

Editorial

Unabhängige Wirtschaftsforschung in einer pluralistischen Demokratie

Langjähriges Bestehen einer Institution im öffentlichen Bereich ist heute nicht mehr gleich bedeutend mit höherer Legitimität ihrer Existenz. Wenn im öffentlichen Sektor seit gut zehn Jahren durch Techniken wie *„zero base budgeting“*, *„new public management“*, Zukauf von Leistungen, Ausgliederung und Privatisierung versucht wird, die Kosten von Institutionen und Systemen zu begrenzen und ein Finanzierungsgleichgewicht aufrechtzuerhalten, so führt das unvermeidlicherweise zu einer Infragestellung von Tätigkeitsinhalten und Organisationsformen bestehender Einrichtungen, seltener schon der Einrichtungen selbst.

Sichtbar wird dieser Wandel am Beispiel des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Wifo), welches kürzlich sein 75-jähriges Bestehen feiern konnte. Bereits zwei Mal – Anfang der neunziger Jahre und jetzt wieder – wurden bzw. werden Leistungsinhalte und Organisationsformen des Wifo und der anderen österreichischen Wirtschaftsforschungseinrichtungen mit öffentlicher Grundfinanzierung, Institut für Höhere Studien (IHS) und Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW) einer ‚Evaluierung‘ und Überprüfung unterzogen, und es werden daraus unterschiedliche Schlüsse für die Organisationsstrukturen gezogen. Einen wichtigen Aspekt, wenngleich meist nicht direkt angesprochen, bei der gegenwärtigen Diskussion bilden Ansprüche auf politische Einflussnahme in der österreichischen empirischen Wirtschaftsforschung. Im Folgenden werden zunächst die sachlichen Aspekte diskutiert. Auf die politischen Implikationen wird im zweiten Teil des Editorials eingegangen.

Wie viele Institute ?

In Frage gestellt wurde im letzten Jahr die Anzahl der in Österreich Wirtschaftsforschung betreibenden Institute, verbunden mit der Forderung nach Zusammenlegung und Reduzierung der Kapazitäten. Ein etwas genauerer Blick auf die österreichischen Einrichtungen zeigt, dass die ‚drei Institute‘, welche für ein kleines Land angeblich zu viel sind, in Wirklichkeit höchstens eineinhalb sind, wenn man die auf Österreich bezogene empirische Forschung im Auge hat. In dieser Beziehung hat Österreich mit dem Wifo ein vollständig dieser Aufgabe gewidmetes Institut, das im

internationalen Vergleich eine mittlere Größe aufweist. Das IHS ist eigentlich in der Hauptsache eine Institution der post-universitären Bildung, die gleichzeitig selektiv und in begrenztem Umfang empirische Wirtschaftsforschung betreibt und wie das Wifo vierteljährlich makroökonomische Prognosen für Österreich erstellt – in diesem Ausmaß ist eine gewisse Konkurrenz für das Wifo zweifellos erwünscht. Das WIIW wiederum ist ein auf die Transformationsländer orientiertes Spezialinstitut. Das große internationale Interesse für seine Publikationen und Veranstaltungen und die beachtliche internationale Reputation sind genügend Beweis für die Qualität der Leistungen des WIIW und auch dafür, dass Wien als Standort für ein solches Institut große Vorteile bot und immer noch bietet. Weder Zusammenlegung noch Reduktion der bestehenden Kapazitäten können daher überzeugend argumentiert werden.

Gleichermaßen problematisch und unplausibel ist der Vorschlag, ein einziges Institut als ausschließlich staatsfinanzierte Einrichtung zu führen und alle anderen Einrichtungen auf private Auftragsfinanzierung zu verweisen. Damit wäre es nicht bloß mit der Unabhängigkeit der empirischen Wirtschaftsforschung in Österreich vorbei – wohl das unausgesprochene Ziel dieses Vorschlags (dazu im nächsten Abschnitt) –, auch gäbe es für ein den derzeitigen Einrichtungen vergleichbares Institut ohne öffentliche Basisfinanzierung keine tragfähige Basis von der Nachfrageseite her. Dies zeigt sich am Beispiel des WIIW, welches sich in den letzten Jahren zu etwa 50% durch private Aufträge finanzierte – diese kamen zum Grossteil aus dem Ausland. Vor allem gibt es in Österreich nicht genügend Hauptsitze großer, international operierender Konzerne, die umfassendere volkswirtschaftliche Analysen für ihre strategischen Entscheidungen in Auftrag geben. Der Hinweis auf die zahlreichen Dependancen internationaler Unternehmensberatungsfirmen, welche sich in Österreich niedergelassen haben, ist in diesem Zusammenhang keine Widerlegung, sondern eine Bestätigung des Arguments. Denn wo sich die Unternehmensberatungsfirmen auf volkswirtschaftliches Terrain begeben, beweisen sie immer nur ihre Inkompetenz. Das seltsame Gebräu aus Managerspeak und neoliberalen Phrasen mag für die Erstellung von Länderranglisten und ähnliche Spielereien eine Grundlage bilden, nicht aber für wissenschaftlich ernst zu nehmende empirische Analysen in einem makro- oder auch nur meso-ökonomischen Kontext.

