

Gäfgen, Gérard

**Working Paper**

## Formen und Erfolgsbedingungen wissenschaftlicher Beratung der Wirtschaftspolitik

Diskussionsbeiträge - Serie I, No. 232

**Provided in Cooperation with:**

Department of Economics, University of Konstanz

*Suggested Citation:* Gäfgen, Gérard (1987) : Formen und Erfolgsbedingungen wissenschaftlicher Beratung der Wirtschaftspolitik, Diskussionsbeiträge - Serie I, No. 232, Universität Konstanz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/68942>

**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.

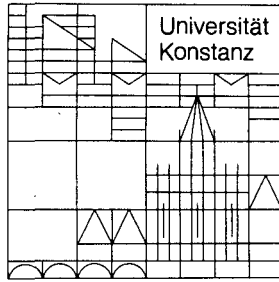
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**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.*



**Fakultät für  
Wirtschaftswissenschaften  
und Statistik**

---

Gérard Gäfgen

**Formen und Erfolgsbedingungen  
wissenschaftlicher Beratung  
der Wirtschaftspolitik**

Diskussionsbeiträge

---

FORMEN UND ERFOLGSBEDINGUNGEN WISSENSCHAFTLICHER BERATUNG  
DER WIRTSCHAFTSPOLITIK

Gérard Gäfgen

Serie I - Nr. 232

A 9 2482 / 87  
50 Weltwirtschaft  
Koch

Juni 1987

## INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite:</u>
I. Beratung, Politik und soziales Geschehen	1
II. Wissenschaftstheoretische Konzeptionen der Politikberatung	2
1. Wissenschaftliche Beratung als Expertokratie ?	2
2. Beratung als Vermittlung sozialtechnologischer Informationen	4
3. Beratung als praktische Interaktion zwischen Politik und Wissenschaft	6
4. Beratung als ideologisches Engagement	7
5. Beratung als Entwicklung und Umsetzung systemarer Konzepte	8
III. Formen der Institutionalisierung wissenschaftlicher Beratung und ihre Auswirkungen	11
1. Der Gestaltungsbedarf bei Beratungseinrichtungen	11
2. Einige wichtige Gestaltungselemente	13
3. Auswirkungen der Institutionalisierung von Beratungsorganen	17
IV. Einige Hypothesen über die Erfolgsbedingungen wirtschaftspolitischer Beratung	19
1. Möglichkeiten des Erfolges	19
2. Merkmale von Situationen erfolgreicher Beratung	20
3. Anwendungen auf die Erklärung von Mißerfolgen	24
Anmerkungen	28
Literaturverzeichnis	30

## I. Beratung, Politik und soziales Geschehen.

Auf der Jahrestagung 1986 der American Economic Association beschrieb die Präsidentin dieser Gesellschaft in ihrer Ansprache den Wunschtraum eines Ökonomen als Berater der Regierung: Der Berater stellt die bestmöglichen Vorhersagen auf, er erklärt die der Politik offenstehenden Optionen und deren Konsequenzen, identifiziert Risiken und gibt die Punkte an, in denen sich die Fachleute einig sind, aber auch diejenigen, in denen sie unterschiedlich urteilen; er sucht auch - jenseits allen eigenen politischen Bestrebungen - alle Wertungen und ideologischen Verzerrungen zu identifizieren. Der Auftraggeber hört aufmerksam zu, stellt nachdenkliche Fragen, wägt die Optionen ab, befragt Fachleute anderer Gebiete und fällt dann die endgültige Entscheidung<sup>1)</sup>. Die Frage ist: Warum entspricht diese Idylle vom Herrscher und seinem weisen Ratgeber so wenig der Realität ?

Antworten auf diese Frage können gesucht werden in der langwierigen Methodendiskussion um die rechte Art der Politikberatung; in der Nationalökonomie wird diese Diskussion ausdrücklich geführt seit dem Aufkommen des modernen Interventionsstaates, obgleich sie implizit schon immer in der Struktur dieser Wissenschaft von ihren Ursprüngen im 18. Jahrhundert an begründet war. Diese Methodendiskussion ist schwer zu trennen von der Auswertung der praktischen Erfahrungen, die mit dem Prozeß der Beratung, vor allem aber mit institutionalisierten Beratungsgremien gemacht wurden; umgekehrt führen bestimmte methodische Konzeptionen auch zu Vorschlägen einer bestimmten Regelung und Institutionalisierung der wissenschaftlichen Beratung. Ja Beratungsvorgänge sind selbst wieder Gegenstand wissenschaftlicher Analysen, nicht nur im heute modischen Sinne einer Wissenschaft von der Wissenschaft, sondern auch ganz einfach im Sinne einer erfahrungswissenschaftlichen Erklärung des Verhaltens wissenschaftlicher Berater und ihrer politischen Klienten.

Im folgenden sollen daher sowohl wissenschaftstheoretische Grundlagen-  
diskussionen als auch systematisierte Beobachtungen von Beratungspro-  
zessen auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik beachtet  
werden.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß das Eingriffsfeld des politischen  
Akteurs ein äußerst komplexes, sich historisch wandelndes und offenes,  
d.h. nicht von störenden Einflüssen abschirmbares System "Gesamtwirt-  
schaft" darstellt. Das System "Gesamtwirtschaft" ist auch kaum los-  
gelöst vom Prozeß der Politikformulierung analysierbar: Die politischen  
Instanzen reagieren auf Veränderungen der Wirtschaftslage mit und ohne  
Beratung und der Berater selbst wird zu einer politischen Teilinstanz  
- allerdings innerhalb eines komplizierten Geflechts verschiedenster  
politischer Akteure und Vorgänge. Daß somit die Anwendung seines  
Wissens seinen Erfahrungsgegenstand selbst verändert, dürfte nicht nur  
für die Wirtschaftswissenschaften, sondern für die Humanwissenschaften  
insgesamt schlechthin charakteristisch sein.

## II. Wissenschaftstheoretische Konzeptionen der Politikberatung.

### 1. Wissenschaftliche Beratung als Expertokratie ?

Für das Verhältnis von Wissenschaftler und Politiker sind recht ver-  
schiedene Vorschläge gemacht und im Laufe der Zeit unterschiedliche  
Lösungen praktiziert worden. Dies gilt selbst dann, wenn man von der  
gemeinsamen Grundidee ausgeht, daß der wissenschaftliche Berater nur  
Inhaber eines intersubjektiv überprüfbaren Fachwissens ist, der Politiker  
nur ein Inhaber von Gestaltungsmacht, der keine Fachkenntnisse besitzt,  
aber ideologisch begründete Zielvorstellungen verwirklicht sehen möchte.  
Eine Auffassung, die der Wissenschaft hier die umfassendste Rolle ein-  
räumt, beruht auf der Hoffnung, daß sich politische Streitfragen auf  
die Dauer durch den Fortschritt der Wissenschaft entideologisieren  
lassen. Tendenziell ist also der Wissenschaftler zuständig für die  
rechte Gestaltung der politischen Maßnahmen: Politik wird unter seinem  
Einfluß die gesellschaftlichen Verhältnisse immer weiter verbessern.

Systematisch gesehen, wird diese Sicht in der deutschen Literatur mit dem Namen von Helmut Schelsky verbunden und als "technokratisches" Beratungsmodell gekennzeichnet<sup>2)</sup>. Historisch herrschte eine solche progressistische Auffassung von den Möglichkeiten einer Wirtschaftspolitik des Staates, welche das öffentliche Interesse immer besser verwirklicht, in den Anfängen des liberalen Interventionismus vor, gut untersucht für die Vereinigten Staaten von Amerika<sup>3)</sup>.

Diese Betonung der besseren Einsicht des Fachwissenschaftlers und des durch Wissenschaft ermöglichten politischen Fortschritts besteht in einiger Hinsicht nicht ganz zu unrecht: Der Berater hat nicht einfach nur politisch gestellte Aufgaben hinzunehmen, sondern kann die Problemformulierung in mancher Hinsicht verbessern. So kann er vernachlässigte Zusammenhänge einbringen und auf nicht beabsichtigte Nebeneffekte von Maßnahmen aufmerksam machen; er kann gesetzte Ziele als Intermediärziele kritisieren, welche die Erreichung von höher bewerteten eigentlich gemeinten Zielen unzulänglich oder gar falsch indizieren. Er kann Widersprüche und Unvereinbarkeiten in der Aufgabenstellung aufdecken. Letztlich findet aber eine solche Erweiterung der Einsichten da ihre Grenze, wo Wertsetzungen nur noch legitimiert werden können unter Berufung auf ein politisches Mandat: Gleichsam "letzte" Ziele oder auch Vorlieben und Abneigungen gegen bestimmte Instrumente des Handelns fallen nicht in die Zuständigkeit des fachwissenschaftlichen Beraters.

