

Stefan Kooths

Starke Stimmen mit Chorgeist

Wirtschaftspolitische Beratung im Rahmen der Gemeinschaftsdiagnose

In der Gemeinschaftsdiagnose kommen zweimal im Jahr die führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute zusammen, um ein gemeinsames Urteil über die Konjunktur, die potenziellen Wachstumsperspektiven und entsprechende Politikempfehlungen zu erstellen. Diese weltweit einmalige Übung führt die einzelnen Prognosen zusammen, ohne die wissenschaftliche Unabhängigkeit der beteiligten Institute zu beeinträchtigen. Während der Hauptzweck darin besteht, den politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit ein besseres Verständnis der wirtschaftlichen Dynamik zu vermitteln, dient die Gemeinschaftsdiagnose auch als interaktiver Peer-Review-Prozess zwischen den Mitgliedern.

In der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (GD) finden sich die führenden deutschen Konjunkturforschungsinstitute im Auftrag der Bundesregierung seit 1950 zusammen, um im Frühjahr und Herbst (bis 1965: Sommer und Winter) jeden Jahres ein gemeinsames Gutachten zur konjunkturellen Entwicklung und den einschlägigen Themen der Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik zu erarbeiten.¹ Die GD zählt damit zu den ältesten ökonomischen Beratungsgremien der Bundesrepublik und steuert im Frühjahr 2025 bereits auf das 150. Gutachten zu. Die Zusammensetzung der beteiligten Institute hat sich im Laufe der Jahre zwar hin und wieder geändert, es liegt aber in der Natur der Sache, dass der mögliche Teilnehmerkreis eher eng umrissen ist. Denn Voraussetzung für eine Bewerbung sind – neben wissenschaftlicher Unabhängigkeit – eigenstän-

dige regelmäßige Hausprognosen, die eine entsprechend leistungsfähige Konjunkturabteilung in den beteiligten Instituten voraussetzen. Mit dem DIW Berlin, dem IfW Kiel, dem ifo München und dem RWI Essen waren vier der fünf Gründungsinstitute bislang – mitunter in Kooperation mit auswärtigen Instituten – nahezu durchgängig dabei. Seit der Wiedervereinigung gehört auch das IWH in Halle zum regelmäßigen Kreis der GD-Institute.

Kam die erste GD noch mit vier Schreibmaschinenseiten aus (Arbeitskreis „Konjunkturbeobachtung“ der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, 1950), so beläuft sich der Umfang heute auf um die 90 eng bedruckte Seiten mit ausführlichem Abbildungs- und Tabellenwerk. Anders als in den frühen Jahren wird nicht nur die konjunkturelle Lage diagnostiziert, sondern auch die weitere Entwicklung prognostiziert. Den Hauptteil bildet dabei die Kurzfristprognose mit einem Horizont von bis zu zweieinhalb Jahren, wobei seit jeher die weltwirtschaftliche Entwicklung den Rahmen bildet, in den das deutsche Konjunkturbild eingepasst wird. Angesichts der engen Verflechtung der deutschen Wirtschaft mit der übrigen Welt – insbesondere mit dem Euroraum – bildet das Kapitel zur Lage und Prognose der Weltwirtschaft den Auftakt in der Struktur der heutigen Gutachten. Den größten Raum nimmt mit dem zweiten Kapitel traditionell die Diagnose und Kurzfristprognose für die deutsche Konjunktur ein, gefolgt von einer mittelfristigen Projektion, bei der die Analyse und Projektion des Produktionspotenzials im Mittelpunkt steht. Analysen zur Wirtschaftspolitik nebst einschlägiger Empfehlungen füllen das vierte Kapitel, das gemäß den Ausschreibungsbedingungen optional ist, bislang aber nie gefehlt hat. Schließlich beleuchten die Gutachten jeweils ein Schwer-

1 Zu den Anfängen vgl. Schlesinger (2000, 21-27). Die ersten fünf Jahrzehnte beleuchten Schmahl (2000, 29-34) und ausführlicher Döhrn und Filusch (2016). Einen umfassenden Einblick in die heutige Arbeitsweise bietet Holtemöller (2023, 33-39).

