Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung

Herausgegeben von Hans K. Schneider

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 49

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 49

Verhandlungen auf der Arbeitstagung in Baden-Baden

11.-13. April 1967

Herausgegeben von

Professor Dr. Hans K. Schneider

VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT

BERLIN 1968

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Baden-Baden 1967

Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung

Das Beispiel der Stabilisierungspolitik

VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1968

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alle Rechte vorbehalten

© 1968 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1968 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Die institutionalisierte Beratung auf dem Gebiete der Stabilisierungspolitik hat in letzter Zeit zunehmende Bedeutung nicht nur für die praktische Wirtschaftspolitik, sondern auch für die Wissenschaft gewonnen. Diese Tatsache führte zu dem Beschluß des erweiterten Vorstandes der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, den spezifischen Beratungsproblemen im Bereich der Stabilisierungspolitik auf einer Arbeitstagung der Gesellschaft nachzugehen. Der vorliegende Band berichtet über diese 4. Arbeitstagung der Gesellschaft, die vom 11.—13. April 1967 in Baden-Baden stattgefunden hat.

Durch einen Vergleich der Beratungstätigkeit auf dem Gebiete der Stabilisierungspolitik in verschiedenen Ländern sollte im Meinungsaustausch zwischen den in der Beratung tätigen Wissenschaftlern und ihren Kollegen Erkenntnisse für Wissenschaft und Praxis gewonnen werden. Die Berichterstatter wurden vom Herausgeber dieses Bandes gebeten, den auf S. 253 ff. abgedruckten Fragebogen als Leitfaden für ihre schriftlichen Ausführungen zu benutzen, um die Diskussion zu erleichtern. Es blieb ihnen dabei freigestellt, zusätzliche Probleme aufzunehmen, aber auch Fragen, die in ihrem Lande bzw. bei ihrer Beratungstätigkeit keine Rolle spielen, unberücksichtigt zu lassen.

Wie bei den bisherigen Arbeitstagungen der Gesellschaft wurden die Berichte nicht vorgetragen, sondern den Tagungsteilnehmern vor der Tagung zugesandt. Dieses Vorgehen ermöglichte auch in Baden-Baden eine intensive Diskussion. Dem besonderen Charakter der Arbeitstagung ist auch bei der Wiedergabe der Diskussionen Rechnung getragen worden: Die Diskussionsbeiträge wurden für die Drucklegung weder gekürzt noch sprachlich grundlegend überarbeitet.

Mein Dank gilt den Berichterstattern, Diskussionsteilnehmern und vor allem den Diskussionsleitern. Die Diskussionsleiter haben das Programm für die Diskussion ihres jeweiligen Themenkreises erarbeitet und die Berichterstattung über die Diskussion zu ihrem Themenkreis besorgt. Besonderen Dank schulde ich meinen Assistenten, Herrn Dr. Paul Günter Jansen, Münster, und Herrn Dr. Horst Siebert, z. Zt. USA, die mich bei den umfangreichen Arbeiten im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung der Tagung wesentlich unterstützt haben.

Hans K. Schneider

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Begrüßung und Einführungsreferat

Eröffnung: Prof. Dr. Dr. Helmut Arndt (Berlin) 1

Einführung in die Arbeitstagung: Prof. Dr. Hans K. Schneider (Münster) 6

Erster Teil

Berichte

Die wirtschaftspolitische Beratung in Belgien
Prof. Dr. E. S. Kirschen und Prof. Dr. L. Morissens (Brüssel) 13

Die wirtschaftspolitische Beratung in der Bundesrepublik Deutschland
Dr. Olaf Sievert (Saarbrücken) 27

La fonction de conseil en matière de politique de stabilisation en France
Jacques Billy (Paris) 68

Counselling in British Stabilisation Policy
Prof. Paul Streeten (Brighton) 103

Canadian Experience in Counselling of Stabilization Policy
Arthur J. R. Smith (Ottawa) 118

Die Beratung der Stabilisierungspolitik in den Niederlanden
Prof. Dr. Pieter de Wolff (Amsterdam) 152

Politico-Economic Counselling in Norwegian Stabilization Policy
Hermod Skånland (Oslo) 170

Die wirtschaftspolitische Beratung in Österreich
Prof. Dr. Gertrud Neuhauser (Gießen) 185

Die Beratung der Stabilisierungspolitik in der Schweiz
Prof. Dr. Dr. h. c. Eugen Böhler (Zürich) 209

Die Beratung der Stabilisierungspolitik in der Schweiz. Ergänzende Bemerkungen
Prof. Dr. Hans Würgler (Zürich) 228

Economic Counselling and Stabilization Policy in the United States
Prof. Dr. W. H. Locke Anderson (Ann Arbor) 233

Die Beratung der Stabilisierungspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
Dr. Thomas M. Strunden (Bonn) 246

Fragen an die Berichterstatter 253

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zweiter Teil

Mündliche Verhandlungen

Diskussionsprogramm 263

Die Gewinnung der Ziele für die Beratung
Diskussionsleiter: Prof. Dr. Helmut Meinhold (Frankfurt) 268

Informationsgewinnung, Periodizität der Berichterstattung und Veröffentlichung der Berichte
Diskussionsleiter: Prof. Dr. Dr. Dr. h. c. W. A. Jöhr (St. Gallen) 313

Ergebnis und Kontrolle der Beratung
Diskussionsleiter: Prof. Dr. Hans Möller (München) 357

Institutionalisierung der Beratung (unter besonderer Berücksichtigung der Lokalisierung)
Diskussionsleiter: Prof. Dr. Knut Borchardt (Mannheim) 406

Generaldiskussion
Diskussionsleiter: Prof. Dr. Hans K. Schneider (Münster) 449

Namenverzeichnis der Berichterstatter und Diskussionsredner 473

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eröffnung

Von Prof. Dr. Dr. *Helmut Arndt* (Berlin)

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Wenn der Verein für Socialpolitik als Gegenstand dieser Arbeitstagung das Thema „Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung" behandelt, so entspricht er zumindest in einer Hinsicht dem Anliegen und den Absichten der Gründer. Unsere Gesellschaft wurde nicht nur ins Leben gerufen, um — wie es Werner *Sombart* 1932 formulierte — der Arbeiterschaft, die selber noch stumm war, eine Stimme zu verleihen, sondern auch um sich entgegen der These vom absoluten „Laissez-faire, laissez-passer", für die Einwirkung des Staates auf die Wirtschaft und damit für staatliche Wirtschaftspolitik einzusetzen. Gewiß erscheint heute der Staat nicht mehr — wie in der Eröffnungsansprache des Eisenacher Kongresses vom 6. Oktober 1872 — als „das großartigste sittliche Institut zur Erziehung des Menschengeschlechts". Die Ökonomen fragen heute im allgemeinen auch nicht mehr — wie Gustav *Schmoller* bei dieser Gelegenheit — ob mit der Produktion der Güter auch die Erzeugung jener moralischen Faktoren gesteigert werde, ohne die eine Gesellschaft nicht bestehen kann. Sie fragen nicht mehr, ob eine neue Organisation der Wirtschaft oder eine neue Wirtschaftspolitik die jugendlichen Elemente genügend erziehe und bei Erwachsenen so auf Fleiß, Sparsamkeit, Ehrbarkeit und Familiensinn einwirke, daß auch hier Fortschritte — neben den volkswirtschaftlichen — wahrscheinlich sind. Ethische, pädagogische und kulturelle Gesichtspunkte werden heute — zu Recht oder zu Unrecht, das mag hier dahingestellt bleiben — anderen Disziplinen überlassen, und weit mehr noch als der Kathedersozialist weiß der Ökonom von heute um die Gefahren, die sich aus staatlichen Eingriffen ergeben, und um die Schwierigkeiten, die mit jeder Art von staatlicher Wirtschaftspolitik verbunden sind.

Wie die Geschichte der Menschheit, so vollzieht sich auch die Geschichte unserer Disziplin in einem dialektischen Prozeß, in dem zwar Gegensätze nebeneinander bestehen, aber sich im Nacheinander, in der Vorherrschaft der Extreme ablösen, bevor es zu einer Synthese kommt. So hat sich in Deutschland nach der historisch-realistischen Schule, der bekanntlich auch die Gründung dieser Gesellschaft zu verdanken ist, eine rein formale Theorie durchgesetzt, deren extreme Vertreter

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

heroische Annahmen nicht scheuen und bereit sind, bei der Wahl ihrer Prämissen weniger auf den empirischen Charakter unserer Wissenschaft als auf die Bedingungen formaler Darstellung Rücksicht zu nehmen. Wer heute Wirtschaftstheorie treibt, weiß, wie schwierig es ist, sich dieser Überschätzung des Rein-Formalen zu entziehen, die für den Theoretiker von heute nicht minder verführerisch ist als seinerzeit für die Kathedersozialisten die Verlockungen eines zeitbedingten Historismus.

Daß in einer Erfahrungswissenschaft wie der unsrigen ebensowenig auf reale wie auf logische Elemente verzichtet werden kann, ist allgemein anerkannt. Daß dies sich aber nicht nur auf die Wirtschaftspolitik, sondern auch auf die Wirtschaftstheorie bezieht, findet nicht immer Beachtung. Nichts hindert freilich den Theoretiker, in seinen Modellen Mechanismen zu analysieren, die dank der gewählten Prämissen vollkommen sind, obschon die wirtschaftspolitischen Probleme der Realität gerade aus der Unvollkommenheit solcher Mechanismen resultieren. Nichts hindert ihn auch, zum Erkenntnisgegenstand seiner Analyse Roboter oder Computer zu wählen, die keine menschlichen Eigenschaften besitzen, so daß es in dieser Modellwelt auch keinerlei Irrtümer, keinerlei Spekulationen, keine Änderungen in den Verhaltensweisen und keine Änderungen in den Wertungen geben kann. Ist er aber nicht bereit, im weiteren Verlauf seiner Analyse die Prämissen zu variieren, und zwar dergestalt zu variieren, daß auch die für die Wirtschaftspolitik relevanten Zusammenhänge eingefangen und erschlossen werden, so wird sich seine Theorie zwar durch logische Klarheit und Eleganz auszeichnen, aber keine Hilfe bei der Lösung realer Probleme sein.

Die eine Gefahr, die sich aus einer solchen Selbstgenügsamkeit für die Zukunft ergeben kann, ist die Ablehnung der Theorie schlechthin. Die andere Gefahr ist mangelnde Eignung einer rein formalen Theorie für Probleme und Aufgaben der praktischen Wirtschaftspolitik. Schon haben sich in den Vereinigten Staaten von Nordamerika einige mehr empirisch ausgerichtete Ökonomen aus Opposition zu einer eigenen Vereinigung zusammengeschlossen. Herr Kollege *Böhler*, der heute hier unter uns ist, hat in seiner Abschiedsvorlesung, die er vor zwei Jahren an der Eidgenössischen Hochschule in Zürich gehalten hat, sich ebenso eindeutig wie grundsätzlich von der Wirtschaftstheorie überhaupt distanziert. Er sprach in diesem Zusammenhang von den Modellbildnern, die sich nicht die Mühe gäben, die allgemeinen Modelle der Wirklichkeit anzunähern, und deren Modelle weitgehend auf dem Bestreben beruhten, das Konkrete, Historische aus dem Abstrakten zu entwickeln, womit gleichsam die historische Schule auf den Kopf gestellt werde. Andere Vertreter der Wirtschaftspolitik sind zurückhaltender. Aber auch auf dieser Tagung sind nach meiner Kenntnis mehrere Wirtschaftspolitiker, die nicht verschweigen, daß sie ein Unbehagen gegen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

über der Wirtschaftstheorie, oder besser gesagt, gegenüber einer bestimmten Entwicklung der Wirtschaftstheorie empfinden.

Die Entscheidung, vor die der Wirtschaftstheoretiker unserer Zeit gestellt ist, fordert freilich keine Wahl zwischen einem Historismus, wie ihn sich Gustav *Schmoller* vorgestellt hat, und einem logisierenden Positivismus, wie er etwa von *Walras, Pareto* oder auch von *Menger* vertreten worden ist. Die Fragestellung hat sich im Verlauf des dialektischen Prozesses, dem unsere Wissenschaft unterworfen ist, verschoben. Die geschichtliche Situation von 1870 oder 1890 wiederholt sich nicht. Der Gegensatz, die Antithese, in die oder vor die wir gestellt sind, ist heute eine andere. In dem Methodenstreit, der vor fast einem Jahrhundert zwischen Schmoller und Menger ausgetragen wurde, spiegelt er sich noch nicht.

Die rein formale Theorie hat — und dies gilt besonders für die Zeit, in der sie die Antithese zum Historismus Schmollerscher Prägung bildete — Bahnbrechendes geleistet. Ihre Ergebnisse sind jedoch nicht oder jedenfalls nicht ohne weiteres auf die Realität anwendbar. Kein Geringerer als Vilfredo *Pareto* hat schon mit aller Deutlichkeit gesehen, daß die rein formale Theorie nicht für die Lösung realer wirtschaftspolitischer Probleme geeignet ist. Am 19. Dezember 1908 schrieb er an Maffeo *Pantaleoni,* er könne nicht zugeben, „daß die reine Ökonomie beweise, wie Fakten aufeinander folgen, wo doch das Gegenteil wahr ist". Und er fügte wörtlich hinzu — ich zitiere in der Übersetzung von Erich *Schneider* —, daß er „es kindisch finde, zu glauben, man könne mit Hilfe der Formeln der reinen Ökonomie beweisen, daß es für den Staat vorteilhaft sei, Land zurückzukaufen, den Bimetallismus zu stabilisieren etc. etc. etc.", wobei er mit der Stabilisierung des Bimetallismus zugleich ein Problem genannt hat, das mit dem Thema dieser Tagung verwandt ist.

Eine Theorie, die nach dem Gesichtspunkt des L'art pour l'art betrieben wird, ist in der Tat nicht oder zumindest nur im Ausnahmefall als Werkzeug für die Lösung praktischer Probleme geeignet. Damit ist, wie ich glaube, zugleich die andere Wahlmöglichkeit, die neue Antithese aufgezeigt, vor die der Wirtschaftstheoretiker und nachvollziehend zugleich auch der theoretische Wirtschaftspolitiker in ständig steigendem Umfang gestellt wird. Es entsteht die Forderung und das Bedürfnis nach einer Theorie, die nicht nur formalen Bedingungen, sondern auch den Notwendigkeiten der Wirtschaftspolitik entspricht. Sie ist die Antithese zur rein formalen Theorie, die zugleich durch dieses antithetische Spannungsverhältnis an Fruchtbarkeit noch gewinnen kann. Eine auf die Wirtschaftspolitik ausgerichtete Theorie — dies sei zur Vermeidung von Mißverständnissen ausdrücklich hinzugefügt — wird dabei weder auf Modelle noch auf Mathematik verzichten können, wohl aber deren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anwendung zu modifizieren haben. Ihre Prämissen muß sie nach den zu lösenden Problemen wählen und variieren. Sie wird nicht bei rein quantitativen Modellen stehen bleiben können.

Der Verein für Socialpolitik hat mit seinen Tagungen zum Sichtbarwerden dieser neuen Antithese beigetragen. In allen Tagungen seit seiner Wiedergründung im Jahre 1947/48, also seit zwanzig Jahren, ist der Gegensatz zwischen rein formaler Theorie und einer auf die Erfordernisse der Wirtschaftspolitik ausgerichteten Theorie angesprochen worden. Bei vielen Tagungen kommt dies bereits im Wortlaut des Themas zum Ausdruck. Auf der Marburger Gründungstagung 1948, die Gerhard *Albrecht* einberufen hatte, wurden volkswirtschaftliche Probleme des deutschen Außenhandels analysiert. Ebenso ließen sich — um weitere Beispiele zu nennen — weder die Strukturwandlungen in der wachsenden Wirtschaft, die unter Vorsitz von Fritz *Neumark* in Luzern behandelt wurden, noch die weltwirtschaftlichen Probleme der Gegenwart, die in der Zeit der Präsidentschaft von Erich *Schneider* in Travemünde untersucht wurden, ohne Synthese von Empirie und Deduktion erfassen. In Luzern ist bereits expressis verbis von Andreas *Predöhl* und indirekt von Erich *Preiser* auf die Notwendigkeit einer Einbeziehung qualitativer Aspekte hingewiesen worden. Auch das Thema „Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute", das für die letztjährige Tagung von Hannover gewählt worden war, setzte zu seiner Bewältigung eine Konfrontierung theoretischer Werkzeuge mit realen Problemen der Wirtschaftspolitik voraus. Das Thema dieser Arbeitstagung, auf der Grundprobleme wirtschaftspolitischer Beratung behandelt werden, wird die hiermit implizierte Fragestellung, wie ich glaube, noch deutlicher machen. Aus diesem Grunde begrüße ich die Wahl dieses Themas, das von dem wissenschaftlichen Leiter dieser Tagung, Herrn Kollegen Hans K. *Schneider,* vorgeschlagen und von dem Vorstand unter meinem Amtsvorgänger, Herrn Kollegen Erich Schneider, vor etwa anderthalb Jahren beschlossen worden ist.

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Wenn die Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung am Beispiel der Stabilisierungspolitik dargestellt werden, so kann und soll dieses freilich nicht heißen, daß die Ergebnisse, die auf dieser Tagung erarbeitet werden, für jegliche Art staatlicher Wirtschaftspolitik unterschiedslos beispielhaft sind. Dies wäre ein Mißverständnis. Verschiedenartige Aufgaben stellen auch voneinander abweichende Probleme. Enqueten oder Hearings haben z. B. für Fragen der Geldwertstabilität oder des volkswirtschaftlichen Wachstums eine andere Bedeutung als für die Pressekonzentration. Auch spielen etwa bei der Betrachtung der Konzentration in der Tagespresse neben oder vor rein ökonomischen Problemen politische, kulturelle oder auch pädagogische Fragen eine hervorragende Rolle. Daß solche Ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sichtspunkte nicht verwischt werden, ist, wie ich eingangs erwähnte, schon ein Anliegen der Gründer des Vereins für Socialpolitik gewesen. Die Stabilisierungspolitik kann nur, wie es auch dem Thema dieser Arbeitstagung entspricht, als Beispiel für Grundsatzprobleme wirtschaftlicher Beratung dienen. Gerade für eine solche Diskussion ist der gewählte Problemkreis ausgezeichnet geeignet.

Den Berichterstattern, Frau G. *Neuhauser* und den Herren W. H. L. *Anderson*, J. *Billy*, E. *Böhler*, E. S. *Kirschen*, O. *Sievert*, H. *Skånland*, Arthur J. R. *Smith*, P. *Streeten*, T. M. *Strunden*, P. *de Wolff*[1], H. *Würgler*, die für Belgien, BRD, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweiz und USA sowie für die EWG wertvolles Erfahrungsmaterial zusammengetragen haben, darf ich schon an dieser Stelle herzlich danken. Sie haben mit ihren Untersuchungen die Voraussetzung für das Gelingen dieser Tagung geschaffen. Ebenso danke ich den Diskussionsleitern, die sich bereit erklärt haben, die Einführung in die Diskussion zu übernehmen. Das große Verdienst für Zustandekommen und Durchführung dieser Tagung gebührt Herrn Kollegen Hans K. *Schneider*. Wenn die wissenschaftliche Diskussion, zu der Sie, meine sehr verehrten Damen und Herren, hier in Baden-Baden zusammengekommen sind, interessant und fruchtbar sein wird, so ist dies nicht zuletzt gerade seiner Vorarbeit zu danken.

Ich eröffne hiermit die Baden-Badener Arbeitstagung mit dem Wunsch, daß dieser Tagung ebenso wie den Arbeitstagungen in Garmisch-Partenkirchen, Bad Homburg und Würzburg ein voller Erfolg beschieden sei.

[1] Die Herren Strunden und de Wolff konnten an den mündlichen Verhandlungen nicht teilnehmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Einführung in die Arbeitstagung

Von Prof. Dr. *Hans K. Schneider* (Münster)

Mir fällt die Aufgabe zu, Sie in den Zweck der Tagung einzuführen. Zu Ihrer grundlegenden Orientierung möchte ich vorab, mich eines Idioms der Beratersprache bedienend, zwei „guideposts" aufstellen, die wir auf dieser Tagung aber nicht ansteuern wollen, sondern wie Scylla und Charybdis umsegeln sollten:

Guidepost 1: Nicht die allgemeinen Fragen wirtschaftspolitischer Beratung stehen zur Diskussion, sondern die Grundsatzprobleme einer institutionalisierten Beratung auf dem speziellen Gebiet der Stabilisierungspolitik! Die allgemeinen Fragen einer normativen Ökonomik und die Rolle des Sozialökonomen bei der Gestaltung einer rationalen Wirtschaftspolitik waren bereits Gegenstand der Arbeitstagung in Bad Homburg[1].

Guidepost 2: Nicht die materiellen Fragen der Stabilisierungspolitik sollen diskutiert werden! Diese Fragen — etwa die theoretische Grundlegung, der Zielkomplex und die Instrumente der Stabilisierungspolitik — sollten uns nur beschäftigen, wenn und soweit eine Demonstration spezieller Beratungsprobleme es erfordert.

Lassen Sie uns im Sinne des vielgepriesenen Lehnworts aus dem Französischen — der „konzertierten Aktion" — darin übereinkommen, diese guideposts zu beachten!

Die heute beginnende Tagung knüpft aber nicht nur bewußt an die Themenstellung in Bad Homburg an und setzt deren Ergebnisse voraus, sondern sie soll auch die schon in Garmisch-Partenkirchen behandelten Informationsinstrumente erneut aufgreifen[2]. Wir wollen also Beratung auf dem Gebiet der Stabilisierungspolitik diskutieren, mit dem besonderen Ziel, in einem internationalen Vergleich die Voraussetzungen für eine wirkungsvollere Beratung zu klären.

---

[1] Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, hrsg. von E. von Beckerath und H. Giersch in Verbindung mit H. Lampert, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 29, Berlin 1963.

[2] Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, hrsg. von H. Giersch und K. Borchardt, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 25, Berlin 1962.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unter Stabilisierungspolitik wird die Gesamtheit aller Bestrebungen und Aktionen verstanden, die darauf gerichtet sind, für als wichtig erachtete volkswirtschaftliche Gesamtgrößen in einer wachsenden Wirtschaft ein gewünschtes Niveau zu erreichen oder ihre Schwankungsbreite zu verringern. Die Aufgabe der Stabilisierungspolitik besteht also in der Verstetigung des Wirtschaftsprozesses einer wachsenden Volkswirtschaft. Es geht aber nicht nur darum, die Schwankungen der für wichtig erachteten volkswirtschaftlichen Größen auf ein Mindestmaß zu reduzieren, ungeachtet, welche mittel- und langfristigen Wachstumskonsequenzen eine solche Politik hat. Stabilisierungspolitik muß vielmehr auch immer mittelfristig angelegt sein; sie muß den Wirtschaftsprozeß stabilisieren, ohne dadurch das Wachstum zu beeinträchtigen.

Unter Beratung im Sinne einer Beratung der Entscheidungsträger wird die Erarbeitung von Grundlagen für die Entscheidung verstanden. Sie hat die Aufgabe, über Lage, Handlungsmöglichkeiten und deren voraussehbare Zielkonsequenzen zu informieren und dadurch das Entscheidungsfeld für einen bestimmten Akteur transparenter zu machen. So verstandene Beratung ist Vermittlung zweckgerichteten Wissens an den Akteur, sie ist Beratung *der* Stabilisierungspolitik. Die Beratung der Entscheidungsträger kann aber auch über Diagnose und Prognose sowie Mittelanalyse hinausgreifen und die Zielkonkretisierung durch die Interaktion zwischen Beratern und Beratenen mit einschließen.

Beratung in einem weiteren Sinne — ein auf dieser Tagung ebenfalls vertretener Standpunkt — ist Beratung *über* Stabilisierungspolitik. Ihr Adressat ist nicht der einzelne Akteur, sondern primär die Öffentlichkeit. Auch sie will über Lage, Handlungsmöglichkeiten und deren Zielkonsequenzen aufklären; darüber hinaus will sie jedoch bisheriges Tun und Unterlassen der Akteure würdigen, zu Künftigem herausfordern und sich sogar als „pouvoir neutre" im Verteilungskampf etablieren. Eine sich so verstehende Beratung ist Beratung der Öffentlichkeit in Sachen der Stabilisierungspolitik, ist Unterrichtung über Stabilisierungspolitik.

Diese Tagung befaßt sich nicht mit der Beratung in der Stabilisierungspolitik schlechthin, sondern mit einer spezifischen Form der Beratung. Diese Form der Beratung ist durch folgende Eigenschaften gekennzeichnet:

1. Die Beratung erfolgt nicht durch Einzelpersonen (Auftragsuntersuchungen, Einzelgutachteraufträge), sondern durch eine Gruppe von Personen. Ein konstitutives Element der spezifischen Beratungsform ist z. B. das Problem der Willensbildung in der Beratergruppe. Sowohl das Verhalten der Gruppenmitglieder untereinander als auch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das Verhalten der Gruppe zur Entscheidungsinstanz bzw. zu ihrem Auftraggeber oder ihren Adressaten müssen institutionalisiert werden, d. h. es muß die Art und Weise festgelegt werden, wie der Beratungsprozeß zu erfolgen hat. Die uns interessierende Form der Beratung ist also durch einen Komplex von teils durch Rechtsakte vorgegebenen, teils durch Selbstinterpretation gesetzten Normen gekennzeichnet. So entsteht die Frage, wie die Beratung in den einzelnen Ländern institutionalisiert ist und welche Formen der Institutionalisierung sich als effizient erwiesen haben.

2. Die Gremien sind zumindest teilweise mit Wissenschaftlern besetzt. Sie sind in dem breiten Bereich jenseits autonomer Wissenschaft bis zu den Entscheidungsinstanzen hin lokalisiert. Ein entscheidendes Element der Beratung als Kooperationsform von Wissenschaft und praktischer Politik ist deshalb eine durch Normen geregelte Konfrontation der Wissenschaft mit der Praxis. Aus diesem Grunde interessiert die Frage, wie die Interaktion zwischen Wissenschaft und praktischer Politik vonstatten geht: Inwieweit muß z. B. die Wissenschaft ihre Theorie neu formulieren, wenn sie mit praktischen Problemen konfrontiert wird? Inwieweit muß der Politiker seine Position revidieren, wenn ihm die Beratung neue Erkenntnisse liefert?

3. Die Beratung, wie wir sie hier diskutieren, erfolgt nicht intern in der Entscheidungsinstanz im Sinne „eines sich Beratens", sondern durch ein (relativ) unabhängiges Gremium (externe Beratung). Die Beratungsgremien sind einerseits nicht so weit von der Entscheidung entfernt wie die autonome Wissenschaft, andererseits aber nicht so eng bei der Entscheidung lokalisiert wie die interne Beratung. Die Entscheidungsgremien der Stabilisierungspolitik der hier betrachteten Länder sind allerdings recht unterschiedlich auf dieser Skala zwischen autonomer Wissenschaft und praktischer Politik angeordnet. So sind z. B. Beratungsgremien in Frankreich und z. T. auch in Norwegen recht eng mit der Entscheidungsinstanz verbunden, während der Sachverständigenrat in der Bundesrepublik weiter von der Regierung „angesiedelt" ist. Die Stellung der Institutionen sagt zugleich etwas über die Abhängigkeit des Gremiums von politischen Instanzen aus.

Bisher ist nicht die Frage aufgeworfen worden, ob es überhaupt einer externen Beratung bedarf und warum nicht eine interne Beratung ausreicht. Wenn ich einmal von der Dekor- und der Feigenblattfunktion[3] der Beratung absehe, so können wir die folgenden Gründe für eine externe Beratung unter Mitwirkung von Wissenschaftlern anführen:

[3] H. *Schelsky*, Wissenschaftlicher Experte und wissenschaftliche Praxis, in: Bergedorfer Gesprächskreis, Protokoll Nr. 23, Hamburg und Berlin 1966.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Es handelt sich in der Regel nicht um eine Beratung in Detailfragen — deren Klärung den Experten in den Ministerien überlassen bleiben kann —, sondern um die Aufdeckung komplexer Sachzusammenhänge und um das Aufzeigen möglicher Handlungsstrategien, einschließlich neuer Instrumentkombinationen, die den Einsatz von Wissenschaftlern erfordern. Dieses Argument trifft nur noch abgeschwächt zu, wenn die betreffenden Ministerien über gut ausgebaute Grundsatzabteilungen mit wissenschaftlichem Personal verfügen. Aber auch dann ist zu beachten, daß die mit der Forschung verbundenen Wissenschaftler einen „neueren" und „aktiveren" Wissensstand haben, während die Experten in den Ministerien vielfach noch älteren Theorien vertrauen, die sie früher einmal rezipiert haben. Die Beratung durch mit Wissenschaftlern besetzten Gremien ermöglicht also ein schnelles Umsetzen neuer Forschungsergebnisse in die Praxis, da der Diffusionsprozeß des neuen Wissens auf die Sachbearbeiter in den Ministerien nicht abgewartet zu werden braucht.
2. Durch die externe Beratung kann eine Kontrolle der staatlichen Wirtschaftspolitik ausgeübt werden. Die Kontrollfunktion können allerdings nur relativ unabhängige Gremien wahrnehmen, also solche, die relativ weit von der Entscheidungsinstanz lokalisiert sind. Eigentlich ist es im parlamentarischen System Aufgabe des Parlaments und der Öffentlichkeit, das Tun und Unterlassen der Exekutive zu kontrollieren. Die begrenzten Möglichkeiten der Informationsgewinnung und -verarbeitung von Parlament und Öffentlichkeit schalten jedoch eine wirksame Kontrolle aus. Außerdem aber wirkt das Parlament selbst durch die Wirtschaftsgesetzgebung aktiv an der Wirtschaftspolitik mit. Eine externe Beratung durch relativ unabhängige Gremien wird daher nicht nur Tun und Unterlassen der Exekutive kritisch würden, sondern auch die Aktivität oder Inaktivität des Parlaments. Sie steht als Kontrollorgan primär im Dienste der Öffentlichkeit.
3. Das Vertrauen, das vor allem ein rein wissenschaftliches Gremium in der Öffentlichkeit genießt, kann ein psychologisches Klima schaffen, das der staatlichen Wirtschaftspolitik die Durchsetzbarkeit von Maßnahmen erleichtert. So werden z. B. die Vorschläge eines unabhängigen Gremiums zu einer action concertée in der Verteilungspolitik eher Resonanz bei den angesprochenen Gruppen finden als Vorschläge des staatlichen Akteurs[4].

Der Zielsetzung unserer Tagung entsprechend wurde bei der Auswahl der Länder so vorgegangen, daß unterschiedliche Beratungserfah-

[4] Vgl. O. *Sievert*, Die wirtschaftspolitische Beratung in der Bundesrepublik Deutschland, in diesem Band, S. 29 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungen in der Stabilisierungspolitik miteinander verglichen werden können. Bei diesem Vergleich sollen folgende Hauptfragen im Vordergrund der Diskussion stehen:

1. Wie gewinnen die Berater die Ziele für die Beratung?
2. Welche Probleme treten bei der Informationsgewinnung und Veröffentlichung der Berichte auf?
3. Zu welchen Ergebnissen führt die Beratung und wie werden ihre Ergebnisse kontrolliert?
4. Wie ist die Beratung institutionalisiert und welche Konsequenzen ergeben sich aus den in den einzelnen Ländern gewonnenen Erfahrungen für eine effizientere Lokalisierung?

Von der Beratung wird erwartet und erhofft, daß sie einen entscheidenden Beitrag zur Versachlichung der Wirtschaftspolitik leisten könne. Ob diese Erwartung zu Recht besteht, soll die Diskussion erweisen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erster Teil

Berichte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die wirtschaftspolitische Beratung in Belgien

Von Prof. Dr. *E. S. Kirschen* und Prof. Dr. *L. Morissens* (Brüssel)[1]

1. Die Institutionalisierung und Lokalisierung der Beratung

a) Bestehende Institutionen

In Belgien wurden folgende Institutionen mit Beratungsbefugnis für wirtschaftspolitische Fragen gebildet:

der Zentralrat für Wirtschaft,

der nationale Arbeitsrat,

Wirtschaftsräte für eine Reihe von Branchen (Metallgewerbe, Textil- und Bekleidungsindustrie, Bauwirtschaft, Fischerei, Lederwarenindustrie),

der Energierat,

die Spezialkommission für Verteilungsfragen,

die Preiskommission

und der nationale Ausschuß für eine wirtschaftliche Expansion.

Kein Gremium ist ausschließlich damit beauftragt, Gutachten für Fragen der Stabilisierungspolitik zu erstellen. Dennoch befaßt sich der Zentralrat für Wirtschaft mit diesem wirtschaftspolitischen Aspekt im gleichen Maße wie mit jedem anderen wirtschaftspolitischen Problem, während sich die Preiskommission nur mit Preisproblemen einschließlich ihrer nicht konjunkturellen Seite beschäftigt. Deshalb werden in diesem Bericht lediglich die Tätigkeiten dieser beiden Organe erörtert, die im folgenden mit CCE (Conseil central de l'Economie) und CP (Commission des prix) bezeichnet werden.

Der CCE arbeitet bei der Vorbereitung seiner Gutachten über die konjunkturelle Lage oder über das Wirtschaftsbudget[2] mit den übrigen,

---

[1] Wir danken dem Präsidenten des Zentralrats für Wirtschaft und der Preiskommission sehr herzlich für die Auskünfte, die uns gestattet haben, diesen Bericht vorzubereiten.

[2] In Belgien kann man nicht von einer systematischen Stabilisierungspolitik sprechen. Allerdings besteht hier seit 1963 die Praxis des Wirtschaftshaushalts, die Anlaß zu einer periodischen Konjunkturanalyse bietet. Die seit 1963 vom CCE vorgenommenen dreimonatlichen Konjunkturuntersuchungen dienen insbesondere der Ausarbeitung und Prüfung des Wirt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

oben erwähnten beratenden Organen zusammen, und zwar vor allem mit dem nationalen Arbeitsrat (in Beschäftigungs- und Lohnfragen), mit den Wirtschaftsräten der Branchen, mit dem Energierat und der Spezialkommission für Verteilungsfragen.

Der CCE ist eine gemischte Kommission und besteht aus:

1. 22 Mitgliedern, die die Arbeitgeberverbände vertreten (Industrie: 8 Mitglieder; Landwirtschaft: 5 Mitglieder; Handel: 5 Mitglieder; Kleinbetriebe: 4 Mitglieder),
2. 22 Mitgliedern, die die Arbeitnehmerverbände vertreten (Gewerkschaften: 17 Mitglieder; Konsumgenossenschaften: 5 Mitglieder),
3. 6 gewählten Persönlichkeiten von allgemein anerkanntem wissenschaftlichen Rang. Es handelt sich im allgemeinen um Universitätsprofessoren.

Der CCE befaßt sich mit allen wirtschaftspolitischen Problemen des Landes. Seine Befugnisse sind daher nicht nur darauf beschränkt, Gutachten auf konjunkturellem Gebiet zu erstellen.

Die Preiskommission — ebenfalls eine gemischte Institution — hat außer dem Präsidenten (einem angesehenen Wissenschaftler) und dem Vize-Präsidenten noch 36 weitere Mitglieder, welche die Industrie (4), die Landwirtschaft (3), das Handwerk (1), den Handel (9), das Verkehrswesen (1), das Kreditwesen (1), die Arbeitnehmerschaft (9) und die Ministerien (8) vertreten. Sie wurde durch die ihr erteilten Aufträge zu einem beratenden Organ auf dem Gebiet der Stabilisierungspolitik.

b) Die Lokalisierung im politischen System

Der CCE ist als juristische Person ein unabhängiges Gremium. Er untersteht aber der Verwaltung des Wirtschaftsministeriums und ist vom rein administrativen Gesichtspunkt an die Exekutive gebunden. Auch die Preiskommission ist ein unabhängiges Gremium, das allerdings dem Wirtschaftsministerium zugeordnet ist. Beide Institutionen sind nicht geschaffen worden, um ein Gegengewicht zu den übrigen Beratungsorganen zu bilden.

c) Der Einfluß auf die Meinungsbildung in anderen Organen

Der Meinungsaustausch und die Diskussionen innerhalb des CCE sowie seine Ergebnisse sind ausschlaggebend für die Haltung, die anschließend von den im Zentralrat vertretenen Organisationen einge-

---

schaftsbudgets, das meistens auf Wunsch des Wirtschaftsministers, in gewissen Fällen aber auch auf eigene Initiative erstellt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nommen wird. Im übrigen beeinflußt die von den Mitgliedern des CP erworbene Erfahrung die Meinungsbildung bei den übrigen Gremien, besonders beim CCE.

d) Der Einfluß politischer Stellen

Aufgrund der verhältnismäßig großen Unabhängigkeit der Organisationen, die im CCE und im CP vertreten sind, von den politischen Parteien, üben rein politische Erwägungen auf die Gutachten dieser beiden Organe keinen spürbaren Einfluß aus. Dagegen stehen ihre Gutachten unter dem Einfluß derjenigen politischen Stelle, die sie mit der Untersuchung bestimmter Fragen beauftragen kann.

e) Die Wahl der Mitglieder

Die Mitglieder des CCE werden durch einen königlichen Erlaß auf Vorschlag der repräsentierten Organisationen der Industrie, der Landwirtschaft, des Handels und des Handwerks einerseits und der Arbeitnehmerschaft andererseits ernannt. Die CP-Mitglieder werden auf Vorschlag der vertretenen Organisationen vom Wirtschaftsminister berufen. Ob die Mitglieder den politischen Ansichten einzelner Parteien zustimmen oder nicht, spielt bei dieser Ernennung keine Rolle.

f) Der Einfluß der Institutionalisierung auf die Effizienz der Beratung

Die Institutionalisierung der Beratung erfordert zwar gewisse Verfahrensregelungen, die aber keineswegs die Effizienz der beiden Organe beeinflußt haben. Die offiziöse Beratung außerhalb der bestehenden Gremien spielt auch heute noch eine gewisse Rolle. Sie ist vor allem dann üblich, wenn ein neues spezifisches Problem auftaucht, bei dem die verantwortlichen Politiker oder Wirtschaftler entsprechende Arbeitsgruppen „ad hoc" heranziehen.

g) Mögliche Verbesserungen

Es wurden bereits Vorschläge zur Verschmelzung des CCE mit dem nationalen Arbeitsrat unterbreitet. Zur Zeit ist die Zuständigkeit des ersten auf wirtschaftliche Fragen, die des zweiten auf Fragen sozialen Charakters beschränkt. Da eine derartige Trennung zwischen wirtschaftlichen und sozialen Fragen nicht immer möglich ist, wurden die dadurch entstehenden Schwierigkeiten größtenteils gelöst, indem man gemischte Kommissionen bildete, die aus Mitgliedern beider Institutionen zusammengesetzt waren. Dieses Problem stellt sich ganz allge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mein und bezieht sich nicht nur auf die Beratung im konjunkturellen Bereich.

Unseres Erachtens ist ein beratendes Gremium, in dessen Arbeitsbereich sämtliche Aspekte der Wirtschaftspolitik liegen, einem Beratungsgremium vorzuziehen, dessen Tätigkeitsfeld sich auf die Stabilisierungspolitik beschränkt. Ein spezialisiertes Gremium wäre überhaupt nicht in der Lage, die Kohärenz zwischen den verschiedenen Aspekten zu sichern, und müßte daher einem Organ untergeordnet sein, das in seiner Konzeption dem ersteren gleicht.

Unter diesem Gesichtspunkt würden sich mehrere beratende Untergremien als zweckmäßig erweisen, weil sich dann die öffentliche Meinung wie auch die Meinung der Sachverständigen leichter durchsetzen ließe; dennoch müßten diese in einem einzigen Rat zusammengefaßt werden. Heute geschieht das z. T. dadurch, daß der CCE andere Gremien zur Zusammenarbeit heranzieht. Es steht fest, daß die politischen Akteure sowohl ihre Handlungen als auch die Beratung auf stabilisierungspolitischem Gebiet selbst (im weiteren Sinne des Wortes: der Konjunkturpolitik oder im engeren Sinne: der Preisstabilitätspolitik) zu wenig abgestimmt haben. Wir denken z. B. an die unterschiedlichen Verantwortungsbereiche der Regierung und der Notenbank im Bereich der wirtschaftspolitischen Maßnahmen und an das Fehlen eines Beratungsorgans, das in der Lage wäre, die Entscheidungsträger direkt zu beraten. Das ist deshalb besonders notwendig, weil sich Probleme der Stabilisierungspolitik nicht nur halbjährlich, sondern ständig stellen. Ferner ist noch hinzuzufügen, daß für die belgischen Verhältnisse gemischte Kommissionen den rein wissenschaftlichen vorzuziehen sind[3]. Die Institution der gemischten Kommission ermöglicht es, die Ergebnisse der Diagnose und wissenschaftlichen Prognose den Meinungen und Standpunkten der Vertreter der wirtschaftlichen und sozialen Kräfte des Landes entgegenzuhalten.

2. Die Bestimmung der wirtschaftspolitischen Ziele durch das Beratungsgremium

a) Der Auftrag der Beratungsgremien

Gemäß Art. 1 des Gesetzes zur Organisation der Wirtschaft vom 20. September 1948 besteht der Auftrag des CCE darin, einem Minister oder den gesetzgebenden Kammern entweder aus eigener Initiative oder auf Ersuchen dieser Behörden Gutachten zu erstellen oder Vorschläge in Form von Berichten zu unterbreiten, in denen die verschie-

[3] Das ist die Ansicht der Präsidenten des CCE und der CP.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

denen Gesichtspunkte der Mitglieder des Rates zu nationalen wirtschaftspolitischen Fragen dargelegt sind.

Wenn Maßnahmen zur Stabilisierung und Regulierung der Konjunktur von der Regierung geplant werden, dann ist sie nicht verpflichtet, sich vom Zentralrat für Wirtschaft beraten zu lassen. Allerdings ist es zur Gewohnheit geworden, daß die Regierung den CCE in Fragen des Wirtschaftsbudgets zu Rate zieht. Andererseits gibt der Zentralrat seit 1963 in regelmäßigen Zeitabständen — grundsätzlich jedes Halbjahr — Gutachten über den konjunkturellen Ablauf ab. Außerdem hat die Regierung häufig den Rat hinzugezogen, um über gewisse Aspekte preis- und expansionspolitischer Fragen unterrichtet zu werden.

Die Preiskommission hat ihrerseits folgende Aufgaben (laut königlichem Beschluß vom 16. 2. 1951):

— auf Ersuchen des Wirtschaftsministers über alle mit den Lebenshaltungskosten verbundenen Fragen Gutachten zu erstellen;

— die Preisentwicklung zu verfolgen und dem Wirtschaftsminister Vorschläge für die zukünftige Preispolitik zu unterbreiten.

b) Die Zielbestimmung

Auf dem Gebiet der Stabilisierungspolitik werden weder von den verantwortlichen Regierungsstellen noch von den beratenden Institutionen selbst genau abgegrenzte Ziele formuliert. Es steht folglich den Mitgliedern dieser Organe frei, für ganz verschiedene, sogar entgegengesetzte Ziele einzutreten.

Wenn die Regierung den CCE beauftragt, ein Gutachten zu erstellen, kann sie allerdings darauf hinwirken, welches Ziel verfolgt werden soll. Das war z. B. im Jahre 1964 der Fall, als der Wirtschafts- und Energieminister den CCE darum ersuchte, ihm „wirtschaftspolitische Vorbeugungsmaßnahmen und zusätzlich steuer- und finanzpolitische Maßnahmen zu empfehlen, um zu verhindern, daß die inflationären Tendenzen zu einer ausgeprägten Inflation führen".

Der CCE hat wiederholt auf die Vorteile hingewiesen, die sich ergäben, wenn in den von der Regierung vorgelegten Haushaltsplänen die folgenden Punkte besser hervorgehoben würden:

einerseits die voraussichtliche wirtschaftliche Entwicklung für das betreffende Jahr unter Berücksichtigung der Trends und der in der Situationsanalyse erkennbaren Entwicklung,

andererseits die in dem Wirtschaftshaushalt verfolgten Ziele, die von den Ergebnissen der Vorausschau abweichen und um deren Erfüllung sich die Regierung mit sorgfältig überlegten wirtschaftspolitischen Maßnahmen bemüht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn man die aufeinander folgenden Haushalte vergleicht, geht ohne Zweifel hervor, daß in dieser Hinsicht schon Fortschritte erzielt worden sind. Jedoch bleiben Verbesserungen, die dem Wirtschaftsbudget einen konkreteren Inhalt geben würden, immer noch möglich.

Das gleiche Problem stellt sich bei den Gutachten über den Konjunkturablauf, die regelmäßig vom CCE herausgegeben werden. An dieser Stelle sollen die in der Ausarbeitung dieser Gutachten erreichten Fortschritte unterstrichen werden; anfangs kam der Vorausschau in den Gutachten große Bedeutung zu, aber dann konnte mit wachsender Erfahrung ein stets größer werdender Teil der Untersuchung den eigentlichen Zielen, d. h. der zu verfolgenden Politik, eingeräumt werden.

c) Prioritäten und Rangordnung der Ziele

Die Beratung des CCE ist nicht ausschließlich auf die Stabilisierungspolitik oder auf eine andere Form der Konjunkturpolitik ausgerichtet, sondern zugleich auf die gesamte Konjunkturpolitik und das mittelfristige Wachstum. Sowohl bei der Untersuchung des Wirtschaftsbudgets als auch bei der Ausarbeitung des Gutachtens über die konjunkturelle Lage ist die Aufmerksamkeit des CCE niemals nur auf Stabilisierungsfragen gerichtet mit der Konsequenz, daß andere Ziele gleichzeitig in die Erörterungen einbezogen werden. Ein Beispiel hierfür ist in der Anlage II enthalten.

Die Probleme der Priorität und Rangordnung von Zielen haben sich bisher noch nicht explizit gestellt. Im Verlaufe ihrer Tätigkeit im CCE sind sich die Mitglieder zweifellos einer gewissen Rangordnung der Ziele bewußt geworden, die auf einer gemeinsamen wirtschaftspolitischen Konzeption basiert. Der CCE ist stets der Auffassung, die er in seinem Gutachten vom 9. Oktober 1959 über die Beeinflussung des Wirtschaftswachstums folgendermaßen umschrieben hat:

„Der Rat ist der Meinung, daß die wesentlichen wirtschaftspolitischen Ziele Belgiens, die es in Übereinstimmung mit seinen Partnern des Gemeinsamen Marktes verfolgen sollte, die folgenden sind:

1. Die Beschleunigung und Verstetigung des wirtschaftlichen Wachstums.
2. Die optimale Ausnutzung aller Produktionsfaktoren und insbesondere die Realisierung des höchstmöglichen Beschäftigungsniveaus, das zugleich eine ausgeglichene regionale Entwicklung und Wohlstand für alle gewährleistet.
3. Die Hebung des Lebensstandards der Bevölkerung und eine gerechte Verteilung des Volkseinkommens.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei der Realisierung dieser Ziele muß man sich ständig um die Aufrechterhaltung der Währungsstabilität und um ein Zahlungsbilanzgleichgewicht bemühen. Diese wirtschaftspolitische Richtlinie trägt der Tatsache Rechnung, daß ein beträchtlicher Teil der industriellen Produktion für den Export bestimmt ist.

Ferner muß diese Politik berücksichtigen, daß sich ein sehr schneller wissenschaftlicher und technischer Fortschritt und ein beträchtliches wirtschaftliches Wachstum vollzieht. Ebenfalls wird die Politik die steigende Internationalisierung der Wirtschaft berücksichtigen müssen, die im Gemeinsamen Markt eine besonders wichtige Etappe erreicht hat. Denn der Abbau der Handelsschranken wird voraussichtlich die wirtschaftliche Expansion begünstigen, und sofern die geeigneten wirtschaftlichen und sozialen Anpassungsmaßnahmen getroffen werden, ergibt sich daraus eine Steigerung der Produktion und der Produktivität."

Im Gegensatz dazu liegt der Schwerpunkt der Aufträge der CP auf der Frage der Preisstabilisierung, wodurch die Ziele, welche die Kommission in Erwägung zieht, praktisch vorgegeben werden. Die Einbeziehung anderer Ziele ist prinzipiell nicht ausgeschlossen; von der Regierung wird auch keine Rangordnung auferlegt. Die Zielbestimmung der Regierung in der Stabilisierungspolitik erfolgt übrigens nicht notwendigerweise nach Beratung mit der CP.

d) Bedeutung und Quantifizierung der Ziele der Stabilisierungspolitik

In belgischen Regierungskreisen und in der öffentlichen Meinung ist die Preisstabilität das am höchsten bewertete Ziel; dies ist wohl auf die große Rolle der Exporte in der belgischen Wirtschaft zurückzuführen. Dieses vor kurzem noch so überragende Ziel scheint z. Z. an Wichtigkeit zu verlieren, einerseits wegen der Bedeutung, die dem wirtschaftlichen Wachstum beigemessen wird, und andererseits unter dem Einfluß der in jüngster Zeit auftretenden Inflationsraten von 4 bis 5 % jährlich. Eine zweieinhalb bis zweiprozentige Inflationsrate dürfte für die Zukunft als akzeptabel gelten.

e) Messung der Preisstabilität

Um die Entwicklung des Preisniveaus zu messen, werden vom CCE verschiedene Indizes berücksichtigt, ohne daß einem dieser Indizes eine ausschließliche Gültigkeit zuerkannt wird: der Großhandelspreisindex, der Einzelhandelspreisindex, der Produktionsgüterpreis-Index usw.

Bei der Regierung und bei der CP besteht hingegen die Tendenz, sich hauptsächlich am offiziellen Einzelhandelspreisindex zu orientieren, weil sich danach die indexgebundenen Beamtengehälter, die Sozialleistungen und die Löhne richten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

f) Die Zielbeziehungen

Die Frage der Harmonie- oder Konfliktbeziehungen zwischen den Zielen wird nicht untersucht; dennoch trägt der CCE derartigen Beziehungen Rechnung (vgl. z. B. Anlage II).

g) Der Einfluß der Beratung auf die Zielbestimmung

Die institutionalisierte Beratung scheint ohne Wirkung auf die Zielauswahl der verantwortlichen Regierungsstellen zu bleiben, vor allem weil die Interessengruppen im allgemeinen stark genug sind, um unmittelbar ihren Zielen bei den verantwortlichen Politikern Geltung zu verschaffen.

3. Die Informationsgewinnung und die Veröffentlichung der Berichte

a) Die Informationsquellen

Der CCE und die CP erheben nicht selbst statistische Daten, sondern sie arbeiten auf der Basis von Statistiken, die veröffentlicht worden sind oder die ihnen von anderen Organen (dem Nationalen Statistischen Institut, der Notenbank, der Sozialversicherung, den Universitätsinstituten) oder von Berufsverbänden zur Verfügung gestellt werden.

Der CCE fordert die in mehreren Branchen tätigen Wirtschaftsräte zur Zusammenarbeit auf. Für diejenigen Sektoren, die kein solches Gremium haben, sind entsprechende ad-hoc-Kommissionen innerhalb des CCE selbst eingerichtet worden. In einigen Fällen bat der Rat jedes seiner gewählten Mitglieder darum, ihm schriftlich ein Gutachten über den Konjunkturverlauf und die zu treffenden Maßnahmen zu unterbreiten.

Die Informationsgewinnung stößt auf keine besonderen materiellen oder finanziellen Schwierigkeiten. Der CCE verfügt über ein eigenes Budget, das seine Selbständigkeit garantiert, mit rein administrativer Bindung an das Wirtschaftsministerium. Auch bei der CP ist die Informationsgewinnung finanziell gesichert.

b) Informationen durch Befragung und „hearings"

Für die schriftliche Befragung der zuständigen Wirtschaftsräte der Branchen und der betroffenen Berufsverbände hat der CCE einen Fragebogen entwickelt und ihn von Jahr zu Jahr verbessert. Diese Vorgehensweise führte zu sehr befriedigenden Ergebnissen und hat den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorteil, daß die Analyse der konjunkturellen Entwicklung in den verschiedenen Sektoren nach einem einheitlichen Schema erfolgt. Als Ergänzung hierzu dienen immer „hearings" (Verhöre), in denen die Vertreter der Sektoren zusätzliche Auskünfte erteilen und die ihnen gestellten Fragen beantworten. Ferner kommen in solchen „hearings" Beamte nationaler oder internationaler Institutionen, insbesondere aber die Mitglieder der Zentralbank und des CCE zu Wort. Die CP erhält durch die schriftliche Befragung klare und vollständige Auskünfte, aber sehr oft liefern die „hearings" der CP bessere Informationen. Die rechtlich bindende Einführung der „hearings" könnte die Effizienz der Beratung noch vergrößern.

c) Informationskontrolle

Ein recht zuverlässiges Kontrollmittel erhält man, wenn Informationen aus verschiedenen Quellen ausgewertet werden. Die Informationen können durch einen Vergleich und durch einen Kohärenztest überprüft werden. In dieser Hinsicht hat sich besonders die Konfrontation der makroökonomischen mit der mikroökonomischen Vorgehensweise auf der Ebene der verschiedenen Sektoren als sehr nützlich erwiesen.

d) Die Rolle der Gegenpartei bei den „hearings"

Wegen der paritätischen Zusammensetzung des CCE hat die Oppositionsgruppe bei der Untersuchung gewisser Probleme automatisch ein Mitspracherecht, da die Sozialpartner die Gelegenheit haben, ihre nicht zwangsläufig übereinstimmenden Meinungen zu äußern.

e) Empirische Informationen

1. Dem CCE steht eine verhältnismäßig große Anzahl von Wirtschaftsindikatoren zur Verfügung; in Forschungsarbeiten über Konjunkturfragen konnten jedoch zahlreiche statistische Lücken aufgedeckt werden, die beseitigt werden müssen, um eine schnellere Diagnose zu ermöglichen.

2. Ob der Einzelhandelspreisindex als repräsentativ angesehen werden kann, ist ziemlich umstritten. Zur Zeit wird ein neuer Index ausgearbeitet. Es muß jedoch betont werden, daß in den Diskussionen des CCE über Konjunkturfragen niemals nur der Preisindex oder irgendein anderer wirtschaftlicher Indikator allein von ausschlaggebender Bedeutung ist, sondern daß sich die Entscheidungen auf eine Vielzahl von Beobachtungen und Erwägungen stützen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Der CCE ist nicht dazu verpflichtet, in Kontroversen mit doktrinärem Charakter Stellung zu nehmen, z. B. welche Rolle die kosteninduzierte und welche Rolle die nachfrageinduzierte Inflation spielt. Stattdessen betrachtet sich der CCE eher als ein Gremium, in dem sich aus der Konfrontation der Beobachtung, Analyse und wissenschaftlicher Prognose einerseits mit den Eindrücken, Ansichten und Standpunkten der Vertreter wirtschaftlicher und sozialer Kreise andererseits Schlußfolgerungen für die zu verfolgende Konjunkturpolitik ableiten lassen.

f) Die Veröffentlichung der Berichte

1. Aus der Publikation der Gutachten über die Konjunkturlage stellen sich bestimmte Probleme, beispielsweise wenn ein Gutachten Prognosen über die Preisentwicklung enthält; dennoch werden die Gutachten des CCE in der Regel veröffentlicht. Dagegen werden die Sitzungsprotokolle und die gelegentlich von Experten unterbreiteten Dokumente nicht veröffentlicht.

Die CP jedoch, deren Berichte dem Wirtschaftsminister zugehen, ist nicht berechtigt, diese zu veröffentlichen.

2. In der Regel tagt der Zentralrat zweimal im Jahr, um Konjunkturfragen zu untersuchen, nämlich gegen Ende des ersten Halbjahres und gegen Ende des Jahres. Gutachten werden entweder aus eigener Initiative erstellt, oder aber der Wirtschaftsminister ersucht, sich an der Ausarbeitung des Wirtschaftsbudgets zu beteiligen (Ende des ersten Halbjahres) oder dazu Stellung zu nehmen (Ende des Jahres). Obwohl der Rat normalerweise nur zweimal jährlich zusammenkommt, steht es ihm frei, in der Zwischenzeit Gutachten über die konjunkturelle Lage abzugeben. Bisher ist dieser Fall noch nicht eingetreten. Gerade auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik, in der sich die Lage völlig verändern kann, genügt ein einziges Gutachten pro Jahr vermutlich nicht. Die gegenwärtig angewandte Regelung von zwei Gutachten jährlich verleiht den Arbeiten des CCE in Konjunkturfragen eine gewisse Kontinuität. Diese Kontinuität ist unbedingt erforderlich, da es vor allem dann von großem Interesse ist, den Konjunkturverlauf gleichsam täglich zu verfolgen, wenn die Konjunktur in bestimmten Perioden eher zurückhaltend ist, und deshalb die Wirtschaftspolitik gezwungen ist, die erforderlichen Anpassungsmaßnahmen schnell zu ergreifen. Aus allen diesen Gründen folgt, daß zumindest für belgische Verhältnisse ein ständiges Gremium wie der Zentralrat zur Beurteilung der Konjunkturlage bei weitem einer ad-hoc-Kommission vorzuziehen ist, die speziell einberufen wird, um in besonderen Situationen Rat zu erteilen.

Es soll noch kurz darauf hingewiesen werden, daß das Sekretariat des Zentralrates auf eigene Verantwortung monatlich einen kurzen Be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

richt zur Wirtschaftslage veröffentlicht, wodurch den Arbeiten des Rates auf konjunkturellem Gebiet größere Kontinuität verliehen wird.

Die Bearbeitungszeit für die Berichte der CP ist nicht festgesetzt worden; sie sollen jedoch so schnell wie möglich fertiggestellt werden.

4. Ergebnisse und Kontrolle der Beratung in der Stabilisierungspolitik

Der CCE empfiehlt in seinen Konjunkturgutachten regelmäßig konkrete Maßnahmen. Er ist im allgemeinen jedoch kaum oder überhaupt nicht in der Lage, von sich aus die Bedeutung abzuwägen, die der einen oder anderen Maßnahme im Rahmen der gesamten erforderlichen Wirtschaftspolitik zugeschrieben werden sollte. Nach Ansicht des Rates sollen daher nur die für die Konjunkturpolitik verantwortlichen Regierungsstellen den richtigen Zeitpunkt und die genaue Dosierung der empfohlenen Maßnahmen bestimmen.

In seinem Gutachten über die praktischen Maßnahmen zur Vermeidung von Inflationen — besonders eindeutig in demjenigen vom 25. Februar 1964 — hat der Zentralrat darauf hingewiesen, daß sich die Konjunkturpolitik Belgiens in immer geringerem Maße im rein nationalen Zusammenhang bestimmen läßt; sie muß stattdessen mehr und mehr in den europäischen Rahmen, d. h. in den der EWG, eingeordnet werden.

Anlage

Beispiele konkreter konjunkturpolitischer Maßnahmen, die vom Zentralrat für Wirtschaft empfohlen worden sind.

I. Mitten in der überhitzten Konjunktur zu Beginn des Jahres 1964 hatte der CCE in seinem Gutachten vom 25. Februar 1964 eine gewisse Anzahl praktischer Maßnahmen vorgeschlagen, um einer ausgeprägten Inflation vorzubeugen. Zuerst hat der Rat die Mittel untersucht, mit denen man auf die verschiedenen Nachfragekomponenten einwirken kann. Komponenten der Nachfrage sind:

1. Investitionen:
   a) Bauarbeiten aller Art;
   b) Investitionen der Privatunternehmungen;
   c) öffentliche Investitionen;
2. Konsum:
   a) privater Konsum und private Ersparnis;
   b) konsumtive Staatsausgaben;
3. Die ausländische Nachfrage.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Danach hat der Zentralrat die Mittel untersucht, mit denen man auf das Angebot einwirken kann. Angebotskomponenten sind:

1. die inländische Produktion;
2. die Einfuhren.

Auch andere wichtige Aspekte, wie z. B. die Einkommen, die Preise und die Kosten, wurden vom CCE analysiert. Schließlich hat er noch Währungs- und Finanzprobleme behandelt, aber auch Steuer- und Haushaltsprobleme, die gleichzeitig die Nachfrage und das Angebot betreffen.

Als Beispiel wollen wir ganz kurz die Maßnahmen nennen, die in diesem Gutachten zur Dämpfung der Nachfrage im Wohnungsbau, in dem nach Ansicht des CCE die angespannte Lage normalisiert werden mußte, empfohlen worden sind[4].

Wohnungsbau: Empfohlene Maßnahmen zur Dämpfung der Nachfrage und zur Senkung der Baukosten:

1. Bei Ausschreibungen, die von öffentlichen Behörden angeordnet worden sind, sind Zuschläge nur gestattet, wenn sie keine Preissteigerungen enthalten, die einen bestimmten Prozentsatz der Preise einer Bezugsperiode überschreiten;
2. die Aufnahme einer Vorschrift in den Ausschreibungsbedingungen, die besagt, daß die Anbieter ihr Angebot für zwei verschiedene Ausführungsfristen zu unterbreiten haben, damit der Bauherr die günstigste Dauer bestimmen kann.
3. Zeitweilige Beschränkungen des Hypothekarkredits im Wohnungsbau, die aber zu keinerlei Beeinträchtigung des Sozialwohnungsbaus führen soll, indem auf die halböffentlichen Kreditanstalten ein direkter Druck ausgeübt wird; indem die privaten Kreditanstalten in Verhandlungen von der Notwendigkeit einer Kooperation überzeugt werden; indem die Möglichkeiten zur Gewährung von Hypothekarkrediten für bestimmte Kreditinstitute dadurch beschränkt werden, daß sie ihre Geldmittel für diesen Geschäftsbereich um einen festen Prozentsatz kürzen müssen.

II. In seinem letzten Konjunkturgutachten vom 30. Juni 1966 stellte der Rat fest, daß sich die belgische Wirtschaftskonjunktur gegenwärtig in einer heiklen Phase befinde. Der Rat ist der Ansicht, daß gewisse Punkte ganz besonders berücksichtigt werden müssen:

die Preissteigerungen im Einzelhandel;

---

[4] An späterer Stelle des Gutachtens werden noch Maßnahmen zur Erweiterung des Angebots in diesem Sektor aufgezählt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Zinserhöhung, die besonders auf dem Gebiet der Investitionsfinanzierung die Konjunkturlage weiter verschlechtert;

die Lage der Staatsfinanzen;

die Strukturprobleme, die sich noch verschärfen, wenn der Konjunkturrückgang andauern sollte.

In dem gleichen Bericht werden die oft stark abweichenden Ansichten der Mitglieder des Zentralrates darüber sichtbar, welche Politik in jedem dieser Wirtschaftsbereiche verfolgt werden soll.

Wir wollen noch weitere Beispiele der vorgeschlagenen preispolitischen Maßnahmen anführen.

Der Rat hat sich einstimmig gegen den allgemeinen Preisstopp ausgesprochen, der seit Mai 1966 von der belgischen Regierung angeordnet worden ist. In der heutigen Konjunkturlage ist eine derartige Maßnahme unseres Erachtens völlig unangebracht, weil sie lediglich dazu beiträgt, eine schon sehr zurückhaltende Expansion weiter zu bremsen. Die Vertreter der Arbeitgeberverbände haben außerdem darauf hingewiesen, daß in den gegenwärtigen Verhältnissen eine solche Maßnahme wie nie zuvor das finanzielle Gleichgewicht der Industriebetriebe gefährde, welches durch das Versiegen der Finanzierungsmittel ohnehin schon ernsthaft in Mitleidenschaft gezogen sei, und daß dadurch insgesamt die Expansion der Betriebe sowie die normale Einkommensbildung der Unternehmer beeinträchtigt würden. Deshalb müsse es ihrer Meinung nach möglich sein, daß — ganz abgesehen von der Einbeziehung der realen Kostensteigerung — die Anpassung an den Index und eine vernünftige Erhöhung der Unternehmereinkommen durch entsprechende Gewinnspannen der Unternehmungen gewährleistet werden.

Die Vertreter der Arbeitnehmerorganisationen meinten, der allgemeine Preisstopp müsse durch eine selektive Preispolitik abgelöst werden, die den unerläßlichen Preisausgleich zulasse, aber auch die realisierbaren Preissenkungen herbeiführen würde.

Als konkrete Maßnahmen schlagen die Unternehmer vor:

— die Durchführung der von der Preiskommission empfohlenen Steuerentlastungen;

— die Einschränkung der Gewinnspannen im Bereich der Produktion und des Handels einschließlich des Imports immer dann, wenn diese ungerechtfertigt hoch sind;

— im Rahmen des Gemeinsamen Marktes müssen alle Maßnahmen ergriffen werden, um zu erreichen, daß die Agrarabkommen nicht immer nur zu Preissteigerungen, sondern auch zu Preissenkungen führen, besonders bei der Milch;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— die Rationalisierung des Fleischsektors muß unverzüglich durchgesetzt werden, indem die von der Preiskommission im Dezember 1962 empfohlenen Maßnahmen in Kraft gesetzt werden;

— die Senkung der Baukosten durch:
Rationalisierungs- und Konzentrationsmaßnahmen in diesem Bereich;

das Eingreifen der Staatsbehörden bei den öffentlichen Bauarbeiten; wirksame Baukostenkontrolle bei den öffentlichen Großbauten sowie im sozialen Wohnungsbau;

Kampf gegen die Bodenpreisspekulation.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die wirtschaftspolitische Beratung in der Bundesrepublik Deutschland

Von Dr. *Olaf Sievert* (Saarbrücken)

Vorbemerkungen

1. Es wird vorgeschlagen, davon auszugehen, daß es einen Bedarf an wirtschaftspolitischen Beratern oder Beratungsgremien gibt

(1) weil die politischen Instanzen für möglich halten, daß — gelegentlich — der größere Sachverstand außerhalb ihrer selbst und ihrer Apparate zu finden ist;

(2) weil die politischen Instanzen den Wunsch haben, für die Begründung ihres Tuns oder Unterlassens die höhere Glaubwürdigkeit in Anspruch zu nehmen, welche die Öffentlichkeit Analysen beimißt, die sie für wissenschaftlich und daher interessefrei hält;

(3) weil die Öffentlichkeit von den politischen Instanzen verlangt, daß diese ihre Entscheidungen mit solchen Analysen konfrontiert;

(4) weil große Gruppen der Gesellschaft von den politischen Instanzen verlangen, daß diese ihre Entscheidungen auf Analysen von Gremien stützen, in denen sie vertreten sind.

Diese vier Gründe bedingen selbstverständlich zum Teil unterschiedliche Formen der Beratung.

2. Besonders dringend erscheint meist der Bedarf an wirtschaftspolitischer Beratung im Bereich der Stabilisierungspolitik (Politik zur Wahrung eines hohen Beschäftigungsstandes sowie eines stabilen Geldwertes)

— weil Konflikte zwischen wirtschaftspolitischen Zielen seit längerem überwiegend zu Lasten des Stabilitätsziels entschieden worden sind, so daß sich die Stabilisierungsaufgabe als das ungelöste Hauptproblem der Wirtschaftspolitik darstellt;

— weil die Erfahrung lehrt, daß solche Zielkonflikte mit den hoheitlichen Mitteln des Staates allein nicht gelöst werden können, sondern daß es der freiwilligen Mitwirkung der großen Gruppen, die wirtschaftliche Macht haben, bedarf; daher ist die Rolle eines Gremiums zu besetzen, das entweder als neutrale (Schiedsrichter)-Instanz durch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sein die Diskussion versachlichendes Wort zu einer nichtinstitutionalisierten Abstimmung der Gruppen und des Staates auf stabilitätskonformes Verhalten beiträgt, oder das als Clearinginstanz im intermediären Raum zwischen Staat und Privaten einen Teil des Interessenkampfes in sich selbst austrägt.

3. In der Bundesrepublik stehen ganz oder teilweise im Dienste von Beratungsaufgaben im Bereich der Stabilisierungspolitik

— wissenschaftliche Beiräte bei Bundesministerien durch die Erstellung von Gutachten, meist zu Grundsatzproblemen der Wirtschaftspolitik, auch der Stabilisierungspolitik;

— der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung;

— die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute, die sich mit Konjunkturforschung befassen, zusammengefaßt in der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, durch — meist informelle — Beratung der Regierung vor allem in Fragen der Konjunkturdiagnose und -vorausschau sowie der Steuervorausschätzung.

Nur hinsichtlich der Tätigkeit des Sachverständigenrats darf der Berichterstatter sich für urteilsfähig halten; ausschließlich sie wird daher die Erfahrungsgrundlage der folgenden Erörterungen sein[1].

I. Institutionalisierung der Beratung

4. Der Sachverständigenrat, aufgrund eines Gesetzes vom 14. 8. 1963[2] erstmals berufen im Frühjahr 1964, ist kein Gremium wirtschaftspolitischer Beratung im engeren Sinne. Das Gesetz hat über die wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen hinaus die gesamte Öffentlichkeit zum Adressaten und damit gleichsam zum Auftraggeber der gutachtlichen Tätigkeit des Sachverständigenrats gemacht. Fast alle wichtigen Einzelvorschriften, die die Institutionalisierung der Gutachtertätigkeit betreffen, erscheinen durch diese Grundentscheidung (mit) bedingt:

— Der Inhalt des Gutachterauftrags, d. h. der Gegenstand der geforderten Diagnosen sowie die Maßstäbe für wirtschaftspolitische Urteile, ist konkret und unveränderlich festgelegt.

— Neben einem jährlichen Pflichtgutachten sowie Sondergutachten nach dem zeitlichen Ermessen des Rates sind zwar Gutachten auf

[1] Der Verfasser war bis zum Jahresende 1966 Generalsekretär des Sachverständigenrates.

[2] Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 (BGBl. I, S. 365), geändert durch Gesetz vom 8. November 1966 (BGBl. I, S. 633), im folgenden abgekürzt SRG.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anforderung der Bundesregierung vorgesehen, doch auch der Inhalt solcher Anforderungen steht nicht im Ermessen der Bundesregierung, sondern muß sich im Rahmen des konkreten Gutachterauftrages des Gesetzes halten.

— Das Gesetz schreibt ausdrücklich vor, daß der Sachverständigenrat in seiner Tätigkeit unabhängig ist.

— Seine Unabhängigkeit wird durch eine Reihe von Inkompatibilitätsvorschriften für seine Mitglieder zusätzlich gesichert.

— Die gesamte Tätigkeit des Sachverständigenrates soll sich in der Öffentlichkeit vollziehen: Außer gutachterlicher Tätigkeit ist keine Tätigkeit vorgesehen, und alle Gutachten, auch Gutachten, die auf Anforderung der Bundesregierung erstattet werden, müssen veröffentlicht werden.

5. Mit dieser Institutionalisierung einer unabhängigen, wissenschaftlich ausgerichteten Gutachtertätigkeit gab der Gesetzgeber den spezifischen Interessen der Öffentlichkeit den Vorrang vor denjenigen, die die wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen an einer Beratungstätigkeit im engeren Sinne haben könnten. Die Öffentlichkeit möchte über wirtschaftliche Sachzusammenhänge aufgeklärt werden und das Tun und Lassen der Wirtschaftspolitiker (einschließlich der Repräsentanten von Gruppeninteressen) interessefrei analysiert und mit alternativen Möglichkeiten der Politik konfrontiert sehen. Die Regierung, die der Initiative ihrer Parlamentsmehrheit zum Sachverständigenratsgesetz nicht widersprach, hatte offenbar das Vertrauen, daß ihre eigenen Interessen an einem Beratungsgremium mit denen der Öffentlichkeit sehr weitgehend übereinstimmten. So gesehen lag darin ein klares Bekenntnis zu einer verwissenschaftlichten Wirtschaftspolitik. Der Staat schien darauf zu warten, dem Druck ausgesetzt zu werden, der von einer unabhängigen öffentlichen Gutachtertätigkeit ausgehen mußte, um selbst den immer stärker werdenden Druck von Gruppeninteressen auf die staatliche Wirtschaftspolitik besser abwehren zu können.

Hinzu kam wohl, daß es für die Regierung immer schwieriger geworden war, bei ihrem Bemühen, durch moralische Appelle das selbstverantwortliche Verhalten der wirtschaftlichen Interessengruppen, insbesondere der Sozialpartner, zu beeinflussen, auf Resonanz zu stoßen. In den Einkommensforderungen der Interessengruppen sah die Regierung die Hauptursache der anhaltenden, ja sich beschleunigenden Geldentwertung, und sie mag erwartet haben, daß die unverbrauchte Autorität eines unabhängigen Gremiums die wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen bei der Eindämmung von Gruppenforderungen, die für stabilitätswidrig gehalten wurden, wesentlich entlasten würde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für diesen Zweck der Gutachtertätigkeit war offensichtlich die glaubwürdige Unabhängigkeit des zu schaffenden Gremiums von so großer Bedeutung, daß der Gesetzgeber um derentwillen das möglicherweise auch vorhandene Interesse der wirtschaftspolitischen Instanzen, im engeren Sinne „beraten" zu werden, gleichsam erst in zweiter Linie berücksichtigte. Der Regierung ist mit dem Sachverständigengesetz also noch nicht die Möglichkeit geschaffen worden, in engem Kontakt mit Beratern, die nicht der Laufbahn der Ministerialbürokratie entstammen, ihre wirtschaftspolitische Konzeption zu erarbeiten und dann hierfür gegenüber Parlament und Öffentlichkeit deren fachliche Autorität mit in Anspruch zu nehmen.

Der Gefahr, daß nun zwar die politischen Instanzen keinen Einfluß auf die Gutachter, diese hingegen einen unerwünschten Einfluß auf die Politik gewinnen könnten, versuchte man durch Vorschriften zu begegnen, die die politische Entscheidungssphäre und die wissenschaftliche Beratungsphäre auch von seiten des Gutachtergremiums her streng trennen, d. h. die Tätigkeit der Gutachter auf neutrale Aufklärungsarbeit beschränken sollten (§ 2 SRG):

— Dem Sachverständigenrat ist es untersagt, Empfehlungen für „bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen" auszusprechen.

— Den Untersuchungen über die mögliche künftige Entwicklung sollen alternative Annahmen über wirtschaftspolitische Maßnahmen zugrunde gelegt werden.

Gleichzeitig den politischen Sinn der Gutachtertätigkeit und den Primat der Politik im Entscheidungsbereich wahrt die Regelung, daß die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zum jeweiligen Jahresgutachten des Sachverständigenrates „insbesondere die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen, die (sie) aus dem Gutachten zieht", darzulegen hat (§ 6, Abs 4 SRG).

6. Die Tätigkeit des Sachverständigenrates dauert jetzt fast genau drei Jahre. Er hat in dieser Zeit der öffentlichen Diskussion drei Jahresgutachten übergeben. Die institutionellen Regelungen hatten ihre ersten Bewährungsproben abzulegen. Welches sind die wichtigsten Erfahrungen?

Zu allererst ist an das Spannungsverhältnis zu denken, daß fast von Anbeginn an und immer nur zeitweise verdeckt die Beziehungen zwischen dem Rat und den politisch verantwortlichen Instanzen gekennzeichnet hat. Sieht man von den sachlichen Gründen ab, die im konkreten Einzelfall zu Spannungen geführt und sie erhalten bzw. erneuert haben, so zeigt sich, daß die Situation des Dauerkonflikts zwischen Sachverständigenrat und wirtschaftspolitischen Instanzen in der institu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionellen Regelung dieser Gutachtertätigkeit von vornherein angelegt ist. Für die Vergangenheit ein unerbittlicher Rechnungshof, für die Wirtschaftspolitik der Zukunft ein unentwegter Besserwisser, das sind die Rollen, die das Gesetz dem Sachverständigenrat zuweist. Was von seiten eines Rates, der bei der Regierung lokalisiert wäre, eher wie Selbstkritik der Regierung oder wie eine Erläuterung der Alternativen, unter denen sie gewählt hat, wirken könnte, muß von seiten eines Rates, der sich von der Öffentlichkeit beauftragt und der Regierung gegenübergestellt fühlt, eine Herausforderung sein. Die Herausforderung ist um so schwerer, als für den Sachverständigenrat bei der Abschätzung des wirtschaftspolitischen Möglichkeitsbereichs all die Umstände unbeachtlich sein können oder gar unbeachtlich sein müssen, die den Handlungsspielraum des Politikers subjektiv begrenzen, Umstände, die zu erläutern, zu cachieren oder zu rechtfertigen zu dem schwierigsten Teil des politischen Geschäfts gehört. So kann sich oder muß sich der Sachverständigenrat von Idealbildern leiten lassen, denen gegenüber die Wirklichkeit, die der Politiker zu vertreten hat, nicht leicht recht behalten kann. An dieser Gegenüberstellung ist zwar an sich nichts besonderes, da ja jede wissenschaftliche Arbeit über Möglichkeiten der Politik eine Herausforderung gleicher Art ist. Den Unterschied macht, daß mit der Institutionalisierung einer unabhängigen wissenschaftlichen Gutachtertätigkeit wissenschaftliche Aussagen über Möglichkeiten der Politik öffentlich für beachtlich erklärt werden, und zwar nicht bestimmte Aussagen vorher unbestimmter Leute, also praktisch nach Besicht, sondern die vorher unbestimmten Aussagen eines bestimmten Gremiums, also qua Institution. Die Öffentlichkeit, in ihrem schier unstillbaren Durst nach einer besseren Politik, bekränzte fünf Männer mit dem ganzen Ansehen, das deren Wissenschaft genießt, und drängte sie mit einem streng formulierten Gutachterauftrag an die Grenze ihres wissenschaftlichen Bereichs. Zumindest mit ihren Speerspitzen mußten die so provozierten Herausforderungen in den Bereich der Politik hineinragen, d. h. zu bestimmten Handlungen drängen. Mit dem Auftrag, Dauerbegleiter der Politik zu werden, nachrechnend, vorgreifend, war die Rolle des Sachverständigenrats von vornherein verschieden von der beispielsweise einer Enquete-Kommission bei der ja ein spezielles Eingeständnis der Politiker, nicht zu wissen, was zu tun ist, den ersten Daseinsgrund abgibt, gleichsam ein Eingeständnis der Rat-losigkeit, aber eng begrenzt. Die Rolle des Sachverständigenrats ähnelt vielmehr der einer parlamentarischen Opposition in ihrer Aufgabe, dauernd der Regierung vorzuhalten, welche Chancen der Vergangenheit sie ausgelassen, gegen welche Chancen der Zukunft sie sich entschieden hat. Und dabei ist die Schärfe dieser Neben-Opposition, was die Wirkung in der Öffentlichkeit angeht, nicht einmal gemildert durch den sonst üblichen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Generalverdacht, daß jede Äußerung der Opposition eben auch Teil des politischen Macht- und Interessenkampfes ist. Tatsächlich sind in den vergangenen Jahren der Tätigkeit des Sachverständigenrats, während derer seine Beziehungen zu den wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen immer wieder durch sachlich tiefgehende Kontroversen gekennzeichnet waren, seine Beziehungen zur parlamentarischen Opposition, ohne daß es sie — die Beziehungen! — formell überhaupt gegeben hätte, meist sehr harmonisch gewesen.

7. Angenommen, es sei richtig, daß die Situation des nicht nur gelegentlichen Konflikts mit den wirtschaftspolitischen verantwortlichen Instanzen aus den dargelegten Gründen zur festen Rolle des Sachverständigenrates gehörte, was wäre daran zu beklagen? Die These könnte sein: Die Herausforderung, die im Aufzeigen wissenschaftlich begründeter Möglichkeiten der Politik liegt, ist eine Herausforderung zum Fortschritt, will sagen, eine Herausforderung zu mehr Rationalität in der Politik; Widerstände dagegen sind aller Erfahrung nach selbstverständlich, aber unbeachtlich. Lassen sich dabei jedoch die Existenzbedingungen eines wissenschaftlichen Gremiums wahren?

Spürt die Regierung in Erörterungen der Gutachten die Herausforderung zu bestimmten politischen Maßnahmen, die sie, aus welchen Gründen immer, nicht ergreifen möchte, so besteht die Gefahr, daß sie sich bei der Ablehnung solcher Maßnahmen immer wieder auch der Mittel der politischen Auseinandersetzung bedient. Tatsächlich ist dies in der Vergangenheit mehrfach geschehen. Man mag das beklagen und verlangen, daß die wirtschaftspolitischen Instanzen im Umgang mit einem vom Gesetzgeber als wissenschaftlich gewollten Gremium die Formen der wissenschaftlichen Diskussion einhalten, unter den Kategorien von „richtig" und „falsch" im Rahmen des vorgetragenen Geltungsanspruchs Stellung nehmen und die Verwendung unsachlicher Stereotypen zur Herabsetzung entgegenstehender Auffassungen unterlassen. Es ist dem wirtschaftspolitischen Sprecher der — damaligen — parlamentarischen Opposition sicher nicht schwer gefallen, in diesem Sinne von der Bundesregierung einen besseren Stil im Umgang mit dem Sachverständigenrat zu verlangen. Doch die beklagten Formen der Auseinandersetzung lassen sich ja nicht leichthin auf Böswilligkeit der Politiker zurückführen. Für den Politiker ist ein unabhängiger Sachverständigenrat nur formell ein Exponent wissenschaftlicher Auffassungen. Materiell interessiert er ihn als Gremium, das die politischen Auffassungen in der Öffentlichkeit beeinflußt. Selbst die reinste wissenschaftliche Belehrung kommt erfahrungsgemäß im Publikum immer nur unrein an. Vor allem der Geltungsanspruch wissenschaftlicher Aussagen wird fast immer verzerrt. Sehr viel reiner wird dann die Reaktion der Politiker nicht sein — zumal diese den Glaubwürdigkeitsvorschuß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

entbehren müssen, den der Sachverständigenrat als wissenschaftliches Gremium in der Öffentlichkeit hat. Die Möglichkeiten einer öffentlichen wissenschaftlichen Debatte über Gegenstände der Politik wird praktisch letztlich begrenzt durch die Reife des Publikums, nicht durch die Reife der verantwortlichen Politiker.

Der Weg, der den Sachverständigenrat in die politische Auseinandersetzung hinein und damit von den Lebensbedingungen eines wissenschaftlichen Gremiums wegführte, ist vor allem aus Anlaß des zweiten Jahresgutachtens deutlich sichtbar geworden, und zwar nicht aufgrund einer Panne im Spiel sonst harmonisch funktionierender Institutionen, sondern weil es so kommen mußte und so, wie es immer wieder geschehen kann.

Das Problem scheint augenblicklich nicht mehr besonders aktuell, aber es ist grundsätzlich ungelöst; allenfalls mag man eine gewisse Beruhigung darin finden, daß es sich immer nur dann als wirklich schwerwiegend stellen wird, wenn der Einfluß des Sachverständigenrats auf die Öffentlichkeit und damit sein Ansehen groß ist, er also gerade reichlich von dem hat, was andersgesinnte Instanzen ihm nehmen wollen (müssen).

8. Wie schon an früherer Stelle erwähnt, ist man bei der institutionellen Regelung einer unabhängigen wirtschaftspolitischen Gutachtertätigkeit in der Bundesrepublik von der Vorstellung ausgegangen, daß die Trennung der (politischen) Entscheidungssphäre von der (wissenschaftlichen) Beratungssphäre ausreichend gesichert sei, wenn dem Beratungsgremium verboten werde, konkrete wirtschaftspolitische Maßnahmen zu empfehlen. Das Empfehlungsverbot soll den unbedingten Primat der Politik gewährleisten, gleichzeitig aber wohl auch den Sachverständigenrat vor den Politikern schützen, nämlich vor Reaktionen wie sie im vorhergehenden Abschnitt erörtert wurden.

Formal gesehen ist der Wert eines solchen Verbots bekanntlich gering. Eine „mögliche" Maßnahme nimmt den Charakter einer Empfehlung an, wenn die alternativen Möglichkeiten zu unattraktiv aussehen. Materiell ist das Empfehlungsverbot also wohl umfassender zu verstehen, nämlich als einen Appell, solch unausgewogene Darbietung zu unterlassen. Der Sachverständigenrat hat das Empfehlungsverbot während seiner bisherigen Tätigkeit sicherlich in diesem weiteren Sinne ausgelegt. Gleichwohl muß man festhalten, daß die Vorschrift die ihr zugedachte Aufgabe nicht hat erfüllen können. Ein Großteil der Schwierigkeiten in den Beziehungen zwischen dem Sachverständigenrat und den verantwortlichen wirtschaftspolitischen Instanzen ist hierauf zurückzuführen. Und in der allgemeinen politischen Diskussion ist die Kritik daran, daß angeblich mehr und mehr Sachverständige die Ent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scheidungsfreiheit der Politiker einengen, aus Anlaß der Tätigkeit des Sachverständigenrats merklich stärker geworden.

Die Unzulänglichkeit des Empfehlungsverbots für die Trennung von Politik und Beratung hatte mehrere Gründe:

— Selbst wenn der Sachverständigenrat völlig gleichwertig gemeinte Möglichkeiten der wirtschaftspolitischen Therapie nebeneinander stellt, läßt die öffentliche Meinung einzelne von ihnen als „Vorschläge des Sachverständigenrats" ein isoliertes Eigenleben führen.

— Auch mit der Unverbindlichkeit einer „Wenn-dann"-Aussage (wenn die Wirtschaftspolitik dies will, so muß sie jenes tun) hat sich die Öffentlichkeit, einschließlich ihrer Organe, der Presse, nicht anfreunden können, sondern hat nach Belieben den Sachverständigenrat an die politisch offene Stelle solcher Aussagen gesetzt.

— Oft ist es nicht möglich, bei einer therapeutischen Erörterung gleichwertige Alternativen aufzuzeigen und damit politisch offen zu halten; diese Schwierigkeit ist besonders groß bei der Behandlung einzelner Maßnahmen im Rahmen geschlossener Konzeptionen.

— Zuweilen unterscheiden sich alle unter ökonomischen Gesichtspunkten in Betracht kommenden Maßnahmen nicht in dem Punkt, der allein politische Brisanz enthält; hier liegt die politische Bedeutung also schon in der Art der Diagnose. (Musterbeispiel: Internationaler Geldwertverbund erfordert außenwirtschaftliche Absicherung einer nationalen Stabilisierungspolitik).

Angesichts solcher Umstände erscheint der Wunsch, den Sachverständigenrat politisch völlig neutral zu halten, unrealistisch. Immer wiederkehrende Anfeindungen, er usurpiere politische Macht, werden zum Schicksal des Sachverständigenrats gehören, solange er als unabhängiges Gremium bestehen bleibt. Sie werden nach den Erfahrungen der letzten Jahre besonders stark sein, wenn die politischen Instanzen selbst schwach sind, oder besser; wenn diese aus guten oder schlechten Gründen das wirtschaftspolitische Heil mehr im Unterlassen als im Erlassen von Maßnahmen sehen und daher das so verbreitete Vorurteil der Öffentlichkeit zugunsten von Aktivität sich mit dem Sachverständigenrat als einem quasi gesetzlich bestellten Anreger verbünden lassen.

Gegenüber Anfeindungen wegen mangelnder politischer Neutralität ist der Sachverständigenrat ziemlich schutzlos. Daß er etwas bewirken soll, ist sicherlich sein Daseinsgrund. Doch wenn er etwas bewirkt, soll es möglichst nicht so aussehen, als wenn es auf ihn zurückginge. Der Gesetzgeber hat die wirtschaftspolitischen Überlegungen einer Gruppe von fünf Männern wissenschaftlicher Herkunft öffentlich für beachtlich erklärt und damit jedenfalls zu einem Politicum gemacht. Eine Legiti-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mation der politischen Wirkungsmacht ihrer Äußerungen hat er ihnen dagegen nicht gegeben.

Dieser Widerspruch läßt sich wahrscheinlich nicht auflösen. Der Sachverständigenrat hat den Spielraum, den ihm das Gesetz für wirtschaftspolitische Anregungen formell läßt, in der Vergangenheit, zumindest in seinem zweiten Jahresgutachten, sicherlich weitgehend ausgenützt. Die freundliche Seite des öffentlichen Kommentars hat dies damals mit den Worten bedacht, die Gutachten seien in einer drängenden Sprache geschrieben. Dies wird auch in Zukunft nicht verboten sein dürfen, wenn anders den Mitgliedern des Sachverständigenrats nicht der schöpferische Glaube genommen werden soll, auch Fortschritt in wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnis dürfe die Welt bewegen.

Manche mögen sogar meinen, daß mit der Chance für eine sachgerechtere Politik gegebenenfalls sogar ein gewisser Handlungszwang für die Politik, der gutachtlichen Aussagen immanent sein kann, voll legitimiert sei. Doch die Chance größerer Sachgerechtigkeit kommt als Legitimationsgrund wohl nicht auf gegen die großen Ungewißheiten hinsichtlich der direkten und indirekten Wirkungen einer wirtschaftspolitischen Maßnahme, die der Wissenschaftler selbst im günstigsten Fall noch der Verantwortung der Politiker anheimgeben muß. Angesichts der Tatsache, wie schwer sich die Nationalökonomie tut, wenn es darum geht, dem Wirtschaftspolitiker auch nur mit einigen banalen Aussagen zur Hand zu gehen, die empirisch inhaltsvoll und gleichzeitig einigermaßen zweifelsfrei wahr sein sollen, wird man den Politikern wohl gestatten müssen, immer wieder auf ihren unbedingten Primat zu pochen — möglicherweise bis hin zu der auf den ersten Blick grotesk übersteigerten Formulierung, die einem verantwortlichen Politiker der Bundesrepublik zugeschrieben wird: Ich werde mich durch noch soviel Sachverstand nicht von meiner politischen Überzeugung abbringen lassen.

9. Mit der Institutionalisierung des Sachverständigenrats als eines unabhängigen Gremiums, dem die Aussicht auf ein nicht nur gelegentliches Spannungsverhältnis zu den wirtschaftspolitischen Instanzen von vornherein in die Wiege gelegt war, wurden zugleich die Bedingungen für die praktische Wirksamkeit der von ihm entwickelten wirtschaftspolitischen Phantasie gesetzt. Die Erfahrungen der vergangenen drei Jahre werfen Licht vor allem auf zwei Gesichtspunkte:

Erstens: Zwar als Mitstreiter der Wirtschaftspolitiker erdacht, aufgrund der institutionellen Regelung dann aber — vor allem in den Augen der Öffentlichkeit — eher zu deren kritischem Gegenüber geworden, hat der Sachverständigenrat nicht die Möglichkeit, seine wirtschaftspolitischen Überlegungen den verantwortlichen Wirtschaftspoli-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tikern in der Sphäre der Unbefangenheit näherbringen, in der nichtkonkurrierende Institutionen miteinander umgehen können und in der ein echtes Beratungsverhältnis angesiedelt sein müßte. Alles, was vom Sachverständigenrat kommt, ist für die amtliche Wirtschaftspolitik grundsätzlich etwas von außen kommendes, in Sachen wirtschaftspolitischer Ideen mit den Einfällen der Regierung konkurrierendes. Selbstverständlich schließt das nicht aus, daß die Wirtschaftspolitiker Anregungen des Rates folgen. Aber solch ein Vorgang hat angesichts der Eigenständigkeit des Rates und nicht zuletzt angesichts dessen gleichzeitiger ständiger Kritikertätigkeit stets etwas — überspitzt ausgedrückt — Spektakuläres an sich.

So selbstverständlich es ist, den Sachverstand eines Ministerialbeamten in Anspruch zu nehmen oder auch den eines intimen Beraters, dem eigenes, von der Regierung unabhängiges politisches Prestige nicht zukommt, so leicht wird der Einfluß des Sachverstandes eines eigenständigen Sachverständigenrates zum politischen Problem, ja gar zum staatsrechtlichen. Eine selbstbewußte Regierung wird diese Dinge gering achten. Aber selbst sie wird sie mit Rücksicht auf ihren Prestigebedarf in der Öffentlichkeit nicht völlig ignorieren können. Hinzu kommt, daß die Verselbständigung des Beratergremiums eine Formalisierung auch des Umgangs mit ihm nach sich zieht, die der Möglichkeit einer interpersonellen Dauerkommunikation, wie sie für nachhaltige Ideenübertragungen unerläßlich erscheint, sehr abträglich ist.

Zweitens: Die praktischen Wirkungsmöglichkeiten des Sachverständigenrates sind auch deshalb begrenzt, weil die Richtlinien seiner Tätigkeit ihn oft zu stark von den Möglichkeiten der Politik, so wie die Politiker sie verstehen, entfernen. Diese Entfernung folgt in erster Linie daraus, daß dem Sachverständigenrat ein konkreter Zielkatalog als Normen für seine wirtschaftspolitischen Urteile vorgegeben ist. Davon wird an späterer Stelle noch ausführlicher zu sprechen sein. Hinzu kommt auch hier, daß die gesamte institutionelle Regelung den Sachverständigenrat dahin drängt, sich als der amtlichen Wirtschaftspolitik gegenübergestellt zu verstehen. Dieses Selbstverständnis, verbunden mit der Pflicht zur politischen Neutralität, ergibt, daß dem Sachverständigenrat — stärker noch als die vorgegebenen Zielfunktionen es erzwingen — alle Bedingungen der politischen Durchsetzbarkeit von Maßnahmen zunächst einmal als grundsätzlich unbeachtlich erscheinen müssen. Seine wirtschaftspolitischen Überlegungen haben insofern bewußt den Charakter von Herausforderungen. Verbindet sich die Öffentlichkeit mit ihnen, so entsteht wirtschaftspolitisch u. U. die Chance für einen großen Schritt vorwärts, wo nicht, leben sie in anerkannter wissenschaftlichen Brillanz politisch zunächst einmal ein unbeachtetes Dasein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

10. Die institutionelle Konstruktion des Sachverständigenrats paßt einigermaßen genau, wie schon eingangs erwähnt wurde, nur zu der Rolle, die ihm gegenüber der Öffentlichkeit zugedacht ist (Erleichterung der wirtschaftspolitischen Urteilsbildung). All die Schwierigkeiten, von denen zuvor zu berichten war, kann man als die Folge des Versuchs ansehen, eben dies Aufklärungsgremium zugleich neben die verantwortlichen Instanzen als eine Anregerinstanz zu setzen, die als Subjekt ihrer eigenen Wirksamkeit möglichst nicht wahrnehmbar sein sollte; als Kritiker war sie wohl überhaupt unerwünscht. Als selbständiges Subjekt erwünscht war sie nur gegenüber der Öffentlichkeit, vor allem gegenüber den sozialen Gruppen in Fragen des Verteilungskampfes. Man ist versucht, die Vereinfachung zu wagen: Die Haupterwartung maßgeblicher Schöpfer des Sachverständigenrates war, er möge dafür sorgen, daß die Löhne weniger stark steigen als bis dahin. Jedenfalls paßt hierzu die institutionelle Konstruktion, vor allem das hohe Maß an Unabhängigkeit, das dem Gremium zugestanden wurde. Daß Regierung und Regierungsparteien das Vertrauen hatten, jedes sachverständige Gremium würde Bemühungen der amtlichen Stabilisierungspolitik in diesem Sinne unterstützen müssen, steht heute wohl außer Frage.

Der Sachverständigenrat hat diese Rollenerwartung nicht erfüllt. Seine Analysen haben ihn zu dem Schluß geführt, daß für das seit Jahren vorrangige Problem der Wirtschaftspolitik, die schleichende Geldwertminderung, nicht in erster Linie der Verteilungskampf der großen sozialen Gruppen, sondern Entscheidungen der staatlichen Wirtschaftspolitik verantwortlich sind. Alle unbedingten Aussagen des Rates hatten daher die staatliche Wirtschaftspolitik zum Adressaten. Alle Aussagen, die sich an die sozialen Gruppen richteten, waren entweder grundsätzlicher Art oder in ihrem Geltungsanspruch durch die Voraussetzung eines bestimmten Verhaltens des Staates so bedingt, daß sie, für sich genommen, unverbindlich blieben.

Es ist natürlich nicht vorherzusehen, ob die Gutachten der Zukunft die gleiche Akzentverteilung aufweisen werden. Allerdings muß mit dieser Möglichkeit wohl gerechnet werden, wenn man die Frage der Unabhängigkeit des Sachverständigenrats neu überdenkt.

Für ein Gremium, das eine Art Schiedsrichter oder Tonangeber in Fragen der Einkommenspolitik sein und dabei den Staat in Hinsicht seiner Einnahmen und Ausgaben als einen Konkurrenten unter mehreren würdigen soll, ist glaubwürdige allseitige Unabhängigkeit sicherlich ein Merkmal von grundlegender Bedeutung. Soll dies eine Hauptaufgabe des Sachverständigenrats sein und sieht der Sachverständigenrat eine Möglichkeit, diese Aufgabe zu erfüllen, so wird ein Großteil der unter Ziffern 7—9 dargestellten Probleme eines unabhängigen Gremiums als unvermeidbare Bürde hingenommen werden müssen; ja,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die zu erwartenden dauernden Querelen mit den politischen Instanzen, die Anfeindungen wegen mangelnder politischer Legitimation zu wirtschaftspolitischen Anregungen, gar der Mangel an Resonanz bei den verantwortlichen Politikern überhaupt werden das Ansehen überzeugender Unabhängigkeit ständig erneuern helfen.

Sollte man sich von der Vorstellung trennen, daß der Sachverständigenrat für die Einkommenspolitik im intermediären Raum eine wesentliche Rolle spielen kann, sollte also, was seine therapeutischen Überlegungen angeht, die staatliche Wirtschaftspolitik endgültig sein Hauptadressat bleiben, so tritt für die Frage der optimalen institutionellen Lokalisierung des Rates das Kriterium der Effizienz der Beratung naturgemäß stärker in den Vordergrund. Es scheint nach den Erfahrungen der vergangenen drei Jahre eindeutig dafür zu sprechen, den Rat stärker an die Regierung heranzurücken, d. h. seine Unabhängigkeit ganz oder teilweise aufzuheben. Konkurrierend bliebe der Gesichtspunkt, der Sachverständigenrat habe auch die Aufgabe, eine Art Revisionsinstanz für die Wirtschaftspolitik zu sein, Anwalt der breitesten Öffentlichkeit gleichsam im Dienste der Rationalität. Dies würde wiederum für die bisherige Unabhängigkeit sprechen.

Solche Gegenüberstellung legen die Erfahrungen der Vergangenheit nahe, die vornehmlich Erfahrungen des Konflikts zwischen der Rolle des Sachverständigenrates gegenüber der Öffentlichkeit und der Rolle gegenüber den wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sind. Nach bloß drei Jahren sollte allerdings die Vorteilsabwägung in einer so schwerwiegenden Frage wie der der Unabhängigkeit eines Beratungsgremiums wohl noch nicht ganz an den großen Hoffnungen vorübergehen dürfen, welche diejenigen mit der Bildung des Sachverständigenrates verbunden haben mögen, die von der Vorstellung ausgingen, ein unabhängiges Gremium könne (politisch) konfliktsfrei arbeiten. Solche Hoffnungen waren und sind:

— Ein unabhängiges Gutachtergremium, mit dessen gesetzlicher Arbeitsgrundlage die Regierung in ihren politischen Absichten übereinstimmt, bietet wie kein anderes die Chance, die Hemmungen, die einer erfolgreichen Politik aufgrund traditionaler und partialanalystischer Vorurteile in der Öffentlichkeit entgegenstehen, zu überwinden, vor allem: rechtzeitig zu überwinden, worauf es in der Konjunkturpolitik ja so sehr ankommt, zu verhindern, daß eine Fehlentwicklung immer erst eintreten muß, ehe das öffentliche Bewußtsein, gegen das nach den jüngsten Erfahrungen ja überhaupt keine Konjunkturpolitik mehr möglich zu sein scheint, auch nur das Problem wahrnimmt.

— Ein unabhängiges Gremium, das aus dem Spiel der politischen Kräfte herausgehalten werden kann, hat die Chance, in geduldiger

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— möglicherweise langwieriger — Aufklärungsarbeit aus dem Antriebsmechanismus der Interessengruppen gleichsam die Verkrampfungen herauszumassieren, die sie auch dann zu Widerstandsreflexen veranlassen, wenn ein in Rede stehendes wirtschaftspolitisches Konzept ihre spezifischen Interessen gar nicht zu beeinträchtigen droht, ja, wenn Widerstand den eigenen Interessen sogar schadet; zu wenig noch gibt es Neigung und Fähigkeit in der Öffentlichkeit, Aussagen über ökonomische Gegenstände in auch nur annähernd so komplexen Zusammenhängen aufzunehmen, wie sie der Art der traktierten Phänomene allein angemessen sind (und wie sie doch in öffentlichen Diskussionen über andere Wissensgebiete, so der Technik und der Naturwissenschaften, allgemein schon als selbstverständlich hingenommen werden).

11. Die geltenden Vorschriften über die personelle Zusammensetzung des Sachverständigenrates sowie über die Auswahl seiner Mitglieder — Berufung durch den Bundespräsidenten aufgrund von Vorschlägen der Bundesregierung nach Anhören des Sachverständigenrates — haben bisher keine Probleme aufgeworfen. Die Verpflichtung des Rates, seine Arbeit an wissenschaftlichen Prinzipien auszurichten, hat bisher so integrierend gewirkt, daß in den drei Jahren seines Bestehens noch keine Minderheitsgutachten abgegeben worden sind und dies, obwohl zwei der fünf Mitglieder des Rates außer wegen ihres Sachverstandes auch in Ansehung ihrer politischen Bindung berufen worden sind. Dieser Erfolg wäre allerdings ohne die unzweideutigen Vorschriften über Inhalt und Maßstäbe der geforderten Gutachtertätigkeit, vor allem ohne die strenge Formulierung des Zielbündels, wohl nicht denkbar gewesen, ohne die Vorschriften also, die in anderer Hinsicht die allergrößten Probleme aufgeworfen haben.

II. Die Gewinnung der Ziele für die Beratung

12. Das Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrats schreibt vor: „Der Sachverständigenrat soll in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen. Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden."

13. Der Sachverständigenrat hat diese Vorschriften so ausgelegt

— daß die Aufzählung der für seine wirtschaftspolitischen Überlegungen maßgeblichen Ziele exklusiv gemeint sei, das heißt, daß andere

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

als die ausdrücklich genannten Ziele, wenn sie mit diesen in Konflikt geraten, unbeachtlich sein sollen[3];

— daß die genannten Ziele grundsätzlich gleichrangig sein sollen[4].

Aus der Praxis des Sachverständigenrates ergibt sich überdies, daß er therapeutische Überlegungen, die von der Annahme ausgehen, die Nichterreichung einzelner Ziele könnte von der Wirtschaftspolitik hingenommen werden, nicht nur für unerwünscht, sondern sogar für unerlaubt hält. Allenfalls in der Form abschreckender Alternativen hat der Rat wirtschaftspolitische Wege solcher Art neben den von ihm erarbeiteten „first-best"-Lösungen aufgezeigt[5].

14. Die wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre hat es mit sich gebracht, daß das Ziel der Preisniveaustabilität stets im Mittelpunkt aller Erörterungen zur Frage der Beseitigung oder Abwendung von Fehlentwicklungen gestanden hat. Nur für dieses Ziel hat sich der Rat daher bisher auch zu einer quantitativen Inhaltsbestimmung veranlaßt gesehen. Schon in seinem ersten Jahresgutachten hat er sich dafür ausgesprochen, den Preisindex der Lebenshaltung als Maßstab für die Geldentwertung in der Bundesrepublik zu akzeptieren und das Ziel der Stabilität des Preisniveaus als erreicht anzusehen, wenn es gelingt, „diesen Preisindex für eine mittlere Verbrauchergruppe — bei einer Revision des Wägungsschemas im Abstand von etwa 3 bis 4 Jahren — auch nur annähernd konstant zu halten"[6].

Zur Inhaltsbestimmung des Ziels „außenwirtschaftliches Gleichgewicht" gibt es die — negativ begrenzenden — Aussagen, daß Defizite der Zahlungsbilanz, wie sie 1965 bis Anfang 1966 aufgetreten sind, unter den im übrigen gegebenen Umständen noch nicht als Störung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts aufgefaßt zu werden brauchen[7].

15. Mit der Aufstellung des Katalogs gleichzeitig zu verwirklichender Ziele, den der Sachverständigenrat bei seiner Arbeit unablässig vor Augen haben sollte, hatte sich der Gesetzgeber über die gesamte Debatte, die seit vielen Jahren in der Nationalökonomie um mögliche schwerwiegende Zielkonflikte im Bereich der Konjunkturpolitik geführt worden war, zunächst einmal hinweggesetzt. Er wollte jedenfalls noch einmal die Anstrengung auf das Ideal hin. Den Erstberufenen des Sachverständigenrates standen drei Wege offen:

---

[3] Vgl. Ziffer 241 des Jahresgutachtens 1964/65. Hierüber ist auch Einvernehmen mit der Bundesregierung hergestellt worden: vgl. Presseerklärung vom 10. 2. 65, Jahresgutachten 1965/66, Anhang II.
[4] Vgl. Ziffer 3 des Vorworts zum Jahresgutachten 1964/65.
[5] Vgl. Jahresgutachten 1966/67, Ziffer 287.
[6] Vgl. Jahresgutachten 1964/65, Ziffer 149.
[7] Vgl. Jahresgutachten 1965/66, Ziffer 180 und 1966/67, Ziffer 234.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Sie konnten versuchen nachzuweisen, daß unter realistischen Annahmen die Zielsetzung des Gesetzes einer Utopie gleichkomme; sie hätten mit einer solchen Aufklärung der Öffentlichkeit den Gutachterauftrag dann praktisch in die Hand des Gesetzgebers zurückgegeben.
— Sie konnten sich darauf konzentrieren, aus den Zielen des Gesetzes, gegebenenfalls unter Berücksichtigung der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Lage, konkrete Unterziele abzuleiten, ohne die Angabe von Maßnahmen zur Erreichung aller Unterziele für ihre unabdingbare Aufgabe zu halten.
— Sie konnten sich verpflichtet fühlen, in keinem Fall beim Aufzeigen von Unterzielen stehen zu bleiben, sondern stets realistische Möglichkeiten darzulegen, wie diese vollständig zu verwirklichen wären.

Der Sachverständigenrat ist den ersten Weg, den Weg der Resignation, bekanntlich nicht gegangen. Sein erstes Jahresgutachten entspricht etwa dem zweiten Weg, die beiden folgenden mehr und mehr dem dritten. Soll volles Licht auf die grundsätzlichen Beratungsprobleme fallen, die die Art der gesetzlichen Zielfixierung dabei hat sichtbar werden lassen, ist es nötig, die Grundvorstellungen des Sachverständigenrats über Probleme und Möglichkeiten der Konjunkturpolitik in der Gegenwart kurz zu kennzeichnen.

16. Erstens: Der Sachverständigenrat hat sich der Auffassung angeschlossen, daß unter den politisch-gesellschaftlichen Bedingungen der modernen Industriestaaten Hauptziele der Konjunkturpolitik, Stabilität des Preisniveaus einerseits, Vollbeschäftigung und angemessenes Wachstum andererseits, untereinander im Konflikt stehen können. Die Möglichkeit des Konflikts resultiert, allgemein gesprochen und von außenwirtschaftlichen Einflüssen noch abgesehen, daraus, daß die Wirtschaft von Trägern wirtschaftlicher Macht durchsetzt ist, so daß an wichtigen Stellen des Marktmechanismus nicht der Wettbewerb die Marktgrößen bestimmt. Preise, Löhne und Beschäftigung sind durch die klassische Konjunkturpolitik der Nachfragebeeinflussung nicht gleichzeitig steuerbar, wenn die zu treffenden Marktteilnehmer auf Nachfragemangel mit Angebotszurückhaltung reagieren können. Das Problem stellt sich als Problem der dauernden Gefährdung des Geldwertes, wenn alle davon ausgehen, daß die staatliche Konjunkturpolitik aus politischen und sozialen Gründen im Konfliktsfall eine allgemeine Unterbeschäftigung nicht zulassen wird (Vollbeschäftigungsgarantie). Wenn das Preisniveau aus Mangel an allseitigem Wettbewerb nicht von selbst stabil ist und die staatliche Konjunkturpolitik es mit Rücksicht auf das Beschäftigungsziel nicht stabil halten kann, bestimmen es diejenigen, die wirtschaftliche Macht haben, sei es in parallelem Verhalten, sei es im Vor-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aneilen einzelner Gruppen, die erwarten dürfen, daß die Anpassung der übrigen folgen wird. Die inflatorisch wirkenden Kräfte sind meist in der Übermacht. Die Arbeitnehmerorganisationen setzen im Kampf um die Einkommensverteilung ihre Marktmacht für eine Politik forcierter Nominallohnerhöhungen ein; die öffentlichen Haushalte helfen oft mit, indem sie unter dem Druck wachsender Staatsaufgaben und bedrängt von vielfältigen, politisch mächtigen Interessengruppen ihre souveräne Finanzgewalt in stabilitätswidriger Weise mißbrauchen; im Unternehmensbereich besteht, wo monopolistische und oligopolitische Marktformen es erlauben, die Neigung, auf den Druck der Gewerkschaften hin überdurchschnittliche Produktivitätsgewinne eher in Form größerer Lohnzugeständnisse als in Form von Preissenkungen weiterzugeben.

Die Diagnose führte zunächst zu folgendem Schluß: Über alle Konjunkturschwankungen hinweg besteht das Hauptproblem der Stabilisierungspolitik darin, die Träger wirtschaftlicher Macht zu einem freiwilligen stabilitätskonformen Verhalten zu veranlassen oder sie hierzu durch Verschärfung des Wettbewerbs zu zwingen. Das generelle Postulat war mit konkretem Inhalt zu füllen, und zwar vor allem für die Bereiche der Lohnpolitik, der öffentlichen Finanzgebarung sowie der Verschärfung des Preiswettbewerbs. Normen für den Anteil der öffentlichen Haushalte am Sozialprodukt müssen in gewissen Grenzen immer willkürlich sein; am wichtigsten ist, daß sie akzeptiert werden und nicht zu stabilisierungswidrigen Defensivreaktionen führen. Die Fragen der Aktivierung des Preiswettbewerbs werfen die größten praktischen Probleme auf. Theoretisch wie praktisch am ehesten zu lösen schien das Problem der stabilitätskonformen Lohnpolitik.

17. Zweitens: Der Sachverständigenrat schloß sich der Auffassung an, daß die Gewerkschaften mit ihrer Nominallohnpolitik keine Reallohnpolitik führen können. Die Einkommensverteilung ist danach das Ergebnis von Marktkräften, das die Gewerkschaften allenfalls mit Mitteln der Mengenpolitik (Arbeitszeitverkürzung etc.) beeinflussen können. Gestützt auf den Tatbestand, daß die durchschnittlichen Realverdienste, anders als die Nominalverdienste, auf lange Sicht — von 1950 bis 1963 — nicht wesentlich stärker zunahmen als die durchschnittliche Arbeitsproduktivität, hat der Sachverständigenrat für den Gedanken geworben, die Debatte um die Lohnpolitik aus der Debatte um die Verteilungsquoten herauszulösen. Es entstand das Konzept der kostenniveau-neutralen Lohnpolitik[8]. Im Kern die früher so umstrittene Regel einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik, enthält das Konzept ins Positive gewendet die traditionelle Kritik als ergänzende Bedingungen. Es ist auf Ver-

[8] Jahresgutachten 1964/65, Ziffer 248.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

teilungsneutralität gerichtet, mit der Einschränkung, daß Änderungen in der relativen Knappheit eines Produktionsfaktors dessen relative Einkommensposition verändern können sollen. Im Detail praktisch zwar nicht leicht zu handhaben, bildet die modifizierte Produktivitätsregel doch den Eckpfeiler in der auf Vermeidung ergebnisloser, stabilitätswidriger Verteilungskämpfe angelegten Konzeption des Sachverständigenrates.

18. Drittens: In einem System fester Wechselkurse und freier Konvertibilität der Währungen stellen sich für ein Land, das wirtschaftlich so eng mit dem Ausland verflochten ist wie die Bundesrepublik, die Probleme einer Politik dauerhafter Stabilisierung sämtlich als internationale Probleme. Insbesondere: An die Stelle der binnenwirtschaftlichen Determinierung des Preisniveaus tritt — auf mittlere Sicht — die internationale Determinierung des Preisniveaus. Für die Frage der Strenge dieser internationalen Determiniertheit ist es grundsätzlich auch unbeachtlich, ob sich der beobachtete Prozeß der Geldentwertung in den einzelnen Ländern überwiegend aufgrund jeweiliger heimischer Inflationsursachen im Gleichschritt vollzogen hat oder ob einzelne Länder andere nachgezogen haben. Die schleichende Inflation in der Bundesrepublik war nur möglich und zugleich unausweichlich, weil das Übergewicht der inflatorischen Kräfte ein internationales Phänomen war. Der Sachverständigenrat hat es daher, von Ausnahmen abgesehen, vom Anbeginn seiner Tätigkeit an abgelehnt, dem Zurechnungsproblem des mehr oder weniger inflatorischen Verhaltens einzelner binnenwirtschaftlicher Gruppen und Bereiche größere und mehr als kurzfristige Bedeutung beizumessen, solange sich die Bundesrepublik nicht wechselkurspolitisch vom internationalen Inflationstrend gelöst bzw. abgesetzt hat. Er hat nicht geleugnet, daß es auch in der Bundesrepublik das Problem des dauernden Übergewichts der in Richtung inflatorisches Ungleichgewicht wirkenden Kräfte geben mag. Aber da es aus der Vergangenheit verläßlich erscheinende Indizien dafür gab (z. B. die Entwicklung des Außenhandels und der Zahlungsbilanz, die dauerhafte Übernachfrage nach Arbeitskräften), daß die Bundesrepublik konstitutionell bisher zu den Ländern gehörte, die von der internationalen schleichenden Inflation eher mitgezogen wurden, als daß sie sie vorantrieben, blieb das Problem der „hausgemachten Inflation" gleichsam eingehüllt von dem größeren Problem des internationalen Geldwertverbunds. (In dieser Relativierung ist zu verstehen, was die erstaunte Öffentlichkeit z. B. als den Freispruch der Arbeitnehmerorganisationen von jeder Mitschuld an der schleichenden Geldentwertung in der Bundesrepublik auffaßte[9].)

[9] Vgl. z. B. Jahresgutachten 1966/67, Ziffer 206.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

19. Viertens: Die Stabilisierungskonzeption des Sachverständigenrates läßt sich nicht verstehen, wenn man sich nicht die außerordentliche Bedeutung vergegenwärtigt, die in seiner gesamten Konjunkturanalyse der — nur auf den ersten Blick trivialen — Tatsache beigemessen wird, daß wirtschaftliche Vorgänge, die aufeinander einwirken, wirtschaftspolitische Maßnahmen, die etwas hervorbringen oder bekämpfen sollen, dies mit zeitlicher Verzögerung tun. Stärker zumindest und konsequenter als bisher im allgemeinen üblich, hat der Sachverständigenrat die zeitliche Dimension konjunktureller Vorgänge in sein wirtschaftspolitisches Kalkül eingesetzt, ja das Verdikt über den Satz „heutige Wirkungen haben heutige Ursachen, und heutige Wirkungen erfordern heutige Maßnahmen" scheint den Kern seiner diagnostischen Auffassungen zu kennzeichnen. Lohn-lag, Wirkungsverzögerungen bei wirtschaftspolitischen Maßnahmen, Verzögerungen, mit denen die Preisentwicklung einer konjunkturellen Übersteigerung folgt, die Investitionsentwicklung einen Exportboom usf., alles Vorgänge, für die eine Gesetzmäßigkeit nicht oder nur schwer zu erkennen ist, die auch als Einzelphänomene auftreten können, die aber das konjunkturelle Geschehen so stark bestimmen, daß eine Konjunkturpolitik, die sich an den gegenwärtigen Symptomen einer Fehlentwicklung orientiert, so fragwürdig ist, daß häufig nicht einmal gesagt werden kann, ob sie nicht den zyklischen Charakter der wirtschaftlichen Entwicklung, den sie bekämpfen soll, sogar verstärkt. Der Sachverständigenrat hat mit seinen Diagnosen versucht, die jeweilige konjunkturelle Lage in dem größeren zeitlichen Zusammenhang zu sehen, in dem sich die Ursachen des Geschehens zu erschließen schienen, und er hat begonnen, für den Gedanken zu werben, daß, weil eigentlich immer schon heute die — allerdings meist sehr ungewissen — Probleme von morgen bekämpft werden müßten, die Konjunkturpolitik, und zwar sowohl die Fiskalpolitik als auch die Politik der Investitionssteuerung und die Einkommenspolitik, von Ausnahmesituationen abgesehen, grundsätzlich als mittelfristige Wirtschaftspolitik angelegt werden sollte — wenn Verstetigung der wirtschaftlichen Entwicklung ein Hauptziel der Wirtschaftspolitik sein soll. Die traditionelle Konjunkturpolitik kann das Schlimmste verhüten, nach unten wie nach oben, eine echte Chance auf Verstetigung der wirtschaftlichen Entwicklung scheint sie nicht zu bieten.

20. Diese vier Elemente (Ziffern 16—19) bilden den Kern der konjunkturpolitischen Auffassungen des Sachverständigenrates durch alle drei bisher vorliegenden Gutachten hindurch. In der Summe liegt ihre Bedeutung im Hinblick auf den Katalog gleichzeitig zu erreichender Ziele, den ihm das Gesetz vorhält: Stabilitätskonforme Einkommenspolitik ist sinnlos, ja schädlich, wenn nach einer Anpassungszeit viel-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fältiger Verzerrungen zugunsten der Exporte und zu Lasten der Importe der internationale Geldentwertungstrend sich wieder durchsetzen darf. Umgekehrt sind wechselkurspolitische Maßnahmen überflüssig und u. U. gefährlich, wenn die Einkommenspolitik keine Stabilisierung des binnenwirtschaftlichen Kostenniveaus garantieren kann. Die freiwillige stabilitätskonforme Zurückhaltung derer, die wirtschaftliche Macht haben, wird nicht zu erlangen sein, wenn die Wirtschaftspolitik kein Vertrauen auf Verstetigung der wirtschaftlichen Entwicklung begründen kann. Das wettbewerbspolitische Problem der Preisflexibilität nach unten in Bereichen mit überdurchschnittlichen Produktivitätsfortschritten wird schwerlich zu lösen sein ohne eine wechselkurspolitische Aktivierung des Preiswettbewerbs von außen. Die Verstetigung der wirtschaftlichen Entwicklung wird auch bei mittelfristiger Orientierung der Konjunkturpolitik ein Problem bleiben, wenn der internationale Konjunkturverbund sich auswirken darf. Verzichtet man auf konsequente Verstetigung, wird man mit gelegentlichen konjunkturellen Übersteigerungen auch wieder Preiserhöhungswellen erhalten, die sich ohne die Gefahren eines allgemeinen Deflationsdrucks meist nicht wieder zurückdrängen lassen.

21. Obwohl es vielen atemberaubend vorgekommen sein mag, wie vieles nach diesem Konzept gleichzeitig den Erwartungen gemäß funktionieren muß, damit der ersehnte große Erfolg eintritt, hat die wirtschaftspolitische Debatte im Zusammenhang mit den Gutachten des Sachverständigenrates, soweit man sehen kann, nichts erbracht, was als in sich konsistente Alternative neben dessen Konzeption gestellt werden könnte; diese scheint, was ihre Grundlinien angeht, die einzige im Augenblick mögliche Antwort auf die Frage des Gesetzes zu sein. Gleichwohl hat es gegen die Konzeption des Sachverständigenrates viel Widerstand gegeben. Soweit er sachlich oder auch politisch ernst genommen werden muß, ist er nach Lage der Dinge nicht anders denn als Widerstand gegen die Zielvorgabe des Sachverständigenratsgesetzes zu verstehen. Nur die grundsätzlichen Probleme, die damit aufgeworfen sind, seien hier erörtert.

22. Für eine Beibehaltung der bisherigen Regelung sprechen vor allem folgende Gesichtspunkte.

Zum einen: Die Frage des Gesetzes zwingt den Sachverständigenrat dazu, „first-best"-Lösungen vorzulegen. Wenn es überhaupt die Möglichkeit zum wirtschaftspolitischen Fortschritt — auch einmal wieder mit größerem Schritt — geben sollte, so muß er wohl auf solche Weise herausgefordert werden. Große Lösungen mögen politisch oft zunächst nicht durchsetzbar erscheinen, doch das könnte in der Hauptsache daran liegen, daß der Lernprozeß in der Öffentlichkeit Zeit braucht. Hier zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

helfen, könnte die wichtigste Aufgabe des Sachverständigenrates sein. Wie anders denn als unabhängiges Gremium mit strengem Auftrag könnte er sie erfüllen?

Zum andern: Bei den wirtschaftspolitischen Zielen, die das Gesetz nennt, handelt es sich sämtlich um solche, die je für sich der Öffentlichkeit als unaufgebbar erscheinen, gleichviel ob sie unter konkurrierenden Gesichtspunkten als unvereinbar gelten müssen oder nicht. Solange der Sachverständigenrat auch im Auftrage der Öffentlichkeit arbeitet, wird diese eine Antwort auf die Frage begehren, so wie sie heute im Gesetz steht. Dabei mag u. U. durchaus der einzige bleibende Wert sein, daß die „Kosten" einer idealen Zielsetzung offengelegt werden, was auch der Regierung helfen dürfte, wenn sie den Kompromiß zu rechtfertigen hat, den sie mit ihrer Politik schließlich realisiert.

Zum Dritten: Gutachten aufgrund eines strengen Zielkatalogs, hinter dem die Öffentlichkeit steht, können den verantwortlichen Instanzen Rückhalt sein, wenn es darum geht, Zielkonflikte im internationalen Rahmen zu lösen. Für kommende Diskussionen über Fragen der Währungspolitik, der Harmonisierung der Konjunkturpolitik, aber auch der Lohnpolitik mag dies von nicht geringer Bedeutung sein.

23. Andererseits: Die Nichtberücksichtigung aller Zielsetzungen, die außerhalb des gesetzlichen Zielkatalogs des Sachverständigenrats stehen und die doch die politischen Entscheidungen ständig mitbestimmen müssen — und dazu gehören auch die Gesichtspunkte der politischen Durchsetzbarkeit von Maßnahmen —, bringt die Gefahr mit sich, daß die wirtschaftspolitischen Anregungen des Sachverständigenrates nicht nur gelegentlich, sondern überwiegend für die praktische Politik irrelevant sind. Dies brauchte noch nicht so zu sein, wenn die Stabilisierungskonzeption des Sachverständigenrats es ihm erlaubte, in seinen Gutachten jeweils eine Fülle von wirtschaftspolitischen Anregungen zu geben, von denen zumindest jeweils ein Teil praktische Bedeutung erlangen könnte. Tatsächlich ist es aber so, daß in der Konzeption des Sachverständigenrates der Gesichtspunkt der Komplementarität eine so große Bedeutung besitzt, daß der Rat selbst die Irrelevanz der größten Teile seiner therapeutischen Überlegungen erklären muß für den Fall, daß die Politiker auch nur eine der vielfältigen Komplementaritäten vernachlässigen möchten. Eine Legitimation zu Anregungen, was in diesem Fall immerhin getan werden könnte, hat der Sachverständigenrat, wie erwähnt, nicht gesehen. Das politische Schicksal vor allem der beiden ersten Gutachten war hiervon bestimmt.

Das Problem am Beispiel des Erfordernisses der außenwirtschaftlichen Absicherung einer nationalen Stabilisierungspolitik gesehen: Es mag sein, daß es nur eine Frage der Zeit, des Lernprozesses in der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Öffentlichkeit, ist, bis die Aufklärungsarbeit des Sachverständigenrates über flexible oder sonstwie in Bewegung zu bringender Wechselkurse Früchte zeitigt, es mag aber auch sein, daß es bei den Vorurteilen zugunsten fester Wechselkurse dauerhaft bleibt. In diesem Falle würde die Tätigkeit des Sachverständigenrates im Kern ebenso dauerhaft darin bestehen müssen, immer nur wieder selbst die Weltfremdheit des Gesetzes nachzuweisen, nach dem er angetreten ist.

Und außerhalb der außenwirtschaftlichen Problematik: Es könnte sich zeigen, daß der früher geschilderte rein binnenwirtschaftliche Zielkonflikt zwischen Geldwertstabilität einerseits und Vollbeschäftigung bzw. stetigem Wachstum andererseits auch in der Bundesrepublik nicht bewältigt werden kann, sei es, weil die Gewerkschaften nicht dahin gebracht werden können, daß sie auf eine stabilitätswidrige Nominallohnpolitik verzichten, sei es, weil das wettbewerbspolitische Problem der sogenannten kompensatorischen Preissenkung ohne gelegentlichen allgemeinen Deflationsdruck mit seinen Gefahren für Vollbeschäftigung und Wachstum nicht gelöst werden kann. Die Konjunkturpolitik hätte sich darauf einzustellen, ob mit offenem Bekenntnis oder ohne. Der Sachverständigenrat dagegen hätte unentwegt Ratschläge anzudienen, wie wenn der Konflikt sich doch lösen ließe. Man mag sich allerdings vorläufig darin beruhigen, daß dies noch nicht ein Problem von heute ist, da die außenwirtschaftlichen Probleme es bisher überragt haben.

24. Weniger Gewicht dürfte ein anderer Einwand gegen die Stabilisierungskonzeption des Sachverständigenrates, der im Zusammenhang mit dessen Zielkatalog zu sehen ist, besitzen. Es wird wohl gelegentlich beklagt, daß der Rat — in Verpflichtung auf das Ideal — eine Stabilisierungskonzeption vorgelegt habe, deren vielfältige Komplementaritäten die staatlichen Instanzen zwingen müßte, in sehr viel umfassenderer Weise als bisher in den Wirtschaftsablauf einzugreifen, um jeweils die Wirkungsbedingungen der komplementären Elemente der Konzeption zu sichern. Solche Kritik verkennt, daß der Sachverständigenrat, da er von Symptomentherapie — dem Grundsatz nach — ziemlich konsequent abrät, mit seiner Stabilisierungskonzeption in erster Linie Maßnahmen zur Diskussion stellt, die eher ordnungspolitischen als ablaufspolitischen Charakter haben (garantierter Paritätsanstieg, überkonjunkturelle Fiskalpolitik, in der Einkommenspolitik mittelfristige Lohnpolitik auf der Grundlage des quantifizierbaren Konzepts der kostenniveau-neutralen Lohnpolitik). Einmalige Korrektur und danach Konstanz der Daten, unter denen sich der Wirtschaftsablauf vollzieht, steht im Mittelpunkt der Konzeption, nicht die Vielfalt diskretionärer Ablaufspolitik.

