

Wie viel Qualität braucht die Quantität?*

Zur Erstellung der WIFO-Konjunkturprognose
und der Bedeutung von ökonometrischen Modellen,
Annahmen, Interpretationen und Diskussionsprozessen

Einmal im Quartal vollzieht sich im Schnittpunkt zwischen Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit ein Zusammentreffen der besonderen Art: Die Konjunkturprognose des *Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung* (WIFO)¹ wird zuerst in einer Sitzung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen² der Politik und daran anschließend in einer Pressekonferenz der interessierten Öffentlichkeit präsentiert. In allen wichtigen österreichischen Medien wird dann die Botschaft verbreitet, wie es um die österreichische Wirtschaft steht. Diese Botschaft basiert auf einer Vielzahl von mathematischen Kennzahlen, deren bekannteste die Veränderung des Brutto-Inlands-Produkts im Vergleich zum Vorjahr ist. Kaum eine andere Wissenschaft tritt damit mit ihren Produkten so kontinuierlich und zyklisch wiederkehrend ins politische und gesellschaftliche Bewusstsein des Landes. Wir haben es hier mit einer Konstante des öffentlichen Lebens zu tun, die kennzeichnend ist für alle entwickelten kapitalistischen Länder: »Economic forecasting is a big business. [...] Every single minute of every single day the fortunes of individuals, companies, and sometimes it seems whole nations, are gambled on forecasts of the price of anything from coffee beans to money itself.«³ Dieser Beitrag versucht aufzuzeigen, welche Prozesse zur Erhebung der Konjunkturprognose des WIFO führen. Um sowohl einem darstellenden als auch einem analytischen Anspruch genüge zu tun, gliedert sich dieser Beitrag in vier verschiedene Abschnitte und thematische Blöcke, welche in ihrer Gesamtheit eine ausreichende Auseinandersetzung mit der Thematik liefern sollen.

- Abschnitt I: Die Konjunkturprognose erscheint als Produkt eines in erster Linie quantitativen Prozesses.
- Abschnitt II: In ihre Entstehung fließen aber auch qualitative Anteile, wie Annahmen und diskursive Prozesse, ein.

- Abschnitt III: Diese qualitativen Einflüsse sind teilweise durch technische Notwendigkeiten gerechtfertigt.
- Abschnitt IV: Der technisch nicht notwendige qualitative Einfluss ist durch soziale Aspekte erklärbar.

Mittelpunkt dieser Untersuchung ist jene Prognose, welche vom WIFO erstellt und präsentiert wird. Dies hat mehrere Gründe: (1) Das WIFO ist der einzige Akteur der ausschließlich für die Wirtschaftsforschung und damit auch für Konjunkturprognosen gegründet wurde. Sämtliche Produzenten anderer Prognosen, wie zum Beispiel das IHS, die Nationalbank, aber auch internationale Organisationen wie zum Beispiel die OECD,⁴ erstellen Prognosen nur als Nebenprodukt ihrer täglichen Arbeit. (2) Das WIFO, welches in den zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts von Ludwig Mises und Friedrich Hayek⁵ als *Österreichisches Institut für Konjunkturforschung*⁶ gegründet wurde, gehörte europaweit zu den Pionieren auf diesem Gebiet und besitzt daher eine besondere Art des *tacit knowledge*⁷, die den anderen Akteuren in diesem Feld notwendigerweise fehlen muss. (3) Aus den beiden zuvor genannten Gründen, Exklusivität und Lebensdauer, ergibt sich nun eine einzigartige Einbettung des Instituts in das institutionelle Gefüge der Republik Österreich, welche, wie ich noch zeigen werde, ihre Auswirkungen bis hin zur Prognoseerstellung hat.

Bevor ich dazu übergehe mit meiner Argumentation zu beginnen, sind noch einige Bemerkungen hinsichtlich verschiedener Begriffe notwendig. ›Quantität‹ dient hier einerseits als Überbegriff für die Daten, die in eine Konjunkturprognose eingehen können und welche im quantitativen Fall meist statistischer Natur⁸ sind. Andererseits bezeichnet es aber auch die Art, wie bestimmte Ergebnisse erstellt werden. In diesem Fall ist damit die Berechnung des Ergebnisses mittels mathematischer Verfahren gemeint. ›Qualität‹ charakterisiert im Gegensatz dazu jene Art von Daten, welche eben nicht statistischer Natur sind, zum Beispiel Einschätzungen über Geldkurse oder den Ölpreis, sowie die Interpretation der berechneten Ergebnisse. Eine weitere wichtige Unterscheidung ist jene zwischen den beteiligten Akteuren. Hier unterscheide ich auf einer sehr einfachen Ebene zwischen den Konjunkturforschern auf der einen Seite und Akteuren im politischen Bereich auf der anderen Seite. Der Sammelbegriff der ›politischen Seite‹ stellt eine sehr weitgehende Vereinfachung dar, da in ihm einerseits Vertreter unterschiedlicher Parteien, aber auch unterschiedlichster politischer Institutionen, wie Ministerien oder Sozialpartner, zusammengefasst werden. Für die meisten Ausführungen ist diese Vereinfachung jedoch ausreichend. Sollte eine detailliertere Differenzierung an einer Stelle notwendig sein, so werde ich das klar aussprechen.

Der quantitative Charakter der Prognose

Was wird präsentiert? Diese Frage muss nun am Beginn meiner Betrachtungen stehen, da die präsentierten Ergebnisse und insbesondere deren Wahrnehmung in der Öffentlichkeit ein bestimmtes Bild dieser Wissenschaft vermitteln, welches aber, wie ich noch zeigen werde, weitaus differenzierter ist, als auf den ersten Blick ersichtlich. Der grundsätzliche Inhalt einer Prognose ist selbstverständlich der Versuch eines Blickes in die Zukunft. In diesem Fall die Beantwortung der Frage: Wie wird sich die Wirtschaft in Österreich in einem bestimmten Zeitraum entwickeln? Diese Frage nach der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes wird heutzutage an Hand unterschiedlicher Parameter diskutiert, von denen es aber nur wenige in die öffentliche Wahrnehmung schaffen. Im Mittelpunkt des Interesses steht meist die Bewegung der Wirtschaft im Verhältnis zum Brutto-Inlands-Produkt. Daneben werden im Rahmen der Prognose aber auch noch andere Kenngrößen berechnet und vorgestellt, wie z. B. die Entwicklung des Konsums, der Sachgütererzeugung, Warenimporte und -exporte, die Verbraucherpreise oder die Arbeitslosenrate. Grundlage all dieser Berechnungen ist ein ökonometrisches Modell, welches einen der wesentlichsten Bestandteile einer Konjunkturprognose darstellt. Den Zusammenhang zwischen Modell und Prognose kann man folgendermaßen erklären:

An econometric model is one of the tools that economists use to forecast future developments in the economy. In the simplest terms, econometricians measure past relationships between variables such as consumer spending and gross national product, and then try to forecast how changes in some variables will affect the future course of others.⁹

