

Chaloupek, Günther

Article

Längerfristige Wirtschaftspolitik im Rahmen der Sozialpartnerschaft

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Chaloupek, Günther (1983) : Längerfristige Wirtschaftspolitik im Rahmen der Sozialpartnerschaft, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 9, Iss. 4, pp. 503-514

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332136>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Längerfristige Wirtschaftspolitik im Rahmen der Sozialpartnerschaft*

**Ein kritischer Rückblick aus Anlaß des 20jährigen
Bestehens des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen**

Günther Chaloupek

Längerfristige Wirtschaftspolitik ist von der politischen Seite her betrachtet eher ein Thema für Sonntagsreden, deren Inhalt sich bekanntlich nicht immer mit dem in Übereinstimmung befindet, was der Redner von Montag bis Freitag tut. Es ist allerdings nicht von vornherein ausgemacht, ob der kurz- oder der längerfristige approach den größeren Realitätsgehalt für sich beanspruchen kann. Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, daß die Vernachlässigung längerfristiger Aspekte sich kurzfristig sehr unangenehm bemerkbar machen kann – man denke etwa an die gegenwärtige Situation des Sozialsystems. Besonders in Phasen, in denen grundlegende Entwicklungstendenzen sich ändern, ist es notwendig, langfristige Perspektiven und Konzepte, die explizit, meist aber implizit den von Tag zu Tag zu treffenden Entscheidungen in der Wirtschaftspolitik zugrunde liegen, zu überprüfen und wenn notwendig neu zu formulieren. Die Industriestaaten sind derzeit in einer solchen Übergangsperiode, und sie sind weit davon entfernt, die Anpassungsprobleme bewältigt zu haben. Streng genommen kann heute nicht einmal als sicher angenommen werden, daß sie überhaupt mit den Schwierigkeiten fertig werden.

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen der Paritätischen Kommission, der vor zwanzig Jahren gegründet wurde, hat seine Hauptaufgabe in der Behandlung grundlegender und längerfristiger Fragen der Wirtschaftspolitik. In der Arbeit des Beirats, vor allem in seinen bisher erschienenen 43 Gutachten, spiegeln sich Kontinuität und Wandel in der Wirtschaftsentwicklung Österreichs seit den sechziger Jahren wider. Die zwei Jahrzehnte seit Bestehen des Beirats sind als Zeitraum

* Diesem Artikel liegt der Text eines Vortrages im Arbeitskreis Dr. Benedikt Kautsky am 23. November 1983 zugrunde.

lang genug für eine Erfahrungsbilanz in der langfristigen Wirtschaftspolitik.

Die Einsetzung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen im Oktober 1963 selbst war ein wichtiger Schritt der Anpassung des wirtschaftspolitischen Institutionengefüges an längerfristige Veränderungen in der wirtschaftlichen Entwicklung Österreichs in mehrfacher Hinsicht: Nach der vielfach unerwarteten, ungemein raschen und nachhaltigen Expansion von Produktion und Beschäftigung in den fünfziger Jahren hatte Österreich anfang der sechziger Jahre das Vollbeschäftigungsniveau erreicht und war – wenngleich immer noch in der Position des Nachzüglers – in den Kreis der modernen Industriestaaten eingetreten. Dies bildete die Grundlage eines gefestigten Selbstbewußtseins und eines optimistischen Zukunftsbildes, in dessen Mittelpunkt die Perspektive eines stetigen Wirtschaftswachstums stand. Gleichzeitig sah sich die Wirtschaftspolitik der Aufgabe gegenüber, nach der Ausschöpfung des Arbeitskräftepotentials die Anpassung vom „extensiven“ zum „intensiven“ Wirtschaftswachstum zu vollziehen. Dabei war allerdings aus der Nachkriegs-, d. h. Besatzungszeit überkommene Art der Politik in eine Krise geraten, die schließlich zum Ende der Ära der Großen Koalition (1966) führen sollte. Die alten Formen des politischen Kompromisses wurden in zunehmenden Maße nicht mehr als problemadäquat empfunden. Für die Weichenstellung zu einer mehr technokratischen Politik hin ist die Gründung des Beirates instrumental gewesen.

1. Wachstumspolitik

Wirtschaftswachstum „an sich“ war keine Neuerfindung der fünfziger Jahre. Daß die Produktion pro Kopf seit der industriellen Revolution in jenen Ländern, die industrialisierte sich von Jahrzehnt zu Jahrzehnt steigerte und so eine langsame Erhöhung des allgemeinen Lebensstandards möglich wurde, war schon im 19. Jahrhundert Bestandteil ins allgemeine Bewußtsein eingedrungen. Dennoch gibt es den Begriff des Wirtschaftswachstums als gängige Denkkategorie erst viel später. Bis zur Zwischenkriegszeit wird man ihn in Fachlexika und erst recht in allgemeinen Nachschlagewerken vergeblich suchen. Von *dem* Wirtschaftswachstum spricht man erst in der Nachkriegszeit, und man kann wohl sagen, daß sich die Welt verändert hat, seit man Wachstum als solches erkennt und regelmäßig beobachtet – ähnlich wie auch der Umstand, daß man etwa seit Beginn der siebziger Jahre von *der* Umwelt spricht, die Welt nicht unwesentlich verändert hat, obwohl es die Umwelt natürlich schon immer gegeben hat.