25. Wie sind die möglichen Alternativen zur vollständigen und strengen Zielvorgabe des Sachverständigenratsgesetzes zu sehen?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

a) Es käme in Betracht, die Zielvorgabe in das jeweilige Ermessen der politisch verantwortlichen Instanzen zu geben. Dies würde jedenfalls die Aufgabe des Prinzips der Unabhängigkeit des Rates bedeuten, da sich durch entsprechende Nebenbedingungen eines Gutachterauftrages das Beratungsergebnis ziemlich beliebig prädeterminieren ließe. Die Beratungsfunktion in engerem Sinne könnte gewinnen. Die Öffentlichkeit könnte zwar noch Adressat der Gutachtertätigkeit bleiben, wäre aber nicht mehr zugleich Auftraggeber (vgl. Abschnitt I).

b) Das Problem der Legitimation wäre aufgeworfen, sollte die Wahl der Ziele in die Hand des Sachverständigenrates gegeben werden, sei es völlig frei, sei es in bestimmten Grenzen. Selbst eine ausführliche Explikation der zugrunde gelegten Ziele änderte nichts daran, daß mit der Auswahl der Ziele eine normative (politische) Entscheidung getroffen würde, die im Beratungsergebnis ihre Fortsetzung fände, ohne daß die „Konsumenten" der Gutachten deren Bedingtheit durch die Zielwahl meist auch nur annähernd übersehen könnten. Schon die wirtschaftspolitischen Folgerungen im Hinblick auf Ziele, die der Gesetzgeber als Beratungsgrundlage legitimiert hat, haben zu Anfeindungen hinsichtlich des politischen Einflusses der Sachverständigentätigkeit geführt. Eine Verminderung der Kontrolle über die Richtung solcher Einflüsse durch die Gewährung einer, wenn auch nur begrenzten, Freiheit der Zielwahl scheint niemand in Betracht ziehen zu wollen. Überdies würde wahrscheinlich das Erfordernis der Zielabstimmung die Arbeitsfähigkeit selbst eines ausschließlich nach Gesichtspunkten der fachlichen Qualifikation berufenen Gremiums außerordentlich belasten. Aus den Problemen sowohl der Legitimation wie der Arbeitsfähigkeit führte wahrscheinlich nur eine offene Politisierung des Gremiums heraus, sei es durch Umwandlung in eine Clearing-Stelle der sozialen Gruppen im vorstaatlichen Raum, was den Beratungs- und Aufklärungsauftrag (sachliche Entscheidungshilfe) zugunsten einer vor allem politischen Entscheidungshilfe in den Hintergrund drängen würde, sei es durch Berufung von Persönlichkeiten, von denen bekannt ist, daß sie den gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Zielen der politisch verantwortlichen Instanzen zustimmen, was — zumindest in den Augen der Öffentlichkeit — die Unabhängigkeit der Gutachtertätigkeit herabsetzen müßte.

c) Nahe mag der Gedanke liegen, zwar nicht das Prinzip der Zielfixierung, jedoch ausdrücklich die Erwartung aufzugeben, daß lediglich kompromißlose Lösungen erwünscht seien. Auch eine solche Regelung würde die unter b) dargestellten Schwierigkeiten nicht vermeiden. Die Zahl möglicher „second-best"-Lösungen ist im Zweifel

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unendlich groß. Die Entscheidung über die zu präsentierende Auswahl käme einer Entscheidung über eine eigene Zielhierarchie des Sachverständigenrates gleich. Auch hier bliebe die sachliche Relevanz der Entscheidung in der Regel unkommuniziert, ihr politischer Einfluß illegitim. Das Problem würde erst entfallen, wenn man einigermaßen verläßliche, hinreichend stetige Transformationsfunktionen für die in Rede stehenden wirtschaftspolitischen Ziele angeben könnte. Das ist jedoch nicht der Fall. Die empirischen Ansätze in dieser Richtung (Phillips-Curve) erlauben nicht, auf die ungewissen weiteren Möglichkeiten solcher Untersuchungen schon den Beratungsauftrag eines unpolitischen Gremiums zu gründen, nicht zuletzt auch deshalb nicht, weil eine Verbesserung der Bedingungen der Vergangenheit, die solche Funktionen abbilden, ja mit zum Gegenstand der wirtschaftspolitischen Bemühungen gehören muß.
In gewisser Weise gehört es zwar schon heute zu den Pflichten des Sachverständigenrats, sich — wenn auch nur indirekt — zu den Transformationskosten bei konkurrierenden wirtschaftspolitischen Zielen zu äußern. Sein Gutachterauftrag verlangt von ihm, die voraussehbare gesamtwirtschaftliche Entwicklung unter alternativen Annahmen darzustellen, was — genau genommen — die Angabe von Transformationskosten implizieren würde. Der Sachverständigenrat war sich aber offenbar immer bewußt, wie unseriös es ist, gesamtwirtschaftliche Schätzungen, die bei dem gegenwärtigen Stand unseres Wissens nur der Größenordnung nach ernst gemeint sein können, in ihren Zahlenwerten immer falsch sein müssen, in einer Sammlung von Alternativrechnungen, deren Fehlerbereiche sich allenthalben überschneiden, nebeneinanderzustellen. Er mußte zu solchen Alternativrechnungen in der konzisen Form volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen erst durch die Bundesregierung gedrängt werden[10].

d) Es bleibt die Möglichkeit, an dem jetzigen Prinzip der vollständigen und kompromißfeindlichen Zielvorgabe festzuhalten, jedoch im Gesetz die Zielfixierung von Zeit zu Zeit so zu ändern, daß eine für die aktuelle Politik nützliche Beratungstätigkeit besser gewährleistet bleibt. Im Zusammenhang mit dem die Wirksamkeit der Gutachtertätigkeit des Sachverständigenrates besonders belastenden Erfordernis der außenwirtschaftlichen Absicherung einer nationalen Stabilisierungspolitik hat der Sachverständigenrat der Regierung in seinem jüngsten Gutachten gewissermaßen selbst eine entsprechende Herausforderung zugestellt. Drei Jahre lang hat der Sachverständigenrat sich bemüht, die Regierung und die Öffentlichkeit darüber zu

[10] Stellungnahme der Bundesregierung zum Jahresgutachten 1964/65, Ziffer 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

belehren, daß, „solange man mit weiteren ausländischen Preissteigerungen rechnen muß ... von zwei Dingen allenfalls eines versprochen werden (kann), entweder: Konstanz des Binnenpreisniveaus, also Geldwertstabilität im Sinne des Ziels, das im gesetzlichen Auftrag an den Sachverständigenrat ausdrücklich genannt ist, oder: Konstanz der Wechselkurse“[11]. In dieser Zuspitzung nach breiter Erörterung des Problems und der verschiedenen wechselkurspolitischen Möglichkeiten, darf man wohl, was das Grundsätzliche angeht, eine Art letztes Wort des Sachverständigenrats sehen. Die Regierung ist am Zuge. Sie hat sich in ihrer Regierungserklärung weitgehend auf das Zielbündel des Sachverständigenratsgesetz festgelegt. Mehr noch, sie hat in ihrer Stellungnahme zum jüngsten Gutachten auch die außenwirtschaftspolitische Herausforderung im Sinne des Sachverständigenrates grundsätzlich angenommen[12]. Wenn während ihrer Amtszeit eine Situation eintritt, in der nicht mehr darüber gestritten werden kann, daß inflatorische Einflüsse von außen aktuell sind, wird die Regierung währungspolitische Maßnahmen ergreifen — oder das Sachverständigenratsgesetz ändern lassen müssen. Die in den bisherigen Gutachten dargestellten Erkenntnisse könnten auch im zweiten Fall weiterwirken.

III. Informationsgewinnung, Periodizität und Veröffentlichung der Berichte

Informationsgewinnung

26. Das Informationsproblem eines öffentlich bestellten Beraters zerfällt in zwei Teile. Am Anfang steht das Problem der Informationen, die derzeit niemand hat, die aber mehr oder weniger unerläßlich sind für eine Erledigung des Beratungsauftrages, die das Publikum für wissenschaftlich halten dürfen soll, da es dies in jedem Falle tut. Erst danach kommt das — technische oder rechtliche — Problem, grundsätzlich verfügbare Informationen im Einzelfall zu beschaffen und aufzubereiten.

27. Das erste Problem stellt ein wissenschaftliches Beratungsgremium in jedem Augenblick seiner Tätigkeit vor die Frage, ob es nicht seinen Auftrag teilweise für unerfüllbar erklären muß. Die hier gemeinten Informationslücken können natürlich sehr unterschiedliche Gründe haben, vor allem was die Unüberwindbarkeit angeht: Wichtige Tatbestände werden statistisch nicht erhoben — da läßt sich auf längere Sicht etwas tun; andere werden zwar erhoben, jedoch erst seit so kurzer Zeit, daß

[11] Jahresgutachten 1966/67, Ziffer 202.
[12] Stellungnahme der Bundesregierung zum Jahresgutachten 1966/67, Ziffern 11 bis 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Zahlen der Vergangenheit noch nicht zu sprechen begonnen haben — da hilft abwarten; hinzu kommt unser Unwissen darüber, welche erhobenen oder erhebbaren Tatsachen in welchem Maße Zukunft in sich tragen — da ist zu forschen; schließlich bleibt vielleicht ein prinzipieller Mangel an zukunftsträchtigen Informationen — seinen Umfang kennen wir nicht.

Gleichviel welche Gründe einen akuten Notstand erklären mögen, in all diesen Fällen steht die Pflicht, sich auf wissenschaftlich verantwortbare Aussagen zu beschränken, u. U. in Konflikt mit dem berechtigten Begehren des Wirtschaftspolitikers nach Auskunft. Nur einem wissenschaftlichen Puristen wird da die Entscheidung leicht fallen: er wird meist überhaupt nichts sagen, was für die praktische Politik von Belang ist. Der Sachverständigenrat war nicht so puristisch. Er hat sich, was z. B. seine Prognosetätigkeit anlangt, mit seinem Mut zu eigenen Schätzungen etwa in der Tradition der deutschen Konjunkturforschungsinstitute gehalten. Damit war den Adressaten der Gutachter bisher auch gedient. Was aber, wenn in einer Situation des konjunkturellen Umbruchs wie jetzt im Frühjahr 1967 ein Jahresgutachten des Sachverständigenrats fällig wäre? Für viele konjunkturell bedeutsame Größen der Volkswirtschaft müßte sogar die Richtung der künftigen Veränderungen schlechterdings geraten werden, von der Größe der zu erwartenden Veränderungsraten ganz zu schweigen.

Man mag geltend machen, daß auch in Fällen, in denen niemand etwas einigermaßen Verläßliches weiß, das Wort desjenigen Gewicht haben solle, der sonst etwas weiß („wer soll es denn sonst wissen"), denn eine Entscheidung, sei es auf Tun oder Unterlassen, müsse ja, ob mit gut oder schlecht oder gar nicht begründeten Erwartungen für die Zukunft, in jedem Falle getroffen werden. Die wirtschaftliche und soziale Bedeutung der geforderten Schätzungen kann gerade in solchen Situationen außerordentlich groß sein. Ein wissenschaftliches Beratungsgremium wird dagegenhalten dürfen, daß es in jedem Einzelfall seiner Verantwortung gegenüber den Prinzipien, die seine Arbeit begründen, anvertraut ist, wo die Grenze zwischen vertretbaren und unvertretbaren Aussagen, die Fehlervorbehalten unbekannter oder unkommunizierbarer Größenordnung unterliegen, zu ziehen ist. Entsprechend wird der Sachverständigenrat Teile des gesetzlichen Gutachterauftrages oder auch Sonderaufträge der Bundesregierung u. U. gelegentlich zurückweisen müssen.

Diese Autonomie hat der Sachverständigenrat auch schon in Anspruch genommen. Der gesetzliche Gutachterauftrag verlangt eigentlich: „In die Untersuchungen sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden". Dies Ansinnen hat der Sachverständigenrat bisher unter Verweis auf die Un-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zulänglichkeit der statistischen Unterlagen, von Globalaussagen abgesehen, unbefolgt gelassen.

Diesen Verweis hat er im zweiten Jahresgutachten mit konkreten Anregungen zum Ausbau der Einkommensstatistik verbunden[13]. Unterstützt durch entsprechende Forderungen der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberorganisationen scheinen diese Anregungen zu einem Gesetzentwurf zur Einführung einer Einkommensteuererklärungsstatistik zu führen. Auch in anderen konkreten Fällen hat der Sachverständigenrat an die Notwendigkeit gemahnt, daß bestimmte statistische Lücken geschlossen werden müßten, wenn die von ihm verlangte Konjunkturdiagnose nicht mit — unnötigen — Unsicherheiten beschwert bleiben soll, so z. B. die Lücke einer verläßlichen Beschäftigtenstatistik[14].

28. Für die Beschaffung und Aufbereitung von Quellenmaterial steht dem Sachverständigenrat das Statistische Bundesamt, das als Geschäftsstelle des Sachverständigenrats fungiert, zur Verfügung. Da dem Rat nur ein kleiner Stab von 5 bis 6 wissenschaftlichen Mitarbeitern direkt untersteht, ist er in dieser Hinsicht sogar ganz auf das Bundesamt angewiesen. Diese Regelung hat sich jedoch bisher im großen und ganzen bewährt. Einmal ist der Bedarf an technischer Hilfe bisher immer sehr unregelmäßig gewesen, so daß ein größerer technischer Stab nicht gleichmäßig ausgelastet gewesen wäre. Ausschlaggebend aber war, daß dem Rat in Stoßzeiten die personelle Flexibilität einer mit über 2000 Beschäftigten besetzten Behörde zur Verfügung gestanden hat. Sollte der Sachverständigenrat allerdings künftig in größerem Maße als bisher quantitative Wirtschaftsforschung in sein Arbeitsgebiet aufnehmen wollen, sei es, um das bisherige Gutachterprogramm um aktuelle Spezialuntersuchungen — z. B. zur Strukturpolitik — zu ergänzen, sei es, um die in jeder Hinsicht anspruchslosen und in vieler Hinsicht unbefriedigenden traditionellen Methoden der Diagnose, Prognose und Alternativrechnungen allmählich durch aufwendigere abzulösen, würde sich alsbald das Problem stellen, daß ein größerer eigener Apparat aufgebaut werden müßte, mit dem auch technisches Personal der Weisung des Rates unterstellt würde.

29. Das Gesetz räumt dem Sachverständigenrat neben der technischen Hilfe des Statistischen Bundesamtes das Recht ein, die fachlich zuständigen Bundesminister und den Präsidenten der Deutschen Bundesbank zu hören und die Amtshilfe der Behörden des Bundes und der Länder in Anspruch zu nehmen (§ 5 SRG). Geeignet erscheinenden Personen, insbesondere Vertretern von Organisationen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens darf Gelegenheit gegeben werden, zu wesentlichen

[13] Vgl. Jahresgutachten 1965/66, Anhang III.
[14] Vgl. Jahresgutachten 1966/67, Fußnote zu Ziffer 80.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fragen des Gutachterauftrages Stellung zu nehmen (§ 4 SRG). Alle diese Möglichkeiten nimmt der Rat mehr oder weniger regelmäßig wahr. In umstrittenen Fragen folgt er der Regel, mehrere Seiten anzuhören. Der Ertrag von Anhörungen war im allgemeinen größer als der schriftlicher Befragungen einer größeren Zahl von Wirtschaftsverbänden, Industrie- und Handelskammern oder Unternehmen. Allerdings haben auch diese gelegentlich dazu beigetragen, die Urteilssicherheit bei der Einschätzung des Konjunkturklimas zu verbessern. In häufigen Diskussionen mit Nationalökonomen der Hochschulen und der Konjunkturforschungsinstitute hat der Sachverständigenrat versucht, vor allem in Spezialfragen, seine Sachkunde zu vertiefen und zu ergänzen. In Einzelfällen, in denen sich der Rat sachlich oder zeitlich überfordert sah, hat er Hilfsgutachten in Auftrag gegeben.

Einen Anspruch auf Anhörung haben nur die Regierung und die Bundesbank. Ihn auch den Vertretern wirtschaftlicher oder sozialer Organisationen zu gewähren, müßte die Arbeitsfähigkeit eines Gremiums, dessen Mitglieder die Gutachtertätigkeit nebenberuflich ausüben, wohl in Frage stellen.

30. Von der Bedeutung wichtiger Informationslücken ist schon gesprochen worden. Von den weithin bekannten und ähnlich zu beurteilenden Unvollkommenheiten der vorhandenen Informationen braucht hier nicht weiter die Rede zu sein. Beide Probleme wirken etwas kleiner, wenn man sich vergegenwärtigt, daß sich vermutlich weder mit den vorhandenen Informationen noch mit solchen, die man sich realistischerweise wünschen könnte, die entscheidenden Hypothesen einer Analyse des Stabilisierungsproblems befriedigend testen lassen.

Die Grundhypothesen des Sachverständigenrates waren (s. auch Ziffern 16 ff.):

— Paralleles inflatorisches Verhalten machtvoller Gruppen, des Staates und des Auslandes hat einen größeren Anteil an der Erklärung des Prozesses der schleichenden Inflation als „demand pull" und „cost push".

— Für das Ausmaß der — trendmäßigen — Geldentwertung in der Bundesrepublik waren wegen des internationalen Preiszusammenhangs die Einflüsse aus dem Ausland ausschlaggebend.

— Für die Erklärung des zyklischen Charakters der wirtschaftlichen Entwicklung leisten einige „time-lag"-Hypothesen am meisten.

Alle diese Hypothesen hat der Sachverständigenrat nicht nur spekulativ begründet, sondern auch durch empirische Illustration plausibel machen können. Und er besitzt jedenfalls keine Informationen, die sie falsifizieren würden. Aber einem ernsthaften Test konnten sie nicht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ausgesetzt werden. Testversuche waren notwendigerweise von der Art, daß ein positives Ergebnis zwar einen eindrucksvollen Beleg ergab, ein Scheitern jedoch überhaupt nichts besagte, da es hierfür stets genug plausible Gründe gab. All dies konnte nicht anders sein, da es sich um Hypothesen über die Grundzüge im konjunkturellen Geschehen handelt, die von isolierbaren Phänomenen nicht oder nicht häufig genug repräsentiert wurden.

Periodizität

31. Man mag die Frage aufwerfen, ob es zweckmäßig war, den festen Jahrestermin eines Hauptgutachtens vorzuschreiben, dieses dadurch besonders zu akzentuieren und Sondergutachten nach Ermessen des Rates gleichsam nur als Interventionen mit Feuerwehrcharakter zu erbitten.

Vorab ist festzuhalten, daß der vorgeschriebene Termin der Jahresgutachten, der 15. November, unter dem Gesichtspunkt der Informationslage sicherlich nicht der beste ist. Für die Diagnose und Prognose ist die unbekannte Zukunft zwar in jedem Zeitpunkt des Jahres gleich lang, nicht jedoch der bekannte Teil der Vergangenheit, insbesondere nicht der Teil, der schon Zukunft in sich trägt. Es gibt einen Jahresrhythmus im Anfall statistischer Informationen, der mit der Periodizität der Einzelreihen und der jeweils nötigen Aufbereitungszeit zusammenhängt. Hinzu kommen unstabile Saisonkomponenten, die die Aussagekraft kurzfristiger Daten im Jahresverlauf unterschiedlich verfälschen. Ende Oktober/Anfang November, wenn der Sachverständigenrat seine Jahresgutachten abzuschließen hat, ist in vielen monatlich fortgeführten Reihen erst ein jüngerer Wert, nämlich der des Septembers, frei von dem immer stärker werdenden Einfluß der Ferienzeit. Jährlich anfallende Statistiken beziehen sich dann auf einen schon recht weit zurückliegenden Zeitraum. Für die öffentlichen Haushalte des alsbald beginnenden Jahres fehlen in vielen Gebietskörperschaften noch die ersten Beschlüsse, die bevorstehenden Abschlüsse des laufenden Jahres müssen grob geschätzt werden. Gutachten, die im Frühjahr abzuschließen wären, wenn die (vorläufigen) Ergebnisse der wichtigsten Jahresrechnungen vorliegen, auch die Ungewißheiten des Winterwetters vorüber sind, hätten wahrscheinlich eine bessere Informationsgrundlage und würden dadurch in mancher Hinsicht auch etwas länger aktuell bleiben (auf jeden Fall länger aktuell erscheinen). Die Rechtfertigung des gesetzlichen Termins liegt demgegenüber allein in dem Vorteil, daß so die wichtigsten haushaltspolitischen Entscheidungen des Jahres unter dem Eindruck der Gutachten getroffen werden müssen.

In dem Widerstreit der Gesichtspunkte „günstigste Informationslage" und „Befruchtung der Fiskalpolitik", der im Gesetz — vernünftiger-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weise — zugunsten des politischen entschieden wurde, liegt das gewichtigste Argument für die These, daß ein Gutachten je Jahr nicht ausreichend sei. Es besagt jedoch nichts für die These, daß es grundsätzlich Aufgabe des Sachverständigenrates sei, mit seiner Gutachtertätigkeit der Aktualität auf den Fersen zu bleiben. Diese These ist abzulehnen. In der Bundesrepublik befassen sich noch andere Institutionen mehrmals im Jahr mit der Analyse der gesamtwirtschaftlichen Lage und der Vorausschau auf die künftige Entwicklung. Sie haben darin eine lange Tradition, und zumal in Methode und Inhalt der Vorausschau unterscheidet sich der Sachverständigenrat kaum von ihnen. Häufigere Kurzgutachten, die solchen Analysen lediglich eine Autoritätsprämie voraus hätten, bedarf es wohl nicht. Überdies könnte sich die Autorität dabei rasch abnützen, was unnötig und beklagenswert wäre. Denn diese Autorität braucht der Sachverständigenrat allerdings bei seinen Hauptgutachten, in denen er weit über das hinaus geht, was Gegenstand der laufenden Untersuchungen und konjunkturpolitischen Erörterungen der Konjunkturforschungsinstitute ist. In dem, was seines besonderen Amtes ist, geht es, wie zu zeigen sein wird, um Grundlagen für die Richtlinien der Konjunkturpolitik. Darüber ist nicht von Monat zu Monat zu entscheiden. Für Ausnahmen genügen die geltenden Vorkehrungen.

Veröffentlichung

32. Wie schon erwähnt, müssen alle Gutachten des Sachverständigenrates ohne Ausnahme veröffentlicht werden. Mit diesem Grundsatz wurde die Öffentlichkeit zum Mit-Auftraggeber der gesamten Tätigkeit des Rates. Einen unabdingbaren Termin für die Veröffentlichung schreibt das Gesetz allerdings nur für die Jahresgutachten vor. Sie waren nach der ursprünglichen Fassung des Gesetzes acht Wochen nach Abgabe zu veröffentlichen; diese acht Wochen sollten einer von der öffentlichen Diskussion unbeeinflußten Vorbereitung der Stellungnahme der Bundesregierung vorbehalten bleiben. Nach der Neufassung des Gesetzes sind die Jahresgutachten unverzüglich zu veröffentlichen; es hatte sich als unmöglich erwiesen, die Gutachten in den Ministerien ausreichend vertraulich zu behandeln; außerdem hatte sich gezeigt, daß bestimmte aktuelle Teile der Gutachten zu schnell verdarben, als daß man sie acht Wochen lagern dürfte.

Bei Sondergutachten, die der Sachverständigenrat nach seinem Ermessen oder auf Anforderung der Bundesregierung erstattet, kann die alsbaldige Veröffentlichung bei Einvernehmen zwischen Rat und Bundesregierung vermieden werden. Damit ist grundsätzlich dem Gesichtspunkt Rechnung getragen, daß in bestimmten Fällen die öffentliche

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erörterung voraussehbarer Entwicklungen oder einzelner wirtschaftspolitischer Maßnahmen für die tatsächliche Entwicklung oder für die Durchsetzbarkeit und die Erfolgsaussichten der betreffenden Maßnahmen ungünstig sein kann (z. B. die Erörterung einer abrupten Wechselkursänderung). Allerdings gibt es auch hier institutionell ein Übergewicht des Interesses der Öffentlichkeit an Aufklärung gegenüber dem Interesse der Regierung an intimer Beratung. Denn durch die Regelung: Einvernehmen — sonst Veröffentlichung nach einer Woche (§ 6, Abs. 2 SRG), ist das Urteil der Regierung nicht gleichberechtigt gemacht worden. Die Regierung kann also zum Beispiel nicht einmal im Falle eines von ihr selbst erbetenen Ratschlags (Sondergutachten auf Anforderung der Bundesregierung) nach Belieben verhindern, daß dieser dann möglicherweise in Koalition mit der öffentlichen Meinung ihre Entscheidungsfreiheit bedrückt[14a].

33. Soll ein unabhängiges Gutachtergremium zwischen seinen Gutachten eine eigene Öffentlichkeitsarbeit entfalten? Der Sachverständigenrat hat sich in dieser Hinsicht bisher sehr zurückgehalten. Die Jahresgutachten wurden auf halböffentlichen bzw. nicht-öffentlichen Veranstaltungen der Deutschen Volkswirtschaftlichen Gesellschaft bzw. der Adolf-Weber-Stiftung mit Vertretern der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Presse diskutiert. In die laufende Debatte greift der Sachverständigenrat offiziell nicht ein. Nur in einem Falle, in dem ein schwerwiegendes Mißverständnis über einige Aussagen des zweiten Jahresgutachtens wichtige Tarifverhandlungen zu beeinflussen schien, hat der Generalsekretär des Rates in der indirekten Form einer Leserzuschrift an die Frankfurter Allgemeine Zeitung eine Aufklärung ins Spiel gebracht. Herausfordernde Mißverständnisse zeigen sich in der Öffentlichkeit aber natürlich dauernd und beeinträchtigen, indem sie fortwirken, die aufklärende Wirkung der Gutachten insgesamt. Auf sie laufend einzugehen, würde die Gefahr einer Politisierung des Sachverständigenrates verstärken, da sich in den „Mißverständnissen" ja nicht selten die Interessenlage der Diskussionspartner spiegelt. Überdies würde der Eindruck einer laufenden Selbstinterpretation dem Ansehen des Rates vermutlich eher schaden als nützen, während der aufklärende Erfolg — wenn schon die sorgfältig formulierten Texte der Gutachten ihn nicht gebracht haben — fraglich bliebe.

In gewisser Weise haben Mitglieder des Sachverständigenrates in eigenen Vorträgen dem Schlimmsten zu wehren versucht. Einschlägige Aussagen in solchen Vorträgen stehen zwar unter der Klausel „unverbindlich für den Sachverständigenrat", doch dies braucht die aufklärerische Wirkung nicht zu schmälern, während zugleich der spektakuläre

[14a] Geändert in der Neufassung des § 6, Abs. 2 SRG vom 8. 6. 1967 (BGBl. I, S. 582).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eindruck einer offiziellen Selbstinterpretation vermieden wird. Eine Lösung ist dieser Weg trotz der Vorbehaltsklausel selbstverständlich nur in Fragen, in denen die Mitglieder des Rates von Grund auf einer Meinung sind.

Eine vorbehaltsfreie Öffentlichkeitsarbeit der einzelnen Mitglieder käme wohl nur im Falle eines politischen (abhängigen) Beratergremiums in Betracht, weil dann normative Einschlüsse in den Äußerungen Einzelner in der Regel keine Probleme aufwerfen.

IV. Ergebnis und Kontrolle der Beratung

34. Einige grundsätzliche Probleme des Inhalts wirtschaftspolitischer Beratung waren schon im Zusammenhang mit den Fragen der Institutionalisierung und der Zielgewinnung zu behandeln, so das Problem des Empfehlungsverbots oder auch das der Bedeutung der Stabilisierungskonzeption insgesamt. Darauf sei verwiesen (Ziffern 8, 16 ff.).

35. Im Mittelpunkt der Beratungstätigkeit des Sachverständigenrates steht die Werbung für den Gedanken, daß nur mit geschlossenen wirtschaftspolitischen Konzeptionen, mit einer Wirtschaftspolitik aus einem Guß, dem Stabilisierungsproblem angemessen begegnet werden könne. Diese Haltung ist zwar einerseits lediglich Folge der Aufgabenstellung des Sachverständigenrates: Möglichkeiten für die *gleichzeitige* Verwirklichung *aller* Hauptziele der Wirtschaftspolitik aufzuzeigen. Sie ist aber darüber hinaus Ausdruck der allgemeinen Überzeugung, daß nur im Rahmen eines geschlossenen Programms die erwünschte Wirkung einzelner Maßnahmen gesichert, die Gefahr unerwünschter Nebenwirkungen aufgefangen und überhaupt der Wert einzelner Maßnahmen, da durch andere mitbedingt, nur im Zusammenhang mit diesen angemessen gewürdigt werden kann.

36. Getreu dieser Auffassung hat der Sachverständigenrat seine wirtschaftspolitischen Anregungen bisher ausschließlich im Rahmen geschlossener Programme dargeboten. Das erste Jahresgutachten brachte die Darstellung der Grundlinien einer Stabilisierungspolitik, wie sie nach Übergang zu einem flexiblen Wechselkurs für die DM möglich würde. Über die Grundlinien eines möglichen Programms sogar hinaus ging der Sachverständigenrat mit der detailierten, zum Teil quantifizierten Ausarbeitung einer „konzertierten Stabilisierungsaktion" im zweiten Jahresgutachten. Im dritten Gutachten wurden drei alternative Strategien der Konjunkturpolitik für das Jahr 1967 nebeneinandergestellt. Hier wird ganz besonders deutlich, daß der Sachverständigenrat seinen Auftrag nicht durch die Erörterung alternativer Einzelmaßnahmen, sondern immer nur dadurch, daß er alternative Pakete von Maßnahmen zur Diskussion stellt, erfüllen zu können glaubt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

37. Seit dem zweiten Jahresgutachten spielt in der Tätigkeit des Sachverständigenrates die Anregung einer konzertierten Aktion all derer, die in der Wirtschaft Macht haben und daher gesamtwirtschaftliche Verantwortung tragen, eine zentrale Rolle. Diese Tatsache hat einen doppelten Ursprung. Zum einen ist die Idee eine Folge der konjunkturpolitischen Grundvorstellungen des Sachverständigenrates, wonach Zielkonflikte in der Stabilisierungspolitik nur durch Zusammenwirken der großen sozialen Gruppen und des Staates vermieden werden können. Hinzu kam jedoch die Diagnose der gesamtwirtschaftlichen Lage im Herbst des Jahres 1965 und die Einschätzung der in die Zukunft weisenden Tendenzen. Der Sachverständigenrat sah die Wirtschaft der Bundesrepublik in der Nähe eines labilen inflatorischen Gleichgewichts, in einem Zustand der Inflationsgewöhnung, von dem nach Auffassung des Rates ein Übergang zu einer Entwicklung mit annähernder Geldwertstabilität bei Vermeidung der Gefahr einer Stagnation nur möglich schien, wenn all diejenigen, deren Verhalten nicht (allein) durch den Markt diktiert ist, möglichst gleichzeitig auf eine Fortsetzung ihres inflatorischen Verhaltens verzichteten. Dazu schien eine Abstimmung des Verhaltens nötig, damit allseits Vertrauen in den Erfolg der Stabilisierungsaktion entstehen konnte, einen Erfolg, der allein ein stabilisierungskonformes Verhalten der einzelnen Beteiligten von Nachteilen frei zu halten versprach.

Das Ziel wurde auch konkretisiert. Die Verhaltensabstimmung und ergänzende staatliche Maßnahmen sollten bewirken, daß die großen volkswirtschaftlichen Ausgabenströme mit einer Rate von um 6 vH zunehmen. Im Mittelpunkt standen Richtsätze für die durchschnittliche Erhöhung der Stundenlöhne sowie für die Expansion der öffentlichen Haushalte.

Grundsätzliche Fragen wurden weniger durch die Tatsache aufgeworfen, daß der Sachverständigenrat seine wirtschaftspolitischen Anregungen in der Form einer geschlossenen Konzeption darbot, als dadurch, daß der Sachverständigenrat für die zur Diskussion gestellte konzertierte Aktion konkrete Anregungen gab, die das Ergebnis der anzustrebenden Verhaltensabstimmung betrafen. In Frage steht, ob solche Richtsätze, wie sie in dem Programm „Stabilisierung ohne Stagnation" enthalten waren, überhaupt zweckmäßig sind, ob der Sachverständigenrat der Herausgeber solcher Richtsätze sein sollte und ob sie sachlich ausreichend begründet werden können. Es gibt eine Reihe von Gründen dafür, daß für die Situation im Herbst 1965 alle drei Fragen bejaht werden können. Das besagt für das Grundsätzliche des Problems aber natürlich noch nicht viel und soll daher hier nicht im Vordergrund stehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

38. Was die Aufstellung von „Lohnleitlinien" angeht, so gibt es in den drei Jahresgutachten des Rates folgende Entwicklungslinie: Das erste Jahresgutachten brachte, wie schon erwähnt, die Darlegung des Konzepts der kostenniveau-neutralen Lohnpolitik als einkommenspolitischen Eckpfeiler einer Konjunkturpolitik, die von kurzfristigen verteilungspolitischen Ambitionen der Sozialpartner nicht gestört würde. Gefordert war die Orientierung der Lohnentwicklung am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt. Die Forderung war allerdings unter die Bedingungen des „monetären und außenwirtschaftlichen Gleichgewichts" gestellt worden und damit für den Moment unaktuell. Das zweite Gutachten ging in der Konkretisierung einen Schritt weiter. Im Rahmen der normativen Projektion, die das quantitative Abbild der zur Diskussion gestellten „konzertierten Stabilisierungsaktion" darstellte, mußte eine Fortdauer des Preisauftriebs für zunächst unvermeidbar gehalten werden. Da die anzustrebende Verhaltensabstimmung u. a. auf Verteilungsneutralität gegründet werden sollte, war es unumgänglich, die volle Rate der für unvermeidlich gehaltenen Erhöhung des Preisniveaus dem erwarteten Produktivitätsfortschritt zuzuschlagen, wenn man zu der konzeptionskonformen Rate für Lohnsatzerhöhungen kommen wollte. Also wurde verfahren. Den daraufhin entstandenen öffentlichen Streit um den sogenannten „Inflationszuschlag" des Sachverständigenrates fing das dritte Jahresgutachten mit der Formel auf, „daß es nur sinnvoll sein kann, Lohnleitlinien aufzuzeigen, die unter genau spezifizierten Bedingungen marktkonform sind und daher eine Orientierungsfunktion erfüllen, daß es aber keinen Zweck hat, die Kräfte des Marktes zurückzustauen und sich dazu lohnpolitischer Beschwörungsformeln zu bedienen ... Eine Lohnleitlinie ist nach Auffassung des Rates nur sinnvoll als eine Angabe, die jene Lohnentwicklung vorausschätzt, die sich beim Eintreten der angenommenen Bedingungen ohnedies ergeben würde und die, wenn sie mit den gesamtwirtschaftlichen Zielen übereinstimmt, die staatlichen Instanzen und die gesellschaftlichen Gruppen dazu veranlassen kann, genau jene Bedingungen herzustellen, unter denen diese Lohnentwicklung eintreten wird und marktkonform ist"[15]. In diese Formel gingen also die allgemeine Bedingung, unter der die Produktivitätsregel für Lohnniveauerhöhungen steht — monetäres und außenwirtschaftliches Gleichgewicht —, ebensowohl ein wie der Grundsatz, daß eine konkrete Lohnleitlinie nur als Bestandteil eines wirtschaftspolitischen Programms sinnvoll ist.

39. Gegen die Formulierung „marktkonforme Lohnleitlinie" wird häufig eingewandt, daß eine Leitlinie, die nur das vorschreibe, was

---

[15] Jahresgutachten 1966/67, Ziffer 248.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ohnehin geschehe, überflüssig sei. Solche Kritik verkennt, daß die Verhaltenserwartung, die eine Lohnleitlinie beinhaltet, sich ja an die Tarifpartner wendet, die sehr wohl die Möglichkeit haben, marktinkonforme (Tarif-) Lohnänderungen zu vereinbaren. Sie würden vom Markt zurückgewiesen, sei es, indem die Effektivlöhne stärker, sei es, indem sie weniger stark stiegen, als den Tarifabschlüssen entspräche, sei es, indem vorübergehend eine Mindestlohnarbeitslosigkeit entstünde.

Gleichwohl scheint richtig zu sein, daß die zitierte Formulierung des dritten Jahresgutachtens (Ziffer 248) einen gewissen Bedeutungswandel anzeigt. Die mit der Aufstellung einer Lohnleitlinie gemeinte Verhaltenserwartung gegenüber den Sozialpartnern tritt etwas zurück. Lohnniveauveränderungen werden jetzt stärker als marktbedingte Erwartungsgrößen bei der Abwägung alternativer wirtschaftspolitischer Aktionsprogramme behandelt.

40. Diese Differenzierung ist zu erläutern: Lohnleitlinien (im Sinne der Verhaltenserwartung) können große Bedeutung haben als Orientierungshilfen für die Sozialpartner, wenn es darum geht, die Gefahr von Stagnation und Arbeitslosigkeit als Folge zu starker Lohnerhöhungen zu vermeiden. Besonders wichtig ist der Fall, in dem die amtliche Wirtschaftspolitik eine Änderung des stabilitätspolitischen Kurses vorhat, also vermeiden muß, daß in die Zukunft reichende Vereinbarungen aufgrund einer bloßen Extrapolation der Erfahrungen der Vergangenheit getroffen werden. Für das Ziel der Geldwertstabilität können Lohnleitlinien von großer Bedeutung sein, wenn das Lohnniveau über das Kostenniveau das Preisniveau nachhaltig bestimmen kann. Dies ist der Fall eines Landes mit flexiblen Wechselkursen (nationaler Lohnstandard). Es ist auch der Fall der in engem Verbund stehenden westlichen Industrieländer zusammengenommen (internationaler Lohnstandard). Dagegen haben (nationale) Lohnleitlinien geringe Bedeutung, wenn die Gefahr eines marktwidrigen Gebrauchs der Marktmacht auf seiten der Arbeitnehmerorganisationen gering und das Preisniveau schon auf mittlere Sicht ausschließlich international bestimmt ist, das heißt in einem System fester Wechselkurse und vor allem in den Ländern, in denen die Gewöhnung an eine schleichende Inflation noch am wenigsten vorgeschritten ist.

41. Der Sachverständigenrat muß die Bedeutung von Lohnleitlinien auch deshalb eingeschränkt sehen, weil er sich der Skepsis anschließt, daß mit Mitteln der binnenwirtschaftlichen Wettbewerbspolitik die Bereiche mit überdurchschnittlichen Produktivitätsfortschritten wahrscheinlich nicht zu den Preissenkungen veranlaßt werden können, die zur Kompensation unvermeidlicher Preissteigerungen vor allem in Dienstleistungsbereichen unerläßlich sind, wenn gesamtwirtschaftliche

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Stabilität des Niveaus erreicht werden soll. Denn diese Bereiche bilden ja die offene Flanke einer Einkommenspolitik, die — u. a. — mit Verhaltensappellen arbeiten muß. Eine von glaubwürdiger Stelle ausgesprochene und möglicherweise im Rahmen einer konzertierten Aktion von den obersten Repräsentanten der Sozialpartner außerdem bekräftigte Lohnleitlinie mag durchaus das allgemeine Lohnverhandlungsklima so beeinflussen, daß eine andere allgemeine Lohnbewegung zustande kommt als ohne dies, eine Lohnbewegung, die dann, weil allgemein anders und begleitet von komplementären Maßnahmen der Kredit- und Fiskalpolitik, auch marktgerecht sein würde (vom außenwirtschaftlichen Problem natürlich abgesehen). Vorbedingung hierfür wäre aber wohl, daß von keinem Bereich, der so großes Gewicht hat, daß er als Lohnführer für andere größere Bereiche in Betracht kommt, aufgrund der Regel erwartet werden müßte, daß er wesentlich andere Lohnvereinbarungen trifft, als seiner partiellen Marktlage entspricht. Die Bereitschaft zu freiwilliger Zurückhaltung darf nicht überfordert werden. Die Bereitschaft wird überfordert in Bereichen, in denen die maßgeblichen Unternehmen aufgrund der Wettbewerbssituation die Möglichkeit der Wahl zwischen Preissenkungen und der Gewährung stabilitätswidriger Lohnerhöhungen haben. So zeigt sich das Problem der Einkommenspolitik zuletzt doch wieder als das wettbewerbspolitische Problem, das es von Anfang an war.

Der Sachverständigenrat hat Maßnahmen der direkten staatlichen Preisbeeinflussung zur Lösung des Problems mit Rücksicht auf die marktwirtschaftliche Ordnung, die ihm als Rahmenbedingung gesetzt ist, bisher nicht erörtert[16]. Die Möglichkeit, die er aufzeigt, ist die der — wechselkurspolitischen — Aktivierung des Preiswettbewerbs von außen. Sie wäre beim Übergang zu einem mittelfristig garantierten Paritätsanstieg systemimmanent gegeben. Würden voll oder in Grenzen flexible Wechselkurse eingeführt, so müßte, soll Preisniveaustabilität den Vorrang haben, die Zinspolitik bzw. die Interventionspolitik am Devisenmarkt so gehandhabt werden, daß ein trendmäßiger Kursanstieg der DM selbst dann geschaffen würde, wenn er als bloßer Reflex eines schon binnenwirtschaftlich erzielbaren Stabilitätserfolges nicht zu erwarten wäre. Das System wäre dann in vieler Hinsicht dem System eines garantierten Paritätsanstiegs angenähert[17]. Die stabilitätspolitische Bedeutung von Lohnleitlinien wäre in beiden Fällen gering, da für die Entwicklung des Preisniveaus die Wechselkurspolitik zuständig wäre. Sie blieben allerdings u. U. eine wichtige Orientierungshilfe zur Vermeidung von Unterbeschäftigung.

---

[16] Jahresgutachten 1966/67, Ziffer 289.

[17] Vgl. Jahresgutachten 1966/67, Ziffern 275 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

42. Im weiteren sei angenommen, daß formell unverbindliche, als bloße Orientierungshilfen, allenfalls als moralische Appelle gedachte Leitlinien wirksam und zweckmäßig sein können. Dann erhebt sich die Frage: wer stellt sie auf, und welche Rolle kann ein Beratungsgremium wie der Sachverständigenrat dabei spielen?

Sicher scheint zu sein, daß eine Änderung gegenüber dem bisherigen Zustand eintreten muß. Urheber von Leitlinien war bisher allein der Sachverständigenrat. Er hat sie zwar nicht als eigene Verhaltensempfehlungen herausgegeben, sondern nur als mögliche Verhaltensempfehlungen im Rahmen bestimmter wirtschaftspolitischer Konzeptionen diskutiert, für oder gegen die politisch zu optieren nicht seines Amtes war. Da jedoch niemand diese Option wahrnahm, zumindest nicht in dem Sinne, daß er gegebenenfalls anstelle abgelehnter Leitlinien des Sachverständigenrates eigene herausgab, gingen die „möglichen" Leitlinien des Sachverständigenrates praktisch als „empfohlene" Leitlinien des Sachverständigenrates und ungedeckt durch eine unzweideutige politische Entscheidung auch nur für die Konzeption, in die ihr sachlicher Geltungsanspruch jeweils eingebunden war, durch die Welt. Der Sachverständigenrat kann jedoch die Verantwortung für die Wirkungen, die von Leitlinien ausgehen, nicht übernehmen, einmal schon wegen des Prinzips nicht, daß er politisch ein Neutrum bleiben soll, dann aber auch aus sachlichen Gründen nicht. Selbst wenn Einigkeit darüber bestehen sollte, daß das Konzept der kostenniveau-neutralen Lohnpolitik die Grundlage bilden soll: Eine aktuelle quantitative Lohnleitlinie wird dadurch nicht möglich. Im jüngsten Jahresgutachten sind zwar eine Reihe von Anwendungsproblemen des Konzepts näher untersucht[18] und für einige von ihnen vielleicht theoretisch befriedigende Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt worden. Die Verfasser haben jedoch auch einräumen müssen, daß es über vieles vorläufig nicht die statistische Auskunft gibt, die für eine Praktizierung solcher Lösungsmöglichkeiten erforderlich wäre. Hinzu kommen all die offenen Fragen, die das Problem einer Berücksichtigung der jeweiligen Konjunkturlage aufwirft, theoretische wie empirische. Beim praktischen Aufbau einer Leitlinie müssen dann alle Wissenslücken, soweit sie sich nicht durch einigermaßen zuverlässige Schätzungen auffüllen lassen, durch Entscheidungen überbrückt werden. Wenn z. B. das Konzept das Erfordernis nennt, Veränderungen der Kapitalkosten je Produkteinheit seien zu berücksichtigen, Kenntnisse hierüber jedoch fehlen, auch durch Schätzungen nicht ersetzt werden können, so bleibt nur übrig, mit der Entscheidung, sie nicht zu berücksichtigen, der Leitlinie endgültig einen entsprechenden Fehler mitzugeben. Überdies sind auch die Axiome des Konzepts zum Teil noch umstritten. Die Begründung dafür, daß mit einer aggres-

[18] Jahresgutachten 1966/67, 4. Kapitel.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

siven Nominallohnpolitik die Reallöhne nicht beeinflußt werden können, von kurzfristigen Ergebnissen abgesehen, hat ihre Überzeugungskraft immer wieder erwiesen. Die empirischen Belege allerdings sind kümmerlich, und an sie halten sich viele Vertreter der Interessengruppen. Eine Lohnleitlinie ist also sowohl von den faktischen Grundlagen wie von den Axiomen her zumindest teilweise und damit zugleich insgesamt eine Entscheidungsgröße wie andere in einem wirtschaftspolitischen Programm auch. Das entwertet sie nicht, aber es bedeutet, daß ein unpolitisches Beratungsgremium sich in bezug auf sie auch nicht stärker ins Wort nehmen lassen darf als in bezug auf andere Entscheidungsfragen der Politik. Die Erörterungen des Sachverständigenrates zum Thema Lohnleitlinien sind daher als Materialien zur sachlichen Vorbereitung politischer Entscheidungen zu sehen, Entscheidungen, die entweder der Regierung zukommen, was der Gesamtverantwortung der Regierung für ihr wirtschaftspolitisches Aktionsprogramm entspräche, in der eine Lohnleitlinie gegebenenfalls ihren Platz hätte, oder aber Verhandlungsergebnis im Rahmen einer konzertierten Aktion sein könnten, was die Herausforderung mildern würde, die wirksame Lohnleitlinien gegenüber der Tarifautonomie der Sozialpartner darstellen.

43. In dem Konzept einer „konzertierten Stabilisierungsaktion" des zweiten Jahresgutachtens stand neben der an die Sozialpartner gerichteten Lohnleitlinie ein gleich großer Richtsatz für die Ausdehnung des Volumens der öffentlichen Haushalte. Die Höhe des Satzes war in diesem Falle durch eines der grundlegenden Prinzipien des Konzepts, nämlich durch das Prinzip der Gleichmäßigkeit bestimmt, d. h. aktuelle Umstände erlaubten es, dem übergeordneten allgemeinen Gesichtspunkt: „die öffentlichen Haushalte sollten sich stabilitätskonform verhalten" einen konkreten Inhalt zu geben. Anders als für Lohnleitlinien, denen eine allgemeine theoretische Grundlage in dem Konzept der kostenniveau-neutralen Lohnpolitik gegeben werden konnte, gibt es jedoch für solche Richtsätze an die Adresse der Fiskalpolitik eine allgemeine theoretisch begründete Bemessungsgrundlage nicht. Die Finanztheorie hat zwar Möglichkeiten aufgezeigt, die quantitativen Wirkungen von Änderungen im öffentlichen Finanzgebaren unter bestimmten vorgegebenen Bedingungen stabilisierungspolitisch zu würdigen; für die Theorie der antizyklischen Fiskalpolitik sind die Merkmale der jeweiligen Konjunkturlage diese vorgegebenen Bedingungen. Ist jedoch der Rekurs auf den festen Punkt der vorgegebenen Bedingungen nicht möglich, z. B. weil man — wie der Sachverständigenrat — dem Grundsatz nach eine überkonjunkturelle Finanzpolitik befürwortet, so hilft die Finanztheorie bei der Bestimmung dessen, was „stabilitätskonforme Haushaltspolitik" ist, zunächst nicht weiter. Der Sachverständi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

genrat hat daher mit soziologischen Überlegungen festen Boden zu gewinnen versuchen müssen. Da er den Staat als Beteiligten im Kampf der Gruppen um höhere Anteile am Sozialprodukt sah, hatte er eine Frage nach kompatiblen Verhaltenserwartungen zu beantworten. Was lag näher, als eine Beendigung des stabilitätsgefährdenden Verteilungskampfes am ehesten von verteilungsneutralen Prinzipien zu erwarten? Für den Bereich der privaten Wirtschaft soll mit der modifizierten Produktivitätsregel ohnehin ein Maßstab gelten, nach dem sich die Einkommensverteilung allenfalls sehr langsam ändern würde. So wurde in Analogie hierzu die Regel für akzeptabel erklärt, daß die öffentlichen Haushalte insgesamt die Expansion ihrer Haushaltsvolumina am Wachstum des realen Sozialprodukts orientieren sollten. Für Abweichungen von der Regel, die aus strukturpolitischen oder wachstumspolitischen Gründen nötig sein mögen, wurden ausreichend flexible Ausnahmeklauseln vorgesehen (Änderungen der Steuerdeckungsquote, der Ausgaben und Einnahmenstruktur oder der Deckungsquote insgesamt zum Ausgleich für eine regelwidrige Volumensentwicklung)[19]. Allerdings hängt der Wert des Konzepts — wie auch beim Konzept der kostenniveau-neutralen Lohnpolitik — vorläufig vor allem am Wert der Grundregel. Das Problem, die Ausnahmeregeln operational zu machen, ist noch völlig ungelöst. Man hat keinerlei Kenntnis von den tatsächlichen Äquivalenzen zwischen der Änderung eines Haushaltsvolumens und, beispielsweise, einer Änderung der zugehörigen Steuerdeckungsquote.

44. Zum ganzen der therapeutischen Erörterungen des Sachverständigenrats sei noch einmal festgehalten: Am Anfang stand die Einsicht, daß mit den traditionellen Mitteln der Konjunkturpolitik, mögen sie auch virtuos gehandhabt werden, Ziele, wie sie dem Rat vorgegeben sind, nicht oder jedenfalls nicht gleichzeitig verwirklicht werden können. Daraus ergab sich, daß Überlegungen darüber, mit welchen Mitteln unter den gegebenen allgemeinen Bedingungen überhaupt eine erfolgreiche Stabilisierungspolitik möglich erscheint, und welche Rolle einzelnen Bereichen der Wirtschaftspolitik dabei allenfalls zugewiesen werden kann, zunächst ein sehr viel größeres Gewicht erhielten als die Würdigung der aktuellen Bedeutung einzelner Maßnahmen, von der detailierten Skizzierung des Programms einer konzertierten Stabilisierungsaktion im zweiten Jahresgutachten abgesehen. In jenen Fragen sah der Rat den aktuellen Engpaß in der ihm vornehmlich anvertrauten Aufklärung der Öffentlichkeit und der wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen. Konkrete Anregungen zur Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums gehörten dazu (neben der gründlichen

[19] Vgl. Jahresgutachten 1965/66, Ziffer 193; Jahresgutachten 1966/67, Ziffer 251.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erörterung wechselkurspolitischer Möglichkeiten u. a.: Änderungen steuerlicher Abschreibungsmöglichkeiten, Einführung befristeter Investitionsabgaben bzw. Investitionszuschüsse, Kreditplafondierung, zentrale Beeinflussung der Schuldenpolitik der Gebietskörperschaften[20]). Das aktuelle Anwendungsproblem konnte demgegenüber oft als mehr technisches Problem vorläufig in der zweiten Reihe stehen — bis über die Grundlagen Klarheit geschaffen bzw. entschieden sein würde.

45. Was die Behandlung der Probleme der praktischen Durchführbarkeit und der politischen Durchsetzbarkeit der von ihm zur Diskussion gestellten Maßnahmen angeht, so ist der Rat keinem strengen Prinzip gefolgt. Auf die Durchführbarkeit von Maßnahmen grundsätzlich achtzugeben, hat er sich selbstverständlich verpflichtet gefühlt. In einigen Fällen ist er nicht nur in seinen Beratungen, sondern sogar in den Gutachten selbst bis in die Details von Problemen der Durchführbarkeit gegangen, so bei der Beschreibung des Systems eines mittelfristig garantierten Paritätsanstiegs. Es müßte aber wohl die Arbeitsfähigkeit des Rates unnötig belasten, wollte man verlangen, daß er nicht nur ausnahmsweise und nach seinem Ermessen, sondern grundsätzlich bei allen Maßnahmen, die er in die Diskussion bringt, solche Probleme weiter verfolgt, als bis er das Vertrauen gewonnen hat, daß sie, wenn nicht gelöst, so doch lösbar sein dürften.

Hinsichtlich der Probleme der politischen Durchsetzbarkeit ist der Rat in einer ambivalenten Situation. Einerseits müssen nach dem gesetzlichen Zielkatalog Fragen der Durchsetzbarkeit für die bloßen Eignungsurteile des Sachverständigenrates über alternative wirtschaftspolitische Maßnahmen unbeachtlich sein. Andererseits ist sicherlich unstrittig, daß der wirtschaftspolitische Möglichkeitsbereich nicht in jedem Fall bis an die Grenze des bloß noch Denkbaren hin verfolgt und aufgezeigt werden soll. Wo der Rat die Grenzen zieht, ist in sein Ermessen gestellt; selbstverständlich hat die Entscheidung normative Implikationen.

In anderer Hinsicht ist die Durchsetzbarkeit von Maßnahmen ureigenes Problem auch eines unpolitischen Gremiums. Der Idee nach ist die ganze Institution des Sachverständigenrates u. a. darauf ausgerichtet, die Durchsetzbarkeit einer rationalen Wirtschaftspolitik zu verbessern. Das setzt voraus, die jeweiligen Bedingungen für die Durchsetzbarkeit von Maßnahmen in Erwägung zu ziehen und die Aufklärungsarbeit auch darauf zu konzentrieren. Zumindest in einem Falle ist der Sachverständigenrat dabei bisher sogar über die Bemühungen einer Aufklärung vermittels eines Gutachtens hinausgegangen. Als sich zeigte, daß eine Lohnpolitik im Sinne der modifizierten Produktivitätsregel zu

[20] Vgl. Jahresgutachten 1965/66, Ziffern 196 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einem der wichtigsten Komponenten der dann im zweiten Jahresgutachten angeregten konzertierten Stabilisierungsaktion werden müßte, hat sich der Sachverständigenrat um deren Durchsetzbarkeit auch persönlich gekümmert. Er konnte berichten, daß die Vertreter der Sozialpartner „sich, nachdem die lohnpolitischen Grundsätze des vorigen Jahresgutachtens (Ziffer 248) auf beiden Seiten Zustimmung gefunden hatten, gemeinsam zur Mitarbeit bereit erklärt" haben[21].

46. Im allgemeinen die Frage nach dem Erfolg der Aufklärungs- und Beratungstätigkeit des Sachverständigenrates zu stellen, ist es wohl noch zu früh, von den Zurechnungsproblemen, die solch Geschäft auch künftig belasten werden, ganz abgesehen. In dem Maße, wie das Schwergewicht der Arbeit des Rates auf dem Bemühen um Aufklärung über grundsätzliche Zusammenhänge liegt, in dem Maße wie der Öffentlichkeit und den politischen Instanzen ein neues Denken, vor allem ein Denken in Komplementaritäten und ein Denken in Zusammenhängen, für die an der Oberfläche unserer Erfahrungswelt vertrauenserweckende Belege nicht zu finden sind, abverlangt werden muß, in diesem Maße wird der Tätigkeit des Rates Erfolg wohl immer nur auf längere Sicht winken.

Andersherum gesehen: Die „performance" der Stabilisierungspolitik in den vergangenen Jahren war sicherlich nicht so, daß ein Beratungsgremium wünschen kann, damit viel zu tun gehabt zu haben. Der konjunkturellen Übersteigerung 1964/65 wurde nicht rechtzeitig gewehrt, anschließend ließ sich die deutsche Wirtschaft unter viel mea culpa und allerlei flagellantischem Beiwerk ganz zahm in die Rezession führen. Beides hat der Sachverständigenrat zu verhindern gesucht. Inzwischen ist der Eclat da, eine Situation nach Maß für gestandene Keynesianer, deren Zeit schon abgelaufen schien. Schwerer denn je hat es der Sachverständigenrat, die unverminderte Aktualität seiner Stabilisierungskonzeption im Wirken der von konjunkturellen Ausnahmephänomenen zwar verdeckten, mittelfristig jedoch für entscheidend gehaltenen Kräfte aufzuzeigen.

Immerhin: In wohl merklichem Umfang sind Teile der Gutachten zur Grundlage der wirtschaftspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik geworden. Und die neue Bundesregierung hat sich auch, was die Grundzüge der Stabilisierungsprobleme angeht, den Analysen des jüngsten Gutachtens angeschlossen.

47. Der Aufgabe einer systematischen wissenschaftlichen Kontrolle des Erfolgs von Maßnahmen der wirtschaftspolitischen Instanzen im Hinblick auf bestimmte Ziele hat sich auch der Sachverständigenrat bislang nicht angenommen, jedenfalls nicht als einer selbständigen Auf-

[21] Jahresgutachten 1965/66, Ziffer 187.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gabe. Seine Aussagen über die Wirkungen solcher Maßnahmen waren eingebunden in die Diagnose der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Lage bzw. in die grundsätzlichen Erörterungen der Wirkungsmöglichkeiten bestimmter Maßnahmen. Dies Verfahren genügt dem Auftrag des Sachverständigenratsgesetzes, „die Ursachen von aktuellen und möglichen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot aufzuzeigen" (§ 2). Daß sehr viel mehr überhaupt möglich ist, mag sogar bezweifelt werden. Immerhin: Sollte es im Interesse einer rationalen Wirtschaftspolitik zweckmäßig sein, die Handlungen der wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen nicht nur als Mittäter, sondern als Haupttäter vor das Forum einer wissenschaftlichen Revisionsinstanz zu laden, wäre ein Gremium wie der Sachverständigenrat das geeignete hierfür? Einerseits: Das Forcieren einer Revisionstätigkeit des Rates gegenüber der offiziellen Wirtschaftspolitik würde die Gefahr einer weiteren Politisierung der Tätigkeit des Rates vergrößern. Eine Regelung, die denjenigen, der als Anreger in Sachen Wirtschaftspolitik berufen ist, gleichzeitig ausdrücklich zur Kritik desjenigen auffordert, den er anregen soll, stellte wahrscheinlich eine explosive Mischung dar. Andererseits: Gibt es überhaupt eine Alternative? Ein abhängiges Gremium, das den jeweiligen Zielsetzungen der Regierung besser gerecht werden könnte, aber auch zur Rationalisierung neigen müßte, wo Herausforderung erwünscht wäre? Ein zweites unabhängiges Gremium, das die Herausforderung zu verteilen erlaubte und vielleicht ausdrücklich unter den Schutz des Parlaments zu stellen wäre, das politisch ja allein für eine Kontrollfunktion legitimiert ist? Beides unbefriedigende Lösungen.

Was der Sachverständigenrat praktiziert hat, stellt einen Kompromiß dar, der sich bisher als lebensfähig erwiesen hat. Dies Kriterium der Lebensfähigkeit wird wahrscheinlich überhaupt viele der Fragen zu entscheiden haben, wenn auch nicht alle, die das umstrittene Grenzgebiet aufwirft, in dem wissenschaftliche und politische Tätigkeit sich überschneiden. Unabhängige Gutachtertätigkeit wird durch den politischen Willen in der Öffentlichkeit, der eine Verwissenschaftlichung der Politik fordert, möglich, und nur insoweit. Nur dieser Wille kann, je nach dem wie stark und verbreitet er ist, die Herausforderungen gegenüber den zum politischen Handeln berufenen Instanzen, die unabhängige Gutachten immer wieder mit sich bringen, politisch abdecken. Allerdings: Es gibt ja keinen Sachverstand, der so umfassend wäre, daß auch nur Dummheit ihm gegenüber überhaupt keine Legitimation mehr hätte. Mit ausreichendem Respekt vor dieser Tatsache trägt der Sachverständigenrat wahrscheinlich den politischen Existenzbedingungen eines unpolitischen Gremiums im allgemeinen schon ausreichend Rechnung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

La fonction de conseil en matière de politique de stabilisation en France

Par *Jacques Billy** (Paris)

Introduction

Depuis la fin de la dernière guerre, la stabilisation du niveau des prix et de la valeur de la monnaie a été une des préoccupations constantes des gouvernants. Une telle tâche était complexe par suite de la multiplicité des objectifs poursuivis par la puissance publique et qui pouvaient comporter des risques d'inflation: reconstruction d'une économie et de l'habitat dévasté par la guerre, promotion éducative et sociale d'une jeunesse nombreuse, politique active de sécurité sociale rendue coûteuse par la forte proportion des personnes âgées et des jeunes au sein de la population, désengagement de la politique coloniale, désir affirmé d'une expansion soutenue.

Aussi la recherche de la stabilité des prix et de la monnaie a-t-elle connu, selon les époques, des fortunes diverses et la succession des phases d'expansion, d'inflation et de ralentissement de la croissance provoquée par des mesures stabilisatrices ou déflationnistes, a-t-elle été la régle. Cependant, au fur et à mesure que la France s'engageait plus franchement dans la compétition internationale, l'objectif de stabilité devenait contraignant.

Mais les chances de l'atteindre ne cessaient en même temps de croître. En effet, les techniques de la comptabilité nationale et de la planification indicative utilisées aux fins de mieux observer, mieux connaître, mieux prévoir et mieux programmer la marche de l'économie, n'ont cessé de se perfectionner depuis la fin de la guerre.

Dans ces conditions, la dernière politique lancée en vue de la stabilisation en 1963 et poursuivie depuis, se trouve être à la fois celle dont le succès était le plus indispensable à la croissance saine de l'économie française et celle qui disposait des meilleurs instruments en vue de ce succès. Elle constitue donc l'illustration la meilleure de ce type de politique et c'est principalement à la lumière de l'expérience qu'elle fournit que sera examinée la fonction de conseil en matière de politique de stabilisation.

* Chef de la division de l'actualité économique, Ministère de l'Economie et des Finances, Direction de la Prévision, Paris.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Les institutions chargées de la fonction de conseil en matière de politique de stabilisation

A. Les institutions de conseil et leurs fonctions

La structure administrative chargée de la fonction de conseil en matière de politique économique est principalement constituée par le Commissariat général du Plan qui relève directement du Premier Ministre, et par le Ministère de l'Economie et des Finances (Direction de la Prévision). Les organismes consultatifs comprennent:

1. des institutions permanentes comme le Conseil Economique et Social où sont représentées les différentes forces économiques et sociales de la nation, le Conseil supérieur du Plan, la Commission des comptes de la nation et le Conseil National du Crédit.

2. des comités spécialisés de durée limitée dont les principaux, au cours des dernières années, ont été le Comité Rueff sur l'assainissement financier de 1958, le Comité Rueff-Armand sur les obstacles à l'expansion économique de 1959—1960, le Comité Lorrain sur l'amélioration du marché financier.

Le Commissariat général du Plan

C'est cette administration qui est chargée d'assurer et de coordonner les travaux de préparation des programmes d'expansion à moyen terme et d'en suivre l'exécution.

Le Gouvernement fait son choix entre plusieurs hypothèses élaborées par le Commissariat général du Plan à partir d'observations sur l'évolution économique récente et de concertations entre les administrations et les représentants des forces économiques et sociales de la nation. Ces hypothèses divergent sur le taux de croissance jugé possible pour la période quadriennale ou quinquennale du Plan. Le choix du Gouvernement, approuvé par le Parlement, intervient dans les mois qui précèdent l'ouverture de la période couverte par le Plan.

Depuis ses origines, le Plan attache une importance particulière au problème de la stabilité des prix et de la valeur de la monnaie. Mais c'est surtout dans le Vème Plan (1965—1970), dont les objectifs les plus remarquables dans l'ordre économique sont un taux d'expansion élevé conjugué avec le maintien de la stabilité des prix et du plein emploi et le renforcement de la compétitivité des entreprises, que l'accent a été plus particulièrement mis sur cet impératif.

Le texte même du Plan apporte des précisions sur la manière dont cet objectif pourra être atteint notamment en recommandant le développement de l'autofinancement des entreprises et de l'épargne des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ménages et en prévoyant un taux de croissance de la consommation en volume (3,5 % par tête) légèrement inférieur à celui de la croissance de l'ensemble des productions (5 %) tandis qu'il est prévu un développement plus rapide de l'investissement annuel moyen (5,4 %).

Cependant, les recommandations du Plan, principalement tournées vers l'expansion, conservent un caractère général et ne sauraient préjuger l'évolution conjoncturelle au cours du déroulement de la période désormais quinquennale qu'il recouvre.

Le soin de formuler des conseils sur la façon de régler cette évolution de manière qu'elle ne fasse pas échec à la volonté de stabilité des prix et de la monnaie est laissé à la Direction de la Prévision du Ministère de l'Economie et des Finances qui s'appuie, pour définir la ligne de conduite à suivre, sur les travaux de plusieurs autres administrations.

La Direction de la Prévision

La Direction de la Prévision, travaillant en coopération avec l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (I.N.S.E.E.), comprend une division des budgets économiques qui, s'appuyant sur les travaux des divisions chargées de l'analyse de la situation économique des principales catégories d'agents (entreprises, ménages, administrations, extérieur) et sur ceux d'une division des opérations financières, formule des perspectives d'évolution à court terme (échéance de 12 à 18 mois) sous la forme de notes de politique économique préparées en juillet et en décembre, de budgets économiques ou de comptes exploratoires, présentés en mai et en octobre. Mentionnons que le budget économique de l'automne, établi pour l'année en cours, et les comptes prévisionnels de l'année suivante sont remis aux parlementaires sous forme d'un rapport économique et financier. Ce document commente en particulier les résultats et les chances de la politique de stabilisation et décrit, en outre, les incidences économiques du projet de loi de finances (budget de l'Etat) soumis au Parlement.

Ces documents, présentés selon les catégories de la comptabilité économique nationale, élaborés à la suite de choix faits entre diverses «variantes» possibles, déterminés en fonction d'hypothèses sur la conjoncture et la politique économique, définissent, sous une forme chiffrée accompagnée d'explications, les conditions de l'équilibre économique le plus probable pour l'année en cours et l'année suivante.

Lorsque la stabilité des prix et de la valeur de la monnaie constituent l'une des contraintes importantes de la politique économique poursuivie, il est tenu compte de cette contrainte lors de la construction puis de la formulation des notes et budgets dont il vient d'être parlé.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Si la synthèse est du ressort de la division des budgets économiques, le rôle des divisions d'analyse consiste à étayer ces choix généraux par des études et des recommandations précises relatives aux grandes catégories d'agents économiques en présence. L'expérience du passé sert aussi de base à ces analyses.

Cette expérience passée est rassemblée dans les rapports sur les comptes de la nation établis par l'I.N.S.E.E. et disponibles pour l'année précédente vers la fin du premier semestre de l'année en cours.

La connaissance de l'évolution la plus récente et des perspectives à court terme est fournie:

— en ce qui concerne les *entreprises* et les *ménages* par les divisions d'analyse dont certaines sont rattachées à l'I.N.S.E.E. où sont précisément établies les statistiques de base sur l'activité industrielle et commerciale ainsi que l'évolution de la conjoncture,

— en ce qui concerne les *administrations* par la division du même nom dépendant de la Direction de la Prévision. Cette division reconstitue en termes de comptabilité économique nationale les comptes passés et rétrospectifs des différentes administrations (Etat, collectivités locales, sécurité sociale) qui sont préparés a) — par la Direction de la Comptabilité Publique pour ce qui est des comptes du passé; b) — par celles du Trésor et, plus spécialement, du Budget pour ce qui est des comptes financiers de l'Etat pour l'année en cours; c) — par le Ministère des Affaires Sociales pour ce qui est des opérations de la sécurité sociale.

— en ce qui concerne *l'extérieur* par une division ad hoc de la Direction de la Prévision qui utilise, entre autres, les travaux statistiques de la Direction générale des Douanes,

— en ce qui concerne *l'équilibre général* des biens et services par la division de l'I.N.S.E.E. chargée de l'établissement des tableaux d'échanges interindustriels.

Cette information en provenance des autres administrations est complétée par celle qui est fournie par des bureaux d'études comme le B.I.P.E., spécialisé dans les prévisions économiques, ou le C.E.S.O.F., chargé de l'étude des opérations financières pour le compte de la Banque de France.

La Direction de la Prévision fait encore appel aux données statistiques et aux rapports établis par les syndicats professionnels.

Les informations ainsi rassemblées donnent lieu à l'établissement de ces comptes économiques prévisionnels commentés que sont les budgets économiques et les comptes exploratoires. Les jugements qu'ils formulent sur l'évolution passée et probable de la conjoncture et les sugge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stions discrètes qui accompagnent ces jugements peuvent mettre l'accent de façon toute particulière sur les problèmes de la stabilisation. Tel a été le cas depuis la fin de 1963.

Le Conseil Economique et Social

L'article 69 de la Constitution de la République stipule que le Conseil Economique et Social donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis, tandis que l'article 70 dispose que le Conseil Economique et Social peut être également consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social intéressant la République. Tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique et social lui est soumis pour avis.

Les fonctions du Conseil Economique et Social sont plus précisément définies par l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 et l'habilitent à donner son avis sur tous les problèmes de politique économique et, en particulier, sur ceux posés par la stabilisation. La consultation est obligatoire sur tous les projets de lois programmes. L'article 3 de l'ordonnance stipule que le «Conseil Economique et Social peut, de sa propre initiative, appeler l'attention du Gouvernement sur les réformes qui lui paraissent de nature à favoriser la réalisation de ses objectifs».

«Il peut faire connaître au Gouvernement son avis sur l'exécution des plans ou des programmes d'action à caractère économique et social.»

Le Conseil Economique et Social comprend 200 membres répartis en quatre groupes égaux: employeurs, salariés, agriculteurs et hauts fonctionnaires.

Les onze sections de travail entre lesquelles les membres sont répartis en fonction de leur compétence, se concertent pour préparer les projets d'avis soumis à l'Assemblée pleinière.

La Commission des comptes de la nation

Chaque année, en mai et en septembre, les prévisions économiques à court terme (budgets économiques et comptes exploratoires) établies par la Direction de la Prévision, sont présentées à la Commission des comptes et des budgets économiques de la nation composée pour moitié de hauts fonctionnaires et de membres de droit (parmi lesquels le Gouverneur de la Banque de France et le Commissaire général du Plan) et pour moitié de représentants du Conseil Economique et Social et d'experts choisis pour leur compétence.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

La discussion des comptes a porté pour une large part, au cours des trois dernières années, sur les problèmes posés par les politiques de stabilisation (choix des mesures, résultats, risques de reprise de l'inflation ou du ralentissement de l'activité).

Le Conseil National du Credit

Le Conseil National du Crédit, institué par la loi du 2 décembre 1945, a pour rôle essentiel d'orienter la politique générale du crédit et de l'infléchir dans le sens des intérêts supérieurs du pays.

Il est présidé par le Ministre de l'Economie et des Finances et comprend 43 membres représentant les forces actives du pays, les principaux départements ministériels et les organismes financiers publics et semi-publics.

Le Conseil National du Crédit joue un rôle très important dans la définition de la politique du crédit qui constitue, en période de stabilisation, un des instruments les plus puissants de l'action gouvernementale.

Les décisions du Conseil National du Crédit font l'objet de mesures d'application prises par la Banque de France ou notifiées par elle.

Le F.D.E.S.

Le F.D.E.S. (Fonds de développement économique et social) est un compte spécial du Trésor, créé en 1958, géré par un conseil de direction présidé par le Ministre de l'Economie et des Finances, qui étudie les programmes d'équipement et fait passer dans le domaine financier les orientations du Plan.

C'est ainsi qu'il examine les programmes d'équipement des administrations et des entreprises publiques et tous ceux qui sont financés avec le concours direct ou indirect de l'Etat. Il donne son avis sur l'ordre de priorité, le rythme d'exécution des travaux et sur le mode de financement qui leur est applicable.

Dans la gestion du compte de prêts, il assiste le Ministre de l'Economie et des Finances; il donne son avis sur le montant et la répartition des dépenses annuelles autorisées sur les ressources du compte et sur les conditions de ces prêts.

Avant le vote du budget, les Comités du F.D.E.S. sont consultés, en liaison avec le Commissariat général du Plan, sur les propositions d'investissements et leur mode de financement, puis le Conseil du F.D.E.S. les approuve. Il publie un rapport sur l'ensemble des dépenses d'investissement financées à l'aide de fonds publics.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Le F.D.E.S. joue donc un grand rôle dans la conduite des politiques de stabilisation encore que la neutralité progressive du Trésor, en limitant le volume des interventions financières et des prêts de l'Etat, ait amoindri l'effet de ses décisions sur la marche de l'économie et des finances nationales.

Le Conseil supérieur du Plan et le Comité interministériel

Ces deux organismes consultatifs, créés par un décret du 19 mars 1953 et chargés à l'époque d'une sorte de supervision du Commissariat général du Plan, n'ont jamais joué de rôle effectif.

B. Les institutions de conseil et l'appareil politique

A l'échelon le plus élevé, celui de l'exécutif, c'est le Conseil des Ministres, présidé par le Président de la République, qui prend les décisions de principe; à l'échelon immédiatement inférieur, les Conseils interministériels, présidés par le Premier Ministre, définissent les grandes lignes des mesures à appliquer. Enfin, toujours dans le domaine de l'exécutif, le Ministre de l'Economie et des Finances peut organiser des réunions interministérielles auxquelles participent, en qualité de conseillers, des hauts fonctionnaires relevant des divers ministères à vocation économique.

Les activités de conseil proprement dites sont coordonnées au niveau des trois cabinets ministériels: celui de la Présidence de la République, celui du Premier Ministre, celui du Ministre de l'Economie et des Finances, ce dernier jouant un rôle prépondérant par rapport aux deux autres qui se bornent à définir des directives générales et à en suivre l'application au vu de rapports produits par le Ministère de l'Economie et des Finances.

Les réunions de cabinet du Ministère de l'Economie et des Finances qui traitent des politiques de stabilisation permettent au Ministre de choisir, parmi les orientations proposées par la Direction de la Prévision, celles qui correspondent au voeu du Gouvernement et d'en définir les modalités en accord avec les directeurs du Budget et du Trésor qui participent à ces réunions conjointement avec le Directeur de la Prévision ou son représentant.

Ainsi, l'activité des services administratifs chargés du rôle de conseil relève du pouvoir exécutif qui, seul, juge de l'opportunité de tenir compte ou non des suggestions, recommandations, avis de politique générale, etc... formulés: a) — en vue de la stabilisation par la Direction de la Prévision, par le Conseil Economique et Social, par le Conseil National du Crédit par la Commission des Comptes de la nation et des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

budgets économiques et b) — en ce qui concerne les mesures d'application, par les Directions du Budget, du Trésor ou des Prix qui relèvent toutes trois du Ministère de l'Economie et des Finances soit par les Directions économiques de tous autres ministères économiques (Agriculture, Equipement, Industrie, Affaires Sociales, etc. . .).

Contrairement à ce qui se passe dans certains pays, il n'existe pas d'organe consultatif situé au niveau du législatif, à l'exception toutefois du Conseil National du Crédit présidé par le Ministère de l'Economie et des Finances.

La Direction de la Prévision, qui joue le rôle de conseiller principal en matière de politique économique conjoncturelle globale, est un service administratif de l'Etat tout comme les autres directions du Ministère de l'Economie et des Finances et les ministères techniques appelés à apporter leur concours en la matière.

En revanche, le Conseil Economique et Social est un organisme indépendant; quant à la Commission des comptes de la nation et des budgets économiques, elle est présidée par le Ministère de l'Economie et des Finances et son secrétariat est assuré par la Direction de la Prévision.

L'administration, de par l'importance et la qualification des groupes d'experts appelés à concevoir les grandes lignes d'application et les aspects pratiques de stabilisation, joue un rôle prépondérant qui est partiellement contrebalancé par le Conseil Economique et Social et par les groupes de pression privés (organisations professionnelles, patronales, syndicats ouvriers, etc. . .) agissant sur l'opinion publique et dont l'influence peut s'exercer librement.

A l'intérieur même de l'administration, l'action de la Direction de la Prévision, chargée de la préparation de la politique à court terme s'inscrit, comme il a été dit, dans le cadre plus général de celle qui est définie par les plans indicatifs à moyen terme.

Il existe des phénomènes d'osmose entre la Direction de la Prévision, le Commissariat général du Plan et l'I.N.S.E.E. sans parler des liaisons organiques associant la Commission des comptes et des budgets économiques de la nation d'une part, et le Conseil Economique et Social d'autre part, les dirigeants de ces trois organismes appartenant dans d'assez nombreux cas aux mêmes groupes de travail qui les réunissent fréquemment en vue de l'étude de divers problèmes économiques (planification, concentration, rôle de l'administration, financement des entreprises nationales etc. . .) ou de l'élaboration des mesures de politique économique de caractère très divers. Ces influences réciproques aboutissent à la mise en oeuvre de politiques concertées.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ces rapports de travail contribuent à la naissance de communautés de vues à l'égard du problème posé par les politiques de stabilisation.

Les cadres supérieurs de la Direction de la Prévision sont nommés par décret du Gouvernement ou par arrêté du Ministère de l'Economie et de Finances. Le Directeur et les Sous-Directeurs sont des fonctionnaires titulaires; les chefs de division peuvent être soit des fonctionnaires titulaires, soit des chargés de mission recrutés par contrat.

Le critère essentiel pour le recrutement est la qualification professionnelle. Les cadres supérieurs de la Direction ont tous une formation économique (doctorat en droit, diplôme d'études supérieures de sciences économiques, diplôme du Centre d'Etudes des programmes économiques, licences ès-sciences économiques). Beaucoup ont une formation mathématique supérieure. C'est le cas, en particulier, des anciens élèves de l'Ecole Polytechnique, de l'Ecole Normale supérieure ou de grandes écoles d'ingénieurs recrutés par contrat. Tous sont formés, au moment de leur recrutement, aux techniques de la comptabilité économique nationale.

Les membres de la Direction partagent les vues générales des gouvernements sur la croissance et la stabilité mais leurs vues politiques sont très diverses et l'orientation politique du postulant, quelle qu'elle soit, ne constitue pas un obstacle à son recrutement dès lors que ses qualifications professionnelles sont jugées satisfaisantes.

La dépendance hiérarchique dans laquelle se trouve la Direction de la Prévision à l'égard de l'autorité politique n'implique pas que la seconde soit entièrement influencée par la première.

En fait, les influences sont réciproques. Le pouvoir politique a une volonté en matière économique et il use pour la faire valoir de son autorité et de son prestige. Ceci tend à infléchir, peut-être inconsciemment dans un sens favorable à ses vues, certaines des opinions des experts relatives à la façon de traiter les problèmes de la stabilisation. Inversement, les experts sont des économistes très qualifiés qui influencent par la présentation de leurs analyses les vues et les choix des membres du cabinet et parfois, dans le cas des directeurs, ceux du Ministre lui-même. La traditionelle indépendance intellectuelle dont ils jouissent leur permet de formuler leurs recommandations en toute liberté et il n'est pas rare que celles-ci, particulièrement dans les «notes de politique économique», discutent la politique du Gouvernement et formulent des solutions originales.

Le cas du Conseil Economique et Social est un peu différent. Les membres de ce Conseil sont nommés par le Gouvernement mais toutes les tendances des grandes forces économiques et sociales de la France y sont représentées (syndicaux patronaux, et ouvriers par exemple) ainsi que l'Université.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ses avis s'écartent souvent de façon nette de la position du Gouvernement; néanmoins l'adhésion des membres du Conseil Economique et Social aux politiques de stabilité et de lutte contre l'inflation est franche, pourvu que ces politiques ne remettent pas fondamentalement en cause la croissance économique.

Il faut aussi signaler que le Conseil Economique et Social ne formule que des avis de caractère général sur la politique économique et que sa contribution à l'élaboration des politiques économiques n'a pas le caractère permanent de celle de la Direction de la Prévision.

L'existence d'organismes de conseils différents relevant d'autorités différentes, peut donner à penser qu'une certaine perte d'efficacité s'ensuit nécessairement.

Cette perte d'efficacité peut résulter soit de doubles emplois, soit d'une insuffisance de coordination des activités des différents organismes chargés de l'activité de conseil.

La prépondérance du pouvoir exécutif va dans le sens d'une plus grande efficacité mais elle ne résout pas nécessairement les problèmes de la coordination entre, d'une part, les services relevant de divers ministères et, d'autre part, les services d'un ministère chargés de cette même fonction.

Dans le premier cas, il s'agit surtout de coordonner l'action du Commissariat général du Plan et celle des services spécialisés du Ministère de l'Economie et des Finances (Direction de la Prévision et I.N.S.E.E.).

Dans le second, c'est la question des rapports entre les services du Ministère de l'Economie et des Finances, chargés principalement de la prévision, et ceux des services centraux de ce même ministère, chargés de l'administration active et gestionnaire qui se trouve posée.

Les grands équilibres généraux — y compris ceux qui découlent de l'application d'une politique de stabilisation — étant établis de façon prévisionnelle par les experts de la Direction de la Prévision à partir des techniques d'analyse et de présentation fournies par la comptabilité économique nationale, deux problèmes touchant la nature des relations avec les services de l'administration traditionnelle (Budget et Trésor), se trouvent posés:

1. celui de la communauté de langage, les cadres comptables et les nomenclatures utilisées par le Budget et le Trésor et la Comptabilité Publique n'étant pas les mêmes que ceux de la comptabilité économique nationale. Un travail de normalisation est en cours sous l'égide de la Direction de la Comptabilité Publique chargée de la centralisation des écritures des comptes de l'Etat. Depuis plusieurs années, cette direction effectue le classement des dépenses de l'Etat et des collecti-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vités locales par nature économique à partir de la nomenclature utilisée par les comptables nationaux.

2. celui de l'opposition entre la vue globale de la marche de l'économie et les préoccupations limitées à l'ordre budgétaire (équilibre, limitation de l'impasse, etc...) et à l'ordre financier (politique du réescompte, possibilités de recours au marché financier, évolution des réserves en or et devises, etc...) et qui sont celles du Budget et du Trésor.

Ce système tripolaire a néanmoins sa raison d'être car c'est à partir de la considération simultanée des problèmes posés par les trois équilibres, économique, budgétaire et financier, que peut être choisi le programme de stabilisation optimal.

L'adoption d'un cadre comptable commun pour l'analyse des structures et la conception des politiques constituerait néanmoins un facteur d'accroissement de l'efficacité du travail par rapport à la situation actuelle.

En définitive, les risques de perte d'efficacité indiqués plus haut n'ont jamais parus tels qu'une modification profonde des régles institutionnelles, apparaisse souhaitable; l'expérience montre que le système actuel de conseil en matière de politique de stabilisation fonctionne de façon satisfaisante.

Des travaux périodiques n'en sont pas moins effectués en vue d'améliorer l'efficacité des services. C'est ainsi que, dans un passé récent, cette volonté de perfectionnement s'est traduite par la transformation du Service des Etudes Economiques et Financières en Direction de la Prévision (juillet 1965). Par ailleurs, l'activité du Ministère de l'Economie et des Finances témoigne de plus en plus de l'intérêt porté aux problèmes économiques par les responsables de la politique gouvernementale.

II. Fixation des objectifs de politique économique assignés aux organismes de conseil

A. Formulation et hiérarchisation des objectifs

Les attributions générales des organismes ou directions de ministère chargés des activités de conseil sont définies par des textes législatifs ou réglementaires.

Les attributions du Conseil Economique et Social résultent, ainsi qu'il a déjà été mentionné, de l'ordonnance 58—1360 du 29 décembre 1958. Elles l'habilitent à formuler des avis en matière de politique de stabilisation.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

La Direction de la Prévision, qui a reçu des attributions élargies par rapport à l'ancien Service des Etudes Economiques et Financières du Ministère de l'Economie et des Finances, a vu sa fonction précisée par le décret du 9 juillet 1966 qui la charge notamment „d'établir les budgets économiques, de participer à l'élaboration des comptes de la nation et d'assurer le secrétariat de la Commission des comptes de la nation et des budgets économiques de la nation".

C'est dans le cadre de cette mission générale que la Direction de la Prévision prépare des recommandations particulières dans le domaine des politiques de stabilisation à la demande du Ministre de l'Economie et des Finances. Ces recommandations trouvent leur place normale au sein des documents préparés par la Direction de la Prévision: notes de politique économique, budgets économiques, comptes exploratoires.

Le Commissariat général du Plan a été créé par le décret n° 46—2 du 3 janvier 1946 qui prescrivait l'établissement d'un premier plan; le décret n° 47—119 du 16 janvier 1947 l'a ensuite chargé de veiller à l'éxécution de ce plan.

Quatre autres plans sont depuis lors intervenus pour lesquels les mêmes fonctions ont été confiées au Commissariat général du Plan.

Par ailleurs, le Commissariat général du Plan a reçu mission permanente d'assurer l'étude de toutes questions nécessitant une vue d'ensemble sur l'évolution à long terme de l'économie française.

Le bon déroulement des plans comme celui de l'évolution à long terme étant conditionné par le maintien d'une relative stabilité des prix et de la monnaie, on peut affirmer que la vocation constante du Commissariat est de réaffirmer cet impératif à l'occassion de la préparation de chaque plan et de formuler les recommandations générales de politique à moyen terme permettant de la satisfaire.

Des objectifs particuliers peuvent toutefois être soumis aux conseils interministériels par des ministères tels que ceux de l'Agriculture, de l'Industrie ou des Affaires Sociales pour des motifs tenant à l'intérêt politique qu'il y a à soutenir tel ou tel groupe économique ou à poursuivre un objectif d'un autre ordre.

C'est ainsi que l'entrée dans le Marché Commun agricole impose des rajustements de prix, que la volonté de permettre aux entreprises industrielles un meilleur autofinancement de leurs investissements et que le désir d'améliorer les prestations sociales versées aux familles, peuvent conduire à des dérogations de la politique de stabilisation dans des domaines particuliers.

Les objectifs généraux sont tout d'abord seuls définis mais ils le sont souvent avec précision (par exemple par référence aux objectifs quantitatifs du Plan); ils sont complétés assez rapidement par la formulation

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des contraintes relatives en particulier à la politique budgétaire et à celle du crédit; ces contraintes sont présentées en principe par les Directions du Budget et du Trésor.

A certaines époques (de 1963 à 1965 inclus par exemple) l'objectif de stabilité a été considéré comme prioritaire et le taux de croissance dut s'en trouver provisoirement réduit mais la considération des autres objectifs généraux ou à moyen terme assignés à l'économie française en particulier par le Plan (développement des constructions de logements et des équipements collectifs, formation professionnelle, etc...) n'a jamais été perdue de vue, non plus que les objectifs proprement sociaux (plein emploi par exemple). La nécessité de préparer les fondements économiques et technologiques sains des futures périodes de croissance, c'est-à-dire celles qui courront après 1970, est aussi une des préoccupations constantes du Gouvernement.

Les buts sont fixés seulement après que les organismes de conseil ont été consultés et qu'un pronostic de la situation a été formulé.

Les buts des politiques économiques mis en oeuvre par le Gouvernement sont fréquemment rappelés par la Direction de la Prévision; quant aux pronostics sur la situation, ils font l'objet de rapports périodiques (notes de politique économique, budgets économiques, etc...) de cette administration. C'est en fonction de la vision à moyen terme fournie par le Plan, de ces pronostics répétés et des recommandations qui sont faites que le Gouvernement décide, le cas échéant, du lancement de politiques de stabilisation et en définit les grands objectifs.

La hiérarchie des objectifs est définie en termes très généraux par le Gouvernement et de façon plus précise par le Ministère de l'Economie et des Finances après consultation du Directeur de la Prévision et des Directeurs du Budget et du Trésor qui rappellent à cette occasion soit leurs pronostics sur la situation, soit les contraintes à respecter.

Lorsque des politiques de stabilisation sont lancées, l'objectif de croissance subsiste mais n'est plus considéré comme seul prioritaire. En revanche, on s'est toujours efforcé jusqu'à présent de concilier la recherche de la stabilisation avec le maintien du plein emploi et avec la croissance des investissements des administrations.

En un sens, on peut avancer, et ceci est surtout vrai depuis le lancement du Vème Plan, qu'il existe une série d'objectifs nombreux et permanents dont les principaux sont la croissance, le plein emploi, la stabilité des prix, l'équilibre des échanges extérieurs, le développement des investissements publics, l'encouragement des investissements privés, l'encouragement à la formation de l'épargne, la stimulation de ses emplois à long terme, l'équilibre budgétaire, les progrès de la formation

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

professionnelle, ceux de la recherche scientifique. Ces objectifs sont poursuivis avec l'aide de la politique économique quel que soit l'état de la conjoncture mais c'est celui-ci qui détermine le degré d'intensité avec lequel chacun des objectifs principaux sera poursuivi en courte période.

B. Conception et méthodes suivies par les organismes de conseil pour la formulation et leurs recommandations

Avant d'exposer la méthode suivie par les organismes administratifs de conseil pour la formulation de leurs recommandations en matière de stabilisation, il est nécessaire d'examiner au préalable la place que tient cette préoccupation dans la politique économique récente de la France et la conception de la stabilité qui est sous-jacente à ces recommandations.

Le souci de la stabilité des prix et de la valeur de la monnaie n'a pas cessé de préoccuper les responsables de la politique économique française depuis 1950 mais ce souci est devenu dominant, au même titre que celui de l'expansion, du fait de la très large entrée de la France dans la compétition internationale, depuis 1959.

Cette entrée même qui coïncidait voici huit ans avec la fin d'une période d'inflation marquée par une hausse rapide des prix au cours des années 1956 et 1957 et le lancement, pendant l'été de 1958, de mesures correctives insuffisantes, avait motivé en septembre 1958 la création d'un comité présidé par M. Jacques Rueff qui formula des recommandations sur la façon de réaliser la stabilisation. L'idée de base était que l'inflation était un mal permanent de l'économie française qu'on ne pouvait faire disparaître qu'au prix d'un assainissement des finances publiques.

La réduction des charges et besoins du Trésor et une politique plus stricte du crédit à moyen terme devaient permettre, selon les termes mêmes du rapport élaboré par le Comité, de „relever l'inflation par l'épargne" pour le financement des investissements. La remise en ordre des structures économiques déformées par des prix artificiels et des subventions devait être facilitée par un certain retour à la vérité des prix. Au plan des échanges extérieurs, la compétitivité ne pouvait être rétablie qu'au moyen d'une dévaluation de la monnaie qui ne fut agréée qu'à la fin de décembre 1958. La politique préconisée par le Comité Rueff était donc fondée principalement sur l'assainissement des finances publiques et de la politique du crédit, la vérité des prix et l'établissement d'un taux de change réaliste.

Cet effort d'assainissement des finances publiques se traduisit effectivement par un ralentissement sensible de la hausse des prix de 1959

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

à 1962; on jugea pendant cette période qu'une stabilité suffisante des prix et de la monnaie était atteinte et, seules, des recommandations générales touchaient la politique des salaires et des prix, l'équilibre du commerce extérieur et celui du compte des administrations (Etat, collectivités locales, Sécurité sociale, etc . . .).

Pendant trois ans par conséquent, aucune politique spécifique de stabilisation ne fut lancée.

A la fin de 1962 et au début de 1963, pour des motifs dont le principal (afflux de rapatriés d'Afrique du Nord) fut extra-conjoncturel, une nouvelle et forte poussée des prix se dessina au sein de l'économie française, laissant présager des difficultés d'équilibre des comptes extérieurs au moment où la concurrence internationale se faisait plus âpre.

Une politique affirmée de stabilisation fut alors progressivement mise au point par le Gouvernement dont l'attention avait été attirée sur ce problème par les rapports des administrations économiques chargées de le conseiller.

A la différence de celle de 1959, la nouvelle politique de stabilisation se caractérisa essentiellement:

1. par la pratique d'une politique de contrôle prolongé de la progression du crédit;

2. par la recherche systématique de l'équilibre du budget de l'Etat pendant plusieurs exercices consécutifs;

3. par le blocage des prix aux niveaux atteints en 1963 quels que dussent être les besoins supplémentaires de subventions à naître de ce blocage dans le cas des tarifs publics;

4. dans le secteur de la construction par l'accroissement de la part des ressources d'épargne;

5. par sa durée. Une action permanente a été poursuivie depuis la fin de 1963 en vue du maintien de la stabilité;

6. par l'évolution des techniques de politique économique mises en oeuvre en vue de la stabilisation. Le blocage des prix a été assoupli grâce à un système de contrats de stabilité et de contrats de programme négociés entre l'administration et les industriels. Le financement des investissements par l'épargne et la spécialisation des emplois de cette épargne ont été encouragés.

Les conceptions de la politique de stabilisation sont donc désormais en évolution constante, le but poursuivi étant une meilleure adaptation des mesures aux situations .

Mais, l'objectif de stabilisation des prix tend à prendre une importance croissante par rapport aux autres du fait des avantages que procure la stabilité

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. pour la conduite des choix et la recherche de l'optimum économique;

2. pour la formation spontanée régulière de l'épargne et son emploi dans des investissements à long terme, c' est-à-dire d'une façon générale, pour le renforcement des structures et l'amélioration des conditions de la compétitivité, conditions du progrés d'une économie industrielle dans le monde contemporain;

3. pour la bonne marche du commerce extérieur.

Parmi tous ces objectifs, la Direction de la Prévision sélectionne ceux qui lui paraissent devoir être retenus comme prioritaires à court terme en fonction des difficultés particulières de la conjoncture. En fait, le choix fondamental est fait en permanence entre l'équilibre des échanges avec l'extérieur et le plein emploi.

C. Méthode suivie par les organismes de conseil pour la formulation de leurs recommandations

Ainsi, l'idée sous-jacente à la politique économique actuelle est que la stabilité des prix a pour vertu d'obliger chacun à adopter un comportement économique plus rigoureux.

Mais le concept de stabilité des prix est entendu de façon assez large. C'est ainsi que dans les documents du Vème Plan les prix sont considérés comme stables s'ils n'augmentent que dans de faibles proportions. Mais dans les phases de la conjoncture où la hausse des prix est assez vive dans les autres grands pays industriels, la marge de tolérance augmente. C'est ainsi que les hausses moyennes générales des prix de 2,5 et 2,6 % observées en France en 1965 et 1966 respectivement par rapport à chaque année précédente, se comparaient favorablement à celles observées pendant les mêmes périodes aux Etats-Unis, en Allemagne et au Royaume-Uni. Etant donné ces circonstances, les pouvoirs publics et la Direction de la Prévision, s'ils ont regretté l'importance des hausses mesurées en valeur absolue, n'ont pas considéré que le principe de la stabilité des prix se trouvait sérieusement enfreint. Les rapports de la Direction de la Prévision ont néanmoins attiré l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'une grande vigilance.

L'indice retenu pour mesurer le changement des niveaux de prix est celui de la production intérieure brute. Mais dans les études de détail il est aussi référence parfois à l'indice des prix de gros, plus souvent à celui des prix de détail (dit des 259 articles) qui a une grosse signification car il s'applique aux dépenses de consommation des ménages, secteur sensible aux yeux de l'opinion.

Les interdépendances entre les grandes quantités globales (production, investissements, consommation, dépenses des administrations,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

importations, exportations, etc . . .) sont définies une fois pour toutes à l'aide d'un modèle de projection simplifié à court terme rassemblant quelque équations économétriques et quelques équations inspirées par les travaux du Plan.

Les grandes variables, dites variables d'écart (exemples: taux de salaires, niveau des prix, etc . . .) peuvent, en revanche, varier de façon discrétionnaire entre certaines limites au gré des constructeurs des budgets économiques.

Des équations comptables lient 1. — la production à la consommation et aux autres éléments de la demande, 2. — les revenus des ménages à la production, 3. — les revenus à la consommation.

On distingue volumes et prix de façon à pouvoir étudier séparément les évolutions de la P.I.B. en volume de ses évolutions en valeur.

Le modèle est en principe linéaire mais il comporte cependant certains facteurs de non linéarité pour tenir compte des variations de certaines élasticités de part et d'autre de certains seuils (exemple: salaires par rapport au niveau d'emploi; importations par rapport au taux de croissance). Le modèle est complété par un tableau d'échanges interindustriels explicitant l'équilibre des biens et services entre les différentes branches utilisatrices et la demande finale.

A l'intérieur de ce réseau d'interdépendances, la hausse limitée des prix ou l'absence de hausse peut être considérée comme un objectif qui détermine par inter-action l'évolution probable d'autres variables ou valeurs. Les relations entre variations des prix et taux de croissance se trouvent à la limite définies.

A l'intérieur du modèle de projection à court terme utilisé pour la préparation des budgets économiques, la tendance de hausse des prix est donnée par une équation de régression ajustée sur la période 1953—1964 et dont les variables sont:

1. la différence entre la variation annuelle du taux de salaire et celle des gains tendanciels annuels de la productivité prévu pendant la durée du Plan;

2. la hausse des prix de l'année précédente;

3. la variation du prix des importations.

Mais du fait que l'une des variables, la croissance du taux de salaire, est exogène, tout repose sur une bonne prévision de l'évolution de cette variable et l'équation ne permet finalement que de s'assurer d'une bonne cohérence entre les estimations des mouvements des salaires et de ceux des prix.

Les revenus des entrepreneurs individuels sont estimés à partir des prévisions sur les résultats bruts d'exploitation.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Pour l'estimation de traitements et des salaires versés par les administrations et institutions financières, on a admis l'hypothèse de croissance des effectifs retenue par le Vème Plan et indexé leur masse sur la progression du taux de salaire horaire prévue par leurs entreprises en se réservant d'introduire une disparité entre la progression des salaires de ces administrations et institutions et celle des salaires des entreprises.

L'épargne des sociétés est traitée comme un solde comptable obtenu par différence avec la masse totale des revenus versés.

Ces calculs une fois effectués, il devient possible en utilisant le modèle d'ensemble de tester, avec toutefois une certaine marge d'incertitude, la compatibilité des accroissements de revenus et des objectifs poursuivis dans le domaine des prix et de l'expansion des activités.

Si des écarts non négligeables apparaissent, force est de prévoir une progression différente du taux de salaire ou des autres revenus de base.

La Direction de la Prévision formulant diverses hypothèses autour d'une hypothèse moyenne correspondant en général au taux de croissance du Plan et envisageant divers types d'équilibre entre les principales quantités globales, offre par la même occasion, à l'appréciation du Ministère de l'Economie et des Finances et du Gouvernement, plusieurs compromis entre les objectifs en concurrence.

C'est ainsi que le budget économique présenté au Parlement à l'automne 1966, retient finalement comme hypothèse d'évolution de l'économie 1967 celle qui aboutit à une hausse moyenne des prix de 2.3 % pour l'année alors que le Plan préconisait 1,5 % et que la conjoncture dans les grands pays industriels de l'Europe laisse à penser que cette année, la hausse des prix dans ces pays sera assez faible. Dans ces conditions, on peut continuer de tabler sur une croissance de la P.I.B. de l'ordre de 5 % pour l'année (objectif en concurrence) alors que l'imposition de fortes contraintes sur les prix (blocage renforcé par exemple) aurait entraîné un fléchissement net du taux d'expansion.

Dans la note de politique économique, la Direction de la Prévision présente différents objectifs possibles et examine leur compatibilité. Elle conclut par l'annonce de ceux qui peuvent être poursuivis simultanément en précisant quelle politique économique doit être poursuivie à cette fin.

D. L'influence des institutions sur la formulation des objectifs

On peut enfin se demander si les objectifs de la politique de stabilisation sont formulés de façon exclusivement scientifique ou si, au contraire, le jeu du système institutionnel ou la pression des groupes

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sociaux n'aboutissent pas, en fait, à les déformer dans une mesure plus ou moins importante.

La Direction de la Prévision est objectivement neutre à l'égard des buts. Ses membres en admettent la validité et se contentent de constater la cohérence avec les objectifs définis par le Plan

Tout au plus, peut-on estimer que le fait 1. que la Direction de la Prévision est une administration composée de hauts fonctionnaires et de chargés de mission au service de l'Etat, 2. que ses raisonnements, menés avec la préoccupation d'assurer l'équilibre économique général le plus satisfaisant possible, entraînent la formulation de recommandations valorisant le rôle de l'Etat et des autorités monétaires centrales dans la prise des décisions tendant à assurer cet équilibre.

Les projets préparés par les divisions spécialisées de la Direction de la Prévision et plus spécialement par celle des budgets économiques sont discutés au sein de réunions regroupant la plupart des cadres supérieurs de la Direction jusqu'à ce que des vues communes se dégagent. La position des membres de la Direction peut être influencée par des directives venant du Cabinet du Ministre et communiquées par le Directeur.

Ces directives peuvent sans doute être inspirées dans une proportion variable par des communications non-scientifiques, dans la mesure où des préoccupations politiques (souci de ménager tel ou tel groupe social, refus d'entreprendre des actions impopulaires à court terme, etc...) sont susceptibles d'entraîner le choix d'objectifs annexes imparfaitement compatibles avec les objectifs principaux définis par le Plan et rappelés ci-dessus.

III. La collecte de l'information et la publication des travaux des institutions de conseil

A. Les sources d'information

Les sources d'information utilisées par les conseillers en matière de politique de stabilisation sont celles-là même qui servent à l'élaboration des budgets économiques et des comptes prévisionnels.

Elles consistent:

1. en statistiques économiques de base, fournies par l'I.N.S.E.E.;
2. en statistiques sur les opérations du Trésor, l'exécution de la loi de finances et les opérations des collectivités locales fournies par la Direction de la Comptabilité Publique;
3. en statistiques fiscales fournies par la Direction Générale des Impôts;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. en statistiques douanières fournies par la Direction Générale des Douanes;
5. en résultats d'enquête auprès des chefs d'entreprise auprès des commerçants détaillants, constructeurs, promoteurs et ménages;
6. en statistiques complémentaires sur l'activité économique, fournies par des organismes bancaires (C.E.S.O.F.) ou semi-publics (B.I.P.E.) travaillant en coopération avec la Direction de la Prévision.

Les statistiques de base sont fournies soit par l'I.N.S.E.E., soit par la Direction de la Comptabilité Publique, soit par la Direction Générale des Impôts qui les confectionnent à partir de l'équipement de calcul statistique qu'elles possèdent, soit par la Direction du Trésor et la Banque de France dans le cas des statistiques monétaires et financières récentes. Ces statistiques satisfont aux besoins de la Direction de la Prévision.

Pour la confection des tableaux représentatifs de l'équilibre économique prévisionnel d'ensemble (budgets économiques), il existe une méthode autonome simplifiée de calcul dite de projection à court terme dont les caractéristiques générales ont été données ci-dessus dans le cadre des réponses de la seconde partie du présent rapport. Le perfectionnement de cette méthode va résulter, dans le proche avenir, de l'intégration des opérations financières dans le modèle économique d'ensemble. Un modèle plus perfectionné dit «modèle physico-financier» et destiné à la prévision à moyen terme, est actuellement à l'étude. Les calculs relatifs aux projections à court terme, effectués à partir d'un programme déduit du modèle, sont réalisés sur un ordinateur de petite capacité mis à la disposition de la Direction de la Prévision et de l'I.N.S.E.E. par le Centre d'Etudes et de Recherches Mathématiques Appliquées (C.E.R.M.A.P.).

Comme on le voit, la Direction de la Prévision recourt non seulement à l'I.N.S.E.E. et aux directions du Ministère de l'Economie et des Finances qui viennent d'être mentionnées ci-dessus, mais aussi à de l'information spécialisée disponible dans d'autres ministères (Equipement, Affaires Sociales) ou dans d'autres administrations (Sécurité sociale) voire dans le secteur bancaire ou semi-public. Il est de règle également pour les experts de la division des budgets économiques de consulter les membres des cabinets des ministères à vocation économique et sociale.

Les statistiques et prévisions économiques concernant les principaux pays étrangers sont également utilisées. Dans ce cas, l'information est recueillie soit auprès de l'O.C.D.E., soit auprès des services de la C.E.E.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. La collecte de l'information

L'information sur la marche des politiques de stabilisation est tirée des statistiques, rapports et résultats d'enquêtes de l'I.N.S.E.E., du C.E.S.O.F. et de la Direction Générale des Douanes et de la Direction Générale des Impôts.

Une division spécialisée de la Direction de la Prévision, celle de l'actualité économique, est particulièrement chargée de recueillir l'information au jour le jour sur l'état de la conjoncture. Elle reçoit, en outre, du Cabinet du Ministre ou des autres directions du Ministère de l'Economie et des Finances, des informations sur les mesures de politique économique.

L'expérience sur les politiques de stabilisation menées à l'étranger est connue — on l'a vu à partir des rapports de l'O.C.D.E. et de la C.E.E. mais aussi, à l'occasion, par l'étude de rapports sur des expériences nationales communiqués par des bureaux étrangers.

Ces statistiques et ces études sont, en outre, complétées par les renseignements tirés d'enquêtes par sondage.

L'I.N.S.E.E. exploite en effet depuis plusieurs années les résultats de trois séries d'enquêtes menées à partir de questionnaires ou d'interviews.

La première série d'enquêtes est menée chaque mois à l'aide d'un questionnaire auprès d'un échantillon sélectionné de chefs d'entreprise appartenant aux différentes branches de l'économie et est destinée à renseigner les autorités centrales sur la marche des affaires (marché intérieur, exportations, état des stocks) dans le passé le plus récent et au moment de l'enquête, et sur les prévisions de chefs d'entreprise relatives à la conjoncture générale et à la marche de leur propre affaire dans le proche avenir.

Trois fois par an, en mars, juin et novembre, l'enquête est plus complète et comporte des questions sur la trésorerie de l'entreprise.

La deuxième série est celle des enquêtes sur questionnaire menées tous les deux mois auprès des commerçants dans le même esprit que celles effectuées auprès des chefs d'entreprise.

La troisième série est celle des interviews menées auprès des ménages. L'enquête a lieu trois fois par an et consiste à interroger un certain nombre de ménages sur leur situation économique, sur la vision qu'ils ont de leur situation financière au moment de l'interview et, pour le proche avenir, sur leurs préférences en matière de placements et sur leurs intentions d'achats.

Ces trois séries d'enquêtes permettent d'apprécier la situation particulière de certaines catégories d'agents économiques et surtout leurs

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

réactions psychologiques et leurs prévisions en fonction de la conjoncture et des différentes politiques économiques mises en oeuvre.

L'information ainsi recueillie est considérée comme de très bonne qualité et est utilisée par la Direction de la Prévision.

C. La vérification de l'information

Les vérifications des renseignements ainsi recueillis se font par recoupement des données obtenues à partir des différentes sources d'information.

Les statistiques de l'I.N.S.E.E. sont établies objectivement à partir de méthodes scientifiques. Les controverses entre le Gouvernement et les groupes de pression (syndicats ouvriers et patronaux par exemple) portent de moins en moins sur la sincérité des statistiques et indices produits par l'I.N.S.E.E. et des comptes économiques de la Nation. Les éléments chiffrés qu'ils présentent sont considérés comme objectifs et sont souvent cités à titre d'exemple par les groupes de pression les plus divers.

Les controverses pendant les périodes couvertes par le Plan de stabilisation, portent plutôt sur des questions complexes comme celles de «l'évolution du pouvoir d'achat» ou du «coût de la vie». Elles font l'objet des discussions du Comité de liaison des partenaires sociaux existant auprès de l'I.N.S.E.E. Au sein de ce Comité, où sont représentées les principales organisations professionnelles et sociales, on procède à l'examen des programmes d'investigations statistiques de l'I.N.S.E.E. et on propose les mesures susceptibles d'en faciliter la réalisation.

Les contrôles de recoupement effectués au sein des divisions d'analyse, de la division des comptes et prévisions à court terme et de la division des budgets économiques jouent un rôle important pour la détermination des variations de la production intérieure brute et du niveau des prix de cette production.

Les divergences entre les prévisions faites par les agents économiques soumis aux enquêtes et les développements effectifs de la conjoncture permettent également de formuler certaines «lois» psychologiques de destination ou de comportement en fonction des phases de la conjoncture, ce qui facilite les prévisions.

Les tendances de l'opposition s'expriment lors des débats du Conseil Economique et Social qui s'achèvent par le vote, dû aux conseillers, d'un avis transmis au Gouvernement.

Les représentants des syndicats ouvriers et patronaux, dont les vues diffèrent plus ou moins de celles du Gouvernement, sont reçus directement par les ministres ou les membres de leurs cabinets.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

La Direction de la Prévision n'a pas de relations de travail avec les représentants de l'opposition.

L'introduction au rapport annuel sur les comptes de la Nation, préparé par l'I.N.S.E.E., contient souvent des suggestions sur la façon d'améliorer l'information et la présentation des comptes.

En ce qui concerne les budgets économiques et les comptes prévisionnels, les possibilités des sources d'information sont discutées entre la Direction de la Prévision et les services qui produisent cette information (I.N.S.E.E., etc. . .).

A l'heure actuelle, les progrès de l'information sont surtout recherchés du côté de la Comptabilité Publique qui s'efforce d'améliorer et d'affiner la présentation des comptes de l'Etat et des collectivités locales en vue notamment d'une meilleure connaissance des incidences économiques des dépenses publiques.

Il va de soi que cette amélioration suppose une coordination des méthodes d'analyse économique des nomenclatures utilisées par l'I.N.S.E.E. d'une part et par la Direction de la Comptabilité Publique, d'autre part.

La vérification de l'information et la recherche constante d'une amélioration de sa qualité ne peuvent laisser de côté les fondements théoriques sur lesquels s'appuient la recherche et le maintien de la stabilité.

Certes, les calculs reposent pour l'essentiel sur les blocs d'équation qui composent le modèle de projection à court terme décrit précédemment. Mais les théories de l'inflation (explications par les hausses de coûts, par l'excès de la demande, par les effets réciproques et annulés de l'inflation de demande et de l'inflation de coût) sont implicitement prises en considération au moment de la préparation des politiques de stabilisation, lorsque sont élaborés les pronostics et les recommandations.

En outre, la pratique des politiques de stabilisation et la mesure de leurs résultats par le moyen des budgets économiques, fournit d'une part le moyen de tester la validité des schémas explicatifs théoriques de l'inflation, de les améliorer et, d'autre part, de perfectionner les modèles de projection en modifiant certaines variantes à la lumière de la confrontation des schémas théoriques, des modèles et des faits observés.

Parmi les éléments nouveaux de nature à faciliter la réussite des politiques de stabilisation, la politique des revenus doit être mentionnée. Dans le cas de la France en effet, l'inflation de coût a souvent été une des causes de l'inflation. Les objectifs du Vème Plan ayant fait l'objet d'une programmation simultanée en volume et en valeur, il a paru intéressant de créer un Centre d'Etudes des Revenus et des Coûts (C.E.R.C.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

L'historique de cette opération peut être ainsi brièvement retracé:

Des normes ont été précisées pour la progression moyenne, au cours de la période d'exécution du Plan, des grandes catégories de revenus. Des écarts par rapport à ces normes pourront être admis au niveau des branches ou d'une entreprise à l'autre en fonction des gains de productivité.

Elles ont été calculées à niveau général des prix constant. Elles ne peuvent servir d'argument pour l'indexation d'une catégorie de revenus sur l'évolution effective des autres ou des prix. Pour les entreprises, un taux d'autofinancement de 70 % pour 1970 a été retenu comme objectif. Le choix d'une norme pour les prestations sociales a été subordonné au vote ultérieur d'un projet de loi réglant le problème financier soulevé par le fonctionnement de la Sécurité Sociale. En ce qui concerne les autres catégories de revenus, les orientations indiquées par le Vème Plan sont les suivantes:

— Salaire annuel par tête à qualification inchangée : 2,8 %
— Salaire annuel par tête, tous «glissements catégoriels» compris : 3,3 %
— Revenus bruts de l'entrepreneur individuel non agricole : 3,3 %
— Revenu agricole par exploitation : 4,8 %

Ces normes n'étant qu'indicatives, le Gouvernement ne peut qu'inciter les partenaires sociaux à les respecter en leur faisant des recommandations aussi étayées que possible.

A cette fin, le Vème Plan prévoit une série de procédures.

Chaque automne, la Commission des comptes et budgets économiques de la nation procéderait à un examen technique de la compatibilité de la politique économique et de l'évolution prévisibles des grandes masses de revenus; puis, après consultation, sous une forme appropriée, des organisations syndicales professionnelles et sociales, le Gouvernement indiquerait pour l'année à venir les normes souhaitables et les écarts justifiés. Par la suite, il suivrait l'effet de ses recommandations avec l'aide du Centre d'Etudes des Revenus.

Ce dernier organisme a été institué le 18 avril 1966 sous l'appellation de Centre d'Etudes des Revenus et des Coûts (C.E.R.C.). Composé de personnalités indépendantes et placé auprès du Commissariat général du Plan, cet organisme «a pour mission de contribuer à une connaissance plus rapide et plus complète de tous les revenus et de tous les éléments constitutifs des coûts de production et, en premier lieu, des conditions de formation et de distribution des revenus de toutes catégories». Le Gouvernement peut, en outre, soit de son propre chef, soit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

à la demande du Conseil Economique et Social, le saisir de toute question particulière qui paraîtrait exiger un examen prioritaire. Le Centre présente ses rapports au Gouvernement qui peut en ordonner la publication.

D. La publication des travaux des institutions de conseil

Le budget économique de l'année en cours et les comptes prévisionnels sont publiés chaque année à l'automne sous la forme de deux documents budgétaires remis aux membres du Parlement. L'un est le rapport économique et financier qui comporte deux parties: la première consacrée aux résultats de l'année en cours (conjoncture — comptes économiques — politique budgétaire, fiscale et financière), la seconde orientée vers les perspectives économiques de l'année suivante compte tenu de l'incidence de la loi de finances. L'autre est l'annexe à ce rapport, elle traite uniquement des budgets économiques de l'année en cours et des comptes prévisionnels de l'année suivante. Le rapport économique et financier est discuté et approuvé par le Parlement mais les recommandations qu'il contient sont formulées en termes assez généraux sauf en ce qui concerne les dispositions budgétaires, financières et fiscales, mises au point par d'autres directions du Ministère de l'Economie et des Finances que la Direction de la Prévision.

Les membres de la Commission des comptes de la nation sont aussi destinataires de ces deux documents.

Pour les budgets économiques et les comptes prévisionnels présentés en mai, la diffusion reste limitée à ces membres de la Commission des comptes (qui comprend les directeurs des grandes administrations, des représentants du Conseil Economique et Social et des personnalités choisies en raison de leur compétence). De plus, ces diverses personnalités sont tenues de ne pas divulguer la teneur des informations et rapports dont ils ont eu connaissance. Néanmoins, les grandes lignes des budgets économiques et des comptes prévisionnels font l'objet d'une publicité croissante dans la presse, même non spécialisée.

En revanche, la note de politique économique est une note confidentielle, transmise directement par le Directeur de la Prévision au Ministre de l'Economie et des Finances. Elle ne fait donc l'objet d'aucune diffusion.

Les rapports et avis du Conseil Economique et Social font l'objet d'une publication au Journal Officiel mais généralement avec un certain décalage dans le temps. Leur teneur est très fréquemment analysée et commentée par la presse.

D'une façon plus générale, la création au Ministère de l'Economie et des Finances d'un service de l'information aux attributions plus larges

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

que celles de l'ancien service de presse, la publication par le Secrétariat d'Etat à l'information de notes brèves sur les grands problèmes économiques et financiers, la parution fréquente dans la presse de déclarations ministérielles facilitent l'information du public en matière de politique de stabilisation et l'adhésion de ce public aux actions entreprises.

Les experts en revanche ne participent jamais à des discussions publiques sur les politiques de stabilisation.

IV. Les résultats et tests de validité de la politique de stabilisation

Les résultats de la politique de stabilisation ne sauraient être objectivement appréciés si les objectifs qu'implique cette politique ne faisaient l'objet d'une formulation chiffrée aussi précise que possible.

Aussi la Direction de la Prévision s'efforce-t-elle, compte tenu des prévisions du Plan et en liaison avec le Cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances, de traduire en indicateurs chiffrés les objectifs généraux de la politique de stabilisation.

Ces indicateurs chiffrés sont recherchés dans tous les domaines dont l'évolution peut avoir des effets inflationnistes.

Ils sont établis:

a) en harmonie avec les prévisions et indicateurs chiffrés du Plan;

b) compte tenu des contraintes générales qui pèsent sur l'économie du fait 1. de ses conditions internes de fonctionnement et 2. des conditions de la concurrence internationale.

Les premières s'analysent en une série d'obligations dont les principales sont celles de la formation régulière d'un montant suffisant d'épargne, du développement de l'autofinancement et de l'investissement, du calcul économique sain par les chefs d'entreprise. La stabilité relative des prix, conjuguée avec le maintien d'une bonne structure des coûts, facilite la réalisation de ces conditions.

Les conditions de la concurrence internationale et la volonté du Gouvernement français de maintenir l'équilibre de la balance des paiements exigent cette même stabilité des prix ainsi que celle de la valeur de la monnaie.

Toutefois, la contrainte de la stabilité ne doit pas être rigide et les limites des hausses tolérables doivent varier en fonction des données conjoncturelles et, en particulier, en fonction de l'évolution de la situation économique des principaux partenaires de la France et des hausses de prix que leurs propres économies doivent subir.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ces conditions générales étant posées, les recommandations des experts de la Direction de la Prévision, formulées à partir des budgets économiques, s'analysent ainsi:

1. incitation au respect des indicateurs généraux fixés par le Plan;

2. énoncé de mesures spécifiques complémentaires visant à des effets quantitatifs précis. Parmi ces mesures, citons le blocage des prix, la limitation de la progression de certains salaires ou des charges de sécurité sociale.

Les effets quantitatifs recherchés (objectifs chiffrés) sont donc établis de façon assez empirique quoiqu'ils s'inscrivent dans la ligne des perspectives générales du Plan dont ils ne s'écartent que pour des motifs tenant à la situation conjoncturelle ou aux exigences politiques du moment.

Les recommandations du Plan

Le désir de sauvegarder la stabilité des prix et de la monnaie trouve son expression dans les recommandations relatives au niveau et au mode de financement des investissements dans les conditions de l'équilibre du budget social de la Nation, dans la répartition des fruits de l'expansion.

Etant donné l'interdépendance des phénomènes de production, de répartition, de prix et de revenus, un grand nombre d'indicateurs cohérents entre eux ont pu être déterminés par les services du Plan dans l'hypothèse d'un taux de croissance annuel moyen de 5 %.

L'objectif général de la *stabilité* est formulé par le Plan d'une manière très générale: la hausse annuelle du niveau général des prix ne devrait pas dépasser 1,5 %.

Le *partage des fruits* de l'expansion acquis dans ce cadre se fera en fonction d'un certain nombre d'objectifs dont la réalisation n'ira pas sans difficultés ni tensions.

Du côté du *financement des investissements,* le Plan recommande l'accroissement du recours à l'épargne et avance des objectifs chiffrés.

Pour ce qui est de la *répartition des biens réels,* l'investissement, qui doit progresser au taux annuel moyen de 5,4 % par an, prend le pas sur la consommation (+3,5 % par an et par tête).

Le taux moyen de croissance de l'investissement est la résultante de progressions différentes pour l'investissement productif, le logement, les investissements des administrations et ceux des institutions financières.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

D'autres taux annuels de croissance sont précisés par le Plan qui ont tous une incidence sur la stabilité (par exemple: celui de la valeur ajoutée par homme-année (3,9 %) qui est diversifié en six branches).

Ces pourcentages sont tirés d'estimations qui constituent, avec d'autres estimations du même type (comptes de l'agriculture, dépenses et recettes des administrations, etc. . .), les éléments de la «programmation en valeur», partie intégrante du Vème Plan.

Le Plan contient, par ailleurs, des recommandations plus générales et non chiffrées concernant l'équilibre de la Sécurité sociale qui ne pourra être approché d'ici à 1970 par une réforme limitée du système[1].

Ce système de programmation est complété par celui dit des «indicateurs d'alerte» destiné à signaler le franchissement de seuils jugés comme les limites admissibles d'écart par rapport aux tendances moyennes du Plan.

Trois de ces indicateurs (emploi, taux de croissance, investissements) sont destinés à signaler les orientations récessives tandis que les deux autres (prix comparés, taux de couverture des échanges), que nous examinerons seuls ici, ont pour fonction de révéler les tendances déstabilisantes susceptibles d'affecter durablement les échanges.

En effet, si d'une part, le rythme de croissance des prix à la consommation devait être, pendant trois mois consécutifs, supérieur à celui de nos principaux partenaires commerciaux ou si, d'autre part, le taux de couverture des importations par les exportations devait descendre au-dessous de 90 %, «l'alerte» serait déclenchée. Il appartiendrait alors au Gouvernement soit de mettre en oeuvre des mesures correctives, soit de changer implicitement un objectif du Plan.

Dans ces conditions, les bureaux de conseil en matière de politique de stabilisation s'attachent à l'observation constante des éléments constitutifs de ces deux indicateurs.

Fondements théoriques de la conception de la stabilité retenue par les auteurs du Vème Plan

Comme cette présentation des indicateurs le démontre, les auteurs du Vème Plan se sont beaucoup préoccupés de la stabilité des prix et de la monnaie.

La conception de la stabilité qui transparaît, repose sur les postulats suivants:

---

[1] L'organisation financière de la Sécurité sociale a fait l'objet, en août 1967, d'une réforme profonde qui doit avoir pour effet de supprimer totalement le déficit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Une masse d'investissements suffisants crée les capacités de production nécessaire à la croissance;
2. de fortes hausses des prix nuisent au développement des débouchés extérieurs et découragent la formation de l'épargne;
3. le maximum d'investissements doit être financé par l'épargne;
4. un des moyens de favoriser l'épargne et l'investissement est de recommander des taux de croissance différents pour la production des biens de consommation et celle des biens d'équipement.

L'attitude de la Direction de la Prévision à l'égard des objectifs chiffrés

La recherche de la stabilité dans le cadre des budgets économiques est faite en fonction de situations et d'objectifs à court terme. Les recommandations doivent donc être adoptées en fonction de l'évolution économique observée, mais aussi prévue à un an ou 18 mois d'échéance. L'adaptation est opérée par l'introduction de tolérances en matière de prix, de recommandations sur la croissance à court terme des taux de salaires et de la masse des salaires, sur l'équilibre budgétaire et sur la croissance de la masse monétaire. Cette adaptation se traduit, en fait, par la formulation de différentes hypothèses d'équilibre entre lesquelles les pouvoirs publics sont amenés à choisir. Ce point des politiques alternatives sera abordé ci-après.

1. *Tolérances en matière de prix:* Compte tenu de hausses spontanées ou de hausses résultant d'accords internationaux (ex.: accords de Bruxelles sur les prix agricoles), de pressions sociales, de la réduction du déficit des entreprises publiques, la Direction de la Prévision peut être amenée à juger compatible avec les objectifs généraux du Plan une hausse de prix supérieure à 1,5 %. Elle est incitée à prendre la même attitude lorsqu'il y a une progression assez notable du niveau des prix chez les principaux partenaires de la France. A la suite de ces choix, un taux probable de hausse des prix est choisi. Les choix globaux subissent l'influence de choix relatifs aux différents secteurs; les experts peuvent ainsi admettre que l'attenuation du blocage des prix industriels, en vigueur depuis septembre 1963, est souhaitable pourvu qu'elle soit progressivement tempérée par des procédés qui ficilitent la réalisation des objectifs du Plan. Les contrats de programme, qui lient le retour à la liberté des prix à la discussion par l'entreprise de certains objectifs de production et de coût suggérés par l'administration, ont par exemple la faveur de la Direction de la Prévision.

Dans ce cas, comme dans les précédents, les calculs du budget économique en matière de hausse des prix sont modifiés pour tenir compte de l'incidence de l'assouplissement.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. *Choix en matière d'équilibre budgétaire:* L'équilibre budgétaire ou, a défaut, un certain montant des charges de trésorerie à naître de l'exécution du budget de l'Etat, constitue aussi une sorte d'indicateur à court terme.

Il est proposé conjointement par la Direction du Budget et celle du Trésor, qui se préoccupe de l'impact des besoins publics sur les marchés financiers, mais celle de la Prévision est aussi amenée à donner un avis sur ce point compte tenu des besoins de financement et de trésorerie des administrations révélés par les calculs des comptables nationaux. En ce qui concerne les masses budgétaires en recettes et en dépenses, la Direction de la Prévision estime qu'elles doivent résulter des calculs et des choix qui mènent à l'équilibre du budget économique pour le taux de croissance et le taux de hausse des prix choisis. La Direction de la Prévision peut donc être conduite à admettre des déficits budgétaires dans ses hypothèses entre certaines limites jugées tolérables du point de vue des méthodes de financement. Notons qu'au cours des dernières années, marquées cependant par la politique de stabilisation, le taux de progression des dépenses de l'administration (Etat, collectivités locales, Sécurité sociale essentiellement) a été supérieur à celui de la P.I.B. en valeur.

3. *Politique monétaire:* En toutes périodes, mais surtout durant l'application des politiques de stabilisation, l'attention se porte sur la croissance de la masse monétaire et une liaison est établie entre la politique budgétaire, la politique monétaire et la politique économique générale.

L'action entreprise dans le domaine monétaire a pour objectif de contribuer à la stabilisation sans que les possibilités d'expansion se trouvent pour autant stoppées.

Une bonne coordination est assurée à cet effet entre la Direction du Trésor et la Banque de France, grâce à des liens organiques très étroits.

Les principes les plus importants servant de fondement à cette politique, paraissent être les suivants:

1. la liaison entre les taux de progression de la production intérieure brute et de la masse monétaire n'est pas considérée comme une contrainte de la politique monétaire. Mais la Banque de France et les directions intéressées du Ministère de l'Economie et des Finances, considèrent qu'une croissance de la masse monétaire très nettement supérieure à celle de la P.I.B., recèle des risques inflationnistes.