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Stefan Kooths ist Direktor des Forschungszentrums Konjunktur und Wachstum am Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW).

punkttHEMA, in dem in Absprache mit dem Auftraggeber entweder methodische Ansätze erläutert oder spezielle aktuelle Fragestellungen vertieft werden.

In der GD begeben sich bis zu 60 Wissenschaftler für zwei Wochen reihum bei einem der teilnehmenden Institute in Klausur, um „die Analyse und Prognose im Dialog und im Wettstreit mit verschiedenen theoretischen und methodischen Ansätzen bestmöglich zu fundieren“, wie es in der Leistungsbeschreibung heißt. Die erste Woche findet weiterhin in Präsenz statt, die zweite wird neuerdings über Videokonferenzen geführt. Früher dauerten diese Klausurtagungen sogar drei Wochen, wobei neben Unmengen an Kaffee auch der Zigarettenkonsum beträchtlich war. In manchen Nachtsitzungen soll man vor lauter Qualm die eigene Hand vor Augen nicht mehr gesehen haben. Diese Zeiten sind zum Glück vorbei, heute rauchen nur noch die Köpfe. Die Kommunikation mit der Außenwelt beschränkt sich in der Klausurphase auf das Einholen von Informationen; Zwischenergebnisse werden nur mit dem Auftraggeber ausgetauscht, nicht aber mit der Öffentlichkeit. Mit Blick auf institutseigene Einschätzungen zum Konjunkturverlauf herrscht um die Kernzeit der GD eine insgesamt sechswöchige Funkstille, die das Gewicht der gemeinsam zu erarbeitenden Sicht stärkt.

Den Ausgangspunkt im Arbeitsprozess der GD bilden die verschiedenen Hausprognosen, das Endprodukt ist aber immer ein eigenständiges Werk. Größere Diskrepanzen zwischen den Einschätzungen der Institute verweisen dabei automatisch auf die neuralgischen Punkte, die einer vertieften Diskussion bedürfen. Auch führt der zeitliche Versatz dazu, dass in die GD weitere Daten und Ereignisse einfließen können, die zum Zeitpunkt der Hausprognosen noch nicht vorlagen. Was oftmals übersehen wird: Konjunkturprognosen bestehen nicht nur aus lauter Zahlen, sondern umfassen immer auch eine Story, die diese Zahlen interpretiert und – etwa mit Blick auf ihre Belastbarkeit – einordnet. Aus vielerlei Gründen bestehen die Gemeinschaftsgutachten daher nicht einfach aus den Mittelwerten der vorangegangenen Hausprognosen.

Kennzeichnend für das in dieser Form weltweit einmalige Format der Politikberatung ist ein produktives Spannungsverhältnis aus Wettbewerb und Kooperation seitens der beteiligten Institute. Wenn diese sich in ihrer Konjunktüreinschätzung (oder ihren wirtschaftspolitischen Ratschlägen) unterscheiden, gibt es dafür Gründe. Diese jeweils klar herauszuarbeiten, setzt alle Teilnehmer unter Begründungsdruck. Wer keine überzeugende Evidenz für die eigene Position beibringen kann, wird sie im finalen Gutachten nicht wiederfinden. Jeder Prognose liegen zudem immer auch Annahmen zugrunde, über deren Belastbarkeit sich die jeweiligen Prognostiker selbst mehr

