



**Zur Politischen Ökonomik der
wirtschaftspolitischen Beratung:
Der Sachverständigenrat als ordnungs-
politisches Gewissen?**

Lars P. Feld

18/07

Freiburger **Diskussionspapiere**
zur Ordnungsökonomik

Freiburg **Discussionpapers**
on Constitutional Economics

Institut für allgemeine Wirtschaftsforschung
**Abteilung Wirtschaftspolitik und
Ordnungsökonomik**

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Lars P. Feld*

Zur Politischen Ökonomik der wirtschaftspolitischen Beratung: Der Sachverständigenrat als ordnungspolitisches Gewissen?

1. Einleitende Bemerkungen

Nabelschau von Ökonomen scheint unergiebig für die Lösung wirtschaftspolitischer Probleme. Dies zeigen nicht zuletzt der so genannte „neue Methodenstreit“ (Bräuninger, Haucap und Muck 2011, Caspari und Schefold 2011, Feld und Köhler 2011) um die Ausrichtung der Volkswirtschaftslehre in Deutschland oder die Diskussion um die Sinnhaftigkeit von Rankings (Frey und Rost 2010, Osterloh und Frey 2015). In diesem Methodenstreit, der sich an der Neubesetzung von Lehrstühlen der Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln entzündete, standen die Mathematisierung ökonomischer Analyse, die Rolle der Ordnungsökonomik sowie die Bedeutung von Institutionenkenntnissen im Mittelpunkt der Diskussion. Obwohl dabei die Bedeutung formaler theoretischer und empirischer Analyse in der wirtschaftspolitischen Beratung angesprochen wurde, kam man mit dieser Diskussion keiner Lösung irgendeines wirtschaftspolitischen Problems näher. Ähnlich verhält es sich mit der Frage der Sinnhaftigkeit von Rankings. Die Vorzüge oder Nachteile von Handelsblatt- oder FAZ-Ranking mögen interessant sein für den einzelnen Forscher, insbesondere wenn es um die Besetzung von Lehrstühlen geht. Ebenfalls löst dies aber kein wirtschaftspolitisches Problem.

Nun geht es in der ökonomischen Forschung nicht zwingend um die Wirtschaftspolitik. Forschung sollte grundsätzlich zweckfrei möglich sein. Die Grundlagenforschung, bei welcher der Nutzen für eine spätere Anwendung unklar oder einfach nicht vorhanden ist, wäre sonst in der Bredouille. Und vielleicht haben ein Methodenstreit oder eine Ranking-Debatte durchaus indirekte Implikationen für die Wirtschaftspolitik, im ersten Fall, wenn damit die Fähigkeiten von Volkswirten angesprochen sind, die für die wirtschaftspolitische Beratung bedeutsam sind, im zweiten Fall, wenn durch Rankings eine Selbstselektion in Bereiche angeregt wird, die für die Wirtschaftspolitik unergiebig sind.

In ähnlicher Weise könnten die in jüngerer Zeit gehäuft auftretenden Analysen im Bereich der Politischen Ökonomik der Politikberatung als Nabelschau abgetan werden (Kirchgässner 1996, 2011, 2013a, 2013b, 2015, Cassel 2001, Mause und Heine 2003). (Wirtschafts-) Politische Berater werden hier in der Tradition der Neuen Politischen Ökonomik wie andere Menschen, die wirtschaftliche Dispositionen treffen, als eigennützig und rational angenommen. Dies erlaubt eine ökonomische Analyse der Beratungstätigkeit, ohne davon auszugehen, dass Ökonomen als wirtschaftspolitische Berater das Wohl eines Landes im Blick hätten. Insbesondere ermöglicht dies zu beleuchten, inwiefern das Beratungsergebnis, etwa ein konkreter wirtschaftspolitischer Vorschlag, dem Gemeinwohl oder partiellen Interessen dient.

* Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld ist Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik an der Universität Freiburg, Direktor des Walter Eucken Instituts, Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen sowie Sprecher des Kronberger Kreises. Postanschrift: Walter Eucken Institut, Goethestr. 10, D-79100 Freiburg, feld@eucken.de.

Allgemein werfen diese Analysen ein neues Licht auf die Wirtschaftspolitik, zumindest aber auf die wirtschaftspolitischen Diskussionen in der Öffentlichkeit. Besonders deutlich wird der Einfluss der Politischen Ökonomik der Politikberatung auf die Wirtschaftspolitik in der Diskussion um den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) im Anschluss an das Jahresgutachten 2014/2015, in welchem sich der Rat dezidiert gegen die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland ausgesprochen hatte. In der Öffentlichkeit wurde von politischer Seite, insbesondere von den Gewerkschaften und der damaligen Generalsekretärin der SPD, die Sinnhaftigkeit dieses Sachverständigenrates bis hin zu Forderungen nach seiner Abschaffung diskutiert. Kirchgässner (2015) trug zu dieser Diskussion aus Sicht seiner Interpretation der Politischen Ökonomik der Politikberatung bei und lieferte damit Argumente, mit denen die wissenschaftliche Integrität der Mitglieder dieses Gremiums bis heute in Frage gestellt wird.

Im einem ersten Beitrag im Wirtschaftsdienst (Feld, 2017) habe ich mich mit der Frage auseinander gesetzt, inwiefern die bisher gelieferten Argumente der Politischen Ökonomik der Politikberatung zu kurz greifen, um damit der institutionellen wirtschaftspolitischen Beratung in Deutschland gerecht zu werden. Die institutionelle wirtschaftspolitische Beratung unterscheidet sich von anderen Formen der wirtschaftspolitischen Beratung durch das gesetzlich (oder statutarisch) vorgegebene Mandat und die Unterschiede im Selektionsprozess. In diesem Beitrag möchte ich an diese in Feld (2017) nur knapp skizzierten Gedanken anknüpfen und weiter ausführen, inwiefern die Mitglieder insbesondere des SVR, aber auch der Wissenschaftlichen Beiräte beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sowie beim Bundesministerium der Finanzen anderen Anreizen unterliegen und daher in der wirtschaftspolitischen Beratung mit anderen Ergebnissen zu rechnen ist.

Der Beitrag ist folgendermaßen gegliedert. In Abschnitt 2 fasse ich die Hauptergebnisse der Politischen Ökonomik der Politikberatung zusammen. Diesen stelle ich in Abschnitt 3 die Anreizstrukturen gegenüber, denen die institutionelle wirtschaftspolitische Beratung in Deutschland unterliegt. Dabei steht der SVR im Vordergrund, allerdings spielen die beiden Wissenschaftlichen Beiräte ebenfalls eine Rolle. In Abschnitt 4 wird ausgeführt, wie sich dies auf die Ergebnisse der wirtschaftspolitischen Beratung auswirkt.

2. Die Politische Ökonomik der wirtschaftspolitischen Beratung¹

Die Politische Ökonomik der wirtschaftspolitischen Beratung wendet das ökonomische Verhaltensmodell auf die Berater selbst an und folgt damit dem grundsätzlichen Vorgehen der Neuen Politischen Ökonomik. Wirtschaftspolitische Berater sind demnach genauso eigennützig und rational wie andere Akteure im politischen Prozess. Die Zielfunktion der Berater dürfte in Anlehnung an die öffentliche Verwaltung die drei Ziele Power, Prestige, Pay (Macht, Prestige und Honorar/ Aufwandsentschädigung) als Argumente enthalten. Darunter lässt sich nicht zuletzt die Verwirklichung eigener politischer Vorstellungen subsumieren. Wissenschaftler sind als wirtschaftspolitische Berater somit nicht neutral und nicht von vornherein lediglich der

¹ Dieser Abschnitt greift auf die Ausführungen in Feld (2017) zurück. Ich stütze mich hier im Wesentlichen auf Kirchgässner (2011, 2013a, 2013b, 2015).

Wahrheit verpflichtet. Sie stehen daher nicht per se als unabhängige Instanz über verschiedenen Partialinteressen, wie es Hesse (1994) suggeriert, sind keine Justitia ähnliches Schiedsgericht, das auf beiden Augen blind die verschiedenen in der politischen Diskussion vorgebrachten Argumente auf ihre Richtigkeit hin überprüft. Es kommt vielmehr auf die Restriktionen an, denen die wirtschaftspolitischen Berater unterliegen. Richtig gesetzte Anreize können verhindern, dass wirtschaftspolitische Berater partiellen Interessen dienen.

