



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Schmitt, G., Timmermann, W.: Die wissenschaftliche Agrarpolitik in der agrarpolitischen Willensbildung. In: Schlotter, H.-G.: Die Willensbildung in der Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 8, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1971), S. 256-290.

DIE WISSENSCHAFTLICHE AGRARPOLITIK IN DER
AGRARPOLITISCHEN WILLENSBILDUNG

Wissenschaftstheoretische Grundlagen, internationale
Erfahrungen und Überlegungen zu einer wissenschaftlichen
Beratung der Politik

von

G. S c h m i t t und W. T i m m e r m a n n ,

Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen und
Institut für Agrarpolitik und Marktlehre (Abt. Agrar-
politik) der Universität Kiel

1	Einleitung	256
2	Überlegungen zu einer Theorie der Interaktio- nen zwischen Wissenschaft und Politik	258
2.1	Das Postulat der Werturteilsfreiheit der Wissenschaft	258
2.1.1	Die Werturteilsproblematik	258
2.1.2	Die Objektivität sozialwissenschaftlicher Theorien	260
2.2	Interaktionen zwischen Wissenschaft und Politik	263
2.2.1	Das scientifische Ideal in den Handlungswissen- schaften	263
2.2.2	Interaktionsmodelle auf der Grundlage des scientifischen Ideals	264
2.2.3	Die Instrumentalisierung der Wissenschaft . .	266
2.2.4	Das pragmatistische Modell	267
3	Institutionalisierte Formen wirtschaftspoli- tischer Beratung: Die internationalen Erfah- rungen	268
3.1.	Vorbemerkungen	268
3.2	Zur Methodik der Untersuchung	270
3.3	Beratungsinstitutionen im internationalen Querschnitt	274
3.3.1	Die Lokalisation der Beratungsorgane	274
3.3.2	Der Zielfindungsprozeß in den Gremien	278
3.3.3	Formulierung der Empfehlungen durch das Beratergremium	280
3.3.4	Die Zusammensetzung der Gremien	281
3.3.5	Informationsgewinnung und -verarbeitung durch die Gremien	283
3.3.6	Veröffentlichung und externe Kontrolle der Beratungsergebnisse	284
4	Überlegungen zu einer wissenschaftlichen Be- ratung der Agrarpolitik	285
4.1	Ausgangslage	285
4.2	Ein Sachverständigenrat zur Begutachtung der landwirtschaftlichen Entwicklung	288
4.3	Exkurs: Die Aufgaben eines Sachverständigen- rates	290

"The learning process of science is now running under two serious difficulties. The first might be called the generalized Heisenberg principle. When we are trying to obtain knowledge about a system by changing its inputs and outputs of information, these inputs and outputs will change the system itself... . The second difficulty is that as science develops it not longer merely investigates the world; it creates the world it is investigating".

Kenneth E. Boulding (Boulding, 19, S.3)

1 Einleitung

Wer sich anschickt, den Einfluß handlungswissenschaftlicher Erkenntnisse auf den Entscheidungsprozeß und die Aktionen politischer Handlungsträger zu analysieren, sieht sich einer Vielzahl zum Teil unüberwindlicher Schwierigkeiten konfrontiert. Diese beziehen sich einmal auf die Frage nach dem Standort und dem Verhältnis der Wissenschaft (oder des Wissenschaftlers) zur Politik überhaupt: Darf, kann und soll der Wissenschaftler politische Entscheidungen beeinflussen und, wenn ja, nach welchen Prinzipien? Diese Frage nötigt uns zu einer Ausweitung des Themas. Spezielle Aussagen über das Verhältnis von "wissenschaftlicher" 1) zu "praktischer" Agrarpolitik wären blind, wenn sie nicht gründeten in einer allgemeinen Theorie der Interaktionen zwischen Handlungswissenschaften und Politik. Hier taucht das uralte Problem der Werturteilsfreiheit in den Handlungswissenschaften auf, dessen Implikationen im ersten Teil dieses Beitrages untersucht werden sollen.

Die Werturteilsfrage ist eng verknüpft mit den Bedingungen der Möglichkeit wissenschaftlicher Objektivität. Mit der Problematisierung eines aus dem wissenschaftlichen Ideal der Handlungswissenschaften abgeleiteten Objektivitätsanspruchs müssen auch die darauf gründenden Modelle der Politikberatung fragwürdig werden. Dabei möge der Leser keine neuen wissenschaftstheoretischen Ergebnisse erwarten, sondern vielmehr sich der Absicht der Verfasser vergewissern, den Stand der wissenschaftstheoretischen Diskussion fruchtbar zu machen für die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus und deren Einwirkung auf die Politik.

Nun muß allerdings festgehalten werden, daß sich jede an ihrem Überleben interessierte Gesellschaft wissenschaftlicher Erkenntnisse bedient, ganz unabhängig davon, wie die Wissenschaftstheorie oder der einzelne Wissenschaftler die oben gestellte Frage beantwortet. Da der Wissenschaftsprozeß aus konstitutiven Ursachen heraus (POPPER, 85, S.215 ff) öffentlich ablaufen muß, hat die Gesellschaft auch weitgehend unbeschränkten Zugang zu den Ergebnissen dieses Prozesses,

1) Unter dem Terminus "wissenschaftliche Agrarpolitik" wollen wir im folgenden die Gesamtheit der Handlungswissenschaften aus dem Bereich der Agrarwissenschaften verstehen.

vermag sich also ihrer zu ihrem Zwecke und nach ihrem Belieben zu bedienen. Unabhängig davon haben sich inzwischen in wohl allen Ländern die Beziehungen zwischen Wissenschaft und politischer Praxis über diese eben beschriebene nicht organisierte Form hinaus entwickelt und zu einer in Struktur und Form höchst unterschiedlichen Institutionalisierung des wechselseitigen Verhältnisses zwischen Wissenschaft und Praxis gewandelt, die neben die institutionell nicht verankerte Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse getreten ist.

Daß beide, der nicht institutionalisierte und der institutionalisierte Einfluß auf die Politik gleichzeitig wirksam sind, macht es äußerst schwierig, den Einfluß der Wissenschaft auf politische Entscheidungen, gleich auf welchem Gebiet, zu ermitteln. Es kommt hinzu, daß es einer ganz weltfremden Vorstellung entspräche, würde man von der Wissenschaft (auch auf einem verhältnismäßig kleinen Gebiet wie der wissenschaftlichen Agrarpolitik) als einer einheitlichen Anhäufung wissenschaftlich gesicherter Erkenntnisse sprechen, von der aus man je nach dem Grad der Realisierung in den politischen Entscheidungen den Einfluß auf diese ableiten zu können glaubt. Ein direkter Rückschluß auf die Rolle der wissenschaftlichen Agrarpolitik in dem agrarpolitischen Entscheidungsprozeß ist aus diesen und anderen Gründen nicht möglich 1). Insofern erfordert das uns gestellte Thema auch eine Begrenzung: Der folgende Essay läuft nicht in erster Linie darauf hinaus, die "Effizienz" einer wissenschaftlichen Politikberatung zu untersuchen in dem Sinne, daß verfolgt wird, welche von der "wissenschaftlichen Agrarpolitik" unterbreiteten Empfehlungen von der Politik befolgt worden sind 2), m.a.W. welchen Beitrag zur Rationalisierung der Agrarpolitik die Wissenschaft geleistet hat 3). Vielmehr geht es hauptsächlich darum, die Nahtstellen und Verflechtungen zwischen Wissenschaft und Politik auf den Begriff zu bringen.

Im empirischen Teil unserer Untersuchung gehen wir dabei methodisch folgendermaßen vor: Wie bereits erwähnt, haben sich in den meisten Ländern dieser Welt bestimmte Arten einer institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Politik in Form von Sachverständigenengremien mit unterschiedlichsten strukturellen Merkmalen herausgebildet. Eine vergleichende Betrachtung verschiedener - von den Autoren als strukturtypisch angesehener - wirtschaftspolitischer Beratungsgremien soll an Hand bestimmter Merkmale indirekte Rückschlüsse auf die Situation agrarsozialökonomischer Beratung erlauben.

- 1) Diesem Umstand ist es wohl zuzuschreiben, daß die Meinungen über den Einfluß wissenschaftlicher Erkenntnisse auf (wirtschafts-) politische Entscheidungen zwischen tiefem Pessimismus und großem Optimismus schwanken. Als Vertreter der ersten Richtung sind etwa WILCOX (130, S.29 ff) und STIGLER (113) zu nennen; einen sehr optimistischen Standpunkt nimmt W.W. HELLER (49, S.11 ff) ein. Vgl. auch ROBBINS (91, S.4).
- 2) Die allgemeinen Implikationen dieser Fragestellung behandelt WATRIN (123).
- 3) Wir wissen ohnehin, daß der Begriff einer rationalen Politik im parlamentarischen System nicht ohne weiteres reduziert werden kann auf eine Ziel-Mittel-Rationalität, wie sie sich dem wissenschaftlichen Ökonomen darstellen mag (DOWNS, 27).

In Verbindung mit den Überlegungen zu den allgemeinen Interdependenzen zwischen Wissenschaft und Politik im ersten Teil sollen dann Vorschläge zur Rationalisierung wissenschaftlicher Beratung auf dem Gebiet der Agrarpolitik entwickelt werden.

2 Überlegungen zu einer Theorie der Interaktionen zwischen Wissenschaft und Politik

2.1 Das Postulat der Werturteilsfreiheit der Wissenschaft

2.1.1 Die Werturteilsproblematik

Der Werturteilsstreit im Verein für Sozialpolitik, auf dessen Wiener Tagung 1909 er nach einem Referat von Eugen von PHILLIPOVICH, "Das Wesen 1) der volkswirtschaftlichen Produktivität und die Möglichkeit ihrer Messung", mit der Frage Werner SOMBARTS nach der Wissenschaftlichkeit der Nationalökonomie zum offenen Konflikt geriet, zentrierte sich noch um die "rein theoretische" Frage der Stellung des "sittlichen Werturteils" in den Sozialwissenschaften (v. FERBER, 32). Nicht vorwiegend praktische Fragen der Politikberatung waren Ausgangspunkt und Aufhänger dieser Debatte. Vielmehr war es der harmonistische Glaube, daß mit der "wachsenden wissenschaftlich-technischen Verfügbarkeit menschlicher Daseinsbedingungen" (v. FERBER, 32) auch eine Steigerung der sittlichen Kräfte einhergehen werde, wie es in den Worten Gustav SCHMOLLERS zum Ausdruck kommt: "Das sittliche Werturteil erwächst aus der zunehmenden Einsicht in alle Kausalverhältnisse; die technische, hygienische, ökonomische, gesellschaftlich-politische Erfahrung wie die individuell-psychologische arbeitet unausgesetzt an der Ausbildung der sittlichen Erkenntnis und damit an dem Siege des Guten und der steigenden Herrschaft der immer mehr sich läuternden...Werturteile" (SCHMOLLER, 108, S.494; zit. nach v. FERBER, 32). Max WEBER setzte dagegen die "Wertungsfreiheit" als "Voraussetzung jeder rein wissenschaftlichen Behandlung der Politik" (WEBER, 124, S.306) im Sinne einer Abstinenz der Wissenschaft von "'praktische(n)' Bewertungen einer durch unser Handeln beeinflusbaren Erscheinung als verwerflich oder billigenwert" (WEBER, 124, S.263). Das "allerletzte", was die Wissenschaft - "ohne den Boden der Spekulation zu betreten" - leisten könne, sei, die "letzten Maßstäbe, welche sich in dem konkreten Werturteil manifestieren, zum Bewußtsein zu bringen" (WEBER, 125, S.190). Die Frage des Bekennensollens zu diesen letzten Maßstäben sei keine Angelegenheit des Erfahrungswissens mehr.

Im wesentlichen wird die Funktion der Wissenschaft als technische begriffen und an die Kategorien "Zweck" und "Mittel" geknüpft, d.h. die Wissenschaft sagt darüber aus, welche Mittel zur Erreichung eines gegebenen Zweckes taugen, ob ein Zweck bei gegebenen Mitteln überhaupt unter den jeweiligen historischen Umständen sinnvoll zu erreichen ist und welche Nebenfolgen zu gewärtigen sind. Neben dieser, wie WEBER sich ausdrückt (WEBER, 125, S.118), "technischen Kritik", kann Wissenschaft die den angestrebten Zwecken innewohnenden grundlegenden Wertungen (die "Kenntnis der Bedeutung des Gewollten" (WEBER, 125, S.119)) bloßlegen und auf ihre logischen Implikationen hin untersuchen. M.a.W. können Wertungen selbst zum Objekt

1) Hervorhebung durch uns.

von Wissenschaft werden, ohne daß eine wertende Wissenschaft Voraussetzung dafür wäre.

Die neuere Diskussion um die Werturteilsproblematik hat ihren Schwerpunkt nicht mehr in der Frage der Notwendigkeit sittlicher Werturteile 1). Zwar ist die Diskussion um eine normative Sozialwissenschaft nicht abgebrochen 2), aber sie findet unter einem ganz anderen Aspekt statt, nämlich dem der Möglichkeit von Wertfreiheit überhaupt. Das gilt in gleicher Weise für die von den Anhängern der kritischen Theorie Frankfurter Provenienz getragene Positivismusdebatte (ADORNO u.a., 2). Politische Implikationen der Werturteilsproblematik stehen stärker im Vordergrund als zur Zeit Max WEBERS, insbesondere auch das praktische Verhältnis von Wissenschaft und Politik (LOMPE, 64).

Ehe wir uns aber diesen politischen Implikationen zuwenden, wollen wir die neuere Formulierung des Wertfreiheitsprinzips kurz anschneiden: Der rigorose Dualismus zwischen Sein und Sollen, wie ihn Max WEBER verstand, läßt sich in dieser Form nicht aufrechterhalten. Zwar betont auch Karl R. POPPER einen Dualismus zwischen Tatsachen und Entscheidungen. Indem er diesen Dualismus aber als kritischen begreift (POPPER, 82), deutet er an, daß die Zusammenhänge zwischen Tatsachen und Entscheidungen, zwischen Sein und Sollen, komplizierter sind, als es noch WEBER, insbesondere aber einer dem Positivismus verhafteten Philosophie erschienen sein mag. Die Einsicht, daß jede Erkenntnis nur vermöge vorgängiger Entscheidungen zu gewinnen sei, die faktisch enge Verflochtenheit beider, mußte die rigorose "Unterscheidung zwischen Seinserfassung und Sollenszumutung" (H. ALBERT, 9, S.58) und damit die dezisionistische Interpretation des Dualismus zwischen Tatsachen und Entscheidungen diskreditieren. M.a.W. geriet die scheinbar im Postulat der Werturteilsfreiheit implizierte positivistische These von der strikten Neutralität aller Wissenschaft und deren Objektivitätsanspruch ins Wanken (vgl. z.B. HABERMAS, 43), ebenso wie die Behauptung der prinzipiellen Irrationalität aller Entscheidungen (H. ALBERT, 9, S.60).

Wie insbesondere POPPER und ALBERT als Interpreten eines kritischen Rationalismus (POPPER, 82 und 83; H. ALBERT, 9) gezeigt haben, besteht aber nicht von vornherein ein Widerspruch zwischen einer engagierten, d.h. nicht-neutralen Wissenschaft und dem Wertfreiheitspostulat. Das Wertproblem läßt sich nämlich in drei Komplexe gliedern (H. ALBERT, 5):

1. Das Problem der Wertungen als Objekt von Wissenschaft,
2. das Relevanzproblem und
3. das Problem der Wertungen im objektsprachlichen Bereich.

Weiter oben wurde schon angedeutet, daß bereits Max WEBER Wertungen einer wissenschaftlichen Behandlung für zugänglich hielt. In seiner Verhaftung an das klassische Rationalitätsmodell (H. ALBERT, 9) glaubte er aber die Kritik vor den "letzten Maßstäben" (WEBER, 125, S.190) stillstellen zu müssen. Mit dem klassischen Rationalitätsmodell und seinem Begründungsproblem mußte auch diese Schranke fallen

-
- 1) Einen neuerlichen Versuch, die Unentbehrlichkeit sittlicher Werturteile in den Sozialwissenschaften zu begründen, unternimmt G. WEIGAND (126).
 - 2) Vgl. die Auseinandersetzung H. ALBERTS mit dem Werk von G. WEISSER (5).

(H. ALBERT, 9). Das eigentliche Werturteilsproblem, wie es im Rahmen des kritischen Rationalismus erscheint, bezieht sich lediglich auf die wissenschaftlichen Aussagensysteme selbst. Die wissenschaftliche Objektsprache wert-frei, d.h. frei von präskriptiven Sprachelementen (vgl. dazu TOPITSCH, 118) zu halten, widerspricht nicht der Notwendigkeit, hinsichtlich der Relevanz der Methodik, der Forschungsobjekte, der Fragestellung usw., vielfältige Wertungen vorzunehmen. Wertungen solcher Art lassen sich in die Wertbasis verschieben, beeinträchtigen aber nicht das Aussagensystem als solches.

Eine weitere kritische Behandlung der objektsprachlichen und Basisprobleme der Sozialwissenschaften erfordert zunächst eine Beschäftigung mit Problemen der Theorienbildung und der logischen Struktur von Theorien im Hinblick auf die Objektivität sozialwissenschaftlicher Aussagen.

2.1.2 Die Objektivität sozialwissenschaftlicher Theorien

Welcher Art ist nun der dem methodologischen Postulat der Werturteilsfreiheit entsprechende Theorietyp? Mit Wolf-Dieter NARR (72) können wir grob drei für die Handlungswissenschaften relevante Theorievarianten unterscheiden: die ideengeschichtlich-essentialistische, die deduktiv-empirische (empirisch-analytische) und die dialektisch-historische ("kritische" Theorie).

Typisch essentialistische Aussagen 1) sind solche, die z.B. behaupten, "daß der Sinn der Wirtschaft in der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse, ihr Wesen in der Überwindung der Knappheit unter Befolgung des ökonomischen Prinzips bestehe" (H. ALBERT, 8, S.37; Hervorhebung durch uns) usw. Hier werden den Wirtschaftssubjekten Motive unterschoben, die mit ihren wirklichen nicht das geringste zu tun haben müssen. Soweit derartige Ontologisierungen in den Handlungswissenschaften anzutreffen sind, kann man in der Regel auf einen krypto-normativen Gehalt (H. ALBERT, 8) schließen. Essentialistisches Denken ist mit dem Wertfreiheitspostulat unvereinbar, ganz abgesehen davon, daß es keine gehaltvollen Erklärungen liefert (H. ALBERT, 6).

Letzteres wird aber von POPPER (87) als Zielsetzung der Erfahrungswissenschaft beschrieben. "Mit einer Erklärung ist eine Klasse von Sätzen gemeint, von denen einer den Sachverhalt beschreibt, der erklärt werden soll (das explicandum), während die anderen, die erklärenden Aussagen, die 'Erklärung' im engeren Sinne des Wortes bilden (das explicans des explicandums)" (POPPER, 87, S.73). Mit anderen Worten ist die logische Struktur realwissenschaftlicher Theorien gekennzeichnet durch allgemeine Sätze, das sind nomologische Hypothesen, die der Struktur der Realität isomorph sind 2), also empirischen Gehalt haben, und die unter Zuhilfenahme von Randbedingungen (Ursachen) die Deduktion von besonderen Sätzen (Wirkung; der zu erklärende Sachverhalt) gestatten (POPPER, 88; H. ALBERT, 6). Zwischen

1) Zur allgemeinen Kritik des Essentialismus siehe vor allem K.R. POPPER (82; 83; 84; 86).

2) Aus diesem logischen Rahmen und damit aus dem Rahmen empirisch-analytischer Theorien i.e.S. fällt die Simulation heraus, die statt auf Strukturgleichheiten (Isomorphie) auf Verhaltensgleichheiten (Homomorphie) abstellt (vgl. dazu MEISSNER, 68).