Die Unabhängigkeit der empirischen Wirtschaftsforschung

Auch wenn der Hinweis auf langjährige Praxis und Erfahrung als Argument heute spürbar weniger Überzeugungskraft für sich in Anspruch nehmen kann, ist es lehrreich nachzulesen, was sich die Institutsgründer zur Frage der Unabhängigkeit gedacht haben. Friedrich A. Hayek, 1927 bis 1931 der erste Leiter des damals ‚Konjunkturforschungsinstitut‘ genannten Wifo, nannte in seiner Ansprache beim Symposium zum 50-jährigen Bestehen des Wifo die Form der Organisation, „das Institut in der damals neuen Konstruktion eines Vereines aufzubauen, bei dem der Bund, die öffentlichen Stellen und die Vertretungskörper der Wirtschaft die Mitglieder darstellten“, als jene „Idee, die wahrscheinlich für den Erfolg des Instituts das größte Verdienst für sich in Anspruch nehmen kann ... Diese Form war gewählt worden, weil schon (Ludwig) Mises (der Initiator der Institutsgründung; Anm.d.Verf.) erkannt hatte, dass ein Institut im Rahmen einer der bestehenden Stellen oder als völlig unabhängige Behörde wahrscheinlich solchem politischen Druck ausgesetzt sein würde oder zumindest ihm nicht das Vertrauen geschenkt würde, das ein derartiges Institut bedarf“.¹

An diesem Organisationskonzept wurde bei der Neukonstituierung des Wifo als selbständiges Institut 1945 konsequent festgehalten.

Als hauptsächlicher Träger des Vereins ‚Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung‘ fungieren der Bund, die Sozialpartner und die Nationalbank, welche auch zusammen den überwiegenden Teil der Grundfinanzierung des Instituts bereitstellten. Die Beiträge zur Grundfinanzierung werden nicht für beauftragte Studien und Gutachten geleistet, sondern für die im allgemeinen öffentlichen Interesse laufend durchgeführten Wirtschaftsbeobachtungen und -analysen, deren Ergebnisse als ‚öffentliches Gut‘ über die Publikationen allgemein zugänglich sind. Die Grundfinanzierung macht derzeit etwa zwei Drittel der Einnahmen des Instituts aus. Die ‚Unabhängigkeit‘ eines Forschungsinstituts besteht darin, dass das Institut seine Aussagen und Befunde über wirtschaftliche Sachverhalte in eigener Verantwortung erstellen kann. Da wirtschaftspolitische Sachfragen oft auch Gegenstand von interessenpolitischen oder parteipolitischen Konflikten und Kontroversen sind, stehen die Aussagen der Wirtschaftsforschung unvermeidlicherweise im Spannungsfeld dieser Auseinandersetzung. Bewahrung einer möglichst objektiven Rolle des Instituts setzt vor allem voraus, dass die Vertreter der Finanziere im Vorstand sich einer Einflussnahme auf die Ergebnisse der Forschungstätigkeit enthalten und die Eigenständigkeit des Instituts auch dann akzeptieren, wenn bestimmte Aussagen den eigenen Positionen wider-

sprechen und dadurch bestimmte politische oder Interessenstandpunkte konterkariert werden.

Der Vorstand des Vereins Wifo war und ist mit Bedacht so zusammengesetzt, dass ein gewisses Gleichgewicht zwischen Vertretern des Bundes, der Interessenvertretungen und der Nationalbank hergestellt ist, um so unterschiedliche Interessen gegenseitig zu neutralisieren. Dass der Bund nicht im Präsidium des Wifo vertreten ist, sondern dieses von Vertretern der Sozialpartner bzw. der Wissenschaft gestellt wird, ist als symbolischer Ausdruck des Anerkennens der Unabhängigkeit des Wifo durch seinen größten Finanzier keineswegs ohne Belang. Wer mit Aussagen des Wifo nicht einverstanden ist, sich darüber ärgert, kann das Wifo dafür kritisieren, er droht aber nicht mit der Einstellung der Finanzierung – diese Verhaltensregel war bis vor kurzem die Garantie für die Unabhängigkeit.