Eine wesentliche Restriktion stellt die Reputation von Wissenschaftlern dar. Abgesehen von direkten Formen der Politikberatung, bei denen ein Politiker oder eine Politikerin individuell von Wissenschaftlern als Teil des politischen Teams beraten wird,² stehen in der Politischen Ökonomik der wirtschaftspolitischen Beratung drei Typen dieser Beratung im Mittelpunkt des Interesses. Wissenschaftler erstellen Gutachten für Politiker, für politische Institutionen oder für Interessengruppen. Diese Gutachten können instrumentell oder technisch sein, indem sie aufzeigen, wie bestimmte politische Ziele am besten erreicht werden können. Die dabei vorgegebenen Ziele werden in der Regel nicht hinterfragt. Gutachten können aber ebenso dazu dienen, bestimmte politische Positionen zu untermauern. Wissenschaftler haben dabei einen Anreiz, das Interesse des Auftraggebers zu berücksichtigen. Klugheitsargumente sprechen allerdings dagegen, dass sie reine Gefälligkeitsgutachten verfassen. Wenn dies offensichtlich würde, insbesondere wenn die getroffenen Aussagen nicht durch die angeführten Argumente und die empirische Evidenz gedeckt wären, verlören Wissenschaftler ihre Reputation oder müssten zumindest Reputationseinbußen hinnehmen. Sie würden dadurch für zukünftige Auftraggeber uninteressant, weil sie in geringerem Maße in der Lage wären, dem Anliegen der Auftraggeber Legitimität zu verleihen. Zeitinkonsistentes Verhalten der Wissenschaftler mündet daher in einer Selektion derjenigen Gutachter durch die Auftraggeber, von denen sie sich Ergebnisse versprechen, die sich nahe an ihren politischen Positionen befinden.

Wirtschaftspolitische Berater sind somit nicht wertfrei im Sinne Max Webers (1919). Die Objektivität der wirtschaftspolitischen Beratung ergibt sich vielmehr in Anlehnung an den Kritischen Rationalismus durch die Organisation des Prozesses wirtschaftspolitischer Beratung. Dabei spielt der Wettbewerb zwischen Wissenschaftlern, die als wirtschaftspolitische Berater auftreten, eine zentrale Rolle. Damit Reputation und Glaubwürdigkeit als Korrektive zum Tragen kommt, müssen Offenheit und Transparenz dieses Prozesses gewährleistet sein. Selektionseffekte treten dann zwar immer noch auf. Aber nur in einem offenen und transparenten Prozess führt der Wettbewerb unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Positionen dazu, dass Wissenschaftler die bestehenden wissenschaftlichen Standards einhalten.

Dieser Wettbewerb hat viele Facetten. Er ergibt sich erstens zwischen unterschiedlichen Gutachtern für unterschiedliche Positionen. Länder, die vor dem Bundesverfassungsgericht gegen oder für ein geltendes Finanzausgleichsgesetz streiten, stützen beispielsweise ihre Positionen auf Gutachten (siehe z.B. Feld et al. 2007, Seitz 2006a, b). Wettbewerb findet zweitens über die Öffentlichkeit statt. In den Medien werden verschiedene wirtschaftspolitisch

² Als Beispiel für eine solche individuelle Beratung kann das wirtschaftspolitische Team, bestehend aus Peter Bofinger, Henrik Enderlein, Marcel Fratzscher und Bert Rürup dienen, das den SPD-Kanzlerkandidaten Martin Schulz im Vorfeld des Bundestagswahlkampfes 2017 beraten hat. Siehe „Wahlkampf-Profi Machnig soll Schulz helfen“, *Spiegel Online* vom 19.5.2017, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/martin-schulz-holt-sich-im-wahlkampf-hilfe-von-matthias-machnig-a-1148437.html>

relevante Analysen auseinander genommen. Es findet ein Schlagabtausch zwischen unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Positionen statt. Diese Ausprägung des Wettbewerbs ist durch die neuen elektronischen Medien wesentlich intensiviert worden. Drittens herrscht Wettbewerb zwischen denjenigen, die aktuell wirtschaftspolitisch beraten, und denjenigen, die ebenfalls in diese Position wollen. Dies lässt sich auf honorierte Gutachten unterschiedlicher Auftraggeber wie auf die institutionalisierte Politikberatung beziehen. Viertens, nur mit Bezug auf Gremien der Politikberatung, besteht Wettbewerb unterschiedlicher Meinungen innerhalb eines Gremiums.

Für jede dieser Formen des Wettbewerbs sind dazu förderliche Rahmenbedingungen vorstellbar. Offenheit und Transparenz stellen notwendige Voraussetzungen für die beiden erstgenannten Formen dar. Die dritte zuvor genannte Form des Wettbewerbs ergibt sich aus dem Eigeninteresse der Wissenschaftler von selbst. Allerdings muss gewährleistet sein, dass die Argumente der Zielfunktion wirtschaftspolitischer Berater wenigstens teilweise kongruent mit denen der Wissenschaftler sind. Ist die wirtschaftspolitische Beratung für Ökonomen uninteressant, weil ihnen eine reine wissenschaftliche Betätigung genügt, so sinkt die Wettbewerbsintensität in diesem Bereich. Der Widerstreit von Meinungen innerhalb eines Gremiums gewinnt ebenfalls durch Offenheit und Transparenz. Hier muss jedoch zugleich berücksichtigt werden, dass die Funktions- und Arbeitsweise eines Gremiums dadurch nicht zu sehr beeinträchtigt werden darf.

Reputation und Wettbewerb sind nicht die einzigen korrigierenden Mechanismen. Hinzu kommt als formale Beschränkung für die institutionalisierte wirtschaftspolitische Beratung ein rechtlich vorgegebenes Mandat, dessen Verletzung sich die dadurch gebundenen wirtschaftspolitischen Berater nicht leisten können, weil sie sich dann offen rechtswidrig verhalten würden. In einem solchen Fall hätte die Regierung einen formalen Ansatzpunkt, wirtschaftspolitische Berater aus dem Gremium zu entlassen. Ihr Mandat ist somit eine formale Beschränkung für wirtschaftspolitische Berater, die sie bei der Maximierung ihrer Zielfunktion an allgemeine Interessen binden soll. Jedes Mandat ist zwar auslegungsfähig. Dies zeigt nicht zuletzt die Diskussion um die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank. Gleichwohl bleibt eine Beschränkung bestehen.

Erheblich ist zudem die Selektion der wirtschaftspolitischen Berater. Jeder Auftraggeber versucht die Legitimität seiner Position durch einen angesehenen Gutachter zu stärken. Je höher die Reputation des Gutachters, umso stärker fällt dieser Legitimationseffekt aus. Bei der institutionalisierten Beratung kommt es jedoch auf die Reputation des Gremiums an. Hier müssen angesehene Wissenschaftler selektiert werden, um die Akzeptanz des Gremiums in der Bezugsgruppe der Fachöffentlichkeit sicherzustellen. Mitglieder solcher Gremien müssen also einerseits durch ihre Publikationen überzeugen. Andererseits sollte es sich aber um Personen handeln, die zu einem Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in die wirtschaftspolitische Realität in der Lage sind.

3. Anreizstrukturen institutioneller wirtschaftspolitischer Beratung in Deutschland

Vor diesem Hintergrund bietet sich eine Betrachtung der institutionellen wirtschaftspolitischen Beratung in Deutschland an. Dafür gibt es mehrere Gründe. Erstens spielt hierzulande die Unabhängigkeit der wirtschaftspolitischen Beratung seit der Gründung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft (heute: und Energie) (BMW_i) im Jahr 1948 (damals noch bei der Verwaltung für Wirtschaft) eine wichtige Rolle. Nach dessen Vorbild wurde im Jahr 1949 der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) gegründet, dessen Satzung erhebliche Ähnlichkeiten mit derjenigen des Wissenschaftlichen Beirats beim BMW_i aufweist. Der durch das Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenratsgesetz, SachvRatG) am 14. August 1963 gegründete Sachverständigenrat für Wirtschaft (SVR) geht wiederum auf unterschiedliche Impulse und Initiativen aus dem Wissenschaftlichen Beirat beim BMW_i zurück (Blesgen 2000).³

Neben der jeweils im § 1 ihrer Satzungen festgestellten formalen Unabhängigkeit sind die beiden Schwesterbeiräte beim BMW_i und beim BMF als unabhängig gekennzeichnet, weil sie selbst die Mitglieder ihres Gremiums bestimmen und diese Mitgliedschaft jeweils auf Lebenszeit festgelegt ist. Zudem legen sie die Themen, mit denen sie sich auseinandersetzen wollen, selbst fest, und müssen keine Rücksicht darauf nehmen, ob dies für die Leitung des Hauses politisch opportun ist. Die Arbeit in diesen Beiräten wird ehrenamtlich und im Nebenamt ausgeführt, sodass die Mitglieder der Beiräte formal und wirtschaftlich unabhängig sind. Sie sind nicht weisungsgebunden. Wiederwahlgesichtspunkte, welche die Unabhängigkeit der Beratung gefährden könnten, bestehen hier nicht. Allerdings haben diese Beiräte, jenseits ihrer Lehrstuhl- oder Institutsausstattung, keine nennenswerten personellen Ressourcen zur Verfügung. Dies schränkt ihren Wirkungshorizont ein.

