

## Politik und Sachverständigenmeinung - Sachverständigenrat und Council of Economic Advisers im Vergleich

---

*Prof. Dr. Karl-Georg Zinn, geboren 1939 in Kassel, ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Hochschule in Aachen.*

Das jüngste Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung<sup>1</sup> hat erneut die Problematik sogenannter „unabhängiger“ wissenschaftlicher Beratungsgremien deutlich gemacht. Diese Problematik besteht darin, daß mit dem Anspruch objektiver Wissenschaftlichkeit sehr deziidiert wirtschaftspolitische Positionen und daraus resultierende Empfehlungen vertreten werden, die zugleich eine einseitige Interessennahme darstellen (können). Die Wissenschaftler selbst mögen die Übereinstimmung ihrer Position mit bestimmten Interessenlagen - hier den Interessen der Unternehmer - als „Zufall“ deklarieren, d. h. sie würden behaupten, daß sie ihr wissenschaftliches Urteil ohne bewußte Interessenorientierung gefällt haben, andererseits aber gerade aufgrund ihrer wissenschaftlichen Unabhängigkeit auch nicht gehalten sind, solche Verknüpfungen von bestimmten Interessen und gutachterlicher Stellungnahme von vornherein zu vermeiden. Eine solche Schutzbehauptung kann jedoch nur unter folgenden Bedingungen akzeptiert werden:

1. Das Gutachtergremium ist derart zusammengesetzt, daß alle für die Problemstellung relevanten wissenschaftlichen Positionen gleichgewichtig Beachtung finden. Dies würde bedeuten, daß aus der Tatsache, daß ökonomische Fragestellungen und wirtschaftspolitische Handlungsmöglichkeiten faktisch von verschiedenen wissenschaftlichen Schulen bzw. Lehrmeinungen aus völlig unterschiedlich beantwortet bzw. beurteilt werden, die Konsequenz gezogen wird und die Zusammensetzung der Gutachtergremien auch dem faktisch gegebenen Theorienpluralismus gerecht wird.

2. Bei der Behandlung der für die Wirtschaftspolitik zentralen Konflikte, speziell des Verteilungskonflikts, werden alle noch mit dem marktwirtschaftlichen System (das ergibt sich aus der gesetzlichen Vorgabe) vereinbaren Lösungsmuster er-

---

<sup>1</sup> Jahresgutachten 1977/78, (Bundestags-)Drucksache 8/1221 v. 22. 11. 1977.

örtert. Also beispielsweise auch die Möglichkeit, über Preiskontrollen Inflationsprozesse zu bremsen bzw. Lohnstopp-Forderungen jeweils mit Preiskontrollen zu verbinden oder die Möglichkeiten der Strukturplanung und der gezielten Beeinflussung von Investitions- und Kapazitätsentwicklungen zu behandeln. Denn diese Instrumente sind sowohl theoretisch als auch historisch-empirisch als vereinbar mit der Aufrechterhaltung marktwirtschaftlicher Steuerungsmechanismen zu sehen<sup>2</sup>.

Die in den vorstehenden Bedingungen enthaltenen Forderungen an ein Sachverständigen- bzw. wissenschaftliches Beratungsgremium sind jedoch praktisch kaum realisierbar. Die fehlende Praktikabilität jener Postulate ergibt sich einmal aus der Tatsache, daß die Berufung von Beratergremien durch Politiker bzw. politische Institutionen erfolgt, so daß mit der Personalauswahl auch eine gewisse Vorprogrammierung der Beratungsergebnisse verbunden ist. Zweitens dürfte es äußerst schwierig sein, in einem relativ kleinen Beratergremium, das auf Kooperation angewiesen ist, die Heterogenität der unterschiedlichen wissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Positionen und Lehrmeinungen abzubilden. Wegen dieser praktischen Schwierigkeiten stellt sich die Frage, ob sich der Gesetzgeber dann nicht für ein Beratungsmodell entscheiden sollte, das das jeweilige Sachverständigengremium eindeutig der jeweiligen Regierung zuordnet, d. h. als wissenschaftliches Hilfsorgan auch eine klare politische Ausrichtung erfährt. Dies würde u. a. bedeuten, daß die Gutachtergremien jeweils für eine Legislaturperiode berufen werden, also mit den Regierungen wechseln und damit auch keine (inoffizielle) Möglichkeit der Kooptation haben. Dieses Modell entspricht dem amerikanischen „Council of Economic Advisers to the President“, das durch den „Employment Act“ 1946 geschaffen wurde<sup>3</sup>. Dieses Beratergremium hat zwar prinzipiell die Möglichkeit, sich von den jeweiligen Zielsetzungen der Regierung und ihren wirtschaftspolitischen Strategien zu entfernen, aber damit würde es sich seines praktischen Einflusses auf die Politik der Regierung begeben<sup>4</sup>.