Damit ist nicht ausgeschlossen, daß der Fachwissenschaftler die Probleme unter seiner speziellen Perspektive sieht, indem er bestimmte Aspekte auswählt. So legt die medizinische Perspektive es nahe, soziale Verhältnisse vorwiegend unter gesundheitlichem Aspekt zu sehen. Die ökonomische Perspektive legt es nahe, vorwiegend solche Vorgänge zu untersuchen, welche die Effizienz des Einsatzes gesellschaftlicher Ressourcen stark beeinflussen, und bei der Beachtung mehrerer Ziele ein rationales Abwägen zwischen Zieleinbußen (Kosten) und Zielverbesserungen (Nutzen) zu verlangen. Der Berater bleibt in seinen Aussagen dennoch beschränkt auf objektiv überprüfbare Wirkungen von Maßnahmen, wenn auch notwendigerweise auf ausgewählte Wirkungen; denn die Gesamtheit aller Wirkungen ist schlechthin nicht erfaßbar. Er wird geneigt sein, die Auswahl

der Perspektive zu beeinflussen, wenn eine Möglichkeit dazu besteht. Der Ökonom wird damit zum Anwalt für, oder positiver gesagt, zum Wächter über Effizienz und Rationalität.

## 2. Beratung als Vermittlung sozialtechnologischer Informationen.

Bringt der Berater eine bestimmte Perspektive ein, so kann ihm dennoch aufgegeben werden, andere Gesichtspunkte mit zu beachten oder gar in den Vordergrund zu stellen - womit seine spezifischen Fertigkeiten allerdings nicht so gut ausgenutzt werden. Akzeptiert er j e d e solche Aufgabenstellung, so dient er als bloßer Informant; auch wo das nicht der Fall ist, wird seine - eventuell selektiv gesehene - Aufgabe nur darin zu sehen sein, daß er die Informationsgrundlagen der Politik verbessert. Diese Beschränkung auf die Lieferung von Sachinformationen trägt dem alten Postulat von Max Weber nach Wertfreiheit (der Aussagen, nicht der sogenannten Wertbasis) voll Rechnung. Wegen der Indienstnahme des Beraters für von außen willkürlich gesetzte Ziele wird diese Auffassung von Beratung gern als "dezisionistisch" gekennzeichnet<sup>4)</sup>. Unter Aufgabe des technokratischen Führungsanspruchs der Wissenschaft wird diese Rollenteilung zwischen Auftraggeber und wissenschaftlichem Informanten wissenschaftlichen Idealen der Objektivität und Neutralität gerecht. Erst aus dem Beratungsauftrag ergibt sich dabei, in welche Richtung man die gespeicherten Informationen aller vorhandenen fachwissenschaftlichen Aussagen abzusuchen hat und - bei fehlender Informationsgrundlage - wie zweckgerichtete Forschung betrieben werden soll. Nun gibt es aber nicht für jedes politische Gestaltungsproblem sichere und alle Fragen abdeckende, sozusagen abrufbare Informationen - und diese sind auch nicht ad hoc genügend schnell zu erlangen. Viele Informationen, besonders solche über Vorgänge in komplexen offenen Systemen, sind zudem nur unter bestimmten Voraussetzungen zuverlässig. So wissen wir von Aussagen über eine volkswirtschaftliche Globalsteuerung, daß sie nur gelten, wenn Unternehmer und Konsumenten ihre Erwartungen über Preise und Einkommen in bestimmter Weise bilden. Aussagen über zu erwartende oder angestrebte große gesellschaftliche Änderungen entbehren



sogar überhaupt in mancher Hinsicht einer objektiven erfahrungswissenschaftlichen Grundlage. Bekanntlich hat Karl Popper deshalb vorgeschlagen, nur wissenschaftlich zu untermauernde Politiken geringerer Reichweite zu praktizieren (piece-meal social engineering). Beratung deckt dann immer nur ein relativ kleines Eingriffsfeld ab, sie entbehrt der Breite und der Systematik, d.h. der Einordnung in ein Gesamtgefüge beratender Aussagen. Wegen der begrenzten Informationsmöglichkeiten wurde von Lindblom<sup>5)</sup> sogar vorgeschlagen, der politischen Praxis des "muddling through", des Vorantastens in kleinen Schritten, zu folgen; damit würde dann der Bedarf an Beratung auf ein Minimum begrenzt.

Für die Empfehlung, eine Folgeabschätzung nur für kleine Schritte vorzunehmen, gibt es noch weitere Gründe, nämlich die Zersplitterung der politischen Zuständigkeiten, die Heterogenität der Wertvorstellungen aller Beteiligten und das Fehlen umfassender konsistenter Wertvorstellungen überhaupt. Die progressistische Idee eines einheitlichen und eindeutigen öffentlichen Interesses oder Gemeinwohls und der weitreichenden Steuerungsmöglichkeiten hat sich als praktisch nicht durchführbar erwiesen. An ihre Stelle trat eine Fragmentierung der Kompetenzen, ein Pluralismus der Wertungen und ein Inkrementalismus (Ausdruck nach Lindblom) der kleinen Maßnahmen. In einer solchen Umgebung spielt der Berater, wenn er sich nur als dezisionistischer Auftragnehmer versteht, eine recht inferiore Rolle. Um Einfluß durch objektive, wenn auch fachlich einseitige Informationstätigkeit zu gewinnen - und damit der Beratung überhaupt größere praktische Bedeutung zu verleihen, muß der Wissenschaftler sich Positionen im politischen Prozeß verschaffen. Er ist damit in die vielen Schritte, die der Realisierung einer Maßnahme vorangehen - von der Strukturierung der Probleme bis hin zur Organisierung der Durchführung von Maßnahmen (Implementierung) - eingeschaltet. In der Tat sind die professionellen Ökonomen in den westlichen Industrieländern immer mehr auch zu Propagatoren ihrer eigenen Perspektiven und ihres fachlichen Expertentums geworden, und sind sich dessen auch bewußt<sup>6)</sup>. Sie beeinflussen die Beratungssituation und die Gestaltung des Beratungsauftrages. Das schließt nicht aus, daß sie sich weiterhin in ihren Aussagen

über die Eignung von Maßnahmen oder über Maßnahmefolgen strikt informativ verhalten, also dem Kriterium erfahrungswissenschaftlicher Überprüfbarkeit unterwerfen, aber dies deckt ihre gesamte Tätigkeit eben nur in einem geringen Maße ab.

### 3. Beratung als praktische Interaktion zwischen Politik und Wissenschaft.

Konzentriert man sich auf das Verhältnis Berater/Klient, so wird der Berater aus den genannten Gründen in allen Stadien des Entscheidungsprozesses tätig. Er interagiert mit dem Auftraggeber bei der Formulierung der Aufgabe, der Ableitung vorläufiger Optionen, bei der vielleicht nötigen Korrektur der Aufgabenstellung, bei der ausführlichen Ausarbeitung von Maßnahmen und schließlich bei der organisatorischen Umsetzung und bei einer späteren erneuten Revision der Maßnahmen. Von Habermas ist dieses Beratungsmodell zur Abhebung von der dezisionistischen Vorstellung des Auftrags und seiner informativen Erledigung als pragmatistische Form der Beratung gekennzeichnet und ausführlich beschrieben worden<sup>7)</sup>.

Die Bestandteile solcher Beratungsprozesse und die Stadien, die solche Prozesse eines kritischen Wechselgesprächs durchlaufen, sind in der Fachliteratur verschiedentlich geschildert worden. Als Beratungsbeitrag der Ökonomen haben sich dabei nicht nur theoretisch-technologische Aussagen über Maßnahmen und ihre Folgen (wie sie im dezisionistischen Modell allein auftreten), sondern auch theoretisch-normative Aussagen der Klärung und Systematisierung wertender Aussagen und "entscheidungstheoretische" Aussagen einer Logik des Handelns erwiesen<sup>8)</sup>. Typische Abfolgen im Beratungsprozeß sind etwa Problempräzisierung - Zielinterpretation - Situationsbeschreibung - Ermittlung geeigneter Handlungen - Entwicklung von Programmen und Darstellung in klientenfreundlicher Sprache. Es vollzieht sich also ein praktischer Lernprozeß zwischen den Beteiligten. Kommerzielle Wirtschaftsberater haben die Kunst der Gestaltung dieses Prozesses bis in die banalsten Einzelheiten vor allem der Projekt- und Ergebnispräsentation sehr weit entwickelt.

Auf eine Integration politischer Teilprobleme zu größeren Politikkonzeptionen und eine Systematisierung der Rolle wissenschaftlicher Beratung muß hierbei weitgehend verzichtet werden, da man nur die im politischen Prozeß sich bietenden Gelegenheiten zur Beratung ausnutzt oder zu schaffen sucht und da im Beratungsdialoq wissenschaftlich überprüfbare und wertende Aussagen sich immer wieder neu vermischen.