Die neuen, durch den Keynesianismus geformten ökonomischen Denkkategorien waren eine Vorbedingung für jene Auffassung von Wirtschaft und von Wirtschaftspolitik, die sich nach 1945 schrittweise durchsetzte. Nicht nur wurde Wirtschaftswachstum nun zu einem zentralen Begriff öffentlicher Diskussionen, sondern gleichzeitig wurde

die Gesellschaft zum Subjekt eines Prozesses, der damit auch einer Kontrolle und Steuerung unterworfen war. Auch Wirtschaftspolitik hat es zwar immer gegeben, aber sie war doch früher nicht gedacht als Kontrolle des Gesamtprozesses, da dieser als prinzipiell spontan ablaufend verstanden wurde. Seit der Nachkriegszeit muß sich jede an der Regierung befindliche Partei bei Wahlen nicht zuletzt damit legitimieren, wie gut sie die Aufgabe der Kontrolle und Steuerung dieses Gesamtprozesses bewältigt hat.

Damit bekommt auch die Beteiligung von Interessenverbänden an der Wirtschaftspolitik eine neue Qualität, das politische Verhältnis der Verbände zueinander ändert sich. Daß die Unternehmer und ihre Verbände im Rahmen der Wirtschaftspolitik – auch im altliberalem Sinn – eine Rolle spielen, war von Anfang an eine Selbstverständlichkeit weil praktische Notwendigkeit. Für die Arbeitnehmer und ihre Verbände ergab sich ein Ansatzpunkt für gewisse Formen der Einflußnahme in Fragen der Redistribution, in Inflationsperioden u. U. im Rahmen einer Lohn/Preis-Politik. Dem altliberalen Verständnis zufolge war jedoch aus ökonomischer Sicht der Arbeiter *Arbeitskraft*, die nach ihrem Marktwert entlohnt wurde. Politische Ansprüche auf Beschäftigung und angemessenen Lebensstandard waren aus einer solchen Sicht nicht nur nicht legitim, sondern geradezu sachfremd. Andererseits galt nach traditionell marxistischer Auffassung auch, daß derartige Ansprüche in einem kapitalistischen System zu stellen illusionär sei, also die wahre Natur des Systems verkenne. Erst der Übergang zum Sozialismus schaffe die Voraussetzung für eine Kontrolle des wirtschaftlichen Gesamtprozesses, die aber dann wieder eine technische Verwaltungsaufgabe („Verwaltung von Sachen“) sein würde.

Erst im Rahmen einer makroökonomischen Steuerung, wie sie die moderne wirtschaftspolitische Denkweise vorsieht, erhält die Lohnarbeit ihre Rolle bei der Steuerung des Gesamtprozesses, werden politische Ansprüche an eine adäquate performance der Wirtschaft legitim. Über Maßnahmen zur Verbesserung dieser performance wird dann auf der Ebene ihrer *Zweckmäßigkeit* diskutiert, nicht mehr darüber, ob sie überhaupt legitim sind.

Die fallweise Anerkennung der Gewerkschaften als Teilnehmer im Rahmen von grundlegenden gesamtwirtschaftlichen Entscheidungen war früher auf Notstandssituationen beschränkt geblieben. Der kurzen Phase des „Gleichgewichts der Klassenkräfte“ nach dem Ersten Weltkrieg folgte eine „Rückkehr zur Normalität“, in deren Verlauf die Gewerkschaften wirtschaftspolitisch wieder ausgeschaltet wurden. Die Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg unterscheidet sich von der Zwischenkriegszeit nicht zuletzt dadurch, daß eine ähnliche Zurückdrängung diesmal nicht erfolgte. Der politische Kompromiß der beiden großen Lager 1945 wurde langsam in einen sachlichen Kompromiß über die Wirtschaftspolitik transformiert.

Die Verständigung der ehemals feindlichen Kräfte bezog sich zunächst auf die unmittelbaren Aufgaben des Wiederaufbaus der Wirtschaft. Bezüglich des „danach“ gab es sicher auf beiden Seiten manche

