
Wirtschaftspolitische Weichenstellungen

Rezension von: Karl Socher (Hrsg.),
Wolfgang Schmitz -

Wirtschaftspolitische Weichenstellungen
1963-1973, Verlag Orac, Wien 1996, 160
Seiten, öS 460,-; Günter Bischof, Anton
Pelinka (Hrsg.), Austro-corporatism.
Past, Present, Future; Contemporary
Austrian Studies, Vol.4, Transaction
Publishers, New Brunswick und London
1996, 428 Seiten.

Das erste hier besprochene Buch will, dem Vorwort des Herausgebers zufolge, keine Festschrift sein - eine solche ist bereits zum 60. Geburtstag des früheren Finanzministers und Nationalbankpräsidenten Dr. Wolfgang Schmitz 1983 erschienen. Die in dem Band versammelten Beiträge geben einen Rückblick auf wirtschaftspolitische Weichenstellungen, welche unter maßgeblicher Mitwirkung von Schmitz in den zehn Jahren 1963 (Gründung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen, dessen erster Vorsitzender Schmitz war) bis 1973 (Übergang zur später so genannten „Hartwährungspolitik“ nach dem Zerfall des Systems fester Wechselkurse) erfolgten und Österreichs Wirtschaftspolitik meist nachhaltig prägten.

Hans Seidel gibt in seinem Aufsatz über den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen eine Charakteristik dieser Einrichtung der wissenschaftlichen Politikberatung, wobei er das Augenmerk vor allem auf die ersten zehn Jahre richtet. Wenn bei der Gründung des Beirats angesichts von häufiger zutage tretenden Entscheidungsschwächen der damaligen Großen Koalitionsregierung mancherorts die Erwartung be-

standen hatte, daß die Experten die Wirtschaftspolitik selbst in die Hand nehmen würden, so stellte sich dies schon nach kurzer Zeit als überzogen heraus. Die hauptsächliche Bedeutung der Gutachten und Empfehlungen des Beirats sieht Seidel darin, daß Österreich damit wieder Anschluß fand an die internationale Entwicklung einer Fundierung der Wirtschaftspolitik auf Erkenntnissen der modernen Prognosetechnik und der damals auf dem Höhepunkt ihres Ansehens stehenden Makroökonomie. In einer Krisensituation sieht Seidel den Beirat 1973, als er angesichts einer Inflationsrate von 10 Prozent seine Stimme nicht erhob. Seidel schreibt dies nicht nur politischen Beschränkungen zu, sondern auch einer bescheidener werdenden Einschätzung der Leistungsfähigkeit wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung. So betrachtet war die seither beobachtbare selektive Vorgangsweise bei der Bestimmung der Themen von Beiratsstudien mit Augenmerk auf die Möglichkeiten der Erarbeitung eines Sozialpartnerekonsenses durchaus folgerichtig, wobei auch einige schwere politische „Brocken“ in Studien behandelt wurden (z.B. Arbeitszeitpolitik, EU-Beitritt, Pensionsversicherung).

Eines der meistgehandhabten Instrumente der modernen Makroökonomie, die mittelfristige Prognose des Staatsbudgets, wurde von Schmitz als Finanzminister 1965 in Österreich eingeführt. Mit ihrer wechsellvollen Geschichte, die zwischen „Vorschau“ und „Programm“ schwankt, beschäftigt sich der Beitrag Manfred Gantners. Zunächst wurden „Budgetvorschauen“ über einen Zeitraum von vier Jahren vom Finanzministerium, später in etwa zweijährigem Abstand fünfjährige Vorschauen vom Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen erstellt. Die Bezeichnung „Vorschau“ sollte deutlich zu verstehen geben, daß es sich bei diesen Rechnungen um bedingte Prognosen handelt,

die die Entwicklung aufgrund des jeweiligen status quo („Rechtslage“, wenn auch nicht im ganz strengen Sinne) für die nächsten Jahre aufzeigen. Die politische Gefährlichkeit von solcherart errechneten steigenden Defiziten, die sich fast immer ergaben, mußte der Finanzminister Schmitz bereits selbst erleben. Wenn die späteren Finanzminister auf die disziplinierende Wirkung eines auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgeschätzten Budgetrahmens (Gantner spricht im Anschluß an Schmitz von einem „Ernährungseffekt“) nicht verzichten wollten, hatten sie aufgrund der politischen Ambivalenz des Instruments immer wieder ihre Schwierigkeiten damit, woran auch der Umstand, daß die Vorschau nach 1986 wieder vom Ministerium erstellt wurde, nichts änderte. Im Gegenteil, Gantner sieht die „Zwitterstellung“ des Ministeriums als problematisch an: „So ist es als Prognoseersteller sowohl ‘außenstehender On-looker’ als auch wesentlicher Akteur bei allen Entscheidungen.“ (S. 25)