Eine kurze Gegenüberstellung der wichtigsten Regelungen bei Ernennung, Aufgabenstellung und politischer Einordnung des Council of Economic Advisers bzw. des deutschen Sachverständigenrates verdeutlicht die Zwitterstellung des Sachverständigenrates zwischen den Polen „Wissenschaft“ und „Politik“:

---

2 Vgl. etwa die einschlägige Problembehandlung bei Egon Tuchtfeldt. Der „Interventionskapitalismus“ - eine gemischte Wirtschaftsordnung. Bemerkungen zur systematischen Erfassung konkreter Wirtschaftsordnungen, in C. Watrin/H. Wilgerodt, Hrsg., Widersprüche der Kapitalismuskritik. Festschrift zum 75. Geburtstag von Alfred Müller-Armack, Bern-Stuttgart 1976, S. 61-75. - Tuchtfeldt, der als überzeugter Anhänger der Euckenschen Ordnungstheorie gelten darf, sieht — ungeachtet seiner persönlichen Präferenzen — keinen Widerspruch zwischen „der“ Marktwirtschaft und relativ weitgehenden Staatsinterventionen, wie sich u. a. aus seiner Typisierung marktwirtschaftlicher Koordinationssysteme (S. 68) und den Interventionismustypen (S. 70 f.) ergibt. Tuchtfeldt bemerkt, daß „es bereits eine Reihe von Staaten mit primär marktwirtschaftlicher Ordnung (gibt), bei denen die Marktsteuerung mit einer mehr oder minder intensiven indikativen Ex-ante-Planung verbunden wird“ (I.e., S. 69).

3 Eine deutsche Fassung dieses Gesetzes findet sich bei Bruno Fritsch, Geschichte und Theorie der amerikanischen Stabilisierungspolitik, 1933-1939/1946-53, Zürich 1959, S. 313-320.

4 Vgl. die äußerst informative Studie von Silvio Bomer, Die amerikanische Stabilitätspolitik seit 1946. Strategien und Erfahrungen des Council of Economic Advisers, Bern-Stuttgart 1976, S. 75 ff. passim.

Council of Economic Advisers

Sachverständigenrat

*Berufungsmodalitäten*

Drei Mitglieder vom amerikanischen Präsidenten mit Zustimmung des Senats ernannt

Fünf Mitglieder auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten ernannt

*Amtsperiode*

Fällt mit der Wahlperiode des amerikanischen Präsidenten zusammen

Ernennung jeweils für fünf Jahre, wobei jährlich ein Mitglied ausscheidet bzw. neu ernannt wird (zum 1. März)

*Persönliche Voraussetzungen*

fachliche Qualifikation, aber keine Restriktionen bezüglich formaler Zugehörigkeit zu bestimmten Interessengruppen

fachliche Qualifikation und Restriktionen bezüglich der Zugehörigkeit zu Parlamenten, Wirtschaftsverbänden, speziell Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften (Paragraph 1 Abs. 3 Gesetz über Bildung eines Sachverständigenrates)

*Aufgaben*

Unterstützung des Präsidenten bei der Ausarbeitung seines jährlichen Wirtschaftsberichtes  
Prognosen und Entwicklungsstudien *für den Präsidenten* erarbeiten  
„Maßnahmen der nationalen Politik zu entwerfen und dem Präsidenten zu empfehlen, um das System der freien Wettbewerbsunternehmerwirtschaft zu festigen und zu fördern, Schwankungen der Wirtschaftstätigkeit zu vermeiden oder deren Wirkung abzuschwächen und Beschäftigung, Produktion und Kaufkraft aufrechtzuerhalten“

Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Lage und der absehbaren Entwicklung  
„dabei . . . untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können“