Mentalreservation altliberalen oder staatssozialistischen Inhalts. Das Akzeptieren von Wachstum, Vollbeschäftigung, Preisstabilisierung etc. als wirtschaftspolitische Ziele, für deren Erreichung der Staat die Verantwortung trägt, schuf eine Diskussions-, Kompromiß- und Konsensbasis inhaltlicher Art, die in den fünfziger und sechziger Jahren zunehmend an Tragfähigkeit gewann. Die Errichtung der Paritätischen Kommission war ein entscheidender Schritt dazu. Die Ausweitung ihres inhaltlichen Zuständigkeitsbereichs auf prinzipiell alle Fragen der gesamtwirtschaftlichen Steuerung durch die Errichtung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen als dritte Unterkommission setzte den Schlußpunkt hinter diese Entwicklung. Mit der Schaffung des Beirats war im Rahmen der wirtschaftspolitischen Institutionenstruktur die prinzipielle Gleichberechtigung der Arbeitnehmerseite im makroökonomischen Gesamtmanagement anerkannt. Nach der wirtschaftspolitischen Gesamtkonzeption der Arbeitnehmerseite sollten im Beirat die Grundlagen einer modernen Wachstumspolitik erarbeitet werden, die Österreich aus der Position des Nachzüglers unter den Industriestaaten herausführen sollte. Diese Zielsetzung beinhaltet implizit auch die prinzipielle Identifikation mit dem gemischtwirtschaftlichen System. In dem Maße, in welchem die Zielsetzungen erfüllt wurden – und das war in voraussehbarer Weise in hohem Maße der Fall – konnte sich dieses System auch den politischen Ansprüchen der Arbeitnehmer gegenüber als erfolgreich legitimieren. Nicht in einer machtpolitisch bedingten Unveränderbarkeit ist der Bestand des Systems begründet, sondern in seiner Leistungs- und Funktionsfähigkeit, die zu verbessern die Hauptaufgabe der Wirtschaftspolitik bildete.

2. Makroökonomische Planung

In seiner konkreten Gestalt war der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen das Ergebnis eines Kompromisses zwischen den großen Verbänden, dem eine intensiv geführte Diskussion darüber vorangegangen war, wie auf die spezifische Situation der österreichischen Wirtschaft zu Beginn der sechziger Jahre angemessen reagiert werden sollte. In den frühen sechziger Jahren mehrten sich die Anzeichen dafür, daß die österreichische Wirtschaft und insbesondere, wie vor allem die Gewerkschaftsseite argumentiert, unsere Wirtschaftspolitik die Anpassung von einem extensiven zu einem intensiven Wirtschaftswachstum unzureichend bewältigen würde. Obwohl Österreich einen deutlichen Rückstand in Pro-Kopf-Einkommen zum OECD-Durchschnitt aufwies, den es aufzuholen galt, war infolge der deutlichen Verlangsamung des Wirtschaftswachstums die Steigerungsrate des österreichischen Bruttonationalprodukts hinter der Expansionsrate der OECD-Staaten zurückgeblieben. Gleichzeitig hatte die Inflationsrate eine steigende Tendenz, die die monetäre, vor allem aber die außenwirtschaftliche Stabilität als gefährdet erscheinen ließ. Durch Beschleunigung des Wirtschaftswachstums würde sich auch der Spielraum für

Realloohnerhöhungen vergrößern und die Finanzierung des Sozialsystems erleichtert werden¹. Bis zu diesem Punkt bestand zwischen den Interessengruppen in Analyse und Schlußfolgerungen durchaus Übereinstimmung². Unterschiedlich waren jedoch die Vorschläge dazu, wie die Belebung der wirtschaftlichen Dynamik erreicht werden sollte.

Während die Arbeitnehmerseite in ihren Vorschlägen sich stark am Konzept einer gesamtwirtschaftlichen Rahmenplanung nach dem Vorbild der französischen Planification orientierte, für die die institutionellen und wissensmäßigen Voraussetzungen geschaffen werden sollten³, sprach die Bundeswirtschaftskammer nur allgemein von der Notwendigkeit einer verbesserten Koordination, die im Rahmen der bestehenden Institution stattfinden sollte. Sie erklärte sich dazu bereit, einen (dritten) Unterausschuß „für Grundsatzfragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik“ einzusetzen⁴.

Daraus wurde dann der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, der wohl mehr als ein Unterausschuß für Grundsatzfragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, aber auch weniger als das vom ÖGB und Arbeiterkammer geforderte System von Branchenkommissionen, Programmierungsbeirat der Bundesregierung und statistischem Büro für Wachstumsprogrammierung bei der Nationalbank. Es war jedoch auch nicht von vornherein unmöglich, daß sich etwas derartiges aus dem Beirat heraus einmal entwickeln könnte.

Die Programmierungsdiskussion enthält zweifellos eine gewisse ideologische Komponente. Der praktisch zu erbringende Nachweis, daß makroökonomische Planung technisch möglich sei und tatsächlich effizienz- und wachstumsfördernde Wirkungen habe, war aber nicht a priori ausgeschlossen, und es fehlte nicht an Versuchen der Arbeitnehmerseite, ihn zu erbringen. Die französische Planification, die Anfang der sechziger Jahre ihre Glanzperiode erlebte, war ein sichtbarer Beweis der technischen Realisierbarkeit einer makroökonomischen Planung, die auch bei Teilen der österreichischen Unternehmerschaft Interesse fand⁵. Zudem befand sich die französische Wirtschaft in einer Phase rascher Expansion, die mit einer weit geringeren Investitionsquote erzielt wurde als zahlreiche deutlich langsamer wachsende Länder sie aufwiesen⁶. Zweimal sind auf Initiative der Arbeitnehmerseite im Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen Arbeitsgruppen eingesetzt worden, die die statistischen und wissenschaftlichen Grundlagen erarbeiten sollten, auf denen eine makroökonomische Planung hätte aufbauen können. Das Wirtschaftsprogramm 1968 der SPÖ erhielt teilweise sehr konkrete Vorschläge in dieselbe Richtung, der Verwirklichung nach dem Regierungswechsel 1970 und insbesondere nach der SPÖ-Mehrheit 1971 kein politisches Hindernis mehr im Wege stand. Indes enthält die Regierungserklärung von 1971 nicht den geringsten Hinweis für eine Absicht auf Verwirklichung der Vorschläge des Wirtschaftsprogramms zur Einführung einer makroökonomischen Planung. Auch die vorgelagerten Anläufe des Beirats führten letzten Endes nicht zum Ziel. Die letzte diesbezügliche Arbeitsgruppe wurde 1972 aufgelöst.