oder weniger sicher sind. Je unsicherer sich bestimmte Aspekte darstellen, desto eher werden die eigenen Positionen geräumt. Die GD ähnelt damit einem diskursiv geführten interaktiven Peer-Review-Verfahren, wobei sich die Beteiligten gegenseitig auf die Finger schauen – nicht nur im Sinne von Kontrolle, sondern auch, um von der Fingerfertigkeit anderer zu lernen. So bewirken die GD-Tagungen automatisch einen wechselseitigen Wissensaustausch, der wiederum die zukünftigen Institutsprognosen befruchtet. Zudem schweißen das gemeinsame Ziel und der unverrückbare Abgabetermin den Teilnehmerkreis zusammen. Die Arbeitsatmosphäre ist dabei ausgesprochen kollegial, heute noch mehr als früher. In der langen Tradition der Zusammenarbeit hat sich ein GD-Spirit entwickelt, auch weil die im Verbund erarbeiteten Ergebnisse gemeinsam gegenüber dem Auftraggeber und der Öffentlichkeit vertreten werden. Gerade weil die Institute unterschiedlich aufgestellt sind, verleiht ihre gemeinsame Sicht auf Konjunktur, Wachstum und Wirtschaftspolitik den Gutachten in der öffentlichen Wahrnehmung ein besonderes Gewicht.

Trotzdem kann es vorkommen, dass sich die Beteiligten nicht einigen können und sie deshalb über ein „agreeing to disagree“ nicht hinauskommen. Für diesen Fall sieht die GD das Format des Minderheitsvotums vor. Ein solches kann jedoch nicht von der Minderheit allein geschrieben werden. Auch ein Minderheitsvotum wird im Kreis aller Institute redigiert, und zwar mit Blick darauf, ob tatsächlich nur das drin steht, worin sich die Institute uneins sind. Aussagen, die unstrittig sind, überleben die Lesungen nicht. Auf diese Weise werden die Voten so geschärft, dass die Leser den Grund der Uneinigkeit klar erkennen können. In gewisser Weise sind somit auch die Minderheitsvoten eine Gemeinschaftsleistung. Ein Ausscheren aus der Mehrheitsposition ist legitim, denn niemand soll durch die Teilnahme an der GD zu Aussagen gedrängt werden, die er nicht mittragen kann. Die Hürden dafür sind aber bewusst sehr hoch. Sie stellen sicher, dass die (seltenen) Minderheitsvoten produktiv zur Erkenntnis beitragen und sich niemand auf Kosten der Mehrheit profilieren kann. Auf diese Weise wird das Kernanliegen der GD gewahrt – die Verständigung auf eine möglichst einheitliche Beurteilung.

Prognostisch leistet die GD einen wichtigen Beitrag für die Balance zwischen dem Spektrum der Institute und einer wissenschaftlich gestützten Mainstream-Sicht auf den Konjunkturverlauf. Nicht nur profitiert die GD-Prognose massiv von der eigenständigen Konjunkturforschung in den beteiligten Instituten, auch für die Adressaten ergeben sich aus diesem Zusammenspiel wertvolle Informationen. Denn so werden sie sowohl über das Prognoseband als auch über die geeinte Prognose informiert. Weil

in jede professionelle Konjunkturprognose neben modellgestützten Ergebnissen in erheblichem Umfang Expertenwissen einfließt, ist das von den Institutsprognosen aufgespannte Spektrum wesentlich gehaltvoller als bloße Fan-Charts, die die Unsicherheitsbänder rein ökonomischer Verfahren wiedergeben. Zugleich entfaltet die unter den Instituten geeinte Prognose gegenüber der Wirtschaftspolitik eine größere Verbindlichkeit, ohne die wissenschaftliche Unabhängigkeit der Institute anzutasten. Denn ohne GD müsste sich die Wirtschaftspolitik selbst einen Reim auf das Prognosespektrum machen und gewönne dadurch größeren diskretionären Spielraum in ihren eigenen Projektionen, die wiederum die Grundlage für die Steuerschätzung, die Budgetplanung und den Einsatz des stabilisierungspolitischen Instrumentariums bilden. Die Arbeitsweise der GD schiebt somit politisch gefärbten Prognosen einen wirksamen Riegel vor.