Wie man dieser Beschreibung entnehmen kann, gibt es unterschiedliche ökonomische Variablen quantitativer Natur, wie Konsumausgaben, Gütermengen oder ähnliche, welche mittels dieses Modells zueinander in Verbindung gebracht werden und mittels deren Veränderungen die Prognose berechnet wird. Das grundsätzliche Prozedere einer Konjunkturprognose enthält daher folgende drei Elemente: erstens die Erhebung und Erstellung der Daten für die verwendeten Variablen. Diese Daten können einerseits Nebenprodukte der amtlichen oder unternehmerischen Verwaltung sein, sowie andererseits auch gezielt für die Berechnung der Konjunkturprognose erhoben werden. Den zweiten Schritt stellt die Verwendung dieser so generierten Variablen im ökonometrischen Modell dar, um mit ihrer Hilfe die Prognose zu berechnen. Dieses Modell besteht aus einer Vielzahl von Gleichungen, welche die oben beschriebenen Relationen mathematisch abbilden. Es ist somit das quantitative Herz dieses Ablaufs. Für meine weiteren Überlegungen möchte ich

dieses Modell als Black-Box betrachten, welche die eingegebenen Daten so verarbeitet, sodass am Ende dieses Vorgangs eine bestimmte Art von Ergebnis steht. Welche Vorgänge innerhalb der Black-Box ablaufen, kann an dieser Stelle nicht näher untersucht werden. Das dritte Element ist die Veröffentlichung der so berechneten Ergebnisse, deren bekannteste Form folgendermaßen aussieht: »Das WIFO schätzt die Wirtschaftsentwicklung in Österreich für heuer und das kommende Jahr deutlich günstiger ein als in seiner Prognose von Ende Juni. Die Wachstumsrate wird für 2006 um ½ Prozentpunkt auf 3,1% angehoben, 2007 dürfte sie 2,5% betragen.«¹⁰ Wie von mir schon erwähnt, stellt das Wirtschaftswachstum nicht die einzige Kennzahl dar, welche im Rahmen einer Konjunkturprognose berechnet und veröffentlicht wird. Es ist aber jenes Ergebnis, welches in der öffentlichen Wahrnehmung am stärksten verankert ist, auch in dieser Form transportiert wird und oft auch im Mittelpunkt des medialen Interesses steht. Der Nichtwissenschaftler wird also in der Regel mit einem Ergebnis konfrontiert, welches genuin quantitativ ist und normalerweise folgendermaßen aussieht: Die Wachstumsrate wird x Prozent des Bruttoinlands-Produkts betragen.

Die qualitativen Anteile des Prognoseprozesses

Widmen wir uns in weiterer Folge dem tatsächlichen Prozess der Prognoseerstellung, innerhalb dessen dieses soeben skizzierte Prozedere zwar einen wichtigen, aber im Falle des *Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung* nicht den alleinigen Bestandteil des Prognoseprozesses bildet. Folgen wir diesem Prozess von seinem Ende, der Präsentation der Prognose, zu seinem Anfang. Eine Stufe zuvor steht die oben erwähnte Sitzung des *Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen*, in der die Prognostiker mit Vertretern der politischen Seite zusammentreffen. Diese Sitzung dient aber nicht ausschließlich der Präsentation der Ergebnisse, sondern auch deren Diskussion. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Es kommt in diesem Kreis *nicht* zu Veränderungen der Prognose, sondern die Politik versucht mit Hilfe der Wirtschaftsforscher, die Bedeutung dieser Ergebnisse für politische Entscheidungen zu erörtern.

Einen direkten Einfluss auf die Erstellung der Prognose von der politischen Seite gibt es wohl zu keinem Zeitpunkt, auch wenn das WIFO immer wieder und insbesondere in den letzten Jahren, politischem Druck ausgesetzt war. Dieser lastet aber in den meisten Fällen auf dem Leiter des Instituts, der eine weitaus öffentlichere Position einnimmt, als die anderen Mitarbeiter. Dies bedeutet aber nun nicht, dass es während des Prognoseprozesses zu keinen weiteren Kontakten zwischen den beiden Seiten kommt. Ganz im Gegenteil. Denn bevor es zu den Präsentationen im

›großen‹ Rahmen kommt, werden die Berechnungen des *Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, als Vorbereitung für die Sitzung des Beirats, im ›kleinen Kreis‹ diskutiert und dabei einer Interpretation durch die politische Seite zugänglich gemacht. So wissen Mitarbeiter der *Wirtschaftskammer Österreich* Folgendes zur Prognoseerstellung zu berichten: »Tatsächlich gibt es ein – inoffiziell muss man dann sagen – Treffen, ein Vorbereitungstreffen der Sozialpartner mit dem WIFO. Aber das ist inoffiziell. Und da hat man [...] da diskutiert man die Annahmen, die Daten, die Modelle und den Ausgang der Modelle, also die Ergebnisse.«¹¹ Aber dieser gegenseitige Austausch reduziert sich nicht nur auf die Diskussion mit Vertretern der politischen Seite, sondern enthält auch einen Evaluationsvorgang auf der wissenschaftlichen Ebene, in dessen Verlauf die Prognose allen anderen Mitarbeitern des *Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung* zur Ansicht und zur Kommentierung zur Verfügung gestellt wird. Der Kreis jener Personen, welche an der Interpretation der Ergebnisse beteiligt sind, noch bevor diese veröffentlicht werden, erweitert sich somit auch innerhalb des WIFO. In diesem Fall kommt ein ›klassisches‹ Verfahren der wissenschaftlichen Qualitätssicherung zur Anwendung, nämlich die Peer-Review, wie ein Mitarbeiter des Instituts schildert:

Wir haben auch ein System, ein Gutachtersystem – wenn wir Arbeiten schreiben, dann werden die in der Regel von mindestens zwei anderen Kollegen gelesen. Das kann man sich in der Regel frei aussuchen. Manchmal – gerade bei Dingen wie Prognose – wird das an alle versandt. Jeder kann irgendeine Anmerkung zur Prognose machen.¹²

Wir sind somit an jenem Punkt des Prozesses angekommen, an dem die Ergebnisse die Black-Box verlassen. Im Falle des *Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung* ist die Black-Box das *WIFO-Makromodell*, welches als Grundlage für die Prognoseerstellung dient. Dieses besteht aus mehreren hundert Gleichungen und ist, wie jedes ökonomische Modell, ein mehr oder weniger exaktes Abbild der österreichischen Wirtschaft. Während des Berechnungsvorgangs selbst, spielt insbesondere die interne Zusammenarbeit mit den Mathematikern eine bedeutende Rolle. Diese Notwendigkeit zur Zusammenarbeit ergibt sich daraus, dass in eine Konjunkturprognose die unterschiedlichsten Daten einfließen und die Modelle selbst immer komplexer geworden sind.

Wir nähern uns nun dem Beginn des Prognoseprozesses, welcher in erster Linie durch das Einholen unterschiedlichster Daten geprägt ist. Neben den oben geschilderten quantitativen Daten spielen zwei unterschiedliche Arten von qualitativen Daten eine wichtige Rolle. Einerseits ist es wichtig über jene Variablen des Modells, die nicht durch quantitative Daten gedeckt sind, Annahmen über deren Entwick-

lung zu treffen. Andererseits ist es auch wichtig, Informationen über geplante, aber noch nicht öffentlich bekannte, politische Vorhaben zu bekommen. Eine wichtige, aber nicht die alleinige Informationsquelle hierfür sind die Referenten innerhalb des Instituts, auf die auch systematisch zurückgegriffen wird. Diese sind auf unterschiedlichste Sachfragen spezialisiert, sie können für ihr Gebiet oft bessere Annahmen treffen als die eigentlichen Konjunkturreferenten, da sie in ihrem Bereich über ein fundierteres Wissen verfügen. Aus diesem Grund nimmt neben den ökonometrischen Modellen die interne Expertenschätzung einen hohen Stellenwert ein:

Für die Prognose ziehen wir eigentlich so Expertenschätzungen in der Regel vor, ja. Das heißt also beispielsweise, wir haben einen Spezialisten für Konsumfragen, ja, der kennt natürlich, also kennt, also der rechnet üblicherweise so ökonometrische Funktionen, also der Konsum ist halt abhängig vom Einkommen und sonstigen Faktoren.¹³

Die Bedeutung dieser Expertenschätzungen für die Konjunkturprognose ergibt sich aus der Tatsache, dass das Konjunkturreferat auf die Informationen aus anderen Abteilungen des WIFO angewiesen ist. Diese internen Informationen werden durch Informationen aus der Politik ergänzt.