Zweifelloso waren politisch motivierte Widerstände gegen Wirtschaftsplanung in beträchtlicher Stärke immer vorhanden. Dennoch würde es meines Erachtens am Kern der Problematik vorbeigehen, wollte man diese allein- oder auch nur hauptverantwortlich für das Nichtzustandekommen einer Makroplanung in Österreich machen. Im Laufe der sechziger und siebziger Jahre ist in jenen Ländern, die solche Systeme zeitweilig mit gewissem Erfolg praktiziert haben (Frankreich, Norwegen), einen schrittweisen Verlust ihrer Bedeutung in den Praxis eingetreten. Die zunehmenden Instabilitäten, mit denen die Wirtschaftspolitik konfrontiert war, dann die zahlreichen Trendbrüche in verschiedenen Bereichen brachten es mit sich, daß der mittelfristige Entwicklungspfad der Volkswirtschaften immer weniger im voraus kalkulierbar wurde. Mittelfristige Planung setzt ein einigermaßen stabiles Wachstum voraus – eine Bedingung, die seit den frühen siebziger Jahren nicht mehr erfüllt ist⁷.

Einige wichtige Schlußfolgerungen sind aus den Erfahrungen der sechziger und siebziger Jahre zu ziehen. Erstens hat sich gezeigt, daß technokratisch ausgefeilte Modelle und Analysetechniken allein ein System der makroökonomischen Planung nicht aufrecht erhalten können, wenn die Koordinationserfordernisse im Rahmen einer solchen Planung nicht adäquat Berücksichtigung finden. Planung muß in diesem Sinne auch Diskussions- und Koordinationsebenen vorsehen, auf denen eine Verständigung über die für die gesamtwirtschaftliche Stabilität entscheidenden Variablen der Geldlöhne und der Preise erfolgt. An der mangelnden Wahrnehmung dieser essentiellen Funktionen scheiterte die französische Planification, die seit langem zu einer Routine erstarrt ist⁸.

Ein System wie das österreichische mit seinem Ineinandergreifen von Lohn-, Preis-, Währungs-, Budget- und Beschäftigungspolitik kann ohne formelle Rahmenplanung eine wesentlich wirksamere gesamtwirtschaftliche Steuerung gewährleisten als ein solches mit einem umfangreichen bürokratischen Planungsapparat, dessen Richtgrößen in der Praxis keine indikative Funktion haben und eine effektive Koordination der Entscheidungen nicht bewirken können.

Für Teilbereiche der Wirtschaft ist kurz- und mittelfristig ein planvolles Vorgehen der Politik in dem Sinn, daß die Maßnahmen aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive heraus konzipiert werden, möglich. Beispiele sind die Einführung der Methoden und Instrumente einer modernen Arbeitsmarktpolitik in den sechziger und siebziger Jahren, an der der Beirat einen wesentlichen Anteil hat⁹, und die Budgeterstellung in ihrer heutigen Form, die uns zwar selbstverständlich geworden ist, aber vor zwanzig Jahren noch ganz anders erfolgte¹⁰. In diesem Zusammenhang müssen auch die Gutachten des Beirats zur Arbeitszeitverkürzung genannt werden. Die erste Beiratsstudie zu diesem Thema hat nicht nur die Kompromißfindung erleichtert, sondern auch zu einer gesamtwirtschaftlich optimalen Lösung der Fragen den Weg gewiesen. Nach dem jüngst fertiggestellten „Zwischenbericht“ der Arbeitsgruppe Arbeitszeitentwicklung und Arbeitszeitpolitik haben

wir Grund zu der Erwartung, daß dies auch bei kommenden Arbeitszeitverkürzungen möglich sein wird.

