar die NS-Vergangenheit der Mitglieder, denn am Ende fiel die Wahl auf Paul Binder, der im Dritten Reich bei der Dresdner Bank das Geschäft mit der „Arisierung“ jüdischer Unternehmen verantwortet hatte.

Für die Seite der Gewerkschaften war sehr frühzeitig Harald Koch im Gespräch, der wegen jüdischer

Vorfahren im Dritten Reich aus dem Staatsdienst ausgeschieden war und seit den 1950er Jahren als Arbeitsdirektor beim Hoesch-Konzern tätig. Die erste Besetzung des SVR, die faktisch vollständig im Ministerium erdacht worden war, hatte auf vielen Ebenen erheblichen Sprengstoff deponiert, den die Referenten geradezu arglos verkannten. Zugleich veränderten sich die wirtschaftlichen und auch die politischen Rahmenbedingungen.

Im Oktober 1963 war Ludwig Erhard zum Bundeskanzler gewählt worden und er hatte den norddeutschen Druckereibesitzer Kurt Schmücker zu seinem Wirtschaftsminister ernannt. Die Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung war abgeschlossen, die Bergbaukrise überwunden und das Wirtschaftswachstum hielt an. Nun bereitete die Inflation die größten Sorgen für die Wirtschaftspolitik, nachdem sie auf mehr als 3 Prozent angestiegen war. Bei der Frage nach den Ursachen war die deutsche Wirtschaftswissenschaft indes gespalten. Die meisten Ökonomen neigten wohl der konventionellen Perspektive zu, die überzogene Lohnforderung als Quelle der Inflation ansah. Nur wenige sahen in der internationalen Währungsordnung den Ursprung und meinten, dass hierdurch die Inflation aus den USA „importiert“ werde.⁷

Aus diesen Unterschieden in der Problemanalyse ergaben sich sehr unterschiedliche Lösungsvorschläge: die Lohnzurückhaltung, der auch Erhard mit seinen „Maßhalteappellen“ zuneigte, und die Veränderung der Währungspolitik, welche wiederum in drei Varianten vertreten wurde. Konservative Geldpolitiker träumten von der Wiedereinführung des Goldstandards, Realpolitiker strebten eine Aufwertung der D-Mark gegenüber dem Dollar an und währungspolitische Radikalen setzten sich für die Abschaffung des Systems fester Wechselkurse ein, an dessen Stelle das Währungsfloating treten sollte. Diese letzte Option vertrat seit den frühen 1960er Jahren das mit Abstand jüngste Mitglied des neuen Sachverständigenrates, Herbert Giersch.⁸ Während sich andere Mitglieder des SVR weniger prononciert geäußert hatten, gelang es

⁷ Die folgenden Ausführungen nach Hesse (2016), insb. 450-465.

⁸ Giersch war bei Berufung in den SVR erst 43 Jahre alt und damit deutlich jünger als die Nächstjüngeren Koch und Meyer, die 1907 geboren waren. Unklar ist, wann Giersch zum Fürsprecher des Währungsfloating geworden ist, denn in den frühen 1950er Jahren trat er noch als Anhänger des Festkurssystems auf. Siehe Hesse (2016).

Giersch, seine Position im ersten Gutachten des Gremiums im Herbst 1964 zu verankern. In einem Meer der Inflation könnte die Bundesrepublik keine „Insel der Geldwertstabilität“ sein, so hieß es dort, und der Übergang zu flexiblen Wechselkursen wurde als die einzige langfristig erfolversprechende Lösung vertreten.⁹

Bundeskanzler Erhard wurde durch das Gutachten erheblich unter Druck gesetzt. Nicht nur, dass eine Währungspolitik vorgeschlagen wurde, die der Bundeskanzler gegen die Anhänger des Festkurssystems in den USA und Europa kaum würde durchsetzen können. Seine ökonomische Expertise als „Vater des Wirtschaftswunders“ wurde zugleich zutiefst erschüttert und man wüsste gerne, ob sich Erhard in diesen Tagen an Adenauers Worte von der Laus erinnerte. Jedenfalls trat die Bundesregierung dem Gutachten mit drastischen Bemerkungen entgegen: Dem Gutachten läge eine „theoretische Argumentation“ zugrunde, die noch dazu in der Wissenschaft umstritten sei. Es handle sich letztlich um eine „unrealistische Vorliebe für fluktuierende Wechselkurse“, die sich die Sachverständigen hier zu eigen gemacht hätten.¹⁰ Der SVR und insbesondere sein „spiritus rector“ Herbert Giersch stand von Beginn an im öffentlichen Feuer. Politiker aller Parteien übertrafen sich darin, auf das SVR-Gutachten einzuschlagen. Im Bundestagswahlkampf 1969 hatte Franz Josef Strauß dem Gremium „Meinungsmanipulation“ und eine „terroristische Beeinflussung der deutschen Öffentlichkeit“ vorgeworfen, nur weil es eine Aufwertung der D-Mark für notwendig hielt.¹¹

Die schlimmsten Befürchtungen des Wissenschaftlichen Beirats schienen einzutreffen. Differenzierte wissenschaftliche Urteile konnten im politischen Diskurs nicht dargestellt werden und die Gutachten wurden zu politischen Zwecken instrumentalisiert. Die aufwändige Arbeit des Gremiums hätte letztlich nur einen „bescheidenen Einfluss gehabt“, so ließ Harald Koch 1969 den zwischenzeitlich zum Bundeswirtschaftsminister berufenen Partei-

freund Karl Schiller in seinem Rücktrittsschreiben wissen. Herbert Giersch witzelte später, dass die „Wirtschaftsweisen“ sich damals wie „Halbwaisen“ vorgekommen seien, weil die Politiker, die das Gremium aus der Taufe gehoben hatten, sich am Ende nicht zu ihm bekannten.¹²

Ein interner Konflikt hatte das Gremium zusätzlich geschwächt. 1965 hatte Fritz W. Meyer seinen Rücktritt aus dem SVR erklärt, was er mit dem unerwarteten Arbeitsaufwand begründete. Im Ministerium fügte Rolf Gocht hinzu, dass Meyer in den Diskussionen der Konjunkturtheoretiker immer etwas abseitsgestanden und sich mit seinen Interpretationen nicht habe durchsetzen können. Als Nachfolger für Meyer wählte das Ministerium – diesmal in Absprache mit dem Gremium – den Saarbrückener Volkswirt Wolfgang Stützel, der nach Stationen bei der Berliner Bank im Alter von nur 33 Jahren an die Universität des Saarlandes berufen worden war. Stützel war ein Fakultätskollege Gierschs, der aber in der Währungspolitik schon 1961 einen vollständig konträren Standpunkt vertrat. Er war erklärter Gegner einer Währungsaufwertung und begründete dies mit einer etwas esoterischen Theorie der „volkswirtschaftlichen Saldenmechanik“, die versuchte, die keynesianische und die neoklassische Position zu vereinbaren. Über die Beratungen des SVR-Gutachtens im Herbst 1968 kam es hierbei zum Konflikt, der in einem mehrjährigen Ehrengerichtsverfahren um die Frage der Berücksichtigung von Minderheitenpositionen mündete. Am Ende erhielt Stützel Recht. Grundsätzlich müssten, so urteilten die Richter, Minderheitspositionen in den Gutachten des SVR angemessen berücksichtigt werden.

Welche Lehren lassen sich aus der Gründungsgeschichte des SVR also ziehen? Der SVR verdankte seine Entstehung letztlich einem historischen Betriebsunfall. Der unbedingte Glaube an die Objektivität der wirtschaftswissenschaftlichen Expertise wurde in einer historisch einzigartigen Rivalität zweier Spitzenpolitiker in die Gründung einer neu-

9 Sachverständigenrat (1964/1965), Ziffer 236–239, S. 131 f.

10 Das ist der Wortlaut einer Erklärung des Bundeswirtschaftsministers im Bundestag, die Otto Schlecht verfasst hatte. BAK B102/93231, Schlecht an Minister Schmücker, Bundestagsdebatte Haushalt, Anfrage SVR, 16.2.1965.