Elles sont donc portées à la vigilance, d'autant plus que, pendant les phases de ralentissement de l'expansion, la masse monétaire tend à se développer plus vite que la P.I.B. par suite d'un mouvement de reconstitution des encaisses.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. La Direction du Trésor, a tendance, en conséquence, à considérer que la création monétaire doit être compensée, chaque fois que c'est possible, par un certain désendettement du Trésor à l'égard du système bancaire.
3. En ce qui concerne la structure de la masse monétaire, les Directions du Trésor et de la Prévision sont en faveur de la consolidation des dépôts et de l'épargne semi-liquide, ce qui permet de réduire les besoins de transformation des dépôts à court terme en placements à moyen et long terme.
4. Sur un plan global, la Direction de la Prévision se préoccupe des moyens d'assurer le financement non inflationniste des dépenses de l'ensemble des administrations.

Le Plan établit implicitement ou explicitement un lien entre les gains de productivité et la croissance des taux de salaires horaires et de la masse salariale. Dans le court terme, on ne saurait toutefois lier de façon rigide l'accroissement des rémunérations salariales aux gains de productivité car l'emploi et les salaires ont une rigidité beaucoup plus forte que le degré d'utilisation des capacités qui détermine la production.

Néanmoins, on admet que, même à court terme, un certain parallélisme doit exister entre la croissance de la productivité et la masse salariale déflatée d'un pourcentage représentant la hausse des prix.

Le chiffre repris dans les budgets économiques constitue une incitation à la modération des hausses de salaires. Mais aucune action directe n'est exercée sur les salaires du secteur privé à l'exception du salaire minimum interprofessionnel garanti (S.M.I.G.) et du salaire minimum agricole garanti (S.M.A.G.) qui ne concernent qu'un faible nombre de travailleurs.

En revanche, les choix gouvernementaux, décidés à la lumière des études (budgets économiques, notes de politique économique, etc...) faites par la Direction de la Prévision, s'appliquent avec efficacité aux salaires du secteur public (entreprises nationales, Etat, collectivités locales).

Au début de l'année, dans chaque entreprise, une commission technique de constatation examine, avec l'aide d'un représentant de l'I.N.S.E.E., l'évolution de la masse salariale et de ses différentes composantes au cours de l'année précédente. Au vu des conclusions auxquelles a conduit cet examen, le Gouvernement, après avoir consulté les organisations syndicales, fixe le taux d'augmentation de la masse salariale globale de chaque entreprise. Au cours d'une dernière étape, la répartition de cette majoration à l'intérieur des entreprises et son

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

calendrier sont déterminés par la direction à la suite de discussions avec les organisations syndicales compétentes.

En fait, si en 1965 et 1966, les salaires des entreprises privées ont eu tendance à augmenter légèrement plus vite que ne le recommande le Vème Plan, il en a été différemment des rémunérations dans les entreprises publiques.

Les augmentations de salaires accordées en 1966 dans les quatre grandes entreprises publiques suivantes permettent de s'en convaincre pour le secteur nationalisé:

Augmentations accordées en 1966

(en % du salaire moyen global)

	Charbonnages	R.A.T.P.	E.d.F. G.d.F.	S.N.C.F.
Tous „glissements catégoriels compris"	5,30 %	5 %	5,45 %	5,70 %
A qualification inchangée	4,90 %	5 %	4,85 %	4,90 %

La modération de l'accroissement des rémunérations servies au titre de la fonction publique est encore plus marquée compte tenu de la sécurité de l'emploi et des avantages de carrière dont bénéficient les fonctionnaires. L'augmentation des traitements et salaires versés aux personnels titulaires et non titulaires de l'Etat et des collectivités locales progresse depuis 1963 au taux annuel de 4 % à la qualification inchangée et à moins de 5 % si l'on inclut l'ensemble des «glissements catégoriels». Cette politique délibérée est menée dans un double but: celui de limiter l'accroissement des dépenses budgétaires de fonctionnement; celui d'offrir l'exemple d'une progression raisonnable des traitements et salaires s'inscrivant dans la ligne des recommandations du Plan et des impératifs d'une politique de stabilisation.

Différents ajustements ont été opérés, d'autre part, en ce qui concerne les prestations sociales. Maintenus dans des limites raisonnables, ils se traduisent néanmoins par une augmentation du pouvoir d'achat en liaison avec l'expansion de la production. Les allocations familiales ont été augmentées de 4 % en 1965 et de 4,5 % le 1er août 1966. Les cotisations perçues et les pensions servies au titre de la retraite complémentaire des salariés ont progressé plus rapidement compte tenu du retard relatif pris par l'évolution de cette prestation. Le régime de l'assurance-maladie a été, par ailleurs, étendu cette année aux travailleurs indépendants.

D'autre part, l'Etat agit sur les revenus agricoles. Par l'intermédiaire d'organismes financiers spécialisés (F.O.R.M.A., O.N.I.C., S.I.B.E.V., In-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

terlait) il intervient comme acheteur ou vendeur sur le marché des principaux produits agricoles (viande de boeuf, produits laitiers, céréales, etc...) en vue d'en régulariser le cours et d'assurer aux revenus agricoles une progression aussi proche que possible des indications moyennes formulées par le Vème Plan. Pour se rapprocher de cet objectif, les pouvoirs publics complètent leur action sur les prix par une politique structurelle ayant pour but de favoriser le volume et la qualité des productions les plus rentables à terme, d'augmenter la productivité des exploitations, d'organiser les circuits de distribution et d'assurer une meilleure mobilité des exploitants.

Recoupements périodiques entre prévisions du Plan et chiffres des budgets économiques

Le cheminement des réalisations du Plan se fait avec des écarts par rapport aux tendances annuelles moyennes fixées comme objectifs. Les budgets économiques, eux-mêmes, s'écartent aussi le plus souvent des moyennes prévues par le Plan soit pour tenir compte des données conjoncturelles (ex.: fléchissement de la demande extérieure), soit pour rattraper certains dépassements ou certaines insuffisances de l'évolution économique des années précédentes.

Les comparaisons entre les prévisions de progression annuelle du Plan et les prévisions ou réalisations des budgets économiques se font à l'aide de documents dénommés «tableaux de bord» et présentés pour tous les indicateurs chiffrés.

Ainsi, les indicateurs du Plan servent de base générale aux experts chargés des budgets économiques qui modifient entre certaines limites les taux de croissances préconisés par les planificateurs, et ceci afin de tenir compte des données de la conjoncture.

Toutefois, comme d'une part les choix gouvernementaux sont aussi influencés par des mobiles politiques et que, d'autre part, des incertitudes peuvent exister sur la conjoncture du proche avenir, plusieurs hypothèses alternatives relatives à l'évolution économique sont formulées et, simultanément, plusieurs politiques alternatives sont proposées.

La procédure des notes de politique économique préparées en juillet et en décembre, est différente en ce sens qu'une seule politique y est recommandée par le Directeur de la Prévision.

Les mesures proposées sont toujours empreintes de réalisme et ne sont formulées qu'à l'issue d'une réflexion sur les avantages et les inconvénients relatifs d'ordre économique, social, politique, etc.... qu'elles présentent par rapport à d'autres.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

La Direction de la Prévision est habilitée à formuler des suggestions de toute nature y compris celles qui aboutiraient à une extension des instruments de la politique économique. Mais, dans la très grande majorité des cas, les mesures proposées ne sont susceptibles de mettre en oeuvre que des instruments déjà existants.

Les recommandations de la Direction de la Prévision ayant un caractère confidentiel, c'est au Cabinet du Ministre de décider s'il doit donner une certaine audience aux mesures qu'il entend prendre. Cette action peut être menée de diverses manières:

— par des interviews accordés par le Ministre;

— par l'annonce des projets à la presse, cette annonce étant faite soit en termes très généraux, soit en termes précis;

— à l'occasion de communiqués sur les projets discutés en Conseil des Ministres;

— dans le cadre de déclarations faites par le Ministre devant la Commission des comptes de la nation.

Les mesures une fois prises, l'action de relations publiques s'analyse en:

— commentaires de presse et du journal télévisé;

— éventuellement, émissions culturelles et éducatives à la télévision sur le budget, la politique financière, etc. . . ;

— déclarations ministérielles;

— diffusion de résumés des textes (décrets, arrêtés, etc. . .) par le Service de l'Information du Ministère de l'Economie et des Finances;

— diffusion de commentaires plus généraux sur la politique économique par le Ministère de l'Information (notes d'information).

Les résultats des mesures recommandées et mises en oeuvre sont analysées de façon systématique mais conjointement avec les perspectives d'avenir par la division des comptes et prévisions à court terme de l'I.N.S.E.E. qui prépare tous les comptes économiques annuels rétrospectifs de la Nation. Le projet de rapport sur les comptes de l'année précédente est présenté chaque année au mois de mai à la Commission des comptes de la nation; ses membres sont habilités à juger le rapport et à proposer au Ministre des modifications à sa présentation.

Le Commissariat Général du Plan publie, en outre, chaque année un rapport sur l'exécution du Plan. Les effets de la politique économique se trouvent ainsi appréciés sous deux optiques:

— celle du Plan préoccupée surtout de croissance économique à moyen terme,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— celle des comptes de la nation plutôt tournée vers des considérations d'équilibre et de politique économique à court terme et vers des comparaisons sur l'évolution économique d'une année sur l'autre.

En revanche, il n'y a pas de contrôle systématique des résultats de l'action gouvernementale. L'action en matière de politique économique est permanente et cherche à corriger à chaque instant les erreurs d'orientation des politiques précédentes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Counselling in British Stabilisation Policy

Von Professor *Paul Streeten** (Brigton)

Introduction

I must preface this paper by two warnings. First, although I have had some experience of economic counselling in the last two years, I was not concerned with stabilisation policy. Whatever I have to say does therefore not reflect personal experience. Second, the machinery of British government contains no body specifically charged with achieving and maintainting stability. Full employment and price stability are, of course, proclaimed objectives of economic policy of both parties. But while the declared principal objective has been economic growth, the real concern has been with the balance of payments and an incomes policy. Equilibrium in the balance of payments can be regarded as the achievement of *external* stability, while a high and stable level of employment and a stable price level concern *internal* stability. The strenuous efforts to achieve an incomes policy derived not so much from a dislike of inflation as such, though this played a part, as from the need to become competitive internationally, while most other solutions, such as devaluation, tariffs, export subsidies and direct controls were satany rate for this period barred. It will therefore be impossible to isolate completely counselling for stabilisation from counselling for other objectives of policy, and in particular the objectives of growth and balance of payments equilibrium.

1. The Institutionalisation and the Localisation of Counselling in Stabilisation Policy

The guardians of the British conscience for a sound currency are the *Bank of England* and the *Treasury*. The *Bank of England,* whose role in this respect has hardly changed since nationalisation (some would say it became less subject to control as a result of nationalisation) has in recent years shed its suspicion of economists, has made increasing

* University of Sussex and Institute of Development Studies; formerly Deputy Director-General of Economic Planning, Ministry of Overseas Development.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

use of economic advisers and has recently promoted, in the person of Mr. John Fforde, a professional economist, one-time Fellow of Nuffield College, Oxford, to the important post of Chief Cashier. Another ex-economics don is a Director on the Court and there are now not only economic advisers on the staff but the Bank encourages young recruits to be trained in economics at Universities. It has been one of the most remarkable rejuvenations of what is sometimes regarded as a rather stuffy old Lady.

The *Treasury* has its own Economic Section, staffed entirely by economists. It is generally thought that the creation of the new *Department of Economic Affairs* in 1964 pushed the Treasury back to a more exclusive concern with problems of revenue-raising from which it has begun to move away under the influence of Keynesian thinking. The suspicion in the Treasury of economic counselling is fairly deep-seated and the top officials tend to be trained in classical languages, ancient history and philosophy. At least one high Treasury official assured me some time ago that he considered a knowledge of economics a drawback for one aspiring to employment in the Treasury. The isolation of the economists in a separate section to some extent reduces their effectiveness. There has been much publicity of the appointment of Professor N. Kaldor as Special Adviser to the Chancellor of the Exchequer on the Social and Economic Aspects of Taxation Policy, less about the appointment of Mr. R. R. Neild as Economic Adviser to the Treasury. The two have, it is widely believed, contributed substantially to the recent reform of the tax system.

Professor Kaldor is credited with the corporation tax and the capital gains tax introduced in the 1965 budget, and with the recent Selective Employment Tax. The latter tax in particular, and the former two taxes to some extent, can be regarded as, *inter alia,* potential contributions to stabilisation policy.

Professor A. K. Cairncross, knighted in the 1967 New Year honours, heads the Economic Section of the Treasury and the Government Economic Service. *The Department of Economic Affairs* (D.E.A.), whose responsibility is growth as well as incomes policy, is much more heavily weighted with economists. Both Sir Eric Roll (recently retired) and Mr. Douglas Allen (recently elevated) are trained economists and Sir Donald MacDougall heads a powerful economic planning staff.

The economic advisers in the Treasury and the D.E.A. fall into three categories: some, a small minority, are fully established civil servants with salary increments, pension rights, etc.; the second group are "temporaries", i. e. on contract for a limited number of years and normally on a fixed salary but otherwise treated like professional civil servants,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

i. e. expected to stay on after a change of Administration; the third group are "irregulars", also on contract, but with an undefined admixture of political responsibilities. They are presumed to resign with a change in Administration.

The Bank of England apart, the Treasury and the D.E.A. are the main government departments responsible for stability of employment and prices. But important contributions to stability must also be made by the *Board of Trade* and the *Ministry of Technology*. It is these departments which are responsible for seeing to it that the opportunities and the ability to innovate, modernise and reduce costs per unit of output are provided to industry. The Board of Trade and the Ministry of Technology have, in the last two years, started to recruit economists, though their economic units are small.

Outside Whitehall, there is the *National Economic Development Council* (N.E.D.C. or, popularly, NEDDY). It is the nearest institution to the kind of independent body at which the questionnaire is directed.

The decision to create this body was taken in 1961 by the Conservative Chancellor of the Exchequer Mr. Selwyn Lloyd. The Council was formed in February 1962. It consisted of three Ministers from economic departments, including the Chancellor of the Exchequer, who acted as chairman of the Council; six businessmen from private industry; six trade union representatives; the chairmen of two of the nationalised industries; and two independent members. The Council was provided with its own staff, known as the National Economic Development Office, and the head of the Office, who was given the title of Director-General, was also a member of the Council. Formally, all Council-members were appointed by the Chancellor, though in the case of the trade union members the choice was actually made by the General Council of the Trades Union Congress. The main work of the organisation during its first year consisted in the preparation and publication of two documents dealing with the growth problems of the British economy. These reports recognised that further initiatives were necessary in bringing changes in prices and incomes into line with changes in productivity, and was, to that extent, concerned with stabilisation. The main problem was how to achieve faster growth without endangering the balance of payments and this pointed directly to the need to keep price and income rises in line with productivity rises. At first, discussion was focused on incomes, but gradually discussions extended to exercising pressures to keep prices down too.

With the victory of the Labour Party in October 1964 important changes occurred. The creation of the Department of Economic Affairs (D.E.A.) meant that the main responsibility for planning, including

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

planning an incomes policy, had been taken on by the government, although the N.E.D.C. and the Little Neddies continued to play important parts in this process. About half of the members of the N.E.D. Office were transferred to the D.E.A.. The First Secretary of State and Secretary of State for Economic Affairs, then Mr. George Brown and now Mr. Michael Stewart, replaced the Chancellor as Chairman of the N.E.D. Council. The Ministers of Labour and Technology and the President of the Board of Trade, as well as the Chairman of the Prices and Incomes Board (Mr. Aubrey Jones) are members. The present Director-General is Mr. H. F. R. Catherwood, who was previously Chief Industrial Adviser to the Secretary of State for Economic Affairs and a member of the Council. In the National Plan the N.E.D.C. was given the responsibility, *inter alia,* for reviewing "general movements of productivity, prices and money incomes of all kinds at regular intervals on the basis of reports prepared by the National Economic Development Office after consultation with Government Departments" (Chapter 6, paragraph 9).

The N.E.D.C. thus remains an independent body. Its staff of economists and others remain responsible to the Council and are not government officials. They work to the Director-General who is a member of the Council. The link to the D.E.A. is through the first Secretary as Chairman of the N.E.D. Council. The working links between the N.E.D. Office and the D.E.A. are both informal and through coordinating committees.

An important innovation in the preparation of the studies of N.E.D.C. was consultations with a number of industries, covering a wide range of activities and about 40 per cent of the British national product. These consultations, though necessarily rather hasty and experimental, were entirely new in British peace-time practice.

This machinery of confrontation, by which government policy can both influence and be influenced by discussions with people outside government and in particular with representatives of industry, was carried a stage further by the creation of Joint Economic Development Committees in a number of industries ("Little Neddies" as they came to be called) under the auspices of N.E.D.C.. The main concern relevant for the issue under discussion was incomes policy, which was considered an essential ingredient of the conditions favourable to faster growth.

The decision to create the N.E.D.C. and the establishment of the D.E.A. have been considerably influenced by French practice, but there are important differences. From the point of view of the present discussion, one difference is that the Commissariat Général du Plan is a

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

government department staffed entirely with officials. The planning staff of N.E.D.C., reporting to the Council, were drawn from business and Universities, as well as government departments. Since October 1964, however, the British system resembles the French more, for the forecasting and modelbuilding side of the N.E.D.C. has been largely incorporated into the new Department of Economic Affairs.

Despite this loss of part of its function, the Office remains and the Council therefore still retains a staff of its own. This juxtaposition of a government department and a semi-independent body is potentially a useful feature. The Council can get independent briefing, have inquiries conducted into subjects of its choice and receive suggestions for work from the Office itself. The N.E.D.C. can also be used as a channel of communication between government and industry.

Another important difference between French and British practice from the point of view of the present discussion is that trade union participation is much greater in Britain. The existence and activities of the N.E.D.C. were helpful for the limited progress made by the D.E.A. in getting an incomes policy accepted. In the Joint Statement of Intent on Productivity, Prices and Incomes, signed on 16th September 1964, representatives of employers and unions agreed the objectives of competitive prices, high rates of increase in productivity and matching increases in money incomes, and a stable general price level.

In order to attain the triple objectives set out in the Statement, the representatives of the Trades Union Congress and the employers' organisations undertook on behalf of their members to cooperate with the Government in giving shape to machinery for the purposes of (a) keeping under review the general movements of prices and of money incomes of all kinds and (b) examining particular cases in order to advise whether or not the behaviour of prices or of wages, salaries or other money incomes is in the national interest as defined by the Government after consultation with management and unions.

The National Economic Development Council carries out the first of these two functions — to keep under review the general movement of prices and money incomes. *The National Board for Prices and Incomes* was specifically set up to discharge the second function — the investigation of particular cases of prices and incomes behaviour. Its predecessor, the National Incomes Commission (nicknamed "Nicky") had been established in 1962 and had foundered on the refusal of the trade unions to participate. Befor it, there had been an ineffective Council of "Three Wise Men" of whom a distinguished witness had said that, when giving evidence, one of the three could not hear what he was saying, the second could hear but did not understand, while the third, capable of hearing and understanding, did not listen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Until the establishment of the Board, the fixing of prices and incomes had been largely left to "the market". Government intervention was confined to influencing the outcome of these bargains and decisions by fiscal and monetary measures. Particular prices had been controlled before and there has always been a good deal of exhortation. There were also attempts to increase competition by action against restrictive practices, resale price maintenance and some monopolies.

The Board was established in April 1965. It has ten members, five full-time and five part-time and can also call on panels of businessmen and trade unionists. Investigations are usually carried out by three Board Members and there is a Staff working party under the chairmanship of a senior Board official. The procedure has the following steps. First the Secretary of State can alone or jointly with others refer a case to the Board. Next, the organisations involved and the issues raised are identified. Then the relevant statistical material is located and background papers are prepared. Then contact is established with the parties involved and outside individuals and research groups who might be useful. Then supplementary statistical information is collected, often with the help of outside bodies.

The Board is intended to bring new forces to bear on decisions which were hitherto, and still are by some, considered to be outside the realm of legitimate government interference. Economists had, in the first place, an educational task. They had to convince both sides of industry that the public interest was involved in the bargains which they struck. The argument that bargains, based on such vague notions as fairness, comparability with other wages and ability to pay of particular firms are a legitimate public concern and should be subjected to a general policy is not all self-evident or easily accepted and runs counter to deep-rooted traditions.

The procedure was that the government proclaimed a general norm of 3—3½ per cent a year for the increase in incomes per head which it considered to be compatible with stability of the general price level. A more precise interpretation of the public interest in particular cases can be given only in the small number of cases referred to the Prices and Incomes Board. The Board had no legal power to enforce its findings and had to rely on "publicity for the public interest". It should be noted that the new system has not much influence on wage drift — the difference between actual earnings and basic wage rates — although the Board can examine bargains struck at the plant level.

On the other hand, encouragement of productivity rises has a central part. (It can, of course, be argued that productivity rises aggravate inflation, because they can be achieved only by giving away more than the added production in higher money incomes.) The Board has linked

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in its reports the question of price or wage to higher productivity. As we have seen, the original Statement of Intent also stressed increased productivity to be implemented by the Little Neddies.

On July 20th, 1966, the Prime Minister announced a complete prices and wages standstill (including those justified by productivity growth) for six months followed by severe restraint for another six months. As far as it went, this operation was completely successful. Part IV of the Prices and Incomes Bill gave the government compulsory powers to deal with violations and both the Trades Union Congress and the Confederation of British Industries acquiesced in it. There have been no wage increases during the period and retail price rises were greatly slowed down.

The period of restraint was to be used to forge an effective and powerful incomes policy and in the period of the Zero Norm (January to August 1967) the Prices and Incomes Board is to uncover the unjustified, i. e. inflationary, productivity agreements. If the period of restraint makes it possible to establish an effective incomes policy, it will turn out to be one of the greatest triumphs of the Government. But the omens are not favourable.

2. The Determination of Politico-Economic Goals by Advisory Boards

In public discussion, the overriding objective of British economic policy has been faster economic growth and its preconditions: modernisation, cost reduction, abandonment of restrictive practices, faster innovation, etc.. This emphasis on growth is of fairly recent origin. At the end of the war, attention was largely concentrated on the economics of full employment — of attaining and maintaining that level of aggregate demand which ensures full use of the productive potential of the economy. Once the government had accepted responsibility for controlling the level of demand in order to avoid both unemployment and inflation, a number of problems arose. First, there was the need to build up a comprehensive and detailed set of national accounts. Second, there was the problem of finding the best combination of policies to control demand and of analysing the effects of different combinations. Third, there was the problem of how to reconcile internal and external stability and to ensure that policies designed to maintain demand would be consistent with achieving an adequate surplus in the balance of payments.

The extent to which one aspect of stabilisation policy — the avoidance of mass unemployment — was achieved is one of the great success stories for which economists can claim most of the credit. No-one would have predicted that Britain would be able to maintain the

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

level of unemployment for over twenty peace-time years at less than 2½ per cent on average in any one year, and normally lower. It is the very success in this field of policy that has turned our attention to other goals. Interest has shifted to the long-term problem of raising the rate of growth. This shift was greatly stimulated by comparison with the high European growth rates, which continued even after the period of post-war recovery. Growth has thus moved into the centre of attention and debate and concern with stability have to be seen against this central preoccupation.

Although the diagnoses of the poor British growth performance greatly vary, a frequently quoted cause is the unsatisfactory state of the balance of payments and the repeated measures of restriction which it necessitated. In order to analyse this problem, a distinction must be drawn between the short period problem of the degree of capacity utilisation and the level of employment on the one hand and the long period problem of the growth of productive capacity on the other. In the simplest doctrine, the problem of stability is one of the degree of capacity utilisation, determined by the pressure of demand, whereas the problem of growth is concerned with the growth of output capacity, determined by technical progress and population growth.

On this view, stop-go measures are designed to prevent an excessive expansion of demand and to bring the level of demand into line with the long-run potential. Stabilisation would not affect growth, nor growth stability and the two could be considered in isolation.

But this is too simple an analysis. There clearly are a number of connections, both direct and indirect, between short-term stability and long-term growth. Britain's slow growth rate is itself part of the cause, as well as the effect, of deteriorating international competitiveness and poor export performance. Measures to improve the balance of payments might make it possible to achieve higher growth rates.

Stabilisation policy in Britain cannot be separated from policies aiming at other objectives. There are a variety of ways in which long-term growth policy interacts, directly and indirectly, with short-term stabilisation policies. An obvious form of interdependence is that between employment policy and growth. The question here is how the level of demand and employment will affect the rate of growth of productivity and potential output. In addition to the direct effects of different levels of demand pressure on growth, there are the indirect effects via prices and the balance of payments. The issues raised by the relationships between the pressure of demand, the price level, the rate of growth and the balance of payments are complicated and controversial. In addition, there is controversy over the effects of different pressures of demand on the need, feasibility and acceptability of a prices and

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

incomes policy. This is not the place to discuss these matters. I only wish to say that stabilisation has not been approached in isolation from other policy targets and policy instruments.

What has been the role of the economist in the debate on growth and inflation? The question economists asked is: what is the effect of employment policy on the growth rate? Can we achieve a higher rate of growth by permitting 3—4 per cent unemployment or by keeping it down to 1—2 per cent? Economists are divided on this issue. One school argues that a somewhat larger margin of unemployment will increase incentives for efficiency, keep firms alert to innovation and cost reducing methods, and permit the growing firms and sectors to expand by drawing on the spare labour force. There will be fewer bottlenecks, greater flexibility and stronger inducements to move. Labour will be more cooperative and easier to discipline. According to this argument a somewhat less than full utilisation of the labour force at any one time permits the economy to grow in the long term at a faster rate than a fuller utilisation.

The other school argues that a 3—4 per cent margin of unemployment causes and strengthens resistances and obstacles to growth. The uncertainty reduces business investment and its rate of innovation and encourages restrictive practices. Labour, afraid of unemployment, will oppose the introduction of labour saving methods. 1—2 per cent unemployment, on the other hand, will force business to invest and install equipment to overcome labour shortages while workers, in the knowledge that jobs are easy to find, will cease to oppose productivity increasing methods. The two schools take also different views on the effects of the two policies on the level of prices and the balance of payments. The first school says a low level of unemployment leads to inflation and balance of payments troubles; the second school that increases in productivity make it possible to permit real wages to rise and therefore reduce the inflationary effects of wage demands. It also makes it easier to get an incomes policy accepted.

In spite of the work done by Professor Phillips and his followers, it must be admitted that this debate draws on a very thin stock of empirical evidence. Quite apart from differences in value judgements, which may colour the debate, we know very little about the relationships on which we economists tend to pronounce with such conviction.

Economists have contributed a good deal to the preoccupation with indicative planning. Planning had been removed from the political arena and both Conservatives and Labour, both trade unions and employers' organisations had become committed to it. The effect on stabilisation policies of this conversion to indicative planning is twofold. In so far as planning showed up the need for an incomes and prices

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

policy, it may have reduced inflationary pressures. But in so far as growth figures were announced which had no basis in reality, the effect must have been inflationary. The announcement in 1962 by the Conservative Government of an annual growth rate of 4 per cent, and the somewhat higher growth rate assumed in the National Plan, led the trade unions to think in terms of larger annual wage increases than those matched by production growth; it also led to larger increases in government expenditure than would have been found acceptable with a lower growth rate and it might have given rise to higher expenditure of other institutions than was consistent with price stability. It may therefore be that economic counselling for growth has, on balance, contributed to the inflationary situation in Britain.

3. The Obtaining of Information and the Publication of Reports

A select Committee of the House of Commons issued recently a valuable report on the Government's statistical sersives. (Fourth Report from the Estimates Committee — Session 1966—67 Government Statistical Services, H.M.S.O.) It pointed to some deficiencies in the system, such as the differences between the basis on which different government departments collect figures from firms so that, for example, it is impossible to compare employment and output — and hence productivity — in particular industries. In spite of the existence of a so-called Central Statistical Office, the collection of statistics is one of the most decentralised ones in the world. The basic lesson seems not yet to have been learned: that the statistics of planning require the planning of statistics.

Prices and Incomes Board

The Board uses statistics derived from the earnings surveys of the Ministry of Labour. But these statistics, like the figures published by the employers' federations, are too general to lead to a proper understanding of most wage and salary references. Outside assistance has therefore been necessary in order to gather the raw material and to supplement the efforts to collect information of the Board's own staff.

The Prices and Incomes Board is distinctive in the sense that it does not rely solely on *ex parte* evidence of the people or organisations concerned. Its large economic staff conducts its own investigations.

The Board relies upon voluntary cooperation of the parties concerned. Even although it has involved much extra work, such cooperation has usually been given. There are, however, two exceptions. The Transport and General Workers' Union refused to submit evidence in the bus

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reference and there was very poor response to the questionnaire sent out to road haulage firms. The time between reference to the Board and issue of report has usually been three or four months.

The cost-push theory of inflation is generally accepted, although careful scientific testing is still far behind the degree of conviction with which general pronouncements are made. The reports of the Board are intended for publication. The Board represents the national interest when bargains struck between trade unions and employers' groups appear to infringe on it. It is therefore desirable that reports should be published. Since the recommendations of the Board are not mandatory and since their enforcement depends on the parties to the reference, publication also serves a useful public relations purpose.

Bank of England

Main publications:

Annual Report of the Bank of England
Quarterly Bulletin

The Bulletin begins with a Commentary on the economic situation, which mainly discusses the principal monetary developments. In this the view of the Bank, which differs in some respects from that of the government, is given a wider airing. The views may be a little out of date when the Bulletin is published. In the December issue 1966, for example, the last month covered was October.

In February 1966 the size of the Bank's Economic Intelligence Department was 180.

Treasury

The Economic Report is published as a Supplement to Economic Trends in March, just before the Budget. But the advice given by the Treasury economists is not published. It is often argued that the secret is too closely guarded, especially the estimates on which their judgment is based.

The Radcliffe Committee on the Working of the Monetary System

It consisted of nine members, drawn from trade unions, business, banking and the Universities and it reported in 1959. The Committee heard oral evidence from over 200 witnesses and also received a considerable number of written memoranda. In addition, the Committee received supplementary notes submitted by witnesses in response to requests made by the Committee in the course of hearing oral evidence.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

It assumed, in its conclusions, the following objectives: a high and stable level of employment; reasonable stability in the purchasing power of money; steady economic growth; an adequate surplus in the balance of payments to add to reserves and contribute to overseas investment. The main conclusions were that monetary controls by themselves are inadequate to control the economy; that there is need for greater flexibility in the monetary system and that the management of the National Debt has become the key to monetary control, for the Treasury Bill rather than the currency had become the basis of the credit structure.

4. Results and Verification of Advice in Stabilisation Policy

The Treasury and the D.E.A. offer general economic advice, while the other economic advisory units, e. g. the Prices and Incomes Board and the National Economic Development Council, serve more specific goals. The Prices and Incomes Board was established to implement the incomes policy. Its primary function was to interpret the guidelines for non-inflationary wage and price behaviour through discussion of the particular circumstances of each case with the parties to it. Neddy was set up to identify obstacles to growth and to suggest ways of removing them.

The Board suffers from several limitations. It has no power to enforce its recommendations. The Minister who has made the reference must decide on any further action. Most of its cases have come to it after decisions have been taken, so that it has found itself too much in the position of a court passing judgment, too little in that of a party to discussions in their formative stage. It can deal only with a very limited number of cases a year and even then can give too little time to each. The guideline of four per cent annual growth in national income, which the Plan has taken over from Neddy, has been subject to much criticism.

It is probably correct to say that it was not the result of careful investigations, but a compromise between what was thought generally practicable, based on past experience, and what was thought desirable. The annual increase in the labour force of 0,8 per cent (compared with 0.6 per cent over the previous eight years) was based on comparatively firm foundations. But the planned increase in output per worker of 3,2 % per annum (compared with 2,2 % per annum over the previous eight years) contained an element of faith. It was used as a basis for establishing a wage rise norm. In addition to the problems as to how such a figure should be computed, there is also the question as to who was to receive more and who less than the norm. The complete failure

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

of prognostication, almost immediately after the publication of the Plan, contributed to a general disenchantment not only with economic planning, but also with economic forecasting and economics generally.

Conclusions

The main conclusions which I should like to draw from my experience in government service and from interpreting the events since October 1964 on the role of the economic adviser in government are the following. (I do not claim that they follow from the content of my paper.)

(I) If economic advice is to be effective, the existence of separate advisory bodies, whether outside or inside the government machine, though necessary, is not sufficient.

Economists must also be fully integrated into the administrative organisation and the highest posts must be open to them if they are fit to hold them. They would, of course, cease to be economists only and become partly or even largely administrators. But without such integration, it will be impossible to make the best use of the specific contribution of economic expertise. Limited training in economics of administrators without economic qualifications is desirable, but not enough. Some of those involved in the process of decision-making must themselves have the full equipment of a professional economist. We in Britain are making better use of economists in the macroeconomic sphere, including stabilisation, than in microeconomic decision-making.

(II) Economists should closely collaborate with professionals in other fields, as well as with administrators and members of the executive grade. This is perhaps less important in stabilisation policy than in some of the microeconomic decisions. But an effective incomes policy has to draw on the knowledge of sociologists, political scientists and psychologists.

Policies to raise productivity depend on engineers, architects, town planners, etc.. The specific contribution that economic thinking can make is to regard social relations as a system of interdependent variables, not all of which are economic. The segregation of economists into separate bodies fails to make the best use of them in the required systems analysis.

(III) One of the most difficult problems is how to organise research and advice on long-term problems. The institutional structure is such that these are almost bound to fall between several stools. An economic planning unit inside a government department should, one might have thought, be charged with taking the long view. But, as I have argued,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in order to be effective, economists should be integrated into the administrative machine and thereby are bound to get absorbed in day-to-day issues.

Universities and Research Institutes are by nature fitted to think about the long term, but they are too remote and too uninformed to be likely to have a direct or quick impact on decisions. Politicians and officials live perpetually in the short run.

In addition, statistics available for a long-term appraisal are worse than those for short-term forecasting. There is, therefore, a danger that the long view goes by default. The situation can be remedied partly by reducing official secrecy and giving access to more information to independent research bodies and partly by setting up research bodies like the American R.A.N.D. which are charged with conducting research of this kind.

(IV) It would be a mistake to confuse the political with the professional functions. There are strong arguments for Ministers bringing with them their own bureaus of trusted experts, who can probe and criticise official advice and prepare independent briefs. There are also strong arguments for more professional advice to Ministers. But the two sets of arguments are distinct and professionalism may be discredited by being confused with political support.

(V) What in development theory is called the "absorptive capacity" of the civil service for professional advice is limited at any given moment. Economists may have to be introduced gradually into the government service, though there are also advantages in a shock treatment.

(VI) The introduction of professional advisers, at any rate in Britain, may not be enough if a thorough reform of the administrative machine is desired. To take again an analogy from development theory: in order to jerk a system out of inertia, a number of actions have to be taken simultaneously, or else the system assimilates, absorbs and annihilates the single reform. Economic advisers have a tendency of adopting the values and methods of the administrators, often, like the convert, overzealously. To avoid this, it will be necessary to introduce a number of reforms together. The Fulton Committee on Civil Service Reform is deliberating upon these problems, but it is likely that some of the following will form part of its recommendations: a broadening of the basis of recruitment; better opportunities for post-experience training in economics; greater mobility at all levels between the Civil Service and the professions, industry, the universities; less secrecy; more efficient methods of dealing with "dead wood"; and reduced rigour of the present hierarchical division between the executive and administrative grades.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(VII) The main function of the economist as adviser is not to make "scientific recommendations". Economics is still too undeveloped a science and the economist when making recommendations, is bound to make political assumptions. The main function is to reduce the confidence of the socalled practical men in their often implicit and over-simplified theories and to bring out the interdependence and interrelatedness of phenomena. The economist's contribution is more in the nature of a therapist who eases intellectual cramps, raises the important questions and asks for the relevant evidence, especially statistical, than to give dogmatic answers. Paradoxically, his role is not to impose theory and principles on practice, but to reduce the rigidity, while increasing the rigour of the reasoning and the assumptions on which practical decisions are taken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Canadian Experience in Counselling of Stabilization Policy

Von *Arthur J. R. Smith** (Ottawa)

Canada has had a long history of business cycles which, in terms of timing, amplitudes and general characteristics, have closely paralleled business cycles in the United States over the past one hundred years. The similarities are striking and are evident not only in more recent decades when there have been widespread and increasingly close economic relations between these two countries, but also many decades ago when Canada's economic relations with Britain were relatively much stronger. Despite this long history of economic instability, however, no national institute has been created for the specific purpose of undertaking regular and continuing analysis of current business trends and stabilization policies.

Though cyclical forces can now clearly be seen to have been an important element in Canada's economic history, knowledge about their basic contours and characteristics is of quite recent origin. Canada now has one of the best over-all sets of basic economic indicators of any country in the world. But the development of many of the essential features of this over-all framework has been a post-war achievement. Canada's National Accounts are less than thirty years old. Many of the monthly and quarterly series which are critically important for business cycle analysis are even younger. Moreover, the very large seasonal swings which are characteristic of many aspects of Canadian economic activity precluded effective identification of business cycle turning points until good seasonally adjusted statistics were available; and major progress in seasonal adjustment of economic indicators was only attained in Canada in the 1950's. Not until this stage was it possible to evolve a reasonably good set of economic indicators with leading, coincident and lagging properties, along the lines of the empirical business cycle research pioneered by the National Bureau of Economic Research in the United States. Nor was it possible to deploy other techniques for business cycle analysis — for example, econometric models — with any prospects of a reasonable degree of success as regards short-term forecasting until an adequate framework of essential data was available.

* Chairman, Economic Council of Canada.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Good analysis and forecasting can be built only on good and timely information.

Just as the development of an appropriate statistical framework for Canadian business cycle analysis is of relatively recent origin, so are other vitally important matters having a crucial bearing on the role and nature of stabilization policies in Canada:

— the evolution of economic theory and concepts of the nature of economic relationships, and growing knowledge about how economic forces act and interact to bring about change in an increasingly complex economic system;

— the establishment of new institutions and new types of financial markets, together with rapid changes in previously existing institutions and markets, through which the principal stabilization policies actually operate;

— the articulation of, and commitment to, basic economic and social goals (and the emergence of still more ambitious goals over time) in the light of which stabilization policies should be formulated, and to whose attainment such policies should be directed; and

— the development of a sufficiently wide base of public understanding about the economic system and the potential role and usefulness of stabilization policies to allow such policies to be operated in an effective way.

The fundamental concepts and essential framework of macroeconomic theory on which stabilization policies now rest were not developed until the 1930's. No central bank existed in Canada until 1935. Canada's present relatively well-developed money and capital markets are the result of rapid evolution over the past twenty-five years. Highly qualified professional manpower in the fields of statistics and economics have been in very short supply for a very long time in Canada. Published discussion and general public debate about economic issues, problems and policies have moved only rather gradually towards real understanding about how the economy operates, and have lagged well behind the progress made in many other countries.

As late as 1938, Canada's federal government explicitly rejected responsibility for employment policy. A national commitment to the active use of fiscal policy for stabilization purposes dates back only a little over two decades, to 1945. This commitment emerged from the process of planning for post-war reconstruction — planning which was undertaken during the late stages of the Second World War.

In April 1945, the Minister of Reconstruction presented to the Canadian Parliament the "White Paper" on Employment and Income. The

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

"White Paper", which was clearly influenced by the "Keynesian Revolution", addressed itself to the problems and fears of the immediate post-war period. Against the background of the Great Depression, there was a deep concern that there would be a stubborn tendency for savings to run ahead of the demand for capital, and that there would be persistent problems in maintaining adequate levels of employment and reasonably stable and strong economic growth. The "White Paper" stated at the outset that "the maintenance of a high and stable level of employment and income" would be for the government "a primary objective of policy". This affirmation was reinforced in the paragraphs on government finance: "The government will be prepared, in periods when unemployment threatens, to incur deficits and increases in the national debt resulting from its employment and income policy, whether that policy in the circumstances is best applied through increased expenditures or reduced taxation. In periods of buoyant employment and income, budget plans will call for surpluses. The government's policy will be to keep the national debt within manageable proportions, and maintain proper balance in its budget over a period longer than a single year." With regard to monetary policy, the "White Paper" stated that "the government desires and expects that low interest rates will continue after the war". In brief, monetary policy was to be aimed at encouraging, through low interest rates, a relatively high level of investment in productive capital contributing to employment.

The "White Paper" made clear that in inaugurating policies which break new grounds the government was confident that these policies "with full public understanding and support, will achieve, in the immediate post-war period, a satisfactory result of decisive importance".

The post-war record in Canada, however, failed to justify this confidence. Although the government began the post-war period with a stated willingness to use its fiscal and other economic policies to achieve a high and stable level of employment and incomes, the results over the ensuing fifteen years proved to be disappointing. The main problem in the earlier post-war period turned out to be persistent inflationary pressures rather than a return to economic stagnation, and the economic policies of that period tended to accentuate inflationary pressures rather than to moderate them. By the mid-1950's, economic policies had been rehabilitated to deal with inflationary conditions, but the economy in the latter part of the 1950's entered a protracted period of slow growth and high unemployment. Needed adjustments in economic policies to deal with these problems came very slowly in the circumstances of inappropriately prolonged concern about inflationary dangers. Looking back over the post-war record, the 1964 Report of the Royal Commission on Banking and Finance made

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

the following comment: "On balance, it is difficult to avoid the conclusion that financial policies in the post-war period have not made the contribution that they might to the attainment of our major economic goals." Similarly, in its *First Annual Review,* published in early 1965, the Economic Council of Canada drew attention to the mixed record of successes and shortfalls in the post-war performance of the Canadian economy in relation to its basic economic and social goals. "For example", noted the Council, "there have been periods of full employment accompanied by sharp increases in prices and costs; periods of price stability with high unemployment and slow economic growth; periods of critical strain in the balance of payments, both with and without price stability and high employment; and periods of accentuation of the long-term weaknesses of some regions".

The frustrations and problems associated with persistent high unemployment and slow growth in the late 1950's and early 1960's, together with an exchange and balance-of-payments crisis in 1961—62, led to demands for new initiatives and a new framework for policy planning in the Canadian economy. There was a growing feeling that Canada could do better, that its social and economic aims should be more comprehensive and more explicit. The "White Paper" had originally called for "... a high and stable level of employment and income". Post-war history brought other matters to the fore: rapid economic growth, reasonable price stability, the appropriate distribution of rising incomes, and the importance of achieving and maintaining a viable balance of payments. These goals were incorporated into the legislation in 1963 to establish a new institution, the Economic Council of Canada, having responsibilities for advising on policy issues. Specifically, the Council is to recommend what government policies it believes will best help to realize the country's basic economic and social goals.

The main discussion in this paper will concern the role and functions of the Economic Council, with particular reference to its work in relation to stabilization policies. This discussion is organized to conform, as far as possible, with the outline of questions which participants in the Conference were asked to deal with. But first, it is appropriate to provide some background information on certain issues which have a profound bearing on the operation of stabilization policies in Canada — in particular, with a number of important factors tending to complicate and impede the use of such policies.

Certain Problems Affecting the Use of Stabilization Policies in Canada

Many problems complicate the use of stabilization policies in Canada. Three deserve special attention: the openness of the Canadian economy; regional differences and disparities; and constitutional issues.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Canada has an economy which is heavily influenced by international conditions and developments. In the case of commodity trade, about two fifths of the total output of goods is exported, and over two fifths of total consumption of goods is imported. This is not unique. Other countries, especially many of the smaller industrial countries, have an even higher dependence on international trade. But the Canadian economy is unique, both in the degree of its international economic interdependence in regard to other aspects of external relationships — such as capital flows, foreign investment and immigration — and in the degree of concentration of its external economic relationships with a single foreign country, namely, the United States.

No fact of Canadian economic life is more real, or has more far-reaching implications for an understanding of the essential working of the economic system, than the fact that international economic conditions exert a powerful and pervasive influence throughout the economy. Not only do external conditions vitally affect, either directly or indirectly, almost every aspect of domestic economic developments. They also impose important limitations on the effective use of policies designed to mitigate unfavourable influences and to promote good performance in the economy. Sustained and balanced growth of the economy is simply not feasible against a background of output, employment or price instability abroad, *especially in the United States.* There is *no policy for Canada* that can assure high standards of national performance if the international environment is unfavourable. Efforts to stabilize the Canadian economy against a background of external instability (especially if such instability exists in the United States), will largely be dissipated through external leakages. Conversely, of course, a high degree of success in stabilization policies in the United States will have important indirect benefits for the Canadian economy. The U.S. tax cut in 1963, for example, was designed to stimulate the U.S. economy, but it clearly had a substantial indirect stimulating effect on the Canadian economy as well — perhaps lifting Gross National Product in Canada by somewhere in the range of 1 to 2 per cent, and contributing to a more rapid reduction in unemployment in Canada than would otherwise have occurred.

Another major complicating factor, especially with regard to the operations of major demand-influencing policies (monetary and fiscal policies), arises from the widespread regional differences and disparities in Canada. Across this vast country, there are very marked differences in the nature and structure of economic activities and employment between regions, as well as substantial disparities in regional levels of productivity, real income per capita, levels of investment, the extent of structural unemployment, and the patterns and intensity of seasonal

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

variations in regional economies. In these circumstances, extremely difficult problems are posed for devising an appropriate mix and balance in national stabilization policies.

Still further complications arise as a result of constitutional questions. A major impediment to the development of a coherent national commitment to stabilization policy is the division of economic powers between the provinces and the federal government under the British North America Act. The division of economic authority between the senior and junior governments in Canada is far more extensive and pervasive than in the federal systems of other developed countries such as the United States and Australia. This division affects many aspects of economic policies. Even in the area of monetary policy where there is a clear indication in the British North America Act (Canada's Constitution) that the federal government is responsible for banking, a significant part of Canada's financial institutions operate under provincial charters and are not subject to direct federal control and regulation. Fiscal authority is also divided between the federal and provincial governments. Under conditions of peacetime prosperity, fiscal authority has historically tended to move towards greater decentralization, with growing relative fiscal power in the hands of the provinces. Conversely, at times of national emergencies such as war or depression, there has historically tended to be greatly increased centralization of fiscal power in the hands of the federal government. At the present time, Canada is going through a phase of substantial dispersion of fiscal power. Provincial and municipal governments currently account for a very substantially larger volume of expenditures on goods and services than the federal government. They are also experiencing rapidly advancing requirements for revenue to finance increased education, highways, resource development and other growth-related functions which fall entirely or largely within provincial jurisdiction. Large questions are therefore posed for achieving needed federal-provincial co-operation in regard to the operation of appropriate fiscal policy under these conditions.

Institutionalization of Counselling for Stabilization Policy

It has already been noted that no national research or advisory institution exists for the specific purpose of analyzing business trends, making economic forecasts, and counselling on stabilization policies. But elements of these activities do take place in a variety of points and in a variety of ways in the economy.

Federal Government — Analysis of shorter-term business trends is carried out in a number of federal departments and agencies — such

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

as the Department of Trade and Commerce, the Department of Finance and the Bank of Canada. Such analysis provides a basis for policy advice and for the operation of various types of government programmes. The results of this work are reflected in certain official documents and statements: the Budget Speeches of the Minister of Finance; an annual White Paper on economic and financial developments; the Annual Reports of the Governor of the Bank of Canada; a year-end Statement on economic conditions by the Minister of Trade and Commerce; and an annual forecast of public and private investment. In the main, however, the bulk of the work in the field of economic assessments and forecasting is geared to providing background information for policy decisions and is of a confidential nature.

Provincial Governments — In recent years a number of provincial governments have greatly strengthened their resources and capabilities for economic research and analysis. For example, the Economic Analysis Branch of the Office of the Chief Economist in Ontario provides basic economic intelligence on developments in the Ontario economy within the larger framework of national developments. Similarly, in Quebec, the Economic Research Bureau of the Department of Industry and Commerce produces an annual report annexed to the Quebec Budget Speech outlining economic developments in Quebec during the previous year and prospects for the future.

Federal-Provincial Liaison — Over recent years, the economic responsibilities and powers of the provincial governments have been growing rapidly in relation to those of the federal government. Along with this has developed a growing system of federal-provincial meetings and discussions to deal with many different aspects of economic affairs. It has come to be increasingly recognized that, along with the substantial decentralization of economic policy power, there is a growing need for appropriate means for assuring adequate co-ordination of policies in various fields, including the field of stabilization policy. How to broaden and strengthen the federal-provincial basis of policy co-ordination, and how to develop appropriate analytical and institutional arrangements to facilitate such co-ordination, especially in the field of fiscal policy, are questions which are currently the subject of considerable attention.

Royal Commissions — In addition to internal sources of advice on stabilization policy, both federal and provincial governments have constituted Royal Commissions from time to time to inquire into matters impinging on stabilization policies. Among the most recent of these are: the Royal Commission on Banking and Finance which reported to the federal government in 1964; the Royal Commission on Taxation which

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

is now on the verge of reporting to the federal government; and various provincial Royal Commissions on taxation during the past few years. The reports of these Royal Commissions have represented at least one form of counselling on economic stabilization policy issues. These Commissions have generally recruited competent staffs, produced good analysis and sound conclusions — but being temporary bodies they have almost invariably had only a passing influence on stabilization policies.

Private Business and Labour Organizations — As in the case of government departments and agencies, a growing number of business and labour organizations in Canada have come to depend on economic analysis as a background to decision-making. Much of this analysis, like that in government, is of a confidential and unpublished nature, tailored to the specific needs of individual business firms, or labour unions, or industry associations. But certain groups of business economists now meet more or less regularly to discuss business trends — for example, the MONECO Forum in Montreal, the ECONTRO Council in Toronto, and the business economists forum of the Canadian Manufacturers' Association. In a very special sense, there is a form of counselling which has developed from the private sector of the economy — counselling in the form of annual briefs submitted to the federal government on economic policy questions by such national organizations as the Canadian Labour Congress, the Confederation of National Trade Unions, the Canadian Manufacturers' Association, the Canadian Chamber of Commerce, the Canadian Federation of Agriculture, the National Farmers' Union and others. Many of these briefs have touched, from time to time, on stabilization policies, but they have been intended to express the special interests of the farm, labour or management groups presenting the briefs, rather than a broad viewpoint reflecting the joint interests of labour, management, farmers and the general public.

Private, Nonprofit Research Organizations — Canada does not have a wide range of private, nonprofit economic research organizations or institutions, and those which do exist are generally quite limited in resources and specialized in their activities: the Canadian office of the National Industrial Conference Board specializing in providing information in the fields business economics, personnel policy and business practices to the Board's Associates in Canada and the United States; the Canadian Tax Foundation specializing in research in the field of taxation; and the Private Planning Association of Canada specializing in the field of research on Canadian-American relations and Canada's international trade and related problems. Moreover, under their operating terms of reference, only the latter is designed to go beyond factual

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

analysis to draw policy conclusions. However, all of these organizations help to produce valuable economic research in published form.

Economic Consulting Firms — A number of private economic consulting firms have emerged in Canada during the post-war period. Some of these can provide valuable services to business clients. And at least one of them — W. A. Beckett Associates Limited — offers a regular monthly report, available on a subscription basis, which provides an up-to-date appraisal of current and prospective business trends, occasionally with stabilization policy conclusions. During recent years, this has constituted the most perceptive analysis of business cycle developments publicly available in Canada on a continuing basis.

The Universities — In recent years, academic economists in Canada have been making a growing contribution to analysis and public discussion of business trends and of stabilization policies. Notable among these developments have been: the emergence of a regular monthly analysis on the *Canadian Economic Outlook* published by L'Université de Montréal; a growing number of popular articles in the press and in business journals by university economists; a number of conferences sponsored by universities on various aspects of stabilization policies; the construction at the University of Toronto of a short-term econometric forecasting model of the economy; and an escalating volume of both basic private research and contractual research for governments and other agencies on matters relating to short-term business conditions and to stabilization policies. But, in spite of such developments, there has not yet emerged in Canada any economic institute attached to a university with a continuing programme of work in these fields.

This brief sketch reveals that there is a dearth of regular analysis of business trends available to the public in Canada, and that there is no existing institution available for systematic, dispassionate dissemination of information and advice on current developments and policy issues on a periodic basic during each calendar year.

It was with this deficiency in mind that the Economic Council of Canada in its *Third Annual Review* suggested that in the interest of better public education and information regarding current economic developments steps should be taken to establish an independent institute of economic research, along the lines of those already existing in many other countries. A major function of such an institute would be the publication of a regular bulletin containing analysis of short-term developments in the Canadian economy and other articles dealing with significant changes and problems. It advocated that this institute be provided with a highly qualified professional staff plus appropriate supporting echelons. It would be desirable that the institution be financed from a number of sources, both private and governmental. Other

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

features of its organization should be designed to ensure the greatest possible degree of independence and detachment from the interests of any particular private group or government. Towards the end of this paper, this recommendation of the Economic Council is set in the larger framework of the over-all policy conclusions and recommendations of the Council.

The Economic Council of Canada

Established in 1963, as already noted above, the Economic Council of Canada has recently emerged as a major new economic institution in Canada. The remainder of this paper will be concerned with this new institution. It should be emphasized at the outset, however, that although the Council was created as an independent, advisory body, it was *not* created for the purpose of counselling on shorter-term economic developments. Indeed, the terms of reference explicitly place emphasis on the duty of the Council to focus attention on medium- and longer-term developments and problems, with a view to advising how consistent high standards of over-all performance can be achieved and maintained for a number of years ahead. Questions relating to economic stability, and to appropriate development and use of stabilization policies have, however, been carefully studied by the Council, since no pattern of growth and development over the medium term could possibly be considered reasonably satisfactory unless serious instability can be avoided, and a relatively smooth and balanced pathway of growth attained.

As a prelude to any discussion of the work of the Council in this field, it is appropriate to outline briefly the organization and basic functions of the Council. The legislation creating this new body provides for the appointment of a 28-member Council, to be comprised of a Chairman and two directors who are to serve on a full-time basis, and 25 public members who are intended to be very widely representative of interests in all principal areas of the economy — and indeed, who are to be appointed by the Government (as the language of the Act states) "after consultation with appropriate representative organizations". The three full-time members are appointed for a term of seven years, the public members for terms of three years (but with initial appointments for terms of two, three or four years to provide a basis for eventual replacement or reappointment of one third of the members each year). The Council is therefore deliberately designed to be a very heterogeneous group. The initial series of appointments of the 25 public members has drawn together — from coast to coast — a distinguished body of individuals who reflect, in roughly equal pro-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

portions, four basic groups of interests in the economy — first, industry, finance and commerce; second, the labour unions; third, the primary sectors — agriculture, forestry, mining and fishing; and fourth, the general public.

Three interrelated *purposes* are generally indicated in the Council's basic terms of reference and in the particular way in which the Council is designed. These purposes have been further clarified by the actual scope and nature of the Council's activities to date.

(1) First, the Council was established to help fill a vacuum which previously existed in Canada — a vacuum of information, analysis and conclusions bearing on the *medium-* and *longer-term* problems and potentialities of the Canadian economy.

In this context, the Council has a duty:

— to clarify basic medium- and longer-term economic goals and targets which are realistically and consistently attainable in Canada;

— to review the economy's performance and progress in relation to these goals;

— to anticipate future problems which must be solved and to foreshadow future opportunities which may be potentially available; and

— to indicate how higher standards of economic performance can be facilitated by improved decisions and policies, not only by governments but also by private organizations.

(2) A second major purpose in the creation of the Council was to bring together, in the membership of the Council, a very widely representative group of interests — with the aim of developing a very broadly based *consensus* of views about the issues already outlined. With the aid of an expert and competent research staff, the objective is to develop and maintain, for the first time in Canada, a national body whose work will reflect a rich and fruitful blend of solid underlying research and of the practical judgment and experience of distinguished private citizens from all parts of the economy. To attempt to reach a consensus on national interests, problems, potentialities and policies in these terms is a challenging task.

(3) A third major purpose of the Council was to serve as an independent advisory body. It was set up, not as part of a Government department, but in the form of a Crown Corporation. It is formally responsible to the Prime Minister and it is financed by the Government. But neither the membership of the Council nor its staff op-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erate under instructions from the Government. Apart from special studies which the Government may ask the Council to undertake from time to time, the Council determines its own programme of work and is free to draw policy conclusions and make recommendations on the basis of its work. The terms of reference under the Economic Council Act are very broad, and authorize the Council to study, advise and report on a very wide range of matters relating to Canada's economic development — in fact on almost any aspect which the Council may wish to explore. Moreover, the Council was also given full authority to proceed to publish the results of its work and its conclusions and recommendations for all to see and assess. No prior approval is required from the Government for such publications. On the one hand, this design has helped to provide the Council with a large degree of freedom for objective appraisal of economic facts and forces. On the other hand, it was intended to give the federal government the advantage of access to a carefully considered consensus of views on key areas of governmental responsibility and policy affecting the future of the country, while also providing an effective means for developing information and advice which would be relevant to policy-making and decision-making at other levels of government and among private organizations as well — that is, business firms, labour unions, farm organizations and other private bodies.

In January 1964, the Economic Council of Canada met for the first time to organize its work and to take up the duties which had been given to it under the legislation which established it. *In January 1965,* the Council published its *First Annual Review,* outlining basic goals and potentials for the Canadian economy to 1970 — and indicating problems to be overcome and policies that would be required to make these goals consistently and simultaneously attainable. *In January 1966,* the Council published its *Second Annual Review,* which examined the performance of the Canadian economy in the first half of the 1960's, in relation to its goals, and which addressed itself to questions about how Canada's future economic growth could be made *stronger, more regionally balanced* and *more stable. In November 1966,* the Council published its *Third Annual Review* which again examined the more recent performance of the economy and presented a broad historical view of Canada and the world economy, but which was mainly devoted to a report in response to a special reference made by the federal government to the Council. Under this reference the Council was asked to study factors affecting prices, costs, productivity and incomes in the context of sustained economic growth, rising standards of living, and high levels of employment and trade.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

The Council has recruited a high quality staff whose total numbers now exceed 100, including over 40 professionals who have been drawn from a wide variety of former positions with federal government departments, other federal agencies, provincial governments, business firms, labour unions, international institutions and universities. Within a very short period of time, the Council appears, in fact, to have developed the highest quality economic research staff to be found as a single operating unit anywhere in the country. This staff has already contributed to the preparation and publication of a considerable number of technical studies.

The Council is also authorized to engage the services of "outside" experts from the universities and elsewhere to advise and assist in the work of the Council. Considerable use has been made of this authorization over the past three years — indeed, in one way or another, the Council has already benefited from past or current participation by over 85 university and other experts in one aspect or another of its work. Such assistance has been particularly helpful in the preparation of expert papers for a variety of conferences which the Council has sponsored or is planning (sometimes in conjunction with other organizations) in a wide variety of different fields — such as labour-management relations, agriculture and international trade, stabilization policies, and the promotion of technical productivity in small and medium-sized companies. Again, such papers are normally intended for publication as part of the Council's general policy of making the results of its work readily available for use throughout the country.

It should perhaps also be noted that, under its legislation, the Economic Council is specifically asked to undertake discussions with representatives of industry and other organizations, to seek full and regular consultations with appropriate agencies of provincial governments, to promote and expedite advances in efficiency of production in all sectors of the economy, to foster and promote (among other things) the use of training and retraining programmes in industry and the dissemination of technical information, and to encourage maximum consultation and co-operation between labour and management. As regards this last duty, the Council has already held two national conferences on Labour-Management Relations and is currently exploring the possibility of holding a third one. The Council has therefore developed a wide-ranging spectrum of contacts and consultations with people in many different parts of the economy, and maintains five regional offices for the dissemination of technical information.

Although the Economic Council's operations are barely three years old, and although they are still very much in the nature of a pioneering venture, a good deal has been accomplished in the first three years

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

of the Council's activities. The Council is contributing to a swiftly expanding amount of new information and analysis, on a bilingual basis, and a rapidly widening range of people in many parts of the country appear to be finding its work useful and relevant to problems and decisions with which they are concerned.

This brief sketch of the nature and scope of the structure and functions of the Economic Council will readily suggest that its role is akin to national planning bodies and other types of advisory economic councils in various other countries whose responsibilities lie more in the field of "growth economics" than in that of "business cycle economics". Yet no clear separation of these two fields is either feasible or desirable. And, as will be indicated below, the Economic Council's work has involved it, to a considerable degree, in matters relating more or less directly to cyclical problems and policies.

The Determination of Goals

The basic legislation establishing the Economic Council indicated, in general terms, the basic economic and social goals which the federal government implicitly accepted for Canada. These are essentially the goals which all modern, industrial nations have accepted:

— full employment
— a high rate of economic growth
— reasonable stability of prices
— a viable balance of payments
— an equitable distribution of rising incomes.

In its *First Annual Review,* the Council set to work to define the first four of these goals quantitatively in accordance with Canadian circumstances and possibilities over a number of years into the future (specifically, for the period 1963—70). In effect, it sought to express these goals in the form of relevant targets. The Council emphasized that "these targets are not forecasts or prophecies, but are intended to be measures of desirable performance by the economy — that is, concrete objectives of policy". To illustrate the nature of these targets, the Council concluded:

(1) that the employment target to 1970 should be an annual rate of 97 per cent employment of the labour force, or no more than 3 per cent unemployment, for the economy as a whole;

(2) that, with a prospective very rapid rate of expansion of employment of 3 per cent per year to 1970, and with an annual rate of growth

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

of 2.4 per cent per year in output per employed person, the average annual rate of growth in potential output should be 5½ per cent in 1963—70;

(3) that rates of change in prices and costs to 1970 should be contained within the limits of the ranges of movements over the decade 1953 to 1963 (in this decade the average annual increases in consumer prices and in the GNP price deflator were 1.4 per cent and 2.0 per cent, respectively, but there were moderate year-to-year variations around these rates); and

(4) that there should be some strengthening of Canada's international competitive position — but that, consistent with this, Canada's current account payments deficit (and corresponding net capital inflow) might be of the order of $ 1.5 to $ 2.0 billion at potential output in 1970.

In each of its subsequent Annual Reviews the Council, after indicating that these targets were still valid as standards against which various aspects of the economy's performance could be judged, examined the recent progress of the economy in relation to these goals. These appraisals were not intended to provide any comprehensive analysis of shorter-term business trends. Nor did the Council attempt to undertake any forecasts of probable trends over the near-term future. Its primary concern was to consider whether there were indications of major or persistent deviations from the basic economic goals — deviations which could be interpreted as reflecting significant shortfalls from the high standards of performance which the Council has called for, or the possible emergence of important elements of economic instability that would frustrate a continuation of satisfactory economic progress into the future. It is in this rather special way that the Council views questions of economic instability, and it is from this vantage point that the Council comments on stabilization policies.

In this context, it is perhaps worth quoting at some length from the Council's *Third Annual Review* to clarify further the essential nature of the Council's goals and the approach adopted as regards the necessary conditions and policies required for their attainment:

"These goals are, of course, concerned with medium-term potentialities rather than probabilities. They are not intended to represent forecasts about what is likely. They are intended to portray challenging targets which the Council considers the country can and should seek to attain. Moreover, their attainability rests not only on important assumptions, especially about prerequisite international conditions, but also on appropriate domestic conditions and policies.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

> Consistent attainment of such goals for Canada is simply not conceivable in circumstances of major instability in output, trade, prices or monetary conditions in the world economy — or, even more particularly, in the face of instability or distortions in the U.S. economy.
>
> At the same time, while a favourable international economic environment is a necessary condition for attainment of Canada's basic economic and social goals, it is by no means a sufficient condition. Improved public and private policies, shaped more consistently towards the simultaneous attainment of these goals, are essential if the country is to achieve and maintain higher standards of future performance in relation to these goals than have typically prevailed in the past . . ."

From this point of view, shortfalls from the goals — at least those which are not the result of external or other forces beyond the influence of economic policies — can virtually all be visualized as aspects of "instability" in the economic system. Similarly, all basic economic policies can be claimed in this perspective, to be "stabilization policies", at least in the sense that it should be the central preoccupation of economic policy formulation and implementation to promote a return to *any* of the basic goals if the economy should deviate significantly from them.

This, of course, raises basic questions about the compatibility of the various goals, and about the fact that policies designed to promote some of these goals may conflict with the attainment of others. These are matters with which the Council has been concerned since the inception of its work in early 1964. In the first Chapter of its *First Annual Review*, the Council stated that Canada's post-war experience:

> "serves well to demonstrate that the real problem lies not in how to pursue some particular objective, but in how to achieve *all* our agreed social and economic goals simultaneously and consistently . . . Policies designed to accomplish a particular aim such as full employment or a rapid rate of growth may be in conflict with policies needed to avoid inflation or to maintain a viable balance of payments. There is always the overriding requirement to reconcile conflicting tendencies and to achieve consistency. Otherwise, the objectives are not likely to be attained either collectively or separately over the longer run."

A recent focus of particular attention by the Council has been the conflict between the goals of reasonable price stability and the level of unemployment (the question to which the Phillips curve analysis is addressed). A special section in the *Third Annual Review* was devoted to "trade-offs" between price changes and unemployment levels, and a

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

technical study of this and other related matters will shortly be published by the Council[1]. The Council's conclusion is that there is a "trade-off" problem for Canada in relation to the Council's stated goals, and this has served to reinforce the earlier conclusions that effective policies are needed to improve the "trade-offs" in the future, as well as to prevent the economy from running into excessive price pressures or excessive unemployment.

Two further important sets of considerations have had a major bearing on the Council's approach to counselling on economic policies generally, and the traditional stabilization policies in particular. One set relates to the changing nature and characteristics of post-war business cycles. The other concerns the relevance of *lags* in the implementation and impact of policy changes. These considerations were outlined in the Council's *Second Annual Review* in a chapter entitled "Economic Fluctuations and Policies for Stable Long-Term Growth".

Over the post-war period, a number of supply-factors — for example, relatively fast labour force growth and a very large over-all growth in the capital stock — have resulted in a higher rate of growth in total output and employment than has historically occured in Canada (even though, in comparison with other industrial countries, Canada has had one of the highest rates of over-all growth since the latter part of the nineteenth century). Along with this, there has been a reduction in the intensity of post-war short-term business fluctuations — for example, more moderate rates of decline in industrial production during recessions, as well as more moderate rates of increase in production during cyclical expansions. Also, the recessions have been shorter as well as milder, in relation to earlier cyclical experience, while the expansions have tended to be longer[2]. Many factors appear to have combined to produce these changes. Some of the contributing factors appear to have been:

— stronger and more stable growth in world output and trade;

— the substantially increased relative size of the government sector of the economy, a sector that tends to grow in a relatively stable way;

— the greatly increased importance of built-in revenue stabilizers which help to insulate the level of personal income from fluctuations in demand;

---

[1] G. L. *Reuber*, R. G. *Bodkin*, Mrs. E. P. *Bond* and T. R. *Robinson*, Price Stability and High Employment: The Options for Canadian Economic Policy — An Econometric Study.

[2] A forthcoming staff study to be published by the Economic Council examines Canada's business cycle experience in considerable detail — Derek A. *White*, Business Cycles in Canada, Staff Study No. 17.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— the importance of the residential construction sector, and an apparently increased tendency for expenditures in this sector to move contracyclically and to offset elements of instability elsewhere in the economy; and

— the largely successful avoidance of important elements of financial instability which could aggravate instability arising from other sources.

Underlying and reinforcing all of these factors has been the development of an increased ability and willingness to use effective stabilization policies in the United States. This rests, in turn, on increased knowledge and public understanding about economic relationships, together with increased confidence in the ability of policy makers to achieve stabilization objectives.

It should be noted, of course, that for an extended period in the late 1950's and early 1960's, the Canadian economy experienced persistent high unemployment (higher than in the United States, and persistently above 5 per cent of the labour force for over 6 years from late 1957 to the end of 1963), a drastic decline in the volume of new investment, and a number of years of virtual stagnation in the average level of real living standards. But one can discern, even within this more extended period of highly unsatisfactory standards of over-all economic performance, the contours of continuing short-term businesss cycles — a peak in 1957, a trough in 1958, a peak in 1960 and a trough in 1961.

The short cycle recessions, which over the post-war period, have had an average duration of only 10 months, have been primarily associated with slowdowns in the growth of final demand and an accompanying swing in inventory investment. They have proved to be relatively quickly self-reversing, especially in circumstances of underlying factors favourable to longer-term economic growth. Under these conditions, powerful policies are not required to lift the economy out of such recessions. They are required, however, to stimulate the economy when it falls, in a more persistent and prolonged fashion, away from its employment and output potentials — as in the period from the late 1950's into the early 1960's. Conversely, when the economy presses too hard and too persistently against its potential limits — as in the earlier part of the post-war period — substantial restraining policies are appropriate.

These basic conclusions about the appropriate role for stabilization policies are reinforced by the second set of considerations relating to *lags*. Recent studies, including particularly certain papers prepared for a Conference on Stabilization Policies under the auspices of the Econ-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

omic Council[3], suggest that there tend to be substantial lags in the operation of the main demand-influencing policies — monetary and fiscal policies. There are at least three distinct types of lags — lags which are additive and which, in combination, are very long in relation to the average duration of short-term recessions, and perhaps even in relation to the durations of some short-cycle expansions. These three lags may be defined as:

(1) *A recognition lag* — covering the period between the time that economic conditions actually change in such a way as to require a significant change in policy and the time when this change is "recognized" in terms of basic information and analysis. This lag may depend on various factors — the timeliness of production of basic economic statistics, uncertainties induced by the presence of irregular forces in the economy, the application of statistical techniques such as seasonal adjustment, the techniques used in economic analysis, the skill and accuracy of economic forecasting and the degree of confidence in the forecasts produced, and the focus of attention among the economic indicators — for example, if general price and wage indicators are given a high priority as indicators of economic instability, the recognition lag will tend to be longer, since such indicators themselves tend to be lagging symptoms of major shifts in demand pressures in the economy.

(2) *An action lag* — covering the period between the time when it is recognized that a policy change is required and the time when action is actually taken. In the case of monetary policy there should be a capacity to move quickly to change policy, but it is not clear that such an action lag has always been short. In the case of fiscal policy, the action lag may typically be much longer, especially if significant adjustments in such policy are generally made only at the time of an annual budget.

(3) *An impact lag* — covering the time between the point when action is taken and the point when such action produces significant effects on levels and patterns of demand for, and supplies of goods, services, and productive resources. Actual changes in monetary and fiscal policy tend generally to have relatively quick and marked effects on sensitive financial markets and patterns of financial transactions. Much still remains to be learned about the vastly more important subject of the lags between policy changes and their impact on levels and patterns of output, income, employment and expenditures on goods and services. But a growing body of analysis

[3] Conference on Stabilization Policies, a report of a conference convened by the Economic Council of Canada at the University of Western Ontario in 1965 (Ottawa: Queen's Printer, 1966).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

suggests that these lags are of quite substantial dimensions. In fact, some of the most notable elements of expenditures — such as fixed capital investment — do not appear to be readily and directly responsive to general monetary and fiscal policy changes at all, at least in the North American environment. In the area of fixed capital formation, changes in the terms of financing appear to be far less important than changes in the pressure of demand against available production capacity as factors affecting business investment decisions and outlays. Thus, business investment appears to be more indirectly affected by such policies, after the latter have begun to stimulate or restrain other types of expenditures, especially consumer expenditure.

The Council's approach to stabilization policies has been influenced by these views about the relatively long lags which have tended to occur between the recognition of short-cycle instabilities in the economy and the impact of changed policies to moderate such instabilities. The combination of the above lags appears to raise serious risks that economic instability — especially instability associated mainly with short-term inventory fluctuations — may be aggravated rather than moderated by belated policy changes. These risks have been enlarged in the post-war period as a result of the substantial reduction in the average duration of "inventory recessions". Indeed, even in the case of monetary policy — in which relatively quick and sensitive adjustments can be made — the Council has concluded that "from presently available evidence the effects of monetary policy may have been insufficiently timely to check post-war recessions while they were under way". In the case of fiscal policy, even greater problems of timeliness arise from the Parliamentary and administrative processes involved in making budgetary changes at the federal level of government. Moreover, should more substantial fiscal policy changes be required, further problems arise from the large current degree of fiscal power in the hands of Canada's provincial governments, and the consequent accentuation of difficulties in achieving timely and concerted over-all fiscal adjustments appropriate to changing economic conditions.

There are, of course, various ways in which such lags could be reduced in the future. But even if significant progress could be achieved in this regard, difficult practical questions would remain in the timing of appropriate policy changes in relation to the short-term business cycle — especially in the sense that the most timely moves towards easier policies to moderate an impending recession might well be called for at a time of obvious expansionary (or inflationary) pressures, while the most timely moves towards greater policy restraint might be called for while the economy was still in the early stages of expansion.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In its approach to stabilization policies the Council has recommended the formulation of these policies in a different perspective than in the past — namely, in relation to a longer perspective of economic developments and potentials. The Council's conclusion is that the basic question which should motivate changes in stabilization policies is not whether there is a current or impending business cycle expansion or contraction, but whether the economy may be faced with substantial and prolonged underutilization of its productive resources or whether demand may be threatening to press persistently against the economy's capacity for reasonably full and efficient use of its resources. In other words, the primary role of stabilization policies should be that of "*steering* the economy along a charted course of potential economic growth rather than simply *reacting* to emerging (or past) developments". Central to this view is the further conclusion that the aim of policy should be to promote smooth and stable growth in total *final demand* in relation to the growing supply capabilities of the economy — and that it should not be a major objective of policy to attempt to offset the effects of inventory fluctuations which may be under way and which, in the past, have not in any event proved to be amenable to modification by timely and adept use of stabilization policies. The Council has argued, moreover, that the most effective way of reducing the extent of inventory fluctuations would be to maintain a stable rate of growth of *final demand* broadly in line with growing potential output.

A fuller outline of the Council's policy conclusions is set forth in the final section of this paper. But three important facts should be added at this point. First, while certain general policy guidelines are suggested in the above conclusions, the Council has proposed no rigid formulae of any kind for policy operations. What it has suggested is a basic *strategy* of policy operation, from which many *tactical* departures may be required in the light of particular problems and developments. At the same time, adjustments in the basic strategy may be required to deal with persistent slack or persistent inflation. Second, whether Canada will be able to pursue appropriate policy strategies to facilitate sustained and balanced growth at relatively high levels of resource utilization will depend crucially on external conditions — both on the vigour and stability of growth abroad and on whether roughly comparable strategies of policy are being pursued elsewhere (especially in the United States). Even more particularly, monetary policy in Canada must always be subject to flexible adjustment in anticipation of, or in response to, strains or pressures in the balance of payments. Third, the major stabilization policies — monetary and fiscal policies — are not adequate by themselves to assure sustained and stable growth of total

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

final demand. A great variety of complementary policies are also needed (see below).

Sources of Information and Publication of Reports

Information — Apart from a number of special surveys, to obtain information in certain areas of business decision-making especially by means of interviews with selected companies, the Economic Council is not an information-gathering agency. Its practice is to concentrate its attention on policy-oriented economic analysis, together with relevant underlying basic research, and to rely on outside sources of statistics and information for these purposes. In particular, the Council depends on the framework of official economic statistics produced by the Dominion Bureau of Statistics, Canada's central statistical agency. Close working relationships also exist between the Council's professional staff and the staffs of other federal government departments and agencies. Where appropriate, working-level contacts are also developed and maintained with other professionals in provincial governments, business and the universities.

Hearings — As regards the hearing of "interested parties" in connection with its work, the Council is free to determine how it may wish to proceed. Since the establishment of the Council over three years ago, there have been various indirect ways through which the views of interested parties have been brought into the consultations of the Council. The wide membership of the Council was itself designed to bring differing interests to bear on its work. The role of the Council as a body which provides public information and which seeks to develop public education on economic matters has encouraged public discussion, debate and critical appraisal of the Council's work with many suggestions from interested parties as to strengths and weakness, gaps and deficiencies in its work. The Chairman and others receive a substantial flow of correspondence from various quarters affecting many aspects of special interests. The Council may establish advisory committees, and appoint members to such committees extending beyond the membership of the Council: one such advisory committee now exists — an Advisory Committee on Industrial Research and Technology. But during the past three years, the Council has not inaugurated *formal hearings* on any aspect of its work, nor does it wish to make such hearings an integral feature of its general activities. However, in connection with a new reference made to it by the Government in 1966 — a reference on consumer interests and business regulation — the Council has recently announced that it would receive written submissions from interested parties to take into account in its work in this special field.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Publications — The Act establishing the Council requires the publication of annual reviews of medium- and longer-term problems and potentialities of the economy. There is nothing to preclude more frequent reviews of this nature, if the Council should wish to undertake them. The Council is also asked to advise on policy matters. Thus far, such policy advice has been largely set forth in its annual reviews. But advice in two special fields has taken the form of special declarations in separate publications — *A General Incentive Programme to Encourage Research and Development in Canadian Industry* and *A Declaration on Manpower Adjustments to Technological and Other Change.* The Council is also authorized to publish any other studies or materials prepared for the use of the Council. The Council has used this authority liberally to produce a very wide range of studies and conference papers and reports.

A formal annual report is also required to be submitted annually to the Minister, summarizing the budget and expenditures of the Council, its programme of work, and the existing membership of the Council.

A list of all publications of the Council since its inception is appended to this paper.

All of the publications of the Council are issued under the responsibility of the Council and require no approval or authorization by the Government. The annual reviews are essentially addressed to decision-makers — private and government — and are intended to provide information, analysis and advice leading to improved decision-making in all areas of the economy. The staff and technical studies are intended to provide, for a professional reading audience, information and analysis of a more detailed and technical nature.

Formal Examination — No provision exists for formal governmental examination and discussion of the Council's reviews. Nor are the Council's reviews formally tabled or approved in Parliament, although frequent reference to them has been made in Parliamentary debates on various economic issues. The Council has, however, publicly declared its interest in having its annual reviews discussed by a Parliamentary Committee. In its *Third Annual Review,* the Council specifically called for the establishment of a Standing Committee on Economic Affairs of the Senate and the House of Commons. In making this proposal, the Council was influenced by the excellent record of the Joint Economic Committee of the Congress of the United States. One of the primary functions of such a standing committee in Canada would be to hold hearings and invite expert testimony on such documents as the Council's annual reviews.

In this general context, it might be noted that the Chairman of the Council has from time to time been called before *ad hoc* joint commit-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tees of Parliament established to consider specific government policies or economic problem areas. For example, over recent months he has testified before both the Joint Committee on the Government's White Paper on Immigration Policy and the Joint Committee on Consumer Prices. In each case, the Chairman's testimony has been mainly oriented to those aspects of the Council's annual reviews which were relevant to the specific terms of inquiry of the respective Committees. As of this date, no action has been taken to constitute a standing committee with the broad terms of reference recommended by the Council.

Public Relations — In a basic sense, the central task of the Council concerns public education about economic issues. The work of the Council is therefore not an ivory-tower exercise. Many of the members of the Council (including especially the Chairman and the other two full-time members), as well as the staff of the Council, participate very actively in public discussion about the work of the Council and other related issues. Through public speeches, through participation in privately sponsored conferences of many kinds throughout the country, through various meetings and conferences which the Council has itself sponsored, through university seminars, through meetings with provincial government officials and various contacts with federal officials, and through discussions with journalists, there has been a very widespread and active involvement in many different forms of discussions about economic affairs.

Impact on Decisions and Policies — The Council does not participate in any way in the formulation of government policies. Nor do its members or its staff participate in the work of advisory groups of departmental officials in relation to government policies or programmes. Similarly, the Council does not act in a consulting capacity to private firms or groups. The impact of its work on decisions and policies is therefore indirect rather than direct. In the light of this situation, it is still very early to attempt an appraisal of the impact of the Council's work on government and private decision-making. But there appears to be growing evidence that many different aspects of both government and private decisions have been influenced by the Council — including, for example, educational and manpower policies, private investment decisions, and efforts to accentuate productivity.

Stabilization Policies

Essential to the Council's position on stabilization policies is the view that such policies must form part of a broader spectrum of policies which should be coherently and consistently aimed at the simultaneous achievement of the nation's basic economic and social goals. Both the

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

general nature of these goals and the Council's initial establishment of targets to 1970 in relation to these goals have already been outlined. (From time to time the Council will review these targets and present revised targets appropriate to the medium- and longer-term future; such a revision is currently under way and a new set of economic potentials and targets to 1975 will be published in the Council's *Fourth Annual Review* in the latter part of 1967.)

Also mentioned earlier have been two other very relevant matters: some of the conditions — notably the favourable external conditions — which are required to make these goals attainable; and some of the basic premises on which the Council's analysis and policy conclusions have been based. One further basic premise warrants special emphasis. This is that the market system is a fundamental feature of the Canadian economy, and that prices accordingly have an important role to play in this system. Thus, price changes are not to be abhorred. They are, in fact, a normal and natural phenomenon. But a satisfactory performance in regard to the goal of reasonable price stability requires that price increases should be largely offset by price declines within any broad measures of the over-all levels of prices. This view implies that the goal of reasonable price stability is not inconsistent with important changes in the structure of prices — changes which would help to point to those activities in which productive resources and services can make higher rates of return, and changes which help to provide signals for indicating what types of goods, what types of services, what types of manpower, are most in demand (or in short supply). By encouraging the reallocation of resources, the price mechanism therefore contributes to the processes of change which lie deep at the heart of the whole process of economic growth. In this context, the Council's *Third Annual Review* states:

> "We feel that for all their troubles and imperfections — for all the static and turbulence which they periodically generate — the essentials of the institutions of free collective bargaining and of flexible and relatively decentralized determination of wages and prices should be preserved. In the long run, they seem likely to be more compatible with good all-round performance by the Canadian economy than any visible alternative. However, in order to survive, they must continually demonstrate their ability to foster the processes of change and growth which are essential to the achievement of rising standards of living and to the development of a sound basis for the pursuit of other important economic and social goals."

The following is a brief summary of the main lines of the Council's policy conclusions and recommendations in its latest Review, having particular regard to those relating particularly to stabilization policy

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

questions. These recommendations can be grouped together under five principal headings: incomes policy; the "big levers" of demand policy; complementary supply policies; policies for special problem areas; and the development of more and better information, analysis and public understanding about problems and policies.

Incomes Policy

The central conclusion in this area of policy is a Council recommendation "against a formal incomes policy as a means of bringing about an improved reconciliation of high employment and reasonable price stability in Canada under peacetime conditions". In advising against the acquisition of this particular type of policy machinery, however, the Council stops short of outright rejection *under all circumstances:* a possibly useful, but temporary, role is indicated under emergency or crisis conditions, especially as a deliberate device to help "buy time" to put more basic corrective measures into effective operation.

Three sets of considerations helped to shape the Council's ultimate position on incomes policy[4]. The first set relates to the fact that foreign experiment and experience has not been highly encouraging in regard to the practical effectiveness of formal incomes policies to perform consistently well in relation to the principal goals they were designed to promote. In brief, incomes policies abroad appear generally to have promised more than they have in fact been able to deliver. In a number of cases they have apparently had some effect, but it is difficult to judge how great the effect has been, how long it has lasted, and whether in the end the initiative has been worthwhile.

A second set of reservations concerns some of the typical problems to which an incomes policy, by its very nature, gives rise:

— the basic problem that as a practical matter, such policies may introduce various rigidities which may adversely affect the processes of appropriate resource reallocation for growth;

— the problem that incomes policy assumes that the basic nature of cost and price increases reflects cost-push forces — perhaps largely emanating from the exercise of market power (as a consequence, if significant elements of demand inflation are at work, either a distorting repressed inflation may emerge, if the guide-

[4] An intensive analysis of foreign experience with incomes policies was commissioned by the Economic Council of Canada as a background to its discussions and conclusions in this policy field. This study, which has been published, was prepared by Professor David C. Smith of Queen's University and is entitled Incomes Policies: Some Foreign Experiences and Their Relevance for Canada (Ottawa, Queen's Printer, 1966).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lines have some effect, or demand forces will break through the price and income guidelines in various places in disturbing ways);

— the practical difficulties of bringing appropriate national guidelines to bear in meaningful ways on individual price and wage decisions;

— the technical and other problems of devising appropriate guidelines figures to serve as a basis for such a policy;

— the difficulties of devising and implementing adequate methods of persuasion to obtain compliance, unless there is both a willingness and a capacity to move, if necessary, towards significantly increased elements of control over prices and wages;

— and the problem which may turn out to be the most important of all — namely, that the struggle to operate an effective incomes policy may tend to divert energy and attention from other policies which could be more effective in the long run in helping to maintain reasonable price and cost stability.

The third set of considerations concerns factors bearing on an appropriate and effective use of such a policy in the Canadian environment. Even the most casual review of various foreign models of incomes policy suggests that none of these could be readily imported to Canada. Also, any careful review of foreign experience suggests that some of the problems encountered in their operation abroad might well be magnified under Canadian conditions. In its discussion of these considerations, the Council's analysis is based on the following question: "In what sort of country would an incomes policy have the best chance of success?" Canada does not appear to be a country providing a favourable environment by the criteria indicated by the Council. Among the considerations specifically cited in this context are:

— the openness of the Canadian economy;

— the large degree of regional economic diversity;

— the wide decentralization of private decision-making and union and management organization;

— and the constitutional impediments to the development and use of government sanctions to maintain price and wage changes within a set of national guidelines.

The Big Levers

Central to the Council's framework of positive recommendations is the view that the so-called "big levers" of demand-influencing policies — monetary and fiscal policies — must be "appropriately set" at

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

all times. And central to the Council's view of the "appropriate setting" of these policies is the view that they should be essentially concerned with maintaining smooth and stable growth in *total final demand* close to the economy's growing *potential output.*

This basic strategy for operating the big levers is not new to the Council's *Third Annual Review.* It was articulated in general terms in the *First Annual Review,* and further developed in the *Second Annual Review.* Taking account of the fact that both external conditions and internal instabilities may at times necessitate tactical departures from this basic strategy in the actual operations of these policies, the *Second Annual Review* outlined the appropriate roles of monetary and fiscal policies as follows:

Monetary Policy "We believe that the basic strategy of monetary policy should be concerned with expanding the money supply roughly in line with growing potential output, with a view to facilitating stable expansion of total final demand. We recognize, however, that the degree of success of such a monetary policy strategy will depend critically on whether a comparable strategy is being pursued in the United States ...

"Short-term instabilities — of either external or domestic origin — are a prominent feature of sensitive financial markets. These may inevitably require tactical adjustments in monetary and debt management policies to meet special situations ...

"Implicit in the above conclusion about the basic strategy for monetary policy is the view that monetary policy should not be essentially designed to deal with short-term cyclical instability in total demand. We believe that, within the limits which are necessarily imposed by external constraints, any fundamental adjustment in the basic strategy of monetary policy — that is, from the strategy of expanding the money supply roughly in line with potential output — should only be contemplated when final demand threatens either (1) to press in a persistent and prolonged way hard against the potential capacity of the economy to meet such demand, or (2) to fall persistently below potential, with a consequent prolonged situation of significant economic slack."

Fiscal Policy "We believe that the basic strategy of fiscal policy for stable growth (should involve) ... a combination of levels of tax rates and expenditure programmes, taking all levels of government together, which would yield a rough balance on a national accounts basis (excluding the net accumulation of funds in the government-administered universal pension plans) if the economy were operating at potential output. This implies ...

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— A deficit on this basis would automatically be generated when actual output is below potential output; conversely, under conditions of very strong demand, accompanied by shortages and bottlenecks leading to inflationary pressures, a surplus would also automatically emerge.

"... A basic adjustment of strategy towards greater restraint or towards greater stimulation, should depend on whether there are prospects for strong and persistent forces pressing the economy too rapidly or too hard against its potential or, conversely, prospects for the emergence of prolonged and significant economic slack."

In short, as already noted earlier, these views call for the formulation of these policies in relation to a longer perspective of economic developments and potentials than has typically been the case in the past. This focus, according to the Council, will be especially important to keep clearly in mind over the next decade or more when an extremely high rate of growth in the labour force will make it unusually important, for policy purposes, to appraise demand trends in the economy in relation to a very high long-term rate of growth of both potential employment and potential output.

The *Third Annual Review* also helps to set these conceptions of the appropriate roles for the big levers in the context of its discussion of "trade-offs":

"When actual output in the economy is falling persistently and substantially below potential output, with accompanying heavy unemployment and generally stable prices, it is clear that expansionary fiscal and monetary policies would be appropriate — and that it should be feasible to achieve a significant reduction in unemployment without encountering any significant degree of inflation. Conversely, when actual output is tending to press strongly and persistently against potential output (even though potential output is expanding), the general economic situation will almost invariably be one of very low unemployment and relatively strong general price advances. In these circumstances, it would be appropriate to deploy restraining fiscal and monetary policies — and it should be feasible to achieve a significant moderation of price and cost pressures without precipitating a substantial rise in unemployment. In short, the essential task of these so-called "big levers" of policy should be to try to keep the economy away from the upper and lower extremities of the trade-off zone."

An "appropriate setting" of the big levers, should be viewed as providing a necessary, but undoubtedly insufficient, condition for attaining and maintaining high standards of economic performance. Also needed

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

are an important range of complementary supply policies and other special policies.

But before turning to these, two other important broad policies should be mentioned, both of which have a very important bearing on the economy's performance. One is exchange policy. The other is commercial policy. As in the case of monetary and fiscal policy, an "appropriate setting" of both of these policies is a fundamental requirement. Both have far-reaching effects throughout the economy; and unless they are being properly operated, there is little that other policies can do to bring about a better reconciliation of our basic economic and social goals. The Council's position on exchange policy can be briefly summarized as follows:

> "We do not regard the present exchange value or any other exchange value of the Canadian dollar as sacred. Under the existing system, the exchange rate can be moved and ought to be moved when circumstances justify it ... The exchange rate should be treated neither as a national icon nor as an easy out, but rather as a potential policy option whose carefully considered use in proper circumstances can bring great benefit to an economy whose achievement of basic goals has in some way become seriously out of balance."

Regarding commercial policy, the Council sees this not only as a useful means of exerting a pervasive resistance against rises in domestic prices of many goods relative to those abroad, but also as a means of encouraging competitively induced resource reallocation leading to improved longer-term growth in productivity and standards of living in Canada.

Complementary Supply Policies

Complementing the role of the big levers for influencing total demand there is a need for a number of policies to work in the side of supply. There has been a growing recognition of the need for more effective policies of this type. But the heavy priorities in policy in the past have always tended to be on the demand rather than the supply policies. This is therefore a field which, according to the Council, needs to be given much greater emphasis and attention in the future. Here again, this is not a new theme in the *Third Annual Review*. It was also a key theme in the Council's *First* and *Second Reviews*.

It is recognized that many of these supply policies are even less quick-acting than the demand policies, and that they cannot be relied upon to provide any swift easing of pressures or distortions created by demand-supply imbalances. But it is the Council's contention that the

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

development and effective use of supply policies will help to moderate longer-run instabilities in the economy, while at the same time also working to improve, over the longer run, the reconciliation between the goals of high employment and reasonable price stability. Indeed, the Council has emphasized ever since the inception of its work that, in the light of post-war experience, the simultaneous achievement of the goals outlined in its *First Annual Review* would be extremely difficult, if not impossible, without more effective supply policies.

Among such supply policies, particular attention should be focused on those for improving productivity, for strengthening competitiveness, for facilitating adjustments to technological and other change, for dealing with pressure points and bottlenecks, and for increasing manpower training and mobility. In many ways, these are interrelated and interacting policies. For example, those which work towards improving competitiveness — such as policies designed to prevent the abuse of market power — will also tend to improve productivity. Those which facilitate adjustments to technological and other change will help to strengthen competitiveness. Those for increasing manpower training and mobility will help to facilitate adjustments to technological change.

Taken together, this whole range of policies may help to promote stronger and more stable long-term growth in total output and employment, and thereby tend to ease the problems with which the general demand policies might otherwise have to cope. Moreover, unlike the general demand-influencing policies, many of these supply policies have a capability of being differentiated in their application, as between regions or between industries or sectors of the economy. They can therefore be concentrated on certain areas or sectors where they may be particularly effectively deployed to prevent various special kinds of strains or imbalances.

Policies for Special Problem Areas

There are also other complementary policies needed to deal with certain special problem areas or to support the effective use of both general demand policies and the complementary supply policies outlined above. Three of these policy areas were given special emphasis by the Council.

The first concerns policies and planning (especially by governments) to achieve a smoother long-term growth of new construction expenditures. It was obviously not a new finding of the Council that *major* instability in the construction sector of the economy has been a *major* factor contributing to economic instability and to strong elements of price and cost pressures in the system. But the degree to which fluc-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tuations in *government construction* expenditures have been a large aggravating factor in this instability was both new and highly significant. Moreover, it is particularly the fluctuations in construction outlays under the control of the federal and provincial governments that have tended to accentuate this instability.

It was once believed, and still is believed in some quarters, that governments could and should play an important stabilizing role in the economy by increasing their investment activity when private investment is weak, and by moderating their investment activity when private investment is exceptionally strong. What has generally happened in the post-war period is that government investment has tended to become weak when private investment was weak, and to move up exceptionally rapidly when private investment was also expanding rapidly.

The Council does not call for a policy of offsetting swings in government investment to maintain more stable over-all investment growth. It calls merely for an avoidance of fluctuations in government investment activity — particularly construction — that would add to instability in private investment — in short, a smoother path of long-term growth in government construction expenditures. This requires, among other things: that governments take a long-term view of their expenditure programmes (including, as the Council had suggested in its two earlier Reviews, the publication annually of five-year capital budgets); better scheduling of construction expenditures in relation to the likely demand-supply situation of the construction industry in key areas; more intergovernmental co-ordination in this field, along with effective leadership by the federal government both in the handling of its own construction programmes and in whatever grants and shared-cost capital development programmes are undertaken with provinces and their municipalities; and steps to bring about a greater centralization of information and decision-making about construction expenditures on the part of the federal government.

A second special area requiring improved policy formulation is that of wage and salary determination in the government sector. In this connection, the Council states:

> "The rapid expansion of the public sector together with the rapid development of collective bargaining in that sector in recent years have considerably enlarged the role of governments in wage settlements. These developments make it mandatory that governments as employers become clearly aware of the influence which wage decisions to which they are a party may have on the economy, especially at a time of rising prices and costs. . . . It is imperative that govern-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ments, and particularly the federal government, should develop and adhere to certain basic principles and criteria relating to wage and salary policies and collective bargaining in the public sector."

The Council suggests certain basic principles and criteria relating to this field of policy. The most important of these is that of maintaining as close a relationship as possible with wages, salaries and other benefits paid by good employers in the private sector.

Third, the Council puts heavy emphasis on the need to move towards better co-ordinated federal-provincial fiscal planning. It does not suggest detailed ways in which this should be brought about. But it draws particular attention to the opportunities for improving intergovernmental liaison on economic matters through the regular meetings between federal and provincial finance ministers and treasurers towards the end of each calendar year. It suggests that the scope and importance of these annual meetings be enlarged, and that various documents should be published in advance of these annual meetings to provide the basis for broader debate, outside the meetings as well as within them, on general economic matters which must inevitably have an important bearing on decisions in the field of public finance. Among the specific proposals by the Council in this regard are: first, to facilitate the lengthening of the time horizon in relation to which decisions should be made, that the Annual Reviews of the Economic Council should be available in the autumn, along with a published survey of capital investment intentions for some years ahead; and second, publication in the autumn of an earlier version of the Economic White Paper now published by the federal government shortly before its annual budget in the spring.

Better Information, Analysis and Public Understanding

Finally, the Council has placed major emphasis on the need for better information, analysis and public understanding about economic problems and policies. It calls for a major strengthening of the Dominion Bureau of Statistics. It outlines a series of particular lines of economic research which it believes likely to yield useful ultimate results for policy purposes. It calls for a better basis for a more informed public discussion and debate in the autumn of each year with the aid of some of the documents already noted above. It proposes that Parliament should consider setting up a Standing Committee on Economic Affairs of the Senate and the House of Commons, one of whose major purposes would be to conduct annual examinations of the above mentioned documents, and to hear expert witnesses on various aspects of economic problems and policies. It emphasizes that good decision-making — either private

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

or public — depends crucially on good underlying information, analysis and understanding about economic processes and relationships. And it recommends, in the interests of better public education and information about economic developments, that an independent institute of economic research should be established to operate along the lines indicated earlier in this paper.

Improved Private Decision-Making

The course of future economic developments in an economy such as Canada's will inevitably depend to a very large extent on decisions and policies in the private sectors of the economy. The Council has therefore been concerned not merely with advising on appropriate settings of government policies, but also with providing information and advice to facilitate high standards of private decision-making. Among other things, the Council has called for improved longer-term business planning in the fields of investment, manpower, productivity growth, research and technological change. It has also called for:

— more concerted efforts to lengthen production runs in Canadian industries and to achieve expanding markets for products which can flow from a more specialized pattern of industrial production;

— more effective use of manpower, through a better matching of skills with jobs, along with increased manpower training, and greater mobility and flexibility in the use of manpower;

— accelerating industrial research and its more widespread and effective application in Canada;

— reinforced efforts to achieve maximum advances in exports on the basis of increased efficiency and competitiveness of production and distribution; and

— improved knowledge and understanding about key issues which should be relevant to private decision-making in the longer-term interests of both the decision-makers themselves and the general public.

This latter point touches upon the ultimate rationale for the existence of any politico-economic counselling body — namely, the role which it should play in helping to bring about improved standards of economic performance by means of increased information, analysis and understanding about how the total economy works and how it can be made to work better.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Beratung der Stabilisierungspolitik in den Niederlanden

Von Prof. Dr. *Pieter de Wolff* (Amsterdam)

1. Institutionalisierung und Lokalisierung der Beratung in der Stabilisierungspolitik

In den Niederlanden gibt es einige Gremien, die im Rahmen des vorliegenden Themas von Bedeutung sind, obwohl das Aufgabengebiet dieser Institutionen über die Stabilisierungspolitik hinausgeht.

An erster Stelle sind das Zentralplanbureau (Centraal Planbureau, C.P.B.) und der Sozial-Ökonomische Rat (Sociaal-Economische Raad, S.E.R.) zu nennen, aber vollständigkeitshalber seien auch der Zentrale Planungsausschuß (Centrale Plancommissie, C.P.C.), die Stiftung der Arbeit (Stichting van den Arbeid, S.v.d.A.) und der Rat für Wirtschaftsfragen (Raad voor Economische Aangelegenheden, R.E.A.) erwähnt.

Wie meistens schon aus den Namen hervorgeht, sind sie fast alle auf dem Gebiet der allgemeinen Wirtschaftspolitik tätig. Da diese Politik jedoch während der Nachkriegsjahre überwiegend kurzfristigen Charakter hatte, wird sich eine Beschreibung der Tätigkeiten der genannten Institutionen hauptsächlich auf Fragen der Stabilisierungspolitik beschränken.

Unmittelbar nach Beendigung des zweiten Weltkrieges ist 1945 das C.P.B. vom damaligen Wirtschaftsminister eingerichtet worden. Erst als nach fast zwei Jahren, am 21. April 1947, das betreffende Gesetz vom Parlament angenommen wurde, erhielt das C.P.B. eine gesetzliche Grundlage. Die Mitarbeiterzahl dieser amtlichen Dienststelle nahm in der Anfangszeit sehr schnell zu und ist danach ganz langsam auf die heutige Stärke von etwa 100 Mitarbeitern angewachsen. Laut Gesetz ist der Direktor dem Wirtschaftsminister unterstellt, und das C.P.B. ist beauftragt, „alle erforderlichen Schritte zu tun, die mit der Vorbereitung eines zentralen Wirtschaftsplanes verbunden sind, der von der Regierung im Interesse der Koordinierung der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik regelmäßig aufzustellen ist, sowie Empfehlungen über allgemeine Fragen zu unterbreiten, die sich in Verbindung mit der Verwirklichung des Planes erheben dürften".

Das planwirtschaftliche Element in der Wirtschaft, das bei Kriegsende zumindest von sozialistischer Seite angestrebt wurde, hat sich im

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gegensatz zu den Auffassungen, die darüber bisweilen im Ausland vorherrschen, nie stark entwickelt. Zum Teil hängt das mit der ökonomischen Entwicklung in den Niederlanden zusammen. Die Wirtschaftspolitik während der Wiederaufbauperiode war zwar stark dirigistisch, konnte aber angesichts der immer wechselnden internationalen Verhältnisse nur wenig planwirtschaftlich vorgehen. Nach Ablauf dieser Periode rückten die Fragen der Stabilisierung (Vollbeschäftigung, Zahlungsbilanzgleichgewicht usw.) stärker in den Vordergrund, und es entwickelte sich allmählich die zentrale Wirtschaftspolitik, so wie wir sie heute kennen; sie kann am besten als eine gemischte Politik gekennzeichnet werden, wobei die Regierung mit Hilfe einiger weniger Instrumente auf kurze Frist gewisse makroökonomische Ziele anstrebt, von denen später ausführlicher die Rede sein wird. Bei dieser Akzentverschiebung sind jedoch auch politische Faktoren mit im Spiel gewesen.

Auch die Stellung des Zentralplanbureaus hat sich im Laufe der Zeit geändert. Obwohl seine Mittel noch immer aus dem Etat des Wirtschaftsministers stammen, hat es sich zu einer Beratungsstelle für die gesamte Regierung entwickelt und einen mehr oder weniger zwischenamtlichen (interministeriellen) Charakter erhalten. Diese Möglichkeit war übrigens schon im Gesetz enthalten, wo es heißt, daß der Direktor und die beiden Unterdirektoren des C.P.B. vom Wirtschaftsminister im Einverständnis mit neun seiner im Gesetz erwähnten Kollegen ernannt werden. Heute ist die Hauptaufgabe des C.P.B., kurzfristige Wirtschaftsprognosen zur Unterstützung der zentralen Wirtschaftspolitik zu erstellen. Außerdem hat die Regierung besonders in den letzten Jahren auch nach außen ausdrücklich betont, daß das Zentralplanbureau die Verantwortung für die Richtigkeit der von ihm erstellten Analysen selbst trägt. Seine Verbindung mit dem im Jahre 1950 gegründeten Sozial-Ökonomischen Rat (S.E.R.), für den das C.P.B. fast immer die analytischen Vorarbeiten durchgeführt hat, trug ebenfalls zu einer größeren Unabhängigkeit bei.

Der Sozial-Ökonomische Rat ist ursprünglich nicht in erster Linie als Beratungsstelle eingerichtet worden. Das „Gesetz über die Organisation der gewerblichen Wirtschaft" von 1950 ermöglicht unter gewissen Bedingungen für Wirtschaftsgruppen und Hauptwirtschaftsverbände die Einrichtung von Körperschaften, die innerhalb des vom Gesetz angegebenen Rahmens öffentlich-rechtliche Kompetenzen erhalten können. Der S.E.R. ist ein von der Regierung unabhängiger Aufsichtsrat für diese Körperschaften; aber dasselbe Gesetz hat ihm auch die Aufgabe zugeteilt, die Regierung in wichtigen Fragen der sozial-ökonomischen Politik zu beraten. Die Regierung ist sogar verpflichtet, über derartige Fragen Gutachten beim S.E.R. einzuholen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Sozial-Ökonomische Rat zählt 45 Mitglieder, von denen ein Drittel von den Arbeitgeberorganisationen, ein Drittel von den Gewerkschaften und ein Drittel, die sogenannten „Kronmitglieder", von der Regierung ernannt werden. Diese letzte Gruppe ist jedoch auch von der Regierung unabhängig und erhält keine Weisungen von ihr. Sie vertritt das öffentliche Interesse, wenn nötig auch gegen Sonderinteressen der Wirtschaft, und ihre Mitglieder stimmen ausschließlich nach persönlichen Vorstellungen ab. Dies trifft ebenfalls für die Direktoren des Zentralplanbureaus zu, die fast immer als Kronmitglieder an den Arbeiten des Sozial-Ökonomischen Rates beteiligt gewesen sind. Die Kronmitglieder sind meistens Universitätsprofessoren oder Sachverständige anderer Art. Die übrigen Mitglieder sind fast immer Vorstandsmitglieder der von ihnen vertretenen Organisationen. Weil die öffentlich-rechtliche Institutionalisierung der Beratung sich bei weitem nicht so stark entwickelt hat, wie es am Anfang der fünfziger Jahre den Anschein hatte, darf geschlossen werden, daß die vielen vom Sozial-Ökonomischen Rat abgegebenen Gutachten bis jetzt zu seinen wichtigsten Tätigkeiten gehört haben.

Der Zentrale Planungsausschuß (C.P.C.) ist durch dasselbe Gesetz entstanden wie das Zentralplanbureau; es ist seine Aufgabe, das C.P.B. zu beraten. Seine Mitgliederzahl muß sich zwischen 15 und 30 bewegen und ist schon seit mehreren Jahren auf dem höchsten zulässigen Stand. In diesem Ausschuß sind außer allen im Gesetz erwähnten Ministerien auch andere öffentliche Instanzen vertreten und darüber hinaus solche Personen, „die aufgrund ihrer wissenschaftlichen Ausbildung, ihrer Stellung im Wirtschaftsleben oder aus anderen Gründen die Fähigkeit haben, die Arbeit des C.P.B. zu würdigen und zu beraten". Bisher ist immer der sogenannte Jahresplan des C.P.B. im Zentralen Planungsausschuß diskutiert worden, bevor er der Regierung unterbreitet wurde. Ebenso ist auch bei einigen anderen Publikationen verfahren worden. Es muß jedoch betont werden, daß der Zentrale Planungsausschuß nur eine beratende Aufgabe hat. Obwohl die lebhaften Diskussionen vor allem in den ersten Jahren wichtige Beiträge geliefert haben, hat der Zentrale Planungsausschuß nicht die Möglichkeit, dem Zentralplanbureau Weisungen zu geben. In den letzten Jahren ist insbesondere von Seiten der Wirtschaft das Interesse an den Arbeiten des Zentralplanbureaus zurückgegangen. Die Ursache ist wohl darin zu sehen, daß weitgehend dieselben Kreise und sogar dieselben Personen auch einen Sitz im Sozial-Ökonomischen Rat haben und die Probleme, die im Jahresplan erörtert werden, meistens schon vorher im Sozial-Ökonomischen Rat auf der Grundlage vorläufiger Berichte des Zentralplanbureaus diskutiert worden sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erst in jüngster Zeit hat sich die Lage wieder geändert, und zwar aufgrund der Entwicklung der mittelfristigen Planung, mit der das Zentralplanbureau jetzt beauftragt worden ist; es wird darin unterstützt durch einige Arbeitsausschüsse, die sich aus Wirtschaftssachverständigen zusammensetzen und die im Einverständnis mit dem C.P.C. vom Wirtschaftsminister ernannt werden.

Die „Stiftung der Arbeit" (S.v.d.A.) unterscheidet sich von den bisher beschriebenen Gremien erheblich. Obwohl die Ziele und die Instrumente der niederländischen Wirtschaftspolitik nicht stark von denen der anderen westlichen Staaten abweichen, so nimmt diese Politik doch dadurch eine Sonderstellung ein, daß sie eine ausgeprägte Lohnpolitik enthält. Diese stützt sich auf eine gesetzliche Grundlage, nämlich auf den „außerordentlichen Erlaß über die Arbeitsverhältnisse" von 1945. Danach wurden dem Kollegium der staatlichen Vermittler, das während der Vorkriegszeit eine rein vermittelnde Rolle spielte, weitgehende Befugnisse erteilt, um nach allgemeinen Weisungen des Sozialministers Lohnsätze festzulegen, kollektive Lohnabkommen zu genehmigen, ihre Verbindlichkeit auf Sektoren auszudehnen u. dgl. Andererseits waren schon vor Ende des Krieges Vertreter der während der Besatzung aufgelösten Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen miteinander übereingekommen, nach dem Kriege im Interesse einer harmonischen Entwicklung der Arbeitsverhältnisse zusammenzuarbeiten. Aus diesem Grund wurde die „Stiftung der Arbeit" gegründet, die im „Außerordentlichen Erlaß" anerkannt wurde und bis vor kurzem als beratende Instanz für die Lohnpolitik sehr wichtige Dienste geleistet hat. Diese Politik hat seit Kriegsende eine komplizierte Entwicklung durchgemacht, mit der sich auch die Rolle der S.v.d.A. geändert hat, so daß sie in gewissen Stadien neben ihrer beratenden Funktion auch eine exekutive Aufgabe hatte. Im Rahmen dieses Berichtes kann jedoch der Wandel in der Lohnpolitik nicht erläutert werden.

Der Rat für Wirtschaftsfragen (R.E.A.) ist ein Regierungsausschuß, in dem alle diejenigen Minister Mitglied sind, deren Amtsgebiete wichtige wirtschaftliche Aspekte aufweisen. In seinen Sitzungen werden wirtschaftspolitische Maßnahmen vorbereitet, die später dem gesamten Kabinett zur Genehmigung unterbreitet werden. Obwohl es sich hierbei mehr um eine Arbeitsteilung als um eine Beratung handelt, ist der R.E.A. für das vorliegende Thema doch von großer Bedeutung, weil der Präsident der Zentralbank und der Direktor des Zentralplanbureaus an den Sitzungen teilnehmen. Diese beiden Persönlichkeiten können also hier in direktem Kontakt mit den verantwortlichen Ministern eine beratende Aufgabe erfüllen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nachdem die beratenden Gremien auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik beschrieben worden sind, sollen jetzt die Arbeitsmethoden des Zentralplanbureaus und des Sozial-Ökonomischen Rats kurz besprochen werden. Wie schon erwähnt, ist die Hauptaufgabe des Zentralplanbureaus die Erstellung kurzfristiger Prognosen, die selbstverständlich nur bedingte Aussagekraft haben: Einmal stützen sich die Prognosen auf gewisse unsichere Hypothesen über die Entwicklung im Ausland, zum anderen arbeitet man bei diesen Prognosen mit Alternativen, die sich zu einem Teil auf unterschiedliche Hypothesen zurückführen lassen und zu einem anderen (bedeutenderen) Teil auf die vermutlichen Ergebnisse bestimmter vorgesehener wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Deshalb wird die Entwicklung im In- und Ausland ständig verfolgt, und wenigstens dreimal im Jahr werden Vorausberechnungen durchgeführt. Am bekanntesten und ausführlichsten sind diejenigen, die als „Zentralökonomischer Plan" am Anfang jedes Jahres veröffentlicht werden. Es handelt sich dabei selbstverständlich nicht um einen Plan, wie er in Planwirtschaften erstellt wird, so daß der Ausdruck insofern vielleicht etwas irreführend ist; der Begriff ist dem Wortlaut des Gesetzes entnommen. Der Plancharakter bezieht sich nur auf die Wirtschaftspolitik der zentralen Instanz, weil der Plan natürlich im Einklang mit der im Etatvorschlag beabsichtigten Wirtschaftspolitik steht. Dieser Vorschlag wird schon im September des vorangehenden Jahres dem Parlament unterbreitet, und wenn die Planberechnungen Ende Dezember abgeschlossen werden, ist meistens schon bekannt, ob und in welchem Umfang Änderungen infolge der parlamentarischen Beratungen durchgeführt werden müssen.

Vor der Veröffentlichung wird der Plan in mehreren Gremien behandelt. Eine erste Skizze wird schon im Oktober mit Vertretern der verschiedenen Ministerien besprochen, eine zweite Fassung unterliegt einer Diskussion im Zentralen Planungsausschuß, und die endgültige Fassung wird schließlich dem Rat für Wirtschaftsfragen vorgelegt.

Seit einigen Jahren veröffentlicht das Zentralplanbureau auch eine vorläufige Prognose, die sogenannte „Makroökonomische Übersicht". Sie wird dem Parlament am selben Tag wie der Haushaltsvorschlag vorgelegt und ermöglicht den Volksvertretern, diesen Vorschlag gegen den Hintergrund des vorausgeschätzten Wirtschaftsablaufs zu beurteilen. Diese Publikation ist auch aus einem Wunsch des Parlaments hervorgegangen. Das Zentralplanbureau ist in seiner Funktion und seiner Verbindung mit der Regierung ungefähr mit dem Council of Economic Advisers in den Vereinigten Staaten zu vergleichen. Das Gegenstück, nämlich das Joint Economic Committee, fehlt, und das Parlament empfand es bei der Etatberatung in zunehmendem Maße als einen Nachteil,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß ihm die Regierung in der Kenntnis der wirtschaftlichen Unterlagen weit überlegen war.

Die „Makroökonomische Übersicht" kommt auf einfachere Weise zustande als der Wirtschaftsplan. Der Bericht wird unmittelbar nach seiner Fertigstellung im Rat für Wirtschaftsfragen diskutiert und für die Veröffentlichung zum angegebenen Zeitpunkt freigegeben. Die Bedeutung des Planes besteht hauptsächlich darin, daß durch ihn die Wirtschaft, die Wissenschaftler und die Öffentlichkeit im allgemeinen informiert werden. Die „Makroökonomische Übersicht" ist deswegen wichtig, weil sie die Diskussionen im Parlament erleichtert. Da die Regierung dann aber schon ihre Meinung über die Wirtschaftspolitik des nächsten Jahres gebildet hat, sind vom Standpunkt der Beratung der Regierung aus wohl solche Vorausberechnungen am wichtigsten, die zu einem früheren Zeitpunkt fertiggestellt werden. Für die Erstellung dieser internen Berichte sind keine bestimmten Termine vorgesehen. Das Zentralplanbureau ist befugt, nach seinem Dafürhalten im Laufe des Frühjahrs ein- oder zweimal solche Berechnungen durchzuführen, die dann im Rat für Wirtschaftsfragen behandelt werden. Auf jeden Fall werden diese Berechnungen einmal durchgeführt, und zwar kurz bevor die endgültigen Etatvorbereitungen stattfinden. Die damit verbundene Diskussion im Rat für Wirtschaftsfragen ist von prinzipieller Bedeutung für die Gestaltung des Etats und der im Etat festgelegten wirtschaftspolitischen Maßnahmen im nächsten Jahr.

Die Beratung durch den Sozial-Ökonomischen Rat gestaltet sich viel einfacher. Obwohl der Rat berechtigt ist, ohne Aufforderung Gutachten abzugeben, werden diese fast ausnahmslos von der Regierung eingeholt. Anfragen der Regierung werden an einen der ständigen Ausschüsse oder an einen eigens dafür eingesetzten Ausschuß geleitet. Dieser bereitet das Gutachten vor, das dann seine endgültige Fassung in einer der Sitzungen des ganzen Rates erhält. Der S.E.R. verfügt nur über ein Sekretariat, jedoch nicht über eine eigene Forschungsstelle. Wenn also ein Gutachten spezielle Untersuchungen erfordert, werden andere Instanzen damit beauftragt. Liegen die Fragen auf wirtschaftlichem Gebiet, so wird, wie schon erwähnt, häufig vom Zentralplanbureau Hilfe geleistet.

Von besonderer Bedeutung für das zur Diskussion gestellte Thema sind die halbjährlichen Berichte, die seit Anfang 1963 vom Rat erstellt werden. Der Anlaß war eine Änderung der Lohnpolitik, die auf eine größere Freiheit bei Lohndifferenzierungen hinzielte. Durch dieses neue System wurde der „Stiftung der Arbeit" ein wichtiger Teil der Befugnisse des Kollegiums der staatlichen Vermittler übertragen. Die „Stiftung der Arbeit" erhielt dadurch exekutive Kompetenz. Damit sie bei ihrer Arbeit eine gewisse Koordinierung aller Lohnabkommen er-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reichen konnte, die als notwendig erachtet wurde, um die gesamtwirtschaftliche Lohnsteigerung innerhalb der Grenzen einer ausgeglichenen ökonomischen Entwicklung zu halten, wurde der Sozial-Ökonomische Rat gebeten, halbjährlich ein Gutachten über die Wirtschaftsentwicklung abzugeben. Darin sollten Hinweise über eine zulässige makroökonomische Lohnsteigerung enthalten sein. Der Sozial-Ökonomische Rat, der auch über das neue System beraten hatte, folgte selbstverständlich dieser Aufforderung, so daß diese halbjährlichen Berichte bis jetzt regelmäßig erschienen sind. Der Jahresplan und die „Makroökonomische Übersicht" des Zentralplanbureaus werden als Unterlagen für diese Berichte herangezogen. Zwar führte das neue System bald zu Schwierigkeiten, welche die Regierung gezwungen haben, das Kollegium der staatlichen Vermittler wieder einzuschalten. Auch hat sich der Rat fast niemals einigen können über eine auch nur grobe Quantifizierung der zulässigen Lohnsteigerung; solche Angaben sind deshalb in den Berichten kaum vorhanden. Dennoch spielen sie eine wichtige Rolle bei der allgemeinen Meinungsbildung über die Wirtschaftslage.

Es braucht kaum erwähnt zu werden, daß den Beratungen durch das Zentralplanbureau und durch den Sozial-Ökonomischen Rat eine unterschiedliche Bedeutung zukommt. Gemeinsam ist ihnen, daß sie weitgehend von den jeweiligen parteipolitischen Verhältnissen unabhängig sind. Das C.P.B. ist eine amtliche Stelle mit einer stark wissenschaftlichen Tradition; anders als z. B. in den Vereinigten Staaten hat die Regierung hier nur dann die Möglichkeit, die Zusammensetzung des Direktoriums (in den seltenen Fällen) zu beeinflussen, wenn ein Sitz frei wird, nicht aber bei politischen Veränderungen.

Hinsichtlich des Sozial-Ökonomischen Rates gilt, daß die Struktur der wirtschaftlichen Organisationen natürlich nicht von der politischen Struktur unabhängig ist, insbesondere nicht auf längere Sicht. Sie wird jedoch kaum von den momentanen politischen Schwankungen berührt; das gilt auch für die politische Haltung der von den Organisationen ernannten Mitglieder. Dies trifft ebenfalls für die von der Regierung eingesetzten Kronmitglieder zu; obwohl die Sitzungsperiode des Rates nur zwei Jahre beträgt, werden die Mitglieder wiederernannt, wenn sie nicht selbst den Wunsch äußern zurückzutreten.

Wenn man von diesem Punkt absieht, sind große Unterschiede zu finden. Die Bedeutung der Arbeit des Zentralplanbureaus liegt vor allem in seinen wissenschaftlichen, möglichst objektiven Analysen nicht nur des Wirtschaftsablaufes, sondern auch der zu erwartenden Folgen bestimmter wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Es ist natürlich durchaus möglich und sogar auf der Hand liegend, daß die Regierungen je nach ihrer politischen Ausrichtung in derselben ökonomischen Situation verschiedene Entscheidungen treffen; aber die vom C.P.B. ausgearbeiteten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unterlagen werden davon nicht berührt. Dagegen sind die Gutachten des Sozial-Ökonomischen Rats politischer Natur, zwar nicht im parteipolitischen Sinne; aber sie repräsentieren dennoch die politischen Auffassungen, die in einem gegebenen Augenblick bei den Partnern des Wirtschaftslebens vorherrschen. Sie sind deshalb öfters nicht einstimmig, zwei, sogar drei verschiedene Standpunkte sind mehrmals vertreten worden, wobei die „Trennung der Geister" nicht einmal für alle Aspekte einer vorgelegten Frage dieselbe zu sein braucht. Das bedeutet jedoch nicht, daß der Rat immer in mehrere Gruppen auseinanderfällt. Gerade in kritischen Momenten der wirtschaftlichen Entwicklung ist er imstande gewesen, zu einstimmigen Empfehlungen zu gelangen. Aber wie dem auch sei, es bleibt für die Regierung äußerst wichtig, die Meinungen des Wirtschaftslebens kennenzulernen. Sie kann daraus fast immer für ihre zukünftigen politischen Entscheidungen wichtige Schlußfolgerungen ziehen.

Jetzt sollen kurz noch einige Fragen berührt werden, die mit der Zweckmäßigkeit der vorhandenen Beratungsmöglichkeiten verbunden sind. Mit einem gewissen Recht darf man behaupten, daß die wissenschaftliche Beratung durch das Zentralplanbureau und die mehr politisch betonte durch den Sozial-Ökonomischen Rat sich in glücklicher Weise ergänzen, und den Schluß ziehen, daß keine anderen Gremien benötigt werden. Dabei tauchen jedoch zwei Fragen auf. Es ist schon behauptet worden, daß die parteipolitische Meinungsäußerung nicht in einer institutionalisierten Form bei der Beratung zum Zuge kommt; bisher ist das jedoch nicht als ein entscheidender Mangel empfunden worden. Jedenfalls haben die großen politischen Parteien bisher nicht gefordert, daß es notwendig sei, daß ihre Stimme in irgendeiner organisierten Weise außerhalb des Parlaments gehört werden müsse.

Eine andere Frage ist, ob die bisherige Beratung befriedigend gearbeitet hat. Hinsichtlich des Sozial-Ökonomischen Rates hat sich eine derartige Frage nie erhoben. Zwar ist Kritik geübt worden, wenn sich der Rat über gewisse wichtige Probleme nicht einigen konnte und Gutachten mit weit auseinandergehenden Meinungen erstellte; aber die Möglichkeit einer derartigen Divergenz liegt in der Natur jeder politischen Beratung.

Das Zentralplanbureau ist jedoch in letzter Zeit Gegenstand kritischer Diskussionen gewesen. Diese richteten sich nicht auf die Qualität seiner Analysen und Prognosen. Im allgemeinen hat man Verständnis dafür, daß vor allem auf dem Gebiet der Vorausberechnungen Fehlschläge immer möglich sind. Das Problem bestand vielmehr darin, ob das C.P.B. nicht von der Regierung unabhängiger sein sollte. Zwar ist seine wissenschaftliche Unabhängigkeit von der Regierung garantiert worden, und daher besteht kaum die Gefahr, daß die Ergebnisse des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C.P.B. in irgendeiner Weise gefärbt werden; aber es ist durchaus möglich, daß z. B. die Wahl der wirtschaftspolitischen Alternativen, die in den Publikationen des Zentralplanbureaus diskutiert werden, durch die Regierung mitbestimmt wird und daß deshalb gewisse bedeutungsvolle Möglichkeiten außer acht gelassen werden. Bei der Diskussion dieser Frage, die zum Teil auch im Parlament geführt wurde, ist hervorgehoben worden, daß eine möglichst große Unabhängigkeit nicht unbedingt als Verbesserung anzusehen wäre. Auf jeden Fall besteht die Möglichkeit, daß das Parlament die Regierung bittet, vom C.P.B. zusätzliche Fragen untersuchen zu lassen. Diese Möglichkeit wird bisweilen auch genutzt. Wenn das Zentralplanbureau selbständig mögliche Maßnahmen untersuchen würde, die die Regierung nicht übernimmt, wäre diese zumindest gezwungen, Stellungnahmen zu solchen Analysen abzugeben. Das könnte dann wieder leicht zu Schwierigkeiten in der Kommunikation zwischen dem Zentralplanbureau und der Regierung und ihren Ämtern führen und diese Kommunikation ist für ein erfolgreiches Arbeiten des C.P.B. von größter Bedeutung. Diese Argumente werden im allgemeinen wohl als stichhaltig anerkannt, so daß bis jetzt die institutionelle Regelung des Zentralplanbureaus nicht geändert wurde.

2. Die Gewinnung der Ziele für die Beratung in der Stabilisierungspolitik

Wie schon im ersten Abschnitt hervorgehoben wurde, ist die Stabilisierungspolitik in den Niederlanden als Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik zu betrachten. Gesetzliche Richtlinien für eine derartige Politik gibt es nicht. Nur das Gesetz über das C.P.B. spricht von einem zentralen Wirtschaftsplan zur Koordinierung der verschiedenen Aspekte der Wirtschaftspolitik; es handelt sich jedoch nur um ganz allgemeine Andeutungen. Doch hat sich im Laufe der Zeit eine weitgehend akzeptierte Auffassung über die Ziele dieser Politik entwickelt, die wohl am deutlichsten im ersten Gutachten des S.E.R.[1] Ausdruck gefunden hat. Dort heißt es, daß die nachfolgenden Ziele anzustreben seien: eine möglichst hohe Beschäftigung der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeit, Zahlungsbilanzgleichgewicht, eine befriedigende Wachstumsrate des Sozialproduktes, Preisstabilität und eine gerechte Verteilung des Volkseinkommens. Auch diese Aufzählung läßt natürlich noch viele Fragen offen, und es ist nicht möglich, eine für alle Fälle gültige Präzisierung anzugeben. Sogar die Gewerkschaften streben nicht ein möglichst niedriges Niveau der Arbeitslosigkeit an. Die Nachteile, die mit einem zu stark angespannten Arbeitsmarkt verbun-

[1] Gutachten über die allgemeinen Ziele der wirtschaftlichen und sozialen Politik, 1951, Nr. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den sind, werden allgemein anerkannt, und als erstrebenswertes Niveau der Arbeitslosigkeit werden 1½ bis 2 v. H. betrachtet. Auch das Zahlungsbilanzziel läßt sich quantifizieren, und zwar in dem Sinne, daß die laufende Rechnung einen Überschuß von etwa 1 v. H. des Volkseinkommens aufweist, damit die Forderungen der strukturellen Kapitalausfuhr, der Tilgung der Auslandsschulden und einer angemessenen Devisenreserve erfüllt werden können.

Für die Wachstumsrate ist nie ein genaues Ziel angegeben worden. Man rechnet zwar damit, daß die volkswirtschaftliche Produktivität um jährlich 3 bis 4 v. H. ansteigen kann und das Sozialprodukt wegen des Zuwachses der Erwerbsbevölkerung um weitere 1 bis 1½ v. H.; aber in der kurzfristigen Wirtschaftspolitik hat ein Abweichen von dieser Wachstumsrate nie zu speziellen Maßnahmen geführt.

Hinsichtlich der Verteilung des Volkseinkommens hat längere Zeit eine vom S.E.R. empfohlene und auch nur strukturell bedeutungsvolle Richtlinie eine Rolle gespielt. Diese besagt, daß die Zuwachsrate der gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme pro Arbeitnehmer mit der Zuwachsrate des Volkseinkommens Schritt halten solle. Die Erfahrung, insbesondere der letzten Jahre, hat erwiesen, daß es unter Umständen sehr schwierig, wenn nicht unmöglich sein kann, auch bei Vorhandensein einer Lohnpolitik eine solche Richtlinie einzuhalten.