Der in meiner Betrachtung des Ablaufs letzte, in der Realität aber erste Schritt besteht darin, dass vor dem Beginn des eigentlichen Prognoseprozesses der Kontakt mit der politischen Seite gesucht wird, um Informationen darüber zu erlangen, welche politischen Maßnahmen, wie zum Beispiel Gesetze, geplant sind oder wie es mit Steuereinnahmen im laufenden Jahr aussieht. Aber die politische Seite stellt nicht nur Informationen aus ihrem Bereich zur Verfügung, sondern gibt auch ihre Einschätzungen zur wirtschaftlichen Lage preis. Dies können sowohl spezifische Einschätzungen, wie zum Beispiel ihre Meinung über die nächsten Lohnverhandlungen, als auch Einschätzungen der allgemeinen wirtschaftlichen Lage sein. Dieser Schritt wurde in den Interviews von den Prognostikern folgendermaßen geschildert: »Also wenn ich die Prognose mach [...] habe ich einen Termin mit dem Sektionschef im Finanzministerium und wir diskutieren einfach ein bisschen: was passiert aus eurer Sicht, was passiert aus unserer Sicht. Das ist so eher informell, bevor wir überhaupt mit der Prognose beginnen.«¹⁴

Aus dem geschilderten Prozess geht nun hervor, dass die Erstellung einer Konjunkturprognose komplexer ist, als dies üblicherweise außerhalb der involvierten Kreise angenommen wird. Die Erstellung der Konjunkturprognose des *Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung* ist also sowohl geprägt durch komplexe ökonometrische Modelle und mathematische Berechnungen, sowie, und dies erscheint mir als ein wirklich bemerkenswerter Umstand, durch einen großen Anteil an dis-

kursiven Prozessen. Aus dem geschilderten Prozess lässt sich folgendes grobes Stadienmodell ableiten: Stadium eins beginnt mit dem Einholen von Informationen von Experten innerhalb und außerhalb des WIFO. Das zweite Stadium ist jenes der Berechnung der Prognose, welche in Stadium drei den Experten wieder zur Interpretation und Evaluation vorgelegt wird, um dann in Stadium vier der Politik und der Öffentlichkeit präsentiert zu werden. Jedenfalls kann man festhalten, dass diese breite Einbeziehung von Experten und der rege Austausch mit einer großen Gruppe von Personen, ein Element in die Erstellung der Konjunkturprognose des WIFO einführt, welches ohne eine genaue Kenntnis des Erstellungsprozesses nicht sichtbar ist: Die Konjunkturprognose des *Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung* besitzt ein ausgeprägtes qualitatives Element. Qualitativ in jenem Sinn, dass sie geprägt ist von Expertenschätzungen, Annahmen und Diskussionen über die vorgelegten Berechnungen.

Die technische Notwendigkeit der qualitativen Anteile

Dessen sind sich sowohl die Fachliteratur, als auch die beteiligten Akteure durchaus bewusst. Diese qualitativen Anteile sind technisch notwendig, da die ökonometrischen Modelle Daten benötigen, welche mittels dieser Modelle nicht berechnet werden und daher exogen sind. Exogene Einflüsse können nun Veränderungen sein, welche in Zukunft von nichtökonomischen Akteuren gemacht werden und somit das Modell beeinflussen.

[...] the model requires an assumption about the monetary policy that will be pursued by the central bank (the Federal Reserve System in the United States), and assumptions about many other such »outside of the model« (or exogenous) variables in order to forecast all the »inside of the model« (or endogenous) variables.¹⁵

Somit kommen wir zu der im Titel gestellten Frage: Wie viel Qualität braucht die Quantität? Oder anders gefragt: Welche dieser qualitativen Daten sind zur Erstellung einer Prognose technisch nötig, da sie die Prognose erst ermöglichen oder ihre Genauigkeit verbessern? Grundsätzlich kann man hier zwei Kategorien von qualitativen Einflüssen unterscheiden, nämlich ›Annahmen‹ und ›Interpretationen‹.

Aus dem hier geschilderten Prozess lässt sich entnehmen, dass Annahmen insbesondere den Bereich der Datenbeschaffung betreffen und daher zu Beginn des Berechnungsprozesses notwendig sind. Dies hängt vor allem mit der Verfügbarkeit und dem Charakter potenzieller Daten zusammen. So gibt es Daten, die sich

selbst während des Prognosezeitraums verändern können und über deren Veränderung von den Prognostikern Annahmen zu treffen sind. Beispiele hierfür sind der Ölpreis, der Eurokurs und auch die schon erwähnten politischen Pläne. Letztere Art von Daten ist aber nicht nur mittels Annahmen, wie in dem oben angeführten Zitat geschildert, zu ermitteln, sondern auch durch ›Befragung‹ der involvierten Akteure. Dies geschieht mittels des oben geschilderten Austausches mit ökonomischen und politischen Fachleuten. Auf diesem Weg sind weiters auch jene Daten zu erhalten, welche zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung noch nicht in den amtlichen Statistiken aufscheinen. Ein Beispiel hierfür sind aktuelle Daten über die Budgetsituation.

Der interpretative Einfluss findet hingegen hauptsächlich nach dem Berechnungsvorgang statt. Dies ist deshalb notwendig, da die verschiedenen qualitativen Annahmen zusammen mit den quantitativen Daten ein neues Datum, das Ergebnis, produziert, welches einer Interpretation unterzogen werden muss. Der diskursive Prozess nach der Berechnung dient unter anderem auch dazu, die so erhaltenen Ergebnisse auf Plausibilität zu überprüfen. Bemerkenswert am WIFO-Prozedere ist aber, dass dieser Interpretationsprozess auch die politische Seite mit einschließt. Gerade dieser Aspekt des Diskurses ist für die beteiligten Wissenschaftler des WIFO von großer Wichtigkeit. Diese legen überhaupt sehr viel Wert darauf, dass man eine Konjunkturprognose nicht nur auf die in den Medien veröffentlichte Zahl des BIP-Wachstums reduzieren darf, sondern auch die qualitativen Aspekte – welche sich in Medienberichten wohl nicht so einfach transportieren lassen wie eine einzige Zahl – entsprechend berücksichtigen muss: »Also mir scheint das Qualitative wichtiger zu sein als das Quantitative.«¹⁶ Hinsichtlich der Titelfrage können folgende Erkenntnisse gewonnen werden: Es macht also aus wissenschaftlicher Perspektive durchaus Sinn, eine quantitative Berechnung wie eine Konjunkturprognose, um qualitative Elemente zu ergänzen. Sowohl was die Erhebung von Daten betrifft, als auch die nach der Berechnung notwendige Interpretation und Kontextualisierung der Ergebnisse. Die Kombination von qualitativen und quantitativen Elementen ist sowohl prinzipiell zur Erstellung einer Prognose notwendig. Sie führt aber auch zu einer Verbesserung des Ergebnisses. Aus all diesen Annahmen und Interpretationen, sowohl der fachlichen, als auch der politischen Seite wird von den Prognostikern versucht »[...] eine einheitliche Sicht der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung daraus zu generieren.«¹⁷ Die Erzeugung dieser ›einheitlichen Sicht‹¹⁸ der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, welche auch den Beitrag der politischen Seite beinhaltet, basiert zu einem großen Teil auf den qualitativen Anteilen des Entstehungsprozesses. Gerade die Einbindung der politischen Seite in diese Generierung einer einheitlichen Sichtweise, stellt die Besonderheit der WIFO-Prognose dar.

Die Beantwortung der Titelfrage könnte also an dieser Stelle als abgeschlossen betrachtet werden, wenn es nicht einige Hinweise geben würde, dass hier vielleicht

in manchen Bereichen ein zu Viel an Qualität vorhanden ist. Denn so sinnvoll und notwendig das Einholen von Informationen zu Beginn des Prozesses ist, so muss man den Ablauf des Prozesses nach der Berechnung der Prognose doch noch näher beleuchten. Vor allem zwei ebenfalls erhobene Daten werfen doch einige neue Fragen hinsichtlich der wissenschaftlich notwendigen Quantität des qualitativen Einflusses auf. Dies ist einerseits die immer stärkere Etablierung von internationalen Organisationen, wie zum Beispiel die WTO, welche wirtschaftliche Rahmenbedingungen vorgeben. Aber auch durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union fanden hier Veränderungen statt. Dadurch wurde der wirtschaftspolitische Spielraum der einzelnen Staaten erheblich eingeschränkt. Weiters ist die österreichische Wirtschaft zu einem großen Teil exportorientiert, und daher ist auch die wirtschaftliche Entwicklung des Landes immer stärker von der Entwicklung im Ausland abhängig. Auf diesen Umstand wird auch in der schon erwähnten Prognose hingewiesen:

Von der zu erwartenden Steigerung der Autokäufe in Deutschland profitieren die heimischen Zulieferbetriebe. 2007 wird die Nachfrage entsprechend geringer sein, und auch die internationale Konjunktur wird an Schwung verlieren. Dadurch wird sich die Zunahme der Exporte in Österreich auf real unter 7% abschwächen.¹⁹