Die Bundesregierung, welche Österreich seit zwei Jahren ‚neu regiert‘, hat diese Balance in Frage gestellt. Nach sachlich unbegründeter, aber dafür umso heftigerer Kritik an nicht genügend regierungskonformen Aussagen und Stellungnahmen des Wifo bzw. seiner Mitarbeiter kamen die erwähnten Forderungen nach Straffung, Konzentration und nach Eingriffen in die Organisationsstruktur.

Die kürzlich von den Professoren Silvio Borner (Univ. Basel), Gerhard Clemenz (Univ. Wien) und Wolfgang Franz (Univ. Konstanz) durchgeführte Evaluierung der drei öffentlich finanzierten Wirtschaftsforschungsinstitute hat der Arbeit des Wifo (ebenso wie der anderen Institute) inhaltlich ein sehr gutes Zeugnis ausgestellt und zweifellos nicht den Vorwand für die von der Regierung beabsichtigten Eingriffe in die Unabhängigkeit geliefert.

Es bleibt zu hoffen, dass die Diskussion unter den Trägern über mögliche Änderungen bei der Finanzierung, die weniger stark kurzfristig verfügbaren Kürzungen unterliegen sollte, und bei der Organisationsstruktur mit der Einsetzung einer Arbeitsgruppe wieder in sachliche Bahnen einlenkt und auf Drohungen verzichtet wird. Vor allem die Sozialpartner werden in den nächsten Monaten die Aufgabe haben, die Unabhängigkeit des Wifo als wichtigste Institution der empirischen Wirtschaftsforschung in Österreich zu verteidigen. Dies ist nicht nur für die internationale Reputation des Instituts von Bedeutung, sondern auch als ein Indikator der politischen Kultur Österreichs.

‚Österreichische Schule‘ und empirische Wirtschaftsforschung

Neu in der gegenwärtigen Diskussion über die Wirtschaftsforschungsinstitute ist auch, dass der Finanzminister dem Wifo einen Ratschlag für seine theoretische Orientierung erteilt hat. Das Wifo, so Finanzminister Grassner, solle sich verstärkt an den

Lehren der Österreichischen Schule der Nationalökonomie orientieren. Die Frage ist zunächst, wie diese Parole ‚zurück zu den Wurzeln‘ überhaupt zu verstehen ist.

Es ist geradezu eine Ironie der Theoriegeschichte der Nationalökonomie, dass Friedrich A. Hayek seinen Aufstieg zu einem der führenden ökonomischen Theoretiker des 20. Jahrhunderts in einem Metier begann, dem er später ausdrücklich starke Skepsis entgegengebracht hat, in der empirischen Wirtschaftsforschung. Die bedeutendsten theoretischen Lehren der jüngeren Österreichischen Schule, die dezentrale Verfügbarkeit von Wissen bzw. die Unmöglichkeit, dieses Wissen zentral verfügbar zu machen, und die Bedeutung des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren, haben ohne Zweifel starke Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik, besonders in der ordnungspolitischen Dimension. Als Ansätze und Denkmodelle für empirische Untersuchungen sind diese Lehren allerdings ungeeignet, und dies hat Hayek auch zu seiner tendenziellen Geringschätzung der Empirie veranlasst. Der Rat, sich in der empirischen Wirtschaftsforschung stärker an der Österreichischen Schule zu orientieren, geht daher in dieser Hinsicht ins Leere.

Er war wohl auch anders gemeint. Die neoliberale Strömung in der Wirtschaftspolitik hat eine ihrer Wurzeln in der Österreichischen Schule der Nationalökonomie, wobei diese Beziehung allerdings als höchst komplex und teilweise auch problematisch zu sehen ist. Zwischen Hayek und Milton Friedman z.B. bestehen beträchtliche Differenzen auf theoretischer Ebene. In Österreich selbst hat die Österreichische Schule seit den sechziger Jahren keine expliziten Repräsentanten mehr gehabt. Die Amerikanisierung dieser Richtung könnte nicht sinnfälliger zum Ausdruck kommen als in dem Umstand, dass man heute eigentlich aktuell nur von ‚*Austrian economics*‘ sprechen kann. Als wirtschaftspolitische Richtung sind die *Austrian economics* durch Sektierertum charakterisiert, dessen Vorschläge meist ins Kuriositätenkabinett gehören, aber nicht in die praktische Wirtschaftspolitik.