Dem SVR ist gemäß § 3 SachvRatG unabhängig und nur an den durch das Gesetz begründeten Auftrag gebunden. Seine Mitglieder sind somit nicht weisungsgebunden oder in die Hierarchie der Bundesregierung eingeordnet. Sie dürfen weder einer Regierung noch einem Wirtschaftsverband oder den Tarifvertragsparteien angehören oder im Jahr vor der Berufung angehört haben. Die formale Unabhängigkeit ist somit höher als im Fall der beiden Beiräte beim BMW_i und beim BMF, deren Satzungen als solche ein geringeres rechtliches Gewicht haben und zudem keinerlei Regelungen zur vorherigen Regierungs- oder Verbandszugehörigkeit enthalten. Die Mitglieder des SVR werden durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag der

³ Andere Beiräte oder Sachverständigenräte mit ökonomischer Beteiligung werden hier nicht betrachtet. Dazu gehören beispielsweise der im Jahr 1958 gegründete und in §§ 154-156 SGB VI verankerte Sozialbeirat, der im Jahr 1971 durch Erlass der Bundesregierung gegründete Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) und der im Jahr 1985 durch Erlass der Bundesregierung gegründete und in § 142 SGB V zusätzlich verankerte Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen. In allen drei Fällen handelt es sich um interdisziplinäre Gremien, in denen Ökonomen in der Regel die Minderheit der Mitglieder stellen. Hinzu kommen die in allen drei Fällen deutlich schwächer als im SachvRatG verankerte Unabhängigkeit sowie der eingeschränkte Begutachtungsauftrag. Die im Jahr 1973 gegründete und in §§ 44-47 GWB verankerte Monopolkommission kommt dem SVR im Ausmaß ihrer Unabhängigkeit am nächsten, besteht aber nicht zwingend in der Mehrheit aus Ökonomen. Der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats, die deutsche Version des durch das europäische Recht geforderten Fiskalrats, bleibt unberücksichtigt, weil er erst wenige Jahre besteht. Die in der Gemeinschaftsdiagnose verbundenen großen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute genießen ebenfalls eine geringere institutionelle Absicherung ihrer Unabhängigkeit als der SVR.

Bundesregierung auf fünf Jahre berufen, eine Wiederernennung ist möglich. Dies schränkt die Unabhängigkeit des SVR im Vergleich zu den beiden Beiräten beim BMWi und beim BMF ein, weil Wiederernennungsgesichtspunkte für die Mitglieder des SVR eine Rolle spielen könnten. Die Mitglieder des SVR sind dort im Nebenamt tätig, in der Regel Hochschullehrer oder Präsidenten/Direktoren von Wirtschaftsforschungsinstituten und somit wirtschaftlich unabhängig von ihrer Tätigkeit im SVR. Zudem verfügt der SVR über einen Stab an wissenschaftlichen Mitarbeitern und eine Geschäftsstelle, kann somit also auf Ressourcen zurückgreifen, die seiner operativen Unabhängigkeit förderlich sind.

Unabhängigkeit der wirtschaftspolitischen Beratung setzt für sich genommen bestimmte Anreize für die Wahrnehmung des Mandats. Sie erlaubt es, die Inhalte der Begutachtung weitgehend selbst zu bestimmen, ohne auf die Vorstellungen einer Regierung oder eines Ministeriums Rücksicht zu nehmen. Die Mitglieder dieser Gremien können daher ihren Vorstellungen folgen und müssen lediglich zueinander finden. Sie sind in ihrer gutachterlichen Tätigkeit vor allem beschränkt durch den Wettbewerb unterschiedlicher Argumente und Positionen innerhalb des Gremiums sowie durch den Reputationswettbewerb, der von außen aus der wissenschaftlichen Bezugsgruppe an sie herangetragen wird. Um dies sicherzustellen legt die Satzung der Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi in § 2 fest, dass die verschiedenen Fachrichtungen der Wirtschaftswissenschaften bei der Zusammensetzung des Beirats angemessen berücksichtigt werden sollen. Die Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi bestimmt hingegen, dass der Beirat aus Hochschullehrern der Wirtschafts- und Rechtswissenschaft bestehen soll, die besondere Fachkenntnisse auf dem Gebiete der Finanztheorie und -politik besitzen, schweigt sich also über die Berücksichtigung unterschiedlicher Fachrichtungen aus. In beiden Gremien zeigen die bisherigen Berufungen jedoch, dass der Gedanke der Repräsentation unterschiedlicher wissenschaftlicher Strömungen neben der wissenschaftlichen Reputation potentieller Mitglieder durchaus eine Rolle spielt. Zudem ist in beiden Satzungen das Recht einer Minderheit auf ein Minderheitsgutachten formal gewährleistet.

Das SachvRatG enthält keine formale Vorgabe für die Repräsentation unterschiedlicher wirtschaftswissenschaftlicher Strömungen, stellt lediglich die formale Regierungs- und Verbandsunabhängigkeit sicher. Von Anfang an hat sich jedoch bei der Ernennung der Mitglieder eine Rücksichtnahme auf die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften ergeben. Ohne dass diese Verbände ein Vorschlagsrecht oder ein formales Vetorecht haben, versucht die Bundesregierung bei der Ernennung oder Wiederernennung je eines Mitglieds des SVR eine Person zu finden, mit der die Gewerkschaften oder die Arbeitgeber einverstanden sind. Dies sorgt für sich genommen für einen Wettbewerb von Positionen im SVR und findet seinen Ausdruck insbesondere in einer Vielzahl von Minderheitsvoten nach § 3 Abs. 2 SachvRatG (Potrafke 2013). Hinzu kommt, dass unterschiedliche Strömungen in den Wirtschaftswissenschaften ebenso durch die anderen drei Mitglieder Eingang in den Rat finden, weil das Gremium in der Lage sein muss, sein Mandat inhaltlich abzudecken. Makroökonomien, Finanzmarktökonomien, Arbeitsmarktökonomien, Ökonometriker und Finanzwissenschaftler haben im Zuge der Spezialisierungen dieser Fächer durchaus unterschiedliche Perspektiven auf bestimmte wirtschaftspolitische Probleme.

Die in allen drei Gremien vertretenen Wissenschaftler sind durch die Veröffentlichungspflicht ihrer Gutachten und Stellungnahmen dem Reputationswettbewerb ihres Fachs ausgesetzt. § 9 der Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi legt fest, dass der Beirat die Ergebnisse seiner Beratungen an den Bundeswirtschaftsminister richtet und dieser den Zeitpunkt der Veröffentlichung bestimmt. Dass eine Veröffentlichung stattfindet, ist somit nicht geregelt, wird aber dadurch nahegelegt, dass der Minister nur den Zeitpunkt festlegen kann. § 8 der Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF legt zudem fest, dass die Veröffentlichung gutachterlicher Äußerungen durch den Bundesfinanzminister in der Regel nicht später als zwei Monate nach der Übergabe vorgenommen werden soll. Hier wird die Veröffentlichungspflicht deutlicher.

§ 6 Abs. 1 Satz SachvRatG bestimmt, dass die Veröffentlichung des Jahresgutachtens des SVR, das bis zum 15. November jeden Jahres fertiggestellt werden muss, zum gleichen Zeitpunkt wie seine Übergabe an die Bundesregierung stattfindet. Allfällige Sondergutachten, die der SVR nach § 6 Abs. 2 SachvRatG zu erstatten hat, wenn Entwicklungen erkennbar werden, welche die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gefährden, veröffentlicht der SVR im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Hinzu kommt, dass der SVR nach § 1 Abs. 1 SachvRatG „zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit“ gebildet wurde. Der SVR hat somit von vornherein das doppelte Mandat einer wirtschaftspolitischen Beratung der Bundesregierung wie der Information der breiten Öffentlichkeit.

Die Veröffentlichungspflicht setzt die Wissenschaftlichen Beiräte beim BMWi und beim BMF sowie den SVR einem intensiven Reputationswettbewerb aus, wie eine Vielzahl von kritischen Publikationen belegt. Während die Wissenschaftlichen Beiräte relativ wenig Aufmerksamkeit in der breiten Öffentlichkeit erhalten, trifft der SVR auf eine breite Resonanz und Kritik.⁴ Diese Wettbewerbsprozesse beschränken die Fähigkeit der Mitglieder dieser Gremien, ihren eigenen Wertvorstellungen bei der Fertigstellung von gutachterlichen Äußerungen freien Lauf zu lassen. Ungern lassen sich Wissenschaftler handwerkliche Fehler oder politische Gefälligkeiten vorwerfen. Die Diskussion geht beispielweise beim SVR so weit, dass die persönliche wissenschaftliche Reputation der einzelnen Mitglieder in den Blick genommen wird (Potrafke 2015). Dies alles führt dazu, dass die Mitglieder ihre Analysen und wirtschaftspolitischen Anregungen lieber zu oft hinterfragen oder zusätzlich abschwächen, bevor sie sich angreifbar machen. Dies könnte zudem ungünstige Auswirkungen auf die gewährte Unabhängigkeit haben. Die Unabhängigkeit selbst verpflichtet also und führt zusammen mit der Veröffentlichungspflicht zu einem sich selbst verstärkenden Prozess, der schließlich zu einer sachorientierten, von individuellen Wertvorstellungen der Mitglieder dieser Gremien gelösten Beratung führt.