Die Erfahrungen der letzten zwei Jahrzehnte haben einerseits gezeigt, daß eine Feinsteuerung der Wirtschaft, sei es nach französischem, amerikanischem Muster oder nach anderen Vorbildern, kaum praktikabel ist. Andererseits zeigen diese Erfahrungen auch, daß das Projekt einer makroökonomischen Steuerung des Wirtschaftsablaufs gelingen kann, vorausgesetzt daß eine ausreichende *sachliche* und *politische* Koordination der relevanten Entscheidungen erfolgt. Daß ein „multi-instrumentaler policy-mix“, der dem Postulat der Konsistenz einigermaßen gerecht wird, nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch möglich ist, belegt das österreichische Beispiel. Freilich zeigen die jüngsten Entwicklungen, die mehrjährige Stagnation der achtziger Jahre, daß die nationale Autonomie der Wirtschaftspolitik begrenzt ist, daß die Ziele zurückgenommen werden müssen und die Defensivaufgaben immer dominierender werden.

Hingegen beweist die sogenannte konservative „Gegenrevolution“ in der Wirtschaftspolitik nichts gegen diese These, daß die Übernahme der Funktion der Steuerung der Gesamtwirtschaft durch den Staat ein irreversibler Prozeß ist. Was sich in England und in den USA bisher vollzogen hat, ist das Gegenteil von der Rückkehr zu Spontanität des Wirtschaftsablaufs. Vielmehr wurden nur bisher praktizierte Formen der Steuerung durch andere, nicht selten viel tiefer einschneidende ersetzt – ob zum besseren oder zum schlechteren Ergebnis, bleibe hier dahingestellt.

3. „Quantitatives“ oder „qualitatives“ Wachstum

Eine Institution wie der Beirat, die von ihrer Entstehung her sowie durch die Art ihrer Verankerung in der Wirtschaftspolitik in so großem Maß vom wirtschaftlichen Wachstum als Konzept und Ziel geprägt war, kann von den grundlegenden Veränderungen, die in dieser Hinsicht seit den siebziger Jahren stattgefunden haben, nicht unberührt bleiben¹¹. Als zu Beginn der siebziger Jahre vor dem Hintergrund der damals entdeckten Umweltproblematik das Wirtschaftswachstum als Wohlfahrtsindikator zunehmend problematisiert wurde, hat der Beirat sich mit diesen neuen Aspekten der künftigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung beschäftigt und zwei Gutachten dazu erstellt¹². Im seither vergangenen Zeitraum hat sich mit zunehmender Deutlichkeit herausgestellt, daß die darin aufgegriffenen Problembereiche keineswegs vorübergehende Modewellen des Zeitgeistes waren – wenngleich diese Aspekte nicht ganz fehlen –, sondern sich aus langfristig zu bewältigenden Aufgabenstellungen von fundamentaler Bedeutung für die Zukunft der Industriegesellschaft ergeben haben.

Rückblickend kann man erkennen, daß viele derjenigen Untersuchungen zur Umweltproblematik sowie der Versuche, das Wachstums-konzept neu zu formulieren, die bis etwa 1975 entstanden sind, von der

Prämisse ausgingen, daß es möglich sein würde, das traditionelle Wachstumskonzept in ein Konzept des „qualitativen Wachstums“ umzuformulieren und damit gleichsam nahtlos von einer Leitformel der gesellschaftlichen Entwicklung in eine andere überzuleiten. Daß dieser Wechsel der Perspektive letzten Endes so nahtlos nicht vor sich ging, hängt einesteils damit zusammen, daß die „klassische“ Ökonomie – für die meisten Ökonomen in dieser Weise unerwartet – einen kräftigen Strich durch diese Rechnung machte. Kaum jemand machte sich Mitte der siebziger Jahre eine auch nur annähernd realistische Vorstellung davon, welches Ausmaß die Arbeitslosigkeit in den achtziger Jahren wieder annehmen würde. Die Schatten der Stagnation haben die auf einem Anhalten der Prosperität basierende Perspektive des qualitativen Wachstums verdüstert. Die erneute Aktualisierung der Gefahr einer Massenarbeitslosigkeit – die ja in etlichen Ländern bereits zur Wirklichkeit geworden ist – hat dazu geführt, daß die Wirtschaftspolitik in hohem Maß von den Notwendigkeiten des Krisenmanagements geprägt ist. Das bedeutet *nicht*, daß die neuen Probleme vom Tisch gewischt sind, sondern, daß sie unter anderen Grundbedingungen gelöst werden müssen, als man vor zehn Jahren anzunehmen geneigt war.

Darüber hinaus hat sich in den letzten zehn Jahren auch gezeigt, daß das gesellschaftliche und politische Konfliktpotential neuartiger Probleme erst schrittweise praktisch ausgelotet werden muß. Dieser Prozeß ist meines Erachtens noch lange nicht abgeschlossen. Die Suche danach, wo die gesellschaftlichen Präferenzen wirklich liegen, wird solange fortgesetzt werden müssen, die Umsetzung dieser Präferenzen in längerfristige politische Prioritäten von solcher Stabilität und Eindeutigkeit, wie sie etwa ein Vierteljahrhundert nach dem Zweiten Weltkrieg galten, kann solange nicht erfolgen, als die individuellen Präferenzen und Meinungen sich verändern, in so hohem Maße ambivalent sind, ihrer Stabilisierung durch die ökonomische Krise entgegenge wirkt wird, eine wie früher allgemein verbindliche Zuordnung zur progressiv/konservativ fehlt, die politische Einordnung der neuen Fragestellung unklar bleibt, generationsspezifische Unterschiede in den Meinungen im gegenwärtigen Ausmaß anhalten, etc. In dieser Hinsicht ist ein Ausweg aus der heutigen Krise schwieriger zu finden als aus der Situation der dreißiger Jahre, auch wenn die heutige in ihrer ökonomischen Dimension vor allem durch eine andere Wirtschaftspolitik und dank struktureller Unterschiede im Wirtschafts- und Sozialsystem vergleichsweise immer noch milder verläuft.