Was die theoretischen Hauptkenntnisse der Österreichischen Schule der zwanziger und dreißiger Jahre tatsächlich für Konsequenzen haben, ist keineswegs notwendigerweise mit den von Mises und Hayek selbst entwickelten wirtschaftspolitischen Doktrinen identisch. Oskar Morgenstern, Hayeks Nachfolger als Leiter des Konjunkturforschungsinstituts von 1931 bis zum Anschluss, folgte Mises und Hayek nicht in dem Versuch, die reine Marktwirtschaftslehre als eine wissenschaftlich erwiesene optimale Wirtschaftspolitik zu postulieren. Wenn die Wirtschaft nicht als voll determiniertes Gleichgewichtssystem zu begreifen ist, sondern als ein interdependentes System mit vielen Freiheitsgraden, lässt sich ein strikter Anti-Interventionismus in der Wirt-

schaftspolitik nicht ohne zusätzliche, auf faktische empirische Sachverhalte abstellende Argumente begründen. Morgenstern zog daraus die Konsequenz, dass aus der Theorie für die Wirtschaftspolitik kaum mehr als gewisse einfache ‚Faustregeln‘² gewonnen werden können.

Bemerkenswert ist, dass Nobelpreisträger Joseph Stiglitz in seiner Festrede zum 75-jährigen Bestehen des Wifo auf die intellektuelle Verwandtschaft des von ihm vertretenen Ansatzes einer Ökonomie der unvollkommenen Information mit der Hayek'schen Sichtweise ausdrücklich hinwies. Bei aller grundlegenden Verschiedenheit seines theoretischen Ansatzes von der Neoklassik kommt Hayek im wirtschaftspolitischen Bereich zu weitgehend ähnlichen Empfehlungen. Wo Hayek für Markt und wirtschaftspolitische Abstinenz plädiert, weil wir viel zu wenig Wissen über die Zusammenhänge haben, leitet Stiglitz aus der offenkundigen Gegebenheit von Informationsasymmetrien, Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen und anderen Marktunvollkommenheiten die theoretische Möglichkeit und Sinnhaftigkeit von Interventionen ab, freilich ohne dass sich diese schon aus der allgemeinen Begründung zwingend ergeben. Ob ein interventionistischer Eingriff sinnvoll ist oder nicht, kann jeweils nur pragmatisch entschieden werden.

An dieser Stelle kommt wiederum die Empirie ins Spiel. Ohne den Fortschritt auf diesem Gebiet zu überschätzen, kann die Empirie aufgrund besserer statistischer Daten und auch besserer Erkenntnisse über kausale Zusammenhänge zur Klärung mancher praktischer Fragen interventionistischer Politik heute mehr beitragen als in der Blütezeit der jüngeren Österreichischen Schule, als diese noch in Österreich beheimatet war. Forschungsstrategisch gilt hier unverändert, was Hans Seidel als damaliger Leiter des Wifo bei der Feier von dessen 50-jährigem Bestand 1977 sagte: „Die empirische Wirtschaftsforschung ... soll sich nicht bestimmten Lehrmeinungen verschreiben, sondern gegenüber konkurrierenden oder alternativen Theorien aufgeschlossen sein. Sie läuft sonst Gefahr, jene Fakten zu vernachlässigen, die nicht zu einer vorgefassten Meinung passen.“³ Das Wifo heute noch überwiegend mit der Österreichischen Schule zu identifizieren, würde nicht nur an der praktischen Realität der empirischen Forschung völlig vorbeigehen, sondern auch die Tatsache übersehen, daß das Wifo nach 1945 auch die Heimstätte kreativer und international renommierter Theoretiker wie Josef Steindl und Kurt Rothschild gewesen ist, die in anderen wirtschaftswissenschaftlichen Traditionszusammenhängen stehen.

Die praktische Wirtschaftspolitik hat den legitimen Anspruch an die empirische Wirtschaftsforschung, dass diese ‚relevante Fragen‘ untersucht, also nicht die Tuchfühlung mit der Realität verliert

und in eine Pseudoempirie abdriftet. Sie sollte sich aber weiterhin davon enthalten, in die Unabhängigkeit und Freiheit der Forschung selbst durch direkte Weisung oder durch Schwingen der Finanzierungseule einzugreifen. Unabhängige Forschung ist als Element einer pluralistischen Demokratie heute für die öffentliche Meinungsbildung fast schon in ähnlicher Weise wichtig wie die konstitutionelle Gerichtsbarkeit für Politik und Verwaltung.

Anmerkungen

¹ 50 Jahre Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (Wien 1977) 13ff.

² Morgenstern, Oskar, Die Grenzen der Wirtschaftspolitik (Wien 1934) 53.

³ 50 Jahre Wifo (1977) 44.