Ideologie und Dissens unter Ökonomen: Die Gemeinschaftsdiagnose der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute

Ha Quyen Ngo, Niklas Potrafke, Marina Riem und Christoph Schinke

Ökonomen und Wirtschaftsforschungsinstitute unterscheiden sich in ihren Ansichten über die Attraktivität einzelner Wirtschaftspolitiken. In einer neuen Studie haben wir die wirtschaftspolitischen Ausrichtungen der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute anhand von Minderheitsvoten bei der Gemeinschaftsdiagnose von 1950 bis 2014 untersucht (vgl. Ngo et al. 2015). Die Ergebnisse zeigen, dass das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) mit Abstand die meisten Minderheitsvoten abgegeben hat. Dieser Befund steht im Einklang mit dem in der öffentlichen Debatte oft verbreiteten Duktus, dass das DIW lange Zeit wirtschaftspolitisch keynesianische/nachfrageorientierte Positionen vertreten und sich somit von den anderen Wirtschaftsforschungsinstituten unterschieden hat. Wenn Wirtschaftsforschungsinstitute mit bestimmten wirtschaftspolitischen Ausrichtungen assoziiert werden, wissen Politiker, Auftraggeber von Gutachten und Wähler, wie sie die wirtschaftspolitischen Vorschläge zu bewerten haben.

Es entspricht oft dem Selbstbild von Ökonomen, unabhängige Forscher zu sein, die nach der »Wahrheit« suchen. Die Wahrheit zu finden, ist oftmals nicht einfach – es gibt Ermessensspielräume. Werturteile in der Wirtschaftspolitik treten beispielweise im Zielkonflikt zwischen Gerechtigkeit und Effizienz zu Tage. Die Ansichten von Ökonomen können von den Werturteilen unterschiedlicher Denkschulen abhängen (vgl. Hillman 1998; Prychitko 1998; De Benedictis und Di Maio 2011; 2015; Di Maio 2013). Politikberatung von Ökonomen kann daher ideologisch verzerrt sein (vgl. Frisell 2005; Austin und Wilcox 2007; Kirchgässner 2014). Einzelne Ökonomen haben ideologische Positionen, und diese Positionen können sich gegenseitig verstärken, wenn Ökonomen mit ähnlichen Ansichten in derselben Institution arbeiten. In den Vereinigten Staaten von Amerika ist bekannt, dass viele Think Tanks ideologische Positionen vertreten (vgl. McGann 2005). Die Frage ist, ob dies auch auf andere Länder zutrifft. Wir haben untersucht, ob sich deutsche Wirtschaftsforschungsinstitute in ihren wirtschaftspolitischen Ausrichtungen unterscheiden und ob ihre unterschiedlichen Positionen die Politikberatung beeinflussen (vgl. Ngo et al. 2015).

Seit dem Jahr 1950 beraten die führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute die Bundesregierung. Teilnehmer waren – zumindest zeitweise und seit 2007 mit Konsortialpartnern – das DIW aus Berlin, das Hamburgische Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA), das ifo Institut aus München, das Institut für Weltwirtschaft (IfW) aus Kiel, das Rheinisch-Westfälische Institut (RWI) aus Essen und das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).[1] Jeweils im Frühjahr und Herbst eines Jahres erstellen die Institute Konjunkturprognosen für die Weltwirtschaft und die deutsche Wirtschaft und geben aktuelle Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik. Die Ergebnisse werden in einem umfassenden Gutachten erläutert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Eine solche Institution, in deren Rahmen unabhängige Institute regelmäßig und gemeinsam Berichte zur Politikberatung verfassen, ist einzigartig in Industrieländern. Die Gemeinschaftsdiagnose bietet eine Referenz für die Projektionen der Bundesregierung zur wirtschaftlichen Entwicklung und hat somit einen ähnlichen Auftrag wie das Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der wirtschaft-

[1] Seit Beginn gehören das Berliner Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), das Hamburgische Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA, ab Jahresende 1952), das Münchner ifo Institut für Wirtschaftsforschung, das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW) und das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen zum Gutachterkreis. Bis zum Jahr 1970 war auch das Institut für landwirtschaftliche Marktforschung (heute in das Johann Heinrich von Thünen-Institut überführt) beteiligt. Seit 1993 ist außerdem das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligt. Das HWWA wurde zum 31. Dezember 2006 aufgelöst und befindet sich seit 2007 nicht mehr im Kreis der Gutachter. Ab Herbst 2007 nahmen die Institute in Konsortien an der Gemeinschaftsdiagnose teil. Institute, die zeitweise ab dem Herbstgutachten 2007 als Partner in Konsortien an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligt waren, sind die Konjunkturforschungsstelle an der ETH Zürich (KOF), das Mannheimer Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) aus Düsseldorf, das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) mit Sitz in Wien, das Unternehmen Kiel Economics sowie das Institut für höhere Studien (IHS) aus Wien.

lichen Entwicklung. Die Bundesregierung orientiert sich bei ihrer Wachstumsprognose, die regelmäßig ca. eine Woche später veröffentlicht wird, an der Gemeinschaftsdiagnose. Die Gemeinschaftsdiagnose hat in der Politikberatung einen besonderen Stellenwert, da sie grundsätzlich einen Konsens der Institute darstellt, die sonst oftmals mit unterschiedlichen Normvorstellungen im Wettbewerb miteinander stehen.

