

Neben den laufenden Berichten zum Wirtschaftsgeschehen und Untersuchungen zu selbst gewählten Themen erstellt das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung Studien für öffentliche und private Auftraggeber zu wichtigen wirtschaftspolitischen Fragen. Ein Teil dieser Arbeiten wird vom WIFO publiziert und steht Interessenten gegen einen Druckkostenbeitrag zur Verfügung. Um den Inhalt dieser Bände einem größeren Leserkreis zugänglich zu machen, bringen die WIFO-Monatsberichte unter der Rubrik „Aus WIFO-Studien“ jeweils Auszüge mit den wichtigsten Ergebnissen (Bestellungen dieser Bücher bitte an das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, Frau Holzer, Postfach 91, A-1103 Wien, Tel. 78 26 01/282, Fax 78 93 86, oder an den Buchhandel)

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen

Hans Seidel

Im Gustav Fischer Verlag

Wien—Stuttgart, 1993

ISBN 3-901069-23-2

144 Seiten, S 600,—

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (im folgenden Beirat genannt) wurde am 7. Oktober 1963 als dritter Unterausschuß der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen gegründet. Seine 30jährige Geschichte spiegelt beispielhaft die Entwicklung wirtschaftspolitischer Beratung unter wechselnden wirtschaftspolitischen Paradigmen und Kräfteverhältnissen.

Als der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen gegründet wurde, stand weltweit die Makrowirtschaftspolitik in hohem Ansehen. Die unerwartet günstige Wirtschaftsentwicklung in den

Der Gründungsauftrag

Industriestaaten nach dem Zweiten Weltkrieg wurde als Ergebnis einer Strategie interpretiert, die wirtschaftspolitische Handeln als die Lösung eines Optimierungskalküls verstand. Gegeben bestimmte gesamtwirtschaftliche Ziele (die „magischen“ Vielecke wie stabile Währung, Vollbeschäftigung, ausgeglichene Zahlungsbilanz und optimales Wirtschaftswachstum), bestimmte Instrumente der Wirtschaftspolitik und bestimmte (als stabil und wissen-

schaftlich erforschbar angenommene) Verhaltensweisen der wirtschaftlichen Akteure: Wie muß die Wirtschaftspolitik ihr Instrumentarium einsetzen, damit die gesteckten gesamtwirtschaftlichen Ziele möglichst gut erreicht werden? Und wenn das verfügbare Instrumentarium nicht ausreichte, war zu fragen: Welche neuen Instrumente und Regeln müssen geschaffen werden, damit die ablaufpolitischen Ziele hinreichend verwirklicht werden können?

Der Gründungsauftrag des Beirats aus dem Jahr 1963 nahm ausdrücklich auf die magischen Vielecke der Wirtschaftspolitik Bezug. Der Beirat „soll Empfehlungen ausarbeiten, die zur Stabilisierung der Kaufkraft, zu einem stetigen Wirtschaftswachstum und zur Vollbeschäftigung beitragen“. Im Gegensatz zum ablaufpolitischen

Auftrag wurde dem Beirat keine ordnungspolitische Leitlinie auf den Weg gegeben. Die damals besonders kontroversielle Frage einer indikativen Planung nach französischem Vorbild wurde in Vorgesprächen ausgeklammert.

Die im Gründungsauftrag verankerte Vision einer rationalen Wirtschaftspolitik erforderte eine weitgehende Quantifizierung sowohl der Ziele als auch der Mittel. Damit entstand ein Bedarf an gesamtwirtschaftlichen Daten (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), an gesamtwirtschaftlichen Analysen (möglichst in Form ökonomischer Untersuchungen) und an gesamtwirtschaftlichen Prognosen (möglichst in Form eines Entscheidungsmodells).

Der Beirat bemühte sich in der Gründerzeit folgerichtig um die Verbesse-

rung der statistischen und analytischen Grundlagen. Er organisierte die Arbeitsgruppe für vorausschauende volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen im WIFO; er setzte sich dafür ein, daß im Statistischen Zentralamt ein mit theoretischer und praktischer Statistik vertrauter Fachmann Präsident wurde; und er berief wiederholt Arbeitsgruppen ein, um Lücken in der Statistik zu schließen.