#### 4. Beratung als ideologisches Engagement.

Die beschriebene aktive Einschaltung des Beraters in politische Vorgänge der Erarbeitung von Maßnahmen kann zwar im Prinzip die Wissenschaftlichkeit der von ihm erstellten Expertisen intakt lassen, birgt jedoch die Gefahr einer verstärkten Ideologisierung. Auf ideologische Ausrichtungen als Folge fachwissenschaftlich spezialisierter Perspektiven wurde schon hingewiesen. Am Beispiel der Ökonomie: Effizienz- und Rationalitätsgesichtspunkte werden herausgestellt; marktliche Lösungen werden besonders intensiv untersucht; die Dominanz partikulärer Interessen gegenüber Lösungen, die jedermann nützen, wird kritisiert u.ä.m. Die meisten Ökonomen werden nicht beanspruchen, selbst die richtigen Ziele aus wissenschaftlichen Analysen gesellschaftlicher Prozesse ableiten zu können; sie setzen aber sicher unterschiedliche Akzente bei der Abwägung von Verteilungsfragen und Effizienzfragen, bei der Untersuchung der Auswirkungen von Staatseingriffen u.ä.m. Wenn diese Unterschiede von Politikern ausgenutzt und von Massenmedien aufgebläht werden, entsteht der Eindruck einer Zerstrittenheit der ganzen Profession. Solche Eindrücke haben die Chancen der Ökonomen, als maßgeblicher Berater mit herangezogen zu werden, sicher vielfach verschlechtert. Hierzu hat auch gerade die fachliche Ausrichtung auf Probleme der formalen Vernunft, der Beschränktheit der verfügbaren Mittel, der Unvereinbarkeit von Zielen mit beigetragen - Aspekte, die beim ökonomischen Laien und besonders beim Politiker Unbehagen schaffen: Die Ökonomie ist und bleibt eben eine warnende Wissenschaft, unfreundlicher (mit Carlyle) gesagt: eine dismal science.

Das ideologische Element gewinnt da an Gewicht, wo die Wissenschaft die Fähigkeit zur Gewinnung der rechten Ziele für Gesellschaft und Menschheit beansprucht, so z.B. in der neomarxistischen Konzeption von Habermas, die den Pragmatismus der Beratung in Richtung auf die historisch unvermeidliche Emanzipation des Menschen von den herrschenden sozialen und ökonomischen scheinbaren "Sachzwängen" zu überwinden sucht. Ökonomen, die ihr erkenntnisleitendes Interesse so verstehen, überschreiten bei weitem die aus interdisziplinärer Arbeitsteilung erwachsende und unvermeidliche, aber sehr begrenzte fachgebundene Ideologisierung des Beraters. Sie gelten dann als "Alternativprofessoren", und die öffentliche Meinung schreibt die so entstehenden krassen Unterschiede bei der Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lage und bei den vorgeschlagenen Problemlösungen den verschiedenen Weltanschauungen zu, die Berater nun eben vertreten. Es ist leicht zu sehen, daß durch solche Vorgänge das Ansehen des Faches leiden und seine Bedeutung als Hilfsmittel effektiver Politikgestaltung zurückgehen muß.

##### 5. Beratung als Entwicklung und Umsetzung systemarer Konzepte.

Ein Vorteil des Engagements zugunsten bestimmter grundlegender Wertvorstellungen liegt darin, daß damit der Beratung, ja der gesamten Forschung, eine an den Bedürfnissen praktischen Handelns orientierte einheitliche Ausrichtung gegeben wird. Diese läßt sich jedoch nicht nur durch ein Abgehen vom wissenschaftlichen Objektivitätsideal erreichen; vielmehr kann der beratende Wissenschaftler sich zu wertenden Vorentscheidungen bekennen, welche Grundanliegen der Gesellschaft in bestimmter Weise definieren, und, wenn sie überdies instrumentelle Vorlieben oder Wirkungsvermutungen enthalten, eine geschlossene Konzeption der Gesellschaftsgestaltung bilden. Beratung ist dann immer umfassend oder doch auf ein System umfassender Aussagen bezogen, welches zugleich sicherstellt, daß wissenschaftliches Bemühen sich nicht beliebig,

sondern nur im Dienste wichtiger Bedürfnisse der Gesellschaft entfaltet. Diese neonormativistische Auffassung ist vor allem von G. Weisser und seinen Schülern vertreten worden<sup>9)</sup>. Allerdings ist es nie gelungen, solche geschlossenen Konzeptionen aus einer widerspruchsfreien operationellen Formulierung von Grundanliegen zu entwickeln. Eine dazu nötige Finalisierung der Forschung würde, wenn allgemein durchgeführt, kaum legitimiert werden können; sie würde auch voraussetzen, daß man schon weiß, welche Ergebnisse von welcher Ausrichtung der Forschung zu erwarten sind. Das neo-normative Konzept benutzt durchaus auch objektiv auf ihre Eignung überprüfbare Sozialtechnologien, bettet diese aber, um einen maximalen Beratungserfolg zu sichern, in ein vorab aufzustellendes System aus Zielen und systemadäquaten Mitteln ein. Damit wird die im Dezisionismus offen bleibende Frage der Wertbasis, der Auswahl sozial dringender Probleme und vor allem Problemaspekte, grundsätzlich beantwortet.

Verzichtet man auf die fragwürdige Systembildung, die letztlich sogar auf eine Koordinierung jeder Beratungsaktivität hinauslaufen würde, so kann durchaus der Erarbeitung eines Ratschlages das Bekenntnis zu dem Anliegen, dem der Ratschlag dienen soll, vorangestellt werden, etwa, nach der Vorgehensweise von Myrdal<sup>10)</sup>, indem der Sozialwissenschaftler sich dazu bekennt, der Notlage bestimmter Bevölkerungsschichten abhelfen zu wollen. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, daß es in konkreten Beratungssituationen ohnehin zumeist nicht um Grundanliegen im Sinne "letzter", nur axiomatisch einführbarer, Zielvorstellungen geht, sondern um Teilfragen und begrenzte, wenn auch aufklärungsbedürftige, Zwecke. Daß der Berater sich dabei unvermeidlich in den Dienst bestimmter Anliegen stellt, ob diese nun vom Auftraggeber oder auch vom Berater selbst in den Beratungsprozeß eingebracht werden, ist unvermeidlich. Die ethische Frage, welchen Interessen man als wissenschaftlicher Berater eigentlich überhaupt dienen darf, muß und kann dabei nicht durch Einbettung in große gesellschaftspolitische Konzeptionen beantwortet werden; sie ist eine Frage der ethischen Verantwortung des Fach-

wissenschaftlers<sup>11)</sup>, seines u.a. von Jöhr und Singer ausdrücklich geforderten Bekenntnisses zu den vertretenen Werten<sup>12)</sup> und seiner Kenntnis der Zusammenhänge zwischen den zu verfolgenden Zielen.

Es mag sein - und dies ist forschungspolitische Realität - daß legitimierte politische Entscheidungsträger die freie Entscheidung des wissenschaftlichen Beraters einzuengen wünschen, damit nicht "falsche Interessen", z.B. bloße wissenschaftliche Neugier unter Außerachtlassung gesellschaftlicher Risiken, zur Geltung kommen. Auch ist selbst bei bekenntnishafter Voranstellung von Grundanliegen, die mit denen des Auftraggebers konform sind, nicht auszuschließen, daß der vom Berater erarbeitete Vorschlag auch dessen nicht geoffenbarten Vorlieben entspricht. Ganz im Gegensatz zum neonormativistischen Beratungskonzept müßten dann Vorkehrungen getroffen werden, welche die eigenmächtige Berücksichtigung von Wertvorstellungen verhindern und ihn insoweit zur "Wertabstinenz" zwingen<sup>13)</sup>, Solche eigenen Vorstellungen kommen nämlich im Ableitungszusammenhang, z.B. gutachterlicher Aussagen, durchaus nicht ohne weiteres zum Vorschein, da sich in praxi die Vorstellung von einem axiomatisch-deduktiven Aussagensystem, das von Grundwerturteilen und soziotechnischen Sätzen ausgeht, nicht halten läßt. Auch hier bleibt ein wahrer Kern: Die Offenlegung von nicht im Auftrag enthaltenen Wertungen da, wo sie unvermeidlich eingeführt werden, ist zur Wahrung von Wissenschaftlichkeit erforderlich. Auch ist der Bereich wertender Aussagen bei der Beratung ein viel weiterer, als oft angenommen, da oft Unvollkommenheiten der Information durch Wertungen überbrückt werden müssen: Welche Risiken, die bei der Realisierung von Maßnahmen eingegangen werden, sind noch erträglich? Welche Zusammenhänge können als genügend theoretisch und empirisch abgesichert unterstellt werden? Haben nicht gewisse wirksame Maßnahmen mögliche negativ zu bewertende Langzeiteffekte zur Folge? Verderben nicht z.B. pekuniäre Anreize für Blutspender auf die Dauer die intrinsische Motivation zu freiwilliger sozialer Hilfswilligkeit? Schon das Verschweigen solcher Gesichtspunkte bedeutet ja, daß die Ratschläge des Beraters eine einseitige Tendenz auf-

weisen, auch wenn ihm dies vielleicht nicht einmal bewußt ist (und der Fachgelehrte hat in mancher Hinsicht durchaus ein eingetengtes Bewußtsein).

Auch hier zeigt sich, wie wichtig der institutionelle Kontext ist, in dem sich Beratung vollzieht: Die in der Methodendiskussion aufgeworfenen Fragen der Expertenmacht, der Objektivität, der Praktikabilität, der Wirksamkeit und der ideologischen Gefährdung von Beratung sind durch wissenschaftstheoretische Überlegungen allein nicht zu lösen. Wir brauchen Informationen darüber, wie sich die Einordnung der Beratung in den politischen Prozeß, ihre Kanalisierung durch staatliche Regelungen, vor allem gesetzlicher Art, die Art der Rekrutierung von Beratern durch politische Organe, in einem Wort die Institutionalisierung der Beratung auswirkt auf die Beratungsergebnisse und auf die politische Wirksamkeit der Beratung. Hierüber liegen zahlreiche Erfahrungen vor, ja es existieren bereits Versuche zur theoretischen Erklärung dieser Zusammenhänge. Von diesen Erfahrungen sei daher nun die Rede.