11 Hesse (2016), S. 467.

12 Giersch (1995), S. 25.

en Institution transformiert. Weder später, als die Widersprüchlichkeit wirtschaftswissenschaftlicher Ratschläge evident geworden war, wäre die Gründung eines solchen Gremiums vorstellbar gewesen, noch war sie in den Jahren vorher durchsetzbar. Einmal eingerichtet, entwickelte der SVR dann eine aufschlussreiche Eigendynamik und ein recht erstaunliches historisches Beharrungsvermögen. Obwohl zahlreiche Aufgaben, die dem Gremium übertragen wurden, zwischenzeitlich von anderen Beratungsgremien gleichermaßen und einige Aufgaben sogar sehr viel besser ausgeführt werden (insbesondere die Konjunkturprognose), hat sich der SVR erhalten.

Längst ist es kaum mehr vorstellbar, dass eine vergleichsweise kleine Gruppe von Volkswirten die stark expandierte Disziplin auch nur ansatzweise repräsentieren könnte. Das scheitert schon daran, dass eine klare Aufteilung heutiger Forscherinnen und Forscher in wenige klar abgrenzbare theoretische Paradigmen kaum mehr möglich ist, das verwendete Methodenarsenal dagegen fast langweilig ubiquitär. Deshalb kann die Mitgliedschaft im SVR heute bestenfalls nach Themenkompetenzen und Interessengebieten vergeben werden, wodurch interne Auseinandersetzungen leicht entlang von weltanschaulichen Linien geführt werden oder gar eine persönliche Qualität annehmen. Wissenschaftliche Häretiker, wie sie es in der „Memorandumgruppe“ in den 1980er Jahren noch gegeben hat, finden sich in der heutigen Volkswirtschaftslehre nirgendwo.

Literaturverzeichnis

Blesgen, Detlef (2000). *Erich Preiser: Wirken und wirtschaftspolitische Wirkungen eines deutschen Nationalökonomen (1900–1967)*. Berlin: Springer.

Giersch, Herbert (1995). „Aus der Anfangszeit des Rates“. In *30 Jahre Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Symposium der Ludwig-Erhard-Stiftung*, herausgegeben von Otto Schlecht und Ulrich van Suntum, S. 23–27. Krefeld: Sinus.

Hentschel, Volker (1998). *Ludwig Erhard: Ein Politikerleben*. Berlin: Ullstein.

Hesse, Jan-Otmar (2016). „Wissenschaftliche Beratung der Wirtschaftspolitik. Das Bundeswirtschaftsministerium und die Volkswirtschaftslehre“. In *Das Bundeswirtschaftsministerium in der Ära der Sozialen Marktwirtschaft: Der deutsche Weg der Wirtschaftspolitik*, herausgegeben von Werner Abelshauser, S. 391–481. Berlin: De Gruyter.

Löffler, Bernhard (2010). „Globales Wirtschaftsdenken vor der Globalisierung. Weltwirtschaftliche Ordnungsvorstellungen bei Konrad Adenauer und Ludwig Erhard“. In *Die Herausforderung des Globalen in der Ära Adenauer*, herausgegeben von Eckart Conze. Rhöndorfer Gespräche, Band 24, S. 113–47. Bonn: Bouvier.

Neumann, Manfred J. M. (1998). „Läuse im Pelz der Politik“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10.01.1998, S. 15.

Nonn, Christoph (2001). *Die Ruhrbergbaukrise: Entindustrialisierung und Politik 1958 – 1969*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Sachverständigenrat (1964/1965). *Stabiles Geld – Stetiges Wachstum. Jahresgutachten 1964/65*. Stuttgart: Kohlhammer.

Krise oder Kontinuität?

Zur aktuellen Debatte um den Sachverständigenrat

Lino Wehrheim

Einleitung

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) ist ein Kuriosum. Seit mehr als 60 Jahren arbeitet sich der SVR an der Beurteilung der wirtschaftlichen Situation des Landes ab, und genauso lange die öffentliche Meinung an ihm. Kaum ein anderes vergleichbares Gremium hat derart häufig und derart heftig Kritik auf sich gezogen, und das aus verschiedenen Richtungen. Dabei ist mit erstaunlicher Regelmäßigkeit die Klage über die (vermeintliche) Bedeutungslosigkeit und das nahende Ende des Rates zu vernehmen. Doch allen Kassandrarufern zum Trotz hält sich der SVR hartnäckig, ist sogar präsenter seit Langem. Scheinbar können ihm die wiederkehrenden Konflikte nichts anhaben – oder doch?

Dass der SVR immer wieder Gegenstand heftiger Debatten ist, liegt zum einen daran, dass ihm seine institutionelle Ausgestaltung eine exponierte Position beschert. Diese Ausgestaltung – 1963 im „Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVRG) kodifiziert und seither praktisch unverändert – verankert ihn fest im wirtschaftspolitischen Diskurs und sorgt für eine ritualisierte Auseinandersetzung mit ihm bzw. seinen Positionen. Beispielsweise ist die Bundesregierung

dazu verpflichtet, zu seinem jeweils im November vorgelegten Jahresgutachten Stellung zu nehmen. Lange Zeit agierte der Rat hierbei in der Rolle des „ordnungspolitischen Gewissens“ – eine gängige Fremd- und auch Selbstbeschreibung, die momentan im Wandel zu sein scheint. Hierauf wird noch zurückzukommen sein.

Doch sind es nicht nur die wirtschaftspolitischen Auslassungen der „fünf Wirtschaftsweisen“, die sie ins Licht der öffentlichen Debatte bringen. Die Schlagzeilen um den SVR sind zum anderen immer wieder von ratsinternen Auseinandersetzungen und Personalfragen geprägt, wie jüngst etwa aufgrund der Causa um das Ratsmitglied Veronika Grimm, der ausbleibenden Wiederberufung des damaligen Ratsvorsitzenden Lars Feld oder der darauf folgenden Unterbesetzung des Rates mit den bekannten Konsequenzen.

Die genannten Vorgänge vermitteln dem interessierten Beobachter den Eindruck, dass sich die öffentliche Debatte in letzter Zeit wieder einmal verstärkt um den Rat als Institution dreht. Die Tonalität dieser Debatte scheint dabei, abgesehen von einer kurzen Phase rund um das 60-jährige Ratsjubiläum im Sommer letzten Jahres, insgesamt sehr negativ

zu sein. In den Kommentarspalten ist vielfach von kritischen Vorschlägen zur Neugestaltung des Rates oder gar seiner Abschaffung zu lesen. Während beispielsweise die Frankfurter Allgemeine Zeitung den SVR noch im Sommer 2023 lobte: „Sein runder Geburtstag zeigt, dass er wieder voll im Leben steht.“, kam man dort im Frühjahr dieses Jahres zu dem Schluss: „In seiner jetzigen Form kann der Rat weg.“¹

Angesichts der Intensität der jüngsten Debatte könnte man meinen, der Rat befände sich gegenwärtig in einer nie dagewesenen Existenzkrise. Und in der Tat handelt es sich bei der aktuellen Kontroverse wahrlich um keine Bagatelle. Das Problem bei dieser Sichtweise ist nur, dass sie die Geschichte des Rates ausblendet. Denn die ist voller Konflikte, sowohl ratsinterner als auch solcher mit Dritten, im Kontext derer immer wieder das Ende dieser Institution vorhergesagt wurde. Aufbauend auf einer kurzen Skizze der Entwicklung der öffentlichen Resonanz des Rates, möchte ich in diesem Beitrag einige Thesen zur jüngsten Diskussion sowie zum Auftrag des SVR formulieren. Den Kern dieser Thesen bildet die Sichtweise, dass die aktuelle Debatte gewissermaßen die Variation eines sich seit der Gründung des Rates wiederholenden Diskursmusters darstellt, und man sich daher – so-

fern die Vergangenheit Aussagen über die Zukunft erlaubt – keine allzu großen Sorgen um den Rat zu machen braucht.