*Vorschriften bezüglich des Bewegungsspielraums bei wirtschaftspolitischen Empfehlungen*

„die verschiedenen Programme und Maßnahmen der Bundesregierung (sind) im Lichte der wirtschaftspolitischen Zielsetzung . . . (des Employment Act) zu prüfen, mit dem Ziele der Feststellung, in welchem Umfang diese Programme und Maßnahmen dazu beitragen, und in welchem Umfang sie nicht dazu beitragen, die Ziele einer derartigen Politik zu erreichen, und dem Präsidenten im Hinblick darauf Empfehlungen zu geben“

insbesondere soll der Sachverständigenrat die Ursachen von aktuellen und möglichen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot aufzeigen, welche die . . . genannten Ziele gefährden. Bei der Untersuchung sollen jeweils verschiedene Annahmen zugrunde gelegt und deren unterschiedliche Wirkungen dargestellt und beurteilt werden. Der Sachverständigenrat soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren

Beseitigung aufzeigen, jedoch keine Empfehlung für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen. (Paragraph 2, SVR-Gesetz)

*Parlamentarische Kontrollgremien*

„Joint Economic Committee“ mit paritätischer Besetzung aus Senatsmitgliedern und Abgeordneten des Repräsentantenhauses; Besetzung nach Parteienproporz.

weder im SVR-Gesetz noch im Stabilitätsgesetz ist ein spezielles Gremium der Legislative vorgesehen.

„Das Joint Economic Committee - oder jedes ordentlich autorisierte Subcommittee dieses Committees - ist befugt, solche ‚Hearings‘ vorzunehmen, wie sie ihm zweckdienlich erscheinen. . . . Das Joint Economic Committee ist ermächtigt, von allen Diensten, Informationen und Einrichtungen der Ministerien und sonstigen Verwaltungsstellen der Regierung und auch privater Forschungsorganisationen Gebrauch zu machen.“

Aus der vorstehenden Synopsis geht hervor, daß der Council of Economic Advisers klar als „politisches“ Beratergremium geschaffen wurde und damit auch solche problematische Anforderungen überflüssig sind, wie sie für den deutschen Sachverständigenrat als „ein Rat von unabhängigen Sachverständigen“ (§1 Abs. 1 SVR-Gesetz) gestellt werden. Denn eine Operationalisierung oder gar präzise Überprüfbarkeit des Begriffs „unabhängiger Sachverständiger“ ist nicht möglich. Die im SVR-Gesetz enthaltenen Vorschriften (§ 1 Abs. 3), daß die SVR-Mitglieder „weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft ...“ angehören und nicht „Repräsentant eines Wirtschaftsfachverbandes oder einer Organisation der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer sein“ dürfen, bedeutet doch lediglich, daß der Gesetzgeber das Problem der (fehlenden) Unabhängigkeit gesehen hat, eine Lösung stellen die gesetzlichen Bestimmungen hingegen gerade nicht dar. Vielmehr wird verdrummend der Eindruck erweckt, als ließe sich jene über den Interessen stehende sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Objektivität und Unabhängigkeit quasi justitiabel überprüfbar machen, als gäbe es das wissenschaftstheoretische oder besser wissenschaftssoziologische Problem der (Un-) Abhängigkeit nicht. Ein Großteil des interessenorientierten Streits über die Aussagen der Jahresgutachten des Sachverständigenrates wäre überflüssig, wenn das Faktum der Interessenbezogenheit der gutachterlichen Äußerungen auch durch eine klare Interessenzuordnung des Gremiums deutlich gemacht würde.

Die Amtsperiode der Ratsmitglieder beträgt fünf Jahre. Jährlich scheidet - zum 1. März - ein Mitglied aus und ein neues Mitglied wird ernannt; Wiederberufung ist möglich. Außerdem sind die jeweiligen Ratsmitglieder bei Neuberufungen zu hö-

ren<sup>5</sup>. Selbst ohne dieses indirekte Mitwirkungsrecht der verbliebenen Ratsmitglieder bei den Neuberufungen hätte die Ratsmehrheit durch das Gewicht, welches ihren Äußerungen via Massenmedien in der Öffentlichkeit verliehen wird, starke Sanktionsmöglichkeiten gegenüber „unliebsamen“ Berufungen. Im Extremfall kann eine Ratsmehrheit die Kooperation mit „unerwünschten“ Kollegen verweigern bzw. mit dem geschlossenen Rücktritt drohen.

