

den Liberalisierungsereignissen (unter Einbeziehung „kleiner“ Maßnahmen und unter Umständen vorzufindender Re-Regulationen), der Ausweitung des Kriterienkatalogs und einer entsprechenden Formulierung von Effizienzhypothesen, der Einbeziehung weiterer Einflußdeterminanten und der Abgrenzung relevanter Verkehrsmärkte vorgenommen werden. Verkehrspolitisch ist aus den vorliegenden Ergebnissen zu folgern, daß die – wenn auch nur partielle – Liberalisierung der Verkehrsmärkte volkswirtschaftlich von Vorteil war.

## Wissenschaftliche Beratung der sektoralen Wirtschaftspolitik – ordnungspolitische Fragen verkehrspolitischer Beratungstätigkeit –

VON GERD ABERLE, GIESSEN

### I. Die Ausgangslage

Sektorpolitiken besitzen einen beträchtlichen wissenschaftlichen Beratungsbedarf. Dies ergibt sich als Eindruck zumindest bei der Betrachtung der Vielzahl von allgemeinen und speziellen Beratungsgremien und der vergebenen gutachtlichen Aufträge. In der Tat besitzen gerade die Sektorpolitiken zwei Merkmale, die für eine intensive wissenschaftliche Beratung sprechen:

Zum einen besteht eine komplexe, durch ein häufig feststellbares Zusammenwirken von ökonomischen, rechtlichen und naturwissenschaftlichen Fragestellungen gekennzeichnete Entscheidungsaufgabe für die Sektorpolitik. Das gilt in besonders deutlicher Weise für die Verkehrspolitik, dürfte jedoch auch auf die Bereiche der Energie-, Agrar- und Technologiepolitik zutreffen. Die Informationslückenproblematik und die Schwierigkeiten einer Verknüpfung der oft fachlich heterogenen Problemlösungsmöglichkeiten verlangen nach wissenschaftlicher Beratung.

Zum anderen sind die Sektorpolitiken – viel stärker als die sogenannten Querschnitts- oder fachübergreifenden Politiken<sup>1)</sup> – hinsichtlich ihrer Ausgestaltung sehr sensitiv bezüglich der Wirkungen auf Interessentengruppen. Eine Vielzahl der ordnungs- und ablaufpolitischen Entscheidungen wirkt sich unmittelbar bei den sektorpolitisch betreuten Wirtschaftszweigen aus. In der Verkehrspolitik sind es die öffentlichen und privaten Verkehrsbetriebe, die Speditionen und die verladende Wirtschaft. Dieser direkte Wirkungszusammenhang von Politikentscheidungen und Handlungsmöglichkeiten sowie Wirtschaftsergebnissen der Betroffenen läßt es für Politik und Wirtschaft sinnvoll, möglicherweise auch als strategisch angebracht erscheinen, wissenschaftliche Beratung in Anspruch nehmen. Daß hier der Satz „Man wünscht den Rat, den man wünscht“<sup>2)</sup> eine Untermuerung finden kann, braucht nicht weiter erläutert zu werden.

Wissenschaftliche Beratung in der Verkehrspolitik, also die wissenschaftliche Stellungnahme zu sektorpolitischen Fragestellungen, ist einerseits mit der grundsätzlichen Pro-

#### *Anschrift des Verfassers:*

Prof. Dr. Gerd Aberle  
Professur für Volkswirtschaftslehre I  
Justus-Liebig-Universität Gießen  
Licher Straße 62  
6300 Gießen

1) In diesem Sinne fachübergreifend sind Raumordnungs-, Umwelt-, Rechts-, Forschungspolitik u. a.  
2) *Seidenfus, H. St.*, Die wissenschaftliche Beratung der staatlichen Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 42. Jg. (1971), S. 25.

blematik der Wirtschaftspolitikberatung verbunden. Zum anderen verdeutlichen sich einige Konfliktatbestände gerade in diesem Bereich. Im Unterschied zu den Natur- und Ingenieurwissenschaften sind Erkenntnis- und Erfahrungsobjekte der Wirtschaftswissenschaftler sozioökonomische Prozesse, die durch Erwartungen, Hoffnungen, Illusionen und eine große Zahl von Freiheitsgraden bei den Entscheidungen der Individuen gekennzeichnet sind. Die Zahl der empirisch bewährten Theorien ist begrenzt; auf der anderen Seite existiert eine Flut von Modellen, deren Axiomatik, deren häufig als Hypothesen verwendete Prämissen oft die Beziehungen zur ökonomischen Realität nicht erkennen lassen. Mit großem Engagement, aber auch gelegentlich irritierender Härte und Schärfe werden, je grundsätzlicher und allgemeiner die Aussagen zur Wirtschaftspolitik sind, Klassifizierungen in Denkrichtungen und Schulen vorgenommen. Dabei geht es insbesondere um die Position teleologischer, ethischer und ideologischer Werturteile. Im Rahmen der hier relevanten Themenstellung wird jedoch auf die historisch bedeutende,<sup>3)</sup> durch den Soziologismusstreit<sup>4)</sup> erneut akzentuierte Werturteilsdiskussion nicht systematisch eingegangen, sie wird bei Einzelproblemen jedoch im Stellenwert erkennbar.