Ein kurzer historischer Überblick

An anderer Stelle² habe ich die Entwicklung der öffentlichen Resonanz des SVR untersucht, indem ich die mediale Berichterstattung sowie die öffentliche Bezugnahme von Politikern auf den Rat ausgewertet habe. Die Erkenntnisse dieser Untersuchung lassen sich wie folgt zusammenfassen.

(1) Hinsichtlich seiner quantitativen Medienresonanz (Abbildung 1) lässt sich die Schaffensperiode des SVR wie folgt einteilen. Bis Anfang der 1980er Jahre bewegte sich die Medienresonanz auf einem insgesamt hohen Niveau, nahm dann jedoch bis Ende der 1990er Jahre stark ab. Die 1990er Jahre sind insgesamt als Tiefpunkt zu bezeichnen. Zwischen den Jahren 2000 und 2005 stieg die Medienresonanz erneut an, in der Spitze erreichte der SVR ein Maß an Aufmerksamkeit, das durchaus an die „goldenen“ Anfangsjahre erinnert. Nach 2005 ging seine Medienresonanz zunächst kurzzeitig zurück, stieg zeitgleich zur Corona-Pandemie jedoch erneut stark an.

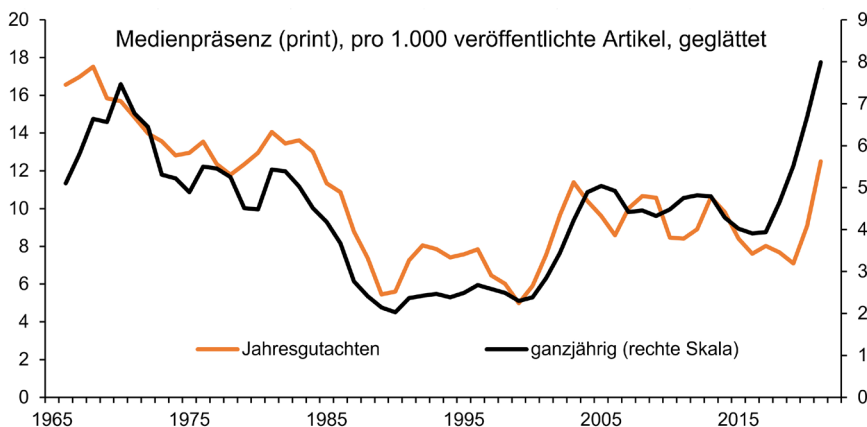


Abb. 1

Die Medienresonanz des SVR in der FAZ, Handelsblatt, Spiegel, WirtschaftsWoche/Der Volkswirt, DIE ZEIT (jeweils nur Print).

Quelle: aktualisierte Darstellung aus Wehrheim (2021).

¹ Vgl. Pennekamp (2023), ders. (2024).

² Siehe Wehrheim (2021).

Mit Blick auf die Inhalte der Berichterstattung lässt sich zeigen, dass der Themenbereich Wirtschaftsentwicklung zwar einen beträchtlichen Teil einnimmt, sich allerdings auch eine Vielzahl weiterer Themen finden, die einen vergleichbaren Stellenwert besitzen. Insgesamt folgt die Berichterstattung über den SVR eng den großen wirtschaftshistorischen Problemfeldern: Preisniveaustabilität in den 1960er und frühen 1970er Jahren, Arbeitslosigkeit in der Zeit nach der ersten Ölpreiskrise, öffentliche Finanzen und soziale Sicherung in den späten 1990er und frühen 2000er Jahren. Auch die deutsche Wiedervereinigung und die Finanz- und Schuldenkrise sind klar in der Berichterstattung identifizierbar. Hinzu kommt eine ganze Reihe kleinerer Themen, etwa aus den Bereichen Industrie, Umwelt-, Energie-, Familien- und Bildungspolitik. Außenwirtschaftliche Probleme spielen dagegen eine kleine Rolle.

Die frühen 1980er Jahre waren nicht nur in quantitativer, sondern auch in qualitativer Hinsicht ein Wendepunkt für den SVR. Zu dieser Zeit ist ein breiter Umschwung in der medialen Bewertung des Rates zu beobachten. Dieser Umschwung ist primär auf eine in den Augen der meisten Journalisten fehlende Problemlösungskompetenz bzw. eine wahrgenommene Ratlosigkeit angesichts drängender gesellschaftlicher Probleme zurückzuführen, von denen sich viele, allen voran die hohe Arbeitslosigkeit, auch in den 1990er Jahren fortsetzten oder sich gar zuspitzten. Entsprechend hielt die Wahrnehmung der „ratlosen Ratgeber“ an, wobei die Stille der 1990er Jahre schwerer wog als die Kritik der frühen 1980er Jahre, die wenigstens noch für ein gewisses Maß an medialer Aufmerksamkeit gesorgt hatte. Der Regierungswechsel 1998 bildete dann gleichsam einen Richtungswechsel bzw. zweiten Wendepunkt in der Bewertung der Ratgeber. Nicht nur die Häufigkeit der Bezugnahme auf den Rat nahm zu, auch die Tonalität der Artikel wurde wieder wohlwollender. Zwar war die Berichterstattung bezüglich konkreter

Ratsvorschläge verglichen mit den Jahren vor 1980 um einiges oberflächlicher. Nichtsdestotrotz kann in dieser Zeit von einem richtiggehenden „Comeback“ des Rates gesprochen werden, das sich mit zwei Faktoren erklären lässt.

Erstens war dieses Revival mit einem erheblichen Maß an Personalisierung der Berichterstattung verbunden. Die zunehmende People-Orientierung der Presse schloss auch die Zunft der Ökonomen mit ein, was sich anhand diverser Portraits prominenter „Star-Ökonomen“ ablesen lässt. Diesem Bedürfnis nach Personalisierung begegnete der Rat mit einer medienwirksamen Besetzung, allen voran Bert Rürup, der aufgrund seiner zahlreichen Kommissionstätigkeiten zum Medienstar avancierte. Aber auch die Tatsache, dass mit Beatrice Weder di Mauro zum ersten Mal eine Frau in den Rat berufen wurde, sorgte für Aufsehen.

Zweitens war der Politikstil Gerhard Schröders durch ein öffentlichkeitswirksames Einbinden von Expertenkommissionen wie der Hartz-, Rürup- und Süßmuth-Kommission gekennzeichnet, was zu einer generellen „Blüte der Sachverständigenkultur“³ führte. Das erneut verstärkte Berufen der Politik auf Experten sorgte dafür, dass Politikberater auch durch die „vierte Gewalt“ vermehrt Aufmerksamkeit erfuhren. Zudem wurde dem Rat in dieser Zeit ein „pragmatischer“ Beratungsstil attestiert, worauf weiter unten zurückzukommen ist. Dieser erneute Höhenflug des SVR endete relativ abrupt im Jahr 2005, was zum einen auf den Regierungswechsel, zum anderen auf ratsinterne Querelen zurückzuführen ist.