Die dargelegten Berufungsmodalitäten haben dazu geführt, daß der Rat von Anfang an relativ homogen in ideologisch-theoretischer Hinsicht geblieben ist. Alternativpositionen konnten sich nur als vorsichtige „Minderheitsvoten“ Geltung verschaffen. Die bisher abgegebenen Minderheitsvoten wurden stets von nur *einem* Ratsmitglied vertreten, und zwar demjenigen, bei dessen Berufung eine informelle Mitwirkung der Gewerkschaften gegeben war.

Die sich aus den geschilderten formalen Berufungsmodalitäten des Sachverständigenrates ergebende Quasi-Selbstergänzung bedeutet, daß der Rat auf Dauer auf eine bestimmte ideologisch-politische Tendenz festgelegt bleibt. Denn auch wenn „politische Klugheit“ die Ratsmehrheit dazu bestimmt, jeweils ein Ratsmitglied berufen zu lassen, dessen politische Orientierung gelegentlich eine gegenüber der Ratsmehrheit abweichende Minderheitsmeinung erwarten läßt, so bleibt eben die Mehrheit stets in der Lage, sich ideologisch zu reproduzieren. Da in der Öffentlichkeit der Mehrheitsmeinung jeweils viel stärkere Aufmerksamkeit und Publizität zuteil wird als der Minderheitsposition (eines einzigen Ratsmitgliedes), ist die Minderheitsmeinung mehr eine pluralistische Verbrämung und kein Gegengewicht.

Abgesehen von der unterschiedlichen Wirkung von Mehrheits- und Minderheitsposition in den Massenmedien in der öffentlichen Wahrnehmung muß auch beachtet werden, daß ein „Einzelkämpfer“ sowohl arbeitstechnisch als auch von der gruppenpsychologischen Situation (Loyalitätsdruck) her gesehen aus ungünstiger Lage kämpft.

Die skizzierte Berufungssituation des Sachverständigenrates bedeutet also praktisch ein Kooptationsverfahren dieses Gremiums. Es ist somit auch nicht verwunderlich, daß sich seit Beginn des Rates 1963 sozusagen Lehrer-Schüler-Generationen ablösen konnten. - In der politischen Praxis bedeutet die Regelung der Berufungs- und Ergänzungsmodalitäten des Rates, daß dieses Gremium zu konservativen Positionen neigt, und zwar in zweifacher Hinsicht. Erstens konservativ im Hinblick auf die einmal vom Rat eingeschlagene Richtung; der Rat hält an seinen Rezepten fest, auch wenn sie von der historischen Entwicklung überholt werden bzw. worden sind. Diese Konservativität zeigt sich in einer für ein zu besonderem intellektuellem Out-

---

5 „Die Bundesregierung hört die Mitglieder des Sachverständigenrates an, bevor sie ein neues Mitglied vorschlägt“ (S VR-Gesetz § 7 Abs. 2). Diese Bestimmung ermöglicht es der Ratsmehrheit, bereits im Vorfeld von Berufungsentscheidungen selektierend Einfluß zu nehmen. Das amerikanische Employment Act kennt keine solche „Selbstzeugung“ des Councils.

put bestimmten Gremium erstaunlichen Armut an neuen Ideen und Lösungsvorschlägen; es handelt sich also um eine konservative Effizienzbremse. Konservativ ist der Rat mehrheitlich jedoch auch in der politisch verstandenen Bedeutung des Wortes; die gut dotierten Wissenschaftler verfechten ein nur durch modische Konzessionen an die politische Realität leicht verschleiertes hochkapitalistisches Ordnungskonzept, in dem Umverteilungen zugunsten der Lohnabhängigen oder gar die für die Bewältigung der künftigen politischen bzw. gesellschaftlichen Probleme notwendigen Egalisierungsprozesse kaum Platz haben. Der Konservatismus des Rates stellt ihn notwendig in Gegensatz zu Regierungen, die Reformpolitik „über den Tag hinaus“ wagen möchten. Denn gesellschaftliche Reformen lassen sich nicht ohne Eingriffe in ökonomische Besitzstände verwirklichen, werfen also weitreichende verteilungs- und ordnungspolitische Probleme auf. Gegenüber solchen Problemen ist vom Rat bisher kein produktiver Beitrag geleistet worden. Es fragt sich daher, welchen Nutzen dieses nicht ganz billige Beratungsgremium für eine reformorientierte Regierung überhaupt haben kann. Die vom Rat gelieferten Sachinformationen und Detailinterpretationen lassen sich (in der Regel sogar zeitlich früher) auch von den bestehenden Wirtschaftsforschungsinstituten bzw. vom Statistischen Bundesamt erhalten<sup>6</sup>.