Für die Preisstabilität ist es wohl am schwierigsten, genauere Angaben zu machen, was aber nicht die Folge irgendwelcher Schwierigkeiten bei der Wahl eines geeigneten Preismaßstabes ist. Zwar zeigen die Bewegungen der verschiedenen Preisniveaus, wie in den meisten anderen Ländern, deutliche Unterschiede auf. Die Exportpreise sind im allgemeinen viel weniger angestiegen als die einheimischen Preise, die Steigerung der Investitions- und Konsumgüterpreise halten ungefähr gleichen Schritt, und der Baukostenindex geht weit darüber hinaus. Die Entwicklung des allgemeinen Preisniveaus wird jedoch in erster Linie unter Heranziehung des Lebenshaltungskostenindex beurteilt (neben diesem Index wird auch der sogenannte Konsumgüterpreisindex verwendet; dieser Index, welcher hauptsächlich zu Volumenberechnungen des privaten Konsums ermittelt wird, unterscheidet sich von dem ersten vor allem durch die Gewichtung; beide Indizes zeigen nur geringfügige Unterschiede in ihren Bewegungen auf).

Die Schwierigkeiten bei der Präzisierung der Preisniveaustabilität sind vor allem in der Wahl des Kriteriums begründet. Zuerst kann man die theoretische Frage stellen, ob Stabilität bedeutet, daß der Lebenshaltungskostenindex konstant bleiben soll. Im Hinblick auf die Divergenz der Preise der Güter und Dienste würde dies bedeuten, daß die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Güterpreise fortwährend gesenkt werden müßten, und das würde, jedenfalls nach Ansicht vieler Volkswirte, ein unerwünschtes deflationäres Klima herbeiführen. Tatsächlich hat sich während der gesamten Nachkriegsperiode eine gewisse Inflation bemerkbar gemacht; trotzdem hat das Ziel der Preisstabilität immer eine sehr wichtige Rolle in der Politik gespielt. Dabei handelte es sich nicht nur um die bekannten sozialen Argumente und Forderungen nach Gerechtigkeit (Schonung der wirtschaftlich Schwachen; Verhütung der Entwertung der in festverzinslichen Papieren angelegten Vermögen usw.), sondern auch um den Schutz der Konkurrenzkraft der Exportindustrien. Deshalb ist man z. B. bei der Lohnpolitik immer bestrebt gewesen, die durchschnittliche Lohnsteigerung möglichst dem Zuwachs der makroökonomischen Produktivität anzugleichen; das ist aber nur in beschränktem Umfange gelungen. Erstens haben internationale Preissteigerungen (die vor allem während der Korea-Hausse sehr ausgeprägt waren) das einheimische Preisniveau heraufgetrieben. Das hat später wieder zu stärkeren Lohnerhöhungen geführt, um sicherzustellen, daß der Reallohn mit der Produktivitätssteigerung wächst. Zweitens ist es trotz der Lohnpolitik nicht möglich gewesen, in gewissen Perioden „cost push"-Einflüsse zu unterdrücken.

Jedoch hat sich die Lage in den letzten drei Jahren geändert. Nach einer leichten Depression in den Jahren 1957 und 1958 hat sich allmählich eine sehr ausgeprägte Hochkonjunktur entwickelt, die noch von einer ähnlichen Entwicklung im Ausland (insbesondere in Deutschland) verstärkt wurde. Durch das immer noch relativ niedrige Lohn- und Preisniveau in den Niederlanden entwickelte sich die Zahlungsbilanz sehr günstig. Auch wurden dadurch viele Arbeitskräfte ins Ausland abgezogen, wodurch sich die Spannungen am Arbeitsmarkt noch erhöhten. Alle diese Faktoren haben eine Art „Lohnexplosion" ausgelöst, die zwar durch eine geschickte Zusammenarbeit von S.v.d.A. und Regierung kanalisiert werden konnte und nicht zu einer Lohnanarchie geführt hat; dennoch stiegen in kurzer Zeit die Löhne durchschnittlich um etwa 15 v. H.

Die Entwicklung hat, wie es auch zu erwarten war, in den folgenden Jahren zu einer Reihe von Lohn- und Preisanpassungen geführt, die zwar die Diskrepanz zwischen den einheimischen und ausländischen Preisniveaus aufgehoben hat, die jedoch nicht (oder vielleicht noch nicht!) zu großen Schwierigkeiten geführt hat, weil auch im Ausland eine starke Inflation vorherrschte.

Es unterliegt jedoch keinem Zweifel, daß die erheblichen Preissteigerungen der letzten Jahre niemandem wünschenswert erscheinen. Die Lage ist jetzt viel empfindlicher geworden. Die Möglichkeiten, eine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abschwächung der Konjunktur im Inland nach kurzer Zeit durch eine Ausfuhrerhöhung auszugleichen, wie es in den vergangenen Jahren ein paarmal geschehen ist, sind bedeutend geringer geworden. Aber auch aus anderen Gründen wird die heutige Inflation als sehr gefährlich angesehen.

Der S.E.R. hat vor kurzem ein Gutachten[2] ausgearbeitet, das sich ausschließlich mit der Inflation beschäftigt und gewisse Maßnahmen zur Verringerung der ökonomischen Spannungen empfiehlt, damit der Preisauftrieb gemildert wird. Es wird darin jedoch auch behauptet, daß es für ein kleines Land mit großer Außenhandelsverflechtung schwierig ist, eine geringere Inflationsrate anzustreben als seine Handelspartner — es sei denn, daß es bereit ist, die Währung mehr oder weniger regelmäßig aufzuwerten —, weil das im Laufe der Zeit doch zu ungünstigen und schwer kontrollierbaren Anpassungen führen wird. Deshalb wird es jetzt als sehr wichtig angesehen, daß die Inflation durch internationale Zusammenarbeit bekämpft wird und daß man im Inland — vielleicht in einem zeitlichen Abstand — der ausländischen Inflation folgt, wobei selbstverständlich zu vermeiden wäre, daß neue inflationäre Störungen hervorgerufen werden.

Nach der vorangehenden Beschreibung der Ziele der niederländischen Wirtschaftspolitik ist es vielleicht angebracht, kurz auf den Prozeß der Beschlußfassung einzugehen. Es sei vorausgeschickt, daß es keine für alle Fälle gültige Rangordnung der Ziele gibt. Zwar wird z. B. die Vollbeschäftigung als sehr wichtig beurteilt; aber das bedeutet nicht, daß diesem Ziel immer eine größere Bedeutung beigemessen wird als allen anderen. Einmal ist es möglich, daß angesichts der Lage auf dem Arbeitsmarkt eine Ankurbelungspolitik erwünscht ist und doch nicht durchgeführt werden kann, weil die Zahlungsbilanz die entsprechenden Maßnahmen nicht zuläßt. Zum anderen zeigt die Erfahrung der letzten Jahre, daß es Situationen gibt, bei denen gerade eine Senkung des Beschäftigungsgrades anzustreben ist. Es ist deshalb richtiger zu behaupten, daß die Abweichungen von gewissen Zielwerten für die wirtschaftspolitischen Entscheidungen am wichtigsten sind. Man muß aber hinzufügen, daß es sogar für eine gegebene Regierung keine allgemein gültige Gewichtung der Diskrepanzen gibt. Eine Präferenzfunktion im wirtschaftstheoretischen Sinne läßt sich, jedenfalls zu diesem Zeitpunkt und für die niederländischen Verhältnisse, nicht gewinnen.

Es geschieht also lediglich das, was im ersten Abschnitt bereits angegeben wurde, nämlich, daß vom C.P.B. die Entwicklungen analysiert werden und eine Übersicht über die möglichen Maßnahmen zur Beeinflussung dieser Entwicklungen aufgestellt wird. Der Spielraum für

[2] Gutachten über die Möglichkeiten der Inflationsbekämpfung, 1966, Nr. 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

derartige Maßnahmen ist ziemlich beschränkt. Erstens gibt es nur wenige Instrumente, nämlich Steuer- und Ausgabenpolitik der zentralen Instanz, Geld-, Lohn- und Preispolitik, und zweitens sind jedem Instrument oft sehr enge Grenzen gezogen. Der größte Teil der Ausgaben ist schon durch Entscheidungen in den vorangegangenen Jahren festgelegt. Steuersätze können nur in beschränktem Umfang angehoben werden, und oft ist eine Erhöhung zu einem bestimmten Zeitpunkt aus politischen Gründen völlig ausgeschlossen usw.

Aber innerhalb der für eine bestimmte Situation gesetzten Grenzen wird diejenige Alternative gewählt werden, die nach der Auffassung der jeweiligen Regierung eine Entwicklung erwarten läßt, die am besten mit den angestrebten Zielen übereinstimmt. Beim Abtasten der möglichen Grenzen sowie bei der endgültigen Wahl werden natürlich Empfehlungen seitens des S.E.R. und politische Auseinandersetzungen innerhalb und außerhalb des Parlaments eine wichtige Rolle spielen; aber letzten Endes bleibt die Wahl, für die die Regierung nur dem Parlament gegenüber verantwortlich ist, eine subjektive Angelegenheit.

Das C.P.B. bedient sich bei seinen Analysen eines Modells der niederländischen Wirtschaft, das aufgrund theoretischer Überlegungen und empirischer Beobachtungen aufgestellt worden ist[3]. Obwohl natürlich jede theoretische Beschreibung einer Wirtschaft eine ungeheure Vereinfachung bedeutet, hat ein solches Modell den Vorteil, daß verhältnismäßig vielen Zusammenhängen Rechnung getragen werden kann. Es wird dadurch verhütet, daß bestimmten theoretischen Zusammenhängen, wie z. B. der Phillips-Kurve, eine zu große Bedeutung beigemessen wird. Zwar enthält das Modell „curvilineare" Beziehungen zwischen dem Stand der Arbeitslosigkeit und verschiedenen anderen Variablen, was dazu führt, daß sich die Reaktionen der Wirtschaft — dem Modell gemäß — ganz anders bei hoher Spannung am Arbeitsmarkt gestalten als bei niedriger; aber zur gleichen Zeit werden auch alle übrigen Aspekte, wie Verzögerungen, Multiplikatoreffekte usw. berücksichtigt. Natürlich wird das Modell nicht rein mechanistisch angewandt. Neuen Entwicklungen und neuen Daten wird regelmäßig Rechnung getragen. Auch werden bei der Aufstellung der Prognosen nicht nur die Ergebnisse des Modells benutzt, sondern alle Auskünfte, die für die Lösung des betreffenden Problems bedeutungsvoll erscheinen. Aber gerade für die Diskussion der Alternativen, also für die Analyse der Einflüsse verschiedener Maßnahmen, erweist sich das Modell als außerordentlich nützlich.

---

[3] Zentral-ökonomischer Plan, 1961; Anhang.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Informationsgewinnung und Veröffentlichung der Berichte

In den beiden vorangegangenen Abschnitten ist eine Beschreibung der niederländischen Verhältnisse gegeben worden. Obwohl dies auch bei den beiden folgenden Teilen der Fall sein wird, sind doch die vorgegebenen Fragen nur wenig auf die niederländische Lage zugeschnitten, weshalb auch gelegentlich zu Fragen Stellung genommen wird, die für die jetzige Situation in den Niederlanden kaum Bedeutung haben.

Die Sammlung statistischer Daten ist in den Niederlanden weitgehend dem statistischen Zentralamt (Centraal Bureau voor de Statistiek, C.B.S.) vorbehalten. Selbstverständlich wird auch von anderen Institutionen Material gesammelt, wie von kommunalen statistischen Ämtern, Unternehmensorganisationen usw. Ferner werden von größeren Betrieben regelmäßig Konsumentenbefragungen durchgeführt. Aber insbesondere die Behörden sammeln fast nie selbständig statistisches Material. Unternehmensorganisationen haben sich für ihre eigenen Zwecke derartige Daten bisweilen gegen Entgelt vom C.B.S. bei ihren Mitgliedern einholen lassen. Die Unterlagen für die Analyse der ökonomischen Lage, wie sie z. B. vom C.P.B. durchgeführt wird, werden fast alle vom C.B.S. aufbereitet. Eine Ausnahme bilden nur die monetären Daten, die von der Zentralbank bei den Handelsbanken gesammelt werden, und schließlich die Ergebnisse einer Befragung, die jährlich vom C.P.B. bei etwa 100 größeren Unternehmen durchgeführt wird.

Die Voraussetzungen für ein richtiges Funktionieren einer derartigen Methode sind natürlich, daß eine Beeinflussung des statistischen Amtes seitens der Behörden ausgeschlossen ist, daß die Qualität der Ergebnisse zuverlässig ist und daß schließlich ausreichendes statistisches Material vorliegt. Obwohl hinsichtlich der dritten Bedingung wohl nie völlige Zufriedenheit herrschen wird, sind die Bedingungen in den Niederlanden im übrigen erfüllt.

Die jährliche Befragung seitens des C.P.B. bezieht sich vor allem auf die Investitionspläne der erfaßten Betriebe; aber daneben werden auch die Umsatzentwicklungen auf dem Binnenmarkt und auf den Exportmärkten, die Preisentwicklungen, die Liquiditätslage und dergl. berührt. Überdies werden Fragen aufgenommen, die in dem jeweiligen Jahr akut sind und deshalb von Jahr zu Jahr wechseln können. Die Befragung, welche im Herbst durchgeführt wird, dient hauptsächlich als Kontrolle der Erkenntnisse, die das C.P.B. schon auf anderem Wege gewonnen hat. Die individuellen Daten werden vertraulich behandelt und nie zu anderen Zwecken benutzt. Der Form nach handelt es sich nicht um „Hearings". Die mitarbeitenden Unternehmen werden vom Stabpersonal des C.P.B. besucht, und die Erfahrung hat gezeigt, daß auch die Direktionen der Betriebe sehr an den Gesprächen interessiert sind und daß sehr wertvolle Daten gewonnen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der S.E.R. verfügt, wie schon erwähnt, nicht über eine eigene Forschungsstelle und noch weniger über einen eigenen statistischen Apparat. Obwohl er dazu befugt ist, Daten zu sammeln oder Aufträge zur Datensammlung zu vergeben und „Hearings" zu halten, hat er das bisher für Fragen der kurzfristigen Wirtschaftspolitik nicht getan. Angesichts der kurzen Zeit, die für Gutachten auf diesem Gebiet zur Verfügung steht, würde dies auch kaum möglich sein.

Für Fragen der Wirtschafts- und insbesondere der Stabilisierungspolitik sind in den letzten Jahren keine anderen Gremien als die vorher schon erwähnten gebildet worden; es sind also keine nur mit Wissenschaftlern besetzten Gremien entstanden. Auf anderen Gebieten werden jedoch häufig für Beratungszwecke von einem oder mehreren Ministern Staatsausschüsse eingerichtet, in denen Wissenschaftler meist stark vertreten sind. Die Erfahrung mit solchen Körperschaften könnte für den Fall Bedeutung haben, daß solche auch für die hier erörterten Fragen eingerichtet würden. In diesen Ausschüssen sind immer Wissenschaftler verschiedener politischer Richtungen vertreten. Nach der Meinung vieler sind wertfreie Urteile in den Sozialwissenschaften prinzipiell unmöglich, auf jeden Fall sind sie sehr schwierig, und ein Minister wird nicht gern riskieren, daß ein von ihm eingeholtes Gutachten wegen einer unausgeglichenen Zusammensetzung des Ausschusses schon von vornherein als verzerrt gekennzeichnet wird.

Solche Ausschüsse haben meistens keinen eigenen Etat. Wenn sie der Meinung sind, daß spezielle Untersuchungen zur Beantwortung der ihnen vorgelegten Fragen unentbehrlich sind, müssen sie deshalb den zuständigen Minister um Mittel bitten. In den meisten Fällen würden sie das C.B.S. oder ein Forschungsinstitut beauftragen, die Untersuchung durchzuführen.

Die materielle Grundlage der Wirtschafts- und Stabilisierungspolitik, soweit sie statistischer Natur ist, ist in den Niederlanden in ausreichendem Maße gegeben. Natürlich ist statistisches Material nie vollkommen, und das C.B.S. bemüht sich fortwährend, die Qualität der Daten zu verbessern, auffallende Lücken sind jedoch kaum vorhanden. Zu jeder Zeit können aber neue Begriffe entwickelt werden, die auch neue Maßstäbe erfordern. Z. B. wird oft die Ansicht vertreten, daß es neben dem üblichen Lebenshaltungskostenindex auch einen Index geben müsse, der sich auf die von dem Einfluß indirekter Steuern bereinigten Preise bezieht[4]. Der Vorteil eines solchen Index liegt darin, daß er dann nicht steigt, wenn zur Verringerung der Inflation die Konjunktur durch das Anziehen der indirekten Steuern gebremst wird. Dies würde sich insbesondere für Lohnabkommen empfehlen, in denen eine „Escalator"-

[4] Gutachten über die Lohnindizierung im Rahmen der Inflationsbekämpfung, 1965, Nr. 11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bedingung enthalten ist. Diese Frage ist neuerdings im S.E.R. diskutiert worden. Würde der Gedanke allgemein akzeptiert werden, so wäre es durchaus möglich, das C.B.S. zu beauftragen, einen solchen Index laufend zu berechnen.

Die theoretischen Probleme der Wirtschaftspolitik lassen sich nicht in gedrängter Form diskutieren. Hinsichtlich der Inflationstheorie dürfte gesagt werden, daß allgemein anerkannt wird, was bereits vor einigen Jahren im O.E.C.D.-Bericht „On the Problem of Rising Prices"[5] behauptet wurde, daß sowohl „demand pull" als auch „cost push" einen Beitrag zur Inflation liefern können. Das ist vor kurzem nochmals deutlich im schon erwähnten S.E.R.-Gutachten[6] auseinandergesetzt worden. Dies geht auch aus dem vom C.P.B. verwendeten Modell hervor, in dem ein Preisauftrieb entstehen kann, sowohl wenn sich die Produktion wegen einer hohen Nachfrage der Kapazitätsgrenze nähert als auch durch eine Rückwirkung der Löhne auf die Preise. Schließlich muß nochmals auf den besonders für Länder wie die Niederlande wichtigen Effekt der importierten Inflation hingewiesen werden.

Bezüglich der Frage der Veröffentlichung ist zu bemerken, daß in den Niederlanden die einschlägigen Berichte fast alle publiziert werden. Der Plan und die „Makroökonomische Übersicht" des C.P.B. wurden schon erwähnt. Lediglich die internen Berichte des Amtes sind vertraulich und werden nur der Regierung unterbreitet. Das hängt jedoch nicht mit dem Charakter der darin enthaltenen Analysen zusammen, sondern damit, daß es für eine amtliche Stelle nicht angebracht ist, Vorschläge über Maßnahmen der Wirtschaftspolitik, über die die Regierung noch nicht entschieden hat, zu veröffentlichen. Das rein analytische Material wird dagegen nicht vertraulich behandelt, und es ist z. B. auch mehrmals Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen und dergl. auf ihr Ersuchen hin zur Verfügung gestellt worden.

Die Gutachten des S.E.R. werden alle, unmittelbar nachdem sie der Regierung überreicht worden sind, veröffentlicht. Im allgemeinen herrscht in den Niederlanden die Auffassung vor, daß es wünschenswert ist, die einschlägigen Berichte so weit wie möglich zu publizieren. Dadurch wird eine Diskussion über die anstehenden Probleme gefördert und ein wichtiger Beitrag zur allgemeinen Meinungsbildung geleistet.

4. Ergebnis und Kontrolle der Beratung in der Stabilisierungspolitik

Es wurde schon gezeigt, daß einige Ziele quantifiziert werden können und daß die Wirtschaftspolitik darauf gerichtet ist, diese Ziele so weit

[5] On the Problem of Rising Prices, O. E. C. D., Paris, 1961.
[6] Gutachten über die Möglichkeiten der Inflationsbekämpfung, 1966, Nr. 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wie möglich zu erreichen. Für andere Ziele, insbesondere für die Preisstabilität, ist das nicht ohne weiteres möglich. In diesem Fall wird der Zielerfüllungsgrad von ausländischen Faktoren mitbestimmt.

Ähnliche Komplikationen ergeben sich bei den Richtlinien. Die Richtlinie für die Lohnsteigerung, nämlich eine Erhöhung, die ungefähr dem Zuwachs der Arbeitsproduktivität entspricht, ist schon erwähnt worden, und auch hier gilt, daß dieser „guideline" nur beschränkte Bedeutung zukommt. Sie ist ein grober Maßstab, der nur gilt, wenn der Lohnanteil am Sozialprodukt konstant gehalten werden soll, der aber den Fällen nicht Rechnung trägt, in denen diese Konstanz nicht erwünscht ist.

Eine zweite Richtlinie, der eine gewisse Bedeutung für die Wirtschaftspolitik zukommt, besagt, daß strukturell das Sozialprodukt um jährlich 4 bis 5 v. H. zunimmt und daß wegen der Progressivität der direkten Steuern die staatlichen Einnahmen um etwa ein Drittel stärker zunehmen als das Sozialprodukt. Ein konjunkturell neutraler Haushaltsvorschlag muß diesen Spielraum — nicht mehr und nicht weniger — zur Erhöhung der Ausgaben, zur Senkung der Steuersätze oder für eine Kombination beider Maßnahmen ausnutzen. Diese Richtlinie ist für die Bestimmung der Prioritäten innerhalb des strukturell bestimmten Raumes besonders wichtig. Für die Konjunkturpolitik ist diese Regel jedoch viel weniger wertvoll. Während einer Hochkonjunktur wird es sich grundsätzlich empfehlen, den Spielraum nicht ganz auszunutzen; während einer Depression dagegen wird das Umgekehrte gerade richtig sein.

Solchen Richtlinien sollte deshalb nicht zuviel Bedeutung beigemessen werden. Sie können leicht zu mechanistisch angewendet werden, was der Wirklichkeit nicht immer gerecht wird. Viel wichtiger ist es, regelmäßig eine umfassende Analyse der wirtschaftlichen Situation zu erstellen und anhand dieser die erforderlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu ergreifen. Diese Politik nimmt dann von selbst den Charakter einer „politique concertée" an, und ihre Durchführbarkeit ist nicht sehr problematisch. Maßnahmen, die diese Bedingungen nicht erfüllen, werden erst gar nicht in Betracht gezogen. Diese Vorgehensweise kann für die Zusammenarbeit zwischen den wirtschaftspolitischen Akteuren und ihren Beratern als ideal gelten.

Zwar wird dieses Ideal nur selten erreicht; aber diese Prozedur hat zu einer Objektivierung der Wirtschaftspolitik geführt. Insbesondere hat sie dazu beigetragen, die Diskussionen im Parlament, im S.E.R. usw. sachlicher und weniger gefühlsbetont zu gestalten.

Schließlich sollen noch einige Bemerkungen über die Kontrolle des Erfolges der Politik gemacht werden. Es handelt sich hierbei um eine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sehr wichtige, aber auch sehr schwierige Frage. Ihre Beantwortung erfordert nämlich eine Trennung der Einflüsse, die von einzelnen getroffenen Maßnahmen hervorgerufen werden, von Einflüssen anderer, gleichzeitig ergriffener Maßnahmen, die aber anderer Natur sind. Hierzu braucht man ein ziemlich genaues Modell der untersuchten Zusammenhänge. Ein solches Modell ist jedoch nur eine grobe Annäherung, und es empfiehlt sich, zuerst seine Genauigkeit zu studieren, bevor es für die erwähnte Analyse angewandt wird. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Das C.P.B. veröffentlicht jedes Jahr im Plan einen Vergleich zwischen den im vorangegangenen Plan prognostizierten Daten und der tatsächlichen Entwicklung, soweit diese sich wenigstens aufgrund des schon vorhandenen statistischen Materials erkennen läßt. Die Diskrepanzen, die dabei zutage treten, sind verschiedenen Ursachen zuzuschreiben. Erstens können die externen Daten (Höhe der ausländischen Nachfrage, Preisniveau der eingeführten Güter und des mit den niederländischen Gütern konkurrierenden Exports) falsch eingeschätzt worden sein. Zweitens können sich die Maßnahmen anders als erwartet gestaltet haben (z. B. höhere Staatsausgaben). Drittens kann die Analyse (das angewandte Modell) nicht ganz richtig gewesen sein. Über die Ungenauigkeiten der letzten Kategorie kann man sich nur ein Urteil bilden, wenn die Einflüsse der beiden anderen Gruppen ausgeschaltet worden sind. Diese Kenntnis ist unentbehrlich, wenn man bei der vorher erwähnten Trennung nicht alle Resteinflüsse auf das Konto der getroffenen Maßnahmen schreiben will. Bei einer Analyse dieser Art wird es sich oft herausstellen, daß die gesuchten Effekte unterhalb der Genauigkeitsschranke geblieben sind. Dies gilt natürlich vor allem bei kleineren Eingriffen. Bei Maßnahmen größeren Umfanges wird die Analyse leichter zu eindeutigen Ergebnissen führen. So hat z. B. eine sorgfältige Analyse der Entwicklung nach der Aufwertung der niederländischen Währung 1961 zu dem Ergebnis geführt, daß ihre Auswirkungen (auf die Zahlungsbilanz, auf Preisniveaus usw.) ungefähr mit den Vorhersagen übereingestimmt haben. Eine kritische Prüfung der Konjunkturpolitik der fünfziger Jahre ist vor einiger Zeit vom C.P.B. veröffentlicht worden.

Wie schwierig die theoretischen Probleme, die mit einer nachträglichen Analyse verbunden sind, auch sein mögen, sie sollten nicht dazu führen, die Kontrolle zu unterlassen. Einerseits ist es eine ausgezeichnete Methode zur Gewinnung neuer Einsichten, welche dann zu einer Verbesserung der wirtschaftspolitischen Methodik führen können. Andererseits wird sie dazu beitragen, daß die Wirtschaftspolitik besser verstanden und deshalb auch größeres Vertrauen gewinnen wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Politico-Economic Counselling in Norwegian Stabilization Policy

Von *Hermod Skånland** (Oslo)

In this paper I will deal with four cases of politico-economic counseling in Norway. The first represents counseling within the administration, the second represents counseling by a body based on joint membership from the administration and from credit institutions, and the third an advisory body of independent experts. The fourth, finally, represents a case where both government, private industry and research are represented, but with which we don't yet have much experience.

1. The Institutionalization and the Localization of Counseling in Stabilization Policy

The Working Committee on the National Budget was established by the Minister of Finance in 1954 and consists of high officials from various ministries, the Bureau of Statistics and the Bank of Norway. The head of the Economics Department in the Ministry of Finance is acting as chairman of the committee, and the National Budget office of the same department serves as its secretariat. The members are chosen more on the basis of their qualifications as economists than representing particular institutions. Acting on the committee, they are independent of and cannot be advised by their superior ministers.

The committee reports regularly (usually monthly) to the members of Government on the economic situation and the economic prospects internationally and domestic. In this connection it will also advise on economic measures which it considers necessary or desirable in view of the aims which have been drawn up in the National Budget or other political documents. Furthermore, the committee will present to the Government its analysis and recommandations before the preparations of the National Budget (published in the autumn) and the revised national budget (published in the spring). In this connection it will also advise on the state banks' budget for lending commitments and on

* Head of the Economics Department of the Ministry of Finance, Oslo.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

policy regarding control of building activity (the building licensing system). Before the final preparation of the fiscal budget (in April, eight months before the beginning of the budget year), the committee will advise on the desirable demand effect of the budget. Finally, the committee may take up special subjects either on its own initiative, or which are referred to it by the Minister of Finance.

Thus although the committee is mostly concerned with stabilization policy, particularly in the form of demand management, it may also take up other questions or such questions may be referred to it. It is also worth mentioning that the same group of people, supplemented by a few others, is also acting as a working committee on the long term programme (the head of the Planning Department within the Ministry of Finance is then acting as chairman).

The Joint Consultation Council, whose activities have been in the field of credit policy, was established in 1951 by the Ministry of Finance according to advice from the „Fiscal and Monetary Council" (itself an example of politico-economic counseling, which was, however, abandoned a short time later).

Its mandate was to

"be an advisory body and a connection link between the participating institutions. In particular, it should discuss guidelines for the bank's lending practices, their liquidity and their general position in accordance with the economic policy which at any time has been drawn up by the central authorities".

Initially, the commercial banks' and the savings banks' associations, the Bank of Norway, the Ministry of Finance and the Bank Inspection took part in the Council. Soon (in 1955) the two organizations of the insurance companies (life insurance and general insurance) also became members.

The Governor and Vice-Governor of the Bank of Norway, were chairman and vice-chairman of the Council. The Ministry of Finance was represented by its Permanent Secretary and a few other high officials, and the Bank Inspection by its General Director. The organizations would be represented by their chairmen and a few other prominent members. The presidents of the three biggest commercial banks, representing more than half of the total capital of this group, were always members of the council. Thus, as a whole, the group represented considerable executive power in the field of credit policy and credit management.

The Bank of Norway functioned as a secretariat to the Council, but many of its decisions were also prepared in the Ministry of Finance.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

To understand the position of *The Reporting Committee for the Income Settlement in 1966,* a few words on the institutionalization of Norwegian income policy in general are necessary.

Since 1962 the Prime Minister has called upon the chairmen of the trade unions, the employers' federation and the organizations of farmers and fishermen, together with his colleagues from the Ministry of Finance and the Ministry of Prices and Wages, to form a Contact Committee in which the broad outlines of the income settlements could be discussed. Early in 1965 an ad hoc expert committee with economists from the institutions represented in the Contact Committee, was appointed as a fact-finding body in order to supply information on what would happen to prices, incomes and income distribution under various assumptions concerning wage rates, farm prices etc. It was generally agreed that this was a useful arrangement in so far as it enabled the members of the Contact Committee to discuss on the basis of commonly agreed factual relationships.

The use of expert committees was brought an important step forward towards the end of the same year, when a reporting committee consisting of three independent experts (the chairman, Dr. Aukrust, being a research director, the others professor and associate professor) was appointed in order to present an analysis of the economic situation including a survey of recent production and wage development. The committee was also requested to present material which could provide the foundation for an evaluation of the real economic basis for income negotiations in 1966. It was pointed out, however, that the committee was not supposed to advise on what increase in nominal incomes ought to be granted in that year's settlement.

The independent position of the Reporting Committee has been an asset to it in so far as nobody ever doubted its integrity. On the other hand, some industrial organizations have expressed their disagreement with some of the assumptions used by the committee in its analysis. It may well prove useful to bring in the experts of the organizations and institutions to discuss and preferably agree on a set of assumptions which in the future may serve as the basis for further analysis.

The Economic Council had its predecessor in the Coordination Council which existed up to around 1950, with representatives from the administration, research, the labour market organizations and industrial organizations. It had an independent secretariat and a broad mandate covering most fields of economic policy. Very soon, however, there appeared a division along political lines in the council, and majority and minority resolutions expressed very much the same attitudes as those held by the majority (Labour) party and the opposition in Parliament. Its position as an independent body was thereby weakened, and it was

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dissolved in the early fifties. This experience discouraged another experiment along similar lines for a long time.

After prolonged discussions and much hesitation by the industrial organizations a new Economic Council (Det økonomiske fellesutvalg) was founded in 1965. It is to be a forum for open discussions between members of Government, the industrial and labour market organizations and research. With one exception it has no members from the administration. The discussions are confidential, and resolutions will in general not be passed. Any question of economic significance may be taken up by the Council. It has no secretariat, but the Prime Minister's Office will provide it with technical services. Until now only a few meetings have been held, and it has rather been a forum for contact than for counseling. It is as yet impossible to say how it may develop in the future.

2. The Determination of Politico-Economic Goals by Advisory Boards

Stabilization policy is of course part and parcel of a country's general economic policy. Neither the government nor any advisory board which it may choose to appoint, can disregard growth, equity, or political limitations in their considerations for stability. This fact is of particular importance to the *Working Committee on the National Budget,* which works in close cooperation with the planning agencies of the government. In general, the goals of the government will also be those of the Working Committee.

In the conflict between the aims of full employment and price stability, the former has always been the most predominant in Norwegian economic policy. In most years the average number of unemployed has been below one per cent of the total labour force. When it increased to about 1,5 per cent in 1958 with a seasonal peak of about 3 per cent, this level was considered as clearly intolerable. With such a narrow margin for tolerable unemployment, the aim of price stabilization is already given a lower priority than that of full employment. In fact, the development of the price level is considered as being of importance mainly because a too rapid increase may endanger employment by its negative effects upon the country's competitive position. Relative to this consideration, the redistributive and social effects of a rising price level have been of little importance, although they certainly have not been neglected. The Working Committee of the National Budget will advise within these lines of philosophy.

Among the various measures of price changes, the consumer price index is the one which is most frequently applied, partly because it is

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

regularly and rapidly available, and partly because of its importance in the reopening clauses of wage contracts. It is recognized however, that it overestimates the price increases compared to the price indexes of the national accounts.

In so far as the Working Committee's task is to give advice to the Cabinet members on the use of economic instruments, it will always have to imply and sometimes specifically suggest a certain choice between competing goals. Any such suggestion will of course depend upon the Committee's own judgement, but its members are in general sufficiently in harmony with the way of thinking within the cabinet for their suggestions to be useful to the cabinet members.

Also the *Joint Consultation Council,* in spite of its formal independence from Government interference, kept its recommandations within the general framework set by the declared policy of the government.

During the first years of its existence, the council was mainly a forum for consultations and mutual information. General guidelines to the banks regarding credit policy were also discussed in the council, but they were issued by the Ministry of Finance.

From 1955 on new importance was attached to the council, as quantiative restrictions on the bank's lending activity and directions for their purchases of state bonds were agreed upon in the Council and issued by the Bank of Norway. Although there were no sanctions by which the individual bank could be met if it failed to fulfil the agreement, it was in general adhered to by the great majority of banks. One reason for this was probably that the Ministry of Finance had promised not to propose new monetary legislation if the agreements proved their effectiveness. Similar agreements concerning purchases of state bonds were established with the life insurance companies.

For a few years from 1958 on, quantitative guidelines for credit policy were considered unnecessary, but from 1961 they were again introduced and continued as long as the system of agreements with the banks lasted, i. e. until the end of 1965. The agreements were drawn up annually after the Government had presented its National Budget, and in general accordance with the economic aims which appeared in this document.

The agreements did not always prove successful. At several occasions in the 1960's they were not followed, and in some years they appeared to have had only negligible influence upon the lending activities of the savings banks. The authorities might also to some extent have to compromise with what they considered to be the best policy in order to get an agreement, and, finally, adjustment in agreements in accordance with changing circumstances might sometimes be diffi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

cult to make, and would in any case take long time to be effectuated. After several years of work by a Royal committee, a bill was passed in 1965 which empowered the King (in council) to use a number of instruments (different kinds of reserve requirements etc.) in order to influence the activity of the credit institutions. Under these circumstances the credit institutions would not continue their cooperation in the Joint Consultation Council, as they considered negotiations useless when one party had the power to dictate its conditions. The council was then dissolved in the autumn of 1965.

The Joint Consultation Council represented at the same time something more and something less than a counseling body for stabilization policy. It represented more in so far as it did not have to restrict itself to advising on policy, but in important matters it was itself in the position to construct and carry out that policy. On the other hand, its field of influence was largely limited to that of monetary and credit policy. It certainly happened that it also made general recommendations concerning fiscal policy, although these probably never were of much practical importance. Other aspects of stabilization policy, such as incomes policies, were outside the realm of the Joint Consultation Council.

After the dissolution of the council a period of about one year followed without any organized form of contact between the authorities and the credit institutions. This state of affairs was dissatisfactory to all parties. Therefore, in the spring of 1966, a new body was formed, „The Committee for Credit Policy". By and large the same institutions are represented as in the Joint Consultation Council (and mostly also the same people), but the Minister of Finance (who was never present in the Joint Consultation Council) is acting as chairman. This group, however, is purely a forum for discussions and mutual information, the execution of the credit policy under the new law is the sole responsibility of the Government (in cooperation with the Bank of Norway). The work of this committee has as yet been very much on an ad hoc basis, but is now in the process of being formalized, with prepared papers, minutes etc. Its short life until now prevents any more extended experience to be drawn from this type of counseling.

Neither *the Reporting Committee for the Income Settlement in 1966* nor *The Economic Council* have been in a position to determine politico-economic goals. The former was not asked for advice on what should be done. It considered it to be its primary task to present as precise statements as possible concerning the effects a wage settlement would have, and to elucidate — in terms of various alternatives — the probable consequences of the wage settlement in 1966. The Economic

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Council has up to now been a forum for exchange of information and opinions rather than advising on the measures to use in order to reach specific goals.

3. The Obtaining of Information and the Publication of the Boards' reports

The Working Committee on the National Budget has at its disposal the same information as the administration in general. One of the ideas behind the committee is to gather those people who may be considered as particularly well informed in their respective fields. Such information as the individual members may have, will enter into the considerations of the committee together with information from the regular statistical sources, produced and published mainly by the Central Bureau of Statistics. These include informations on investment plans in manufacturing industry and a comprehensive system of national accounts. In addition to these statistics, an econometric model, constructed in cooperation with the University Institute of Economics and the Central Bureau of Statistics and based mainly on input-output analysis, is used in the preparation of the national budgets. The development of prices is treated from the cost side in the model, but that does not mean that the demand effect is neglected in policy formation.

The reports of the committee are never published, and their circulation is limited to a very small group of people in addition to the cabinet members. A special committee, appointed to report on budgetary procedures, has suggested that the monthly reports should also be sent to the Fiscal Committee of the Parliament. The Ministry of Finance however, has expressed itself against this procedure. If Parliament members, and the opposition in particular, should make use of the information and opinions in the reports, the Working Committee could not express itself as freely as it now is in the position to do.

Also, the *Reporting Committee for the Income Settlement in 1966* based its work on material which had already been collected. To accomplish its task, the committee uses this material in a numerical model which attempts to describe the price and distribution mechanism in the Norwegian economy. The model is designed in such a way that the effects on the price level and the distribution of income can be calculated when changes in the wage level, agricultural prices, productivities, and prices abroad are given. The model is reproduced as an annex to this paper. It will appear from the model that the „price theory" on which the committee based its work, was heavily cost-oriented.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

The committee reported to the Contact Committee, but its report was not published until several months after the settlement was concluded. The reason for this confidential treatment was that the organizations did not want the findings of the report to be used for putting pressure of public opinion upon them in either direction. In retrospect some of them may feel that this was not a very well-considered position to take. The very unusual thing happened that a recommended proposal for new agreements was turned down by a ballot among the members of the unions, and it was felt that publication of the report might have helped in convincing the rank and file of the necessity not to press too strongly for high nominal increases.

Although the quality of the report has been generally praised, representatives of the negotiating parties have expressed the view that it was of only minor practical importance in the bargaining process. This may partly be due to the highly academical language in which the report was phrased, but it may also be evidence of what kind of considerations have at present a chance of being taken into account in wage bargaining.

After the settlement had been concluded (it was finally settled by a wage board), the committee was asked to report on the likely outcome of the settlement upon prices and income distribution. This report was presented to The Economic Council (see below) and later published.

The *Joint Consultation Council* would at some occasions appoint special ad hoc groups to report on questions which were discussed in the council. Such groups would consist of people from the respective organizations taking part in the council. Aside from this no apparatus was set up for collection of information particularly designed for it. The proceedings in the council were never published, nor did it prepare reports of a more general kind, suitable for publication. The only result of the council's considerations which was published regularly, was the recommandations to the credit institutions concerning lending policy etc. and a very brief analysis of the economic situation which went together with them. At some instances the council also submitted statements to the government concerning proposed legislation etc. Such statements would in general be published by the Ministry of Finance.

In the mandate of the *Economic Council* it has been specifically stated that the purpose of the deliberations is not to reach conclusions for publication. This does not mean, however, that the council is barred from publishing statements if it decides to do so.

4. Results and the Verification of Advice in Stabilization Policy

The effectiveness of the recommandations by the *Joint Consultation Council* has already been touched upon. The following table may give

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

some more evidence on the usefulness of these recommandations. It shows the maximum increase in advances stipulated in domestic currency (mill. kroner) according to the agreements, compared to the factual development in the years 1961—65 for the commercial banks and savings banks respectively:

	1961	1962	1963	1964	1965
Commercial banks:					
Agreements	504	501	511	469	450
Factual	503	433	406	591	698
Savings banks:					
Agreements	364	446	403	344	436
Factual	368	441	484	458	509

It appears that as long as there was no strong pressure of demand in the economy, the banks succeeded fairly well to keep their advances within the agreed limits. When the demand pressure increased, during 1964 and 1965, and the need to keep bank advances within certain limits became even so much stronger, the effectiveness of this measure was concurrently reduced. It remains to be seen whether the legislation will prove to be more efficient in this respect.

The work of the *Working Committee on the National Budget* is so closely integrated with that of the Government administration, that it is impossible to distinguish the results of its advisory activities from those of the economic policy in general. Similarly the Working Committee may suggest any such measure of economic policy which the executive bodies are in a position to put into operation. In particular, the Working Committee has at several occasions (not always successfully) suggested application of new instruments of economic policy (taxfree funds, restrictions on establishment etc.). On the other hand, there is no point in suggesting measures which the Working Committee positively knows that the Government does not want to use for the time being. For this reason concrete guideposts for increases in wages or other incomes have not until now been proposed.

It is generally felt that modern techniques of economic policy, used either by counseling or executive bodies, have contributed to an objectivisation of the discussion of measures in economic policy. At some future time, we may also be able to isolate and determine fairly accurately the effects of the steps we are taking. With our present apparatus this is possible only for some of the instruments we are using, and then particularly for those in the field of fiscal policy. Whether an objectivisation is possible and desirable also with regard to economic aims is more doubtful. Somewhere there is a border line between the expert and the politician which the former should not try to trespass.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Politico-economic counseling has not been developed in a very systematic way in Norway, and there does not exist any firm philosophy, neither on its institutionalisation nor on its tasks and methods. The approach to these questions has been very pragmatic, directions have been given to and approaches adopted by each counseling body. Nor does it appear likely that some particular school of thought in these matters will develop in the near future. As it has been shown, we have used quite a few different bodies for economic counseling, ad hoc groups as well as more permanent ones. Nevertheless, politico-economic counseling has hardly yet appeared as a specific concept in the political life of our country.

Appendix: A Model for Calculating the Income Effects from a Price and Income Settlement[1]

1. Introduction

The model endeavors to provide a simplified picture of certain aspects of the economic structure in Norway today.

a) The purpose of the model is to shed light on how changes in agricultural prices and wage rates affect the distribution of income among various groups of society's members. The quantities which are therefore depicted in the model include wage and salary rates, prices and entrepreneurial income.

b) The model does not endeavor to explain how changes in wage and salary and agricultural prices affect consumption, capital formation and import surplus and these figures are, therefore, excluded from the model.

c) The model is based on a classification of industries in six groups: (1) agriculture, (2) other sheltered industries, (3) import-competing industries, (4) fishing, (5) shipping and (6) other export-oriented industries.

d) It is assumed in the model that there is sufficient demand for products in all sectors at all times. Changes in wages per employee, agricultural prices and externally determined prices will not influence the quantity produced in each individual sector. Changes in the volume of production in a sector is interpreted as a result due in part to changes in employment in the sector, and in part to changes in the efficiency of production (productivity) in the sector.

2. Endogenous Variables

Number

Y_j = Total delivery from sector j, measured in current prices. ($j = 1,2 \ldots 6$) (6)

Y_{ij} = Sector j's use of intermediate products from sector i, measured in current prices. ($i = 1,2 \ldots 6$, $j = 1,2 \ldots 6$, $i \neq j$) (30)

---

[1] Summary of The Reporting Committee's Analysis for The Income Settlement in 1966, Reprinted from „The National Budget of Norway 1967", Appendix, pp. 16—21.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B_j = Sector j's use of imported intermediate products, measured in current prices. (j = 1,2 ... 6) (6)

E_j = Entrepreneurial income in sector j. (j = 2, 3, 5, 6) (4)

J_1 = Sum of wages and entrepreneurial income in agriculture (1)

J_4 = Sum of wages and entrepreneurial income in fishing (1)

P_2 = Price index of products from sector 2 (1965 = 100) (1)

P_9 = Consumer price index (1965 = 100) (1)

T_2 = Net indirect taxes paid by sector 2 (1)

T_3 = Net indirect taxes paid by sector 3 (1)

D_j = Depreciation in sector j, measured in current prices. (j = 1, 2 ... 6) (6)

S_j = Price index of depreciation in sector j. (j = 1, 2, 3, 4, 6) (1965 = 100) (5)

Sum of endogenous variables (63)

3. Exogenous variables

T_j = Net indirect taxes paid by sector j. (j = 1, 4, 5, 6)

m_j, n_j = Tax rates for sector j. (j = 2, 3)

L_j = Number of wage and salary earners in sector j. (j = 2, 3, 5, 6). Measured as an index, 1965 = 100

N_j = Total employment in sector j. (j = 1, 2 ... 6). Measured as an index, 1965 = 100

Z_j = Index of productivity for sector j. (j = 1, 2 ... 6). (1965 = 100)

P_1 = Index of agricultural prices. The index is assumed to be determined by an income settlement. (1965 = 100)

P_j = Price index of goods from exposed industries. The index is assumed to be determined by prices of comparable foreign products. (j = 3, 4, 5, 6). (1965 = 100)

P_{10} = Price index of imported capital goods. (1965 = 100)

P_7 = Price index of imported consumer goods. (1965 = 100)

W_j = Index of the wage and salary level in sector j. Changes in W_j will partly be due to changes in wage agreements and partly to an exogenous wage drift. (j = 2, 3, 5, 6)

Q_j = Price of imported intermediate goods in sector j. (j = 1, 2 ... 6)

S_5 = Price index of depreciation in shipping.

4. Equations

Definitional equations. (1)—(6)

(1) $$Y_1 = \sum_{i=1}^{6} Y_{i1} + B_1 + T_1 + J_1 + D_1$$

(2) $$Y_4 = \sum_{i=1}^{6} Y_{i4} + B_4 + T_4 + J_4 + D_4$$

(3)—(6) $$Y_j = \sum_{i=1}^{6} Y_{ij} + B_j + L_j W_j h_j + T_j + E_j + D_j \qquad (j = 2, 3, 5, 6)$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Each of the equations (1)—(6) gives, for a sector, a definitional relationship which shows that certain costs + entrepreneurial income equal the payments for the sector's deliveries. The h coefficients in equation (3)—(6) are those which must be introduced in order to coordinate the criteria chosen for wage levels, employment and wage costs. (Scale coefficients.) Y_{ij} is fixed by definition equal to 0 when $i = j$.

$$(7) \qquad P_9 = \sum_{i=1}^{7} a_j P_j$$

Equation (7) defines a consumer price index as weighted average of the price indices $P_1 \ldots P_7$.

The weights $a_1 \ldots a_7$ are assumed to be known figures.
Structural equations: (8)—(43)

$$(8)\text{—}(37) \qquad \frac{Y_{ij}}{P_i} = b_{ij} \cdot \frac{Y_j}{P_j} \qquad (i = 1, 2 \ldots 6)$$
$$(j = 1, 2 \ldots 6)$$
$$(i \neq j)$$

$$(38)\text{—}(43) \qquad \frac{B_j}{Q_j} = b_{7j} \cdot \frac{Y_j}{P_j} \qquad (j = 1, 2 \ldots 6)$$

Equations (8)—(43) indicate that the quantity a sector consumes of a certain type of intermediate goods is proportional to the magnitude of the sector's delivery measured in volume. (The figures for quantity are expressed by dividing the figures for value by prices.)

The b coefficients must be estimated.

$$(44)\text{—}(49) \qquad \frac{Y_j}{P_j} = c_j Z_j N_j \qquad (j = 1, 2 \ldots 6)$$

Equations (44)—(49) express the volume of the total delivery from a sector as a function of the product of employment in the sector and index of productivity for the sector. The c coefficients must be estimated.

$$(50) \qquad \frac{E_2}{E_2 + W_2 L_2 h_2} = r_2$$

r_2 is a magnitude which is assumed to be known. Equation (50) means: The price P_2 (index of prices of products from sector 2) is adjusted so that there is at all times a certain relationship between entrepreneurial income and factor income in sector 2. (Factor income is the sum of entrepreneurial income and wages.) The relationship expressed in equation (50) is justified by the fact that the data which the Central Bureau of Statistics has calculated for each year show that the relationship between entrepreneurial income and factor income in sector 2 ordinarily closely follows a „trend value" for the year. r_2 is this trend value.

$$(51)\text{—}(56) \qquad \frac{D^j}{S_j} = l_j \cdot \frac{Y_j}{P_j} \qquad (j = 1, 2 \ldots 6)$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Equations (51)—(56) depict depreciation, calculated in volume, as having a certain relationship to the volume of production in the relevant sector. The l coefficients must be estimated.

(57)—(61) $S_j = \omega_{7j} P_{10} + \omega_{2j} P_2 \quad (j = 1, 2, 3, 4, 6)$

Equations (57)—(61) define the price indices for depreciation as weighted averages of the price index of imported capital goods and the price of capital goods produced in sector 2.

(62) $$T_2 = m_2 Y_2 + n_2 \cdot \frac{Y_2}{P_2}$$

(63) $$T_3 = m_3 Y_3 + n_3 \cdot \frac{Y_3}{P_3}$$

Equation (62) expresses that the indirect taxes paid by sector 2 consist of one component which is proportional to the value of the sector's total deliveries and another component which is proportional to the volume of the sector's deliveries. Equation (63) expresses a comparable situation for sector 3.

5. The Basis for Values of Structural Parameters and Exogenous Variables

In the work connected with arriving at values for structural coefficients and exogenous variables, the Committee has to a great extent used as a basis the Central Bureau of Statistics' national accounts and forecasts from official institutions representing a special professional knowledge in these areas. In addition, the Committee has in many instances been forced to use its own judgment.

a) The input-output coefficients b_{ij} ($i = 1 \ldots 7$, $j = 1 \ldots 6$) are based on the Central Bureau of Statistics' national accounts for 1965.

b) The coefficient for the relationship between the volume of depreciation and the volume of total deliveries for each sector is based on the relationship between depreciation and total deliveries in 1965. (Central Bureau of Statistics figures.) This figure has been adjusted on the basis of a time series which shows how the relationship between depreciation and gross product has developed in recent years.

c) The parameter for the distribution of income, r_2, has been estimated on the basis of figures for this parameter in recent years.

d) The weights in the price indices for depreciation (the coefficient ω_{ij}) were prepared on the basis of figures for the composition of real capital in 1962 and estimates for the average lifetime of different investment items.

e) The weights in the consumer price index used (the coefficients a_i) are based on the composition of consumption in 1965. The price index utilizes Laspeyres formula.

f) The values of the indices of productivity Z_j were estimated by the Committee in cooperation with the Economics Department of the Ministry of Finance. Indices were first prepared in connection with the net product in each sector. These estimates formed the bases for estimates of the indices of productivity which are included in the model. The estimates which the

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Committee arrived at are, to a significant extent, based on judgment and they are uncertain.

In cooperation with the Ministry of Trade's department for foreign trade, it has been possible to arrive at some forecasts of prices for 1966 and 1967. The department's representatives emphasize that the figures must necessarily be based on estimates and that they are very uncertain. The Committee has, nevertheless, felt that estimates prepared in cooperation with this department are the best available in determining estimates for the foreign prices.

The price forecasts which one then arrives at include:

g) Indices of prices of products for sectors which compete with foreign countries (P_3, P_4, P_5, P_6).

h) Indices of prices of imported goods and services used in the respective sectors (Q_1, $Q_2 \ldots Q_6$).

i) A price index of imported capital goods (P_{10}).

j) A price index of imported consumer goods (P_8).

k) A price index of depreciation in shipping (S_5).

The Directorate of Labour has supplied the Committee with: A forecast for the distribution of employment in the respective industries.

m) A forecast for the number of wage and salary earners in each of the following sectors:

(i) "other sheltered industries", (ii) import-competing industries, (iii) shipping, and (iv) "other export-oriented industries".

6. The Magnitudes of the Exogenous Variables and Coefficients Which Are Used in the Calculations

A. Structural Coefficients.

1. Input-output coefficients (b_{ij})

$i \backslash j$	1	2	3	4	5	6
1	—	0.027	0.006	0	0	0.006
2	0.280	—	0.098	0.095	0.065	0.135
3	0.007	0.034	—	0.024	0.007	0.020
4	0.017	0.011	0	—	0	0.037
5	0	0.007	0	0	—	0
6	0.089	0.043	0.061	0	0.006	—
7	0.043	0.064	0.250	0.047	0.299	0.254

2. Coefficients related to depreciation (l_j, ω_{2j}, ω_{7j})

Sector no.	l_j		ω_{2j}	ω_{7j}
	1966	1967		
1	0.235	0.242	0.657	0.343
2	0.127	0.129	0.696	0.304
3	0.045	0.045	0.197	0.803
4	0.284	0.292	1.000	0
5	0.336	0.334	—	—
6	0.108	0.107	0.139	0.861

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Share of entrepreneurial income in sector 2 (r_2)

$$r_2 \text{ (1966)} = 0.307$$
$$r_2 \text{ (1967)} = 0.305$$

4. Consumer price weights (a_j)

$a_1 = 0.062$ $a_4 = 0.003$
$a_2 = 0.674$ $a_5 = 0.003$
$a_3 = 0.106$ $a_6 = 0.021$
$a_7 = 0.132$

B. Scale Coefficients for the Wage Sum and Production (c_j, h_j)

Sector no.	c_j	h_j
1	0.003377	—
2	0.044204	1.7335
3	0.009902	0.3093
4	0.001187	—
5	0.008709	0.1762
6	0.009914	0.2331

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die wirtschaftspolitische Beratung in Österreich

Von Prof. Dr. *Gertrud Neuhauser** (Giessen)

I

1. In Österreich hat die Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen (im folgenden kurz „Paritätische Kommission" genannt) die Aufgabe übernommen, die Bundesregierung wirtschaftspolitisch zu beraten. Die Paritätische Kommission hat zu diesem Zweck einen eigenen dritten Unterausschuß (neben dem Preis-Unterausschuß und dem Lohn-Unterausschuß) eingerichtet: den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (im folgenden kurz „Beirat" genannt).

Die Paritätische Kommission ging aus der „Wirtschaftskommission" hervor, die in der zweiten Periode der österreichischen Nachkriegs-Währungspolitik die sogenannten Preis-Lohn-Abkommen abschloß. Mit diesen Abkommen wurde von 1947 bis zur Stabilisierung des Schillings im Jahre 1951 die Inflation institutionell gesteuert. Die Verhandlungspartner in der Wirtschaftskommission waren die vier größten und einflußreichsten österreichischen Interessenvertretungen: die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, die im Arbeiterkammertag zusammengeschlossenen Kammern für Arbeiter und Angestellte, der Österreichische Gewerkschaftsbund und die Landwirtschaftskammern, denen eine Spitzenorganisation damals noch fehlte.

Als sich im Herbst 1956 die inflationsbewußte österreichische Öffentlichkeit beunruhigt zeigte, weil das Preis- und Lohnniveau infolge des konjunkturellen Aufschwungs stärker als in den Jahren vorher gestiegen war, trat die Wirtschaftskommission wieder zusammen. Sie beschloß, einen Unterausschuß einzusetzen, der die Ursachen der jüngsten

---

* Die Berichterstatterin ist nicht und war nie Mitarbeiterin des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen; sie hat sich aber als Mitglied der Arbeitsgruppe, die im Rahmen des Forschungsvorhabens „Wirtschaftsverbände und Wirtschaftspolitik" des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften das österreichische Verbändewesen studierte, besonders mit dieser spezifisch österreichischen Institution beschäftigt. (Vgl. G. *Neuhauser*, Die verbandsmäßige Organisation der österreichischen Wirtschaft. Systematische Gesamtdarstellung, in: Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 39, Berlin 1966, S. 65 ff.). Bei der Anfertigung des vorliegenden Berichtes wurde die Verfasserin vom Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen unterstützt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Preiserhöhungen feststellen und untersuchen sollte, wie sich diese Preiserhöhungen wieder rückgängig machen ließen. Dieser Beschluß entsprang einer persönlichen Vereinbarung zwischen dem damaligen Bundeskanzler Raab mit dem amtierenden Präsidenten des Gewerkschaftsbundes Böhm, der, einer Forderung des 3. Bundeskongresses des Österreichischen Gewerkschaftsbundes folgend, Spitzenorgane der drei anderen großen Interessenvertretungen im Laufe des Jahres 1956 zweimal aufgefordert hatte, eine „gemeinsame Institution der Kammern und des Gewerkschaftsbundes auf Landes- und Bundesebene zur Ausarbeitung von Vorschlägen und Beratung der öffentlichen Körperschaften in Wirtschaftsfragen" zu gründen. Böhm hatte seinen Partnern in der Wirtschaftskommission auch den von Fachreferenten des Gewerkschaftsbundes ausgearbeiteten „Entwurf des Ausbaus und der Arbeitsgebiete einer Kommission für Wirtschafts- und Sozialfragen der Kammern und des Österreichischen Gewerkschaftsbundes" übermittelt. Wie die Öffentlichkeit später erfuhr, entwarf die Wirtschaftskommission auf der Sitzung vom Oktober 1956 auch den Ministerratsbeschluß, mit dem die seit 1945 bestehende Koalitionsregierung im März 1957 die von Raab und Böhm vereinbarte und von der Wirtschaftskommission beschlossene Einrichtung einer Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen praktisch sanktionierte[1]; in dem Beschluß hieß es ausdrücklich, er sei „auf Grund eines Berichtes des in der Vorwoche von der Wirtschaftskommission eingesetzten Unterkomitees" gefaßt worden. Die Bundesregierung tat diesen Schritt zu einem Zeitpunkt, zu dem man in der österreichischen Öffentlichkeit fürchtete, vor einer neuen Inflationswelle zu stehen.

Seit ihrer Gründung besteht die Paritätische Kommission aus dem jeweiligen Bundeskanzler, den drei Bundesministern, deren Ministerien für die meisten wirtschaftspolitischen Maßnahmen zuständig sind, d. h. den Bundesministern für Innere Angelegenheiten, für Handel und Industrie (früher für Handel und Wiederaufbau) und für Soziale Verwaltung, den Präsidenten der drei großen Kammerorganisationen (Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Arbeiterkammertag, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern) und des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (oder ihren Stellvertretern) sowie je einem weiteren Vertreter dieser vier Spitzenverbände; dazu kommen nicht stimmberechtigte Sachberater. Den Vorsitz führt der Bundeskanzler oder der Innenminister. Ein eigenes Sekretariat wurde der Paritäti-

[1] Die Bundesregierung beschloß, an die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, die — seit 1953 als Verein existierende — Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern, den Österreichischen Arbeiterkammertag und den Österreichischen Gewerkschaftsbund „das dringende Ersuchen zu richten, in ihrem Bereich alle Vorkehrungen zu treffen, um im laufenden Jahr die Aufrechterhaltung eines stabilen Preisgefüges zu gewährleisten".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen Kommission nicht eingerichtet; man bestimmte, daß das Bundeskanzleramt die Sitzungsprotokolle führen solle.

Mit der Paritätischen Kommission war die Kommission für Wirtschafts- und Sozialfragen, die der Gewerkschaftsbund eingerichtet sehen wollte, keineswegs geschaffen. Die Paritätische Kommission fungierte nach ihrer Gründung lediglich als Organ zur freiwilligen Selbstkontrolle von Preisen und Löhnen; das entsprach dem Mandat, das sie von der Bundesregierung erhalten hatte. Der Gewerkschaftsbund gab sich damit nicht zufrieden und forderte, die Paritätische Kommission in eine „Oberste Wirtschaftskommission" umzubauen.

Ein erster 1962 unternommener Versuch, die Kompetenzen der Paritätischen Kommission auszuweiten, scheiterte aus verfassungsrechtlichen Gründen. Die beiden Initiatoren der „Reform" (Gewerkschaftsbundpräsident Olah und Bundeskanzler a. D. Raab, nunmehr Präsident der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft) konnten nur eine Novelle zum Preisregelungsgesetz[2] durchsetzen, die den vier großen, in der Paritätischen Kommision vertretenen Spitzenverbänden das Recht einräumte, unter bestimmten Umständen dem Innenministerium *gemeinsam zu empfehlen,* einen Preis auf die Dauer von höchstens sechs Monaten behördlich zu regeln. (Von diesem Recht ist bis heute nie Gebrauch gemacht worden.)

Im Mai 1962 begann die Paritätische Kommission die Regierung wirtschaftspolitisch zu beraten. Sie richtete ein Spezialkomitee ein, dem die Aufgabe gestellt wurde, laufend die Obst- und Gemüsepreise zu beobachten und Vorschläge über Obst- und Gemüse-Importe (im Rahmen der Preisbandpolitik) abzugeben. Einen Monat später empfahl sie der Regierung währungs-, budget-, handels- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und betonte, daß ihrer Auffassung nach Lohnerhöhungen dem — gerade schwächer werdenden — Wirtschaftswachstum angepaßt sein müßten.

Im Laufe des Jahres 1963 wurde trotz gesunkener Inflationsrate und gestiegener Wachstumsrate die schon lange geübte Kritik an der unsystematischen, auf punktuelle und unkoordinierte Maßnahmen beschränkte Wirtschaftspolitik der Regierung lauter; sie verdichtete sich schließlich zum Ruf nach einem „neuen Stil" in der Wirtschaftspolitik. Es entspann sich eine heftige Diskussion, die deutlich von der Vorstellung einer österreichischen planification nach französischem Muster beeinflußt war und im Herbst 1963 dazu führte, daß die Präsidenten der vier großen Interessenvertretungen sich darauf einigten, als dritten Unterausschuß der Paritätischen Kommission einen Beirat für Wirt-

[2] Novelle v. 5. April 1962, BGBl. 103/1962, zum Preisregelungsgesetz (wiederverlautbart BGBl. No. 151/1957).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schafts- und Sozialfragen einzurichten. Mit der Gründung des Beirats hatte die Paritätische Kommission den letzten, in ihrer Macht liegenden Schritt auf dem Weg zu einem „wirtschaftspolitischen Beratungs- und Koordinierungsorgan der Sozialpartner" getan.

Auch die großen Interessenvertretungen der Arbeitnehmer gaben sich damit zufrieden, daß statt des Planungs- und Programmierungsorgans, das sie gefordert hatten, nur ein Kompromißprodukt zustande kam: ein neuer Unterausschuß der Paritätischen Kommission, dem die Aufgabe übertragen wurde, wirtschaftspolitische Empfehlungen der Paritätischen Kommission an die Regierung vorzubereiten.

Als sich die vier Präsidenten entschlossen, den Beirat ins Leben zu rufen, waren sie nicht zuletzt von der Absicht geleitet, das Prestige der Paritätischen Kommission zu retten, das in der Öffentlichkeit gelitten hatte, weil trotz der Preis- und Lohnkontrolle der Kommission die schleichende Inflation weiterging. Die Einrichtung des Beirats hatte tatsächlich zur Folge, daß sich in der Öffentlichkeit das Vertrauen in das Verantwortungsbewußtsein der großen Interessenvertretungen und in die gemeinwohlfördernde Bedeutung ihrer Zusammenarbeit festigte. Dieses Vertrauen war die Voraussetzung für die weitere institutionalisierte Zusammenarbeit der vier Spitzenverbände untereinander und mit der Regierung, die durchaus im ureigensten gruppenegoistischen Interesse jedes einzelnen von ihnen liegt: Die drei einflußreichen Kammern und der Gewerkschaftsbund haben sich zu dieser Zusammenarbeit bereitgefunden und halten an ihr fest, um wirtschaftspolitische, vor allem anti-inflationspolitische Maßnahmen der Regierung, die den von ihnen vertretenen Gruppeninteressen zuwiderlaufen, zu verhindern.

2. Der Beirat ist, wie bei seiner Gründung vereinbart wurde, aus je drei Fachreferenten (regelmäßig aus den wissenschaftlichen oder wirtschaftspolitischen bzw. volkswirtschaftlichen Abteilungen) der vier großen Interessenvertretungen und zwei Geschäftsführern zusammengesetzt. Ein Geschäftsführer kommt aus der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, den anderen stellen die Arbeiterkammern. Je einer der Fachreferenten fungiert als Ersatzmitglied. Der Vorsitz geht reihum: Alle sechs Monate bestimmt eine andere der vier beteiligten Interessenvertretungen den Vorsitzenden. Ein eigenes Büro hat der Beirat nicht; das Büro des jeweiligen Vorsitzenden erledigt mit nur zwei zusätzlichen Angestellten alle anfallenden Arbeiten.

Der Gründungsbeschluß bestimmte, daß der Beirat mit dem Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, der Nationalbank, dem Statistischen Zentralamt und fallweise auch mit Wirtschaftstheoretikern und Wirtschaftspraktikern zusammenarbeiten sollte. Da dem Bei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rat bereits auf seiner konstituierenden Sitzung ein umfangreiches Arbeitsprogramm vorlag, das er allein nicht bewältigen konnte, wurde mit dieser Zusammenarbeit sofort begonnen, und zwar in der Weise, daß Spezial-Arbeitsgruppen gebildet wurden. Ende 1964 gab es bereits sieben ständige Arbeitsgruppen, heute (Anfang 1967) sind es zehn mit insgesamt 171 Mitgliedern. Die Arbeitsgruppe für vorausschauende volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und die Arbeitsgruppe Integration unterstehen dem Institut für Wirtschaftsforschung. In den Arbeitsgruppen Budgetpolitik und Integration führen derzeit beamtete Professoren den Vorsitz[3]; der Vorsitzende der Arbeitsgruppe Wettbewerbsfragen ist Professor und außerdem wirtschaftspolitischer Referent einer Landeskammer der gewerblichen Wirtschaft. Unter den Vorsitzenden der übrigen Arbeitsgruppen befindet sich der Generaldirektor-Stellvertreter der Österreichischen Nationalbank (Arbeitsgruppe Kapitalmarkt) und der Generaldirektor einer Hoch- und Tiefbauunternehmung (Arbeitsgruppe Bauwirtschaft). Die meisten Mitglieder des Beirats sind Vertreter (Angestellte) von Verbänden. Der Rest kommt hauptsächlich aus Nationalbank und Kreditinstituten, aus Ministerien, aus dem Statistischen Zentralamt und dem Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung; nur sehr wenige Mitarbeiter — etwa ein halbes Dutzend — sind unabhängige Wissenschaftler (Professoren). Fast alle Mitglieder und Mitarbeiter des Beirats leben und arbeiten in Wien.

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen hat infolge seiner Zusammensetzung Züge einer Interessenausgleichsstelle, weist aber auch Merkmale eines wissenschaftlichen Beirats auf; denn seine Mitglieder sind immerhin nationalökonomisch geschulte Fachreferenten der großen Spitzenverbände. Er ist kein Forum von Verbandsfunktionären, aber auch kein Sachverständigenrat aus interessenunabhängigen Wissenschaftlern. Die Beiratsmitglieder sind zwar als Wissenschaftler ihrem wissenschaftlichen Gewissen verpflichtet, treiben aber nicht von Berufs wegen Wissenschaft im Sinne unabhängiger, d. h. nicht „fremdbestimmter" wissenschaftlicher Forschung. Ihre berufliche Aufgabe ist es vielmehr, ihren Sachverstand, ihr Wissen und methodisches Können zum Nutzen der Interessenvertretungen anzuwenden, in deren Dienst sie jeweils stehen und die sie bezahlen. Sie sind weisungsgebundene Angestellte von Spitzenverbänden, von denen sie unter Druck gesetzt, aus dem Beirat entfernt oder um ihren Arbeitsplatz gebracht werden können, wenn Funktionäre oder angestellte Vorgesetzte meinen, daß sie ihre nationalökonomischen Kenntnisse nicht im gebotenen Maß einsetzen, um die Interessen der jeweils vertretenen Gruppe wahrzunehmen und zu fördern.

---

[3] Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe Integration ist inzwischen zum Staatssekretär im Bundeskanzleramt berufen worden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bis zu den Parlamentswahlen im März 1966, die der Koalitionsregierung ein Ende machten, herrschte in der Paritätischen Kommission und ihren Unterausschüssen sowohl Gleichgewicht zwischen Vertretern der Arbeitgeber (Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und, mit Einschränkungen, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern) und Vertretern der Arbeitnehmer (Arbeiterkammertag und Gewerkschaftsbund), als auch parteipolitisches Gleichgewicht. In Österreich bestehen nämlich so vielfältige organisatorische und personelle Verbindungen zwischen den Interessenvertretungen und den beiden großen Parteien, die 1945 bis 1966 die Koalitionsregierung bildeten, daß man von einer sehr weitgehenden „Symbiose"[4] zwischen Parteien und Interessenvertretungen sprechen kann. Von den Spitzenverbänden, die in der Paritätischen Kommission zusammenarbeiten, sind die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern mit der Österreichischen Volkspartei (ÖVP), der Arbeiterkammertag und der Gewerkschaftsbund mit der Sozialistischen Partei (SPÖ) verflochten. Da die vier der Kommission angehörenden Regierungsmitglieder je zur Hälfte die ÖVP und die SPÖ repräsentierten, herrschte bis 1966 auch in der Paritätischen Kommission so wie in allen anderen wirtschaftspolitisch wichtigen Gremien (dem Koalitionsausschuß, dem „Wirtschaftlichen Ministerkomitee" und praktisch auch im Generalrat der Österreichischen Nationalbank) der Parteienproporz.

Seit die ÖVP die einzige Regierungspartei ist und die SPÖ in Opposition steht, hat die Kommission ein anderes Gesicht. Im Beirat hat sich nichts verändert — in der Kommission selber hat aber jetzt die ÖVP das Übergewicht, weil alle vier Regierungsmitglieder ÖVP-Minister sind.

Der Beirat ist ein Organ der Paritätischen Kommission und nur ihr verantwortlich. Die Themen, die er behandelt oder von den Arbeitsgruppen bearbeiten läßt, werden ihm daher auch nicht von der Regierung gestellt, sondern von der Paritätischen Kommission, genauer: von den Präsidenten der vier großen Interessenvertretungen, aufgegeben. Der Beirat kann aber auch selbst Probleme, die ihm wichtig erscheinen, aufgreifen und untersuchen. Die Arbeit des Beirats wird von den vier Präsidenten überwacht. Ein Verfahrensschema wie bei den beiden anderen Unterausschüssen gibt es für die Arbeit des Beirats nicht. Der Beirat geht vielmehr pragmatisch vor und wählt die jeweils zweckmäßigste Arbeitsweise. Regelmäßig werden die Probleme, mit denen

[4] Vgl. Th. *Pütz*, Die Bedeutung der Wirtschaftsverbände für die Gestaltung der österreichischen Wirtschaftspolitik, in: Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 39, Berlin 1966.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich der Beirat beschäftigt, in den Büros der vier Spitzenverbände vorberaten.

Die in den Arbeitsgruppen erzielten Untersuchungsergebnisse werden vom Beirat kontrolliert und, falls er es für notwendig hält, überarbeitet, gegebenenfalls auch ergänzt. Dann werden sie, gleich wie die vom Beirat selbst ausgearbeiteten Studien und Empfehlungen, verabschiedet. Einstimmigkeit der Beschlüsse ist im Beirat nicht vorgeschrieben. Der Beirat soll sich zwar an die Regel, einstimmige Beschlüsse zu fassen, halten, Minderheitsvoten sind aber möglich. Der Beirat könnte also grundsätzlich seinen Auftraggebern, den Präsidenten der in der Paritätischen Kommission vertretenen Spitzenverbände, zwei oder mehrere voneinander abweichende Untersuchungsergebnisse bzw. wirtschaftspolitische Empfehlungen vorlegen; dieser Fall ist aber noch nie eingetreten. Selbst Minderheitsvoten, die nur kleine Einzelfragen betreffen, sind in den vom Beirat abgeschlossenen Arbeiten bisher kaum zu finden gewesen.

Hat der Beirat ein Gutachten fertiggestellt und verabschiedet, wird es nicht unmittelbar der Regierung übergeben, sondern an die Präsidenten der vier Spitzenverbände geleitet, die es auf der nächsten Sitzung der Paritätischen Kommission zur Beratung vorlegen. In der Paritätischen Kommission wird das Gutachten geprüft; es wird dann entweder zur Kenntnis genommen und in der Fassung des Beirats genehmigt oder aber verändert oder ergänzt oder verändert und ergänzt. Die entsprechenden Beschlüsse müssen einstimmig gefaßt werden, weil in der Paritätischen Kommission (ebenso wie im Preis- und im Lohnunterausschuß) Einstimmigkeit der Beschlüsse von der Geschäftsordnung generell vorgeschrieben ist. Die der Kommission angehörenden Regierungsmitglieder sind in allen Angelegenheiten, die ihre Ressorts betreffen, nicht stimmberechtigt. Diese Bestimmung wurde im Zuge der Reform 1962 getroffen, um das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit zu wahren.

Die publizierten Arbeiten des Beirates enthalten zum größeren Teil einen Freigabevermerk, der auch das Datum der Sitzung anführt, in der die Paritätische Kommission die Veröffentlichung genehmigt hat. In der ersten wirtschaftspolitischen Empfehlung, die der Beirat abgegeben hat, im Stabilisierungsprogramm von 1964, ist im Anschluß an den vom Beirat formulierten Text expressis verbis angeführt, welche Änderungen und Ergänzungen die Paritätische Kommission vorgenommen hat.

Vermutlich sind einige der späteren Gutachten nicht in der vom Beirat verabschiedeten, sondern in einer von der Paritätischen Kommission redigierten Fassung veröffentlicht worden — ohne daß darauf ausdrücklich hingewiesen wurde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Paritätische Kommission übermittelt die Gutachten des Beirats in der von ihr genehmigten Fassung der Regierung. Formal gesehen — und die Paritätische Kommission legt auf diese Formalität manchmal großen Wert — bilden die Arbeiten des Beirats also nur die Grundlage für die an die Regierung gerichteten Stellungnahmen und wirtschaftspolitischen Empfehlungen der Paritätischen Kommission.

3. Die Paritätische Kommission — und damit auch der von ihr eingesetzte Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen — hat keine gesetzliche Grundlage. Die Kommission ist, juristisch gesehen, zwar eine institutionalisierte Form der Zusammenarbeit von Regierung und Interessenvertretungen, aber kein gesetzlich vorgesehenes Organ. Wohl ist sie de facto von der Regierung mit wirtschaftspolitischen Aufgaben betraut worden, und sie berät darüber hinaus auch die Regierung in allgemeinen wirtschaftspolitischen Fragen; de iure ist sie aber nicht als wirtschaftspolitisches Ausführungs- und Beratungsorgan der Regierung konstituiert worden. Sie existiert und handelt praeter legem. Auch ihre unmittelbare Vorläuferin, die Wirtschaftskommission, war gesetzlich nicht verankert.

Die Paritätische Kommission ist dem freiwilligen Übereinkommen der vier großen Spitzenverbände entsprungen, eine Institution ins Leben zu rufen, die Einfluß auf Preise und Löhne nimmt, indem sie die Unternehmer zu Mäßigkeit bei den Preisforderungen anhält und die Tarifpartner dazu veranlaßt, mit Lohnerhöhungen möglichst zurückzuhalten. Die Regierung wirkte bei der Entstehung der Paritätischen Kommission nur insofern mit, als sie pro forma die vier einflußreichen Interessenvertretungen aufforderte, in ihrem Einflußbereich „alle Vorkehrungen" zur Unterstützung der Anti-Inflationspolitik der Regierung zu treffen, und dem Beschluß, die Kommission einzurichten, nachträglich das „placet" erteilte. Aber diese Sanktion durch die Regierung ist rechtlich ebensowenig bedeutsam wie der Umstand, daß vier Kommissionsmitglieder der Regierung angehören; denn ein Ministerratsbeschluß ist kein Gesetz und die Regierungsmitglieder, die in der Kommission Sitz und Stimme haben, können aus verfassungsrechtlichen Gründen dort gar nicht als Hoheitsträger auftreten[5]. Die Paritätische Kommission ist also nur eine privatrechtlich begründete, keine öffentlich-rechtliche Institution.

Die Paritätische Kommission *hat* nicht nur keine gesetzliche Grundlage — sie könnte ohne Änderung der geltenden Bundesverfassung auch gar keine bekommen. Nach geltendem Verfassungsrecht müssen nämlich ständige Kollegialorgane — und ein solches wäre die Paritätische Kommission — verfassungsgesetzlich begründet sein. Jedes ein-

[5] Es widerspräche dem Prinzip der Ministerverantwortlichkeit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fache Gesetz, aus dem sich eine gesetzliche Verankerung der Paritätischen Kommission herauslesen ließe, wäre daher verfassungswidrig und verfiele dem Verdikt des Verfassungsgerichtshofes[6]. Die Verfassungsjuristen finden es aber regelmäßig mit der Verfassung vereinbar, daß die Kommission de facto existiert und tätig ist.

In der österreichischen Öffentlichkeit sind falsche Vorstellungen über den Rechtscharakter der Paritätischen Kommission und ihrer Unterausschüsse weit verbreitet. Der Beirat wird oft als ein von der Regierung eingesetztes Beratungsorgan aufgefaßt oder sogar für eine Institution gehalten, die wirtschaftspolitische Maßnahmen zu beschließen hat. Das ist von großer Bedeutung für die Art und Weise, wie die Beschlüsse der Kommission und die Gutachten des Beirats in der Öffentlichkeit aufgenommen werden.

Es ist versucht worden, aus der Novelle 1958 zum Preistreibereigesetz (BGBl. Nr. 107/1958) und aus der schon erwähnten Novelle 1962 zum Preisregelungsgesetz eine gesetzliche Grundlegung der Paritätischen Kommission herauszulesen. Nach herrschender Meinung geht das aber nicht, weil die Paritätische Kommission in keinem der beiden Gesetze genannt wird; es ist nur von gemeinsamen Erklärungen oder Empfehlungen der namentlich genannten vier großen Interessenvertretungen die Rede. Man kann allerdings kaum daran zweifeln, daß in beiden Gesetzen die Paritätische Kommission gemeint ist; aus verfassungsrechtlichen Gründen konnte aber keine andere Formulierung gewählt werden. Die zwei Novellen können auch dann nicht als Rechtsgrundlagen der Paritätischen Kommission interpretiert werden, wenn man vorbringt, die Kommission bestehe zwar nicht nur aus den Vertretern der im Gesetzestext angeführten Interessenvertretungen, die ebenfalls der Kommission angehörenden Regierungsmitglieder dürften aber doch bei Beschlüssen (und damit auch wirtschaftspolitischen Empfehlungen), die ihren Kompetenzbereich angehen, jeweils nicht mitstimmen.

Es gibt in Österreich außer der Paritätischen Kommission und ihrem Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen eine Anzahl von permanenten Kommissionen, die mit Beratungsaufgaben im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik betraut sind (z. B. den Außenhandelsbeirat, den Zollbeirat, den Beirat für die Einfuhr von Obst und Gemüse, die Brotkommission, den Beirat für die Renten- und Pensionsanpassung u.a.m.).

[6] Auch hier geht es um die Ministerverantwortlichkeit, d. h. um das Recht jedes Ministers auf freie Entscheidung innerhalb seines Kompetenzbereichs, das nur durch die Verfassung beschränkt werden kann. Der Verfassungsgerichtshof hat schon einmal den Versuch der Bundesregierung, ein verfassungsrechtlich nicht gedecktes ständiges Kollegialorgan einzurichten, zunichte gemacht. Er erklärte das einfache Gesetz, mit dem 1951 ein aus sieben Bundesministern bestehendes „Wirtschaftsdirektorium der Bundesregierung" eingesetzt wurde, für verfassungswidrig; es wurde daraufhin wieder außer Kraft gesetzt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein Großteil dieser Beratungsorgane, in denen Interessenvertretungen untereinander und teilweise auch mit Vertretern staatlicher Stellen zusammenarbeiten, ist gesetzlich begründet, meistens im Zusammenhang mit dem gesetzlichen Recht der Kammern (und in einigen Fällen auch des Gewerkschaftsbundes) zur Mitwirkung an der Gesetzgebung und Vollziehung. Diese Kommissionen haben aber immer nur einen beschränkten Wirkungsbereich, d. h. sie beraten jeweils eine mit wirtschaftspolitischen Kompetenzen ausgestattete Behörde (ein Ministerium) über den Erlaß bestimmter konkreter Maßnahmen (wie z. B. die Veränderung des Festpreises für Brot, die Freigabe von Obst- und Gemüseeinfuhren usw.); hauptsächlich handelt es sich dabei um einkommensverteilungspolitische oder einkommensverteilungspolitisch relevante Maßnahmen.

Zu den permanenten Kommissionen mit Beratungsfunktion kommen noch die ad-hoc-Kommissionen, die entweder von einem Minister einberufen werden, um einen wichtigen, in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Gesetzesvorschlag vorzubereiten, oder bei Verwaltungsbehörden gebildet werden, wenn es im konkreten Fall geboten erscheint, Interessengegensätze im Wege des Kompromisses möglichst auszugleichen.

Keine dieser permanenten und ad-hoc-Kommissionen übt ähnliche Funktionen aus wie die Paritätische Kommission und ihr Beirat, d. h. befaßt sich in Gutachten an die Regierung mit den Ursachen aktueller wirtschaftspolitischer Probleme, die sich im Zusammenhang mit den geltenden währungs-, konjunktur- und wachstumspolitischen Zielen ergeben, und mit den Mitteln und Wegen zur Lösung dieser Probleme.

Selbstverständlich kommt es vor, daß wirtschaftspolitische Vorschläge der Paritätischen Kommission nicht mit der Auffassung des kompetenzmäßig zuständigen Ministeriums übereinstimmen oder daß nicht dem Beirat angehörende Sachverständige die Situation anders als der Beirat beurteilen. So etwas wie „Gegengutachten" hat es aber bisher nicht gegeben.

4. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen existiert und arbeitet erst wenig mehr als drei Jahre. Er hat zwar das Experimentierstadium überwunden, seine Entwicklung ist aber wohl noch nicht abgeschlossen. Über seine Funktionsfähigkeit als Beratungsorgan sind noch nicht viele Erfahrungen gesammelt worden. Seit seiner Gründung ist aber grundsätzliche Kritik an ihm geübt worden. Von Anfang an wurden in der Öffentlichkeit, auch von seiten der „zünftigen" Wissenschaft, Stimmen laut, die vor der Problematik und den Gefahren einer wirtschaftspolitischen Beratung der Regierung durch ein aus Interessenvertretern bestehendes Organ warnten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

a) Es wurde vor allem darauf hingewiesen, daß die Mitglieder des Beirats durch ihre Doppelrolle als weisungsgebundene Angestellte (Fachreferenten) von Interessenvertretungen einerseits und ihrem wissenschaftlichen Gewissen verpflichtete Nationalökonomen andererseits in Konflikte geraten können, von denen weisungsfreie und interessenunabhängige Professoren verschont bleiben. Sie müßten sich einerseits wie unabhängige Wissenschaftler um objektive Aussagen bemühen und sich bei ihren wirtschaftspolitischen Empfehlungen von der Einsicht in die Erfordernisse einer „rationalen" Wirtschaftspolitik leiten lassen; als Dienstnehmer von Interessenvertretungen wären sie aber andrerseits verpflichtet, wenn es von ihnen verlangt wird, für die Interessen ihres Verbandes einzutreten und notfalls gegen ihr besseres Wissen und Gewissen zu handeln.

In diesem Zusammenhang wird betont, daß es letzten Endes darauf ankäme, ob und inwieweit die Verbandsfunktionäre die Ergebnisse der Untersuchungen des Beirats auch dann akzeptieren, wenn sie auf die Empfehlung wirtschaftspolitischer Maßnahmen hinauslaufen, die sich, zumindest kurzfristig gesehen, mit dem jeweiligen Verbandsinteresse nicht vereinbaren lassen. Nach vielversprechenden Anfängen sah es eine Zeitlang so aus, als müßte man den Skeptikern recht geben; Untersuchungen, die der Beirat fertiggestellt hatte, wurden von der Konferenz der Verbandspräsidenten nicht genehmigt und daher auch nicht veröffentlicht; begonnene Arbeiten wurden vorübergehend gestoppt. Es scheint sich nun die schon bei der Gründung des Beirats tendenziell vorhandene Einsicht verbreitet zu haben, daß die von den mächtigen Spitzenverbänden vertretenen Interessen auf die Dauer gesehen besser gewahrt bleiben, wenn die Wirtschaftspolitik nicht aus punktuellen, jeweils im Interesse verschiedener Gruppen getroffenen Maßnahmen besteht, sondern wenn die Maßnahmen aufeinander und auf die allgemein anerkannten (Haupt-)Zielsetzungen abgestimmt sind.

b) Ein anderer Einwand richtet sich dagegen, daß dem Beirat wie der Paritätischen Kommission selber nur die vier politisch einflußreichsten unter den österreichischen Wirtschaftsverbänden angehören, d. h. daß alle übrigen Gruppen ihre Interessen in dieser „Interessenausgleichsstelle" nicht geltend machen können; der Beirat repräsentiere daher nicht einmal die Summe aller Sonderinteressen; es bestehe somit die Gefahr, daß der Regierung wirtschaftspolitische Maßnahmen empfohlen werden, die zwar im — ausgeglichenen — Interesse der vier großen Spitzenverbände liegen, aber die anderen organisierten oder nichtorganisierten Gruppeninteressen verletzen oder dem so schwer definierbaren Allgemeininteresse nicht gerecht werden. Diese Gefahr werde noch dadurch erhöht, daß die der Paritätischen Kommission angehörenden Regierungsmitglieder wegen der engen Beziehungen zwischen Par-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

teien und mächtigen Spitzenverbänden kein Gegengewicht zu den in der Kommission vertretenen Sonderinteressen bildeten; sie könnten daher das Allgemeininteresse und die Interessen der außenstehenden Gruppen in der Kommission beim Interessenausgleich nicht wirksam zur Geltung bringen.

Die notwendige Einstimmigkeit der Beschlüsse sei zwar formell eine Garantie dafür, daß die Regierungsmitglieder (als Wahrer des Allgemeininteresses) nicht überstimmt werden könnten, materiell aber ohne Bedeutung.

c) Gegen die Vereinbarung, Beschlüsse in der Paritätischen Kommission selbst nur einstimmig zu fassen, ist gelegentlich der Vorwurf erhoben worden, sie sei undemokratisch; denn in der Kommission könne sich infolge dieser Vereinbarung kein Mehrheitswille bilden und durchsetzen. Dieser Auffassung ließe sich entgegenhalten, daß es in der Kommission darum geht, auseinanderstrebende Interessen aufeinander abzustimmen, und man daher Lösungen und Formulierungen finden muß, mit denen alle Kommissionsmitglieder einverstanden sind. Wahrscheinlich sollte aber mit der Abmachung, die Beschlüsse einstimmig zu fassen, hauptsächlich für den jetzt eingetretenen Fall vorgesorgt werden, daß eine Partei in der Kommission das Übergewicht gewinnt.

d) Es wird weiter zu bedenken gegeben, daß die großen Interessenvertretungen es nur deshalb übernommen hätten, die Regierung gemeinsam wirtschaftspolitisch zu beraten, weil sie daraus eine Reihe von Vorteilen zu ziehen gedächten. Der Beirat wäre für sie vor allem ein Mittel zum Zweck, ihren Anspruch auf „wirtschaftspolitische Mitbestimmung" besser als bisher wahrzunehmen und ihren Einfluß auf die staatliche Wirtschaftspolitik noch zu verstärken. Darüber hinaus seien auch Mentalreservationen im Spiel. Jeder einzelne der großen Spitzenverbände vertraue darauf, im Beirat seine eigenen wirtschaftspolitischen Ziel- und Ordnungsvorstellungen durchzusetzen und über die Empfehlungen des Beirats zu erreichen, daß gerade diejenigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen getroffen werden, von denen er sich eine Förderung der von ihm repräsentierten Interessen erwartet; konkret gesagt: jeder Spitzenverband sehe im Beirat ein Instrument zur Erhöhung des Realeinkommens der eigenen Gruppe — auf Kosten der anderen.

e) Die Kritik macht auch geltend, daß der Beirat gleich wie die Institution der Preis- und Lohnkontrolle für die Interessenvertretungen sozusagen ein anti-inflationspolitischer Schutzschild sei, hinter dem sie ungestört ihre Forderungen an den Staatshaushalt stellen könnten. Sie hätten, nachdem die Preis- und Lohnkontrolle der Kommission versagt hat, der Öffentlichkeit den Beirat als neue „Wunderwaffe" vor allem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Anti-Inflationspolitik präsentiert, um sich nicht mehr sagen lassen zu müssen, ihre Ausgabenwünsche seien inflationsfördernd und könnten daher nicht erfüllt werden.

f) Ein sechstes Argument läuft auf folgendes hinaus: Die Interessenvertretungen hätten in der Paritätischen Kommission, in diesem „Forum der Sozialpartner zur Aussprache und zur gemeinsamen Beratung der Regierung", wie sie auch genannt worden ist, ein Mittel gefunden, die große Koalition praktisch zu zementieren, zumindest soweit es um die wirtschaftspolitische Willensbildung geht. Die einen wie die anderen — ÖVP-orientierte Arbeitgeberverbände wie SPÖ-nahe Arbeitnehmerorganisationen — wollten jeweils „ihrer" Partei (und damit sich selber) auch für den Fall einer Einparteienregierung oder einer „kleinen Koalition" die Hälfte der „wirtschaftspolitischen Macht" sichern. Der Beirat sei nicht zufällig zu einem Zeitpunkt eingerichtet worden, zu dem die „große Koalition" von einer „kleinen Koalition" abgelöst zu werden drohte.

g) Schließlich ist noch die Meinung geäußert worden, wirtschaftspolitische Vorschläge des Beirats bzw. auf Arbeiten des Beirats basierende Empfehlungen der Paritätischen Kommission an die Regierung führten nur dann zu entsprechenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen, wenn die großen Spitzenverbände es auch wollten. Sie hätten es weitgehend in der Hand, sich ihren eigenen Empfehlungen entsprechend zu verhalten oder dagegen zu handeln. Dieses Argument hatte zur Zeit der Regierung der großen Koalition wahrscheinlich mehr Berechtigung als heute — obwohl auch die gegenwärtige Einparteienregierung nicht gegen die „vier Großen" regieren kann.

Akzeptiert man diese Einwände gegen die österreichische Lösung des Beratungsproblems, kommt man zu dem Schluß, daß ein Beratungsorgan aus interessenunabhängigen Wissenschaftlern (Professoren) grundsätzlich dem Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen vorzuziehen wäre. Auf die Frage, ob dieses Urteil richtig ist, soll hier nicht eingegangen werden. Es sei aber auf folgendes hingewiesen: Das Reservoir von Nationalökonomen, aus denen man einen wissenschaftlichen Beirat zusammenstellen könnte, ist in Österreich nur klein; es fehlen darüber hinaus auch sachverständige Beamte in den Ministerien und sonstigen Behörden, die wirtschaftspolitische Kompetenzen haben. Aus diesen Gründen und in Anbetracht der engen Verflechtung von Staat und Interessenvertretungen ist die gemeinsame Beratung der Regierung durch die drei mit Abstand stärksten Kammern (gesetzlichen Interessenvertretungen) und den Gewerkschaftsbund wahrscheinlich die einzige Lösung des Beratungsproblems, die derzeit möglich ist.

Der Beirat selber, die Interessenvertretungen und Regierungsmitglieder haben sich, als die unmittelbar Beteiligten, in den letzten Jah-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren, vor allem aber seit dem Regierungswechsel im Frühjahr 1966, wiederholt mit der Frage beschäftigt, wie man die Beratungstätigkeit des Beirats bzw. der Paritätischen Kommission verbessern könnte. Die Gedanken und Forderungen betrafen einmal die Frage, ob man im Beirat daran festhalten sollte, die Beschlüsse in der Regel einstimmig zu fassen und Minderheitsvoten nur als Ausnahmen gelten zu lassen. Ein anderes Mal ging es um die Frage des Stimmrechts der Regierungsmitglieder in der Kommission selber. In der Diskussion wurde die Meinung vertreten, die Minister sollten in Zukunft bei keinem Beschluß mehr mitstimmen dürfen, weil die Kommission nur dann als „echtes" Beratungsorgan fungieren könne.

Nach dem Regierungswechsel wurde wiederholt unterstrichen, daß die Paritätische Kommission ihre Existenzberechtigung als „Koordinierungs- und Beratungsorgan der Sozialpartner" unter den neuen politischen Verhältnissen nicht eingebüßt habe, sondern weiter der Ort für die Zusammenarbeit der großen Interessenvertretungen untereinander und mit der Regierung sei.

II

Der Beirat wurde eingerichtet, als offenbar geworden war, daß weder die Paritätische Kommission mit ihrer freiwilligen Selbstkontrolle von Preisen und Löhnen noch die Regierung es vermochten, die Zunahme der Lebenshaltungskosten auf das von der Öffentlichkeit erwartete und erwünschte Ausmaß zu beschränken, und als man auch in Österreich begann, „wachstumsbewußt" zu werden. Man war damals auch in den Arbeitnehmerorganisationen zur Einsicht gekommen, daß eine laufende Erhöhung der Realeinkommen nur möglich ist, wenn die Wirtschaft stetig wächst, und erklärte daher „Wachstumsförderung" zur „besten Waffe einer aktiven Einkommenspolitik". In den Interessenvertretungen und in der Regierung wurde man sich, und das ist entscheidend, klar darüber, daß die Ziele Geldwertstabilität und stetiges Wirtschaftswachstum nur erreichbar wären, wenn man die österreichische Wirtschaftspolitik auf ein längerfristig geltendes gesamtwirtschaftliches Konzept ausrichtete.

Man gründete den Beirat, um — wie es hieß — eine Institution zu schaffen, die der Regierung dazu verhelfen sollte, die Wirtschaftspolitik durch ein einheitliches Konzept zu unterbauen und die wirtschaftspolitischen Maßnahmen aufeinander abzustimmen. Die Paritätische Kommission trug dem Beirat im Gründungsbeschluß daher ausdrücklich auf, bei seiner Arbeit stets die Gesamtwirtschaft im Auge zu behalten und sich an den allgemein anerkannten wirtschaftspolitischen Zielen „stetiges Wirtschaftswachstum", „Vollbeschäftigung" und „Geldwertstabilität" zu orientieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die ersten Aufgaben, mit denen die Paritätische Kommission den Beirat betraute, waren sehr verschiedenartig. Der Beirat sollte (1) ein Gutachten über die Lohn- und Preisentwicklung in den wichtigsten Wirtschaftszweigen erstatten, (2) verläßliche Grundlagen für eine Wachstumsprognose und ein längerfristiges Budgetkonzept erarbeiten, (3) die Voraussetzungen für einen funktionierenden österreichischen Kapitalmarkt untersuchen und (4) die Zusammenhänge zwischen Preis- und Lohnpolitik einerseits und Geldwertstabilität andererseits analysieren. Dieses erste, inhomogene Arbeitsprogramm war noch deutlich von den Vorstellungen, in Österreich ein Planungs- oder Programmierungsorgan einzurichten, mitbestimmt.

Man glaubte damals — nicht nur in den Interessenvertretungen der Arbeitnehmer — an die zum Schlagwort gewordene „Programmierung" und überschätzte in den Führungsstäben der großen Spitzenverbände die Möglichkeit, wirtschaftspolitisch brauchbare langfristige Prognosen aufzustellen, ebenso wie die wirtschaftspolitische Notwendigkeit solcher Prognosen.

Zu den ersten Aufgaben kamen bald weitere hinzu. Schon Ende Februar war die Untersuchung über die Preis- und Einkommensentwicklung fertiggestellt. Kurz darauf legte der Beirat der Paritätischen Kommission ein „Stabilisierungsprogramm" vor; in diesem Programm, das von allen Arbeiten des Beirats am meisten beachtet und am besten bekannt wurde, zog der Beirat die wirtschaftspolitischen Folgerungen aus seiner Analyse der Preis- und Einkommensentwicklung. Es wurde mit der Nationalbank abgestimmt und von der Paritätischen Kommission nur geringfügig verändert. Der Beirat veröffentlichte dann in rascher Folge zwei Studien, die er auftragsgemäß ausgearbeitet hatte: „Vorschläge zur Neugestaltung der Budgetpolitik", „Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 1. Teil" und, nach einer Pause, die Arbeiten: „Vorausschätzung des österreichischen Arbeitskräftepotentials bis 1980", „Vorschau auf die Österreichische Wirtschaft im Jahre 1966" und „Empfehlungen zur Budgetpolitik (Vorschläge zur Neuklassifizierung der Transaktionen der öffentlichen Hand und Stellungnahme zur Budgetvorschau des Bundesministeriums für Finanzen für die Jahre 1965—1968)"; 1966 folgten Studien, deren Fertigstellung und Publizierung sich lange hinausgezögert hatten, weil der Beirat mit seinen Auftraggebern in Konflikte geraten war. Es handelte sich um „Die Erscheinungen des grauen Marktes und ihr Zusammenhang mit den Formen der Preisbildung", „Vorschläge zur Koordinierung und Stabilisierung in der Bauwirtschaft" und „Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 2. und 3. Teil". Ein zweites Stabilisierungsprogramm, das konkreter gefaßt war als das erste, wurde im Herbst 1964 ausgearbeitet, aber nie veröffentlicht. Es verletzte angeblich Gruppeninteressen, die von Auftraggebern des Beirats vertreten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden. Im Februar 1967 übergab der Beirat der Paritätischen Kommission Vorschläge zur Wachstumspolitik. Derzeit (Ende Februar 1967) arbeitet der Beirat an einem neuen (dritten) Stabilisierungsprogramm, um das der Bundeskanzler die Präsidenten der vier Spitzenverbände wiederholt gebeten hatte. Es wird auftragsgemäß „Möglichkeiten zur Dämpfung des Preis- und Kostenauftriebs" herausarbeiten und in einem analytischen ersten Teil eine eingehende Untersuchung über die Ursachen der schleichenden Inflation in Österreich enthalten. Das Programm soll aufzeigen, wie wirtschaftspolitisch vorgegangen werden muß, wenn primär ein stetiges und möglichst hohes Wirtschaftswachstum angestrebt, aber auch das Ziel der Geldwertstabilität verfolgt werden soll. Um die umfangreiche Untersuchung zu bewältigen, sind kleine Arbeitsteams (aus Angehörigen der wissenschaftlichen Abteilungen der drei großen Kammern, Mitarbeitern des Instituts für Wirtschaftsforschung und des Statistischen Zentralamts, Fachleuten der Nationalbank und Hochschulnationalökonomen) gebildet werden.

Dieser Überblick über die behandelten Themen macht ersichtlich, daß der Beirat bisher zwei Arten von Gutachten angefertigt hat: Er hat sich erstens mit der Datenbeschaffung, mit Analysen von Lage und Entwicklungstendenzen beschäftigt und zweitens wirtschaftspolitische Empfehlungen vorgelegt.

Den analytischen Arbeiten liegen regelmäßig keine durch eigene Forschung gewonnenen Erkenntnisse zugrunde; der Beirat verwendet vielmehr einschlägige wissenschaftliche Publikationen und Untersuchungsergebnisse von Professoren, des Instituts für Wirtschaftsforschung und des Statistischen Zentralamts. Soweit der Beirat wirtschaftspolitische Empfehlungen abgibt, geht es ihm darum, aufeinander abgestimmte Maßnahmen herauszuarbeiten, die möglichst gut geeignet sind, das jeweils in Frage stehende wirtschaftspolitische Ziel zu verwirklichen. Es handelt sich bei diesem Ziel stets um ein *gegebenes* konkretes *Einzelziel*. Es ist festzuhalten, daß „der Beirat bisher nur *Programme* für die Lösung konkreter *Teil*probleme der Wirtschaftspolitik entworfen hat, ohne sie in den Rahmen eines gesamtwirtschaftspolitischen Konzepts zu stellen"[7]. Er hätte freilich die Arbeit, die er geleistet hat, nicht vollbringen können, wenn seine Mitglieder nicht ein gewisses Minimum an *gemeinsamen* Vorstellungen über die Rangordnung der Ziele und über Ordnungsprinzipien besäßen, d. h. wenn nicht wenigstens die Grundrisse eines Konzepts vorhanden wären. Offensichtlich rangiert in diesem rudimentären Konzept das Wachstumsziel zusammen mit dem Ziel eines dauernd hohen Beschäftigungsgrades vor dem Ziel der Geldwertstabilität.

---

[7] Siehe Th. *Pütz*, a.a.O., S. 208.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Beirat arbeitet mit relativ einfachen Methoden. Zur Messung der Geldwertveränderung wird grundsätzlich der Verbraucherpreisindex verwendet, es werden aber auch andere Preisindizes herangezogen, wie z. B. der Preisindex des Bruttonationalprodukts und der Exportpreisindex.

Expressis verbis wird nichts darüber gesagt, welches Maß an Einkommens- (Lohn-)steigerung nach Auffassung des Beirats mit den geltenden gesamtwirtschaftspolitischen Zielen vereinbar ist. Offensichtlich hält er sich aber im allgemeinen an die Faustregel: Lohnerhöhungen in dem Ausmaß, in dem die gesamtwirtschaftliche Produktivität (d. h. die durchschnittliche Branchenproduktivität), repräsentiert durch die Produktivität in der Industrie, steigt bzw. das Bruttonationalprodukt zunimmt. Diese verschieden interpretierbare Formel wird vermutlich so ausgelegt, daß das durchschnittliche Arbeitnehmer-Einkommen zumindest im mehrjährigen Durchschnitt nicht weniger wachsen sollte als das reale Bruttonationalprodukt pro unselbständig Erwerbstätigen.

III**

Es hat sich bisher nicht als notwendig erwiesen, im Beirat einen eigenen statistischen Apparat aufzubauen, und zwar vor allem deshalb nicht, weil die großen Interessenvertretungen, aus denen die Mitglieder des Beirats kommen, jeweils statistische und wirtschaftswissenschaftliche Büros besitzen, in denen qualifizierte Kräfte arbeiten. Diese Büros stehen den Mitgliedern des Beirats zur Verfügung. Der Beirat hat aber auch die Möglichkeit, die Mitarbeit des Statistischen Zentralamts, der Österreichischen Nationalbank, des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und anderer Forschungsinstitute in Anspruch zu nehmen. Von dieser Möglichkeit mußte der Beirat bisher wiederholt Gebrauch machen. Die Unterstützung des Beirats durch die genannten Institutionen ist formell nicht besonders geregelt. Immer wenn das umfangreiche Informationsmaterial, das die Mitglieder des Beirats regelmäßig bei den Interessenvertretungen finden, für die anstehenden Arbeiten des Beirats nicht ausreicht, müssen zusätzliche Informationen von außen beschafft werden. So braucht der Beirat insbesondere Auskünfte der Nationalbank, muß sich aber auch einschlägig unterstützen lassen, wenn es um ökonometrische Probleme geht oder demoskopische Untersuchungen vorzunehmen sind (wie es z. B. der Fall war, als Angebot und Nachfrage von Teilzeitbeschäftigung erhoben werden mußten).

** Dieser Darstellung liegen Auskünfte zugrunde, die der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen der Berichterstatterin dankenswerterweise schriftlich erteilt hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es wurde schon darauf hingewiesen, daß der Beirat auch einige Professoren zur Mitarbeit in seinen Arbeitsgruppen herangezogen hat. Darüber hinaus wendet er sich regelmäßig nur an *einen* bestimmten Wissenschaftler, wenn es zweckmäßig erscheint, eine ad hoc auftauchende Frage von einem Wissenschaftler beantworten zu lassen. Der Beirat ist der Auffassung, daß es praktisch gar nicht möglich wäre, ein Problem, mit dem er es zu tun hat, mehreren Wissenschaftlern mit der Bitte um Rat vorzulegen, weil es in Österreich zu wenig Nationalökonomen gibt.

Ein Recht auf Information haben die Beiratsmitglieder nur im Hinblick auf bestimmte Auskünfte, die ihnen die großen Interessenvertretungen geben können. Es ist bisher ohne praktische Bedeutung gewesen, daß der Beirat darüber hinaus de iure keine Informationen verlangen kann.

Über ein eigenes Budget verfügt der Beirat nicht; die Kosten der Geschäftsführung (Personal- und Sachaufwand) werden je zur Hälfte von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und vom Österreichischen Arbeiterkammertag bestritten. Diese Lösung wird vom Beirat nicht einhellig begrüßt. Ein Teil der Mitglieder des Beirats betrachtet es als nachteilig, daß der Beirat keinen eigenen Etat hat; der Beirat sei dadurch, so wird argumentiert, nicht beweglich genug, um bei bestimmten ökonomischen Untersuchungen Arbeiten an Außenstehende zu vergeben. Dagegen wird von anderen Mitgliedern grundsätzlich eingewandt, die großen Interessenvertretungen hätten bisher alle Untersuchungen, die der Beirat notwendig oder zweckmäßig fand, bereitwillig finanziert.

Der Beirat verschafft sich die Informationen, die er braucht, schriftlich oder über „Hearings". Je nachdem, um welches Problem es sich handelt und wer zu befragen ist, zieht er die eine oder andere Methode vor. „Hearings" als Institution einzuführen, stand aber nie zur Diskussion. Er hat die Erfahrung gemacht, (1) daß man vollständige und eindeutige schriftliche Informationen bekommt, wenn man die Fragen *genau* stellt, und (2) daß „Hearings" sich besonders dann als zweckmäßig erweisen, wenn Probleme zur Sprache kommen, mit denen die Befragten nicht vertraut sind und die ihnen daher erst im einzelnen erläutert werden müssen.

Alle Informationen, die der Beirat schriftlich oder mündlich einholt, werden in der Weise kontrolliert, daß sie im Beirat mit den Befragten eingehend diskutiert werden. Soweit voneinander abweichende Ansichten vertreten werden, versucht der Beirat, sie soweit wie möglich aufeinander abzustimmen. Über ein System zur Informationskontrolle verfügt der Beirat nicht. Er konnte bisher leicht darauf verzichten; denn die Mitglieder des Beirats kommen aus Verbänden, die verschiedene Gruppeninteressen vertreten, und stammen aus verschiedenen ideolo-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gischen Lagern. Dadurch ist gewährleistet, daß das dem Beirat vorliegende Material sehr kritisch geprüft wird.

Informationslücken bestehen aus zwei Gründen: Erstens weist die österreichische Wirtschaftsstatistik Mängel auf (besonders unzulänglich ist u. a. die Einkommensstatistik), und zweitens hat der Beirat gewisse Schwierigkeiten, Informationen über Fakten und Verhalten im Bereich der öffentlichen Hand zu bekommen. Der Beirat unterhält zwar ständige Kontakte mit jenen Ministerien, aus denen Fachleute in Arbeitsgruppen des Beirats mitarbeiten, so z. B. mit dem Finanzministerium; da er aber infolge seiner Zusammensetzung partei- und interessenpolitisch differenziert ist, während die Ministerien und sonstigen staatlichen Stellen, mit denen er es zu tun hat, jeweils auf einer bestimmten partei- und interessenpolitischen Linie liegen, ist dort die Bereitschaft, dem Beirat mitzuteilen, was er wissen möchte, nicht sehr groß.

Wichtige Unterlagen für die Tätigkeit des Beirats sind die kurzfristigen Jahresprognosen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung. Der Beirat zieht aus ihnen jeweils Schlußfolgerungen für die Anti-Inflationspolitik.

Der Verbraucherpreisindex, an dem das Ausmaß der schleichenden Inflation vor allem gemessen wird, ist am 1. 1. 1967 umgestellt worden. Bis zum 31. 12. 1966 wurden zwei Verbraucherpreisindizes (I für einen durchschnittlichen und II für einen überdurchschnittlich großen städtischen Arbeitnehmerhaushalt) berechnet, deren Grundlagen Erhebungen aus dem Jahre 1954 waren. Die beiden Indizes stimmten schon seit Jahren nicht mehr, weil das Durchschnittseinkommen kräftig gestiegen ist und die Verbrauchsgewohnheiten sich beträchtlich verändert haben. Der neue Index — es gibt nur mehr einen — basiert auf einer breit angelegten Konsumerhebung aus dem Jahre 1964 und dem neuen höheren Durchschnittseinkommen.

Der Beirat unternimmt erst jetzt den Versuch, die Ursachen der schleichenden Inflation in Österreich eingehend zu analysieren. Bisher, d. h. im ersten und zweiten Stabilisierungsprogramm, hat er auf eine solche Analyse verzichtet. Er hat seinen anti-inflationspolitischen Vorschlägen daher auch explizit keine Inflationstheorie zugrundegelegt; aber schon in seiner ersten Arbeit, der „Untersuchung über die Preis- und Einkommensentwicklung" hat er auf die Komplexität der Inflationsursachen hingewiesen und die Meinung ausgesprochen, die Inflation könne „nicht aus einer zeitlichen Aufeinanderfolge von Preis- und Lohnerhöhungen erklärt werden, sondern nur aus dem gleichzeitigen Zusammenwirken einer Vielzahl von Faktoren, die das inflationäre Klima bedingen, das den Wachstumsprozeß unserer Wirtschaft begleitet, z. B. Arbeitskräfteknappheit, Monopolgrad, Konsumneigung, öffentliche Ausgabenpolitik nach Höhe, Art und zeitlicher Verteilung, Zah-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungsbilanzüberschuß und Bankenliquidität, restriktive Handelspolitik". Seine wirtschaftspolitischen Vorschläge zielten im großen und ganzen auf eine „Flucht nach vorne" ab, vermutlich deswegen, weil sich die Beiratsmitglieder darüber am leichtesten einig werden konnten; er empfahl Maßnahmen, die geeignet waren, das Güterangebot zu vermehren. In den jetzt laufenden Untersuchungen wird mit dem demand pull- und dem cost push-Modell, mit verteilungstheoretischen Überlegungen sowie mit Erwägungen über die Rolle von strukturellen Gegebenheiten und von Engpässen gearbeitet; man ist sich dabei im klaren, daß es von der Definition des demand pull und cost push abhängt, welche theoretischen Schlußfolgerungen zu ziehen sind.

Die entscheidenden Hypothesen der neuen Untersuchung wurden empirisch getestet.

Als nicht brauchbar erwies sich die Theorie der importierten Inflation. Die Frage der importierten Inflation ist zwar für das außenhandelsabhängige Österreich sehr bedeutsam, aber die Theorie der importierten Inflation ist noch nicht so weit entwickelt, daß man sie für spezifizierte oder gar quantitative Aussagen über die Ursachen der schleichenden Inflation brauchen kann. Ähnliche Schwierigkeiten zeigten sich bei einem Versuch, quantitative Aussagen über monetäre Inflationsursachen aufzustellen.

Die fertiggestellten Gutachten des Beirats werden der Regierung übergeben und veröffentlicht, sobald sie von der Paritätischen Kommission geprüft, gegebenenfalls modifiziert und genehmigt worden sind. Nur eine Arbeit, das zweite Stabilisierungsprogramm, ist nicht zur Publikation freigegeben worden. Die Gutachten erscheinen von Fall zu Fall, nicht regelmäßig.

Als Jahresgutachten zur Stabilisierungspolitik können die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen gelten, die der Beirat aus den Jahresprognosen des Instituts für Wirtschaftsforschung zieht.

Es wäre durchaus möglich, daß der Beirat gelegentlich auch ad hoc Gutachten über die Geldwertentwicklung oder über anti-inflationspolitische Maßnahmen abgibt.

Mitglieder des Beirats äußern sich auch immer wieder persönlich zu den wirtschaftspolitischen Problemen der Geldwertstabilisierung, und zwar regelmäßig in den Publikationsorganen der großen Interessenvertretungen. Sie treten dabei aber nicht als Repräsentanten des Beratungsorgans „Beirat" auf.

Nach Meinung des Beirats ist in Fragen der Anti-Inflationspolitik die *permanente* Beratung der Regierung (durch Berater oder ein Beratungsorgan) auf jeden Fall der Beratung in Form von ad hoc eingeholten Gutachten vorzuziehen. Wer ständig die Regierung berät, so wird argumentiert, gewinnt viel Erfahrung, die wieder seiner Bera-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tungstätigkeit zugute kommt; er gewinnt außerdem in der Öffentlichkeit ein gewisses Ansehen, und das verleiht seinen Empfehlungen mehr Nachdruck.

IV

Von Anfang an war dem Beirat die Aufgabe zugedacht, wirtschaftspolitische Empfehlungen (Programme) für die Regierung auszuarbeiten und darin die *Möglichkeiten* zur Lösung konkreter wirtschaftspolitischer Probleme aufzuzeigen. Tatsächlich beschränkte sich der Beirat in seinen wirtschaftspolitischen Empfehlungen im allgemeinen darauf, die *Methoden* anzugeben, die zur Lösung des jeweils in Frage stehenden Problems angewendet werden können. Besonders deutlich war das im ersten Stabilisierungsprogramm (vom Herbst 1963) zu sehen. Es war nur vage formuliert. Der Beirat wies lediglich die Wege auf, die man beschreiten sollte, um einem weiteren Preis- und Lohnauftrieb vorzubeugen. Er schlug insbesondere vor: einen möglichst großen Teil der noch kontingentierten Einfuhren sofort zu liberalisieren und Zölle zu ermäßigen; an die Sozialpartner und alle öffentlichen Körperschaften zu appellieren, sie möchten darauf sehen, daß „in den kritischen Monaten bis zum Sommer" Preise, Tarife öffentlicher Versorgungsunternehmungen und Einkommen bzw. Löhne möglichst wenig hinaufgesetzt werden; den Arbeitsmarkt zu liberalisieren; die „grauen" Märkte zu beseitigen; die Kreditausweitung quantitativ zu beschränken, falls sie währungspolitisch bedenkliche Ausmaße erreichen sollte; und schließlich die hohen Zahlungsbilanzüberschüsse abzubauen, etwa durch „Swap-Operationen, die den Export kurz- und mittelfristiger Gelder fördern und den Import solcher Mittel erschweren", durch Verzicht des Bundes, im Ausland Anleihen aufzunehmen und durch „Senkung des Zinsniveaus zwecks Anpassung an das der wichtigsten westlichen Industrieländer". Konkrete Maßnahmen empfahl der Beirat nicht; er sagte auch nichts darüber, auf welche der genannten Mittel zur Stabilisierung des Geldwertes das Schwergewicht zu legen wäre und welche erst in zweiter Linie angewandt werden sollten oder nur als ergänzende Mittel in Frage kämen.

Das zweite Stabilisierungsprogramm (vom Herbst 1964) sah anders aus. Der Beirat präzisierte hier die Vorschläge des ersten Programms. Er nannte, zumindest teilweise, konkrete Maßnahmen, vor allem im Bereich der Außenwirtschaftspolitik. So gab er z. B. an, für welche Waren (Zolltarifpositionen) die Zollsätze gesenkt werden sollten und bestimmte auch jeweils das Maß der Zollsenkung. Eine andere Empfehlung betraf die Liberalisierung des Arbeitsmarktes: Die Fremdarbeiterkontingente sollten für das kommende Frühjahr um 25 % aufgestockt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das *erste* Stabilisierungsprogramm wurde von der Regierung übernommen. Es ließ ihr praktisch jeden Spielraum. Sie erhob es zu ihrem eigenen Programm. Das *zweite* Stabilisierungsprogramm führte in den großen Interessenvertretungen, kaum daß es dort bekannt geworden war, zu Mißstimmigkeiten und rückte den Beirat in den Mittelpunkt interessenpolitischer Auseinandersetzungen. Es hieß, der Beirat habe, als er das zweite Stabilisierungsprogramm verfaßte, seine Kompetenzen überschritten. Er habe im Programm selber entschieden, welche antiinflationspolitischen Maßnahmen zu treffen wären und damit Funktionen übernommen, die der Regierung zukämen; das könne nicht hingenommen werden, weil die Regierung dadurch zu einem „Vollzugsorgan des Beirats" herabsänke.

Es wurden sogar Stimmen laut, die verlangten, den Beirat aufzulösen. Jedenfalls verdichtete sich die Meinung, die Beiratsmitglieder müßten jeweils von „ihrer" Interessenvertretung mehr als bisher an die Kandare genommen werden.

Von seiten der großen Interessenvertretungen wurde jetzt betont, der Beirat hätte nur die Aufgabe, langfristige Probleme zu lösen, vor allem das Problem, der österreichischen Wirtschaftspolitik ein Konzept zu geben; es sei nicht seine Sache, sich mit den kurzfristigen wirtschaftspolitischen Problemen zu befassen und detaillierte Maßnahmen zu ihrer Lösung vorzuschlagen.

Die österreichische Bundesregierung hat sich in den letzten Jahren bei ihren wirtschaftspolitischen (ablaufspolitischen) Maßnahmen weitgehend von den Gutachten des Beirats beeinflussen lassen und das auch nach außen zu erkennen gegeben. Schon bei den Budgetverhandlungen im Herbst 1964 berief sich der Finanzminister, der, bevor er in die Regierung eintrat, der erste Vorsitzende des Beirats gewesen war, mit Erfolg auf die einschlägigen wirtschaftspolitischen Vorschläge des Beirats.

Unter dem Einfluß der beiden Stabilisierungsgutachten wurde eine Reihe von wirtschaftspolitischen Maßnahmen getroffen: Man beschleunigte die Einfuhrliberalisierung, ermäßigte die Finanzzölle auf Tee und Kaffee, erhöhte das Fremdarbeiterkontingent und erleichterte das Verfahren bei der Bewilligung von Überstunden. Auf die Empfehlungen des Beirats ist es auch zurückzuführen, daß 1964 bzw. 1965 auf den Märkten für Fernsehgeräte, Waschmaschinen und Kühlschränke, die typische „graue" Märkte waren, die Bruttopreise herabgesetzt wurden, daß das Sollzinsniveau gesenkt wurde und Kreditinstitute veranlaßt wurden, Devisenüberschüsse für Anlagen im Ausland zu verwenden.

Die Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik bildeten eine wichtige Grundlage für die sogenannten Wachstumsgesetze, die 1966 erlassen wurden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Freiheit der Investitionsentscheidungen ist durch die Beratungstätigkeit des Beirats bisher nicht beschränkt worden. Befürchtungen in dieser Richtung, die schon geäußert wurden, als man noch über einen dritten Unterausschuß der Paritätischen Kommission diskutierte, haben sich bisher als unbegründet gezeigt. Die marktwirtschaftliche Komponente der österreichischen Wirtschaft ist in den letzten Jahren nicht geschwächt, sondern eher gestärkt worden.

Der faktische Einfluß des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen auf die österreichische Wirtschaftspolitik ist wahrscheinlich bisher größer gewesen als der Einfluß, den die wissenschaftlichen Beiräte in der Bundesrepublik auf die deutsche Wirtschaftspolitik ausüben. Das gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, daß die Regierung das erste Stabilisierungsprogramm des Beirats zwar ausdrücklich und ohne Einschränkungen übernahm, es aber nur teilweise einhielt, weil die großen Spitzenverbände es hinter den Kulissen nicht so rückhaltlos vertraten wie auf der Bühne der Paritätischen Kommission.

Der Beirat genießt in der Öffentlichkeit Ansehen und Vertrauen. Er wird als neutrale Institution anerkannt. Tatsächlich hat er sich auch bisher ein gewisses Maß von interessenpolitischer Unabhängigkeit bewahrt. Seine Gutachten zeigen, daß die Beiratsmitglieder, obwohl sie interessen- und parteipolitisch verschieden orientiert sind, sachlich zusammenarbeiten. Sie gebrauchen ihren nationalökonomischen Sachverstand und nicht die interessenpolitische Brille, wenn es darum geht, volkswirtschaftliche Zusammenhänge zu durchleuchten; denn sie wollen als Berater für „voll" genommen werden, als Wissenschaftler gelten. Das ist vor allem soziologisch zu erklären, d. h. auf ihr Selbstverständnis und auf die gesellschaftlichen Besonderheiten Wiens zurückzuführen. Sie betrachten sich als Glieder der Gemeinschaft der Intellektuellen und fühlen sich innerhalb dieser Gemeinschaft wieder in der Gruppe der wirtschaftswissenschaftlich gebildeten Angehörigen der Verbandsstäbe verbunden; sie leben in einer Stadt, in der Intellektuelle über alle partei- und interessenpolitischen Gegensätze hinweg friedlich am Kaffeehaustisch zu diskutieren pflegen.

Infolge des Strebens der Beiratsmitglieder nach „Wissenschaftlichkeit" kann der Beirat die Aufgabe erfüllen, die wirtschaftspolitische Diskussion in Österreich auf eine sachlichere Basis zu stellen. Es ist ihm schon gelungen, wirtschaftliche Gegebenheiten und Zusammenhänge, die bisher verschieden interpretiert und beurteilt wurden, außer Streit zu stellen — z. B. als er (in der „Untersuchung über die Preis- und Einkommensentwicklung") zu einer eindeutigen Antwort auf die Frage nach der Verläßlichkeit und nach dem Aussagewert der Preis-, Lohn- und Produktivitätsindizes kam. Statistiken und andere Unterlagen sowie Interpretationen, die der Beirat seinen Gutachten zugrun-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

delegt oder Diagnosen, die er bestätigt, können nicht mehr gut als „interessenpolitisch gefärbt" hingestellt werden. Soweit er alternative Möglichkeiten zur Lösung wirtschaftspolitischer Probleme aufzeigt und auf Zielantinomien hinweist, kann er dazu beitragen, daß sich Öffentlichkeit wie Politiker über die Konsequenzen politisch opportuner Lösungen klar werden. Günstige Voraussetzungen für eine weitere „Versachlichung" der wirtschaftspolitischen Diskussion hat der Beirat dadurch geschaffen, daß er die so lange fehlende Brücke zwischen der Wissenschaft und der praktischen Wirtschaftspolitik geschlagen hat. Weil er als Einrichtung der großen Interessenvertretungen in Öffentlichkeit und Politik besondere Autorität genießt, kann er wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse besser für die Praxis fruchtbar machen als der „zünftige Wissenschaftler".

Die Frage, ob die Tätigkeit des Beirats dazu führen wird, daß der österreichischen Wirtschaftspolitik ein einheitliches ordnungspolitisches Konzept zugrundegelegt wird, kann noch nicht beantwortet werden. Ansätze wären da.

Der Beirat kann dazu beitragen, daß die auseinanderstrebenden Interessen der Gruppen, die auf die Wirtschaftspolitik Einfluß nehmen, aufeinander abgestimmt werden. Er hat die Aufgabe, gemeinsame wirtschaftspolitische Anschauungen der vier größten österreichischen Interessengruppen herauszuschälen und auf dieser Basis der Regierung wirtschaftspolitische Empfehlungen zu geben, die dann nichts anderes sind als die auf einen Nenner gebrachten Forderungen dieser Spitzenverbände an die Wirtschaftspolitik. Wenn und soweit die Verbandsfunktionäre darauf verzichten, die jeweils im Kompromiß des Interessenausgleichs untergegangenen Forderungen auf dem bewährten Weg der Einzelinterventionen durchzusetzen, fällt der Grund für einen großen Teil der punktuellen, unkoordinierten wirtschaftspolitischen Maßnahmen weg.

Ein nicht zu unterschätzender Vorteil des Beirats ist es, daß er die Interessenvertretungen anregt, bei der Verfolgung ihrer Ziele langfristig zu denken und zu disponieren; denn je weniger sich die Interessenvertretungen von rasch wechselnden Tagesfragen zur Einflußnahme auf die Wirtschaftspolitik bestimmen lassen, desto eher kann eine einheitlich konzipierte Wirtschaftspolitik zustande kommen.

Der Beirat trägt auch dazu bei, daß die Interessenvertretungen ihre Standpunkte gegenseitig besser verstehen und daß ihre Kompromißbereitschaft größer wird. Schließlich kann er auch noch in der Öffentlichkeit die Einsicht in die Notwendigkeit unpopulärer oder bestimmte Gruppeninteressen verletzender Maßnahmen fördern und die Bereitschaft wecken, solche Maßnahmen hinzunehmen; das kann unter Umständen innenpolitisch bedeutsam sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Beratung der Stabilisierungspolitik in der Schweiz*

Von Prof. Dr. Dr. h. c. *Eugen Böhler* (Zürich)

1. Institutionalisierung und Lokalisierung der Beratung in der Stabilisierungspolitik

Um die Besonderheiten der schweizerischen Wirtschaftspolitik zu verstehen, hat man sich zunächst die Eigenart der politischen Struktur des Landes zu vergegenwärtigen:

— Die Schweiz ist eine direkte Demokratie im Gegensatz zu der parlamentarischen Demokratie der meisten Länder,
— ihr politischer Aufbau hat streng föderativen Charakter,
— innerhalb der Kantone besteht eine weitgehende Gemeindeautonomie,
— die wirtschaftlichen Freiheitsrechte sind verfassungsmäßig garantiert, es bestehen also nur geringe Möglichkeiten konjunkturpolitischer Intervention,
— die verfassungsmäßige Konjunkturpolitik ist einseitig auf die Depressionsbekämpfung ausgerichtet und
— die Bundesregierung ist aus Vertretern der vier größten Fraktionen des Parlaments zusammengesetzt.

Für die Wirtschaftspolitik bedeutet die direkte Demokratie, daß sich das Volk nicht nur die letzten Entscheide in der Gesetzgebung vorbehalten hat, sondern auch zur Mitwirkung an der laufenden Verwaltung aufgerufen wird. Damit sind nicht nur der Zentralisierung der Kompetenzen, sondern auch der Institutionalisierung wirtschaftspolitischer Betätigung viel engere Grenzen gesetzt als in anderen Ländern.

Der streng föderative Charakter des Staatswesens bringt insofern eine weitere Einschränkung, als die Kantone die primären Träger der Souveränität sind und dem Bund nur diejenigen Rechte zustehen, die ihm von der Verfassung ausdrücklich übertragen sind.

In der gleichen Richtung wirkt innerhalb der Kantone die Gemeindeautonomie. Die kommunale Wirtschaft läßt sich nur indirekt über die

---

* Mein Nachfolger im Präsidium der Kommission für Konjunkturfragen (seit 1. 1. 1966), Herr Prof. Dr. Hans Würgler, hat das nachfolgende Exposé freundlicherweise durchgesehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kantone zentral beeinflussen. Die Interventionsmöglichkeiten des Bundes werden nochmals stark eingeschränkt durch die verfassungsmäßige Garantie der individuellen Freiheitsrechte, weil wirtschaftspolitische Eingriffe nur soweit zulässig sind, als die Verfassung ausdrücklich die Kompetenz dazu erteilt, sei es auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung oder sei es aufgrund vorübergehender außerordentlicher Vollmachten. Dadurch wird die Einführung neuer Kompetenzen stark erschwert, weil sie Verfassungsänderungen mit entsprechenden Volksentscheiden bedingt und diese ideologische Auseinandersetzungen hervorrufen. Zugleich wird durch die Betonung der Depressionsbekämpfung die Aktionsmöglichkeit in der Hochkonjunktur eingeschränkt und durch die Koalitionsregierung der Pluralismus verstärkt.