(2) Die Entwicklung der politischen Resonanz des SVR lässt sich um einiges kürzer beschreiben, da sie sich im Wesentlichen parallel zur Medienresonanz entwickelt (Abbildung 2). Nimmt man die Zahl der Referenzen auf den Rat in den Plenarsitzungen des Bundestages als Maßstab, so ergibt sich nahezu ein Gleichlauf zur medialen Resonanzkurve. Hier ist

3 Rudloff (2004), S. 13

ebenfalls ein starker Rückgang in den 1980er Jahren zu beobachten, und auch im Bundestag erlebte der Rat Ende der 1990er Jahre ein Comeback, das bis Mitte der 2000er Jahre anhielt. Dieser auffällige Gleichlauf zwischen medialer und politischer Resonanz lässt sich mit der These der „Medialisierung der Politik“, d.h. einer zunehmenden Ausrichtung der Politik auf die Medien, plausibilisieren. Allerdings ergibt sich ein zentraler Unterschied zwischen beiden Resonanzräumen. Die politische Resonanz ging ab Mitte der 2000er Jahre wesentlich stärker zurück als die mediale. Tatsächlich finden sich in den untersuchten Plenardebatten in den letzten Jahren so gut wie keine Referenzen auf den Rat, noch nicht einmal in solchen, in denen die Beratung eines Jahresgutachtens auf der Tagesordnung stand. Für den Diskurs im Plenum ist der Rat zuletzt praktisch bedeutungslos geworden.

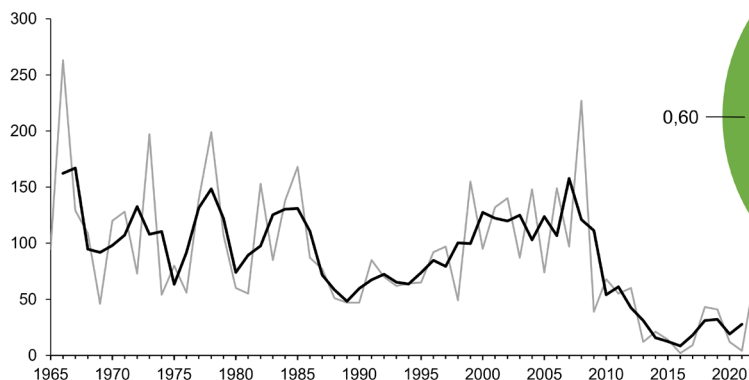
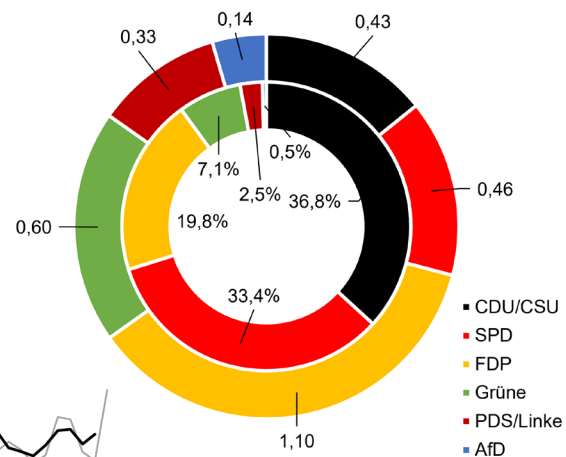


Abb. 2 Verweise auf den SVR in den Plenardebatten des Deutschen Bundestages. Der äußere Ring gibt die Zahl der relativen Verweise pro Abgeordnetem an, der innere den Anteil der absoluten Verweise je Fraktion. Quelle: aktualisierte Darstellung aus Wehrheim (2021).

Kennzeichnend für die Bezugnahme auf den SVR im Bundestag ist die gleichzeitige Inanspruchnahme seiner Expertise durch Regierung und Opposition. Beide Seiten hielten es lange Zeit für opportun, ihre Argumente mit entsprechenden Passagen aus den Jahresgutachten zu untermauern oder den politischen Gegner damit zu diskreditieren, woran sich die Doppelfunktion wissenschaftlichen Expertenwissens – Legitimation und Disqualifikation – anschaulich zeigt. Allerdings ist auch ein Wandel

in der Bezugnahme auf den SVR zu beobachten. Integrierten die Abgeordneten den SVR in den ersten eineinhalb Jahrzehnten sehr sachlich in ihre ökonomischen Argumentationsmuster, so setzte ab den frühen 1980er Jahren eine rhetorische Verflachung und Polemisierung der Bezüge auf den Rat ein, die sich bis zum Ende des Untersuchungszeitraums fortsetzt. Insgesamt zeigt sich hier die Politisierung bzw. Instrumentalisierung des Rates besonders eindrücklich: Unabhängig von ihrer Position im politischen Spektrum nutzen Akteure den SVR für die eigene Agenda, sei es, indem sie einzelne Passagen aus den Jahresgutachten herauslösen oder indem sie sich öffentlichkeitswirksam von ihm abgrenzen.



Thesen zur aktuellen Lage und zur Rolle des SVR

Die wichtigste Erkenntnis über den SVR, die man aus dessen Geschichte gewinnen kann, ist vermutlich die, dass man die jeweils aktuelle Lage differenziert betrachten sollte, um voreilige Schlüsse zu vermeiden. Denn in der Geschichte des Rates finden sich erstaunlich viele Wiederholungen und Parallelen, die die derzeitigen Vorgänge in ein anderes Licht rücken. An dieser Stelle ist zunächst auf die immer wieder zu beobachtenden ratsinternen Konflikte zu verweisen, die jeweils eine – wenn auch unterschiedlich intensive – Diskussion um die Zukunft des Rates ausgelöst haben. Als Beispiel

wäre etwa die Stützel-Affäre Ende der 1960er Jahre zu nennen, auf die wir gleich zu sprechen kommen, oder eine Episode um den Jahreswechsel 2004/2005, als Wolfgang Wiegand öffentlich ankündigte, aufgrund von Differenzen mit dem damaligen Neuzugang Peter Bofinger vom Ratsvorsitz zurückzutreten – ein Vorgang, der medial als „beispielloses Schauspiel“, „Schlammschlacht“, „Chor der Eitelkeiten“ oder „Kindergarten“ bezeichnet wurde. Ein weniger bekannter Fall ist derjenige um Ernst Helmstädter, der nach dem Ende seiner ersten und einzigen Amtszeit 1988 seinen ehemaligen Kollegen öffentlichkeitswirksam vorwarf, ihn aus dem Rat gedrängt zu haben.⁴ All diese internen Auseinandersetzungen waren durch ein jeweils individuelles Mischungsverhältnis aus fachlichen Differenzen, persönlichen Animositäten sowie unterschiedlichen Ansichten bezüglich der Arbeitsweise des Rates geprägt. Manche davon lösten einen teils erheblichen und langandauernden Reputationsschaden aus. Desgleichen ist die aktuell zu beobachtende Vier-zu-Eins-Konstellation, zugespitzt formuliert, bislang eher die Regel als die Ausnahme gewesen, auch wenn traditionell meist der „Gewerkschaftsweise“ in der Minderheit war. Dass bei alledem einzelne Ratsmitglieder im Fokus der medialen Aufmerksamkeit stehen, ist ebenfalls kein Novum. Vielmehr ist, wie erwähnt, spätestens seit den späten 1990er Jahren eine zunehmende Personalisierung der Berichterstattung zu beobachten, die sich beispielsweise in lebhaften Spekulationen bei Neubesetzungen und besonders in einem gesteigerten Interesse an Kontroversen zwischen Ratsmitgliedern („Ökonomen-Streit“) äußert.