Erklärung und Prognose besteht logisch kein Unterschied; eine Erklärung ist immer eine nachträgliche Prognose 1). In dieser Weise konstruierte Theorien lassen sich ohne zusätzliche Prämissen in technologische Systeme transformieren, die Antwort geben auf die Frage: Was können wir tun? Von besonderer Bedeutung für unser Problem der Interdependenz zwischen Wissenschaft und Politik, das wir ja an der Werturteilsproblematik aufgehängt hatten, ist nun die "Idee, die Güte der Erklärungen zu verbessern, indem man den Grad ihrer Prüfbarkeit verbessert" (POPPER, 87, S. 75).

Das geschieht unter anderem durch Erhöhung ihres empirischen Gehalts als Voraussetzung dafür, eine Theorie an den Tatsachen scheitern zu lassen (Zum Problem der Falsifikation siehe POPPER, 88). Die Erkenntnis nun, daß es keine unmittelbar subjektive Evidenz für Tatsachenfeststellungen gibt, führt zu der Konsequenz, nur intersubjektiv nachprüfbare Basissätze zur Falsifikation von Theorien heranzuziehen. Die Möglichkeit wissenschaftlicher Objektivität ist immer schon an eine Kommunikationsgemeinschaft von Wissenschaftlern 2) geknüpft, die zu einem Beschluß über die Annahme oder Ablehnung von Basissätzen gelangen müssen. Wissenschaftliche Objektivität wird so zu einem Ergebnis nicht des Bemühens um Unparteilichkeit jeweils Einzelner, sondern "des sozialen und öffentlichen Charakters der Wissenschaft, und die Unparteilichkeit des individuellen Wissenschaftlers ist, soweit sie existiert, nicht die Quelle, sondern vielmehr das Ergebnis dieser sozial oder institutionell organisierten Objektivität der Wissenschaft" (POPPER, 83, S.270). Wenn aber wissenschaftliche Objektivität darin besteht, "daß jedermann kritisieren kann" (POPPER, 83, S.270), wird dieser intersubjektive Prozeß auch nicht dadurch beeinträchtigt, daß einzelne parteiisch "oder sogar verrückt sind" (POPPER, 83, S.268).

Nun könnte es scheinen, daß wir mit derart im intersubjektiven Forschungsprozeß objektivierten und in diesem Sinne wertfreien empirisch-analytischen Aussagesystemen eine sichere Basis hätten, von der aus ein Interaktionsmodell, das Wissenschaft und Politik umgreift, sich begründen ließe. Gleichwohl müssen wir auch diese (kritisch-rationalistische) Position noch einmal hinterfragen. !

Dazu kehren wir noch einmal zurück zu dem weiter oben angesprochenen Verhältnis von Wertbasis (dem Relevanzproblem) zu dem objektsprachlichen Bereich wissenschaftlicher Aussagesysteme. In diesem reproduziert sich nämlich das Verhältnis des Wissenschaftlers zu seinem Objekt. Die Möglichkeit einer strikten Abgrenzung der Wertbasis von dem als wertfrei angenommenen objektsprachlichen Bereich impliziert die Möglichkeit einer strikten Trennung des Wissenschaftlers von seinem Objekt. Der Wissenschaftler befindet sich, wenn er nur seine Fragestellung, Methode usw. gewählt hat, gleichsam außerhalb seines Objektes. Zwar werden von den Vertretern eines solchen Standpunktes die Schwierigkeiten berücksichtigt, die sich aus den Wirkungen von Theorien ergeben (MERTON, 69): Die Handlungswissenschaften haben es ja zu einem großen Teil in ihrem Objektbereich mit Quasi-Invarianzen sozialer Vorgänge zu tun, weshalb ALBERT auch den in den Sozialwissenschaften heute auftretenden Theorien nur einen Quasi-Charakter

-
- 1) Vgl. H. ALBERT (7). - Die Behauptung einer logischen Äquivalenz zwischen Erklärung und Prognose wird in Zweifel gezogen von WILD (131).
 - 2) Vgl. dazu die Anmerkungen zu einem Aufsatz von CASTLE (24) von SCHMITT und TIMMERMANN (107).

zuerkennt, ohne allerdings die Möglichkeit der Bildung klassischer Hypothesen mit raum-zeitlich unbeschränkter Gültigkeit zu verneinen (7). Das Problem der "self-fulfilling" und "self-destroying prediction" ist ein Beispiel für den Quasi-Charakter sozialwissenschaftlicher Theorien (SCHÖPF, 112). Diese Schwierigkeiten bezeichnen aber nicht den Kern der Subjekt-Objekt-Problematik.

Diesen Kern markiert vielmehr die Einsicht, daß jegliches um Erkenntnis und Problemlösungen bemühte Verhalten verflochten ist mit dem soziokulturellen Rahmen, in dem es sich abspielt, und sich - bewußt oder unbewußt - durch die jeweils vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten einem Konformitätsdruck ausgesetzt sieht, der Standards der Problemlösung mehr oder weniger vorschreibt (H. ALBERT, 9, S.91 ff).

Wenn wir zunächst einmal aus analytischen Gründen an der Möglichkeit einer strikten Trennung von Wertbasis und objektsprachlichem Bereich festhalten, leuchtet ein, daß in jedem Fall die Wertbasis kulturspezifischen Charakter hat (vgl. H. ALBERT, 5). Aber auch der objektsprachliche Bereich kann nicht frei sein von dem oben angesprochenen gesellschaftlichen Konformitätsdruck, wenn wir zugestehen, daß jeder zur Falsifikation einer sozialwissenschaftlichen Theorie herangezogene Basissatz mit Begriffen arbeitet, die ihrerseits Verdichtungen je spezifischer gesellschaftlich-historischer Interpretationen darstellen 1). Nun ist es zwar prinzipiell möglich, jeden Basissatz durch andere Basissätze von geringerer Allgemeinheit zu überprüfen und so fort (POPPER, 88). Das eigentliche Problem liegt aber darin, daß die gesellschaftlichen Sanktionsmechanismen eher zu einem vorzeitigen Abbruch des Prüfungsverfahrens führen 2), also weitergehende Problematisierungen tendenziell verhindern.

Wenn wir weiterhin die Basisentscheidungen als zeitlich und sachlich eng verwoben denken mit den wissenschaftlichen Aussagensystemen, stellt sich die Frage, ob nicht eine dem scientificen Ideal allein verhaftete Sozialwissenschaft (auch in ihrer kritisch-rationalistischen Variante) "zu einer Funktion sozialer Zusammenhänge (wird), so daß im Extremfall jedes politische System, jeder 'Kulturkreis' seine

- 1) Vgl. NARR (72) und TOPITSCH (117). Auch ALBERT (6, S.45) betont, "daß der Begriffsapparat einer wissenschaftlichen Theorie...infolge seiner selektiven Funktion eine bestimmte Perspektive enthält: Die Sprache der Theorie involviert ihre Weltperspektive". Er glaubt aber, daß sich durch die Brauchbarkeit einer Theorie, d.h. durch die Bewährung an den Fakten auch eine Entscheidung über die Brauchbarkeit des Begriffsapparates herbeiführen lasse, bewegt sich dabei allerdings in dem Zirkel, daß Fakten ja gleichfalls durch Sätze beschrieben werden, die ihrerseits eine Weltperspektive enthalten. Nichts spricht dagegen, daß nicht auch eine ideologisch verzerrte Sprache Theorien ermöglicht, die sich auszeichnen an den "Fakten" bewähren, wie wir überhaupt davon ausgehen können, daß "unter allen bekannten gesellschaftlichen Bedingungen der Normalfall" eine "Abweichung vom Modell des Sprachspiels kommunikativen Handelns (darstellt), in dem Handlungsmotive und sprachlich ausgedrückte Intentionen zusammenfallen." (HABERMAS, 39, S.277).
- 2) Der Beschluß, der als Ergebnis des intersubjektiven Prüfungsverfahrens zur Annahme eines Basissatzes führt, repräsentiert in einem gewissen Sinne die "Durchschnittsmeinung". Durchschnittsmeinung stellt jedoch keinen Approximationswert der Wahrheit dar, sondern "den gesellschaftlich durchschnittlichen Schein" (ADORNO, 3, S.101; vgl. dazu auch WELLMER, 127).

Sozialwissenschaft hätte" (PILOT, 80, S.317). Dies würde bedeuten, daß wir es also immer schon auch über die Wertbasis hinaus mit einer in einem bestimmten Sinne politisierten Sozialwissenschaft zu tun haben.

Aus dieser Sicht erscheint das Problem der Werturteilsfreiheit von Wissenschaft als ein falsch gestelltes. Das erklärt vielleicht die von den beteiligten Autoren selbst konzedierte relative Unfruchtbarkeit der Diskussion um diese Materie, wie sie zuletzt im "Positivismusstreit" zusammengefaßt ist (ADORNO u.a., 2). Mit den Worten W. HOFMANNNS: "Nicht mehr, 'für' oder 'wider' das Werturteil kann das Feldgeschrei sein. Vielmehr hat sich die Frage vertieft zu der nach Inhalt, Reichweite und Anspruch von Wissenschaft selbst" (51, S. 70 ff). Zunächst wollen wir uns aber den politischen Implikationen des Anspruchs wertfreier Wissenschaft und deren Relevanz für das Verhältnis von Wissenschaft und Politik zuwenden.

2.2 Interaktionen zwischen Wissenschaft und Politik

2.2.1 Das Scientifische Ideal in den Handlungswissenschaften

Bevor wir anhand von idealtypischen Modellen die Interaktionen zwischen Wissenschaft und Politik auf der institutionellen und persönlichen Ebene untersuchen, müssen wir uns darüber klar werden, inwieweit überhaupt handlungswissenschaftliche Theorien dem angestrebten scientificen Ideal einer nach den Verfahrensweisen der Naturwissenschaften operierenden Wissenschaft heute nahekommen. Eine Analyse der methodologischen Grundlagen der Handlungswissenschaften und speziell der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues würde an dieser Stelle zu weit führen. Wir werden uns mit Tendenzaussagen begnügen. Insbesondere die Arbeiten von H. ALBERT (vor allem 8), O. LANGE (63) und G. MYRDAL (70 und 71) haben uns je aus einem anderen Blickwinkel gezeigt, daß die Sozialwissenschaften nicht den vollen Status einer empirischen Wissenschaft beanspruchen können, sich zum Teil auch von diesem Ideal entfernen. Für den agrarwissenschaftlichen Bereich hat G. SCHMITT (103) die methodologischen Strömungen umrissen, deren Wirksamkeit sich auch im neueren Schrifttum noch nachweisen lassen. Er zeigt aber auch die Relevanz der "modernen wissenschaftstheoretischen Position" für die Handlungswissenschaften im Bereich der Agrarwissenschaften und demonstriert sie am Beispiel des Engelschen Gesetzes und des sogenannten Professorengutachtens als eines sozialtechnologischen Systems. Die Leistungsfähigkeit solcher sozialtechnologischer Systeme steht inzwischen außer Frage 1). Man wird sagen können, daß zumindest bestimmte Zweige der Handlungs- und auch der agrarsozialökonomischen Wissenschaften mehr und mehr empirisch-analytische Verfahrensweisen inaugrieren werden 2).

Wichtig für die weitere Argumentation ist nun nicht so sehr eine Aussage über das quantitative Verhältnis von empirisch-analytischen zu

1) Vgl. zum Beispiel die empirische Überprüfung des Professorengutachtens (PLATE, 81; TIMMERMANN, 115).

2) Zur Situation der landwirtschaftlichen Marktforschung siehe exemplarisch SCHMITT (103). Das Eindringen der positiven Ökonomik in die landwirtschaftliche Betriebslehre beschreibt BRANDES (21).

nicht empirisch-analytischen Verfahrensweisen in den Handlungswissenschaften, sondern allein die Feststellung eines immer noch vorhandenen Mißverhältnisses zwischen einem gewissen Ubiquitätsanspruch wertfreier Handlungswissenschaften und der tatsächlichen Wissenschaftspraxis. Dies hat nun Konsequenzen, die die Diskussion bestimmter idealtypischer - aus wissenschaftstheoretischen Grundpositionen abgeleiteter - Interaktionsmodelle zwischen Wissenschaft und Politik gleichsam überlagern.

Diese Konsequenzen lassen sich ableiten, wenn man von der Neigung der politischen Handlungsträger ausgeht, jeweils solche "Theorien" zu akzeptieren, die den jeweiligen Interessen am besten entsprechen oder zu entsprechen scheinen. Eine Wissenschaft aber, die zu einem Teil hinter ihren Anspruch zurückfällt, und - gemessen am eigenen Ideal - "echte" mit "unechten" Theorien konkurrieren (Zum Konkurrenzcharakter von Theorien vgl. WATRIN, 123) läßt, kann mißbraucht werden zur Legitimation aller möglichen Arten von Politik (vgl. die Diskussionsthesen von SCHELKY, 100), denen rationale Wissenschaft die Grundlagen entziehen würde. Diese Konsequenzen erreichen insbesondere dann ein fatales Ausmaß, wenn Wissenschaft unter dem Mantel vorgeschützt, aber nicht realisierter Neutralität als im Auftrag forschende, als gutachtende oder beratende der Legitimation politischer Doktrinen dient.

2.2.2 Interaktionsmodelle auf der Grundlage des wissenschaftlichen Ideals

Wir wollen jetzt die Frage stellen, welcher Art ein Interaktionsmodell sein muß, das auf dem empirisch-analytischen (scientific) Wissenschaftstyp basiert. Dazu ziehen wir ein Klassifikationsschema von J. HABERMAS (40) heran, der ein dezisionistisches von einem technokratischen Modell unterscheidet und ihnen sein pragmatistisches Modell 1) entgegenstellt. Dabei abstrahieren wir von den oben dargestellten Problemen, die sich aus dem Mißverhältnis zwischen Ideal und Wirklichkeit ergeben, und denken uns den scientificen Wissenschaftsbegriff als in der Praxis realisiert. Es scheint zweckmäßig, die Intensität der Kontakte zwischen Wissenschaft und Politik als zwischen zwei Extremen angesiedelt zu denken; einer völligen Trennung der Institution "autonome" Wissenschaft von der Institution Politik auf der einen und der personellen Identität von Wissenschaftler und Politiker auf der anderen Seite. Zwischen diesen Extremen stehen die Auftragsforschung, Gutachtertätigkeit und die unterschiedlichsten Beratungsinstitutionen. Im folgenden wollen wir den Fall personeller Identität außer Betracht lassen und uns zunächst dem Bereich zwischen den Extremen zuwenden, um anschließend mögliche Rückwirkungen auf die Wissenschaft als Ganzes zu untersuchen.

Die dezisionistische Variante (vgl. auch ALBERT, 9, und LOMPE, 64) empirisch-analytischer Wissenschaft, die an einem rigorosen Dualismus zwischen Erkenntnis und Entscheidung, zwischen Sachanalyse und Bewertung festhält, ist nun gezwungen, diese reinliche Unterscheidung auch auf die personelle Ebene der Politikberatung zu übertragen: Der neutrale Sachverständige steht dem dezidiert entscheidenden

1) Zur Genealogie der erkenntnistheoretischen Grundlagen dieses Modells siehe insbesondere HABERMAS (39) und WELLMER (127).

Politiker gegenüber. Jener stellt instrumentales Wissen bereit, dieser allein formuliert die Ziele.

Aber die Erkenntnis des Wissenschaftsprozesses als eines "dauernden Urteilsvorganges" (NARR, 72, S.11), im Laufe dessen vielerlei Entscheidungen getroffen werden, auf der einen Seite und unserer prinzipiellen Unfähigkeit auf der anderen, mit Hilfe eines vollständigen und konsistenten Ziel-Mittel-Systems (eines "synoptischen Ideals zentraler Koordination" (JOCHIMSEN, 53) eine "optimum policy" (116) im TINBERGEN'schen Sinne abzuleiten (BRAYBROOKE und LINDBLOOM, 22), zwingt uns zur Aufgabe des dezisionistischen Modells. Soweit es allerdings in der Vorstellung von Wissenschaftlern und Politikern existiert, führt es dazu, daß die im Laufe der wissenschaftlichen Analyse vorgenommenen Wertungen unbemerkt bleiben, mit der Konsequenz, daß wissenschaftlicher Sachverstand einer möglichen politischen Kontrolle schwer zugänglich ist (KRAUCH, 61).

Daß das dezisionistische Modell die wirklichen Interaktionen zwischen beratender Wissenschaft und Politik auch nicht korrekt beschreibt (außer vielleicht bei einfachen Fragestellungen), zeigt H.P. BAHRDT (14). Er macht deutlich, daß es sich bei dem Verhältnis zwischen wissenschaftlichen Sachverständigen, politischen Instanzen und Bürokratien um einen komplizierten Interaktionszusammenhang mit engen Verflechtungen handelt: Sowohl die Ergebnisse politischer Entscheidungen resultieren nicht aus jeweils einmaligen Entscheidungsakten, wie auch die Wissenschaft ständig Wahlakte zu treffen hat. Die Umsetzung praktisch-technischer Fragen politischer Auftraggeber in wissenschaftliche Problemstellungen und die Rückübersetzung der wissenschaftlichen Antworten vollzieht sich in einem andauernden Kommunikationsprozeß, in dessen Verlauf das in der Regel zunächst vage Bedürfnis noch präzisiert werden kann. Und auch während der Forschungsarbeiten reißt diese Kommunikation - so es sich um komplexe Probleme handelt - nicht ab (HABERMAS, 40). Trotz dieser engen Verzahnung beratender Wissenschaft mit der Politik gibt es eine gewisse Rollentrennung (BAHRDT, 14), die in unterschiedlichen Entscheidungsweisen gründet. Der Politiker trifft seine Entscheidungen in zeitlicher und sachlicher Hinsicht unter dem Ziel, seine Durchsetzungschancen zu maximieren und ist ständig zu Kompromissen gezwungen. Der Wissenschaftler steht nicht unter diesem Zwang und braucht hinsichtlich seiner Methodik und seiner Ergebnisse keine Kompromisse einzugehen. Anders würde er "die Wahrheit wählen" (BAHRDT, 14, S.179; Hervorhebung durch uns). Allerdings kann diese Rollentrennung nicht als vollständige angesehen werden. Solange der Wissenschaftler sich nämlich in einem reinen "wissenschaftsimmanenten Sachbezug glaubt" (KRAUCH, 62, S. 303), verfällt er in dezisionistisches Vorurteil.

Dies so skizzierte Interaktionsverhältnis beratender Wissenschaft zur Politik erscheint uns im Ansatz als praktischer Ausdruck der gleichwohl weithin unbegriffenen Einsichten des kritischen Rationalismus. Mit anderen Worten: Den von HABERMAS unterschiedenen Politikberatungsmodellen (dezisionistisches, technokratisches und pragmatistisches Modell) wäre ein weiterer Idealtypus hinzuzufügen, den man als rationalistisches Modell bezeichnen und als Verkörperung der modernen scientifischen Position auffassen könnte.

Das technokratische Modell 1), das sich auf ELLUL (31) und auf

1) Vgl. die umfassende Behandlung der Technokratieproblematik bei KOCH und SENGHAAS (58).

SCHELSKY (99) zurückführen läßt, hat für uns hauptsächlich heuristischen Wert: nämlich wegen seiner Interpretation gesellschaftlicher Tendenzen. SCHELSKY geht davon aus, daß mit der Entwicklung von Wissenschaft und Technik politische Entscheidungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten mehr und mehr durch Sachgesetzmäßigkeiten abgelöst werden. Die gesellschaftliche Entwicklung ergibt sich einzig aus der Logik von Wissenschaft und Technik, deren Ergebnisse zu einem "one best way" konvergieren und politische Entscheidungen fiktiv machen (BAHRDT, 14). Wir gehen von der Annahme aus, daß diese von SCHELSKY und anderen (FREYER, 34) aufgezeigte tendenzielle Umkehrung der Zweck-Mittel-Relation im Kern zutrifft, wenn auch nicht in der Unausweichlichkeit, und wollen die Implikationen prüfen.