Beiräte zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gab es damals schon in vielen Industrieländern. Der Deutsche Sachverständigenrat war im gleichen Jahr gegründet worden. Die Beiräte und Geschäftsführer der ersten Stunde sahen daher im Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen einen Versuch, den Nachholbedarf Österreichs an modernen Methoden der wirtschaftspolitischen Entscheidungsfindung zu decken.

In einem Punkt wich allerdings der österreichische Beirat von ausländischen Vorbildern ab. Als Träger der „neuen“ Wirtschaftspolitik galt weltweit der Staat. Demgemäß entstanden wirtschaftspolitische Beratungsinstitutionen anderswo als Ratgeber von Regierungen, Staatspräsidenten und Parlamenten. Im Gegensatz hierzu ist der österreichische Beirat ein Geschöpf der Sozialpartner. Das hat verschiedene Gründe. Damals verfügten nur die großen Verbände (nicht aber die staatliche Verwaltung) über geschulte Ökonomen. Die Spitzen der Sozialpartner schienen technokratischen Vorstellungen gegenüber eher aufgeschlossen zu sein als die politischen Parteien. Vor allem dominierten die Verbände de facto die Wirtschaftspolitik (damals entstand der Begriff „Kammerstaat“).

Die Verbände begnügten sich freilich nicht mit der Patenschaft. Der Beirat unterliegt als Sozialpartnergremium den Konventionen der Sozialpartnerschaft. Seine Mitglieder und Geschäftsführer sind Experten der Interessenverbände und nicht etwa interessenungebundene Wissenschaftler. Das hat Vor- und Nachteile. Als wichtigster Vorteil schien den Beteiligten, daß das, was sachlich richtig ist, mit dem, was politisch machbar ist, in einem Gremium abgeklärt werden konnte. Wenn sich der Beirat auf eine

bestimmte Empfehlung einigt und wenn diese Empfehlung von den Präsidenten der großen Verbände getragen wird, dann hat sie mehr politisches Gewicht als wenn ungebundene Professoren wissenschaftlich begründbare Möglichkeiten der Politik aufzeigen. Dieser Vorzug muß freilich damit erkaufte werden, daß die Beiratsarbeit politischen Schranken unterliegt. Die Themen der Beiratsarbeit und die fertigen Beiratsstudien müssen von den Präsidenten genehmigt werden. Interventionen im Entstehungsstadium einer Studie waren nicht selten. Manche Studien wurden nicht oder nur mit Verspätung zur Veröffentlichung freigegeben.

Im Laufe der Beiratsgeschichte wurde wiederholt vorgeschlagen, verbandsunabhängige Experten als (stimmberichtigte) Beiratsmitglieder aufzunehmen. Diese Ideen wurden jedoch verworfen, weil der sozialpartnerschaftliche Charakter des Beirats erhalten bleiben sollte. Der Beirat zieht jedoch eine Vielzahl von Experten aus den Ministerien, den Verbänden, der Wirtschaft, den Universitäten und den Wirtschaftsforschungsinstituten zur Mitarbeit heran. Ein Großteil der Analysen und Gutachten entstand in Arbeitsgruppen mit einem Universitätsprofessor (oder in Ausnahmefällen: einem renommierten Spitzenmanager aus der Wirtschaft) als Vorsitzendem. Nur wenige der veröffentlichten Gutachten wurden im Beirat selbst oder in einer Arbeitsgruppe mit einem Beiratsgeschäftsführer als Vorsitzendem erstellt. Außerdem wurden zu den Beiratssitzungen selbst ständige externe Experten eingeladen.

Seit seiner Gründung haben einige hundert externe Experten (ohne Mehrfachnennungen) im Beirat mitgearbeitet. Unter ihnen befanden sich neben Persönlichkeiten, die bereits einen Namen hatten, auch viele „Aufsteiger“, die später hohe Ämter in Staat und Wirtschaft bekleideten. Die Kontakte, die im Beirat geknüpft, und die Diskussionen, die dort geführt wurden, trugen zur Kohäsion der österreichischen Eliten bei.