Ein zweiter Grund für die Betrachtung der institutionellen wirtschaftspolitischen Beratung in Deutschland besteht in rechtlich vorgegebenen Mandaten, deren Auslegung im Zeitablauf für die Analyse herangezogen werden kann. Die beschränkende Wirkung der durch die Satzungen

⁴ Belege für diese Einschätzungen mögen die umfangreichen Quellenangaben in Cassel (2001), Mause und Heine (2003), Papenfuß und Thomas (2007) oder Kirchgässner (2011, 2013a, 2013b, 2015) liefern. Zudem muss noch hinzugefügt werden, dass der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2014) mit seinem Gutachten zu den Öffentlich-rechtlichen Medien eine erhebliche Resonanz in der Öffentlichkeit erzielt hat.

der Wissenschaftlichen Beiräte beim BMWi und beim BMF vorgegebenen Mandate ist allerdings relativ gering. Jeweils gemäß § 1 ihrer Satzungen soll der Beirat beim BMWi den Bundeswirtschaftsminister in allen Fragen der Wirtschaftspolitik, der Beirat beim BMF den Bundesfinanzminister in allen Fragen der Finanzpolitik beraten. Dies bietet den Mitgliedern der Beiräte umfangreiche Spielräume, sich mit den von ihnen als wirtschafts- bzw. finanzpolitisch relevant erachteten Themen auseinander zu setzen. Dies mag in verschiedenen Fällen mit den von den jeweiligen Ministerien als bedeutsam erachteten Fragen übereinstimmen. Aber letztlich entscheiden die Mitglieder der Beiräte über die Themenwahl. Bei der Behandlung der Themen sind sie ebenfalls grundsätzlich frei, müssen aber den Reputationswettbewerb im Auge haben.

Der SVR wird hingegen durchaus durch sein Mandat beschränkt. Gemäß § 2 SachvRatG soll der SVR in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen. Dieser Auftrag wird mit dem sog. Magischen Viereck verknüpft. Denn der SVR soll untersuchen, wie „im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können“. Hinzu kommen der Auftrag zur Untersuchung von Bildung und Verteilung von Einkommen und Vermögen sowie zur Darlegung der Ursachen von aktuellen und möglichen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot, welche die Ziele des magischen Vierecks gefährden. Bei seinen Analysen hat der SVR verschiedene Annahmen zugrunde zu legen sowie deren unterschiedliche Wirkungen darzustellen und zu beurteilen. Schließlich soll der SVR „Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren Beseitigung aufzeigen, jedoch keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen“.

Die Auslegung dieses Mandats ist bis heute Gegenstand der Beratungen im SVR, wurde aber wesentlich in der Anfangszeit des Gremiums vorgeprägt. Olaf Sievert (1968, 1990, 2003), der erste Generalsekretär des Sachverständigenrates von 1964 bis 1966 und von 1970 bis 1985 Mitglied, davon zehn Jahre als Vorsitzender des Sachverständigenrates, hat dies umfassend dargestellt. In seinen Analysen wird deutlich, wie vorsichtig der Rat zu Beginn vorgegangen ist. Er verdeutlicht die Abwägungsprozesse sehr anschaulich und präzise. Die damaligen Mitglieder des SVR empfanden die gewährte Unabhängigkeit offenbar als Privileg und Verpflichtung, mit denen sorgsam umgegangen werden musste.

Dies verwundert nicht angesichts der Kritik, die von juristischer Seite geäußert wurde. Böckenförde (1964) hatte verfassungsrechtliche Bedenken, weil der SVR nicht nur der Bundesregierung, sondern Parlament und Öffentlichkeit beratend gegenübertritt. Klein (1974) behauptete, der SVR übe wirtschaftspolitische Leitungsbefugnisse aus, ohne selbst politisch verantwortlich zu sein und ohne dass mangels Weisungsgewalt für seine Tätigkeit ein Regierungsmitglied verantwortlich gemacht werden könne. Dies verkennt, dass das Mandat des SVR wirtschaftspolitische Leitungsbefugnisse nicht deckt, dass er nur auf Fehlentwicklungen hinweist und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder Beseitigung aufzeigt, ohne jedoch bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen empfehlen zu dürfen. Die Bundesregierung muss zwar gemäß § 6 SachvRatG zum Jahresgutachten gegenüber dem Bundestag Stellung nehmen und ihre wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen darlegen. Welche sie daraus zieht, ist jedoch ihre Sache. Es gibt keine Vorprägung der Wirtschaftspolitik

durch den SVR. Er hat lediglich eine durch das SachvRatG hervorgehobene Stimme in der wirtschaftspolitischen Debatte (Feld 2017).

Gleichwohl hat der SVR das Empfehlungsverbot weit ausgelegt. Für Sievert (1968) war dies unvermeidlich, nehmen doch mögliche Maßnahmen gegen wirtschaftliche Fehlentwicklungen schnell den Charakter von Empfehlungen an, wenn die Alternativen unattraktiv erscheinen. Der SVR hat das Empfehlungsverbot schon in seiner Anfangszeit als Appell verstanden, unausgewogenen Darstellungen zu unterlassen, sich also abwägend vorsichtig in bestimmte Richtungen zu bewegen. Der Rat blieb sich in dieser Interpretation bis heute treu, obwohl diese Differenzierung in der Regel an der öffentlichen Wahrnehmung der Jahresgutachten vorbeigeht. Die Öffentlichkeit spitzt die Aussagen des Rates zu, nicht zuletzt weil sie ansonsten für die breite Öffentlichkeit unverdaulich wären. Welches Interesse sollte die Öffentlichkeit an der Diskussion von Konfidenzintervallen bei der Projektion der voraussichtlichen Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts im kommenden Jahr haben? Die Lust der Öffentlichkeit an abwägenden Wenn-Dann-Aussagen oder einem gepflegten Sowohl-als-auch ist begrenzt. Die Mitglieder des SVR leisten mit zuspitzenden Interviewaussagen und dem Gegeneinander von Mehrheits- und Minderheitsmeinung ein Übriges.

Problematisch wird diese Auslegung des Empfehlungsverbots mit der Verpflichtung von § 2 SachvRatG, auf Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren Beseitigung hinzuweisen. Gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen beginnen mit falschen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Der SVR wird durch sein Mandat daher geradezu dazu gedrängt, wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidungen der Bundesregierung auf den Prüfstand zu stellen. Er muss dauernd der Regierung vorhalten, „welche Chancen der Vergangenheit sie ausgelassen, gegen welche Chancen der Zukunft sie sich entschieden hat“ (Sievert 1968, S. 31). Die Bundesregierung muss wiederum jede Kritik des SVR an den von ihr getroffenen wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen als von außen kommend und oppositionell wahrnehmen. Gerade die Unabhängigkeit des Rates ist es, die seine Arbeit, soweit sie als Beratung der Bundesregierung verstanden wird, erschwert.

In diesem Spannungsfeld hat der SVR verschiedene Entscheidungen zur Auslegung seines Mandats getroffen, die sich im Zeitablauf nicht im Grundsatz, gleichwohl aber in der Tragweite verändert haben. Das Magische Viereck legt der SVR exklusiv aus, sodass andere als die für seine wirtschaftspolitischen Überlegungen ausdrücklich genannten Ziele, wenn sie mit diesen in Konflikt geraten, unbeachtlich und dass diese Ziele grundsätzlich gleichrangig sein sollen (Sievert 1968, S. 39f.). Der SVR muss dabei zugleich als Kind des Keynesianismus bezeichnet werden (Sievert 2003). Das Magische Viereck ist es schließlich ebenfalls. Bis heute erfordern die diagnostischen Teile zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Deutschland- und internationale Konjunktur), „makroökonomische Probleme auf keynesianisch buchstabieren“ zu können (Sievert 2003, S. 35). Gleichwohl waren die Ausführungen des SVR von Beginn an auf den Marktzusammenhang statt den Kreislaufzusammenhang, ordnungspolitisch statt interventionistisch ausgerichtet. Dies wurde noch deutlicher mit der Rezeption monetaristischer Ideen zu Beginn der 1970er Jahre oder dem Übergang zur Angebotspolitik zum Ende der 1970er Jahre. Allerdings hat der SVR sich nie wirklich von Keynes als dem Theoretiker der Unsicherheit abgewendet und blieb dadurch offen für eine antizyklische Konjunkturpolitik, als „Fluchtklausel zugunsten des Antizyklischen – für den Ausnahmefall: wenn der Himmel

einstürzt“ (Sievert 2003, S. 41). Nach der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009 trat dies erneut in den Vordergrund.