Doch die Institute sind sich nicht immer in allen Belangen zur gegenwärtigen Wirtschaftslage, Wirtschaftsentwicklung und zu den vorzunehmenden Politikmaßnahmen einig. Wenn ein Institut mit einer Auffassung von der Mehrheitsmeinung abweicht, dann kann es seine »abweichende Meinung« in Form eines Minderheitsvotums deutlich machen. Die Anzahl und Art abgegebener Minderheitsvoten kann Ausdruck der wirtschaftspolitischen Ausrichtung eines Instituts sein: Minderheitsvoten in der Gemeinschaftsdiagnose untermauern bestimmte wirtschaftspolitische Ausrichtungen.[2] Dazu trägt auch bei, dass Minderheitsvoten von der Öffentlichkeit beachtet werden: Medien und politische Entscheidungsträger bemerken, wenn die Institute nicht einer Meinung sind (vgl. Fritsche und Heilemann 2010) und greifen Minderheitsvoten in der öffentlichen Debatte auf. Minderheitsvoten können die politische Wirkungskraft der Gemeinschaftsdiagnose schwächen, da sie Politikern die Möglichkeit geben, mangels einheitlicher »Expertenmeinung« Reformen und andere notwendige Maßnahmen hinauszuzögern (vgl. Jones und Cullis 1993).

Die einzelnen Institute standen lange Zeit für verschiedene methodische Ansätze und Theorien (vgl. Eichel 2000). Medienberichterstattung und Ökonomen bringen die Institute mit verschiedenen wirtschaftspolitischen Ausrichtungen in Verbindung (vgl. Langfeldt und Trapp 1988; Döpke 2000; Antholz 2005). Beispielsweise galt das IfW als Vertreter neoklassischer/angebotsorientierter Positionen und das DIW als Vertreter keynesianischer/nachfragorientierter Positionen. Es ergibt sich die wesentliche Frage, ob Institute, denen unterschiedliche wirtschaftspolitische Ausrichtungen nachgesagt werden, in der Gemeinschaftsdiagnose nicht miteinander übereinstimmen.

Wir haben empirisch untersucht, inwieweit einzelne Institute deutlich mehr bzw. weniger Minderheitsvoten in der Gemeinschaftsdiagnose abgegeben haben als andere und ob makroökonomische Variablen die Abgabe von Minderheitsvoten beeinflusst haben. Berücksichtigt haben wir ebenso, in welchen Teilen der Gutachten (z.B. Prognose- versus Wirtschaftspolitikteil), zu welchen wirtschaftspolitischen Fragestellungen und in welcher Form (im Haupttext oder in Fußnoten) Minderheitsvoten aufgetreten sind und inwiefern in den Minderheitsvoten nachfrageorientierte Positionen vertreten werden. Analysiert haben wir die Gutachten für den Zeitraum von 1950 bis 2014. Weiterhin wurde der im Jahr 2007 vollzogene Wechsel von einem festen Teilnehmerkreis hin zur zeitlich begrenzten Ausschreibung der Gemeinschaftsdiagnose, verbunden mit der Möglichkeit, mit anderen Instituten Konsortien zu bilden, thematisiert.

Wirtschaftspolitische Ausrichtungen der Wirtschaftsforschungsinstitute

Den einzelnen Instituten werden wirtschaftspolitische Ausrichtungen zugewiesen (vgl. Döpke 2000; Antholz 2005). Die wirtschaftspolitischen Standpunkte der Institute können anhand von drei Indikatoren beschrieben werden: Sekundäre Berichterstattung aus der Tagespresse, Einschätzungen einiger deutscher Ökonomen und die in Minderheitsvoten vertretenen wirtschaftspolitischen Positionen. Auch wenn sich die wirtschaftspolitische Orientierung der Institute über die Zeit verändert haben könnte, wird den jeweiligen Instituten dennoch in der öffentlichen Debatte eine wirtschaftspolitische Ausrichtung zugewiesen, insbesondere relativ zu den anderen Instituten. Unterschieden werden kann zwischen keynesianisch/nachfrageorientierten und neoklassisch/angebotsorientierten Positionen.

Die Medien haben das DIW als wirtschaftspolitisch nachfrageorientiert eingeordnet (vgl. *Handelsblatt* 2012: »Das DIW steht traditionell in der politisch linken Ecke.«; *Die Zeit* 1988: »Traditionell wird das DIW irgendwo in der Nähe der Sozialdemokratie angesiedelt.«). Diese wirtschaftspolitische Einordnung des DIW geht auch aus den Minderheitsvoten hervor. So plädierte das DIW beispielsweise im Herbstgutachten 2005 für zusätzliche fiskalpolitische Impulse, »auch (…) wenn dies kurzfristig den Konsolidierungsprozess verzögert.« In einem beispielhaften Minderheitsvotum im Frühjahr 1999 wurde die Sorge der anderen Institute, die Lohnabschlüsse desselben Jahres seien zu hoch, vom DIW nicht geteilt.

Das Kieler IfW wurde von der Presse als »liberal« (vgl. *Die Zeit* 1998) und als Vertreter »angebotsorientierte(r) Politik« (vgl. *Handelsblatt* 2013) bezeichnet. Dies wird auch aus den abgegebenen Minderheitsvoten deutlich. Beispielsweise wurde im Herbstgutachten 2001 ein Festhalten am eingeschlagenen Konsolidierungskurs gefordert, entgegen der Mehrheitsmeinung der anderen Institute, die eine solche Finanzpolitik für zu restriktiv hielten.

Auch das Münchner ifo Institut wird eher dem wirtschaftspolitisch angebotsorientierten Spektrum zugeordnet: In den Medien wurde es als »unternehmerfreundlich« (vgl. *Die Zeit* 1984) bezeichnet. Gelegentlich wurde auch eine CSU-Nähe impliziert (vgl. *Handelsblatt* 2013; *Spiegel Online* 2001). In

[2] Ähnlich verhält es sich mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die von den Gewerkschaften nominierten Ratsmitglieder haben sich durch ihr Wahlverhalten zu vielen wirtschaftspolitischen Fragen anders als ihre Kollegen positioniert (vgl. Potrafke 2013).

einem Minderheitsvotum im Frühjahr 1981 befürwortete es stärker als andere Institute eine restriktive Geldpolitik, um der »Gefahr, dass die Gewerkschaften (…) höhere Löhne durchsetzen«, zu begegnen.