Wenn aus der faktisch eingetretenen abnehmenden Dominanz des Subsystems „Wirtschaft“ bzw. der abnehmenden Einheitlichkeit seiner Zielfunktion die Richtung der gesellschaftlichen Entwicklung weniger klar vorgezeichnet und die Rangordnung der verschiedenen Politikebenen weniger eindeutig ist, so bedeute dies meines Erachtens *nicht*, daß unsere Gesellschaft heute weniger Bedarf an gesamtgesellschaftlicher und – wenn man so will auch: zentraler – Koordination der Entscheidungsprozesse hat, oder anders ausgedrückt, daß man wieder mehr das Gesamtergebnis dieser Entscheidungsvorgänge einem spontan vor sich

gehenden Prozeß überlassen kann. Es gibt kein selbstgewähltes Zurück hinter den einmal erreichten Stand der Einsicht in die vielfältigen Interdependenzen eines Gesamtsystems. Im Gegenteil, der Koordinationsbedarf ist heute größer als je zuvor und nimmt wahrscheinlich immer weiter zu.

Dies zeigt sich gleichermaßen auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene. Um mit der letzteren zu beginnen: noch nie ist die Notwendigkeit einer Koordination der Wirtschaftspolitik im zwischenstaatlichen Bereich stärker fühlbar geworden als in den letzten Jahren. Für die Stagnation der letzten vier Jahre ist weitgehend das Auseinanderbrechen des keynesianischen Grundkonsens verantwortlich zu machen. Zuerst Großbritannien und dann die USA haben die monetäre Stabilisierung mit einer scharf restriktiven Geldpolitik herbeigeführt. Das Ziel einer Rückführung der Inflationsrate wurde zwar erreicht, jedoch um den Preis hoher Verluste an Sozialprodukte und Beschäftigung. Der zweite Teil der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, der nachhaltige Aufschwung unmittelbar nach der gelungenen Stabilisierung, fand nicht statt. Die internationalen spillover-Effekte der Restriktionsmaßnahmen hatten bereits die Gesamtheit der OECD-Länder erfaßt. Die Wiederherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch den Versuch, mit einer prinzipiell nationalstaatlichen Wirtschaftspolitik „das eigene Haus in Ordnung zu bringen“, scheiterte.

Wenn es auch analytisch schlüssig ist, daß nicht alle Staaten gleichzeitig durch eine Verbesserung ihrer individuellen Wettbewerbsfähigkeit aus der Krise herausfinden können, hat dies allerdings bisher nicht zu einer ausreichenden internationalen Kooperation der Wirtschaftspolitik geführt.

Auf nationalstaatlicher Ebene sind die wachsenden Ungleichgewichte in den öffentlichen Haushalten zu einem beträchtlichen Teil sicherlich eine Frage der wirtschaftlichen Stagnation, die jedoch die Defizite im Bereich der Sozialversicherung nicht zu Gänze erklären kann. Ein ebenso beträchtlicher Teil dieser Problematik resultiert aus der fehlenden Konsistenz der Sozialpolitik mit wirtschaftspolitischen Zielsetzungen bzw. makroökonomischen Kreislaufzusammenhängen. Mit einem Konsistenzproblem ähnlicher Art sind wir in der Umweltpolitik konfrontiert. Ein höheres Wirtschaftswachstum *allein* genügt nicht mehr, um die konkurrierenden Ansprüche an reale und finanzielle Ressourcen hinreichend zu harmonisieren. Es würde die Lösung der meisten Probleme erleichtern, aber die Notwendigkeit einer Entscheidung über Prioritäten bleibt bestehen. Die Eigengesetzlichkeit der verschiedenen Politikbereiche führt zu einem beträchtlichen Ungleichgewicht des Gesamtsystems, das mittelfristig wieder stabilisiert werden muß. Konkrete Maßnahmen dazu müssen zwar in den einzelnen Subsystemen gesetzt werden, müssen jedoch aufgrund der massiven Interdependenzen mögliche Rückwirkungen auf andere Bereiche im voraus mit einbeziehen.

Ein kohärenter, in sich konsistenter und als allgemein verbindlich anerkannter Bezugsrahmen für die Systemanalyse muß allerdings erst

gefunden werden. Das Fehlen eines dem Wachstumsbegriff analogen zentralen Konzepts, das gleichzeitig als Systemziel und Problemlösungsmechanismus fungiert, gibt wieder einer größeren Zahl von Fragestellungen den Charakter politischer Optionen, wo es früher darum gegangen war, eine „optimale“ Lösung im Sinne vorgegebener Zielfunktionen zu finden.