Suche nach einem Beiratskonzept

Den Preisaufrtrieb zu dämpfen und das Wirtschaftswachstum zu stimulie-

ren: das waren die beiden Hauptaufgaben, vor die sich die Makrowirtschaftspolitik der Gründerzeit gestellt sah. Dabei stand die Antiinflationspolitik stellvertretend für die umfassendere Aufgabe der Stabilisierungspolitik, denn von den Zielen der kurzfristigen Wirtschaftspolitik war das der Preisstabilität am meisten verletzt. Zahlungsbilanzprobleme entstanden erst in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, und Vollbeschäftigung bestand bis Anfang der achtziger Jahre. Verteilungsprobleme wurden aus der Beiratsarbeit ausgeklammert, obschon sie naturgemäß unterschwellig Gegenstand des Interessenausgleichs waren.

Der Beirat engagierte sich zunächst mit großem Elan in der kurzfristigen Stabilisierungspolitik. Er begann mit einem Stabilisierungsprogramm, das den als übermäßig erachteten Preisaufrtrieb des Jahres 1964 dämpfen sollte. Als sich die Bundesregierung Zeit ließ und damit in den Augen des Beirats säumig wurde, hakten die Sozialpartner nach. „Über Ersuchen der Bundesregierung“ konkretisierte der Beirat seine Vorschläge im Herbst 1964 in einem zweiten Stabilisierungsprogramm. Es enthielt ein Maßnahmenpaket, das von der Einfuhrliberalisierung bis zur aktivseitigen Kreditkontrolle reichte. Die Stabilisierungsprogramme waren die spekulärsten, aber nicht die einzigen konjunkturpolitischen Akzente, die der Beirat in der Gründungszeit setzte. Der Finanzminister respektierte die konjunkturpolitische Aufgabe des Beirats, indem er ihm den Entwurf des Bundesbudgets 1965 zur Stellungnahme übersandte. Der Beirat begnügte sich — um ein weiteres Beispiel zu nennen — nicht damit, die Konjunkturprognose zu institutionalisieren, sondern begann auch daraus wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen zu ziehen. Er veröffentlichte im September 1966 die kurzfristige Wirtschaftsprognose mit einem wirtschaftspolitischen Kommentar; der September-Termin wurde deshalb gewählt, damit die Beiratsempfehlungen anlässlich der im Herbst fälligen wirtschaftspolitischen Entscheidungen für das kommende Jahr berücksichtigt werden können.

Der Anspruch des Beirats, Ratgeber und Mahner in der kurzfristigen Stabilisierungspolitik zu sein, überforderte

seine politischen Wirkungsmöglichkeiten. Widerstände entstanden zunächst innerhalb der Sozialpartnerschaft. Die Arbeitnehmerverbände fanden, daß der Beirat den innerverbandlichen Meinungsbildungsprozeß zu sehr präjudiziere, und zogen die Zügel an. Es kam zu ermüdenden „drafting sessions“; Formulierungen, die der Beirat verabschiedet hatte, wurden nachträglich umgestoßen; Beiratsarbeiten wurden von den Präsidenten „schulbladiert“. War es in den sechziger Jahren vornehmlich der Mangel an sozialpartnerschaftlichem Konsens, der die Beiratstätigkeit einengte, so entwickelte in den siebziger Jahren die sozialistische Alleinregierung ein zunehmendes Selbstbewußtsein, ökonomische Probleme selbst anzugehen. Als in den siebziger Jahren der Preisauftrieb viel stärker war als zur Zeit des Stabilisierungsabkommens 1964, schwieng der Beirat

Die Abstinenz des Beirats in konjunkturpolitischen Fragen wurde nachträglich gelegentlich als ein Vorteil bezeichnet, weil sich der Beirat aus dem später als „fine tuning“ problematisierten kurzfristigen Interventionismus heraushielt. Aber die Wirtschaftspolitik bestand bis Anfang der achtziger Jahre zum guten Teil aus dem Versuch, die Wirtschaftsentwicklung durch eine „aktivistische“ Wirtschaftspolitik auf einem erstrebenswerten Pfad auszubalancieren. Gerade die turbulenten siebziger Jahre boten reichlich Gelegenheit für wirtschaftspolitische Steuerungsversuche.