Infolgedessen sind die Kompetenzen der zentralen Verwaltung und des Parlamentes, die für eine wirksame Konjunkturpolitik von besonderer Bedeutung sind, viel beschränkter als in anderen Ländern. Damit erhält der Einfluß der verschiedenen sprachlichen, parteilichen und wirtschaftlichen Interessengruppen bei der Bildung des Volkswillens und bei der Schaffung der Institutionen ein entsprechend größeres Gewicht. Die Überwindung der „pluralistischen" Widerstände und die Gewinnung einer „unité de doctrine" vollzieht sich schwieriger und langsamer als anderswo, obschon die Kleinheit des Landes, die Übersichtlichkeit der Verhältnisse sowie die Nüchternheit, Selbständigkeit und die politische Reife der Bürger begünstigend wirken. Infolge dieser Grundstruktur schweizerischer Politik ist bis zum heutigen Tag das konjunkturpolitische Instrumentarium des Bundes und der Notenbank (der Schweizerischen Nationalbank) sehr klein geblieben und konnte nur im Notfall durch Vollmachten vorübergehend erweitert werden. Nachteilig war dieser Umstand vor allem für die Möglichkeit einer konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik. Das Volk war nicht bereit, auf die autonome Bestimmung der Steuern und bei den Kantonen und Gemeinden sogar der Ausgaben zu verzichten. Die Steuerpolitik hat sich deshalb vorwiegend pro-zyklisch ausgewirkt, indem während der Hochkonjunktur Steuererleichterungen beschlossen wurden. Nur soweit dadurch unausgenutzte Verfassungskompetenzen entstanden sind, ergibt sich für das Parlament die Zuständigkeit, die Defizite durch Steuererhöhungen zu decken. Darüber hinaus besteht keine Möglichkeit der Variation der Steuersätze aus konjunkturpolitischen Gründen. Die Bundesverwaltung war allerdings lange Jahre hindurch bemüht, durch Sterilisierung von Budgetüberschüssen anti-zyklisch zu wirken. Sie konnte aber nicht verhindern, daß die sterilisierten Gelder regelmäßig zu frühzeitig eingesetzt wurden und daß mitten in der Hochkonjunktur die öffentlichen Haushalte in einen Investitionsüberschuß hineingerieten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ähnlich steht es mit dem Instrumentarium der Nationalbank. Da ihr praktisch nur die Diskontpolitik und die Swap-Operationen zur Verfügung standen und die Offenmarktpolitik nur in schwachen Ansätzen angewandt werden konnte, blieben ihr für normale Zeiten nur die „moral suasion" und die freiwillige Zusammenarbeit mit den Banken. Weitergehende Befugnisse in der Form der Kreditbegrenzung, der Emissionskontrolle und der Fernhaltung von Auslandskapitalien sind ihr nur als Ausnahmerecht vorübergehend durch die Bundesbeschlüsse zur Bekämpfung der Teuerung (März 1964) übertragen worden, nachdem die Übersteigerung der kurzfristigen Kredite schon eingetreten war und Konsolidierungsschwierigkeiten zu einer Stockung im Wachstum des Kreditvolumens geführt hatten. Die Übertragung der Befugnis zu einer wirksamen Offenmarktpolitik, zur Einführung von Mindestreserven und der Kreditbegrenzung sind gegenwärtig erst in der Diskussion und im Vorstadium gesetzlicher Fixierung. Durch Anzweiflung der Verfassungsgrundlagen und durch erschwerende Auflagen sucht man die Einführung der vorgesehenen Instrumente zu verhindern oder durch weniger wirksame zu ersetzen. Doch scheint sich die Bereitschaft der Banken zur Zusammenarbeit mit der Notenbank zu verstärken.

Die dargelegte politische Struktur bringt es aber auch mit sich, daß unter dem Primat der Politik die Geltung der Wissenschaft im Rahmen der Wirtschaftspolitik stark eingeschränkt geblieben ist und die instinktiven Motive durch rationale nur langsam ersetzt worden sind. Damit hängt auch zusammen, daß die Stabsorganisation zum Zwecke der Vorbereitung wirtschaftspolitischer Maßnahmen erst in den letzten Jahren stärker ausgebaut worden ist. Sie bleibt aber auch heute noch — unter Berücksichtigung der Dimensionen — hinter derjenigen der meisten anderen Länder zurück, ohne daß allerdings die Wirksamkeit darunter gelitten hätte. Diese Umstände haben aber zur Folge, daß in den Beratungsstadien die politischen Momente gegenüber den wissenschaftlichen die Oberhand haben, und zwar sowohl bei der Zusammensetzung der Gremien wie in der Hierarchie des Entscheidungsweges.

Daraus erklärt sich auch, warum die Mehrzahl der Gremien zur Beratung der Stabilisierungsfragen gemischter Natur sind, d. h. aus Wissenschaftlern, Vertretern der Wirtschaftsgruppen, der Verwaltung und zum Teil sogar der politischen Parteien zusammengesetzt sind, wenn auch sehr häufig ein Wissenschaftler den Vorsitz führt. Dies war vor allen Dingen solange der Fall, als sich die Institutionalisierung praktisch ganz auf ad-hoc-Kommissionen beschränkte, die gewöhnlich in kritischen Lagen zur Abklärung des einzuschlagenden Weges eingesetzt wurden. Diese waren regelmäßig gemischte Gremien, weil sie die Lösung gewissermaßen schlüsselfertig liefern sollten. Diese Form war unvermeidlich, solange eine wirtschaftspolitische Stabsorganisation

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

praktisch nicht existierte und die sich bildenden Forschungsinstitute nur wenig zur Abklärung der Grundlagen herangezogen wurden. Das gleiche gilt für die Fachkommissionen wirtschaftspolitischer Art wie die Eidg. Preisbildungskommission, die Preiskontrollkommission und den daraus hervorgegangenen Stabilisierungsausschuß sowie für die Wohnbaukommission. Diese Gremien zielten regelmäßig auf eine Synthese politischer und wissenschaftlicher Argumente.

Seit April 1965 besteht nun aber die Kommission für Konjunkturfragen als dauerndes Organ für die Analyse der Konjunktur und für die Beratung bei der Einführung konjunkturpolitischer Maßnahmen. Ihre Vorgängerin, die 1932 gegründete Kommission für Konjunkturbeobachtung, beschäftigte sich zur Hauptsache mit der laufenden Beobachtung der Konjunktur. Sie hatte jedoch auch von Zeit zu Zeit die Abklärung konjunkturpolitischer Maßnahmen vorzunehmen. In dieser Eigenschaft ist sie seit Beginn des zweiten Weltkrieges der Ausgangspunkt und die wissenschaftliche Basis für die Politik der Inflationsbekämpfung geworden, aus der auch die Kommission für Lohnfragen hervorgegangen ist, die während des Krieges und in der ersten Nachkriegszeit Richtlinien für die Lohnpolitik aufstellte, also eine sehr wirksame und erfolgreiche Einkommenspolitik verfolgte. Auch zu währungspolitischen Fragen hat sie in Sonderberichten mehrfach Stellung bezogen. Die Kommission bestand in erster Linie aus Vertretern der privaten und öffentlichen Stellen, die konjunkturstatistisches Material erhoben, sodann aus Abordnungen der Spitzenverbände der Wirtschaft und schließlich aus einigen Wissenschaftlern. Sie befaßte sich auch durch eine besondere Subkommission mit dem Ausbau der Wirtschaftsstatistik, vor allem mit der Einführung einer Produktionsstatistik, der Zahlungsbilanzschätzung, mit den Revisionen der Indizes der Großhandels-, Konsumenten- und Außenhandelspreise und der Mengenindizes sowie des Steuerbelastungsindex. Seit mehreren Jahren führt eine Spezialkommission die jährlichen Schätzungen der Zahlungsbilanz selbst durch.

Die Reorganisation vom Jahre 1965 bezweckte vor allen Dingen, der theoretischen Analyse gegenüber der reinen Beobachtung und der wissenschaftlichen Abklärung konjunkturpolitischer Maßnahmen gegenüber der politischen Meinungsbildung ein größeres Gewicht zu geben. Gleichzeitig wurden die wachstums- und strukturpolitischen Zielsetzungen ausdrücklich in den Aufgabenbereich hineingenommen. In der Zusammensetzung und im organisatorischen Aufbau setzte dies voraus, daß die Zahl der Wissenschaftler gegenüber den Vertretern der übrigen Belange vermehrt und die Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Instituten, vor allem mit dem Institut für Wirtschaftsforschung der Eidg. Technischen Hochschule, das sich seit 1937 mit der Konjunkturforschung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beschäftigte, organisatorisch ausgebaut wurde. Endlich suchte man den Einfluß der Wissenschaft dadurch zu stärken, daß man innerhalb der Subkommission I zur Bearbeitung der Probleme des konjunkturpolitischen Instrumentariums, zur Begutachtung ihres Einsatzes und zur Abklärung der Wachstumsbedingungen eine wissenschaftliche Arbeitsgruppe aus drei bis vier Mitgliedern vorsah, die jeweils die theoretischen Grundlagen zu erarbeiten hat. Diese soll insofern eine größere Autonomie besitzen, als sie bestimmen kann, in welcher Form ihre Untersuchungsergebnisse in Gutachten und Publikationen wiederzugeben sind. Die Berichte der Subkommission I werden aber von der gesamten Subkommission erstellt und von der Plenarkommission genehmigt. Daraus ist zugleich zu entnehmen, daß diese weiterhin ein gemischtes Gremium geblieben ist. Es kann sich erst in der Praxis zeigen, ob durch die Reorganisation der Einfluß der Wissenschaft tatsächlich gestärkt wird oder ob durch die ausdrückliche Trennung der Elemente nicht der Widerstand der übrigen Gruppen erhöht wird, weil die Gegensätze ins Bewußtsein erhoben werden, die bisher flüssig gewesen sind.

Aufgaben und Gliederung der neuen Kommission für Konjunkturfragen werden in der Verordnung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements vom 28. April 1965 wie folgt umschrieben:

„Art. 2. *Aufgabe*

Der Kommission für Konjunkturfragen obliegt die wissenschaftliche Abklärung und Begutachtung von Fragen der Konjunkturpolitik und des wirtschaftlichen Wachstums, insbesondere

a) Konjunkturbeobachtung und Konjunkturprognose,

b) Ausbau und Einsatz des konjunkturpolitischen Instrumentariums zur Verhinderung oder Behebung von Ungleichgewichtslagen,

c) Abklärung wirtschaftlicher Wachstumsbedingungen und Aufstellung von Normen für ein gleichgewichtiges, überwiegend auf landeseigene Kräfte abgestütztes Wachstum,

d) Ausrichtung der wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetze und Maßnahmen sowie der Finanzgebarung der öffentlichen Hand auf die konjunktur- und wachstumspolitischen Erfordernisse."

„Art. 3. *Gliederung*

Die Kommission für Konjunkturfragen gliedert sich in vier Subkommissionen, die — unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen — von der Gesamtkommission aus ihrem Mitgliederkreis konstituiert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

a) *Subkommission I.* Diese hat insbesondere Fragen der Konjunkturpolitik wissenschaftlich zu bearbeiten, die sich im Aufgabenbereich von Art. 2 b) bis d) ergeben.

Ihr haben die Vertreter der Wissenschaft und der Sozialpartner, die ständigen Experten und seitens des Bundes der Delegierte für Konjunkturfragen sowie der Vertreter der Finanzverwaltung und der Nationalbank anzugehören. Vertreter der statistischen Dienste können von Fall zu Fall beigezogen werden. Im Rahmen dieser Subkommission ist eine aus drei bis vier theoretisch orientierten Vertretern der Wissenschaft zusammengesetzte *Wissenschaftliche Arbeitsgruppe* zu bilden, die jeweils die theoretischen Grundlagen zu erarbeiten hat. Subkommission und Arbeitsgruppe sind vom Präsidenten der Gesamtkommission zu leiten.

b) *Subkommission II.* Dieser ist die eigentliche Konjunkturbeobachtung und -prognose gemäß Aufgabenbereich von Art. 2. a) (Quartalsberichte, jährliche Konjunkturanalyse, Sonderberichte in speziellen Konjunktursituationen) übertragen. Ihr haben die Vertreter der behördlichen und verbandlichen statistischen Dienste, der Sozialpartner sowie der Leiter des Instituts für Wirtschaftsforschung anzugehören.

Die Subkommission II wird von einem Vertreter der Wissenschaft geleitet, der zugleich Vizepräsident der Gesamtkommission ist.

c) *Subkommission III.* Diese ist zuständig für Fragen, die den Ausbau der Wirtschaftsstatistik betreffen.

Es gehören ihr wie bisher Vertreter der Wissenschaft, der Sozialpartner und der interessierten Bundesstellen und statistischen Dienste an.

Die Subkommission für den Ausbau der Wirtschaftsstatistik wird von einem Vertreter der Wissenschaft geleitet.

d) *Subkommission IV.* Diese erstellt jährlich die schweizerische Ertragsbilanz und erstattet darüber Bericht.

Es gehören ihr wie bisher Vertreter der Wissenschaft, der Sozialpartner und der interessierten Bundesstellen und statistischen Dienste an.

Die Subkommission Zahlungsbilanz wird vom Direktor der Volkswirtschaftlichen und Statistischen Abteilung der Nationalbank geleitet."

Die Quartalsberichte und der jährliche Bericht über die Ertragsbilanz werden von den Subkommissionen abschließend behandelt. Alle übrigen Berichte der Subkommissionen sind durch die Gesamtkommission zu behandeln und zu genehmigen. Der Entscheid über ihre Veröffent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichung liegt beim Eidg. Volkswirtschaftsdepartement. Die Kommission erhält ihre Aufträge durch dieses. Sie kann aber auch Probleme aus ihrem Aufgabenbereich von sich aus wissenschaftlich bearbeiten und bei dem Departement beantragen, in bestimmten konjunkturpolitischen Fragen angehört zu werden.

Der gemischte Charakter der Kommission kommt auch darin zum Ausdruck, daß die Kommission anläßlich ihrer Neuordnung stärker in den Gang der Meinungsbildung innerhalb der Verwaltung eingeordnet wurde. Sie steht durch ihren Präsidenten in engster Verbindung mit einer Interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Prüfung konjunkturpolitischer Maßnahmen unter dem Vorsitz des Delegierten für Konjunkturfragen. Die Interdepartementale Arbeitsgruppe, die sich im übrigen aus den Vertretern der interessierten Departemente zusammensetzt, bereitet die wirtschaftspolitischen Vorschläge für die Delegation des Bundesrates für Finanzen und Wirtschaft vor, die sie ihrerseits nach gewalteter Diskussion dem Bundesrat zur Entscheidung unterbreitet.

Auf diese Weise hat einerseits die theoretische Abklärung eine größere Unabhängigkeit erlangt. Andererseits ist der Einfluß der Kommission auf die Verwaltung verstärkt worden, weil die Wahrscheinlichkeit gewachsen ist, tatsächlich gehört zu werden. Indirekt ist damit auch die Möglichkeit einer größeren Wirkung auf die Legislative entstanden. Zugleich ist damit die Kommission in die Rolle eines Gegengewichtes zur Tendenz der Verwaltung, politische Gesichtspunkte in den Vordergrund zu stellen, hineingewachsen. Es bestehen jedoch auch Einwirkungsmöglichkeiten auf die Wirtschaftsverbände und Sozialpartner, weil diese in der Kommission vertreten sind und dadurch mit den Gedankengängen der Wissenschaftler vertraut werden. Dies wirkt sich auch auf andere Kommissionen aus, da vielfach die gleichen Vertreter der Verbände in verschiedenen Kommissionen mitwirken.

Die letzte Entscheidung über die Wahl der Berater liegt beim Eidg. Volkswirtschaftsdepartement. Die Vorbereitung der Wahl erfolgt durch dessen Generalsekretär nach Konsultation des Delegierten für Konjunkturfragen und des Kommissionspräsidenten. Wie bei allen wirtschaftspolitischen Gremien spielen neben der fachlichen Eignung und der Spezialisierung auf konjunkturelle Probleme die Rücksicht auf die Landesteile und die wirtschaftspolitischen Gruppierungen eine Rolle.

Die Institutionalisierung der Stabilisierungspolitik hat auf die Beratungen naturgemäß gegensätzliche Wirkungen: Einerseits wird dadurch die Bildung einer „unité de doctrine" erleichtert und die Vertrautheit mit den Konjunkturproblemen gefördert. Andererseits tritt eine Verengung des Gesichtskreises ein, die zur Folge hat, daß der Zeitgeist einen stärkeren Einfluß gewinnt und abweichende Auffassungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weniger zur Geltung kommen. Wenn für jeden wichtigen Fall andere Berater gewählt würden, kämen vermutlich etwas andere Resultate heraus, und zwar nicht so sehr in bezug auf die theoretische Konzeption — obwohl diese sehr verschieden sein kann — als vielmehr bei der Beurteilung der Situation der Wirtschaft, von der die einzelnen Wissenschaftler ein sehr verschiedenes Maß an Kenntnissen haben. Es ist aber auch denkbar, daß ständige Berater einmal in einen solchen Konflikt der Auffassungen geraten können, der die Beratungen auf unabsehbare Zeit blockiert.

Angesichts der Kleinheit des Landes ist ein einziges Gremium einer Mehrzahl vorzuziehen, weil der Verschiedenheit der Auffassungen durch die innere Gliederung Rechnung getragen werden kann. Die politische Struktur des Landes, die Mentalität der Bevölkerung und die politische Tradition sprechen eindeutig zugunsten eines gemischten Gremiums, obschon dessen Beratungen vermutlich mühsamer und langwieriger sind als diejenigen eines rein wissenschaftlichen. Auf diese Weise wird die spätere politische Einigung wesentlich erleichtert. Zugleich werden auf diese Weise utopische Vorschläge und die Diskreditierung der Wissenschaft bei den Politikern als Folge der Nichtbeachtung politischer Gegebenheiten vermieden. Auch die Gefahr eines allzu raschen Eingriffs und der dauernden Manipulierung der Wirtschaft dürfte in diesem Falle geringer sein.

2. Die Gewinnung der Ziele für die Beratung in der Stabilisierungspolitik

Da die Stabilisierung des Preisniveaus und der Beschäftigung nur eine Aufgabe der Kommission für Konjunkturfragen neben verschiedenen anderen bildet, ist der Stabilisierungsauftrag der Kommission lediglich sehr allgemein umschrieben. Die Stabilisierung in diesem engeren Sinne wird in der oben genannten Verordnung nicht einmal ausdrücklich genannt. Sie ist im Auftrag der „Verhinderung oder Behebung von Ungleichgewichtslagen" eingeschlossen, wobei diese naturgemäß nicht im üblichen theoretischen Sinne, sondern in der praktischen Bedeutung von unerwünschten Störungen gemeint sind. Daneben sollen noch „Normen für ein gleichgewichtiges, überwiegend auf die landeseigenen Produktivkräfte abgestütztes Wachstum" aufgestellt werden.

Im Rahmen dieser Aufgaben ist also die Kommission bei der Festsetzung der Stabilisierungsziele frei. Die Kommission ist sich bisher stillschweigend bewußt gewesen, daß in der Wirklichkeit (im Gegensatz zur reinen Theorie) sowohl die Ziele als auch die verfügbaren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mittel ihrem Wesen nach relativ sind und deshalb in der Praxis eindeutige Wirkungen nicht erwartet werden dürfen. Es ist auch nie eine bewußte Rangordnung der Teilziele innerhalb der Zielsetzung aufgestellt worden. Da bisher die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft im Ausland in der Nachkriegszeit nie ernsthaft in Frage gestellt war, konnte man unter den genannten Bedingungen die Stabilhaltung der Wechselkurse als selbstverständliches oberstes Ziel betrachten, obschon es im Auftrag überhaupt nicht erwähnt ist. Das schließt aber nicht aus, daß die Änderung der Wechselkurse oder eine äquivalente Maßnahme bei der Behandlung der jeweiligen Probleme als Alternative erwogen wurde. Angesichts der Besonderheiten der schweizerischen Wirtschaftsstruktur, der handelspolitischen Diskriminierung, des beherrschenden Einflusses des Kapitalimportes als Träger der „importierten" Inflation und der Unsicherheit in bezug auf die Zurechnung der Inflation auf bestimmte Faktoren in einer Zeit des allgemeinen Wachstumsmythus schienen die Nachteile der Währungsmanipulation unvergleichlich viel größer zu sein als ein Mindestmaß allgemeiner Preissteigerung, ohne daß darüber ein formaler Beschluß hätte gefaßt werden müssen. Jedenfalls ist die Kommission völlig frei, die Zielsetzungen aufgrund einer Beratung über die jeweilige Situation festzulegen und gegebenenfalls eine Dominante zu bestimmen.

Die erkenntnistheoretische Begründung der Ablehnung einer abstrakten Rangordnung ergibt sich aus der Überlegung, daß alle Prinzipien dieser Art ihrer Natur nach nur deshalb absolut und eindeutig formuliert werden können, weil sie abstrakt und deshalb irreal sind. Die bekannten Zieldreiecke oder -vierecke von stabilem Preisniveau, Gleichgewicht der Zahlungsbilanz, Vollbeschäftigung und optimalem Wachstum sind bloß Maßstäbe zur Gestaltung der Wirtschaftspolitik, die nicht mit dem Gemessenen, nämlich der Wirklichkeit, verwechselt werden dürfen. In dieser abstrakten Form ist auch die Festlegung einer Hierarchie von Teilzielen sinnlos, weil diese erst durch die Anwendung auf eine konkrete Situation einen konkreten Sinn und damit einen Wirklichkeitscharakter erhält. Auf der abstrakten Ebene scheinen die Ziele unvereinbar zu sein. Die praktische Entscheidung kann nur aus einem Kompromiß bestehen. Die Beschränkung auf drei oder vier Ziele ist lediglich eine vorläufige, methodische Vereinfachung. In Wirklichkeit gibt es grundsätzlich beliebig viele. Als weitere seien nur beispielhaft genannt: die Erhaltung der Demokratie, des Föderalismus und der integralen menschlichen Persönlichkeit oder die Verhinderung der Überfremdung, der übermäßigen Abhängigkeit vom Ausland auf wichtigen Gebieten oder eines übermäßigen Interventionismus. Die Entscheidung kann letzten Endes nur die Politik, nicht aber die Wirtschaftstheorie fällen. Diese kann lediglich Alternativen aufzeigen und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gegensätzlichkeiten oder Unvereinbarkeiten nachweisen, was aber nicht ausschließt, daß die politische Praxis den Kompromiß zuläßt oder anstrebt. Da nach dem Gesagten nur die jeweilige konkrete Situation und die Ursachenkonstellation der Störungen über den Vorrang der einzelnen Ziele entscheiden kann, haben sowohl die Bundesverwaltung wie die Kommission darauf verzichtet, eine generelle Rangordnung der Ziele aufzustellen. Die besondere Situation der Nachkriegszeit hat es mit sich gebracht, daß die Preisstabilität als Ziel in den Vordergrund getreten ist. Wenn trotzdem in der Schweiz der Widerspruch zum Postulat fester Wechselkurse nicht mit der gleichen Schärfe aufgetreten ist wie in anderen Ländern, so deshalb, weil die handelspolitische Spaltung Europas mit ihrer Zolldifferenzierung eine Unsicherheit geschaffen hat, deren Auswirkung in vollem Umfang erst in einer Zeit der Stagnation oder Rezession in Erscheinung treten wird, weil ferner in der Schweiz der Import der Inflation nicht in erster Linie auf dem Wege des Warenexports, sondern des Kapitalimportes erfolgte und deshalb das Mittel der Aufwertung zur Inflationsbekämpfung fragwürdig blieb. Jedenfalls hätte in der Schweiz eine Aufwertung die interne Kreditrestriktion nicht überflüssig gemacht, während die Aufwertung — wie das deutsche Beispiel zeigt — den Preisauftrieb und die Übersteigerung der Konjunktur nicht verhindern konnte. Man hat sich deshalb in der Kommission für Konjunkturfragen praktisch darauf geeinigt, das Ziel der Geldwertstabilität nur in dem Sinne anzustreben, daß die Preissteigerung im Inland möglichst kleiner gehalten werden sollte als in den Ländern, mit denen man hauptsächlich in Konkurrenz stand, ohne dieses Ziel zahlenmäßig zu fixieren. Daß die Preissteigerung über das erwünschte Maß schließlich hinausgegangen ist, darf den vorangegangenen Übersteigerungen interner Faktoren weitgehend zugeschrieben werden. Sie ist auf die Tatsache zurückzuführen, daß das bisherige Instrumentarium nicht ausgereicht hat, um eine Übersteigerung der Kreditschöpfung rechtzeitig zu verhindern.

Den ebenso bedeutsamen Konflikt zwischen Preisstabilität und Wachstum hat man in der Öffentlichkeit bisher praktisch überhaupt nicht zur Kenntnis genommen, obschon seine Nichtbeachtung uns die Kreditstockungen und Rezessionen beschert hat. Im Ausland hat man sich damit begnügt, aufgrund der Gesamtgrößenbetrachtung wünschbare Wachstumssätze aufzustellen, ohne ernsthaft zu untersuchen, ob diese inflationsfrei realisiert werden könnten, ohne ferner zu berücksichtigen, daß dem Wachstum kumulative Tendenzen innewohnen, und ohne zu untersuchen, ob die angestrebten Sätze mit der verfügbaren langfristigen Ersparnis vereinbar seien, sie also nicht zu einem Mißverhältnis zwischen Kreditschöpfung und langfristiger Ersparnis führten, das in Konsolidierungsschwierigkeiten zum Ausdruck kommt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Schweiz ist dagegen die Tradition der monetären Betrachtung erhalten geblieben. Man hat hier — vor allem nach den Erfahrungen in den Jahren 1956-58 — heuristisch mit dem monetären Aspekt gearbeitet, d. h., man hat die Spannungen im Kreditsystem und auf dem Kapitalmarkt im Gefolge übermäßiger Kreditschöpfung als Indikatoren übermäßigen Wachstums benutzt und das Problem durch eine frühzeitige Begrenzung der Kreditschöpfung mit Hilfe eines geeigneten Instrumentariums zu lösen versucht. Es hat sich dabei allerdings gezeigt, daß im letzten Konjunkturzyklus die privaten und öffentlichen Kapitalansprüche so enorm gewachsen waren, daß die Konsolidierungsschwierigkeiten nicht mehr so rasch überwunden werden konnten wie im vorangegangenen Zyklus. Dazu kam, daß sich dieselben Schwierigkeiten in anderen Ländern noch sehr viel akuter entwickelt hatten und zu einer Welterscheinung geworden sind, die zu ernsthaften Bedenken Anlaß gibt, weil die Wachstumsstockung länger und schwieriger zu werden droht als in den bisherigen Zyklen.

Diese Erfahrungen zeigen, daß der Konflikt zwischen Preisstabilität und Wachstum viel wichtiger ist als derjenige zwischen Preisstabilität und den Wechselkursen oder dem Zahlungsbilanzgleichgewicht, zumal die Störungen dieser letzteren vielfach mit dem Wachstum zusammenhängen. Sollen die gegenwärtigen Störungen in Zukunft vermieden und die Inflationstendenz vermindert werden, so wird man das Wachstum unter dem monetären Aspekt behandeln müssen und die Wachstumssätze nicht bloß auf dem Wege der Extrapolation ermitteln dürfen.

Die Einkommenspolitik hat in der Kriegszeit und in der ersten Nachkriegszeit für die Schweiz eine große Bedeutung besessen. Zuerst wurden durch die sog. Lohnbegutachtungskommission laufend Richtsätze veröffentlicht, an die sich die Sozialpartner hielten, bis der Markt wieder einigermaßen funktionierte. Später wurde durch den sog. Stabilisierungsausschuß auf paritätischer Grundlage eine Stabilisierungsperiode durchgehalten, während welcher die postulierten Ausnahmen einzeln administriert wurden. Mit dem allgemeinen Abbau der Preiskontrolle fiel jedoch das wichtigste technische Hilfsmittel dahin, und mit wachsender Prosperität wurde die Bereitschaft zur Zusammenarbeit geringer. Ein zweiter Versuch paritätisch orientierter Wirtschafts- und Lohnpolitik verlief deshalb im Sande.

Während des letzten Konjunkturzyklus versuchte das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement die Sozialpartner auf eine gemeinsame Preis- und Lohnpolitik festzulegen. Es fanden auch verschiedene gemeinsame Gespräche statt, welche die Abklärung laufender Probleme erleichterten. Diese Institution konnte jedoch ausschließlich als Mittel der „moral suasion" benutzt werden. Die Wirtschaftsverbände waren aber nicht bereit, der Verwaltung die Verantwortlichkeit abzunehmen, obschon sie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einen großen Einfluß auf die Gestaltung der Wirtschaftspolitik haben. Die Bindung der Lohnsteigerung an den Produktivitätszuwachs ist bisher politisch nicht ernsthaft versucht worden, weil die Auffassungen über die Maßstäbe stark auseinandergingen und die Gewerkschaften dieser Form der Begrenzung stärksten Widerstand leisteten. Eine theoretische Abklärung dieses Problembereichs durch die Kommission für Konjunkturfragen ist gegenwärtig im Gange.

Bisher sind die Zielkonflikte selten in voller Schärfe dargestellt worden, wie auch die Kommission bisher in keinem Fall ausdrücklich einen Kompromiß vertreten hat. Dieser ergab sich bei den konkreten Fragen aus dem Widerstreit zwischen den Meinungen der Theoretiker und der wirtschaftspolitischen Praktiker von selbst. Wenn man zu konkreten Schlußfolgerungen kommen wollte, war es unzweckmäßig, die Gegensätze bewußt herauszustellen.

Auf die quantitative Fixierung der Ziele wurde bei der Preisstabilität bisher verzichtet, teils weil die einzelnen Maßnahmen im Gesamt der wirtschaftlichen Bedingungen keine eindeutigen Wirkungen versprechen, teils weil die verfügbaren Instrumente so unvollkommen waren, daß exakte Wirkungen nicht zu erwarten waren, teils endlich weil die faktische Entwicklung nur zum Teil die Folge der ergriffenen Maßnahmen, zum Teil dagegen die Konsequenz früherer Vorgänge war. Für ausführliche ökonometrische Berechnungen stand bisher auch nicht der erforderliche Stab zur Verfügung. Es macht aber nicht den Anschein, daß andere Länder mit einem viel größeren wissenschaftlichen Apparat fühlbar sicherere Resultate erzielt hätten. Im allgemeinen richtete sich die Stabilisierungspolitik aus praktischen Gründen am Konsumentenpreisindex aus, weil damit die Lohnpolitik eng verknüpft ist und sich die öffentliche Meinung daran orientiert. Für analytische Zwecke sind selbstverständlich die übrigen Indizes herangezogen worden, deren Bewegungen derjenigen des Konsumentenpreisindex teilweise vorauslaufen. Alle Indexzahlen bleiben als Maß der Teuerung schon deshalb problematisch, weil sie die eingetretenen Produktivitätssteigerungen und Integrationsvorteile nur unvollkommen zum Ausdruck bringen, den Teuerungsgrad also teilweise verdecken.

Die Erarbeitung gemeinsamer Zielsetzungen ist im allgemeinen in rein wissenschaftlichen Gremien leichter und rascher möglich als in gemischten, weil die politischen Zielsetzungen und häufig auch die konkrete Lage ausgeklammert werden. Dann begegnet aber auch die Annahme der Empfehlungen durch die politischen Instanzen um so größeren Widerständen. In gemischten Gremien kommen auch die politischen Argumente zur Sprache, die in der öffentlichen Diskussion den Hauptkern bilden. Jene werden damit zu Organen der politischen Meinungsbildung, die in der Demokratie unerläßlich sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ob man darin eine Einbuße an Effizienz der Beratung sehen will, hängt vom jeweiligen Gesichtspunkt ab. Vom Standpunkt des Wissenschaftlers leidet darunter die Stringenz der Konzeption, doch darf nicht vergessen werden, daß der theoretischen Argumentation häufig die Annäherung an die Wirklichkeit fehlt. Vom Standpunkt der Politik aus gesehen dürfte die Durchschlagskraft der Arbeit gemischter Gremien trotz unvermeidlicher Konzessionen größer sein. Wenn die Interessengruppen in den beratenden Gremien vertreten sind, werden sie eher den theoretischen Argumenten zugänglich, als wenn ihnen die theoretische Konzeption fixfertig präsentiert wird. Die Erfahrung zeigt nämlich, daß das Individuum fremden Argumenten mehr zugänglich ist als das Kollektiv, das stärker unter Ideologieeinfluß steht. Die Verschmelzung der Ziele vollzieht sich leichter, wenn wechselseitige Konzessionen gemacht werden, weil dadurch die individuelle Aggression vermindert wird.

3. Informationsgewinnung und Veröffentlichung der Berichte

Da die Kommission für Konjunkturfragen nicht bloß Beratungsgremium für die Stabilisierungspolitik ist, sondern zugleich ein Zentralorgan der statistischen Dienste des Bundes und der Wirtschaftsverbände im Dienste der Konjunkturbeobachtung, so stellt sich die Frage der Beschaffung der Information in anderer Weise als bei reinen Stabilisierungsgremien. Die wichtigsten statistischen Dienste stehen ihr als Materialquellen und als Interpretationsstellen unmittelbar zur Verfügung ebenso wie die Mitarbeit verschiedener Wissenschaftler.

Offen bleibt zunächst die Frage der Instanz, die die Verarbeitung des Materials vorzunehmen hat. Um nicht unnötigerweise Doppelspurigkeiten zu schaffen, hat sich im allgemeinen die Praxis herausgebildet, daß in der Regel die Vorarbeiten für die Berichte durch das Institut für Wirtschaftsforschung der Eidg. Technischen Hochschule erfolgen. Wenn es sich jedoch um Fragen handelt, in denen andere Amtsstellen oder Wirtschaftsverbände besser versiert sind und die erforderlichen Wissenschaftler besitzen, ist die Ausarbeitung eines Entwurfes diesen Stellen übertragen worden. Seitdem das Sekretariat der Kommission mit zwei Volkswirtschaftlern ausgestattet worden ist, gehen einzelne Entwürfe auch vom Sekretariat aus.

Die Heranziehung weiterer Wissenschaftler, die nicht der Kommission angehören, wird von Fall zu Fall vorgenommen, wenn sich erweist, daß jene über spezielle Erfahrungen verfügen, die zur Klärung des Problems beitragen können. Ist die Streitfrage auch theoretisch kontrovers, so empfiehlt es sich aus sachlichen Gründen, die Vertreter gegensätzlicher Richtungen zu hören, selbst wenn damit die Gewinnung einer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einheitlichen Doktrin erschwert wird. Auf diese Weise kann die Anwendung einseitiger und deshalb unzureichender Mittel vermieden und die Diskussion in der Öffentlichkeit entschärft werden.

Das bisher Gesagte bezieht sich im wesentlichen auf statistische Daten und wissenschaftliche Theoreme. Der Erkenntniswert der statistischen Unterlagen ist jedoch notwendigerweise beschränkt. Sie reichen nicht aus, um die Probleme in ihren praktischen Einzelheiten fachgerecht beurteilen zu können. Auskünfte von Firmen und Wirtschaftsverbänden sind vielfach unentbehrlich. Bei gemischten Gremien kann diese Quelle unmittelbar bei den Mitgliedern oder durch ihre Vermittlung erschlossen werden. Darüber hinaus wird jeder Präsident bemüht sein, durch gezielte Gespräche mit Firmen und Verbänden deren praktische Probleme und Gesichtspunkte zu ermitteln, um mit den realen Kräften den Kontakt zu halten. Ebenso wird jeder Sachbearbeiter versuchen, den Tatbeständen auf den Grund zu gehen, wie sie bei den Entscheidungsinstanzen der Volkswirtschaft vorliegen. Von Meinungsforschung mittels Fragebogen und Hearings hat die Kommission für Konjunkturfragen bisher keinen Gebrauch gemacht, weil die Stabilisierungsmaßnahmen so allgemeiner Natur gewesen sind, daß die verfügbaren statistischen Unterlagen zusammen mit den Konjunkturtestergebnissen des Instituts für Wirtschaftsforschung und gelegentlichen direkten Befragungen ausreichend waren. Die Erfahrungen anderer Kommissionen legen den Schluß nahe, daß durch Hearings eine vollständigere Abklärung erreichbar ist als durch schriftliche Erhebungen von Informationen, weil die Äußerungen auf ihre Stichhaltigkeit unmittelbar geprüft werden können. Die Kontrolle der Informationen von Interessenten setzt eine weitgehende Vertrautheit mit den technischen Details der einzelnen Branchen, z. B. mit dem Kreditmechanismus im Bankwesen, voraus. Im übrigen sind die Haltungen der Interessentengruppen meistens so stereotyp, daß es nicht schwierig ist, sie von Ideologieeinflüssen zu bereinigen.

Neben den volkswirtschaftlichen Gesamtgrößen, die in der Schweiz erst in den letzten Jahren zu einer nationalen Buchhaltung ausgebaut worden sind, hat sich die schweizerische Stabilisierungspolitik hauptsächlich der monetären Mechanismen bedient, um die sich ergebenden Spannungen zu diagnostizieren und um die Gegenmaßnahmen zu ermitteln. Aufgrund der Erfahrungen im Zyklus 1954-58 ist die grundlegende Bedeutung der Konsolidierungsschwierigkeiten als Ausdruck des Vorauseilens der Kreditschöpfung vor der langfristigen Ersparnis herausgearbeitet und als zentraler Mechanismus theoretisch und statistisch gezeigt worden, der zur Kapitalverknappung, Preis-, Lohn- und Zinssteigerung sowie zur Stockung der Wirtschaft und möglicherweise zur Rezession oder Krise führt. Die ganze Wachstumspolitik müßte auf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diesen Prozeß abgestimmt werden, wenn Inflation und Rezession vermieden oder doch vermindert werden sollen.

Darüber hinaus hat die Kommission keine spezielle Inflationstheorie vertreten. Der Gegensatz der „demand pull"- und der „cost push"-Theorien beruht offenbar erkenntnistheoretisch auf einem Mißverständnis. Die beiden Auffassungen sind zwei untrennbare Seiten oder Sequenzen des gleichen Vorgangs, weil sowohl die Änderungen von der Nachfrage- wie von der Angebotsseite zur Erklärung herangezogen werden müssen. Dabei kann in einem gegebenen Moment die Angebots- oder die Nachfrageseite im Vordergrund stehen. Eine echte Verifikation der beiden Thesen als durchgängige Erklärung der Inflation ist aus erkenntnistheoretischen Gründen ebenso unmöglich wie eine Verifikation der Quantitätstheorie. Für die empirische Erklärung der Nachkriegsinflation muß einerseits — neben dem Wiederaufbaubedarf — die Tatsache berücksichtigt werden, daß wir seit 1950 in einer Rüstungskonjunktur leben. Andererseits sind als psychologische Hintergründe die verstärkte Zukunftserwartung und der Wachstumsgedanke herangezogen worden, die zur Folge hatten, daß die zukünftige Nachfrage kommender Jahre oder Jahrzehnte in der Gegenwart aktualisiert worden ist. Eine spezielle Formulierung haben diese Auffassungen in den Berichten nicht gefunden.

In der Frage der Veröffentlichung der Berichte hat sich bisher nur zum Teil eine Übung herausgebildet. Rechtlich entscheidet über die Veröffentlichung der Berichte das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement. Bisher sind drei regelmäßige Publikationen beschlossen worden: Einmal die Quartalsberichte über „Die Wirtschaftslage", die seit 1932 herausgegeben werden. Sodann die jährlichen Berichte über „Die Ertragsbilanz der Schweiz". Endlich hat sich seit einigen Jahren die Veröffentlichung eines jährlichen Berichtes über die Wirtschaftslage und die Wirtschaftsaussichten herausgebildet, in dem auch zu dem Stabilisierungsproblem Stellung bezogen wird. Die wissenschaftliche Arbeitsgruppe der Subkommission I bestimmt selbst, in welcher Form ihre Untersuchungsergebnisse in Gutachten und Publikationen wiederzugeben sind. Die sonstigen Berichte der Kommission gehen normalerweise an das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement. In Stabilisierungsfragen werden sie entweder direkt dem Departementschef oder der Interdepartementalen Arbeitsgruppe übermittelt, von wo sie in besonderen Fällen über die Delegation für Finanzen und Wirtschaft an den Bundesrat gelangen. Unter dem Regime der sog. Konjunkturbeschlüsse hat der Bundesrat selbst dem Parlament Berichte über seine Stabilisierungspolitik zukommen lassen. Bei der Frage nach dem Veröffentlichungsmodus sind zwei Gesichtspunkte zu unterscheiden: der wissenschaftliche und der publizistische. Für die Verstärkung des wissen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftlichen Denkens und der Konsistenz der getroffenen Maßnahmen ist eine Veröffentlichung der Ergebnisse rein wissenschaftlicher Beratungen zweifellos von Vorteil. Man darf aber die Auswirkungen dieses Verfahrens nicht überschätzen. Wenn die wissenschaftlichen Gremien längere Zeit in einem Gegensatz zur praktischen Politik stehen, so könnte auf diesem Wege eine Abwertung des wissenschaftlichen Prestiges nicht verhindert werden. Auf stark ideologisch gefärbte Gruppen haben solche wissenschaftlichen Verlautbarungen ohnehin keinen großen Einfluß. Praktisch werden derartige Berichte nur von den Spitzen (wenn nicht bloß von den Sekretären) der Wirtschaftsverbände und der Parteien gelesen, während sie der breiten Masse auch der Gebildeten und der Unternehmer oder Arbeiter verschlossen bleiben. Die Vertreter dieser Gruppierungen sind jedoch an der Kommission teilweise unmittelbar beteiligt, so daß diese Berichte dort schon zu ihrer Kenntnis gelangen. Insofern bestehen zwischen der Kommission und den Wirtschaftsverbänden und dem Parlament persönliche Beziehungen, die in der Richtung der einheitlichen Meinungsbildung wirken, ohne daß die Berichte direkt an das Parlament gerichtet sein müssen. Dieser Weg der Meinungsbildung ist komplizierter und langwieriger als derjenige über wissenschaftliche Gremien. Er gibt aber eine größere Gewähr dafür, daß die Empfehlungen — wenn auch in verwässerter Form — sich auf der politischen Ebene durchsetzen. Im Endeffekt wird also die Effizienz der Beratungen nicht beeinträchtigt. Die Veröffentlichung der Gutachten — soweit sie in allgemeinverständlicher Form abgefaßt sind — kann als Aufklärungsarbeit sehr von Nutzen sein, weil die Kenntnis der allgemeinen Zusammenhänge bei Politikern und Praktikern außerordentlich gering ist. Da dies aber zugleich eine Bestätigung der Kluft zwischen dem Denken der Theoretiker und Praktiker (und erst recht dem Mann von der Straße) ist, darf man sich davon keine unmittelbare und rasche Wirkung versprechen, weil zunächst die Empfehlungen nur von denjenigen Verbänden und Parteien aufgegriffen werden, deren Interessen mit den wissenschaftlichen Postulaten übereinstimmen. Regelmäßige Spezialberichte unterliegen erfahrungsgemäß der psychischen Abnutzung, weil die angesprochenen Kreise „schon wissen, was darin steht". Ad-hoc-Gutachten sind deshalb wirksamer, wenn sie auf aktuelle Probleme Antwort geben. Soweit sie aber von den Behörden selbst ausgehen, wecken sie Mißtrauen und Ablehnung. Solche Publizitätsarbeiten sollten deshalb von unabhängigen Instanzen übernommen werden.

4. Ergebnis und Kontrolle der Beratungen in der Stabilisierungspolitik

Das Ergebnis der Beratungen ist bisher in der Schweiz in der Regel nur in praktischen Empfehlungen formuliert worden, welche die Rich-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tung des politischen Handelns bestimmen sollten. Numerische Richtsätze sind nur ausnahmsweise verwendet worden. So etwa in den Veröffentlichungen der Lohnbegutachtungskommission und des Stabilisierungsausschusses der Kriegs- und ersten Nachkriegszeit, bei den Schätzungen der zukünftigen Einnahmen und Ausgaben des Bundes aufgrund von Hypothesen über das Wirtschaftswachstum und die Inflationsentwicklung und bei der Begrenzung der Staatsausgaben auf das Wachstum des Sozialproduktes.

Man ist sich aber dabei klar gewesen, daß solche Richtsätze nur grobe und pragmatische Instrumente sein können, weil normalerweise die verschiedenen Gebiete und Branchen in ganz unterschiedlichem Tempo wachsen müssen. Die Angleichung der Wachstumssätze kann also nur von der politischen Opportunität diktiert sein und der Tatsache der Selbstgerechtigkeit der einzelnen Gruppen Rechnung tragen.

Aus ähnlichen Überlegungen war man bei der Durchführung der sog. Konjunkturbeschlüsse in den Jahren 1964-67 bestrebt, die Bautätigkeit, die einen der Hauptfaktoren des Nachfrageüberschusses gebildet hatte, auf die Ausnützung der bisherigen Kapazität zu beschränken. Mit Rücksicht auf den ungedeckten Wohnungsbedarf konnte man sich aber nicht zu schärferen Maßnahmen entschließen. Doch rechnete man bei dieser Norm mit einer Umlagerung vom öffentlichen und gewerblichen Bau auf den Wohnungsbau. Hierzu gehört auch die Festsetzung von Kreditquoten im Rahmen des sog. Kreditbeschlusses. Die Limite waren aber so hoch angesetzt, daß sie bei den meisten Kreditformen nicht erreicht wurden, weil die Konsolidierungsschwierigkeiten den Banken eine stärkere Kreditausweitung verboten. Eine Ausnahme bestand nur bei den Krediten für öffentlich-rechtliche Körperschaften, bei denen man praktisch die Grenze mit Rücksicht auf den weiteren Ausbau der Infrastruktur aufhob.

Bestimmte Richtsätze sind ferner in bezug auf die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte aufgestellt worden, indem man eine Verringerung der Fremdarbeiterkontingente um bestimmte absolute Ziffern ins Auge faßte. Damit verband man auch Kontingente für die gesamte Belegschaft der Firmen, um den Drang zum Abwerben zu vermindern. Dank diesem direkten Eingriff, der vorwiegend aus außerwirtschaftlichen Motiven erfolgte, gelang es, das Wachstum der Investitionstätigkeit einzuschränken, weil deren Expansion an die Grenze der verfügbaren Arbeitskräfte stieß. Es sind also in der Schweiz regelmäßig bestimmte Stabilisierungsmaßnahmen vorgeschlagen worden. Vor deren Befürwortung haben gewöhnlich eingehende Beratungen mit den verantwortlichen Behörden, mit den Wirtschaftsverbänden oder den betreffenden Kreisen stattgefunden, um ihre Durchführbarkeit sicherzustellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Vorschläge zur Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums sind gewöhnlich von ad-hoc-Gremien oder gutachtlichen Äußerungen einzelner Wissenschaftler ausgegangen. Teilweise ist die Kommission zur gutachtlichen Mitäußerung aufgefordert worden. Jedenfalls steht es der Kommission frei, konkrete Maßnahmen vorzuschlagen, zumal die Exekutive vielfach keine ausreichende Staborganisation besitzt, um solche Vorschläge selbst auszuarbeiten. Der Einfluß der Kommission auf die Entschlüsse der Exekutive ist weitgehend von der wirtschaftlichen und politischen Situation abhängig. In einzelnen Fällen sind die Vorschläge restlos realisiert worden. In anderen haben sie durch die Exekutive oder das Parlament Modifikationen erfahren, die teilweise eine Verwässerung bedeuteten, teilweise aber auch eine bessere Anpassung an die konkreten Probleme der Praxis. Bei den sog. Konjunkturbeschlüssen und der Fremdarbeiterregelung ist es gelungen, durch intensive Aufklärung die öffentliche Meinung zugunsten der Vorschläge zu beeinflussen, trotz des Widerstandes einzelner Interessengruppen. Später hat auch die Finanzpolitik durch die Expertenberichte eine deutliche Wendung erfahren. Die Wirkung verzögerte sich allerdings, weil die Störungen handgreiflich werden müssen, ehe die Politiker bereit sind, auf bisher verfolgte Ziele ganz oder teilweise zu verzichten.

Die eigentliche Wendung erfolgt gewöhnlich erst unter dem Zwang des Marktes, z. B. angesichts der Tatsache, daß die Geldmittel auf dem Kapitalmarkt nicht verfügbar gemacht werden können und deshalb die Programme eingeschränkt oder aufgegeben werden müssen. Trotz allen politischen Widerstandes kann festgestellt werden, daß durch die Empfehlungen der Gremien und die nachfolgende Aufklärung eine „Objektivierung der Wirtschaftspolitik" erreicht worden ist. Gewöhnlich reicht deren Einfluß aber nur für die Dauer der aktuellen Problematik. Für jede spätere Situation muß die Erkenntnis wieder neu erarbeitet und die Aufklärung wiederholt werden.

Wo die Durchführung der Vorschläge mit Hilfe des Parlaments erfolgen muß, ist eine laufende Berichterstattung in der Form von Zwischen- und Schlußberichten die Regel, weil die Regierung die politischen Aktionen durch den erreichten Erfolg begründen muß. Dadurch ist von selbst eine laufende Kontrolle der Ergebnisse durch die Regierung gegeben. Darüber hinaus wirkt die Kritik des Parlaments, vor allem seitens der Opposition, in die Richtung auf eine Kontrolle der Ergebnisse.

Abgesehen von den genannten Gelegenheiten hat bisher eine systematische, wissenschaftliche Kontrolle der Ergebnisse durch die Beratungsgremien nicht stattgefunden, abgesehen von Einzelfällen, in denen bei der Aufstellung späterer Postulate die Ergebnisse der früher vor-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geschlagenen Maßnahmen untersucht worden sind. Die Unterlassung ist hauptsächlich der Tatsache zuzuschreiben, daß die personelle Ausstattung der Gremien und der Verwaltung bescheiden ist und die Mitarbeiter mit neuen, laufenden Aufgaben betraut werden, die retrospektive Arbeiten ausschließen. Außerdem sind solche Untersuchungen an sich problematisch, weil es schwer ist, den Einfluß der gleichzeitig wirkenden Umstände eindeutig auszusondern, und die Maßnahmen selbst nicht eindeutig wirken, sie also ihr Ziel nie vollständig erreichen können. Denn die Wirklichkeit enthält viele Momente, die in den Modellen nicht berücksichtigt werden können, und die Voraussetzungen der Modelle sind in der Realität gewöhnlich auch nicht annähernd erfüllt. Gerade in der Wirtschaftspolitik muß der Unterschied zwischen Antizipation und Wirklichkeit dauernd im Auge behalten werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Beratung der Stabilisierungspolitik in der Schweiz

Ergänzende Bemerkungen*

Von Prof. Dr. *Hans Würgler* (Zürich)

In meiner Ergänzung zum umfassenden Bericht von Eugen Böhler möchte ich mich auf eine Meinungsäußerung zur Frage beschränken, ob die bisherigen Erfahrungen eine Änderung der institutionellen Regelung der Beratung auf dem Gebiete der Stabilisierungspolitik empfehlenswert erscheinen lassen. Dies mag sich zwar anmaßend und voreilig ausnehmen, da ich die Kommission für Konjunkturfragen erst seit Anfang 1966 ausgerichtet auf ihre neue Konzeption leite. Die im vergangenen Jahr in der Kommission über aktuelle Fragen der Stabilisierungspolitik geführten Gespräche haben indessen auch gewisse Probleme institutioneller Natur offenbart. Soweit die Interessen der Kommission es erlauben, sollen diese in grundsätzlicher Art beleuchtet werden, da ihnen über die Schweiz hinaus Bedeutung zukommen dürfte.

Die meisten modernen Lehrbücher der Volkswirtschaftslehre entwickeln die makroökonomische Theorie in drei Schritten, indem sie zuerst die Bestimmung des Volkseinkommens ableiten für eine geschlossene Wirtschaft ohne ökonomische Aktivität des Staates, dann die ökonomischen Aktivitäten des Staates einbeziehen und schließlich noch die wirtschaftlichen Transaktionen über die Grenze mitberücksichtigen. Fassen wir entsprechend die Einkommensschöpfungsvariante (Sozialprodukt nach Verwendungsarten) der Nationalen Buchhaltung ins Auge, dann stellen sich neben den privaten Konsum (Güter und Dienste) und die private Investition erstens die öffentlichen Ausgaben und zweitens die Exporte. Um das Gewicht der letzteren Sektoren hervortreten zu lassen, sei erwähnt, daß im Jahre 1965 vom schweizerischen Bruttosozialprodukt rund 20 % auf öffentlichen Aufwand und 30 % auf Exporte entfielen.

Diese Drei-Sektoren-Gliederung ist deshalb von grundlegender Bedeutung, weil sich jeder Sektor durch einen besonderen Entscheidungsprozeß für seine Wirtschaftsplanung auszeichnet. Während die private Nachfrage nach Gütern und Diensten durch den inländischen Preis-

---

* Vgl. den gleichbetitelten Bericht von Eugen Böhler, der das Manuskript dieser Bemerkungen in verdankenswerter Weise kritisch durchgesehen hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mechanismus (natürlich mit den vorhandenen Verzerrungen und Verzögerungen infolge unvollkommener Konkurrenz) gesteuert wird, erfolgt die Entscheidung über die öffentlichen Ausgaben durch Mehrheitsbeschlüsse des Parlaments (vor allem im Bund) oder des Volkes (vor allem in Kantonen und Gemeinden), wogegen die Exportnachfrage vornehmlich von der Konjunktur im Ausland und den internationalen Konkurrenzverhältnissen abhängt. Besteht nun die Aufgabe der Stabilisierungspolitik ganz allgemein in der „Verhinderung oder Behebung von Ungleichgewichtslagen", wobei unter Ausrichtung auf ein „gleichgewichtiges Wachstum" die Proportionen zwischen den drei erwähnten Sektoren der Einkommensschöpfung nicht in beliebigem Maße verändert werden können, dann bedarf es zur Zielerreichung der Anwendung eines vielgestaltigen Instrumentariums[1]. Ohne an dieser Stelle mehr in die Einzelheiten zu gehen, ergibt sich dergestalt die Notwendigkeit eines Zusammenspiels von Geld-, Finanz- und Außenwirtschaftspolitik. Es darf hier auf den Nachweis verzichtet werden, daß ohne eine konzertierte Politik in diesem Sinne (nicht gleichbedeutend mit der „konzertierten Aktion" des Sachverständigenrates) die eine oder andere einseitige Stabilisierungsmaßnahme zu Disproportionalitäten in der Nachfragestruktur führen und in der Folge Wachstumseinbußen bewirken müßte.

Eine zielstrebige konzertierte Stabilisierungspolitik bedarf nun meines Erachtens auch einer zweckmäßigen institutionellen Organisation, und zwar von der wirtschaftspolitischen Beratung und Information über die Entscheidungsfindung bis zur Wirkungskontrolle der Maßnahmen. In der Schweiz vermögen die heutigen Institutionen dieser Forderung jedoch in verschiedener Hinsicht kaum zu genügen, wobei es nicht an Ansätzen zu Reformen fehlt, auch wenn diese teilweise erst in der Erkenntnis von Systemmängeln bestehen.

Dem Bund ist in Art. 31^{quinquies} der Bundesverfassung die Kompetenz für „Maßnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit" übertragen. Die Bundesbeschlüsse zur Teuerungsbekämpfung von 1964 (Kredit- und Baubeschluß) verfügten über keine eigentliche Verfassungsgrundlage und mußten als „Notstandsfall" gemäß Art. 89bis BV durchgeführt werden. In Art. 38 BV wird dem Bund das Münzregal übertragen und die Befugnisse zur Bestimmung des Münzfußes eingeräumt. Der Münzfuß selbst ist im Bundesgesetz über das Münzwesen (vom 17. Dezember 1952) verankert; eine Veränderung des Münzfußes bedürfte somit einer

[1] Vgl. auch Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Maßnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens sowie über konjunkturpolitische Maßnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft (vom 24. Januar 1964), S. 17 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Revision des Münzgesetzes durch das Parlament, die zudem dem fakultativen Referendum unterworfen wäre. Daneben hat die Schweizerische Nationalbank (Notenbank) nach Art. 39 BV „die Hauptaufgabe, den Geldumlauf des Landes zu regeln, den Zahlungsverkehr zu erleichtern und im Rahmen der Bundesgesetzgebung eine dem Gesamtinteresse des Landes dienende Kredit- und Währungspolitik zu führen". Im darauf basierenden Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank (vom 23. Dezember 1953) ist in Art. 2 der Notenbank zudem übertragen, die Bundesbehörden in Währungsfragen zu beraten. Das Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (vom 8. November 1934) enthält starre Vorschriften über die Liquidität im Dienste des Gläubigerschutzes. Im weiteren kommt dem Bund gemäß Art. 8 BV das Recht zu, „Zoll- und Handelsverträge mit dem Ausland einzugehen". Schließlich sind in den Art. 41^{bis}, 41^{ter} und 42 die Einnahmen des Bundes in den Einzelheiten geordnet, wogegen die Bundesausgaben vom Parlament im Rahmen der verschiedenen maßgebenden Bundesgesetze festgelegt werden können. Eigentliche Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die Haushalte der Kantone und Gemeinden stehen dem Bund nicht zu. Diese knappen Hinweise auf die Kompetenzverhältnisse mögen genügen, um das uns beschäftigende Problem zu erhellen.

Es sei nun ein Blick auf die zugehörigen Beratungsgremien geworfen. Vorauszuschicken ist noch die Feststellung, daß die genannten Bundesaufgaben faktisch von den einzelnen Verwaltungsdepartementen betreut werden, wobei die bundesinterne Koordination oft mangelhaft erscheint. Das Eidg. Finanz- und Zolldepartement befaßt sich neben der Finanzpolitik auch mit den institutionellen Belangen der Notenbank (gegenwärtige Revision des Notenbankgesetzes). Die eigentliche Geschäftstätigkeit der Zentralbank und ihre geldpolitischen Aktivitäten werden jedoch von spezifischen Gremien (Bankrat und Bankausschuß) gemäß dem Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank beraten. Zur Beurteilung von Fragen der Finanzpolitik hat das Eidg. Finanz- und Zolldepartement im Jahre 1964 bzw. 1965 zwei nur aus Wissenschaftlern bestehende ad-hoc-Kommissionen eingesetzt, und zwar zur „Überprüfung der Bundessubventionen", bzw. zur „Bearbeitung der Grundlagen und Methoden einer langfristigen Finanzplanung im Bunde"[2]. Besondere permanente Beratungsgremien bestehen für die Zoll- und Außenhandelspolitik des Bundes, die dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement untersteht. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang ferner, daß das Eidg. Departement des Innern im Jahre 1966 eine ad-hoc-Kommission bestellt hat zur „Behandlung der volkswirtschaftlichen Fragen der Sozialversicherung", wobei es auch um das stabilisierungspolitisch wichtige Problem der Rentenindexierung geht.

[2] Vgl. die 1966 publizierten Berichte dieser Kommissionen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unter diesen Verhältnissen muß die Kommission für Konjunkturfragen als eigentliches permanentes Beratungsgremium für die Stabilisierungspolitik in einer zwiespältigen Position erscheinen. Die Problematik ihrer Beratungseffizienz wird noch verdeutlicht durch den Umstand, daß diese zentrale Kommission dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement zugeordnet ist, das mit den erwähnten drei Hauptsektoren der Stabilisierungspolitik, nämlich der Geld-, Finanz- und Außenwirtschaftspolitik (abgesehen von der Handelspolitik) gemäß den herrschenden Institutionen nur am Rande in Berührung kommt. Es muß allerdings beigefügt werden, daß zwischen den verschiedenen Beratungsgremien eine starke personelle Verflechtung besteht, indem einzelne Mitglieder der Kommission für Konjunkturfragen in diese oder jene der anderen erwähnten Kommissionen berufen worden sind. Im weiteren besteht zwischen den Beratungsgremien und der Regierung die „Interdepartementale Arbeitsgruppe zur Prüfung konjunkturpolitischer Maßnahmen" unter Leitung des Delegierten für Konjunkturfragen.

Die Beurteilung des herrschenden Systems für die stabilisierungspolitische Beratung — die Beweisführung muß hier im einzelnen dahingestellt bleiben — führt zu dem Ergebnis, daß sich deren Institutionalisierung noch zweckmäßiger gestalten ließe, und zwar durch Schaffung einer rationaleren Kompetenzordnung für die Stabilisierungspolitik und einer konsequenteren Organisation der Beratung, ausgerichtet auf die Erfordernisse einer konzertierten Stabilisierungspolitik.

Was die Kompetenzordnung anbelangt, müßte bei der Bundesverfassung begonnen werden. Das Parlament hat im Jahre 1966 eine Motion auf Totalrevision der Bundesverfassung für erheblich erklärt, womit der Anstoß für eine Überprüfung der Wirtschaftsordnung und der rechtlichen Basis für die Konjunktur- und Wachstumspolitik gegeben wäre. Im weiteren befindet sich das Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank zur Zeit in Revision, wobei eine Erweiterung des geldpolitischen Instrumentariums angestrebt wird. Schließlich steht auch die Finanzordnung des Bundes und dessen Haushaltsführung vor einer Neuregelung. Es ist durchaus möglich, daß diese Bemühungen zu einer Verbesserung des stabilisierungspolitischen Instrumentariums führen werden.

Die Frage einer zweckmäßigeren Institutionalisierung der Beratung bezüglich der Stabilisierungspolitik ist allerdings noch offen, weil bei den oben erwähnten Revisionsbestrebungen darauf noch keine Antworten sichtbar geworden sind. Meines Erachtens — ich habe allerdings keinen ausgereiften Entwurf in der Schublade — sollte die Kommission für Konjunkturfragen (oder ein entsprechendes neues Gremium) mit Pflichten und Rechten in einem Bundesgesetz über die Stabilisierungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politik verankert werden[3], um beratend zu einer ein „gleichgewichtiges Wachstum" anstrebenden Geld-, Finanz- und Außenwirtschaftspolitik aus einem Guß beizutragen. Dieser Schritt dürfte möglich sein unter vollständiger Wahrung der Prinzipien einer marktwirtschaftlichen Organisation der Volkswirtschaft.

[3] Analog geschah dies hinsichtlich der Wettbewerbspolitik mit der Kartellkommission im Bundesgesetz über Kartelle (vom 20. Dezember 1962), indem Art. 19, Abs. 1, vorschreibt: „Die Kartellkommission ist vor Erlaß von Bundesgesetzen und Verordnungen, welche die Freiheit des Wettbewerbs beschränken, anzuhören. Sie kann auch von sich aus dem Bundesrat Empfehlungen für die Wettbewerbspolitik unterbreiten."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Economic Counselling and Stabilization Policy in the United States

Von Prof. Dr. *W. H. Locke Anderson** (Ann Arbor)

Introduction

In order to understand the problems of stabilization policy in the United States and the role of counselling in the determination of policy, it is necessary to remember several of the broad features of the structure of the government. To an extent which is perhaps unmatched among the other industrial countries of the world, policy making power in the U. S. is widely dispersed among many governmental organizations which have responsibility to many different constituencies. This makes it extremely difficult to arrive at or to implement common policies. Indeed, in a sense there is no such thing as stabilization policy in the singular; there are stabilization policies, and the various policies are often in direct, though usually tacit, conflict.

This fragmentation of power has been a potent force for political stability and conservatism in the United States. Only rarely in our history has the vast majority of political forces been aligned behind a program of change. The usual situation is one in which legislation and administrative actions are the products of shifting alliances among strange bedfellows. This makes it difficult for policy to be consistent as to its goals, for programs of action to be arrived at quickly, and for agreed-upon programs to be implemented in a manner consistent with their intent.

Problems Created by Federalism

To begin with, it is important to note the extent of fiscal power exerted by the fifty state governments and the thousands of county, municipal, and school district governments throughout the country. Nearly forty percent of total governmental expenditure is under the control of these sub-national governmental units. Until the past year, state and local expenditure had been growing much more rapidly than federal, and the long-term expectation is for the locus of fiscal power to be shifted away from the central government toward the smaller governmental units.

* The author is an Associate Professor of Economics at the University of Michigan and a Research Associate of the Institute of Public Administration.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In many respects, state and local governments may be expected to behave like private firms and individuals, curtailing expenditures in bad times and expanding them in good. Furthermore, their tax structures tend to draw heavily on sources which make them regressive over time. Therefore, a large portion of governmental activity in the United States is neutral, or even antithetical, to the goals of stabilization policy. No matter how skillful and effective counselling is on the national level, its overall effectiveness is limited by the importance of sub-national governments.

Problems Created by the Institutional Structure of the National Government

The distrust of centralized power which was so dominant in shaping the decisions of the framers of the Constitution has continued to exert a powerful influence over the evolution of political institutions even in the present century. The presumption that power leads inevitably to tyranny is responsible for the parcelling out of policy responsibility to several loci of power. To a certain extent the development of national political parties has made more cohesive a system which is structurally divisive, but it is not an easy matter to maintain even a semblance of party discipline when much of the legislature has nothing to lose by frustrating the policies of its own party's executive.

The separation of powers within the national government makes it possible for the legislature to block the stabilization policies of the executive. The Presidents submits in January a budget which has implicit in it his resource allocation and stabilization program, reflecting the expert advice and political considerations which he and his advisers have taken into account. The Congress considers the budget and modifies it according to its views of the economic and political situation. The budget which is finally passed may be very different from that which the President proposed, with regard both to resource allocation and to stabilization impact.

In a parliamentary, cabinet government, the budget proposed would usually be assured of the support of at least the majority party. In a congressional, presidential government, the executive and the legislative majority need not be of the same party. Even when they are, party discipline is so weak that the President cannot be certain of support for his program. This structural cleavage has frequently been responsible for the frustruation of stabilization programs. The tax reduction of 1964 was delayed for more than a year by a recalcitrant Congress, and it seems probable that this year's proposed increase will not be enacted.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

The stabilization problem is further complicated by the independence of the central bank. In its regular operation, the Federal Reserve is independent of both the legislature and the executive. It must, of course, act in such a manner as to avoid provoking the kind of political wrath which would produce legislation restricting its independence. This is not often a binding constraint, however, and the bank has plenty of opportunity to act in a manner which runs counter to the policies of the President and Congress.

Governmental Structure and the Role of Counselling

This decentralisation of economic power built into the structure of the United States government makes it quite difficult for expert counselling to be effective in guiding stabilization policy. The President may be reluctant to follow the advice of his experts when his sense of the political realities leads him to doubt that Congress will accept a given stabilization program. Moreover, even when the President is pursuaded of the wisdom of some line of action, his program may be delayed or blocked in Congress. Finally, even when the President and Congress are in accord, the monetary authorities or the state and local governments may act in such a way as to undermine the effectiveness of the budgetary program.

The Institutionalization of Counselling in the Executive Branch — the Council of Economic Advisers

In order to convey accurately the role of expert counselling in the planning of United States stabilization policy, it is necessary to consider the Council of Economic Advisers to be essentially a counselling board rather than a part of the government to be counselled. Although the scope of the Council's activity extends way beyond that of a narrowly scientific board, it is none the less the principal (although not the only) institution through which the advice of professional economists is brought to bear on stabilization problems.

Through the Council of Economic Advisers, the President receives directly professional advice on economic policy problems. Under some administrations this has been the President's only formal contact with an economist, although this has not been the case in recent years. The last three Directors of the Bureau of the Budget have all been professional economists with academic as well as governmental experience. This has not been true of Secretaries of the Treasury. However, both the Bureau of the Budget and the Treasury are amply staffed with economists, and their views are often transmitted to the President through the heads of

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

their agencies. Nonetheless, the Council of Economic Advisers provides the only institutional arrangement which guarantees that a professional economist will have the direct ear of the President.

The Chairman of the Council and the two Members have in most cases been drawn from the academic community. They are chosen by the President on criteria of professional status, familiarity with governmental procedures and problems, and sympathy with the economic goals of the party in power. The Council, in turn, applies similar criteria in its selection of staff.

This staff has a few key members who have seen service under several administrations and who provide continuity of contact with the civil service. It also draws on the civil service for personnel on a temporary basis. However, it draws chiefly on the academic community for members who work at the Council for a year or two and who then return to their academic posts. There is thus a continual transfusion of academic talent into the counselling agency. This makes it possible not only to bring in new views and enthusiams, but also to provide a higher level of average staff expertness than would be possible if the Council had to rely entirely on a permanent staff or on personnel loaned by other agencies. Under the Kennedy administration, the Council had such eminent economists as Kenneth Arrow, Robert Solow, and Warren Smith on its full-time staff.

In addition, the Council calls from time to time on the academic profession for consultation on particular policy problems and for assistance in preparing its Economic Report. The roster of the Council's consultants contains the names of many of the nation's leading economists.

There are no representatives of business, labor, agricultural, or other economic pressure groups on the Council or its staff. The presence of such persons would be wholly inconsistent with the Council's character. It functions primarily as a source of professional advice to the President on economic problems. Although its members must share general political, social, and economic predispositions of the President in order to be at all effective in advising him, they are first and foremost scientific advisers. The presence of pressure-group representatives in such an institution would be not only inappropriate to its role but disruptive to its operation. Pressure groups have ample opportunity to make their views known to the President. Indeed, one of the duties of the Council is to maintain contact with such groups and present to the President the pros and cons of their positions on policy problems. However, if the Council itself contained representatives of these groups, it would cease to be a useful source of expert advice for the President.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

The Treasury Consultants

Within the executive branch, the principal counselling group other than the Council of Economic Advisers is the Treasury Consultants. This is a group of two dozen or so academic, government, and other professional economists (not all of whom are strong supporters of the party in power) who meet periodically with the Secretary of the Treasury and the Under and Assistant Secretaries to discuss stabilization and other policy problems and to answer questions which the Treasury poses. Representatives of the Bureau of the Budget and the Council of Economic presentatives of the Bureau of the Budget and the Council of Economic Advisers are usually present and also question the consultants.

In some respects this body provides the Secretary of the Treasury with a counter-weight to the expert advice coming from the Council. It not only provides the Secretary with advice which is intrinsically valuable to him but also enables him to buttress his position in occasional disputes with the Council over the proper course of policy action.

Since the Treasury Consultants meet infrequently, they have little influence on the details of program development. Their main function is to provide the Secretary with a general picture of how academic economists view the business cycle situation and what they think the broad outlines of policy ought to be. Since they have no institutionalized access to the President, their influence on policy making depends entirely on their impact on the Secretary's thinking and thence indirectly on his influence with the President.

Counselling in the Legislature

The Senate and House Appropriations Committees, the Senate Finance Committee, and the Ways and Means Committee of the House all play a key role in the development of stabilization policy, for it is through these committees that all fiscal legislation must pass in order to be considered by the Congress at large.

These committees all possess expert staffs, to be certain, but it is important to note that there is little attention given by the staff experts to stabilization questions. The principal way in which these committees receive advice on stabilization questions is through hearings, in which academic economists, representatives of pressure groups, and officers of the Administration are called upon to comment on stabilization and other aspects of the budget. One of the principal shortcomings of the institutionalization of counselling in the United States is the lack of a permanent commission of experts to provide the Congressional committees which report out fiscal legislation with an independent source of

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

opinion on the overall fiscal impact of the President's budget. The preparation of the budget by the executive involves a searching overall appraisal of its stabilization impact by a staff of policy experts, but the consideration and modification of the budget by the legislature is not subject to such overall control.

The Joint Economic Committee, established by the same legislation which established the Council of Economic Advisers, is the principal formal locus within the Congress of consideration of the stabilization impact of the budget. The Joint Committee has an expert staff of its own, holds hearings on the President's program, and commissions special studies of stabilization policies. The study of Employment, Growth, and the Price Level commissioned by the Joint Economic Committee during the 1950's contained many distinguished analyses of stabilization problems. However, the role of the Joint Economic Committee is purely educational. Its published hearings and special analyses have an important impact on the economic understanding of the Congress, but since the Committee has no control over the course of legislation, its direct influence on policy making is not very substantial. It is the one part of Congress which is the most receptive to expert advice on stabilization policy, but because of its place in the structure of Congress, much of the expert opinion which it receives is wasted.

The overall quality and consistency of stabilization policy making could be considerably strengthened in the United States without reducing the independence of the executive and legislature if the Congress were to establish a precedure whereby some committee — such as the Joint Economic Committee — would consider the stabilization impact of the President's budget with the assistance of expert counselling and lay down recommendations which would guide the legislative committees in their consideration of the details of the budget. This would strengthen the role of Congress in the guidance of fiscal policy and would provide a welcome alternative to the piecemeal, meat-axe approach to budgeting which the legislative committees now apply.

The Legislative Mandate for Stabilization Policy

The machinery and general mandate for stabilization policy in the United States were established by the Employment Act of 1946. The version of this bill which was orginally introduced into the Senate in January, 1945, specifically required the federal government to take such policy actions as were necessary to maintain full employment. This bill came under heavy fire from conservative pressure groups, and the version which finally became law contained the following much weaker and vaguer mandate:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

"SEC. 2. The Congress hereby declares that it is the continuing policy and responsibility of the Federal Government to use all practicable means consistent with its needs and obligations and other essential considerations of national policy with the assistance and cooperation of industry, agriculture, labor, and State and local governments, to coordinate and utilize all its plans, functions, and resources for the purpose of creating and maintaining, in a manner calculated to foster and promote free competitive enterprise and the general welfare, conditions under which there will be afforded useful employment for those able, willing, and seeking to work, and to promote maximum employment, production, and purchasing power."

The law required the President to submit to the Congress each year an Economic Report which was to characterize the current situation and developing trends in the economy and to present a program for carrying out the policy outlined in the above-quoted Section 2. It provided for a Council of Economic Advisers to assist the President in preparing his report and the program embodied in it. It also established the Joint Economic Committee, which was to study the President's report and to make recommendations to the Senate and House.

The general mandate expressed in Sec. 2 of the Employment Act placed the government squarely on record in the realm of economic matters as favoring good rather than evil, but it was not much more specific than that as to policy goals. The law left it up to the President and his advisers to translate the general mandate into concrete goals. The interpretation of the mandate has therefore varied from one administration to another, reflecting in large part the social philosophy of the party in power. Republican administrations have tended to emphasize heavily the "foster(ing of) free competitive enterprise"; Democratic administrations have placed heavier emphasis on "maximum employment, production, and purchasing power."

The Goals of Stabilization Policy

It would be mistaken to suppose that the concrete goals of stabilization policy as developed within the executive are determined by the Council of Economic Advisers. It would also be mistaken to suppose that they are provided to the Council by the President, the Cabinet, and the other political leaders. Rather, the goals have been developed through the discussion and interaction of politicians and experts, considering what is economically, socially, and politically desirable and achievable.

Four goals of stabilization policy have been enunciated many times by the present administration in its Economic Report and other statements:

(1) full employment,

(2) rapid growth,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3) price stability,

(4) international balance.

These goals are not usually spelled out in more concrete form, but the following seems to be what the President and Council have in mind when discuss these goals:

(1) full employment under existing labor market conditions involves an unemployment rate of about four percent;

(2) an acceptably rapid rate of growth at full employment is thought to be about four percent per annum;

(3) a rise in the wholesale price index of about one percent per annum and in the consumer price index of about two percent per annum is thought to constitute reasonable stability at full employment;

(4) although balance of payments goals are rarely spelled out specifically, an annual deficit of about one-half billion on a liquidity basis (without resort to extensive special transactions) would seem to constitute acceptable balance.

These are the present stabilization goals of the present administration, it should be stressed. They represent what now seems to be the best set of circumstances which could be achieved under favorable conditions. If the administration were to change, or if conditions were to permit the achievement of a more ambitious target, the goals would surely change.

Hierarchy of Goals

Of the four announced goals of stabilization policy, full employment receives the most lip service, and it is probably in fact considered to be the most important. However, when it became apparent in 1962 that the recovery form the 1960-61 recession was slowing down, there was little strong sentiment within the government for a crash program to restore full employment immediately. It was recognized that an increase in the rate of demand expansion sufficient to achieve four percent unemployment within a year would create severe inflationary strains and exacerbate already severe balance of payments difficulties. The administration was willing to put up with a more gradual restoration of full employment in return for greater price stability and better international balance.

Most Americans have a strong antipathy to inflation and many are also strongly opposed to large budget deficits, which they regard as intrinsically inflationary. Moreover, those who are aware of the international payments situation are concerned about the continuing payments deficit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

No administration can politically afford to ignore those concerns, even in those cases in which the concerns are ill-founded. The recent Democratic administrations and their advisers have waged a vigorous public education campaign on behalf of a functional approach to federal government finance. They have also stressed the real benefits of full employment and more rapid growth. Nonetheless, policy makers must remain sensitive to the particular aversions of the people, and the advisers know this. The substance of their policy advice is therefore tempered somewhat by their knowledge of the sorts of advice which the political leaders will be able to heed.

In pursuing its price stability and international balance goals, the present administration has tried to avoid deflationary policies which would impair the achievement of full employment and suitably rapid growth. Thus the emphasis has been on wage and price guideposts, the Interest Equalization Tax, and "voluntary" restraints on direct foreign investment. The Council has been active in devising and supporting such means of developing greater consistency among goals.

The American approach to tradeoffs and goal reconciliation, like its approach to so many problems, is one of continual testing through experience. Cut and fit. Try to achieve something a little better than the present situation. American economists and policy advisers are quite modest about the accuracy of extrapolations made by econometric methods. They prefer to move gradually in the direction of what seems to be the best among the attainable alternatives, to hope for good luck, and to invent stopgaps or revise goals when their hopes and expectations are not fulfilled. This accounts for the vagueness of the specification of goals and the lack of much formal apparatus for judging tradeoffs.

The Obtaining of Information

The Council does no direct gathering of data, but relies on other branches of the government to supply it with information. In addition to the routine *ex post* data on national income, industrial production, prices, employment, etc., it also receives *ex ante* data from the Census Bureau on consumer intentions and from the Office of Business Economics on investment plans. The other agencies are extremely cooperative with the Council, providing data as soon as possible after it is gathered. In addition, several private information gathering institutions have been kind enough to provide their data from time to time.

The Council has an extensive library of data sources and several statistical clerks to provide information and to prepare tables. It does not have a statistical computation staff, however. When Council members

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

require econometric information, it is generally necessary either to rely on the professional literature, or for one of the staff economists to do the work.

On occasion, it has been necessary for the Council to commission a large scale study which exceeds the capability of its own small staff. On these occasions it has sometimes relied on the services of the Brookings Institution, a nonprofit social science research organization having a close affiliation with the government.

In most cases, it seems desirable that the Council relegate data gathering and large scale studies to other agencies. Its flexibility and hence its usefulness to the President are enhanced by its remaining small. If the Council were to subsume the functions of the various data-gathering agencies throughout the government, it would become an enormous bureaucracy and lose completely the *exprit de corps* which makes it such a hard-working and dependable organization. There is much to be said for keeping the advisory board small enough to have a sense of identity as a group. In emergency situations, such as during a major national strike, and in seasonal peaks in government activity, such as just before the submission of the budget, it is very important that the President have an advisory group which is sufficiently cohesive that its staff will work around the clock if necessary. Only from a small organization with a pride in its own eliteness can this be expected.

Informal Sources of Information

In addition to formal sources of information — *ex post* data, anticipations surveys, and the like — the Council uses the opinions and insights of business and labor leaders gathered through informal and semi-formal contacts. Whenever it is invited to do so, the Council sends representatives to meetings held by business groups to discuss the current economic situation. It has several standing arrangements of this sort. Council members also have occasional luncheons with business and labor leaders to discuss economic developments. These informal, off-the-record, contacts are likely to produce discussions which are more frank than those which would develop in formal hearings.

Interagency Consultations

The Council not only relies on other agencies for data, it also draws on them for opinions on the business cycle situation and the likely consequences for various stabilization measures. The Treasury and the Budget Bureau have personnel with considerable experience concerning the revenue and expenditure sides of the budget. At the staff level,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Council, Treasury, and Budget Bureau economists meet regularly to pool their expertise for purposes of arriving at sounder scientific analyses than would be possible if they worked separately. The heads of these agencies meet regularly also, usually with the President, to discuss policy planning. On some of these occasions, the Chairman of the Federal Reserve Board joins in the discussions.

Publication of Reports

The principal report of the Council is the *Report of the Council of Economic Advisers* which is transmitted to the Congress each January along with the *Economic Report of the President.* It contains an amplification of the major problems and policies discussed in the President's message and should therefore be considered as a supporting appendix to the President's program. Although the Report treats many matters other than stabilization, this is its principal concern, and the first few chapters are nearly always devoted to macroeconomic developments and policies.

Ostensibly, the addressee of the President's report is the Congress, and although the Council's report is addressed to the President, it is forwarded to the Congress by the President. However, the readership of these documents is much broader than the Congress. Over 70,000 copies were distributed last year, and wide coverage of their contents was given in newspapers (such as the *New York Times*) which are read by those who are interested in public affairs. The *Report* is deliberately designed to provide a broad segment of the public with an understanding of the administration's views and policies and to enlist public support for them.

Each winter the Council is called upon to testify before the Joint Economic Committee in public hearings held shortly after the publication of the *Report.* This provides the opposition party with an opportunity to challenge the Council's views and to make public its own views on policy problems. It also enables the Council to expand upon those aspects of its report which are of special interest to the Committee.

As befits is role as an advisory group to the President, the Council makes many additional reports to him. Several times a week the latest key statistics are transmitted with interpretive comments. When a Presidential press conference is scheduled, briefing material is usually prepared on economic matters. Whenever particularly significant economic events transpire or seem imminent, extensive reports are prepared for the President's information. These are not usually made public, although the President often refers to their contents in his public statements.

These *ad hoc* reports are a key element in the executive's continual attention to stabilization and other economic matters. Since their con-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tents are confined primarily to the economic aspects of various situations and the possible responses to them, they represent only part of the information which the President must weigh in reaching decisions. It is therefore necessary that they be confidential until a plan of action is decided upon. Once a decision has been reached, the economic evidence used in reaching the decision may be used in defending it.

Policy Advice and Policy Formulation

The Council's contribution to the formulation of stabilization policy consists to a great extent of providing information of the sort, "If A is done, then B will follow, but if C is done then D will follow." That is, it attempts to set out the consequences of alternative courses of action. Whenever the state of economic knowledge permits, the action-consequence relations are set out in quantitative form. The advisers may stress that certain courses of action seem to them more economically desirable than others, but they recognize the range of noneconomic considerations which must enter into policy formulation, and so they try to provide estimates of the consequences of a range of alternative actions.

Once a policy program has been decided upon, the Council prepares a formal statement of the economic events which are likely to transpire if it is adopted. In doing so, it must take into account the likely actions of the independent central bank. Its statement takes the form of the forecast of the gross national product for the calendar year which follows the publication of the *Report*. This forecast is published in the *Report*.

The forecast, which in its published form is seldom more than a page or two in length, indicates which of the major components of the gross national product are likely to expand strongly and which weakly, what seems likely to happen to unemployment, and how much of the expansion is expected to be accounted for by price increases.

The forecast is always made conditional on the acceptance by the Congress of the President's economic program. Because of all the complications in policy formation discussed at the beginning of this paper, any forecast must necessarily be conditional. To a limited extent, the *Report* spells out the consequences of a failure to adopt key features of the program. This is done both to stress the conditionality of the forecast and to indicate the importance of the program.

Verification of Advice

Because of the enormous slippage between the recommendations of the Council and the economic programs actually adopted by Congress, and because of the complications introduced by the independence of the

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Federal Reserve and the state and local governments, it is impossible to assess the quality of advice by scientific analysis. Since much of the advice has not been followed in detail or timing, the requisite evidence for assessing its quality has simply not materialized.

It is true, of course, that the American economy has been in excellent health in the past few years. Growth has been rapid, unemployment has fallen to acceptable levels, the balance of payments has at least not worsened, and the price level has only recently been rising at an unacceptable rate. There is a strong tendency to infer that a government which has been in power during a period of such success has been a well-advised government. Although this position cannot be defended by a strict scientific argument, it is at least consistent with events.

The success of the American economy over the past six years has enhanced enormously the prestige of economists both within and outside the administration. Whether the success should be attributed to good counselling or not, it has raised the influence of expert advice in stabilization policy making to an unprecidented level.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Beratung der Stabilisierungspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Von Dr. *Thomas M. Strunden* (Bonn)

Vorbemerkungen

1. Nach Art. 2 EWGV gehört es zu den Aufgaben der Gemeinschaft, „eine größere Stabilität zu fördern". Die Stabilität kann und darf dabei jedoch nicht isoliert gesehen werden. Ihre Sicherung ist eine von mehreren Aufgaben der Konjunktur- und mittelfristigen Wirtschaftspolitik, die nur im Zusammenhang einer umfassenden Wirtschaftspolitik verfolgt und beurteilt werden können. Zeitweilig kann dabei der „Stabilisierungspolitik" eine ganz besondere Priorität zukommen.

Der Fragebogen geht dagegen von einer in der Praxis nicht gegebenen besonderen „Stabilisierungspolitik" aus. Seine Beantwortung muß naturgemäß den größeren Rahmen erfassen, in den die Stabilisierungsbemühungen gefaßt sind.

2. Die unmittelbare Verantwortung für die Wirtschafts- und Konjunkturpolitik und ihre Durchführung liegt im gegenwärtigen Stadium der Integration bei den Mitgliedstaaten. Nach Art. 105 Abs. 1 EWGV jedoch „koordinieren die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik" und sie betrachten nach Art. 103 Abs. 1 EWGV „ihre Konjunkturpolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse. Sie setzen sich miteinander und mit der Kommission über die unter den jeweiligen Umständen zu ergreifenden Maßnahmen ins Benehmen." So erfolgt innerhalb der Gemeinschaft eine ständige Beratung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission.

Der Fragebogen erfaßt jedoch sinngemäß hauptsächlich die Tätigkeit zahlreicher vom Rat oder von der Kommission berufener Ausschüsse und Arbeitskreise, die bei der wirtschaftspolitischen Willensbildung innerhalb der Gemeinschaft eine wichtige Rolle spielen.

3. Zugunsten einer geschlossenen Darstellung wurde auf die gesonderte Beantwortung jeder einzelnen Frage verzichtet, zumal einige Fragen u. a. aus den in den Punkten 1 und 2 genannten Gründen nicht beantwortet werden konnten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Institutionalisierung und Lokalisierung der Beratung in der Stabilisierungspolitik

Mit dem Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist als ein Beratungs- und Koordinierungsorgan der Gemeinschaft der „beratende Währungsausschuß" (Art. 105 Abs. 2 EWGV) eingesetzt worden. Er beobachtet die Währungs- und Finanzlage der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft und erstattet dem Rat und der Kommission regelmäßig Bericht oder gibt von sich aus Stellungnahmen ab[1].

Zur Verbesserung der Koordinierung auf dem Gebiete der Konjunktur- und Stabilisierungspolitik hat der Rat auf Vorschlag der Kommission weitere Ausschüsse berufen, in denen von den Regierungen der Mitgliedstaaten delegierte oder auch ad personam berufene Beamte und Sachverständige mit Beamten der Kommission die Konjunkturpolitik der Gemeinschaft beraten und entwickeln:

a) Der „Ausschuß für Konjunkturpolitik"[2] „wirkt bei der Durchführung der in Artikel 103 des Vertrages zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission vorgesehenen Beratungen mit. Er berät und unterstützt die Kommission bei der Ausübung der ihr aufgrund dieser Vorschrift zustehenden Befugnisse." Ihm gehören 3 Vertreter der Kommission und je Mitgliedstaat drei auf höherer Ebene verantwortliche Beamte an. Der Ausschuß kann im Einvernehmen mit der Kommission als Wissenschaftler anerkannte Sachverständige heranziehen und in innerstaatlichen Verwaltungen bzw. in der Privatwirtschaft tätige Persönlichkeiten anhören.

b) Der „Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik"[3] wurde beauftragt, unter Berücksichtigung aller verfügbaren Informationen, insbesondere der Vorausschätzungen einer bei der Kommission arbeitenden Sachverständigengruppe, „einen Vorentwurf eines Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik" vorzubereiten, ferner die mittelfristige Politik der Mitgliedstaaten zu verfolgen und ihre Vereinbarkeit mit dem Programm zu prüfen. Auf Wunsch des Rates, der Kommission oder aus eigener Initiative arbeitet der Ausschuß Stellungnahmen aus, „um die zuständigen Institutionen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten bei der Verfolgung der angestrebten Wirtschaftspolitik zu unterstützen". Der Ausschuß setzt sich aus je zwei von jedem Mitgliedstaat und der Kommission ernannten Mitgliedern zusammen. Die Vertreter der Mitgliedstaaten sind in ihren Staaten für die Wirtschaftspolitik verant-

---

[1] Der „Wirtschafts- und Sozialausschuß" (Art. 193 ff. EWGV) fällt als Gemeinschaftsorgan nicht unter die Einrichtungen, von denen sich die Gemeinschaft beraten läßt.

[2] Entscheidung des Rates vom 9. 3. 1960, Amtsblatt vom 9. 5. 1960, Seite 764.

[3] Beschluß des Rates vom 15. 4. 1964 (64/247), Amtsblatt vom 22. 4. 1964, Seite 1031.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wortliche höhere Beamte, z. B. Staatssekretäre. Der Ausschuß hat einen Ausschuß der Stellvertreter und mehrere Arbeitsgruppen gebildet.

c) Der „Ausschuß für Haushaltspolitik"[4] „untersucht die Grundzüge der Haushaltspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten und stellt sie einander gegenüber". Seine Stellungnahme kann vom Rat oder von der Kommission eingeholt werden. Der Ausschuß kann ferner von sich aus Stellungnahmen abgeben, so oft er es zur ordnungsgemäßen Erfüllung seiner Aufgabe für erforderlich hält. Jeder Mitgliedstaat und die Kommission bestimmen je ein Mitglied dieses Ausschusses.

d) Zur Förderung einer engeren Koordinierung der Währungspolitik wurde ferner ein „Ausschuß der Präsidenten der Zentralbanken der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft"[5] gebildet. Seine Aufgaben sind Konsultationen zwischen den Zentralbanken, die im Rahmen des Möglichen vor deren Entscheidungen stattzufinden haben und die sich im einzelnen auf die allgemeinen Grundsätze und großen Linien der Zentralbankpolitik sowie auf den Informationsaustausch und die Prüfung der wichtigsten währungspolitischen Maßnahmen erstrecken.

Eine wichtige Rolle in der Koordinierung der Wirtschaftspolitik spielt auch die in unregelmäßigen Zeitabständen zusammentretende Konferenz der Finanzminister der Mitgliedstaaten.

Ferner hat die Kommission Arbeits- und Sachverständigengruppen berufen:

a) Die „Arbeitsgruppe für den Haushaltsvergleich", deren Notwendigkeit sich aus der Arbeit des Währungsausschusses und der Konferenzen der Finanzminister ergab, wurde 1959 aus Experten und Referenten der Finanz- und Wirtschaftsverwaltungen der Mitgliedstaaten berufen.

b) Die „Sachverständigengruppe für mittelfristige wirtschaftliche Perspektiven" wurde aufgrund des Ratsbeschlusses vom 15. 4. 1964 über den Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik geschaffen. Seine Mitglieder — für Vorausschätzungen zuständige Beamte der Mitgliedstaaten und unabhängige Vertreter der Wissenschaft — wurden ad personam berufen. Sie erarbeiten die Vorausschätzungen, auf die der Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik zurückgreift.

c) Der „Ausschuß der Konjunkturexperten" vereinigt ebenfalls Beamte der Mitgliedstaaten und unabhängige Konjunkturexperten. Dieser Ausschuß wurde ursprünglich von der Europäischen Gemein-

---

[4] Beschluß des Rates vom 8. 5. 1964 (64/299), Amtsblatt vom 21. 5. 1964, S. 1205.

[5] Beschluß des Rates vom 8. 5. 1964 (64/300), Amtsblatt vom 21. 5. 1964, S. 1206.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaft für Kohle und Stahl ins Leben gerufen und nach ihrer Gründung von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft übernommen.

d) Die „Sachverständigengruppe für die Wirtschaftsbudgets" wurde 1962 auf Anregung des Ausschusses für Konjunkturpolitik ins Leben gerufen. In ihr arbeiten Beamte bzw. Experten der Mitgliedstaaten, die in ihren Behörden mit der Aufstellung des Wirtschaftsbudgets befaßt sind, zusammen. Diese Arbeitsgruppe entwickelte das bei der Kommission verwendete Schema für das Wirtschaftsbudget.

Mit diesen Gremien hat sich die Gemeinschaft ein breit und tief gefächertes Koordinierungsinstrumentarium geschaffen. Der Wert dieser neben den Organen der Gemeinschaft bestehenden Gremien ist ein doppelter: Einmal tragen die regelmäßigen Zusammenkünfte von verantwortlichen Vertretern der Mitgliedstaaten zu einem wachsenden gegenseitigen Verständnis bei. Zum anderen legen diese Gremien institutionell die Grundlage für eine immer engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, die in den vom Rat beschlossenen konjunkturpolitischen Empfehlungen vom 14. 4. 1964[6] und vom 22. 12. 1966[7] und im „Programm für mittelfristige Wirtschaftspolitik"[8] ihren Ausdruck gefunden haben.

Eine derartige konjunkturpolitische Empfehlung des Rates an die Mitgliedstaaten durchläuft folgende Stufen:

1. Ausarbeitung des Empfehlungsentwurfs in der Kommission;
2. Beratung im Ausschuß für Konjunkturpolitik;
3. Stellungnahme des Währungsausschusses;
(4. evtl. Beratung in der Konferenz der Finanzminister;)
5. Beschluß der Kommission;
6. Beschluß des Rates.

Das „Programm für mittelfristige Wirtschaftspolitik" wurde am 9. 2. 1967 vom Rat und von den Regierungen der Mitgliedstaaten angenommen. Dem Entwurf der Kommission lag der Vorentwurf des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik zugrunde. Die 14 Sitzungen des Ausschusses wurden von Sitzungen der stellvertretenden Mitglieder vorbereitet. Außerdem wurden für spezielle Fragen 3 besondere

---

[6] „Empfehlung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an die Mitgliedstaaten aufgrund von Art. 103 des Vertrages, Maßnahmen zur Wiederherstellung des inneren und äußeren Gleichgewichts der Wirtschaftsentwicklung der Gemeinschaft zu ergreifen", vom 14. 4. 64; wiedergegeben im 2. Quartalsbericht 1964 „Die Wirtschaftslage der Gemeinschaft", Heft 2/1964.

[7] „Empfehlung des Rates vom 22. Dezember 1966 an die Mitgliedstaaten über die Leitlinien der Konjunkturpolitik für das Jahr 1967", wiedergegeben im Amtsblatt vom 28. 12. 1966, S. 4059.

[8] Veröffentlicht im Amtsblatt vom 25. 4. 1967, S. 1513.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitsgruppen eingesetzt. Wichtige Grundlage für das Programm waren ferner die Arbeiten der Sachverständigengruppe für mittelfristige wirtschaftliche Perspektiven.

2. Die Gewinnung der Ziele für die Beratung in der Stabilisierungspolitik

Art. 104 EWGV gibt die Ziele an, auf die die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten ausgerichtet sein soll:

> „Jeder Mitgliedstaat betreibt die Wirtschaftspolitik, die erforderlich ist, um unter Wahrung eines hohen Beschäftigungsstandes und eines stabilen Preisniveaus das Gleichgewicht seiner Gesamtzahlungsbilanz zu sichern und das Vertrauen in seine Währung aufrechtzuerhalten."

Mit diesem „magischen Zieldreieck" ist zugleich der Koordinierungs- und Beratungsauftrag für die Kommission und für die auf dem Gebiet der Konjunktur- und Stabilisierungspolitik tätigen Ausschüsse gegeben. Die Ziele, die oft in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen, können und müssen je nach der besonderen konjunkturellen Lage kurzfristig durchaus unterschiedlich gewichtet werden. So betont die Empfehlung des Rates vom 14. 4. 1964 vorrangig die Wiederherstellung der Stabilität des Preisniveaus und der Produktionskosten. Die Regierungen der Mitgliedstaaten sollten diesem Ziel „Vorrang vor allen anderen Zielen der Wirtschaftspolitik oder anderen Bereichen der Politik geben".

Mittelfristig ist dagegen ein möglichst harmonischer Zielausgleich anzustreben. So betont das „Programm für mittelfristige Wirtschaftspolitik" in seinem ersten Kapitel „ein stetiges und ausgewogenes Wirtschaftswachstum unter gleichzeitiger Wahrung eines hohen Beschäftigungsstandes und der inneren und der äußeren Stabilität".

Die Empfehlungen können auch bestimmte Richtsätze enthalten. In der Empfehlung des Rates vom 14. 4. 1964 wurde den Mitgliedstaaten empfohlen, die Expansion der nominalen, inlandwirksamen Kassenausgaben möglichst auf 5 % zu beschränken.

Zur besseren Zielkoordinierung hat die Kommission in den Wirtschaftsbudgets ein spezielles, den Erfordernissen der Gemeinschaft besonders entsprechendes Instrument geschaffen. Es sind dies vorausschauende volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, in denen die wichtigsten Bereiche der Gesamtnachfrage — Auslandsnachfrage, Investitionen, Verbrauch — für einen Zeitraum bis zu 18 Monaten in kohärenter Weise gegenübergestellt werden. Aus ihnen werden die Linien der Wirtschaftspolitik abgeleitet, die nach einer Beratung im Ausschuß für Konjunkturpolitik in einem speziellen Gutachten dieses Ausschusses

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ihren Niederschlag finden. Sie sind ein typisches Instrument des Zielausgleichs, indem sie die Spannungen zwischen den Zielen deutlich sichtbar machen und den notwendigen Ausgleich mit herbeiführen helfen.

Die Zusammensetzung der Ausschüsse mit Experten und Beamten der Mitgliedstaaten und der Kommission gewährleistet eine neutrale Diskussion, wobei die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses gegebenenfalls die notwendige und angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens sichert.

3. Informationsgewinnung und Veröffentlichung der Berichte (Adressate, Periodizität)

Das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaft arbeitet eng mit den Statistischen Ämtern der Mitgliedstaaten und verschiedenen wirtschaftswissenschaftlichen Instituten zusammen. Die Kommission ist bezüglich der Sammlung und des Austauschs von Informationen ein weitgehend eigenständiger Träger von Wirtschaftspolitik geworden und hat der Informationsgewinnung beträchtliche Impulse vermittelt. So führt die Kommission, um zusätzliche vergleichbare Frühindikatoren der Wirtschaftsentwicklung zu erhalten, eine gemeinschaftliche monatliche Befragung der Unternehmen, die EWG-Konjunktur-Erhebung, durch. Ferner hat der Rat auf Vorschlag der Kommission in einer speziellen Empfehlung an die Mitgliedstaaten den Anstoß zu einer substantiellen Verbesserung der Konjunkturstatistik gegeben[9]. Daneben bezieht die Kommission laufend Informationen über die konjunkturelle Lage und über konjunkturpolitische Aktionen in den Mitgliedstaaten aus der engen Zusammenarbeit der europäischen und nationalen Beamten.

Eine regelmäßige Kommentierung der konjunkturellen Entwicklung erfolgt in den monatlichen „Schaubilder und Kurzkommentare zur Konjunktur in der Gemeinschaft". Die Quartalsberichte „Die Wirtschaftslage in der Gemeinschaft" geben ausführliche Übersichten über die Gesamtlage und die Lage in den Ländern der Gemeinschaft. Der 4. Quartalsbericht hat stets den Charakter eines Jahresberichts.

Die Empfehlungen des Rates nach Art. 103 werden ebenso wie die Gutachten des Ausschusses für Konjunkturpolitik, z. B. zu den Wirtschaftsbudgets veröffentlicht, u. a. in den Quartalsberichten (siehe Fußnoten 6 und 7). Die Ergebnisse der gemeinsamen Konjunkturbefragung bei den Unternehmen in der Gemeinschaft werden dreimal im Jahr gesondert veröffentlicht und kommentiert.

---

[9] Wiedergegeben im 3. Quartalsbericht 1966 „Die Wirtschaftslage der Gemeinschaft", Heft 3/1966.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Publikationen finden starke Beachtung und tragen zu einer Vereinheitlichung der wirtschaftspolitischen Willensbildung in der Gemeinschaft bei. Wenn auch die Empfehlungen des Rates nicht verbindlich sind (Art. 189 EWGV), so legen sie den Mitgliedstaaten dennoch eine gewisse moralische Verpflichtung zur Umsetzung dieser Empfehlungen in wirtschaftspolitische Aktionen auf.

4. Ergebnis und Kontrolle der Beratung

Die Tätigkeit der Kommission auf dem Gebiet der Konjunktur- und Stabilisierungspolitik ist immer „action concertée", da durch sie — entsprechend dem Auftrag des Art. 105 EWGV — die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten koordiniert wird. Die Komplexität des Wirtschaftsgeschehens und der Wirtschaftsdaten, die sich in der Vielfalt der Ausschüsse und Arbeitskreise widerspiegelt, erzwingt die Koordinierung der Arbeit aller Gremien und Ausschüsse und die wechselseitige Berücksichtigung der Ergebnisse.

Die Empfehlungen des Rates, die, wie dargestellt, auch Richtsätze enthalten können, können im Sinne des Fragebogens als Aktionsprogramme aufgefaßt werden, ebenso wie das Programm für mittelfristige Wirtschaftspolitik. Die Empfehlungen sind das Endergebnis eingehender Untersuchungen der Kommission, denen oft verschiedene Alternativrechnungen im Rahmen der Wirtschaftsbudgets vorausgegangen sind. Selbstverständlich sind die Empfehlungen des Rates auf ihre Durchführbarkeit untersucht worden.

Die Kommission kann den Mitgliedstaaten auch Vorschläge zur Erweiterung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums machen. So richtete die Kommission 1962 in einem „Memorandum über die Sicherung der institutionellen und instrumentalen Bereitschaft zur Bekämpfung einer eventuellen Rezession oder einer ausgeprägten Abschwächung des Wirtschaftswachstums" (Anti-Rezessions-Memorandum) diesbezügliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Anregungen zur Erweiterung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums erfolgen auch unwillkürlich aus der sehr engen Zusammenarbeit und aus dem Erfahrungsaustausch in den Ausschüssen (z. B. Einführung der Mindestreservepolitik in Frankreich).

Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über die Maßnahmen, die sie aufgrund der Empfehlungen des Rates getroffen haben. So erfolgt eine laufende Kontrolle der Maßnahmen der Mitgliedstaaten und damit der Wirksamkeit der Empfehlungen des Rates.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fragen an die Berichterstatter[1]

1. Institutionalisierung (unter besonderer Berücksichtigung der Lokalisierung) der Beratung in der Stabilisierungspolitik

a) *Die Institutionalisierung (Lokalisierung) der Beratung*

Inwieweit wirken sich die Motive für die Beratung auf die Institutionalisierung aus?

Sind Erfahrungen gesammelt worden, die eine Änderung der institutionellen Regelung empfehlenswert erscheinen lassen? Wie sollte die Beratung auf dem Gebiet der Stabilisierungspolitik institutionalisiert sein? Wo sollte die Beratung im politischen System lokalisiert sein? (Soll z. B. das Gremium der Legislative oder der Exekutive beigeordnet sein, oder sollte das Gremium ein unabhängiges Organ sein?) Werden diese Aussagen in einem föderativen System modifiziert?

Welchen Einfluß hat die Institutionalisierung auf die Effizienz der Beratung (z. B. Effizienzeinbuße durch bestimmte institutionelle Regelungen)?

Wie verschieben sich die Probleme der Institutionalisierung, wenn die Beratung in der Stabilisierungspolitik mit der Beratung in der Wachstumspolitik gekoppelt wird?

b) *Zusammensetzung und Anzahl der Gremien*

Sollte die Stabilisierungspolitik von einem einzigen Gremium beraten werden oder von mehreren?

Welchen Einfluß hat die Rivalität von Gremien auf die Effizienz der Beratung?

Ist eine personelle Verflechtung verschiedener Beratungsgremien wünschenswert?

Sollte der Vorzug wissenschaftlichen Gremien oder gemischten Gremien gegeben werden?

Sollten in Beratungsgremien Fachleute (Wissenschaftler) verschiedenster politischer Richtungen vertreten sein, um den Vorwurf der Verzerrung der Beratungsergebnisse zu vermeiden?

---

[1] Ausgearbeitet von Prof. Dr. Hans K. Schneider unter Mitarbeit von Dr. Paul Günter Jansen und Dr. Horst Siebert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sind gemischte Gremien vorzuziehen, weil die Entscheidungsträger mit den Gedankengängen der Wissenschaftler besser vertraut werden?

Reduziert die Isolierung der Wissenschaftler in nichtgemischten Gremien den Erfolg der Beratung?

c) *Die Beeinflußbarkeit der Gremien*

Können die Bedingungen angegeben werden, die für die politische Beeinflussung der Beratung zulässig sind? Inwieweit besteht die Gefahr, daß die Beratung durch die Rivalität von Gremien politisch manipulierbar wird?

Welche Kriterien sollen bei der Auswahl der Berater eine Rolle spielen? Wer sollte die Berater auswählen? Sollte es bei der Auswahl (neben der fachlichen Qualifikation) auch eine Rolle spielen, daß die Berater den gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Zielen der herrschenden Partei zustimmen?

2. Die Gewinnung der Ziele für die Beratung in der Stabilisierungspolitik

a) *Beratungskonzeptionen*

Welche Beratungskonzeptionen liegen überhaupt vor (z. B. Vorstellung vom technischen Staat)?

Welche Relevanz hat die Vorstellung von der inkrementalen Politik für die Beratung in der Stabilisierungspolitik?

Sollten die Ziele erst nach der Beratung über die Situation und die voraussichtliche Lage festgelegt werden?

Welche Stabilisierungskonzeption (welche „Philosophie") liegt der Beratung zugrunde?

b) *Zielfestlegung durch den Auftraggeber*

Inwieweit kann das Beratungsgremium auf die Definition der Ziele einwirken?

Ist das Beratungsgremium bei der Feststellung der Stabilisierungsziele frei? Werden ihm allgemeine Zielvorstellungen vorgegeben, oder sind die Ziele präzisiert? (Evtl. numerisch?)

Wenn die Ziele präzisiert sind: Sind sie ad hoc, für den Einzelfall oder allgemein und auf die Dauer fixiert?

Sollte die Beratung nur auf die Ziele der Stabilisierungspolitik konzentriert sein, so daß die Mitberücksichtigung anderer Zielsetzungen ausgeschlossen ist?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) *Zielkonkretisierung*

Welche numerischen Werte werden für das Ziel der Preisniveaustabilität angegeben?

An welchem Index soll die Veränderung des Preisniveaus gemessen werden (Großhandelspreisindex, Lebenshaltungskosten-Index, BSP-Index)?

Wird das Ziel der Preisniveaustabilität nur in der Form gesehen, daß wegen der Bedeutung des Außenhandels eine niedrigere inländische Inflationsrate angestrebt wird als in den wichtigsten Konkurrenzländern?

Welche möglichen Quantifizierungen des Zahlungsbilanzzieles werden vorgenommen?

d) *Zielhierarchie*

Wenn die Ziele (allgemein oder numerisch) vorgegeben sind: Ist auch ihre Rangfolge (Zielhierarchie) vorgegeben?

Oder ist das Beratungsgremium frei, bestimmte Ziele als zur Zeit dominant anzusehen? Welche Kriterien können benutzt werden, um die Dominanz eines Zieles zu begründen? (Wird z. B. dasjenige Ziel als vorrangig betrachtet, bei dem die Diskrepanz zwischen angestrebtem und realisiertem Zielwert am größten ist?)

Welche möglichen Quantifizierungen des Zahlungsbilanzzieles werden vorgenommen?

e) *Analyse der Zielbeziehungen*

Wie (durch welche Methoden) können die Beziehungen zwischen den Zielen analysiert werden (z. B. empirische Analyse wie bei der Phillips-Kurve)? Wie kann man die Zielbeziehungen zwischen Preisniveaustabilität und Wirtschaftswachstum analysieren? Welche Erfahrungen konnten in der Beratungspraxis der Länder gewonnen werden?

Welche Verfahren kann man zur Überprüfung der Vereinbarkeit von Einkommenserhöhungen (Lohnsteigerungen) mit den Zielen der Preisniveaustabilität und des Wirtschaftswachstums anwenden?
Sollten Zielkonflikte nur dargestellt werden, oder sollte ein Kompromiß zwischen konkurrierenden Zielen vorgeschlagen werden?

f) *Der Einfluß der Institutionalisierung auf die Zielgewinnung*

Wie vollzieht sich der Prozeß der Willensbildung im Gremium bei der Gewinnung der Ziele (Amalgamation der Ziele)?

Inwieweit beeinflußt die Institutionalisierung der Beratung (z. B. die Zusammensetzung des Gremiums, Rivalität von Gremien) die Ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

winnung der Ziele? Üben im Gremium vertretene soziale Gruppen einen Einfluß auf die Vorrangigkeit bestimmter Ziele aus?

Besteht die Gefahr, daß aufgrund der institutionellen Regelung der langfristige Aspekt bei der Beratung verlorengeht?

Resultiert aus der Art der Zielgewinnung eine Effizienzeinbuße der Beratung?

Welchen Einfluß haben die Beziehungen zwischen Interessengruppen und Gutachtergremien auf die Zielgewinnung?

3. Informationsgewinnung und Veröffentlichung der Berichte (Adressate, Periodizität)

a) *Informationsquellen für die Beratung in der Stabilisierungspolitik* (institutioneller Aspekt)

Wenn das Beratungsgremium ein ständiges Gremium ist, wird seine Ausstattung mit einem eigenen statistischen Apparat für zweckmäßig gehalten, oder sollte man sich eher auf die Mitarbeit von statistischen Ämtern oder Forschungsinstituten stützen?

Wenn Wissenschaftler zur Information herangezogen werden, erweist es sich dann als zweckmäßig oder wünschenswert, mehrere Wissenschaftler zu demselben Problem zu befragen?

Sollte das Beratungsgremium die Befugnis haben, bestimmte Auskünfte zu verlangen? Hat es ein Recht, Interessenten, die um Gehör nachsuchen, abzuweisen?

Behält sich der Auftraggeber das Recht vor, befragt oder gehört zu werden?

Wie kann die Beschaffenheit der Information materiell gesichert werden? Ist es überhaupt zweckmäßig, dem Gremium einen bestimmten Etat zu geben, über den es autonom verfügen kann?

Ist es — der Erfahrung nach — möglich, durch eine Präzisierung der Fragen vollständige und eindeutige schriftliche Information zu erhalten?

Gewährleisten „Hearings" eine bessere Information als schriftliche Befragungen? Kann die Institutionalisierung von Hearings die Effizienz der Beratung verbessern?

b) *Kontrolle der Information*

Wie kann die Abwägung der verschiedenen Informationen der einzelnen Informationsquellen erfolgen? (Ideologieproblem der Information).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Welche Rolle spielen „eingebaute Kontrollen"?

Welche Erfahrungen bestehen im Hinblick auf die Kontrolle in den Hearings?

Wie kann die Effizienz der Informationsgewinnung gesteigert werden (z. B. Verbesserung der Koordination zwischen einzelnen Gruppen)?

c) *Gewinnung von materieller Information*

Inwieweit können die Berater ökonomische Indikatoren als Informationssignale für die Beratung anwenden? Geben die angewandten Indizes des Preisniveaus die tatsächliche Entwicklung in den einzelnen Ländern adäquat wieder? Inwieweit kann die Inflationstheorie (demand pull, cost push) in den Berichten akzeptiert werden? Wurden die entscheidenden Hypothesen empirisch getestet? Welche Elemente der Inflationstheorie erwiesen sich als nicht anwendbar? (Inwieweit ist die Inflationstheorie in den Berichten neu formuliert worden?)

Welche Relevanz hat die Informationsgewinnung für die Kohärenz der in Aussicht genommenen Maßnahmen?

Wie wird sichergestellt, daß man sich nicht allein auf Indikatoren (Indizes) verläßt, sondern daß man Systeminformationen erhält (Relevanz der Modelle)?

d) *Veröffentlichung der Berichte*

Sollten die Berichte zur Lage in der Stabilisierungspolitik veröffentlicht werden? Wem sollten die Berichte übergeben werden? Welchen Einfluß hat die Adressierung auf Formulierung und Inhalt?

Sollte der Bericht mit der Exekutive (Parlament) abgestimmt oder von ihr (dem Parlament) gebilligt werden?

Sollte ein Recht zur Publizität bestehen? Müssen die Gutachten veröffentlicht werden?

Sollten die Berichte über Stabilisierungsprobleme (z. B. Inflation) überhaupt veröffentlicht werden? Welchen Einfluß hat die Veröffentlichung auf das Verhalten der Wirtschaftssubjekte und der Politiker?

e) *Periodizität der Berichte*

In welchen Zeiträumen sollten Berichte über Stabilisierungsfragen (z. B. Inflationsberichte) erstellt werden?

Sollten Gutachten über die wirtschaftliche Situation und Entwicklung so rechtzeitig abgeschlossen werden, daß sie als Grundlage für

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Haushaltsberatungen im Parlament herangezogen werden können?

Sollte eine Öffentlichkeitsarbeit zwischen den Zeitpunkten der Veröffentlichung der Berichte durchgeführt werden? Sollten die Wissenschaftler bei der Öffentlichkeitsarbeit in ihrer Funktion als Berater auftreten?

Sollten in der Stabilisierungspolitik Jahresgutachten erstellt werden? Sollten Möglichkeiten von ad-hoc-Gutachten bestehen? Ist vom Gesichtspunkt der Effizienz ein ad-hoc-Gremium eher zu empfehlen als eine permanente Beratung?

4. Ergebnis und Kontrolle der Beratung in der Stabilisierungspolitik

a) *Die Problematik der Empfehlung von Richtsätzen*

Sollten von dem beratenden Gremium bestimmte Richtsätze (guideposts) für die Stabilisierungspolitik aus den Zielen abgeleitet werden? Inwieweit können numerische Richtsätze beim Inflationsproblem angewandt werden? Wie können diese „numerical guidelines" ermittelt werden (theoretische Grundlagen)?

Inwieweit sind mit diesen Richtsätzen Vorstellungen einer „action concertée" für die Stabilisierungspolitik verbunden? Inwieweit sollte die „action concertée" von den Beratern überhaupt angesprochen werden?

Sollte aufgrund bestimmter Richtsätze (etwa in der Beschäftigung, beim Inflationsproblem) oder auch unabhängig davon eine Art Aktionsprogramm für die Regierung erfragt oder tatsächlich entworfen werden? Oder sollten nur die möglichen Handlungsalternativen aufgezeigt werden?

b) *Die Empfehlung von Maßnahmen*

Sollte bereits bewertete Information über Handlungsalternativen geliefert werden? Sollte diese Information offiziell oder „zwischen den Zeilen" geliefert werden?

Sollten bestimmte Stabilisierungsmaßnahmen (z. B. zur Inflationsbekämpfung) empfohlen werden?

Welche methodischen Probleme treten bei der Analyse der Wirkungen verschiedener Aktionsinstrumente auf?

Sollte die Durchsetzbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen analysiert werden?

Wie vollzieht sich der Prozeß des Abtastens der Grenzen für den Einsatz wirtschaftspolitischer Alternativen?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Werden Vorschläge zur Erweiterung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums unterbreitet? Sollte es dem Gremium überhaupt erlaubt sein, konkrete Maßnahmen vorzuschlagen? Oder bleiben diese der Exekutive vorbehalten?

c) *Der Einfluß der Beratung*

Welchen Einfluß haben die Berater auf die Handlungen der wirtschaftspolitischen Akteure in der Stabilisierungspolitik? Welchen Effekt hat die Öffentlichkeitsarbeit für den Einfluß der Beratung?

Führt die Beratung zu einer „Objektivierung" der Wirtschaftspolitik?

Welchen Einfluß haben divergierende Meinungen, die in Gutachten zum Ausdruck kommen, auf den Erfolg der Beratung?

Welche Bedeutung haben die Beratungsgremien für die Koordinierung der Einzelpolitiken (Sektoren, instrumentelle Politikbereiche)?

d) *Kontrolle der Beratung*

Werden empfohlene und befolgte Maßnahmen nachträglich auf ihren Erfolg hin kontrolliert? Von der Beratungsinstitution selbst (intern) oder von dem Auftraggeber oder von anderen interessierten Stellen? Sollte der Erfolg der ergriffenen Maßnahmen der Regierung kontrolliert werden?

Sollte eine systematische wissenschaftliche Kontrolle stattfinden, ob und inwieweit quantifizierte Unterziele (Beschäftigungsniveau, Preisniveauänderungen ...) tatsächlich erreicht werden und inwieweit ergriffene wirtschaftspolitische Maßnahmen dazu beigetragen haben?

e) *Ergebnis der Beratung für die Wissenschaft*

Welcher Lerneffekt der Beratung entsteht für die Wissenschaft? Z. B.: Inwieweit hat sich bereits erarbeitete Theorie als unbrauchbar erwiesen, inwieweit mußte Theorie ad hoc neu geschaffen werden? Wird die Freiheit der Forschung durch die Beratung negativ beeinflußt?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zweiter Teil

Mündliche Verhandlungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionsprogramm

11. April, nachmittags

Die Gewinnung der Ziele für die Beratung

Diskussionsleiter: Prof. Dr. Helmut Meinhold

1. Die Begrenzung des Zielbereichs für die Beratung:

   Beratung nur über Stabilisierung mit der Konsequenz, daß das Ergebnis der Beratung nachher noch mit anderen Zielvorstellungen, so der Wettbewerbspolitik, der Strukturpolitik, der Einkommenspolitik, der internationalen Kreditpolitik konfrontiert werden muß?

   oder Konfrontation der Stabilisierungsziele mit solchen weiteren Zielen mit der Konsequenz, daß das Beratungsergebnis weniger eindeutig wird?

   oder Beschränkung der Beratung auf Projektionen mit mehreren Kombinationsmöglichkeiten der Zielerfüllung ohne Wertung der alternativen Projektionen durch die Berater mit der Konsequenz, daß die Entscheidung ganz der Politik überlassen bleibt?

2. Gewichtung der Ziele bei der Beratung:

   Dauernder Vorrang eines Zieles, etwa Preisniveaustabilität oder Vollbeschäftigung mit der Konsequenz, daß die Beratung von denen nicht anerkannt wird, die vorrangig die Erfüllung anderer Ziele anstreben?

   oder vollständige Erfüllung aller Ziele mit der Konsequenz, daß nur die Bedingungen für eine solche Erfüllung festgestellt werden können, also ein Idealbild, dessen wirtschaftspolitische Realisierbarkeit umstritten ist?

   oder Vorrang jeweils des Zieles, bei dem die Diskrepanz zwischen realisiertem und angestrebtem Zielwert jeweils am größten ist mit der Konsequenz, daß die Beratung nicht an der Stetigkeit bei der Erfüllung einzelner Ziele orientiert werden kann und dadurch ihre objektiven Grundlagen verliert?

   oder laufende Feststellung der jeweils als erreichbar diagnostizierten optimalen Kombination der Zielerfüllung mit der Konsequenz einer mangelhaften Präzision dessen, was als Gesamtstabilisierungsziel angesehen wird, und damit wieder eine Subjektivierung der Beratung?

3. Konkretisierung der Einzelziele für die Beratung:

   Messung der Zielerfüllung an numerischen Werten (wenn ja, an welchen Indizes, dem Verhältnis von Inlandspreisen zu Aus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

landspreisen, dem Verhältnis von Beschäftigten zu Unbeschäftigten, dem Verhältnis von freien Stellen zu Arbeitsuchenden) mit der Konsequenz mechanischer Einzelzieldefinitionen?
oder an ungewollten Veränderungen (im Gegensatz zu gewollten, wie Unterscheidung von Preisniveausteigerung und Steuerüberwälzung, von konjunktureller Erwerbslosigkeit und durch Strukturumstellungen erhöhter friktioneller Erwerbslosigkeit usw.) mit der Konsequenz ungenauer Meßbarkeit?
oder durch Feststellung von Interdependenzen der einzelnen Ziele mit der Konsequenz, daß wissenschaftlich noch besonders ungesicherte Annahmen gemacht werden müssen?

4. Institutionalisierung der Zielfeststellung:
Den Beratern Ziele und Zielgewichte vorgeben mit der Konsequenz einer Einseitigkeit des Beratungsergebnisses?
oder Entwicklung der Zielvorstellung durch die Berater selbst mit der Konsequenz einer Politisierung der Beratung?
oder Entwicklung der Zielvorstellung durch Zusammenarbeit von Beratern und Regierung mit der Konsequenz einer faktischen Abhängigkeit der Berater?

5. Anwendbarkeit von Verfahren der Abgrenzung, Konkretisierung, Gewichtung und gegenseitiger Abhängigkeit von Zielen.

12. April, vormittags

Informationsgewinnung, Periodizität der Berichterstattung und Veröffentlichung der Berichte

Diskussionsleiter: Prof. Dr. Dr. Dr. h. c. W. A. Jöhr

1. Informationsquellen für die Beratung in der Stabilisierungspolitik
   a) Wenn das Beratungsgremium ein ständiges Gremium ist, wird seine Ausstattung mit einem eigenen statistischen Apparat für zweckmäßig gehalten, oder sollte man sich eher auf die Mitarbeit von statistischen Ämtern oder Forschungsinstituten stützen?
   b) Wie kann die Beschaffung der Information materiell gesichert werden? Hat sich der finanzielle Spielraum für die Informationsbeschaffung als unzureichend erwiesen? Ist es überhaupt zweckmäßig, dem Gremium einen bestimmten Etat zu geben, über den es autonom verfügen kann?
   c) Sollte das Beratungsgremium die Befugnis haben, bestimmte Auskünfte zu verlangen? Hat es ein Recht, Interessenten, die um Gehör nachsuchen, abzuweisen?
   d) Behält sich der Auftraggeber das Recht vor, befragt oder gehört zu werden?
   e) Gewährleisten „Hearings" eine bessere Information als schriftliche Befragungen? Kann die Institutionalisierung von Hearings die Effizienz der Beratung verbessern?
   f) Ist die Heranziehung der Gegenpartei zu den Hearings zweckmäßig?
   g) Sollen die Hearings öffentlich durchgeführt werden?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

h) Eignen sich alle Informationsbedürfnisse für die Behandlung in Hearings?

2. Verbesserung und Kontrolle der Informationen
   a) Wie kann die Effizienz der Informationsgewinnung gesteigert werden (z. B. Verbesserung der Koordination zwischen einzelnen Gremien)?
   b) Sind die Attitüden der Interessengruppen so stereotyp, daß sie ohne Schwierigkeiten von Ideologieeinflüssen bereinigt werden können?
   c) Wie kann die Abwägung der verschiedenen Informationen der einzelnen Informationsquellen erfolgen? (Ideologieproblem der Information)
   d) In welcher Weise lassen sich bei der Befragung Kontrollfragen einbauen, um Anhaltspunkte für die Zuverlässigkeit der Antworten zu gewinnen?

3. Zum Inhalt der Informationen
   a) Inwieweit können die Berater ökonomische Indikatoren als Informationssignale für die Beratung anwenden? Geben die Indizes des Preisniveaus die tatsächliche Entwicklung in den einzelnen Ländern adäquat wieder?
   b) Auf welcher theoretischen Grundlage wird die Inflation behandelt? Wie wird in der Streitfrage der Inflationstheorie „demand pull" versus „cost push" Stellung genommen? Ist die entsprechende Stellungnahme empirisch fundiert?
   c) Welche Bedeutung hat die Informationsgewinnung für die Abstimmung der in Aussicht genommenen Maßnahmen?
   d) Kann sichergestellt werden, daß man nicht nur Informationen über die Höhe ökonomischer Variabler, sondern auch über die Funktionsweise des Wirtschaftssystems erhält?

4. Periodizität der Berichterstattung
   a) In welchen Zeiträumen sollten Berichte über Stabilisierungsfragen (wie z. B. die Inflationsbekämpfung) erstellt werden?
   b) Sollten in der Stabilisierungspolitik Jahresgutachten erstellt werden? Sollte die Möglichkeit von ad-hoc-Gutachten bestehen? Ist vom Gesichtspunkt des Wirkungsgrades der Beratung ein ad-hoc-Gremium eher zu empfehlen als eine permanente Beratung?
   c) Sollten Gutachten über die wirtschaftliche Situation und Entwicklung so rechtzeitig abgeschlossen werden, daß sie als Grundlage für die Haushaltsberatungen im Parlament herangezogen werden können?

5. Veröffentlichung der Berichte
   a) Sollte der Bericht mit der Exekutive oder der Verwaltung abgestimmt oder von ihr gar gebilligt werden?
   b) Sollten die Berichte über die konjunkturelle Lage und die Aufgaben der Stabilisierungspolitik veröffentlicht werden? Wem sollten die Berichte übergeben werden? Welchen Einfluß hat die Adressierung auf Formulierung und Inhalt?
   c) Hat das Beratungsgremium oder die Öffentlichkeit ein Recht auf Publikation? Besteht dieses allenfalls nur in bestimmten Fällen?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

d) Welchen Einfluß hat die Veröffentlichung auf das Verhalten der Wirtschaftssubjekte und der Politiker? Könnte die Veröffentlichung unter Umständen die Pläne des Beratungsgremiums durchkreuzen?

e) Soll das Beratungsgremium oder sollen seine Mitglieder in der öffentlichen Diskussion, welche auf die Veröffentlichung ihres Berichtes folgt, Stellung nehmen? Sollen sie die Regierung bei ihrem Bestreben, die Öffentlichkeit und das Parlament für die Empfehlungen des beratenden Gremiums zu gewinnen, unterstützen? Oder sollen sie sich nach Abgabe ihres Berichtes vorläufig nicht mehr an die Öffentlichkeit wenden?

12. April, nachmittags

Ergebnis und Kontrolle der Beratung

Diskussionsleiter: Prof. Dr. Hans Möller

1. Form und Inhalt der Beratungsergebnisse
   a) Form:
   Interne (vertrauliche) Stellungnahmen oder Berichte „auch" bzw. „in erster Linie" für die Öffentlichkeit? Partielle Stellungnahmen oder allgemeine und umfassende Gutachten?
   b) Inhalt im allgemeinen:
   Nur Diagnosen oder Prognosen? ... oder auch Analyse von Zielen? ... oder auch wirtschaftspolitische Empfehlungen? Die Furcht vor Politisierung?
   c) Inhalt von wirtschaftspolitischen Empfehlungen: Einzelmaßnahmen oder therapeutische Gesamtkonzeption? Aktuelle Maßnahmen oder Verbesserung des Instrumentariums? Aktive Einkommenspolitik? Guidelines oder konzertierte Aktion?