2.2.3 Die Instrumentalisierung der Wissenschaft

Die SCHELSKYsche Analyse trifft sich nämlich in entscheidenden Punkten mit der Auffassung von Autoren, die der "kritischen Schule" entstammen. So sieht ein Referat (BERGMANN, BRANDT, KÖRBER, MOHL, OFFE, 16) auf dem 16. Deutschen Soziologentag Politik als eine Handlungsweise technisch-administrativer Art 1) an, deren Funktion sich dahingehend bestimmen läßt, den gesellschaftlichen Status quo umfassend zu garantieren, d.h. systemgefährdende Dysfunktionalitäten auszuschalten. Cl. OFFE benennt drei fundamentale Systemprobleme, "deren Bewältigung sich für das politische System zum ...sachgesetzlichen Imperativ verselbständigt hat" (77, S.180): den Risikokomplex der ökonomischen Stabilität, den Komplex der Außenbeziehungen und den Komplex der Sicherung der Massenloyalität. "Die Disziplinierung systemgefährdenden Konfliktpotentials (in dem letzten Bereich; d.V.) vollzieht sich in den politischen Handlungsbereichen der Zuteilung von Entschädigungen, der Proklamation integrativer Symbole und Ideologien und der gewaltsamen Unterdrückung unkontrollierter Motivbildungen und abweichender politischer Bedürfnisinterpretationen" (OFFE, 77, S.181). So gesehen, wird Politik eher von zahlreichen "Vermeidungsimperativen" beherrscht, als daß positive Ziele angestrebt und realisiert würden 2).

Soweit nun die Handlungswissenschaften sich bescheiden mit dem "Erkenntnisinteresse an der technischen Verfügung über vergegenständlichte Prozesse" (HABERMAS, 41, S.157), wie es auch der kritische Rationalismus tut, laufen sie Gefahr, "ideologisch festgefrorene, im Prinzip aber veränderliche Abhängigkeitsverhältnisse" (HABERMAS, 41, S.158) zu Sachgesetzmäßigkeiten zu hypostasieren. Sie bewahren den Schein, daß sich Sachgesetzmäßigkeiten unideologisch durchsetzen und geraten unversehens in die Rolle einer Ideologie, deren Funktion die Legitimation unsichtbar gewordener politischer Herrschaft ist (HABERMAS, 42; zum Begriff der Ideologie vgl. HOFMANN, 52). So gelangen wir zu dem Schluß, daß die bisher behandelten Interaktionsmodelle kaum Bedingungen möglicher systemtranszendierender Wirkung entfalten können.

-
- 1) Zum Funktionsverlust des Parlaments vgl. den "insider" H. APEL (12). - AGNOLI (4, S.10) spricht in diesem Zusammenhang von der "allenthalben sich zeigende(n) Involutionstendenz zu einem autoritären Staat rechtsstaatlichen Typus".
 - 2) Für den Bereich der Wirtschaftspolitik wird dies deutlich gemacht in einem bisher noch unveröffentlichten Prognos-Gutachten. Vgl. die Auszüge daraus (30).

2.2.4 Das pragmatistische Modell

HABERMAS (42) unterscheidet nun zwischen Arbeit und Interaktion. Unter Arbeit oder zweckrationalem Handeln versteht er ("monologisches") (39, S.176) instrumentales Handeln nach technischen, auf empirischem Wissen beruhenden Regeln oder rationale Wahl, die sich richtet nach analytisch begründeten Strategien. Interaktionen sind notwendig symbolisch vermittelt ("dialogisch") (39, S.176), sind kommunikatives Handeln, das gesellschaftlichen, durch Sanktionen bekräftigten und zum Teil verinnerlichten Normen unterliegt. Zweckrationales Handeln ist dem Scheitern an der Realität durch Anwendung falscher Technik, kommunikatives Handeln dem Scheitern durch "falsche" Praxis ausgesetzt.

Das Erkenntnisinteresse der empirisch-analytischen Wissenschaften richtet sich auf die Sub-Systeme zweckrationalen Handelns, d.h. auf die "mögliche informative Sicherung und Erweiterung erfolgskontrollierten Handelns" (HABERMAS, 41, S.157), das der historisch-hermeneutischen auf die Bereiche kommunikativen Handelns, d.h. auf die "Erhaltung und...Erweiterung der Intersubjektivität möglicher handlungsorientierender Verständigung" (HABERMAS, 41, S.158).

Nun nehmen die empirisch-analytischen Wissenschaften selbst schon eine Erkenntnis in Anspruch, die sich nicht aus Kategorien zweckrationalen Handelns ableiten läßt: Die Klärung metatheoretischer Fragen vollzieht sich im Rahmen kommunikativen Handelns (HABERMAS, 39, S.143 ff). Insofern unterschlagen die empirisch-analytischen Wissenschaften die in Sprachspielen sich äußernden Formen der Lebenspraxis der Wissenschaftler selbst und damit deren "subjektive Tätigkeit an den präformierten Gegenständen möglicher Erkenntnis" (HABERMAS, 39, S.261; vgl. auch WELLMER, 127).

Die Vernachlässigung dieser Dimension in den Handlungswissenschaften begünstigt einen affirmativen Objektivismus. Sie wieder in die Handlungswissenschaften einholen, heißt die Intersubjektivität von Wissenschaft ausdehnen auch auf die zu erforschenden Objekte, sie in den Erkenntnisprozeß einbeziehen. Die Erkenntnis bezieht sich dann nicht auf ein fremdes Objekt, sondern ist immer auch Selbsterkenntnis beider: des Subjekts und des Objekts. Der Wissenschaftler bleibt seinem Objekt nicht mehr äußerlich, sondern übernimmt gewissermaßen die Rolle eines Mitspielers. HABERMAS bindet diese Dimension an den Begriff der von einem emanzipatorischen Erkenntnisinteresse bestimmten Selbstreflexion 1). Sie ist die Bedingung der Möglichkeit einer

1) Eine ähnliche Position vertritt K.-O. APEL (13). - MYRDAL beachtet diese Dimension, wenn er erkennt, daß man von dem in Verbalismen sich äußernden beobachtbaren Verhalten nicht auf die "Attitüden" schließen könne und daß diese wiederum durch irrige Vorstellungen von der Wirklichkeit beeinflusst sein können (70, S.194 f). Vielmehr gilt es, "sich...in die Werthaltungen verschiedener Bevölkerungsgruppen einzuleben... Dieser ganze Prozeß jenseits des Zweck-Mittel-Schemas muß zum großen Teil intuitiv sein und die rein künstlerische Phantasie in Anspruch nehmen... Der ganze Prozeß gleicht dem Einleben des Dichters und seiner Identifizierung mit einer Bevölkerungsgruppe" (71, S.232 f). - Die methodologischen Probleme in der Bestimmung menschlicher Werte erörtert CHURCHMAN (25).

aus dem intersubjektiven Wissenschaftsprozess abgeleiteten Objektivität handlungswissenschaftlicher Erkenntnis.

Die Anerkennung dieser Einsicht hätte Folgen für das Verhältnis beratender Wissenschaft zur Politik: Das oben skizzierte Interaktionsmodell auf der Basis eines kritischen Rationalismus bedürfte einer Erweiterung (Zum folgenden vgl. HABERMAS, 40). Nur vermöge einer kommunikativen Rückkoppelung mit einer interessierten Öffentlichkeit ließen sich wissenschaftliche Empfehlungen erfolgreich in die Praxis umsetzen. Das ist nicht zu verstehen als platte Erforschung und Transformation der herrschenden öffentlichen Meinung in Politik. Vielmehr hätte beratende Wissenschaft, um den Zirkel aus Legitimationsfunktion und entpolitisierte Öffentlichkeit als Folge einer von Sachgesetzmäßigkeiten scheinbar determinierten Politik zu durchbrechen, immer ein Stück Emanzipation vorwegzunehmen und als Aufklärung in die Kommunikation der Bürger wieder einfließen zu lassen. Die empirischen Bedingungen für die Realisation dieses Modells sind freilich kaum irgendwo gegeben 1).

Insofern muß sich der im folgenden zu entwickelnde Vorschlag eines kurzfristig im Agrarbereich realisierbaren Politikberatungsmodells darauf beschränken, zunächst die institutionellen Bedingungen für die Möglichkeit der bewußten und wirksamen Anwendung kritischer Rationalität anzugeben. Die bewußte Anwendung kritischer Rationalität ist - innerhalb einer zweckmäßigen institutionellen Form - eine notwendige Bedingung für ihre Wirksamkeit.

Wenn dem tatsächlichen Verhalten nach die Politikberatung schon heute in Ansätzen dem rationalistischen Modell entspricht, kommt es darauf an, auch die Handlungsintentionen damit in Übereinstimmung zu bringen, m.a.W. ein heute noch von der positivistischen Ideologie in ihrer dezisionistischen oder technokratischen Ausprägung verzerrtes Bewußtsein beratender Wissenschaftler (wie auch der Beratungsempfänger und der Öffentlichkeit) auf die Stufe dieser Praxis zu heben: zu entideologisieren. Denn, wie HABERMAS (43, S.235) sagt: Das "falsche Bewußtsein einer richtigen Praxis wirkt auf diese zurück".

Allerdings: ihrer Instrumentalisierung könnte eine zu kritischer Rationalität fortschreitende Wissenschaft und Politikberatung nur dann entgehen, wenn sie mit einer kurzfristig freilich nicht einzulösenden emanzipatorischen Absicht anträte - unter einer Perspektive, deren theoretischer Inhalt die Versöhnung von Technik mit Praxis wäre.

3. Institutionalisierte Formen wirtschaftspolitischer Beratung: Die internationalen Erfahrungen

3.1 Vorbemerkungen

Nach dieser grundsätzlichen Erörterung der Werturteilsproblematik in den Handlungswissenschaften und den daraus resultierenden Überlegungen zu den Interaktionen zwischen Wissenschaft und Politik wenden wir uns der international vergleichenden Analyse institutionalisierter Beratung der Wirtschaftspolitik zu. Daraus können Aussagen über eine unter den augenblicklichen Bedingungen zweckmäßige Form wissenschaftlicher Beratung der Agrarpolitik in der Bundesrepublik und darüber hinaus der EWG entwickelt werden. Die Diskussion der im ersten

1) Welche außerordentlich komplexen Probleme sich hinter dem Emanzipations-Postulat verbergen, zeigt die Auseinandersetzung innerhalb der Neuen Linken. Vgl. exemplarisch NEGT (74).

Teil herausgearbeiteten Modelle wissenschaftlicher Politikberatung kann dabei als Richtschnur verwendet werden. Es folgt aus dieser Diskussion, daß die auf komparativem Wege gewonnenen Formen wissenschaftlicher Politikberatung dem rationalistischen Modell nahekommen müssen - unabhängig davon, welche Vorstellungen Ratgebende und Ratsuchende selbst von ihrer Praxis hegen. Im Prinzip wird es sich also bei den untersuchten Formen um Varianten ein und desselben Modells handeln. Eine exakte Abgrenzung - vor allem auch hinsichtlich ihres ideologischen Inhalts - kann allerdings ohne eine sehr eingehende Analyse der kommunikativen Beziehungen zwischen Entscheidungs- und Beratungsgremien und der Öffentlichkeit nicht vorgenommen werden 1). Das würde an dieser Stelle zu weit führen.

Nicht zuletzt der in den westlichen Demokratien zunehmende und besonders im Agrarbereich spürbare staatliche Interventionismus (TUCHTFELDT, 119), der mit einer tendenziellen Entmachtung der Legislative zugunsten der Exekutive und Administration einhergeht (H. APEL, 12), erfordert in steigendem Maß eine Absicherung der relevanten gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen durch wissenschaftlichen Sachverstand. Alle an diesen Entscheidungen Beteiligten und Interessierten sowie die betroffenen Gruppen und Institutionen bedienen sich wissenschaftlicher Erkenntnisse auf die unterschiedlichste Weise, was durch die folgende Typisierung veranschaulicht werden mag: Wissenschaftlicher Sachverstand wird durch ständige abhängige wissenschaftliche Mitarbeiter von staatlichen (Ministerien) und nichtstaatlichen Instanzen (Verbände, Unternehmen usw.) auf nationaler und internationaler Ebene (OECD, EG-Kommission usw.) in Anspruch genommen (BARDEY, 15; BINDER, 17; KEISER, 56; RAN, 89; TUCHTFELDT, 119; DUSQUESNE de la VINELLE, 120; WOLF, 133). Dieser Typus soll, ebenso wie jener, wo Wissenschaftler und Politiker - etwa als Mitglied des Parlamentes oder als Ressortminister - identisch sind, außerhalb unserer Betrachtung bleiben. Entsprechend beschränken wir uns auf die dritte Form, nämlich die institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Politik, in der der Wissenschaftler eine mehr oder minder unabhängige Beraterfunktion gegenüber den politischen Entscheidungsgremien einnimmt. Insbesondere in den Nachkriegsjahren ist die Zahl derartiger wissenschaftlicher Berater- und Expertengremien stark angestiegen. Dabei sind die Motive, die zu ihrer Etablierung geführt haben, und die diesen Gremien zugeordneten Funktionen keineswegs einheitlich, noch dokumentieren sie immer das selbstlose Interesse der Auftraggeber an einer wissenschaftlich einwandfreien Klärung der anstehenden Probleme. Aus diesem Grunde erscheint es zunächst sinnvoll, eine weitere Typisierung nach Funktionen vorzunehmen. SCHELISKY (100) unterscheidet folgende Beratungsfunktionen:

1. "Echte Entscheidungsberatung" als "echte wissenschaftliche Information...das heißt Erforschung der Zielsetzungen und der Mittelhandlungen auf Grund wissenschaftlicher Erkenntnis der Sachgesetzlichkeiten. Das wird von der Praxis gefordert, wenn sie einer Situation gegenüber ratlos und unsicher ist...". Als Beispiel hierfür mag der Auftrag der Bundesregierung zur Erstellung eines Gutachtens über die Problematik der Mitbestimmung durch die Arbeitnehmer gelten.

1) Auf jeden Fall erscheint es uns als verfehlt, in naiver Weise einzelne Beratungsgremien als dezisionistisch oder pragmatistisch zu kennzeichnen, wie H. KOCH (59) es tut.

2. "Strategische Beratung" als eine "reine Mittelanalyse bei bereits gefallenem Ziel- ... oder auch Mittelentscheidungen parteilicher Art" zur wissenschaftlichen Durchsetzung bestimmter Interessen, wie sie etwa in der Arbeit des "Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" zum Ausdruck kommt.
3. "Neutralisierungsfunktion" der Beratung: "Eine Frage wird politisch neutralisiert, indem man sie...an die Wissenschaft abschiebt". Wissenschaftlicher Expertenrat wird verwendet, um kontroverse Gruppenstandpunkte (etwa bei Lohnverhandlungen) durch Aufklärung zu einem Kompromiß zu führen, der die endgültigen Entscheidungen vorbereitet und erleichtert. Der britische "National Board for Prices and Incomes" ist, wie viele ähnliche Gremien in den verschiedenen Ländern mit derartigen Neutralisierungsfunktionen betraut (STREETEN, 114; siehe dazu auch GUILLEBAUD, 37; v.NELL-BREUNING, 75; SALIN, 95).
4. In gewisser Weise verwandt mit der unter 3. genannten Aufgabe ist auch die "Lückenbüßerfunktion der Wissenschaft", wenn "zur Ausfüllung von Kompetenzlücken oder nur aus Kompetenz- und Verantwortungsfurcht erst einmal wissenschaftliche Kommissionen" eingesetzt werden.
5. "Argumentationsauftrag" an die Wissenschaftler, wobei "für bereits erfolgte Entscheidungen und Handlungswege...wissenschaftliche Rationalitäten nachgeliefert werden müssen... Die Praxis erwartet gar keine Beratung, sondern Beweismaterial... Mitunter wird noch nicht einmal das Argument, sondern nur die Wissenschaft als solche aus Prestige Gründen in die Waagschale geworfen". Das könnte man auch als die Feigenblattfunktion der Wissenschaft bezeichnen, die sich vor allem in vielen gutachtlichen Stellungnahmen erkennen läßt (MEINHOLD, 67). Schließlich nennt SCHELISKY noch
6. den politischen Einsatz der Wissenschaft, der vorliegt, wenn beispielsweise ein Praktiker sich eine wissenschaftliche Position verschafft, "um mit dieser getarnt seine Politik besser durchsetzen zu können".

Es dürfte rasch einsichtig sein, daß etwa in der aufgeführten Reihenfolge der Einfluß "wissenschaftlicher Beratung" auf politische Entscheidungsprozesse zunimmt, im gleichen Maße aber die wissenschaftliche Dignität der Stellungnahmen verloren geht (vgl. im einzelnen SCHELISKY, 100).

3.2 Zur Methodik der Untersuchung

Obwohl nicht in jedem Falle erkennbar ist, welche der angeführten Funktionen die einzelnen Beratungsgremien vornehmlich erfüllen, erlaubt unsere Systematik doch eine Selektion solcher Beratungsgremien, deren überwiegende Funktion die echte Entscheidungsberatung, die strategische Beratung oder gegebenenfalls die Neutralisierung kontroverser (wirtschafts-)politischer Auffassungen ist. Letztere soll nur insoweit mit eingeschlossen werden, als sie in Verbindung mit den zuerst genannten Funktionen auftritt.

Für unsere Darstellung und die daraus abzuleitenden Vorschläge für eine wirksame Einschaltung der agrarsozialökonomischen Wissenschaften in den agrarpolitischen Entscheidungsprozeß beschränken wir uns auf Beratungsgremien, die durch folgende formale Merkmale charakte-

risiert sind. (vgl. die ähnliche Eingrenzung bei SCHNEIDER, 109).

1. Die Beratung erfolgt nicht durch Einzelpersonen (Gutachter), sondern durch eine Gruppe von Experten, was ein gewisses Maß der internen Kontrolle bei den Empfehlungen und den diesen zugrunde liegenden Analysen erlaubt 1);
2. das Beratungsgremium ist zumindest teilweise mit professionellen und unabhängigen Wissenschaftlern besetzt, die entweder vor Aufnahme einer (hauptamtlichen) Beratertätigkeit oder während einer (nebenamtlichen) Beratertätigkeit an wissenschaftlichen Institutionen beschäftigt waren bzw. sind 2);
3. das Beratungsgremium ist nicht mit dem Entscheidungsgremium identisch noch ist es diesem unmittelbar untergeordnet oder diesem gegenüber weisungsgebunden wie die Administration; je nachdem, ob die Beratungsaufgabe in Abstimmung mit der Exekutive erfolgt bzw. unabhängig von ihr durchgeführt wird, unterscheiden wir zwischen interner und externer Beratung. "Die Stellung der Institutionen sagt zugleich etwas über die Abhängigkeit des Gremiums von politischen Instanzen" (SCHNEIDER, 109, S.8) aus;
4. die Beratungsgremien üben ihre Tätigkeit in der Regel im Rahmen besonderer gesetzlicher Bestimmungen aus;
5. Gegenstand der Beratungen sind nicht technische Detailfragen, deren Bearbeitung den Sachverständigen in der Exekutive überlassen bleibt, sondern die Erörterung komplexer Zusammenhänge;
6. die Beratungsergebnisse werden in irgendeiner Form der Öffentlichkeit und damit der Möglichkeit einer Kontrolle durch Öffentlichkeit und Wissenschaft zugänglich gemacht, üben also gleichzeitig eine Aufklärungs- und Erziehungsfunktion aus (vgl. HELLER, 49, S.37, und GIERSCH, 35, S.220).

Einer tabellarischen Zusammenstellung zufolge, die wir K. BORCHARDT verdanken und die wir, verschiedentlich geändert, in Übersicht 1 wiedergeben, entsprechen die dort aufgeführten Beratungsgremien verschiedener westlicher Länder den oben genannten Merkmalen. Es muß lediglich hinzugefügt werden, daß diese Zusammenstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann 3), die einzelnen Beratungsinstitutionen nicht losgelöst von der von Land zu Land unterschiedlichen Ausgestaltung und Funktionsweise des Regierungssystems (BORCHARDT, 18, S.413) und der Verfassungswirklichkeit zu betrachten sind und daß schließlich mehr oder minder enge Verflechtungen und Arbeitsteilungen zwischen den verschiedenen Beratungsgremien bestehen, die hier im einzelnen nicht diskutiert werden können.