Gerade die mikroökonomische Fundierung gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge, die dem SVR durchgehend am Herzen gelegen hat, birgt jedoch das Konfliktpotential mit unterschiedlichen politischen Interessenten. Angebotspolitik umfasst gerade die schwierigen Themenbereiche der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Steuerpolitik. Hier sind die Verteilungsinteressen besonders stark ausgeprägt. Der SVR musste dadurch immer wieder in Konflikt geraten mit den verschiedenen Bundesregierungen. Seine Konsequenz aus dieser Politisierung seiner wissenschaftlichen Analyse besteht bis heute darin, die analytischen Schritte, die zu einer wirtschaftspolitischen Anregung führen, offen und transparent darzulegen, dabei möglichst hohe wissenschaftliche Standards zu wahren, sich selbst und seinem Stab viel abzuverlangen, um eine hohe Qualität zu erreichen. Olaf Sievert (1990, S. 295) bringt dies auf unnachahmliche Weise auf den Punkt:

„Die Autorität des Rates lässt sich nur bewahren, ja, nur legitimieren durch die Qualität seiner Arbeit. Die Ausstattung und die Privilegien, die dem Sachverständigenrat gewährt sind, erlauben das Besondere; dabei ist mitgedacht, dass es zum Kommet des Rates und dessen Mitarbeiter gehört, persönlich das Äußerste von sich zu fordern. Ja, sie gebieten es. Auch ein wissenschaftliches Beratungsgremium wird immer im Meinungsstreit stehen und fehlbar sein. Doch als ein unerbittlicher Rechnungshof der Wirtschaftspolitik, der der Sachverständigenrat nicht zuletzt sein sollte und wollte, streng, aber würdig, als ein notorischer Herausforderer, der durch die Kraft seiner Analysen das Vernünftige erleichtern, das Unvernünftige behindern, allemal den Politikern über die Hürden der kurzfristigen Wahrücksichten hinweghelfen will, muss er mehr als jeder andere auf Qualität aus sein. Bis zur kleinsten Konjektur, bis zur Übertreibung; denn nur Übertreibung sichert wenigstens das Minimum. Es war immer Grundsatz im Sachverständigenrat: Kein den Tenor einer Aussagenfolge störendes ‚auch‘, beanstandet vom jüngsten Stabsmitglied, ist so klein, dass der Count Down der Verabschiedung eines Textes nicht noch in der dritten Morgenstunde eines 15. November unterbrochen werden musste. Davon darf man nicht ablassen.“

Es ist also das durch sein Mandat entstehende Spannungsfeld, das den SVR erheblichem Wettbewerbsdruck aussetzt, größerem Wettbewerbsdruck, als ihm die Mitglieder der Wissenschaftlichen Beiräte oder einzelne in der wirtschaftspolitischen Beratung aktive Wissenschaftler ausgesetzt sind. Ein klarer Verstoß gegen sein Mandat könnte nicht ohne Konsequenzen für den SVR bleiben, müsste sogar zum Rücktritt einzelner Mitglieder führen. Bei aller Auslegungsfähigkeit seines Mandats sind es die dadurch gezogenen rechtlichen Grenzen, die den Mitgliedern des SVR Anreize für ihre Tätigkeit setzen.

Noch ein dritter Grund legt eine Betrachtung der institutionellen wirtschaftspolitischen Beratung in Deutschland nahe. Die Wissenschaftlichen Beiräte beim BMWi und beim BMF sowie der SVR haben eine lange Tradition der Selektion von Mitgliedern, die Rückschlüsse auf Selektionseffekte erlauben. Die Beiräte spiegeln nicht zuletzt angesichts ihres Umfangs von 25 Mitgliedern (gemäß § 2 ihrer Satzungen) die ganze Breite der in Deutschland vertretenen wirtschaftswissenschaftlichen Expertise wider. Dies wird in diesen Gremien ergänzt durch eine der Wirtschafts- und Finanzpolitik nahestehende rechtswissenschaftliche Expertise. Im

Vordergrund ihrer Entscheidungen über zukünftige Mitglieder dürften für die Beiräte aber wissenschaftliche Exzellenz und die Fähigkeit zur wirtschaftspolitischen Beratung stehen. Beides dürfte genauso für den SVR gelten, wobei hier die inhaltliche Orientierung, die durch das Mandat vorgegeben ist, von zusätzlicher Bedeutung sein dürfte.

Diese Einschätzung aus der Sicht der Wissenschaftlichen Beiräte und dem SVR wird in jüngerer Zeit vor allem durch gewerkschaftsnahe Institutionen und Ökonomen in Frage gestellt (Pühringer 2016, Beyer et al. 2017, Heise et al. 2017). Mit einer Netzwerkanalyse wird versucht, die Zusammenhänge zwischen Ökonomen in der wirtschaftspolitischen Beratung durch deren Mitgliedschaft oder Nähe zu bestimmten als neoliberal klassifizierten Institutionen herauszufiltern. Abgesehen von gewissen Unterlassungen – so wird Wolfgang Stützel, der Mitglied des SVR, des Kronberger Kreises und der Mont Pelerin Society war, nicht als Lehrer von Peter Bofinger anerkannt, der als gewerkschaftsnah dargestellt wird – verkennt die Netzwerkanalyse die Wirkung von Wettbewerbsmechanismen bei der Selektion von Wissenschaftlern in Gremien der Politikberatung. Gerade um nicht angreifbar zu sein, müssen Kriterien wie die wissenschaftliche Exzellenz und die Fähigkeit zur wirtschaftspolitischen Beratung wesentliche Selektionskriterien darstellen.

4. Auswirkungen auf die Ergebnisse der wirtschaftspolitischen Beratung

Die institutionalisierte wirtschaftspolitische Beratung in Deutschland unterliegt nicht nur dem Reputationswettbewerb, der von außen an diese Gremien herangetragen wird, und dem internen Wettstreit der Meinungen der Mitglieder. Darüber hinaus sorgt die Festlegung ihres Mandats für weitere Beschränkungen. Den Mitgliedern der Wissenschaftlichen Beiräte beim BMWi und beim BMF sowie dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung werden dadurch Anreize gesetzt, in der wirtschaftspolitischen Diskussion vorgebrachte Argumente, soweit sie diese nicht selbst aufbringen, aufzunehmen, zu wägen und einzuordnen. Dies trifft nicht immer auf das Wohlwollen der verschiedenen politischen Interessenten. Die wirtschaftspolitischen Gremien erhalten zudem Anreize, wissenschaftliche Innovationen, sei es methodischer oder inhaltlicher Art möglichst schnell und umfassend aufzunehmen. Hinzu kommen Anreize, möglichst transparent und offen, mit hohem Anspruch an sich selbst und den Duktus des eigenen Arguments vorzugehen. Die Bestreitbarkeit der Analysen dieser Gremien sollte auf möglichst sachlichem Niveau bestehen.

Die institutionalisierte wirtschaftspolitische Beratung ist zudem so angelegt, dass sie die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Regierung eher kritisch begleitet und daher vornehmlich als oppositionell wahrgenommen wird. Dies ist beispielsweise beim amerikanischen Council of Economic Advisors (CEA) anders, der Teil der Administration und somit nicht unabhängig wie die hier betrachteten drei deutschen Beratungsinstitutionen ist (Papenfuß und Thomas 2007). Das Modell des CEA erlaubt eine effektivere technische Beratung im Rahmen der von der Regierung vorgegebenen Ziele und ist damit vor allem kurzfristig, auf die aktuelle Wirtschaftspolitik der Regierung bezogen. Das deutsche Modell der wirtschaftspolitischen Beratung hat hingegen eher langfristige Ziele über die Aufklärungsfunktion mit dem Adressaten der allgemeinen Öffentlichkeit, aber vor allem mit Blick auf die langfristigen,

ordnungspolitisch ausgerichteten Notwendigkeiten in der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Seine Effektivität ist auf die Konstanz der Wirtschaftspolitik ausgerichtet, es wirbt mit „rules rather than discretion“ gegen Zeitinkonsistenz in der Politik, fungiert als ordnungspolitisches Gewissen und dürfte daher langfristig gewisse Vorzüge haben. Die Wirkungsweise dieser Beratung muss daher auch langfristig beurteilt werden. Sie unterliegt gleichwohl erheblichen Beschränkungen: „Die Möglichkeiten einer öffentlichen wissenschaftlichen Debatte über Gegenstände der Politik werden praktisch letztlich begrenzt durch die Reife des Publikums, nicht durch die Reife der verantwortlichen Politiker.“ (Sievert 1968, S. 33).