Fragt man nach der Effizienz der Beratung durch den Rat, so läßt sich nach bisheriger Erfahrung feststellen: Entweder es ergibt sich ein Konflikt zwischen konservativem Rat und reformorientierter Regierung, dann muß die Regierung versuchen, den Rat propagandistisch zu neutralisieren, und sei es, daß sie ihm (in einigen Punkten) zustimmt und somit Übereinstimmung vorgibt. Oder der Rat erteilt der Regierung gute Noten, so hat dies ebenfalls nur propagandistische Bedeutung. Der Nutzen des Rates für eine reformorientierte Politik ist somit null oder negativ. Konkret heißt das, daß eine sozialdemokratische Regierung, die Gewerkschaften und alle Gruppen, die eine progressive Politik vertreten, keinen Anlaß haben, die Existenz des Rates in seiner derzeitigen Konstruktion zu verteidigen. Politisch sehr viel sinnvoller und demokratisch ehrlicher wäre eine Konstruktion des Beratungsgremiums etwa im Sinn des „politischen“ Council of Economic Advisers.

Es läßt sich auch kaum unter Qualifikationsgesichtspunkten ein Argument für die derzeitige, formale „Unabhängigkeit“ gewährende Ratskonstruktion gewinnen. Berufungskriterien und Berufungspraxis implizieren lediglich Mindestanforderungen an die Qualifikation der Ratsmitglieder. Gemessen an Ideenreichtum, Produktivität, wissenschaftlicher Originalität oder was man an Kriterien sonst noch heranziehen möchte, liegt der „Durchschnittsweise“ im Mittelfeld. Der „politisch“ orientierte Council of Economic Advisers der USA steht bezüglich des Qualifikationsniveaus der Mitglieder, der veröffentlichten Berichte etc. dem deutschen Rat kei-

---

<sup>6</sup> Zudem sind die Formulierungen in den Veröffentlichungen der Institute in der Regel sehr viel weniger redundant und frei von dem rhetorischen Ballast, den die Ratsgutachten mitschleppen.

neswegs nach; eventuell ergibt sich sogar aus der deutlichen politischen Orientierung des Council eher ein verstärkter Legitimationsdruck, der produktivitäts- und qualitätsfördernd wirkt. - Die Effektivität der Arbeit des Rates und die Chance, daß die Ratsempfehlungen zu konkreter Wirtschaftspolitik werden, werden infolge der spezifischen Konstruktion des Rates in starkem Maße nur über die jeweilige propagandistische Auswertung der Ratsgutachten bestimmt. Im Gegensatz zum Verhältnis von deutschem Sachverständigenrat und Bundesregierung ist die Beziehung zwischen Council of Economic Advisers und amerikanischer Regierung sehr viel enger, weil der Council eben klar als eine dem Präsidenten zuarbeitende Instanz konzipiert ist. Auch kritische Positionen, die der Council gegebenenfalls der Regierung gegenüber vertritt, haben sehr viel größere Chancen, politisch wirksam zu werden, weil die Mitglieder des Council sozusagen Leute der jeweiligen Regierung sind und die Regierung im Council keinen politischen Gegner zu vermuten hat.