#### 1. Einige Grundsatzfragen der wissenschaftlichen Beratung der praktischen Wirtschaftspolitik

Praktische Wirtschaftspolitik ist leitbildorientiert. Hieraus ergeben sich für die wissenschaftliche Beratung zwei Problemfelder mit konflikträchtigen Strukturen.

- Die Wertsetzungen der Leitbilder werden von einzelnen oder Gruppen von Wissenschaftlern nicht akzeptiert. Hier geht es um Fragen des Grundkonsenses,<sup>5)</sup> die sich in der wissenschaftlichen Beratung und in der wissenschaftlichen Kritik an der wissenschaftlichen Beratung immer wieder stellen, etwa im Sinne einer Fundamentalkritik an der sogenannten „herrschenden“ Theorie<sup>6)</sup> in ihrer leitbildhaften Verwendung in der praktischen Wirtschaftspolitik.

Diese Grundkonsensproblematik bezieht sich nicht nur auf die wirtschaftspolitische Beratung zu Themen der Geld- und Fiskal-, der Konjunktur- und Beschäftigungssowie der Wachstumspolitik, sondern wirkt auch ein in Sektor- und sonstige, speziellere Fragestellungen betreffende Politikbereiche. Die intensiven, teilweise den Rahmen wissenschaftlicher Sachdiskussion beträchtlich überschreitenden und in ihrem ideologischen Standort unschwer zu erkennenden Gegenpositionen zu den Aussagen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verdeutlichen dies.

3) Vgl. etwa Weber, M., Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, in: Weber, M., Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 3. Aufl., Tübingen 1968, S. 146 – 217.

4) Vgl. Adorno, W. (Hrsg.), Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie, Sammlung Luchterhand, Bd. 72, 2. Aufl., 1972.

5) Vgl. etwa Frey, B. S., Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München 1981, S. 367 ff.

6) Vgl. etwa Pütz, Th., Die Theorie der rationalen Wirtschaftspolitik. Kritik und Antikritik, in: Woll, A. (Hrsg.), Aktuelle Wege der Wirtschaftspolitik (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 130), Berlin 1983, S. 10.

- Das zweite Konfliktfeld bietet die praktische Wirtschaftspolitik für die wissenschaftliche Beratung, wenn sie zwar – oft verdächtig plakativ – die Leitbildorientierung betont, bei ihrer konkreten Politikausgestaltung jedoch dieses Leitbild verläßt, also aus dem Leitbild heraus zu identifizierende ordnungspolitische „Sündenfälle“ begeht. Dabei mangelt es regelmäßig nicht an Rechtfertigungsthesen für solche Abweichungen vom Leitbild; sie reichen von supranationalen Konsenserfordernissen über nationale und föderalistische Durchsetzungsschwierigkeiten bis hin zur trivialen und offensichtlich als Axiom benutzten These, gerade in diesem Bereich der praktischen Wirtschaftspolitik – in der Regel sind es Sektorpolitiken – ließen es die „Besonderheiten“ der Angebots- und Nachfragestrukturen nicht zu, einen politisch definierten, niedrigen Grad der Durchsetzung der Leitbildvorstellungen zu überschreiten. Gerade die praktizierte Verkehrspolitik läßt in besonders deutlicher Weise solche ordnungspolitischen Sündenfälle erkennen. Daß hier die wissenschaftliche Beratung, hinterfragt sie zu intensiv eine solche Festlegung der praktischen Wirtschaftspolitik, Gefahr läuft, als realitätsfern, nicht hilfreich, die politische „Machbarkeit“ nicht berücksichtigend, eingestuft zu werden, überrascht nicht. Für das Selbstverständnis von wissenschaftlicher Beratung und praktischer Wirtschaftspolitik ist es jedoch von erheblicher Relevanz; hierauf wird später noch einzugehen sein.

Der unabhängige beratende Wissenschaftler, der bei seiner Tätigkeit auf intersubjektiv überprüfbare Informationen über die wirtschaftliche Realität ausgerichtet ist,<sup>7)</sup> muß der Konsensfähigkeit seiner Überlegungen einen sehr nachgeordneten Stellenwert einräumen. Auch ist es für ihn nicht erforderlich, streng de lege lata zu diskutieren, vielleicht sogar notwendig, de lege ferenda zu argumentieren, stellt doch auch der jeweils geltende Rechtsrahmen, durch den etwa Marktordnungen geregelt werden, den Ausfluß sowohl leitbildorientierter wie auch den politischen Konsens spiegelnder Einschränkungen und Abweichungen vom Leitbild dar. Auch hier ist der Verkehrssektor mit seinen starken Reglementierungen ein auffälliges Beispiel. Das Schlagwort vom „bewährten Ordnungsrahmen“ und der „kontrollierten Wettbewerbsordnung“ versucht die Abweichung vom Leitbild zu verschleiern. Und letztlich sieht sich die praktische Wirtschaftspolitik stets mit dem Erfordernis konfrontiert, Tagesprobleme zu lösen, bei denen die Grundsatzpositionen oft nur mit großen Schwierigkeiten durchsetzbar und nachvollziehbar sind. Nur in Ausnahmefällen ist wissenschaftliche Beratung direkt anwendbar, auf Lösung konkreter Tagesprobleme unmittelbar ausgerichtete Hilfestellung oder Mahnung; sie ist überwiegend vielmehr auf die grundsätzlichen Leitlinien der Wirtschaftspolitik ausgerichtet und will auf diese Weise die kurzfristigen Entscheidungen durch prinzipielle, aber problembezogene Hinweise beeinflussen.