4. Technokratie und politische Optionen

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen ist von der Politikwissenschaft als Ausdruck für die Durchdringung der österreichischen Wirtschaftspolitik mit technokratischen Methoden gesehen worden¹³. Dazu zum Abschluß noch einige Anmerkungen.

Es ist schon oft festgestellt worden, daß der technokratischen Euphorie der sechziger Jahre eine ebensolche Ernüchterung in den siebziger Jahren gefolgt ist. Österreich war von diesem Umschwung schon deshalb weniger betroffen, als wir bei der Technokratiewelle nicht ganz vorne mit dabei gewesen sind. Man kann in diesem Zusammenhang genügend Beispiele von kleinen und von großen Niederlagen für überzogene Aussprüche anführen: Die Mißerfolge mit dem „fine-tuning“ der Wirtschaft oder mit der präzisen Aussteuerung von Geldmengenveränderungen gehören zur ersten Kategorie. Es ist jedoch auch die allgemein-politische Version der Technokratietheorie, daß mit dem Fortschreiten von Wissenschaft, Technik und Industrie die Richtung der Gesamtentwicklung durch die „Logik der Sache“ in immer stärkerem Maße vorgegeben sei und Politik demnach sich zunehmend auf die Umsetzung von Sachzwängen reduziere, die erschüttert ist; angesichts weithin vorherrschender Rat- und Hilflosigkeit schwerwiegenden Problemen gegenüber, aber auch in Anbetracht der stark vergrößerten Divergenzen zwischen westlichen Industriestaaten in zentralen Fragen der Politik. Die diversen „Konterrevolutionen“ und „Kurswechsel“ deuten darauf hin, daß sehr wohl unterschiedliche Optionen bestehen, über die letztlich politisch entschieden werden muß.

Die fundamentale Bedeutung derartiger Optionen wird solange gar nicht entsprechend sichtbar, als ein breiter Konsens über die ergriffenen Wahlmöglichkeiten besteht. Sind die Hauptziele der Politik festgelegt und auf hinreichend breiter Basis anerkannt, dann werden viele Aufgabenstellungen zu einer Angelegenheit des „piecemeal engeneering“, die zu einem beträchtlichen Teil den Experten zufällt. Die von einzelnen Soziologen vorschnell postulierte Dominanz der Technokratie über die Politik beruht auf einem Trugschluß: indem der Grundkonsens über die wichtigen politischen Optionen als selbstverständlich galt, wurde übersehen, daß er die Basis für eine starke Rolle der Technokratie bildet.

Wenn sich in den letzten Jahren nicht unbeträchtliche politische Gegensätze hinsichtlich der zu treffenden Optionen entwickelt haben, so trifft dies auf Österreich weit weniger zu als etwa auf die USA,

Großbritannien, selbst die Bundesrepublik Deutschland. Die dort mit weit größerer Vehemenz geführten Auseinandersetzungen lassen den Eindruck entstehen, daß für überwunden geglaubte „ordnungspolitische“ Kontroversen wieder aufgenommen worden sind: Die Auseinandersetzung über angebotsorientierte versus keynesianische Wirtschaftspolitik fügt sich tatsächlich in das konventionelle Schema der politischen Gegensätze, vor allem was die programmatische Seite der Auseinandersetzung betrifft. Die wirtschaftspolitische Praxis paßt allerdings nicht immer mit der Programmatik zusammen – man denke etwa an das Budgetdefizit der USA, das mit den Grundsätzen einer supply side policy schwerlich in Einklang gebracht werden kann.

Geht man von den traditionellen Gegensatzpaaren Marktwirtschaft/interventionistische Politik und Kapital/Arbeit aus, so entspricht am ehesten noch die Diskussion über die Arbeitszeitverkürzung diesem Denkschemata, wenngleich sich auch hier bei weitem nicht alle Konfliktlinien mit diesen Alternativen decken.

Hingegen sind Entscheidungen in den Bereichen Umweltpolitik, Finanzierung der Sozialversicherung oder Fragen der Verteilung, ob sie sich nun auf der Ebene der Primärverteilung oder der Redistribution stellen, tendenziell immer weniger unter dem Blickwinkel der traditionellen Gegensatzpaare zu treffen. Die Gründe dafür liegen einerseits in dem stark erhöhten Maß an Interdependenzen zwischen den einzelnen Politikbereichen, andererseits an den Veränderungen in der sozialen Struktur, die in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg stattgefunden haben. Bei einem Lohnanteil in den Industriestaaten zwischen 70 und 80 Prozent sowie bei einem Arbeitnehmeranteil an den Erwerbstätigen von rund 90 Prozent tritt der traditionelle Klassengegensatz hinter andere Dimensionen der sozialen Differenzierung zurück. Bei Verteilungsproblemen jeder Art kommt es heute weit mehr auf die personelle als auf die funktionelle Verteilung an.