Wie immer die Stellungnahmen des Council of Economic Advisers jedoch auch ausfallen, in der Öffentlichkeit besteht von Anfang an Klarheit darüber, daß die wissenschaftlichen Berater unter eindeutigen politischen Gesichtspunkten berufen wurden. Dies relativiert einerseits die „Verbindlichkeit“ der jeweiligen Stellungnahme der Wissenschaftler und bewahrt sie andererseits davor, sich ideologische Einseitigkeit und politische Interessennahme vorwerfen zu lassen, weil ideologische Ausrichtung und Interessenorientierung durch die spezifisch politische Berufungspraxis sowie die politische Funktion des Gremiums legitimiert sind. Denn das Problem der „Unabhängigkeit“ und „wissenschaftlichen Objektivität“ von Beratern ist ja nicht darin zu sehen, daß eben solche über Parteien, über Ideologien und über Interessen schwebende Elfenbeinturmweisheit faktisch nicht möglich ist, sondern daß in der Öffentlichkeit der falsche Eindruck erweckt wird, die jeweilige Sachverständigenmeinung sei in einem höheren Grade wissenschaftlich und richtig, als die Auffassungen von jenen Wissenschaftlern, die ihre Interessenorientierung offenlegen und sich über die unvermeidbare ideologische Verwertung ihrer Analysen und Empfehlungen keine Illusionen machen, sie somit in Rechnung stellen.

Der Vergleich des deutschen Sachverständigenrates mit dem amerikanischen Council of Economic Advisers hat aber noch einen weiteren wesentlichen Punkt zu berücksichtigen, nämlich die Beziehungen zwischen Sachverständigen und Regierung einerseits und Parlament andererseits. Da der Council of Economic Advisers als eine beratende Instanz des amerikanischen Präsidenten konstruiert ist, also eindeutig der Exekutive zuzurechnen ist, entsprach es der demokratisch-parlamentarischen Logik, ein kritisches Gegengewicht der Legislative zu schaffen. Dies geschah mit dem Joint Economic Committee, das sich aus 10 Mitgliedern des Senats (vom Präsidenten ernannt) und zehn Abgeordneten des Repräsentantenhauses (vom „Parlamentspräsident“ ernannt) zusammensetzt. Der Employment Act schreibt vor, daß „die Vertretung der Parteien im Joint Economic Committee. . . so nahe wie

möglich dem Verhältnis der Mitglieder der Majoritäts- und Minoritätsparteien im Senat und im Repräsentantenhaus entsprechen" soll<sup>7</sup>. Der Council of Economic Advisers unterliegt somit gemeinsam mit der Regierung einer spezifischen wirtschaftspolitischen Kritik durch einen Parlamentsausschuß. Damit ist eine stärkere Publizität für die Position der Parlamentsvertreter gegeben, als es etwa — wie in der Bundesrepublik der Fall - bei einer Beschränkung auf eine parlamentarische Aussprache anlässlich der Debatte über den Wirtschaftsbericht der Regierung der Fall ist. Denn die schriftlichen Stellungnahmen des Joint Economic Committee zu den Berichten des Council of Economic Advisers sowie auch zum Wirtschaftsbericht des amerikanischen Präsidenten (Economic Report) geben Presse und Öffentlichkeit eine exaktere Grundlage für die abwägende Beurteilung der Positionen von Council und Regierung einerseits und Parlament(sfraktionen) andererseits.

Eine formale Gegenüberstellung der Regelungen des amerikanischen Employment Act mit den entsprechenden Konstruktionen in der Bundesrepublik muß sowohl das „Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" vom 14. August 1963 als auch das „Stabilitätsgesetz" von 1967 einbeziehen, da im Stabilitätsgesetz sowohl die verbindliche Zielvorgabe für die Wirtschaftspolitik der öffentlichen Hände (sogenanntes „magisches Viereck") als auch die Berichtspflicht, speziell die Verpflichtung zur Stellungnahme zum jeweiligen Sachverständigengutachten enthalten sind. Der Employment Act enthält im Vergleich zum deutschen Stabilitätsgesetz sehr viel unpräzisere Zielvorgaben, und es wurde völlig auf die Einbeziehung spezifischer Instrumente verzichtet. Es lassen sich zwar aus der Richtungsangabe, die in dem einschlägigen Artikel<sup>8</sup> des Employment Act für die Wirtschaftspolitik gegeben wird, ein Zielkatalog im Sinne der - für die USA - vorrangigen Ziele Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität und Wirtschaftswachstum herauslesen, aber eine so eingrenzende Umschreibung wie in § 1 des Stabilitätsgesetzes findet sich eben nicht.