Indem wir die von uns vorgegebenen funktionalen und formalen Abgrenzungskriterien zugrunde legen, können wir für die international ver-

-
- 1) Das Problem der internen Willensbildung wird in unseren weiteren Betrachtungen nur am Rande behandelt, obwohl es besonders bezüglich der Frage der Minderheitsvoten interessante Probleme aufwirft.
 - 2) Nicht vertieft wird auch das Problem der Wahl der Mitglieder, ebensowenig wie das der zahlenmäßigen Zusammensetzung, falls das Gremium auch Interessenvertreter (bei der Bewältigung von Neutralisierungsaufgaben) enthält. (Vgl. dazu NEUMARK, 76, S.188).
 - 3) Durch Regierungswechsel sind inzwischen Veränderungen eingetreten.

Übersicht 1: Lokalisation, Zusammensetzung und Aufgaben wichtiger wirtschaftspolitischer Beratungsgremien in einigen westlichen Ländern seit 1950 1).

<p>1. Von der Administration unabhängige Beratungsgremien mit gemischter Zusammensetzung (Repräsentanten von Gruppen, Regierungsorganen und Sachverständigen): Externe spezielle Beratung mit überwiegender Neutralisierungsfunktion</p>	<p>Sozialökonomischer Rat der Niederlande (1950)* Conseil Economique et Social (Frankreich) Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen mit Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Österreich, 1957) Conseil Central de l'Economie (Belgien) Economic Council (Kanada) Kommission für Konjunkturfragen und Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Schweiz, 1965) Economic Council (Norwegen, 1965)</p>
<p>2. Gemischte Beratungsgremien mit gleichzeitigen administrativen Funktionen: Interne spezielle Beratung mit Neutralisierungsfunktionen</p>	<p>National Board for Prices and Income (Vereinigtes Königreich, 1965 - 1970*) National Economic Development Council (Vereinigtes Königreich, 1962) Stiftung der Arbeit (Niederlande, 1945) Commission des prix (Belgien) Joint Consultation Council (Norwegen, 1961) Commission des Comptes et des Budgets Economiques de la Nation (Frankreich) Conseil National du Crédit (Frankreich)</p>
<p>3. Organe der Regierung bzw. Verwaltung mit Beratungsauftrag: interne spezielle Beratung</p>	<p>Zentralplanbureau (Niederlande, 1945/47)* Rat für Wirtschaftsfragen (Niederlande) Working Committee on the National Budget (Norwegen, 1954) Council of Economic Advisers (USA, 1966)* Commissariat général du Plan (Frankreich) Direction de la Prévision (Frankreich)</p>
<p>4. Organe der Legislative mit Aufklärungsauftrag ohne spezielle Beratungsaufgabe</p>	<p>Joint Economic Committee (USA)*</p>
<p>5. Sachverständigengruppen ohne speziellen Beratungsauftrag: interne Beratung</p>	<p>Wissenschaftliche Beiräte bei Bundesministerien (BRD)* Treasury Consultants (USA)</p>
<p>6. Sachverständigengruppen mit speziellem (förmlichen) Beratungsauftrag: externe Beratung</p>	<p>Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (BRD, 1963)* Council on Prices, Productivity, and Incomes (Vereinigtes Königreich, 1958 - 62) Reporting Committee for the Income Settlement (Norwegen 1963)</p>

Die mit * gekennzeichneten Beratungsgremien werden in diesem Beitrag näher erörtert.

- 1) Quelle: K. BORCHARDT (Diskussionsbeitrag) in: H.K. SCHNEIDER (Hrsg.), Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 49). Berlin 1968, S. 407 f.

gleichende Betrachtung 1) mit BORCHARDT folgende Gruppierung vornehmen:

1. "Von der Administration getrennte Beratungsgremien mit gemischter Zusammensetzung", von denen der "Social-Economische Raad" (im folgenden mit SER abgekürzt) in den Niederlanden behandelt werden soll;
2. "gemischte Beratungsgremien, die zugleich administrative Funktionen erfüllen", woraus das "National Board of Prices and Incomes" im Vereinigten Königreich (NBPI) gewählt wurde (dieses wurde nach Übernahme der Regierung durch die Konservativen 1970 aufgelöst);
3. "Organe der Regierung bzw. Verwaltung mit Beratungsauftrag": hier wurden sowohl das "Centraal Planbureau" in den Niederlanden (CPB) als auch der "Council of Economic Advisers" der USA (CEA) ausgewählt;
4. "Organe der Legislative mit Beratungsauftrag": Als einziges ist hier das "Joint Economic Committee" in den USA genannt (JEC) und im folgenden behandelt;
5. "Sachverständigengruppen ohne speziellen Beratungsauftrag", von denen hier die Wissenschaftlichen Beiräte bei den verschiedenen Ressortministern in der BRD zu diskutieren sind (WB) und
6. "Sachverständigenräte mit förmlichem und speziellem Beratungsauftrag", wobei die Wahl verständlicherweise auf den deutschen "Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" (SVR) entfiel.

Die in dieser Weise eingruppierten Beratungsgremien sollen nun unter den folgenden Gesichtspunkten betrachtet werden 2).

1. Zunächst wenden wir uns der Lokalisierung der einzelnen Beratungsgremien innerhalb des politischen Systems zu. Es wird deutlich werden, daß die Art der Zuordnung des Gremiums zur Exekutive, Legislative oder Administration von wesentlicher Bedeutung für die Wirkung der wirtschaftspolitischen Beratung ist.
2. In unmittelbarem Zusammenhang mit der Lokalisierung der Beratungsinstitution steht das Problem der Zielgewinnung durch das Gremium selbst. Während eine Reihe von Gremien unter fest vorgegebenen, wenn auch nicht bis ins letzte konkretisierten Zielen zu arbeiten haben, sind andere in der Zielformulierung unabhängig, können also stärker die Ziele der politischen Auftraggeber beeinflussen.
3. Zielgewinnung und insbesondere der Charakter der Empfehlungen stehen in einem engen Wechselverhältnis mit der Zusammensetzung der Beratungsgremien (und ihrer darin sich äußernden Funktion), was wiederum bestimmte Rückschlüsse auf die Wirkungsmöglichkeiten des Beratungsorgans erlaubt. Dabei wäre zu unterscheiden zwischen

-
- 1) Abgesehen von den beiden bereits zitierten Bänden des Vereins für Socialpolitik gibt es erstaunlich wenig international vergleichende Analysen wirtschaftspolitischer Beratergremien. Zu nennen sind hier u.a. MARRIS (66) und WALLICH (122). Vgl. auch SCHLOTTER (102)
 - 2) Hierbei folgen wir im wesentlichen der Systematik, wie sie in dem Band des Vereins für Socialpolitik (Grundsatzprobleme...a.a.o.) angewandt wurde.

der Mitgliedschaft von Interessenvertretern (SCHOUTEN, 111) und der Zusammensetzung des Expertengremiums mit Vertretern unterschiedlicher wissenschaftlicher (und politischer) Auffassungen: Letzteres ist nicht zuletzt deshalb von großer Bedeutung für die interne Kontrolle der Beratungsergebnisse, weil unser Wissen über sozialökonomische Zusammenhänge äußerst beschränkt ist (BOULDING, 19, und STIGLER, 113) und infolgedessen in vielen Beratungssituationen ad-hoc-Hypothesen entwickelt werden müssen (HALL, 45), weil darüber hinaus - konstitutiv für den Wissenschaftsprozess - in der Regel verschiedene Hypothesen um die Erklärung von Ereignissen konkurrieren (WATRIN, 123), weil weiterhin die Ausgangsprämissen und insbesondere die prognostischen Urteile aus Informationsmangel häufig kontrovers sind (JÖHR und SINGER, 55, S. 54 ff) und schließlich, weil die Ziele entweder selbst zu entwickeln sind oder - falls sie vorgegeben werden - selten in der endgültigen Konkretion vorliegen (JÖHR und SINGER, 55, S.48 ff).

4. Die unterschiedliche Zusammensetzung des Beratergremiums wiederum steht in einem Zusammenhang mit dem Problem der Informationsgewinnung, denn eine heterogene Mitgliederzusammensetzung impliziert eine breite Informationsbasis, nicht zuletzt durch die Repräsentanz kontroverser Theorien und Auffassungen. Wichtig ist die Möglichkeit der Gewinnung von externen Informationen, etwa die Beschaffung statistischer Daten jüngsten Datums, die Konsultation von Experten anderer Gremien auf dem Wege des Anhörverfahrens, der permanente Kontakt zu den Entscheidungsträgern und die Möglichkeit eigener Erhebungen. Hinzu tritt auch das Problem der Informationsverarbeitung durch einen eigenen Apparat zur Erstellung statistischer und ökonomischer Analysen und Modelle.
5. Schließlich sind die o.a. Beratungsgremien noch dahingehend zu vergleichen, ob, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form durch periodische Veröffentlichung der Beratungsergebnisse der Öffentlichkeit (und damit den einschlägigen wissenschaftlichen Institutionen) eine Kontrollmöglichkeit eingeräumt wird (vgl. dazu KLEINERWERFERS, 57) und ob gegebenenfalls die öffentliche Kontrolle institutionalisiert ist. Dabei ist zu berücksichtigen, ob und inwieweit die Beratungsergebnisse - je nach der Lokalisation der Gremien - bereits mit der Exekutive oder Administration abgestimmt sind. Schließlich ist die Frage der Veröffentlichung bedeutungsvoll in bezug auf den Einfluß, den die Beratungsergebnisse nicht nur auf die politischen Entscheidungsträger ausüben, sondern auch in bezug auf ihre Wirkungen auf die Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte 1).

3.3 Beratungsinstitutionen im internationalen Querschnitt

3.3.1 Die Lokalisation der Beratungsorgane

Während z.B. der Wissenschaftliche Beirat (WB) beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten laut Satzung "den Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in voller Unabhängigkeit in Fragen der Agrarpolitik und Agrarwirtschaft beraten"

1) Vgl. dazu Seite 261 f.

soll 1), ist es die Aufgabe des Sachverständigenrates (SVR), eine "periodische Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung... zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit" 2) durchzuführen. Während also der WB dem jeweiligen Ressortminister in der Exekutive in voller Unabhängigkeit zugeordnet ist, hat der SVR über die wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen ex lege die gesamte Öffentlichkeit zum unmittelbaren Adressaten.

Gänzlich anders liegen die Verhältnisse beim Council of Economic Advisers (CEA), der als ein Regierungsorgan anzusehen ist und als solches dem Präsidenten der Vereinigten Staaten unmittelbar zugeordnet ist (ANDERSON, 11; FLASH, 33; HELLER, 49; OKUN, 78; WALLICH, 121 und 122): Entsprechend dieser Rechtslage nimmt der CEA als Beratungsorgan direkten Einfluß auf die Entscheidungen des Präsidenten, was durch die zeitweise wöchentlich einmal stattfindenden persönlichen Konsultationen mit dem Vorsitzenden des CEA (der wiederum andere Kabinettsmitglieder konsultiert und in zahlreichen Kabinettsausschüssen, insbesondere dem Cabinet Committee on Economic Policy (28, S.163), vertreten ist) gewährleistet und dokumentiert wird. Im Gegensatz zum SVR hat der CEA die gemeinsam mit dem Präsidenten erarbeiteten wirtschaftspolitischen Ziele (im Rahmen des vom Employment Act von 1946 vorgeschriebenen Rahmens) und die daraus abgeleiteten Empfehlungen über die zu ihrer Realisierung vorgeschlagenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen in seinem Jahresbericht (The Annual Report of the CEA, der gemeinsam mit dem wirtschaftspolitischen Programm des Präsidenten, dem Economic Report, publiziert wird) zu begründen und zu vertreten 3).

-
- 1) Paragraph 1 der Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten v. 26. August 1966. - Über die WB unterrichten u.a. W. KOCH (60), SPECKS (98) und WENDELIN (128; 129).
 - 2) Paragraph 1 Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung v. 14.8.1963 (BGBl I, S.365), geändert durch Gesetz vom 8.10.1966 (BGBl I, S.633) und vom 8.6.1967 (BGBl I, S.582). Zum SVR siehe insbesondere H. KOCH (59), SIEVERT (97) und WALLICH (122).
 - 3) Dazu heißt es im jüngsten Annual Report: "Although the Employment Act of 1946 specifically directs the Council to appraise the various programs and activities of the Federal Government, this function of the Agency is less familiar to the general public because it is largely internal. The Council works with other agencies to assist the Administration in formulating proposals for new programs and policies and reappraising existing ones. It also recommends positions on bills proposed in Congress... The Council brings to its appraisal the analytical methods of economics, and it seeks to take the viewpoint of the public at large, or the economy as a whole". "The report...should therefore be considered as a supporting appendix to the President's program" bemerkt hierzu ANDERSON (11, S.238).

Die Aufklärungs- und Kontrollfunktion gegenüber bzw. durch die Öffentlichkeit, die dem SVR durch seine Institutionalisierung außerhalb des Regierungsapparates übertragen wurde, und die, wie noch zu zeigen sein wird, die Kommunikation und den Rückkopplungsprozeß mit der Exekutive wesentlich beeinträchtigt (SIEVERT, 97; WALLICH, 122, S.378) und damit die direkte Einflußnahme auf politische Entscheidungen der Regierung schmälert, obliegt in den USA nicht dem CEA. Vielmehr ist mit dieser Funktion ausdrücklich das Joint Economic Committee (JEC) beauftragt. Diese Institution, die ihre Entstehung gleichfalls dem Beschäftigungsgesetz von 1946 verdankt, besteht aus Mitgliedern beider Häuser (Senat und Repräsentantenhaus), verfügt über einen eigenen Expertenstab und hat die Aufgabe, durch öffentliche Hearings 1) von Experten und Interessenvertretern aller Schattierungen den Wirtschaftsbericht des Präsidenten sowie den Jahresbericht des CEA (neben anderen aktuellen wirtschaftspolitischen Themen) gründlich zu diskutieren, damit aufklärend und erzieherisch auf die Öffentlichkeit zu wirken, die Stellung der gesetzgebenden Körperschaften gegenüber der Exekutive zu stärken, indem deren Entscheidungen erleichtert und ihre Kontrollfunktion verbessert werden. Einen direkten Einfluß auf den Entscheidungsprozeß hat das JEC entsprechend seiner Lokalisation nicht (ANDERSON, 11, S.238; SHOUP, 96).

Eine der Stellung des CEA vergleichbare Position gegenüber der Exekutive nimmt in den Niederlanden das Zentrale Planungsbüro (CPB) ein (de WOLFF, 134): Durch das entsprechende Gesetz vom 21. April 1947 ist das CPB beauftragt, "alle erforderlichen Schritte zu tun, die mit der Vorbereitung eines zentralen Wirtschaftsplanes verbunden sind, der von der Regierung im Interesse der Koordinierung der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik regelmäßig aufzustellen ist, sowie Empfehlungen über allgemeine Fragen zu unterbreiten, die sich in Verbindung mit der Verwirklichung des Planes erheben dürften". Das CPB ist also als ein - mit einem ungewöhnlich großen Apparat von derzeit etwa 100 Mitarbeitern ausgestattetes - Beratungsgremium der Regierung anzusehen. Der vom CPB jährlich erarbeitete und veröffentlichte "Zentralökonomische Plan" steht in Einklang mit der im Etatvorschlag der Regierung beabsichtigten Wirtschaftspolitik. Ebenso wie der Wirtschaftsbericht des amerikanischen Präsidenten in Verbindung mit dem Jahresbericht des CEA wird der Zentralökonomische Plan zur Vorbereitung der Parlamentsentscheidungen den Abgeordneten übermittelt.

In den Niederlanden fehlt allerdings eine dem JEC vergleichbare Institution (de WOLFF, 134, S.159). Dagegen ist der Social-Economische Raad (SER) ein von der Regierung unabhängiges Aufsichtsgremium über die mit dem "Gesetz über die Organisation der gewerblichen Wirtschaft" von 1950 geschaffenen Hauptwirtschaftsverbände und Wirtschaftsgruppen; er hat aber zugleich Beratungsfunktionen in wichtigen Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Es handelt sich um ein gemischtes Gremium, in dem zu einem Drittel wissenschaftliche Experten (darunter die Direktoren des CPB als "Kronmitglieder") vertreten sind. Seine Gutachten stützen sich in der Regel auf die Analysen des CPB. Es handelt sich hierbei um ein von der Regierung unabhängiges Beratergremium, dem überwiegend Neutralisierungsfunktionen übertragen wurden, dergestalt, daß die durch das gemischte Gremium erarbeiteten Gutachten sowohl die Regierungspolitik als auch die Entscheidungen der Sozialpartner vorbereiten und erleichtern sollen.

1) Im Bereich der Agrarpolitik ist vielleicht (54) am bekanntesten.

Schließlich ist noch das 1965 als Nachfolgeinstitution der National Incomes Commission von 1962 1) geschaffene National Board for Prices and Incomes (NBPI) zu erwähnen, der ähnlich dem SER vor allem Neutralisierungsfunktionen hat, diese aber auf andere Weise zu bewältigen versucht. Er ist ebenso wie der SER von der Regierung unabhängig, besteht aber nur aus zehn unabhängigen Experten, deren Aufgabe darin besteht, im Rahmen der von der Regierung angestrebten wirtschaftlichen Entwicklung die Preis- und Einkommenspolitik der Wirtschaftsgruppen durch Aufklärung und Erziehung dieser Gruppen in Übereinstimmung mit den gesamtwirtschaftlichen Belangen zu bringen.

Sieht man die jeweilige Lokalisation der Beratungsgremien unter dem Blickwinkel der Wirksamkeit ihrer Empfehlungen 2), so läßt sich vielleicht folgendes sagen: Je näher ein derartiges Gremium an die Exekutive heranrückt, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß unter sonst gleichen Bedingungen der Einfluß auf die politischen Entscheidungen zunimmt (SIEVERT, 97, S.33). Die in diesem Falle notwendig intensivere Kommunikation zwischen Beratungsgremium und Entscheidungsinstanz erlaubt einerseits eine permanente interne Kritik an den Vorstellungen der Entscheidungsinstanz (HELLER, 49, S.32 ff); andererseits sind die Berater ständig gezwungen, die Realisationschancen ihrer Empfehlungen mitzureflektieren. Das ist nicht in dem Maße der Fall bei entfernter lokalisierten Beratungsgremien 3). Ihre Wirksamkeit liegt eher darin, bereits gefallene Entscheidungen extern zu kritisieren und damit die Legislative in ihrer Kontrollfunktion zu stärken. Der Effekt ist allerdings, daß die Exekutive in die Defensive gerät und häufig ihren Standpunkt verhärtet 4).

-
- 1) Diesem ist wiederum der "Council of three wise men" vorausgegangen, von dem gesagt wurde, daß "when giving evidence, one of the three could not hear what he was saying, the second could hear but did not understand, while the third, capable of hearing and understanding, did not listen" (STREETEN, 114). Inzwischen ist das NBPI durch die Regierung HEATH aufgelöst worden (1970).
 - 2) Hier mag eingewendet werden, daß der SVR laut Paragraph 2 des Gesetzes über den Sachverständigenrat gehalten ist, "keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen auszusprechen", doch zeigen die Diskussionen über alternative Strategien in den Jahresgutachten deutlich genug, welche Maßnahmen dem Rat "empfehlenswert" erscheinen. Vgl. dazu auch Abschnitt 3.3.3.
 - 3) Das hat sich wiederholt gezeigt bei den Gedanken des SVR zur Neuorientierung der Weltwährungsordnung, deren Unverträglichkeit mit der europäischen Integration kritisiert wurden. Die Sachverständigen erwiderten darauf, dies zu berücksichtigen läge nicht in ihrem Auftrage.
 - 4) Diese Überlegungen zusammen mit dem Problem des SVR bei der Zielfindung hat WALLICH (122, S.378) zu der Überzeugung gebracht, daß "given the ex officio critical role that for the most part the SVR has assumed toward the German government, it is hard to believe that another government in its right mind would again establish a similar institution".

