

Ewald Nowotny

Die Geschichte des WIFO und der österreichischen Wirtschaftspolitik in der Zweiten Republik

Die Geschichte des WIFO und der österreichischen Wirtschaftspolitik in der Zweiten Republik

Die Geschichte des WIFO ist eng mit der jüngeren Wirtschaftsgeschichte Österreichs verbunden. Zentral für die Erfolgsgeschichte des WIFO ist die wissenschaftliche Qualität und Unabhängigkeit, aufbauend auf soliden personellen und finanziellen Strukturen.

The History of WIFO and Austrian Economic Policy in the Second Republic

The history of WIFO is closely linked to Austria's more recent economic past. A key to WIFO's success story is its scientific quality and independence, built on solid personnel and financial structures.

Kontakt:

Univ.-Prof. i.R. Dr. Ewald Nowotny, Gouverneur der Oesterreichischen Nationalbank

JEL-Codes: B25, I23 • Keywords: Wirtschaftsgeschichte, Sozialpartnerschaft, Wirtschaftsforschung

1. Vorbemerkung

Für Darstellungen und Analysen der Wirtschaftspolitik der Zweiten Republik gibt es erfreulicherweise ja eine Vielzahl von Publikationen, insbesondere auch von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des WIFO¹). Als jüngste Publikation ist das liebevoll von WIFO-Mitarbeitern und -Mitarbeiterinnen editierte posthum erschienene Buch des früheren WIFO-Leiters Hans Seidel über die Wirtschaftspolitik der Kreisky-Ära hervorzuheben, das selbstverständlich auch die Rolle des WIFO beleuchtet. Mein eigener kurzer Beitrag wird demgegenüber keinen umfassenden Überblick geben, sondern wird sich auf Bemerkungen aus der Position eines engagierten Beobachters und zum Teil auch des direkten Zeitzeugen beschränken.

2. Nachkriegszeit und Wiederaufbau

Die unmittelbare Nachkriegszeit war in weiten Teilen Österreichs geprägt von einem totalen Zusammenbruch, von Hunger und existentieller Not. Ein wesentlicher Unterschied zur weinerlichen Nostalgie der Ersten Republik war das eindeutige Bekenntnis zum Staat Österreich. Dieses Bekenntnis wurde vom meist überwiegenden Teil der Bevölkerung geteilt und damit verbunden der Glaube an die wirtschaftliche Lebensfähigkeit. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des WIFO trugen wesentlich zu dieser nüchternen, aber positiven Aufbruchstimmung bei. Kurt Rothschild etwa arbeitete schon im englischen Exil und später in einflussreichen englischen Publikationen ökonomische Analysen dieser Perspektive der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit Österreichs aus – in expliziter Widerlegung der defätistischen Schriften der Zwischenkriegszeit²).

Ich halte eine positive geistige Grundhaltung für ein wesentliches Element einer erfolgreichen Wirtschaftsentwicklung. Und persönlich erscheint es mir sehr bedenklich, wenn es – bei aller oft berechtigten Kritik im Einzelfall – aus welcher immer begründe-

¹) Siehe insbesondere das von Michael Böheim editierte Jubiläumsheft "85 Jahre WIFO", WIFO-Monatsberichte 6/2012 mit Beiträgen von Karl Aiginger, Felix Butschek, Helmut Kramer, Hans Seidel, Gunther Tichy u. a.

²) Siehe Rothschild (1944, 1947, 1950).

ten Motiven heute wieder Tendenzen gibt, die österreichische Wirtschaft insgesamt schlechtzureden, obwohl die Fakten eine völlig andere Sprache sprechen. Etwas Ähnliches hat sich dramatisch beim Wahlkampf von Donald Trump in den USA gezeigt, und man kann nur hoffen, dass sich alle Akteure hier ihrer Verantwortung bewusst sind.

In der unmittelbaren Nachkriegszeit bestand jedenfalls auch die politische Stärke, eine extreme Inflationsentwicklung wie nach dem Ersten Weltkrieg zu vermeiden. Ab 1947 kam es durch den Marshall-Plan zu einer wesentlichen Unterstützung des Wiederaufbaues. Zwar sind die Hilfsleistungen im Rahmen des Marshall-Plans auch vor dem Hintergrund des aufflammenden "Kalten Krieges" zu sehen. Verglichen mit der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg ist der Marshall-Plan aber jedenfalls als ein bedeutendes – leider auch seltenes – Beispiel zu sehen, dass es der Menschheit – und klugen Politikerinnen und Politikern – manchmal doch möglich ist, aus der Geschichte zu lernen. Wichtig war dabei nicht nur der – gerade in Österreich – massive finanzielle Einsatz, sondern auch der von der Marshall-Plan-Administration ausgehende institutionelle Reformauslöser.