Ebenso wurde das Essener RWI als »wirtschaftsnah« (vgl. *Die Welt* 2008) und Vertreter einer »angebotsorientierten Wirtschaftspolitik« (vgl. *Die Zeit* 1980) betitelt. Dies steht im Einklang mit den abgegebenen Minderheitsvoten: Beispielsweise plädierte das Institut im Herbst 1980 für eine »Begrenzung des Anstiegs der Staatsausgaben«.

Für das Hallenser IWH lässt sich in den Medien keine vorherrschende Meinung bezüglich der wirtschaftspolitischen Ausrichtung ausmachen. Angesichts der Inhalte der abgegebenen Minderheitsvoten hat sich eine wirtschaftspolitisch nachfrageorientierte Ausrichtung abgezeichnet, was möglicherweise mit der Rolle als Vertreter Ostdeutschlands zusammenhängt, die in den Minderheitsvoten zum Ausdruck kommt. So befürwortete das Institut im Frühjahr 1996 angesichts des erhöhten Finanzbedarfs beim ostdeutschen Aufholprozess eine weniger restriktive Fiskalpolitik. Alle Minderheitsvoten des IWH bis 2006 erfolgten gemeinsam mit dem DIW. Im Konsortium mit dem gewerkschaftsnahen IMK wurden von 2007 bis 2010 auch weiterhin wirtschaftspolitisch nachfrageorientierte Minderheitsvoten abgegeben. So brachte das Konsortium im Frühjahr 2008, Frühjahr 2009 und Herbst 2009 jeweils zum Ausdruck, dass es die Ablehnung eines allgemeinen Mindestlohnes durch die anderen Institute nicht teilt.

Auch für das HWWA lässt sich aus Sicht der Medienberichterstattung keine klare wirtschaftspolitische Ausrichtung feststellen. Die abgegebenen Minderheitsvoten lassen darauf schließen, dass es wirtschaftspolitisch angebotsorientierte Positionen vertreten hat. Im Gutachten am Jahresende 1955 forderte es gemeinsam mit dem IfW angesichts bedeutender Haushaltsüberschüsse mehr Investitionen und niedrigere Steuern. Im Herbstgutachten 2003 trat das HWWA gemeinsam mit dem ifo und dem IfW gegen die Defizitfinanzierung von Konjunkturmaßnahmen ein.

Einige Ökonomen kommentierten ebenfalls die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Ausrichtungen der Institute. Döpke (2000) beispielsweise bescheinigt dem Kieler IfW monetaristische Positionen und dem DIW keynesianische/nachfrageorientierte Positionen. Langfeldt und Trapp (1988, S. 430) beschreiben, dass das »DIW keynesianische/nachfrageorientierte Positionen vertritt. Das ifo Institut kombinierte keynesianische Analysen mit Umfragen zur Geschäftserwartung und Investitionen, während Essen, Hamburg und Kiel alle eine neoklassische Position vertreten.«

Das DIW war also über einen großen Zeitraum hinweg das einzige wirtschaftspolitisch nachfrageorientierte Institut unter den Teilnehmern der Gemeinschaftsdiagnose. Auch nachdem das IWH zum Gutachterkreis gestoßen war, blieben die beiden Institute gegenüber den wirtschaftspolitisch eher angebotsorientierten Instituten in der Minderheit. Im Zeitraum zwischen 2007 und 2010 war das Konsortium aus IWH und IMK als einziges unter den Gutachtern wirtschaftspolitisch nachfrageorientiert positioniert. Aufgrund der Minderheitsposition des DIW und des IWH im Kreise der anderen Wirtschaftsforschungsinstitute ist zu erwarten, dass das DIW und das IWH ihre abweichenden Meinungen auch in der Gemeinschaftsdiagnose kenntlich gemacht haben.

Daten und deskriptive Analyse

Für die Zusammenstellung unseres Datensatzes haben wir die Gutachten der Gemeinschaftsdiagnosen von 1950 bis 2014 analysiert und die von jedem teilnehmenden Institut abgegebenen Minderheitsvoten zusammengetragen. Der Datensatz umfasst insgesamt 129 Gutachten. Teilweise wurden Minderheitsvoten gemeinsam von zwei Instituten abgegeben, in diesen Fällen wurde für jedes der am Votum beteiligten Institute ein Votum codiert. »Split-Voten« (eine Hälfte der Institute ist anderer Meinung als die andere Hälfte) wurden nicht als Minderheitsvoten interpretiert.

Ferner haben wir unterschieden, ob sich das entsprechende Minderheitsvotum im Haupttext oder in der Fußnote befand. Damit ist die Relevanz eines Votums ersichtlich, und es wird deutlich, ob es sich bei dem Votum um grundsätzliche Fragen handelt oder eher nachgeordnete Themen (vgl. Nierhaus 2002). Verweise per Fußnote auf ein Minderheitsvotum im Haupttext wurden nicht als eigenes Votum gezählt (dies kam etwa im Herbstgutachten 2011 im Zusammenhang mit der Rolle der EZB und der EFSF mehrfach vor). Für Gutachten ab der zweiten Jahreshälfte 2007, bei denen jeweils ein größeres Institut mit einem kleineren im Konsortium auftrat, wurden die Minderheitsvoten jeweils dem größeren Partner zugeordnet. Da keiner der Kooperationspartner vor 2007 an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligt war und es keine Kooperationen zwischen zwei großen Instituten gab, ist dieses Vorgehen konsistent. Dennoch stellt das Jahr 2007 eine Zäsur dar, die in der ökonometrischen Analyse berücksichtigt wurde.