#### 2. Anforderungen an die wissenschaftliche Beratung

Die wissenschaftliche Beratung der praktischen Wirtschaftspolitik sollte von an der Empirie überprüfbaren und von solchermaßen vorläufig bestätigten theoretischen Aussagen ausgehen und die problemorientiert gewonnenen Erkenntnisse dem Beratenen

7) Vgl. Albert, H., Wertfreiheit als methodisches Prinzip. Zur Frage der Notwendigkeit einer normativen Sozialwissenschaft, in: von Beckerath, E. und Giersch, H. (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 29, N.F.), Berlin 1963, S. 33 ff., hier S. 41.

vermitteln. Besitzen diese Aussagen rein informatorischen Charakter, dann sind Werturteile nicht notwendig<sup>8)</sup>. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Beratungsgegenstand vorgegeben wird. Definieren hingegen die Wissenschaftler ihren Beratungsgegenstand selbst, werden normative Elemente bedeutsam. Sie schlagen sich zum Beispiel in der Auswahl des Beratungsobjektes nieder und in der Konzentration auf spezielle Aspekte (etwa Effizienz- versus Verteilungseffekte).

Wird das Zielsystem der Wirtschaftspolitik im allgemeinen oder das System der Unterziele vom Berater als variabel angesehen, kann die Grenze zwischen Erkenntnisgewinnung und -vermittlung und normativen Aussagen überschritten werden. Die Auswahl der Ziele oder Objekte der Beratungstätigkeit wird dabei als werturteilsfreier, dem wissenschaftlichen Erkenntnisprozeß entstammender Vorgang interpretiert; dieser Aussage gegenüber steht die These des vorwissenschaftlichen Stadiums der Zielfindung oder des normativen Charakters<sup>9)</sup>. Der wissenschaftliche Berater will nicht nur informieren, den wissenschaftlichen Erkenntnisstand problembezogen für die praktische Wirtschaftspolitik verdeutlichen. Er will häufig auch nachdrücklich Veränderungen in den politischen Strategien bewirken, er erhebt Sollensforderungen, verwendet Begriffe der präskriptiven Sprache, um zusätzlich zur Erkenntnisinformation auf die Einstellungen der Träger der Wirtschaftspolitik einzuwirken. Bedeutsam ist hier, daß der normative Teil dieser Beratung transparent wird.

Die wissenschaftliche Beratung erfordert zur Weiterentwicklung ihres Erkenntnisprozesses Rückkopplungen mit den Trägern der praktischen Wirtschaftspolitik. Diese Rückkopplung konzentriert sich vor allem auf Informationen hinsichtlich der beobachtbaren Wirkungen von Politikvariablen sowie zu erwartenden Restriktionen für die praktische Wirtschaftspolitik, die aus Veränderungen von strategierelevanten Rahmenbedingungen resultieren. Insofern gilt, daß wissenschaftliche Beratung der praktischen Wirtschaftspolitik nicht aus einem Elfenbeinturm heraus möglich ist, soll sie zum politischen Entscheidungsprozeß beitragen. Und auch eine weitere Zielvariable soll für die Mehrzahl der wissenschaftlichen Berater als bedeutend eingestuft werden: die Beeinflussung der Ziele und Instrumente einschl. ihrer Anwendung in der praktischen Wirtschaftspolitik. In diesem Sinne ist auch der überwiegende Teil der wissenschaftlichen Beratung der Verkehrspolitik zu sehen, deren ordnungspolitisches Ziel-Mittel-System, das primär historisch erklärbar ist und durch spezielle Interessenlagen der Verkehrswirtschaft abgestützt wird, seit Jahren und zunehmend wissenschaftlicher Kritik ausgesetzt ist<sup>10)</sup>.

## II. Die Bedeutung der Formen wissenschaftlicher Beratung für die ordnungspolitische Problematisierung

Wissenschaftliche Beratung der praktischen Wirtschaftspolitik erfolgt auf institutionalisierter Ebene und durch ad hoc-Aufträge an Wissenschaftler, in der Regel in Gutachten-

8) Vgl. Albert, H., Das Werturteilsproblem im Lichte der logischen Analyse, Abdruck in: Gäfgen, G. (Hrsg.), Grundlagen der Wirtschaftspolitik (= NWB Wirtschaftswissenschaften), Köln 1966, S. 35.

9) Vgl. etwa Albert, H., Das Werturteilsproblem . . . , a.a.O., S. 36; Streit, M. E., Theorie der Wirtschaftspolitik, Düsseldorf 1979, S. 259 f.