2. Wirkung der Beratungsergebnisse
   a) auf die Politik der Regierung:
   Ist ein Einfluß feststellbar? In welcher Richtung? (Einzelmaßnahmen, deren Koordinierung, Ausbau des Instrumentariums usw.?)
   b) auf die Fachwissenschaft:
   Einfluß auf Fragestellungen? ... auf Untersuchungsmethoden? ... auf Bewertung von Theorien?
   c) auf Öffentlichkeit und Interessentengruppen:
   „Objektivierung der Wirtschaftspolitik"? Oder nur Objektivierung der Diskussion und Meinungsbildung?

3. Wissenschaftliche Kontrolle der Beratungsergebnisse
   a) Zweck der Kontrolle
   b) Form der Kontrolle:
   Interne oder externe Kontrolle
   c) Anforderungen an Inhalt und Form der Beratungsergebnisse im Hinblick auf ihre Kontrollierbarkeit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

13. April, vormittags

Institutionalisierung der Beratung (unter besonderer Berücksichtigung der Lokalisierung)

Diskussionsleiter: Prof. Dr. Knut Borchardt

1. Haben die Diskussionen an den ersten drei Halbtagen charakteristische Probleme bestimmter Arten von Institutionen ergeben, die für die folgende Debatte beachtlich sind?
2. These zur Diskussion: Überall dort, wo besondere Institutionen entstehen, ist Rat mehr als die wirksame Transformation von Kenntnissen. Diese Form der Beratung ist ein expliziter Teil der politischen Willensbildung.
   a) Macht die gegenwärtige verfassungsmäßige Ordnung gerade für eine wirksame Stabilisierungspolitik die Ergänzung der Verfassungsorgane durch andere Gremien nötig, die dann in Form von Räten institutionalisiert werden — eine verfassungsverträgliche Art im Rahmen eines starren parlamentarischen Systems?
   b) Aus den Berichten geht hervor, daß sehr viele „Beratungsorgane" die Aufgabe haben, von der Meinungsbildung zur Meinungsbindung fortzuschreiten. Ist dies die Voraussetzung der wiederholt empfohlenen „konzertierten Aktion"?
3. Wie wird die — von manchen Berichten gestützte — These aufgenommen: Die (wissenschaftliche) Progressivität der Ideen eines Beratungsgremiums ist eine Funktion seiner Verantwortungsferne.
4. Ergeben sich aus den Berichten charakteristische Probleme der Lokalisierung der Beratung im Verhältnis zu Regierung, Ministerien, Parlament, privaten wirtschaftspolitischen Aktionszentren?
   a) Wird die Ansicht von Sievert (in diesem Band, S. 38) geteilt, wonach die Erfahrungen der vergangenen drei Jahre dafür sprechen, den Sachverständigenrat stärker an die Regierung heranzurücken, d. h. seine Unabhängigkeit ganz oder teilweise aufzuheben?
5. Im Gegensatz zum Bericht über die Bundesrepublik enthalten die Berichte über andere Länder relativ selten Hinweise auf Konflikte im Zusammenhang mit der Beratung durch gesonderte Institutionen. Hat es diese nicht gegeben, waren sie geringfügig — oder sollten Nachrichten hierüber nachgetragen werden?
6. Haben wir sonstige Hinweise erhalten, wie durch institutionelle Regelungen Beratung verbessert, d. h. der Erfolg der Vermittlung von Kenntnissen und Ideen gesteigert werden kann?
   a) Worauf ist es zurückzuführen, daß es in der Bundesrebuplik mit Ausnahme von Beiräten mit Spezialaufgaben noch keines derjenigen „gemischten Beratungsgremien" gibt, die sich im Ausland — folgt man den Berichten — offenbar doch durchgesetzt haben?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Gewinnung der Ziele für die Beratung

Diskussionsleiter: Prof. Dr. *Helmut Meinhold*

Diskussionsleiter: Gestatten Sie mir vorab einige mehr technische Vorbemerkungen. Ich glaube, sie sind für die Diskussion notwendig.

Die erste Vorbemerkung betrifft das, was ich zu sagen habe, selbst. Es ist verschiedentlich davon gesprochen oder auch geschrieben worden, daß Ihnen hier Referate gegeben werden. Das ist nach der Absicht der Tagungsleitung nicht der Fall. Die Diskussionsleiter haben nur die Aufgabe einzuführen, und zwar möglichst kurz. Die Arbeit in dieser Diskussion soll also bei Ihnen liegen, nicht bei uns.

Die zweite Bemerkung scheint dem zu widersprechen, aber ich glaube nicht, daß das ein echter Widerspruch ist. Wir haben nämlich die Bitte an Sie, sich in der Diskussion, von der wir uns wünschen, daß sie lebhaft sein möge, kurz zu fassen. Den Diskussionsleitern ist die Ermächtigung gegeben, nach fünf Minuten abzubrechen. Das wird nicht in allen Fällen ganz genau möglich sein, aber Sie werden doch gebeten, von sich aus diese Redezeit einzuhalten. Dabei möchte ich allerdings eine Ausnahme machen: Sie alle haben die hier vorliegenden Berichte bekommen, und diese Berichte sollen Ihnen nicht noch einmal vorgetragen werden. Infolgedessen kommen die Berichterstatter hier in gewisser Weise zu kurz. Daher bitte ich Sie darum, damit einverstanden zu sein, daß die Fünf-Minuten-Regel für die Berichterstatter nicht gilt. Die Berichterstatter werden erläutern, sie werden sich mitunter auch wehren müssen. Sie werden z. B. gleich an meiner eigenen Einleitung merken, daß ich die Berichte in dem einen oder anderen Punkt einseitig auswerte, um einen einheitlichen Nenner herauszubekommen. Ich kann mir vorstellen, ja ich hoffe es sogar, daß die einzelnen Berichterstatter nicht ganz damit einverstanden sein werden.

Endlich sei noch eine dritte Vorbemerkung gestattet: Wir wollen hier vergleichend über die Beratertätigkeit sprechen. Wenn Sie die Berichte aufmerksam gelesen haben, werden Sie gemerkt haben, daß ein großer Teil ihres Inhalts darin besteht, hervorzuheben, daß gerade in ihrem Lande Besonderheiten gegeben seien, die einer Vergleichbarkeit im Wege stehen. So wird z. B. darauf hingewiesen, daß in einer Präsidialdemokratie wie den Vereinigten Staaten ganz andere Formen der Be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ratung notwendig seien als etwa in einer Volldemokratie wie der Schweiz oder in einer Proporzdemokratie wie in Österreich. Aus diesen Besonderheiten, auch etwa dem „plan" in Frankreich, hat sich natürlich die Beratung entwickelt, und es gibt in manchen Ländern Spezifika, die eine Anwendung gleicher Formen auf andere Länder ausschließen. Teils liegen auch sachlich verschiedene Grundprobleme in den einzelnen Ländern vor; denken wir beispielsweise an Kanada, dessen spezielle Problematik die enge Verflechtung mit den USA ist, oder an die Niederlande mit ihrer ganz besonders intensiven Außenhandelsverflechtung, die über das bei kleineren Ländern stets gegebene Maß dieser Verflechtung noch weit hinaus geht. Das bedingt, daß hier gerade im Hinblick auf das, was wir heute zu besprechen haben, nämlich im Hinblick auf die Zielkonzeption, mitunter andere Voraussetzungen vorliegen. Hier können die Zielkonzeptionen oft nicht in derselben Weise präzisiert werden wie in größeren Ländern mit relativ kleinerem Außenhandel.

Dennoch wollen wir hier, wie gesagt, vergleichend diskutieren, und gerade aus diesem Grunde müssen die Herren Einleiter — das gilt auch für mich — etwas provozierend das Einheitliche in den Berichten herausheben in der Hoffnung, daß dann die Diskussion wieder auf die Unterschiede hinführt. Überhaupt ist ja die eigentliche Aufgabe des Einleiters, wenn ich sie richtig sehe, die der Provokation, damit die Diskussion zustande kommt. So habe ich mir erlaubt, gleich in den Thesen, die Ihnen vorliegen, zu provozieren. Ich bin persönlich — aber das spielt bei mir als Vorsitzendem keine Rolle — jeweils für eine der drei zur Wahl gestellten Thesen. Aber um zu provozieren, habe ich jede von ihnen mit einem Gegenargument versehen, und ich hoffe, daß sich daran die Diskussion entzünden wird.

Was die Ausrichtung der Diskussion anlangt, so wollen wir heute nicht über die Problematik der Zielkonzeptionen sprechen — sondern wir wollen entsprechend der von Herrn Schneider gegebenen Abgrenzung über das Problem der Feststellung der Zielkonzeption bei der Beratung sprechen. Es geht immer um die Anwendung auf die Beratung, so daß ich geradezu gebunden bin, nachher die Diskussion abzuschneiden, wenn über die Problematik der Zielkonzeption zu allgemein diskutiert wird. Selbstverständlich läßt sich beides nicht voll trennen. Aber gerade deswegen darf ich Sie bitten, uns darin zu unterstützen, eine Konzentration auf das Thema des Tages zu erreichen.

Damit komme ich schon unmittelbar in die Probleme, die wir heute diskutieren sollten. Ich habe versucht, vier Diskussionspunkte zu trennen, und ich möchte auch Sie bitten, sich bei den Wortmeldungen nachher soweit wie möglich daran zu orientieren. Es sind die Punkte: 1. Reichweite der Zielerfassung durch die Beratung, 2. Gewichtung der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ziele bei der Beratung, 3. Konkretisierung der Einzelziele für die Beratung, 4. Institutionalisierung der Zielfeststellung.

Schon bezüglich des ersten, der Reichweite der Zielerfassung, stelle ich bei der Lektüre der Papiere eine recht eindrucksvolle Übereinstimmung der Berichte aus dem Ausland im Gegensatz zu der Situation bei uns in der Bundesrepublik fest. Wie gesagt, ich provoziere. In keinem Land, aus dem berichtet worden ist, steht die Stabilisierung so stark im Vordergrund wie bei der Beratertätigkeit des Sachverständigenrates in der Bundesrepublik Deutschland. In fast allen Ländern, über die hier berichtet worden ist, gibt es zwar spezielle wissenschaftliche oder, wie fast immer, mit Wissenschaftlern durchsetzte Beratungsgremien, etwa für die Budgetpolitik, für die Kreditpolitik oder die Lohnpolitik, in denen die Stabilisierungsaufgabe zentral ist. Soweit aber die Beratungsaufgabe über solche speziellen Bereiche der Wirtschaftspolitik hinausgeht, handelt es sich durchweg um einen wesentlich weiteren Zielbereich, und die Aufgabe ist gestellt, die Möglichkeit der Stabilität als eine Voraussetzung dieser allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielvorstellung zu prüfen, nicht die Stabilität an sich zu erreichen.

In dieser allgemeinen Zielvorstellung steht zumeist das wirtschaftliche Wachstum im Vordergrund, sei es — wie in Frankreich — als mittelfristig programmierte Größe, sei es als möglichst großes Wachstum, das soweit wie möglich mit Stabilisierung zu verbinden ist. Daneben steht zumeist das Ziel einer aktiven Einkommensverteilungspolitik. In fast allen Länderberichten wird es ausdrücklich erwähnt; teils ist es sogar dem Empfinden nach — auch wenn nirgends, wie ich nachher noch näher darlegen werde, festgelegte Zielhierarchien gebildet werden — ein wenig vorrangig. Weiterhin steht neben oder vor der Stabilisierungsaufgabe — ganz besonders herausgearbeitet in den Berichten über Großbritannien und Kanada, aber deutlich auch in denen aus anderen Ländern — die Sicherung bestimmter langfristiger struktureller Voraussetzungen des wirtschaftlichen Wachstums. Erst auf der Basis solcher Gesamtzielkonzeptionen erscheint konkret das Problem unserer heutigen Diskussion, nämlich das der Stabilisierung.

Nun mögen Sie einwenden, das sei eine sehr formale Unterscheidung, auch bei einer direkten Hinwendung der Beratung auf das Stabilisierungsziel als solches würden, wie beim Sachverständigenrat in der Bundesrepublik Deutschland, alle solche Ziele im Auge behalten. Aber ich meine — und es hat mich besonders interessiert, daß auch einige der Berichterstatter speziell im Hinblick darauf, daß diese Tagung ja in Deutschland stattfindet, darauf hingewiesen haben —, es ist mehr als eine formale Unterscheidung, ebenso wie es mehr als eine formale Ursache haben dürfte, daß in keinem der Berichte, in denen Ziele auf-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gezählt sind, Preisniveaustabilität an erster Stelle steht. Wie gesagt, es ist nirgendwo eine feste Hierarchie aufgestellt, aber die Reihenfolge der Aufzählung ist ja doch in gewisser Weise kennzeichnend, und in keinem der Länder, aus denen berichtet wird, steht wie im Gesetz über den Sachverständigenrat die Preisstabilität am Anfang. Der vielleicht deutlichste Hinweis dafür, daß in der Bundesrepublik Deutschland tatsächlich Stabilisierung in höherem Maße als in den meisten Ländern Selbstzweck ist und daß darunter in höherem Maß Preisniveaustabilität verstanden wird, ist das große Gewicht, welches der Sachverständigenrat der außenwirtschaftlichen Absicherung mit der ausdrücklichen Begründung der Preisniveaustabilität gibt.

Gerade weil das Verhältnis der Stabilisierung zur Gesamtzielkonzeption in mehreren der ausländischen Berichte so starkes Gewicht hat, habe ich vorgeschlagen, sie zum ersten Hauptpunkt unserer Diskussion zu machen. Unter Ziffer 1 des Ihnen vorliegenden Diskussionsprogramms für heute nachmittag habe ich drei Möglichkeiten gegenübergestellt und jeweils mit einer provozierenden Kritik versehen.

In unmittelbarem Zusammenhang damit steht der zweite Punkt dieser Diskussionsordnung, nämlich die Gewichtung der Ziele bei der Beratung, wobei ich nunmehr zunächst die Gewichtung innerhalb der Stabilisierungsziele selber zu betrachten vorschlage. Diese Art der Gewichtung wird uns gerade deswegen nicht gelingen, weil die Stabilisierungsziele häufig nur als abgeleitete Ziele dienen. Infolgedessen werden wir in der Diskussion auch darüber hinausgehen müssen, wobei ja in den einleitenden Bemerkungen die Stabilisierung verhältnismäßig weit definiert ist mit den Begriffen der Vollbeschäftigung, der Preisniveaustabilität und des Zahlungsbilanzgleichgewichts, alles bei angemessenem Wachstum.

Bemerkenswert dürfte im Hinblick auf diese Zielgewichtung zunächst sein, daß in keinem der Berichte — ich sagte es schon — ein eindeutiger Vorrang im Sinne einer Zielhierarchie aufgestellt wird. Aber es werden eben doch Schwerpunkte genannt, die sich teils aus der Gesetzgebung und der Politik, teils auch aus der öffentlichen Meinung ergeben. Das ist vielleicht ganz besonders wichtig und erkenntnisreich für die Tatsache, daß bei uns die Preisniveaustabilität als erstes aufgezählt wird. Solche Schwerpunkte sind etwa die Vollbeschäftigung in Norwegen, bedingt in den USA, das Wachstum — unter mindestens mittelfristigen Aspekten — in Belgien, Großbritannien, Kanada, Österreich, Frankreich. In der Schweiz liegt, wenn ich das richtig verstanden habe, die Betonung ganz besonders auf der Stabilität der Wechselkurse. Hier kommen wir also in unmittelbare sachliche Differenzen, auch etwa zu dem, was bei uns der Sachverständigenrat vorgetragen hat. In vielen Berichten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird aber betont — und das dürfte für alle gelten —, daß jeweils das Ziel in den Vordergrund rückt, dessen Erfüllung am schlechtesten gewährleistet erscheint; und dabei wird der Vorrang dann noch vielfach dadurch weiter reduziert, daß in solchen Fällen der Beratung vielfach die Aufgabe gestellt wird, Alternativen zu entwickeln, sie mit ihren Vorzügen und Nachteilen darzustellen.

Auch wenn dieses letztere in den meisten Berichten vorgezogen wird, scheint es mir sinnvoll, diese Problematik zu diskutieren, weil sie gerade bei uns in der Bundesrepublik Deutschland oft unter der Annahme, daß Preisniveaustabilität in jedem Falle Vorrang genießen sollte, eine große Rolle spielt. So habe ich auch hier vier Möglichkeiten aufgestellt.

Aus dem Gesagten folgt bereits, daß keine präzise Antwort darauf gegeben werden kann — jedenfalls in den meisten Ländern nicht —, was unter genauer Zielerfüllung verstanden wird. Fast in allen Berichten werden zwar Meßdaten für die Zielerfüllung, speziell der Stabilisierungsziele, genannt, aber in fast allen Berichten mit dem Vermerk, dieses oder jenes würde ungefähr als Zielerfüllung im Rahmen eines solchen Zieloptimums angesehen werden oder akzeptabel erscheinen. Wir haben also im wesentlichen keine im Sinne der Meßbarkeit exakte Konkretisierung der Erfüllung der einzelnen Ziele. Ich möchte eine Reihe von Beispielen aus den Länderberichten nennen.

In dem Bericht über die USA heißt es: Preisniveaustabilität wird dann noch als gegeben angesehen, wenn der Großhandelspreisindex um 1 % und der Konsumgüterpreisindex um 2 % ansteigt. Als Zahlungsbilanzgleichgewicht wird definiert: Eine halbe Milliarde Dollar Defizit der Zahlungsbilanz würde als akzeptabel angesehen werden.

In dem Bericht über Norwegen wird gesagt: untere Grenze für Arbeitslosigkeit 1,5 %, in der Saisonspitze 3 %. Ich erwähne das deswegen mit Vergnügen, weil es für unsere gegenwärtige Situation nicht ganz unwichtig ist. Die Preisniveaustabilität wird am Konsumgüterpreisindex gemessen, und zwar auch nicht im Sinne einer absoluten Stabilität.

In dem Bericht über Belgien wird die Meinung vertreten, daß 2 bis 2½ % Preissteigerung akzeptabel seien.

In dem Bericht über Frankreich heißt es, es sollte darauf geachtet werden — immer unter dem Aspekt, daß die Erfüllung des Plans, also insbesondere der Wachstumsziele dieses Plans, vorrangig sei —, daß das Preisniveau um nicht mehr als 1,5 % steige. Aber es habe z. B. nicht als gefährlich gegolten, als im Jahre 1965 das Preisniveau um 2,5 % oder im Jahre 1966 um 2,6 % gestiegen sei. Es habe deswegen nicht als gefährlich gegolten, weil in den meisten Partnerländern eine stärkere

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Preissteigerung zu verzeichnen gewesen sei. Damit kommen wir schon ein wenig in die internationale Interdependenz der Zieldefinition hinein.

Für die Niederlande wird ebenfalls eine Arbeitslosigkeitsquote von 1,5 bis 2 % des Beschäftigungspotentials genannt. Ein Überschuß der laufenden Rechnung der Zahlungsbilanz von 1 v. H. des Volkseinkommens wird als erwünscht angesehen. Bezüglich der Preise heißt es hier — ähnlich in der Schweiz —, die Preisniveausteigerung sollte möglichst etwas geringer sein als die im Durchschnitt des Auslandes.

Ganz allgemein werden, wenn es auch mitunter Grundmodelle für die Zielinterdependenz gibt, Fixierungen der Modelle von Zielinterdependenzen abgelehnt. Man könne sich zwar an solchen Modellen orientieren, aber im allgemeinen wird betont, daß unser Wissen über die Korrelation zwischen den verschiedenen Zielen, etwa Wachstum, Preisniveaustabilität, Beschäftigung usw., viel zu gering sei, um daraus konkrete Daten für Zielinterdependenzen zu entwickeln und von daher wiederum zu exakten Zielkorbdefinitionen zu kommen. Freilich sind darüber die einzelnen Berichterstatter verschiedener Ansicht. Ich hoffe aber, daß uns die Berichterstatter dazu selbst noch etwas sagen können. Denn diese Fragen solcher Interdependenzmodelle sind etwas kompliziert und bedürfen in jedem Einzelfall längerer Ausführungen als ich sie hier machen kann. Um diese Fragen zu fassen, habe ich auch hier etwas provokativ drei Möglichkeiten genannt.

Als vierten Diskussionspunkt haben wir schließlich die Institutionalisierung der Zielfeststellung. Dieser Punkt schien mir bei der Vorbereitung dieser Diskussion unter dem Aspekt der deutschen Diskussion besonders wichtig zu sein. Er tritt, wenn wir hier international vergleichend diskutieren, sehr stark zurück, und zwar deswegen — hier muß ich der von Herrn Borchardt zu leitenden Diskussion etwas vorgreifen —, weil wir in kaum einem anderen Land rein aus Wissenschaftlern zusammengesetzte Gremien der Beratung haben. So herausgestellt aus dem staatsrechtlichen Rahmen der Politik wie in der Bundesrepublik ist wohl in keinem Land diese Institution. Daraus folgt, daß über die Frage, wer die Zielvorstellung definiert, eigentlich gar nicht so sehr gestritten wird. Es ist unstreitbar — jedenfalls wird das in allen Berichten betont —, daß die Gremien bei der konkreten Ausfüllung der von ihnen zugrunde gelegten Zieldaten unabhängig seien. Durchweg orientieren sie aber ihre Zieldaten — da sie eben bei irgendwelchen Ministerien oder wo immer ressortieren, gerade um beratungseffizient zu werden — an der amtlichen Politik, sei es, um sie kritisieren zu können, sei es, um ihr Bedingungen nennen zu können. Deshalb wird die Frage, wer die Ziele aufstellt, gar nicht so zentral, wie das in dem Gesetz über den Sachverständigenrat bei uns war, wo diese Ziele ja

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gesetzlich genannt sind. Im allgemeinen ist in den ausländischen Berichten dabei wohl die Feststellung vorherrschend, daß die Ziele gemeinsam mit den Politikern — so ganz ausgesprochen in den USA, in den Niederlanden und in Norwegen — diskutiert oder in Anlehnung an die Politik herausgestellt werden und daß die Aufgabe der Beratung sich dann mehr der Frage zuwendet: Was ist an diesem Zielkorb zu kritisieren? Ist er überhaupt erreichbar? Wenn ja, unter welchen Kosten, unter welchen Transformationskosten z. B. ist dieser Zielkorb erreichbar?

So schien es mir nach der letzten Durcharbeitung fast überflüssig, dieses Problem hier noch zu nennen. Aber gerade weil es in der Bundesrepublik eine gewisse Rolle spielt, sollten wir es dennoch diskutieren. So habe ich unter Diskussionspunkt 4 wiederum drei Möglichkeiten genannt.

Ich bin damit im Grunde genommen am Ende des Diskussionsprogramms. Nur wenn uns noch Zeit bleibt, möchte ich, daß wir auch den Punkt 5, der mehr der Methodik der Zielgewinnung gewidmet ist, noch herausarbeiten.

Prof. Dr. *Fritsch* (Zürich):

Nachdem Herr Schneider uns eine so gute Anleitung für eine disziplinierte Diskussion gegeben hat, sollten wohl vorweg einige Fragen, die sich auf das Diskussionsprogramm beziehen, geklärt werden.

Zunächst zu Punkt 1. Sie schreiben, Herr Meinhold, daß die Konfrontation der Stabilisierungsziele mit noch weiteren Zielen das Beratungsergebnis weniger eindeutig mache. Ich vermag nicht einzusehen, warum das so sein müßte.

Unter Punkt 2 sprechen Sie an letzter Stelle von der optimalen Kombination der Zielerfüllung und stellen in Konsequenz dessen eine Subjektivierung der Beratung in Aussicht. Warum soll die Diskussion über eine Optimalisierung der Wirtschaftspolitik, wenn sie beispielsweise auf der Grundlage eines wirtschaftspolitischen Entscheidungsmodells geführt wird, unbedingt eine Subjektivierung der Beratung mit sich bringen?

Unter Punkt 4 sprechen Sie von der Zusammenarbeit zwischen Beratern und Regierung mit der Konsequenz einer eventuellen Abhängigkeit der Berater. Auch das vermag ich nicht unbedingt einzusehen. Weshalb soll ein Berater nur deshalb seine Unabhängigkeit verlieren, weil er mit der Regierung zusammenarbeitet?

Diskussionsleiter:

Da Sie direkt gefragt haben, darf ich direkt antworten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zunächst einmal stimmen Sie mit mir insofern überein, als ich alle diese Konsequenzen mit Fragezeichen versehen habe. Es handelt sich also nicht um von mir aufgestellte Behauptungen, sondern um Fragen, ob dem so sei. Mit Ihren Fragen haben Sie schon Einwände angedeutet, und auf solche hatte ich gehofft. Ich wäre dankbar, wenn Sie Ihren Einwand gerade zu Punkt 1 gleich vorbringen würden, nämlich bezüglich der Eindeutigkeit. Ich habe damit gemeint — um es zu interpretieren —: Wenn man eine beschränkte Gruppe von Zielen hat, wie sie etwa bei uns in § 2 des Sachverständigengesetzes genannt sind, dann ist natürlich die Möglichkeit einer mehr oder weniger eindeutigen Zielerfüllung oder des Herausarbeitens von zwei oder drei Stabilisierungs-Zielerfüllungsmöglichkeiten sehr viel größer, als wenn man etwa acht oder zehn oder ein Dutzend verschiedene Ziele hat oder wenn man — wie ich es vorhin anzudeuten versuchte — ein langfristiges Ziel hat und untersucht: Wie kann dieses langfristige Ziel ohne Widerspruch mit der Stabilität erfüllt sein? Dann kommt man eben notwendigerweise zu dem, was wir im allgemeinen Zielkonflikte nennen, und das Beratungsergebnis kann nicht so eindeutig im Sinne eines einzig Richtigen sein. Darüber scheinen Sie anderer Meinung zu sein.

Prof. Dr. *Fritsch* (Zürich):

Ich möchte gleich antworten. Die Herausarbeitung mehrerer Ziele umfaßt wohl die erste Phase der Beratung; es wird also die Frage aufgeworfen, ob man diese Ziele immer oder ob man sie nur unter bestimmten Nebenbedingungen simultan erreichen kann. Es kann zwar eine Einigkeit darüber bestehen, alle diese Ziele anzustreben, aber die Voraussetzungen, unter denen die Ziele erreicht werden, können umstritten sein. Somit wird das Entscheidungsproblem um eine Stufe rückverlagert. Ich meine — das ist vielleicht eine sehr subjektive These —, daß gerade ein solcher Denkprozeß, vor allem wenn er anhand eines operablen wirtschaftspolitischen Entscheidungsmodells erfolgt und wenn mehrere Ziele angestrebt werden, zur Klärung dessen beitragen kann, was möglich ist oder nicht und gegebenenfalls wie es möglich ist. Aber ich wiederhole noch einmal und stelle mich damit eindeutig auf die Seite der Theoretiker, daß ein solches Tun nur auf der Grundlage eines operablen wirtschaftspolitischen Entscheidungsmodells möglich ist. Mit dem Adjektiv „operabel" bezeichne ich eine Anpassung des Modells an die zu dem jeweiligen Zeitpunkt möglichen empirischen Ausweitungen. Sie können z. B. in der Schweiz anders sein als in Deutschland.

Diskussionsleiter:

Ich darf darauf aufmerksam machen, daß wir hier über die Ziele im Zusammenhang mit der Beratung sprechen, nicht über die Frage der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zielermittlung an sich. Je weiter Sie das Feld der wirtschaftspolitischen Ziele fassen, je effizienter wird die Beratung vielleicht im Hinblick auf die aktive Politik, um so undeutlicher wird sie in bezug auf das spezielle Beratungsergebnis. Es ist ja gar nicht gesagt — das ist die Frage, die dahintersteht —, daß die Beratung umfassend sein soll. Es kann durchaus sein, daß sich die Beratung auf ein Spezialproblem richten soll. Das ist tatsächlich, wie sich aus den Länderberichten ergibt, an vielen Stellen der Fall. Es kann z. B. gefragt sein: Wie ist bei dem und dem Vorgehen die Preisniveaustabilität zu wahren? Dann haben Sie keine allgemeine wirtschaftspolitische Beratung, sondern eine sehr konzentrierte, und darauf richtet sich der ganze erste Punkt. Es geht um die Frage: Wie weit sollte man die Beratung fassen? Sie setzen sich offenbar, wenn ich Sie recht verstanden habe, dafür ein, daß man möglichst umfassend berät, und zwar in Form von Entscheidungsmodellen, innerhalb deren es mehrere Lösungsmöglichkeiten gibt, über die die Politik dann zu entscheiden hat. Ich weiß aber nicht, ob das allgemein die Auffassung ist. Gerade darüber sollte hier diskutiert werden. Ich glaube, der Punkt als solcher ist durch Ihre Bemerkung sehr deutlich geworden.

Prof. Dr. *Pagenstecher* (Nürnberg):

Die Frage nach der Begrenzung der Reichweite der Zielkombination hängt zum Teil von der Struktur der einzelnen Ziele ab, die man einbezieht. Insofern handelt es sich um eine logische Frage. Wenn wir z. B. als Ziel angemessenes Wachstum haben, ist dies gewissermaßen ex definitione ein mittelbares Ziel, denn es muß ja gefragt werden: angemessen wem? Das setzt also voraus, daß irgendein anderes, logisch übergeordnetes Ziel angegeben wird. Wenn es sich dagegen um ein Ziel handelt, das definiert ist als „höchstens zweieinhalb Prozent Preissteigerung", dann ist das ein Ziel, das für sich allein bestehen kann, es setzt also logisch kein weiteres Ziel voraus. Hierbei taucht dann aber die psychologische Frage auf, ob dieses Ziel tatsächlich um seiner selbst willen von den Politikern, die ich beraten will, oder von mir als Berater selbst erstrebt wird.

Prof. Dr. *Weisser* (Köln):

Die Zielkombination ist eine Frage nicht nur danach, was wir innerhalb dessen, was traditionell als Wirtschaftswissenschaft gilt, zu erörtern haben, sondern sie betrifft die Frage, wieweit wir in der Wirtschaftswissenschaft bleiben dürfen, wenn wir ein Problem erörtern wie z. B. das Stabilisierungsgesetz mit seiner beabsichtigten ungeheuren Bedeutung für das öffentliche Leben überhaupt, für die Gesellschaft schlechthin. Der „Industriekurier" hat vor drei Tagen eine Karikatur

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gebracht. Die fünf Weisen ziehen gewaltig am Seil der Krisensturmglocke; zwei Meter höher sitzt Herr Blessing und schneidet das Glokkenseil der Ökonomen einfach durch. Damit ist offensichtlich ein verfassungspolitisches Phänomen angeschnitten: Können wir über die Fragen, die wie hier erörtern, sprechen, ohne die anderen Bereiche der Politik mit heranzuziehen? Können wir überhaupt eine Tagung so gestalten, daß wir nur von den wirtschaftspolitischen Grundfragen der Beratung in der Stabilisierungspolitik sprechen? Oder müssen wir jetzt nicht doch einmal durchstoßen zu einer allgemeinen gesellschaftspolitischen Betrachtung? Ich möchte mich auf meinen Freund Meinhold beziehen, der vor wenigen Wochen im Margarethenhof sagte: Jetzt sind wir schon so spezialistisch, daß wir nicht mehr nur allgemein wirtschaftswissenschaftliche Spezialisten sind, jetzt sind wir nur noch Konjunkturspezialisten!

Die Frage des Ausblicks, der hier nötig ist, ist auch eine Frage des Selbstbewußtseins, liebe Kollegen. In der sehr langen Geschichte der Wissenschaft sind die Wissenschaftler nicht immer nur Berater gewesen. Sie haben auch gestaltet, und auch in diesem Saal sitzen eine ganze Anzahl von Personen, die nach dem Kriege mit eigenem Konzept gestaltend in die Geschichte unseres sozialen Lebens eingegriffen haben. Von dieser Warte aus sollten wir vielleicht über die Zielproblematik sprechen. Die Wissenschaft führt und berät nicht nur! Allerdings vergrößert sich hierdurch ihre Verantwortung.

Nachdem nun Beratung zur Mode geworden ist, werden die Verantwortungen minimiert, indem man uns aufträgt, nur zu informieren, aber nicht zu beraten. Ich möchte angesichts der mir zur Verfügung stehenden kurzen Redezeit dazu nur sagen: Gründe hin, Gründe her, es ist eine Illusion, ein solches Postulat aufzustellen. In dem Moment, in dem wir unbequem informieren, kommen wir in die Beraterposition hinein und werden sogar Gegenstand ganz witziger Karikaturen. Sobald wir ernsthaft informieren, sind wir trotz der scheinbaren Beschränkung auf Information gar nicht mehr in der angenehmen Lage, uns aus der Politiker-Rolle herauszuhalten, in die wir uns so ungern begeben. Es wäre eine Illusion das zu glauben, und die letzten Wochen haben uns noch einmal sehr deutlich gezeigt, daß es nicht gut ist, sich allzu lange in dieser Illusion zu bewegen. Man stellt uns als Kämpfer in die politische Arena. Und warum auch nicht?! Die Wissenschaft hat das ja zwei Jahrtausende oder noch länger getan; es ist ihr nicht schlecht bekommen.

Die Konsequenzen bei dem Stabilisierungsgesetz habe ich mit dem Hinweis auf diese verfassungspolitische Seite nur andeuten wollen. Es handelt sich nicht um eine Frage der Bedingungen, nein, die Zahl der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ziele stellt sich uns reichhaltiger dar, natürlich auch die Zahl der Bedingungen; aber wir unterscheiden ja oft zu wenig zwischen Zielen und Bedingungen. Immer brauchen wir im Sinne der Ziele ein ganzes gesellschaftspolitisches Konzept, und wenn ich es in diesen wenigen Minuten anschaulich machen sollte, dann würde ich sagen: Was fehlt, ist ein Beirat für denjenigen, der die Richtlinien der Politik bestimmt, und in Staaten, in denen die Opposition eine Funktion hat, auch für denjenigen, der sich als Opponent Gedanken über die Richtlinien der Politik macht.

Nun möchte ich das auf Einzelheiten der Stabilisierungsberatung beziehen. Ich habe bisher immer die Meinung vertreten, wir brauchen unabhängige wissenschaftliche Beratungsorgane, nicht zuletzt wegen der Unabhängigkeit, die man von uns erwarten darf, eine Erwartung, der wir uns gewachsen zeigen sollten. So bin ich der letzte, der etwa den Beratungsorganen hier eine Grabrede hält. Aber es gibt neue Entwicklungen in unserer kontinentaleuropäischen und in unserer bundesrepublikanischen Gegenwart, die mich zum Nachdenken nötigen. Auch möchte ich daran erinnern, daß die öffentliche Verwaltung eine mindestens zweihundertjährige Tradition hat, in der sie zahlreiche sehr bedeutende Verwaltungsmänner gestellt hat, die sich im engsten Kontakt mit dem jeweils neuesten Stand der Wissenschaft selbst ein wissenschaftliches Urteil in ihrem Hause bilden konnten. Die Aushöhlung der Verwaltung nach der Seite hin, daß das nun alles den Professoren zugeschoben wird, beunruhigt mich als Bürger.

Das wäre noch zu ertragen, wenn wir nicht in dieser angeblich sich von Ideologien befreienden Zeit mitten in einer weltanschaulichen Auseinandersetzung lebten, ich denke etwa an die Stichworte „Neufeudalismus", „Neupaternalismus"; Schwerpunkt jetzt nicht in Deutschland — wie damals zu Zeiten von Moeller van den Bruck — sondern mehr in De-Gaulle-Frankreich. Der Neufeudalismus will ohnehin den Staat aushöhlen, er will, daß der Staat immer schwächer wird.

(Diskussionsleiter:

Ich glaube, Sie sind jetzt bei Punkt 4!) Lieber Herr Meinhold, ich habe Ihnen meine Freundschaft versichert bei dem Bestreben, nicht zu perfektionistisch und spezialistisch zu werden. Die Aussage, daß unsere heutige Diskussion etwas zu perfektionistisch organisiert ist, stammt nicht von mir.

Ich meine also, wir müssen jetzt etwas aufpassen, daß wir die berufenen ordentlichen Stellen des Staates nicht außerstande setzen, a) ihr Können voll zu erreichen, b) sich den Verantwortungen zu stellen, statt sie auf uns abzuwälzen. Das kann natürlich in unserem Kreise nur er-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

örtert werden, wenn wir uns endlich entschließen, die Ziele in den anderen Lehren von der Politik nicht auszuklammern, sondern zu ihnen durchzustoßen und sie axiomatisch heranzuholen. Wir sollten also nicht sagen: Wir wollen, weil wir nicht anders können, uns auf ökonomische Ziele beschränken, sondern wir sollten sagen: Wir werden die anderen heranziehen! Die erkenntniskritischen und sehr konkreten methodologischen Fragen, die sich damit ergeben, müßten wir diskutieren — das ist der leider von Herrn Meinhold schon zum Verzicht angemeldete Tagesordnungspunkt.

Ich glaube, hier wirkt ein zu unseren eigenen Gunsten gefaßtes Vorurteil mit, nämlich daß, wenn wir im Ökonomischen bleiben — übrigens hat das Herr Meinhold schon angedeutet —, wir dann auch in der Sicherheit des Rationalen sind. Das bestreite ich. Wenn eine Entscheidung eine Fülle von Voraussetzungen hat, die nachweislich in großem Umfang in anderen Disziplinen erarbeitet werden müssen, kann dann wirklich die Beschränkung auf einen Teil der Voraussetzungen rationaler sein, als wenn man alle Voraussetzungen berücksichtigt, indem man endlich einmal die anderen Sozialwissenschaften heranzieht, axiomatisch auswertet und nun versucht, zu einem neuen Ensemble durchzustoßen? Es ist ein verstecktes Vorurteil: als ob wir hier die ganz Feinen, die ganz Exakten seien. Das ist ja auch in den einleitenden Worten von Herrn Arndt gesagt worden.

Diskussionsleiter:

Damit ergibt sich zunächst, wenn ich einmal die beiden Diskussionsbeiträge, die auf diese Frage zielten, nämlich den von Herrn Fritsch und den von Herrn Weisser, konfrontiere, eine doch — ich versuche wieder zu akzentuieren — deutliche Differenz. Beide wenden sich zwar gegen die zu enge Zielformulierung bei der Beratung, d. h. sie setzen sich für eine umfassendere Zielformulierung ein, wenn auch Herr Weisser sehr viel weiter geht als vermutlich Herr Fritsch es tun würde, aber der klare Unterschied, der für uns doch sehr wichtig ist, ist eben der, den Herr Weisser mit der Formulierung zum Ausdruck brachte, die Wissenschaft führt und berät nicht nur. Das heißt, die Wissenschaft tritt schon mit der Zielformulierung deutlich in eine unmittelbare politische Aufgabe ein; sie erschöpft sich nicht in den Überlegungen, die aus dem, was Sie, Herr Fritsch, sagten, hervorgingen, nämlich Entscheidungsmodelle vorzulegen und es den Politikern zu überlassen, was sie tun sollen.

Prof. Dr. *Weisser* (Köln):

Nicht entweder oder, sondern sowohl als auch! Ich kann auch einmal als Berater Ziele akzeptieren und nur Instrumentarien liefern, warum nicht!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. *Würgler* (Zürich):

Ich möchte mich zu Punkt 1 äußern, also zur Frage, ob man begrenzen soll bei den wirtschaftspolitischen Zielen, die man einer Beratung zu unterstellen hat oder nicht. Um diese Frage beantworten zu können, brauchen wir ein Kriterium. Ich glaube es gibt hier zwei mögliche Kriterien. Das eine ist die wirtschaftstheoretische Frage, die eben angesprochen worden ist, nämlich durch dieses „eindeutig", zu der Herr Fritsch Stellung genommen hat. Ich halte dieses „eindeutig" hier für ein unglückliches Wort. Es ist schon richtig, daß die Vermehrung der Ziele das Ergebnis relativiert, aber es sind auch relative Lösungen als eindeutige Lösungen in der Beratung als möglich herauszustellen. Ich möchte also sagen, daß vom theoretischen Kriterium her meines Erachtens keine Veranlassung dazu besteht, die Ziele in ihrer Zahl zu begrenzen.

Das zweite ist das politische Kriterium. Was ist das Kriterium des Auftraggebers, also der Regierung, die einem Beratergremium einen Auftrag gibt? Die Regierung kann eine Begrenzung wünschen; sie kann für diese Begrenzung bestimmte Argumente haben. Dennoch würde ich es aber als Berater nicht akzeptieren, mich unter diese Begrenzung zu stellen. Ich würde für eine Beratungsposition danke sagen, wenn ich beschränkt wäre, mich in diesem Zielkreis zu bewegen, den die Regierung setzt. Ich möchte für mich die Freiheit haben, noch andere Ziele in die Betrachtung einzubeziehen.

Ich glaube, die Lösung, die wir in der Schweiz haben, erlaubt dies, indem der Auftrag wohl ausgerichtet ist auf dieses Stabilisierungsziel, dieses aber ganz allgemein umschrieben ist als gleichgewichtiges Wachstum. Außerdem ist in diesem Beratungsauftrag mit eingeschlossen, daß es dem Gremium freisteht, ergänzende Empfehlungen an die Regierung zu richten.

Dr. *Zimmermann* (Köln):

Ich möchte die Frage dieser Begrenzung des Zielbereichs noch von einer anderen Seite angehen. In den meisten Berichten werden als Ziele die magischen Dreiecke, Vierecke oder Mehrecke, in dem deutschen Bericht ein Sechseck, genannt. Diese sehr allgemeinen Zielvorstellungen scheinen sich offenbar gut dazu zu eignen, einer ziemlich unabhängigen Institution als vorgegebenes Ziel zu dienen, abgesehen von dem Fall, daß es sich um spezifische Einzelprobleme handelt. Das wäre eine Art der Beratung, wie sie sich wahrscheinlich Max Weber als ideal vorgestellt hätte.

In einigen Berichten findet sich aber Unbehagen über diese Lösung. Die Ursache ist vielleicht die grundsätzliche Frage, ob Zielvorstellungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dieser Art, die in fast allen Berichten genannt werden, mit den Zielen, die in der Praxis verfolgt werden, tatsächlich übereinstimmen. Zunächst einmal sind die Ziele und die entsprechenden Mittel, die dafür eingesetzt werden, wohl untrennbar. Ich glaube, das ist seit Myrdal nicht mehr umstritten. Zum zweiten ändern sich die Zielvorstellungen im Zeitablauf, d. h., eine Trennung vorgegebener Ziele von den Instrumenten, die der Wissenschaftler im Beratungsgremium zu ihrer Realisierung angeben soll, ist nicht möglich. In Wirklichkeit sieht also eine Beratungssituation so aus, daß dem Politiker eine Entscheidungssituation vorgelegt wird, die sehr komplex ist, eine Fülle von vielleicht angegebenen Zielen, wahrscheinlich aber auch von tangierten Zielen, umfaßt und eine Unzahl von möglichen Instrumenten, die er zu Strategien zusammenfassen kann.

Infolge dieser Fülle, die wohl gerade beim Stabilisierungsproblem regelmäßig gegeben ist, ist eine Beratung über sämtliche Zielvorstellungen und Instrumente gleichzeitig in einem einzigen wissenschaftlichen Beratungsvorgang nicht möglich, jedenfalls dann nicht, wenn der Wissenschaftler versuchen will, seine eigenen Wertvorstellungen zu minimieren. Das allerdings ist eine Voraussetzung, die man wohl bewußt einführen muß. Die Folgerung würde heißen, daß man sich in einer solchen Form der Beratung auf die engeren Ziele und Problematiken zurückziehen muß. Ich weiß nicht, ob man die Stabilisierungspolitik als Ganzes in solcher Form beraten kann.

Damit ist die Frage angeschnitten, ob ein unabhängiges Gremium dazu in der Lage ist. Eine umfassende Beratung wäre m. E. nur möglich im Wechselspiel mit dem Politiker, mit dem man ständig abstimmt, was er in diesem präzisen Fall vorzieht. Der Beratungsprozeß müßte dann stufenweise vor sich gehen, indem z. B. beim Stabilisierungsziel nicht sofort die Gesamtheit aller Probleme simultan zur Diskussion gestellt wird, sondern der Berater mit dem Politiker zusammen — gewissermaßen Stückchen für Stückchen — mögliche Strategien und tangierte Ziele abstimmt, um auf diese Weise dann zu irgendwelchen konkreten Maßnahmen zu kommen. Zu diesen speziellen Problemen der stufenweisen Beratung möchte ich allerdings zu Punkt 4 nochmals Stellung nehmen.

Frau Dr. *Köhler-Rieckenberg* (Berlin):

Zu Punkt 4: Institutionalisierung der Zielvorstellungen wurden drei Möglichkeiten aufgezeigt, darunter: den Beratern Ziele und Zielgewichte vorzugeben mit der Konsequenz einer Einseitigkeit des Beratungsergebnisses. Dieser Folgerung mößte ich zustimmen. Die Gefahr, daß die Beratungsergebnisse in diesem Fall einseitig ausfallen, dürfte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sehr groß sein. Aus der Umgebung des deutschen Sachverständigenrates hat man gehört, seine Beratungstätigkeit sei erheblich dadurch erschwert worden, daß ein Zielkatalog vorgegeben wurde.

Die zweite Möglichkeit, die angegeben wurde, ist die Entwicklung der Zielvorstellungen durch die Berater selbst mit der Konsequenz einer Politisierung der Beratung. Auch hier würde ich zustimmen und sagen: Es sollte nicht die Aufgabe solcher Berater sein, politische Entscheidungen — wenn Sie so wollen — vorwegzunehmen.

Zum dritten Punkt: Entwicklung der Ziele und Zielgewichte durch Zusammenarbeit von Beratern und Regierung. Mein Herr Vorredner hat sich auch schon für die Wahl dieses Weges ausgesprochen, auch wenn er vielleicht mehr den Aspekt der stufenweisen Beratung hervorhob. Ich möchte hier aber die Konsequenz einer faktischen Abhängigkeit der Berater verneinen. In meiner täglichen Arbeit habe ich die Entwicklung in den Vereinigten Staaten ungefähr 15 Jahre lang verfolgt. Auch die Beratung in den USA erreichte nicht immer die Erfüllung der wirtschaftspolitischen Zielsetzungen. In einigen Jahren gelang es nicht, Preisstabilität, in anderen Jahren nicht, die Vollbeschäftigung zu erreichen. Trotzdem meine ich, daß diese Zusammenarbeit außerordentlich fruchtbar gewesen ist. Ich fürchte, ich greife etwas über das Thema der Institutionalisierung der Zielvorstellungen hinaus. Aber diese beiden Dinge lassen sich nicht trennen. Wenn ich meine, daß die Arbeit der Wissenschaftler besonders fruchtbar gewesen ist, so denke ich dabei nicht so sehr an die Wissenschaftler, die im „Council of Economic Advisers" selbst mitgearbeitet haben, sondern an die vielen Wissenschaftler, die immer wieder herangezogen wurden, um zu Einzelfragen Stellung zu nehmen, insbesondere auch, um die Vorarbeiten für das „Joint Economic Committee" zu leisten. Was die amerikanische Wirtschaftswissenschaft in Zusammenarbeit mit dem Joint Economic Committee geleistet hat, ist hervorragend. Ich plädiere mit anderen Worten für Ihre Lösung 3.

Diskussionsleiter:

Ehe ich weiter das Wort gebe, möchte ich noch einmal hervorheben, daß meine Klammerzusätze nicht meine Meinung sind, sondern Probleme zur Diskussion stellen sollten. Sie können sich vorstellen, daß ich in jedem Fall für eine der Lösungen bin und daß ich mindestens eine dieser Lösungen nicht für richtig halte, was ich als mögliche Konsequenz geschrieben habe.

Privatdozent Dr. *Runge* (Stuttgart):

Ich glaube, daß wir zu sehr vom Standpunkt des Beraterteams ausgehen, wenn wir die Frage stellen, die in Punkt 1 niedergelegt ist, näm-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lich ob man die Ziele begrenzen soll. Es ist selbstverständlich jedem Wissenschaftler überlassen, seine Meinung zu äußern, an welcher Stelle er es für richtig hält. Aber wir müssen hier doch davon ausgehen, daß der Auftraggeber einen bestimmten Wunsch hat und einen bestimmten Auftrag erteilt; dieser Auftrag soll erfüllt werden. Mit diesem Auftrag ist ein bestimmtes Ziel gesetzt. Dieses Ziel festzulegen ist Aufgabe des Auftraggebers und nicht Gegenstand des Beraterteams. Es ist genauso — wenn ich einen Vergleich aus der Privatwirtschaft bringen darf — wie bei einem privaten Unternehmen: Wenn ich einen Auftrag z. B. über Verkaufsplanung erteile, möchte ich nicht, daß mir der Berater einen Bericht über Betriebsrationalisierung liefert. So kommt es auch hier darauf an, ob es der Auftraggeber für sinnvoll hält, ein Ziel vorzugeben oder mehrere Ziele zu kombinieren.

Dr. *Lompe* (Köln):

Ich möchte nur ganz kurz auf die Kontroverse eingehen: Führt die Wissenschaft oder berät sie. In den Länderberichten wird die Beratung oft so charakterisiert, daß sie nur die Handlungsmöglichkeiten aufzeigt, die Entscheidung allein beim Politiker liegt. Ich glaube nicht, daß diese Beschränkung der Art entspricht, in der Wissenschaft und Politik heute zusammenarbeiten. Der Soziologe Hans Paul Bahrdt hat einmal gesagt, daß in dieser Formel ein Maß an selbstgewählter Naivität stecke. Ich meine auch: Die Gesetzgeber sind bei der Festlegung von § 2 des Gesetzes über den Sachverständigenrat hiervon nicht frei gewesen. Man argumentiert: Nur wenn der Wissenschaftler bloße Informationen liefert, sei das Primat der Politik gewahrt. Wenn er aber konkrete Empfehlungen ausspreche, so auch wirtschafts- und sozialpolitische Empfehlungen, dann sei der Politiker in seiner Entscheidungsfreiheit eingeengt. Wenn man sich über die grundsätzlichen Unterschiede im Handlungssystem von Politiker und Wissenschaftler nicht hinwegtäuschen will, muß letzten Endes die Entscheidung beim Politiker bleiben. Die jeweilige Entscheidung ist aber kein einmaliger Akt einer Person oder eines Gremiums, sondern ein komplizierter Prozeß, bei dem auch vom Wissenschaftler und vom Beratungsgremium eine Fülle von Entscheidungsakten vollzogen werden muß. Natürlich nehmen auch schon diejenigen, die nur Information liefern wollen, z. B. bei der Auswahl der zu berücksichtigenden Fakten, Selektionen vor, die mehr oder weniger auf einer gesinnungsmäßigen Entscheidung beruhen; z. B. welche Handlungsmöglichkeiten man überhaupt in Erwägung zieht und welches Gewicht man ihnen im einzelnen beimißt. Die Grundwerte steuern auch die Faktenauswahl im Hinblick auf die Information darüber, wie man die Unterziele des magischen Dreiecks oder Vierecks realisieren kann. Ich meine, der Gesetzgeber oder die Politiker, die so leidenschaft-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lich für ein Verbot von Empfehlungen plädieren, übersehen leicht, daß es einem Beraterteam, das die Basisentscheidung oder weitere stillschweigend berücksichtigte Ziele nicht ausweist, oder wie beim Sachverständigenrat gesetzlich dazu angehalten wird, sie im Verborgenen zu halten, oft leichter fällt, die Zustimmung der zu Beratenden zu diesen Wertungen zu erhalten, als wenn die Wahl der Ziele auch formal frei wäre und dann explizit ausgeführt werden müßte.

Mr. *Skånland* (Norwegen):

When I first received the invitation to take part in this conference I hardly knew that it was possible to construct a theory of politico-economic counseling at all. But I have since been convinced that it is possible. The systematization of problems with which we are here presented, is proof of one of the strongest sides of the German scientific approach.

I presume that you, Mr. Chairman, do not expect to obtain a final solution to all the questions which you have raised and that we at this conference are not expected to make a definite choice among all the alternatives you have presented.

In point 1 of your program for discussion you have presented some of the possibilities for the establishment of a counceling board. It appears to me, from my experience of this kind of consultation, that the extent to which the council involved is detached from the Government proper, the more closely the first alternative will be approached, while the more closely the council involved is attached to the Government itself, the more you will be inclined to choose the second alternative.

Norway offers the two cases, mentioned in my paper, which can serve as examples. In the one case the consultative committee was only asked for advice on monetary policy. It dealt only with part of the policies, and whatever their recommendations were, these had to be weighed in consideration with other sides of economic policy.

On the other hand, Norway has had a consultative board which is almost part of the administration dealing partly with short term and partly with long term policy.

In this case it has not been necessary — at least it has not been done with us — to have the aims of policy precisely defined, because the members are so closely connected with the Government that they can perceive its intentions without such definitions.

The reports of this body are never published as its purpose is not influencing public opinion. Its advice is directed to the Government, and

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

it is the Government's task to influence opinion to the extent it finds this necessary, in the case of its deciding to accept the advice given.

Prof. Dr. *Pütz* (Wien):

Ich möchte unter Auswertung des Berichts von Frau Professor Neuhauser über die österreichischen Erfahrungen folgendes zu Punkt 1 sagen: Die Beratungsinstitution in Österreich entstand aus einer konkreten wirtschaftspolitischen Situation. Die Nachkriegszeit war in den ersten Jahren im wesentlichen charakterisiert durch eine hohe Beschäftigung und einen sinkenden Geldwert. Die schleichende Inflation wurde als ein spezifisches Problem empfunden, aus dem heraus das Bedürfnis entstand, eine Institution oder ein Gremium zu schaffen, das sich speziell mit dieser Sorge beschäftigt. Das heißt aber nicht, daß Geldwertstabilität das einzige Ziel war und ist. Momentan sieht die Sache z. B. ein bissel anders aus. Die Wachstumsrate ist nicht sehr hoch und Strukturprobleme traten ein.

So hat man eine Preis-Lohn-Kommission gehabt, die eigentlich auf ein bestimmtes Ziel, nämlich auf das Stabilisierungsziel hin orientiert war. Die Erfahrung mit der Tätigkeit dieser Kommission zeigte, daß man dieses Ziel gar nicht isoliert behandeln kann, sondern nur in einem Gesamtzusammenhang wegen der Nebenwirkungen auf andere Ziele, gleichviel ob sie expressis verbis formuliert sind oder nicht. Ich halte es daher auch durchaus nicht für zwingend, daß wir irgendwelche mehr oder minder schlecht überlegte Ziele und Auftragsvorstellungen eines Politikers hinzunehmen haben, wie von einem Privatunternehmer, der einen Auftrag gibt; sondern wir sind gerade als Berater verpflichtet zu sagen: In den vorgegebenen Zielen besteht ein innerer Widerspruch oder einer Antinomie; ich mache dich darauf aufmerksam. Ich glaube, darauf können wir niemals verzichten, nicht aus einem Anspruch, sondern aus sachlichen Überlegungen heraus. Ich muß dem Auftraggeber, wenn er mir ein Ziel oder zwei Ziele nennt, sagen: Wenn ich mir folgende alternativen Mittelkombinationen angewandt denke, so hat das folgende Nebenwirkungen auf Dinge, die Zielcharakter haben, die du mir zwar im Auftrag nicht genannt hast, die aber für dich interessant sind; z. B. Nebenwirkungen auf die Beschäftigung, auf die Einkommensverteilung oder auf die Zahlungsbilanz, und es ist unmöglich, diese Wirkungen auszuschalten. Damit nehme ich schon Stellung zum Auftrag. Daher kann man eigentlich gar nicht darüber diskutieren, ob man sich in der Beratung auf ein Ziel beschränken solle, weil man immer den Gesamtzusammenhang sehen muß.

Ich halte die Beschränkung der Beratung auf ein Ziel für eine pragmatische Frage. Wir sehen gelegentlich in den Berichten, daß unter Um-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ständen Kommissionen gebildet werden, die sich mit speziellen Problemen beschäftigen. Das ist eine technische praktische Frage.

Der Wissenschaftler als Berater wird aber diese speziellen Untersuchungen, wie sie in Österreich von Unterkommissionen z. B. über Fragen des Kapitalmarktes oder der Finanzpolitik durchgeführt werden, immer unter einer Gesamtvorstellung sehen. Daher scheint es mir ein Scheinproblem zu sein, wenn man Beschränkung auf ein Ziel oder Berücksichtigung mehrerer Ziele als Alternativen gegenüberstellt.

Prof. Dr. *Streeten* (England):

Wenn ich die drei Alternativen zur Institutionalisierung der Zielvorstellungen von Herrn Meinhold lese, so kommt es mir vor, als ob es meine Autobiographie wäre. Wir alle sind, so nehme ich an, sicher in dieser Beziehung durch verschiedene Stufen gegangen. Wir haben, wie Herr Zimmermann gesagt hat, wahrscheinlich alle als Max-Weber-Jünglinge angefangen und sind naive Jünglinge gewesen, die glaubten, daß es Ziele oder ein Ziel gibt, für das wir neutral die Mittel geben können. Wir meinten, Ökonomen seien sozusagen Konsultanten. Die Leute kommen zu uns und sagen uns ihre Ziele, und wir können ihnen die Instrumente liefern. Die praktische Durchführung ist allerdings nicht so einfach; Herr Zimmermann hat dafür einige Gründe angeführt; ich könnte noch viel mehr Gründe dafür nennen, warum man nicht einfach Mittel den Zielen gegenüberstellen kann. Zum Teil sind die Ziele selbst Mittel. Die Mittel werden bewertet, die Ziele, wie Herr Pütz gesagt hat, stehen miteinander in Konflikt; sie haben Nebenwirkungen, die andere Ziele beeinträchtigen. Das hat freilich Max Weber auch durchaus in Rechnung gestellt und gesagt, daß man an ein Ziel oder an mehrere Ziele neutral herangehen kann, da das Zielsystem eine Art logisches System darstellt. Der neutrale Ökonom gibt die Mittel logisch konsequent im Hinblick auf dieses System.

Leider finde ich nun, wenn man sich das Problem in der Praxis ansieht, daß das Zielsystem der Regierungen, der Parteien, der Interessengruppen keine logische Einheit darstellt, vielleicht manchmal auch keine logische Einheit sein soll. Wenn es eine Einheit wäre, müßte es eine Art psychologische Einheit sein, die nicht logisch begründet ist, sondern psychologisch.

Leider muß ich das jetzt wieder etwas qualifizieren, denn meine Erfahrungen in den letzten zwei, drei Jahren haben gezeigt, daß man im Ratgeben zwischen Erfolgs- und Gesinnungsratgebung unterscheiden muß. Es gibt nämlich Persönlichkeiten, die gewisse Zielsysteme vorgeben, aber tatsächlich völlig anders handeln. Der „behaviouristische approach" unterscheidet sich erheblich von den Zielen, die man aus

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Parteiprogrammen oder Reden übernehmen könnte. Zum Beispiel habe ich geglaubt und ich meine, im amerikanischen Bericht ist sogar darüber geschrieben worden, daß die Sozialisten, die Labour-Regierungen, dem Ziel des Wachstums mehr Gewicht beimessen als dem Ziel der Preisstabilität, während die Konservativen in England und die Republikaner in Amerika der Stabilisierung und dem Preisniveau mehr Gewicht beimessen als dem Wachstum. Aber jeder, der die Wirtschaftspolitik von England in den letzten zwei oder drei Jahren untersucht, stellt fest: Es gibt keine Regierung, die mehr Gewicht auf die Stabilität des Preisniveaus und auf die Stabilität des Wechselkurses legt — hoffentlich ist das noch richtig, das Budget ist heute herausgegeben worden — als die Sozialisten. Die Handlung hat also ganz anders ausgesehen als die Erklärungen.

Daraus ziehe ich folgende skeptische Konsequenz: Der Ratgeber kann nicht die logische Einheit nehmen, er kann nicht einmal von der psychologischen Einheit ausgehen, denn sie brauchen dem wirklichen, dem behaviouristischem Kriterium nicht zu entsprechen. Wo stehen wir? Zuerst muß ich ziemlich skeptisch sagen, daß vielleicht die beste Rolle des Ratgebers überhaupt nur die ist, nicht Rat zu geben, sondern nur Theorien zu entwickeln und akademische Arbeiten vorzulegen. Das ist etwas provozierend; aber mein vorläufiges Fazit.

Diskussionsleiter:

Herr Streeten hat schon deutlich auf Ziffer 2 hingearbeitet; das ist mir sehr willkommen. Denn ich glaube, wir sollten auch in diese Richtung steuern. Ich möchte aber noch Herrn Runge das Wort geben für zwei Sätze, die er noch sagen will.

Privatdozent Dr. *Runge* (Stuttgart):

Herr Professor Pütz hat mich liebenswürdigerweise angesprochen. Ich will darauf nur kurz feststellen: Die Tatsache, daß eine Interdependenz der wirtschaftlichen Ziele und Mittel besteht, hindert uns nicht, ein Thema gesondert zu behandeln. Ein jeder von uns tut es, wenn er ein Buch oder einen Aufsatz schreibt. Genau dasselbe geschieht in einem Beratergremium in bezug auf die Auswahl des Themas.

Prof. Dr. *Weber* (Wien):

Ich wollte noch etwas zu Punkt 1 sagen: Wie Herr Streeten geendet hat, so könnte man auch mit Max Weber enden; aber ebensogut mit entgegengesetzter Folgerung: Es soll beraten werden, aber die Berater tun es dann nicht mehr als Wirtschaftswissenschaftler.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lassen Sie mich aber gerade unter diesem Aspekt noch kurz etwas zur angeschnittenen Frage: Information und Beratung sagen. Ich würde das Wort Information dabei viel stärker betonen. Ich sehe in dem Beraten eher das Problem des *Nur*-Beratens. Dagegen ist es bei der Information nicht nur so, daß sich der Berater faktisch entscheidet, was er unter den Tisch fallen läßt, und es, wenn er böswillig ist, auch tut, sondern die Frage ist vor allem: Wie schaut es mit der Verläßlichkeit des gesammelten Materials aus, kann man daraus überhaupt Schlußfolgerungen ziehen? Ich sehe hier eine große Aufgabe, weil man als Wirtschaftswissenschaftler dem Politiker gegenüber in dieser Frage noch sehr viel mehr sagen kann als in der Beratung.

Um noch auf die Fragestellung von Herrn Meinhold einzugehen: Ist das Ziel Stabilisierung in der Tat so einengend? Ist es nicht eher, wenn man an das denkt, was Herr Zimmermann sagte, schon viel zu weit, so daß die Beratung viel mehr ins einzelne gehen muß. Bei uns in Österreich konnte sich das Gremium niemals über den Baumarkt hinwegsetzen, als ein besonderes, die Inflation anheizendes Phänomen.

Ich schließe mit etwas, das Herrn Würgler angeht: Ist nicht der Nationalökonom unter Umständen gar nicht böse darüber, wenn er beim gegenwärtigen Stand des Wissens nicht über Strukturpolitik oder Wachstumspolitik gefragt wird?

Prof. Dr. *Hensel* (Marburg):

Ich muß natürlich Herrn Pütz beipflichten: Alle Ziele und Mittel sind interdependent; andererseits wäre eine Begrenzung praktisch, und sie ist auch notwendig, denn der Wirtschaftswissenschaftler sollte dann aufhören zu beraten, wenn er von der Sache nichts mehr versteht.

Wenn ich an die Praxis im Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung denke, so ist ihm ein politisches Ziel gesetzt, das primär gar nicht wirtschaftswissenschaftlich ist: die Wiedervereinigung Deutschlands. Das Problem, mit dem sich der Forschungsbeirat konkret beschäftigt, ist aber nur, daß er die Wirtschaftspolitik, die im Falle der Wiedervereinigung getrieben werden müßte, so vorbereitet, daß sie erfolgreich ist. Alle unsere Empfehlungen sind ausschließlich Empfehlungen für wirtschaftspolitische Maßnahmen, die eine künftige gesamtdeutsche Regierung zu treffen hat. Das ist als Problem wichtig genug, um es zum Gegenstand einer besonderen Beratung zu machen. Obwohl ich also den Satz von der Interdependenz bejahe, würde ich sagen: Die Auswahl einzelner Ziele kann sehr wichtig sein, aber sie kann nur von Fall zu Fall entschieden werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionsleiter:

Es ergibt sich, glaube ich, eine gar nicht so schlechte Möglichkeit, die Diskussion zu Punkt 1 zusammenzufassen, auch wenn ich dabei nicht allen gerecht werden kann.

Zunächst zeigte sich eindeutig, daß diese drei Möglichkeiten, auf die ich hingewiesen habe, keine in allen Fällen sich ausschließende Möglichkeiten sind, daß aber doch gewisse Schwerpunkte zu setzen sind. Zunächst müssen wir offensichtlich unterscheiden zwischen Spezialaufträgen und auch Spezialuntersuchungen, bei denen es geboten sein könnte, sich vielleicht sogar auf ein einzelnes Ziel zu beschränken. Bei einer umfassenden wirtschaftspolitischen Beratung sollte aber auch eine möglichst, so schien mir die Diskussion zu gehen, umfassende und dabei über die Stabilisierung im engeren Sinn hinausgehende wirtschaftspolitische Zielvorstellung im Auge behalten werden. Das bedeutet nach der Diskussion keineswegs, daß man sich eindeutig auf die Linie, die ich mit der zweiten Möglichkeit angedeutet habe, festlegt. Im Gegenteil: Es wurde darauf hingewiesen, und ich glaube, darin stimmen wir alle überein, daß auch im Rahmen von wirtschaftspolitischen Entscheidungsmodellen, die Alternativen aufweisen, keine werturteilsfreien Entscheidungen einander gegenübergestellt werden können, sondern daß es sich vielmehr darum handelt, verschiedene Kombinationsmöglichkeiten von Zielerfüllungen — wobei die Auswahl der Kombinationsmöglichkeiten selber schon Werturteile enthält — nebeneinander zu stellen. Vorwiegend dürfte es sich dabei darum handeln, in diesen Modellen, die von umfassenden Zielvorstellungen ausgehen, auch unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten von Konflikten aufzuweisen. Wenn ich ihn richtig verstanden habe, hat vor allem Herr Kollege Streeten darauf hingewiesen, daß dabei nicht nur verschiedene Zielkombinationen einander gegenüberzustellen sind, wie ich es geschrieben habe, sondern innerhalb einer Zielkombination verschiedene Möglichkeiten der Lösung von Zielkonflikten, indem man das eine Ziel besser, das andere Ziel schlechter erfüllt.

Unterschiedlich war das Ergebnis der Diskussion nur im Hinblick auf die Bescheidenheit, von der wir bei der Beratung auszugehen hätten. Das eine Extrem, wenn ich es so formulieren darf, wurde wiederum von Herrn Streeten vertreten, als er sagte: Am besten beraten wir, wenn wir über Dinge nachdenken und die Ergebnisse unseres Nachdenkens mitteilen. Viel mehr können wir ohnehin nicht tun; denn so weit ist die Wirtschaftswissenschaft nicht, daß sie eindeutig klare Lösungen der Politik zu bieten vermag. Andere Diskussionspartner sind viel weiter in den Forderungen an die Wissenschaft im Sinne ihrer Führungsaufgabe gegangen, z. B. Herr Weisser. Ich glaube, daß damit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirklich zentrale Probleme der Zielfixierung ausgesprochen sind. Ich möchte Ihnen daher für diese Diskussion zu Punkt 1 sehr danken.

Nunmehr möchte ich Punkt 2 aufrufen, wobei ich wiederum, um zu provozieren, drei Möglichkeiten aufgewiesen habe: Gewichtung der Ziele jeweils bei der Beratung; dauernder Vorrang eines Zieles oder möglichst vollständige Erfüllung aller Ziele bei Vorrang jeweils des Zieles, bei dem die Diskrepanz zwischen realisiertem und angestrebtem Ziel jeweils am größten ist. Endlich laufende Feststellungen der jeweils als erreichbar diagnostizierten optimalen Kombination der Zielerfüllung. In diese Problematik hat uns schon Herr Streeten eingeführt.

Dr. *Billy* (Frankreich):

Since I realise that I would not be understood by a sufficient number of persons if I spoke in French and as I am not able to speak German correctly, I hope that you will allow me to address you in English; the precedent for such a shift in the use of language has be made by our English colleague who spoke this afternoon in German.

I would first remind that the main aims of modern economic policy are full employment, growth and stabilisation. The full employment policy, at least in the case of France and probably in the case of a number of other economies, is also of a social nature. Growth is a matter of production, of technology, and of the economics of manpower and productivity gains. Stabilisation, however, is of a purely economic nature.

If we wish to go farther into this problem, one of the questions to be answered is — what are the risks of the lack of a stabilisation policy? Among those risks are inflation; obstacles to the progress of the world economy; the loss of economic power by people living on fixed incomes, which is at the same time a social problem; a deficit on external trade and discrepancies within the price system. As regards this we may conclude that if no stabilisation policy is present at a given time, it may lead to a more drastic and painful stabilisation policy in the future.

If the introduction of a stabilisation policy is delayed for too long it may cause a serious obstacle to growth. One of the concerns of French authorities at present is that there are a number of restrictive influences playing all at the same time on the world economy, and among the closest reasons which may be put forward to explain this present uncertainty we find as an answer the generalization of stabilisation policies.

We must consider that while growth is our main concern we cannot achieve growth under all conditions. That is why we are obliged from time to time to apply measures for stabilisation. But the risk involved

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

is that if we choose a bad time for stabilisation, if we stabilise too much or if stabilisation is being applied by too many of the main industrial nations at the same time, we may get a down turn in the world economy. So I think in the main the role of stabilisation policy is to lay careful emphasis on economic growth within a general system of international co-operation. In other words, if we study stabilisation policy without considering these interactions, the most important question is not of justifying the stabilisation policy, which can be easily demonstrated, but of what are the probable or possible consequences of this type of policy when it takes place within an open international economy.

As in certain games, sometimes a big partner may think it is worth taking the risk of abandoning too strong a stabilisation policy when he judges necessary. It may be for the benefit of other nations which try to follow this pattern of stabilisation policy; it may be not.

Diskussionsleiter:

Damit wäre wiederum, wie zu erwarten, die Diskussion schon aus den in meinem Diskussionsvorschlag angedeuteten Möglichkeiten herausgeglitten. Wenn ich es so kraß formulieren darf: Zunächst sei die Stabilisierungspolitik als Feuerwehr im Rahmen einer Wachstumspolitik aufzufassen mit der Aufgabe, daß bei der Stabilisierung nicht zuviel an Wachstumspotential verletzt wird. Damit wäre aber doch das zu konfrontieren, was Herr Sievert in seinem Beitrag brachte. Wenn ich ihn richtig verstanden habe, hat er sich für die Stabilisierungspolitik als zentrale Aufgabe an sich und dabei für die zweite der von mir genannten Möglichkeiten, wenn auch mit Zweifeln, ausgesprochen, also jeweils Vorzug des am wenigsten erfüllten Zieles.

Dr. *Sievert* (Saarbrücken):

Es trifft vielleicht nicht ganz zu, daß ich mich dafür ausgesprochen habe, man sollte unbedingt einen bestimmten Zielkatalog haben. Ich habe berichtet, daß der Sachverständigenrat nach seiner Interpretation des gesetzlich vorgeschriebenen Zielkatalogs zu der Auffassung gekommen ist, daß seitens seines Auftraggebers nur eine vollständige Verwirklichung der im Gesetz genannten Ziele als Gegenstand gutachterlicher Anregungen erwünscht wäre, der Zielkatalog also eine gesetzliche Begrenzung seines Auftrags darstellte. Wenn diese Auftragsinterpretation richtig ist, hatte der Rat nur die Möglichkeit, entweder die Unerfüllbarkeit der Aufgabe, die vier Ziele des Gesetzes gleichzeitig zu erreichen, darzulegen und damit den Auftrag zurückzugeben an den Auftraggeber oder tatsächlich Rat zu geben im zuvor gekennzeichneten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sinne. Die Möglichkeit hierzu hat der Sachverständigenrat gesehen; in seiner Konzeption sind die Instrumente ausgebreitet, die nach seiner Auffassung die gleichzeitige Verwirklichung aller Ziele des Gesetzes ermöglichen.

Ich möchte nun nicht ohne weiteres behaupten, daß nur ein solcher Gutachterauftrag sinnvoll ist oder auch nur, daß er auf jeden Fall die beste Möglichkeit darstellt. Immerhin schließt er die Erörterung zahlloser anderer vernünftiger Möglichkeiten der Zielkombination aus, was schon bei begrenzter Zielkonkurrenz beklagenswert sein kann, besonders weil ja durch eine gutachterliche Tätigkeit wie die des Sachverständigenrates für die wirtschaftspolitischen Möglichkeiten, die der Öffentlichkeit von ihm angeboten werden, und damit für die zugrundeliegende Zielkombination eine besondere Prämie der Aufmerksamkeit und damit vielleicht auch eine Prämie bei der Willensbildung der Politiker erwirkt wird. Andererseits gibt es wichtige Gegengründe, auf die ich in meinem Bericht im einzelnen eingegangen bin.

Hält man die Frage der Vorteilhaftigkeit einer strengen Zielvorgabe für offen, so stellt sich als zweite Frage, ob die Gesetzesinterpretation des Sachverständigenrates die einzig zulässige war. Man mag hierüber streiten. Ich will in diesen Streit hier nicht eingreifen. Letztlich hätte der Gesetzgeber für mehr Klarheit zu sorgen.

Dr. *Tietmeyer* (Bundeswirtschaftsministerium):

Nachdem die Formulierung der dem Sachverständigenrat in § 2 des Gesetzes vorgegebenen wirtschaftspolitischen Zielkombination in der bisherigen Aussprache schon mehrfach kritisch beleuchtet und das Bundeswirtschaftsministerium direkt angesprochen worden ist, möchte ich kurz zu dieser Frage Stellung nehmen. Meine Bemerkungen können natürlich nicht den Charakter einer offiziellen Interpretation des Gesetzestextes haben, sondern lediglich die in Frage kommenden Textstellen unter Berücksichtigung ihrer Entstehungsgeschichte erläutern.

Zunächst hat der Herr Diskussionsleiter in seinem einführenden Referat die Reihenfolge der Aufzählung der Ziele — also vor allem die Nennung des Stabilitätszieles an der ersten Stelle — als eine Art grundsätzlicher Prioritätsentscheidung zugunsten des Stabilitätszieles ausgelegt. Nach meiner Auffassung gibt die Formulierung des § 2 eine solche Interpretation nicht her. In Satz 2 heißt es klar und eindeutig, daß untersucht werden soll, wie die dort genannten 4 Ziele „gleichzeitig" verwirklicht werden können. Die einzige Frage, die sich m. E. hinsichtlich der Priorität der Ziele aus dem Gesetzestext ergeben könnte, ist, ob das „bei" im Text vor dem Ziel „stetiges und angemessenes Wachstum" möglicherweise eine sekundäre Position dieses Zieles ausdrücken

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

soll. Hierüber ist schon mehrfach diskutiert worden. Ich persönlich halte eine solche Interpretation jedoch nicht für richtig, da das „bei" andere Gründe hat, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann.

Zweitens scheint mir in der bisherigen Diskussion nicht genügend beachtet worden zu sein, daß es im Gesetzestext heißt, der Sachverständigenrat solle untersuchen, „wie" die genannten 4 Ziele in der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Lage und ihrer absehbaren Entwicklung verwirklicht werden können. Dieses „Wie" zeigt, daß der Gesetzgeber die Problematik der gleichzeitigen Verwirklichung der Ziele sehr wohl erkannt hat. Das „Wie" bedeutet m. E., daß die Ziele nicht als absolute Größen, losgelöst von der jeweiligen Ausgangslage, gesehen werden sollen, sondern daß jeweils geprüft werden soll, in welcher Intensität, in welcher Relation zu den vier Idealwerten sie erreicht werden können. Dieser Aspekt ist bisher — wie ich meine — nicht deutlich genug gesehen worden.

Drittens läßt der Gesetzestext auch insofern einen gewissen Beurteilungsspielraum, als z. B. das Wachstumsziel mit dem Adjektiv „angemessen" versehen ist. Der Sachverständigenrat muß bei seiner Gutachtertätigkeit entscheiden, was er für angemessen hält und was er als „Fehlentwicklung" — wie es weiter im Text heißt — ansieht. Diese Formulierungen zeigen, daß der Sachverständigenrat durchaus nicht so sehr eingeengt ist, wie das bisher hier in manchen Beiträgen angeklungen ist.

Aber ich möchte den Wortlaut des § 2 nicht noch weiter interpretieren. Ich möchte vielmehr noch auf die unterschiedliche Position und Funktion des Sachverständigenrates und der wissenschaftlichen Beiräte bei den verschiedenen Bundesministerien — die in dem Bericht über die Bundesrepublik nicht behandelt werden — hinweisen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium z. B. hat sowohl hinsichtlich der Auswahl der Themen als auch hinsichtlich der Wahl der Beurteilungskriterien und -maßstäbe volle Freiheit. Es gibt für den Beirat im Unterschied zum Sachverständigenrat keinerlei einengende Vorschrift. Das hängt damit zusammen, daß der Beirat ein Beratungsgremium der Administration ist, er berät den Bundesminister für Wirtschaft und damit die Bundesregierung. Die Konstruktion des Sachverständigenrates ist dagegen eine ganz andere. Der Sachverständigenrat ist in seiner Beratertätigkeit nicht irgendeiner Institution zugeordnet. Adressat seiner Beratung ist weder ausschließlich die Regierung noch ausschließlich das Parlament. Die Gutachten dienen nach § 1 Abs. 1 vielmehr der „Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit". Diese

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

andersartige Stellung des Sachverständigenrates ist verfassungspolitisch insofern bedeutsam, als durch eine solche öffentliche Gutachtertätigkeit die Entscheidungsfreiheit der politischen Instanzen praktisch eingeengt werden kann. Zumindest kann m. E. nicht geleugnet werden, daß durch die mit einer solchen Gutachtertätigkeit verbundene Beeinflussung der öffentlichen Meinung der Entscheidungsspielraum der Politik eingeengt werden kann. Bei einem solchen Gremium wie dem Sachverständigenrat, dem durch das Gesetz eine derart herausgehobene Position geschaffen worden ist, erscheint es mir deshalb aus verfassungspolitischen Gründen durchaus als berechtigt, daß der Gesetzgeber den Gutachtern gewisse Ziele und Zielkombinationen als Maßstab für ihre Gutachtertätigkeit vorgibt.

In der völlig autonomen und nicht etwa der Bundesregierung zugeordneten Position des Sachverständigenrates liegt nach meiner Auffassung auch der grundlegende Unterschied zu dem Council of Economic Advisers in den USA. Eine Entwicklung der Tätigkeit des Sachverständigenrates in Richtung auf das Modell USA — wie das von Frau Dr. Köhler-Rieckenberg vorgeschlagen worden ist — ist m. E. ohne eine völlige Änderung der Konstruktion nicht möglich, wenn auch eine engere Zusammenarbeit als in der Vergangenheit sicherlich im beiderseitigen Interesse läge. Wenn schon ein Vergleich mit den USA angebracht ist, so ist — jedenfalls was die Position angeht — der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium eher mit dem Gremium des US-Präsidenten vergleichbar als der in keiner unmittelbaren Beziehung zur Exekutive stehende Sachverständigenrat.

Prof. Dr. *Pagenstecher* (Nürnberg):

Die Diskussion war sozusagen ein Wechselspiel zwischen der mehr ins allgemeine gewendeten Frage der Methodologie der Beratung und der Anwendung auf gewisse praktische Fälle. Vielleicht darf ich in Anschluß an meinen Herrn Vorredner noch die Frage stellen, ob die Alternativen, die uns Herr Meinhold hier gestellt hat, tatsächlich echte Alternativen sind. Ich möchte beginnen mit dem nachgeschobenen Punkt 2: Vollständige Erfüllung aller Ziele. Das ist wohl so zu verstehen: Sollten die Empfehlungen des Beraters so abgestellt werden, daß Mittel empfohlen werden, die so umfangreich sind, daß möglichst alle vorgegebenen Ziele berücksichtigt werden? Ich würde sagen: Wir haben in dieser Frage gar keine Alternative, keine andere Entscheidungsmöglichkeit. Wenn Ziele vorgegeben sind, heißt es: Es handelt sich um Desiderata, um etwas, was verwirklicht werden soll, also müssen wir als Berater die von uns ausgewählten Ziele und auch die entsprechenden Mittel für diese Ziele angeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Punkt 2 a: Dauernder Vorrang eines Zieles: Das ergibt sich daraus, ob wir eine vorgegebene Rangordnung haben. Es schließt sich dabei nicht aus, daß wir Ratschläge geben, die für die bestmögliche Verwirklichung der gesamten Zielkombination geeignet sind, obwohl ein bestimmtes Ziel einen dauernden Vorrang hat. Beides ist meines Erachtens durchaus vereinbar.

Dritter Punkt in diesem Abschnitt 2: Vorrang jeweils des Zieles, bei dem die Diskrepanz zwischen realisiertem und angestrebtem Zielwert jeweils am größten ist. Hier würde ich meinen, daß es sich überhaupt nicht um den Vorrang eines Zieles handelt, sondern wir würden diejenigen Mittel empfehlen, die geeignet sind, das gegebene Ziel, das einen bestimmten Rang in der Zielkombination hat, so weit zu verwirklichen, wie es eben in dem Ziel formuliert ist. Wenn die Realität zeigt, daß der Realisierungsgrad bisher sehr gering ist, müssen wir eben so stark dosierte Mittel empfehlen, daß das Ziel tatsächlich realisiert wird. Ich glaube aber nicht, daß wir hier von einem Vorrang sprechen können.

Prof. Dr. Dr. h. c. *Böhler* (Zürich):

Die aufgeworfene Frage hat zwei Aspekte, wovon wir bisher nur einen betrachtet haben. Formelles Ziel: Die Rangordnung; materielles Ziel: Vollbeschäftigung zu gewährleisten. Aber daneben gibt es m. E. noch einen zweiten Aspekt: Soll der Wissenschaftler Arzt oder Hygieniker sein? Ich habe das Gefühl: Bisher ist man generell davon ausgegangen, daß er Arzt sein soll. Es ist irgend etwas los, man ruft den Arzt, der soll heilen, und zwar mit der Schwierigkeit: Er soll schon den ganzen Apparat haben, mit dem er die Sache beurteilen soll. Vor allem soll er die konkrete Situation kennen, von der in einem Bericht gesagt wird, daß der Wissenschaftler sie in der Regel kaum genau genug beurteilen kann. Das ist, glaube ich, im englischen Bericht erwähnt worden.

Nun bin ich der Meinung: Es gibt einen Ausweg, und dieser Ausweg ist in dem ausgezeichneten Bericht von Herrn Smith aus Kanada gezeigt. Es ist zu fragen, ob nicht die ganze Stabilisierungsarbeit viel fruchtbarer wäre, wenn man sie von vornherein langfristig ausrichten würde. Die Feststellung des Sachverständigenrates, daß die Wirkungen der Ursachen sich über mehrere Perioden erstrecken würden, deutet genau in dieselbe Richtung.

Es wäre sehr wohl angebracht, nun einmal grundsätzlich zu untersuchen, ob man Arzt oder Hygieniker sein will. Das scheint mir vor allen Dingen auch nötig im Hinblick auf den ungeheuren Aufwand an Organisation, der in all diesen Berichten drinsteckt. Mindestens von der Politik her gesehen sind die Resultate außerordentlich dürftig.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Infolgedessen wird man diese Frage „materiell" stellen müssen, und nicht bloß von der Rangordnung her, die m. E. erkenntnistheoretisch ohnehin problematisch ist. Es gibt keine allgemeine Rangordnung, sondern immer nur eine Rangordnung im konkreten Fall. Man kann nicht sagen, dies oder jenes ist generell besser; das bleibt auf einer ganz allgemeinen unverbindlichen Ebene. Die Frage ist die: Was soll im konkreten Fall in den Vordergrund treten? Darum bin ich persönlich gegen alle diese einseitigen Bindungen an bestimmte Rangordnungen. Ich bin fest überzeugt, daß der Versuch der Objektivierung der Wirtschaftspolitik mit dem Sachverständigenrat aus psychologischen Gründen mißlingen wird.

Diskussionsleiter:

Es liegt keine weitere Wortmeldung vor. Im übrigen hat mich der Vorstand des Vereins darauf aufmerksam gemacht, daß Zusammenfassungen, wie ich sie vorhin zu Punkt 1 zu geben versuchte, im Verein für Socialpolitik, im alten jedenfalls, traditionell unzulässig gewesen seien. Herr Schneider sagte mir, in einem gewissen Umfang seien sie erlaubt. Ich glaube, für die Überleitung zum nächsten Punkt könnte es wichtig sein, gerade auf das hinzuweisen, was die Diskussion schon in gewisser Weise zusammenfaßte und was eben Herr Böhler sagte, daß es eben keine eindeutige Hierarchie gebe, daß man nicht einmal in dem Sinne meines Punktes 3 „Vorrang jeweils des Zieles, bei dem die Diskrepanz zwischen realisiertem und angestrebtem Zielwert jeweils am größten ist" vorgehen sollte, daß man vielmehr wie Sie, Herr Böhler, es eben so schön ausdrückten — sich mehr als Hygieniker ansehen sollte. Diese Diskussion würde schon eine gewisse Antwort auf das geben, was ich in Ziffer 3 fragen wollte, nämlich daß eine Feststellung von eindeutigen Zielwerten — und damit stimmen eigentlich auch alle Berichte überein — verfehlt sei. Trotzdem möchte ich es zur Diskussion stellen; es hat in der deutschen Diskussion eine gewisse Rolle gespielt.

Falls Sie die Absicht haben, darüber zu diskutieren, darf ich Sie um Wortmeldungen bitten.

Privatdozent Dr. *Krupp* (Darmstadt):

Wenn wir von konkreten Einzelzielen sprechen, kommt m. E. eine Schwierigkeit auf uns zu, die vielleicht auch einmal anders beleuchtet werden sollte, nämlich die Frage, inwieweit nicht das, was hier die Diskussion über die Ziele so belastet hat, auch für die Mittel zutrifft und inwieweit nicht gerade auch die Mittel dafür verantwortlich sind. Ich habe den Eindruck, daß wir uns in einer Illusion befinden, wenn wir meinen, es gebe ein Mittel oder eine einzige Mittelkombination zur

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erreichung bestimmter Zielkombinationen. Es ist wahrscheinlich immer so, daß es sehr viele Mittelkombinationen gibt, um eine bestimmte Zielkombination, von der wir annehmen, sie sei bekannt, zu erreichen. Wenn es aber verschiedene Mittelkombinationen gibt, müßte es die Aufgabe eines Beratergremiums sein, Kriterien für die Unterscheidung verschiedener Mittelkombinationen anzugeben. Das erste Kriterium, das in Frage käme, ist m. E. das Aufzeigen des Erfüllungsgrades von Einzelzielen. Das heißt, an dieser Stelle spätestens muß man sehen: Die Mittelkombination a) bringt soundso viel Wachstum, soundso viel Prozent Preissteigerung usw. Es stellt sich die Frage, ob nicht hierdurch die verschiedenen Möglichkeiten, die wir bisher diskutiert haben, teilweise an Bedeutung verlieren. Wenn meine These richtig ist, daß es nicht eine einzige Mittelkombination gibt, ist zu erwarten, daß wir auch nicht von einer einzigen Zielkombination ausgehen können, sondern daß wir diese Probleme sehr viel differenzierter behandeln müssen und daß wir sogar in Einzelheiten einsteigen müssen, nämlich z. B., welcher Preisindex unseren Überlegungen zugrundeliegt.

Prof. Dr. *Borchardt* (Mannheim):

Ich bin ein bißchen unzufrieden, daß wir uns hier bisher gegenseitig unserer größten Hochachtung in den Allgemeinheiten versichert haben, daß wir aber zu wenig die bestehenden Konflikte aufgeworfen haben.

Da wir jetzt bei der Messung der Zielerfüllung sind, bei den numerischen Werten, so ist das offensichtlich das, was wir einzig und allein leisten können, indem wir uns darüber unterhalten: Was sind eigentlich die numerischen Werte, in denen wir unsere Ziele ausdrücken? Ich habe ein bißchen Angst, daß uns der Herr Vorsitzende ein Vorurteil mit auf den Weg gegeben hat, als er schrieb „mit der Konsequenz mechanischer Einzelzieldefinitionen". Ein Ziel, das ich in einer Zahl ausdrücken kann, ist ja noch nicht mechanisch in dem Sinne, daß da etwas sozusagen im Selbstlauf geschehen soll. Eine ungewollte Veränderung kann auch nur immer am Gewollten gemessen werden, und wenn das Gewollte definiert ist, dann muß es wiederum meßbar sein. Und dann sind wir wieder beim Urproblem: Was sollen wir messen? Die nachherige Feststellung der Interdependenzen weist auf das Frühere zurück.

Mein Problem besteht darin, und zwar in Anlehnung an das, was uns hier vom Bundeswirtschaftsministerium in großer Freiheit offeriert worden ist: Meint das Gesetz über den Sachverständigenrat, wenn es von Preisniveaustabilität usw. spricht, schon etwas Präzises, oder aber ist jetzt der Rat selbst in der Lage, das, was darunter gemeint werden soll, noch seinerseits operativ und in der Anzahl zu definieren? Das scheint mir außerordentlich interessant zu sein. Heißt beispielsweise

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Preisstabilität eine Veränderungsrate des Preisniveaus (und welches Preisniveau?) von 0 % und in welcher Zeit? Das angemessene Wachstum haben wir bereits als eine Frage des variablen Ziels angesehen.

Ich würde gern wissen — denn die Konkretisierung der Einzelziele scheint offenbar die Frage zu sein, über die sich dann wirklich die Fachleute streiten können —, welchen Beitrag nun diejenigen, die in den Konfliktfällen drin sind, zur Diskussion leisten. Alternative Feststellungen bei der numerischen Feststellung der Ziele; und dann fällt alles andere in 1) mit ein.

Diskussionsleiter:

Herr Borchardt hat m. E. eine sehr schöne Frage gestellt, ich möchte sie aber an das Plenum weitergeben; ich darf sie nicht beantworten.

Prof. Dr. *Weisser* (Köln):

Das ist sehr schön; das macht man mit, soweit man irgend kann. Wir haben noch lange nicht genug Quantifizierungsmöglichkeiten. Wenn wir in andere Nachbarwissenschaften schauen, z. B. in die Psychologie, nicht wahr, Herr Schmölders, dann haben wir dort sehr viel weitergehende Quantifizierungsmöglichkeiten. Herr Meinhold hat aber auch recht, wenn er sagt: Wenn man ernsthaft an die Interpretation der Ziele herangeht, stößt man auf Ziele, bei denen das Quantifizieren schwierig, vielleicht sogar ganz unmöglich ist. Das müssen wir hinnehmen.

Prof. Dr. *Borchardt* (Mannheim):

Ich frage mich nur, wenn es unmöglich ist, woran können wir dann die Erfüllung des Zieles messen? Es muß doch irgendwie eine Definition möglich sein!)

— Ist denn das so entscheidend? Natürlich können wir Vermutungen darüber äußern, daß Abweichungen von quantifizierten Größen unerwünscht sind. Wir müssen aber warten, ob sich diese Vermutungen wirklich bestätigen. Wenn wir nicht messen können, müssen wir ein bißchen warten, sonst manövrieren wir uns in eine unmögliche Situation.

Prof. Dr. *Kirschen* (Belgien):

I understand that the word „Ziel" really means an objective, that is, a figure that the Government wants to achieve but cannot control directly: it is only able to apply instruments like the budget, its credit policy or the exchange rate. In the good old days of Adam Smith, there were practically no objectives, the only worthwhile one being to devote

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

so many percent of the national income to road construction and perhaps to the defence of the country.

At present, in any modern state, there are about 20 such goals that have been added through time. The oldest goal is probably that of a minimum income, which dates from about the middle of the last century. The most recent addition to the list of objectives is growth (or the expansion of production); I understand that even in Germany now people are beginning to believe that growth is a respectable objective of policy.

Now, of all these 15 to 20 goals, this Congress has chosen to discuss three. In my view, stabilisation policy itself boils down essentially to three goals. First, unemployment must be limited to a certain level: it used to be three per cent just after the war, but the Americans are pleased now if they can limit it to four per cent and the British are very cross if they have to put up with two. The second is price stability. If I had spoken 15 years ago, I would have said that price stability means zero inflation. No one accepts that any more and the non inflation „Ziel" would be about $2^1/_2$ per cent a year, although I would be very pleased if, as economists, we could achieve that figure.

The third aspect of this complex called stabilisation policy is exchange reserves; that is measured by the ratio of exchange reserves to imports. The respectable figure is reserves covering three months, although the Americans are unhappy if they have not got enough for twelve months. Other countries, however, may do with rather less.

The difficulty is that a country cannot achieve all three objectives, plus others, at the same time. So what an economist has to do is not exactly to devise a list of objectives and say, "This is important and must be No. 1; that one is not so important and must be No. 2; and that must be No. 3". Things are not so simple. He must return to some of our customary tools; to the possibility function and the preference function. With regard to the possibility function, there are quite a number of models explaining the effect of a change in the exchange rate on the rate of growth and on the rate of inflation. The preference function on the other hand, is something which my collaborators and myself have found the best way to know is to ask for. We had a questionnaire circulated to a number of economists, asking them what adjective they would use in describing a given situation in inflation: awful, very bad or tolerable? We did this so as to be able to compare opinions on various situations.

An alternative to this method would be to ask an economist how much more inflation he would tolerate for the sake of higher expansion. This is more or less the reversal of the problem a previous speaker referred to.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

We have found it possible to obtain from economists answers to such questions, so perhaps one could try it over here one day too. By such means one can arrive at the view of economists as to what is a preference function.

We then went one step further and tried to obtain from our political masters their definition of a preference function by asking them similar questions. The questionaire used for the economists was too complicated for political people, but we produced a simplified version. Even so, we found that only half of the politicians approached consented to answer. Some of those biased their replies, as they tried to be too clever. In spite of these difficulties this method of measuring the preference function seems to be practicable. But, as there is a five minute rule, I will not go further into that question.

Prof. Dr. *Streeten* (England):

Nur zwei sehr kurze Bemerkungen zur Frage der Messung des Stabilisierungszieles: Ich finde, daß die Gefahr des Messens nicht darin besteht, daß man mechanisch wird, sondern der Zweck des Messens ist, daß man Begrenzung des Zieles und des Messens anzeigen kann. Ich glaube, das ist auch im Sinne von Herrn Borchardt. Wenn man sich das aber in bezug auf die Inflation überlegt, muß ich mich selbst dazu bekennen — das ist eine sehr substantielle Frage —, daß wir vielleicht die ganze Zeit über ein Problem sprechen, das überhaupt nicht existiert. Jeder, der das Problem ausführlich studiert hat, findet, daß die Kostenindizes viel zuwenig Qualitätsverbesserungen und neuen Produkten Rechnung tragen. Erinnern wir uns daran, daß man jetzt ein Hemd tragen kann, das nicht mehr gebügelt werden muß, daß wir Theaterstücke, Konzerte und Pferderennen auf dem Fernsehschirm sehen können, wofür wir in der Vergangenheit viel mehr zahlen mußten, um mit der Eisenbahn oder mit dem Flugzeug dorthin zu kommen! Würden wir das alles im Lebenshaltungskostenindex in Rechnung stellen, würden wir herausfinden, daß wir an einer ganz schrecklichen Deflation gelitten haben. Das empfinde ich als Fehler der Ökonomen und der Statistiker, daß sie diese Begrenzung des Messens nicht richtig aufgezeigt haben. Sie haben dem Publikum und den Politikern eine Illusion vorgetragen.

Die Gefahr eines einfachen Index, der irgendwie das politische Ziel reflektiert, ist natürlich die, daß dieser Index selber ein Mittel der Politik ist. Davor muß man sich in acht nehmen. Ich erinnere daran, daß während des Krieges in England der Lebenskostenindex sehr wichtig war und daß der Preis des Bieres dadurch stabilisiert wurde, daß immer mehr Wasser hineingegossen wurde. Umgekehrt aber: Wenn sich der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mehlinhalt der Würstchen verringert hatte, hat die Regierung den Preis für die Würstchen hinaufgesetzt und es als eine Qualitätsverbesserung dargestellt. Man muß sich sehr in acht nehmen, daß der Index selbst nicht ein Mittel der politischen Manipulierung wird. Abgesehen davon halte ich es für notwendig, daß man mißt. Wenn man nicht messen kann, wird man ein Opfer von Demagogen und Dilettanten, die einfach die Mittel vortäuschen. Man kann sich nur über die Begrenzung klar werden, wenn man selbst genau weiß, was man messen will.

Dr. *Zimmermann* (Köln):

Ich möchte auf die Beiträge von Herrn Professor Borchardt und Herrn Professor Streeten eingehen: Wenn eine Spezifizierung der Ziele gefordert wird, dann stellt sich auch die Frage, wer spezifizieren soll; wie es vorhin schon verschiedentlich angeklungen ist. Sofern die Ziele quantifizierbar sind — ich glaube, Herr Professor Streeten wird anerkennen, daß das beim Ziel der Geldwertstabilität immer noch besser möglich ist als bei einer ganzen Reihe von anderen Zielen —, kann der Wissenschaftler Quantifizierungsmöglichkeiten aufzeigen, etwa verschiedene Indizes, und sagen, welche Vorteile und welche Nachteile sie haben, wie es Professor Streeten angedeutet hat. Wenn man hinreichenden Sachverstand bei den Politikern unterstellt, kann er dann entscheiden, welche Indizes er seinen Entscheidungen zugrunde legen will.

Denken wir an den Beitrag von Professor Weisser, so wird es in dem Augenblick problematisch, wenn Ziele nicht quantifizierbar sind. Dann stellt sich die Frage, ob wir es dem Wissenschaftler überlassen können, die Ziele, von denen wir sagen, daß sie nicht quantifizierbar sind, frei zu interpretieren. Kann z. B. der Sachverständigenrat in Deutschland bestimmen, was Geldwertstabilität ist, was eine gerechte Einkommensverteilung ist, die er im Augenblick ausklammert, usw.? Als Beispiel möchte ich den Fall des ersten Sachverständigengutachtens anführen, wo es hieß, daß nach Meinung des Rates eine Geldwertverschlechterung von 3 % mit dem Ziel der Geldwertstabilität nicht mehr vereinbar ist. Mir hat sich die Frage aufgedrängt, inwieweit das eine wissenschaftliche Aussage ist, die immerhin von einem wissenschaftlichen Gremium verkündet wird. Ich würde dazu sagen: Wenn ich Mitglied in einem unabhängigen Gremium bin, muß ich mich sehr eng fassen, denn sonst gehen meine eigenen Wertvorstellungen in das hinein, was ich als das erstrebenswerte wirtschaftspolitische Ziel interpretiere oder definiere. Bin ich aber in einem Beratungsprozeß, wo ich ständig mit dem Auftraggeber, dem Politiker, zusammenarbeite, kann ich mit meinen Wertvorstellungen etwas weitergehen, weil ich diese Wertvorstellungen im Dialog mit dem Politiker konkretisiere. Ich würde sagen: wieder ein

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grund dafür, vielleicht ein etwas abhängigeres Beratungsgremium zu befürworten.

Dr. *Hahn* (München):

Als Angehöriger der empirischen Wirtschaftsforschung habe ich den Eindruck, daß heute sehr viel über Institutionen gesprochen worden ist, die gelegentlich beraten, aber nicht von Institutionen, deren Auftrag lautet, laufend Kontakte mit den wirtschaftspolitisch relevanten Stellen zu halten. Wirtschaftspolitisch relevante Stellen gibt es in Deutschland viele; sprechen kann man aber nur mit wenigen.

Dieses Dauergespräch, das wir von der empirischen Wirtschaftsforschung aus pflegen, konzentriert sich auf Gespräche mit Kollegen im Wirtschaftsministerium und Kollegen der Bundesbank; die anderen sind nur Randerscheinungen. Dieses Gespräch aber ist äußerst interessant und äußerst fruchtbar. Sehr vieles von dem, was heute als Novität angeboten worden ist bezüglich des Gesprächs, der Information, der Beratung den Wirtschaftspolitikern gegenüber, ist für uns längst gang und gäbe. So ist z. B. zur Meßbarkeit der Arbeitslosigkeit zu sagen: Es genügt nicht, nur die Arbeitslosigkeit der deutschen Arbeitnehmer zu berücksichtigen, ferner sollten wir an die Freisetzung von 180 000 Gastarbeitern denken und auch die Kurzarbeit als Teilarbeitslosigkeit charakterisieren und fragen: Welche Konsequenzen hat nun die Arbeitslosigkeit? Gewiß: Wir haben zwar Versicherungen, z. B. aber keine Versicherung für die Familie, die seit zehn Jahren einen Großteil des Einkommens spart, um bauen zu können und heute nicht mehr bauen kann, weil sie die Raten nicht mehr zahlen könnte. All diese Fragen werden laufend im Gespräch zwischen den Kollegen der Wirtschaftspolitik und uns erörtert. Wir konzentrieren uns nicht auf ein 3-, 4- oder 5-Eck, sondern auf das ganze veröffentlichte Material, und im Material — das wissen Sie sicherlich —, ist eben nicht nur Zahlenmäßiges vorzufinden, sondern auch sehr viel Beurteilung. Diese Beurteilungen werden merkwürdigerweise selbst in Situationen, wie den heutigen, von der Branche her häufig viel richtiger getroffen als durch Fragen an den einzelnen, sei er Konsument oder Unternehmer, erkennbar wird. Von ihnen wird die Gesamtsituation meistens entweder zu rosig oder zu düster gesehen. Wenn Sie meinen, es bedarf noch mehr wirtschaftspolitischer Beratung, weil die Öffentlichkeit offensichtlich sehr viele Fehlurteile abgibt, so glaube ich nicht, daß die Gefahr groß ist, daß diese Urteilsvergabe falsch an die Wirtschaftspolitiker herankommt oder von ihnen falsch genutzt wird. Ich würde also meinen, daß der Bedarf an wirtschaftspolitischer Beratung längst nicht so groß ist, wie vielfach angenommen wird, jedenfalls nicht in Ländern, deren Instrumentarium und empirische Wirtschaftsforschung so entwickelt ist wie bei uns.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionsleiter:

Wir sind in diesem Augenblick dabei, die uns gesetzte Zeit zu überschreiten. Ich habe noch eine Wortmeldung. Ehe ich die erteile, möchte ich sagen: Es ist nicht sehr bedauerlich, daß wir auf den Punkt 4 meiner Diskussionsordnung jetzt verzichten müssen, denn er ist ein Überleitungspunkt zu dem Thema, das Herr Borchardt übermorgen behandeln wird.

Prof. Dr. *Fritsch* (Zürich):

Zu dem, was die Herren Borchardt und Kirschen sagten, möchte ich eine kleine Bemerkung anknüpfen, die sich auf das Problem der Messung bezieht. Ich erlaube mir, hier in Form von Thesen zu formulieren, wohl bewußt, daß diese Thesen eine gewisse Abkürzung darstellen.

These 1: Keine operable Handlungsanweisung ist möglich ohne quantitative Messung.

These 2: Messung beruht letzten Endes auf einer bestimmten Konvention.

These 3: Diese Konvention muß problemorientiert sein und kommt erst zustande, wenn ein gewisser Grad an Relevanz erreicht ist.

Daraus würde abzuleiten sein, daß bestimmte Dinge, für die wir bis jetzt noch keine Meßvorschrift haben, offenbar noch nicht so relevant sind, daß wir uns veranlaßt sahen, darüber irgendwelche Konventionen zu bilden, die uns gestatten, eine Messung und auch eine Entscheidung herbeizuführen. Verzeihen Sie den allzu positivistischen Standpunkt. Das ist etwas, worüber man streiten kann.

Prof. Dr. *Borchardt* (Mannheim):

Eine Zusatzbemerkung: Für mich ist es beispielsweise interessant zu wissen, wie wir Vollbeschäftigung messen. Wir haben Arbeitslosenziffern, und wir haben festgestellt: Im Februar etwa 670 000, wobei wir eine allgemeine Beruhigung im Bundesbankbericht fanden. Der Bundesbankbericht verwies darauf, daß wir das schon einmal vor drei Jahren hatten und darüber hätte niemand gesprochen. Nimmt man aber den Index der geleisteten Arbeitsstunden als Beschäftigungskriterium, so sind wir gewaltig heruntergekommen, denn in den meisten Industrien werden keine Überstunden mehr geleistet, und das hat einkommensmäßig natürlich ganz andere Wirkungen. Wenn wir also jetzt von der Beschäftigungslage auf die Einkommen zielen wollen, müssen wir wahrscheinlich einen anderen Index verwenden als nur die Arbeitslosenzahlen, abgesehen davon, daß bei denen überdies noch Messungsprobleme aus der Versicherungspraxis erwachsen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wahrscheinlich ist die Diagnose auch politisch höchst unterschiedlich, je nachdem, ob ich auf den einen oder auf den anderen Sachverhalt abstelle. Ich plädiere sehr dafür, daß wir das jetzt nicht durch Gesetz festlegen. Ich meine nur: Wenn ein Gremium von Sachverständigen aufgefordert wird, sich im Rahmen einer bestimmten Zielsetzung zu halten, ihm auch explizit auferlegt werden muß, die Öffentlichkeit aufzuklären über die unterschiedlichen Möglichkeiten der Messung von Zielvariablen. Nicht nur die Zielhierarchie ist von Fall zu Fall unterschiedlich, sondern selbst im Einzelfall kann sich erweisen, daß ganz unterschiedliche Dinge von Fall zu Fall relevant werden. Wir Ökonomen beruhigen uns gelegentlich und sagen: Dieser Preisindex der Konsumgüter ist uninteressant, wir haben den Preisindex des Sozialprodukts. Leider merken den die Wähler nicht. Infolgedessen ist es ein politischer Vorgang, an welchem Index man sich orientiert.

Die Überschrift unserer Beratung heißt: Gewinnung der Ziele für die Beratung. Wir haben ein viel problematischeres Feld vor uns, wenn wir in die Detailarbeit eintreten, wie die Berichte zeigen. Wie machen das eigentlich die Gremien und worüber reden sie?

Eine wichtige Zusatzbemerkung. Ich habe das Gefühl, daß die meisten Gremien, die in den Berichten erwähnt sind, nämlich die gemischten Gremien, gar nicht die Aufgabe haben, bei vorgegebenen Zielen die Mittel anzugeben, sondern ihre Hauptarbeit ist die Diskussion über die Ziele!

Prof. Dr. *Möller* (München):

Ich möchte gleich noch eine kurze Bemerkung anschließen. Ich stimme mit Herrn Fritsch vollkommen überein, daß die Frage der Messung Konventionen impliziert. Aber ich frage mich, ob wir als Ökonomen nicht auch Gefahr laufen, Konventionen zu bilden und sie mit in die Politik einzuschleusen. Wir müssen sehr vorsichtig sein und uns immer fragen, ob das, was wir wirklich im Sinne haben, durch diese Konventionen noch gedeckt ist. Herr Borchardt hat die Frage der Arbeitsstunden aufgeworfen. Wir müssen uns doch fragen, ob solche Konventionen wirklich den letzten dahinterliegenden Zielen gerecht werden. Oder nehmen wir die Wachstumsrate des Sozialprodukts. Herr E. Schneider hat vor einigen Wochen einen Artikel hierüber in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung" geschrieben. Es ist doch wohl unbestreitbar, daß hinter gleichen Wachstumsraten sich vollkommen verschiedene Situationen verbergen können, und indem wir die Wachstumsrate zu einem Zielwert erklären, können wir eine vollkommen unrealistische und mit unseren wirklichen wissenschaftlichen Überzeugungen gar nicht mehr zu vereinbarende Position in der Öffentlichkeit entstehen lassen und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fördern. Das ist, glaube ich, die Problematik, vor der wir stehen. Ich sehe keinen direkten Ausweg.

Prof. Dr. *Weisser* (Köln):

Ich möchte die Ausführungen von Herrn Möller auf die Formel bringen, daß auch Ihr Ansatz, Herr Fritsch, eine Entscheidung ist und als solcher außerhalb der Wissenschaft steht. Überdies stammt sie aus der positivistischen Ideologie, Sie haben sie nicht abgeleitet, Sie können sie auch nicht ableiten, weil es sich um eine Grundentscheidung handelt.

Ihre 1. These, Herr Fritsch, ist eine ernste Gefahr für die Fruchtbarkeit unserer Wissenschaft, nicht nur für die Wirtschaftswissenschaft, sondern für die unentbehrliche Ausdehnung auf die Gesellschaftspolitik überhaupt. Und über diese „Fruchtbarkeitsgefahr" hat Herr Möller in Zusammenhang mit These 2 ff. gesprochen. Ich weiß nicht, ob ich diese These 2 ff. so stark ablehnen würde, wie Sie, Herr Möller. Aber die Gefahr, daß das Maß der Fruchtbarkeit unserer Aussagen leidet, wenn wir nicht eine Konvention treffen, daß auch die begründete Vermutung dort, wo wir nicht zuverlässig messen können, einen legitimen Platz in der Wissenschaft hat, das möchte ich keineswegs übersehen.

(Prof. Dr. *Möller:* Das ist klar!)

— Ich weiß nicht, ob es so klar ist!

Dr. *Fürst,* Präsident des Statistischen Bundesamtes a. D. (Wiesbaden):

Auch wenn ich nicht mehr das Recht habe, als Statistiker zu sprechen, so möchte ich doch zu der Frage: „Messungen sind Konventionen" ein paar Worte sagen: Wer schließt denn eigentlich diese Konventionen? Ich habe es zu meiner Amtszeit immer bedauert, daß uns in der Frage, was eigentlich gemessen werden soll für ökonomische Zwecke, so wenig von den Wissenschaftlern der Nationalökonomie gesagt worden ist. Wir haben das im Grunde genommen immer vorausdenkend selber machen müssen; zusätzlich wird dann vieles nicht zur Kenntnis genommen. Es wird z. B. wieder einmal eingewendet, der Preisindex sei unbrauchbar wegen der Qualitätsänderungen. Wir haben diese Sache sehr ernst geprüft. In meiner Amtszeit ist ein ziemlich langer Artikel von Herrn Horstmann darüber erschienen, wie nun gemessen werden kann. Ich habe aber den Eindruck, solche Arbeiten werden nicht zur Kenntnis genommen. Ein Vorschlag aber, was man nun eigentlich besser machen könnte, ist von der nationalökonomischen Wissenschaft kaum erfolgt. Es ist dies auch schon an anderen Beispielen aufgezeigt worden. Wir haben bei der Frage: Wie soll man Preisstabilität messen? immer auf den Index der berühmten 4-köpfigen Arbeiterfamilie gestarrt, was ein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fach akzeptiert wird. Hier war das Ziel der Messung eigentlich ein durchschnittliches Einkommen, mit der eine vierköpfige Familie leben kann. Daß dies eine Familie ist, deren Einkommen erheblich unter dem Durchschnittseinkommen der Bevölkerung liegt, haben wir sehr oft betont. Aber mit Verlaub zu sagen: Der Sachverständigenrat hat sich auch mehr oder weniger wieder auf diesen Index festgelegt, auch wenn wir eine ganze Reihe von anderen Indizes bereitgestellt hatten.

Die Frage lautet: Was will und was soll man eigentlich messen, wobei man von der Gesamtheit der im Inland verfügbaren Güter ausgehen muß; das ist das Problem. Gehören die Baupreise, die Investitionspreise auch hinein? Das alles wurde abgehandelt. Die Ergebnisse liegen zwar nicht monatlich, aber doch jährlich vor. Ich habe immer wieder das Gefühl: Es wird das Material, das an sich schon da ist, verhältnismäßig wenig benutzt.

Auch der Artikel von Herrn Schneider über die Wachstumsraten zeigt das wieder. Die Wachstumsraten sind doch nicht eine einheitlich zu beurteilende Größe. Diejenigen, die die Messung bereitstellen, geben darüber Zahlen, es fragt sich nur, ob jene, die sie benötigen, sie auch verwenden.

Wenn jemand, was Politiker verständlicherweise gern tun, auf eine Globalzahl Bezug nimmt, weil das wirksam ist, dann besagt das nichts, denn die Zahl sagt nicht: Verbirgt sich hinter dieser Wachstumsrate ein Wachstum des privaten Verbrauchs, der staatlichen oder der privaten Investition oder des Außenbeitrags? Es gibt weitere Unterteilungen. Die einzelnen Zahlen liegen vor und brauchen nur benutzt zu werden.

Entschuldigen Sie, Herr Meinhold, wenn ich jetzt etwas zur Gegenattacke übergegangen bin, aber ich habe mich bemüht, die Verbindung herzustellen zu den nationalökonomischen Professoren, um gewissermaßen zu hören: Was soll der Statistiker vernünftigerweise messen? Denn daß er nur von sich allein aus Dinge mißt, die dann nicht passen, hat ja auch wenig Sinn. So kann man nur immer wieder appellieren, daß es zu einer besseren Zusammenarbeit kommt und daß mehr Anregungen kommen, was eigentlich gemessen werden sollte, so daß der Statistiker als Techniker seine Arbeit vollziehen kann.

(Prof. Dr. *Borchardt:* Das war nicht der Punkt!)

Diskussionsleiter:

Niemand bestreitet, daß die Statistiker messen sollen. Niemand bestreitet, daß wir ihnen viel mehr sagen und konkrete Anregungen vermitteln sollten, wie sie messen sollen. Aber das Problem der Zielerfüllung ist ja erstens, was gemessen werden kann und zweitens: Sollen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wir uns an bestimmte Meßwerte halten oder sollten wir Meßwerte wechseln? — ein Problem, das auf einer anderen Ebene liegt. In dieser Diskussion lag kein Angriff auf die Statistiker, wohl aber war Ihr Beitrag, Herr Fürst, eine sehr willkommene Ergänzung.

Prof. Dr. *Fritsch* (Zürich):

Herzlichen Dank für diese zusätzlichen Anregungen, die doch zeigten, daß ich mich nicht präzise genug ausgedrückt habe. Ich hätte zunächst einmal nicht einfach dem Sinn nach formulieren sollen: Ohne Messung ist keine Handlung, keine Entscheidung möglich. Man kann immer handeln und entscheiden, auch ohne irgendwie seine Entscheidung auf eine Messung abzustellen. Aber ich hätte sagen sollen: Es gibt kein rationales und daher letzten Endes intelligibles und weitervermittelbares Handeln ohne eine gemeinsame Bezugsbasis, die irgendwie quantifizierbar ist. Das ist, glaube ich, in dieser Form nicht anzuzweifeln. Ich würde nicht meinen, daß das eine Grundentscheidung ist, die axiomatischen Charakter hat, sondern sie ist abgeleitet aus der praktischen Erfahrung heraus.

(Prof. Dr. *Weisser:* Eine Leerformel!)

— Zweitens muß ich sagen, daß natürlich Meßvorschriften explizit formulierte und formulierbare und auch kontrollierbare und konsistente Konventionen implizieren. Diese sollten selbstverständlich konsistent sein, und das weist auf ein Problem hin, das in der Nationalökonomie wirklich noch nicht gelöst ist.

(Diskussionsleiter:

Verzeihen Sie, wenn ich eingreife; Sie wollen sicherlich nicht sagen, daß man alles in gleicher Weise mit meßbaren Werten ausdrücken kann!)

— So weit würde das nicht gehen. Aber ich würde sagen, daß das, was wir Messung nennen, letzten Endes eine Konvention im allgemeinen Sinn des Wortes ist, die aber explizit formuliert werden muß und auch auf ihre Struktur und auf ihre Konsistenz hin geprüft werden muß. In diesem Zusammenhang möchte ich auf das Indexproblem hinweisen. Wir sind uns, glaube ich, einig, daß die Benutzung jedes Index eine Reihe von im Grunde genommen ungelösten Wohlfahrtstheorien impliziert. Ja, wir vertreten letzten Endes mit einem Index eine ganze Reihe von Problemen, von denen wir wissen, daß sie nicht gelöst sind. Ob sie lösbar sind, ist eine andere Frage. Ich würde nur sagen, daß man im Hinblick auf die Meßvorschriften sehr bald eine sozialwissenschaftlich ausgerichtete Meßtheorie entwickeln muß. Das ist ja heute schon ein sehr intensiv bearbeitetes Gebiet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zum Schluß möchte ich noch sagen: Es ist nicht alles, was sich einer Messung entzieht, inexistent. Niemand wird das behaupten. Aber das schließt nicht aus, daß es bestimmte Dinge gibt, die wirklich nicht existieren und über die wir dennoch reden.

Diskussionsleiter:

Ich muß jetzt die Liste der Wortmeldungen abschließen. Ich habe noch zwei Redner.

Dr. *Lothar Neumann* (Köln):

Wir können jetzt dieses methodologische Problem wohl nicht mehr intensivieren. Aber eines steht fest: Ihre Aussage, Herr Professor Fritsch, nur dann sei eine Handlung möglich, wenn wir messen können, ist selbst in der Mathematik noch umstritten. Sie greifen im Grunde einer Diskussion vor, die selbst innerhalb der Mathematik noch völlig offen ist. Wir kommen schließlich auf philosophische Probleme der Mathematik, die Sie als gelöst hinstellen in einem positivistischen Sinn, was für Sozialwissenschaften sehr gefährlich werden kann.

Prof. Dr. *Stützel* (Saarbrücken):

Sie können sich vorstellen, daß ich schon der ganzen Diskussion mit besonderer Bewegung gefolgt bin. Es gibt ja verschiedene Beratungssituationen: Zum einen die Situationen, in denen irgendwelche Gremien staatliche Instanzen beraten oder gerufen sind, die Urteilsbildung bei solchen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit zu erleichtern; zum anderen Beratungssituationen wie die unsere hier: Berater sitzen in einem Kreis unter ihren Kollegen und hören, was diese Kollegen über Beratungssituationen denken. Der Gang der bisherigen Diskussion drängt mich, Ihnen jetzt schon Dank zu sagen dafür daß ich Gelegenheit habe, als einer, dem Beratungsaufgaben übertragen wurden, nun selbst den Rat der Kollegen zu bekommen.

Das Gremium, in dem ich Beratungs- und Begutachtungsaufgaben erfüllen soll, hat in meinen Augen nur einen einzigen Nachteil. Das ist sein Name. Der ambitiöse Name: „Sachverständigenrat". Ich freue mich, daß Herr Hahn vom IFO-Institut von „Kollegen" sprach. Es wäre meiner persönlichen Meinung nach viel schöner, wenn man für das Gremium, dem ich angehöre, auch eine Bezeichnung gewählt hätte, die eher das Kollegiale zum Ausdruck bringt. Der Gesetzgeber hat eine Bezeichnung gewählt, die jeden, der aus diesem Gremium spricht, leider Gottes sofort zu dem Vorspruch zwingt: Niemand von uns im Rat hält sich für sachverständiger als die anderen, die hier im Kreis sitzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Warum ist diese Diskussion für mich so fruchtbar gewesen? Weil sie gerade zum Schluß auf mich persönlich bedrängende Fragen geführt hat. Offen gestanden, Herr Vorsitzender, die ersten hier heute diskutierten Fragen haben mich nicht so sehr interessiert. Aber die letzten Fragen: „Messung", „Spezifikation" um so mehr. Mich drückt auch das Gesetz nicht sehr, durch das unser Gremium ins Leben gerufen wurde und dem es unterworfen ist; ich akzeptiere es so wie es ist. Ich glaube insbesondere nicht, daß wir irgendwelche Veränderungen in der Formulierung des Zielkatalogs brauchen. Fange ich beim Harmlosesten an: Da steht, man solle seine Vorschläge über Möglichkeiten zur Behebung oder Vermeidung von Fehlentwicklungen an dem Ziel orientieren, daß das „außenwirtschaftliche Gleichgewicht", also das Zahlungsbilanzgleichgewicht, erhalten bleibt. Das ist für mich eine Selbstverständlichkeit. Man kann vernünftigerweise keine Vorschläge für eine Unternehmung (oder eine Volkswirtschaft) unterbreiten, die letzten Endes darauf hinauslaufen, daß dieses Unternehmen (oder die Volkswirtschaft) Pleite machen. Gewährleistung des Zahlungsbilanzgleichgewichts — das ist eine Formulierung, die man gar nicht erst hätte zu machen brauchen. Zum anderen Ziel, der Preisstabilität, ist schon manches gesagt worden. Dazu möchte ich mich heute der Stimme enthalten. Ich habe dem Gesagten nichts hinzuzufügen.

Nun aber kommt das berühmte Wort „Wachstum". Was soll denn da nun eigentlich wachsen? Herr Kollege Möller gab mir das Stichwort. Er sagte: Indem wir ganz bestimmte Indizes wählen, laufen wir Gefahr, Konventionen zu prägen, Konventionen nach Art von Schulzeugnisformularen, an denen dann das Publikum abliest, ob der Wirtschaftspolitiker erfolgreich war oder nicht.

Solche Formulare können manchmal sehr ins Auge gehen. Ich möchte die Gelegenheit benutzen, das an einem Beispiel zu demonstrieren. Ein Schulzeugnisformular enthalte z. B.: Wachstum des gesamten inländischen Sozialprodukts, Preisniveaustabilität und Zahlungsbilanzausgleich.

Wir hatten etwa Mitte letzten Jahres eine Situation, in der man mit diesem Zeugnisformular kommen und fragen konnte: Nun, wie ist die deutsche Lage? In Zahlungsbilanzgleichgewicht haben wir summa cum laude. Wie sieht es mit dem Sozialproduktswachstum aus? Nun, es ging einigermaßen. Aber Preisniveaustabilität? Da hatten wir eine 5. Welcher Schluß wurde daraus von manchem in der aktiven Politik Stehenden gezogen? Wir müßten eigentlich die Arbeiter an der Riviera mahnen, ihre Reise aufzugeben, zurückzufahren nach Deutschland, um mehr zu arbeiten. Ohne dieses Schulzeugnisformular, mit dem ganz schlichten Schulmeisterrezept, mit dem frühere Historiker über den Erfolg der Wirtschaftspolitik urteilten, hätte man gesagt: Deutsche Arbeiter baden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu Hunderttausenden an der Riviera. Ein einwandfreies Erfolgssignal! Ein blendender Erfolg der Wirtschaftspolitik! Mit dem genannten Zeugnisformular vor Augen mußte man aber feststellen: Wenn die Arbeiter jetzt nicht dort unten baden würden, sondern in Deutschland — in Klammern gesetzt: ohne Forderung nach höheren Wochenlöhnen — *mehr* arbeiten würden, dann würde sowohl das Sozialprodukt größer als auch die Preisniveaustabilität eher gesichert sein; ergo würde ich vermutlich als zusammengefaßte Note ein besseres wirtschaftspolitisches Erfolgszeugnis bekommen.

So etwas kann passieren, wenn unkritisch bestimmte Zeugnisformulare verwendet werden, um wirtschaftspolitischen Erfolg zu messen. Nun: das genannte Zeugnisformular wurde vom Volk doch nicht ganz akzeptiert, wenigstens nicht von jenen Politikern, die es vorzogen, eine neue Regierung zu bilden.

Nun möchte ich aber über Herrn Möllers Votum noch hinausgehen: Sie sagten, Herr Möller, wir liefen Gefahr, daß wir, indem wir bestimmte Indizes oder Zahlen, wie etwa die für das Sozialprodukt, verwenden, schon allein dadurch mitwirken, bestimmte Konventionen zu etablieren, und zwar natürlich auch bestimmte Konventionen darüber, welche Indikatoren hilfsweise als „Wohlstandsindizes" angesehen werden. Ich möchte den Spieß umdrehen und sagen: Wir laufen gar nicht Gefahr, sondern es ist unvermeidlich, daß wir daran mitwirken, Konventionen zu etablieren. Und zwar tun wir alle das immer schon, indem wir überhaupt reden und unsere Vorlesungen halten. Schon in den Vorlesungen für die ersten Semester wirken wir mit an dem Gewebe jener Konventionen, jener Maßstäbe, an denen später Wirtschaftspolitik gemessen wird. Die Frage heißt deshalb für mich nicht: Wie vermeiden wir die von Herrn Möller angesprochene Gefahr? Die Frage heißt vielmehr: Was sollen wir tun, wenn wir wissen, daß wir unvermeidlich an der Etablierung von Konventionen über wirtschaftspolitische Erfolgsmaßstäbe mitwirken?

Nun ist leider Gottes ausgerechnet das Sozialprodukt gemäß Standardsystem in Deutschland zu jenem Indikator geworden, an dem Wachstum ganz allgemein gemessen wird. Mich drückt dieser Indikator. Und zwar drückt mich am meisten, daß wir aus dem Wachstum des gesamten inländischen Sozialprodukts eine magische Zahl haben werden lassen, obwohl sie in soundsovielen Fällen etwas Falsches anzeigt. Durch sehr ungeschickte Standortpolitik werde z. B. die Verteilung von Wohnstätten und Arbeitsstätten so beeinflußt, daß die Personenfahrkilometer der Bundesbahn erheblich steigen. Bei gleich wie bisher gerechneter „Arbeitszeit" haben wir dann für alle Leute die Pendlerzeiten erhöht. Wir haben mehr gefahrene Personenkilometer. Das kommt alles in die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Indizes hinein. Wir haben ein erhöhtes Sozialproduktwachstum. Wir sollten aber doch wahrscheinlich nicht die Pendlerzeiten wachsen lassen. Mit solchen Erwägungen komme ich ein bißchen in die „anderen Werte" Weissers hinein, nur so ganz am Rande, aber doch ein bißchen. Ich glaube, wir sollten die Pendlerzeiten reduzieren. Das wäre ein vernünftiges Programm. Ich wollte nur den Problemkreis anreißen: Sollten wir nicht zur Messung von Wachstum statt der Sozialproduktindizes bisherigen Typs Indizes verwenden, die sich eher als Wohlstandsindizes eignen? Sollten wir nicht — um bei einem herausgegriffenen Beispiel zu bleiben — vielleicht „Pendlerzeiten" als negative Posten einbringen? (So könnte man z. B. die Pendlerzeiten der Arbeitszeit hinzurechnen und dann den Quotienten „Sozialprodukt: (berichtigte) Arbeitszeit" als Wachstumsindikator verwenden).