Literaturverzeichnis

- Beyer, K., C. Grimm, J. Kapeller und S. Pühringer (2017), Der deutsche Sonderweg im Fokus: Eine vergleichende Analyse der paradigmatischen Struktur und der politischen Orientierung der deutschen und US-amerikanischen Ökonomie, ICAE Working Paper No. 71, JKU Linz.
- Blesgen, D.J. (2000), *Erich Preiser. Wirken und wirtschaftspolitische Wirkungen eines deutschen Nationalökonomens (1900–1967)*, Springer Gabler, Berlin et al.
- Böckenförde, E.-W. (1964), *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung: Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Duncker & Humblot, Berlin, 2. Auflage 1998.
- Bräuninger, M., J. Haucap, und J. Muck (2011), Was lesen und schätzen Ökonomen im Jahr 2011? Ordnungspolitische Perspektiven Nr. 18, Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE), Heinrich Heine Universität Düsseldorf.
- Caspari, V. und B. Schefold (2011), *Wohin steuert die ökonomische Wissenschaft? – Ein Methodenstreit in der Volkswirtschaftslehre*, Campus, Frankfurt a. M.
- Cassel, S. (2001), *Politikberatung und Politikerberatung*, Haupt, Bern.
- Feld, L.P. (2017), Die Rolle von Wettbewerb, Mandat und Selektion in der wirtschaftspolitischen Beratung, *Wirtschaftsdienst* 97 (4), 252 – 255.
- Feld, L.P. und E.A. Köhler (2011), Ist die Ordnungsökonomie zukunftsfähig?, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik* 12, 173 – 195.
- Feld, L.P., T. Baskaran und J. Schnellenbach (2007), *(Extreme) Haushaltsnotlage in Bremen?*, Finanzwissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen.
- Frey, B.S. und K. Rost (2010), Do Rankings Reflect Research Quality?, *Journal of Applied Economics* 13, 1 – 38.
- Heise, A., H. Sander und S. Thieme (2017), *Das Ende der Heterodoxie? Die Entwicklung der Wirtschaftswissenschaften in Deutschland*, Springer VS, Wiesbaden.
- Hesse, H. (1994), Als Wissenschaftler in der Politik?, in: Universität Hannover (ed.), *Vorträge im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften*, Band 20, Eigenverlag, Hannover, 17 – 37.
- Kirchgässner, G. (1996), Ideologie und Information in der Politikberatung: Einige Bemerkungen und ein Fallbeispiel, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 41, 9 – 41.
- Kirchgässner, G. (2011), Der Ökonom als Berater: Objektivität, Ideologie und Eigeninteresse, in: M. Held, G. Kubon-Gilke und R. Storn (eds.), *Ökonomik in der Krise*, Jahrbuch normative und institutionelle Grundlagen der Ökonomik 10, Metropolis, Marburg, 219 – 241.
- Kirchgässner, G. (2013a), Zur Politischen Ökonomie der wirtschaftspolitischen Beratung, *Wirtschaftsdienst* 93 (3), 198 – 203.
- Kirchgässner, G. (2013b), Zur Rolle der Ökonometrie in der wissenschaftlichen Politikberatung, Thünen-Vorlesung 2012, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 14, 3 – 30.
- Kirchgässner, G. (2015), Nützliche Ideologen, *Wirtschaftsdienst* 95 (3), 168 – 171.
- Klein, E. (1974), *Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raums*, Duncker & Humblot, Berlin.
- Mause, K. und K. Heine (2003), Ökonomische Analysen wissenschaftlicher Politikberatung, *Politische Vierteljahresschrift* 44, 395 – 410.
- Osterloh, M. und B.S. Frey (2015), Ranking Games, *Evaluation Review* 39, 102 – 129.
- Papenfuß, U. und T. Thomas (2007), Eine Lanze für den Sachverständigenrat? – Plädoyer für eine differenzierte Analyse wirtschaftswissenschaftlicher Beratungsinstitutionen, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8, 335 – 358.
- Potrafke, N. (2013), Minority Positions in the German Council of Economic Experts: A Political Economic Analysis, *European Journal of Political Economy* 31, 180 – 187.
- Potrafke, N. (2015), Sind die Wirtschaftsweisen von gestern?, *ifo Schnelldienst* 68 (5), 20 – 21.
- Pühringer, S. (2016), Think Tank Networks of German Neoliberalism: Power Structures in Economics and Economic Policies in Post-War Germany, ICAE Working Paper No. 53, JKU Linz.

- Seitz, H. (2006a), *Nachhaltigkeitspolitik in Bremen: Ergebnisse von Modellrechnungen zur Überwindung der Haushaltsnotlage*, Gutachten im Auftrag des Landes Bremen, Berlin.
- Seitz, H. (2006b), *Einwohnerwertung der Stadtstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Situation Bremens*, Gutachten im Auftrag des Landes Bremen, Berlin.
- Sievert, O. (1968), Die wirtschaftspolitische Beratung in der Bundesrepublik Deutschland, in: H.K. Schneider (Hrsg.), *Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 49, Duncker & Humblot, Berlin, 27 – 67.
- Sievert, O. (1990), Sachverständigenrat: Weise, Mahner und Propheten. Wegbegleiter und Kritiker der Wirtschaftspolitik, in: H.D. Barbier (Hrsg.), *Die Moral des Marktes. Wirtschaftspolitik in einer offenen Welt*, FAZ-Verlag, Frankfurt a. M., 285 – 295.
- Sievert, O. (2003), Vom Keynesianismus zur Angebotspolitik, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.), *Vierzig Jahre Sachverständigenrat 1963-2003*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 34 – 46.
- Weber, M. (1919), *Wissenschaft als Beruf*, Duncker und Humblot, München/Leipzig.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014), *Öffentliche-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung*, Gutachten, Berlin.

Freiburger **Diskussionspapiere** zur Ordnungsökonomik

Freiburg **Discussion Papers** on Constitutional Economics

2018

- 18/07 **Feld, Lars P.:** Zur Politischen Ökonomik der wirtschaftspolitischen Beratung: Der Sachverständigenrat als ordnungspolitisches Gewissen?
- 18/06 **Koessler, Ann-Kathrin / Torgler, Benno / Feld, Lars P. / Frey, Bruno S:** Commitment to Pay Taxes: Results from Field and Laboratory Experiments
- 18/05 **Feld, Lars P. / Köhler, Ekkehard A. / Wolfinger, Julia:** Modeling Fiscal Sustainability in Dynamic Macro-Panels with Heterogeneous Effects: Evidence From German Federal States
- 18/04 **Burret, Heiko T. / Bury, Yannick / Feld, Lars P.:** Grenzabschöpfungsraten im deutschen Finanzausgleich
- 18/03 **Vanberg, Viktor J.:** Individual Choice and Social Welfare. Theoretical Foundations of Political Economy
- 18/02 **Feld, Lars P. / Schaltegger, Christoph A. / Studerus, Janine:** Regional Risk Sharing and Redistribution – the Role of Fiscal Mechanisms in Switzerland
- 18/01 **Andritzki, Jochen / Christofzik, Désiree I. / Feld, Lars P. / Scheuring, Uwe:** A Mechanism to Regulate Sovereign Debt Restructuring in the Euro Area

2017

- 17/03 **Feld, Lars P. / Köhler, Ekkehard A. / Nientiedt, Daniel:** The “Dark Ages” of German Macroeconomics and Other Alleged Shortfalls in German Economic Thought
- 17/02 **Doerr, Annabelle:** Back to work: The Long-term Effects of Vocational Training for Female Job Returners*
- 17/01 **Baskaran, Thushyanthan / Feld, Lars P. / Necker, Sarah:** Depressing dependence? Transfers and economic growth in the German States, 1975-2005

2016

- 16/08 **Fitzenberger, Bernd / Furdas, Marina / Sajons, Christoph:** End-of-Year Spending and the Long-Run Employment Effects of Training Programs for the Unemployed
- 16/07 **Sajons, Christoph:** Birthright Citizenship and Parental Labor Market Integration
- 16/06 **Pfeil, Christian F.:** Electoral System Change and Spending: Four Quantitative Case Studies
- 16/05 **Sajons, Christoph:** Information on the ballot, voter satisfaction and election turnout
- 16/04 **Vanberg, Viktor J.:** Social Contract vs. Invisible Hand: Agreeing to Solve Social Dilemmas
- 16/03 **Feld, Lars P. / Ruf, Martin / Schreiber, Ulrich / Todtenhaupt, Maximilian / Voget, Johannes:** Taxing Away M&A: The Effect of Corporate Capital Gains Taxes on Acquisition Activity
- 16/02 **Baskaran, Thushyanthan / Feld, Lars P. / Schnellenbach, Jan:** Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth: A Meta-Analysis
- 16/01 **Burret, Heiko T. / Feld, Lars P.:** Vertical Effects of Fiscal Rules – The Swiss Experience