### III. Formen der Institutionalisierung wissenschaftlicher Beratung und ihre Auswirkungen.

#### 1. Der Gestaltungsbedarf bei Beratungseinrichtungen.

Die zunehmende Komplexität und Verflochtenheit der Politikprobleme moderner Gesellschaften hat die Steuerung sozialer und ökonomischer Vorgänge erschwert und einen wachsenden Bedarf an wissenschaftlicher Beratung entstehen lassen. Ob angesichts der vielen Politikbereiche - in nationaler und internationaler Hinsicht - diese Beratung die Steuerungsfähigkeit wieder zu erhöhen vermochte, ist umstritten, da selbst zahlreiche Erfolgsberichte der verschiedenen Träger von Maßnahmen noch nichts über den Gesamterfolg der Steuerung besagen. In Wirklichkeit gibt es aber mindestens ebenso viele Äußerungen über enttäuschende Ergebnisse, sowohl vom Standpunkt der beratenden Politiker wie von dem der beratenden Wissenschaftler. Man ist sich daher bewußt, daß der Beratungsprozeß selbst in geeigneter Weise

geregelt werden muß, um möglichst gute Beratungserfolge zu sichern.

Letztlich besteht der Beratungserfolg vom Standpunkt des Auftraggebers in einer maximalen Realisierung seiner Wertvorstellungen.

Als Organisator des Beratungsvorganges wird er demnach Vorkehrungen treffen, damit die Beratung sich daran orientiert; eine bloße Überprüfung der mit Hilfe der Beratung erzielten Erfolge genügt hierzu nicht, da dem Beratenen hierzu zwangsläufig die Fachkenntnis fehlt. Er muß damit rechnen, daß der Berater dazu neigt, seine eigenen Akzente zu setzen, und entsprechende Vorkehrungen treffen, damit der resultierende Ratschlag der Experten trotz aller Mängel des Beratungsvorganges der Optimierung seines eigenen Mitteleinsatzes im Dienste seiner Ziele möglichst nahekommt. Er versucht, Objektivität der Beratung im Sinne einer Vermittlung wirklich zieladäquater Sozialtechnologien ebenso zu sichern wie Identifikation mit seinen Zielvorstellungen, muß eigentlich aber zugleich auch an die "technokratische" Funktion seines zielkritischen Beraters denken. Die praktisch benutzten Mittel zur Gestaltung von Beratungsinstitutionen sollen hier versuchsweise systematisch dargestellt und in ihren Folgen untersucht werden<sup>14)</sup>; sie beziehen sich auf

- Größe, Dauerhaftigkeit und Zusammensetzung von Beratungsorganen;
- Regeln über Informationsquellen und Kommunikationswege;
- Zuordnung von Gremien zu politischen Instanzen und Grad ihrer Abhängigkeit vom Politiker;
- Vorgaben über die Aufgabenstellung und Vorgehensweise.

Der Beratungserfolg hängt auch von Vorkehrungen und Besonderheiten auf Seiten der auftraggebenden Instanzen ab: Wie weit sind dort die organisatorischen und personellen Voraussetzungen für die Verwertung wissenschaftlicher Stellungnahmen gegeben? Besteht z.B. hinreichendes Verständnis - etwa bei Verwaltungsjuristen - für fachwissenschaftliche Argumentationen, oder existieren gar Vorurteile gegenüber bestimmten Fachdisziplinen?



## 2. Einige wichtige Gestaltungselemente.

Je dauerhafter ein Beratungsgremium konzipiert ist, desto mehr verkörpert es einschlägige Erfahrungen im Objektbereich der Maßnahmen und in der Handhabung der Beratung selbst. Andererseits bilden sich Denkgewohnheiten, geradezu Schulmeinungen, heraus, so daß erst die Einholung von Ratschlägen bei ad hoc neu zugezogenen Beratern fruchtbare Neuerungen erwarten läßt. Besonders anlässlich eines größeren Problemstaus wird man Sondergutachten oder übergreifende Enqueten dem Rat von Dauerberatern vorziehen (Beispiele aus der Bundesrepublik: Sozialenquete, Konzentrationsenquete, fachlich breit gestreute Situationserfassung durch die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel).

Für eine größere Einrichtung der Beratung spricht die Breite der einzubringenden Erkenntnisse; handelt es sich zugleich um eine Dauereinrichtung, z.B. ein Großforschungsinstitut, so kann dabei zugleich auf systematisch gesammelte Ergebnisse und akkumuliertes stark spezialisiertes Wissen zurückgegriffen werden.

Die Zusammensetzung von Beratungsgremien spielt nicht nur hinsichtlich der Breite der vertretenen Fachdisziplinen eine Rolle, sondern auch hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftlern und Praktikern, die in einem Gesellschaftsbereich besondere Kenntnisse besitzen. Sind etwa die Vertreter spezieller politischer Interessen im Gremium selbst vertreten, wie das im bundesdeutschen Sozialbeirat der Fall ist, so wird das Beratungsergebnis von der Rücksichtnahme auf deren Ziele und von deren Einsichten in soziale Besonderheiten des Eingriffsfeldes mitgeprägt; es kann sich daher auch politisch wohl leichter umsetzen lassen. Die Art der Rekrutierung der Berater und der Wechsel in der Zusammensetzung werden als Parameter eingesetzt, um Kontinuität, Vielfalt und Kooperationsbereitschaft zu beeinflussen: z.B. beschränkte Amtsdauer, Ko-Optation der Mitglieder durch das Gremium, vorgeschriebene Qualifikation oder Herkunftsinstitution der Mitglieder. Ein Beispiel für ein Rekrutierungsmerkmal bietet die starke oder gar vollständige Akademisierung mancher Gremien im deutschen politischen

System - wissenschaftliche Beiräte, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (hinfort SVR genannt) - . Diese Zusammensetzung entspringt sicher dem Streben nach wissenschaftlicher Objektivität der Beratung.

Die Stellungnahme der Berater wird stark vorgeformt, wenn die Verwendung oder die Entwicklung bestimmter Informationsgrundlagen vorgeschrieben wird. Solche "Orientierungsdaten" sollen die Aufgabe der Berater genauer eingrenzen und damit auch einer "technokratischen" Ausweitung des Beratungsauftrages vorbeugen. Es mag ferner vorgeschrieben sein, mit wem und auf welche Weise Kommunikation stattzufinden hat. Insbesondere kann ein regelmäßiger Informationsaustausch mit der auftraggebenden Instanz und eine bestimmte Darbietungsform von Vorschlägen und Lageinterpretationen vorgeschrieben werden, um die oft beschworenen Verständigungsschwierigkeiten zwischen Wissenschaftlern und Politikern<sup>15)</sup> zu überwinden. Mitwirkungsrechte bestimmter Organe oder Verpflichtungen zur Mitheranziehung bestimmter Stellen ergänzen diese Regelungen.

In engem Zusammenhang mit der kommunikativen Ausrichtung steht die organisatorische Zuordnung des Beratungsorgans innerhalb des Gesamtgefüges der politischen Instanzen. Die wichtigste Unterscheidung ist hier zwischen den von Wallich so genannten inside- und den outside-advisern zu treffen<sup>16)</sup>, also zwischen Beratungsgremien innerhalb oder außerhalb politischer Instanzen, denn die letzteren genießen eine relative Unabhängigkeit. Sie werden als eigenständige Instanz etabliert, damit sie nicht auf die partikulären Interessen und den als zu kurzfristig geltenden Zeithorizont der Politiker Rücksicht zu nehmen brauchen. Sie können somit langfristigen Perspektiven und übergeordneten Zielsetzungen eher Rechnung tragen, und sie werden dies auch tun, wenn entsprechende weitere Vorkehrungen personeller und programmatischer Art getroffen werden.

Das bekannteste Beispiel dieser Art ist der schon erwähnte Sachverständigenrat (SVR), während sein amerikanisches Gegenstück, der Council of Economic Advisers (CEA), dem Präsidenten und damit der Administration

als inside-adviser zugeordnet ist. Auch der Grad der Spezialisierung eines Gremiums hängt mit der organisatorischen Zuordnung zusammen, denn eine Zuordnung zu einem einzelnen Regierungsressort bedeutet ja, daß die für dieses Ressort charakteristischen Teilprobleme Gegenstand der Beratung sind. Auch hier kann relativ große Unabhängigkeit gewährt werden, z.B. Ko-Optation der Mitglieder, freie Problemwahl u.ä.m., wie dies auf manche wissenschaftliche Beiräte der deutschen Bundesministerien zutrifft. Am stärksten politischen Instanzen untergeordnet sind wissenschaftliche Dienste, die für Auskünfte zur Verfügung zu stehen haben, etwa wissenschaftliche Dienste des Parlaments. Auch hier gibt es stark spezialisierte Stellen, die je nach Regierungssystem sehr bedeutsame analytische Arbeit leisten, z.B. die beiden amerikanischen Budgetämter des Präsidenten und des Kongresses, die sich charakteristischerweise nicht der gleichen Prognosen der Wirtschaftsentwicklung bedienen<sup>17)</sup>, so daß sich die politische Gewaltenteilung bis in die wissenschaftlichen Methoden auswirkt.