In den Empfehlungen solcher Gremien können wegen der mangelnden Feinabstimmung auch nicht die aktuellen politischen Bezüge so stark reflektiert werden, als es bei näher lokalisierten möglich ist, so daß diese oft als "unrealistisch" erscheinen. Dieser "Nachteil" hätte allerdings dann eine kritische Funktion, wenn die nahe lokalisierten Gremien dazu neigen, von vornherein politische Opportunitätsgesichtspunkte zu antizipieren und Gefahr laufen, nachträgliche Rationalisierungen für bereits gefallene Entscheidungen liefern zu müssen (Argumentationsauftrag:s.o.). Diese Gefahr liegt insbesondere dann nahe, wenn das Beratungsgremium nicht selbst wieder einer wirksamen Kontrolle von außen unterliegt, wie im Falle des CEA durch die JEC.

Aus dieser Sicht eines Zusammenhangs zwischen Lokalisation und (kurzfristigen) Realisationschancen der Empfehlungen rangiert der CEA weit vor dem SVR 1). Die WB sind zwar optisch eng der Exekutive zugeordnet. Weil der Kommunikationsfluß aber äußerst bescheiden ist, können sie nur eine geringe Wirksamkeit aufweisen. Dazu kommen andere Unzulänglichkeiten, die weiter unten zu erörtern sind.

Da bei dem SER und dem NBPI die Neutralisierungsfunktion überwiegt, ist ein Vergleich mit den zuerst genannten Gremien schwer möglich. Doch scheint bei diesen Aufgaben eine stärkere Unabhängigkeit von der Regierung der angestrebten Wirkung zuträglicher zu sein 2).

3.3.2 Der Zielfindungsprozeß in den Gremien

Sowohl dem SVR als auch dem CEA sind die Beratungsziele in nahezu gleichlautenden Gesetzestexten vorgeschrieben 3). Freilich geben diese Gesetze keine eigentliche Rangordnung der Ziele und ihrer Toleranzgrenzen an, so daß sich für beide Gremien als Folge ihrer unterschiedlichen Lokalisierung gänzlich unterschiedliche Konsequenzen für ihre Beratungsaufgabe stellen: Als der Regierung zugeordnetes Gremium erarbeitet der CEA in wechselseitiger Kommunikation die Zielhierarchie zusammen mit dem Präsidenten, während der SVR in

- 1) In diesem Zusammenhang muß auch darauf verwiesen werden, daß wesentliche Aufgaben des SVR seit langem von den unabhängigen, in der Arbeitsgemeinschaft wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute zusammengeschlossenen Konjunkturinstituten bewältigt werden, so daß von hierher zu fragen ist, warum der Gesetzgeber dem SVR diese Lokalisation zugewiesen hat.
- 2) Dafür spricht auch, daß die Gewerkschaften in England der National Incomes Commission wegen deren Regierungsnähe ihre Mitarbeit versagten.
- 3) Paragraph 2 des Gesetzes über den Sachverständigenrat bestimmt: "Der SVR...soll untersuchen, wie im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden..." - Sec. 2 des Employment Act erklärt u.a. zu Zielen der Wirtschaftspolitik... "to promote maximum employment, production and purchasing power".

seiner Praxis, das jeweils am wenigsten erreichte Ziel als vorrangig anzuerkennen 1), keineswegs mit der von der Exekutive vorgenommenen Zielfindung übereinstimmen muß, mit der Folge, daß auch die "Mittelpfehlungen" bei der Regierung häufig auf unfruchtbaren Boden fallen und den SVR in den Geruch einseitiger Betrachtungsweise bringen (SIEVERT, 97, S.33 ff). Dieser Gefahr ist sowohl der CEA als auch das CPB als Folge seiner Lokalisation entzogen: Zielgewichtung und Mittelpfehlung werden in Übereinstimmung und nach Absprache mit der Exekutive vorgenommen.

Die Wissenschaftlichen Beiräte sind in der Zielformulierung völlig ungebunden. Anregungen zu bestimmten Beratungsaufgaben gehen zwar vom zuständigen Minister aus, sind aber mit keiner Zielvorgabe verbunden. Die Beiräte haben sich in der Regel an die in der Allgemeinheit anerkannten Ziele der jeweiligen sektoralen Politik gehalten (WENDELIN, 128, S.430 f). Hinsichtlich der Einzelziele bzw. der Zielgewichtung weichen sie freilich oft weit von den Vorstellungen des zuständigen Ressortministers ab und geraten damit in eine ähnliche Position wie der SVR.

Wir sehen, daß die Lokalisation eines Gremiums sich in der Weise der Zielfindung ausdrückt. Je weiter ein Gremium von der Entscheidungsinstanz entfernt ist, desto mehr ist es in der Zielfindung auf sich allein gestellt. Ein in der Zielfindung von der Entscheidungsinstanz unabhängiges Gremium muß bei Divergenzen in den Zielvorstellungen ohne die Möglichkeit einer vorherigen Einflußnahme sofort die Position "öffentlicher" Kritik beziehen. Ein solches Gremium muß dann auf seine langfristige Wirksamkeit über den Druck der öffentlichen Meinung vertrauen. Dies Vertrauen wäre aber nur bei allseits populären Vorschlägen gerechtfertigt. Vor allem aber ist dieses Vertrauen dann ungerechtfertigt, wenn Entscheidungen innerhalb kurzer Fristen notwendig erscheinen und ein weiteres Abwarten mit hohen volkswirtschaftlichen Verlusten erkaufte wird 2). Dagegen kann eine entscheidungsnahe Beratung direkten Einfluß auf den Zielgewinnungsprozeß der Entscheidungsinstanz nehmen, ohne daß die Aufklärungsfunktion notwendig Schaden nehmen müßte. Das Problem wäre unbedeutend, wenn die Gesetzgeber die von der Regierung anzustrebenden Ziele quantifizieren und eine entsprechende Zielhierarchie formulieren könnten. Dies zu erwarten, hieße allerdings den Mechanismus der wirtschaftspolitischen Willensbildung von Exekutive wie Legislative völlig verkennen. Wie bereits betont, handelt es sich hierbei nicht um einmalige und endgültige Entscheidungen. Vielmehr entwickelt auch die Exekutive ihre jeweiligen Zielvorstellungen in einem dauernden, von kurzfristig wirksamen Faktoren stark beeinflussten schrittweisen Lernprozeß (vgl. dazu BRAYBROOKE und LINDBLOOM, 22, S.36 ff). Dieser Lernprozeß kann am besten durch eine dauernde Kommunikation zwischen Beratern und den zu beratenden Entscheidungsträgern beeinflusst werden und den eigenen Mittelpfehlungen zur Grundlage gemacht werden.

1) Ziff. 3 des Vorworts des Jahresgutachtens 1964/65 (92). Zur Kritik hieran siehe insbesondere (30).

2) Zu denken ist hier insbesondere an die zu lange aufrechterhaltene Restriktionspolitik von Bundesbank und Bundesregierung, die zur Rezession von 1966/67 führte.

3.3.3 Formulierung der Empfehlungen durch das Beratergremium

Mit den letzten Bemerkungen haben wir schon einen Hinweis auf die Abstimmung der Mittelempfehlungen durch die Beratungsinstitution gewonnen. Bei den entscheidungsnahen Beratungsgremien (CEA und CPB) ist das Problem der Mittelempfehlung weitgehend identisch mit dem der Zielformulierung. Die zur Realisierung der in gegenseitiger Abstimmung gewonnenen Zielvorstellungen entwickelten Instrumente werden um so eher Eingang in die amtliche Wirtschaftspolitik finden, je stärker der Kontakt zwischen Berater und Exekutive ist und je überzeugender die Berater der Exekutive darstellen können, daß die vorgeschlagenen Mittel am ehesten die anerkannten Ziele erreichbar machen. Die Mittelempfehlung nach außen erfolgt also erst nach Abstimmung mit der Exekutive, so daß am ehesten damit gerechnet werden kann, daß sie die Zustimmung des Parlamentes findet (in der die Exekutive stellende Partei in der Regel über die Mehrheit verfügt).

Dem SVR ist es laut Gesetz untersagt, "Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen" auszusprechen (Paragraph 2 SRG). Dieses Verbot wurde in der Erwartung ausgesprochen, den SVR damit politisch zu neutralisieren (SIEVERT, 97, S.30 ff). Der SVR versucht, dieser Auflage dadurch gerecht zu werden, daß er in Erfüllung des Auftrages, "bei seinen Untersuchungen...jeweils verschiedene Annahmen zugrunde zu legen und deren unterschiedliche Wirkungen darzustellen und zu beurteilen" hat (Paragr. 2 SRG), alternative wirtschaftspolitische Strategien aufzeigt und diskutiert, ohne eine direkte Empfehlung expressis verbis auszusprechen. Obwohl sich der SVR formal gesetzzestreu verhalten hat, so hat sich doch die Hoffnung, daß damit "die Analyse und vergleichende Beurteilung alternativer Maßnahmen keinen empfehlenden Charakter annehmen würde", als gänzlich unrealistisch erwiesen. Weder können derartige Vorschläge gänzlich eines (wenn auch nur indirekt) empfehlenden Charakters entkleidet werden ¹⁾, noch ließe es sich vermeiden, daß die Öffentlichkeit bestimmte Vorschläge als Empfehlung der Gutachter interpretiert. Damit ergibt sich für den SVR die gleiche Problematik wie bei der Zielgewinnung mit ähnlichen Konsequenzen für den Erfolg oder Mißerfolg der zwar nicht ausgesprochen, aber dennoch "laut gedachten" Mittelempfehlungen.

BRAYBROOKE und LINDBLOOM (22, S.61 ff) haben ausführlich und überzeugend nachgewiesen, daß Regierungen bei Entscheidungen über den Mitteleinsatz ebenso wie bei der Zielgewinnung ohnehin nicht dazu neigen, die ganze Skala der von der Theorie angebotenen alternativen Instrumente und Instrumentenkombinationen zur Auswahl heranzuziehen, wie sie etwa der SVR anzubieten versucht, sondern daß sie auch beim Mitteleinsatz sich schrittweise vorantasten. Unter diesem Blickwinkel kommt WALLICH zu dem Ergebnis, daß "as a result, the CEA has limited itself to doing better what without it would have done less well by others: to formulate a normal government program ... The CEA has helped to improve, but not basically to change. The SVR has attempted a greater design. It has tried to do, however unsuccessfully, what governments ordinarily do not do - to move by

1) Die Unrichtigkeit der Vorstellung, man könne bei vorgegebenen Zielen völlig wertfrei alternative Instrumente entwickeln, wurde im ersten Teil dargelegt.

more than incremental steps" (122, S.378). Den WB ist zwar nicht verboten, sich auf bestimmte Mittelempfehlungen festzulegen, doch hinsichtlich der Realisationschancen sehen sie sich den gleichen Schwierigkeiten konfrontiert wie der SVR. Es kommt hinzu, daß sie sich nicht, wie der SVR, direkt an die Öffentlichkeit wenden und damit nicht einmal die Gelegenheit haben, auf diesem Weg einen frucht-
baren Lernprozeß in Gang zu setzen. Diese Aufgabe kann nur von einem Gremium bewältigt werden, das in einem ständigen Kommunikationsprozeß mit der Öffentlichkeit steht, eine Aufgabe, die in den USA vor allem dem JEC zufällt. Diese Funktion ist dabei wohlweislich von einer unmittelbaren Beraterrolle getrennt (WALLICH, 121, S.475 f).

Die Verbindung von Neutralisierungs- mit Beratungsfunktion beim NBPI weist diesem Gremium hinsichtlich der Mittelempfehlung eine Mittelstellung zwischen dem SVR und dem CEA zu. Die Mitglieder erarbeiten zunächst auf Aufforderung durch den Secretary of State ein Gutachten über Handlungsalternativen auf der Grundlage statistischer Analysen und Schätzungen. Sodann werden Vertreter der betroffenen Interessengruppen zu Stellungnahmen gebeten und die zuerst erarbeiteten Alternativen auf Grund der so gewonnenen zusätzlichen Informationen zugunsten realisierbarer Empfehlungen eingeeengt, die dann als Basis der amtlichen Entscheidungen verwendet werden (STREETEN, 114, S.108 f). Auf ähnliche Weise werden die Empfehlungen in den gutachtlichen Stellungnahmen durch den SER erarbeitet, wobei sich dieser auf die vom CPB erarbeiteten Analysen und Projektionen stützt. Das CPB selbst wiederum ist hinsichtlich der Formulierung von Empfehlungen völlig identisch mit dem CEA der USA (de WOLFF, 134, S.158 ff).

3.3.4 Die Zusammensetzung der Gremien

Lediglich der SER und das JEC zählen Nichtwissenschaftler zu ihren Mitgliedern. Das JEC besteht als Organ der Legislative aus acht Senatoren und acht Repräsentanten, von denen jeweils fünf der Mehrheits- und drei der Minderheitspartei angehören und die durch einen Stab von hochqualifizierten Wissenschaftlern unterstützt werden (WALLICH, 121, S.475). Der SER hat 45 Mitglieder im ganzen, wovon je ein Drittel von den Arbeitnehmer- und den Arbeitgeberorganisationen gestellt werden, während das letzte Drittel von der Regierung ernannt wird. Hierbei handelt es sich meistens um Universitätsprofessoren und Sachverständige, darunter die Direktoren des CPB. Die Zusammensetzung dieser beiden Gremien wird verständlich angesichts der Funktionen, die sie übernommen haben: Neutralisierungsaufgaben (SER) bzw. Kontrolle des Economic Report des Präsidenten und Aufklärung sowie Erziehung der Congress-Mitglieder und der Öffentlichkeit vornehmlich durch die Institution der Hearings (JEC).

Wissenschaftliche Beiräte etablieren und ergänzen sich durch Kooptation. Die fünf Mitglieder des SVR werden auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten ernannt, wobei die Bundesregierung die Mitglieder des SVR anzuhören hat (Paragraph 7 SVG). Inzwischen hat sich der Brauch eingespielt, jeweils ein Mitglied, das der Arbeitnehmerseite, und eines, das der Arbeitgeberseite nahesteht, zu ernennen. Allerdings dürfen diese nicht Repräsentanten derartiger Organisationen sein (Paragraph 1). Alle Mitglieder sind nebenamtlich tätig. Der CEA besteht aus drei Mitgliedern, die hauptamtlich tätig sind und stets Hochschullehrer waren. Die Hälfte der zehn unabhängigen Mitglieder des NBPI besteht aus hauptamtlich dort

tätigen Experten, während die andere Hälfte nebenamtlich für den Board tätig ist. Das CPB schließlich wird von einem Direktor und zwei Unterdirektoren, meist führende Nationalökonom, geleitet, die vom "Wirtschaftsminister im Einverständnis mit neun seiner im Gesetz erwähnten Kollegen" ernannt werden. Die Verantwortung für die vom CPB erstellten Analysen trägt dieses selbst (de WOLFF, 134, S.153). Im übrigen machen alle nichtgemischten Gremien teils ex officio, teils freiwillig regen Gebrauch von der Möglichkeit, die Ansichten und Interessen der von den Empfehlungen oder Entscheidungen betroffenen Wirtschaftsgruppen durch Befragungen (CPB), Konsultationen oder Anhörungen zu erfahren, allerdings wohl mit der Ausnahme der WB.

Eine (stimmberechtigte) Mitgliedschaft von Nichtwissenschaftlern, insbesondere, wenn diese ausdrücklich Gruppeninteressen zu vertreten haben, ist gleichbedeutend mit einer Neutralisierungsaufgabe. Diese Aufgabe kann dann nicht mehr sinnvoll gelöst werden, wenn das Gremium an der Lösung allgemeiner wirtschaftspolitischer Fragen mitwirken soll, da in diesem Falle die Zahl der Gruppenvertreter außerordentlich groß sein wird und die Experten in die Minderheit geraten 1). Eine Teilnahme von Interessenvertretern muß also auf die Beratung und Neutralisierung bei spezifischen Problemen beschränkt bleiben (z.B. Lohnauseinandersetzungen). Aber auch hier besteht die Gefahr, daß die Neutralisierungsaufgabe auf eine Weise gelöst wird, die außerhalb der übergeordneten Interessen liegen, an denen sich die unabhängigen Berater orientieren mögen, was derartigen Gremien einen höchst labilen Charakter verleiht. Wohl aus diesem Grund hat das NBPI auf die Mitgliedschaft der Gruppenvertreter verzichtet, um den unabhängigen Experten die Möglichkeit zu geben, Empfehlungen auszusprechen, die nicht zu einer direkten Neutralisierung kontroverser Gruppenstandpunkte führen. Damit fällt die Aufgabe einer Neutralisierung zurück auf die Regierung.

Was die Zusammensetzung eines nur aus Wissenschaftlern bestehenden Beratungsgremiums mit Vertretern divergierender wissenschaftlicher (und politischer) Auffassungen anbelangt, so wächst die Bedeutung der öffentlichen (wissenschaftlichen und parlamentarischen) Kontrolle dieses Gremiums, je einseitiger dieses Gremium zusammengesetzt ist (CEA) oder je geringer die Zahl ihrer Mitglieder ist (SVR). Eine derartige Kontrolle ist, wie wiederholt betont, lediglich beim CEA durch das JEC institutionalisiert. Andererseits wird eine Erweiterung der Mitgliederzahl, wenn mit ihr eine Erweiterung der Skala wissenschaftlicher und politischer Standpunkte einhergeht, dazu führen, daß Minderheitsvoten die Beratungsergebnisse begleiten. Für regierungsunabhängige Gremien bedeutet dies offensichtlich eine Beeinträchtigung des Beratungserfolges, weil aus derartigen Minder-

1) Dieser Fall scheint beim Sozialbeirat vorzuliegen, der neben drei Hochschullehrern je drei Vertreter der Arbeitgeber und der Versicherten sowie einen Vertreter der Bundesbank umfaßt. NEUMARK (76, S.188) meint hierzu: "Selbst wenn man annehmen wollte, daß die Kritiken und Vorschläge der beiden Interessengruppen sich weitgehend neutralisieren, kann der Einfluß der unabhängigen Gelehrten kaum so groß sein, daß aus der Arbeit ein auf wissenschaftliche Einsichten gegründeter Bericht herauskäme. Bestenfalls dürfte ein halbwegs vernünftiger Kompromiß möglich sein".

heitsvoten stets der von der Mehrheit kritisierte Adressat eine Rechtfertigung seiner Entscheidungen entnehmen wird 1).

3.3.5 Informationsgewinnung und -verarbeitung durch die Gremien

Eine wirksame Politikberatung, zu welchem speziellen Problem sie auch geschehen mag, kann heute angesichts der äußerst komplexen Zusammenhänge nicht durchgeführt werden, wenn das Beratungsgremium nicht in die Lage versetzt wird, ein Höchstmaß an Informationen zu sammeln und zu verarbeiten. Informationsgewinnung und -verarbeitung ist zunächst ein Problem eines dafür vorhandenen Apparates, ausgestattet mit dem entsprechend qualifizierten Personal und den technischen Hilfsmitteln. Ein entscheidender Nachteil der WB ist, daß sie einer derartigen Apparatur entraten und entweder auf die Institute ihrer Mitglieder oder die Unterstützung durch das zuständige Ministerium rekurrieren müssen. Bei wirtschaftspolitischen Grundsatzentscheidungen, die lange Zeit Hauptthemen der Beiratssitzungen waren (W. KOCH, 60, S.408; SPECKS, 98), mag ein derartiges Vorgehen noch ausreichend sein. Für stärker "technisch orientierte" Beratungen über Einzelmaßnahmen und ihre Ausgestaltung, die auf einer exakten Situationsanalyse, Prognose und Mittelanalyse basieren müssen, erweist sich das Fehlen eines entsprechend schlagkräftigen Apparates als schwerwiegender Nachteil. Der SVR verfügt hierzu über einen "kleinen Stab von fünf bis sechs wissenschaftlichen Mitarbeitern" und ist im wesentlichen bei der "Beschaffung und Aufbereitung von Quellenmaterial ganz auf das Statistische Bundesamt angewiesen... Sollte der SVR allerdings künftig in größerem Maße als bisher quantitative Wirtschaftsforschung aufnehmen wollen...würde sich alsbald das Problem stellen, daß ein größerer Apparat aufgebaut werden müßte..." (SIEVERT, 97, S.52). Zusätzliche Informationen gewinnt der SVR durch unregelmäßige Gespräche mit Vertretern verschiedener wirtschaftspolitisch relevanter Institutionen und durch die Vergabe von Aufträgen an Experten zur Anfertigung von Expertisen.