2015

- 15/11 **Burret, Heiko T. / Feld, Lars P. / Köhler, Ekkehard A.:** Fiscal Sustainability of the German Länder. Time Series Evidence

- 15/10 **Feld, Lars P. / Fritz, Benedikt:** The Political Economy of Municipal Amalgamation. Evidence of Common Pool Effects and Local Public Debt
- 15/9 **Burret, Heiko T. / Feld, Lars P. / Köhler, Ekkehard A.:** (Un-)Sustainability of Public Finances in German Laender. A Panel Time Series Approach
- 15/8 **Feld, Lars P. / Köhler, Ekkehard A.:** Is Switzerland an Interest Rate Island After All? Time Series and Non-Linear Switching Regime Evidence
- 15/7 **Doerr, Annabelle / Fitzenberger, Bernd:** Konzeptionelle Lehren aus der ersten Evaluationsrunde der Branchenmindestlöhne in Deutschland
- 15/6 **Vanberg, Viktor J.:** Constitutional Political Economy
- 15/5 **Vanberg, Viktor J.:** Competitive Federalism, Government's Dual Role, and the Power to Tax
- 15/4 **Feld, Lars P. / Köhler, Ekkehard A. / Nientiedt, Daniel:** Ordoliberalism, Pragmatism and the Eurozone Crisis: How the German Tradition Shaped Economic Policy in Europe
- 15/3 **Vanberg, Viktor:** "Freiheit statt Kapitalismus?" Ein Kommentar zu Sahra Wagenknechts Buch aus Freiburger Sicht
- 15/2 **Schnellenbach, Jan:** A Constitutional Economics Perspective on Soft Paternalism
- 15/1 **Schnellenbach, Jan:** Die Politische Ökonomie des Entscheidungsdesigns: Kann Paternalismus liberal sein?
- 2014
- 14/8 **Schnellenbach, Jan:** Neuer Paternalismus und individuelle Rationalität: eine ordnungsökonomische Perspektive
- 14/7 **Schnellenbach, Jan:** Does Classical Liberalism Imply an Evolutionary Approach to Policy-Making?
- 14/6 **Feld, Lars P.:** James Buchanan's Theory of Federalism: From Fiscal Equity to the Ideal Political Order
- 14/5 **Reckendrees, Alfred:** Weimar Germany: the First Open Access Order that Failed
- 14/4 **Vanberg, Viktor J.:** Liberalismus und Demokratie. Zu einer vernachlässigten Seite der liberalen Denktradition
- 14/3 **Schnellenbach, Jan / Schubert, Christian:** Behavioral Public Choice: A Survey
- 14/2 **Goldschmidt, Nils / Hesse, Jan-Otmar / Kolev, Stefan:** Walter Eucken's Role in the Early History of the Mont Pèlerin Society
- 14/1 **Vanberg, Viktor J.:** Ordnungspolitik, the Freiburg School and the Reason of Rules
- 2013
- 13/14 **Wegner, Gerhard:** Capitalist Transformation Without Political Participation – German Capitalism in the First Half of the 19th Century
- 13/13 **Necker, Sarah / Voskort, Andrea:** The Evolution of Germans' Values since Reunification
- 13/12 **Biedenkopf, Kurt:** Zur ordnungspolitischen Bedeutung der Zivilgesellschaft
- 13/11 **Feld, Lars P. / Ruf, Martin / Scheuering, Uwe / Schreiber, Ulrich / Voget, Johannes:** Effects of Territorial and Worldwide Corporation Tax Systems on Outbound M&As
- 13/10 **Feld, Lars P. / Kallweit, Manuel / Kohlmeier, Anabell:** Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut: Makroökonomische Folgen und Verteilungseffekte
- 13/9 **Feld, Lars P.:** Zur Bedeutung des Manifests der Marktwirtschaft oder: Das Lambsdorff-Papier im 31. Jahr.
- 13/8 **Feld, Lars P. / Köhler, Ekkehard A.:** Is Switzerland After All an Interest Rate Island?
- 13/7 **Feld, Lars P. / Necker, Sarah / Frey, Bruno S.:** Happiness of Economists
- 13/6 **Feld, Lars P. / Schnellenbach, Jan:** Political Institutions and Income (Re-)Distribution: Evidence from Developed Economies

- 13/5 **Feld, Lars P. / Osterloh, Steffen:** Is a Fiscal Capacity Really Necessary to Complete EMU?
- 13/4 **Vanberg, Viktor J.:** James M. Buchanan's Contractarianism and Modern Liberalism
- 13/3 **Vanberg, Viktor J.:** Föderaler Wettbewerb, Bürgersouveränität und die zwei Rollen des Staates
- 13/2 **Bjørnskov, Christian / Dreher, Axel / Fischer, Justina A.V. / Schnellenbach, Jan / Gehring, Kai:** Inequality and happiness: When perceived social mobility and economic reality do not match
- 13/1 **Mayer, Thomas:** Die Ökonomen im Elfenbeinturm: ratlos - Eine österreichische Antwort auf die Krise der modernen Makroökonomik und Finanztheorie
- 2012
- 12/5 **Schnellenbach, Jan:** The Economics of Taxing Net Wealth: A Survey of the Issues
- 12/4 **Goldschmidt, Nils / Hesse, Jan-Otmar:** Eucken, Hayek, and the Road to Serfdom
- 12/3 **Goldschmidt, Nils:** Gibt es eine ordoliberalen Entwicklungsidee? Walter Euckens Analyse des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels
- 12/2 **Feld, Lars P.:** Europa in der Welt von heute: Wilhelm Röpke und die Zukunft der Europäischen Währungsunion
- 12/1 **Vanberg, Viktor J.:** Hayek in Freiburg
- 2011
- 11/4 **Leuermann, Andrea / Necker, Sarah:** Intergenerational Transmission of Risk Attitudes - A Revealed Preference Approach
- 11/3 **Wohlgemuth, Michael:** The Boundaries of the State
- 11/2 **Feld, Lars P. / Köhler Ekkehard A.:** Zur Zukunft der Ordnungsökonomik
- 11/1 **Vanberg, Viktor J.:** Moral und Wirtschaftsordnung: Zu den ethischen Grundlagen einer freien Gesellschaft
- 2010
- 10/5 **Bernholz, Peter:** Politics, Financial Crisis, Central Bank Constitution and Monetary Policy
- 10/4 **Tietmeyer, Hans:** Soziale Marktwirtschaft in Deutschland - Entwicklungen und Erfahrungen
- 10/3 **Vanberg, Viktor J.:** Freiheit und Verantwortung: Neurowissenschaftliche Erkenntnisse und ordnungsökonomische Folgerungen
- 10/2 **Vanberg, Viktor J.:** Competition among Governments: The State's Two Roles in a Globalized World
- 10/1 **Berghahn, Volker:** Ludwig Erhard, die Freiburger Schule und das 'Amerikanische Jahrhundert'
- 2009
- 09/10 **Dathe, Uwe:** Walter Euckens Weg zum Liberalismus (1918-1934)
- 09/9 **Wohlgemuth, Michael:** Diagnosen der Moderne: Friedrich A. von Hayek
- 09/8 **Bernhardt, Wolfgang:** Wirtschaftsethik auf Abwegen
- 09/7 **Mäding, Heinrich:** Raumplanung in der Sozialen Marktwirtschaft: Ein Vortrag
- 09/6 **Koenig, Andreas:** Verfassungsgerichte in der Demokratie bei Hayek und Posner
- 09/5 **Berthold, Norbert / Brunner, Alexander:** Gibt es ein europäisches Sozialmodell?
- 09/4 **Vanberg, Viktor J.:** Liberal Constitutionalism, Constitutional Liberalism and Democracy
- 09/3 **Vanberg, Viktor J.:** Consumer Welfare, Total Welfare and Economic Freedom – On the Normative Foundations of Competition Policy
- 09/2 **Goldschmidt, Nils:** Liberalismus als Kulturideal. Wilhelm Röpke und die kulturelle Ökonomik.
- 09/1 **Bernhardt, Wolfgang:** Familienunternehmen in Zeiten der Krise – Nachhilfestunden von oder für Publikumsgesellschaften?
- 2008