Diesen veränderten Umständen hat das WIFO auch Rechnung getragen, indem es seine Kontakte zu anderen Institutionen, welche ebenfalls in diesem Bereich tätig sind, intensiviert hat und somit seinen wissenschaftlichen Diskursrahmen erweiterte. Wenn die österreichische Wirtschaft vom Ausland abhängig ist, so ist es jedenfalls sinnvoll, die qualitative und auch quantitative Datenerhebung ebenfalls mit ausländischen Experten und Institutionen zu ergänzen, was in weiterer Folge aber dazu führt, dass auch deren Einfluss auf die Prognose steigt:

Wir machen also unsere Prognosen wie wir wollen, sind stark beeinflusst eigentlich von den internationalen Prognosen, deshalb sind auch oft unsere Prognosen und die des IHS relativ ähnlich. Wir gehen alle von ähnlichen internationalen Vorstellungen aus und die werden von der OECD, der EU-Kommission, IMF und natürlich auch befreundete Wirtschaftsforschungsinstitute im Ausland – es gibt natürlich Netzwerke von Forschungsinstituten, mit denen wir zusammenarbeiten – davon ist man natürlich stark beeinflusst.²⁰

Die Bedeutung dieses Einflusses und die damit verbundene Ähnlichkeit der WIFO-Prognose mit jener des IHS führen uns zu einem zweiten Datum, welches ebenfalls im Rahmen dieser Studie erhoben wurde: Es gibt Institutionen, welche jenes aus-

geprägte diskursive System, insbesondere mit der politischen Seite, nicht besitzen und auch gewollt nicht pflegen. Diese Vorgangsweise zur Produktion der einheitlichen Sicht, ist tief im Bewusstsein der am WIFO tätigen Prognostiker verwurzelt und unterscheidet sie, zumindest in der selbst gewählten Außendarstellung von jenen des IHS, welche einen solchen diskursiven Prozess, zumindest mit der politischen Seite, nicht zu kennen scheinen. Neben den in den Interviews gemachten Erkenntnissen, belegt auch das folgende Datum den Umstand, dass andere Institutionen, welche ebenfalls in diesem Bereich tätig sind, ihre Ergebnisse vor der Veröffentlichung nicht notwendigerweise intensiv mit der politischen Seite diskutieren. Folgendes Zitat entstammt einem anonymen Gutachten für einen von mir bei einer Zeitschrift eingereichten Artikel eines wohl österreichischen Experten²¹, welcher sowohl auf mögliche andere Vorgehensweisen hinweist, als auch gleich seine eigene Wertung dieser Vorgangsweisen mit einschließt:

Wollte man behaupten, jeder solcher Austausch von Informationen und Einschätzungen sei eine Einschränkung der Unabhängigkeit, so wäre das einzig mögliche Verhalten die völlige Verweigerung der Kommunikation – so, wie sie die Europäische Zentralbank praktiziert, die nur Statements verliest und in Diskussionen meist nicht einmal auf andere Beiträge eingeht. Das ist aber sicher keine sinnvolle Haltung.

Somit erscheint es mir, sowohl aufgrund des eigentlich gesunkenen wirtschaftspolitischen Spielraums österreichischer Politiker, als auch auf Grund anderer möglicher Prognoseprozesse als geboten, die Eingangsfrage neu zu formulieren: Wie viel *politische* Qualität braucht die Quantität?

Die sozialen Notwendigkeiten des qualitativen Anteils

Diese Frage lässt sich aber nicht mehr ausschließlich mit technischen Notwendigkeiten des Prognoseprozesses beantworten, sondern muss auch soziale Notwendigkeiten und Erklärungsversuche mit einschließen. Insbesondere zwei Aspekte lassen sich meines Erachtens als Erklärung für den geschilderten Austausch mit der Politik anführen. Dies ist einerseits die Tradition, welche dieser Ablauf besitzt. Andererseits sind für beide Seiten auch Vorteile mit dieser Art der Prognoseerstellung verbunden.

Der Aspekt der Tradition

Um jenen diskursiven Prozess mit der politischen Seite, welcher die Erstellung der Prognose des *Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung* von anderen Institutionen unterscheidet, zu verstehen, ist ein kurzer Blick in dessen Geschichte notwendig. Von Bedeutung ist hierbei, dass sich das Institut seit seiner Gründung als *Österreichisches Institut für Konjunkturforschung* nicht als Institution zur Grundlagenforschung, sondern als Produzentin von Wissen verstanden hat, welches in erster Linie einen praktischen Nutzen zu erfüllen hat und dessen wesentlichsten Bestandteil die Konjunkturprognose darstellt. Dies lässt sich bis zum Beginn der Institutionalisierung der Konjunktur- und Wirtschaftsforschung verfolgen, wie ein Blick in das Vereinsstatut des Vereins Österreichisches Institut für Konjunkturforschung zeigt. In § 1 der Satzung findet man folgende Zielsetzung: »Der Verein führt den Namen *Verein Österreichisches Institut für Konjunkturforschung* und stellt sich die Aufgabe, die Kenntnisse und das Verständnis der Bedingungen und Tendenzen der wirtschaftlichen Entwicklung Österreichs zu fördern und zu verbreiten.«²² Zum Anspruch der Voraussage und der Steuerung gesellt sich im Fall der Konjunkturforschung noch der Gedanke der gezielten Verbreitung dieses Wissens. Es ging also von Beginn an darum, einen verwertbaren Nutzen aus dem Institut und seinen Produkten zu generieren, und dieser Nutzen sollte vor allem für die Gesellschaft ersichtlich sein und der Wirtschaft für die Anwendung zur Verfügung stehen. Die Prognose sollte dabei als wirtschaftliche Entscheidungshilfe dienen, wie man den unten folgenden Ausführungen von Friedrich A. Hayek entnehmen kann, die dieser wenige Wochen vor der Institutsgründung im *Österreichischen Volkswirt* veröffentlichte. Wobei die Unternehmer nicht die Hauptprofiteure dieser Erkenntnisse sind, sondern nur das ausführende Organ, welches durch dieses Wissen seine wirtschaftlichen Entscheidungen besser planen kann. Als Hauptprofiteur, so Hayek, kann die Gesellschaft als Ganzes mehr Stabilität erlangen, da mittels dieser Planung die Schattenseiten einer kapitalistischen Wirtschaft, wie zum Beispiel Arbeitslosigkeit, gebändigt werden könnten:

Mit Recht hat man die Möglichkeit, die Produktion planmäßig den zu erwartenden Schwankungen des Absatzes anzupassen, als eine der wertvollsten Errungenschaften der in den Vereinigten Staaten so viel weiter gediehenen Rationalisierungsbestrebungen angesehen. Ermöglicht doch eine auch nur in großen Zügen genaue Kenntnis der bevorstehenden Entwicklung in allen Wirtschaftszweigen für längere Zeiträume, die notwendigen Arbeiten planmäßig zu verteilen und damit eine Stabilität der Produktionstätigkeit zu erzielen, die eine Höchstausnützung der vorhandenen Anlagen gestattet. Daß eine solche größere Regelmäßigkeit der Beschäftigung nicht nur vom finanziellen

Standpunkt des Unternehmers, sondern ebenso wegen der damit verbundenen Verringerung der periodischen Arbeitslosigkeit von großer Bedeutung wäre, liegt auf der Hand.²³

Wie hieraus ersichtlich wird, war – und ist auch heute noch²⁴ – der ›praktische Nutzen‹ für die Öffentlichkeit ein ganz wesentlicher Bestandteil²⁵ der Konjunkturforschung. Dieser Verein, und damit auch das Institut, wurden nicht gegründet, um – wie man es wohl heute formulieren würde – Grundlagenforschung zu betreiben, sondern um die Kenntnisse der wirtschaftlichen Entwicklung zu fördern, zu verbreiten und andere davon profitieren zu lassen. Das Wissen, welches somit von der Konjunkturforschung produziert werden sollte, kann somit als Herrschaftswissen im Sinne Max Schelers gesehen werden:

Die Leistungs- und Arbeitswissenschaft beginnt ihre Warumfrage nicht mit dem Verwundern, sondern mit dem durch Überraschung von Ungewohntem, Neuen, vom »regelmäßigen« Gang der Dinge abweichenden Geschehen ausgelösten Bedürfnis, auch dieses »Neue« ein andermal »erwarten«, voraussagen und schließlich entweder praktisch hervorrufen zu können oder doch in stellvertretenden Zeichen denken zu können, wie es hervorzurufen sein – wie man es »machen« könne.²⁶

Der herrschaftswissenschaftliche Charakter dieses Wissens ist aber keine spezifische Eigenart der Wirtschaftsforschung in Österreich und daher als alleinige Erklärung für den beschriebenen diskursiven Prozess nicht ausreichend. Der formulierte Anspruch der Steuerung ist aber deshalb von Bedeutung, da er sich in einer hoch politisierten Gesellschaft, wie dies sowohl in der Ersten Republik als auch in der Zweiten Republik der Fall war, notwendigerweise mit politischen Wünschen und Bedürfnissen kreuzen musste. Daher wurde die politische Seite ein wichtiger Bestandteil der Konjunkturforschung in Österreich. Ludwig Mises, neben Hayek die zweite wichtige Figur der Gründungsphase, konzipierte die organisatorische Grundstruktur des Instituts. Bemerkenswert daran war, dass es ihm gelang, auch die Arbeitnehmervertreter nach einigem Widerstand ihrerseits am Aufbau des Instituts zu beteiligen. Diese Beteiligung sollte für die Erste Republik nicht überschätzt werden, da die Ansprechpartner der damaligen Konjunkturforscher größtenteils in Unternehmen, der Nationalbank und vor allem bürgerlichen Regierungen saßen. Die Einbindung des *Österreichischen Instituts für Konjunkturforschung* in politische Entscheidungsprozesse oder Institutionen, erscheint, mit Ausnahme von persönlichen Kontakten der Institutsleiter zur Politik, kaum vorhanden gewesen zu sein. Einen ähnlich reglementierten und intensiven Austausch zwischen Konjunktur-

forschung und Politik gab es jedenfalls nicht. Dies lag aber sicherlich auch daran, dass es zwischen den einzelnen politischen Gruppen außerhalb der parlamentarischen Arbeit kaum – konstruktive – Berührungen gab und ein ähnliches Gefüge wie die Sozialpartnerschaft der Zweiten Republik nicht existierte.

Dies änderte sich in der Zweiten Republik eben durch die Entwicklung der Sozialpartnerschaft und den Umstand, dass die Sozialpartner sowohl Unterstützer als auch Kunden des Instituts waren. Unterstützer deshalb, da die in der Ersten Republik konzipierte Organisationsstruktur beibehalten wurde. Da aber in der Zweiten Republik die Arbeitnehmerseite eine weitaus bedeutendere Stellung in der Republik erhielt, schlug sich das auch auf das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung nieder und führte dazu, dass auch dort die Arbeitnehmer stärker in den täglichen Betrieb eingebunden wurden, als dies in der Ersten Republik der Fall war. Dazu kam noch, dass die Politik in ihrer Gesamtheit, insbesondere im Bereich der Wirtschaftspolitik, einen viel stärkeren Gestaltungsanspruch formulierte als während der Ersten Republik. Die Politik wurde somit zum bevorzugten Ansprechpartner der Wirtschaftsforscher und in weiterer Folge auch zum wichtigen Kunden. In der Blütezeit der Sozialpartnerschaft und des *Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung* hatte dies, obwohl formal gesehen ein privater Verein, fast den Charakter eines Staatsforschungsinstitutes, was ihm über einen langen Zeitraum eine wichtige Monopolstellung einräumte. Dies hatte unter anderem auch damit zu tun, dass weder in den relevanten Stellen der Ministerien noch bei den Sozialpartnern ausreichend Ökonomen beschäftigt gewesen sind.

Somit kommen wir einer möglichen Erklärung für den starken Austausch näher: Als es darum ging, neue wirtschaftspolitische Strukturen für geänderte wirtschaftspolitische Zugänge, gemeint ist hier der Keynesianismus, zu schaffen, war das *Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung* der einzige Akteur auf diesem Gebiet. So verwundert es nicht, dass das Institut selbst im Gründungsauftrag des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen als unterstützende Institution erwähnt wurde. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen wurde am 7. Oktober 1963 als Unterausschuss der Paritätischen Kommission gegründet. Sämtliche vier Sozialpartner – Arbeiterkammer, Landwirtschaftskammer, ÖGB und Wirtschaftskammer – entsenden jeweils die gleiche Anzahl an Vertretern in diesen Beirat, dessen operative Leitung von zwei Geschäftsführern übernommen wurde. Der Hinweis hierfür findet sich bei Hans Seidel, der über Jahrzehnte einer der wichtigsten Protagonisten in diesem Spannungsfeld war, und welcher den Gründungsauftrag des Beirats folgendermaßen beschreibt:

Der Beirat soll Vorschläge für eine bessere Koordinierung wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen ausarbeiten und grundsätzliche Fragen auf

diesen Gebieten behandeln. Er soll Untersuchungen anstellen, deren Ziel es ist, wirtschafts- und sozialpolitische Fragen unter dem gesamtwirtschaftlichen Aspekt zu behandeln. Er soll Empfehlungen ausarbeiten, die zur Stabilisierung der Kaufkraft, zu einem stetigen Wirtschaftswachstum und zur Vollbeschäftigung beitragen. Der Beirat soll für seine Vorschläge objektive sachliche Unterlagen zu Grunde legen, erkennbare Entwicklungstendenzen der österreichischen Wirtschaft berücksichtigen. Er soll sich dabei auch der Unterstützung des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, der Oesterreichischen Nationalbank und des Statistischen Zentralamts versichern und fallweise auch Experten aus Wissenschaft und Praxis zur Erstellung von Gutachten beiziehen.²⁷

Wie aus diesem Gründungsauftrag hervorgeht, ist der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen in erster Linie ein politisches Gremium, in dem sich die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmerseite auf gemeinsame wirtschaftspolitische Maßnahmen einigen und diese dann an die entscheidungsbefugte Politik weiterleiten. Wesentlich bei dieser Entscheidungsfindung ist einerseits, dass insbesondere das *Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung* als unterstützende Organisation von Beginn an eingeplant gewesen ist und dass andererseits jene Vorschläge, welche auf den gelieferten Expertisen basieren, entweder einstimmig verabschiedet oder gar nicht veröffentlicht wurden. Es ist daher wenig verwunderlich, dass auch jene Abläufe, in die das WIFO mit eingebunden war, sich an die Strukturen der Sozialpartnerschaft anzupassen hatten. Dies bedeutete im Wesentlichen, dass es sowohl in seiner Informationspolitik, als auch in seinen Meinungsäußerungen auf Ausgewogenheit zwischen den politischen Standpunkten zu achten hatte. Daran, und an den Abläufen hat sich bis heute wenig geändert: »Wenn man da aufs WIFO kommt und egal welche Meinung man selber hat bekommt ja immer eingepflegt Ausgewogenheit, verschiedene Argumente berücksichtigen. In den Stellungnahmen in der Öffentlichkeit abwägen, vorsichtig usw.«²⁸ Wir haben es also mit einem Ablauf zu tun, welcher über vier Jahrzehnte gewachsen ist und zu den geschilderten traditionellen Strukturen führte. Die Beibehaltung dieser Traditionen wird noch dadurch verstärkt, dass sich die einzelnen Forscher ihr praktisches Wissen über Konjunkturprognosen erst am Institut aneigneten. Ebenfalls verstärkend kommt hinzu, dass ein guter Teil der heute verwendeten Methoden, aber auch Annahmen im Laufe der Zeit direkt am WIFO entwickelt wurden. Dies hatte damit zu tun, dass die ersten am Institut tätigen Forscher keine spezifisch ausgebildeten Ökonomen waren, da die wissenschaftliche Ausbildung an den Universitäten nicht jene Breite hatte, die sie heute besitzt. Die Mitarbeiter des Instituts waren also gezwungen, sowohl die wissenschaftlichen, als auch die sozialen Instrumente zur Erstellung einer Konjunkturprognose zu ent-

wickeln und, das ist ein ganz wesentlicher Punkt, neu eintretenden Kollegen dieses selbst produzierte Wissen zu vermitteln. Diese Vermittlung von Wissen führte, in Kombination mit der Einbettung in die Sozialpartnerschaft dazu, dass Strukturen und Abläufe aufrecht erhalten wurden, die in Zeiten der Globalisierung und des verringerten wirtschaftspolitischen Spielraums in diesem Ausmaß und dieser Intensität wohl nicht mehr wissenschaftlich notwendig wären.