Das wäre der Weg einer Verfeinerung des Sozialproduktindex.

Mein dringender Wunsch geht dahin, mitzuwirken, daß wir möglicherweise doch bald als behelfsmäßige Wohlstandsindizes geeignetere Aggregatzahlen bekommen. Aber das ist nur Wunsch Nr. 1.

Mein Wunsch Nr. 2 ist mir viel wichtiger. Ich glaube, wir müßten darüber nachdenken, ob wir nicht bei der Berichterstattung über „Wachstum" gelegentlich und vielleicht sogar in einer gewissen systematischen Weise überhaupt davon abgehen sollten, aggregierte Indizes zu verwenden. Warum nicht einmal einen Bericht der OECD über das Wachstum in verschiedenen Ländern oder Berichte anderer Gremien, in denen statt irgendwelchen Kurven über Sozialproduktwachstum steht: Die Zahl der Verkehrstoten im letzten Jahr hat sich wie folgt geändert. Oder: An der Zahl der Krankenhausaufenthaltsdauer läßt sich folgendes ablesen. Oder: Die Schulverhältnisse haben sich wie folgt geändert. Ich bin dankbar, daß der Herr Altpräsident des Statistischen Bundesamtes heute darauf hingewiesen hat, daß zur Charakterisierung des Anzustrebenden, zur Berichterstattung über das Soll und das Ist, außer den Zahlen aus dem letzten Teil des Statistischen Jahrbuchs, den wir Frau Bartels verdanken, dem Teil mit den großen Aggregatzahlen des Standardsystems, im selben Statistischen Jahrbuch noch sehr viele weitere Zahlen zur Verfügung stehen. Ich persönlich bin sehr dankbar, wenn Anregungen gegeben werden, welche der ganz anderen Bereiche, über die schon Auszählungen vorliegen, möglichst in Berichte über Wirtschaftswachstum aufgenommen werden sollten. In anderen Bereichen könnte man möglicherweise noch Auszählungen veranlassen, deren Ergebnisse dann mit in die Selektion von Zahlen aufgenommen werden sollten, mit denen wir dann darüber berichten, ob dieses Land und seine Wirtschaft sich mehr zum Vorteil, sich mehr zum annehmlichen Leben oder mehr zum Nachteil entwickelt hat. Ich persönlich wäre dankbar für Anregun-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen, was man wohl als wichtige Indikatoren zur Messung des Wachstums verwenden sollte. Ich persönlich habe eine ziemlich große Abneigung gegenüber allen pauschalen Indikatoren.

Diskussionsleiter:

In einem früheren Stadium der Diskussion fiel die Bemerkung, wir hätten eigentlich zuviel über Dinge gesprochen, über die wir uns einig sind. Herr Stützel hat, glaube ich, in seinen letzten Bemerkungen auch wieder sehr auf Dinge hingesteuert, über die wir, so glaube ich, ebenfalls weitgehend einig sind. Ich sehe darin, offen gesagt, keinen Mangel dieser Diskussion. Ich glaube, es war gerade am Anfang dieser Tagung verhältnismäßig wichtig, Dinge auszusprechen, über die wir uns einig sind, und es war, wie ich wiederum meinen möchte, zumal in Deutschland nicht unwichtig, über solche Dinge zu sprechen. Deswegen spreche ich aus ehrlichem Herzen, wenn ich sage, daß ich allen Diskussionsrednern für diese Diskussion sehr dankbar bin. Ich darf damit schließen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Informationsgewinnung, Periodizität der Berichterstattung und Veröffentlichung der Berichte

Diskussionsleiter: Prof. Dr. Dr. Dr. h. c. *W. A. Jöhr*

Diskussionsleiter:

Zu Beginn möchte ich Sie über einige Probleme orientieren, vor die sich der Diskussionsleiter heute morgen gestellt sieht.

Ein erstes Problem möchte ich mit einem Wort von Fourier illustrieren. Fourier war der Auffassung, daß in seiner Zukunftsgesellschaft, den sog. Phalanstères, jeder sich jener Tätigkeit widmen solle, zu der er sich leidenschaftlich hingezogen fühlt. So soll beispielsweise der Nelkenzüchter seinen Kopf für seine Nelken einsetzen. Davon versprach er sich eine Vergrößerung der „Effizienz", wie man heute sagt. Nun, es wäre auch wertvoll für die Effizienz des Diskussionsleiters, wenn er sagen könnte, das Thema, das er zu betreuen hat, sei das aktuellste, wichtigste und das am meisten kontroverse. Aber leider trifft das heute morgen nicht zu. Es war vielleicht gestern der Fall und wird sich vielleicht bei der letzten Diskussionsveranstaltung dieser Tagung wieder so verhalten. Trotzdem wollen wir jedoch nicht verkennen, daß eine Reihe von bedeutenden und interessanten Fragen auf der Tagesordnung steht.

Ein zweites Problem! Es wäre für den Diskussionsleiter einfach und angenehm, wenn die Meinungen diametral auseinandergingen. Er könnte dann zunächst diese Gegensätze dramatisieren und dann sachte einer vermittelnden Lösung zustreben. Auch diese Voraussetzung ist nicht gegeben. Denn in weiten Bereichen stimmen die Berichterstatter überein und wo sie es nicht tun, läßt sich das aus den Besonderheiten der Institutionen der behandelten Länder erklären.

Ein weiterer Punkt! Der Diskussionsleiter weiß nicht, in welchem Ausmaß Sie Zeit fanden, die umfangreichen und interessanten Berichte zu lesen, welche Ihnen zugesandt wurden. In dieser Ungewißheit entschließe ich mich zu einer mittleren Lösung. Ich werde einiges aus den Berichten wiederholen, auch auf die Gefahr hin, daß ich für einen großen Teil nur bereits Gelesenes reaktiviere.

Zunächst möchte ich noch einige allgemeine Betrachtungen anstellen, bevor ich auf die Punkte der Diskussion eingehe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es ist für uns Nationalökonomen tägliches Brot — und wir leben ja auch von diesem täglichen Brot —, daß das Wirtschaftsleben sehr kompliziert ist. Bereits gestern ist wiederholt davon gesprochen worden, daß man darum Modelle bilden muß. Nun gibt es zwei Arten von Modellen, die eingestandenen Modelle und die uneingestandenen Modelle insbesondere jener Autoren, welche sich über die Modellschreinerei lustig machen. Auch diese können nicht anders, als mit Vereinfachungen arbeiten. Es sind vielleicht rudimentäre Modelle, aber es sind eben doch Modelle. Wie Sie wissen, beruhen alle Modelle auf Vereinfachungen, nicht nur in der Auswahl der Faktoren, sondern auch in bezug auf die Beziehungen zwischen den einzelnen Variablen. Dieses Problem ist mir besonders gegenwärtig, weil ich jetzt an einem Modell der schweizerischen Volkswirtschaft arbeite, bei dem der konjunkturelle Einfluß der Inanspruchnahme zusätzlicher ausländischer Arbeitskräfte herausgearbeitet werden soll. Ich habe sehr lebendig die betrübte Miene meines Mitarbeiters vor Augen, die in Erscheinung tritt, wenn ich sage: Das dürfen wir nicht einbeziehen, sonst wird das Modell zu kompliziert und nicht mehr operabel. Wichtig ist — und das möchte ich betonen —, daß in dieser Auswahl, in dieser Vereinfachung unweigerlich ein Faktor der Subjektivität enthalten ist. Oder anders formuliert: Jede solche Auswahl beruht auf einem Schätzungsurteil, und das Schätzungsurteil ist darin dem Werturteil verwandt, daß es nicht zwingend abgeleitet werden kann, wie ein deduktives Urteil oder wie ein Urteil empirischer Art, dessen Basis sehr breit ist.

Etwas Weiteres! Wir leben in einer pluralistischen Gesellschaft. Auch diese Feststellung droht zum Schlagwort zu werden. Aber wir haben gerade kürzlich ein Werk erhalten, in dem darüber substantielle Informationen enthalten sind. Ich denke an das Werk von Goetz Briefs über den Laissez-faire-Pluralismus. Man könnte sagen, die pluralistische Gesellschaft verhilft dem Nationalökonomen zu einer wunderbaren Position: Er stellt sich über die sich bekämpfenden Interessengruppen, indem er sich allein dem Gesamtinteresse verpflichtet. Aber er hat dabei mit gewissen Schwierigkeiten zu kämpfen. Denn er lebt in einer geistigen Umwelt, die weitgehend durch die Stellungnahme dieser Interessengruppen bestimmt ist. Was er in der Morgenzeitung liest, ist zu einem erheblichen Grad gefärbt durch bestimmte politische oder wirtschaftliche Interessengruppen, und es ist nicht einfach, sich von dieser Färbung freizuhalten. Aber man darf nicht übersehen, daß nicht alles, was von diesen Interessengruppen kommt, ausschließlich interessengebunden ist. Es gibt viele verantwortungsbewußte Interessenverbände, die auch an das Wohl der Gesamtheit denken, weil sie wissen, daß sie selbst durch das Schicksal dieser Gesamtheit weitgehend geprägt werden. Man muß auch beachten, daß die Interessengruppen für die ins Auge gefaß-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten Maßnahmen und ihre Konsequenzen ganz besonders hellsichtig sind, weit hellsichtiger als wir, die wir uns dem Gesamtinteresse verpflichtet fühlen.

Nun möchte ich einige Punkte aus den vorliegenden Berichten hervorheben.

Ich beginne mit dem Problem der Veröffentlichung. Diese Frage ist in den betrachteten Ländern, wie aus den Berichten klar hervorgeht, ganz verschieden geregelt worden. Eine in dieser Hinsicht extreme Lösung findet sich in der Bundesrepublik. Die Aufgabe, die dem Sachverständigenrat gestellt worden ist — so wenigstens habe ich den Bericht von Herrn Sievert und die gestrigen Voten interpretiert —, ist ja nicht in erster Linie die Beratung der Regierung, sondern — wie man es formulieren könnte — eine Erweiterung der Lehre Montesquieus von der Gewaltenteilung. Den bisherigen klassischen drei Gewalten — Exekutive, Legislative, Gericht — wird eine vierte Gewalt zur Seite gestellt, nämlich die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, und die Waffe, die man dieser vierten Gewalt gegeben hat, ist der „Bericht", anders formuliert: eine Diagnose und eine kritische Stellungnahme zum Verhalten der Behörden und der Wirtschaft. Diese Waffe wäre natürlich stumpf, wenn die Berichte nicht veröffentlicht würden. Sie können daraus ersehen, daß zur Konzeption des deutschen Sachverständigenrates unweigerlich eine fast vollständige Publikation der Berichte und der Stellungnahmen dieses Gremiums gehört.

Beim Council of Economic Advisors verhält es sich ganz anders. Dieser wurde ins Leben gerufen als ein kleines Gremium zur Beratung des Präsidenten. Es muß ein Vertrauensverhältnis zwischen dem Präsidenten und dem Council bestehen, und wir werden nachher in der Diskussion von Herrn Anderson hören, in welcher Weise nun tatsächlich diese Beratung des Präsidenten erfolgt. Es könnte dieses Vertrauensverhältnis trüben, wenn der Council Dinge publizierte, zu denen er den Präsidenten veranlassen möchte, weil dieser dadurch auf dem Umweg über die Öffentlichkeit unter Druck gesetzt würde. Dieses Problem stellt sich in ähnlicher Weise auch für andere Länder, und Herr Würgler hat sich bereit erklärt, aus eigener Erfahrung in der Schweiz dazu noch einiges beizutragen.

In Holland ist die Konzeption wiederum eine andere. Dort ist sie vor allem geprägt durch die Grundidee der holländischen Wirtschaftspolitik. Es soll nämlich ein jährlicher Plan erstellt werden im Sinne einer Beratung der Regierung hinsichtlich der Grundprobleme der Wirtschaftspolitik. Es ist aber nicht eine Planifikation im französischen Sinne, es ist eigentlich nur eine Planung oder Systematisierung der Wirtschaftspolitik. Charakteristisch ist, daß sie auf Grund eines ökonometrischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Modells ausgearbeitet wird. Wenn man die Arbeit kennt, welche ein solches Modell verursacht, so ist einem klar, daß dieser Plan nicht einfach in irgendeiner Regierungsschublade steckenbleiben darf, sondern veröffentlicht werden muß. Hier ergibt sich also die Pflicht zur Veröffentlichung gewissermaßen aus dem hohen theoretischen und empirischen Gehalt der Empfehlungen, die im Plan enthalten sind.

In Österreich ist die Situation wiederum ganz anders. Der Bericht von Frau Neuhauser hat mich besonders deshalb interessiert, weil ich dachte, daß in der Schweiz die Interessenverbände eigentlich in maximaler Weise sanktioniert werden und in die wirtschaftspolitische Willensbildung eingebaut seien. Aus dem Bericht von Frau Neuhauser habe ich entnommen, daß das durchaus nicht der Fall ist, sondern daß wir von Österreich in dieser Hinsicht weit übertroffen werden. Die Paritätische Kommission ist im Grunde nicht mehr ein Beratungsorgan, sondern ein Organ der Entschlußbildung auf dem Wege des Interessenausgleichs. Der Interessenausgleich ist immer eine sehr delikate Angelegenheit, und er könnte durch eine zu frühe Publizität gestört werden. Daraus folgt eigentlich zwingend die Stellung des Beirats der Paritätischen Kommission. Er darf wohl berichten, aber er hat selbst kein Veröffentlichungsrecht, und erst die Paritätische Kommission veröffentlicht, wenn sie sich zu einer vollständigen Einigung durchgerungen hat oder wenn sie es sonst für opportun hält.

In ähnlicher Weise ergibt sich auch die Antwort auf die Frage nach der Größe des Stabes aus der besonderen Konstellation, vor allem der besonderen Ausgestaltung des Beratungsgremiums. Es ist z. B. klar, daß das zentrale Planbüro in den Niederlanden einen sehr großen Stab benötigt, um den Plan zu entwickeln, und daß ein solcher Plan nicht zusammengestückelt werden kann aus den Informationen oder Teilberichten einer Reihe von Verwaltungsstellen. Andere Organisationen hingegen kommen ganz ohne Stab aus. Ich glaube, der Council of Economic Advisors hat nur einen sehr kleinen Stab, wobei allerdings oft bedeutendste Nationalökonomen in diesen Stab berufen werden. Interessant ist wiederum die österreichische Lösung, die dadurch gekennzeichnet ist, daß der Beirat überhaupt keinen eigenen Stab und kein eigenes Sekretariat besitzt, sondern alles durch die Interessenverbände besorgen läßt, wobei offenbar die Gefahr der Einseitigkeit dadurch gebannt wird, daß die Interessenverbände sich gegenseitig mit Argusaugen beobachten. Aber ein anderes Problem scheint mir nicht gelöst zu sein, und Frau Neuhauser wird darüber in der Diskussion noch berichten, nämlich ob die Tatsache, daß kein eigener Stab besteht, nicht dazu führt, daß der wissenschaftliche Fortschritt eine gewisse Verzögerung erfährt, da man nicht über eine Gruppe vollamtlicher Ökonomen verfügt, die mit den modernen Instrumenten empirischer und theoretischer Art arbeiten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein anderes Problem, bei dem sich abweichende Auffassungen zeigen, ist das der Gewinnung von Informationen von den Interessenvertretungen und den Amtsstellen. Es scheint mir, daß die Methode des Hearings im eigentlichen Sinne des Wortes — wir könnten auch sagen: des Kreuzverhörs — vielleicht der Konzeption des Sachverständigenrates am ehesten angepaßt wäre. Hingegen ist sie wohl für alle anderen Beratungsinstitutionen weniger zweckmäßig, und zwar deshalb, weil diese darauf angewiesen sind, in einem guten Verhältnis zu den Amtsstellen und zu den Interessenverbänden zu stehen. Denn das entsprechende beratende Gremium muß ja den Weg ebnen für die Empfehlungen, die es ausarbeiten will, und diesen Weg erschließt es am besten in der Weise, daß es versucht, in einen freundlichen, vielleicht sogar persönlichen Kontakt mit allen Beteiligten zu kommen. So sehen wir denn, daß zum Teil sehr humane Methoden der Befragung zur Anwendung gelangen, etwa in Holland, wo eine große Zahl von Unternehmern von Vertretern des Stabes besucht wird, oder in den Vereinigten Staaten, wo — wie wir in dem Bericht von Herrn Anderson lesen — die Interessenvertreter in kleinen Gruppen jeweils zu einem Mittagessen eingeladen werden, ein Verfahren, das informationspolitisch besonders fruchtbar sei.

Nun komme ich zum letzten Punkt, und das ist der einzige, wo wir eigentlich eine Kontroverse finden. Es ist die Frage der Inflationstheorie, die der wissenschaftliche Leiter der Tagung freundlicherweise noch in das Thema des heutigen Morgens eingebaut hat, allerdings mit dem Hinweis, diese Fragen dürften nur am Rande behandelt werden. Deshalb erwähne ich sie auch erst an letzter Stelle.

Herr Böhler und Herr de Wolff sind beide der Auffassung — Herr de Wolff auch mit Berufung auf die Praxis des zentralen Planbüros —, daß man nicht einseitig entscheiden dürfe zugunsten der Cost-push-Theorie oder der Demand-pull-Theorie, daß vielmehr die beiden Theorien zusammengehören und beide Faktoren bei dem inflatorischen Prozeß beteiligt sind. Demgegenüber vertritt Herr Streeten die Auffassung, daß in England die Cost-push-Theorie, obwohl noch nicht genügend empirisch verifiziert, eigentlich allgemein akzeptiert werde.

In dem Bericht von Herrn Sievert finden wir die interessante These, daß für die deutsche Inflation der Auslandseinfluß ausschlaggebend gewesen sei. Ich darf daran einige wenige Überlegungen anknüpfen. Wir müssen daraus folgern: Wenn also der inflatorische Auslandseinfluß nicht bestanden hätte, dann wäre es gelungen, in Deutschland die Stabilität des Geldwertes zu wahren, und zwar nicht im Sinne einer Erhöhung des Indexes um 2 % oder 3 % im Jahr, was gestern als Geldwert-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stabilität definiert wurde, sondern vielleicht mit einem viertel Prozent oder einem halben Prozent im Jahr. Nun würde uns Vertreter der anderen Länder besonders interessieren, weshalb es in Deutschland gelungen ist, sich gegenüber den inländischen Inflationsquellen fast völlig immun zu halten, und wodurch sich Deutschland von allen anderen Ländern der Welt unterscheidet, die alle mit dem Problem der Inflation zu kämpfen haben. Denn es ist ja nicht so, daß *alle* diese Länder die Inflation, unter der sie leiden, auf Auslandseinfluß zurückführen können.

Bei Herrn Sievert habe ich auch noch einen anderen interessanten Gedanken zur Inflationstheorie gefunden. Er weist nämlich darauf hin, daß die Inflation weitgehend bestimmt sei durch die Parallelität im Verhalten großer Machtgruppen. Ich glaube, daß dieser Gedanke außerordentlich wichtig ist. Ich möchte ihn aber etwas anders formulieren. Sie kennen alle das Schlagwort vom „Leben mit der Bombe"; ich glaube, Karl Jaspers hat es verwendet, wenn nicht sogar geprägt. Ähnlich kann man auch sprechen vom „Leben mit der Inflation". Wenn wir etwas präzisieren, so können wir folgendes sagen: Jeder Entscheidungsträger — beispielsweise jede Amtsstelle, jede Unternehmung, jeder Interessenverband — rechnet mit der Möglichkeit oder mit der Wahrscheinlichkeit, daß die Inflation sich ungefähr in gleicher Größenordnung fortsetzen werde, und er rechnet damit, daß die anderen auch damit rechnen. Infolgedessen ist er sehr großzügig in der Konzedierung von Kostenerhöhungen. Er stellt sich ganz anders ein, als wenn er mit der Möglichkeit rechnen müßte, daß die Inflation demnächst zu einem Stillstand kommen oder sich sogar in eine Preissenkung verwandeln werde. Auf dem Wege über diese Kostenerhöhung haben wir dann auch wieder eine entsprechende Einkommensausschüttung. Das ist natürlich *ein* Mechanismus neben anderen. Ich sehe aber in der Tatsache, daß jeder mit einer Inflation ungefähr gleicher Größenordnung rechnet, für die Fortdauer der Inflation einen Faktor von großer kausaler Bedeutung.

Nun genug der einführenden Worte. Laßt uns endlich zwar nicht Taten sehen, aber Voten hören! Für den Diskussionsleiter gibt es ein Erfahrungsgesetz: Je weniger kontrovers das Thema ist, desto mehr bedarf es der Eisbrecher. Zum Glück haben sich bereits einige Eisbrecher in freundlicher Weise zur Verfügung gestellt, einmal Herr Watrin und dann Herr Krupp. Wir wollen zunächst diese beiden Voten anhören. Dann werde ich eine kurze Pause einschalten und alle jene, die sich an der Diskussion beteiligen wollen, bitten, sich hier zu melden, damit ich für die weitere Gestaltung des Morgens gewisse „Guideposts" habe. Aber das soll nicht ausschließen, daß andere Votanten sich melden können, ja melden sollen, damit wir eine ähnlich lebendige Diskussion haben, wie das gestern unter dem Präsidium von Herrn Meinhold in so vorbildlicher Weise realisiert werden konnte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei der Gliederung der Diskussion möchte ich folgendermaßen vorgehen. Als Unterlage dient zunächst das umfangreiche Fragenschema, das Sie gestern auf dem Tisch vorgefunden haben. Wir wollen zunächst die Fragen unter Punkt 1 — Informationsgewinnung — und unter Punkt 2 — Verbesserung und Kontrolle der Informationen — gesamthaft besprechen. Dann machen wir einen Sprung und gehen über zu den Punkten 4 und 5, also Periodizität der Berichterstattung und Veröffentlichung der Berichte. Als letzter Punkt wäre zu behandeln der Inhalt der Informationen, also das, was hier als Punkt 3 aufgeführt ist, wobei die Probleme der Inflationstheorie wohl im Vordergrund stehen werden.

Prof. Dr. *Watrin* (Bochum):

Ich wollte eigentlich zu einem sehr bescheidenen Punkt sprechen, nämlich dem Punkt 3 b des Diskussionsvorschlags, den Professor Jöhr vorgelegt hat. Und da Sie mir die schwierige Rolle eines Eisbrechers zugemutet haben, beeile ich mich zu sagen, daß ich ihn für den wichtigsten halte, und zwar aus folgendem Grund:

Wenn ich mir diesen Diskussionsentwurf ansehe, so scheint mir das Informationsproblem der wirtschaftlichen Beratung im wesentlichen aufgefaßt zu werden als ein Problem der empirischen Information, also grob gesprochen: der Sammlung von Beobachtungsdaten, der Kontrolle dieser Beobachtungsdaten usw. Meine Gegenposition lautet nun: Das zentrale Problem in diesem Zusamenhang ist nicht das der empirischen Information, sondern das der theoretischen Information. Ich möchte es einmal überspitzt formulieren und sagen: Am Anfang steht die Theorie. Denn nur die Theorie steuert unsere Aufmerksamkeit, es handelt sich hier nicht um eines der üblichen Henne-Ei-Probleme: War zuerst die Henne oder das Ei, was kommt zuerst, die Beobachtung oder die Theorie? Theorien haben einen ausgesprochen selektiven Charakter. Sie steuern unsere Aufmerksamkeit, und wenn Sie mir das nicht glauben, so mögen Sie das Selbstexperiment machen und meiner Aufforderung folgen: Beobachten Sie! Sie werden natürlich fragen: was? In diesem Was liegt die Voreingenommenheit, also der selektive Charakter jeder Beobachtung, was zu betonen mir hier sehr wichtig zu sein scheint.

Nun ergibt sich bei der wirtschaftspolitischen Beratung ein theoretisches Informationsproblem. Man könnte es wie folgt formulieren: Eigentlich müßte das Beratergremium die richtige Theorie kennen, denn es wäre natürlich sehr nachteilig, wenn es seinen Überlegungen und Empfehlungen falsche Theorien zugrunde legte; das würde dann ja zu falschen Ergebnissen führen. Ich möchte deshalb das theoretische Informationsproblem hier etwas näher analysieren. Ich glaube, daß es sowohl praktische wie auch methodologische Schwierigkeiten aufweist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Schwierigkeiten resultieren daraus, daß unsere Theorien im allgemeinen kontrovers sind. Wir haben bei der Stabilisierungsdebatte zumindest zwei Inflationstheorien, und wenn wir die Tagungsunterlagen ansehen, finden wir eine Theorie, die ich zunächst als ad-hoc-Theorie kennzeichnen möchte; es ist die des Sachverständigenrats. Herr Sievert führt ja selbst dazu aus, daß diese Theorie vorerst einmal nur mit Plausibilitätsargumenten arbeite, und diese sind natürlich nicht die besten Argumente. Ferner ist in den Unterlagen noch die Nachfragedruck-Hypothese genannt, die, wie Herr Streeten erwähnt, allerdings schon in die Wachstumsproblematik hineinführt.

Meine Behauptung ist also die: Das theoretische Informationsproblem zeichnet sich dadurch aus, daß es kontrovers ist. Deswegen haben wir beim theoretischen Informationsproblem für die wirtschaftspolitische Beratung ein Auswahlproblem. Nun ist eben gesagt worden: Wir wollen keine einseitige Auswahl treffen im Hinblick auf cost-push und demand-pull. Aber ich würde sagen, der Gesichtspunkt der Einseitigkeit ist nicht entscheidend. Vielmehr müssen wir hinsichtlich der Frage, für welche Theorie sich ein Beratergremium entscheiden soll, die richtige, d. h. die wahre Entscheidung treffen im Sinne des Wahrheitsbegriffs der Wissenschaft.

Meine kritische Frage ist nun, da wir ja nie wissen, welche Theorie wirklich richtig ist: Sind hier Spielräume für den Eingriff der Politik vorhanden, d. h. kommt in einem solchen Beratungsgremium möglicherweise ein Prozeß von der Art zustande, daß politisch unliebsame Theorien zurückgedrängt werden? Aber der Beratungsprozeß hat ja auch eine öffentliche Seite, und wenn sich ein Auswahlproblem wie bei den Hypothesen stellt, dann muß man diese öffentliche Seite ins Auge fassen, denn von den wirtschaftspolitischen Beratungen gehen natürlich Rückwirkungen auf den politischen Prozeß aus. Es ergibt sich die Frage: Geht man bei dem Entscheidungsproblem im Hinblick auf Theorien möglicherweise so vor, daß man die Rückwirkungen auf den politischen Prozeß mit ins Auge faßt? Daß diese Rückwirkungen auf den politischen Prozeß bestehen, sieht man meiner Meinung nach daran, daß diejenigen Gruppen, die in einem wirtschaftspolitischen Gutachten relativ ungeschoren davonkommen, darin meistens eine Rechtfertigung ihres wirtschaftspolitischen Handelns sehen.

Aber man muß bezüglich der Auswahl von Theorien auch sehen, daß möglicherweise ein gewisses Eigeninteresse des Beratergremiums eine Rolle spielen kann. Wir haben dafür historische Beispiele. Ich möchte aber gleich sagen, daß ich hiermit nicht den Sachverständigenrat meine.

Wenn diese politischen und subjektiven Momente bei der Auswahl von Theorien im Beratungsprozeß eine Rolle spielen können, so müssen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wir uns natürlich die viel grundsätzlichere Frage vorlegen: Können wir überhaupt das Problem der Auswahl von Theorien bei der wirtschaftspolitischen Beratung so lösen, daß wir dem Objektivitätsanspruch der Wissenschaft gerecht werden? Das hieße also nichts anderes als: Wir müssen versuchen, die beste Theorie auszuwählen. Aber geht das, haben wir dafür überhaupt kritische Standards, die frei sind von den Vorlieben, die uns alle in unseren wissenschaftlichen Bemühungen leiten?

Dazu möchte ich sagen: Das Problem ist wohl noch nicht ausdiskutiert. Zunächst einmal scheint es mir einen Eliminationsprozeß falscher Theorien zu geben. Das Gebiet, das wir als Konjunkturtheorie bezeichnen — irrtümlicherweise oder irreführenderweise im Singular —, ist nichts anderes als ein großes Feld zertrümmerter und falscher Theorien. Aber der Eliminationsprozeß falscher Theorien läuft gerade auf dem Gebiet, auf dem wir uns hier befinden, offenbar nicht so ab, daß am Ende nur eine einzige Theorie als die richtige übrigbleibt, sondern es werden fortwährend neue Theorien produziert, zum Teil von den Beratergremien selbst. Das Wachstum des Wissens schreitet voran.

Haben wir nun, wenn wir uns einmal die hypothetische Situation vorstellen, daß zwei Theorien mit gleich gutem Bewährungsgrad vorliegen, irgendwelche kritischen Standards, die es uns erlauben, unter dem Anspruch der rationalen Wirtschaftspolitik eine von persönlichen Vorlieben freie Entscheidung zu treffen? Ich möchte hier auf einen Vorschlag hinweisen, nämlich auf den sogenannten Dimensionsvergleich von Theorien. Dieser Dimensionsvergleich von Theorien empfiehlt: Wähle die Theorie mit dem größeren Informationsgehalt, wenn zwei Theorien den gleichen Bewährungsgrad haben. Das heißt mit anderen Worten, es wird eine Strategie empfohlen von der Art: Wähle die leichter zu widerlegende Theorie, also wähle die risikoreichere Theorie.

Es ist nun die Frage, ob wir angesichts des kontroversen Charakters von Theorien bestimmte Schlüsse für die wirtschaftspolitische Beratung ziehen müssen. Ich möchte sagen, dieses Problem der Objektivität der Wissenschaft — es ist ja nichts anderes — kann in einem einzelnen Beratergremium nicht gelöst werden. Eine von allen persönlichen Vorlieben freie Hypothesenauswahl wird zwar idealiter immer wieder empfohlen und gefordert, aber das scheint mir faktisch nicht erreichbar zu sein. Darüber hinaus haben natürlich rivalisierende Theorien die Folge, daß das Entscheidungsfeld selbst umstritten ist. Das würde bedeuten, daß wir zu widersprechenden Entscheidungen bzw. Empfehlungen kommen könnten, wenn wir widersprechende Theorien zulassen. Um nur ein Beispiel dafür zu geben: die neoklassische Theorie der kontraktiven Depressionsbekämpfung und die Keynes'sche Theorie der expansiven Depressionsbekämpfung. Die Lösung des Problems der Hy-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

pothesenauswahl kann deshalb meiner Meinung nach nicht in einem einzelnen Beratergremium erfolgen. Die wissenschaftliche Objektivität ist nicht das Ergebnis der Unparteilichkeit eines einzelnen Beratergremiums, sondern dessen, was ich den öffentlichen Charakter der wissenschaftlichen Auseinandersetzung nennen möchte. Diese ist jedoch nur institutionell organisierbar. Aber das ist ein Problem, das heute nicht zur Diskussion steht.

Privatdozent Dr. *Krupp* (Darmstadt):

Ich bin meinem Vorredner sehr dankbar, weil er einen Gedanken in die Diskussion gebracht hat, der auch mir am Herzen liegt. Ich würde zwar das Verhältnis von Theorie und Empirie nicht so sehen, wie er es eben dargestellt hat. Aber ich meine doch: Wir müssen in der wissenschaftlichen Beratung versuchen, diese beiden Dinge mehr als bisher zu vereinen.

Die wirtschaftswissenschaftliche Beratung ist immer weniger eine Sache allgemeiner Ratschläge. Man hat zwar oft den Eindruck, daß allgemeine Ratschläge in unserem politischen Leben auch schon sehr wertvoll wären. Aber in der Regel werden ja konkrete Ratschläge für konkrete Situationen verlangt. Wenn solche konkreten Ratschläge gegeben werden — man kann hier an das Beispiel des deutschen Sachverständigenrats denken —, dann entsteht immer sehr schnell der Einwand: Wieso ist denn dieser Ratschlag überhaupt dazu geeignet, das vorgegebene Ziel zu erreichen? Ich erinnere an die Debatte um den zweiten Eventualhaushalt. Da wird gesagt — sicher nicht mit Recht, aber es gibt Bundestagsabgeordnete, die derartiges vorbringen —, daß man ja erst einmal ausprobieren müsse, wie der erste Eventualhaushalt wirkt, bevor man den zweiten Eventualhaushalt in Kraft setzt. Es wird also gefordert, es solle ein Realexperiment durchgeführt werden. Man kann wohl sagen, das Vertrauen in die Wissenschaft ist hier nicht allzu groß. Wenn man auf der anderen Seite liest, wie die verschiedenen Berichterstatter dieser Tagung selber über die Möglichkeiten gesicherter Aussagen denken, kann man allerdings verstehen, daß das Vertrauen nicht so groß ist.

Nun ist das Realexperiment aber etwas sehr Gefährliches, und insbesondere in dem vorliegenden Fall ist es keineswegs das Erstrebenswerte, die ganze weitere Entwicklung dadurch aufzuhalten, daß man erst einmal ausprobiert, ob der erste Eventualhaushalt funktioniert. Es ist ja sogar möglich, daß gerade dadurch, daß der zweite nicht nachgeschoben wird, jetzt der erwünschte Erfolg nicht eintritt, und das ist ja wohl auch das, was der Sachverständigenrat meint.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

An dieser Stelle müßten wir — man kann beinahe sagen in Europa, aber auf jeden Fall in der Bundesrepublik — dazu übergehen, das Realexperiment durch eine Art Quasi-Experiment oder Gedankenexperiment zu ersetzen. Dabei könnten wir meines Erachtens in viel höherem Grad unser theoretisches Wissen investieren. Ich denke insbesondere an die Simulationssysteme, die heute in allen möglichen Varianten angeboten werden, angefangen bei den traditionellen ökonometrischen Modellen, wie sie gerade in den Niederlanden bestehen, aber auch an die Simulationssysteme im engeren Sinne, die heute Hypothesen und Theorien direkt auf dem Elektronenrechner abbilden und es so gestatten, eine Vielzahl von Hypothesen miteinander zu verbinden. Das ist meines Erachtens das, was bisher auch in der empirischen Forschung fehlt. Wenn wir die Arbeit unserer Wirtschaftsforschunginstitute ansehen, so fällt auf, daß sie seit Jahren immer in derselben Art vorausschätzen. Ich will das damit in keiner Weise abwerten. Auch der Sachverständigenrat hat sich diesem Verfahren im wesentlichen angeschlossen und die moderne Entwicklung auf diesem Gebiet nicht zur Kenntnis genommen; „nicht zur Kenntnis genommen" ist vielleicht übertrieben, aber er hat sie zumindest bisher nicht übernommen.

Meines Erachtens ist es wichtig, Großsysteme zu entwickeln, denn wir kommen mit den Kleinsystemen, die für die Bundesrepublik und einige europäische Länder bestehen, nicht sehr weit. Die bisher bestehenden Systeme genügen den Ansprüchen, die von der Wirtschaftspolitik her gestellt werden, nicht. Ich glaube, das kann man sagen, ohne denjenigen, die an diesen Systemen arbeiten, zu nahe zu treten. Die Grenzen, die derartigen Systemen heute gesetzt sind, kommen ja einmal von der Größe der Computer und zum anderen von der Anzahl der verfügbaren statistischen Daten. Es wird zwar immer wieder über die Statistik gelästert, aber es steht fest, daß die vorliegenden statistischen Informationen heute nur zu einem sehr geringen Teil von der Wirtschaftswissenschaft genutzt werden. Wenn Sie sich einmal ansehen, was alles an statistischem Material publiziert wird und was nachher in den verschiedenen wirtschaftswissenschaftlichen Veröffentlichungen wieder erscheint, dann erkennen Sie, daß es eine ganz enge Auswahl von Informationen ist, die bis in den Bereich der Wirtschaftswissenschaft vordringt. Die Grenzen, die für derartige Großsysteme bestehen, sind somit bei weitem nicht erreicht; vielmehr liegen die Dinge zur Zeit so, daß wir aus vielerlei Gründen — ich werde gleich etwas dazu sagen — Information, die vorhanden ist, nicht nutzen.

Nun hat Krelle, der ja an einem solchen System arbeitet und jüngst auch einen Artikel darüber veröffentlicht hat, mit Recht eingewandt, daß das nicht Sache eines einzelnen Universitätsinstituts sei. Das ist richtig. Man kann an einem Universitätsinstitut, und sei es noch so groß,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diese Sache nicht im Alleingang bewältigen. Ich möchte dazu bemerken, daß ich seit Jahren selber an einem derartigen System arbeite und bestätigen muß, daß das von einzelnen Personen oder Instituten einfach nicht zu schaffen ist.

Die Amerikaner haben sehr viel früher erkannt, daß diese Dinge nur Gemeinschaftsleistungen der Wissenschaftler sein können. Das Ihnen bekannteste Großmodell, das Modell der Brookings-Institution, ist so entstanden, daß man zunächst einmal alle interessierten Wissenschaftler zusammengerufen, ihnen die Rahmenbedingungen des geplanten Modells genannt und die Spezialisten auf den einzelnen Gebieten aufgefordert hat, zu erarbeiten, was sie in ein derartiges Simulationssystem einbringen wollen. Man hat sich dann mehrere Male getroffen und die verschiedenen Ergebnisse integriert. Das Resultat ist ein Großmodell mit mehreren Hunderten von Gleichungen, das laufend weitergeführt wird. Vielleicht wissen einige von Ihnen auch, daß inzwischen schon wieder größere Systeme in Angriff genommen wurden.

Ich bin der Auffassung, daß hier ein Weg aufgezeigt ist, der auch für uns in der Bundesrepublik sehr wichtig sein könnte. Es ist die Frage, ob die Beratung nicht wesentlich anders aussehen würde, wenn wir über derartige Großsysteme verfügten. Die moderne Elektronenrechner- bzw. Programmiertechnik erlaubt es ja, die Arbeit verschiedener Forscher auf sehr einfache Weise zu integrieren. Ich möchte jedoch hier auf die technischen Details nicht eingehen.

Lassen Sie mich mit der Bemerkung schließen, daß ich die Gefahr, die in diesen Systemen liegt, nicht verkenne. Einmal vermögen diese Systeme allesamt, auch die Großsysteme der Amerikaner, natürlich noch nicht hundertprozentig zu befriedigen. Aber die Arbeit an diesen Systemen ist auch sehr langwierig, und es wird sehr lange dauern, bis man die Dinge einigermaßen in den Griff bekommt. Die Gefahren, die von seiten der Politiker drohen, würde ich nicht überschätzen; es gibt ja durchaus elektronengläubige Politiker, auch wenn sie keine sehr erfreuliche Erscheinung sind. Ein weiteres Gegenargument, das mir ebenfalls nicht so wichtig zu sein scheint, lautet: Muß man nicht, wenn die Konsequenzen von Maßnahmen genauer bekannt sind als bisher, erwarten, daß die Interessenten in zu starkem Maße dagegen vorgehen werden? Es ist ja möglich, daß sich, wenn man die Konsequenzen genauer kennt, auch ein ganz neuer Stil des Interessenausgleichs entwickelt, daß man also versucht, die verschiedenen Dinge gegeneinander aufzurechnen.

Daß ein derartiges System auch theoretische Vorteile aufweist, steht meines Erachtens außer Zweifel. Vielleicht hätten wir hier auch eine Möglichkeit, manche der so arg kontroversen Theorien weniger kontro-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vers werden zu lassen, indem wir nicht nur einzelne Erscheinungen in den Vordergrund stellen — demand pull oder cost push —, sondern indem wir die verschiedenen Hypothesen miteinander verbinden und in einem solchen empirischen Großsystem testen. Wir könnten sie dabei meines Erachtens in einem viel höheren Maße testen, als das bisher möglich war. In diesem Sinne wäre auch einer Weiterentwicklung der Theorien gedient.

Diskussionsleiter:

Meine ursprüngliche Sorge, die ich vor der Pause zum Ausdruck gebracht habe, daß wir zuwenig Votanten haben werden, ist jetzt glücklicherweise behoben, indem sich eine ganze Anzahl von Rednern gemeldet hat. Ich möchte infolgedessen bitten, nicht länger als fünf Minuten zu sprechen.

Eine Reihe von Votanten hat sich für die Beiträge der Herren Watrin und Krupp interessiert. Aber ich möchte diese Fragen nicht gleich an den Anfang stellen, sondern möchte zunächst die empirische Seite zu Wort kommen lassen. Zunächst gebe ich das Wort Herrn Smith aus Kanada.

A. J. R. Smith, Chairman, Economic Council of Canada (Canada):

I want to make a general comment about some of the issues we are discussing. Perhaps I can begin by saying that in a very broad sense what is involved in any kind of advisory function is an attempt to bring information, analysis and economic knowledge, to bear upon the processes of decision making. I have in mind decision making of many different kinds, even in a field like stabilization policy. What is required for good stabilization performance in an economy is good decision making not merely by Governments in terms of policy formulation — and certainly not merely by the central Governments in federal countries, where very important policy decisions are in fact also made at junior levels of Government — but also in the private sectors of the economy, particularly decisions on prices and wage determination which are matters at the centre of many stabilization problems.

As a basis for better decision-making, we have, of course, greatly improved, especially over the past 5 or 10 years, our information, our statistics, our knowledge. We are now in the position of having more and better and more timely data for many types of decisions that are highly relevant to stabilization problems and policies. Yet, in spite of the progress we have been making in this area, we always find that we do not

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

have all the data we want when we come to wrestle with economic research and practical problems.

Yesterday, there was a comment on the fact that economists always want more data. Sometimes they are critical of the data which exist and want better data. So I would expect in future that we will find that we will continue to make improvements in our base of information.

In the area of analysis, of empirical analysis, we have greatly improved our techniques. We have been moving quite rapidly into a situation in which we can use new techniques, new facilities such as computers, to do various things we could not do before. Here again we are at a very early stage in the development of these techniques. We have great improvements ahead of us in the future.

Similarly, in the area of economic theory, if one looks back, our economic theory has changed a great deal. We have new concepts and views about economic interrelationships from a theoretical point of view. In some respects I am often tempted to believe that we have not made as much progress in theory in recent years as we have in the development of new and better information and in the technical ways in which we can use information now. As a basis for techniques of analysis our theory may be, if anything, lagging further behind other things. We are having, of course, new developments in various aspects of theory, but how this all fits together into a broader theoretical framework is still, in many places, a great question.

In the light of this situation, in the light of the improvements we have been making and the prospects for further improvements in regard to information and statistics, techniques of economic analysis and theory, the impression one gets among people in advisory councils in many different countries is that no matter how boldly or confidently they may write or say things, they are usually very humble people who recognize that they do not possess ultimate truth, that they still have a great deal to learn, that there is much information they would like to have and new techniques they would like to be able to apply. In most cases, there is never enough time to probe, or to offer advice, or to do all the things they would like to do before being required in some way to take up a position on certain matters or offering advice in certain areas. This has led in practice to a situation in which there is typically a very pragmatic approach — not a theoretical one —, to the development of analysis and policy advice, and this is inevitably so. If we try to drive too hard with theory as a basis for advice we will find that theory will prove very brittle in practice. It will not hold up. Changes will occur in the sources of information and the way in which we look at relationships.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I am not suggesting that we should forget about theory. It is very important to have elements of a theoretical base and to use as much theory as we have. What I am suggesting is that to think in terms of an approach which is primarily theoretically oriented as a basis for advisory policy probably will not get us very far. This is particularly so when it comes to the practical task of determining a consistent set of economic and social goals, and of considering how such goals can be simultaneously achieved. In this task, noneconomic as well as economic considerations must be taken into account. In any event, we have still a great deal to learn about the determination of goals and the policies required for their consistent achievement.

Let me take the illustration of economic growth as a goal. This is an area in which we still have a great deal to learn about sources of economic growth and what produces it. There has been a strong view in many quarters for example that investment is at the centre of growth. I have heard the view expressed particularly in Europe that if you were to get an amount of capital per employed person here equivalent to that for the United States there probably would not be very much difference in the levels of productivity or the standard of living. But look at the case of Canada. In manufacturing industry in Canada the capital invested per employee is about the same as in the United States. In some of the nonagricultural areas of the Canadian economy it is even higher. Yet there is a gap in productivity levels of about 25 per cent over all between the U. S. and Canadian economies, and in manufacturing the gap in productivity levels is about one third. Thus, high capital investment per employed person does not by itself guarantee that you will produce high levels of productivity. Moreover, rapid increases in investment — increases which have been much more rapid in Canada than in the United States since the end of the Second World War — have not produced a narrowing of the productivity gap between the two countries.

I cite this as one illustration of an area in which certain kinds of theory at least have been brought under some question by facts and analysis. My time has expired but my main point is that the approach which I think is generally and rightly taken in advisory councils is one that is a very pragmatic one.

Dr. *Huppert* (Bad Homburg):

Sind unsere Statistiken ausreichend? Wir müssen sagen, sie sind es weitgehend nicht. Das ist wiederum kein Vorwurf, etwa gegen das Statistische Bundesamt. Ich will es einmal exemplifizieren: In dem Bericht der Internationalen Büromaschinengesellschaft, den ich vor vierzehn

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tagen gelesen habe, steht, daß diese Industrie 15 000 Beschäftigte hat, 1,4 Milliarden umgesetzt hat, daß aber die Produktion nur 4500 Leute beschäftige und wertmäßig nicht einmal die Hälfte des genannten Umsatzes ausmache. In der Produktionsstatistik werden Sie diese sogenannte Produktion finden. Es wird weiter darin gesagt, die „soft-ware" — und was sonst noch an Lohnarbeiten in den Niederlassungen gemacht wird — sei weit bedeutender. Das geht nach unseren Methoden nicht in die Produktionsstatistik ein.

Ein anderes Beispiel: Unsere ganze Forschungs- und Entwicklungstätigkeit wird nicht erfaßt. Das Wissenschaftsministerium hat sich wiederholt an die Verbände gewandt und gesagt: Wir brauchen Material, wir brauchen es auch für Vorlagen, die die Notwendigkeit finanzieller Unterstützungen beweisen sollen; was habt ihr darüber? Der Stifterverband in Essen macht seit fünfzehn Jahren Erhebungen, deren Dürftigkeit er aber selbst zugibt. Es wird z. B. noch nicht einmal zwischen Investitionen und laufenden Kosten unterschieden.

Wir müssen zu einer Produktions-, Leistungs- und Umsatzstatistik kommen, die uns wirklich den Blick in die Zukunft öffnet. Denn darum geht es ja allein. Die Wissenschaft muß uns dafür die notwendigen Problem- und Fragestellungen geben.

Ich darf an das eben Gesagte anknüpfen. Das Wissenschaftsministerium will Auskunft: Wie groß sind in Ihrem Produktionszweig die technischen Rückstände? Jeder Praktiker und auch jeder Statistiker sagt, so etwas kann man nicht messen; auf dem ganzen Gebiet der Forschung ist alles viel mehr Qualität als Quantität. Trotzdem, die Frage ist richtig gestellt, die Anwort muß gegeben werden. Deshalb haben wir eine Arbeitsgruppe von Technikern sowie von Volkswirten und Statistikern gebildet, die sich mit diesem Thema befassen will.

Ein weiteres Beispiel, die Preisstatistiken! Ich habe selbst einmal versucht darzulegen, daß unser Sozialprodukt wahrscheinlich nur um zwei bis drei Prozent jährlich gewachsen ist und nicht um vier bis fünf Prozent. In dem Bereich der Elektrotechnik sagen die Firmen ständig: Die Preisstatistiken stimmen gar nicht, die Statistik ist in ganzen Reihen zementiert.

Wir müssen also das nötige Material haben, und wir müssen die notwendige Fragestellung haben. Wir müssen uns fragen: Welches Material steht zur Verfügung? Und wir müssen so grundsätzliche Fragen beantworten wie die, ob wir nicht von unserer fachlich weit aufgegliederten Produktionsstatistik zu einer fachlich gegliederten Statistik des Umsatzes und des Auftragseinganges kommen können. Derartige Dinge werden in der Wissenschaft leider nicht behandelt. Wir haben zwar

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine statistische Wissenschaft, aber sie befaßt sich ausschließlich mit mathematischen Problemen. Die statistische Wissenschaft hat also das notwendige Material nicht geliefert. Das Statistische Bundesamt kann es nicht liefern, weil es auf bestimmte Methoden, die dazu noch gesetzlich vorgeschrieben sind, festgelegt ist. Das Bundeswirtschaftsministerium befaßt sich leider ebenfalls nicht damit. Die Verbände und die ganze Wirtschaft können von sich aus Probleme vortragen; aber wie kommen wir weiter? Wie kommen wir zu einer Konjunktur-, Trend- und Zukunftsanalyse, die über das hinausgeht, was Ernst Wagemann, als dessen Schüler ich mich noch gerne bezeichne, damals in vorbildlicher Weise eingeleitet hat und was heute noch nicht übertroffen, vielleicht großenteils noch nicht wieder erreicht worden ist?

Dr. *Fürst,* Präsident des Statistischen Bundesamtes a. D. (Wiesbaden):

Herr Huppert hat zwar soeben die nötigen Provokationen ausgesprochen; ich möchte aber eigentlich nicht auf diese Dinge eingehen. Nur soviel möchte ich sagen: Gerade auf dem Gebiet der Statistik gibt es viele heilige Kühe in Deutschland, die schwer zu schlachten sind. Der Widerstand kommt leider auch von der Industrie.

Es besteht immer ein großer Gegensatz zwischen denjenigen Herren der Industrie, die mit statistischem Material Analysen erarbeiten wollen, und denjenigen, die das Material liefern sollen. Die letzteren sind es, die sagen: Es darf nichts geändert werden, es muß alles so bleiben. Da sitzt man dann an den Schwierigkeiten fest. Daß das alles Probleme sind, die aufgezeigt und erörtert werden sollten, ist klar, und insofern sind gerade Diskussionen in diesem Kreise, Diskussionen darüber, wonach man eigentlich suchen sollte, äußerst wertvoll.

Was mich eigentlich auf den Plan gerufen hat, sind die beiden ersten Formulierungen in der Liste der Diskussionspunkte von Herrn Jöhr. Es geht zunächst um die Frage, ob man einem Beratungsgremium wie dem deutschen einen eigenen statistischen Apparat beigeben soll oder nicht. Die Frage, wie die Geschäftsführung eines solchen Beratungsgremiums zu lösen ist, hat in der deutschen Diskussion große Schwierigkeiten verursacht. Sie ist auch in der Bundesrepublik anders beantwortet worden als in anderen Ländern. Denn nirgends ist die Geschäftsführung einem statistischen Amt übertragen worden. Wer eigentlich zuerst auf diese Idee gekommen ist, weiß ich nicht. Diese geisterte schon in den allerersten Initiativentwürfen der FDP, die zehn oder zwölf Jahre alt sind. Da stand drin, die Geschäftsführung solle der Präsident des Statistischen Bundesamts wahrnehmen. Dieser ist aber nie gefragt worden, ob er das für sinnvoll halte oder nicht. Nachher ist dieser Gedanke auch in das Gesetz hineingekommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es hat einige Diskussionen mehr oder weniger freundlicher Art mit dem Sachverständigenrat gegeben, was denn unter dieser Geschäftsführung zu verstehen sei. Denn dem deutschen Sachverständigengremium war kein eigener Stab beigegeben. Man hat vielfach geglaubt, „Geschäftsführung" heiße unter Umständen auch, den Entwurf des Berichts auszuarbeiten. Dagegen hat sich nun wieder der Präsident des Statistischen Bundesamts gewehrt, weil er sagte, ein unabhängiges Gremium dürfe nicht einen Berichtsentwurf eines Beamten bekommen.

Aus alldem ist die Lösung gefunden worden, die, wie ich glaube, recht zweckmäßig ist, nämlich doch einen kleinen Stab aufzubauen, der nun die eigentliche Denkarbeit über das, was in dem Gutachten stehen soll, zu leisten hat. Denn dafür hat ja ein statistisches Amt im Grunde genommen gar nicht die qualifizierten Leute. Es hat mich immer gewundert, warum man den Sachverständigenrat an ein statistisches Amt anhängt und nicht an ein Wirtschaftsforschungsinstitut. Herr Hahn hat ja mit Recht darauf hingewiesen, daß diese Institute seit geraumer Zeit sich gleichen Aufgaben widmen und daß sie im Grunde genommen hierfür viel geeigneteres Personal besitzen.

Nun haben wir aus bestimmten Gründen in Deutschland keine zentrale Wirtschaftsforschungsstelle, was viele Schwierigkeiten mit sich bringt. Heute morgen ist von einem der Vorredner darauf hingewiesen worden, daß in Amerika Großsysteme ausgearbeitet wurden. Bei uns ist es doch so, daß man in den Instituten sehr hellhörig ist: Was ist modern, wofür gibt es unter Umständen von der Forschungsgemeinschaft Geld? So macht z. B. das Ifo-Institut Arbeiten an einer Input-Output-Tabelle, obwohl es dafür kein eigenes Grundmaterial hat, das Berliner Institut macht das gleiche, und die einzige Stelle, die das Grundmaterial gesammelt hat, das Statistische Bundesamt, hat — etwas am Wirtschaftsministerium vorbei — mit dem Trick einer Arbeitsgruppe unter Führung von Fräulein Dr. Bartels aus dem Amt für die EWG eine Input-Output-Tabelle auf die Beine gestellt. Solche Schwierigkeiten bestehen nun hoffentlich unter der neuen Regierung nicht mehr.

Diese Lösung also, die für den Sachverständigenrat gefunden worden ist: ein kleiner Apparat, der aber nicht ein statistischer Apparat ist — denn Statistiken sollten die Herren nicht selbst aufstellen, sie sollten nur bei der Aufgabenstellung mitwirken —, halte ich für vernünftig, und es sind ja wohl auch in den übrigen Ländern ähnliche Lösungen gefunden worden. In Holland besteht ja auch das Planungsbüro mit völlig selbständigem Apparat neben dem statistischen Apparat, und einer der holländischen Kollegen aus dem Statistischen Amt hat mir gesagt, das sei auch gut so, denn es sei nicht angenehm, wenn man mit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ansehen müsse, wie die eigenen schönen Zahlen vergewaltigt werden. In dieser Hinsicht ist es ein Vorteil, wenn das Statistische Amt die Geschäftsführung hat: Dieses kann aufpassen, daß in dem Wunsch, möglichst viel aus den Zahlen herauszuholen, nicht Dinge gemacht werden, die man auf Grund der Zahlen eigentlich gar nicht machen kann. Die Haupttätigkeit des Amtes bei der Zusammenarbeit liegt also darin, daß es immer warnen muß in bezug auf das, was die Sachverständigen gern aus den Zahlen herausholen möchten. Nehmen Sie ein Beispiel: Die Lohndrift ist nun einmal statistisch nicht sauber nachgewiesen, und man kann da unter Umständen durch Fortschreibung zu sehr gefährlichen Schlußfolgerungen kommen. Das Statistische Amt muß also immer wieder warnen: Das kann man machen, das nicht. Das Statistische Amt hat es dabei auch mit der Schwierigkeit zu tun, daß der Außenstehende, der eine Tabelle sieht, die auf statistischen Zahlen des Amtes beruht, meint, die Tabelle selbst stamme vom Bundesamt mit seiner guten Reputation. In Wirklichkeit handelt es sich nach berühmtem Muster um Unterlagen des Statistischen Bundesamts und eigene Schätzungen einer anderen Stelle, und nachher weiß niemand, aus welcher Quelle die Zahlen stammen.

Alles in allem halte ich also diese Lösung, die nicht im Gesetz steht, die sich aber doch herausgebildet hat, nämlich dem Sachverständigengremium außer der Geschäftsführung des Bundesamtes einen eigenen kleinen Apparat an Mitarbeitern zur Verfügung zu stellen, für eine Regelung, die der in anderen Ländern noch am ehesten entspricht und die sich im großen und ganzen auch bewährt hat.

Frau Prof. Dr. *Neuhauser* (Gießen):

Ich möchte zu der Frage von Herrn Jöhr Stellung nehmen, ob die in Österreich gewählte Form des Beirates nicht zur Folge hat, daß das österreichische Beratungssystem wissenschaftlich nicht up to date ist, sondern sich den empirischen und theoretischen Fortschritt immer nur mit einer gewissen Verzögerung zunutze machen kann. Ich glaube, man kann diese Frage nicht verneinen — ich muß sie bejahen. Es mag sein, daß ein solcher lag besteht, jedoch ist dieser lag wiederum nicht so groß. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen bei der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen ist zwar selbstverständlich seiner Zusammensetzung nach kein solches Organ wie der deutsche Sachverständigenrat, der aus Wissenschaftlern zusammengesetzt ist, Wissenschaftlern im Sinne von Professoren, die keine fremdbestimmte wissenschaftliche Arbeit tun. Es handelt sich bei dem österreichischen Beirat vielmehr um ein Gremium, das aus Vertretern der vier größten, einflußreichsten österreichischen Interessenvertretungen zusammenge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

setzt ist. Das heißt, der Beirat ist zusammengesetzt aus nationalökonomisch geschulten Fachreferenten dieser vier großen Interessenvertretungen. Die Beiratsmitglieder sind weisungsgebundene Angestellte von Interessenvertretungen. Aber sie haben doch einen engen Kontakt mit der Wissenschaft, nicht nur dadurch, daß sie eng mit dem Institut für Wirtschaftsforschung und mit dem Statistischen Zentralamt zusammenarbeiten, sondern auch weil sie samt und sonders sehr gute Beziehungen vor allem zur Wiener Universität und den Wiener Instituten für Wirtschaftswissenschaft und für Wirtschafts- und Sozialpolitik haben. Sie können also immer von der Wissenschaft zehren — und sie zehren gerne!

Der lag ist also nicht so groß, wie man meinen möchte, wenn man hört, daß der Beirat von Interessenvertretungen beschickt wird.

Ich darf hinzufügen, daß sich das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung bisher sehr bewährt hat, wenn es darum ging, kurzfristige Prognosen zu erstellen. Ich meine damit Prognosen der wirtschaftlichen Entwicklung über etwa zwei bis drei Monate hinweg. Diese Prognosen waren immer von erstaunlicher Treffsicherheit. Der Beirat bedient sich nicht nur dieser Prognosen, sondern praktisch auch des Apparats des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung.

Ein gewisser lag, Herr Jöhr, mag da sein; das möchte ich nicht abstreiten. Der wissenschaftliche Fortschritt wird immer erst mit einer bestimmten Verzögerung in diesem Beirat ankommen. Aber ich möchte sagen, es ist eine bewährte österreichische Methode, immer ein bissel später dran zu sein als die anderen, zuerst zu schauen, was die anderen machen, und dann aus den Fehlern der anderen zu lernen. Am besten hat sich diese Methode bei der Währungsreform bewährt. Wir haben sie lange nach den Deutschen gemacht, aber wir haben sie dann sehr gut gemacht. Wir haben nämlich zuerst geschaut, was andere nicht gut gemacht haben, und diese Fehler haben wir dann vermeiden können. So etwas ist bei der wirtschaftspolitischen Beratung auch der Fall.

Diskussionsleiter:

Ich bin dauernd in der peinlichen Lage, daß ich höchst interessante Voten unterbrechen muß. Aber ich glaube, es sollten möglichst viele zu Wort kommen. Infolgedessen muß ich jedesmal meine Gefühle überwinden, welche mich daran zu hindern suchen, das zu tun.

Nun möchte ich über diesen ersten Teil der Diskussion noch die allgemeine Aussprache eröffnen. Nachher wird dann eine kurze Diskussion über die beiden einleitenden Voten von Herrn Watrin und Herrn Krupp folgen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. *Streeten* (England):

Ich möchte Herrn Dr. Fürst und andere, die darin Erfahrung haben, fragen, wieviel und was für statistische Unterlagen die Ratgeber brauchen. Ich habe im Dienst des Ministeriums in England die Erfahrung gemacht, daß unser sogenanntes Central Statistical Office viel zu unabhängig operiert. Ich möchte nur ein Beispiel für viele geben: Firmen, die viele Produkte herstellen, werden nach dem Hauptprodukt klassifiziert. Für viele Forschungen ist es aber wichtig, genau zu wissen, welche Produkte in welchem Ausmaß und in welchem Wert produziert werden, und darüber gibt es eigentlich keine Statistiken.

Ich verstehe also nicht, wie ein Beratungsgremium, das solche Statistiken braucht, auf einem kleinen statistischen Apparat basieren kann. Es wäre in der Lage, einem großen statistischen Amt, das die Daten sammelt und klassifiziert, Aufgaben zu stellen. Ich empfinde es bei unserer Beratung in England als einen der Hauptmängel, daß wir zwar Statistiken haben, die sehr gut und sehr „sophisticated" sind, aber es sind die falschen Statistiken, nicht jene, die die Fragen beantworten, welche von den Ratgebern zu stellen wären. Um diesen Mangel zu beseitigen, braucht man zwei Dinge: Erstens ein sehr großes und gutes statistisches Amt und zweitens ein Amt, das sich auf diese Frage einstellt, deren Beantwortung die Ratgeber, die Ökonomen, brauchen. Das hätte natürlich verschiedene politische und verwaltungsrechtliche Konsequenzen. Es geht nicht nur darum, das statistische Material zu sammeln, sondern vor allem darum, das Rohmaterial richtig zu klassifizieren, und das bedeutet viel Arbeit.

Senatsdirektor Dr. *Nemitz* (Bremen):

Gestatten Sie mir eine Bemerkung zu zwei Punkten.

Zunächst möchte ich an das anknüpfen, was Herr Smith aus Kanada gesagt hat. Ich glaube, er hat uns wieder sehr deutlich gemacht, daß wir heute, wenn wir uns streng an die Thematik halten, nur einen Teilaspekt des Problems behandeln und daß es dringend notwendig ist, das Problem der wirtschaftspolitischen Beratung im Zusammenhang mit der wirtschaftspolitischen Willensbildung und der Entscheidungsfindung zu sehen. Wir müssen uns deutlich machen, daß wir heute nur sprechen über den Teilaspekt der institutionalisierten externen Beratung und daß das innerhalb des Gesamtbereichs der wirtschaftspolitischen Beratung nur ein — möglicherweise kleiner — Teil ist.

Sehr wichtig ist die Beratung, die von innen her erfolgt, sei es einmal im Bereich der Politik — die Beratung der Abgeordneten, die Entscheidungen zu treffen haben —, sei es zweitens im Bereich der Verwaltung, die aus Zeitgründen gezwungen ist, Entscheidungen nur auf Grund der Beratung von innen zu fällen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ich möchte das an dem praktischen Beispiel der Stabilisierungsgesetzgebung demonstrieren. Wir hatten uns in den Ländern plötzlich damit zu befassen, welche Bedeutung etwa die Variierung von Umsatzsteuerrückvergütungen für die langfristige Entwicklung des Außenhandels haben könnte. Eine solche Frage muß unter Umständen, bei den verfassungsmäßig vorgeschriebenen Terminen, innerhalb von wenigen Tagen entschieden werden, und da bleibt nichts anderes übrig, als die Beratung aus dem eigenen Haus zu holen, weil es zeitlich nicht möglich ist, sich an außenstehende Beratungsgremien zu wenden oder an die Wissenschaft, deren Vertreter vielleicht antworten würden: Schicken Sie mal die Unterlagen, in sechs Wochen kann ich mich äußern! Oder: Wir werden die Dinge im kommenden Jahr in einem Seminar behandeln!

Dann ist natürlich auch die individuelle Beratung von großer Bedeutung. Ich darf nur etwa daran erinnern, welche Bedeutung eine Beratung hat, wie sie in früheren Jahren durch Herrn Pferdmenges gegeben wurde, und ich bitte Sie, einmal abzuwägen, welche Bedeutung eine institutionalisierte Beratung damals im Vergleich zu dem Ratschlag hatte, der etwa von Herrn Pferdmenges in einer halben Stunde bei einem Abendessen gegeben wurde. Wir müssen also die Relationen sehen.

Meine zweite Bemerkung betrifft ein bedeutendes Problem, das bisher noch nicht angeschnitten wurde, nämlich das Problem des Ankündigungseffektes bei Veröffentlichungen von Beratungsberichten. Wir wissen, daß z. B. die Notenbanken aus guten Gründen über den Prozeß der Willensbildung in Fragen der Geld- und Währungspolitik absolutes Stillschweigen bewahren müssen. Ich wäre dankbar, Herr Vorsitzender, wenn Sie einmal aus Ihrer Sicht zu dem Problem Stellung nehmen könnten. Ich glaube, es wird zu wenig gesehen. Liegt hier nicht ein Problem vor, das wir noch einmal überdenken sollten, etwa in bezug auf Beratungen in Fragen der Geld- und Währungspolitik? Sind hier nicht Nebenwirkungen im Sinne eines Ankündigungseffekts zu befürchten, die die guten Absichten der Gutachter möglicherweise durchkreuzen oder zunichte machen können? Dasselbe gilt für die Beratung auf dem Gebiet der Europapolitik. Ich denke nur an das Problem der Variierung der Abschreibungssätze, das so lebhaft diskutiert wird. Ich befürchte, daß eine Ankündigung hier Effekte auslösen würde, die das Gegenteil dessen bewirken, was von den gutwilligen Beratern ursprünglich beabsichtigt war. Also ich wäre dankbar, Herr Vorsitzender, wenn Sie auch zum Problem des Ankündigungseffekts einmal Stellung nehmen würden.

Diskussionsleiter:

Ich werde es, sofern die Zeit reicht, gerne tun, möchte es aber auf den Diskussionspunkt „Veröffentlichung" verschieben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. *Borchardt* (Mannheim):

Ich würde gern zu dem ersten Problem eine Anregung geben. Ich glaube, wir sollten uns wiederum spezialisieren. Es ist ja gar keine Frage, daß wir alle viel mehr und bessere Information brauchen. Wir könnten das allgemeine Gespräch darüber ad infinitum fortsetzen. Das ist einfach das Schicksal jeder Wissenschaft. Das sagen uns die Naturwissenschaftler, die Mediziner und auch die Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler.

Wir haben aber ein viel konkreteres Thema, nämlich das Thema der Informationen für die Beratung, für institutionalisierte Beratung. Ich glaube, hier besteht ein eigenes Informationsproblem. Soeben ist hier gesagt worden: Es gibt auch internen Rat, es gibt auch individuellen Rat. Gewiß, aber in dem Moment, wo wir die institutionalisierte Beratung haben, haben wir einen bestimmten institutionalisierten politischen Prozeß, und in diesem ist Information ebenfalls ein politisches Faktum. Es gibt eine Informationspolitik, es gibt Informationsentzug, Informationsvorenthaltung, Informationssteuerung usw., die für die Ergebnisse dieser Institution bedeutungsvoll werden. So entstehen auch Konflikte über zugängliche und nicht zugängliche Informationen. Wenn man beispielsweise ein Organ wie den Sachverständigenrat hat, in dem gleichsam, wie Herr Sievert schreibt, eine Nebenopposition institutionalisiert worden ist, kann ich mir sehr gut vorstellen, was das Wirtschaftsministerium an Informationen diesem Sachverständigenrat zur Verfügung stellt, wenn eine bestimmte Streitfrage zur Debatte steht, in der das Ministerium eine Stellungnahme bezogen hat.

Frage an die Sachverständigen: Ist Ihnen das nicht begegnet? Sind Ihnen nicht Tendenzmeldungen begegnet? Haben Sie nicht ganz charakteristische Schwierigkeiten? Wir haben ja gehört, was auf einem anderen Gebiet, bei der Konzentrationsenquete, passiert ist.

Es geht also nicht um die Frage, ob nicht die allgemeine statistische Praxis verbessert werden kann, sondern um die Frage, wie Informationen, die bisher nicht veröffentlicht worden sind, in einer besonderen Weise der Beratung durch Institutionen zugänglich gemacht werden können. Und meine Frage an die Praktiker dieser Beratung: Wie machen sie das? Lassen sich nicht die Berater auch beraten, und wer sind dann die wirklichen Berater?

Prof. Dr. *Stützel* (Saarbrücken):

Ich bin zufällig in der Lage, auf Grund eigener Erfahrung aus zwei Beratungsgremien der hier zur Diskussion stehenden Art berichten zu können, der Kommission zur Beratung der deutschen Konzentrations-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

enquete und dem Sachverständigenrat. Bei der Konzentrationsenquete gab es nicht nur in geringem, sondern in sehr großem Maße diese Schwierigkeiten, von denen Herr Borchardt sprach: Informationshemmung. Im Sachverständigenrat haben wir bis zur Stunde bei der Zusammenarbeit mit den Regierungsstellen solche Schwierigkeiten noch nicht beobachtet.

(Zuruf: Beobachtet!)

Prof. Dr. *H. Meinhold* (Frankfurt):

Ich wollte nur noch in einer Richtung etwas weiter spezialisieren, als das eben geschehen ist. Wir sollten nicht übersehen, daß die Frage der Information auch von der Berateraufgabe und von der Beratungsidee abhängig ist. Wenn man von der Beratungsidee ausgeht, daß die Aufgabe darin bestehe, die Diskussion zu versachlichen, dann wird viel mehr das Problem von Herrn Watrin — zu dem ich jetzt nicht Stellung nehmen kann — auftauchen, weil es sich dann um die Aufklärung über Zusammenhänge handelt und viel weniger um das Problem der statistischen Information. Wenn man umgekehrt eine unmittelbare Beratung der Wirtschaftspolitik beabsichtigt, dann wird ein ganz anderes Informationsbedürfnis bestehen.

Zweitens hängt die Frage von dem Selbstvertrauen der Berater ab. Da haben wir z. B. bei der Sozialenquete einige Erfahrungen gemacht. Wir haben uns von der Regierung sehr intensiv informieren lassen, denn wir hatten das Vertrauen, daß unsere Unabhängigkeit dadurch in keiner Weise beeinträchtigt wird; sie ist auch nicht beeinträchtigt worden. Wer dieses Selbstvertrauen nicht hat, sondern irgendwie dem Gefühl unterliegt, er könnte durch die Informanten beeinflußt werden, der wird sich sehr weit zurückziehen.

Es handelt sich zum Teil auch um ein Zeitproblem. Im Wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums haben wir mitunter darauf verzichtet, Experten zu hören, weil wir vor der Wahl standen, entweder 700 Experten zu hören oder gar keine.

Natürlich hängt die Frage der Information auch von der eigentlichen Beratungsaufgabe ab. Selbstverständlich braucht man für spezielle Aufgaben andere Formen der Information als für andere.

Wir sollten also das Informationsproblem hier nicht zu sehr generalisieren, sondern es auch unter den genannten Gesichtspunkten sehen.

Diskussionsleiter:

Ich darf hier etwas anfügen. Wir hatten in der Schweiz eine Kommission zur Überprüfung der Bundessubventionen. Sie hat sich zum Prin-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zip gemacht, überhaupt keine Interessengruppen zu hören. Aber die Interessengruppen wurden vertreten durch die Chefbeamten der einzelnen Ressorts der Regierung.

Diese Beamten haben wie Löwen für ihren Bereich gekämpft. Aber vielleicht hat sich trotzdem die Nichtberücksichtigung der Interessierten in gewissen Fällen nachteilig ausgewirkt, und so kam denn auf diesen Bericht eine sehr scharfe Reaktion der betroffenen Kreise, und dem Bundesrat wurde Expertomanie vorgeworfen.

Dr. *Fürst,* Präsident des Statistischen Bundesamtes a. D. (Wiesbaden):

Ich möchte gern noch Herrn Streeten auf die Frage antworten, die er an mich gerichtet hat. Das hängt im Grunde genommen mit dem unterschiedlichen Aufbau der statistischen Ämter in Großbritannien und bei uns zusammen. Das Central Statistical Office in England ist hauptsächlich eine Veröffentlichungsstelle und eine Stelle für volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen und die damit zusammenhängenden Koordinierungsarbeiten. Die eigentliche statistische Arbeit ist dezentralisiert, sie liegt z. B. beim Board of Trade und ist über die verschiedenen Ministerien verstreut. Es gibt natürlich Schwierigkeiten, wenn man sich nur von dieser Spitzenstelle, die die Zusammenfassungen macht, beraten läßt; denn diese Stelle ist von den Fragen, wie das Material aufgebaut ist, ziemlich weit entfernt.

Dagegen ist es bei uns so, daß die Statistik völlig zentralisiert ist, so daß die Sachverständigen, wenn sie wollen, im Bundesamt sachlich detaillierte Auskunft darüber bekommen können, wie das Material aufgebaut ist und wie man es auswerten könnte.

Die spezielle Frage der Zuordnung von Industriebetrieben wirft für uns nun wieder dadurch Schwierigkeiten auf, daß die Bundesrepublik föderativ aufgebaut ist, so daß man bei einer Änderung an elf Landesämter herantreten müßte, wobei dann bestimmt an einer Stelle gefragt wird, wo die Rechtsgrundlage sei, an einer anderen Stelle gesagt wird, man habe kein Geld. Vielleicht helfen da einmal die Computer; ich sage dies, obwohl ich sonst nicht so computergläubig bin, wie einige andere Herren. Mit den Computern könnte man Material speichern, so daß es für solche Zwecke in der gewünschten Zusammenstellung geliefert werden kann. Allerdings muß man berücksichtigen, daß zwar der Computer die ihm gestellte Aufgabe innerhalb von Zehntelsekunden löst, daß aber der Programmierer ein halbes Jahr braucht, um die Anfrage des Sachverständigenrats zu programmieren.

Prof. Dr. *Streeten* (England):

Ich wollte nicht sagen, daß wir mehr Statistiken brauchen, sondern Statistiken anderer Art.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dr. *Lothar Neumann* (Köln):

Ich möchte nur einige methodologische Anmerkungen machen. Ich hatte den Eindruck, daß insbesondere in dem zweiten einleitenden Beitrag zwei grundsätzlich verschiedene Theorietypen verwandt und zwei grundsätzlich verschiedene Informationsarten durcheinander geworfen wurden. In dem ersten Theorietyp, den Herr Watrin bevorzugt, geht es um die Vermittlung nomologischen Wissens. In ihm ist eine fundamentale Kritik der neoklassischen Modellbildung impliziert, auf die wir kaum zu sprechen gekommen sind und die in einigen Voten und Gutachten der Beratungsgremien heute noch übersehen wird. Aber von dieser methodologischen Basis kann man einiges kritisch sagen, vor allem zu der ceteris-paribus-Klausel.

Der zweite Theorietyp ist von ganz anderer Art und hat wohl bei der Mehrzahl der Beratungsgremien nur eine geringe oder untergeordnete Rolle. Das ist der Theorietyp, der keinen unmittelbaren Empiriebezug hat und deshalb auch nur ganz andere Informationen liefern kann. Ich meine also etwa die Alternativanalysen, wie sie uns aus der Ökonometrie bekannt sind und wie sie auch in einigen Wachstumsmodellen praktiziert werden. Ich darf die Namen Leontief, Tinbergen, Krelle erwähnen. Die Informationen, die da gewonnen werden, liegen in einem Bereich entscheidungslogischer Art. Nun kann man fragen, ob dieser zweite Theorietyp, der immer so sehr in Verbindung gebracht wird mit der Leistung der Computer, bei der institutionellen wissenschaftlichen Beratung überhaupt eine Berechtigung hat. Das kommt ganz auf den Charakter des jeweiligen Gremiums an. In der Mehrzahl der Fälle wohl kaum; vielleicht in dem von Herrn Professor Hensel gestern genannten Fall des Gutachtergremiums für die Wiedervereinigung. Aber in anderen Bereichen hat dieser Theorietyp sehr wenig zu suchen.

Man sollte sich sehr vor dieser Vermengung der Informationsarten, die auf eine Vermengung der Theorietypen hinausläuft, hüten. Hier sollte man ganz scharf trennen.

Diskussionsleiter:

Ich danke Herrn Neumann für seine Bemerkungen, die sehr wertvoll waren. Trotzdem muß ich gestehen, es gibt Momente, in denen der Diskussionsleiter schwarze Wolken am Horizont sieht, und das ist immer dann der Fall, wenn das Gespräch auf die Methodenfragen abzugleiten droht, weil das wie Zündstoff wirkt und viele Votanten auf den Plan ruft. Wir könnten Gefahr laufen, daß jene Fragen nicht mehr beantwortet würden, die auf der Tagesordnung stehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Privatdozent Dr. *Krupp* (Darmstadt):

Ich möchte die Methodendiskussion vermeiden, möchte aber betonen: Ich bin kein Verfechter von entscheidungslogischen Modellen ohne empirischen Gehalt. Ich hoffe das auch deutlich gemacht zu haben.

Dr. *Lothar Neumann* (Köln):

Entscheidungslogische Modelle sind immer ohne nomologischen Empiriebezug. Das ist kein Vorwurf. Sie haben eine ganz andere Aufgabe.

Prof. Dr. *Dürr* (Nürnberg):

Die optimistische Ansicht von Herrn Krupp über die Nützlichkeit großer Modelle und Computer hat mich zum Widerspruch gereizt. Ich glaube nämlich nicht, daß die wissenschaftliche Beratung dadurch wesentlich verbessert werden kann, daß wir unsere Modelle komplizierter gestalten und Computer einsetzen. Denn im wesentlichen bleibt die Methode dieser Modelle gleich, egal, ob sie einfach oder kompliziert sind. Es wird z. B. ein Modell für eine bestimmte Periode der Bundesrepublik aufgestellt. Es gibt andere Modelle für die Niederlande, für Großbritannien usw. Die Modelle unterscheiden sich nur hinsichtlich der Kompliziertheit etwas, nicht in der Methode. Die Struktur der Gleichungen in diesen Modellen ist aber in allen Ländern verschieden. Auch die Parameter sind unterschiedlich. Das alles wäre für die wissenschaftliche Beratung nicht schlimm, wenn die hierin zum Ausdruck kommenden unterschiedlichen Strukturen der einzelnen Länder in einem Land immer gleich blieben. Aber wenn wir einmal die Strukturgleichungen etwa des niederländischen Nationalbudgets betrachten, so stellen wir fest, daß sie ihre Form ändern, vor allem aber auch, daß die Parameter nicht konstant sind, und jede Variation der Parameter bedeutet, daß die auf der Grundlage der früheren Parameter aufgebaute Prognose und die darauf aufgebaute Wirtschaftspolitik sich als falsch herausstellen.

Wenn wir versuchen, die Modelle für die einzelnen Länder auszubauen, komplizierter zu gestalten, kommen wir auch nicht zu dem, was Herr Watrin in seinem Beitrag angeführt hat. Er hat nämlich gesagt, es sei eine unserer Aufgaben, zu den richtigen Theorien vorzustoßen und alles andere, was sich als falsch herausgestellt hat, wegzuwerfen. Ein für England aufgestelltes Modell wird ja nicht dadurch widerlegt, daß es für Deutschland nicht gilt.

Vielleicht könnten wir zu diesem Weg der Bildung von allgemeinen Theorien, die einer wissenschaftlichen Beratung zugrunde gelegt wer-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den könnten, vorstoßen, wenn wir uns auch in bezug auf die Frage „Kosten- oder Nachfrageinflation?" bemühten, unsere Hypothesen zu relativieren, d. h. zu sagen: Sie gelten unter ganz bestimmten Bedingungen, ganz gleich ob in Großbritannien oder in der Bundesrepublik. Dann käme man vielleicht, je nach der Formulierung der Hypothese, zu der Ansicht, daß auch in Großbritannien die Nachfrageinflation in den meisten Perioden herrschend war, sofern man etwa sagt: Nachfrageinflation herrscht, wenn die Zahl der offenen Stellen größer wird. Tatsächlich war es in Großbritannien so, daß die Preissteigerungsraten eine hohe Korrelation mit der Zahl der offenen Stellen aufwiesen.

Zum Schluß ein Wort zu Modeströmungen unserer Theorien, die einen wesentlichen Einfluß auf die Wirtschaftspolitik und die wirtschaftspolitische Beratung haben. Mir scheint, eine Modeströmung der letzten Jahre liegt darin, daß wir die Geldpolitik immer mehr in den Hintergrund drängen. Kürzlich las ich im „Volkswirt", die Quantitätstheorie des Geldes sei völlig veraltet. Nun, ich möchte so unmodern sein und sagen: Gerade auf Grund der neuesten Untersuchungen in den Vereinigten Staaten, die wir aber auch auf die Bundesrepublik übertragen können — wiederum also keine getrennten Modelle für die verschiedenen Länder! — zeigt sich, daß die Quantitätstheorie des Geldes unseren wirtschaftlichen Ablauf sehr gut erklären kann. Auf der anderen Seite steht der Versuch, die Geldpolitik durch die Einkommenspolitik zu ersetzen. Das ist wiederum im wesentlichen eine wirtschaftspolitische Schlußfolgerung aus anderen Theorien. Ich habe aber den Eindruck, daß manche Formulierungen der Einkommenspolitik geradezu auf eine Tautologie hinauslaufen. So wird z. B. manchmal formuliert: Wenn wir die einzelnen Bestandteile des Volkseinkommens nur um bestimmte Prozentsätze erhöhen, und zwar in Anpassung an den prognostizierten Prozentsatz der realen Produktionssteigerung, dann kommt zum Schluß heraus, daß bei gleicher prozentualer Steigerung von nominalem Sozialprodukt und realem Sozialprodukt Preisstabilität besteht. Ich glaube, das ist eine Tautologie. Denn wir gewinnen ja das reale Sozialprodukt aus dem nominalen dadurch, daß wir es mit dem Preisindex des Sozialprodukts umrechnen.

Dr. *Schulmann* (Saarbrücken):

Herr Krupp hat in seinem Votum bedauert, daß der Sachverständigenrat bei seinen Arbeiten nicht auch ökonometrische Modelle zur Erhöhung der Prognosequalität und als Entscheidungsmodelle benutzt. Er hat aber selbst angedeutet, daß es derartige Modelle — jedenfalls solche Modelle, die eine ausreichende Zuverlässigkeit besitzen — für die Bundesrepublik nicht gibt. Wenn es Modelle gäbe, die etwa den Grad von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sophistication besäßen wie das Brookings-SSRC-Modell oder das Suits-Modell oder auch die Modelle des niederländischen Zentralen Planbüros, dann würde der Sachverständigenrat sicher auf sie — als eine Quelle unter anderen — zurückgegriffen haben.

Warum nur als eine Quelle unter anderen? Das folgt schon aus den Grenzen, die derartige Modelle haben. Ihre Leistungsfähigkeit sollte nicht überschätzt werden. Die Statistiker, die sich mit den Fragen, die bei der Schätzung der Parameter derartiger Modelle auftreten, abgegeben haben, haben sich nämlich in den letzten zwanzig Jahren vielleicht mit einem Aspekt zu stark beschäftigt, nämlich dem Aspekt der Schätzung von Parametern simultaner Gleichungssysteme. Eine ganze Reihe von Fragen ist übriggeblieben. Eine davon ist angetippt worden, die Frage der Konstanz der Parameter. Aber selbst, wenn die Parameter konstant wären, gäbe es immer noch genügend andere statistische Probleme, insbesondere zeitreihen-analytische, die gelöst werden müßten, ehe man solchen Modellen einen Zuverlässigkeitsgrad beimessen könnte, der es erlaubte, ihnen bei der wirtschaftspolitischen Urteilsfindung einen hohen Rang einzuräumen.

Infolgedessen würde ich mich dem anschließen, was Mr. Smith gesagt hat: daß für die Arbeit von Gremien wie dem Sachverständigenrat viel mehr Pragmatismus nötig ist. Selbstverständlich können im Rahmen eines solchen pragmatischen approach die Ergebnisse von ökonometrischen Einzeluntersuchungen benutzt werden. In der Bundesrepublik ist meines Wissens noch nicht sehr viel bekannt über die statistischen Beziehungen zwischen dem Auftragseingang bei den Investitionsgüterindustrien und den tatsächlichen Investitionen oder zwischen dem Auftragseingang aus dem Ausland in den einzelnen Industrien und den Ausfuhren. Das alles sind eigentlich Selbstverständlichkeiten, die längst erledigt sein müßten, aber unerledigt geblieben sind, weil viele Ökonometriker der Faszination des Matrizenkalküls erlegen sind und sich nicht den wirtschaftspolitisch relevanten Fragen zugewandt haben.

Eine andere Frage, die eine Rolle spielt, ist der Mangel an wirtschaftspolitisch relevanten Daten. Hier wird häufig darauf verwiesen, daß die Beschaffung dieser Daten viel Geld kostet. Die Größenordnungen, um die es hier geht, kann man aber auch einmal negativ einkreisen. Wenn die Aussage des Sachverständigenrats richtig ist, daß im Augenblick zwischen unserem Wachstumspotential und dem tatsächlichen Wachstum eine Lücke von rund 30 Milliarden DM klafft, dann sind das 100 Millionen DM, die der deutschen Volkswirtschaft pro Tag verlorengehen. Mit einem Bruchteil dieser 100 Millionen DM wäre es sicherlich möglich, viele der Informationswünsche, die die Wirtschaftspolitiker an die Statistik richten, zu erfüllen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Insbesondere gehörte hierzu — im Sinne des pragmatischen approach —, daß in Deutschland das verwirklicht würde, was beispielsweise der Economic Council of Canada längst besitzt, nämlich eine Datenbank, in der etwa 10 000 kurzfristige Indikatoren versammelt sind, die binnen Sekunden abgerufen werden können, auf Fernsehschirmen sichtbar gemacht und mit weiteren Reihen konfrontiert werden können. Diese Reihen können selbst wieder Standardtransformationen unterworfen werden: Es können beispielsweise ihre Zuwachsraten gebildet, die Saisonkomponente ausgeschaltet und Korrelationen zwischen den Reihen ermittelt werden. Alles das ist innerhalb von Sekunden möglich. Für die Diagnose stellt dies eine unendliche Bereicherung dar. Die Einheitskosten einer solchen Datenbank ließen sich gewaltig reduzieren, wenn sich an einem solchen Unternehmen neben dem Sachverständigenrat auch die Deutsche Bundesbank, das Bundeswirtschaftsministerium, das Bundesfinanzministerium, die Wirtschaftsforschungsinstitute beteiligten. Das ist bei den heutigen Möglichkeiten der Datenfernübertragung kein Problem. Man könnte eine zentrale Anlage beim Statistischen Bundesamt in Wiesbaden installieren und in der ganzen Bundesrepublik die Daten abrufen.

Privatdozent Dr. *Runge* (Stuttgart):

Vorhin ist die Frage der verschiedenen Theorien angeschnitten und gleichzeitig die Meinung vertreten worden, daß, weil es viele Theorien gibt, eine derselben die beste sein kann. Wenn man diesem Gedankengang folgt, könnte man meinen, daß das Sachverständigengremium bei seinem Zusammentritt zunächst einmal eine Grundsatzdebatte über die zweckmäßigste Theorie, die der Untersuchung zugrunde gelegt werden soll, führt und daß es dann über diese Debatte gar nicht zu der eigentlichen Aufgabe vordringen kann. Nun, ich glaube, daß diese Frage viel einfacher gelöst wird. Jeder der Sachverständigen ist ja in irgendeiner Form wissenschaftlich in etwa auf eine bestimmte Theorie festgelegt, und durch die Wahl des Gremiums der Sachverständigen wird eigentlich das Problem der verschiedenen Theorien bereits gelöst. Wenn man ein Sachverständigengremium bildet, das z. B. der Auffassung von Keynes beipflichtet, dann kann man natürlich auch ein bestimmtes Ergebnis in bezug auf die Methode erwarten, und wenn man ein Sachverständigengremium wählt, das neoklassisch eingestellt ist, dann wird man zu einer anderen Therapie kommen. Diese Frage löst sich also dadurch, daß man ein bestimmtes Gremium bildet; denn jedes der Mitglieder dieses Gremiums ist bereits der Vertreter einer bestimmten Richtung, und wenn man einem solchen Mann das Vertrauen schenkt und ihm den Ruf erteilt, dann hat man damit gleichzeitig auch die Aussicht, daß eine bestimmte Therapie zur Anwendung gelangt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionsleiter:

Ich glaube, wir müssen jetzt die Aussprachen über diesen Diskussionspunkt langsam schließen. Das Wort haben noch Herr Krupp und Herr Watrin.

Privatdozent Dr. *Krupp* (Darmstadt):

Leider besteht die Schwierigkeit, daß derjenige, der — vielleicht etwas provokatorisch — die Verwendung von Computern vorschlägt, in den Geruch der Computergläubigkeit gerät. Ich möchte auf der anderen Seite sagen, daß derjenige, der längere Zeit mit Computern gearbeitet hat — ich habe schon angedeutet, ich bin jetzt einige Jahre in diesem „Geschäft" tätig —, diese Computergläubigkeit total verliert. Ich bin mir sehr wohl über die Grenzen dieses Instrumentariums im klaren und möchte eigentlich das, was Herr Schulmann, aber auch unser kanadischer Kollege gesagt hat, voll unterschreiben. Ich habe gerade den Beitrag unseres kanadischen Kollegen als eine sehr gute Ergänzung empfunden.

Ich bin auch nicht der Meinung, daß, wenn wir nun einmal ein solches Großsystem stehen haben, damit alle Probleme gelöst seien. Ich meine aber doch, daß es notwendig ist, auch diese Richtung weiter zu verfolgen. Ich bin nicht der Meinung — das möchte ich nun doch sagen, auch wenn es etwas in die Methodendiskussion hineingeht —, daß man Simulationsmodelle von dem Typ, wie ich sie vorschlage, in dem Sinne, wie Sie das getan haben, Herr Neumann, mit den Wachstumsmodellen klassischer oder neoklassischer Prägung vergleichen kann. Das Kennzeichen moderner Simulationssysteme ist, daß für sie keine geschlossene Lösung mehr vorliegt. Das heißt, sie können generell nur ad hoc angewandt werden. Sie sind also überhaupt nur sinnvoll, wenn sie auf empirisch gehaltvollen und operablen Theorien beruhen. Daher läßt sich Ihr Einwand meines Erachtens nicht auf Simulationssysteme beziehen. Wir können nur am Beispiel der Wirklichkeit simulieren. Auch testen können wir nur am Beispiel der Wirklichkeit. Ob man dabei das Ziel nomologischer Beziehungen aus dem Auge verliert oder nicht, ist meines Erachtens mehr eine Sache der Persönlichkeit, die diese Dinge anwendet. Es gibt natürlich Leute, die diese Großsysteme nur dazu benutzen, um ad hoc konkrete Ratschläge zu erteilen. Es gibt aber auch Leute — und das ist meines Erachtens das Ziel, dem wir nacheifern sollten —, die zugleich untersuchen, inwieweit sich nomologische Beziehungen dabei ergeben.

Insofern habe ich den Einwand mit der Konstanz der Parameter nicht ganz verstanden. Wenn die Parameter nicht konstant sind, gibt es zwei Gründe dafür. Einmal, daß die Hypothese, die dieser Parameterschät-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zung zugrunde lag, falsch war. Oder, daß hier tatsächlich ein Zusammenhang vorliegt, der nicht konstant ist. Wenn man jetzt operabel weiterarbeiten will, wird man also versuchen, einen Gesamtzusammenhang zu finden, der sich in diesem Zusammenhang als besser erweist. Diese Dinge kann man aber — und darauf möchte ich mit Nachdruck hinweisen — nur im Großsystem durchführen, weil sonst immer die ceteris-paribus-Klausel uns vor der Überprüfung schützt. Sicher sind diese Modelle zum Teil auch entscheidungslogische Modelle. Aber ich meine, man sollte nicht alles das, was in der Methodendiskussion der Entscheidungslogik angelastet wird, auch diesen Simulationen anlasten. Denn diese Modelle sind auf jeden Fall, was ihre Struktur betrifft, an der Empirie orientiert, und sie sind entscheidungslogisch nur insofern, als sie dazu dienen, bestimmte wirtschaftspolitische Entscheidungsmöglichkeiten durchzuspielen. Man darf sich auf keinen Fall damit entlasten, daß man sagt: Nun ja, das ist nur ein entscheidungslogisches Modell.

Was Herr Schulmann gesagt hat, möchte ich voll unterstreichen. Ergänzend dazu möchte ich sagen: Was die Überprüfung von Theorien anbetrifft, sind wir ja zur Zeit noch sehr unsicher, und zwar bezüglich aller Arten von Theorien. Die einen entziehen sich eben einfach der Überprüfung. Aber man wird ja wohl auch sagen können, daß die ökonometrischen Testverfahren nicht Überprüfungsverfahren im Sinne der strengen Methodologie der Wissenschaftslogik sind.

Prof. Dr. *Watrin* (Bochum):

Ich möchte mich auch den Ausführungen von Herrn Krupp anschließen. Herr Dr. Neumann, Sie haben eine falsche Frontstellung eingeführt. In einem Entscheidungsmodell brauchen wir ja Verhaltensgleichungen. Es wäre natürlich schön, wenn es nomologisches Wissen wäre. Wir behelfen uns normalerweise mit Verfahren, wie sie die Ökonometrie vorschlägt, also der Parameterschätzung. Das ist genau das, was Herr Jöhr als Schätzungsurteil bezeichnet, und über diese Schätzungen können natürlich die Meinungen auseinandergehen. Ich würde auch sagen, daß kein grundsätzlicher Gegensatz zwischen nomologischem Wissen und den Verfahren besteht, die wir in der Praxis anwenden.

Zu Herrn Dr. Runge möchte ich sagen: Man kann natürlich das Problem so lösen, daß man eine Vorauswahl im Hinblick auf die Theorien durch die Personenbesetzung eines Beratergremiums trifft. Aber das scheint mir die inadäquateste Methode zu sein, dieses grundsätzliche Problem zu lösen.

Dr. *Lompe* (Köln):

Eine konkrete Frage. Schätzungsurteile, wie sie von Jöhr definiert sind, sollen aber auch über die Realität informieren?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. *Watrin* (Bochum):

Selbstverständlich. Deswegen sage ich, daß es eine falsche Frontstellung ist, wenn man nomologische Hypothesen zu sehr abhebt, wie das auch Herr Krupp ausgeführt hat, gegen diese Schätzungsurteile. Ich würde sagen, die Schätzungsurteile sind ein vorläufiger Behelf. Schöner wären für uns nomologische Urteile. Aber das ist ein gradueller Unterschied, kein grundsätzlicher, wie es durch Herrn Neumann mit seiner Kritik des neoklassischen Denkens dargestellt wurde. Das hat mir in diesem Beitrag ferngelegen.

Diskussionsleiter:

Meine Damen und Herren, ich schlage vor, daß wir nun zum zweiten Diskussionspunkt übergehen, und bitte zunächst Herrn Anderson, zu uns zu sprechen.

Prof. Dr. *Anderson* (USA):

I think we can agree that whatever stabilization policy we might like to propose based on whatever methodology of getting data and interpreting it, we would all like it to be effective — that is, to be influential upon the politicians who make policy. I am impressed by the similarity between your word "Beratung" and our word "berate", which means to scold, as one scolds a child. Scolding of politicians simply will not work. They get plenty of scolding from the newspapers and the opposition. This is not what they want from their advisers. Therefore, I feel it particularly important, if stabilization advising is to be effective, that there should be a close and confidential relationship between the advisory group and politicians much like we have between the Chairman of the Council of Economic Advisers and the President in the United States. I would like to give some feeling of the general character of that relationship and I can best do that by telling you the sorts of services the Chairman and his Council provide for the President.

Let us look first at the ordinary routine day to day services. The Council provides the President every two days an interpretation of the most recent economic events that have been catalogued in statistics and the newspapers. It provides almost every week some reflective commentary on the week's past events, both narrowly defined economics and more broadly defined political economy. It provides him with reading material to work with over the weekend. It provides him on a more or less regular basis with an exposition of the development of the business cycle situation and its recommendations as to policy measures which might be taken in order to deal with the developing situation. More than this, it provides him with special reports on special crisis

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

situations, such as a possible rise in the price of a basic material like steel or a possible railroad strike.

These reports and their recommendations for action are to the best of the Council's ability objective, setting out alternative consequences of alternative courses. This is possible because the reports of this kind are confidential. The President trusts the Council to be his confidential adviser, to provide him with objective information, but never to berate him in public, never to embarrass him, never to make information public which might politically be used against him. He is perfectly willing to listen to advice which may involve substantial changes in the direction of his policy. He is willing also to ignore such advice when his sense of the political realities of the situation and when the advice he gets from his other key advisers such as the Secretary of the Treasury, the Secretary of Labour, and the Director of the Bureau of the Budget, seems to run counter to the advice given to him by the Council and seems to him to be sounder. In return for the mutual trust arrangement which enables the Council to have a substantial influence on the policy actions taken by the President, the economists of the Council have to be willing at times to support publicly policies which seem to be unwise in the face of their objective assessments of the situation. They are duty bound not to embarrass the Government. They can only be effective within the Government when there is an understanding, a rapport, between them and the President and this understanding cannot exist unless the President can trust them to trust his political wisdom. Therefore, the public reports of the Council do not always entirely represent the objective economic judgement of experts. The experts have made their judgment known to the President in as objective a fashion as they can, but they recognize that being very close to the White House they are politicians too, and they therefore have to adopt some of the politicians' willingness to compromise, to conceal their differences. Therefore, the Council's public statements have all been circulated throughout the Government and have received the approval of the White House and the agencies.

Fortunately, it is a rare occurrence that the Council has in public to take a stance which it would not take in private. I think this reflects the extraordinary influence which the past two Chairmen of the Council have had on the President. To a very great extent the economic policy stance is the product of policy deliberations at the Council. They have been very influential and I think that this has been because of the spirit of trust which has grown up between the advisers and the politicians. And this spirit has grown up precisely I think because the advisers have been willing to become quasi-politicians just as the politicians have been willing to become quasi-economists.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. *Würgler* (Zürich):

Meine Damen und Herren, ich möchte Ihnen das Problem der Publikation von Berichten an einem Beispiel demonstrieren.

Sie wissen aus dem Beitrag von Herrn Böhler, daß die Eidgenössische Kommission für Konjunkturfragen, das Beratungsgremium zur Stabilisierungspolitik, einen doppelten Auftrag hat. Einmal muß sie durch vierteljährliche Berichterstattung laufend über die Konjunkturentwicklung informieren. Dabei macht sie sich natürlich eigene Gedanken über das, was die Konsequenz für die Konjunkturpolitik sein soll. Die Kommission hat ferner Fragen der Konjunktur- und Wachstumspolitik zu bearbeiten. Ihrem aus Wissenschaftlern bestehenden Ausschuß kommt nun das Recht zu, über die Publikation der Untersuchungsergebnisse selber zu entscheiden. Diese Tatsache bringt aber für die Kommission ein Dilemma mit sich.

Unter anderem ist die Kommission zur Überzeugung gekommen, daß über die Inflationsbekämpfung nicht diskutiert werden kann, wenn das Währungsproblem ausgeschlossen bleibt. Sie hat sich darüber Gedanken gemacht, wie die Frage der Währungsrelation in der Stabilisierungspolitik miteinbezogen werden kann.

Nun besteht die institutionelle Schwierigkeit — und da sind wir in der Schweiz offensichtlich nicht allein —, daß die Notenbank mehr oder weniger autonom über die Währungspolitik herrscht, vielleicht herrschen muß. Das geht mitunter so weit, daß sich die Autonomie nicht nur auf die Währungspolitik erstreckt, sondern auch auf das Sprechen über Währungspolitik. Hier stoßen wir an eine Grenze. Es wird fraglich, ob man seiner Beratungsfunktion gerecht werden kann, wenn man diese Grenze einhalten muß. Ich habe bereits gestern deutlich werden lassen, daß meines Erachtens das Hineinzwängen eines Beratungsgremiums in ein Zielkorsett nicht angängig ist.

Die praktische Problematik, die sich damit verbindet, kann ich nur stichwortartig wiedergeben. Der wissenschaftliche Ausschuß der Kommission ist also zu der Ansicht gelangt, daß das Problem der außenwirtschaftlichen Absicherung im Rahmen der Stabilisierungsgespräche mitbehandelt werden muß. Wir haben die drei Fälle, die denkbar sind, diskutiert, nämlich die sukzessive Aufwertung, die Erweiterung der Bandbreiten mit nachheriger Aufwertung und das System der flexiblen Kurse. Über diese Dinge orientiert übrigens auch das letzte Gutachten des Sachverständigenrates. Es versteht sich, daß ich über diesen Bericht sehr froh bin.

Die Problematik liegt im Spezifischen darin — und da komme ich auf das von einem Vorredner gegebene Stichwort des Ankündigungseffekts —, daß man sagt: über Währungsfragen öffentlich zu diskutie-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren, ist verhängnisvoll, weil dann unter Umständen eine Währungsspekulation ausgelöst werden kann. Das gilt natürlich für alle Länder, aber für die Schweiz wohl im besonderen, weil die Kapitaltransaktionen über die Grenze, gemessen am Sozialprodukt, viel bedeutender sind als in anderen Staaten. Wenn man diese Frage genau prüfen wollte, um dann zu überlegen: darf man publizieren oder nicht, müßte man doch ableiten können, in welchem Umfange Währungsspekulationen zu erwarten sind. Die Autonomie der Notenbank erstreckt sich aber aus Informationsgründen auch auf derartige Untersuchungen.

Das Publizitätsproblem hat daneben noch eine politische und arbeitstechnische Seite, die kurz gestreift werden soll. Es stellt sich nämlich die Frage, ob die Meinungsbildung der Presse zu überlassen sei. Die Presse kann in einem gewissen Maß etwa über die Währungsfrage diskutieren. Das Beratungsgremium muß sich aber der öffentlichen Diskussion enthalten. Dann kann man es erleben, daß man als Präsident eines derartigen Gremiums darauf angesprochen wird, ob man überhaupt arbeite, ob man die Probleme überhaupt sehe.

Man kann darauf antworten, daß man sie sehe, kann sich vielleicht auch dazu äußern, aber das darf nicht nach außen gebracht werden. Dies berührt natürlich auch die Frage der Befriedigung aus der Beratungstätigkeit, der Befriedigung als Wissenschafter. Denn die Ausklammerung der Wechselkursfrage aus der stabilisierungspolitischen Beratung relativiert die Haltung gegenüber dem Inflationsproblem. Da möchte ich etwa die Hypothese anknüpfen, daß es, wenn also die Währungspolitik ausgeschlossen werden soll, unter Umständen im Gesamtinteresse liegen könnte, auch auf Geldpolitik zu verzichten, um nicht möglicherweise eine Verzerrung in der Nachfragestruktur der Wirtschaft eintreten zu lassen.

Dr. *Billy* (France):

I wanted to say a few words about the role of the Commission but since Mr. Anderson has explained how things are run by the Council of Economic Advisers in Washington I can only add that we use the same ways when counselling the Minister of Finance rather than the Prime Minister or the President of the Republic. Meetings are held weekly and they deal with the current economic situation. Special reports are written and meetings take place when a more serious situation occurs. But we must remember that the Government and subsequently, the Forecast Division of the Treasury, work along the lines which are laid down by the Commissariat du Plan, which is in charge of middle term forecasts and is mainly occupied with growth programmes. The result is that in public opinion the preoccupation with growth and the pros-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

pects of wealth have taken first place and are placed before the preoccupation with price stability.

As far as economic counselling in France is concerned, we may be drawing too many conclusions from the actual economic model we use — a simplified model — since the international trade and situation are taking a larger place in the management of firms in France and are playing a bigger role every day. It may be that in order to improve our method of forecasting we shall have to give a larger place to these international trade preoccupations. That is to say that within the model we use perhaps we should include more reaction drawn from consideration of the international situation and world trade by the managements of main French firms.

This morning we have insisted on the importance of statistical data but we must remember that it describes only the past whereas problems of stabilization appear to be problems everywhere and the future of the economy has to be built permanently. Information has a fantastic role to play in convincing people of two things in France — first, the necessity of stable prices in a period of hard international competition and secondly, the necessity of more labour and capital mobility, which seems to be a condition of progress in the present economic climate.

From this point of view I see great interest in international comparisons. Perhaps the use of provisional and simplified economic models can help us to make comparisons in the evolution of the situations in the main industrial countries. In France one is struck by the understanding of economic situations shown by German trade unions. In other words, the unions seem to admit the danger of rapid increases of the price level and to be prepared to co-operate to some extent with the management of the firms. However, in France many people think that a price increase remains a precious incentive for business but at the same time more and more managers realise that competitive prices are necessary for international competition and growth of exports when internal expansion needs more imports of raw materials and equipment. Hence there are two schools of thought — which are opposed however to each other — and this results in a number of social tensions. Certain people think that the stronger social crises have been avoided in the last two years — for instance, by a decline in the profit margins of the firms —, but now it has switched, and a minimum of firms can return to the previous lines. This is why more attention should be paid, in the light of the present economic situation, to the state of mind existing in the industrialised countries. Growth is no longer the main myth in the minds of a number of people. People realise that they have to think about ways in which the economy is to develop in the future and that

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

some sounder basis must be given to the productive structures. I am speaking of different economies and especially the German economy. A part of the French public opinion is not quite conscious yet of this necessity and, on the managerial side, efforts must be made in the sense of better organisation.

Specific measures of economic policy are not sufficient. Nor is the publication of indices — prices, growth, production and so on — related to the past even when these indices and statistical data are detailed and up to date. In our era of mass production and mass consumption there must also be mass information. The public must be trained to understand the real problems of the economic world and especially in the case of French public opinion, one should try to get rid of such myths as the permanent growth of production. Full employment without the required qualification is another myth which may be due to too roughly assimilated Keynesian thoughts and teachings. The correct explanation to give to public opinion must always be revised in the light of progress both of theory and of practice.

Diskussionsleiter:

Die Zeit ist so vorgerückt, daß wir folgendermaßen vorgehen müssen: Ich kann nur noch den Damen und Herren das Wort geben, die sich bereits gemeldet haben. Vor allem müssen wir noch auf das Inflationsproblem zu sprechen kommen, wobei ich mir bewußt bin, daß das ein Thema ist, das allein mehrere Tagungen füllen würde. Aber da ich die Frage aufgeworfen habe, und zwar in pointierter Weise, muß darauf geantwortet werden.

Jetzt gebe ich zum Thema der Veröffentlichung noch Herrn Streeten das Wort.

Prof. Dr. *Streeten* (England):

Ich darf an das anknüpfen, was Herr Prof. Anderson gesagt hat. Er hat mir direkt aus dem Herzen gesprochen und das gesagt, was ich gestern abend sagen wollte, was aber vielleicht von einigen etwas mißverstanden worden ist.

Die ganze Tagung hier beschäftigt sich mit dem Problem des Ratgebens. Das wirkliche Problem aber ist das des Ratnehmens. Guter Rat ist billig, gutes Ratnehmen ist sehr selten und schwer. Die wirkliche Frage besteht in England darin, wie man die Politiker und vor allem die Berufsbeamten ökonomisch so erzieht, daß sie wissen, wie sie von den Wirtschaftswissenschaftlern Rat holen und ihn richtig benutzen sollen. Damit das möglich ist — da stimme ich mit Herrn Prof. Anderson vollkommen überein —, muß der Ökonom, muß der Ratgeber zum Teil

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beamter und Politiker werden. Das ist eine sehr kontroverse Frage. Manche sagen: Nein, wir müssen die reine, die keuschere Art der Wissenschaft beibehalten; wir gehen an die Universitäten und schreiben, wie wir die Dinge sehen, ohne Rat geben zu wollen.

Das meinte ich gestern: Wenn wir Rat geben wollen, der wirklich angenommen wird, dann müssen wir selbst die politischen Beschränkungen, die constraints, mit einbeziehen; und dann müssen wir auch gewisse Politiker, mit denen wir nicht übereinstimmen, loyal vertreten, damit die Politiker und Beamten uns vertrauen. Merkwürdigerweise ist es sehr einfach, Wirtschaftswissenschaftler in Beamte umzuwandeln; das ist eine Art Konvertierungsproblem. Eine andere Frage ist es, wie schnell und wieweit es möglich ist, die Berufsbeamten und Politiker zu veranlassen, nationalökonomischen Rat anzunehmen. Beides ist wichtig für die Frage, ob es wirklich gelingt, guten Rat an den Mann zu bringen.

Die wichtige Frage, ob man die politischen Beschränkungen, die politischen constraints, beim Ratgeben mit einbeziehen soll, sollten wir an anderer Stelle einmal diskutieren. Ich will jetzt nicht näher darauf eingehen, möchte aber immerhin soviel sagen: Ich glaube, wir sollten es tun.

Privatdozent Dr. *Kleps* (Bern):

Es ist zweifellos so, daß die Beratungsergebnisse verschiedentlich ein gewisses Eigengewicht entwickeln und Folgeerscheinungen auslösen, die manchmal nicht gewünscht sind. Zwei Beispiele:

Mit dem vierten französischen Plan hat man meines Wissens erstmalig den Versuch unternommen, auch eine bestimmte Inflationsrate für die Planungsperiode vorauszuschätzen und in den Plan einzusetzen. Ich glaube, daß diese Prognose der Inflationsrate in der vierten Planperiode Frankreichs mit dazu beigetragen hat — ich möchte nicht sagen, daß sie in erster Linie verantwortlich gewesen ist —, daß man etwa anderthalb Jahre danach ein Sanierungsprogramm in Angriff nehmen mußte.

Zweites Beispiel: Der Vorsitzende des tarifpolitischen Ausschusses der IG Metall in Frankfurt erklärte unlängst, die Wissenschaftsgläubigkeit sei zumindest in Deutschland so groß, daß die IG Metall bei ihren Lohnverhandlungen im Frühjahr vergangenen Jahres nicht über die im zweiten Jahresgutachten des Sachverständigenrates angegebene Durchschnittsgröße der vertretbaren Lohnerhöhungen habe hinausgehen können. Er hat gesagt: Damit wird ein Problem deutlich und eine problematische Entwicklung in Gang gesetzt, die zweifelsohne von niemandem gewünscht ist, die aber offenbar auch niemand aufhalten kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Deshalb meine Ansicht: Man sollte sich jeweils fragen, ob man alle Beratungsergebnisse gleichermaßen publizieren kann oder nicht. Ich glaube, es gibt in der Beratung, auch in der Beratung der Stabilisierungspolitik, Ergebnisse von so großer Unterschiedlichkeit, daß man durchaus auch zu verschiedenen Ergebnissen in bezug auf die Frage kommen kann, ob veröffentlicht werden soll oder nicht.

Dr. *Sievert* (Saarbrücken):

Der Herr Vorsitzende hat heute morgen in wahrscheinlich herausfordernder Absicht eine Karikatur der Inflationstheorie des Sachverständigenrates gezeichnet, kurzgefaßt etwa so: Der Sachverständigenrat sei der Auffassung, wenn man von der Bundesrepublik das Problem der außenwirtschaftlichen Abhängigkeit vom Preistrend in der übrigen Welt nähme, dann wäre in der Bundesrepublik ohne weiteres vollständige Preisstabilität ohne große Einbußen bei anderen Zielen möglich.

Es ist richtig, daß der Sachverständigenrat die Auffassung vertritt, daß das deutsche Preisniveau auf mittlere Sicht überwiegend oder ausschließlich international determiniert ist. Es ist auch richtig, daß der Sachverständigenrat die Auffassung vertreten hat, daß es für die Strenge dieses internationalen Zusammenhangs unerheblich ist, ob nach Feststellungen für die Vergangenheit die Geldentwertung in einem einzelnen Land im Gleichschritt mit dem internationalen Trend erfolgt oder ob es zeitweise vom internationalen Trend nachgezogen wird, zeitweise ihm vorauseilt. Worauf es dem Sachverständigenrat ankam, war die These: Der internationale Trend ist letztlich, zumeist schon auf mittlere Sicht, das Schicksal auch der Wirtschaft jedes einzelnen Landes mit engem internationalem Wirtschaftsverbund. Daneben steht die Frage: Könnte ein bestimmtes Land seiner binnenwirtschaftlichen Konstitution nach eigentlich mehr Stabilität erreichen als andere Länder — ohne unerträgliche Nebenwirkungen bei anderen Zielen, versteht sich? Konkreter: Dürfen wir in Deutschland optimistischer sein als andere Länder, was die Möglichkeit angeht, mit binnenwirtschaftlichen Mitteln Stabilität zu erreichen, wenn das außenwirtschaftliche Problem gelöst wäre?

Der Sachverständigenrat hat nun zwar auf wichtige Anzeichen dafür verwiesen, daß Vertrauen in dieser Frage berechtigt sein könnte; jahrelange Übernachfrage auf dem Arbeitsmarkt, eine verhältnismäßig beständige Lohndrift und langjährige Überschüsse in der Leistungsbilanz. Aber solches Vertrauen ist ja nicht die Voraussetzung dafür, ob in Deutschland mehr Stabilität möglich ist. Denn es gibt ja unterschiedliche Mittel der Stabilitätspolitik mit unterschiedlichen Risiken für Vollbeschäftigung, Wachstum etc. Was heißt das? Wenn ich z. B. das feste Vertrauen habe, daß in der Bundesrepublik die Einkommenspolitik mit-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zieht, dann kann ich zur Lösung des Problems der außenwirtschaftlichen Absicherung Maßnahmen ergreifen, die die Geldwertstabilität praktisch verordnen — beispielsweise durch einen mittelfristig garantierten Paritätsanstieg für die DM. Dagegen würde man wohl vor der Gefahr des Deflationsdrucks zurückschrecken müssen, wenn man in Hinsicht der Einkommenspolitik pessimistisch ist. In diesem Fall müßte man eine andere Form außenwirtschaftlicher Absicherung wählen, beispielsweise eine Absicherung, die eine allfällige Änderung des Wechselkurses für die D-Mark nur in dem Maße (und von selbst) eintreten ließe, als diese Änderung lediglich Reflex eines binnenwirtschaftlich schon eingeleiteten Stabilitätserfolges wäre.

Prof. Dr. *Giersch* (Saarbrücken):

Herr Dr. Sievert hat eigentlich schon das meiste von dem gesagt, was in diesem Zusammenhang zu erörtern wäre. Ich darf vielleicht noch zur Veröffentlichung der Gutachten ein Wort sagen: es bezieht sich auf das Vertrauen, von dem Herr Sievert eben sprach.

Der Sachverständigenrat hat — wie man aus Fußnoten in seinen veröffentlichten Gutachten entnehmen kann — auch in Form von vertraulichen Memoranden mit der Bundesregierung verkehrt. Im Juni 1964, als die Gefahr einer außenwirtschaftlich bedingten Inflation in der Bundesrepublik besonders akut war, hat er kurz nach seiner Konstituierung dem Herrn Bundeskanzler ein Memorandum übersandt, in dem auf die Gefahr einer inflatorischen Fehlentwicklung hingewiesen und dem gesetzlichen Auftrag gemäß dargelegt wurde, wie man ihr begegnen kann. Daß es in diesem Falle nicht zu einem vertraulichen Gespräch gekommen ist, mag an verschiedenen Umständen gelegen haben, auf die ich jetzt nicht eingehen kann. Bezeichnend ist aber vielleicht, daß wir, ausgenommen die Quittung des Portiers im Bundeskanzleramt, der den Brief entgegennahm, keine Antwort erhalten haben; später ist während der Abfassung der Jahresgutachten immer wieder Kontakt mit den zuständigen Stellen im Bundeswirtschaftsministerium aufgenommen worden. Mit anderen Worten: Keines der Jahresgutachten, die veröffentlicht wurden, kam für die Bundesregierung überraschend; sie war in jedem Fall lange Zeit vorher über den Tenor und viele Einzelheiten informiert.

Im Juni 1965 wurde der Bundesregierung ein zweites nicht veröffentlichtes Memorandum zugeleitet. Darin legte der Sachverständigenrat die Stellungnahme der Sozialpartner zu einer stabilitätskonformen Lohnpolitik dar, wie sie in ihren Grundzügen im ersten Jahresgutachten aufgezeigt worden war. Vertreter der Sozialpartner hatten diesen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grundsätzen zugestimmt, zunächst in Einzelberatungen, dann aber gemeinsam und mit dem Auftrag an den Sachverständigenrat, er möge die Bundesregierung darüber informieren. Die Zustimmung war aber zum Teil an die Bedingung geknüpft, daß die Bundesregierung ihrerseits Maßnahmen ergriffe, um gleichzeitig andere Inflationseinflüsse — sei es aus den außenwirtschaftlichen Beziehungen, sei es aus dem Staatshaushalt — abzubauen. Hierin wurde ganz deutlich, daß Wirtschaftspolitik, soll sie erfolgreich sein, an verschiedenen Fronten gleichzeitig vorgehen muß, auch damit diejenigen, die im Vertrauen auf den Erfolg — hier auf den Stabilisierungserfolg — Vorleistungen erbringen, nicht enttäuscht und nicht benachteiligt werden. In dem vertraulichen Memorandum wurde der Bundesregierung diese Chance für eine erfolgreiche Stabilisierungspolitik gleichsam auf dem Tablett dargebracht. Aus Gründen, die hier vielleicht wieder nicht zur Diskussion stehen — ich will nur auf den ausgabenpolitischen Schlußgalopp des 4. Deutschen Bundestages hinweisen oder auf die Tatsache, daß man vielleicht wegen der Wahlen für die Lösung dieses Problems nicht aufnahmefähig war — ist es damals nicht zu irgendwelchen Schritten gekommen, obwohl sie zunächst in Aussicht gestellt worden waren. Infolgedessen hat der Sachverständigenrat dann gemäß seinem gesetzlichen Auftrag, die Öffentlichkeit aufzuklären, in seinem zweiten Jahresgutachten dargelegt, wie durch gleichzeitiges und gleichmäßiges Vorgehen unter Mitwirkung der Sozialpartner allmählich eine Stabilisierung, und zwar ohne Stagnation, bewirkt werden kann. Es hat dann, wie Sie wissen, eine Bundestagsdebatte stattgefunden, in der der heutige Bundeswirtschaftsminister nach einer Rede des damaligen Bundeskanzlers von einem Begräbnis erster Klasse für die „konzertierte Aktion" sprach, wie der Sachverständigenrat diese Möglichkeit einer Stabilisierungspolitik damals genannt hat.

Im dritten Jahresgutachten des Sachverständigenrats ist das Versprechen eingelöst worden, man werde sich zu gegebener Zeit mit dem Problem der außenwirtschaftlichen Absicherung befassen. Auch hier muß ich zur Erläuterung hinzufügen, daß die Probleme, um die es ging, der Bundesregierung und über sie auch anderen Stellen schon vorher in Memoranden dargelegt wurden. Es hat auch mit Vertretern der Bundesregierung und der Bundesbank Diskussionen darüber gegeben. Sie waren natürlich vertraulich. Doch gibt es kaum eine Frage, die man in einer offenen Gesellschaft nicht auch freimütig in aller Öffentlichkeit diskutieren kann, ausgenommen jene abrupten Wechselkursanpassungen, die vorher dementiert werden müssen und dann zum Schluß doch durchgeführt werden.

Wie schwierig es ist, die Öffentlichkeit mit wirtschaftspolitischen Problemen vertraut zu machen, selbst wenn sie ziemlich einfach sind, mö-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen Sie an der Reaktion auf das Nachtragsgutachten des Sachverständigenrats ermessen. Auch im Falle dieses Gutachtens waren Besprechungen mit dem Bundeswirtschaftsminister vorangegangen. Die Zusammenarbeit funktioniert also; sie funktioniert heute besser als früher, weil im Bundeswirtschaftsministerium das Empfängerproblem neuerdings in ausgezeichneter Weise gelöst ist.

Was die Reaktion in der Öffentlichkeit anbelangt, so wissen Sie, daß kritische Stimmen gegen die Veröffentlichung des Nachtragsgutachtens laut geworden sind. Ich darf darauf hinweisen, daß bei einem Einvernehmen zwischen Sachverständigenrat und Bundesregierung die Veröffentlichung eines Sondergutachtens durchaus unterbleiben kann. Nun ging es aber dem Bundeswirtschaftsminister bei seinem Wunsch nach einem solchen Sondergutachten auch darum, daß der Bundestag über die jetzige Situation informiert ist, wenn dieser demnächst über das Jahresgutachten des Sachverständigenrates und damit über die Konjunkturlage diskutiert.

Den Wunsch, das Nachtragsgutachten nicht zu veröffentlichen, hat der Bundeswirtschaftsminister als zuständiges Kabinettsmitglied auch nicht geäußert, als ihm der Inhalt des Gutachtens bekannt wurde. Der Sachverständigenrat hätte, jedenfalls meiner Meinung nach, einem solchen Wunsch entsprochen. Ohne die Veröffentlichung hätten wir uns manchen Ärger erspart.

Auf der anderen Seite hat die Veröffentlichung in einem solchen Zeitpunkt eine außerordentlich wichtige Funktion. Sie wissen, daß man Wirtschaftspolitik und Konjunkturpolitik in der Demokratie nur in Übereinstimmung mit der öffentlichen Meinung treiben kann; die Politiker müssen auf die öffentliche Meinung Rücksicht nehmen. Je früher die öffentliche Meinung an die zyklischen Bewegungen des Wirtschaftsablaufs angepaßt wird, je kürzer der „time lag" im öffentlichen Bewußtsein ist, um so größer ist die Chance, daß Konjunkturpolitik wirklich antizyklisch wirkt und die Zyklen nicht noch verstärkt, wie es manchmal den Anschein hat, wenn zu dem ohnehin schon langen Wirkungs-Lag noch beträchtliche Diagnose- und Entscheidungs-Lags hinzukommen.

Diskussionsleiter:

Ich danke Herrn Giersch. Sie werden festgestellt haben, daß ich ihm etwas mehr Zeit eingeräumt habe. Das geschah im Sinne der Konzeption der ausgleichenden Gerechtigkeit, weil ja der Sachverständigenrat verschiedentlich angegriffen und ihm sogar gestern eine recht düstere Prognose gestellt worden ist. Deswegen war es sehr wertvoll, jetzt diese Stellungnahme zu hören und zu erfahren, daß der Kontakt mit der am-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tierenden Regierung bedeutend enger ist, als man zunächst hätte ahnen können.

Was das Inflationsproblem betrifft, so habe ich nach dem Prinzip von Herrn Borchardt gehandelt, man solle nicht primär sich gegenseitig seine Verehrung ausdrücken, sondern kritisieren. Ich wollte aber nicht die Konzeption des Sachverständigenrats kritisieren. Ich habe nur eine Bemerkung herausgegriffen, die offenbar bereits in dem sehr interessanten Bericht von Herrn Sievert überspitzt formuliert war und infolgedessen eine entsprechende Reaktion nach sich ziehen mußte.

Die Zeit ist nun soweit fortgeschritten, daß ich glücklicherweise der Aufgabe enthoben bin, zusammenzufassen, und unmittelbar schließen kann. Ich danke allen Votanten, besonders aber den übrigen Teilnehmern; denn sie standen vor der schwierigen Aufgabe, „Rat zu nehmen".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ergebnis und Kontrolle der Beratung

Diskussionsleiter: Prof. Dr. *Hans Möller*

Diskussionsleiter:

Zunächst habe ich aus der Thematik der Vormittagssitzung den Punkt aufzunehmen, dessen Erörterung Herr Kollege Stützel ausdrücklich vorgeschlagen hatte. Dieser Punkt lautet:

> Soll das Beratungsgremium oder sollen seine Mitglieder in der öffentlichen Diskussion, welche auf die Veröffentlichung ihres Berichtes folgt, Stellung nehmen? Sollen sie die Regierung bei ihrem Bestreben, die Öffentlichkeit und das Parlament für die Empfehlungen des beratenden Gremiums zu gewinnen, unterstützen? Oder sollen sie sich nach Abgabe ihres Berichtes vorläufig nicht mehr an die Öffentlichkeit wenden?

Diese Frage stellt sich, wenn ich die Dinge richtig sehe, nur für unabhängige Beratungsgremien und nicht für Gremien wie den Council of Economic Advisers in den Vereinigten Staaten, dessen Eingreifen in die öffentliche Diskussion nur im Rahmen der Regierungspolitik und ihrer Verteidigung in Betracht kommt. Für die unabhängigen Gremien nach dem Vorbild des Sachverständigenrats oder des Ausschusses der wissenschaftlichen Arbeitsgruppe des 1. Subkomitees der Eidgenössischen Kommission für Konjunkturfragen würde sich dagegen diese Frage sehr nachdrücklich stellen.

Ich darf diejenigen, die sich zu dieser Frage äußern wollen, bitten, sich zu Wort zu melden.

Prof. Dr. *Kurt Schmidt* (Berlin):

Nach der Diskussion von heute früh und zum Teil auch nach der Diskussion von gestern abend habe ich das Gefühl, daß in *den* Punkten abweichende Meinungen vorliegen, die man als die Anforderungen umschreiben könnte, die jemand an den Auftraggeber stellt, wenn er sich zur Beratung bereit erklärt. Gestern wurde mit einer gewissen Emphase geäußert, man dürfe eigentlich nicht nur Informationen liefern, sondern man müsse darauf bestehen, daß man auch empfehlen darf. Es wurde unterschieden zwischen Nur-Information und Auch-Beratung.

Nun bin ich der Meinung, daß wir unseren Kollegen keine Norm darüber vorschreiben können, ob sie sich zu einer Beratungstätigkeit be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reit erklären sollen oder nicht — das muß jeder mit seinem Gewissen abmachen. Es könnte z. B. sein, daß jemand die Politik beeinflussen möchte und sich deshalb mit der Nur-Information nicht begnügt. Es könnte aber auch sein, daß jemand zu eben diesen Bedingungen mit dem wohlbegründeten Argument antritt, daß es eine Aufgabe der Wissenschaft sei, die politische Diskussion mit rationalen Argumenten zu durchdringen. Deswegen habe ich gestern ein gewisses Amüsement empfunden, als der Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums außer der „Digestenexegese" uns in geradezu Freudscher Weise offenbarte, daß man die Sache nicht den Wissenschaftlern überlassen dürfe: Sie würden die öffentliche Meinung beeinflussen, so daß die Politiker nicht mehr das tun könnten, was sie wollten.