10) Beispielhaft jüngst die Veröffentlichung des „Kronberger Kreises“: Mehr Markt im Verkehr – Reformen in der Verkehrspolitik, bearbeitet von W. Hamm, Bad Homburg 1984.

form. Dabei ist hier nicht nur die wissenschaftliche Beratung der Legislative und Exekutive, sondern auch der Verbände und sonstiger Interessengruppen mit Einwirkungsmöglichkeiten auf die Ausgestaltung der praktischen Wirtschaftspolitik von Relevanz. Keinesfalls sollte der Tatbestand der Unabhängigkeit oder Abhängigkeit der wissenschaftlichen Beratung abgeleitet werden aus der Funktion der Beratenen. Wissenschaftliche Beratung kann, sofern sie ihre Aufgabe auf der Ebene des Grundkonsens und der Beratung im laufenden politischen Prozeß<sup>11)</sup> aus ihrer Wissenschaftsverantwortung ableitet, nur aus dem Stand des individuellen Erkenntnisprozesses und der hieraus abgeleiteten Schlußfolgerungen für die Gestaltung der praktischen Wirtschaftspolitik erfolgen. Dabei soll hier nicht die naheliegende, aber komplexe Frage der Erkenntnisfähigkeit der Wirtschaftswissenschaften aufgegriffen werden, wie sie jüngst von Pütz als Diskussionsbeitrag zu Hayek's Kritik am „konstruktivistischen Rationalismus“ erneuert behandelt wurde,<sup>12)</sup> zumal die Hayek'schen Aussagen in besonderem Maße die quantitative Wirtschaftstheorie und deren Stellenwert für die Ablaufpolitik, aber natürlich auch den ordnungspolitischen Bereich betreffen.

Das heißt aber auch, daß zunächst das konkrete Beratungsproblem als Bestandteil des wissenschaftlichen Erkenntnisprozesses entscheidende Bedeutung besitzt; von sekundärer Relevanz ist die jeweilige Funktion der zu Beratenden. Insofern ist es zwingend, daß ein Wissenschaftler solche Beratungsaufgaben ablehnt, die entweder nicht Gegenstand seines wissenschaftlichen Erkenntnisprozesses sind – es gibt keine wirtschaftspolitisch universell kompetenten Wissenschaftler – oder die eine Methoden- oder Ergebnisorientierung „nahelegen“, die mit denen des angefragten Wissenschaftlers nicht vereinbar sind. Mit anderen Worten: Wissenschaftliche Beratungsaufgaben sowohl beim Grundkonsens wie auch in konkreten Fragen der Ablaufpolitik sind unabhängig von der nachfragenden Institution dann für den Wissenschaftler nicht durchführbar, wenn seine erkenntnispezifische Fachkompetenz nicht gegeben oder seine aus dem forschenden Erkenntnisprozeß resultierende Problembewertung im Hinblick auf den Beratungsgegenstand einer Veränderung (Verzerrung) unterzogen wird; eine Veränderung, die nicht aus neuen Informationen und erkenntnisprozeßimmanenten Wirkungen stammt, sondern aus anderen, in der individuellen Zielfunktion des Beraters liegenden Gründen. Angesprochen ist hier das Problem der möglicherweise kommerziell interessanten Gefälligkeitsgutachten. Solche Beratungen können sowohl gegenüber der politischen Administration wie auch gegenüber privaten Organisationen mit Ziel der Einwirkung auf die praktische Wirtschaftspolitik erfolgen. Umgekehrt können Beratungsaufträge, etwa durch nichtstaatliche Institutionen, auch dann vom Wissenschaftler übernommen werden, wenn die Problemstellung Objekt seines wissenschaftlichen Forschungsbereiches ist und keine Einflußnahme auf Methodenwahl und Beratungsergebnis genommen wird. Letztlich und in der wirtschaftspolitischen Beratungspraxis in der Regel führt dies dazu, daß die wissenschaftlichen Rat Erfragenden eine Vorselektion der Berater nach einer oft sehr differenzierten Entscheidungsmatrix vornehmen, in die auch – und das erscheint als ein weiteres wesentliches Problem – ne-

11) Zu dieser Differenzierung vgl. etwa Frey, B. S., Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 368 ff.

12) Vgl. Pütz, Th., Die Theorie der rationalen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 27 f. und S. 43 f.; Hayek, F. v., Die Theorie komplexer Phänomene, Tübingen 1972, S. 27; Graf, H. G., „Mustervorausagen“ und „Erklärungen des Prinzips“ bei F. A. v. Hayek, Tübingen 1978.

ben die Fragen nach dem Erkenntnisgegenstand der wissenschaftlichen Tätigkeit des potentiellen Beraters und dessen präferierte Methoden auch seine normative Grundposition eingehen. Gerade öffentliche Auftraggeber für Beratungsleistungen neigen dazu, einen axiomatischen Beratungsproporz zu akzeptieren, um den tatsächlich oder vermeintlich ermittelten gesellschaftlichen Konsens in Sachen Wirtschaftspolitik zu fördern. Hier wird der Konflikt im Beratungsprozeß und bei der Nutzung der Beratungsergebnisse bereits im Vorstadium der Beratungstätigkeit programmiert, ein Konflikt, der hier selten aus dem Erkenntnisprozeß und den individuell abgeleiteten Schlußfolgerungen stammt.