Ende 1969 umfaßte der "senior professional staff" des CEA sechzehn Wirtschaftswissenschaftler und einen Statistiker. Diese benutzten "a variety of analytical techniques...ranging from economic models incorporating complex equation systems to the careful judgement and appraisal that must finally temper the answer from formal systems" (28, S.164). Zur Erweiterung der Informationsbasis des Council, die sich auf die offiziellen Statistiken, den laufenden Kontakt mit Regierung, Administration und statistischen Behörden (Census Bureau etc.) stützt, hält dieser "periodic meetings during the year with groups of leading academic, business, and labor union economists, in order to keep informed about their views on the major economic questions of the day" (28, S.162). Ebenso zieht der CEA häufig wissenschaftliche Experten, insbesondere der Brookings Institution, zu gutachtlichen Stellungnahmen heran (ANDERSON, 11, S.242).

Das CPB der Niederlande bezieht seine wichtigsten Informationen aus den öffentlichen Quellen, ergänzt diese aber durch eine regelmäßige Befragung der Unternehmer hinsichtlich ihrer Investitionspläne usw.

1) Vgl. dazu etwa das Sondervotum von Cl. KÖHLER im Sondergutachten des SVR "Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1970" des SVR (94, S.10) sowie insbesondere die bis heute ungeklärten Vorkommnisse im Zusammenhang mit dem Ausscheiden von W. STÜTZEL aus dem SVR.

(de WOLFF, 134, S.165). Die Verarbeitung dieser Informationen besorgt ein etwa hundert Mitarbeiter umfassender Expertenstab, der in großem Maße sich ökonomischer Modelle bedient (I.G. ALBERT, 10; HARTOG, 47, S.82 ff). Die Ergebnisse der Analysen dienen, wie bereits erwähnt, auch dem SER als Grundlage für seine Beratungs- und Neutralisierungsaufgaben. Hierzu gewinnt dieser zusätzliche Informationen durch die Mitgliedschaft von Gruppenvertretern.

Die primäre Funktion des JEC besteht in der Aufklärung und Informationsvermittlung zur Erleichterung der Urteilsbildung von Öffentlichkeit und Congressabgeordneten. Dazu bedient er sich in extensivem Umfang des Anhörverfahrens gegenüber allen im Zusammenhang mit den jeweiligen Themen stehenden Institutionen und Personen, zu deren Vorbereitung in der Regel Expertengutachten angefordert und in den Hearings zur Diskussion gestellt werden (WALLICH, 121, S.474). Das Ergebnis der Hearings über den Wirtschaftsbericht des Präsidenten wird von dem Expertenstab des JEC zusammengefaßt und ebenso wie die verschiedenen Hearings selbst dem Congress zugeleitet und veröffentlicht (WALLICH, 121, S.475).

Das NBPI wiederum bereitet zunächst auf der Grundlage offizieller Statistiken mit Hilfe eines Mitarbeiterstabes einen internen Bericht vor, der ergänzt bzw. korrigiert wird durch zusätzliche Informationen, die durch den Kontakt mit externen Sachverständigen und Gruppenvertretern gewonnen werden (STREETEN, 114, S.108).

3.3.6 Veröffentlichung und externe Kontrolle der Beratungsergebnisse

Die von den WB gewonnenen Beratungsergebnisse, die an den zuständigen Minister gerichtet sind, werden mit dessen Einverständnis veröffentlicht. Damit ist es dem Minister überlassen, ob und zu welchem Zeitpunkt das Gutachten veröffentlicht wird. Für diese Bestimmung war die Überlegung maßgebend, daß im Falle einer sofortigen Veröffentlichung u.U. bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen von den Betroffenen antizipiert und konterkariert werden könnten¹⁾. Damit ist gerade aber die Möglichkeit der Kontrolle derartiger Vorschläge durch Wissenschaft und Öffentlichkeit verbaut. Im übrigen muß dagegen eingewendet werden, daß bei der bekannten Durchlässigkeit bei Regierung und Verwaltung eine gänzliche Geheimhaltung kaum zu erwarten ist, mit der Folge, daß die Empfehlungen bruchstückhaft und verzerrt in die Öffentlichkeit gelangen und Verwirrung stiften.

Im Gegensatz hierzu sind die Stellungnahmen der übrigen Beratungsgremien, teilweise zu bestimmten Terminen, zu veröffentlichen. Das gilt für den SVR, dessen Jahresgutachten jeweils am 15. November zu veröffentlichen ist. Sondergutachten sind im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister zu veröffentlichen. Das Gutachten wird vollständig veröffentlicht, womit gewährleistet ist, daß eine Kontrolle uneingeschränkt möglich wird. Diese erfolgt einerseits durch die obligatorische Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums; ander-

1) Besonderes Aufsehen erregte das Aufwertungsgutachten des WB des Wirtschaftsministeriums, das im April 1957 beschlossen und im März 1961 (nach der Aufwertung) freigegeben wurde. Ein im November 1964 angefertigtes Gutachten des Beirates beim BML ist bis heute nicht der Öffentlichkeit übergeben worden.

rerseits wird sie durch das Parlament gewährleistet, insbesondere dann, wenn der Inhalt des Gutachtens zur Unterstützung der Opposition herangezogen werden kann. Eine institutionalisierte Kontrolle der Beratungstätigkeit gibt es nur im Falle des CEA.

Das JEC übermittelt die Ergebnisse seiner Hearings zum Wirtschaftsbericht des Präsidenten (einschließlich des Jahresberichtes des CEA) in einem Bericht dem Congress als Entscheidungshilfe für die dortigen Debatten und Beschlüsse. Diesen Hearings hat sich auch der CEA zu stellen. Der Wirtschafts- und der Jahresbericht selbst haben im Januar jeden Jahres dem Congress und der Öffentlichkeit vorzuliegen. Diese durch den Employment Act von 1946 geregelte Kontrolle des CEA durch das JEC kann die Gefahr mindern, daß das in unmittelbarer Nähe des Präsidenten lokalisierte Beratungsorgan sich allzu willig gegenüber den politischen Vorstellungen der Regierung verhält und eine bloße Rechtfertigungsrolle übernimmt. Die bisherige Geschichte des Council ist in dieser Beziehung recht wechselhaft verlaufen, erklärbar aus dem dauernden Spannungsverhältnis zwischen wissenschaftlicher Objektivität und politischer Opportunität, in dem die Berater stehen (FLASH, 33; HELLER, 49, S.19 ff; WALLICH, 121, S.484 f) 1). Doch hat sich nach dem Desaster mit dem zweiten Chairman, Leon KEYSERLING, der sich als einseitiger Propagandist des Regierungsprogramms erwies (mit der Konsequenz, daß der Congress dem Council Etatmittel kürzte), gezeigt, daß eine wirksame Kontrolle durch Parlament, Öffentlichkeit und Wissenschaft den Berater vor allzu großer Einseitigkeit bewahren kann. Im übrigen hat sich das CEA inzwischen gegenüber dem Congress verpflichtet,

- a) alternative wirtschaftspolitische Maßnahmen in seinem Jahresbericht zu benennen und die eigenen Empfehlungen aus seiner Sicht zu begründen, sowie
- b) eine gewisse Zurückhaltung bei den Empfehlungen gegenüber der Öffentlichkeit zu üben.

In den Niederlanden werden die auf Anforderung der Regierung erstellten Gutachten durch den SER sofort nach der Übergabe veröffentlicht. Das CPB publiziert den Jahresplan sowie eine "Makroökonomische Übersicht" zu festgesetzten Zeitpunkten, wobei der Jahresplan ebenso wie der Jahresbericht des CEA die wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Regierung vertritt, interpretiert und stützt. Die Übersicht stellt hingegen nur eine allgemeine Informationsquelle für die wirtschaftspolitische Meinungsbildung dar, ähnlich den vom CEA herausgegebenen "Economic Indicators".

4. Überlegungen zu einer wissenschaftlichen Beratung der Agrarpolitik

4.1 Ausgangslage

An Hand der vorstehend diskutierten institutionellen und funktionel-

- 1) Eine Umfrage von EIDUSON (29, S.150) zu diesem Problem ergab, daß "Some of them (advisors; d.Verf.)...complained that the attitudes of Government people encouraged conservatism in the scientists; as one man said, 'The man who goes faster than the rest of the people on a problem gets his head knocked off'."

len Unterschiede bei den einzelnen Beratungsgremien, die in der Übersicht 2 noch einmal zusammengefaßt wurden, soll nun versucht werden, einige Gedanken zu einer wirkungsvolleren Beratung der praktischen Agrarpolitik in der BRD und der EWG zu entwickeln. Hierbei erscheint es sinnvoll, von folgenden Tatsachen auszugehen:

Soweit überhaupt eine wissenschaftliche Beratung der Agrarpolitik in der BRD stattgefunden hat, wenn wir - wie bisher - von gutachtlichen Stellungnahmen u.ä.m. absehen wollen, so lag diese bisher weitgehend auf den Schultern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Die konstitutiven und strukturellen Mängel einer wirkungsvollen Beratung durch ein derartiges Gremium sind in den vorangehenden Abschnitten deutlich herausgearbeitet worden. Obwohl es sehr schwer ist, ein verbindliches Urteil über den Einfluß der durch den Beirat erarbeiteten Erkenntnisse und Empfehlungen auf die agrarpolitischen Entscheidungen von Parlament und Regierung zu fällen 1), deuten die aufgezeigten Mängel ebenso wie ein Vergleich zwischen Inhalt einzelner Empfehlungen und tatsächlich erfolgten Entscheidungen (oder deren Unterlassung) 2) darauf hin, daß der Beitrag der wissenschaftlichen Agrarpolitik (in den Äußerungen des Beirats) zur Gestaltung der praktischen Agrarpolitik als außerordentlich bescheiden angesehen werden muß. Das mag auch daran liegen, daß dieser Bereich der Wirtschaftspolitik in der Vergangenheit so lange noch einen gewissen Spielraum für agrarpolitische Entscheidungen (z.B. in der Preispolitik) hatte (HEIDHUES, 48, S.11), wie die damit verbundenen Kosten noch vergleichsweise gering waren oder als wenig drückend empfunden wurden, zumal die Notwendigkeit umfassender gesellschaftspolitischer Reformen (z.B. im Bereich der Infrastruktur und Bildungspolitik) noch gar nicht ins allgemeine Bewußtsein gelangt war. Es kam hinzu, daß gerade die Agrarpolitik dem starken Druck einseitig orientierter Interessen ausgesetzt war (ACKERMANN, 1).

Inzwischen hat aber ein entscheidender Szenenwechsel stattgefunden: Durch das rasch fortschreitende wirtschaftliche Wachstum in der BRD, insbesondere aber durch die Integration der westeuropäischen Agrarmärkte hat sich der Spielraum für autonome nationale Entscheidungen im Agrarsektor ebenso wie die agrarpolitische Handlungsfreiheit für eine supranationale Agrarpolitik (aus ökonomischen wie aus politischen Gründen) entscheidend verengt. Mittlerweile haben sich auch die wissenschaftlichen Einsichten gefestigt, daß die traditionellen agrarpolitischen Instrumente der Preis- und Agrarstrukturpolitik nicht mehr ausreichend wirksam werden können, wenn die im EWG-Vertrag bzw. im Landwirtschaftsgesetz vorgegebenen Ziele realisiert werden sollen, sondern daß es deren Ergänzung durch zeit- und raumspezifisch abgestimmte Maßnahmen auf dem Gebiet der Regionalwirtschafts-, Infrastruktur-, Bildungs- und Sozialpolitik bedarf. Daraus folgt sowohl, daß die agrarpolitischen Entscheidungen wesentlich stärker als bisher mit den für diese Bereiche der Politik vorwiegend zuständigen Institutionen abgestimmt werden müssen (ZOHLNHÖFER, 135) als auch, daß den für die Agrarpolitik zuständigen Entscheidungsgremien der Blick für diese Zusammenhänge, für ihre Möglichkeiten

1) Anderer Meinung ist offensichtlich SPECKS (98, S.244), der meint, "der Wissenschaftliche Beirat habe einen bedeutenden Anteil in der agrarpolitischen Willensbildung als Vorstufe für die endgültig zu treffenden Entscheidungen".

2) Vgl. dazu den Beitrag von A. HANAU in diesem Band.

Übersicht 2 - Zusammenfassende Darstellung der institutionellen und funktionellen Merkmale der untersuchten wirtschaftspolitischen Beratungsgremien

Beratungsgremium	Institutionelle und funktionelle Merkmale						
	Lokalisierung	Zielfindung	Mittelpfhlung	Zusammensetzung	Informationsgewinnung	Veröffentlichung	Kontrolle
Wissenschaftliche Beiräte (WB) Bundesrepublik	dem Ressortminister zugeordnet	unabhängig	unabhängig	Wissenschaftler, Wahl durch Kooptation	ohne apparative Ausstattung	mit Einverständnis des Ressortministers (unperiodisch)	nicht institutionalisiert, indirekt
Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Bundesrepublik	unabhängig	im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, ohne vorhergegebene Zielgewichtung	nur indirekt durch Nachweis alternativen Mitteleinsatzes	unabhängige Experten; Ernennung durch Bundespräsident auf Vorschlag der Regierung	Mitarbeiterstab, vornehmlich: Stat. Bundesamt, Konsultationen, externe Gutachten	periodischer Jahresbericht, Sondergutachten im Einverständnis mit Wirtschaftsminister	nicht institutionalisiert, indirekt
Council of Economic Advisers (CEA), USA	beim Präsidenten	abhängig durch Kommunikation und in Übereinstimmung mit Regierung im Rahmen des Beschäftigungsgesetzes		unabhängige Experten durch Präsidenten ernannt	Mitarbeiterstab, Teilhabe an Ausschüssen der Regierung, Konsultationen, externe Gutachten	periodischer Jahresbericht in Verbindung mit dem Wirtschaftsbericht des Präsidenten	durch Joint Economic Committee (siehe dort)
Joint Economic Committee on the Economic Report of the President (JEC), USA	Organ der Legislative (unabhängig)	unabhängig im Rahmen des Beschäftigungsgesetzes	unabhängig	Mitglieder von Senat und Repräsentantenhaus mit Expertenstab	Aufgabe der Informationsvermittlung durch Anhörverfahren	persönliche Stellungnahme zum Jahres- und Wirtschaftsbericht und Veröffentlichung der Protokolle über die Hearings	Kontrollinstanz für CEA
National Board for Prices and Incomes (NBPI), United Kingdom	unabhängig	unabhängige Orientierung an der offiziellen Wirtschaftspolitik	unabhängig verbunden mit Neutralisierungsaufgabe	unabhängige Experten	Mitarbeiterstab, Konsultationen von externen Experten und vor allem Interessenvertreter	sofortige Veröffentlichung der Stellungnahmen (nicht periodisch)	nicht institutionalisiert
Centraal Planbureau (CPB), Niederlande	bei Exekutive	abhängig in Übereinstimmung und nach Kommunikation mit Regierung		Wissenschaftler, Ernennung durch Wirtschaftsminister	Mitarbeiterstab, Befragung und Konsultation von Experten und Interessenvertretern	periodischer Jahresplan zur Vorbereitung der Parlamentsentscheidung	nicht institutionalisiert
Social-Economische Raad (SER), Niederlande	unabhängig	unabhängig	unabhängig, verbunden mit Neutralisierungsaufgabe	gemischt, 1/3 Experten, 1/3 Arbeitgeber, 1/3 Arbeitnehmervertreter	durch CPB und Mitgliedschaft der Gruppenvertreter	sofortige Veröffentlichung der Gutachten (nicht periodisch)	nicht institutionalisiert

und Grenzen geschärft werden muß: alles Aufgaben, die vornehmlich der wissenschaftlichen Beratung auf dem Gebiet der Agrarpolitik zufallen. Eine Erweiterung der EWG wird diese Probleme nur noch verschärfen.

Dieses mögen auch die Überlegungen gewesen sein, die Arthur HANAU im März 1966 bewogen haben, mit folgenden Worten die Einrichtung eines dem Sachverständigenrat für die Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung ähnelnden Gremiums für die Beratung der Agrarpolitik zu fordern: "Angesichts der großen und in der EWG vermehrten Schwierigkeiten der Vorausschau werden - parallel zu den Jahresgutachten zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung - in regelmäßiger Folge zu erstattende Gutachten über die agrarwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen immer notwendiger. Ihre Aufgabe ist es, dem Parlament, der Verwaltung und der Praxis bestmögliche Unterlagen für ihre Entscheidungen - Entscheidungshilfen - zu liefern". Zugleich gibt HANAU eine Begründung, die auch in unserer Analyse der Arbeitsweise des Wissenschaftlichen Beirats beim BML herausgearbeitet worden ist: "Einmalige oder gelegentliche Vorausschauen haben im allgemeinen nur einen sehr begrenzten Wert. Sie können - wenn sich die ihnen zugrunde liegenden Annahmen ändern - leicht hinfällig werden. Vorausschauen müssen daher laufend überprüft und auf den neuesten Stand gebracht werden, um immer wieder neu auftretende Entwicklungen einzufangen und um die Gründe für abweichende Tendenzen herauszufinden" (46, S.333).

4.2 Ein Sachverständigenrat zur Begutachtung der landwirtschaftlichen Entwicklung

Der Vorschlag von HANAU soll hier erneut aufgegriffen (vgl. auch SCHEPPER, 101, S.171 ff; SCHMITT, 105, S.26, und 106, S.443) und im folgenden auf der Grundlage der wissenschaftstheoretischen und der international vergleichenden Analyse konkretisiert werden.

Hinsichtlich der Lokalisation dieses Beratungsgremiums, im nachfolgenden als "Sachverständigenrat zur Beurteilung der agrarwirtschaftlichen Entwicklung" oder "Agrarwirtschaftlicher Sachverständigenrat" (ASVR) bezeichnet, ergibt sich - unabhängig von der Distanz zur Exekutive - zunächst die Frage, ob er nur der Beratung der nationalen agrarpolitischen Entscheidungsinstanzen dienen soll oder ob er supranationalen Institutionen (Kommission, Ministerrat oder Europäisches Parlament) zugeordnet werden soll.

Zunächst ist davon auszugehen, daß ja bisher nur Teilbereiche der Agrarpolitik (Markt- und Preispolitik) integriert, andere dagegen (landwirtschaftliche Struktur- und Sozialpolitik) weitgehend oder gänzlich in nationaler Zuständigkeit verblieben sind. Auch wenn die zuletzt genannten Bereiche der Kompetenz von Brüssel - wie der Mansholt-Plan intendiert - überantwortet würden, blieben immer noch die Aufgaben der Koordination mit der allgemeinen Infrastruktur-, Wirtschafts- und Sozialpolitik der einzelnen Mitgliedsländer - Aufgaben, die gerade wegen ihrer Komplexität einer intensiven und kontinuierlichen wissenschaftlichen Beratung bedürfen (OSMERS, 79). Gerade aus diesen Interdependenzen und den daraus resultierenden Konsequenzen für die Agrarpolitik ergaben sich bisher schwerwiegende Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedsländern hinsichtlich der Gestal-

tung der gemeinsamen Agrarpolitik 1). Dieser Zustand wird mindestens so lange anhalten, wie sich die Gemeinschaft nicht in einer gemeinsamen Wirtschafts-, Sozial- und Währungspolitik gefunden hat, mit allen ihren politischen und institutionellen Konsequenzen (mit allen Rechten ausgestattetes Europäisches Parlament etc.) (COOMBES, 26, S.294 ff).