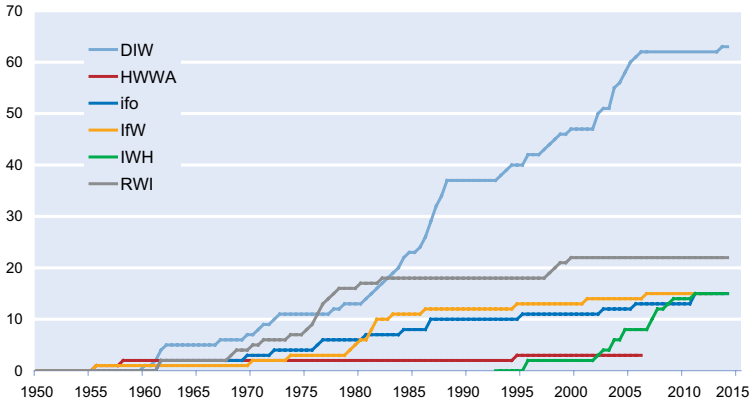
Tabelle 1 zeigt, dass das DIW die meisten Minderheitsvoten abgegeben hat; durchschnittlich sind es 0,54 Voten pro Gutachten, an denen das DIW mitgewirkt hat. Es folgt das IWH mit durchschnittlich 0,34 Minderheitsvoten pro Gutachten. Die restlichen Institute (RWI, ifo, IfW und HWWA) folgen mit erheblichem Abstand. Die wirtschaftspolitisch keynesianisch/nachfrageorientiert ausgerichteten Institute haben sich in ihrer Neigung, Minderheitsvoten abzugeben, deutlich von den wirtschaftspolitisch eher angebotsorientiert ausgerichteten Instituten unterschieden.

Tab. 1
Anzahl der Minderheitsvoten nach Instituten

Institut	Teilnahmen	Anzahl der Minderheitsvoten	Minderheitsvoten pro Teilnahme
DIW	117 (1950/1–2007/1, 2013/1–2014/2)	63	0,54
HWWA	108 (1952/2–2006/2)	3	0,03
ifo	129 (1950/1–2014/2)	15	0,12
IfW	126 (1950/1–2013/1)	15	0,12
IWH	44 (1993/1–2014/2)	15	0,34
RWI	129 (1950/1–2014/2)	22	0,17

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 1
Kumulierte Anzahl von Minderheitsvoten



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abbildung 1 veranschaulicht die Abgabe von Minderheitsvoten im Zeitverlauf. Dargestellt ist für jedes Jahr die Anzahl an Minderheitsvoten, die bis dahin erfolgt waren. Das DIW hat bis 2007 die meisten Voten abgegeben, die anderen Institute liegen deutlich dahinter. Außerdem zeigt sich, dass insbesondere vor 1970 sowie zur Zeit der deutschen Wiedervereinigung wenige oder keine Minderheitsvoten abgegeben wurden.

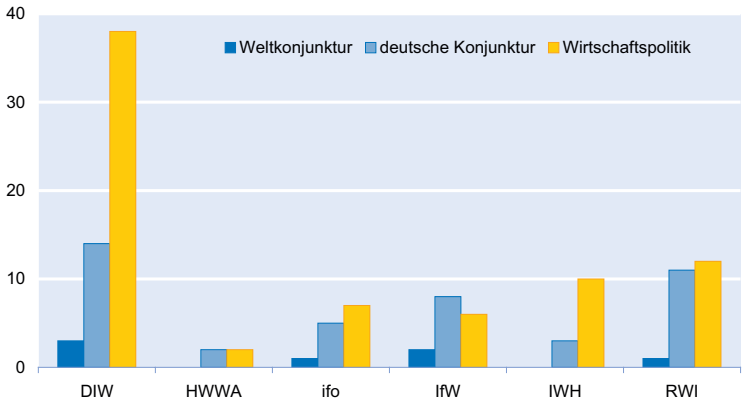
Anhand von Abbildung 1 lassen sich auch die Zeiträume identifizieren, in denen einzelne Institute besonders viele Minderheitsvoten abgegeben haben. Dazu gehört insbesondere der Zeitraum zwischen 1981 und 1988 beim DIW, der in die Präsidentschaft Hans-Jürgen Krupps am Berliner Institut (1979–1988) fällt und in dem in den Minderheitsvoten verschiedene wirtschaftspolitische Themen angesprochen wurden. Dies deutet auf Unterschiede der wirtschaftspolitischen Orientierung zwischen dem seinerzeit nachfrageorientiert ausgerichteten DIW und dem angebotsorientiert ausgerichteten IfW unter Herbert Giersch hin. Außerdem hat das DIW ab 2002 vermehrt Minderheitsvoten abgegeben, vielfach eine expansivere Fiskalpolitik fordernd. Auch das IWH gab in der Zeit seit 2002 viele Voten ab, insbesondere zur Thematik allgemeiner Mindestlöhne sowie ebenfalls zu Gunsten einer expansiveren Fiskalpolitik. Beim IfW erfolgten insbesondere in der kurzen Zeit von 1979 bis 1983 viele Minderheitsvoten, die sich mit den Auswirkungen der damaligen restriktiven Geldpolitik befassen. Beim Abstimmungsverhalten des RWI sticht der Zeitraum zwischen 1975 und 1978 hervor, in dem viele Minderheitsvoten erfolgten, die die Problematik zu hoher Lohnabschlüsse thematisieren.