### III. Beratungsgegenstand und ordnungspolitische Problemstellung

Die ordnungspolitische Problematik der wissenschaftlichen Beratung der praktischen Wirtschaftspolitik zeigt sich am deutlichsten, wenn es um die Fragen des Grundkonsens für die Wirtschaftspolitik geht, etwa bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Organisationsprinzipien der wirtschaftlichen Gestaltungsprozesse, bei der grundsätzlichen Ausgestaltung der Ordnungs-, Struktur- und Ablaufpolitik. Hier manifestieren sich regelmäßig wesentliche Unterschiede in den Werthaltungen; neben abweichenden Ergebnissen der Erkenntnisprozesse bei den wissenschaftlichen Beratern besitzen vorwissenschaftliche Festlegungen eine beachtliche Relevanz, die bis hin zum permanenten, bereits prognostizierbaren Zwang der Publizierung von abweichenden, etwa in Minderheitsvoten gekleideten Beurteilungen reichen. Dies erstreckt sich sowohl auf die wirtschaftspolitische Diagnose wie auch auf die Therapie. Man mag dies aus wissenschaftstheoretischer Sicht begrüßen oder bedauern — für den Beratungsprozeß erscheint dies letztlich als Positivum, wird doch das breite, realiter existierende Spektrum aus vorwissenschaftlichen Festlegungen und differenzierten Ergebnissen aus dem Erkenntnisprozeß deutlich, ein Spektrum, das ja auch die sozioökonomische, die gesellschaftliche Realität kennzeichnet, für die und in der praktische Wirtschaftspolitik betrieben wird.

Häufig wird für die wissenschaftliche Beratung in Angelegenheiten der grundlegenden Fragen der Wirtschaftspolitik der Beratungsgegenstand in mehr oder weniger differenzierter Form vorgegeben, teilweise mit Prioritätensetzung für einzelne gesamtwirtschaftliche Ziele. Erfolgt dies etwa durch die Legislative, so können die Berater zwar über die Zweckrationalität einer solchen gewichteten Zielfunktion diskutieren. Die Vorgabe ist dennoch als — wenn auch nicht immer voll befriedigende — gesellschaftliche Präferenzierung zu akzeptieren. Kann der Wissenschaftler einer solchen Vorgabe für seine Beratungstätigkeit im Prinzip nicht zustimmen, so verbleiben ihm die Freiheit und das Recht, aber auch die Pflicht, die Beratung abzulehnen.

Das Bild wandelt sich, wenn der Zielkatalog für die wissenschaftliche Beratung der praktischen Wirtschaftspolitik aus dem Vollzug der Wirtschaftspolitik und hier aus der wirtschaftspolitischen Exekutive stammt. Jetzt ist es Aufgabe der Berater, die Rationalität der Ziele ebenso zu diskutieren wie die Mittel zur Zielerreichung. Dies gewinnt insbesondere in den Beratungen der vielen Sektorpolitiken an Bedeutung, die dazu neigen, generell akzeptierte oder sogar mehr oder weniger präzise ausformulierte gesellschaftliche oder wirtschaftspolitische Oberziele durch sektorbezogene spezielle Unterzielkataloge in oft

sehr eigenwilliger Weise zu präzisieren. So ist es nicht erstaunlich, daß gerade bei der Sektorpolitikberatung der beratende Wissenschaftler, insbesondere wenn es um Fragen der Ordnungspolitik geht, in konfliktaffine Positionen geraten kann. Aus der Sicht des Wissenschaftlers liegt das einmal an der Tatsache, daß solche sektorpolitischen Beratungen, wie etwa in der Verkehrs-, Agrar- oder Sozialpolitik, sehr konkrete Ziel- und Instrumentvariablen betreffen, deren Veränderung die praktizierte Sektorpolitik unmittelbar trifft. Hinzu kommt, daß bei den Sektorpolitiken gelegentlich eine starke Identifikation von Ministerialbeamten und den von ihnen konzipierten und betrachteten Mittelkatalogen besteht; nicht auszuschließen ist auch eine mehr oder weniger stark ausgeprägte Identifikation von Vorstellungen der sektorale Wirtschaftspolitik betreibenden Ministerialbeamten und den von ihnen „betreuten“ Sektoren, gegebenenfalls im Sinne des capture approach<sup>13)</sup>. So dürfte es nicht erstaunen, wenn eine Reihe von Wissenschaftlern die praktizierte Agrarpolitik hinsichtlich der — wenn auch durch Leitbildvorstellungen und EG-Agrarmarktordnung vorgegebenen — Zielkataloge und vor allem hinsichtlich der Instrumente seit vielen Jahren aus ihrem individuellen Erkenntnisprozeß heraus kritisiert, daß Wissenschaftler die ordnungspolitische Abschottung wesentlicher Teile der Verkehrswirtschaft durch staatliche Zwangspreiskartelle und rigorose Marktzurrittsbeschränkungen und Kriminalisierung einer freizügigen Nutzung unternehmerischer Aktionsparameter mehr als nur in Frage stellen,<sup>14)</sup> daß Wissenschaftler die leerformelhaften Zielgrößen etwa der Raumordnungspolitik („gesunde Lebensverhältnisse“, „ausreichende Ausstattung von Räumen mit infrastrukturellen Teilkapazitäten“ u. ä.) sowie die Tabuisierung einer passiven Sanierung von Räumen ohne Entwicklungspotential und die strukturkonservierenden, aber politischen Konsens findenden regionalpolitischen Förderungsmaßnahmen ablehnen, daß Wissenschaftler die Verknüpfung von sektorbetrieblichen und sektorpolitischen Interessenlagen beklagen und dies in ihrer Beratung gelegentlich oder permanent zum Ausdruck bringen. Auch das ist Beratungsalltag; es verwundert nicht, daß wissenschaftliche Beratung in den Sektorpolitiken leicht zur Schubladenberatung wird, daß zwar die theoretische Konsistenz von den Beratern häufig nicht bezweifelt wird, wohl aber die politische Umsetzbarkeit. Sehr schnell sieht sich der Wissenschaftler dann in einen Elfenbeinturm versetzt.