Die relativ unpräzise Zielformulierung entspricht dem gesamten Grundtenor des Employment Act, der als Kompromiß zwischen „Liberalen", also auf US-amerikanische Verhältnisse bezogen: Sozialliberale und Sozialdemokraten einerseits und

---

7 Siehe Text bei Fritsch. I.e., S. 315 (siehe Anmerkung<sup>3</sup>).

8 Die Zielsetzung des Employment Act wird in Art. 2 wie folgt umschrieben: „Der Kongreß erklärt, daß es die dauernde Politik und Verpflichtung der Bundesregierung ist, alle praktisch anwendbaren Mittel zu nutzen und alle Pläne, Aufgaben und Hilfsmittel so aufeinander abzustimmen und einzusetzen, daß Bedingungen geschaffen und erhalten werden, unter denen Möglichkeiten nützlicher Beschäftigung, einschließlich Selbstbeschäftigung (self employment), für alle die geboten werden, die fähig und gewillt sind, zu arbeiten, und die Arbeit suchen; das heißt, daß es die Politik der Bundesregierung ist, maximale Beschäftigung, Produktion und Kaufkraft zu fördern. Diese Politik ist so zu verfolgen, daß sie mit den Bedürfnissen und Verpflichtungen und anderen wesentlichen Rücksichten der nationalen Politik vereinbar ist, daß die Hilfe und Zusammenarbeit der Industrie, Landwirtschaft, der Arbeitnehmer und der Regierungen von Staaten und Gemeinden gesucht wird und daß die Wettbewerbswirtschaft freier Unternehmungen und die allgemeine Wohlfahrt gefördert werden." Siehe Fritsch, Geschichte und Theorie der amerikanischen Stabilisierungspolitik, I.e., S. 313.



Konservativen andererseits zustande kam<sup>9</sup>. Diese Offenheit erwies sich jedoch im Zuge der Nachkriegsentwicklung insofern von Vorteil, als Spielräume für so unterschiedliche wirtschaftspolitische Konzeptionen wie etwa der Kennedy-Johnson-Administration oder der Nixon-Regierung verbheben. Andererseits bedeutete die Tatsache, daß der Employment Act - speziell im Hinblick auf seinen historischen Entstehungshintergrund — als permanente Mahnung und Erinnerung verstanden werden konnte, daß eine forciert interventionistische Wirtschaftspolitik (während des Krieges) den USA einstmals ein hohes Beschäftigungsniveau bei relativ stabilem Preisniveau beschert hatte. - Silvio Borner hat in einer informativen Studie<sup>10</sup> darauf hingewiesen, daß der Verzicht auf enge Zieleingrenzungen sowie ein enumerativ vorgegebenes Instrumentarium der Wirtschaftspolitik für die Handhabbarkeit des Employment Act nicht nur förderlich gewesen zu sein scheint, sondern als dem spezifischen politökonomischen Charakter jeder institutionalisierten (und informellen) Verknüpfung von Politik und (Sozial-) Wissenschaften adäquat anzusehen ist. Denn die wissenschaftliche Beratung der Wirtschaftspolitik dient auf spezifische Weise der *politischen Zieldurchsetzung*. Das Spezifikum der *wissenschaftlichen Beratung* ist darin zu sehen, daß Problemlösungsmethoden der Politik verfügbar gemacht werden, die die Politiker selbst in der Regel wederkennen, geschweige denn zielbezogen anwenden können. „Objektivität“ der wissenschaftlichen Berater kann dabei nur heißen, daß sie Realisierbarkeit von Zielen, Nebenwirkungen, Zielkonflikte, vor allem aber die möglichen Alternativen zur Zielerreichung nach Maßgabe der wissenschaftlichen Professionsstandards entwickeln. Bei der Konzipierung der Alternativen stellt sich dann allerdings das Problem, welche gesetzlichen Restriktionen vorhanden sind und - je nach dem Grad an Liberalität und faktischer Wissenschaftsfreiheit - mehr oder weniger feste Denk- und Empfehlungsbarrieren bestehen, die sozusagen zu einer inneren Zensur zwingen. So stellt sich sowohl für den Sachverständigenrat der Bundesrepublik als auch für den Council of Economic Advisers die Frage, von wann an eventuell erwogene ordnungspolitische Änderungen die „marktwirtschaftliche Ordnung“ bzw. die „freie unternehmerische Konkurrenzwirtschaft“ (free competitive enterprise) zur Disposition stellen. Im Hinblick auf die tatsächlichen ideologischen Positionen der Mehrzahl der bisherigen Mitglieder des Sachverständigenrates bzw. des Council of Economic Advisers mag jenes Problem irrelevant erscheinen, jedoch stellt sich gerade im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Weltwirtschaftskrise u. E. über kurz oder lang eine grundsätzlichere ordnungspolitische Herausforderung: Wenn es auch bis in die achtziger Jahre hinein nicht gelungen sein wird - und etliche Tendenzen sprechen für diese pessimistische Sicht -, die Arbeitslosigkeit zu überwinden, die zumindest in den USA wachsende soziale Armut zurückzudrängen und international zu einem dauerhaften Ausgleich des Nord-