Auf gesamteuropäischer Ebene bedeutete dies die erste wirtschaftspolitische Koordinierung im Rahmen der OEEC, auf österreichischer Ebene massive, oft sehr detaillierte Eingriffe der externen, meist keynesianisch orientierte Experten in Bezug auf Industrie- und Bankenstruktur, Wettbewerbsregelungen und internationale Wettbewerbsfähigkeit. Im Rahmen dieser "interventionistischen" Ansätze kam dem WIFO, das auch selbst ERP-Mittel erhielt, eine überaus wichtige Rolle zu als "Analytiker" und "Übersetzer" neuer Ansätze der Wirtschaftspolitik und als einzige funktionierende Beratungsinstitution. Unter seinem Direktor Franz Nemschak war das WIFO für diese Aufgabe auch gut gerüstet. In bemerkenswertem Gegensatz zu den österreichischen Universitäten, die in ihrer restaurativen Geisteshaltung in die Mittelmäßigkeit absackten, bot das WIFO unter Direktor Nemschak vertriebenen österreichischen Wissenschaftlern eine Anlaufstelle für eine produktive Rückkehr. So konnten Kurt Rothschild 1947 und Josef Steindl 1949 für das WIFO gewonnen werden, während politische Engstirnigkeit beiden eine Universitätslaufbahn lange bzw. für immer verwehrte.

3. Das "Golden Age"

Das von *Felix Butschek* (2011, S. 299ff) so bezeichnete "Golden Age" der österreichischen Wirtschaftsentwicklung war im Zeitraum 1953/1975 geprägt von der Dynamik des "Wirtschaftswunders" und des Aufholprozesses. In der Zeitspanne 1953/1962 betrug die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes in Österreich 6,3%, nach kurzen Einbrüchen erreichte sie 1967/1974 5,2% und lag damit im Spitzenfeld der europäischen Industrieländer (BRD +4,3%).

Grundlagen des Aufschwunges waren vor allem die nun einsetzende internationale Öffnung der Wirtschaft und eine überaus dynamische Investitionstätigkeit, wohl nicht unwesentlich verstärkt durch das mit dem Ausfuhrförderungs-Gesetz 1953 eingeführte Instrument der vorzeitigen Abschreibung. Im Sinne der sich nun voll entwickelnden "Sozialen Marktwirtschaft" ("Sozial" als Begriff mit großem "S", nicht als Eigenschaftswort!) ging es aber auch um Fragen des sozialen Ausgleiches und der sozialen Sicherung. Wichtigstes Element war die Beschlussfassung 1955 über das ASVG, mit dem Konzept einer Drittelfinanzierung zwischen Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Staat für die Pensionsleistungen.

Eine extrem wichtige, österreichspezifische und im Ausland vielfach voll Stolz präsentierte institutionelle Grundlage dieses "Golden Age" war die Einrichtung der "Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft". 1962 kam es mit dem Raab-Olah-Abkommen zur Einrichtung der Paritätischen Kommission mit ihren Unterausschüssen für Preis- und für Lohnfragen. Ende 1963 folgte mit dem Raab-Benya-Abkommen die Gründung des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen, der wieder zahlreiche Arbeitsgruppen bildete. Es ist hier nicht der Raum für eine detaillierte Darstellung der Arbeit und Wirkung der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft in Österreich. Was mir aber als "Zeitzeuge" im Rückblick besonders bemerkenswert erscheint, ist die Grundstimmung, der

neue Stil der wirtschaftspolitischen Diskussion: Es herrschte ein gemeinsamer Reformwille, eine starke Experten-Orientierung, bis hin zur "Experten-Gläubigkeit". Aus dem gemeinsamen "Experten-Bewusstsein" entstand eine konsensorientierte technokratische Entscheidungsstruktur, die mein kluger und scharfzüngiger Freund Egon Matzner, damals Professor an der Technischen Universität Wien, einmal als die gemeinsame "soziale Aufstiegs-gemeinschaft" karikierte.