### IV. Zur Frage der Unabhängigkeit der wissenschaftlichen Beratung

Wissenschaftliche Beratung setzt Unabhängigkeit der Berater von den zu Beratenden voraus, wobei Unabhängigkeit hier Freiheit des Wissenschaftlers im Erkenntnisprozeß und in der Ergebnisformulierung bedeutet.

Faktisch ist diese Unabhängigkeit nur noch bei wenigen Formen der wirtschaftspolitischen Beratung gegeben; sicherlich noch am deutlichsten bei den Wissenschaftlichen Beiräten der Bundesministerien, wie etwa auch beim Wissenschaftlichen Beirat beim Bundes-

13) Vgl. etwa hierzu Posner, R. A., Theory of Economic Regulation, in: The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 5 (1974), S. 341, 343 — 346.

14) Vgl. hierzu Willeke, R., Interventionsspiralen in der deutschen Verkehrspolitik, in: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Konzeption und Wirklichkeit, Stuttgart 1972, S. 316 ff. sowie jüngst Hamm, W., Mehr Markt im Verkehr, a.a.O.

minister für Verkehr und den durch Gesetz gebildeten Sachverständigenräten, sofern ihre Mitglieder sich nicht aufgrund eines möglicherweise existierenden Beratungsproporz der ihnen zugeordneten Richtung oder gesellschaftlichen Gruppierung in ihrer wissenschaftlichen Stellungnahme beeinflussen<sup>15)</sup>.

In den aus Vertretern der gesellschaftlich relevanten Gruppen und einigen wenigen Wissenschaftlern zusammengesetzten gemischten Beratungsorganen, etwa dem Beirat für Raumordnung, sind Wissenschaftler in einer für sie oft schwierigen und noch häufiger wenig erfreulichen Situation, verstehen sich die formal nicht weisungsgebundenen Mitglieder aus dem nicht-wissenschaftlichen Bereich primär als Interessenvertreter der sie entsendenden Institutionen. Teilweise werden überhaupt lediglich die Wissenschaftler wegen ihrer persönlichen Beratungsqualifikation von den Ministerien ausgewählt. Die Wissenschaftler treten hier vielfach als korrigierendes, gelegentlich als warnendes, manchmal auch als die Interessenharmonie störendes Element auf. Wissenschaftler sollten hier ihre vergleichsweise breiteren Beurteilungsspielräume und größeren Unabhängigkeiten dazu ausnutzen, im Rahmen ihrer Beratungsmitwirkung ihre im Forschungsprozeß gewonnenen Erkenntnisse mit Engagement einzubringen.

Werden Wissenschaftler als Gutachter, etwa von Ministerien, herangezogen, dann kann ihre Unabhängigkeit in zweierlei Weise bedroht sein. Diese Überlegung gilt dem Prinzip nach sowohl für Wissenschaftler aus Hochschulen wie aus hochschulfreien Forschungsinstitutionen, wenngleich die Ausprägung des Problems wahrscheinlich unterschiedlich ist.

- Einmal wird die Unabhängigkeit bei Auftragsgutachten dann der Tendenz nach gefährdet, wenn durch das an sich auch positiv zu bewertende Verfahren der Installierung projektbegleitender Ausschüsse Methoden, Zwischenergebnisse und ergebnisrelevante Bewertungen im Forschungsprozeß nicht nur diskutiert, sondern auch nachhaltig beeinflusst werden. Im übrigen können – müssen nicht – solche Wirkungen auch aus einer engagierten Betreuung durch die Referatsleiter oder Referenten in den Ministerien resultieren.
- Zum zweiten wird die Unabhängigkeit der wissenschaftlichen Gutachter durch die zunehmende Konkurrenz um Forschungs- und Gutachtenmittel gefährdet. Dies muß nichts mit persönlichen Honorarinteressen zu tun haben, sondern folgt wahrscheinlich viel häufiger aus dem Umstand, daß Drittmittel-Personalstellen, also in der Auftragsforschung tätige unabhängige wissenschaftliche Mitarbeiter, immer wieder neu ökonomisch abgesichert werden müssen. Das Suchen nach Drittmitteln konzentriert sich auch bei den Hochschulinstituten immer stärker auf Fachministerien, da die traditionellen Forschungsförderungsinstitutionen, wie Deutsche Forschungsgemeinschaft, VW-Stiftung u. ä. auch aus Finanzmittelgründen immer restriktiver bei der Mittelbewilligung werden und insofern die Fachgutachten eine wichtige, oft existenznotwendige Personalstellenfinanzierungsfunktion übernehmen. Die Konflikte, in denen sich auch Hochschullehrer mit drittmittelfinanzierten Personalstellen angesichts