---

<sup>9</sup> Die Vorgeschichte des Employment Act begann mit verschiedenen Gesetzesvorlagen 1944 im amerikanischen Senat, die ursprünglich eine relativ weitgehende Makroplanung vorsahen und zur Beschäftigungssicherung für die Nachkriegszeit einen prononciert interventionistischen Kurs der Wirtschaftspolitik festlegen sollten. <sup>10</sup> Vgl. Borner, Silvio, Die amerikanische Stabilitätspolitik seit 1946, I.e., S. 27 f. passim (vgl. Anmerkung<sup>4</sup>).

Süd-Gefälles zu kommen, so muß das bisherige marktwirtschaftliche System sehr viel deutlicher zur Disposition gestellt werden, als dies bisher geschieht. Das bedeutet, daß gerade wissenschaftliche Beratungsgremien sowohl ihrer „Objektivität“ zuliebe als auch ihrer gesellschaftlichen Verantwortung halber ordnungspolitische Grenzverschiebungen anstreben (müßten). Hierbei geht es nicht etwa um eine politische Verselbständigung der Beratungsgremien in dem Sinne, daß sie nun neue, von ihrer gesetzlichen Auftragsgrundlage und den politischen Institutionen abweichende Ziele formulieren, sondern lediglich darum, die (begründbare) Unvereinbarkeit von bestimmten Zielen und bestimmten ordnungspolitischen Rahmenbedingungen aufzuzeigen. Beispielsweise ist die Lösung des Problems einer inflationsneutralen Vollbeschäftigungspolitik prinzipiell möglich, wie verschiedene Wirtschaftsordnungen der Vergangenheit und Gegenwart belegen; u. a. liefern dafür die Erfahrungen der USA mit dem Kriegsinterventionismus 1941—45 sowie die Wirtschaftspolitik Großbritanniens 1945-53 Belege. Es geht hier nicht darum, ob eventuell diese Wirtschaftsordnungen, obgleich sie das Beschäftigungs- und Inflationsproblem leidlich zu lösen vermochten, eventuell andere äußerst unerwünschte Eigenschaften haben, sondern nur darum, ob die wissenschaftliche Beratung überhaupt solch weitgehende Alternativen ins Auge gefaßt und im Hinblick auf Vor- und Nachteile erörtert. Nach aller (historischen) Erfahrung über den Verlauf wissenschaftlichen Fortschritts, d. h. konkret der Entwicklung neuer und besserer Problemlösungen bildeten Kritikfähigkeit und Freiheit für die Konzipierung von Anti-Orthodoxien dafür wesentliche Voraussetzungen. Nun variiert die Dringlichkeit „neuer“ Problemlösungen in verschiedenen historischen Phasen; Krisensituationen steigern offensichtlich den Problemlösungsbedarf. Krisensituationen schaffen aber zugleich auch verstärkt Widerstände gegen theoretische und praktische Innovationen. Es müßte nun gerade als spezifisch wissenschaftliche Aufgabe gelten, jenen Widerspruch zu erkennen und durch eine bewußte Ausweitung der Lösungsalternativen für anstehende Probleme orthodoxe und innovative Lösungsstrategien vergleichend ins Blickfeld von Politik und Öffentlichkeit zu rücken. Dies erfordert jedoch (wissenschaftliche) Beratungsgremien, die innovativ arbeiten und nicht an ihrer eigenen Orthodoxie kleben.