Zwei Aspekte der aktuellen Situation verdienen einen genaueren Blick. Zum einen ist die aktuelle Debatte um eine Tätigkeit in einem Aufsichtsrat und die damit verbundene Frage nach etwaigen Interessenskonflikten nicht ohne historische Präzedenz. Im Frühjahr 2008 brachte die Fraktion Die

Linke einen Gesetzentwurf ein, mit dem sie den Ratsmitgliedern eine Offenlegungspflicht für Nebentätigkeiten und damit erzielte Einkünfte auferlegen wollte. Begründet wurde dieser Schritt damit, dass mit „[...] der zunehmenden Privatisierung der Sozialversicherungssysteme bzw. deren Ergänzung durch private Vorsorge, wie beispielsweise durch die sogenannten Riester- und Rürup-Renten, [...] die Gefahr der Einflussnahme auf die Analysen und Empfehlungen der Mitglieder des Sachverständigenrates durch private Unternehmen, die diese Leistungen erbringen und daran verdienen, gestiegen“ sei.⁵ Wie aus den beiden Plenardebatten zu diesem Gesetzentwurf im Juni bzw. Dezember 2008 hervorgeht, hatte Die Linke mit dieser Initiative Wolfgang Franz, Beatrice Weder di Mauro und besonders Bert Rürup im Blick.⁶ Neben einer regen Vortragstätigkeit dieser Ratsmitglieder bei Unternehmen der Finanz- und Versicherungsindustrie bezog sich Gregor Gysi in seinem Redebeitrag etwa auf das Engagement von Wolfgang Franz und Bert Rürup beim Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel, das unter anderem vom Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft finanziert wurde. Aus heutiger Sicht besonders spannend: Auch die durchaus vielfältige Aufsichtsratsstätigkeit von Beatrice Weder di Mauro kam dabei zur Sprache. Weder di Mauro saß während ihrer Amtszeit in verschiedenen Aufsichtsräten, unter anderem bei Thyssen-Krupp, Roche und dem Versicherungsunternehmen Ergo.⁷ Anlässlich der Ankündigung Rürups, nach seinem Ausscheiden aus dem Rat im Frühjahr 2009 zum Finanzdienstleister AWD zu wechseln, legte Die Linke mit einer Anfrage im Dezember 2008 noch einmal nach.⁸

Im Deutschen Bundestag sorgten diese Vorgänge für zwei hitzige Debatten, bei denen sich alle anderen Fraktionen ablehnend gegenüber der Initiative der Linken zeigten und den Rat in Schutz nahmen.

4 Vgl. Helmstädter (1988).

5 Fraktion Die Linke: „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“, Bundestagsdrucksache 16/8980 vom 25.04.2008.

6 Vgl. die Bundestagsdrucksachen 16/167 und 16/194 vom 06.06. bzw. 05.12.2008.

7 Vgl. den Lebenslauf von Beatrice Weder di Mauro, verfügbar unter <https://www.graduateinstitute.ch/faculty/beatrice-weder-di-mauro>. Wolfgang Franz war während seiner Amtszeit Mitglied des Beirats der Mannheimer Holding AG, vgl. Jahresfinanzbericht 2011 der Mannheimer Holding AG.

8 Vgl. die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke „Interessenkonflikte des Vorsitzenden des Sachverständigenrates und des Sozialbeirats der Bundesregierung Prof. Dr. Dr. h. c. Hans-Adalbert Rürup durch seinen Wechsel zu einem privaten Finanzdienstleister“ vom 28.11.2008, Bundestagsdrucksache 16/11161 sowie die dazugehörige Antwort der Bundesregierung.

Zum Teil wurde dabei geradezu ein Hohelied auf den SVR gesungen, etwa von Ernst Hinsken (CSU):

Der Sachverständigenrat gehört zu den angesehensten Institutionen der Bundesrepublik Deutschland. Er ist das Flaggschiff der wirtschaftswissenschaftlichen Beratung. Er genießt höchste Reputation [...] Sein Sachverstand ist unverzichtbar, und er hat fast immer richtig gelegen [...] Was wir brauchen, sind ganz konkrete, an der aktuellen politischen und wirtschaftlichen Situation orientierte Vorschläge, wie sie der Sachverständigenrat liefert. Alle Jahre warten Wirtschaft und Politik mit höchster Spannung auf den Jahresbericht. Wünschenswert wäre, wenn fast alle Ratschläge, die hier kommen, auch Berücksichtigung fänden.⁹

Angesichts der Tatsache, dass zu dieser Zeit die Bedeutung des SVR für das Plenum fraktionsübergreifend im Schwinden begriffen war, legen diese Äußerungen jedoch den Verdacht nahe, dass es sich hierbei – zumindest zu einem Gutteil – um politisches Kalkül bzw. Lippenbekenntnisse handelte. Außerhalb des Parlaments erregte diese Episode – abgesehen von Rüups Einstieg bei Carsten Maschmeyers Finanzdienstleister AWD¹⁰ – kaum Aufsehen, was vermutlich auch darauf zurückzuführen ist, dass mit der Lehman-Pleite und der einsetzenden Finanzkrise damals andere Themen in den Vordergrund rückten.

Die zweite Parallele des aktuellen Konflikts besteht darin, dass ein Gericht über die internen Arbeitsbedingungen des Rates („Compliance-Kodex“) zu entscheiden hat, was stark an die bereits erwähnte Stützel-Affäre erinnert. Im Zuge der Aufwertungsdebatte ergab sich Ende der 1960er Jahre ein zunächst fachlicher Konflikt zwischen Wolfgang Stützel und seinen Kollegen, der zu einem öffentlich ausgetragenen Eklat eskalierte, im Zuge dessen Stützel im Herbst 1968 zurücktrat. Kurz zuvor, im Juni 1968, hatte der Rat einen internen Beschluss

gefasst, der die im SVRG festgelegten Regelungen konkretisieren sollte, insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit Minderheitsvoten. Dieser Beschluss sollte nach Stützels Rücktritt Gegenstand eines vom SVR initiierten Schiedsgerichtsverfahrens werden. Dieses Schiedsgericht bestand aus den beiden Professoren Fritz Neumark und Klaus Stern sowie Rolf Best, Präsident des Oberlandesgerichts Saarbrücken.¹¹ Es kam im Mai 1973 unter anderem zu dem Schluss, dass Stützels Minderheitenrechte in der Tat verletzt worden waren.¹² Das Verfahren löste zudem eine juristische Diskussion über die rechtliche Natur und Stellung des SVR aus.¹³ Auch wenn nach aktuellem Kenntnisstand (Ende Oktober 2024) kaum etwas über das anhängige Gerichtsverfahren bekannt ist, so scheint hier doch eine starke Parallele vorzuliegen: In beiden Fällen hat ein Gericht über einen Dissens der Ratsmitglieder hinsichtlich eines internen Beschlusses zur Konkretisierung des SVRG zu entscheiden, was den Gedanken aufkommen lässt, dass das SVRG in mancher Hinsicht vielleicht einer Überarbeitung bedürfen könnte.

Angesichts dieser historischen Muster und Parallelen sowie der im Grunde unveränderten institutionellen Ausgestaltung des SVR ist es wenig überraschend, dass sich auch die jeweiligen Debatten um die Lage bzw. Zukunft des Rates ähneln. So wird beispielsweise regelmäßig auf den amerikanischen Council of Economic Advisers als Alternativmodell verwiesen, die Abschaffung des Vorschlagsrechts der Gewerkschaften bzw. der Arbeitgeber empfohlen oder die Aufhebung des Empfehlungsverbots gefordert. Diese Vorschläge sind sicherlich nicht falsch, beleuchten allerdings zumeist nur Teilprobleme. Jedenfalls scheinen sie nicht zu verfangen, denn sie tauchen mit erstaunlicher Regelmäßigkeit nach jedem Disput auf. Darin erinnern die Diskussionen um den SVR an jene, die nach Terroranschlägen oder Hochwassern geführt werden.

⁹ Bundestagsdrucksache 16/167 vom 06.06.2008, Seite 17760.