Der Aspekt der Vorteile

Diese traditionellen Strukturen bestehen aber auch deshalb noch, da sowohl die Konjunkturforschung als auch die politische Seite Vorteile aus diesem Ablauf ziehen. Der Vorteil, den das *Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung* daraus ziehen kann, lautet ›Unumstrittenheit‹. Dieser Begriff ist ein weiterer natürlicher Code, welcher in den Interviews immer wieder auftauchte. ›Unumstrittenheit‹ bezieht sich auf die Stellung sowohl des WIFO, als auch seiner Produkte auf Seiten der Politik und meint, dass diese aus dem politischen Streit herausgenommen sind. Herausgenommen bedeutet an dieser Stelle, dass die politischen Akteure nicht über den ›Wahrheitsgehalt‹ der Produkte streiten, sondern diese in der vorgelegten Form akzeptieren. Dies wird sowohl von Seiten der Politik als auch von Seiten der Konjunkturforscher so gesehen, wie die beiden folgenden Aussagen von Vertretern aus den beiden Bereichen zeigen: »Wenn das WIFO bei uns im Beirat jetzt irgendetwas liefert, ist das in der Regel unumstritten, sag ich einmal. Da fängt man nicht dann zum Streiten an zwischen Wirtschaftskammer und unserem Haus.«²⁹ Und: »Also die Sozialpartner streiten sich nicht mehr darüber wie wird die Inflation im Jahr 2005 sein, sondern nehmen die WIFO-Prognose und sagen: O. k. auf dieser Basis einigen wir uns jetzt über Gehaltserhöhungen. Es entfällt ein Schritt sozusagen des Streits, ja?«³⁰ Der geschilderte Prozess ermöglicht die Unumstrittenheit der Prognose, da er, wenn auch nicht für die Öffentlichkeit, so doch für die beteiligten politischen Akteure transparent ist. Diese können den Entstehungsprozess der Prognose von deren Beginn bis zu ihrem Ende verfolgen, wissen daher auch, welche Annahmen in die Prognoseerstellung eingeflossen sind und sind insbesondere an der Interpretation der so erzielten Ergebnisse beteiligt. Jene einheitliche Sicht der österreichischen Wirtschaftsentwicklung, welche der Öffentlichkeit präsentiert wurde, wird von den beteiligten Akteuren gemeinsam produziert und getragen. Welche Bedeutung besitzt aber eine Konjunkturprognose für die Politik?

Zur Beantwortung dieser Frage ist es notwendig, auch die politische Dimension der Konjunkturprognose näher zu beleuchten und damit die Vorteile für die politische Seite herauszuarbeiten. Hier lassen sich zwei verschiedene Ausprägungen aus-

machen. Eine wesentliche Ausprägung dieser Dimension ist im schon beschriebenen herrschaftswissenschaftlichen Grundzug der Wirtschaftsforschung zu sehen. Diese Wissenschaft entstand mit dem Anspruch, steuernd in den Ablauf der Wirtschaft einzugreifen. Was liegt also näher als anzunehmen, dass sich Politiker der Prognose bedienen, um damit ihre Politik zu rechtfertigen. Mit Hinweisen auf ein sonst möglicherweise gehemmtes Wirtschaftswachstum lässt sich so manche politische Maßnahme rechtfertigen. Der Prognose kommt also eine Art von Legitimationsfunktion zu. Diesen Status kann sie deshalb erreichen, da in der Außenwahrnehmung der unumstrittene wissenschaftliche Charakter des Ergebnisses dominiert und die Prognose daher als ›ideologiefrei‹ erscheint. In den Legitimationsbereich fällt auch die ›Aufgabe‹ der Prognose, als Grundlage für Budgets und Kollektivvertragsverhandlungen zu dienen. Auch in diesem Fall werden geplante Maßnahmen, wie Steuererhöhungen oder Steuersenkungen, sowie die Höhe eines Lohnabschlusses durch die Prognose mitbestimmt. Im österreichischen Fall kommt hier noch hinzu, dass es kaum Dissens darüber gibt, jedenfalls die Prognose des WIFO als Grundlage heranzuziehen. Dies ist wohl auch der Grund für das Interesse der Sozialpartner an der Konjunkturforschung.

Die zweite wichtige Ausprägung der politischen Dimension einer Konjunkturprognose ist, dass ihr so etwas wie eine Art von Evaluierungsfunktion zukommt. Dies hängt damit zusammen, dass in unserer Gesellschaft die Entwicklung der Wirtschaft zu einem maßgeblichen Indikator für politischen Erfolg geworden ist. Damit ist nicht gemeint, dass der wirtschaftliche Erfolg eines Landes immer auch in politische Erfolge, wie zum Beispiel Wahlsiege, umsetzbar ist. Dazu gibt es in einer modernen und ausdifferenzierten Gesellschaft zu viele andere Faktoren, wie zum Beispiel Bildung, welche ebenfalls für den politischen Erfolg von Bedeutung sind. Aber der wirtschaftliche Misserfolg eines Landes, ausgedrückt durch eine schrumpfende Wirtschaft, wird es jeder politischen Richtung und Regierung schwer machen, ihre Politik als eine erfolgreiche zu verkaufen. Also gibt es ein Interesse von Seiten der Politik, dass dieser Indikator möglichst positiv ausfällt und keinesfalls ein Schrumpfen der Wirtschaft anzeigt, da dies mit einer ›schlechten‹ Politik assoziiert werden könnte. An dieser Ausprägung sind vor allem die jeweils regierenden Parteien interessiert.³¹

Diese beiden Ausprägungen der politischen Dimension von Konjunkturprognosen machen es für Politiker³² interessant, möglichst nahe am Entstehungsprozess von solchen Prognosen zu sein. Vor allem dann, wenn eine direkte Intervention in Richtung eines gewünschten Ergebnisses kaum fruchtbar ist, da dies im besten Fall einmal funktioniert. Einmal deshalb, da nach einer erfolgten direkten Intervention durch eine Seite, die Glaubwürdigkeit des Instituts bei der anderen Seite leiden würde. Ab dann ist die Unabhängigkeit oder Ideologiefreiheit der Prognose nicht mehr gegeben und damit sowohl die Legitimation von Entscheidungen, als

auch die Ergebnisse der wirtschaftspolitischen Evaluierung in Frage gestellt. Dieses Prozedere ermöglicht den beteiligten politischen Akteuren, Einfluss auf die produzierte einheitliche Sichtweise zu nehmen ohne direkten Druck ausüben zu müssen. Es verhindert zugleich auch, da alle beteiligt sind, dass eines der beiden politischen Lager sich mit seiner Sicht der wirtschaftlichen Entwicklung durchsetzt. Wir stehen somit vor einem Paradoxon: Obwohl die Einbindung der politischen Seite sehr hoch ist, scheint dies eigenartigerweise die Unabhängigkeit des WIFO zu stärken. Daher werfe ich zum Abschluss noch einen Blick auf dieses Phänomen.