Die mit Abstand meisten Minderheitsvoten erfolgten in dem Teil, in dem wirtschaftspolitische Aspekte behandelt wurden (vgl. Abb. 2). Der Prognoseteil der Gutachten war hingegen deutlich weniger umstritten (vgl. Nierhaus 2002). Nur das IfW hat mehr Minderheitsvoten im Prognoseteil als im wirtschaftspolitischen Teil abgegeben.

Bei genauerer Betrachtung des Abschnitts Wirtschaftspolitik zeigt sich außerdem, dass beim DIW und IWH finanzpolitische Themen am häufigsten Gegenstand von Minderheitsvoten gewesen sind (vgl. Abb. 3). Beim HWWA, ifo, IfW und RWI kam dagegen Geldpolitik häufiger vor als Finanzpolitik. Lohn-, tarif- oder arbeitsmarktpolitisch motivierte Minderheitsvoten waren beim DIW, beim IWH und beim RWI relativ häufig, bei den anderen Instituten war deren Bedeutung geringer.

Wir haben geprüft, ob die Minderheitsvoten im wirtschaftspolitischen Teil nachfrageorientiert sind. Ein Minderheitsvotum ist nachfrageorientiert, wenn ein größerer Einfluss des

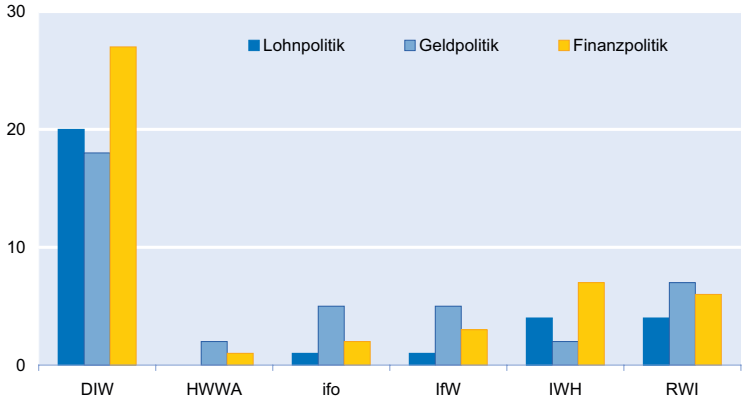
Abb. 2
Anzahl der Minderheitsvoten nach Instituten und Abschnitten der Gemeinschaftsdiagnose



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 3

Anzahl der Minderheitsvoten zur Wirtschaftspolitik nach Instituten und Politikfeldern



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Staates, höhere Löhne oder niedrigere Zinsen und mehr fiskalische Anreize gefordert werden. Abbildung 4 zeigt, dass das DIW und das IWH den größten Teil der nachfrageorientierten Minderheitsvoten abgegeben haben.

Ökonometrische Analyse

Das Ergebnis der deskriptiven Analyse haben wir tiefgehender anhand eines ökonometrischen Modells untersucht. Beispielsweise könnten konjunkturelle Einflüsse die Abgabe von Minderheitsvoten beeinflusst haben, die wir in der deskriptiven Analyse nicht berücksichtigen konnten. Geschätzt haben wir ein Poisson-Zähldatenmodell, in dem die Anzahl der Minderheitsvoten, die ein Institut *i* beim Gutachten zum Zeitpunkt *t* abgegeben hat, auf Dummy-Variablen für die beteiligten Institute (RWI als Referenzinstitut) und makroökonomische Kontrollvariablen (Rezession, Inflation, Arbeitslosenquote, Regierungsideologie) regressiert wurden.

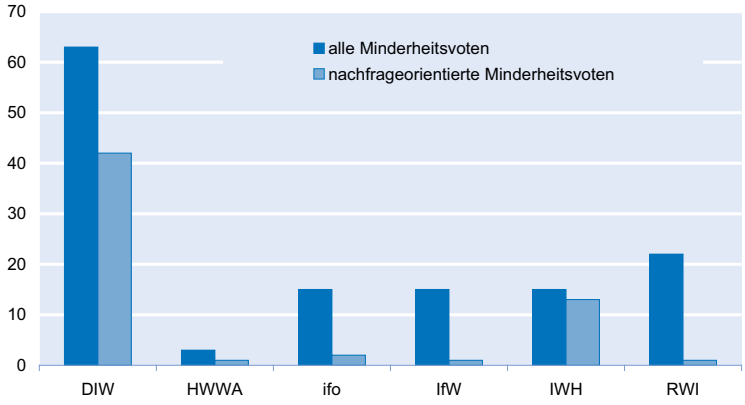
Tabelle 2 zeigt die Regressionsergebnisse als Inzidenzverhältnisse. Die Ergebnisse zeigen, dass das DIW und das IWH (in einigen Spezifikationen) mehr und das HWWA weniger Minderheitsvoten als das RWI (Referenzinstitut) abgegeben haben. Die jeweiligen Inzidenzverhältnisse für das DIW und das HWWA sind immer auf dem 1%-Niveau signifikant. Beim IWH ist das Inzidenzverhältnis nur in fünf Spezifikationen auf dem 10%-Niveau signifikant. Die aufgeführten Inzidenzverhältnisse lassen sich quantitativ interpretieren. Das Inzidenzverhältnis gibt jeweils an, um welchen Faktor sich die Rate der Abgabe von Minderheitsvoten zwischen der betrachteten Kategorie und der Referenzkategorie unterscheidet. Die Ergebnisse zeigen, dass beispielsweise die Rate der Abgabe von Minderheitsvoten des DIW in Spalte (6) 306% der Rate der Abgabe von Minderheitsvoten des RWI entspricht. Das ifo Institut gab je Gutachten 68% der Minderheitsvoten des RWI ab und das IfW 69% der Minderheitsvoten des RWI. Das IWH gab je Gutachten 206% und das HWWA 15% der Minderheitsvoten des RWI ab. Diese Schätzergebnisse stehen im Einklang mit den Ergebnissen der deskriptiven Analyse.