¹⁰ Dieser Wechsel wurde in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung nachträglich recht kritisch bewertet, vgl. Amann (2011).

¹¹ Vgl. Schmidt (2021).

¹² Vgl. Die Öffentliche Verwaltung (1973) Band 26, Heft 1–2, S. 852–6.

¹³ Siehe etwa Kämper (1989).

Im Folgenden möchte ich einige Thesen formulieren, die – so die Hoffnung – der Debatte einen neuen Impuls geben.

(1) Es ist kompliziert, die Gefahr einer Dauerschleife hoch.

Natürlich darf man historische Parallelen nicht überstrapazieren. Auch sollte man die aktuellen und vergangenen Konflikte weder bagatellisieren noch dramatisieren. Vielmehr tut eine sachliche, ganzheitliche Betrachtung des Themenkomplex SVR in all seinen Facetten Not. Das erfordert den ehrlichen Willen aller relevanten Akteure, sich sachlich und differenziert mit dem SVR auseinanderzusetzen. Ansonsten werden wir auch weiterhin dieselben reflexartigen Debatten führen.

(2) Debatten um den Rat sind kein Ausweis seiner Bedeutungslosigkeit – im Gegenteil.

Das Image des SVR leidet fraglos unter Personaldebatten. Allerdings steht die häufig zu vernehmende Aussage, der Rat verabschiede sich mit seinen Personalquerelen in die Bedeutungslosigkeit, in einem Widerspruch zu dem Maß an (medialer) Aufmerksamkeit, das diese Debatten generieren. Ich komme nicht umhin, mich zu fragen: Wenn der Rat wirklich so bedeutungslos wäre, wie häufig behauptet, wieso reden dann alle über ihn? Auch lässt sich manche Negativschlagzeile durchaus ins Positive wenden. Als Beispiel mag die ausgebliebene Wiederberufung von Lars Feld Anfang 2021 dienen. Denn dass sich die damaligen Koalitionspartner nicht auf die Personalie einigen konnten, zeigt doch gerade, dass sie dieser Personalie eine nicht unerhebliche Bedeutung beigemessen haben. Zudem lassen sich viele der Kritikpunkte am Rat mit seiner sehr heterogenen Zielgruppe erklären. Öffentlichkeit und Politik, zwei mittlerweile in sich stark polarisierte Systeme, gehorchen unterschiedlichen Rationalitäten, doch muss der Rat beiden zugleich gerecht werden – ganz abgesehen von der Wissenschaftscommunity. Bei aller gebotenen Kritik muss man dem SVR doch zugestehen,

dass er es im Grunde immer mindestens einer Seite nicht recht machen kann. Und man muss auch kein Verschwörungstheoretiker sein, um hinter manchem Kritikpunkt zumindest einen Hauch von Eigeninteresse zu vermuten. Generell scheint die Gefahr einer Instrumentalisierung im Falle des SVR aufgrund seiner Prominenz, seiner Konstruktion sowie der inhaltlichen Breite seiner Expertise besonders hoch zu sein. Dies zeigt sich insbesondere, aber gewiss nicht nur, im politischen Resonanzraum.¹⁴ Doch auch diesem Aspekt lässt sich durchaus etwas Positives abgewinnen: Eine Interessengruppe wird sich nur dann des Rates bedienen, wenn sie sich einen Vorteil davon verspricht. Das wiederum legt den Schluss nahe, dass sie dem SVR eine gewisse Bedeutung beimisst, denn schließlich instrumentalisiert man keinen Experten, den man für völlig bedeutungslos hält. Man kann die Dinge vor diesem Hintergrund vielleicht auch so sehen: Gerade die Lautstärke, mit der die Bedeutungslosigkeit des Rates beklagt wird, ist ein guter Indikator für die Bedeutung, die der Rat de facto besitzt. Oder zugespitzt formuliert: Der SVR sollte sich dann Sorgen machen, wenn sich niemand mehr über ihn aufregt.

(3) Die Resonanz des SVR hängt auch von externen Faktoren ab.

Es mag zwar ernüchternd klingen, aber angesichts des im Vergleich zur Gründungszeit des SVR enorm gestiegenen Angebots an (echter oder vermeintlicher) Expertise ist es bereits als Erfolg zu verbuchen, wenn man als Experte überhaupt wahrgenommen wird. Auch wenn der Rat noch immer aus einer in gewisser Hinsicht exklusiven Lage heraus operiert, so stehen er bzw. seine Mitglieder doch in einem intensiven Wettbewerb um das knappe Gut der öffentlichen Aufmerksamkeit. Überhaupt wird bei der Frage nach dem „Beratererfolg“ des Rates dessen Wirkungskontext gerne ausgeblendet. Das verkennet jedoch die Tatsache, dass der SVR nicht im luftleeren Raum agiert, sondern in ein vielschichtiges System eingebunden und entsprechend immer auch von externen Faktoren und

14 Siehe zu diesem Punkt insb. Kapitel 5 in Wehrheim (2021).

übergreifenden Entwicklungen betroffen ist. Dies zeigt sich etwa darin, dass seine mediale Resonanz in der langfristigen Betrachtung zahlreiche Parallelen mit derjenigen der Wirtschaftsforschungsinstitute aufweist.¹⁵ Auch war beispielsweise die Gründung des Rates Ausdruck des damaligen Politik-, Gesellschafts- und Wissenschaftsverständnisses, das sich in der Folgezeit wandelte – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Resonanz des Rates.¹⁶ Bei der Bewertung des SVR sollte man also im Hinterkopf behalten, dass er seinen Beratungserfolg – wie andere Experten auch – nur zum Teil selbst beeinflussen kann.

(4) „Aus großer Kraft folgt große Verantwortung.“

Das Gesagte ist freilich nicht als Freifahrtschein für ein ratsinternes Hauen-und-Stecken zu verstehen. Natürlich sollten die Ratsmitglieder tunlichst alles vermeiden, was dem Ansehen der Institution schaden könnte. Zerlegen sie sich öffentlich, leistet dies nicht nur der Erosion des Vertrauens in wissenschaftliche Expertise und der öffentlichen Debatte Vorschub; eine Lagerbildung, die nicht auf Basis nachvollziehbarer Argumente erfolgt, erleichtert es auch, den Rat ungerechtfertigterweise für die eigene wirtschaftspolitische Agenda einzuspannen. Dieser Aspekt berührt meines Erachtens auch die Frage nach Mitgliedschaften in anderen Institutionen, seien es Aufsichtsmandate oder sonstige Posten. Es gibt viele gute Argumente pro und contra, die ich hier nicht auflisten kann. Ich möchte nur Folgendes zu bedenken geben: Mitgliedschaften in anderen Institutionen stellen sehr hohe persönliche Anforderungen an die Ratsmitglieder, insbesondere an ihre kommunikativen Fähigkeiten, was natürlich kein völlig neues Problem ist. Es war schon immer eine Herausforderung, bei öffentlichen Äußerungen die jeweilige Sprecherrolle so klar zu kommunizieren, dass es in einer zuweilen schnelllebigen und oberflächlichen Debatte nicht zu Verkürzungen oder falschen Zuschreibungen kommt. Diese Gefahr ist so oder so gegeben, nimmt mit der Anzahl der „Hüte“, die ein Ratsmitglied trägt, aber zu.

(5) Der Grat zwischen Offenheit und Geschlossenheit ist schmal.