1966 brachte das Ende der Großen Koalition eher eine Aufwertung der Sozialpartnerschaft. Führende wirtschaftspolitische Experten der ÖVP-Alleinregierung wie Schmitz, Taus, Koren waren direkt oder indirekt mit Expertenkarrieren (und auch dem WIFO) verbunden. Auch die SPÖ als Oppositionspartei setzte mit dem Programm der 1.400 Experten auf die Linie einer fachlich fundierten Mobilisierung und politischen Darstellung. Neben persönlichen Faktoren trug dieses Bemühen um Seriosität wohl dann nicht unwesentlich zum Wahlsieg 1970 bei.

Das WIFO war in dieser Zeit der "Experten-Hoffnung" und des "Experten-Optimismus" von enormem Einfluss. Es war ein ressourcenmäßig nach wie vor relativ kleines Institut, das System der Personalisierung durch jeweils öffentlich stark präsente Fachreferenten und Fachreferentinnen verstärkte aber die Kontinuität und Sichtbarkeit der Beraterrolle. Der Umzug in das neue Haus im Jahr 1967 war wohl auch sichtbarer Ausdruck der zentralen wirtschaftspolitischen Position.

Neben der wirtschaftspolitischen Beratung gewann das WIFO aber nun auch zunehmende Bedeutung im wissenschaftlichen Bereich. Die österreichischen Universitäten waren im Bereich der Wirtschaftswissenschaften bis in die 1960er-Jahre hinein wissenschaftlich weitgehend unbedeutend oder sektiererisch, die Universitätsassistenten vielfach geknechtet und missbraucht. Das WIFO war dagegen eine Stätte des freien Austausches auch sehr unterschiedlicher Positionen, bot schon die Möglichkeit zu Auslandsaufenthalten und konnte dann letztlich doch auch im verkrusteten Universitätssystem eine Reihe von Habilitationen und Berufungen durchsetzen. Zu erwähnen sind hier etwa Kurt Rothschild – mein akademischer Lehrer, Stefan Koren – mein Amtsvorgänger an der Wirtschaftsuniversität Wien, auch indirekt in der Nationalbank, Gunther Tichy, Fritz Breuss, Karl Aiginger und eine erfreulich wachsende Zahl junger Kolleginnen und Kollegen.

4. Österreich als Teil der internationalen Wirtschaft

Zu Beginn der 1970er-Jahre konnte Österreich von einem starken, zum Teil (Vietnam-)kriegsbedingten weltwirtschaftlichen Boom profitieren. In Österreich wurden diese positiven Impulse noch verstärkt durch eine deutliche Aufbruchstimmung, die einen Papst sogar dazu brachte, Österreich als eine "Insel der Seligen" zu bezeichnen. Und in der Tat betrug etwa 1973 die Arbeitslosenquote nur 1,2%, was wohl beschönigende wissenschaftliche Diskurse um "strukturelle Arbeitslosigkeit" widerlegt. Die massive Bedeutung internationaler Faktoren zeigte sich freilich mit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems (langfristig) fixer Wechselkurse, was – neben politischen Aspekten – zu den nachfolgenden zwei "Ölschocks" führte. Dies hatte bereits 1974 eine Inflationsrate von 9,5% zur Folge (1975: 8,4%). Eine Vielzahl von Notenbanken reagierte auf diese typisch angebotsverursachte Inflation mit übermäßig drastischer Politik der Nachfrage-Restringierung. Dies führte zum Phänomen der "Stagflation", das dann als Widerlegung einer grundsätzlich keynesianisch orientierten Wirtschaftspolitik interpretiert wurde – eine Fehlanalyse mit weitreichenden Folgen.

Natürlich konnte sich Österreich den internationalen Entwicklungen nicht völlig verschließen, entwickelte aber doch eine eigenständige Strategie, an deren Ausgestaltung WIFO-Expertinnen und -Experten führend beteiligt waren. Hans Seidel, WIFO-Leiter von 1973 bis 1981, prägte für diese Strategie den Begriff "Austro-Keynesianismus". Im Wesentlichen handelte es sich dabei um einen "Policy Mix" aus konjunktur-reagibler Fiskalpolitik, stabilitätsorientierter Geldpolitik, innovativer Strukturpolitik und einer institutionellen Absicherung durch das System der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft. Zentral für den unbestreitbaren Erfolg dieses Konzeptes war (und ist) die enge Verknüpfung der einzelnen Elemente: Die mit der Bindung an die DM ("Hart-

währungspolitik") verursachten Aufwertungseffekte halfen Preisstabilität zu erreichen, die potentiell negativen Beschäftigungseffekte wurden durch expansive Budgetpolitik und eine gesamtwirtschaftlich orientierte Lohnpolitik der Sozialpartner kompensiert und die langfristige Stabilität durch eine innovative Strukturpolitik gesichert. Eine spezielle Herausforderung der Strukturpolitik war ein hohes Leistungsbilanzdefizit. Das klassische Rezept – wie auch vom IWF vorgeschlagen – wäre eine Abwertung gewesen, also ein Abgehen von der Hartwährungspolitik. Eine heute gängige Empfehlung bei festen Wechselkursen ist die einer "internen Abwertung", d. h. nüchtern: Herbeiführen einer Wirtschaftskrise, die so schwer ist, dass der Import-Konsum sinkt und die hohe Arbeitslosigkeit Lohnsenkungen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit meist erzwingt.