Die Lücken in der Beiratsarbeit werden deutlich, wenn man die stättliche Publikationsreihe des Beirats verfolgt: Wer eine Chronik der Wirtschaftsentwicklung mit einer Erörterung der jeweils aktuellen wirtschaftspolitischen Probleme sucht, findet sie eher in den Publikationen des WIFO (Wirtschaftschronik) und der OECD (Evaluierung) als in den Beiratsbrochüren

Der Verzicht, die jeweils als besonders brennend empfundenen Themen systematisch aufzugreifen, war verknüpft mit einem Verlust des Beirats an Zentralität und Rang. Dieser Bedeutungsverlust wurde dem Beirat in den siebziger Jahren von vielen Auto-

ren, von Beiratsmitgliedern ebenso wie von Außenstehenden, bescheinigt. Im Jahr 1973 war das künftige Schicksal des Beirats so ungewiß, daß darauf verzichtet wurde, seinen 10jährigen Bestand zu feiern. In den „Wirtschaftspolitischen Blättern“ wurde im gleichen Jahr die Frage diskutiert: „Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen vor einer Wende?“

Neuer Aufwind

Nachdem sich der Beirat aus der Stabilisierungspolitik (weitgehend) zurückgezogen hatte, blieb ihm vom Zielbündel der Makrowirtschaftspolitik die mittelfristige Aufgabe, ein optimales Wirtschaftswachstum zu fördern. Auch in diesem Bereich mußte der Beirat seine Vorstellungen der ersten Stunde modifizieren. Wachstumspolitik sollte sich nach den ersten Beiratskonzepten auf ein mittelfristiges Wachstumsmodell stützen, das darüber Auskunft gibt, welches Wirtschaftswachstum bei verschiedenen Maßnahmenbündeln erwartet werden kann. Der Beirat hielt die mittelfristige Prognose für so wichtig, daß er 1968 eine eigene Prognosegruppe mit institutsähnlichem Charakter schuf. Sehr bald zeigte sich jedoch, daß damit die Leistungsfähigkeit von Ökonomie und Ökonometrie überschätzt wurde.

Die Wachstumsorientierung der Beiratsarbeit mußte daher neu definiert werden. Das geschah auf doppelte Weise:

Einmal hob der Beirat das Wachstumsziel in den Rang eines allgemeinen Entscheidungskriteriums, das bei allen seinen Überlegungen zu berücksichtigen war. Statt sich in Auseinandersetzungen über die Verteilung des Nationalproduktes zu erschöpfen, sollten sich die Sozialpartner gemeinsam für die Vergrößerung des Nationalproduktes einsetzen. Das schien umso wichtiger, als der Beirat im Wachstumsprozeß erhebliche externe Effekte ortete, sodaß vom Marktgeschehen allein nur suboptimale Ergebnisse zu erwarten waren (Insofern war der Beirat der Wachstumstheorie voraus, die erst in ihren neueren Ausprägungen den kollektiven Charakter von Wissen berücksichtigte.)

Zum anderen verzichtete der Beirat auf eine nur scheingenaue Wachstumskonzeption aus einem Guß, in der die einzelnen Maßnahmen bewertet und daher vergleichbar gemacht werden. Er zog sich pragmatisch auf einen Arbeitsbereich zurück, den man „Beiträge zu einer wachstumsorientierten Strukturpolitik“ nennen könnte. Die Entscheidung für mittelfristige Themen, wobei wirtschaftspolitisch heikle Fragen nur dann behandelt und starke Empfehlungen nur dann ausgesprochen werden, wenn eine gemeinsame Auffassung der Sozialpartner möglich erscheint, stellte sich als substantiell und zugleich flexibel genug heraus, um dem Beirat ein „existenzsicherndes Arbeitsfeld“ zu sichern. Die Tätigkeitsabgrenzung, die sich im Laufe der Zeit herauskristallisierte, vermag auch wechselnden Paradigmen der ökonomischen Theorie und der praktischen Wirtschaftspolitik standzuhalten.

Im Laufe der achtziger Jahre hat sich die Position des Beirats gefestigt. Seine Empfehlungen wurden (mit unerheblichen Ausnahmen) einstimmig gefaßt, und die Kritik verstummte.

Das hat mehrere Gründe. Hier sollen nur zwei Ursachenkomplexe hervorgehoben werden, die exemplarische (über den speziellen Fall des Beirats hinaus) Bedeutung haben: die Verlagerung von der Makro- zur Mikroökonomie und die Entideologisierung wirtschaftspolitischer Leitbilder.