Die nicht zuletzt auf den Beirat bzw. seine budgetpolitische Arbeitsgruppe zurückgehende Umwandlung der Vorschau in ein normatives „Budgetprogramm“ durch die Novelle 1994 zum Bundeshaushaltsgesetz ist in dieser Sicht folgerichtig. Dieses Budgetprogramm muß zu Beginn jeder Legislaturperiode erstellt werden und ist jährlich durch einen Bericht zu ergänzen. Die erste Erprobung des Instruments in Form des Budgetprogramms 1995-1998 bewertet Gantner, dessen Beitrag vor dem Scheitern der damaligen Regierung abgeschlossen wurde, durchaus skeptisch - und wie sich bald zeigen sollte, mit Recht. Gantner zieht aus der Evaluierung den Schluß, daß grundlegende budgetpolitische Leitlinien und insbesondere Ausgabenprioritäten im Regierungsübereinkommen festgelegt werden müßten, wenn ein einigermaßen solides und aussagekräftiges Bud-

getprogramm erstellt werden soll. Aus heutiger Sicht läßt sich wohl sagen, daß diesbezüglich das zweite, 1996 erstellte Budgetprogramm einen gewissen Fortschritt brachte, ohne daß damit die Zweifel, ob das Instrument einmal den finanzwissenschaftlichen Qualitätskriterien wird genügen können, ausgeräumt wurden.

Der Band enthält weiters einen Beitrag von Horst Knapp zur Frage der konjunkturellen Ausrichtung der Budgetpolitik 1964 bis 1968. Es ist heute schwer, die Rückgänge der BIP-Wachstumsraten 1965 und 1967 als Abschwungsphasen zu betrachten. Wenn man dies tut, so war das Budget des Jahres 1965 prozyklisch, jenes von 1967 ausgeprägt antizyklisch. Später hat sich Schmitz in seinem Buch über die antizyklische Konjunkturpolitik (1976) von der Möglichkeit einer solchen Instrumentalisierung des Budgets distanziert.

Karl Socher beschäftigt sich in seinem Beitrag mit der Entstehungsgeschichte der später als „Hartwährungspolitik“ bezeichneten währungspolitischen Orientierung der Oesterreichischen Nationalbank. Als Notenbankpräsident stand Schmitz 1969, als die DM gegenüber dem US-Dollar aufwertete, auf der Seite der Sozialpartner, so daß der Generalrat der Nationalbank sich gegen die Meinung des damaligen Finanzministers Koren gegen ein Mitziehen mit der DM entschied. Angesichts zunehmender Spannungen im internationalen Währungssystem plädierte Schmitz für eine Flexibilisierung der Wechselkursbildung zur Bewältigung der notwendigen Anpassungen. Bei der DM-Aufwertung 1971 zog der Schilling bereits mit. Die Bindung an einen aus mehreren Währungen zusammengesetzten Indikator erwies sich bald als unpraktikabel. Bei gegebener Struktur des Außenhandels bot die Bindung an die DM ein Höchstmaß an Währungsstabilität, die freilich immer

wieder durch Abwertungen anderer Währungen erschüttert wurde. - Weitere Beiträge beschäftigen sich mit der Geschichte der Familienbesteuerung (Christian Smekal/Rupert Sausgruber), mit den 1966 beschlossenen Kapitalmarkt- und Wachstumsgesetzen (Franz Helbich) und mit dem Katastrophenfonds (Dietmar Pilz).

Der abschließende Beitrag des Buches stammt von Wolfgang Schmitz selbst. Die Überwindung des von ihm in Anlehnung an Milton Friedman und Armin Gutowski so bezeichneten „Tyrannei des Status Quo“, daß Interessen der Wahrung partikulärer Besitzstände so oft als notwendig erkannte Veränderungen verhindern, sei die eigentliche Aufgabe der wissenschaftlichen Politikberatung. Von der Politikberatung müßten die sorgfältig durchdachten Konzepte kommen, welche „die Interessen möglichst vieler an grundlegenden Reformanliegen erkennen lassen.“ (S. 104) Hier sieht Schmitz auch die Bedeutung der österreichischen Sozialpartnerschaft und insbesondere des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen.