Die austro-keynesianische Antwort war: einerseits verantwortungsbewusste reallohnorientierte Einkommenspolitik und andererseits Strukturpolitik mit einem ersten Schwerpunkt auf intelligenter Importsubstitution, weil das schneller geht als Marktanteilsgewinne im Export, was natürlich ebenfalls angestrebt wurde. Interessante Beispiele aus beiden Aspekten waren etwa der Aufbau der Automobilzulieferindustrie und Maßnahmen zur Reduzierung von Energieimporten. Hartwährungspolitik und Strukturpolitik bildeten schließlich die Basis für die erfolgreiche wirtschaftliche Umsetzung des Beitritts zur Europäischen Union 1995, der ohne die sehr aktive Unterstützung aller Sozialpartner freilich politisch und gesellschaftlich nicht erreichbar gewesen wäre.

Das WIFO war schon unter der Direktion von Franz Nemschak engagierter Befürworter eines EU-Beitritts gewesen und hatte generell, wie Karl Aiginger in der Festschrift zum 85. Jubiläum betont, "in der Betonung der Vorteile der Öffnung der österreichischen Wirtschaft seit gut 60 Jahren gegen den innenpolitischen Konsens verstoßen" (Aiginger, 2012, S. 502). Entsprechend war das WIFO gut gerüstet, die Grundlagen für eine faktenbezogene Diskussion in der EU-Beitrittsdebatte zu liefern, wobei dem Außenhandelsexperten Fritz Breuss eine besonders einflussreiche Rolle zukam (und in heutigen Debatten weiter zukommt).

Unter den Direktoren Helmut Kramer (1981 bis 2005) und Karl Aiginger (2005 bis 2016) stand das WIFO dann an führender Stelle bei der Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen, die der EU-Beitritt für fast alle Bereiche der österreichischen Wirtschaft brachte. Eine besonders enge Zusammenarbeit mit der Oesterreichischen Nationalbank erfolgte bei den Vorbereitungen für die Teilnahme Österreichs an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Eine spezielle Herausforderung für Österreichs Wirtschaft ergab sich aus den zwei Wellen der "Osterweiterung" der EU, von denen kein Land der "alten EU" in positiven wie auch problematischen Effekten so stark betroffen war (und ist) wie Österreich. Auch hier war das WIFO intellektuell gut gerüstet, wobei die wachsende Bedeutung der "Osteuropa-Expertise" schließlich zur Ausgliederung in das eigenständige Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiw) führte, das sich unter den Direktoren Laski und Landesmann inzwischen zu einer der international führenden Institutionen in diesem Bereich entwickelt hat.

Als ein Teil (und Symptom) des gesellschaftlichen Strukturwandels in Österreich ist auch der Umstand zu sehen, dass das WIFO in diesen Jahren weiterhin die wichtigste wirtschaftspolitische Beratungsinstitution war, aber nicht mehr über eine "Monopolstellung" in diesem Bereich verfügte. Mit der Stärkung der wirtschaftspolitischen Komponente des Instituts für Höhere Studien entwickelte sich mit diesem Institut ein Verhältnis, das sowohl durch Kooperation als auch durch Konkurrenz geprägt war (und zum Teil auch ist). Während diese Entwicklung bei richtigem Verständnis der jeweiligen Rollen aus meiner Sicht als positive Erweiterung und Belebung der wissenschaftlichen Vielfalt zu sehen ist, ist eine andere Tendenz wohl nicht als ganz unproblematisch zu sehen: Speziell nach amerikanischem Vorbild begannen einzelne gesellschaftspolitische Gruppen mit dem Aufbau eigener "Thinktanks", in denen das – durchaus vorhandene – Bemühen einzelner Forscher und Forscherinnen um seriöse wissenschaftliche Arbeit in ein Spannungsverhältnis geraten kann mit den Interessen der wirtschaftlichen Träger dieser Thinktanks an interessenbezogener öffentlicher Umsetzung bestimmten Forschungsthemen und Forschungsergebnisse. Das unter-

streicht die Notwendigkeit einer langfristig gesicherten soliden Finanzierung des WIFO als intellektuell und auch finanziell unabhängige – und damit objektive – Institution der Wirtschaftsforschung.