Aus diesen Überlegungen ergibt sich die Notwendigkeit einer agrarwissenschaftlichen Beratung sowohl der nationalen Regierungen als auch der Organe der Gemeinschaft. Vorwiegender Adressat einer Beratung unter den Gemeinschaftsorganen wäre die EG-Kommission, da diese gemäß Artikel 145 bzw. 149 des EWG-Vertrages das alleinige Vorschlagsrecht gegenüber dem Ministerrat besitzt 2), dessen Mitglieder wiederum die nationalen Interessen vertreten (COOMBES, 26, S.307 ff).

Wir wenden uns hier lediglich der Institutionalisierung eines ASVR auf nationaler Ebene zu, ohne allerdings die allgemeine Feststellung zu unterdrücken, daß die Kommission selbst eines Beratungsgremiums auf agrarpolitischem Gebiet bedarf: Die Erfahrungen mit zahlreichen Initiativen der Kommission 3), insbesondere der Mansholt-Plan, legen ein beredtes Zeugnis davon ab, daß die Kommission ein heroisches Maß an Verachtung für wissenschaftliche Erkenntnisse gezeigt hat 4).

Nach den vorangehenden Erörterungen dürfte deutlich geworden sein, daß es nicht sinnvoll wäre, einen nationalen ASVR als reine Kopie des SVR anzustreben. Vielmehr müßte dieser seinen Platz in unmittelbarer Nähe des Landwirtschaftsministeriums finden, wenn eine ständige wechselseitige Kommunikation zwischen Beratern und Entscheidungsinstanz gesichert werden soll. Hinsichtlich Lokalisation und Funktion würde ein ASVR dem CEA stärker entsprechen als dem SVR.

Der aus der Interdependenz der Agrarpolitik mit der allgemeinen Wirtschafts-, Sozial- und Infrastrukturpolitik resultierenden Sachlage hätte ein ASVR in doppelter Weise Rechnung zu tragen. Auf der einen

-
- 1) Zur Demonstration sei nur auf die Bindung der Agrarpreise an die Rechnungseinheit oder an die Weigerung nationaler Regierungen zu denken, die Kompetenz der Gemeinschaftsorgane für die Agrarstrukturpolitik zu erweitern. Vgl. hierzu im besonderen COOMBES (26, S.77 ff und REMUS, 90).
 - 2) Laut Artikel 193 des EWGV ist der "Wirtschafts- und Sozialausschuß" mit "beratender Aufgabe" betraut. Er setzt sich "aus Vertretern der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, insbesondere der Erzeuger, der Landwirte, der Verkehrsunternehmer, der Arbeitnehmer, der Kaufleute und Handwerker, der freien Berufe und der Allgemeinheit" zusammen; er muß "vom Rat oder der Kommission...gehört werden". Wissenschaftler sind hier nicht vertreten.
 - 3) Die Generaldirektion Landwirtschaft verfügt nach unseren Informationen über zwei Stellen für nebenamtliche wissenschaftliche Ratgeber, von denen eine z.Zt. nicht besetzt ist, während die zweite (Prof. PRIEBE) nach seinen zahlreichen, von den Vorstellungen der Kommission stark abweichenden agrarpolitischen Äußerungen zu schließen, kaum Einfluß auf die Kommissionsarbeit haben dürfte.
 - 4) Das zeigte sich besonders in dem sog. revidierten Mansholt-Plan, der kaum Spuren einer Rezeption der wissenschaftlichen Diskussion um den ursprünglichen Plan aufweist.

Seite wäre die Kommunikation zwischen Beratungs- und Entscheidungsgremium institutionell abzusichern, auf der anderen wäre der Mitgliederkreis des ASVR so auszuweiten, daß auch solche Sachgebiete repräsentiert sind, die über den traditionellen Bereich der Agrarpolitik hinausgehen. Die Wahl der Mitglieder könnte in einer ähnlichen Prozedur geschehen, wie es gegenwärtig beim SVR üblich ist. Eine Beschränkung der Aufgabe dieses Gremiums auf reine Beratung unter Verzicht auf Neutralisierungsfunktionen würde die Mitgliedschaft von abhängigen Interessenvertretern ausschließen. Das bedeutet freilich nicht, daß der ASVR deren Auffassungen und Standpunkte nicht durch laufende Konsultationen zur Kenntnis zu nehmen und in seine Überlegungen einzuschließen hätte.

Eine dieser Konzeption entsprechende Stellung des ASVR würde der Notwendigkeit einer öffentlichen und parlamentarischen Kontrolle ein besonderes Gewicht verleihen. Diese Kontrolle könnte in folgender Weise gesichert werden: Der ASVR wäre gesetzlich zu verpflichten, seinen Bericht, der eine Analyse der bisherigen, eine Prognose der voraussehbaren Entwicklung sowie therapeutische Empfehlungen für die agrarpolitische Gestaltung zu enthalten hätte 1), in Verbindung oder gar an Stelle des jährlichen "Grünen Berichts" der Öffentlichkeit und dem Parlament zu überreichen, und zwar vor der Parlamentsdebatte über die Agrarpolitik der Bundesregierung. Zur Vorbereitung dieser Debatte hätten die zuständigen Ausschüsse des Bundestages unter Federführung des Agrarausschusses ein förmliches Hearing unter Einbezug sämtlicher an der Gestaltung der Agrarpolitik interessierten oder von ihr betroffenen Gruppen sowie von Wissenschaftlern zu veranstalten, dessen Ergebnisse und Protokolle ebenfalls dem Parlament und der Öffentlichkeit zu übermitteln wären. Hierdurch könnte eine wirkungsvolle Kontrolle der Tätigkeit des ASVR wie der Regierung selbst durch Parlament, Öffentlichkeit und Wissenschaft gesichert werden. Als Nebeneffekt ist zu erwarten, daß hierdurch die agrarsozialökonomische Wissenschaft Impulse für eine stärkere Beschäftigung mit agrarpolitisch relevanten Problemen erhalten, eine stärkere Konzentration auf derartige Fragen erfolgt, die interdisziplinäre Zusammenarbeit gefördert und die wechselseitige Kontrolle wissenschaftlicher Erkenntnisse verbessert würde.

Aus dieser institutionellen Regelung der Arbeit eines ASVR ergeben sich auch die Antworten auf die Fragen nach der Zielformulierung, dem Charakter der Mittelempfehlungen und der Informationsbeschaffung und -verarbeitung.

Es liegt nun in der Hand der praktischen Agrarpolitik, durch Unterstützung und Billigung eines derartigen Gremiums jenen Beitrag der wissenschaftlichen Agrarpolitik zu materialisieren, den diese für die Bewältigung der außerordentlich schwierigen und komplizierten agrarpolitischen Probleme tatsächlich zu leisten vermag.

4.3 Exkurs: Die Aufgaben eines Sachverständigenrates

Einige abschließende Bemerkungen sollen die wichtigsten Aufgaben eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der agrarwirtschaftlichen Lage nach Fragestellung, Methodik und Anlage des Jahresgutachtens skizzieren, und zwar unabhängig von einer endgültigen Entscheidung über Art und Ort seiner Institutionalisierung 2).

1) Vgl. dazu den nachfolgenden Abschnitt 4.3.

2) Dieser Abschnitt war im Tagungsmanuskript nicht enthalten.

Formal wäre ein derartiges, jährlich vorzulegendes Gutachten des ASVR in vier Teile zu gliedern, die auch Arbeitsweise und die Art des methodischen Vorgehens der Gutachter bestimmen würden (vgl. insbesondere JÖHR und SINGER, 55), nämlich:

1. Beschreibung und Analyse der Ausgangslage und -bedingungen unter Einschluß einer Abschätzung der Wirkungen bisher verwandter agrar- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen;
2. kurz-, mittel- und langfristige Vorausschätzungen unter Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher nationaler und internationaler Entwicklungslinien mit dem Ziel, unerwünschte Entwicklungen rechtzeitig sichtbar zu machen;
3. Analyse und Kritik der bisher verwendeten Instrumente und der angestrebten Ziele; Erläuterung möglicher zukünftiger Instrumente;
4. Vorschlag einer agrarpolitischen Strategie (u.U. alternativer Strategien) unter Einschluß möglicher Zielrevisionen.

Die folgenden Erläuterungen mögen die einzelnen Punkte verdeutlichen:

Ad 1: Die Beschreibung und Analyse der Ausgangslage ließe sich folgendermaßen gliedern: Im ersten Abschnitt werden die jeweilige internationale Situation und die Veränderungen auf den wichtigsten Weltmärkten erfaßt; ein zweiter Abschnitt hätte die Lage innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zum Gegenstand 1), während im dritten Abschnitt die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft in der Bundesrepublik zu beschreiben und analysieren wäre.

Dieser letzte Abschnitt wäre einzuleiten mit einer Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Konjunktur und ihres Einflusses auf die Landwirtschaft, insbesondere soweit die Nachfrage, die Preis- und Kostenentwicklung und die Wirkungen auf die Faktor Anpassung im Agrarsektor betroffen sind. Aus dieser Sicht wären besonders die Zusammenhänge zwischen inflationärer Preisentwicklung auf der einen und den Produkt- und Produktionsmittelpreisen, den Kosten und der Faktorentlohnung auf der anderen Seite zu untersuchen oder - in diesem Kontext - die entsprechenden Wirkungen von Wechselkursänderungen (Aufwertung der DM).

Die Situationsanalyse der Landwirtschaft wäre im einzelnen auf eine erweiterte und vertiefte statistische Durchdringung des bisher in den "Grünen Berichten" der Bundesregierung wiedergegebenen statistischen Materials zu stützen (vgl. dazu NEANDER, 73). Vordringlich für eine zutreffende Beurteilung und Klärung der Realsituation ist eine umfassende Diagnose der Einkommenslage der landwirtschaftlichen Betriebe, differenziert nach Betriebsgröße, Betriebssystem und regionalen Gesichtspunkten, um damit einen Einblick in die Einkommensverteilung innerhalb der Landwirtschaft und deren zeitliche Entwicklung zu gewinnen. Hierbei ist das Schwergewicht bei der Darstellung, Analyse und Interpretation auf solche Erzeugnisse und die sie produzierenden Betriebe zu legen, bei denen akute Probleme - etwa Tendenzen zur Überproduktion - vorhanden sind oder aufzutreten drohen.

1) Muster und Quelle dieser beiden Abschnitte sind in den jährlichen, jeweils im Dezember-Heft der "Agrarwirtschaft" vom Institut für landwirtschaftliche Marktforschung, Braunschweig-Völkenrode, angefertigten Übersichten über die "landwirtschaftlichen Märkte um die Jahreswende" zu erkennen.

Ad 2: Die Vorausschätzungen 1) betreffen zunächst einmal die Entwicklung der Nachfrage und des Angebotes auf den relevanten Agrarmärkten innerhalb der Gemeinschaft und der Bundesrepublik, wobei für die Nachfragevorausschätzung ebenso wie für die Prognose anderer für die Landwirtschaft relevanter Daten (allgemeines Preisniveau, Kosten und Löhne) auf die Vorausschätzungen anderer Institutionen (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung u.a.m.) zurückgegriffen werden kann. An Hand solcher Rahmendaten sind dann die zu erwartenden Rückwirkungen auf Preise, Einkommen, Einkommensverteilung, Faktoreinsatz und Produktion im Agrarsektor abzuschätzen.

Für die jährlich zu korrigierende und fortzuschreibende mittel- und langfristige Vorausschätzung bietet sich bei dem jetzigen Stand der Prognosetechnik ein Modell an, wie es bereits im Professorengutachten (bzw. im Sonderheft 14 der "Agrarwirtschaft") verwendet und zu einiger Leistungsfähigkeit entwickelt wurde. Ein solches Modell würde eine umfassende Darstellung des absehbaren und möglichen strukturellen Anpassungsprozesses erlauben, wobei die Zusammenhänge zwischen Richtung, Form und Geschwindigkeit des strukturellen Wandels einerseits und den diesen bewirkenden Faktoren des gesamtwirtschaftlichen Wachstums andererseits erkennbar würden. Auf diese Weise könnten auch die erwartbaren Beiträge, die die Landwirtschaft noch zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum zu leisten vermag, transparenter werden.

Kurzfristige Prognosen wären zu stützen auf bereits vorliegende Vorausschätzungen über die konjunkturellen Entwicklungsaussichten, die Erntevorausschätzungen und die laufend durchgeführten Prognosen auf den Märkten für tierische Veredelungsprodukte. Hier handelt es sich im wesentlichen wohl nur darum, diese Schätzungen zu einem Gesamtbild der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft für das kommende Jahr zusammenzufassen und zu interpretieren. Dabei sollte darauf hingewirkt werden, daß ähnliche Untersuchungen auch in den übrigen Mitgliedsländern der EWG angefertigt werden.

Ad 3: In Analogie zu 2 ließen sich die alternativen oder komplementären wirtschafts-, sozial- und agrarpolitischen Instrumente in kurz-, mittel- und langfristig wirksame Maßnahmen aufgliedern.

Zunächst geht es darum, die Wirksamkeit der in der Vergangenheit verwendeten Instrumente am Maßstab ihres Beitrages zur Verwirklichung der vorgegebenen Ziele bzw. zur Lösung der anstehenden Probleme zu prüfen. Dies bedeutet - angesichts des Fehlens einer verbindlichen Zielhierarchie -, daß gleichzeitig die Ziele auf ihre Rationalität und mögliche Konflikte hin zu untersuchen sind.

Vor dem Hintergrund einer solchen umfassenden und kritischen Analyse der herrschenden Agrar- und Wirtschaftspolitik lassen sich dann alternative Gesamtstrategien (auch unter Vorgabe unterschiedlicher Ziele) diskutieren. Diese Überlegungen sind im Lichte dreier Fragekreise zu sehen und zu beurteilen. Nämlich: Sind zur Verwirklichung der diskutierten Strategien Entscheidungen notwendig, die
a) allein in den Kompetenzbereich der Bundesregierung oder

-
- 1) Als kurzfristig sollen hier Jahresperioden, als mittelfristig Drei- bis Fünfjahresperioden und als langfristig darüber hinausgehende Zeiträume gelten.

- b) in denjenigen des Europäischen Ministerrates 1) fallen; oder handelt es sich
- c) um Entscheidungen, die - insbesondere langfristig - über die Gemeinschaft hinausgreifende, international koordinierte oder zu koordinierende Bereiche betreffen 2).

Ad 4: Die im dritten Teil gewonnenen noch relativ abstrakten Einsichten wären im abschließenden Teil des Gutachtens zu konkreten (möglicherweise alternativen) Vorschlägen über agrar- und wirtschaftspolitische Maßnahmen zu verdichten.

Hierbei ist auf die Konsistenz der empfohlenen Maßnahmen sowohl in ihrer zeitlichen Folge als auch bezüglich der Übereinstimmung des nationalen Mitteleinsatzes mit den supra- und internationalen Möglichkeiten und Notwendigkeiten zu achten. Letzteres gilt insbesondere für die Probleme, die sich mit der Erweiterung der Gemeinschaft und deren Rückwirkungen auf die Agrarpolitik in der Gemeinschaft und den Handelsbeziehungen mit den Drittländern stellen und die sich offensichtlich nur mit Hilfe einer sorgfältigen Überprüfung der Agrar- und Handelspolitik in allen betroffenen Ländern lösen lassen werden.

Insofern die empfohlenen Strategien die bestehenden Kompetenzaufteilungen (BRD/EWG; BRD/Welt; EWG/Welt) berühren oder überschreiten, sind den Beratungsempfängern auch die Ansatzstellen für internationale Aktivitäten sichtbar zu machen.

Die Empfehlungen des ASVR wären abzustützen durch (den Versuch zur) Schätzung der damit verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten.

Die Darstellung der Aufgaben eines ASVR konnte sich nur auf wenige Grundsätze beschränken. Es dürfte aber deutlich geworden sein, daß die intensive Beschäftigung eines ständigen und qualifizierten Gremiums mit den aktuellen Problemen der nationalen, supra- und internationalen Agrarpolitik und ihren Lösungsmöglichkeiten neue Fragestellungen und - vielleicht - auch neue Lösungsansätze erwarten läßt, die bis heute deswegen verborgen blieben, weil die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den jeweils aktuellen, aber auch mit den mittel- und langfristig hervortretenden Problemen im Agrarbereich - da nicht institutionalisiert - bisher nur punktuell und dilatorisch erfolgte. Daß dieser Zustand auf die Dauer unerträglich und ein Wandel dringend erforderlich ist, muß jedem einsichtig sein, der nicht mit geschlossenen Augen dieser Welt gegenübersteht.

-
- 1) Hierbei ist insbesondere an die mit der Erweiterung der EWG verbundenen Probleme zu denken, deren Lösung nur im Lichte von alternativen Möglichkeiten der Preis- und Einkommenspolitik gefunden werden kann.
 - 2) Dies würde etwa Fragen der internationalen Handelspolitik und Nahrungsmittelhilfe betreffen.

Literatur

- 1 ACKERMANN, P.: Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräfte-
spiel der Bundesrepublik. Die Einflußnahme des DBV auf die Ent-
scheidung über den europäischen Getreidepreis. Tübingen 1970.
- 2 ADORNO, Th.W. u.a.: Der Positivismusstreit in der deutschen
Soziologie (H. MAUS u. F. FÜRSTENBERG (Hrsg.), Soziologische
Texte, Bd. 58). Neuwied und Berlin 1969.
- 3 DERS.: Soziologie und empirische Forschung. In: DERS. u.a., Der
Positivismusstreit..., a.a.O., S.81-101.
- 4 AGNOLI J. und BRÜCKNER, P.: Die Transformation der Demokratie.
Frankfurt/M. 1968.
- 5 ALBERT, H.: Wertfreiheit als methodisches Prinzip. Zur Frage der
Notwendigkeit einer normativen Sozialwissenschaft. In:
E.v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT
(Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaf-
tpolitischen Beratung (Schrift. d. Ver. f. Socialpolitik, N.F.
Bd. 29). Berlin 1963, S.32-63. Erweiterte Fassung in:
E. TOPITSCH (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften (Neue Wiss.
Bibliothek 6). Köln und Berlin 1965, S.181-210.
- 6 DERS.: Probleme der Theoriebildung. Entwicklung, Struktur und
Anwendung sozialwissenschaftlicher Theorien. In: DERS. (Hrsg.),
Theorie und Realität. Ausgewählte Aufsätze zur Wissenschaftslehre
der Sozialwissenschaften. Tübingen 1964, S.3-70.
- 7 DERS.: Theorie und Prognose in den Sozialwissenschaften. In:
E. TOPITSCH (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, a.a.O.,
S.126-143.
- 8 DERS.: Marktsoziologie und Entscheidungslogik. Ökonomische
Probleme in soziologischer Perspektive (H. MAUS und F. FÜRSTEN-
BERG (Hrsg.), Soziologische Texte, Bd. 36). Neuwied und Berlin
1967.
- 9 DERS.: Traktat über kritische Vernunft (E. BOETTCHER (Hrsg.),
Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften. Studien in den
Grenzbereichen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 9).
Tübingen 1968.
- 10 ALBERT, J.G.: Economic policy and planning in the Netherlands,
1950-1965. New Haven und London 1969.
- 11 ANDERSON, W.H.L.: Economic counselling and stabilization policy
in the United States. In: H.K. SCHNEIDER (Hrsg.), Grundsatz-
probleme wirtschaftspolitischer Beratung (Schrift. d. Ver. f.
Socialpolitik, N.F. Bd. 49). Berlin 1968, S.233-244.
- 12 APEL, H.: Der Parlamentarismus. Unreflektierte Bejahung der
Demokratie? Reinbek bei Hamburg 1968.
- 13 APEL, K.O.: Wissenschaft als Emanzipation? Vortrag anlässlich der
Kieler Universitätstage 1969 (Als Manuskript vervielfältigt).
- 14 BAHRDT, H.P.: Die wissenschaftspolitische Entscheidung. In:
H. KRAUCH, Studiengruppe für Systemforschung (Hrsg.), Beiträge
zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik. Heidelberg 1966,
S.232-249.