Ein Diskussionspunkt, der so alt ist wie der Rat, betrifft die Frage nach dem Verhältnis zwischen Binnenpluralität und deren Darstellung nach außen. Folgt man der einen Sichtweise, dann erhöht ein geschlossenes Auftreten den Wirkungsgrad des Rates, was hieße, eine ausführliche Darstellung von Minderheitspositionen zu vermeiden. Die andere Sichtweise betont dagegen die Bedeutung von Transparenz hinsichtlich der Pluralität wissenschaftlicher Expertise. Damit teilt der SVR eine zentrale Herausforderung mit allen wissenschaftlichen Experten, für die es meines Erachtens keine pauschale Antwort gibt. Vielmehr sind angesichts dieses Tradeoffs auch hier ein situatives Gespür und kommunikatives Geschick gefragt, im Falle eines mehrdeutigen Sachverhaltes unterschiedliche Einschätzungen so zu vermitteln, dass dabei wissenschaftliche Aspekte und nicht etwa persönliche Differenzen im Vordergrund stehen. Das erfordert indes auch eine realistische Erwartungshaltung seitens der Beratenen.

(6) Die aktuelle Debatte ist Ausdruck eines sich verändernden Selbstverständnisses.

Die Heftigkeit der aktuellen Debatte scheint mir nicht nur den ratsinternen Vorgängen geschuldet, sondern auch auf einen Bruch im Selbstverständnis des Rates zurückzuführen zu sein. Olaf Sievert, erster Generalsekretär und später Vorsitzender, erachtete den Rat noch als „unerbittlichen Rechnungshof“, „Neben-Opposition“ und „unentwegten Besserwisser“, die Mitglieder gar als „Weise, Mahner und Propheten“. Andere Ehemalige bezeichneten ihn als „ordnungspolitischen watch dog“ (Hans Karl Schneider) oder „ordnungspolitisches Gewissen“ (Lars Feld). Gegenüber diesem Selbstbild einer Mahn- und Warn-Instanz scheinen sich die aktuellen Mitglieder eher als pragmatische Berater zu verstehen, die ihre Aufgabe weniger in ordnungspolitischer Belehrung, sondern mehr in der Unterstützung bei der Lösung konkreter Probleme sehen.

¹⁵ Vgl. Wehrheim (2021), Kapitel 6 sowie Wehrheim (2022)

¹⁶ Siehe hierzu im Allgemeinen Nützenadel (2005) und Schanetzky (2007).

Neben einer diverseren Besetzung (Frauenanteil, Internationalität) und einem modernen (digitalen) Kommunikationsstil hat sich der SVR damit dem Zeitgeist angepasst. Dass eine solche Veränderung nicht nur auf Gegenliebe stößt bzw. nicht „geräuschlos“ vonstattengeht, ist wenig verwunderlich.

(7) Die Rolle des SVR ist wandelbar.

Die Aufgaben des SVR sind in mehreren Paragraphen des SVRG beschrieben, die auch bestimmte Vorgaben bezüglich der Form machen, wie diese zu erfüllen sind. Davon abgesehen ist es, wie im vorhergehenden Punkt angedeutet, an den Ratsmitgliedern, zu entscheiden, in welcher Rolle sie ihren Aufgaben nachkommen. Genau darauf scheint mir die aktuelle Diskussion im Kern abzuzielen: Welche Rolle sollte der SVR in Zukunft wählen, die des „ordnungspolitischen Gewissens“, die des „pragmatischen Ratgebers“ oder eine andere? Aus meiner Sicht greift die Forderung, dass der SVR wieder zur Rolle des „ordnungspolitischen Gewissens“ zurückkehren sollte, zu kurz. Erstens müsste erst einmal der Nachweis darüber erbracht werden, dass der SVR in dieser Rolle insgesamt „erfolgreicher“ im Hinblick auf die im SVRG beschriebenen Aufgaben war. Hier zeigt sich die grundsätzliche Problematik, den Erfolg wissenschaftlicher Beratung empirisch zu erfassen. Zweitens schließt eine pragmatische Fokussierung auf konkrete wirtschaftspolitische Probleme nicht aus, sich auch den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen zu widmen und Fehlentwicklungen, falls nötig, mit drastischen Worten aufzuzeigen. Drittens scheint mir die Zeit vorbei zu sein, in der man sein Auditorium in der Rolle eines „Besserwissers“ erreicht. Denn nicht nur der SVR, sondern auch seine Zielgruppe wandelt sich. Viertens resultiert die Rolle des ordnungspolitischen Lehrmeisters zumindest zum Teil aus einer bestimmten Art des ökonomischen Denkens (Marktorientierung, Staatsverständnis etc.), neben der es auch andere gibt und die sich mit der Zeit weiterentwickelt.

Meines Erachtens ist es daher nur begrüßenswert, wenn der SVR seine Rolle – zumindest teilweise – an die jeweiligen Gegebenheiten anpasst (was er ja auch immer wieder getan hat). Dahingegen

erscheint mir die mit der Gründung des SVR verbundene abstrakte Vorstellung seiner Funktion nach wie vor aktuell, vielleicht sogar zeitlos gültig. Ich möchte abschließend versuchen, diese Vorstellung, in deren Kern die Versachlichung der öffentlichen Debatte sowie der Ausgleich von Partialinteressen stand,¹⁷ aus der Gegenwart heraus zu betrachten. Drei Aspekte sind hierbei aus meiner Sicht von Bedeutung.

Erstens. Wir stehen aktuell vor enormen gesellschaftlichen Herausforderungen. Zugleich scheint mir die Diskursbreite hinsichtlich möglicher Lösungsansätze dafür immer enger, der kleinste gemeinsame Nenner verschiedener Interessengruppen immer kleiner zu werden, was dazu führt, dass bestimmte Politikoptionen zu schnell ad acta gelegt oder gar nicht erst diskutiert werden. Starke Partialinteressen, neuartige Koalitionszwänge, eine zunehmend polarisierte Gesellschaft, eine geringe Bereitschaft für Veränderungen – dies mögen einige Gründe dafür sein. Vor diesem Hintergrund erscheint es mir wichtig, dass der Rat seine Unabhängigkeit und besonders seine Rolle als etabliertes Gremium dazu nutzt, die Grenzen des wirtschaftspolitisch Denk- und Sagbaren mit innovativen und auch kontroversen Ideen zu erweitern. Gleichzeitig sollten diese Ideen auch konkret und praktikabel sein, damit sie den Raum des wirtschaftspolitisch Möglichen tatsächlich vergrößern und nicht als „Phantasien aus dem Elfenbeinturm“ abgetan werden können. Ein solcher Fokus auf das Ermöglichen scheint mir insofern bedeutsam, als dass wir es in Vielem nicht mit Erkenntnis- sondern mit Umsetzungsproblemen zu tun haben.

Zweitens. Das Einbringen neuartiger, kontroverser Vorschläge durch ein prominentes, überparteiliches Gremium bewirkt im Idealfall, dass sich die relevanten gesellschaftlichen Gruppen dazu positionieren müssen, was wiederum – so die Hoffnung – einen vorherigen inneren Meinungsbildungsprozess auslöst. Dass sich diese Gruppen regelmäßig am Rat abarbeiten, ermöglicht zudem der interessierten Öffentlichkeit, sich ein Bild über die jeweilige wirtschaftspolitische Agenda zu machen, frei nach dem Motto: Nun sag, wie hast du's mit den

17 Vgl. dazu etwa Tietmeyer (2003).

Wirtschaftsweisen? Gerade angesichts von Echo-kammern und Meinungsblasen kommt dieser Funktion eine große Bedeutung in der Konsolidierung des Diskursraums zu.

Drittens. In Zeiten von Fake News, gefühlten Wahrheiten und einem zunehmenden Populismus ist es wichtig, dass sich Vertreter der Wissenschaft in den Diskurs einbringen und diesen versachlichen. Auch hier hat der Rat aufgrund seiner institutionell verankerten Unabhängigkeit und seiner Exponiertheit geradezu die Verpflichtung, einen Gegenpol zu diesen besorgniserregenden Entwicklungen zu bilden und die Stimme der Wissenschaft aktiv in den Diskurs einzubringen. Bezugnehmend auf Punkt 1 besteht die Aufgabe also darin, den Diskursraum

einerseits inhaltlich zu erweitern, ihn aber andererseits auf den Bereich des Rationalen zu begrenzen.