- 08/10 **Borella, Sara:** EU-Migrationspolitik. Bremse statt Motor der Liberalisierung.
- 08/9 **Wohlgemuth, Michael:** A European Social Model of State-Market Relations: The ethics of competition from a „neo-liberal“ perspective.
- 08/8 **Vanberg, Viktor J.:** Markt und Staat in einer globalisierten Welt: Die ordnungsökonomische Perspektive.
- 08/7 **Vanberg, Viktor J.:** Rationalität, Regelbefolgung und Emotionen: Zur Ökonomik moralischer Präferenzen. Veröffentlicht in: V. Vanberg: Wettbewerb und Regelordnung, Tübingen: Mohr, 2008, S. 241-268.
- 08/6 **Vanberg, Viktor J.:** Die Ethik der Wettbewerbsordnung und die Versuchungen der Sozialen Marktwirtschaft
- 08/5 **Wohlgemuth, Michael:** Europäische Ordnungspolitik
- 08/4 **Löwisch, Manfred:** Staatlicher Mindestlohn rechtlich gesehen – Zu den gesetzgeberischen Anstrengungen in Sachen Mindestlohn
- 08/3 **Ott, Notburga:** Wie sichert man die Zukunft der Familie?
- 08/2 **Vanberg, Viktor J.:** Schumpeter and Mises as ‘Austrian Economists’
- 08/1 **Vanberg, Viktor J.:** The ‘Science-as-Market’ Analogy: A Constitutional Economics Perspective.
- 2007
- 07/9 **Wohlgemuth, Michael:** Learning through Institutional Competition. Veröffentlicht in: A. Bergh und R. Höijer (Hg.). Institutional Competition, Cheltenham: Edward Elgar, 2008, S. 67-89.
- 07/8 **Zweynert, Joachim:** Die Entstehung ordnungsökonomischer Paradigmen – theoriegeschichtliche Betrachtungen.
- 07/7 **Körner, Heiko:** Soziale Marktwirtschaft. Versuch einer pragmatischen Begründung.
- 07/6 **Vanberg, Viktor J.:** Rational Choice, Preferences over Actions and Rule-Following Behavior.
- 07/5 **Vanberg, Viktor J.:** Privatrechtsgesellschaft und ökonomische Theorie. Veröffentlicht in: K. Riesenhuber (Hg.) Privatrechtsgesellschaft – Entwicklung, Stand und Verfassung des Privatrechts, Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, S. 131-162.
- 07/4 **Goldschmidt, Nils / Rauchenschwandtner, Hermann:** The Philosophy of Social Market Economy: Michel Foucault’s Analysis of Ordoliberalism.
- 07/3 **Fuest, Clemens:** Sind unsere sozialen Sicherungssysteme generationengerecht?
- 07/2 **Pelikan, Pavel:** Public Choice with Unequally Rational Individuals.
- 07/1 **Voßwinkel, Jan:** Die (Un-)Ordnung des deutschen Föderalismus. Überlegungen zu einer konstitutionenökonomischen Analyse.
- 2006
- 06/10 **Schmidt, André:** Wie ökonomisch ist der „more economic approach“? Einige kritische Anmerkungen aus ordnungsökonomischer Sicht.
- 06/9 **Vanberg, Viktor J.:** Individual Liberty and Political Institutions: On the Complementarity of Liberalism and Democracy. Veröffentlicht in: Journal of Institutional Economics, Vol. 4, Nr. 2, 2008, S. 139-161.
- 06/8 **Goldschmidt, Nils:** Ein „sozial temperierter Kapitalismus“? – Götz Briefs und die Begründung einer sozialetisch fundierten Theorie von Markt und Gesellschaft. Veröffentlicht in: Freiburger Universitätsblätter 42, Heft 173, 2006, S. 59-77.
- 06/7 **Wohlgemuth, Michael / Brandi, Clara:** Strategies of Flexible Integration and Enlargement of the European Union. A Club-theoretical and Constitutional Economics Perspective. Veröffentlicht in: Varwick, J. / Lang. K.O. (Eds.): European Neighbourhood Policy, Opladen: Budrich, 2007, S. 159-180.
- 06/6 **Vanberg, Viktor J.:** Corporate Social Responsibility and the “Game of Catallaxy”: The Perspective of Constitutional Economics. Veröffentlicht in: Constitutional Political Economy, Vol. 18, 2007, S. 199-222.

- 06/5 **Pelikan, Pavel:** Markets vs. Government when Rationality is Unequally Bounded: Some Consequences of Cognitive Inequalities for Theory and Policy.
- 06/4 **Goldschmidt, Nils:** Kann oder soll es Sektoren geben, die dem Markt entzogen werden und gibt es in dieser Frage einen (unüberbrückbaren) Hiatus zwischen ‚sozialethischer‘ und ‚ökonomischer‘ Perspektive? Veröffentlicht in: D. Aufderheide, M. Dabrowski (Hrsg.): Markt und Wettbewerb in der Sozialwirtschaft. Wirtschaftsethische Perspektiven für den Pflegesektor, Berlin: Duncker & Humblot 2007, S. 53-81.
- 06/3 **Marx, Reinhard:** Wirtschaftsliberalismus und Katholische Soziallehre.
- 06/2 **Vanberg, Viktor J.:** Democracy, Citizen Sovereignty and Constitutional Economics. Veröffentlicht in: Constitutional Political Economy Volume 11, Number 1, März 2000, S. 87-112 und in: Casas Pardo, J., Schwartz, P.(Hg.): Public Choice and the Challenges of Democracy, Cheltenham: Edward Elgar, 2007, S. 101-120.
- 06/1 **Wohlgemuth, Michael:** Demokratie und Marktwirtschaft als Bedingungen für sozialen Fortschritt. Veröffentlicht in: R. Clapham, G. Schwarz (Hrsg.): Die Fortschrittsidee und die Marktwirtschaft, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2006, S. 131-162.
- 2005
- 05/13 **Kersting, Wolfgang:** Der liberale Liberalismus. Notwendige Abgrenzungen. In erweiterter Fassung veröffentlicht als: Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik Nr. 173, Tübingen: Mohr Siebeck 2006.
- 05/12 **Vanberg, Viktor J.:** Der Markt als kreativer Prozess: Die Ökonomik ist keine zweite Physik. Veröffentlicht in: G. Abel (Hrsg.): Kreativität. XX. Deutscher Kongress für Philosophie. Kolloquiumsbeiträge, Hamburg: Meiner 2006, S. 1101-1128.
- 05/11 **Vanberg, Viktor J.:** Marktwirtschaft und Gerechtigkeit. Zu F.A. Hayeks Kritik am Konzept der „sozialen Gerechtigkeit“. Veröffentlicht in: Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Bd. 5: „Soziale Sicherung in Marktgesellschaften“, hrsg. von M. Held, G. Kubon-Gilke, R. Sturn, Marburg: Metropolis 2006, S. 39-69.
- 05/10 **Goldschmidt, Nils:** Ist Gier gut? Ökonomisches Selbstinteresse zwischen Maßlosigkeit und Bescheidenheit. Veröffentlicht in: U. Mummert, F.L. Sell (Hrsg.): Emotionen, Markt und Moral, Münster: Lit 2005, S. 289-313.
- 05/9 **Wohlgemuth, Michael:** Politik und Emotionen: Emotionale Politikgrundlagen und Politiken indirekter Emotionssteuerung. Veröffentlicht in: U. Mummert, F.L. Sell (Hrsg.): Emotionen, Markt und Moral, Münster: Lit 2005, S. 359-392.
- 05/8 **Müller, Klaus-Peter / Weber, Manfred:** Versagt die soziale Marktwirtschaft? – Deutsche Irrtümer.
- 05/7 **Borella, Sara:** Political reform from a constitutional economics perspective: a hurdle-race. The case of migration politics in Germany.
- 05/6 **Körner, Heiko:** Walter Eucken – Karl Schiller: Unterschiedliche Wege zur Ordnungspolitik.
- 05/5 **Vanberg, Viktor J.:** Das Paradoxon der Marktwirtschaft: Die Verfassung des Marktes und das Problem der „sozialen Sicherheit“. Veröffentlicht in: H. Leipold, D. Wentzel (Hrsg.): Ordnungsökonomik als aktuelle Herausforderung, Stuttgart: Lucius & Lucius 2005, S. 51-67.
- 05/4 **Weizsäcker, C. Christian von:** Hayek und Keynes: Eine Synthese. In veränderter Fassung veröffentlicht in: ORDO, Bd. 56, 2005, S. 95-111.
- 05/3 **Zweynert, Joachim / Goldschmidt, Nils:** The Two Transitions in Central and Eastern Europe and the Relation between Path Dependent and Politically Implemented Institutional Change. In veränderter Fassung veröffentlicht in: Journal of Economic Issues, Vol. 40, 2006, S. 895-918.
- 05/2 **Vanberg, Viktor J.:** Auch Staaten tut Wettbewerb gut: Eine Replik auf Paul Kirchhof. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 56, 2005, S. 47-53.
- 05/1 **Eith, Ulrich / Goldschmidt, Nils:** Zwischen Zustimmungsfähigkeit und tatsächlicher Zustimmung: Kriterien für Reformpolitik aus ordnungsökonomischer und politikwissenschaftlicher Perspektive. Veröffentlicht in: D. Haubner, E. Mezger, H. Schwengel (Hrsg.): Agendasetting und Reformpolitik. Strategische Kommunikation zwischen verschiedenen Welten, Marburg: Metropolis 2005, S. 51-70.

Eine Aufstellung über weitere Diskussionspapiere ist auf der Homepage des Walter Eucken Instituts erhältlich.