Die Anreizstruktur für die Berater wird durch ihre organisatorische Zuordnung stark geprägt, was auf die Richtung ihrer Untersuchungen und die Art ihrer Stellungnahme nicht ohne Einfluß bleibt. Die Bindung an bestimmte Aufgaben kann nur insoweit durchschlagen, als eine Abweichung sanktioniert ist, d.h. sich auf Ansehen und Einfluß des Gremiums negativ auswirkt. Die Zuordnung der Berater beeinflusst zugleich die Kommunikationsmöglichkeiten: Ein abhängiges Organ kann sich nicht ohne weiteres mit anderen politischen Instanzen in Verbindung setzen oder an die Öffentlichkeit wenden. Beispielsweise muß die Veröffentlichung vom zuständigen Fachministerium erst genehmigt werden. Rückhalt in der Öffentlichkeit und Grad der Autonomie der beratenden Wissenschaftler bedingen einander; die Stellung des Gremiums gegenüber der Öffentlichkeit wird noch gestärkt, wenn die Regierung ihrerseits verpflichtet ist, öffentlich zum Inhalt der Gutachten Stellung zu nehmen. So enthält der Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung auch eine Stellungnahme zum vorher veröffentlichten Jahresgutachten des Sachverständigenrates. Die anfangs erwähnte Art der Rekrutierung, im Falle des Sachverständigenrates die Berufung durch den Bundespräsidenten, die Herkunft aus dem wissenschaftlichen Bereich u.ä.m. verstärkt die Unabhängig-

keit der Mitglieder. Das gleiche gilt für den nebenamtlichen Charakter der Beratertätigkeit, da der hauptberuflich tätige Berater in seinen Einkünften von der Beratertätigkeit abhängt.

Soweit nicht durch die bisher genannten Regelungen bereits die Aktivität der Berater vorgezeichnet ist, erfolgt eine weitere Einengung durch Vorgaben zur Vorgehensweise bei der Erarbeitung und der Formulierung der Stellungnahme. Da es um die Entwicklung der Lage und die Wirkungen möglicher Maßnahmen geht, werden die Maßstäbe zur Beurteilung von Ausgangslage und Maßnahmefolgen, nämlich die zu beachtenden Zielkriterien, vorgegeben. So ist der Sachverständigenrat (SVR) an im Gesetz formulierte gesamtwirtschaftliche Zielmaßstäbe gebunden. Durch die Zielbindung soll verhindert werden, daß er über die ihm gestellte Aufgabe hinausgeht oder nicht alle a priori für relevant erachteten Problemdimensionen beachtet. Natürlich bedürfen die Zielmaßstäbe der Interpretation: An welchen Indikatoren wird die Zielerreichung gemessen, was ist das anzustrebende Idealniveau eines Zieles, z.B. das Ausmaß an Preisniveaustabilität ? Wie ist im Falle von Zielkonflikten zu verfahren, wo ein Ziel nur auf Kosten eines anderen realisiert werden kann ? Der Sachverständigenrat hat hierfür das Konzept der stärkeren Beachtung des jeweils meistgefährdeten Zieles - und damit eine Methode der Zielgewichtung - entwickelt. Ermessensspielräume sollen besonders stark eingeengt werden durch das Verbot, bestimmte Maßnahmen zu empfehlen, also die Verpflichtung, alternative Möglichkeiten der Politik und der Gesamtentwicklung zu untersuchen. Da eine über das Empfehlungsverbot hinausgehende noch präzisere Vorschrift, nach welcher sich Alternativvorschläge möglichst weit voneinander unterscheiden und mit gleicher Ausführlichkeit untersucht werden sollen, schwer implementierbar ist, bleiben dem Sachverständigenrat neben der Zielinterpretation auch bei der Entwicklung von Alternativstrategien weite Spielräume<sup>18)</sup>. In der Tat ist die ausführliche Erarbeitung vieler Strategien auch bei vorgeschriebenem Zeitrahmen kaum möglich, so daß der Sachverständigenrat zumeist nur eine Handlungsmöglichkeit genauer darstellt und andere eher nur andeutet; damit kommt es praktisch doch zu einer

Empfehlung. Das Modell dieses Gremiums, das sich am Ideal objektiver wissenschaftlicher Beratung orientiert, wird oft als Beispiel für eine "dezisionistische Konzeption" angeführt, jedoch läßt sich Objektivität eben nicht so einfach garantieren.

Der amerikanische Council of Economic Advisers kommt vergleichsweise mehr dem pragmatistischen Beratungsmodell nahe. So ist im Dialog mit der Administration keineswegs eine Menge von Alternativstrategien zu entwickeln. Es existieren zwar auch - wenig präzierte - Zielbindungen aus der Employment Act von 1946, doch resultieren diese aus Bindungen des Präsidenten. Das Gremium genießt als gesetzlich etabliertes Organ und durch die Rekrutierungsweise seiner Mitglieder hohes Ansehen, so daß Stellungnahmen seiner Mitglieder in der Öffentlichkeit Beachtung finden. Sie weichen auch gelegentlich von denen der Administration ab; bei schwerwiegenden Meinungsunterschieden wird jedoch erwartet, daß man aus dem Gremium ausscheidet, so daß langfristig eine Bindung an die Politik der Regierung gewahrt bleibt.

Bei Gestaltung von Daueraufgaben kommt es schließlich noch auf die Periodizität der Stellungnahmen an. Da die von der Politik zu gestaltenden Ereignisse aber keinen so regelmäßigen zeitlichen Problemrahmen abgeben, müssen auch Stellungnahmen außerhalb des vorgeschriebenen Rhythmus möglich sein. Andererseits übt ein periodisches Neuüberdenken der Wirtschaftspolitik heilsame Zwänge aus, falls der Einfluß der Berater so weit geht, daß dadurch zugleich die Flexibilität der Wirtschaftspolitik verbessert wird.

### 3. Auswirkungen der Institutionalisierung von Beratungsorganen.

Bei der Darstellung der Gestaltungselemente wurde bereits gelegentlich gezeigt, wie die geschaffenen Regelungen sich auf die Stellungnahme des Beraters auswirken. Der Grad der Abhängigkeit und die Integration in politische Organe und Vorkehrungen zur Sicherung von Objektivität beeinflussen vor allem die Akzeptanz der politischen Instanzen gegenüber den Empfehlungen der Berater. Es ist leicht einzusehen, daß ein

Vorschlag mit umso größerer Wahrscheinlichkeit angenommen wird, je mehr bei seiner Erarbeitung die Belange des Klienten berücksichtigt und dessen Vertreter mit beigezogen wurden. Der Berater selbst kann im Rahmen der ihm vorgegebenen Regelungen abwägen zwischen einer besseren Akzeptanz oder einer Realisierung seiner eigenen vielleicht abweichenden Vorstellungen<sup>19)</sup>. An besserer Akzeptanz muß ihm umso mehr gelegen sein, je eher er den Typus des inside-adviser verkörpert.

Ein weitgehend unabhängiges Gremium hat eigentlich kaum einen direkten Auftraggeber und versucht daher stärker, seine eigenen Vorstellungen zur Geltung zu bringen, so weit das die übrigen institutionellen Vorkehrungen zulassen. Es wird dann innerhalb des politischen Apparates nur wenig Einfluß haben. Einflußreich wird eher ein in die Politik integrier-tes Gremium sein, allerdings auf Kosten der Realisierung seiner eigenen Vorstellungen. Diese Kosten sind dann nicht hoch, wenn das Gremium sich ohnehin aus solchen Wissenschaftlern rekrutiert, deren außerwissenschaftliche Neigungen die größte Affinität zu den Anliegen der beratenen politischen Instanz haben. Ansonsten aber wird in den Äußerungen stärker integrierter Berater eine gewisse Abstinenz hinsichtlich eigener Lieblingsideen zu erwarten sein.

Der Berater wird, wenn er Vorschläge vorbringt, mit deren Annahme durch den Adressaten dann rechnen können, wenn er beachtet, daß auch der Adressat Maßnahmen im politischen Raum erst durchsetzen muß. Er wird also Rücksicht auf die politische Lage und das gesamte politische System nehmen, denn in diesem System haben Vorschläge je nach ihrer Tendenz eine verschieden große, durchaus abschätzbare Chance, auch realisiert zu werden<sup>20)</sup>. Da diese Chance für die Vorschläge eines Gremiums vom Typ des Sachverständigenrates ohnehin gering ist, also direkter politischer Einfluß kaum besteht, sind die Hemmungen gegenüber der Entwicklung eigener von denen der Politiker abweichender Vorstellungen gering. Zum wichtigsten Adressaten wird die Öffentlichkeit, und Druck auf die Politik wird dann eher über die Öffentlichkeit ausgeübt - was nebenbei gesagt von der jeweiligen politischen Opposition gegebenenfalls gern ausgenutzt wird. Der Gegensatz zu dem eingangs (Abschn. I) entworfenen Bild vom weisen Herrscher und seinem Berater könnte nicht größer sein!