Viel Kooperation, kaum Konfrontation – das zeichnet die Abläufe in der GD in den zurückliegenden Ausnahmejahren besonders aus. Diese waren mit der Pandemie und der Erdgaskrise von erheblichen gesamtwirtschaftlichen Schocks geprägt, die die Konjunkturforschung vor ganz neue Herausforderungen stellten. Als Reaktion darauf haben die GD-Institute ihre Kompetenzen gebündelt, um das diagnostische und prognostische Instrumentarium rasch an drastisch geänderte Umstände anzupassen. So wurde in der Pandemie das Prognoseverfahren im Frühjahr 2020 komplett umgestellt. Typischerweise startet die kurzfristige Makroanalyse bei den größeren Verwendungsgregaten und bricht diese dann top-down verfeinernd in kleinere Einheiten und auf die Entstehungsseite herunter, um dann unter Berücksichtigung der Verteilungsseite in mehreren Iterationen das Konjunkturbild rundzurechnen. In Zeiten von Lockdowns und anderer Infektionsschutzmaßnahmen hing die wirtschaftliche Aktivität hingegen maßgeblich von der spezifischen Betroffenheit einzelner Wirtschaftsbereiche ab, sodass im Frühjahr 2020 die Prognose den Ausgangspunkt maßgeblich bei einem entstehungsseitigen Bottom-up-Ansatz nahm, der sich – auch dank neu hinzugezogener Echtzeitindikatoren – als überaus treffsicher herausstellte.

Auch die nach dem russischen Überfall auf die Ukraine eingetretene Erdgaskrise erforderte erhebliche methodische Innovationen. So schoss der Preis für Erdgas, der jahrelang nahezu unbeweglich war, in kürzester Zeit in die Höhe, in der Folge gerieten an den Börsen auch die Strompreise außer Rand und Band. Für die Prognose der Verbraucherpreise waren ökonomische Verfahren angesichts dieser zuvor nie gesehenen Muster wenig hilfreich, Überlegungen zu Vertragslaufzeiten und Kostenkalkulationen der Versorger hingegen umso mehr. Wichtiger noch: Mit den drastisch gedrosselten Erdgas-

lieferungen aus Russland stand die Verfügbarkeit dieses bislang ohne nennenswerte Störungen bezogenen Rohstoffs plötzlich infrage. Die Antwort darauf war das gemeinschaftlich entwickelte stochastische Simulationsmodell, mit dem sich die Wahrscheinlichkeit für eine Gas-mangellage abschätzen ließ. Zugleich wurden in der GD Modelle entwickelt, die mögliche Produktionsausfälle bei Gasrationierungen mit konjunkturellen Fortpflanzungseffekten kombinierten.

Die Beratungsleistung der GD und der sie tragenden Institute geht weit über das Erstellen von Gutachten hinaus. So tauschen sich die Institute im Vorfeld der Klausurtagungen intensiv mit den einschlägigen Bundesministerien, der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Zentralbank aus, denen sie jeweils umfangreiche Fragenkataloge als Grundlage für gemeinsame Vorbereitungssitzungen vorlegen. Jeweils im Herbst erweitert sich dieser Kreis um den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und das Statistische Bundesamt. Die Ergebnisse der Gutachten werden nicht nur dem Auftraggeber gegenüber ausführlich erläutert und in ergänzenden Materialien dokumentiert, sondern sie werden in der Bundespressekonferenz auch der breiten Öffentlichkeit vorgestellt. Stellen sich den wirtschaftspolitischen Akteuren zwischen den Gutachten infolge von schockartigen Großereignissen akute Fragen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, sind die GD-Institute typischerweise gefragte Ratgeber. Darüber hinaus stellt die GD einen Vertreter im Unabhängigen Beirat des Stabilitätsrats, der als unabhängiges Expertengremium den Stabilitätsrat dabei unterstützt, die Einhaltung der im Haushaltsgrundsätzegesetz festgelegten Obergrenze des gesamstaatlichen strukturellen Finanzierungsdefizits zu überwachen (§ 8 Stabilitätsratgesetz). Darüber hinaus prüft die GD als unabhängige Einrichtung regelmäßig die Projektionen der Bundesregierung auf Plausibilität (§2, Abs. 2, Vorausschätzungsverordnung). In beiden Fällen wirkt die GD an Aufgaben mit, die im Zuge der Fiskalüberwachung auf EU-Ebene vereinbart wurden.

Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen der GD orientieren sich an stabilitäts- und wachstumspolitischen Erfordernissen. Die politische Popularität einzelner Ratschläge ist dabei ausdrücklich kein Kriterium. Andernfalls wäre für Außenstehende nicht erkennbar, ob einzelne Maßnahmen ökonomisch geboten bzw. verfehlt erscheinen (wofür die Institute kompetent sind) oder lediglich aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit aufgeworfen bzw. verworfen werden (wofür die Institute nicht kompetent sind). Gleichwohl fügen sich die wirtschaftspolitischen Empfehlungen der GD immer in die bestehenden Institutionen ein und stellen keine Ratschläge aus dem akademischen Elfenbeinturm dar.

Dies können die beteiligten Institute insbesondere deshalb leisten, weil sie in den relevanten Themenfeldern ausgewiesene Experten in ihren Reihen haben, die das institutionelle Gefüge der deutschen und europäischen Wirtschaftspolitik überblicken. Unabhängig davon gilt, dass Wissenschaft Politik nicht ersetzen kann (Kooths, 2022). Die GD beurteilt politische Maßnahmen aus einer gesamtwirtschaftlichen Warte mit Blick auf Stabilitäts- und Wachstumseffekte. Diese können – insbesondere kurzfristig – mit anderen Politikzielen konfliktieren. Für die dann notwendige Abwägung gibt es keine wissenschaftliche Disziplin, daher bleiben Wissenschaft und Politik getrennte Sphären. Wissenschaftliche Politikberatung ist umso wirksamer, je klarer sie sich dieses Unterschieds bewusst bleibt. Dies ist zugleich die Voraussetzung für die wissenschaftliche Unabhängigkeit, wie sie in der GD seit über 70 Jahren gelebt wird.

Literatur

- Arbeitskreis „Konjunkturbeobachtung“ der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (1950), *Die Lage der westdeutschen Wirtschaft und der Weltwirtschaft um die Jahresmitte 1950*, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/lfw_Unit/Business_Cycles_and_Growth/Text/gd1950.pdf. (2. Januar 2024).
- Döhrn, R. und B. Filusch (2016), Die Gemeinschaftsdiagnose: Ursprung und Entwicklung, Probleme und Ergebnisse, *RWI Materialien*, 107.
- Holtemöller, O. (2023), Die Gemeinschaftsdiagnose – Wirtschaftspolitischer Hintergrund, Methoden und Prognosegüte, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 52(9), 33-39.
- Kooths, S. (2022), Anmassung von Macht: Wissenschaft als Politikersatz, in O. Kessler und P. Ruch (Hrsg.) (2022), *Wissenschaft und Politik - Zuverlässige oder unheilige Allianz?*, Edition Liberales Institut, 175-188.
- Schlesinger, S. (2000), Von den Anfängen ... Erinnerungen eines Zeitzeugen, *Referate zum Empfang anlässlich der 100. Gemeinschaftsdiagnose*, Sonderveröffentlichung des Hamburgischen Weltwirtschafts-Archiv HWWA, 21-27.
- Schmahl, H.-J. (2000), Gemeinschaftsdiagnose – ein Instrument der Politikberatung, *Referate zum Empfang anlässlich der 100. Gemeinschaftsdiagnose*, Sonderveröffentlichung des Hamburgischen Weltwirtschafts-Archiv HWWA, 29-34.

Title: *A Quintet of Strong Voices – Policy Advice by Germany's Joint Economic Forecast*

Abstract: *Twice a year, the Joint Economic Forecast (JEF, „Gemeinschaftsdiagnose“) brings together Germany's leading economic research institutes to prepare a consensus view on the business cycle, potential growth perspectives and appropriate policy recommendations. This globally unique exercise, dating back to 1950, fruitfully amalgamates individual forecasts without hampering the scientific independence of the participating institutes. While the primary purpose is to give policymakers and the general public a better understanding of economic dynamics, the JEF also serves as an ongoing interactive peer-review-process among its members. Joining forces within the JEF has proven particularly useful in times of dramatic macro shocks, when quick and reliable policy advice is urgently needed.*