Die Erwartung der Öffentlichkeit, was der Beirat zu bewirken vermochte, und die Ziele, die sich der Beirat selbst stellte, wurden auf ein mit den bestehenden Institutionen verträgliches Maß zurückgeschraubt. Der Beirat gilt heute weder als „Feuerwehr“ noch als „Rechnungshof der Wirtschaftspolitik“. Er ist selbst Teil der Institutionenstruktur der österreichischen Wirtschaftspolitik geworden und akzeptiert Zuständigkeiten. Das schmälert seinen Bekanntheitsgrad. Journalisten tun sich mit manchen (aber beileibe nicht allen) Beiratsstudien schwer, weil sie keine Schlagzeilen in den Massenmedien hergeben. Die Wirtschaftspolitik besteht jedoch nur ausnahmsweise aus spektakulären Aktionen. Mindestens ebenso wichtig sind die Anpassungen der Institutionen der Marktwirt-

schaft und des Wirtschaftsrechts an ständig sich ändernde Umweltbedingungen

Im Aufgabenbereich „Verbesserung der Institutionen der Marktwirtschaft“ verfügen die Beiratsökonominnen über komparative Vorteile. Sie stehen im wirtschaftspolitischen Tagesgeschäft; sie kennen die einschlägigen Gesetze und ihre praktischen Probleme; sie wissen, welche „Lösungsmengen“ unter bestimmten institutionellen und personellen Voraussetzungen verfügbar sind. Diese praktischen Kenntnisse fehlen den Ökonomen der akademischen Welt. Wieweit die moderne Mikroökonomie eine Kompetenzverlagerung zugunsten der Theorie bringen wird, bleibt abzuwarten.

Die sachliche Kompetenz des Beirates in mikroökonomischen Fragen gewinnt dadurch an Gewicht, daß kleine, offene Volkswirtschaften kaum noch Spielraum für eine eigenständige Makrowirtschaftspolitik haben. Sie müssen sich auf Politikbereiche konzentrieren, die sie noch in hohem Maße eigenständig beeinflussen können wie etwa die Gestaltung der Standort-

bedingungen im weiteren Sinne oder die Innovationsförderung.

Die Sozialpartner sind in der Wirtschaftspolitik nicht mehr so dominant wie zur Zeit der Beiratsgründung. In Österreich ebenso wie in anderen Industrieländern verlieren neokorporatistische Arrangements an Boden gegenüber den Meinungsbildungsprozessen der parlamentarischen Demokratie. Der Positionsverlust der Sozialpartner läßt sie näher zusammenrücken und gemeinsame Anliegen formulieren. Sie werden zu einem Anwalt der „wirtschaftlichen Vernunft“ in einer Zeit postmaterieller Werte. Sie können sich dieser Aufgabe umso leichter widmen, als alte Streitfragen an Bedeutung verloren haben. Der Markt wird als ein wichtiges Koordinierungs- und Anreizinstrument akzeptiert, auch wenn er nicht so verabsolutiert wird, wie es die herrschende Neoklassik üblicherweise tut. Das hat den Beirat zu einigen „starken“ Aussagen befähigt, wie zuletzt etwa hinsichtlich der Gestaltung des Pensionssystems angesichts einer zunehmenden Überalterung der Bevölkerung.

Die größere Übereinstimmung der Sozialpartner in Grundsatzfragen erlaubt es, den Beirat stärker als früher zur Sachverhaltsklärung und zur Meinungsbildung in und zwischen den Verbänden einzusetzen. Seit geraumer Zeit nimmt die Zahl der internen Gutachten zu, die nicht veröffentlicht werden. Dem Vernehmen nach werden dabei auch „heiße Eisen“ angegangen. Um die Mehrarbeit zu bewältigen, wurde die Zahl der Beiratsmitglieder von 12 auf 16 aufgestockt.

Seit der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen weniger „wirtschaftspolitische Wahrheiten“ verkündet als Leistungen anbietet, die er kompetent erbringen kann, eignet er sich besser als früher als Gesprächsforum für Experten aus verschiedenen Institutionen. Fachleute aus Verbänden, Ministerien, Banken und Unternehmen haben den Beirat als Plattform schätzen gelernt. Beiratsarbeiten sind besonders dann effizient, wenn in einem „follow-up“ die praktischen Realisierungsmöglichkeiten von Empfehlungen aus Beiratsstudien in einem wirtschaftspolitisch kompetenten Gremium geprüft werden.