Mit diesen Folgerungen soll nicht dem Berater Wissenschaftlichkeit in seiner Haltung abgesprochen werden, es wird aber davon ausgegangen, daß in den Humanwissenschaften, besonders den Sozialwissenschaften, die vorliegende Evidenz oft mit verschiedenen Erklärungen vereinbar ist; daß verschiedene als relevant angesehene Merkmale einer Situation ausgewählt werden und damit Probleme verschieden gesehen werden können, und daß sich wissenschaftliche "Schulen" in dieser Hinsicht unterscheiden. Damit sind wissenschaftliche Stellungen nicht immer allein als richtig oder unrichtig einzuordnen; es ergeben sich eben Ermessungsspielräume für den Berater, ohne daß dieser seine Eigenschaft als Wissenschaftler aufgibt. Ja Beratungsgremien haben sich selbst gelegentlich als schulbildend erwiesen; man hat den zentralen deutschen und amerikanischen Beratungsgremien typische Erklärungen der Konjunkturschwankungen und typische Lösungen des Problems der Zuordnung von Instrumenten zur Realisierung bestimmter Ziele nachweisen können - Lösungen, die in der Fachwissenschaft nicht einfach schon vorgegeben waren. Schließlich sei zur Rechtfertigung unserer Überlegungen noch darauf hingewiesen, daß wir nach Erklärungen dafür suchen müssen, weshalb von Fachwissenschaftlern entwickelte Vorschläge sich manchmal durchsetzen und manchmal völlig abgelehnt werden - ein Problem, auf das abschließend näher eingegangen werden soll.

#### IV. Einige Hypothesen über die Erfolgsbedingungen wirtschaftspolitischer Beratung.

##### 1. Möglichkeiten des Erfolges.

Wie weit sich Beratung bewährt hat, ist schwer zu sagen. Es gibt hierzu viele Äußerungen positiver und negativer Art von seiten der Regierung und der Verwaltung, aber auch Hinweise der Berater selbst auf die Berücksichtigung ihrer Ratschläge in der Politik<sup>21)</sup> - oder auch Klagen über die mangelnde Resonanz. Als objektive Kriterien des Erfolges von Beratung können unterschieden werden:

- 1) Der Grad der Verbesserung bei der Erreichung der Ziele des Auftraggebers, der schwer feststellbar, vor allem aber kaum der Beratung sicher zurechenbar ist;
- 2) der Grad der besseren Zielerreichung bei den Eigenzielen des Beraters, für den noch weniger objektivierbare Anhaltspunkte existieren;
- 3) das Ausmaß, in dem vorgeschlagene Maßnahmen auch ins Werk gesetzt wurden.

Letzteres ist relativ gut feststellbar<sup>22)</sup>, gibt es doch sogar Anhaltspunkte darüber, auf welchem Wege sich ein Vorschlag letztlich durchgesetzt hat oder woran er scheiterte. Wir wollen daher Erfahrungen mit Erfolgen und Mißerfolgen der Beratung in diesem objektivierten Sinne verstehen. Um nicht in das Nacherzählen von Erfolgsgeschichten zu verfallen, wird versucht, bekannte Fälle von Erfolg und Mißerfolg als Beispiele dafür zu verwenden, daß - neben der Art, in welcher Beratung institutionell geregelt ist - bestimmte weitere Bedingungen für das Eintreten von Beratungserfolgen bedeutsam sind, ihr Fehlen also dann zum Mißerfolg führt. Sicher ist es etwas gewagt, Hypothesen über solche Bedingungen des Beratungserfolges aufzustellen - und vermutlich wird es gelegentlich Gegenbeispiele geben, da einige der vielen Bestimmungsgründe sicher nicht erfaßt wurden; aber vielleicht ergeben sich so einige vorläufige Einsichten. Es bleibe offen, wie diese dann genutzt werden; denn man kann durchaus argumentieren, ein Wissenschaftler habe sich nach bestem Wissen und Gewissen zu äußern, ohne darauf zu achten, welche Beachtung seine Äußerungen im politischen Raum finden.

## 2. Merkmale von Situationen erfolgreicher Beratung.

Beginnen wir mit Ratschlägen, die große Chancen, aber auch große Risiken mit sich bringen, z.B. Ratschläge für weitgehende Reformen der Wirtschaftsordnung. Solche Ratschläge werden am ehesten in krisenhaften Situationen Gehör finden, wo Auswege schwer aufzuzeigen



sind und wo die Menschen wenig zu verlieren haben. Das ist die große Stunde für den Aufklärer, der neue Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten aufzeigt. Obwohl es im wesentlichen auch hier um soziotechnische Informationen geht, zeigt sich in solchen Fällen doch die enorme Wirkung, die auch von solcher wertungsminimierender Beratung ausgehen kann. Die Rolle der informativen Aufklärung für Steuerungs-zwecke<sup>23)</sup> darf also nicht unterschätzt werden. In der frühen Nachkriegszeit fanden, beginnend mit der Währungsreform, Ratschläge zur Neugestaltung der Wirtschaftsordnung große Resonanz; ein Gremium wie der Wissenschaftliche Beirat bei der Wirtschaftsverwaltung, dann beim Bundesministerium für Wirtschaft beeinflusste viele Teilgebiete der Wirtschaftspolitik. Das gilt auch für die internationalen Beziehungen, besonders für die Europapolitik<sup>24)</sup>. Die mit der Freisetzung der Marktkräfte und der außenwirtschaftlichen Liberalisierung verbundenen Anpassungszwänge, Neuorientierungen und Umstellungsschwierigkeiten wurden in Kauf genommen in einer Situation, in welcher der Lebensstandard sehr niedrig war und jedermann gewillt war, auf neue Gelegenheiten wirtschaftlichen Aufstiegs zu setzen.

Für politische Unternehmer, welche durch neuartige Ideen ihre politische Position verbessern wollen, sind in solcher Lage Neuordnungsvorschläge von seiten der Wissenschaft als nützliche Argumente in der Konkurrenz der politischen Meinungen willkommen. Für die politische Propagierung der Argumente des Beraters genügt es oft schon, daß Politiker Gutachten und ähnliche Äußerungen der Wissenschaft als "Alibi" benutzen - eine oft genannte und als mißbräuchlich angesehene Funktion wissenschaftlicher Politikberatung<sup>25)</sup>. Hierfür sind allerdings weniger die großen Neuordnungsvorschläge der frühen Nachkriegszeit typisch, sondern das spätere selektive Aufgreifen wissenschaftlicher Argumentationen. Untermauern diese gerade die erwünschte politische Linie, so macht man gern von ihnen Gebrauch. So fand ein Gutachten zugunsten einer marktorientierten weltwirtschaftlichen Ordnung weiteste Beachtung der Bundesregierung und wurde im breiten Rahmen veröffentlicht, als es galt, Vorstellungen der Entwicklungsländer zu einer "Neuen Weltwirtschaftsordnung" abzuwehren.

Für die Durchsetzung marktwirtschaftlicher Neuordnungsvorschläge ab 1948 ist noch eine weitere Überlegung bedeutsam: Es gab zwar gelegentlichen ideologischen Widerstand, dieser konnte sich aber im politischen Willensbildungs- und Einflußsystem nicht durchsetzen, vermutlich, weil ihm Verbündete im System der Interessenvertretung fehlten: Es gab wenige "vested interests", soziale Gruppen, die von der Beibehaltung des Status quo profitiert hätten. Die Existenz stark ausgeprägter sowie einflußreicher und wohlorganisierter Interessen scheint demnach ebenfalls eine Rolle für die Akzeptanz von Ratschlägen zu spielen. Das würde der These von Olson entsprechen, laut welcher im Zuge der Wirtschaftsentwicklung entstehende und sozusagen ausreifende und sich verhärtende Systeme der Interessenvermittlung die Produktivitätsentwicklung schließlich lähmen, indem sie immer mehr effizienzhemmende und die Anpassungsflexibilität lähmende Maßnahmen durchsetzen<sup>26)</sup> bzw. dem entgegenwirkende Maßnahmen verhindern.

Es gibt allerdings, bezogen auf bestimmte Ratschläge, akzeptanzbegünstigende Wirtschaftslagen, insbesondere Marktsituationen, in denen auch für gut organisierte Interessen wenig zu holen ist, also Eingriffe zu ihren Gunsten wenig einbringen: Ist die Elastizität der Nachfrage in Bezug auf Preiserhöhungen hoch, so können staatliche Regelungen zugunsten der Anbieter die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten wenig ausnutzen; gleiches gilt mutatis mutandis für ein besonders elastisches Angebot. Auf rasch wachsenden Märkten sind Produzenteninteressen wenig gefährdet und im freien Markt mit am besten gewahrt, so daß die Eingriffsneigung der Politiker gering ist. Eine Ausnahme bilden Verknappungen bei Gütern, die von der Politik als für die Versorgung sozial schwacher Schichten wichtig angesehen werden. Dies zeigt, daß generalisierende Aussagen über den Zusammenhang von Marktlage und Beratungschance nur schwer zu treffen sind, wenn man auch Vermutungen der erwähnten Art mit einiger Berechtigung aussprechen kann<sup>27)</sup>. Zu beachten ist, daß diese Erwägungen für die Schaffung neuer Eingriffe bzw. deren Unterlassung ebenso gelten wie für die Rückgängigmachung etablierter

Interventionen ("Deregulierung"). Gerade bei der Deregulierung waren in den Vereinigten Staaten ökonomische Perspektiven und Ratschläge recht erfolgreich<sup>28)</sup>; Deregulierung konzentrierte sich aber auf ganz bestimmte Sektoren der Wirtschaft, was der oben geäußerten Vermutung von akzeptanzbegünstigenden Marktmerkmalen entspricht.