Es mag durchaus richtig sein, dass das WIFO von keiner der dominierenden politischen Bewegungen in Österreich beherrscht wird, da sie sich in ihrem Einfluss gegenseitig beschneiden. Dies ändert aber nichts darin, dass die Politik in ihrer Gesamtheit einen starken Einfluss auf das Institut hat. In dem Interviewsample gab es daher Personen, welche die Meinung vertraten, dass gerade die Abhängigkeit von allen mächtigen politischen Faktoren, in Wirklichkeit die Unabhängigkeit des Instituts stärken würde. Die Argumentation hierfür lautet folgendermaßen: »Das war also eine bewusste Konstruktion des hochliberalen Mises, um ja von niemandem allein abhängig zu sein. Man ist von allen abhängig und daher von niemand.«³³ Diese auf den ersten Blick als plausibel erscheinende Erklärung kann aber durchaus hinterfragt werden. Beenden wir diese Arbeit mit einem Gedankenexperiment. Nehmen wir an, in einem Land gäbe es zwei Parteien A und B, welche weite Bereiche des öffentlichen Lebens dominieren und konsequent ihre meist gegensätzlichen Standpunkte »a« und »b« vertreten. Nehmen wir weiters an, dass sie annähernd gleich stark sind. Die Frage, welche sich nun stellt lautet: Angenommen es gibt neben »a« und »b« noch weitere Standpunkte von »c bis n«, welche von keiner der beiden Parteien vertreten werden. Wie hoch ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Institution, welches von A und B abhängig ist, eine Berechnung durchführt, die auf einer Meinung aus »c bis n« beruht oder ein Ergebnis veröffentlicht, welche zu »c bis n« zu zählen ist? Dies ist zwar prinzipiell denkbar, erscheint aber als relativ unwahrscheinlich, da es in diesem Setting kaum Anreize dafür gibt so zu handeln. Die Unabhängigkeit ist daher nur eine relative, da sie nur innerhalb des Spektrums der dominierenden Meinungen der politischen Protagonisten möglich ist. Nehmen wir zum Beispiel an, Meinung »c« würde lauten, dass die österreichische Sozialpartnerschaft ein Hindernis für die Entwicklung der österreichischen Wirtschaft ist. Nehmen wir weiter an, dass in einer Prognose, die auf dieser Annahme aufbaut, sich das Wirtschaftswachstum schlagartig um einen oder mehrere Prozentpunkte erhöhen würde, so würde dieses Ergebnis wohl nie veröffentlicht werden. Aber dies bedürfte wohl gar keiner direkten politischen Intervention, da durch die ständigen Kontakte auch der wissenschaftlichen Seite ihr Spielraum, mehr oder weniger bewusst, klar ist und selbst wenn es diese Meinung »c« geben würde, die Prognose nicht gerechnet werden würde.

Aber nicht nur, dass wohl jene Meinungen, die außerhalb des tolerierten Spektrums liegen, nicht in Betracht gezogen würden, auch innerhalb des möglichen Spektrums herrscht eine Tendenz vor, einen Standpunkt zu beziehen, der zwischen ›a‹ und ›b‹ liegt. In der Realität, und diesen Hinweis fanden wir schon bei der Bemerkung über die Ausgewogenheit, sind sich die Konjunkturforscher dieses Umstandes, dass auch die Standpunkte aller politischen Seiten zu berücksichtigen sind, durchaus bewusst. Folgendes Zitat untermauert diese Tatsache aber noch stärker:

In diesem Beirat, ja, sind sie auch zusammengesessen und diese Berichte vom Beirat waren ja auch immer so ein bisschen Kompromisse und diese Kompromisse sind von uns [WIFO, M. S.] zum Teil geliefert worden schon, das heißt, wir haben Argumente geliefert, die beide gebraucht haben. Man hat versucht, ihnen das Material zu liefern, wo sie solche Kompromisse [...] das war ja, sagen wir, die Kritik von anderen Ländern zum Teil, dass dadurch bei uns immer schon in die Diskussion schon die Kompromisse gebracht worden sind, nicht, während ja eigentlich der demokratische Gedanke sein soll: da ist ein Standpunkt – da ist ein Standpunkt und die Diskussion soll ja jetzt offen sein, wie man zu einem Kompromiss kommt. Letzten Endes braucht man einen Kompromiss, aber da war eigentlich schon der Kompromiss eingebaut in die Vorbereitung.³⁴

Aus dem Schluss, dass die Unabhängigkeit des Instituts nur innerhalb einer gewissen Bandbreite besteht, kann aber nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass eine Institution, welche nur einer politischen Seite verpflichtet ist, automatisch unabhängiger wäre.

Resümee

Welche Schlüsse können nun aus diesen Betrachtungen gezogen werden? Eine wesentliche Erkenntnis ist, dass es der Wirtschaftsforschung gelungen ist, wie kaum einer anderen Sozialwissenschaft, einen bedeutenden Platz in der öffentlichen und politischen Wahrnehmung einzunehmen. Das Interesse an den vierteljährlich veröffentlichten Konjunkturprognosen ist sowohl auf Seiten der Politik, als auch auf Seiten der Medien groß. Dies mag damit zusammenhängen, dass die Ergebnisse dieser Forschung einige klare Zahlen sind, die dazu imstande sind, ziemlich einfach über die Lage der Wirtschaft im Lande zu berichten. Eine Aussage wie »das BIP wächst im Vergleich zum Vorjahr um x Prozent« scheint auf den ersten Blick vergleichbar mit der Aussage »die Temperatur wird morgen um x Grad niedriger sein als heute«.

Daher wirkt sie einfach und verstehbar und kann somit von den Medien leicht vermittelt werden. Die Komplexität, welche hinter einer solchen Aussage liegt, ist den beteiligten Forschern durchaus bewusst. Diese Komplexität zeigt sich in einem ausgeklügelten und intensiv geführten Diskussionsprozess, welcher die Erstellung einer Konjunkturprognose nicht auf eine simple Berechnung reduziert, sondern ihr auch ein ausgeprägtes qualitatives Element verleiht. Aus wissenschaftlicher und auch methodentheoretischer Sichtweise scheint diese Verknüpfung von qualitativen und quantitativen Elementen bemerkenswert, da es den Antagonismus von Quantität und Qualität, welcher die Sozialwissenschaft prägt, in Frage stellt. Die Trennung ist in der Realität nicht immer so klar, wie dies in vielen Lehrbüchern vermittelt wird.

Dennoch muss in Hinblick auf die Verknüpfungen mit der politischen Seite die Frage aufgeworfen werden, ob diese Diskursivität in einem solch breiten Ausmaß wissenschaftlich gerechtfertigt ist? Berücksichtigt man die geänderten wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten, sowie Erstellungsprozesse von Prognosen in anderen Institutionen, so kommt man zu dem Schluss, dass neben der wissenschaftlichen Notwendigkeit noch andere Faktoren für diesen intensiven Diskussionsprozess von Bedeutung sind. Dass jenes Prozedere in dieser Dimension noch aufrechterhalten wird, hängt wohl auch mit der langen Tradition, die es besitzt, zusammen. Außerdem profitieren beide Seiten von diesem Setting. Einerseits hat das *Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung* den Vorteil, dass es und seine Ergebnisse innerhalb der politischen Welt unumstritten sind, solange es innerhalb klar definierter Grenzen bleibt. In diesem Bereich kann es tatsächlich unabhängig agieren. Andererseits kann die politische Seite aus jenem breit angelegten diskursiven Prozess den Vorteil ziehen, an der Produktion von Wissen beteiligt zu sein, welches durch seinen herrschaftswissenschaftlichen Charakter gerade für die Politik von höchster Bedeutung ist. Ein weiterer Vorteil dieses Prozesses ist also jener, dass zumindest die Beeinflussung durch das andere politische Lager, wenn schon nicht immer unterbunden, so doch eingeschränkt werden kann.

Wichtig erscheint mir die Tatsache, dass dieser Teil des Prozesses nicht mehr durch wissenschaftliche Notwendigkeiten gerechtfertigt werden kann, sondern dass dessen Notwendigkeiten im sozialen Bereich zu suchen sind. Dies zeigen die Beispiele anderer Institutionen, deren Prognosen sich in Hinsicht des Ergebnisses oft nicht substantiell von jener des WIFO unterscheiden. Das Fehlen eines solchen diskursiven Prozesses bedeutet aber nicht, dass andere Institutionen, die einen so stark ausgeprägten Diskussionsprozess nicht kennen, automatisch unabhängiger wären und daher ›bessere‹ wissenschaftliche Ergebnisse liefern würden. Wir haben es hier in erster Linie mit einem sozial erwünschten Prozedere zu tun, welches ermöglicht, eine einheitliche Sicht auf die wirtschaftliche Entwicklung zu generieren, der alle relevanten Akteure zustimmen können. Auch dies ist eine Form von Qualität.