Das letzte Jahrzehnt, bestimmt durch eine dramatische Finanzkrise und die Gefahr einer weltweiten Depression ist noch in frischer Erinnerung, sodass ich darauf an dieser Stelle nicht näher eingehe. Insgesamt war in den vergangenen Jahren und ist Österreich heute jedenfalls massiv mit den positiven wie auch mit den problematischen Aspekten von Internationalisierung und Globalisierung konfrontiert. Es ist eine dynamische Entwicklung, die auch jeweils neue Antworten erfordert. Dem WIFO kommt hier eine unverzichtbare Rolle der Analyse und Beratung zu, und es ist auch gut gerüstet, dieser Rolle erfolgreich zu entsprechen.

Unter der Leitung von Helmut Kramer und dann vor allem Karl Aiginger hat das WIFO aber auch für sich selbst beachtliche Schritte in die Internationalisierung gesetzt. So wurde das WIFO Teil einer Arbeitsgemeinschaft mit dem DIW, die sich mit Erfolg um einen Auftrag bewarb, an der jeweiligen offiziellen Konjunkturprognose für Deutschland mitzuarbeiten – eine Position, die vor wenigen Jahrzehnten noch undenkbar gewesen wäre. Das WIFO hat auch konsequent die Kontakte zu internationalen Institutionen und speziell zur Europäischen Kommission intensiviert. Von besonderer Bedeutung sind die vom WIFO koordinierten Analysen zur Wettbewerbsfähigkeit Europas (Competitiveness Reports). 2012 gewann das WIFO im Rahmen eines internationalen Wettbewerbs den Auftrag für die Koordination und teilweise Erarbeitung des Projektes "WWWforEurope", des größten bisher vergebenen sozioökonomischen Forschungsprogrammes der Europäischen Kommission, das die Strategie "Europa 2020" begleitete.

Damit wurde eine Pioniertat gesetzt, die sowohl für das Institut als auch für die gesamte österreichische Wirtschaftsforschung von nachhaltiger Wirkung ist. Das WIFO selbst startete ausgehend von dieser "europäischen" Grundlage das Projekt "Österreich 2025" als Ansatz einer umfassenden zukunftsorientierten Analyse (Scheiblecker, 2017). Wichtig – und für das WIFO auch charakteristisch – ist dabei vor allem die zugrundeliegende Geisteshaltung: sich vor der internationalen und im Speziellen der europäischen Ebene nicht zu fürchten, sich gut gerüstet der Konkurrenz zu stellen und auch bereit zu sein, europäische Führungsaufgaben zu übernehmen.

Und dass mein Freund und ehemaliger Kollege Christoph Badelt nun Leiter des WIFO ist, ist für mich eine Bestätigung, dass diese Erfolgsgeschichte auch weitergeführt werden wird: eine Erfolgsgeschichte seriöser, objektiver und langfristig orientierter Wirtschaftsforschung – verbunden mit einer Erfolgsgeschichte der kleinen offenen Volkswirtschaft Österreichs im internationalen Rahmen!

5. Literaturhinweise

- Aiginger, K., "85 Jahre WIFO: Gedanken zu Geschichte und Zukunft des Institutes", WIFO-Monatsberichte, 2012, 85(6), S.497-510, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/44561>.
- Böheim, M., et al., "85 Jahre Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung", WIFO-Monatsberichte, 2012, 85(6), <http://monatsberichte.wifo.ac.at/44555>.
- Butschek, F., Österreichische Wirtschaftsgeschichte, Böhlau, Wien, 2011.
- Rothschild, K. W., "The Small Nation and World Trade", Economic Journal, 1944, 54(213), S. 6-40.
- Rothschild, K. W., Austria's Economic Development between the Two Wars, Frederick Muller, London, 1947.
- Rothschild, K. W., The Austrian Economy since 1945, Royal Institute of International Affairs, London, 1950.
- Scheiblecker, M., Österreich 2025 – Herausforderungen im kommenden Jahrzehnt. Überblick über die Ergebnisse der Forschungsprojekte, WIFO, Wien, 2017, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/60569>.
- Seidel, H., Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in der Kreisky-Ära, Böhlau, Wien, 2017.