Die Analyse der Kontrollvariablen zeigt, dass bei höherer Inflation tendenziell weniger Minderheitsvoten abgegeben wurden, das entsprechende Inzidenzverhältnis ist in den Spalten (6) und (7) auf dem 10%- und 5%-Niveau signifikant. Es ist denkbar, dass das nachfrageorientierte DIW für eher höhere Inflationsraten plädiert: Die Phillips-Kurve beschreibt den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation. Arbeiter, die nachfrageorientierten Politiken wohlgesinnt sind, profitieren von niedriger Arbeitslosigkeit und sorgen sich weniger um hohe Inflation als vermögende Unternehmer, die marktorientierte Politiken präferieren. Als Konsequenz gab das DIW weniger Minderheitsvoten ab, wenn die Inflation hoch war. Die Inzidenzverhältnisse der Rezessionsvariable, der Arbeitslosenquote, und der BIP-Wachstumsrate sind nicht statistisch signifikant.[3] In den Spalten (4), (5) und (8) ist die Variable zur parteipolitischen Zusammensetzung der Bundesregierung zum 1%-Niveau statistisch signifikant. Unter rechten Regierungen wurden in der Gemeinschaftsdiagnose weniger Minderheitsvoten abgegeben. Zuletzt zeigt sich, dass die Neigung, Minderheitsvoten abzugeben, im Zeitverlauf einer umgekehrten U-Kurve folgt. Linearer und quadrierter Zeittrend sind in Spalte (8) signifikant und lassen auf ein Maximum im Frühjahr 1987 schließen.

[3] Der Konjunkturzyklus kann Prognosefehler beeinflussen (vgl. Dovern und Jannsen 2015).

Abb. 4

Anzahl der nachfrageorientierten Minderheitsvoten nach Instituten



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Tab. 2
Regressionsergebnisse als Inzidenzverhältnisse (Referenzinstitut: RWI)
Poisson-Modell mit robusten Standardfehlern (Huber-White-Sandwich-Standardfehler). Abhängige Variable: Anzahl von Minderheitsvoten pro Institut und Bericht.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
DIW	3,157***	3,150***	3,175***	3,110***	3,125***	3,057***	3,086***	3,044***
	(4,34)	(4,32)	(4,34)	(4,38)	(4,37)	(4,36)	(4,37)	(4,34)
HWWA	0,163***	0,162***	0,165***	0,158***	0,160***	0,150***	0,151***	0,149***
	(– 2,96)	(– 2,97)	(– 2,93)	(– 2,99)	(– 2,96)	(– 3,01)	(– 2,99)	(– 3,06)
ifo	0,682	0,682	0,682	0,682	0,682	0,682	0,682	0,682
	(– 1,04)	(– 1,04)	(– 1,03)	(– 1,05)	(– 1,05)	(– 1,05)	(– 1,05)	(– 1,06)
IfW	0,698	0,697	0,698	0,697	0,697	0,690	0,690	0,691
	(– 1,01)	(– 1,02)	(– 1,00)	(– 1,04)	(– 1,03)	(– 1,07)	(– 1,07)	(– 1,07)
IWH	1,999*	2,042*	1,775	1,935*	1,678	2,058*	2,027*	1,814
	(1,86)	(1,92)	(1,56)	(1,81)	(1,42)	(1,92)	(1,90)	(1,62)
Rezession		1,013	1,017	0,860	0,827	0,807		0,849
		(0,05)	(0,06)	(– 0,56)	(– 0,71)	(– 0,80)		(– 0,61)
Inflationsrate		1,027			1,011	0,904*	0,886**	0,904
		(0,65)			(0,26)	(– 1,66)	(– 1,97)	(– 1,57)
Arbeitslosenquote			1,036		1,043	1,046	1,033	0,995
			(1,41)		(1,64)	(0,71)	(0,52)	(– 0,13)
Rechte Bundesregierung				0,500***	0,498***	0,638	0,686	0,552***
				(– 3,28)	(–3,42)	(– 1,56)	(– 1,34)	(– 2,84)
BIP-Wachstumsrate							0,965	
							(– 0,94)	
1950er						0,348	0,448	
						(– 1,23)	(– 0,87)	
1960er						2,194	2,191	
						(1,00)	(1,00)	
1970er						3,625*	3,975*	
						(1,80)	(1,88)	
1980er						4,774**	4,846**	
						(2,40)	(2,41)	
1990er						1,485	1,545	
						(0,58)	(0,64)	
2000er						2,051	2,114	
						(1,04)	(1,11)	
Linearer Zeittrend								1,062***
								(3,70)
Quadratischer Zeittrend								1,000***
								(– 3,38)
Beobachtungen	653	653	653	653	653	653	653	653
Bestimmtheitsmaß (Pseudo-R2)	0,116	0,116	0,119	0,134	0,138	0,189	0,189	0,162