Anmerkungen

- * Die Daten für diesen Beitrag – 20 leitfadengestützte, qualitative Interviews mit ehemaligen und aktiven Konjunkturforschern, Vertretern der Sozialpartner, Universitätsprofessoren, Wirtschaftsjournalisten sowie ehemaligen Finanzministern – wurden im Rahmen eines vom FWF geförderten Projekt (P16999) erhoben. Außerdem bin ich folgenden Personen für Kommentare und Anregungen zu Dank verpflichtet: Christian Dayé, Christian Fleck, Daniel Ithaler, Nina Pözl, Susanne Rabler, Werner Reichmann und Karin Schulz.
- 1 Aufmerksame Leserinnen in Österreich werden nun einwenden, dass nicht nur die Prognose des WIFO einmal im Quartal der Öffentlichkeit präsentiert wird, sondern dass auch das *Institut für Höhere Studien* (IHS) seine Überlegungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung der Republik der Öffentlichkeit vorstellt. Diese Arbeit bezieht sich jedoch ausschließlich auf die Prognose des WIFO.
 - 2 Der *Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen* ist eine Einrichtung der Sozialpartner, die zur Erarbeitung von gemeinsamen Vorschlägen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik dient. Nähere Bemerkungen hierzu folgen weiter unten. Siehe auch: Hans Seidel, *Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen*, Stuttgart 1993.
 - 3 Robert Evans, *Macroeconomic forecasting: a sociological appraisal*, London u. New York 1999, 1.
 - 4 Die Verflechtungen zwischen den internationalen und den nationalen Prognosen wären eine nähere Betrachtung wert, da nämlich die nationalen Institute in ihren Berechnungen auch auf die Prognosen der internationalen Organisationen, wie OECD oder EU-Kommission, zurückgreifen und zugleich aber Daten und Einschätzungen, sowie nationale Prognosen an diese Organisationen liefern.
 - 5 Obwohl Friedrich Hayek heute im Allgemeinen nicht als Wegbereiter der Konjunkturforschung angesehen wird, war sein Beitrag zur Etablierung dieser ökonomischen Subdisziplin doch beachtlich. Gewürdigt wurde diese Leistung auch vom Nobelpreiskomitee in seiner Begründung für die Verleihung des *Bank of Sweden Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel*: »Particularly, his theory of business cycles and his conception of the effects of monetary and credit policies attracted attention and evoked animated discussion. He tried to penetrate more deeply into the business cycle mechanism than was usual at that time. Perhaps, partly due to this more profound analysis, he was one of the few economists who gave warning of the possibility of a major economic crisis before the great crash came in the autumn of 1929.« (The Royal Swedish Academy of Science, 9. Oktober 1974).
 - 6 Die Bezeichnung *Österreichisches Institut für Konjunkturforschung* deutet in weiterer Folge auf die Zeit von 1926 bis 1938 hin, während die Bezeichnung *Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung* (WIFO) die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg meint. Während des Krieges verlor die Institution ihre Eigenständigkeit und war eine Abteilung des *Deutschen Instituts für Konjunkturforschung*. Näheres zur Geschichte des *Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung* und dessen Vorläuferinstitutionen findet sich im Artikel von Werner Reichmann in diesem Heft sowie bei Friedrich A. Hayek, *Zur Gründung des Instituts*, in: WIFO, Hg., *50 Jahre WIFO*, Wien 1977; Gunther Tichy, *Konjunkturforschung in Österreich*, in: Hans Seidel u. Helmut Kramer, Hg., *Wirtschaftsforschung in Österreich*. Eine Standortbestimmung, Wien 1973.
 - 7 Das Konzept des *tacit knowledge* stammt von Michael Polanyi und meint im Prinzip, dass wir normalerweise mehr Wissen besitzen, als wir in der Lage sind zu artikulieren. Ein klassisches Beispiel dafür sind internalisierte kulturelle Normen, die unser Handeln steuern, denen wir uns aber nicht immer voll bewusst sind. Michael Polanyi, *The Tacit Dimension*. Reprinted, Glouchester 1983.
 - 8 Werner Reichmann beschäftigt sich in seinem Beitrag mit der Bedeutung der Statistik für die Konjunkturforschung.
 - 9 Saul H. Hymans, *Forecasting and Econometric Models*, <http://www.econlib.org/library/Enc/ForecastingandEconometricModels.html> (18. 10. 2006)
 - 10 Marcus Scheiblecker, *Prognose für 2006 und 2007*. Pressenotizen 6. 10. 2006, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=27298&pub_language=-1&p_type=0 (23. 10. 2006)
 - 11 Interview 18, 24:42.
 - 12 Interview 2, 34:05.

- 13 Ebd., 45:28.
- 14 Interview 11, 15:07.
- 15 Hymans, Forecasting, wie Anm. 9.
- 16 Interview 11, 33:48.
- 17 Ebd., 04:18.
- 18 ›Einheitliche Sicht‹ ist ein natürlicher Code dieses Feldes. Natürliche Codes »[...] sind geradewegs der Terminologie des Forschungsfeldes entnommen oder daraus abgeleitet: in der Hauptsache die Begriffe, die die Handelnden in diesem Bereich verwenden.« Anselm L. Strauss, Grundlagen qualitativer Sozialforschung, München 1988, 64.
- 19 Scheiblecker, Prognose, wie Anm. 10.
- 20 Interview 2, 16:35.
- 21 Experten meint in diesem Fall jemanden, der die Situation kennt und sich daher als Gutachter für eine Zeitschrift eignet.
- 22 Sitzung des *Österreichischen Instituts für Konjunkturforschung* vom 29. Dezember 1926, Wien.
- 23 Friedrich A. Hayek, Die Bedeutung der Konjunkturforschung für das Wirtschaftsleben, in: *Der Österreichische Volkswirt* vom 09. 10. 1926, 48.
- 24 Auch wenn in der Selbstbeschreibung des WIFO die Grundlagenforschung extra betont wird, so ist eine wesentliche Aufgabe des WIFO, die wissenschaftliche Grundlage für wirtschaftspolitische Entscheidungen zu liefern: »Das WIFO analysiert die österreichische und internationale Wirtschaftsentwicklung und erarbeitet kurz- und mittelfristige Prognosen. Gemeinsam mit unseren Studien zur europäischen Integration, zu Wettbewerbsfähigkeit und Standortqualität liefern diese die wissenschaftliche Grundlage für die Wirtschaftspolitik sowie für unternehmerische Strategien.« (<http://www.wifo.at/wifo/index.html>, 17. 06. 2004).
- 25 Mit diesem Anspruch stand und steht die österreichische Konjunkturforschung nicht alleine dar. So findet man in der Selbstbeschreibung des *National Bureau of Economic Research* folgenden Passus: »Founded in 1920, the National Bureau of Economic Research is a private, nonprofit, nonpartisan research organization dedicated to promoting a greater understanding of how the economy works. The NBER is committed to undertaking and disseminating unbiased economic research among public policymakers, business professionals, and the academic community.« (<http://www.nber.org/info.html>; 21. 12. 2005). Auch in dieser Selbstbeschreibung findet sich jenes öffentliche Publikum wieder, welches weiter oben schon kurz umrissen wurde. Ähnlich ist auch die Aufgabenstellung und das potenzielle Publikum des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland (<http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/orga/ziele.php>; 21. 12. 2005).
- 26 Max Scheler, *Die Wissensformen und die Gesellschaft*, Leipzig 1926, 254.
- 27 Seidel, Beirat, wie Anm. 2, 6.
- 28 Interview 11, 27:00.
- 29 Interview 12, 26:56.
- 30 Interview 11, 10:31.
- 31 Über lange Zeiträume waren, auf Grund der großen Koalitionen, daher beide politischen Seiten aus beiden Gründen an der Prognose interessiert. Dies hat sich seit dem Jahr 2000 etwas verschoben.
- 32 Es wertet aber auch die beteiligten Politiker auf, denen damit zumindest innerhalb ihrer eigenen Gesinnungsgemeinschaft oder Sozialpartnerorganisation der Status eines Wirtschaftsexperten zukommt.
- 33 Interview 1, 11:12.
- 34 Interview 14, 30:32.