- 15 BARDEY, E.: Der Wirtschaftswissenschaftler als professioneller Funktionär von wirtschaftlichen Interessengruppen. In: E. v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.399-401.
- 16 BERGMANN, J.; BRANDT, G.; KÖRBER, K.; MOHL, E.Th. und OFFE, Cl.: Herrschaft, Klassenverhältnis und Schichtung. In: Th.W. ADORNO (Hrsg.), Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft? Verhandlungen des 16. Deutschen Soziologentages. Stuttgart 1969, S. 67-87.
- 17 BINDER, P.: Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen der Mitwirkung von Wirtschaftswissenschaftlern an der Formulierung und Lösung wirtschaftspolitischer Aufgaben in öffentlichen Unternehmungen. In: E. v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.369-380.
- 18 BORCHARDT, K.: Diskussionsbeitrag. In: H.K. SCHNEIDER (Hrsg.), Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung, a.a.O., S.406-417.
- 19 BOULDING, K.E.: The economics of knowledge and the knowledge of economics. "Am. Econ. Rev.", Vol. 56 (1966), S.1-13.
- 20 DERS.: Economics as a moral science. "Am. Econ. Rev.", Vol. 59 (1969), S.1-12.
- 21 BRANDES, W.: Die Forschung auf dem Gebiet der landwirtschaftlichen Betriebslehre in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. "Agrarwirtschaft", Jg. 19 (1970), S.188-194.
- 22 BRAYBROOKE, D. und LINDBLOOM, Ch.E.: A strategy of decision. Policy evaluation as a social process. London 1963.
- 23 CAIRNCROSS, A.: Economists in government. "Lloyds Bank Review", January 1970, S.1-18.
- 24 CASTLE, E.N.: On scientific objectivity. "Am. Journ. Agric. Econ." Vol. 50 (1968), S.809-814.
- 25 CHURCHMAN, C.W.: Prediction and optimal decision. Philosophical Issues of a science of values. Englewood Cliffs, N.J., 1961.
- 26 COOMBES, D.: Politics and bureaucracy in the European Community. A portrait of the Commission of the E.E.C. London 1970.
- 27 DOWNS, A.: Ökonomische Theorie der Demokratie (R. WILDENMANN (Hrsg.), Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Bd. 8). Tübingen 1968.
- 28 Economic Report of the President together with the Annual Report of the Council of Economic Advisers. Washington 1970.
- 29 EIDUSON, B.T.: Summary of a study on scientists as advisers to Government. In: H. KRAUCH, Studiengruppe für Systemforschung, Beiträge..., a.a.O., S.140-152.
- 30 Ein Tanz ums goldene Kalb. "Wirtschaftswoche (Der Volkswirt)", Jg. 24 vom 16.10.1970, S.56-60.
- 31 ELLUL, J.: La Technique ou l'Enjeu du Siècle. Paris 1954.
- 32 v.FERBER, Chr.: Der Werturteilsstreit 1909/1959. Versuch einer wissenschaftsgeschichtlichen Interpretation. In: E. TOPITSCH (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, a.a.O., S.165-180.

- 33 FLASH, S.: Economic advice and presidential leadership: The Council of Economic Advisers. New York 1965.
- 34 FREYER, H.: Theorie des gegenwärtigen Zeitalters. Stuttgart 1965.
- 35 GIERSCH, H.: Wirtschaftliches Bewußtsein und wirtschaftliche Wirklichkeit. "Mitteilungen der List-Gesellschaft", Fasc. 2 (1959), S.201-221.
- 36 DERS.: Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft. In: E. SCHNEIDER (Hrsg.), Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 45). Berlin 1967, S.113-142.
- 37 GUILLEBAUD, Cl.W.: The economist as arbitrator in industrial disputes. In: E. v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.441-451.
- 38 Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium über das Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Kräfte in der Wirtschaftspolitik vom 30. und 31.10.1964 (als Manuskript vervielfältigt).
- 39 HABERMAS, J.: Erkenntnis und Interesse. Frankfurt/M. 1968.
- 40 DERS.: Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung. In: DERS.: Technik und Wissenschaft als "Ideologie". Frankfurt/M. 1968, S.120-145.
- 41 DERS.: Erkenntnis und Interesse. In: DERS., Technik und Wissenschaft..., a.a.O., S.146-168.
- 42 DERS.: Technik und Wissenschaft als "Ideologie". In: DERS., Technik und Wissenschaft..., a.a.O., S.48-103.
- 43 DERS.: Gegen einen positivistisch halbierten Rationalismus. Erwiderung eines Pamphlets. In: Th.W. ADORNO u.a., Der Positivismusstreit..., a.a.O., S.235-266.
- 44 HALL, R.: The place of the economist in government. "Oxford Economic Papers", Vol. 7 (1955), S.119-135.
- 45 DERS.: Reflections on the practical application of economics. "Econ. Journ.", Vol. 69 (1959), S. 642.
- 46 HANAU, A.: Über die Preiserwartungen der Landwirtschaft. "Agrarwirtschaft", Jg. 15 (1966), S.321-333.
- 47 HARTOG, F.: Economic policy in the Netherlands, 1949 to 1961. In: Economic policy in our time. Vol. III, Country studies. Amsterdam 1964.
- 48 HEIDHUES, Th.: Voraussetzungen und Möglichkeiten einer Neuorientierung in der Agrarpolitik. In: Zur Neuorientierung der Agrarpolitik. Agrarwirtschaft, Sonderh. 33. Hannover 1969, S.5-35.
- 49 HELLER, W.W.: Das Zeitalter des Ökonomen. Neue Dimensionen der Wirtschaftspolitik. Tübingen 1968.
- 50 HENDERSON, P.D.: The use of economists in British administration. "Oxford Economic Papers", Vol. 13 (1961), S.5-26.
- 51 HOFMANN, W.: Vom Werturteil in der Gesellschaftslehre. In: DERS., Universität, Ideologie, Gesellschaft. Beiträge zur Wissenschaftssoziologie. Frankfurt/M. 1968, S.67-81.

- 52 DERS.: Wissenschaft und Ideologie. In: DERS., Universität, Ideologie, Gesellschaft..., a.a.O., S.49-66.
- 53 JOCHIMSEN, R.: Strategie der wirtschaftspolitischen Entscheidung. "Weltwirtschaftliches Archiv", Bd. 99 (1967), H. 1, S.52-78.
- 54 Joint Economic Committee, Policy for commercial agriculture. Its relation to economic growth and stability. Papers submitted by Panelists appearing before the Subcommittee on agricultural policy. Washington, D.C., 1957 und die Ergänzungsbände mit den Protokollen des Hearings.
- 55 JÖHR, W.A. und SINGER, H.W.: Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik. Göttingen 1964.
- 56 KEISER, G.: Der Wirtschaftswissenschaftler in internationalen Wirtschaftsorganisationen. In: E. v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.357-365.
- 57 KLEINERWERFERS, H.: Die Konjunkturprognosen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. "Ztschr. f.d.ges. Staatswissenschaft", Bd. 126 (1970), S.249-289.
- 58 KOCH, Cl. und SENGHAAS, D. (Hrsg.): Texte zur Technokratiediskussion. Frankfurt/M. 1970.
- 59 KOCH, H.: Die Wirtschaft im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft. In: H. SCHULZ (Hrsg.), Die Rolle der Wissenschaft in der modernen Gesellschaft (Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund). Berlin 1969, S.172-206.
- 60 KOCH, W.: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft. In: E. v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.405-419.
- 61 KRAUCH, H.: Kritik an der Expertokratie. In: DERS., Studiengruppe für Systemforschung (Hrsg.), Beiträge..., a.a.O., S.232-249.
- 62 DERS.: Wissenschaftspolitik in demokratischer Gesellschaft. In: DERS., Studiengruppe für Systemforschung (Hrsg.), Beiträge..., a.a.O., S.299-313.
- 63 LANGE, O.: Economie Politique. Paris und Warschau 1962.
- 64 LOMPE, K.: Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaften (G. WEISSER (Hrsg.), Wissenschaft und Gesellschaft, Bd. 2. Schriften des Forschungsinstituts für Gesellschaftspolitik und beratende Sozialwissenschaft). Göttingen 1966.
- 65 MACKINTOSH, J.P.: The problems of agricultural politics. "Journ. Agric. Econ.", Vol. 21 (1970), S.23-35.
- 66 MARRIS, R.L.: The position of economics and economists in the government machine. A comparative critique of the United Kingdom and the Netherlands. "Econ. Journ.", Vol. 64 (1954), S.759-783.
- 67 MEINHOLD, H.: Beratung durch einzelne Wirtschaftswissenschaftler oder Institute als gelegentliche Gutachter. In: E.v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.430-437.

- 68 MEISSNER, W.: Zur Methodologie der Simulation. "Ztschr.f.d.ges. Staatswissenschaft", Bd. 126 (1970), S.385-397.
- 69 MERTON, R.K.: Die Eigendynamik gesellschaftlicher Voraussagen. In: E. TOPITSCH (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, a.a.O., S.144-160.
- 70 MYRDAL, G.: Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung (Schriftenreihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung. Sozialwissenschaftliche Schriften). Hannover 1963.
- 71 DERS.: Das Wertproblem in der Sozialwissenschaft (Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung. Sozialwissenschaftliche Schriften). Hannover 1965.
- 72 NARR, W.-D.: Logik der Politikwissenschaft - eine propädeutische Skizze. In: G. KRESS und D. SENGHAAS (Hrsg.) Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt 1969, S.9-37.
- 73 NEANDER, E.: Zur Auswahl von Kriterien für die wirtschaftliche Lage im landwirtschaftlichen Sektor. In: G. SCHMITT (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 6). München, Basel und Wien 1969, S.63-99.
- 74 NEGTE, O. (Hrsg.): Die Linke antwortet Jürgen HABERMAS. Frankfurt/M. 1968.
- 75 v. NELL-BREUNING, O.: Wirtschaftswissenschaft in politischer Verantwortung. "Ztschr.f.d.ges.Staatswissenschaft", Bd. 115 (1959), S.389-402.
- 76 NEUMARK, F.: Die Wirtschaftswissenschaft in der Politik. In: Universität und Universalität. Universitätstage 1963. Berlin 1963.
- 77 OFFE, Cl.: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In: G. KRESS und D. SENGHAAS (Hrsg.), Politikwissenschaft..., a.a.O., S.155-189.
- 78 OKUN, A.M.: The political economy of prosperity. Washington, D.C., 1969.
- 79 OSMERS, K.: Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Agrarstrukturpolitik bei dem derzeitigen Stand der Integration in der EWG (Dipl. Arbeit). Kiel 1970.
- 80 PILOT, H.: Jürgen Habermas' empirisch falsifizierbare Geschichtsphilosophie. In: Th.W. ADORNO u.a., Der Positivismusstreit..., a.a.O., S.307-334.
- 81 PLATE, R.: Das "Professorengutachten" von 1962 aus heutiger Sicht. "Agrarwirtschaft", Jg. 17 (1968), S.193-201.
- 82 POPPER, K.R.: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. Erster Band. Der Zauber Platons. Bern 1957.
- 83 DERS.: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. Zweiter Band. Falsche Propheten. Hegel, Marx und die Folgen. Bern 1958.
- 84 DERS.: Three views concerning human knowledge. In: DERS., Conjectures and refutations. The growth of scientific knowledge. London 1963, S.97-118.

- 85 DERS.: Truth, rationality and the growth of scientific knowledge. In: DERS., Conjectures and refutations..., a.a.O., S.215 ff.
- 86 DERS.: Das Elend des Historizismus (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Bd. 3). Tübingen 1965.
- 87 DERS.: Die Zielsetzung der Erfahrungswissenschaft. In: H. ALBERT (Hrsg.), Theorie und Realität..., a.a.O., S.73-86.
- 88 DERS.: Logik der Forschung. Tübingen 1966.
- 89 RAU, W.: Der Wirtschaftswissenschaftler als ständiger Mitarbeiter in Ministerien. In: E.v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.325-339.
- 90 REMUS, R.: Kommission und Rat im Willensbildungsprozess der EWG. (Heidelberger Politische Schriften, Bd. 3). Meisenheim a.Gl.1969.
- 91 ROBBINS, L.: On the relations between politics and economics. In: Politics and Economics. London 1963.
- 92 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stabiles Geld - Stetiges Wachstum. Jahresgutachten 1964/65. Stuttgart und Mainz 1965.
- 93 DERS.: Im Sog des Booms. Jahresgutachten 1969/70. Stuttgart und Mainz 1969.
- 94 DERS.: Sondergutachten "Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1970". Bundestagsdrucksache VI/773.
- 95 SALIN, E.: Der Wirtschaftswissenschaftler als Schlichter (Erfahrungen und Erkenntnisse). In: E.v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.452-457.
- 96 SHOUP, C.S.: The economist, congressional hearings and public policy in the United States. In: E.v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.488-499.
- 97 SIEVERT, O.: Die wirtschaftspolitische Beratung in der Bundesrepublik Deutschland. In: H.-K. SCHNEIDER (Hrsg.), Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung, a.a.O., S.27-67.
- 98 SPECKS, F.J.: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, ein Instrument zur Beratung agrarpolitischer Entscheidungsträger. In: Th. DAMS, F. GERL, H. KÖTTER und O. STRECKER (Hrsg.), Agrarpolitik in der EWG. München, Basel und Wien 1968, S.233-245.
- 99 SCHELKY, H.: Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation. In: DERS., Auf der Suche nach Wirklichkeit. Düsseldorf und Köln 1965, S.439 ff.
- 100 DERS.: Wissenschaftliche Experten und politische Praxis. Das Problem der Zusammenarbeit in der heutigen Demokratie (Bergedorfer Protokolle, Bd. 17). Hamburg und Berlin 1967.
- 101 SCHEPER, W.: Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik und Agrarpolitik. In: Th. DAMS, F. GERL u.a. (Hrsg.), Agrarpolitik in der EWG. München, Basel und Wien 1968, S.159-176.
- 102 SCHLOTTER, H.-G.: Das Zusammenwirken von wissenschaftlicher und praktischer Agrarpolitik. Göttinger Universitätsreden 50. Göttingen 1967.

- 103 SCHMITT, G.: Zur Methodologie der agrarsozialökonomischen Forschung. "Agrarwirtschaft", Jg. 14 (1965), S.32-41.
- 104 DERS.(Hrsg.): Landwirtschaftliche Marktforschung in Deutschland. München, Basel und Wien 1967.
- 105 DERS.: Der Mansholt-Plan aus der Sicht der Agrarwissenschaften. (Schriftenreihe der Landw. Fakultät der Universität Kiel, H. 46 (1969), S. 5 - 26).
- 106 DERS.: Schlußbemerkungen: Das Dilemma der Agrarpolitik und die Lehren. In: DERS. (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG (Schrift.d.Ver.f.Wirtschafts- u. Sozialwissenschaften d. Landbaues e.V., Bd. 8). München, Basel und Wien 1969, S.441-444.
- 107 DERS. und TIMMERMANN, W.: On scientific objectivity: Comment. "Am. Journ. Agric. Econ.", Vol. 51 (1969), S.921-924.
- 108 SCHMOLLER, G.: Artikel "Volkswirtschaft, Volkswirtschaftslehre und -methode". In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl., Bd. 8. Jena 1911.
- 109 SCHNEIDER, H.K.: Einführung in die Arbeitstagung. In: DERS. (Hrsg.), Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung, a.a.O., S.6-10.
- 110 SCHOLZ, H. und GOCHT, H.: Agrarpolitik und mittelfristige Wirtschaftspolitik in der EWG. "Agrarwirtschaft", Jg. 17 (1968), S.237-247.
- 111 SCHOUTEN, P.: Der Wirtschaftswissenschaftler im Spannungsfeld gegensätzlicher Interessenstandpunkte bei der Mitwirkung in gemischten Beiräten. In: E.v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.421-428.
- 112 SCHÖPF, A.: Das Prognoseproblem in der Nationalökonomie. Versuch einer Gesamtbetrachtung. Berlin 1966.
- 113 STIGLER, G.J.: The economist and the state. "Am. Econ. Rev.", Vol. 55 (1965), S.1-13.
- 114 STREETEN, P.: Counselling in British stabilization policy. In: SCHNEIDER, H.K. (Hrsg.), Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung, a.a.O., S.103-117.
- 115 TIMMERMANN, W.: Das Professorengutachten von 1962 "Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft". Projektionskontrolle und agrarpolitische Lehren. "Ber.üb.Landwirtschaft", N.F. Bd. 46 (1968), S.601-632.
- 116 TINBERGEN, J.: On the theory of economic policy. Amsterdam 1966.
- 117 TOPITSCH, E.: Sozialtheorie und Gesellschaftsgestaltung. In: H. ALBERT (Hrsg.), Theorie und Realität, a.a.O., S.307-330.
- 118 DERS.: Sprachlogische Probleme der sozialwissenschaftlichen Theorienbildung. In: DERS. (Hrsg.), Logik der Forschung, a.a.O., S.17-35.
- 119 TUCHTFELDT, E.: Der Wirtschaftswissenschaftler als ständiger Mitarbeiter bei staatlichen und nichtstaatlichen Instanzen der Wirtschaftspolitik. In: E.v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.381-398.

- 120 Duquesne de la VINELLE, L.: Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen der Mitwirkung von Wirtschaftswissenschaftlern an der Formulierung und Lösung wirtschaftspolitischer Aufgaben in internationalen Organisationen. In: E.v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.366-368.
- 121 WALLICH, H.C.: Der Council of Economic Advisers. In: E.v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.472-487.
- 122 DERS.: The American Council of Economic Advisers and the German Sachverständigenrat. A study in the economics of advice. "Quart. Journ. Econ.", Vol. 82 (1968), S.350-379.
- 123 WATRIN, Chr.: Ökonomische Theorien und wirtschaftspolitisches Handeln. In: H. BESTERS (Hrsg.), Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik. Berlin 1967, S.3-36.
- 124 WEBER, M.: Der Sinn der "Wertfreiheit" der Sozialwissenschaften. In: DERS., Soziologie. Weltgeschichtliche Analysen. Politik (Hrsg. von J. WINCKELMANN). Stuttgart 1956, S.263-310.
- 125 DERS.: Die "Objektivität" sozialwissenschaftlicher Erkenntnis. In: DERS., Soziologie..., a.a.O., S.186-262.
- 126 WEIGAND, G.: Die Berechtigung sittlicher Werturteile in den Sozialwissenschaften (Volkswirtschaftliche Schriften, H. 52). Berlin 1960.
- 127 WELLMER, A.: Kritische Gesellschaftstheorie und Positivismus. Frankfurt/M. 1969.
- 128 WENDELIN, W.: Zur optimalen Gestaltung wissenschaftlicher Beiräte bei Bundesministerien. "Wirtschaftsdienst", Jg. 50 (1970), S.428-432.
- 129 DERS.: Wissenschaftliche Beratung der Politik in der BRD. Probleme wissenschaftlicher Beiräte unter besonderer Berücksichtigung des wohnungswirtschaftlichen Beirates. Berlin, Köln und Frankfurt/M. 1968.
- 130 WILCOX, C.: From economic theory to public policy. "Am. Econ. Rev.", Vol. 50 (1960), S. 29 ff.
- 131 WILD, J.: Probleme der theoretischen Deduktion von Prognosen. "Ztschr.f.d.ges.Staatswissenschaft", Bd. 126 (1970), S.553-575.
- 132 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft. "Bulletin der Bundesregierung", Nr. 42 (4.4.1958), S. 368.
- 133 WOLF, E.: Der Wirtschaftswissenschaftler als ständiger Mitarbeiter in der Zentralbank. In: E.v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.340-356.
- 134 de WOLFF, P.: Die Beratung der Stabilisierungspolitik in den Niederlanden. In: H.K. SCHNEIDER (Hrsg.), Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung, a.a.O., S.152-169.
- 135 ZOHLNHÖFER, W.: Lokalisierung und Institutionalisierung der Infrastrukturplanung im föderativen System: Das Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben in der BRD. In: R. JOCHIMSEN und U.E. SIMONIS (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik (Schriften d.Ver.f.Socialpol.,N.F. Bd.54). Berlin 1970,S.681-712.