Analoge Überlegungen kann man für die Globalsteuerung der Konjunktur anstellen: Das hierfür entwickelte keynesianische Instrumentarium eignet sich vorwiegend für bestimmte Konstellationen von gesamtwirtschaftlicher und politischer Lage. So lassen sich Beschäftigungserfolge bei rezessiver Situation und wenig inflationären Erwartungen durch Maßnahmen vom Typ der großen Steuerreduzierung der Kennedy-Administration gut erzielen - und Politiker brauchen solche Erfolge vornehmlich in bestimmten Phasen der Legislaturperiode. Berater haben dann gute Durchsetzungschancen, während man ansonsten nicht generell von einem Erfolg stabilisierungspolitischer Beratung sprechen kann<sup>29)</sup>.

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß solche Ratschläge sich am ehesten durchsetzen, welche mit den ideologischen Vorlieben der Adressaten am besten vereinbar sind. Politiker suchen in Demokratien zwar Wahlerfolge, aber sie vertreten auch weltanschaulich inspirierte Programme. Dies ergibt sich schon daraus, daß Politiker ihr Lager zusammenhalten und daher ihren Anhängern ideologische Beheimatung bieten müssen<sup>30)</sup>. Erfolgreiche Beratung verlangt also nach ideologischer Resonanz beim Beratenen und seinen politischen Anhängern. Es braucht wohl nicht betont zu werden, daß ideologische Strömungen, schon infolge der orientierenden und entlastenden Funktion von Ideologien für Menschen in bestimmter Lage, sich mit der gesellschaftlichen Situation verändern. Deshalb ist im Einzelfall schwer zu sagen, ob die Situationsadäquanz eines Ratschlages oder seine Konformität mit zeitbedingten ideologischen Tendenzen seinen Erfolg ausmachen. Hierher gehört auch die politische Vorliebe für leicht sichtbare, einleuchtende und rasch erreichbare Ziele. So wurde in der Umweltpolitik die Ausrichtung von Standards am jeweiligen Stand der Technik sicher auch deshalb gegenüber anderen

Maßnahmen vorgezogen, weil man damit einen sichtbaren Fahrplan laufender Verbesserungen im Zeitablauf vorzeigen konnte.

Die Erfolgsgeschichte der Beratung wirkt auf die Akzeptanz wissenschaftlicher Vorschläge zurück, da viele erfolgreiche Anwendungen das Vertrauen in die Wissenschaft stärken. Auch das Ausmaß, in dem eine wissenschaftliche Disziplin zu einheitlichen Stellungnahmen gelangt, spielt hier eine Rolle. Als Erfolgskriterium kommt es hierbei auf das zu Beginn dieses Abschnitts (III.4.) genannte erste Kriterium der Erreichung der Ziele des Auftraggebers an. Jedenfalls muß der Eindruck solcher Erfolge vorherrschen.

So herrschte in den vergangenen Jahrzehnten lange Vertrauen in die Fähigkeiten keynesianischer Globalsteuerung, bis sich diese als in manchen Situationen immer schwerer anwendbar erwies. Ein Klima des Vertrauens besteht auch so lange, wie - unabhängig davon, ob dies der Politik zu verdanken ist - wesentliche gesellschaftliche Probleme wie die der Armut, der Arbeitslosigkeit und der Naturzerstörung in ihrer Größenordnung noch als leicht zu bewältigen, sprich: mit Hilfe der Wissenschaft lösbar, angesehen werden.

### 3. Anwendungen auf die Erklärung von Mißerfolgen.

Mißerfolge ökonomischer Beratung weisen ein Muster auf, das dem der Erfolge analog ist: Akzeptanz ist schwer erreichbar, wenn der Adressat viel zu verlieren hat und jegliches Risiko scheut, wenn die Stellungnahme des Wissenschaftlers nicht in die Argumentation des Politikers gegenüber der Öffentlichkeit paßt; wenn fest etablierte einflußreiche Interessen der Realisierung entgegenstehen und die Marktlage erfolgversprechende Eingriffe zugunsten dieser Interessen ermöglicht; schließlich wenn der Vorschlag ideologischen Vorlieben zuwiderläuft, oder das Vertrauen in die Wissenschaft gelitten hat. Auch hierfür seien charakteristische Fälle angeführt.

Gegen größere Reformen bestehen erhebliche Widerstände, wenn für viele politische Instanzen viel auf dem Spiele steht. Selbst kleinere Änderungen von Anreizstrukturen können wesentliche und schwer übersehbare "systeminkonforme" Veränderungen in einem verflochtenen und historisch gewachsenen System auslösen, z.B. im System der sozialen Sicherheit. Politiker und mit ihnen viele Verwaltungspraktiker aber denken "im System", können sich die andersartigen Wirkungen, die bestimmte Maßnahmen in einem veränderten System mit sich bringen, kaum vorstellen, sehen nur die Risiken von vorgeschlagenen Neuerungen, und argumentieren nur mit den Errungenschaften und bewährten Grundsätzen des Bestehenden. Die Geschichte ökonomischer Gestaltungsvorschläge ist deshalb reich an nie realisierten Ideen wie einem System der Einkommenssicherung durch negative Einkommensbesteuerung, oder einem wettbewerblich orientierten Gesundheitssystem.

Sie enthält auch genügend Fälle von in den Wind geschlagenen Warnungen, z.B. Warnungen vor einer überhaupt nicht mehr an den Arbeitsmarktaussichten orientierten Bildungspolitik. Politisch waren solche Vorschläge oder Warnungen nicht opportun; entgegen ökonomischer Sachkunde folgte man Vorstellungen, die nur die Übereinstimmung mit dem "Zeitgeist" für sich hatten. Selbst wenn Vorschläge nicht als politisch unnütz oder gar schädlich abgetan werden können, so können sie doch wichtigen Interessen zuwiderlaufen. Als Beispiel der Konformität mit industriellen Interessen sei wiederum auf eine Umweltpolitik verwiesen, die nur bei neu errichteten Industrieanlagen die Anwendung des neuesten Standes der Technik verlangt und damit den großen Bestand an umweltschädlichen Altanlagen verschont. Von Ökonomen vorgeschlagene Maßnahmen wie Emissionssteuern oder -zertifikate werden demgegenüber abgelehnt. Werden gar Maßnahmen vorgeschlagen, welche die Handlungsmöglichkeiten der Politiker selbst einschränken, so ist die Ablehnung so gut wie gewiß; denn die Politiker möchten sich alle Ermessensspielräume offenhalten, um diese je nach politischer Opportunität nutzen zu können. Daher ist eine regelgebundene Globalsteuerung der Wirtschaft kaum durchsetzbar, ja sogar bescheidenere Vorschläge wie die Indexierung der Einkommens-

steuer werden abgelehnt, nimmt man doch mit der letzteren dem Finanzminister und den Parteien die Möglichkeit, den "fiscal drag" der stillen Einkommenssteuerprogression für steigende Staatsausgaben auszunutzen oder Tarifsenkungen als Wahlgeschenke auszugeben statt als längst fällige Anpassung an Inflation und Einkommenswachstum<sup>31)</sup>. Auch die Reformfeindlichkeit in staatlichen Teilbereichen, wie dem bereits erwähnten System der sozialen Sicherheit, oder der Widerstand gegen Deregulierung und Liberalisierung hängen mit etablierten Interessen zusammen - in diesen Fällen mit den Interessen spezialisierter Bürokratien, die im bestehenden System am besten gewahrt sind, oder den Interessen bestimmter Wirtschaftsbereiche, die durch bestehende Regulierungen oder außenwirtschaftlichen Protektionismus geschützt sind.

Schließlich verstoßen viele Vorschläge der Ökonomen gegen ideologische Vorlieben, ja gegen tief verankerte Wertvorstellungen. So ist z. B. eine besonders gezielte und doch sparsame Versorgung einkommensschwacher Schichten mit "meritorischen" Gütern, d.h. solchen, die sie nach politischem Urteil unbedingt konsumieren sollten, gut möglich, indem man Gutscheine ausstellt, im übrigen aber Angebot und Nachfrage nach diesen Gütern über den Markt steuert. Die Gutscheine berechtigen dann zur verbilligten Anmietung von Wohnungen, zum Besuch von Bildungseinrichtungen, zur Teilnahme an kulturellen Veranstaltungen, zur Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen. Es fällt auf, wie wenig von diesem Instrument Gebrauch gemacht wird, weil nach verbreiteten Wertvorstellungen Güter dieser Art überhaupt nicht den Marktgesetzen unterliegen sollten, da sie "keine Waren" seien. Ebenso wenig wie der Marktmechanismus ein beliebtes Instrument darstellt, sind ökonomisch orientierte Zielvorstellungen wie das Ziel effizienter Ressourcenverwendung leicht zu vermitteln. Es ist schwer einsichtig, auf welche Weise solche Mechanismen wie der Markt oder marktanaloge Institutionen sinnvolle Wirkungen entfalten, oder warum man überhaupt Effizienzgesichtspunkten Rechnung tragen sollte.