Mit Entwicklung und Zukunft der Sozialpartnerschaft in Österreich beschäftigt sich der erste Teil von Band 4 der von Günter Bischof und Anton Pelinka herausgegebenen *Contemporary Austrian Studies*. Andrei Markovits geht in seinem Beitrag der Frage nach, worin das starke Interesse im Bereich der Politikwissenschaft für neokorporatistische Systeme wie Österreich und Schweden war. Es handelte sich dabei wesentlich um ein politisch motiviertes Interesse von Autoren, die sich als linke Politökonomen verstanden. Österreich und Schweden mit ihrer außenpolitischen Neutralität und mit ihren Institutionensystemen, welche den Arbeitnehmern verhältnismäßig großen Einfluß auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik ermöglichten, wurden als Modelle angesehen, welche für die von den Politökonomen befürworteten Systemreformen

am ehesten Ansatzpunkte boten. Dieses Interesse war häufig auch mit fundamentaler Kritik gepaart: „Corporatism ... was nothing less than a structural arrangement to stymie working-class power on behalf of capitalist interests.“ (S. 18) Die große Veränderung in Richtung zum europäischen Durchschnitt, also das Ende des Sonderweges sieht Markovits verursacht durch den Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa, der das Ende der großen Polarisierung auch im Westen mit sich brachte. Die stärkere Differenzierung der österreichischen Parteienlandschaft konnte nicht ohne Folgen für Funktion und Struktur der Sozialpartnerschaft bleiben.

Diese Entwicklung ist zwar nicht die einzige Ursache der Veränderung - die gestiegene Arbeitslosigkeit erscheint hier mindestens ebenso bedeutsam -, sie wird aber sicher langfristig ein wesentlicher Faktor bleiben. Wie Hans Seidel in seinem Beitrag über den Austro-Keynesianismus zeigt, begann die Reorientierung der makroökonomischen Politik in Österreich und in Europa schon zu Beginn der achtziger Jahre, also geraume Zeit vor dem Ende des Kommunismus.

Zwei österreichische Beiträge (Talos/Kittel und Karlhofer) beschäftigen sich mit der Entwicklung der Sozialpartnerschaft in Österreich nach 1945 und mit den jüngsten Veränderungen. Der amerikanische Politikwissenschaftler Randall Kindley geht einer in der Literatur bisher vernachlässigten oder bestenfalls oberflächlich gestreiften Frage nach: inwieweit es sich bei der österreichischen Sozialpartnerschaft um ein „bipartites“ oder um ein „tripartites“ (unter Einschluß der Regierung) System handelt. Seine Schlußfolgerungen sind bemerkenswert: gescheiterte Versuche in der Zwischenkriegszeit und vor 1957, dem Gründungsjahr der Paritätischen Kommission, „were more tripartist, non-autonomous and more narrow in scope,

and ... the success of the 1957 regime was due to its more bipartist, autonomous and encompassing orientation." (S. 59) Die Ursache für das Scheitern von Anläufen sieht Kindley in mehreren Fällen in der Instabilität des Partei- und Regierungssystems. Auch das Scheitern des schwedischen Modells führt Kindley in diesem Zusammenhang an: „Reliance on the state to shore up institutional weaknesses among producer groups soon runs awry. It burdens the state with more extensive expenditures, and relatedly, it fashions an incentive for bargainers not to settle in hopes of bidding more from the state." (S. 75)

Vier Beiträge beschäftigen sich mit dem Verbändewesen und mit dem Ent-

stehen korporatistischer Strukturen in der Tschechischen Republik, in der Slowakei, in Ungarn und in Slowenien. Grob enttäuscht werden jedoch jene Leser, die von den Beiträgen zumindest ein näheres Eingehen auf die in der Überschrift zu diesem Abschnitt gestellte Frage erwarten, ob Österreich ein Modell für seine östlichen Nachbarländer sein kann. Deskriptive Darstellungen dieser Art mögen als Konferenzbeiträge ihren informativen Wert haben, jedoch hätte man sie wenigstens nicht unter der anspruchsvolleren Fragestellung veröffentlichen sollen.

Günther Chaloupek