z-Statistiken in Klammern. * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Das Zähldatenmodell haben wir auch separat für jedes Institut geschätzt und geprüft, ob Kontrollvariablen, wie die Wirtschaftslage oder die parteipolitische Zusammensetzung der Bundesregierung, das Verhalten der jeweiligen Institute beeinflusst haben. Ebenfalls kontrolliert haben wir mit Hilfe einer Dummy-Variable für den Zeitraum ab dem Herbstgutachten 2007 (zeitlich begrenzte Ausschreibung und Bildung von Konsortien). Das HWWA konnte in dieser Analyse aufgrund der geringen Anzahl abgegebener Voten nicht berücksichtigt werden. Angesichts der teilweise niedrigen Beobachtungszahlen haben wir mit Hilfe des linearen und quadrierten Zeittrends für zeitspezifische Effekte kontrolliert (analog zu Spalte (8) in der Standardspezifikation). Spalte (1) in Tabelle 3 zeigt, dass das DIW in Phasen hoher Inflation einen geringeren Anreiz zur Abgabe von Minderheitsvoten gehabt zu haben scheint. Das Inzidenzverhältnis der Inflationsrate ist auf dem 1%-Niveau signifikant und lässt sich numerisch interpretieren: Wenn die Inflationsrate um einen Prozentpunkt stieg, dann gab das DIW 18% weniger Minderheitsvoten ab. Ebenso sank die Anzahl abgegebener Voten des RWI bei höherer Inflationsrate. Das IWH gab mehr Minderheitsvoten bei hoher Arbeitslosenrate ab. Das IfW und das RWI gaben weniger Minderheitsvoten bei rechten Regierungen ab. Das Inzidenzverhältnis ist beim IfW auf dem 10%-Niveau und beim RWI auf dem 1%-Niveau signifikant. Das IfW und das RWI haben seit Herbst 2007 keine Minderheitsvoten abgegeben (die Inzidenzverhältnisse sanken um 100%). Die Inzidenzverhältnisse sind auf dem 1%-Niveau statistisch signifikant. Die Abgabe von Minderheitsvoten des IWH erhöhte sich um den Faktor 35 in der Zeit seit Herbst 2007. Das Inzidenzverhältnis ist auf dem 1%-Niveau statistisch signifikant. Eine Erklärung für diesen Befund könnte die Kooperation des IWH mit dem IMK im Zeitraum Herbst 2007 bis Frühjahr 2010 sein. Es steht zu vermuten, dass die in diesem Zeitraum erfolgten Minderheitsvoten eher

Tab. 3
Regressionsergebnisse, getrennt nach Instituten, als Inzidenzverhältnisse
Poisson-Modell mit robusten Standardfehlern (Huber-White/Sandwich-Standardfehler). Abhängige Variable: Anzahl von Minderheitsvoten pro Institut und Bericht.

	DIW	ifo	IfW	IWH	RWI
Inflationsrate	0,823**	0,883	1,259	1,286	0,752***
	(– 2,37)	(– 0,60)	(1,33)	(0,86)	(– 2,58)
Arbeitslosenquote	1,019	0,848	1,185	1,906**	1,011
	(0,25)	(– 1,29)	(0,94)	(1,98)	(0,09)
Rechte Bundesregierung	0,744	0,952	0,331*	0,423	0,110***
	(– 0,94)	(– 0,08)	(– 1,77)	(– 0,97)	(– 2,78)
Rezession	0,863	0,688	0,667	1,601	0,713
	(– 0,39)	(– 0,35)	(– 0,48)	(0,90)	(– 0,58)
Linearer Zeittrend	1,081***	1,072	1,072	2,160	1,109***
	(3,31)	(1,21)	(1,19)	(1,02)	(2,71)
Quadratischer Zeittrend	1,000**	1,000	0,999	0,996	0,999***
	(– 2,38)	(– 0,72)	(– 1,05)	(– 1,07)	(– 2,58)
Ausschreibungszeitraum	0,898	0,985	0,000***	34,64***	0,000***
	(– 0,08)	(– 0,01)	(– 5,63)	(3,44)	(– 7,75)
Beobachtungen	117	129	126	44	129
Bestimmtheitsmaß (Pseudo-R2)	0,131	0,0366	0,156	0,206	0,235

z-Statistiken in Klammern. * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

dem IMK zuzuordnen sind. Die Schlussfolgerung aus der Basisspezifikation (vgl. Tab. 3), dass das IWH signifikant weniger Minderheitsvoten als das RWI abgegeben hat, wurde demnach wesentlich durch die Beteiligung des gewerkschaftsnahen IMK beeinflusst. Die Effekte der Inflationsrate, der BIP-Wachstumsrate sowie der parteipolitischen Zusammensetzung der Bundesregierung stehen mit den Schätzergebnissen in der Standardspezifikation im Einklang.

Fazit

Das DIW hat mit Abstand die meisten Minderheitsvoten bei der Gemeinschaftsdiagnose abgegeben. Abweichende Meinungen des DIW sind vor allem im wirtschaftspolitischen Teil der Gutachten zur Gemeinschaftsdiagnose kenntlich gemacht worden und zielten auf einen größeren Einfluss des Staates in der Ökonomie ab. Insofern stehen unsere Ergebnisse im Einklang mit dem in der öffentlichen Debatte oft verbreiteten Duktus, dass das DIW lange Zeit wirtschaftspolitisch keynesianische/nachfrageorientierte Positionen vertreten und sich somit von den anderen Instituten unterschieden hat. Auch das IWH hat gemessen an seiner kurzen Beteiligungszeit an der Gemeinschaftsdiagnose viele Minderheitsvoten abgegeben, die hauptsächlich wirtschaftspolitisch keynesianische/nachfrageorientierte Positionen enthielten. Diese Minderheitsvoten spiegeln zu einem großen Teil die Kooperation des IWH mit dem gewerkschaftsnahen IMK von 2007 bis 2010 wider. Im Gegensatz dazu waren die wirtschaftspolitischen Positionen des HWWA, ifo, IfW und RWI recht homogen.