15) Auf die entsprechende Problematik beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung weist Gutowski hin; vgl. Gutowski, A., Zur Theorie und Praxis der unabhängigen wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 28. Jg. (1983), S. 10 f.

der Fürsorgeverpflichtung für diese Mitarbeiter und angesichts der geltenden Rechtspraxis der Arbeitsgerichte befinden, sind oft bedrückend und erzwingen vom Wissenschaftler möglicherweise Zugeständnisse, die er als Wissenschaftler an sich nicht akzeptieren kann und darf. Hier lassen sich gelegentlich unerfreuliche Abhängigkeitssituationen erkennen. Wohl gemerkt: Sie können auftreten, müssen aber nicht existieren.

Es ist offensichtlich, daß solche Abhängigkeiten in den hochschulfreien und den auf – wenn auch begrenzte – Gewinnerzielung ausgerichteten Forschungsinstitutionen, in denen teilweise hochqualifizierte Wissenschaftler tätig sind, verstärkt gegeben sein können. Um zu verhindern, daß andererseits eine Abhängigkeit der Beratenen von den wissenschaftlichen Beratern eintritt, sollte Beratungskonkurrenz gesichert werden<sup>16)</sup>.

## V. Zur Frage der Akzeptanzbereitschaft der Beratenen

Unabhängige wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung gerät leicht in eine Akzeptanzproblematik, bei der die zu Beratenden die wissenschaftliche Stellungnahme

- als politisch nicht durchsetzbar,
- als politisch nicht wünschenswert,
- als wissenschaftlich nicht eindeutig oder
- als mit der bisherigen Politiklinie kaum vereinbar

qualifizieren. Diese Fragen aktualisieren sich nicht nur in den Bereichen Geld-, Konjunktur-, Beschäftigungs- und Wachstums politik, sondern auch – hier vielleicht sogar noch eindrucksvoller – in den Sektorpolitiken, in denen direkt abschätzbare ökonomische Wirkungen aufgrund der Beratungsempfehlungen eintreten würden und dies bei den „betreuten“ Wirtschaftsbereichen. So erscheint es nicht erstaunlich, daß diese Akzeptanzproblematik etwa in den Bereichen Agrarpolitik<sup>17)</sup> und Verkehrspolitik bei ordnungs- und strukturpolitischen wissenschaftlichen Stellungnahmen relativ häufig auftritt. Gerade in der Verkehrspolitik zeigt sich eine außerordentlich starke Widerstandshaltung einiger Bereiche der Verkehrswirtschaft, insbesondere des gewerblichen Straßengüterverkehrs, abgeschwächt auch der Binnenschifffahrt, der Eisenbahn und des Luftverkehrs, gegenüber jenen Wissenschaftlern, die eine stufenweise Heranführung dieser Ausnahmehereiche an eine mehr marktwirtschaftliche Ausrichtung fordern und begründen. Diese Widerstandshaltung überschreitet sogar gelegentlich die Grenze zur persönlichen Diffamierung.

In diesem Zusammenhang erscheint es wichtig, daß der beratende Wissenschaftler nicht ausschließlich im Sektorbereich der Beratung forschend tätig ist; die Gefahr einer Beurteilungseinseitigkeit wäre dann virulent. Im Falle der wirtschaftswissenschaftlichen Beratung der Verkehrspolitik ist dieser sektorübergreifende Bezug, soweit es sich um Hochschullehrer aus den Universitäten handelt, in der Bundesrepublik stets gegeben.

Die Frage, ob der beratende Wissenschaftler die Schwierigkeiten der politischen Um- und Durchsetzbarkeit bereits bei der Wahl des Beratungsthemas und bei der Formulierung der Vorschläge explizit berücksichtigen sollte, ist mit einem eindeutigen Nein zu beantworten.

16) Vgl. Frey, B. S., Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 374.

17) Vgl. Gutowski, A., Zur Theorie und Praxis . . . , a. a. O., S. 20. Fußnote 34.

ten<sup>18)</sup>. Zwischen Wissenschaft und Politik besteht eine klare Aufgabentrennung; möglicherweise festzustellende abweichende Ergebnisse im wissenschaftlichen Erkenntnisprozeß verlangen deren sorgfältige Prüfung, rechtfertigen jedoch nicht deren grundsätzliche Verwerfung. „Die ratio politica entspricht keineswegs immer der ratio oeconomica“<sup>19)</sup>; sie sollte jedoch immer die ratio oeconomica mitumfassen<sup>20)</sup>.