Wenn die Lösung der Grundprobleme der Industriegesellschaft heute wieder in erhöhtem Maß die Entscheidung über politische Optionen erfordert, so bedeutet dies allerdings nicht, daß die wissenschaftliche Politikberatung weniger Aufgaben vorfindet. Sie hat nach wie vor die Funktionen, 1. die Konsequenzen alternativer Entscheidungsvarianten soweit absehbar aufzuzeigen, und 2. den Spielraum, der in einer bestimmten Entscheidungssituation besteht, abzugrenzen. Der Sprachgebrauch, etwas sei „eine Frage der politischen Entscheidung“, bezieht sich auf jenen Bereich der Möglichkeiten, die aufgrund der Sachzusammenhänge und Randbedingungen praktisch verwirklichtbar sind. Absolute Sicherheit über das Ausmaß solcher Spielräume wird es nie geben. Sie auszuloten ist eine Aufgabe der wissenschaftlichen Politikberatung, und in diesem Sinne kann man sich dazu bekennen, Technokrat zu sein.

Anmerkungen

- 1 Siehe dazu die Memoranden von ÖGB und Arbeiterkammertag, abgedruckt in: Materialien zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Heft 2 zur Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen, Hrsg. vom Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Wien 1966, S 162 ff. Ganz in ähnlichem Sinne auch die vom Arbeitskreis Dr. Benedikt Kautsky herausgegebene Studie zur wirtschaftlichen Lage Österreichs „Währungsstabilität und Wirtschaftswachstum“, Wien 1962.
- 2 Vgl. Materialien, Dokument 78 (S. 185 f.)
- 3 Memorandum von ÖGB und Arbeiterkammertag vom 14. Mai 1963, ebda, S. 183 f.
- 4 ebda, S. 186
- 5 Ausdruck für das auch in Teilen der Unternehmerschaft vorhandene Interesse war der gemeinsame Bericht über eine Frankreich-Studienreise einer gemischten Delegation „Bericht über die Programmierung (planification indicative)“, Paris, 18. bis 22. Februar 1963. Der Umstand, daß eine konservative Regierung wie die französische Wirtschaftsplanung praktizierte, ließ dieses Modell den Unternehmervertretern nicht a priori suspekt erscheinen.
- 6 So etwa hob die ECE-Studie „Economic Planning in Europe“ (Part 2 of the Economic Survey of Europe in 1962), Genf 1965, S. V/14, die Effizienz der Ressourcenallokation in Frankreich hervor: „Moreover, France stands out as a particularly efficient user of scarce resources. As is shown in the ECE study 'Some Factors in Economic Growth in Europe during the 1950s', the investment ratio in France was rather low and the growth of the labour force the lowest among western countries. The high return to inputs in terms of growth of output – in other words, the very efficient use of factors of production – must be associated, in part at least, with the allocation of investment resources according to plan targets.“
- 7 Vgl. dazu meinen Artikel „Planung im Wachstumszyklus“, in dieser Zeitschrift, Heft 2/1982
- 8 „The negative result of rejecting the chance to negotiate with the unions on prices and incomes was crucial not only in itself but also – which has been widely neglected by many commentators – for the institution of planning. It was a key factor in the decline of planning in postwar France“. Jacques Delors, The Decline of French Planning, in St. Holland (Hrsg.), Beyond Capitalist Planning, Oxford 1978, S. 22. Über die Wiederbelebungsversuche der Planification siehe den Artikel von Alphonse Losser, Frankreichs Wirtschaftspolitik seit dem 10. Mai 1981, in Heft 3/1983 dieser Zeitschrift.
- 9 Siehe vor allem die erste und zweite Vorausschätzung des österreichischen Arbeitskräftepotentials bis 1980, Beiratsstudien Nr. 5 und Nr. 11.
- 10 „Vorschläge zur Neugestaltung der Budgetpolitik“ und „Empfehlungen zur Budgetpolitik“, Beiratsstudien Nr. 3 und Nr. 7.
- 11 Hans Reithofer führt in seinem Aufsatz „Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen“ (in: Sozialismus, Geschichte und Wirtschaft. Festschrift für Eduard März. Wien 1973) die bemerkenswert hohe Einstimmigkeit der Beiratsempfehlungen auf die gemeinsame Orientierung am Wirtschaftswachstum zurück: „Ein wesentlicher Grund ist darin zu sehen, daß die Wachstumspolitik Priorität bei den Arbeiten des Beirats hatte“ (S. 241). Als erschwerender Faktor bei der künftigen Arbeit des Beirats führte Reithofer damals den Umstand an, daß „die einstige wirtschaftspolitische Basis des Beirats, nämlich die gemeinsame Arbeit an der Förderung des Wirtschaftswachstums nicht mehr entsprechend gegeben“ sei. (S. 246).
- 12 „Probleme der Umweltpolitik in Österreich“ (Beiratsstudie Nr. 27) „Qualitative Aspekte der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung“ (Beiratsstudie Nr. 29).
- 13 Siehe vor allem Bernd Marin, Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich, Wien 1982, Teil 3, S. 275 ff.