Was das Vertrauen von Politikern und Öffentlichkeit in die ökonomische Fachdisziplin angeht, so haben Mißverständnisse über die

Möglichkeiten wissenschaftlicher Prognosen und die Empfehlung geeigneter Maßnahmen sowie die Verwechslung erfahrungswissenschaftlicher und ideologisch engagierter Beratung (vgl. oben Abschn. II) dazu geführt, daß das Vertrauen in die ökonomische Wissenschaft bei steigendem Beratungsbedarf im letzten Jahrzehnt abgenommen hat. Aussagen der Ökonomen wurden der Öffentlichkeit als absolute Vorhersagen, unbedingte instrumentelle Empfehlungen und weltanschauliche Meinungen vermittelt, da nur diese Art von Aussagen journalistischen Aufmerksamkeitswert zu haben scheinen. In der Vermittlung der komplexen Aussagebedingungen der Ökonomie und ihrer unbehaglichen Wahrheiten ist die Geschichte ökonomischer Beratung oder besser Aufklärung gegenüber Politik und Öffentlichkeit ganz deutlich eine Geschichte von Mißerfolgen. Vielleicht läßt sich aber doch einiges aus diesen Mißerfolgen lernen ?

## Anmerkungen

- 1) So RIVLIN (1987), S. 1.
- 2) So etwa bei LOMPE (1966), Kap. III.
- 3) Siehe die Rolle des neutralen progressiven Experten bei NELSON (1987), S. 52-54.
- 4) So von HABERMAS (1964), S. 413. Zur fachwissenschaftlichen Kritik des Dezisionismus vgl. BORNER (1975), S. 75-122.
- 5) LINDBLOM (1968).
- 6) Siehe etwa die professionellen Ratschläge von LEMAN und NELSON (1981).
- 7) HABERMAS (1964), S. 413 ff.
- 8) Näher ausgeführt bei FLEISCHMANN (1966). Siehe dortselbst auch Ausführungen über Phasen des Beratungsvorganges.
- 9) Siehe WEISSER (1960) und LOMPE (1966), Kap. X.
- 10) Siehe seine gesammelten Arbeiten zum Wertungsproblem: MYRDAL (1958).
- 11) Zu diesem ethischen Aspekt siehe v.NELL-BREUNING (1970).
- 12) JÖHR und SINGER (1964).
- 13) Vgl. die Darstellung eines Beratungstyps, der eigene Werturteile des Beraters möglichst weit ausschließt, bei ZIMMERMANN (1968).
- 14) Beschreibende Zusammenstellungen von Beratungsinstitutionen unter anderen Gesichtspunkten sollen hier nicht nachvollzogen werden. Zu einem Überblick über die Verhältnisse in der Bundesrepublik siehe LOMPE (1987), S. 85-121.
- 15) Zu den letzteren siehe die Beiträge in dem Sammelband GREIFENHAGEN und PRÄTORIUS (1979).
- 16) WALLICH (1968), S. 349 f.
- 17) RIVLIN (1987), S. 3.
- 18) Zur näheren Beschreibung siehe GÄFGEN (1973), S. 70 ff.



- 19) Eine daraus erwachsende Theorie des Verhaltens von Beratern findet sich bei WALLICH (1968), S. 369 ff.
- 20) Zu den Hemmnissen der Realisierbarkeit siehe GAFGEN (1976).
- 21) Vgl. BOLTE (1978).
- 22) Für einen seltenen Versuch, die Korrelation zwischen Ratschlag und legislativer Entscheidung zu überprüfen, sei verwiesen auf WILHELM (1968).
- 23) Ihre Bedeutung wurde besonders gewürdigt von ALBERT (1972).
- 24) Dargestellt bei ZELLENTIN (1966).
- 25) Zur Alibifunktion und der Veröffentlichung wissenschaftlicher Stellungnahmen zum politisch genehmen Zeitpunkt siehe DREITZEL (1966).
- 26) OLSON (1982).
- 27) Für einen Versuch, empirische Elastizitäten mit der Realisierungschance von Deregulierungsvorschlägen in Verbindung zu bringen, siehe BLANKART (1979).
- 28) Zur Erfolgsgeschichte der Ökonomen auf dem Gebiet der Deregulierung vgl. NELSON (1987), S. 60 ff.
- 29) Zu deren Problemen siehe den Sammelband von SCHNEIDER (1968).
- 30) Zu einer solchen Rolle der Ideologie für politische Parteien vgl. BONUS (1982).
- 31) Auch hier kann auf das Schicksal eines Gutachtens des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Wirtschaft über Indexierung verwiesen werden.

Literaturverzeichnis

- ALBERT, H. (1972), Aufklärung und Steuerung - Gesellschaft, Wissenschaft und Politik in der Perspektive des kritischen Rationalismus, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 17. Jg., S. 11-30.
- V. BECKERATH, E., und GIERSCH, H. (Hrsg.) (1963), Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Berlin.
- BLANKART, B. (1979), Towards an Economic Theory of Advice and Its Application to the Deregulation Issue, Diskussionsbeiträge Volkswirtschaftslehre der Hochschule der Bundeswehr, München.
- BOLTE, K. M. (1978), Die Arbeit der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 23. Jg., S. 264 ff.
- BONUS, H. (1982), Information und Emotion in der Politikberatung - zur politischen Umsetzung eines wirtschaftstheoretischen Konzepts, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 138, S. 1-21.
- BORNER, S. (1975), Wissenschaftliche Ökonomik und politische Aktion - Eine politische Ökonomie der professionellen Beratung der Wirtschaftspolitik, Bern und Stuttgart.
- DREITZEL, D. (1966), Die Bundesregierung und ihre Wissenschaftler, Atomzeitalter, S. 295 ff.
- FLEISCHMANN, G. (1966), Nationalökonomie und Sozialwissenschaftliche Integration, Tübingen.
- GAFGEN, G. (1973), Vom Dilemma des Gesetzesauftrages - Das Konzept der Alternativstrategien, in: Molitor, R. (Hrsg.), Zehn Jahre Sachverständigenrat, Frankfurt am Main, S. 58-79.
- (1976), Politische Ökonomie und Lehre von der Wirtschaftspolitik: Zur Realisierbarkeit wirtschaftspolitischer Vorschläge, in: Körner, H., et. al. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik - Wissenschaft und politische Aufgabe, Bern und Stuttgart.

- GREIFFENHAGEN, M., und PRATORIUS, R. (Hrsg.) (1979),  
Ein mühsamer Dialog, Köln und Frankfurt.
- HABERMAS, J. (1964), Wissenschaft und Politik, Offene Welt.
- JÖHR, W. A. und SINGER, H. W. (1964), Die Nationalökonomie  
im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl.,  
Göttingen.
- LEMAN, Ch. K., und NELSON, R. H. (1981), Ten Commendments  
for Policy Economists, Journal of Policy Analysis  
and Management, 1, S. 97-117.
- LINDBLOM, Ch. E. (1968), The Policy-Making Process,  
Englewood Cliffs.
- LOMPE, K. (1966), Wissenschaftliche Beratung der Politik,  
Göttingen.
- (1987), Sozialstaat und Krise - Bundesrepublikanische  
Politikmuster der 70er und 80er Jahre, Frankfurt.
- MYRDAL, G. (1958), Value and Social Theory. A Selection  
of Essays on Methodology, Paul Streeten (Hrsg.),  
London.
- V. NELL-BREUNING, O. (1970), Wirtschaftswissenschaft in  
politischer Verantwortung, in: ders., Aktuelle  
Fragen der Gesellschaftspolitik, Köln.
- NELSON, R. H. (1987), The Economics Profession and the Making  
of Public Policy, Journal of Economic Literature, 24,  
S. 49-91.
- OLSON, M. (1982), The Rise and Decline of Nations: Economic  
Growth, Stagflation, and Social Rigidities, New Haven u.a.
- RIVLIN, A. M. (1987), Economics and the Political Process,  
American Economic Review, 77, S. 1-9.
- SCHNEIDER, H. K. (Hrsg.) (1968), Grundsatzprobleme wirt-  
schaftspolitischer Beratung. Das Beispiel der  
Stabilisierungspolitik, Schriften des Vereins für  
Socialpolitik, N. F., Band 49, Berlin.

- WALLICH, H. C. (1968), The American Council of Economic Advisers and the German Sachverstaendigenrat: A Study in the Economics of Advice, Quarterly Journal of Economics, 82, S. 349-379.
- WEISSER, G. (1960), Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher Betrachtung, in: v. Beckerath und Giersch (1960), S. 16-31.
- WILHELM, W. (1968), Wissenschaftliche Beratung der Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin u.a.
- ZELLENTIN, G. (1966), Wissenschaft und Europapolitik der Bundesregierung, Politische Vierteljahresschrift, 7.Jg., S. 180 ff.
- ZIMMERMANN, H. (1968), Wirtschaftspolitische Beratung unter Wertabstinenz, Zeitschrift für Nationalökonomie, 28, S. 305-340.