Die gelegentlich mangelnde Akzeptanzbereitschaft bzw. -fähigkeit bei der politischen Administration äußert sich in differenzierten Tatbeständen:

- Entgegennahme der Äußerung, aber Weigerung, sie zu diskutieren;
- Verhinderung der Veröffentlichung der Stellungnahme;
- Einwirkung auf die Beratungsgremien, bestimmte Themen nicht zu bearbeiten;
- Qualifizierung der Stellungnahme in der Öffentlichkeit als „politisch nicht nützlich“, den Realitätsbezug vermissen lassend; die rechtlichen Rahmendaten nicht hinreichend beachtend;
- Versuch der Veränderung der personellen Zusammensetzung von wissenschaftlichen Beratungsgremien;
- Verweigerung von weiteren Gutachtenvergaben.

Dabei sollte jedoch zweierlei nicht unerwähnt bleiben:

- Die Probleme der Akzeptanzbereitschaft treten auf; sie dominieren jedoch nicht die Beratungstätigkeit für die praktische Wirtschaftspolitik;
- das in wesentlichen Bereichen oft ehrenamtliche wissenschaftliche Beratungsverfahren mit großem persönlichen Einsatz der beratenden Wissenschaftler sollte von den Trägern der praktischen Wirtschaftspolitik immer wieder als Mahnung und Anstoß zum erneuten Durchdenken kontroverser Sachverhalte betrachtet werden. Die praktische Wirtschaftspolitik benötigt die Distanz der Wissenschaftler von täglichen Entscheidungszwängen und ihr Engagement, ihre die Legislaturperiode überdauernde Analyse. Der beratende Wissenschaftler bedarf der Information aus dem Erfahrungsschatz der Administration<sup>21)</sup> und des Gefühls, zumindest gehört zu werden.

18) Vgl. *ebenda*, S. 34.

19) *Predöbl, A.*, Wissenschaft und Politik bei der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 42. Jg. (1971), S. 10.

20) *Ebenda*, S. 11.

21) *Streit, M. E.*, *Theorie der Wirtschaftspolitik*, a.a.O., S. 261 ff.

## Die politische Beratung – Wissenschaftliche Erkenntnisse im Spannungsfeld politischer Entscheidungen

VON ERWIN SCHIRMER, BONN

### I.

„Sollen die Professoren regieren?“<sup>1)</sup> Eine derartig markante, die Diskussion herausfordernde Formulierung beinhaltet in ihrem Kern die Frage, ob – und zugleich inwieweit – wissenschaftliche Erkenntnisse und wissenschaftlich determinierte Schlußfolgerungen als Grundlage und Richtschnur staatlichen Handelns bei der Lösung schwieriger, politisch relevanter Sachverhalte nicht „besser“ seien, im Zweifel also gegenüber politischen Erwägungen Priorität genießen sollten. Es wird damit die – diametrale – Interpretation provoziert, als ob einerseits die Entscheidungsinhalte ausschließlich geprägt seien von Objektivität, Neutralität und damit sachgerechteren Lösungskomponenten, andererseits aber von Pragmatismus, Opportunismus, Inadäquanz und subjektiven Gestaltungsmerkmalen. Insoweit freilich manifestiert sich in dieser Fragestellung *prima vista* ein fast nicht überbrückbarer Dualismus zwischen Wissenschaft und Politik. Es stellt sich aber die Frage, ob es sich angesichts divergenter Aufgabenstrukturen gerade nicht um konträre, vielmehr um kontradiktorische Positionen handelt. Oder – mit anderen Worten – ob beide Denk- und Handlungsweisen letztlich nicht doch, und zwar im Hinblick auf ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten, durchaus kompatibel sein können.

Man kann sicher „Wissenschaft“ und „Politik“ zunächst als Gegensatzpaar begreifen; sie sind „an sich zwei gänzlich verschiedene Bereiche menschlichen Kulturschaffens“<sup>2)</sup>. Daß – namentlich in der älteren Literatur<sup>3)</sup> – die Wissenschaft mit „Theorie“, die Politik dagegen mit „Praxis“ qualifiziert werden, erscheint allerdings nur vordergründig und sehr allgemein formuliert. Daß ferner Wissenschaft „Erkennen“, Politik dagegen „Handeln“ sei, daß die eine auf „Wahrheit“, die andere auf „Sozialordnung“ abziele<sup>4)</sup>, mag als schlagwortartige partielle Interpretation Gültigkeit besitzen.

#### *Anschrift des Verfassers:*

Regierungsdirektor Erwin Schirmer  
Bundesministerium für Verkehr  
Kennedyallee 72  
5300 Bonn 2

1) Redaktionstitel der „ZEIT“ für eine Zusammenfassung von Beiträgen zum Thema „Wissenschaft und Politik“, in Nr. 15 vom 9. 4. 1965, S. 5.

2) Vgl. *Classen, W.*, *Einführung in die Politik*, Stuttgart 1950, S. 29.

3) Vgl. *Classen, W.*, a.a.O., S. 29.

4) Vgl. *Classen, W.*, a.a.O., S. 29.