Über einige Jahrzehnte konnten die deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute mit unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Ausrichtungen in Verbindung gebracht werden. Diese Polarisierung lässt sich durch das Wahlverhalten bei Minderheitsvoten aufzeigen. Der Höhepunkt der Auseinandersetzung zwischen den nachfrage- und angebotsorientierten Instituten lag in den 1980er Jahren. Seitdem scheint sich die Positionierung der jeweiligen Institute in der öffentlichen Debatte gefestigt zu haben. Die Abgabe von Minderheitsvoten hat im Laufe der letzten Jahre abgenommen. Die wirtschaftspolitische Polarisierung der Institute scheint sich im Laufe der letzten Jahre abgeschwächt zu haben. Zwar reklamieren die Institute für sich, keine wirtschaftspolitische Ausrichtung zu vertreten, doch ist nicht auszuschließen, dass das Verhalten bezüglich der Minderheitsvoten seit 2007 für die Vergabe des Prognoseauftrags durch das Wirtschaftsministerium eine Rolle spielt.

Politische Entscheidungsträger erkennen, wenn Empfehlungen in der Politikberatung von ideologischen Überzeugungen getrieben werden, und können entsprechend reagieren (vgl. Kuang, Weber und Dana 2007). Auch falls die Polarisierung der Institute zurückgehen sollte: Wenn Wirtschaftsforschungsinstitute ideologische Positionen repräsentieren, wissen Politiker, Auftraggeber von Gutachten und Wähler, wie sie die wirtschaftspolitischen Vorschläge zu bewerten haben.

Literatur

Antholz, B. (2005), *Zur Treffsicherheit von Wachstumsprognosen: prognostizierte und tatsächliche Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts Deutschlands 1950–2004,* EHA-Verlag, Münster.

Austin, D.A. und N.T. Wilcox (2007), »Believing in Economic Theories: Sex, Lies, Evidence, Trust, and Ideology«, *Economic Inquiry* 45, 502–518.

De Benedictis, L. und M. Di Maio (2011), »Economists' View about the Economy: Evidence from a Survey of Italian Economists«, *Rivista Italiana degli Economisti* 16, 11–59.

De Benedictis, L. und M. Di Maio (2015), »Schools of Thought and Economists' Opinions on Economic Policy«, *Eastern Economic Journal,* im Erscheinen.

Die Welt (2008), »2009 droht Bundesrepublik schlimmste Rezession«, 10. Dezember.

Die Zeit (1980), »Zur Prognose verdammt«, 31. Oktober.

Die Zeit (1984), »Gewinner ohne Mumm«, 17. Februar.

Die Zeit (1988), »Bonner Kulisse«, 30. Dezember.

Die Zeit (1998), »Schröders Regierungsprogramm bricht mit Tabus der Partei«, 5. März.

Di Maio, M. (2013), »Are Mainstream and Heterodox Economists Different? An Empirical Analysis«, *American Journal of Economics and Sociology* 72, 1315–1348.

Döpke, J. (2000), »Haben Konjunkturprognosen einen politischen Bias?« *Schmollers Jahrbuch* 120, 587–620.

Dovern, J. und N. Jannsen (2015), »Systematic Errors in Growth Expectations over the Business Cycle«, Kiel Working Papers 1989.

Eichel, H. (2000), »Wissenschaftliche Politikberatung – das Spannungsfeld zwischen Erkenntnis und Entscheidung«, in Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (Hrsg.), *Referate zum Empfang anläßlich der 100. Gemeinschaftsdiagnose der deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute,* Hamburg, 13–19.

Frisell, L. (2005), »Consulting Experts with Vested Interests: The Power of Benchmarking«, *Economics of Governance* 6, 113–123.

Fritsche, U. und U. Heilemann (2010), »Too Many Cooks? The German Joint Diagnosis and Its Production«, DEP Discussion Paper, Hamburg.

Handelsblatt (2012), »Deutschland hat einen schwierigen Part«, 10. August.

Handelsblatt (2013) »Das Kieler Debakel«, 28. Mai.

Hillman, A.L. (1998), »Political Economy and Political Correctness«, *Public Choice* 96, 219–239.

Jones, P.R. und J.G. Cullis (1993), »Public Choice and Public Policy: The Vulnerability of Economic Advice to the Interpretation of Politicians«, *Public Choice* 75, 63–77.

Kirchgässner, G. (2014), »On the Process of Scientific Policy Advice – With Special Reference to Economic Policy«, CESifo Working Paper 5144, München.

Kuang, X., R.A. Weber und J. Dana (2007), »How Effective is Advice from Interested Parties? An Experimental Test Using a Pure Coordination Game«, *Journal of Economic Behavior and Organization* 62, 591–604.

Langfeld, E. und P. Trapp (1988), »Experiences in Macroeconomic Forecasting in the Federal Republic of Germany 1976–1987«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 205, 427–442.

McGann, J.G. (2005), *Think Tanks and Policy Advice in the US,* Foreign Policy Research Institute, München.

Ngo, H.Q., N. Potrafke, M. Riem und C. Schinke (2015), »Ideology and Dissent among Economists: The Joint Economic Forecast of German Economic Research Institutes«, *Eastern Economic Journal,* im Erscheinen.

Nierhaus, W. (2002), »Die Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute«, *ifo Schnelldienst* 55(8), 40–42.

Potrafke, N. (2013), »Minority Positions in the German Council of Economic Experts: A Political Economic Analysis«, *European Journal of Political Economy* 31, 180–187.

Prychitko, D.L. (Hrsg.) (1998), *Why Economists Disagree: An Introduction to the Alternative Schools of Thought,* State University of New York Press, Albany.

Spiegel Online (2001), »DIW attackiert Ifo-Institut: ›CSU-Nähe und fragwürdige Methoden‹«, 25. April.