Diese Aspekte beschreiben, wie gesagt, keine neuen Facetten der Funktion des Rates. Doch vielleicht ist die Antwort auf die Frage nach der künftigen Rolle in der Rückbesinnung auf diese abstrakte Funktion zu finden. Ob und wie sehr der Rat seinen Auftrag in Zukunft erfüllen kann, hängt dabei von ihm selbst ebenso ab wie von der Politik und der (medialen) Öffentlichkeit. In Anbetracht der politischen Verhältnisse erscheinen zwar weder eine radikale Umgestaltung noch eine Auflösung des Rates in naher Zukunft realistisch. Es verspricht aber nichtsdestoweniger spannend – weil spannungsreich – zu bleiben.

Literaturverzeichnis

- Amann, Melanie (2011). „Der Biegsame“. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 13.02.2011, S. 38.
- Helmstädter, Ernst (1988). „Und kein bißchen weise“. *DIE ZEIT* vom 01.04.1988, S. 34.
- Kämper, Norbert (1989). *Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Aufgaben und Rechtsstellung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Nützenadel, Alexander (2005). *Stunde der Ökonomen: Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik, 1949–1974*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Pennekamp, Johannes (2023). „60 Jahre jung“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22.06.2023, S. 15.
- Pennekamp, Johannes (2024). „Beste Feindinnen“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 16.05.2024, S. 15.
- Rudloff, Wilfried (2004). „Einleitung: Politikberatung als Gegenstand historischer Betrachtung. Forschungsstand, neue Befunde, übergreifende Fragestellungen“. In *Experten und Politik: Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*, herausgegeben von Stefan Fisch und Wilfried Rudloff, S. 13–57. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schanetzky, Tim (2007). *Die große Ernüchterung: Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982*. Berlin: Akademie Verlag.
- Schmidt, Johannes (2021). „Fixed or Flexible Exchange Rates – Wolfgang Stützel vs. the German Council of Economic Experts“, Paper Prepared for the 25th Conference of the Forum for Macroeconomics and Macroeconomic Policy, Berlin, 28-30.10.2021, verfügbar unter https://www.boeckler.de/pdf/v_2021_10_30_schmidt.pdf
- Tietmeyer, Hans (2003). „Die Gründung des Sachverständigenrates aus Sicht der Wirtschaftspolitik“. In *Vierzig Jahre Sachverständigenrat: 1963–2003*, S. 22–33. Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Wehrheim, Lino (2021). *Im Olymp der Ökonomen: Zur öffentlichen Resonanz wirtschaftspolitischer Experten von 1965 bis 2015*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wehrheim, Lino (2022). „The Sound of Silence. On the (In-)Visibility of Economic Experts in German Print Media since the 1960s“. *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 109 (1): S. 29–71.

Die Spitzenbeamten in Erhards Umfeld
waren sich vollkommen sicher,
dass jede wissenschaftliche Expertise genau
zu derselben Einschätzung wie sie selbst
kommen würde und der Rat von
Sachverständigen identisch sei mit ihrem eigenen,
nur ungleich viel einflussreicher.

Das Image des SVR leidet fraglos unter
Personaldebatten. Allerdings steht die häufig
zu vernehmende Aussage,
der Rat verabschiede sich mit seinen
Personalquerelen in die Bedeutungslosigkeit,
in einem Widerspruch zu dem
Maß an (medialer) Aufmerksamkeit,
das diese Debatten generieren.

Prof. Dr. Jan-Otmar Hesse

ist Professor für Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Universität Bayreuth, zuvor war er an den Universitäten in Frankfurt, Göttingen und Bielefeld beschäftigt.

2014 war er als Fellow in International Business History an der Harvard Business School. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der deutschen Wirtschafts- und Unternehmensgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts sowie in der Geschichte der Wirtschaftswissenschaften.

Zuletzt erschien von ihm das Buch „Exportweltmeister. Geschichte einer deutschen Obsession“ (2023) und eine Einführung in die Wirtschaftsgeschichte zusammen mit Sebastian Teupe (2019).



Dr. Lino Wehrheim



promovierte 2020 an der Universität Regensburg mit einer Arbeit über die Geschichte des Sachverständigenrates.

Sein Buch „Im Olymp der Ökonomen“ (2021) wurde mit dem Friedrich-Lütge-Preis ausgezeichnet. Im Anschluss leitete er ein DFG-gefördertes Projekt zum Einfluss medialer Stimmungen auf Finanzmärkte. Sein Forschungsinteresse liegt im Zusammenspiel zwischen Wirtschaft und öffentlichem Diskurs, wozu er insbesondere Methoden des Natural Language Processing nutzt.

Lino Wehrheim ist aktuell in der Versicherungswirtschaft tätig, daneben ist er assoziierter Wissenschaftler und Lehrbeauftragter an der Universität Regensburg.

Ludwig-Erhard-Forum

Unsere Vision

Das Ludwig-Erhard-Forum wird von der Überzeugung getragen, dass wir heute in der besten aller historischen Welten leben. In der Tradition der Sozialen Marktwirtschaft wollen wir uns durch das Zusammendenken von Wirtschaft und Gesellschaft der besten aller möglichen Welten weiter annähern. Vor diesem Hintergrund verstehen wir die Soziale Marktwirtschaft als ein offenes Konzept, dessen historisches Erbe an Grundsätzen, theoretischen Einsichten und Empirie der steten Übersetzung in die Kontexte der Gegenwart bedarf.

Durch die Weiterentwicklung der offenen Sozialen Marktwirtschaft wollen wir nicht zuletzt Debattenräume in der demokratischen Mitte öffnen und so zur Suche nach der „irenischen Formel“ beitragen. Dieses Streben nach Frieden und Versöhnung stellt die Soziale Marktwirtschaft als funktionsfähige und menschenwürdige Ordnung seit ihren Anfängen der steten Gefahr von Vermachtung und Polarisierung in Wirtschaft und Gesellschaft entgegen.



Unsere Mission

Die Soziale Marktwirtschaft benötigt das Vertrauen der Menschen. Besonders in fragilen Zeiten muss sie immer dringlicher erklärt und vermittelt werden. Vor diesem Hintergrund versteht sich das Ludwig-Erhard-Forum als kritischer Impulsgeber und Mittler an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Wir wollen all diejenigen in Dialoge verwickeln, die Ideen entwickeln oder vermitteln, indem wir die politökonomischen Herausforderungen unserer Zeit wissenschaftlich analysieren, provokant diskutieren und optimistisch kommunizieren.

Unser Ziel ist es, eine neuartige ordnungsökonomische Stimme zu entwickeln. Dabei ist es unser Anliegen als Forum, all denjenigen eine Plattform zu bieten, die die ordoliberalen Tradition der Sozialen Marktwirtschaft ernst nehmen und gemeinsam mit uns über ihre zeitgemäße Weiterentwicklung debattieren wollen. Unsere Forschungs- und Arbeitsergebnisse sind unabhängig, transparent und stellen sich dem allgemeinen Wettbewerb der Ideen. Sie beruhen auf einem breiten Austausch mit nationalen und internationalen Wissenschaftlern aus den Sozial- und Geisteswissenschaften sowie nicht-wissenschaftlichen Kooperationspartnern.

LEF POLICY PAPERS



Ludwig-Erhard-Forum für Wirtschaft und Gesellschaft · Oranienburger Straße 4-5 · 10178 Berlin
forum@ludwig-erhard-stiftung.de · Leitung: Prof. Dr. Stefan Kolev