Prof. Dr. *H. Meinhold* (Frankfurt):

Zur Frage von Herrn Stützel: Wir haben uns dieselbe Frage in der Sozialenquete-Kommission vorgelegt, und wir haben uns — nicht nach Ihrem Vorbild, aber vermutlich aus den gleichen Gründen — für dasselbe Vorgehen entschieden wie Sie, nämlich an der späteren Erörterung in der Weise teilzunehmen, daß man sich in Form von Vorträgen, bei ernsthaften Aussprachen, in ernsthaften Gesellschaften usw. der Diskussion stellt, jedoch z. B. nicht in die Zeitungspolemik eingreift. Ich glaube, das ist auch richtig. Wenn man nämlich mit eigenen Presseaufsätzen oder Stellungnahmen im Rundfunk usw. arbeitet, dann gerät man notwendig in die Polemik hinein, und wenn man sich in der Polemik befindet, ist es sehr schwer, eine gewisse Art von Angriffen, nämlich unsachliche Angriffe, dadurch niedriger zu hängen, daß man überhaupt nicht darauf reagiert; denn wenn man einmal anfängt, zu reagieren, ist man verpflichtet, das ständig und systematisch zu tun. Das scheint mir das Übelste zu sein, was überhaupt passieren kann: daß man dann auf jeden Unsinn reagieren muß. Mir scheint also das Verhalten am besten zu sein, das auch wir in der Sozialenquete-Kommission gewählt haben, daß man sich in wissenschaftlichen Gesellschaften und bei ähnlichen Gelegenheiten, so natürlich auch in Zeitungsaufsätzen, der Diskussion stellt und dabei Gelegenheit nimmt, auf solche Reaktionen der Öffentlichkeit einzugehen, die einem wirklich wichtig zu sein scheinen. Dann kann man nämlich eine Auswahl treffen und braucht nicht anzufangen zu polemisieren; damit würde man das Ergebnis der Beratung nur herabsetzen.

Diskussionsleiter:

Ich habe den Eindruck, daß bei der Beantwortung dieser Frage im wesentlichen Einmütigkeit besteht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. Dr. h. c. *Böhler* (Zürich):

Ich möchte doch einige Zweifel anmelden, und zwar deswegen, weil wir nicht wissen, ob die Empfänger unseres Ratschlags das gleiche Koordinatensystem haben. In der Regel ist es ja so, daß diejenigen mit Begeisterung eine Empfehlung aufgreifen, deren Interessen sich zufällig mit diesem Vorschlag decken. Ich würde auch nicht sagen, daß die Tatsache, daß die neue deutsche Regierung für Ratschläge empfänglicher ist, dafür entscheidend sein sollte, ob es zweckmäßig ist, Beratungsergebnisse wie das Zusatzgutachten zu veröffentlichen. Denn es ist ganz klar, daß in diesem Moment die Regierung unbedingt möchte, daß sie einen politischen „Zustupf" — wie wir auf Schweizerdeutsch sagen — bekommt. Ich würde in diesem Fall umgekehrt entschieden haben; denn man mußte mit sehr unerwarteten Reaktionen rechnen, und es wäre zweifellos dem Ganzen besser bekommen, wenn es zwischen der Regierung und dem Sachverständigenrat hätte ausgemacht werden können. Jedenfalls scheint mir in der Empfänglichkeit nicht eine Bestätigung der Richtigkeit des Vorgehens enthalten zu sein.

Prof. Dr. *Giersch* (Saarbrücken):

Ich möchte nur folgendes richtigstellen. Wir müssen uns natürlich an die gesetzlichen Vorschriften halten, auf die ich heute morgen Bezug genommen habe. Diese Zusatzgutachten sind, ob sie angefordert wurden oder aus eigener Initiative vorgelegt werden, nach acht Tagen zu veröffentlichen, es sei denn, es kommt ein Einvernehmen zustande, was zumindest den Wunsch der empfangenden Stelle nach Geheimhaltung voraussetzt. Er hat in diesem Falle nicht bestanden.

Dr. *Tietmeyer* (Bundeswirtschaftsministerium):

Der Gesetzestext sagt: Gutachten sind zu veröffentlichen, falls nicht ein Einvernehmen über eine Geheimhaltung besteht. Wer die Initiative zur Herstellung dieses Einvernehmens ergreifen muß, ist im Gesetzestext bewußt offen geblieben. Das Wirtschaftsministerium bzw. die Regierung hat sich weder für noch gegen eine Veröffentlichung ausgesprochen. Wenn der Sachverständigenrat den Wunsch zur Geheimhaltung gehabt hätte, könnte ich mir vorstellen, daß wir ja gesagt hätten.

Prof. Dr. *Würgler* (Zürich):

Es ist gestern darüber diskutiert worden, ob das Gutachten des Sachverständigenrates von den Abgeordneten und den Journalisten vollständig gelesen wird. Dieser Punkt ist von Bedeutung, weil nämlich die Referenten in der Presse die öffentliche Meinung zweifellos mitbestimmen, und zwar in einem sehr ausgeprägten Maße. Bei uns in der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schweiz — mit der Referendumsdemokratie — ist das noch viel komplizierter. Ich möchte hier etwas erwähnen, das eigentlich Herr Jöhr hätte sagen können. Herr Jöhr war Präsident der Kommission, die in der Schweiz die langfristige Finanzplanung vorbereitet hat. Der Bericht dieser Kommission war sehr umfangreich geraten. Wir haben uns deshalb entschlossen, eine Zusammenfassung des Berichtes zu verfassen, sozusagen als Rohstoff für die Presse, um damit jenen Punkten Gewicht zu geben, denen wir auch im Bericht Gewicht beigemessen wissen wollten. Auf diese Weise haben wir von vornherein die Diskussion in der Presse in einem gewissen Sinne kanalisieren können und damit verhütet, daß Punkte, die wir für minder wichtig gehalten haben, hochgespielt wurden und Punkte, die uns wichtig erschienen, in Vergessenheit gerieten.

Diskussionsleiter:

Da keine weiteren Wortmeldungen zu dieser Frage vorliegen, schlage ich vor, daß wir in die eigentliche Diskussion dieses Nachmittags eintreten, die dem Thema *„Ergebnis und Kontrolle der Beratung"* gewidmet ist. Ich habe versucht, einige Punkte herauszustellen, die Gegenstand der Diskussion sein könnten. Ich möchte ausdrücklich betonen, daß ich keine feste „Zielfunktion" für die Diskussion im Sinne gehabt habe, sondern daß ich es ganz demokratisch Ihnen überlassen möchte, welche Punkte Sie diskutiert sehen wollen. Ich darf vielleicht ebenso wie meine Kollegen einige einleitende Bemerkungen — auch zur Klärung möglicherweise zweifelhafter Punkte — vorausschicken und würde Sie danach fragen, ob Sie außer den von mir vorgelegten Diskussionspunkten weitere von sich aus vorschlagen. Ich wäre sehr dankbar, wenn solche Vorschläge gleich am Ende meiner Ausführungen gemacht würden, damit wir ungefähr wissen, welche Punkte wir heute nachmittag noch zu diskutieren haben.

Ich darf mit den beiden Stichworten „Ergebnis" und „Kontrolle" beginnen. Das Wort Kontrolle scheint mir keiner weiteren Interpretation zu bedürfen. Dagegen kann man das Wort Ergebnis in einem engeren und in einem weiteren Sinne auslegen. Ergebnis der Beratung kann einmal sein: Form und Inhalt dessen, was die Beratung zutage fördert. Ergebnis der Beratung kann aber auch sein die Wirkung, die die Beratung insgesamt hat. Deswegen die Dreiteilung in dem Ihnen vorliegenden Diskussionsvorschlag:

1. Form und Inhalt der Beratungsergebnisse
2. Wirkung der Beratungsergebnisse
3. wissenschaftliche Kontrolle der Beratungsergebnisse

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei allen drei Fragen müssen wir uns immer darüber klar sein, daß wir an derartige Probleme — wie auch schon in den vorangegangenen Diskussionen — mit verschiedenen Fragestellungen herantreten können. Wir können uns einmal für das interessieren, was tatsächlich ist und welche Praxis herrscht, also eine Tatsachenfeststellung betreiben. Wir können ferner diese Tatsachenfeststellung wissenschaftlich bewerten und beurteilen, und wir können dann schließlich auch wirtschaftspolitische Folgerungen daraus ziehen und unsererseits Empfehlungen geben über die Art und Weise, wie die Beratung organisiert werden sollte. Ich würde nicht vorschlagen, daß wir diese drei Aspekte irgendwie trennen, aber jeder, der zur Diskussion spricht, sollte sich selbst Rechenschaft abgeben, inwieweit er sich zur tatsächlichen Praxis äußert, inwieweit er diese Praxis nach wissenschaftlichen Kriterien beurteilt und inwieweit er Verbesserungsvorschläge macht, also Empfehlungen oder Anregungen zur Diskussion zu stellen beabsichtigt.

Der erste Punkt scheint mir der schwierigste zu sein. Selbstverständlich — das klang in allen unseren bisherigen Diskussionen an — hängen Inhalt und Form der Beratungsergebnisse eng zusammen. Die eigentlichen Beratungsergebnisse scheinen z. B. in den USA, in Holland, in Norwegen aber auch in Frankreich überwiegend intern dargelegt, vielleicht sogar nur mündlich vorgetragen zu werden, während die publizierten Berichte in diesen Ländern, an die wir uns als außenstehende Wissenschaftler zu halten haben, bereits die Entscheidungen der Politiker auf Grund der Beratungsergebnisse mitenthalten. Diese Form von Beratungsergebnis ist dann selbstverständlich anders zu beurteilen als das Beratungsergebnis eines selbständigen, unabhängigen Gremiums wie des deutschen Sachverständigenrats, dessen Gutachten ausschließlich Ergebnisse der Beratung und noch keinerlei politische Entscheidungen — jedenfalls nicht der zuständigen Instanzen — umfassen.

Auf Grund des Studiums der Berichte habe ich den Eindruck, daß solche Gremien wie der deutsche Sachverständigenrat in den übrigen Ländern kaum bestehen. Als rein wissenschaftliche Beratungsgremien, die unabhängig oder mit einer gewissen Unabhängigkeit konstituiert worden sind, können m. E. nur drei bezeichnet werden: der deutsche Sachverständigenrat, dann die heute morgen schon erwähnte wissenschaftliche Arbeitsgruppe in der Schweiz als Untergruppe des 1. Subkomitees der Eidgenössischen Konjunkturkommission und ferner in Norwegen eine rein wissenschaftliche Arbeitsgruppe, die erst im letzten Jahr konstituiert worden ist und deren Tätigkeit vielleicht eine gewisse Ähnlichkeit mit der des deutschen Sachverständigenrats hat. Aber auch bei diesen drei Gremien bestehen wesentliche Unterschiede, die vermutlich morgen Herr Borchardt in der Diskussion über die Institutionalisierung herausarbeiten wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Interpretieren wir das Thema dahingehend, daß nur Ergebnisse wissenschaftlicher Beratung von unabhängigen Gremien in unserer heutigen Nachmittagsdiskussion interessieren, so hätten wir uns eigentlich nur mit dem Gutachten des deutschen Sachverständigenrates zu befassen.

(Zuruf: Es gibt in England die Royal Commissions!)

— Die Royal Commissions dürften aber nicht für Stabilisierungspolitik zuständig sein, und wir haben ja die zusätzliche Begrenzung unseres Themas auf Stabilisierungspolitik. Deshalb ist auch die kanadische Kommission in diesem Zusammenhang etwas anders zu beurteilen als die anderen Ausschüsse.

Ich möchte Ihre Aufmerksamkeit jedoch darauf lenken, daß es neben diesen beiden Typen — der „internen Beratung" bei der Regierung, in welcher Form auch immer organisiert, und dem „unabhängigen wissenschaftlichen Gremium" — in immer mehr Ländern sogenannte gemischte Ausschüsse gibt, die nicht notwendigerweise direkt bei der Regierung institutionalisiert sind. Sie umfassen Arbeitgebervertreter, Arbeitnehmervertreter, manchmal Vertreter der Regierung oder der Verwaltungsressorts und in aller Regel auch Vertreter der Wissenschaft. Diese Gremien sind in unseren Berichten selbstverständlich als Beratungsgremien bezeichnet worden, obwohl sie nicht nur rein wissenschaftliche Beratung betreiben, und wenn wir heute Nachmittag über Ergebnisse der Beratung sprechen, würde ich vorschlagen, daß wir auch die Ergebnisse dieser gemischten Gremien in unsere Betrachtung einbeziehen; denn sonst würden wir nur ein sehr schmales Feld für unsere Diskussion haben.

Interessant ist die Frage, die ebenfalls für morgen auf der Tagesordnung steht, weshalb dieser Trend zu gemischten Gremien in der Verfassungswirklichkeit der verschiedenen Länder zu beobachten ist; neben Regierung und Parlament werden neue Gremien besonderer Art institutionalisiert, wie etwa die Räte in Belgien, die Paritätische Kommission in Österreich oder die Konjunkturkommission in der Schweiz. Diese Frage möchte ich heute nachmittag nicht erörtern, sonst würde ich mich mit meinem Kollegen Borchardt anlegen, was mir ganz fernliegt.

Ich schlage ferner für die Diskussion vor, von der Stabilisierungspolitik als solcher auszugehen. Diejenigen, die die Einleitung sorgfältig verfolgt haben, werden gemerkt haben, daß unser Herr Vorsitzender in einem Nebensatz im voraus Absolution dafür erteilt hat, daß wir in der Diskussion heute nachmittag unseren Rahmen etwas überschreiten, indem wir hier auch auf Probleme der Stabilisierungspolitik selbst, nicht nur der Beratung, eingehen. Beide Dinge hängen nämlich eng

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

miteinander zusammen. Heute Vormittag und gestern ist immer wieder betont worden, daß das Bedürfnis nach Beratung auch bei der Öffentlichkeit besteht; und dann wurde die Öffentlichkeit spezifiziert: die Tarifpartner beispielsweise. Wenn man aber sagt, daß Beratung unter dem Aspekt der Stabilisierungspolitik für die Tarifparteien notwendig ist, dann befindet man sich sehr schnell bei der Frage, ob für die Entscheidungen der Tarifparteien, die auch wirtschaftspolitisch sehr relevant sind, bestimmte Richtlinien, Richtsätze festgelegt werden können oder sollten.

Ich würde also bei der Diskussion über Form und Inhalt der Beratungsergebnisse von der tatsächlichen Stabilisierungspolitik ausgehen und dabei die Frage der sog. Einkommenspolitik besonders in den Vordergrund stellen — als ein in allen Ländern neues Instrument der Wirtschaftspolitik oder zumindest der wirtschaftspolitischen Beratung, ein Instrument, das man überall auszuprobieren beginnt und in einigen Ländern vielleicht schon wieder ad acta zu legen im Begriff ist. Dieses Gegenwartsproblem hier einmal vom wissenschaftlichen Standpunkt aus zu erörtern, scheint mir sehr nützlich zu sein. Die Einkommenspolitik — der Ausdruck stammt aus dem Angelsächsischen — darf nicht verwechselt werden mit der Politik der Einkommensverteilung. Obwohl die Einkommenspolitik auch auf die Einkommensverteilung zurückwirkt, ist das, was gemeinhin unter Einkommenspolitik verstanden wird, nicht in erster Linie eine Verteilungspolitik, die die Relationen der Einkommen zwischen verschiedenen Gruppen nach irgendwelchen Zielvorstellungen verändern will, sondern eine Politik zur Beeinflussung der Einkommen im Hinblick auf die Stabilisierung des Wirtschaftsablaufs.

Es gibt im Rahmen der Stabilisierungspolitik noch weitere neue Instrumente, nach denen man sucht und die man auszuprobieren versucht. So könnte man vielleicht noch ein anderes Instrument zum Gegenstand der Diskussion machen, nämlich die Frage, ob die Steuerung der öffentlichen Ausgaben für die Zwecke der Stabilisierung mit unseren allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielen, Wünschen und Vorstellungen übereinstimmt. Diese Frage wird in verschiedenen Kreisen diskutiert. Als Diskussionsleiter habe ich eine Zuschrift von einem Kollegen erhalten, der diese Frage im Kreise des Verbandes der öffentlichen Unternehmen erörtert hat. Aus diesem Kreise sind erhebliche Bedenken gegen die Steuerung der Gesamtkonjunktur durch Beeinflussung der öffentlichen Investitionsausgaben einschließlich der Ausgaben für Investitionen öffentlicher Unternehmen geäußert worden. Das ist also ein zweiter Punkt, den man eventuell diskutieren könnte und der in dem einen oder anderen Bericht anklingt.

Als dritten Punkt sollten wir die Wirkung der Beratungsergebnisse im weiteren Sinn, also nicht nur der streng wissenschaftlichen Beratung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

jener drei zuerst erwähnten Gremien, sondern auch der Beratungsergebnisse der gemischten Ausschüsse, diskutieren und uns fragen, wie man diese Wirkung messen kann und ob wir dafür Vorschläge zu machen haben. Diese Frage wirft viele schwierige Unterfragen auf.

Als weiterer Punkt sollte in diesem Zusammenhang unbedingt auch die Frage diskutiert werden: Führt die wissenschaftliche Beratung, wie wir sie hier erörtern, zu einer Versachlichung der Wirtschaftspolitik oder zu einer Politisierung der Beratung? Ist das Empfehlungsverbot, das Verbot also, wirtschaftliche Empfehlungen in die Beratung aufzunehmen, gerechtfertigt? Wie wird es in anderen Ländern gehandhabt, und wie ist es überhaupt zu beurteilen?

Als letzter Punkt würde dann die Kontrolle der Beratungsergebnisse bleiben. Falls sich die Diskussion an den Problemen der Einkommenspolitik festbeißen sollte, würde ich dankbar sein, wenn Sie mich als Ihren Vorsitzenden ermächtigten, daß ich etwa in den letzten 45 Minuten die Diskussion auf dieses Problem der Kontrolle hinlenke. Denn hier scheint mir eine wichtige Aufgabe zu liegen, auch gerade für uns als außenstehende Ökonomen. Fragen der Kontrolle verdienen große Beachtung. Ich möchte schon jetzt das Motto angeben, unter das ich diese Diskussion über das Thema der Kontrolle gerne stellen möchte. Es ist ein Ausspruch aus einem Vortrag von George J. Stigler:

> I wish to persuade you to accept two extraordinary simple ideas: first that we should study the effect of past public policies in economic life, before we extend them to new areas; second that we have not made such studies.

Prof. Dr. *Borchardt* (Mannheim):

Angesichts der großen Zahl außerordentlich wichtiger Fragen geniere ich mich fast, auf einen Punkt hinzuweisen, der mir wichtig erscheint. In den Berichten kommt immer wieder das Problem zum Ausdruck, wie bei einem Kollegialorgan die Beschlußfassung selbst vorgenommen werden soll, auch in bezug auf die Veröffentlichung. In unserer schriftlichen Diskussionsgrundlage sind die Fragen angesprochen: intern und extern, partiell oder nicht partiell. Aber nach meiner Meinung ist darüber hinaus auch die Abstimmungsfrage und die Frage von Minderheitsvoten wichtig; ob der Rat immer eine einhellige Meinung äußern muß oder ob er auch gespaltene Meinungen äußern kann, das ist für das Ergebnis von Bedeutung. Wenn man Minderheitsgutachten zuläßt, läßt man von vornherein Diskussionsinterpretationen zu. Aber es gibt Räte, wo das strictissime ausgeschlossen ist und Einstimmigkeit vorgeschrieben ist. Damit ist für die Wirksamkeit dieser Räte natürlich ganz Entscheidendes gesagt. Ich würde meinen, für die Form und den Inhalt der Ergebnisse ist das eine außerordentlich wichtige Restriktion.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionsleiter:

Ich hatte angenommen, Herr Borchardt, daß Sie diese Fragen unter Ihrem Diskussionsthema mit erörtern würden. Aber wir können das gern heute schon aufnehmen. Vielleicht würde uns dieser Punkt morgen auch zu lange aufhalten. Ich schiebe diesen Punkt hier also versuchsweise ein in den Zusammenhang „Versachlichung der Wirtschaftspolitik".

Werden weitere Vorschläge für die Diskussion des heutigen Nachmittags gemacht?

Prof. Dr. *Kurt Schmidt* (Berlin):

Gehört zu dem Punkt „Versachlichung der Diskussion" auch das Problem, daß sich Interessengruppen von Nationalökonomen beraten lassen können? Wenn ich dem Einführungsexposé folge, möchte ich diese Frage bejahen; denn diese Beratung beeinflußt den Entscheidungsprozeß; allerdings versteht ein Interessenverband unter Stabilisierung sicherlich etwas anderes als wir.

Diskussionsleiter:

Ich persönlich hatte nicht an diesen Punkt gedacht. Ich bin davon ausgegangen, daß unter Stabilisierungspolitik im engeren Sinne die Politik der Regierung zu verstehen ist. Sie können jedoch auch eine solche Beratung von Interessengruppen institutionalisieren. Man kann etwa das Industrieinstitut als ein wissenschaftliches Beratungsorgan des Bundesverbandes der Deutschen Industrie und das WWI als ein Beratungsorgan der Gewerkschaften ansehen.

Frau Prof. Dr. *Neuhauser* (Gießen):

Der österreichische Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen ist de jure nichts anderes als ein Beratungsorgan der Paritätischen Kommission, die ihrerseits wieder eine Institution der Zusammenarbeit der vier großen Interessenvertretungen mit der Regierung ist.

Diskussionsleiter:

Die Dinge gehen also ineinander über. Werden noch weitere Vorschläge gemacht? Das ist nicht der Fall; daraus entnehme ich, daß Sie damit einverstanden sind, daß wir die Einkommenspolitik kurz berühren, weil sie in fast allen Berichten genannt wird, weil sie in allen Ländern zunehmende Bedeutung erlangt und weil sie letztlich eine ganze Reihe von wichtigen, auch ordnungspolitischen Problemen aufwirft. Herr Kollege Müller-Armack ist auf dieser Tagung schon von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Herrn Weisser apostrophiert worden; ich weiß nicht, ob er sich zu dieser Frage äußern will. Man könnte ja erhebliche Zweifel hegen, ob eine Einkommenspolitik, die zur Festlegung von Lohnleitlinien führt, nicht ausmündet — wenn sie wirksam ist — in eine Fixierung von Preisen und Löhnen. Wie die Erfahrungen in England zeigen, ist diese Einkommenspolitik Schritt für Schritt — eigentlich so, wie Hayek es beschrieben hat — in diese Richtung gedrängt worden und hat auf diese Weise vielleicht auch das ganze Funktionieren des Wirtschaftssystems mit verändert.

Zunächst möchte ich unsere Berichterstatter zu Wort kommen lassen.

Skånland (Norwegen):

You mentioned, Mr. Chairman, counsels composed only of scientists. One such instance is that of the Reporting Committee in Norway which I mentioned in my paper. It reported on incomes policy and nothing else. This was not a permanent committee. It was set up in 1966 and made one report before the general income settlement of that year and one report after it. Its Chairman, Dr. Aukrust, has expressed as his view that it would hardly be useful for the committee to continue, as it did not for the time being have much to add on income policies in Norway.

The general conclusion drawn by the public, which also reflects fairly correctly the idea of the committee's reports is that stabilisation of prices is rather useless in a country like Norway. This conclusion is based on four assumptions. The Committee distinguishes between competing and sheltered industries, the former being either export industries or home industries competing with imports from foreign countries. It then points to the fact that productivity increases much faster in competing than in sheltered industries. Secondly, a kind of wage parity is assumed — by which wages in the long run will not develop very differently in the sheltered and competitive industries. Thirdly, it is assumed that in the sheltered industries distribution between wage and non-wage incomes will in the long run remain unchanged, and there appears to be some empirical evidence for this assumption. The fourth assumption is that the exchange rate will not be altered. It is under these conditions easy to see that if wages increase at the same rate as general productivity in the country as a whole, prices will increase in sheltered industries while in the competing industries profits will tend to increase. If this continues for some time, competing enterprises will raise their wages in order to expand, and we may get a similar wage explosion as we have seen in the Netherlands.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

If, on the other hand, wages increase so fast that profits in the competing industries are reduced in the long run, the country's competetiveness will be reduced, and devaluation or deflation will ultimately be the result. It may require quite an active incomes policy to prevent this possibility occuring. The reporting committee felt however that it could not contribute much to this endeavour.

We are now considering the establishment of a new expert Council with representatives of economic research, the parties in the labour market and the Government, which will report to the negotiating parties on the most likely outcome of different alternatives for changes in wages and farm prices etc.

This will give the parties directly concerned in the negotiations a chance to make their own contributions to the assumptions going into the reasoning, and if the experts of the organizations etc. are able to agree on the facts on the basis of which negotiations should take place, the negotiators will have to deal with conflicting interests only. We had one ad hoc Council a few years ago of a similar type, which proved useful on that occasion at least. We will try to make this a somewhat more permanent body in future.

A. J. R. Smith, Chairman, Economic Council of Canada (Canada):

I come back to one of your introductory remarks, Mr. Chairman, when your were listing countries with independent Councils. I was surprised that you did not include Canada because our Council was deliberately designed by the Canadian Government to be a highly independent body. We can study anything we want and publish anything we want without formal Government approval. In this sense there is a large degree of independence for the Economic Council of Canada.

At the same time, we are not purely a "scientific" council in the sense that we have representatives of the labour unions and of business and farm interests as well as economists on the Council. In addition to our being able study anything we want under the Council, the Government included in the Act a provision under which it can refer particular questions for study to the Council from time to time, and about two years ago it asked the Council to have a look at the relationships between prices and costs, productivity and incomes, in the context of high standards of performance of employment and balance of payments viability. In particular it asked us to look at approaches which had been made abroad to incomes policies and to assess the relevance of these to Canada.

Under that reference we undertook a careful appraisal and study of incomes policies in a number of countries. We published a detailed

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

study of the approaches to incomes policies, the designs that have been used, the efforts made, the experience gained, in five countries: the U.S.A., with its guideposts policy, Great Britain, France, the Netherlands and Sweden.

Sweden of course does not really have a formal incomes policy but a kind of substitute in which there is a degree of incomes policy worked out in the labour market in a very sophisticated and advanced form of centralised negotiations.

After this careful study and after thinking about its relevance for Canada, the Council, in its last review, concluded that an incomes policy would not be an appropriate instrument in Canada and recommended against the use of this kind of policy.

It is interesting to note that this view was unanimous within the Council among all the partners. I think that this is an interesting phenomenon. It reminded me of a conference a year ago at Chicago University where people from many different interests and areas were brought together to discuss the American guideposts and guidelines. It was interesting that group after group, starting with economists through businessmen, labour union representatives and lawyers and Government mediators all came out with strong critical attacks on the American guideposts.

I will briefly summarise how our Council's views developed on this subject. First, in looking at foreign experience we gained the strong impression that it was difficult to find illustrations, knowledge, experience that incomes policy worked consistently well for the circumstances with which it was designed to deal. There have of course not been very many really hard technical analyses of results, effects and achievements of incomes policies. One or two have been attempted in the United States on the guideposts policy but you cannot put your hand on very much hard analysis and say, "This has produced real results in the circumstances in which it was designed to stabilise". The typical experience has been that, in one way or another, sooner or later, and particularly when strong prices and cost pressures have emerged, incomes policy has proved to be a relatively weak policy. It has not stood up very well. Even in the Netherlands, which had a rather favourable set of underlying conditions for it, including a very heavily centralised and coordinated system of labour and management organisation, it did not work very well. It exploded, as Mr. Skånland said.

So that in looking generally at foreign experience we did not find very much by way of successful and encouraging experience.

Secondly, this seems to be the kind of policy that has inherently a number of very difficult problems. I put them in no particular order of

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

importance. First, there is the problem of how you technically arrive at some kind of figure or number to use as a guidepost for an incomes policy. Secondly, how do you provide, given some central view of this kind, for appropriate exceptions in individual cases so that the policy will not become one that means increasing rigidity of an economy. While it may be easy to set out the kind of exceptions that should be appropriate, as was done in connection with the U.S. guideposts in the 1962 report of the Council of Economic Advisers, when it comes in practice to applying a guidepost it is extremely difficult if the figure is not to become a minimum.

The U.S. situation moved increasingly in the direction of trying to apply the main figure in an increasingly hard way, with progressively less regard to some of the exceptions which might have been appropriate under the original formulation of the guideposts. Then there is the problem of how you devise sufficiently persuasive and effective measures to make this kind of policy work.

The problem about incomes policy is that there are many situations that do not exactly fit the guidelines and in which there will be pressure for something above the guideline. How do you operate an effective system of persuasion to make it work? You must have this. In some cases the degree of persuasion you may need to apply, if you can apply it, may have to go very far. In the British case of incomes policy, in special circumstances, they really had to go on to a freeze — in effect, to controls. Now there is a period of extended severe restraint. Great difficulties now exist in that situation about how to move away from this period of severe restraint without having an explosion, a major attempt to catch up. There are other problems. One is that the central concept of an incomes policy essentially rests on the dangers of cost-push inflation in which pressures arise particularly from exploitation of market power. But if the real sources of inflationary pressure are demand-pull, or largely so, rather than cost-push, you may well find that this system of incomes policy, if it works at all, will produce a really dangerous kind of repressed inflation which sets the stage for a wage and price explosion.

On the other hand, if it does not work well, wage and price increases will break through the guidelines in a very disturbing way and that, too, may well lead to a breakdown of the policy (as has been the case in the United States).

Finally there is the general problem which is perhaps most important of all — that the great practical difficulties involved in operating an incomes policy absorb a tremendous amount of time and energy on the part of those who try and run it. The U.S. Council of Economic Advisers

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

became so deeply involved in trying to run the guideposts policy that there was concern in some quarters that its basic role of serving in an advisory function in a broader sense might be compromised. Part of the result of the problem has been that Government Departments have started to take over some of the functions of monitoring changes and so forth.

In Britain it has been my impression that at very high levels in the Civil Service and on the part of the Ministers involved there has been an enormous commitment of time and effort in trying to make the incomes policy work. The question then arises whether this concentration of attention and skill is the appropriate balance and whether this may detract from adequate attention to other lines of policy which are even more important for maintaining reasonable price and cost stability.

When we came to the Canadian case, we looked at some of the particular circumstances and conditions in Canada. In this context, we started by asking ourselves, "In what kind of country would an incomes policy, on the basis of experience to date, have the best chance of success"? Our conclusion was that the characteristics required were not characteristics that existed in Canada.

We have a very open economy. This greatly complicates the problem of trying to run any kind of incomes policy. The country is very large and there is an enormous amount of regional diversity. There are wide disparities in incomes as between different regions. This too would greatly complicate the running of an incomes policy. There is also a great deal of decentralisation in decision making and in the organisation of management and labour which makes it difficult to get the kind of degree of co-operation that would help.

Finally, we have a constitutional system with a large degree of economic power and policy making in the hands of the provincial governments. These governments have jurisdiction in many important fields, such as labour, natural resources and many aspects of development policy. This would also make it very difficult to make an incomes policy work.

Prof. Dr. *Streeten* (England):

Ich möchte mich darauf beschränken, die Situation in England kurz zu beschreiben und vielleicht zu interpretieren, möchte aber nicht, wie der Herr Vorsitzende an angeregt hat, sie bewerten, kritisieren und Änderungsvorschläge unterbreiten. Beschreiben heißt auf jeden Fall auch interpretieren, und ich werde versuchen, wohlwollend zu interpretieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zunächst eine historische Bemerkung: Wir hatten ein unabhängiges Gremium der sogenannten drei Weisen, den Council of Productivity, Prices and Income, dem sehr bedeutende Nationalökonomen, z. B. Professor Robertson, angehörten. Dieser Council hatte keinen Erfolg, weil er erstens nicht das Vertrauen der Gewerkschaften besaß und zweitens ihm in seinen Empfehlungen einige grobe Fehler unterliefen. Zum Beispiel hat er in einem Bericht geäußert: Wenn die Löhne mit denselben Raten ansteigen wie die Produktivität, bleibt nichts für die Profite übrig.

Ein etwas zu zynischer Schluß aus dieser Erfahrung wäre: Wenn man einen wirksamen Rat erteilen und die Gewerkschaften mit heranziehen will, muß man wenigstens vorgeben — auch wenn man es nicht ernst nimmt —, daß man auch die Preise, die Dividenden, Profite und anderen Einkommen kontrolliert. Aber es gibt bessere Gründe, die Kontrolle nicht nur auf die Löhne und nicht nur auf das Einkommen, sondern auch auf andere Bereiche zu erweitern. Trotz des „severe restraint" und „freeze" in unserer jetzigen Politik glaube ich nicht, daß England als eine Sklavendemokratie beschrieben werden kann, an der Hayeks Prophetie des Wegs zum Sklaventum illustriert wurde.

Die Ergebnisse dieser Politik zeigten, daß es nicht möglich ist, die Beratung der Politik nur auf das Lohneinkommen zu beschränken; erstens muß sie sich auf andere Einkommensarten erstrecken — auf Dividenden und unverteilte Gewinne —, und zweitens muß sie sich zum Beispiel auch auf die Preise und selbst die Regierungsausgaben erstrecken. In der Tat kann gesagt werden, daß der einzige völlig unkontrollierte Sektor der öffentliche Sektor ist, denn insbesondere die nationalisierten Industrien dehnen sich aus, ohne allzu viel Rücksicht auf die inflationierenden Wirkungen zu nehmen.

Bei der Interpretation der Lohnpolitik geht es nicht so sehr um die Frage der Einkommensverteilung zwischen Profiten und Löhnen. Die viel schwierigere Frage der Einkommenspolitik — wenigstens bei uns — ist die Frage der Verteilung zwischen den verschiedenen Lohngruppen, die Frage der Lohnabstufungen. Im allgemeinen wird angenommen, daß die Löhne nicht schneller und womöglich weniger schnell wachsen als die Produktivität.

Warum soll sich die Einkommenspolitik auf andere Arten des Einkommens und auf die Preise ausdehnen? Das ist meiner Meinung nach nicht ein Problem der kumulativen Wirkung, wie es Hayek vorausgesetzt hat. Vielmehr handelt es sich — ich stelle es als eine Interpretation dar — um eine Alternative zum Wettbewerb, der in England ziemlich schwach ausgeprägt ist. Bekanntlich sind in stark geschützten Industriesektoren die Preise weitgehend administrativ bestimmt und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht durch den Wettbewerb reguliert. In diesem Fall muß dem administrativen Druck, Kostenerhöhungen auf die Preise abzuwälzen, ein Gegendruck von der politischen Seite entgegengesetzt werden.

Es wird behauptet, es gebe erstens keinen Anhaltspunkt, daß das Wachsen der Profite zu Lohnforderungen Anlaß gibt, und zweitens sei das Verhältnis zwischen Profiten und Löhnen weitgehend konstant. Diese Argumente wurden von den Gegnern einer Preispolitik ins Feld geführt. Nach meiner Meinung hat die Regierung recht, wenn sie sagt, daß keines dieser beiden Argumente ein wirklicher Einwand gegen die Preispolitik ist. Die Konstanz der Profit-Lohn-Rate bedeutet nicht, daß keine Beziehungen zwischen Preisen und Löhnen bestehen und daß die Löhne irgendein Residuum sind, sondern nur, daß Kostenerhöhungen immer auf die Preise abgewälzt werden und daß alle Versuche, die Profite zu senken, erfolglos waren. Man muß deshalb einen Gegendruck durch die öffentliche Kontrolle der Preise ausüben. Man kann natürlich sagen, daß das ein zweit-, dritt- oder viertbestes Mittel ist; es wäre viel besser, die „resale price maintenance" aufzuheben, den Wettbewerb zu beleben, Zölle herabzusetzen usw. Nach meiner Meinung ist die britische Industrie gegenwärtig durch kartellartige Vereinbarungen sehr stark gegen einen Wettbewerb abgeschirmt, und staatliche Preispolitik ist eine Art zweit- oder drittbeste Alternative zum Wettbewerb.

Ob der „freeze" und der „severe restraint" gerechtfertigt waren, kann man jetzt noch nicht beurteilen. Wir müssen abwarten, was nach dem Juli geschehen und welche Lage sich Ende 1967 ergeben wird. Wenn es der Regierung gelingt, ihre Ankündigung durchzusetzen, nämlich den „freeze" und den „severe restraint" dazu zu benutzen, eine wirkliche Einkommens- und Preispolitik auszuarbeiten, dann wäre der „freeze" und der „severe restraint" gerechtfertigt. Wenn anschließend, wie viele Kritiker behaupten, die Löhne und Preise in einem viel stärkeren Maße steigen, hat die ganze Aktion die Situation sogar noch verschlechtert. Für eine endgültige Beurteilung ist es noch zu früh.

Ein letztes Wort zu der Frage: Wie beurteilt man, ob eine Einkommenspolitik erfolgreich ist? Diese Frage hat auch Herr Arthur Smith gestellt. Ich halte es nicht für fair, sie nur anhand des Inflationsindex zu beurteilen. Vielmehr muß man für die Beurteilung verschiedene Kriterien heranziehen. Wenn sich z. B. beim Vergleich zweier Länder ergibt, daß in beiden Fällen das gleiche Wachstum vorliegt, die Inflationsrate gleich groß ist, in dem einen Land aber die Arbeitslosigkeit doppelt so hoch ist wie in dem anderen, und daß in dem Land mit der niedrigeren Arbeitslosigkeit eine Einkommenspolitik besteht, muß man wohl sagen, daß die Einkommenspolitik einen gewissen Erfolg gehabt hat. Die Einkommenspolitik hat es wenigstens ermöglicht, die gleiche Inflationsrate

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mit einer prozentual niedrigeren Arbeitslosigkeit zu erreichen. Ich glaube insofern — allerdings habe ich mich damit nicht sehr beschäftigt —, daß über die Einkommenspolitik in einigen Ländern, insbesondere in Skandinavien und in den Niederlanden, mehr gesagt werden sollte als das bisher geschehen ist. Man könnte z. B. vergleichen, wie sich die Arbeitslosigkeit über mehrere Perioden hinweg verändert hat. Man könnte zwar sagen, daß für die Arbeitslosigkeit noch andere Gründe maßgebend sind; diese Frage sollte man jedenfalls näher untersuchen.

Prof. Dr. *Kirschen* (Belgien):

I want to say a few words about stabilisation policy in Belgium, but rather than start with institutions, I want to start with the facts of life — and the facts of life in making policy are, of course, he policy makers. The matter is made somewhat simpler in Belgium by the fact that we have no balance of payments problem, a position similar to that of Germany. We only half believe in Government intervention in effecting expansion, and again this is rather like Germany. Stabilisation policy in Belgium is thus a matter of maintaining full employment and preventing prices from rising too quickly.

A number of policy makers are not concerned with this problem. One of them is Parliament. Parliament has in many European countries lost power in economic affairs. Ten years ago, two Parliaments had something to say — the French and American. At present only Congress really has a say in economic affairs.

The next category of policy makers are the political parties. They are interested in economic affairs but in Belgium, as far as stabilisation policy is concerned, they differ very little from one another. They are more concerned with problems such as agricultural protection or the distribution of incomes than with the two objectives mentioned above. So they do not play an important role either.

This is also true for the courts or tribunals, which in other countries deal with excessive price increases made by cartels and monopolies. But in Belgium they do not play a role in this field.

So we are left with three types of pressure groups: the central bank, the administration and the Government itself.

Upon these, pressure groups exert a moderate influence on stabilisation policy. The *employers* are active when they seek price increases, as in many cases price increases require the authorisation of the administration, which plays a delaying role for 2 to 3 months. The employers seeking to obtain price increases are not challenged by the

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

trade unions because wages and salaries are linked to the cost of living by a 2 1/2 per cent escalator clause, which means that they do not suffer losses of income when prices go up.

The *unions* are interested mainly in full employment, and they are active with respect to this objective. I do not know if they have read Phillips, but they know that wages are kept rising much more easily in a situation of near full employment than when unemployment goes above, say, 2 1/2 per cent. The unions will not accept an incomes policy but no one else so far in Belgium has seriously requested of control of wages or other types of incomes policy.

The *farming community* forms another active pressure group. It is constantly pressing for price increases and, as in this country, it is getting them. This is one of the black sides of the Common Market. Agricultural producers have been losing political power in countries like Germany and Belgium because of their dwindling numbers but they are now able to shelter behind their French and Italian colleagues, and thus, at the European level, they are regaining the influence they have lost at national level. For the sake of European unity they have been granted much too much. It will take a number of years for the rest of the economy to balance out these excessive concessions.

The most important policy maker with regard to stabilisation is the *Central Bank*. In Belgium the Governor of the Central Bank was at one time called the "uncrowned king of Belgium" and this means a lot since we had already had quite a number of kings. The Bank opposes inflation. In the case of inflation occuring, it opposes it and when there are no inflationary tendencies, it seeks to prevent future inflation. It expresses very strong views and great influence because it poses itself to the people as the defender of their money against the greed of politicians and industrialists. It wields its influence by control of credit and strangles credit at every opportunity. It is impossible to obtain from the Central Bank any statement in arithmetical terms: If one asks it to explain what it expects out of a rise of 1 per cent in the re-discount rate, one obtains an answer in terms of amateur psychology. Our ancestors believed in credit instruments but to many contemporary economists, these are regarded as belonging more to witchcraft than to modern economics.

Then there is the *Ministry of Finance* which displays another kind of conservativism. It is of course aware of inflation, but only of cost push inflation. The news that there might be something called demand inflation has not yet reached the Ministry so when it wants to deflate, its remedy is to decrease indirect taxes — which is all right if you think only in terms of cost inflation, but all wrong in the opposite case.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lastly, we come to the *Government*. Here we find people with some knowledge of economics which its members learned some 20 or 25 years ago. So it is not surprising that, last December, when the country was threatened by unemployment — a situation rather similar to that in Germany at present the Prime Minister said that taxes should be raised. This may seem strange to a Keynesian economist — and we are all Keynesians now — but the Prime Minister was just expressing what he had been taught.

You will realise that in my list of policy makers I have omitted professional economists. In Belgium they have little influence on practical problems. They are asked to report on theoretical matters or institutional reforms — for example, to say what should be done about the Stock Exchange — but they are asked little about stabilisation policy. At present the Finance Minister is an economist, so he was given the difficult task of showing that the Prime Minister did not mean exactly what he had said.

In a small country inflation and deflation are not always generated within the country itself. With the coming into force of the Common Market they can be "imported". One can "catch" deflation much more quickly than one catches influenza: the real concern is what neighbours and the Common Market do.

Finally, there are the *Members of the Commission* and *Civil Servants* who are familiar with modern economic thought. Unfortunately, while they have the knowledge, they have not the power to apply it.

You may find all this rather pessimistic. It is a fact, however, that economics progressed little until 30 years ago, and even now we are not quite unanimous as academic specialists when suggesting practical remedies to immediate problems.

It was in Germany that the term "philosopher king" was invented: and it referred to Frederick the Second. To my knowledge there has only been one "philosopher king" among economists; this was Tinbergen who "reigned" in Holland from 1945 to about 1952. In that country, economic advice was asked for and taken almost religiously. After Tinbergen left the situation exploded completely and became a shambles. But I had better stop before I bring down your spirits too much.

Prof. Dr. *Giersch* (Saarbrücken):

Ich möchte nur einige Bemerkungen zur Einkommenspolitik in Deutschland machen, allerdings unter der Überschrift — ich muß es englisch sagen als Variation des Titels eines amerikanischen Musi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

cals —: How to succeed in incomes policy without really trying. Das, worüber ich berichten kann, verdient die Bezeichnung Einkommenspolitik gewiß noch nicht, es handelt sich allenfalls um Ansätze dazu.

Im ersten Jahresgutachten des Sachverständigenrates wurde darauf hingewiesen, daß mehrere Bedingungen erfüllt sein müssen, wenn eine Stabilitätspolitik erfolgreich sein soll. Dazu gehört eine kostenniveauneutrale Lohnpolitik, eine stabilitätsorientierte Fiskalpolitik und bei erheblichem Außenhandelsanteil eine außenwirtschaftliche Absicherung, sei es in Form einer Koordination der Stabilitätspolitik mit anderen Ländern, sei es in Form wechselkurspolitischer Anpassungen.

Als das Gutachten veröffentlicht wurde, in dem die verschiedenen Möglichkeiten einer solchen Stabilitätspolitik aufgezeigt waren, gab es zunächst natürlich, wie immer, verhältnismäßig viele Mißverständnisse, die in einer Zusammenkunft zwischen dem Bundeswirtschaftsminister und dem Sachverständigenrat zumindest teilweise ausgeräumt werden konnten. Aus diesem Gespräch ergab sich ein erster Ansatzpunkt für eine Einkommenspolitik. Zum Beweis möchte ich einen Satz aus der anschließenden Presseerklärung vom 10. Februar 1965 zitieren:

> „Sachverständigenrat und Bundesregierung bekräftigen angesichts der gegenwärtigen Situation ihre Überzeugung, daß die Preisstabilität absoluten Vorrang genießen muß. Dieses Ziel ist nur zu erreichen, wenn alle Beteiligten — öffentliche Hand, Arbeitnehmer und Unternehmer — mitwirken und wenn Preisauftriebstendenzen, die aus den außenwirtschaftlichen Beziehungen herrühren, ausgeschaltet werden können."

Nach dieser gemeinsamen Besprechung mit dem Bundeswirtschaftsministerium sind also der Öffentlichkeit alle Bedingungen genannt worden, die für eine erfolgreiche Einkommenspolitik ohne Deflation, ja ohne eine Rezession erforderlich sind. Das war der erste Ansatzpunkt.

Über den zweiten Ansatzpunkt habe ich heute vormittag berichtet. Die Tarifpartner haben sich — natürlich nur unter der Bedingung, daß die inflatorischen Kräfte aus anderen Bereichen ausgeschaltet würden — zu einer kostenniveau-neutralen Lohnpolitik bekannt. Die Wirtschaftspolitik hat diese Chance nicht genützt. Der zweite Versuch endete in der Bundestagsdebatte vom 16. und 17. Februar 1966, obwohl im Januar im Bundeswirtschaftsministerium eine Besprechung mit den Repräsentanten der großen Verbände stattgefunden hatte, bei der sich alle Beteiligten dazu bekannten, in ihren Bereichen auf ein stabilitätskonformes Verhalten hinzuwirken. Es war also in Deutschland guter Wille vorhanden — und ich glaube, er ist auch durchaus heute noch vorhanden —, um das zu erreichen, was man eine leichte Veränderung der Phillips-Kurve nennen könnte; oder in den Worten von Herrn Streeten: um Preisstabilität bei etwas höherer Beschäftigung zu ermöglichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Natürlich muß man erst das „demand pull" ausschalten. Die Einkommenspolitik kann nur dazu dienen, den dann noch verbleibenden „cost push" zu reduzieren.

Ich möchte jetzt gleich auf den letzten Ansatzpunkt für eine Einkommenspolitik zu sprechen kommen. Sie wissen, daß die neue Bundesregierung der Großen Koalition dem dritten Jahresgutachten des Sachverständigenrats sehr viel Zustimmung gegeben und insbesondere auch in die Regierungserklärung genau die Ziele aufgenommen hat, die im Sachverständigenratsgesetz niedergelegt sind, vor allem — in einer vereinfachten Formel — das Ziel der Stabilität im Wachstum. Das Instrument, dessen sich die Regierung bedienen wollte, hieß „konzertierte Aktion". Das ist im Grunde nur der Ausdruck jener gemeinsamen Bemühungen, die schon in dem zitierten Pressekommuniqué der Besprechung mit Bundesminister Schmücker zum Ausdruck gebracht worden waren. Doch wenn das Bemühen erfolgreich sein soll, kann es sich nicht nur darum handeln, daß man sich gegenseitig auf die Schulter klopft und freundliche Reden austauscht; ein solches Bemühen muß vielmehr ein echtes „do ut des" beinhalten.

Die gegenwärtige Situation scheint mir nicht ungünstig zu sein für eine in die Zukunft weisende stabilitätsorientierte Lohnpolitik, wenn man sich darüber klar ist, daß es im Augenblick in erster Linie darauf ankommt, die Arbeitsplätze zu sichern — was auch den Gewerkschaften unmittelbar einleuchtet —, und daß infolgedessen die Expansion und die Mengenkonjunktur in der Expansion das primäre Ziel sind. Der Sachverständigenrat hat deshalb in seinem Nachtragsgutachten, über das in der Presse so viel geredet wird, folgenden Gedanken zur Diskussion gestellt — ich möchte das jetzt ganz deutlich hervorheben, damit wenigstens in diesem Kreise die Mißverständnisse beseitigt werden, die in der Öffentlichkeit dominieren: Zunächst sollen die ordentlichen öffentlichen Haushalte und natürlich auch der bereits verabschiedete Investitionshaushalt beschleunigt vollzogen werden, damit nicht unter einer Kürzungspsychose bei den Ländern und Gemeinden ein kumulativer Kontraktionsprozeß im Sinne einer prozyklischen Fiskalpolitik stattfindet. Alle anderen Maßnahmen, die der Sachverständigenrat genannt hat, stehen unter einer Bedingung, unter der Bedingung nämlich, daß die Arbeitnehmer und Arbeitgeber sich in der sogenannten „konzertierten Aktion" auf eine kostenniveau-neutrale Lohnpolitik festlegen. Diese Festlegung erscheint notwendig, damit die Expansion — die durch einen zweiten Investitionshaushalt ermöglicht würde — nicht sogleich in Kosten- und Preissteigerungen verpufft.

In multilateralen Verhandlungen, die zu einer Festlegung führen sollen, muß die staatliche Instanz etwas anzubieten haben. Hat sie mit dem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ersten Eventualhaushalt schon eine Vorleistung erbracht, wird ihr das nachträglich nicht mehr honoriert. Die Bereitschaft der übrigen Parteien, mitzuwirken, kann also nur daraus entstehen, daß die Regierung weitere expansive Maßnahmen erwägt, aber auf die öffentliche Meinung hinweist, die von solchen Maßnahmen befürchtet, sie würden erneut zu Kosten- und Preissteigerungen führen. Ein zweiter Investitionshaushalt, der den Beschäftigungsgrad dem Optimum annähern soll, könnte für die Tarifpartner so wertvoll sein, daß sie sich vor dem Forum der öffentlichen Meinung auf eine stabilitätskonforme Tariflohn-Politik festlegen.

Insofern besteht eine günstige Situation für einen neuen, in die Zukunft weisenden Ansatz für eine Einkommenspolitik. Im Nachtragsgutachten des Sachverständigenrats haben wir dies deutlich zu machen versucht, vor allem durch die drei Worte „aber nur dann", die weitere Expansionsmaßnahmen mit einer lohnpolitischen Absicherung verknüpfen. Es sind dies die einzigen Worte, die der Sachverständigenrat jemals hat gesperrt drucken lassen. Freilich erwies sich die Öffentlichkeit hierbei in ihrem Verständnis überfordert. Diese Öffentlichkeit denkt noch nicht differenziert genug, um komplexe Zusammenhänge zu erfassen; sie glaubt noch immer an das Nacheinander von Maßnahmen — bremsen oder Gas geben — und kann noch nicht begreifen, daß man verschiedene Ziele einigermaßen gleichzeitig nur erreichen kann, wenn man auf verschiedenen Seiten gleichzeitig vorgeht.

So ist das Schicksal zu verstehen, das dieser letzte Ansatzpunkt zunächst einmal genommen hat. Heute findet eine Sitzung des Bundeskabinetts statt. Ich weiß nicht, ob man aus dem Nachtragsgutachten die richtigen Schlüsse ziehen wird und ob eine lohnpolitische Absicherung die Bundesbank dazu bewegen könnte, eine weitergehende Expansionspolitik der Bundesregierung zu unterstützen. Mehr, als die Möglichkeiten beschreiben, die Bedingung gesperrt drucken und darauf vertrauen, daß das Ganze verstanden wird, kann der Sachverständigenrat nicht. Denn — wie vorhin schon gesagt worden ist — steht es ihm nicht an, durch das Land zu ziehen und zu predigen — möglicherweise mit noch mehr Worten, als ich hier darauf verwandt habe.

Prof. Dr. *Würgler* (Zürich):

Die Situation ist in der Schweiz bezüglich der Einkommenspolitik folgende: Wir haben von der Regierung den Auftrag erhalten, die Frage von Lohnpolitik und Produktivität zu prüfen. Wir stehen am Eingang zu dieser Prüfung, und da stellt sich für mich eine Grundsatzfrage, die ich kurz folgendermaßen umreißen möchte: Wenn wir Marktwirtschaft haben, wenn wir stabilitätskonforme Geldpolitik, stabilitätskonforme Finanzpolitik und stabilitätskonforme Währungspolitik betreiben, dann

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sehe ich nicht, wo noch etwas für die Einkommenspolitik bleiben soll. So ergibt sich dann die Frage: Können wir diese Politiken nicht betreiben, oder haben wir am Ende keine Marktwirtschaft?

Die Schweiz hat bisher Einkommenspolitik betrieben, aber in einer besonderen Form, nämlich in der Form der sogenannten „Fremdarbeiterpolitik" oder — wenn Ihnen das lieber ist — der „Politik der ausländischen Arbeitskräfte" oder der Arbeitsimportpolitik. Es dürfte ohne Zweifel sein, daß die Fremdarbeiterpolitik eine Lohnpolitik darstellt und daß die Lohnpolitik zur Einkommenspolitik gehört.

Diskussionsleiter:

Ich eröffne jetzt die Diskussion über die Einkommenspolitik, möchte aber gleich vorsorglich darauf hinweisen, daß wir nicht den ganzen Nachmittag nur über Einkommenspolitik sprechen können. Ich bin selbstverständlich bereit, etwa die Frage der Steuerung der öffentlichen Investitionsausgaben fallen zu lassen; aber die Wirkung und die Kontrolle der Beratungsergebnisse sollten wir doch wenigstens kurz berühren.

Prof. Dr. *H. Meinhold* (Frankfurt):

Ich kann den Optimismus von Herrn Giersch wegen der Einkommenspolitik der allernächsten Zeit nicht ganz teilen. Ich bin zwar optimistisch, was die Stabilisierung anlangt, im Hinblick auf die Lohnpolitik; aber das wird nicht eine Folge der Einkommenspolitik sein, sondern eine Folge der Tatsache, daß in der vor uns liegenden Konjunkturphase die Löhne notorisch nur langsam steigen.

Andererseits teile ich aber auch den Pessimismus im Hinblick auf die guideposts nicht, auch nicht den Pessimismus von Herrn Giersch. Ich verweise auf die letzten Jahre. Wenn ich wiederum an den typischen Konjunkturverlauf denke, dann möchte ich sagen, daß der Rückgang des Tariflohnzuwachses von rund 11 % 1963/64 auf rund 6 % Anfang 1966, also in einer Zeit, als die Konjunktur noch keineswegs im Abflauen war, zu einem erheblichen Teil auch Folge der Einwirkungen der wissenschaftlichen Beratung, z. B. der Diskussion über die produktivitätsorientierte Lohnpolitik usw., war. Natürlich war das kein Perfektionismus im Sinne der Stabilisierung; es hat nicht gereicht. Aber auf der anderen Seite sollte man doch nicht sagen, daß es wirkungslos geblieben ist. Man kann das auch begründen. Natürlich würde ich, um das deutlich zu machen, mehr Zeit benötigen. Jedenfalls gibt es einen gewissen Rahmen, in dem solche guideposts ganz gut wirken, und erst, wenn man diesen Rahmen überschreitet, tauchen die Probleme auf, wie wir sie z. B. aus der kanadischen Diskussion kennengelernt haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Problem hängt einfach von der Marktform ab. Ich wähle ein schlechtes Modell, wie Sie gleich sagen werden. Ich gehe davon aus, daß der Arbeitsmarkt kein bilaterales Monopol ist. Der Preis wird zwar von zwei Partnern bestimmt, aber sie sind keine Monopolisten, weil sie — im Gegensatz zu Monopolisten — praktisch keinen Einfluß auf das Angebot von und die Nachfrage nach Arbeitskräften haben. Sie sind vielmehr im wesentlichen an die Preisbildung auf dem Arbeitsmarkt, also die Lohnbildung gebunden. Im relevanten Bereich haben wir eine verhältnismäßig, wenigstens kurzfristig, preisunelastische Angebotskurve und die Nachfragekurve — ich kann das nur andeuten —, ist bestimmt von der Grenzproduktivität minus Selbstfinanzierungsquote der Unternehmer plus kurzfristige Erwartungen in bezug auf die Möglichkeit von Produktivitätssteigerungen plus Überwälzungsmöglichkeit. All diese Abweichungen von der Grenzproduktivitätskurve, die an sich normalerweise die Nachfragekurve bestimmen müßte, sind in gewissem Umfang beeinflußbar. In diesem Bereich der abzuziehenden und zu addierenden Faktoren (die Selbstfinanzierungsquote und insbesondere der Umstand, wieweit sie auf die Löhne aufgesetzt wird, sind beeinflußbar, und ebenso die Überwälzungsquote) liegt die Einflußnahmemöglichkeit einer Lohnpolitik, die wie bei uns — solange Tarifautonomie besteht, die ich bejahe — nur auf den Willen der Tarifpartner einwirkt. Wenn die Tarifpartner zum Beispiel im Jahre 1964 nicht 11 % Lohnerhöhung gesagt hätten, sondern 3 oder 4 %, dann hätten sie sich einfach außerhalb der Realität bewegt. Das hat auch der Sachverständigenrat immer wieder betont: man muß in der Realität bleiben. Ein allmählicher Druck, der die Werte dieser unvollkommen angedeuteten Formel verändert, kann durchaus auf eine Stabilitätspolitik wirken und damit auch im Rahmen einer konzertierten Aktion liegen, wenn man gleichzeitig von der anderen Seite her auch die Überwälzungsbedingungen zu fassen bekommt. Das geschieht von der Güternachfrage her, durch die dann wieder der Verlauf der nominalen Grenzproduktivität bestimmt wird. Dadurch können Sie die Lohnpolitik in Form von guideposts zu einem Bestandteil der Stabilitätspolitik machen. Wenn Sie dagegen die eben skizzierten Grenzen überschreiten, dann treten — darin stimme ich mit Ihnen überein, Herr Smith — alle die Folgen auf, die Sie genannt haben.

Prof. Dr. *Jöhr* (St. Gallen):

Ich möchte einen Beitrag leisten, der zeigt, daß wir in der Schweiz auch verschiedener Meinung sein können, also durchaus keine „Volksdemokraten" sind.

Herr Würgler hat gesagt, indem wir so zahlreiche ausländische Arbeitskräfte in unser Land gerufen haben, haben wir implizite, ohne es

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu wollen, eine Art Lohnpolitik oder Einkommenspolitik betrieben. Er hat nicht gesagt, aber er hat gemeint: indem wir dadurch das Angebot vermehrten, haben wir einen Beitrag dazu geleistet, daß die Löhne nicht so stark gestiegen sind. Daraus müßte man folgern, daß das ein Beitrag zur Bekämpfung der Inflation gewesen sei.

In diesem Punkt möchte ich widersprechen. Ich glaube — und das Modell, von dem ich heute morgen sprach, soll das noch etwas deutlicher machen —, daß die Inanspruchnahme ausländischer Arbeitskräfte so viele zusätzliche Investitionen hervorruft — Arbeitsplatzinvestitionen, Wohnungsbauinvestitionen, Investitionen zur Vergrößerung der Konsumgüterindustrie und, mit erheblicher Verzögerung allerdings, Infrastrukturinvestitionen —, daß dadurch für eine längere Periode eine weit größere zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften entstehen kann und daß zur Deckung dieser zusätzlichen Nachfrage neue Arbeitskräfte ins Land gerufen werden müssen, die wieder zusätzliche Investitionen dieser Art erfordern. Die Konsequenz ist, daß die Inanspruchnahme ausländischer Arbeitskräfte zu einer Kumulierung der Nachfrage nach Arbeitskräften führt, also die Löhne höher werden läßt, als sie sonst wären, und die Preise stärker steigen läßt, als sie sonst gestiegen wären.

Prof. Dr. *Rüstow* (München):

Ich möchte zu der internen Kontroverse in unserem Schweizer Nachbarland zur Politik der Gastarbeiter-Steuerung bzw. zu der Vorstellung, über die Gastarbeiter eine konjunkturpolitische Maßnahme durchsetzen zu können, Stellung nehmen. Herr Jöhr sagte, daß bei Hereinnahme von Gastarbeitern nicht die Übernachfrage nach Arbeitskräften gedämpft und dadurch ein mildernder Einfluß ausgeübt werde, sondern daß in diesem Falle u. a. durch die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen zugunsten der Gastarbeiter im Gegenteil der Lohn-Preis-Auftrieb noch verstärkt werde.

Wenn erst einmal Kapazitäten geschaffen sind, deren Besetzung mit eigenen Arbeitskräften nicht mehr möglich ist, dann gilt natürlich die These, daß das Hereinnehmen von Arbeitskräften mildernd wirkt. Aber in der Schweiz kommt hinzu, daß bei dem ungeheuren Ausmaß, in dem dort ausländische Arbeitskräfte beschäftigt werden, die Ausweitung von Infrastrukturanlagen für die Gastarbeiter eine unabdingbare Notwendigkeit geworden ist. In Deutschland dagegen hinkt die Erfüllung der Infrastrukturaufgaben — z. B. auf dem Gebiete des Verkehrs — sowieso den Notwendigkeiten nach, die schon für die Deutschen gegeben sind, so daß man nicht sagen kann, durch das Hereinnehmen von Gastarbeitern seien diese Aufgaben forciert worden, so daß die inflatorische Entwicklung verstärkt worden sei. In der Schweiz dagegen war es ange-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sichts der enormen Zahl von Gastarbeitern notwendig, die Infrastrukturanlagen weit über das Maß hinaus auszudehnen, das für die eigenen Arbeitskräfte notwendig gewesen wäre. Wenn diese Infrastrukturanlagen mit Lohnsteuern finanziert werden, wirken sie nicht inflatorisch. Wenn sie aber nicht oder nicht nur mit Lohnsteuern finanziert werden — und das kann man in der Schweiz unterstellen —, dann trägt diese Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen, die nur für die Gastarbeiter notwendig sind, wesentlich zur inflatorischen Entwicklung bei.

Insofern liegt die Wahrheit in der Mitte, und die Argumentation von Herrn Jöhr, die für die Schweiz zutrifft, läßt sich nicht auf die deutschen Verhältnisse übertragen.

Frau Prof. Dr. *Neuhauser* (Gießen):

In Österreich wird Einkommenspolitik betrieben, seit es die Paritätische Komission gibt. Diese Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen ist sogar dazu gegründet worden, Einkommenspolitik im Sinne von Preispolitik und Einflußnahme auf die Lohnpolitik zu betreiben. Man kann auch sagen, daß diese Einkommenspolitik in Österreich einen Erfolg gehabt hat, einen Erfolg zumindest in der Hinsicht, daß von der Lohnseite her kaum etwas zum inflatorischen Prozeß beigetragen worden ist. Die Erscheinung einer Lohninflation, einer wage push inflation, ist also in Österreich durch die Tätigkeit der Paritätischen Kommission so gut wie vermieden worden.

Frau Dr. *Köhler-Rieckenberg* (Berlin):

Von Herrn Prof. Dr. Streeten ist bereits die Tatsache angesprochen worden, daß Lohnleitlinien auch das Problem der Lohnstruktur und damit der Preisstruktur berühren. Es besteht die Gefahr, daß, wenn Lohnleitlinien ausgegeben werden, alle Arbeitergruppen daran interessiert sind, diese Lohnsteigerungen für sich zu realisieren. Das würde bedeuten, daß wir ein unterschiedliches Preisverhalten bei den Unternehmern unterstellen müssen, nämlich in weiten Bereichen Preisrückgänge, wenn gesamtwirtschaftlich annähernd Preisstabilität gewahrt werden soll. Wir haben uns im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung die Frage gestellt, ob wir ein solches Verhalten unterstellen können, wenn nicht die gesamte Nachfrage auf das Güterangebot, immer in der Entwicklung gesehen, begrenzt wird. Nach unserer Ansicht sinkt die Investitionsneigung der Unternehmer, weil wir glauben, daß die Unternehmer ihre Investitionsentscheidungen an den Gewinn- und Absatzerwartungen ausrichten. Wenn sie insbesondere die Gewinnerwartungen ungünstig einschätzen, müssen wir mit einer unzureichenden Investitionsentwicklung rechnen. Herr Professor Meinhold hat das

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

angedeutet, indem er sagte: „Wir haben eine gewisse Bandbreite, soweit wir die Selbstfinanzierungsquote mit in den Griff bekommen." Dann benötigen wir aber eine außerordentlich feine Steuerung. Diese scheint uns eigentlich nur dann möglich, wenn eben die gesamtwirtschaftliche Nachfrage die marktwirtschaftlichen Daten so setzt, daß die Lohnleitlinien mehr oder weniger eingehalten werden. Trotzdem — auch da würde ich Herrn Professor Meinhold zustimmen — bin ich persönlich nicht gegen das Experiment einer Einkommenspolitik. Es hat sich nämlich in den Vereinigten Staaten gezeigt, daß auf Grund der Mobilisierung der öffentlichen Meinung sowohl die Unternehmer als auch die Arbeitnehmer sich in ihren Forderungen etwas zurückhielten. Das ist in den Vereinigten Staaten besonders deutlich bei den Lohnforderungen der Gewerkschaften geworden. Erst als die Preise auf Grund einer Übernachfrage wegliefen, haben die Arbeitnehmer nachgezogen und Lohnforderungen gestellt — und auch bewilligt erhalten —, die über die Produktivitätsfortschritte hinausgingen.

Dr. *Huppert* (Frankfurt):

Angesichts des Verzichts berufenerer Vertreter der Wissenschaft und der Tatsache, daß wir etwas auf das Gebiet der praktischen Lohnpolitik abgeglitten sind, erlauben Sie mir einige Bemerkungen zu dieser Frage.

In der Nationalökonomie ist wohl kein Problem so umstritten wie die Einkommens- und Verteilungstheorie, und die Relativierungen, die funktionellen Zusammenhänge oder gar der Streit um kausale Zusammenhänge sind unübersehbar. Deshalb glaubt die Praxis der Wissenschaft auch nicht, daß sie ganz bestimmte, volkswirtschaftlich unbedingt richtige, d. h. zu maximalen Ergebnissen führende Lohnleitlinien, aufstellen könnte.

Als in den ersten Gutachten des Sachverständigenrates Lohnleitlinien angesprochen wurden, lag die von Herrn Professor Meinhold erwähnte dämpfende Wirkung vor. Die Wirtschaft war bereit, das anzuerkennen und ihrerseits zu honorieren. Nachdem aber das Nachtragsgutachten erschienen ist und dort — vielleicht aus mancherlei Gründen notwendigerweise etwas kurz — gesagt wurde: Wir wissen nicht, wie die Dinge sich entwickeln werden, wir können vielleicht für ein Vierteljahr Vorausschätzungen geben, hat man den Schluß gezogen, daß dann die Sachverständigen auch keine Lohnleitlinien aufstellen können. Die Gewerkschaften haben sich nach dem ersten konzertierten Gespräch zurückgezogen. Als beim Deutschen Industrieinstitut eine Diskussion über das Thema der Lohnpolitik stattfand, erklärte Herr Dr. Eichler, Hauptgeschäftsführer der Arbeitgeberverbände: Wir können uns nicht an Lohnleitlinien binden. Gesamtwirtschaftliche Orientierungshilfen benö-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tigen wir, sie wollen wir auch anerkennen. Nach meiner Ansicht sind das Worte, die begrifflich und auch in ihrem sachlichen Inhalt nicht genügend festliegen. Wir sollten uns darüber einig sein, daß der Ausgangspunkt des Sachverständigengutachtens, zugespitzt ausgedrückt, der Versuch einer Versachlichung der Lohngespräche gewesen ist. Daß jetzt auch andere Dinge, wie der öffentliche Haushalt usw., hineingezogen werden, ist eine andere Frage!

In dieser Diskussion trat immer wieder hervor, mit diesen Lohnleitlinien sei eine statische Haltung verbunden; die Einkommenspolitik könne noch ganz andere Funktionen haben. Ich will Herrn Dr. Agartz mit seiner expansiven Lohnpolitik nicht zitieren. Aber hätte der Sachverständigenrat in diesem Zusammenhang nicht fragen können und sollen: Wollen wir nun mehr Investitionen, wollen wir den Multiplikatoreffekt, oder brauchen wir bei der gegenwärtigen Situation nicht den Akzeleratoreffekt auf Grund einer Erhöhung der Verbrauchereinkommen? Man kann auf dem Standpunkt stehen, daß der betriebliche Investitionsbedarf im Augenblick nur gering ist, daß angesichts der bestehenden Überkapazitäten die Gefahr von Fehlinvestitionen besteht, daß die öffentliche Hand bei ihrer Finanzmisere nicht investieren kann usw. Man mag mir entgegenhalten, der Sachverständigenrat habe doch jetzt die Ertragsspanne der Unternehmen etwas anheben wollen, damit wieder eine zuversichtlichere Beurteilung der Zukunft Platz greife, die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten verbessert würden usw. Dennoch glaube ich, daß man die von mir aufgeworfene Frage stellen sollte. Kann man wirklich, wenn man all dies berücksichtigt, also die Umstrittenheit der effektiven Zusammenhänge, der Voraussetzungen, der Erwartungen usw. noch mit gutem Gewissen Lohnleitlinien angeben?

Prof. Dr. *H. Meinhold* (Frankfurt):

Ich möchte nur einen Satz sagen, damit das, was Herr Huppert sagte, nicht unwidersprochen im Raum stehen bleibt: Wenn ich die Konjunkturlage einigermaßen richtig diagnostiziere, wäre durch eine expansive Lohnpolitik im Augenblick der Akzelerator gleich null wie zumeist, wenn die Kapazitäten schlecht ausgelastet sind. Der negative Multiplikator ist bei sinkender Investitionsbereitschaft ganz beachtlich. Das sollten wir aber jetzt nicht ausdiskutieren; es sollte nur deutlich werden, daß hier sicherlich Meinungsverschiedenheiten bestehen.

Prof. Dr. *Stützel* (Saarbrücken):

Gestatten Sie mir ein paar Bemerkungen zu dem Votum von Herrn Huppert. Er sagte: Die Wirtschaft glaubt den Vorausschätzungen der Sachverständigen nicht mehr; denn die Sachverständigen mußten ihre

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schätzungen innerhalb eines Vierteljahres revidieren; ergo sind Sachverständige überhaupt nicht kompetent, Lohnleitlinien zu geben. — Nun, die „Wirtschaft" glaubt! Ich habe viele Unternehmer gesprochen. Der eine glaubt ein bißchen mehr, der andere ein bißchen weniger. Wenn also Herr Huppert gesagt hätte: „viele Unternehmer", dann würde ich seine Aussage eher als richtig ansehen können.

Wie ist es mit Schätzungen? Es gibt Schätzungen über unterschiedliche Gegenstände. Es gibt Schätzungen über Dinge, die sich sehr rasch ändern; es gibt Schätzungen über Dinge, die träger sind. Der Sachverständigenrat hat immer klargestellt, daß er Lohnleitlinien den Vorzug gibt, die an der langfristigen Entwicklung der Produktionsmöglichkeiten oder auch am Produktivitätswachstum orientiert sind. Diese Größen, an denen die Lohnleitlinien zu orientieren wären, haben den Charakter recht träger Größen. Verschätzt haben wir uns in Nachfragestromstärken. Hier schienen uns die Dinge im November noch etwas positiver zu sein, als sie sich dann tatsächlich gezeigt haben. Das ist aber eine ganz andere Art von Größen. Ich sehe nicht recht, wie man aus Schätzfehlern bei dieser anderen Art von Größen den Schluß ziehen kann, den Herr Huppert daraus gezogen hat.

Es kommt öfters im Leben vor, daß man Dinge unterschiedlicher Art schätzen muß. Ich habe eine Tochter, die ist so und so groß. Sie wächst; das kann ich mit einer hohen Wahrscheinlichkeit vorausschätzen. Außerdem schreit sie manchmal, weint oder lacht: Stimmungswechsel, eine Größe, die ich sehr viel weniger genau prognostizieren kann. Aus dem Umstand, daß ich nicht richtig prognostiziert habe, ob meine Tochter in der nächsten halben Stunde schreit oder lacht, läßt sich nicht der Schluß ziehen, daß ich nicht leidlich absehen könnte, wie sie das nächste halbe Jahr wächst.

Prof. Dr. *Kurt Schmidt* (Berlin):

Wenn ich mich recht erinnere, hat Herr Giersch gesagt, im Nachtragsgutachten seien die vollständigen Bedingungen genannt, unter denen die Stabilitätspolitik funktionieren könnte. Es ist nun für mich erstaunlich, daß dort nicht von Sozialpolitik gesprochen wurde. Es heißt: Die Tarifpartner und die Vertreter der wichtigsten Wirtschaftsgruppen sollten zusammen antreten und dann in einer konzertierten Aktion das Ergebnis absichern. Meine Frage geht dahin, ob der Sachverständigenrat davon ausgeht, daß diejenigen, die Rentenbezieher usw. eine Wirtschaftsgruppe bilden. Wenn das nicht der Fall ist, plädiere ich dafür, daß wir uns einige Gedanken über diesen Punkt machen, weil dadurch die Stabilität empfindlich gestört werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. *Giersch* (Saarbrücken):

Die Antwort auf Ihre Frage, Herr Schmidt, lautet: Der Sachverständigenrat hat die besten Beziehungen zum Sozialbeirat, der unter dem Vorsitz von Herrn Meinhold tagt. Wir sind in ständiger Fühlungnahme.

Prof. Dr. *Rüstow* (München):

Ich wollte noch einmal in Erinnerung rufen, was in der Diskussion zu den Lohnleitlinien vielleicht ein bißchen in Vergessenheit geraten ist, nämlich daß Lohnleitlinien überhaupt nur dann Sinn und Erfolg haben können, wenn nicht — wie in den vergangenen zehn Jahren — eine chronische Überexpansion und Überinvestition vorliegt. Dann ist die Lohnentwicklung durch die Übernachfrage nach Arbeitskräften determiniert, und es wäre utopisch, mit Lohnleitlinien dagegen ankommen zu wollen. Der Sachverständigenrat hat wohl hinreichend betont, daß solche Lohnleitlinien zu ihrer Wirksamkeit eine einigermaßen ausgeglichene Arbeitsmarktsituation voraussetzen. Nur unter dieser Voraussetzung können Lohnleitlinien verhindern, daß die Gewerkschaften höhere Löhne durchsetzen, als der Preisstabilität zuträglich ist.

Diskussionsleiter:

Wir haben uns jetzt unterhalten über den Inhalt von Beratungsergebnissen, und zwar inwieweit sie vordringen sollen oder können — und welche Probleme damit verknüpft sein könnten — in die Festlegung von guidelines oder guideposts oder Vorschläge zur konzertierten Aktion. Wir haben hier sicherlich kein Ergebnis, das wir mit nach Hause tragen könnten, sondern lediglich neue Fragen und neue Erfahrungen aus anderen Ländern. In jedem Land wird die Diskussion darüber vermutlich weitergehen; auch bei uns wird sie sich selbstverständlich fortsetzen. Aber hier und heute scheint mir das Thema erschöpft zu sein; wir wollen uns also nunmehr weiteren Fragen zuwenden.

Ich darf Sie zunächst fragen, ob Sie das Problem der Steuerung der Konjunktur mit Hilfe der Veränderung von öffentlichen Investitionsausgaben näher erörtern wollen; ich habe beinahe den Eindruck, daß wir diesen Punkt fallen lassen könnten.

Dann bliebe der wichtige Punkt, der im Bericht von Herrn Sievert eine große Rolle spielt: Inwieweit soll die Beratung zu Ergebnissen führen, die praktisch auf wirtschaftspolitische Empfehlungen hinauslaufen. Die Lohnleitlinien waren schon Empfehlungen an die Tarifpartner, aber es gibt noch andere wirtschaftspolitische Empfehlungen: Änderung von Diskontsätzen, Änderung anderer kreditpolitischer Maßnahmen und ähnliches mehr.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Gesetz über den deutschen Sachverständigenrat hat dem Sachverständigenrat eindeutig verboten, konkrete Empfehlungen abzugeben. Herr Sievert hat zu dieser Frage in seinem Bericht relativ ausführlich Stellung genommen. Ich erinnere mich an Diskussionen schon in früheren Jahren, auch im Ausland: Häufig wurde damals die Meinung vertreten, daß sich Beratung eigentlich von konkreten wirtschaftspolitischen Empfehlungen fernhalten und sich auf eine Diagnose beschränken sollte. Zögernd wurde dann auch die Prognose hinzugenommen und als legitime Aufgabe der Beratung angesehen. Nun stehen wir vor der Frage, inwieweit auch wirtschaftspolitische Empfehlungen konkreter Art in die Beratungsergebnisse aufgenommen werden sollten. Hierbei müßte man eigentlich auch wieder unterscheiden zwischen den verschiedenen Arten von Gremien, die in die Beratung eingeschaltet sind. Die Frage ist vielleicht anders zu beantworten für ein unabhängiges wissenschaftliches Gremium als für ein gemischtes Gremium, wo Entscheidungsträger selbst beteiligt sind und bei der Umsetzung der Empfehlungen in praktische Maßnahmen und bei der Verwirklichung dieser praktischen Maßnahmen mitwirken.

Ich darf also diesen Punkt zur Diskussion stellen. Vielleicht wäre es zweckmäßig, wenn Herr Sievert kurz die Hauptargumente, die er in seinem Bericht herausgearbeitet hat, darlegen würde: Warum ist es nach seiner Meinung unzweckmäßig, ein solches Empfehlungsverbot zu etablieren?

Dr. *Sievert* (Saarbrücken):

Zunächst zum Prinzip des Empfehlungsverbots. Die Entscheidung darüber, ob man ein Empfehlungsverbot aufstellen soll, ist eine Entscheidung, die zusammen mit der Entscheidung über die Rolle des Sachverständigenrates getroffen werden muß. Wenn wir einen unabhängigen Sachverständigenrat haben wollen, einen unabhängigen Rat, wie ihn das deutsche Gesetz institutionalisiert, so ist die Vorschrift über das Empfehlungsverbot nur ein Element dieser Institutionalisierung, ein Element, das den Sachverständigenrat davor schützen soll, allzu sehr politisiert zu werden. Eine gewisse Politisierung auch eines unabhängigen Rates ist allerdings wohl unvermeidbar. Das Gesetz sieht vor: Wenn Möglichkeiten zur Beseitigung wirtschaftlicher Fehlentwicklungen dargelegt werden, so sollen diese Möglichkeiten möglichst im Plural aufgezeigt werden, und die Möglichkeiten der Beseitigung solcher Fehlentwicklungen sollen unter alternativen Annahmen über die Wirtschaftspolitik analysiert werden. Das ist jedoch nur eine Forderung, die im Raum steht und die in mancher Hinsicht fast einer Utopie gleichkommt.

Warum ist das so? Dafür gibt es verschiedene Gründe. Zunächst einmal bedeutet bekanntlich jede Aufzählung von Möglichkeiten eine Aus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wahl und dadurch eine Bewertung bestimmter Möglichkeiten. Zweitens: Die Öffentlichkeit neigt dazu, die Erörterungen des Sachverständigenrates mit den politischen Auffassungen seiner Mitglieder zu identifizieren. Die Öffentlichkeit ist im Normalfall nicht bereit, in wissenschaftlicher Weise vorgelegte Lösungsmöglichkeiten als Möglichkeiten aufzunehmen, sondern neigt dazu, diese nach ihrer Wahl als Empfehlungen anzusehen. Die Erfahrung dieser drei Jahre ist, daß Worte wie „der Sachverständigenrat gibt zu erwägen" oder ähnliche nicht ankommen, sondern daß alles, was der Sachverständigenrat in diesem Zusammenhang erörtert, mit dem Wort „empfiehlt" belegt wird.

(Prof. Dr. *Giersch:* „Fordert!")

Das kommt auch vor.

Drittens wird ein Empfehlungsverbot im allgemeinen — wenn nicht grundsätzlich, so doch praktisch — dann illusorisch, wenn die Möglichkeiten zur Beseitigung von Fehlentwicklungen im Rahmen geschlossener Konzeptionen nebeneinandergestellt werden. Die Möglichkeit jedoch, mehrere Konzeptionen aufzuzeigen, die gleichwertig auf eine so strenge Zielforderung, wie sie das Gesetz über den Sachverständigenrat enthält, antworten, ist selbstverständlich sehr begrenzt.

Prof. Dr. *Giersch* (Saarbrücken):

Hierzu nur eine Bemerkung: Wenn der Sachverständigenrat nur eine einzige Möglichkeit aufzeigt, Fehlentwicklungen zu vermeiden oder zu beseitigen, weil es sich im Hinblick auf das Zielbündel um eine geschlossene Konzeption handelt, so wird sie ohne weiteres als Empfehlung aufgefaßt. Zeigt er einmal eine ganze Reihe von Möglichkeiten auf, werden sie sofort additiv aufgefaßt, so als wolle der Sachverständigenrat nun in einer gegebenen konjunkturellen Situation nichts anderes tun, als aus dem Lager der Stabilitätsfanatiker in das der Wachstumsfetischisten überzuwechseln.

Prof. Dr. *Pütz* (Wien):

Wenn ich die verschiedenen Berichte vergleiche, habe ich den Eindruck, daß die Beratung in der Bundesrepublik eine einzigartige Stellung einnimmt. Es gibt wohl kaum ein Land, das in so ausgeprägter Weise auf Grund eines Gesetzes einen sogenannten unabhängigen Sachverständigenrat geschaffen hat. Betrachten wir die hier vertretenen Länder — man könnte die Liste vielleicht noch erweitern — so würde ich sagen: In den meisten Ländern, abgesehen von der Bundesrepublik, haben wir Institutionen, durch die sich die Träger der politischen Entscheidung persönlich beraten lassen, also inside, und nicht Berater, die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich auftragsgemäß an die Öffentlichkeit wenden. Das hat Herr Anderson heute morgen bereits klar herausgestellt. Die Beratungsergebnisse, die in die politische Entscheidung eingehen, werden anschließend der Öffentlichkeit unterbreitet. Daneben bestehen unter Umständen auch Einrichtungen, die die Öffentlichkeit über solche Ergebnisse von Beratungen orientieren. Ich habe aber den Eindruck, daß das in fast allen Ländern sekundär ist, daß also das Schwergewicht der Beratung nicht etwa in einer Institution oder in mehreren Institutionen liegt, die unabhängig von der Regierung und unter Umständen auch natürlich in Konflikt mit der Regierung mit ihren Auffassungen an die Öffentlichkeit treten. Das ist für die Bundesrepublik etwas Einzigartiges. Ich halte das für sehr problematisch und ziehe das, was in anderen Ländern verwirklicht ist, im allgemeinen wirtschaftspolitisch vor. Die Gefahr einer solchen Institution beruht darin, daß zwar so getan wird, als sei sie ein Gremium, das unabhängig wissenschaftlich operiert, also von der Öffentlichkeit als Vertretung der Wissenschaft angesehen wird. Die Wissenschaft tritt ausgesprochen oder unausgesprochen mit dem Anspruch einer gewissen hochgradigen Unabhängigkeit von ideologischen Bestimmtheiten auf. Aber auch wenn keine Empfehlungen im eigentlichen Sinne des Wortes von einer solchen Institution gegeben werden, so wird doch z. B. gesagt: Wir haben drei Alternativen — ich denke an eines der Gutachten —, wobei dann die Alternative 1 und 2 überhaupt nicht in Erwägung gezogen werden, weil die dritte Alternative so überzeugend dargestellt wird, daß sie praktisch identisch ist mit einer Empfehlung. Damit wird diese Institution zu einem Instrument der wirtschaftspolitischen Willensbildung und die Herren dieser Institution werden — so glaube ich — auch in hohem Grade politisch denken. Sie verteidigen sich, werden unter Umständen aggressiv, alles Elemente typisch nicht wissenschaftlicher Natur; denn sie haben das Bewußtsein, irgendwie in den Willensbildungsprozeß eingeschaltet zu sein, vielleicht sogar das Bewußtsein, daß ihre Machtquantität, die ihnen gegeben ist, relativ sehr groß ist, was natürlich mit ihrer Qualität sehr stark zusammenhängt.

Stellen wir das fest, so sehe ich in der tatsächlichen Wirkungsweise dieser Institution einen tiefgehenden Widerspruch. Man könnte aus diesem Widerspruch prophezeien, daß dieser Sachverständigenrat in dieser Form nicht mehr lange bestehen wird, denn ich bin überzeugt, daß dieser Widerspruch zu einem aktuellen Problem der nächsten Jahre werden wird.

Diskussionsleiter:

Herr Pütz hat sich sowohl zu den Empfehlungen als auch zur Frage der Institutionalisierung im ganzen geäußert. Ich kann mir vorstellen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß das eine gute Grundlage für die morgige Diskussion bieten wird und daß das Nachdenken darüber heute abend die morgige Diskussion befruchten wird. Ich würde vorschlagen, um nicht allzu sehr mit unserem Diskussionsprogramm durcheinander zu geraten, daß wir diesen Punkt morgen diskutieren.

Ich persönlich muß gestehen, daß mich die Argumente von Herrn Sievert in seinem Bericht überzeugt haben. Es ist in der Tat sehr schwierig, eine Diagnose und Prognose zu geben, ohne zugleich auch die Frage der wirtschaftspolitischen Empfehlungen letztlich zu berühren. Man kann die Dinge nicht voneinander trennen. Die Schlußfolgerungen, die man daraus für die Institutionalisierung zu ziehen hätte, werden wir morgen besprechen. Ich würde trotzdem noch einen Punkt zum deutschen Sachverständigenrat hinzufügen: daß er sich im Grunde genommen, wenn man seine bisherige Tätigkeit betrachtet, doch von Einmischungen in ganz konkrete, spezielle wirtschaftspolitische Kontroversen ferngehalten hat. Insofern ist er dem Sinn des Empfehlungsverbots doch weitgehend gefolgt, obwohl er sehr viele wirtschaftspolitische Maßnahmen in seine Analysen einbezogen und sogar empfohlen hat. Das scheint mir mit einem Trend in der wirtschaftspolitischen Beratung überhaupt zusammenzuhängen, der auch in anderen Berichten sehr deutlich zum Ausdruck kommt, nämlich, daß die wirtschaftspolitische Beratung immer mehr das Feld erweitert und nicht mehr Stellung nimmt zu einzelnen Maßnahmen wie Diskonterhöhung oder irgendeine Veränderung der öffentlichen Ausgaben, sondern übergeht zur Entwicklung dessen, was in dem Bericht von Herrn Sievert sehr glücklich als therapeutische Konzeption bezeichnet worden ist. Im Rahmen einer solchen Gesamtkonzeption kommen selbstverständlich wirtschaftspolitische Maßnahmen vor, ohne daß die Äußerung dazu notwendigerweise einen Eingriff in die aktuelle Diskussion über Einzelmaßnahmen zwischen den politischen Parteien und den verschiedenen öffentlichen Instanzen darstellt.

Privatdozent Dr. *Rohde* (Bonn):

Ich möchte anknüpfen an die Ausführungen von Herrn Professor Dr. Pütz über die Bedeutung der Beratung für die wirtschaftspolitische Willensbildung. Wir sprechen nicht umsonst von einem magischen Polygon. Das deutet an, daß schon auf der Ebene der Ziele Konflikte bestehen können. In bestimmten Situationen muß man zumindest in quantitativer Hinsicht ein Ziel hinter ein anderes stellen. Schon unter diesem Gesichtspunkt müssen alternative Lösungen angeboten werden, um denjenigen, die formal zur Entscheidung berufen sind, vor Augen zu führen, daß das eine Ziel unter Umständen nicht voll durchzusetzen ist, ohne das andere zu vernachlässigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abgesehen von dieser Problematik der gleichmäßigen oder ungleichmäßigen Zielerreichung werden heute den Beratern von den Politikern nicht nur Ziele vorgegeben, sondern zum Teil dezidierte Auffassungen über einen zweckmäßigen oder unzweckmäßigen Einsatz von Mitteln. Wir belächeln immer etwas den Glauben an den Fetisch der Industrialisierung oder der Veränderung des Wirtschaftssystems in den Entwicklungsländern. In abgeschwächter Form gibt es das auch bei uns. Wahlredner machen opportunistische Versprechungen: Bestimmte Steuern sollen gesenkt werden; vor einer anderen Interessengruppe: Die Kennedy-Runde muß gehemmt werden; andere wiederum sagen: Der Diskontsatz muß so oder so manipuliert werden. Es liegt in der Natur des Menschen, in seinem Hang zur Eitelkeit, daß die so wider besseres Wissen oder zur Effekthascherei gegebenen Versprechungen später auch möglichst durchgesetzt werden sollen. Hier liegt die Aufgabe der Beratung, der Öffentlichkeit darzulegen: Welche Konsequenzen ergeben sich aus solchen Maßnahmen? Herr Neumark hat sich auf der letzten Tagung des Vereins für Socialpolitik in Hannover für den Einsatz finanzpolitischer Instrumente in dem Sinn ausgesprochen, daß man sagt: Bei hypothetischem Einsatz dieser Mittel hat man das und das zu erwarten; verzichtet man darauf aus irgendwelchen Gründen, haben wir mit bestimmten Opfern zu rechnen. Bei der Zielbildung spielen nicht nur ökonomische, sondern auch soziale und politische Momente eine Rolle. Auch wenn man nicht alles quantifizieren kann, sollte man zumindest in einer Alternativempfehlung der Öffentlichkeit darlegen, welche Wirkungen positiver Art entstehen, wenn man sich gewisser vielleicht für tabu erklärten Instrumente doch bedient.

Die Allgemeinheit mag darüber befinden, ob sich solche bestimmten Gruppen gegebenen Versprechungen — ich möchte hier an das Stichwort Gefälligkeitsdemokratie erinnern — gegen alle richten sollen oder ob man mit gewissen Tabus nicht aufzuräumen hat.

Sowohl zur Lösung möglicher Zielkonflikte als auch für die Auswahl und Anerkennung bestimmter Mittel scheint es mir unumgänglich zu sein, alternative Lösungen anzubieten. Eine solche cost-benefit-analysis hat allerdings unter Umständen auch einen suggestiven Charakter.

Prof. Dr. *Pütz* (Wien):

Um nicht mißverstanden zu werden, möchte ich folgendes bemerken: Unter alternativen Möglichkeiten kann man zweierlei verstehen, nämlich, daß ein und dieselbe Institution verschiedene alternative Möglichkeiten aufzeigt oder daß verschiedene Räte verschiedene Alternativen anbieten. Ich möchte die Vermutung aussprechen, daß die Alternativen, die ein und dieselbe Institution vorschlägt, keine echten Alternativen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind, weil der Berater selbst überzeugt ist, daß die Lösung 3, 2 oder 1 die vergleichsweise beste Lösung ist. Er wird dies auch immer direkt oder indirekt zum Ausdruck bringen. Echte Alternativangebote bestehen erst dann, wenn zwei oder mehrere voneinander unabhängige Wissenschaftler oder Teams mit ihrer vollen Überzeugung Möglichkeiten anbieten. Oder anders ausgedrückt: In der Bundesrepublik haben Sie ein Monopol, das nicht im juristischen Sinn, sondern in der Wirkung auf die Öffentlichkeit problematisch ist,

(Prof. Dr. *Giersch:* Absolut nicht!)

weil in der Öffentlichkeit die Vorstellung entsteht: Dieser Rat ist der wichtigste Berater, der vor allem die Meinung der Wissenschaft zum Ausdruck bringt. Ich würde sagen: nur der Wissenschaftler, die in ihm arbeiten. Manchmal heißt es sogar, „die Meinung der Nationalökonomie"; aber es ist gar nicht die Meinung der Nationalökonomie, sondern die Meinung einzelner Nationalökonomen. Das ist die Folge der Wirkung dieser Institution in der öffentlichen Meinungsbildung. Das ist keine Kritik, sondern der Versuch einer soziologischen Analyse.

Prof. Dr. *Giersch* (Saarbrücken):

Vielleicht darf ich etwas zum Monopolproblem sagen. Ich bin grundsätzlich gegen Monopole, insbesondere gegen Meinungsmonopole, auch in der wirtschaftspolitischen Willensbildung. Aber der Sachverständigenrat verfügt über keine Monopolstellung auf diesem Gebiet. Einmal gibt es die sehr einflußreichen Berichte der Bundesbank, die in ihrer Bedeutung für die wirtschaftspolitische Meinungsbildung in der Bundesrepublik nicht zu unterschätzen sind, einschließlich der Presseauszüge der Bundesbank, die ein wichtiges Mittel der Informationsvermittlung sind.

(Prof. Dr. *Pütz:* Aber Sie haben es institutionell!)

Mitglieder des Direktoriums der Bundesbank äußern sich fortwährend zu Fragen der Wirtschaftspolitik, wobei man nicht immer weiß, ob es eine institutionalisierte oder eine persönliche Meinung ist, ganz im Unterschied zu den Mitgliedern des Sachverständigenrates, die immer vorausschicken: „Das ist meine persönliche Meinung", auch mit Rücksicht auf die Kollegen, die als Wissenschaftler, wie schon gesagt wurde, immer anders denken. Von Monopol kann also keine Rede sein, vielleicht von Duopol. Aber nein, wir haben ja die zahlreichen wirtschaftswissenschaftlichen Institute mit ihren Gemeinschaftsdiagnosen und -empfehlungen, die sehr deutlich und sehr bestimmt sein können. Viel eher also handelt es sich um eine pluralistische Meinungsbildung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in der Bundesrepublik, und der Sachverständigenrat ist nur eine Stimme unter vielen. Allerdings ist sein Urteil an eine Reihe von Zielsetzungen gebunden, um die sich die anderen Institutionen einschließlich der Bundesbank nicht kümmern müssen. Ein Beispiel: Der Sachverständigenrat schrieb in seinem 2. Jahresgutachten: „Die Bundesbank wird im Jahre 1966 in einen Zielkonflikt geraten". Darauf antwortete die Bundesregierung: „Die Bundesbank wird nicht in einen Zielkonflikt geraten". Diese gegenteilige Auffassung läßt sich damit erklären, daß im Bundesbankgesetz von Wachstum nicht die Rede ist, im Gegensatz zum Gesetz über den Sachverständigenrat, in dem die anderen Ziele an die Bedingung eines angemessenen und stetigen Wachstums geknüpft sind. Wir haben also einen Pluralismus in der Meinungsbildung, akzentuiert durch unterschiedliche Zielsetzungen.

Wenn ich ein wenig aus dem Nähkästchen plaudern darf: Es bereitet uns große Schwierigkeiten, wirtschaftspolitische Alternativen aufzuzeigen; denn der Möglichkeiten, bestimmte Fehlentwicklungen zu vermeiden oder zu beseitigen, gibt es immer nur ganz wenige. Wenn ein Zielbündel vorgegeben ist und sich die Zuordnung der Instrumente zu den Zielen aufgrund der Lage und der Zielkombination aus der Logik der Sache ergibt, kommt meist nur eine Lösung in Betracht. Soll daneben noch die eine oder andere Alternative gesetzt werden, so fällt sie im Vergleich notwendigerweise stark ab; unter Umständen dürfte man sie eigentlich nicht mehr erwähnen, weil sie nicht mehr zu den Zielen führt, die im Gesetz festgelegt sind. In der Stellungnahme zum ersten Jahresgutachten des Sachverständigenrats hatte die Regierung kritisiert, es fehlten Alternativrechnungen in der konzisen Form der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Was daran vorwurfsvoll erschien, hat der Bundeswirtschaftsminister in der Presseerklärung vom 10. Februar 1965 wieder zurückgenommen. Die Schwierigkeit ist offenkundig: Uns fehlen empirische Kenntnisse hinsichtlich der Transformationskosten bei konkurrierenden wirtschaftspolitischen Zielen, Kenntnisse numerischer Art, die zudem noch einigermaßen gesichert sein müßten.

Gleichwohl ist es manchmal möglich, innerhalb geschlossener Konzeptionen bestimmte Alternativen aufzuzeigen, aber nur dann, wenn verschiedene Mittel ungefähr dasselbe leisten, d. h. wenn sie substituierbar sind. So sind z. B. im zweiten Jahresgutachten des Sachverständigenrates verschiedene Mittel zur Investitionssteuerung nebeneinander gestellt und auch bewußt immer als Beispiele bezeichnet worden. Wo aber aufgrund einer Kombination von Zielen Mittel komplementär sind, kann man einzelne von ihnen nicht zur Wahl stellen.

Auch in der Frage der außenwirtschaftlichen Absicherung konnten wir im dritten Jahresgutachten drei Möglichkeiten aufzeigen. Keiner

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von ihnen wurde von uns eine Präferenz gegeben. Der Leser mag aufgrund von Wahrscheinlichkeitsurteilen selbst entscheiden. Je nachdem, ob man dies oder jenes für wahrscheinlicher hält, wird man die eine oder andere Möglichkeit für zweckmäßiger halten. Eine Substitutionsrate der Instrumente könnte demzufolge auch nur subjektive Wahrscheinlichkeiten widerspiegeln.

Zum Schluß noch ein Wort zu den Ergebnissen der Beratung durch den Sachverständigenrat: Ich glaube, das Stabilitätsgesetz ist nicht zuletzt dem zweiten Jahresgutachten des Sachverständigenrates zuzuschreiben, heißt es doch in der Begründung zum Gesetzesvorschlag: „Er folgt damit auch den Anregungen des Sachverständigenrates."

Diskussionsleiter:

Ich darf noch einen Punkt klarstellen, der sonst vielleicht unterginge. Herr Pütz hat von Alternativen gesprochen, die zwar behandelt werden können, aber nach seiner Meinung nicht wirklich als Alternativen diskutiert werden. Der Begriff Alternative ist in doppeltem Sinn interpretierbar: Jetzt wurde er interpretiert im Rahmen des deutschen Gesetzes über den Sachverständigenrat, da handelt es sich, wie wir gehört haben, nach Ansicht des Sachverständigenrats um vorgegebene Ziele; die Alternativen beziehen sich auf die wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Dagegen ist natürlich auch eine Präsentation von Alternativen in dem Sinne denkbar, daß nicht nur alternative Maßnahmen für ein zu realisierendes Zielbündel gegeben werden, sondern mehrere Zielbündel nebeneinander gestellt werden. Auch da besteht natürlich die Gefahr, die Herr Pütz aufgezeigt hat, daß diejenigen, die mehrere Zielbündel nebeneinander diskutieren, vermutlich eine Präferenz für eines von ihnen haben und bei seiner Darstellung ungewollt in eine sehr weitgehende Stellungnahme hineingeraten, die vielleicht rein wissenschaftlich nicht mehr ganz begründbar wäre. Aber ich würde meinen, daß verschiedene Alternativen in dem Sinne, daß verschiedene Zielbündel diskutiert werden, ebenfalls eine Lösung sind, also auch ein möglicher Inhalt von Beratungsergebnissen. In Norwegen scheint das Working Committee die Aufgabe gehabt zu haben, verschiedene, auch zielmäßig unterschiedliche Alternativen zu beschreiben und zu analysieren. Dies wäre eine weitere Interpretation des Begriffs Alternativen.

Wir können nunmehr diesen Punkt verlassen. Ich habe noch eine Wortmeldung zur Frage der Steuerung der Konjunktur mit Hilfe der Beeinflussung von öffentlichen Investitionsausgaben von Herrn Hielscher. Ich würde vorschlagen, daß wir damit die Diskussion über die Beratungsergebnisse abschließen, damit wir noch kurz zum Problem der „Kontrolle" kommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ich würde weiter vorschlagen, den Punkt „Wirkung der Beratungsergebnisse" einfach aus Zeitmangel abzusetzen. Ich möchte aber nicht versäumen, darauf hinzuweisen, daß Herr Giersch beispielsweise mit seiner Bemerkung über den Einfluß des Sachverständigengutachtens auf das Zustandekommen des Stabilitätsgesetzes schon einen Beitrag zu diesem Punkt geleistet hat. Ich möchte ferner daran erinnern, was mir sehr wichtig zu sein scheint, und was wir bei einer ausführlichen Diskussion vermutlich noch länger hätten besprechen müssen, daß Herr Meinhold in seinen Bemerkungen zu Beginn des heutigen Nachmittags darauf hingewiesen hat, daß die Beratung, — auch wenn es bisher z. B. nicht zur konzertierten Aktion kam, also auch, wenn konkreten Empfehlungen keine konkreten Maßnahmen zugeordnet werden konnten —, gleichwohl einen starken Einfluß, nicht immer leicht meßbar, in der Öffentlichkeit gehabt hat. Wir wären, wenn dieser Punkt ausführlich diskutiert worden wäre, vermutlich in große Schwierigkeiten geraten, wie wir diesen Einfluß einigermaßen zuverlässig abschätzen können. Aber ich glaube, wir müssen alle diese Punkte auf sich beruhen lassen. Ich gebe zunächst noch das Wort Herrn Hielscher zur Frage der öffentlichen Investitionsausgaben.

Senator *Hielscher* (München):

Ich gehöre nicht zu den Gelehrten, die Ratschläge erteilen sollen, sondern zu jenen, die sie auch jetzt noch benötigen: Ich entsinne mich, welche große Rolle vor drei Jahren die Frage des Zurückstellens der öffentlichen Investitionen gegenüber den privaten Investitionen gespielt hat, gerade auch in bezug auf Stabilisierung und Schonung des Kapitalmarkts. Deshalb darf ich meine Verwunderung aussprechen, hochverehrter Herr Professor Möller, daß Sie vorhin mit einer Handbewegung sagten: Wir wollen nicht mehr über Investitionen reden. Entscheidend ist doch, daß ein Eventualhaushalt, wie er vom Sachverständigenrat vorgeschlagen wurde, nur für den Bund aufgestellt wird. Wegen der föderalistischen Konstruktion der Bundesrepublik habe ich die Sorge, daß auf diese Weise allein die Investitionsbedürfnisse des Bundes berücksichtigt werden, jene der Länder und der Gemeinden aber nicht, wobei ich darauf hinweisen darf, daß bekanntlich die Gemeinden weit mehr als die Hälfte aller öffentlichen Investitionen vornehmen: Straßen, Schulen, Krankenhäuser, Elektrizität, Gas und Wasser.

Ich möchte also meiner Verwunderung Ausdruck geben, daß man an die Gemeinden mit ihrem großen Einfluß auf die öffentliche Investitionstätigkeit nicht gedacht hat. Ich erinnere an die Ausführungen von Herrn Werlé vom Vorstand des IFO-Instituts München; er hat vor etwa $3^1/_2$ Jahren vor dem Deutschen Städtetag mit größter Überzeugungskraft gesagt, die öffentlichen Investitionen müßten hinter den privaten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Investitionen zurücktreten, solange es private Investitionen in genügender Anzahl gebe, was man am Kapitalmarkt erkennen könne. Ich interpretiere ihn vielleicht nicht ganz richtig, aber der Druck, der seinerzeit ausgeübt wurde, war deutlich erkennbar; er ging so weit, daß nicht nur der Zugang zum Kapitalmarkt mehr oder weniger blockiert wurde, sondern er enthielt sogar die Forderung, daß überhaupt Investitionen, sogar wenn sie durch Gemeindesteuern finanziert werden konnten, wegen der Überbeanspruchung der Arbeitskräfte und Kapazitäten zu unterbleiben hätten. Was damals Mode war, kann doch heute nicht plötzlich unmodern sein, wo es umgekehrt gelten müßte. Sie sagten selbst, es müßten öffentliche Investitionen getätigt werden; und ich glaube, daß man vergißt, daß die eigentlichen, stärksten und wirklich drängenden Investitionsrückstände bei den Gemeinden, dann bei den Ländern und dann erst beim Bund liegen. Deswegen wäre ich Ihnen sehr dankbar, wenn Sie und besonders die Herren vom Sachverständigenrat sich in der Diskussion noch einmal dazu äußern würden, ob denn das immer so bleiben muß und ob man nicht einen Weg dafür finden kann, daß die Mittel für die Investitionen nicht für Pyramiden, sondern für Schulen ausgegeben werden.

Diskussionsleiter:

Ich danke Ihnen sehr für diesen Beitrag. Ich habe trotzdem gewisse Zweifel — nicht weil ich das Thema für unwichtig hielte —, ob wir in eine Diskussion darüber eintreten sollten, denn wir haben noch das ganze Gebiet der Kontrolle der Beratungsergebnisse vor uns, die uns als außenstehende Wissenschaftler auch ganz besonders angeht. Herr Hielscher, ich darf aus meiner Erinnerung berichten, ich glaube, es war vor einem Jahr, daß Herr Giersch und ich auf der Margarethenhöhe spazieren gingen und uns gerade über diese spezielle Frage sehr ausführlich den Kopf zerbrochen haben. Es ist nicht etwa so, daß der Sachverständigenrat diese Probleme nicht gesehen hätte.

Dr. *Schulmann* (Saarbrücken):

Nur zwei Sätze aus dem „Sondergutachten". In Ziffer 16 (S. 9) heißt es: „Den Ländern und Gemeinden könnte sogar nahegelegt werden, Investitionsausgaben über die bisherigen Pläne hinaus vorzunehmen." Und in Nr. 17 heißt es: „Dabei wären die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die Mehrausgaben sachlich und räumlich so gestreut werden können, wie dies konjunkturpolitisch erwünscht ist; besonders solche öffentlichen Aufgaben, denen ein hoher Rang für das wirtschaftliche Wachstum zukommt, wie etwa die Ausbildung, der Nahverkehr oder der Ausbau der kommunalen Versorgungsnetze, sollten berücksichtigt werden."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionsleiter:

Das bestätigt uns, daß der Sachverständigenrat diese Frage durchaus gesehen hat. Gleichwohl bleibt für uns Wissenschaftler hier ein Problem, über das wir in anderen Gremien und in anderem Zusammenhang wohl noch nachzudenken haben. Wenn Sie einverstanden sind, würde ich damit die Diskussion der ersten beiden Hauptpunkte „Form und Inhalt der Beratungsergebnisse" und „Wirkung der Beratungsergebnisse" abschließen und mich nunmehr dem Punkt 3 „Wissenschaftliche Kontrolle der Beratungsergebnisse" zuwenden. Ich würde vorschlagen, daß Herr Kleps, der sich mit dieser Frage besonders befaßt hat und auch die vorliegenden Berichte der Herren daraufhin durchgesehen hat, die Diskussion einleitet.

Privatdozent Dr. *Kleps* (Bern):

Ich möchte in Anbetracht der fortgeschrittenen Zeit nur kurz die Frage der Effizienzkontrolle der Beratung skizzieren.

1. Wie ist das Problem der Effizienzkontrolle bisher betrachtet und behandelt worden?
2. Warum erscheint eine Effizienzkontrolle der Beratung notwendig?
3. Was sollte oder könnte kontrolliert werden?
4. Wer sollte oder könnte kontrollieren?

Zu 1.: Gemeinhin gilt es in der Wirtschaftswissenschaft wie in der Wissenschaft allgemein als geradezu selbstverständlich, daß nach dem Ertrag oder nach der Wirkung bestimmter Handlungen gefragt wird. Ich glaube, die Beratung bildet in dieser Hinsicht fast die einzige Ausnahme. Das tritt auch in den vorliegenden Berichten insofern in Erscheinung, weil die Berichterstatter die Frage der Effizienzkontrolle nur knapp behandelt haben. In den meisten Berichten findet sich lediglich die Feststellung, daß es ungeheuer schwierig sei, eine solche Kontrolle durchzuführen; ein Bericht spricht sogar von der Unmöglichkeit einer solchen Kontrolle. In drei Berichten wird darauf hingewiesen, daß die jeweils betrachteten Beratungsinstitutionen erst vor wenigen Jahren einberufen worden seien und somit noch keine Aussage über ihre Effizienz möglich sei. Ich möchte dahingestellt lassen, inwieweit dies überzeugend ist; meines Erachtens handelt es sich hier um konjunkturpolitische Beratung, und innerhalb von drei Jahren — solche Zeiträume sind es in der Regel — könnte man vielleicht doch schon etwas über die Effizienz sagen. Professor Giersch hat vorhin schon ein Beispiel genannt.

Nur in dem norwegischen Länderbericht wird ein konkretes Beispiel der Effizienzkontrolle angeführt. In dem Bericht von Herrn Prof. de

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wolff wird ein Beispiel angedeutet, ohne daß näher darauf eingegangen wird.

Wenn man versucht, eine Erklärung zu finden, warum eine so offenkundige Zurückhaltung gegenüber einer Effizienzkontrolle der Beratung geübt wird, kann man keinen stichhaltigen Beweis in dieser Frage führen. Ich möchte aber vermuten, und auch Versuche, die bisher unternommen worden sind, lassen darauf schließen, daß eine Effizienzkontrolle nicht immer zu erfreulichen oder angenehmen Ergebnissen sowohl für die Berater als auch für die zu Beratenden führen könnte. Darauf läßt sowohl das norwegische Beispiel schließen als auch die Andeutung von Herrn Professor de Wolff.

Zu 2.: Warum sollte eine Effizienzkontrolle vorgenommen werden? Ich möchte nur die wichtigsten Gründe nennen. Die Beratung soll vornehmlich der Verbesserung der Rationalität der Wirtschaftspolitik dienen. Man kann die Frage, ob sie erreicht worden ist oder nicht, nur dann schlüssig beantworten, wenn man eine Effizienzkontrolle vornimmt. In dem Bericht von Prof. de Wolff heißt es ganz deutlich und zutreffend, die Effizienzkontrolle ist „eine ausgezeichnete Methode zur Gewinnung neuer Einsichten, welche dann zu einer Verbesserung der wirtschaftspolitischen Methoden führen können". Ich würde in diesem Fall noch weiter gehen und sagen: Die Effizienzkontrolle ist geradezu die unabdingbare Notwendigkeit, um zu neuen Erkenntnissen zu gelangen; Erkenntnissen, die sich beziehen können auf die zugrunde liegenden Theorien wie auch auf die verwendeten Informationsgrundlagen usw. Eine dritte Begründung für das Postulat der Effizienzkontrolle wäre meines Erachtens darin zu sehen, daß sie die rechtzeitige Feststellung und Berücksichtigung unerwünschter Nebenwirkungen kurz- und langfristiger Art ermöglicht. Schließlich gäbe es vielleicht noch einen vierten Grund, den man nicht übergehen oder übersehen sollte. Eine Effizienzkontrolle würde unter Umständen noch die Möglichkeit bieten, sowohl dem Berater als auch dem zu Beratenden in Streitigkeiten oder Auseinandersetzungen darüber, wo die Ursachen möglicher Fehlentwicklungen zu suchen sind, eindeutige Aussagen zu treffen, gegebenenfalls Irrtümer nachzuweisen.

Zu 3.: Was soll oder kann kontrolliert werden? Das ist der umfangreichste Problembereich in diesem Zusammenhang. Ich möchte deshalb nur einige Andeutungen geben. Die Frage 3 bezieht sich auf die Institutionalisierung der Beratung. Es ist davon auszugehen, daß erstens in allen Ländern zahlreiche Beratungsgremien im Laufe der vergangenen Jahre entstanden sind und daß zweitens diese zahlreichen Beratungsgremien in den einzelnen Ländern sich zu ganz unterschiedlichen Kooperationsformen entwickelt haben. Es wäre also zunächst zu fragen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

was der Effizienzkontrolle unterworfen werden soll: die Beratungsergebnisse, die etwa in der Bundesrepublik Deutschland vom Sachverständigenrat vorgelegt werden, oder die Beratungsergebnisse, die von den verschiedenen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten, von Hochschulinstituten oder von Einzelgutachtern usw. kommen. Man wird zunächst sagen können oder wollen, sie sollten alle einer Kontrolle unterworfen werden. Aber dann erscheint es mir schwierig, die Zwecke zu erreichen, die eine solche Effizienzkontrolle erfüllen sollte.

Um festzustellen, welche Beratungsergebnisse von welchen Kooperationsformen oder Beratungsinstitutionen in eine solche Effizienzkontrolle einbezogen werden sollten oder könnten, wäre erstens darauf zu achten, wie die verschiedenen Beratungsinstitutionen konzipiert worden sind und wie sie sich zusammensetzen; zweitens wäre in Rechnung zu stellen, welchem Beratungszweck sie dienen sollen. Ich habe mitunter den Eindruck, daß sich zwar die Berater selber vielfach darüber im klaren sind, welchem vornehmlichen Zweck sie dienen sollen, aber welche Nebenzwecke die Politik mit ihnen verfolgt, bleibt oftmals im Dunkeln. Wenn z. B. ein Beratungsgremium wie der Beirat bei der Paritätischen Kommission in Österreich nur aus Interessenvertretern zusammengesetzt ist, dann vermute ich, daß der Beratungszweck in diesem Falle ein anderer ist als der, den man unter dem Gesichtspunkt der Effizienzkontrolle als relevant bezeichnen könnte. In erster Linie geht es darum, wirtschaftspolitischen Widerstand im Vorfeld der Entscheidungsinstanz aus dem Weg zu räumen oder irgendwie auszugleichen. Daher sollten nur solche Beratungsinstitutionen und deren Ergebnis in eine Wirtschaftskontrolle einbezogen werden, bei denen entweder der Wirtschaftspolitiker in Entscheidungsfragen beraten wird oder bei denen eine strategische Beratung, die sich also nur auf die Analyse der Mittel bezieht, durchgeführt wird.

Weiter stellt sich die Frage: Soll man sich auf eine Prozeßkontrolle, die sich auf quantifizierbare oder quantifizierte Größen bezieht, beschränken, oder erweist es sich nicht unter Umständen als erforderlich, darüber hinauszugehen und diese Prozeßkontrolle durch eine Ordnungskontrolle zu ergänzen. Diese Ergänzung wäre meines Erachtens vor allem dann erforderlich, wenn es um die Analyse längerfristiger Entwicklungstendenzen geht, die durch die kurzfristigen Stabilisierungsmaßnahmen ausgelöst werden. Sie wäre auch dann erforderlich, wenn sich herausstellen sollte, daß zwischen den Beratungsgremien und den Beratenen ein gewisser Interessenausgleich mit der Tendenz auftreten sollte, die Öffentlichkeit mehr oder weniger weitgehend auszuschalten.

Ganz kurz noch zum 4. Fragenkomplex: Wer sollte kontrollieren? Im Hinblick auf die mir am wichtigsten erscheinende Funktion, mit Hilfe der Effizienzkontrolle zu neuen Erkenntnissen zu kommen, liegt es

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nahe, die Kontrolle auch dem Beratungsgremium zu überantworten. Eine zweite Möglichkeit bestünde darin, daß die Kontrolle auf der Entscheidungsebene vorgenommen wird. Dies erweist sich bei näherer Betrachtung gleichermaßen als problematisch. Vor allem entsteht hier immer wieder die Gefahr, daß die erforderliche Objektivität nicht immer gewahrt ist, so daß man schließlich zu dem Ergebnis kommen würde, eine dritte Institution mit der Effizienzkontrolle zu betrauen. Diese dritte Institution wäre aber in einer großen Informationsabhängigkeit von dem Berater und dem Beratenen. Möglicherweise würde eine eingehende Diskussion zu dem Ergebnis führen, die Kontrolle, wie in anderen Fällen auch, dem Parlament zu übertragen.

Diskussionsleiter:

Ich habe den Eindruck, daß Sie, Herr Kleps, bei der Behandlung des Problems den Rahmen sehr weit gespannt haben, daß viele Fragen der Kontrolle, die Sie aufgeworfen haben, sicherlich in den Bereich anderer Wissenschaften fallen würden, und zwar der politischen Wissenschaft und vielleicht auch der Soziologie. Wir würden uns speziell als Wirtschaftswissenschaftler dafür interessieren, was wir eventuell zu diesen Fragen beitragen können.

Prof. Dr. *H. Meinhold* (Frankfurt):

Ich möchte den advocatus diaboli spielen, vielleicht auch nicht. Ich frage mich, ob in dieser Breite die Frage nicht falsch gestellt ist. Denn die Beratung ist doch ein politischer Vorgang, und bei politischen Vorgängen und politischen Organisationen fragt man doch normalerweise nicht nach der Effizienz. Es wundert mich also gar nicht, was Herrn Kleps so wundert, daß verhältnismäßig wenige Berichte darauf eingegangen sind. Wer kommt denn auf die Idee, die Effizienz des Parlaments zu messen!

(Widerspruch und Zurufe: Die Soziologen und Politologen!)

— Aber im Sinne der unmittelbaren Effizienz möchte ich doch sagen: Es scheint mir etwas zu weit zu gehen; wenn wir eine Effizienzkontrolle haben wollen, können wir allenfalls die Effizienz einzelner Beratungsvorgänge messen, nicht aber die Effizienz der Berater.

Prof. Dr. *Fritsch* (Zürich):

Das Wichtigste hat Herr Meinhold schon gesagt. Als ich den Text las, meinte ich: Kontrolle der Beratungsergebnisse im Sinne der Exaktheit der Messungen, auf denen sie beruhen. Aber es ist offenbar etwas anderes gemeint: wie Herr Kleps ausgeführt hat, die Kontrolle der Effi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zienz dieser Beratungstätigkeit insgesamt. Woher nehmen wir das Kriterium? Ist es die Zahl der produzierten Seiten oder die Zahl der produzierten Proteste oder vielleicht der reziproke Wert davon, oder was sonst? Im wesentlichen entzieht sich eine solche Institution der Effizienzmessung im ökonomischen Sinn. Dort haben wir ein Maß; dort haben wir ein Kriterium. Wir können sagen: Der Geschäftserfolg ist ein Kriterium; oder in den Spitälern: die Zahl der geheilten Patienten. Aber was ist hier das Kriterium? Ich würde meinen: Die Tatsache ist schon ein großer Erfolg, daß man miteinander ins Gespräch kommt und daß das Beratungsgremium eine Reihe von Problemen aufwirft und hierauf reagiert wird. Jede Reaktion würde ich als einen gewissen Erfolg ansehen. Aber auch das ist eine subjektive Betrachtung. Solange es kein objektives Kriterium gibt, sollte man die Frage nach einer Institutionalisierung der Messung gar nicht stellen.

Prof. Dr. *Häuser* (Frankfurt):

Ich habe den Eindruck, daß über ein Problem der Kontrolle eigentlich gar nicht gesprochen worden ist, nämlich über die Frage: Wer kontrolliert die Gutachter? Ich darf vielleicht erwähnen, daß diese Tagung auf eine Anregung zurückging, das letzte Gutachten des Sachverständigenrates zu debattieren. Es besteht doch die Frage: Ist es die lautere Wahrheit, was im Namen unserer Wissenschaft verkündet wird, wobei ich die Potenz der fünf Herren keineswegs unterschätze. Es ist heute und vielleicht auch schon am gestrigen Tage überhaupt ein bißchen zu sehr in Ausschließlichkeit debattiert worden, d. h. es war immer die Rede „ja", „nein", hier also nur die Frage: Kontrolle oder nicht Kontrolle, und zwar in einem anderen Sinn, als ich es zunächst aufgefaßt hatte.

Wir können nicht davon ausgehen, daß in unserer Disziplin ein objektives Ergebnis geliefert werden kann. Was objektiv sein kann, ist die Prozedur des Denkens. Was objektiv oder politisch ist oder wie immer Sie es ausdrücken wollen, ist die Ausgangsbasis, die Tatsache, daß von bestimmten Daten ausgegangen wird.

Prof. Dr. *Jöhr* (St. Gallen):

Ich möchte nur eine kurze Bemerkung zur Effizienzkontrolle machen oder gar zur Messung der Beratungseffizienz. Ich glaube, wenn man es so formuliert und gar noch an eine Institutionalisierung denkt, so muß man das ablehnen. Das läßt sich nicht durchführen. Aber trotzdem ist der Gedanke wichtig, und wenn wir ihn anders formulieren, so sieht der Vorschlag vielleicht sehr viel plausibler aus. Wir sollten einfach sagen: Wir müssen die Wirksamkeit der Beratung abschätzen; nützt sie etwas? Das ist vielleicht dasselbe, aber indem wir es in nichtwissen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftlicher Sprache formuliert haben, brachten wir zum Ausdruck, daß wir nicht irgendwelche Messungskriterien aufstellen wollen, vielmehr die Wirkung intuitiv zu veranschlagen versuchen. Ich glaube, das ist unerläßlich und wird automatisch geschehen. Dazu bedarf es keiner Institution.

Hierbei sind zwei Dinge zu beurteilen. Einmal: Werden die Ratschläge befolgt? In unserem Land besteht z. B. die Gefahr, daß sich die Regierung mit den Sozialpartnern einigt und damit die Sache präjudiziert, so daß es des Rates der Nationalökonomen gar nicht mehr bedarf. Und die zweite Frage ist die: Sind die Ratschläge, unabhängig davon, ob sie befolgt wurden oder nicht, gut? Damit sollte sich die öffentliche Diskussion und vor allem die Diskussion der Nationalökonomen untereinander befassen.

Prof. Dr. *Streeten* (England):

Ich glaube, daß eine Effizienzkontrolle möglich ist und durchgeführt werden sollte. Ich möchte aber zunächst Herrn Kleps fragen: Wird an der Universität die Vorlesungs- und Forschungsarbeit einer Effizienzkontrolle unterworfen? Wie ist es mit dem Beamtentum? Werden die Leistungen der Richter überprüft? Auch bei den Militärausgaben und bei gewissen Dienstleistungen bestehen große Schwierigkeiten, ihre Effizienz zu messen, nicht dem Prinzip nach, aber in der Praxis.

Zweitens möchte ich warnen, drei bestimmte Arten von Effizienzkontrollen durchzuführen. Die eine Art wäre zum Beispiel der Vergleich von Aggregaten, Zielmessungen mit den Ausgaben an Beratung zu korrelieren, um dann zu entdecken, daß in den Ländern die Ziele am besten realisiert werden, in denen das meiste Geld für eine Beratung ausgegeben wird. Das wäre eine Möglichkeit und ich kann mir vorstellen, daß eine Dissertation diesem Problem gewidmet werden kann.

Das weit Interessantere für uns wären die Gehälter der Berater. Wieviel verdienen sie mehr als Leute, die nicht Berater sind? Um dann diese Differenzierung der Gehälter dem Erfolg der Ratgebung zuzuschreiben. Das ist die zweite Möglichkeit.

Die dritte Möglichkeit wäre eine cost-benefit- bzw. cost-effectiveness-analysis, wie sie von der Rand-Corporation nicht nur für Militärausgaben, sondern unlängst auch von Professor Enke für Gesundheitsausgaben und für eine Geburtenkontrolle angewendet wurde. Wie effektiv sind, wenn man quantitativ schätzen will, qualitative Maßnahmen? Ich glaube, daß alle drei Möglichkeiten keine brauchbaren Ergebnisse liefern können, obwohl sie eine große Versuchung für die Nationalökonomen darstellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In einer Demokratie besteht in den Wahlen eine Kontrolle. Wenn die Regierung den Rat der Ratgeber annimmt und gestürzt wird, kommt eine neue Regierung vielleicht mit anderen Ratgebern; dann ist das eine sehr grobe, um nicht zu sagen, „gemeine" Art der Kontrolle, aber immerhin eine Form der Kontrolle. Wir sollten darüber nachdenken, wie wir diese Kontrollmöglichkeit verbessern könnten. Ich glaube nicht, daß die allgemeinen Ansätze der cost-benefit-analysis zweckmäßig sind; aber das gilt nicht nur für die Beratung, sondern auch für sehr viele andere Dienstleistungen. Es ist eine wichtige Aufgabe, mehr Arbeit auf dieses Problem zu verwenden.

Frau Prof. Dr. *Neuhauser* (Gießen):

Ich möchte die Frage, die Herr Kleps an mich gestellt hat, bejahen. Gerade eine solche Institution wie der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen hat die Hauptaufgabe, auf die Willensbildung im vorparlamentarischen Raum Einfluß zu nehmen. Es geht konkret darum, durch einvernehmliche Klärung von Sachverhalten und ökonomischen Zusammenhängen im vorparlamentarischen Raum dazu beizutragen, daß sich ein einheitlicher wirtschaftspolitischer Wille bildet, daß die Interessenvertretungen, die normalerweise getrennt marschieren, getrennt auf die Wirtschaftspolitik Einfluß zu nehmen versuchen, gemeinsame wirtschaftspolitische Auffassungen entwickeln. Diese Funktion des Beirats — Herausbildung eines einheitlichen Willens der vier großen, einflußreichen Interessenvertretungen — war zur Zeit der Koalitionsregierung sicher bedeutsamer als jetzt; sie ist jedenfalls zurückgetreten, seit Österreich — seit einem Jahr — eine Ein-Parteien-Regierung hat. Man kann den Erfolg des Beirats vielleicht kontrollieren, indem man feststellt, ob ein einheitlicher Wille erzielt worden ist, ob die Interessenvertretungen gemeinsam vorgehen oder ob jede weiter für sich auf geheimen Wegen ihre Interessen zu verfolgen sucht, um Einfluß auf die Wirtschaftspolitik zu erhalten.

Diskussionsleiter:

Ich selbst darf bekennen, daß keine Absprache zwischen Herrn Kleps und mir vorlag. Ich selbst hätte diese drei Punkte etwas stärker auf unsere eigentlichen ökonomischen Interessen zurückbezogen. Mich würde interessieren, inwieweit man vielleicht die Kontrolle von Prognosen intensivieren kann, soweit Beratungsergebnisse darauf aufbauen. Häufig werden die Empfehlungen der Berater nicht berücksichtigt. Dann hätte man die Möglichkeit, die Konsequenzen nachträglich, ex post, zu kontrollieren. Wenn Aktionsmöglichkeiten vorgeschlagen werden, besteht unter Umständen die Möglichkeit, daß sich die Beratung nicht nur auf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prognosen unter status-quo-Bedingungen erstreckt, sondern daß — darauf hat Herr Anderson in seinem Bericht hingewiesen —, eine zweite Prognose unter Berücksichtigung eines Aktionsprogramms vorliegt. Wenn das Aktionsprogramm einigermaßen verwirklicht wird, würde wiederum die Möglichkeit bestehen, eine ex-post-Kontrolle vorzunehmen, um zu sehen, inwieweit die Prognosen zutreffend waren. Das wirft natürlich auch eine ganze Reihe schwieriger theoretischer Probleme auf, auf die ich hier nicht eingehen kann. Diese Form der Kontrolle würde mir doch sehr zweckmäßig erscheinen.

Nun muß man hinzufügen, daß diese Form der Kontrolle natürlich nur da möglich ist, wo Beratungsergebnisse unbeeinflußt von Entscheidungen schriftlich niedergelegt worden sind. Bei der internen Beratung wird es häufig so sein, daß die Prognosen gar nicht vollständig und exakt formuliert werden, so daß infolgedessen hinterher auch keine Möglichkeit besteht zu kontrollieren, ob das, was die Gutachter im Gespräch oder in kurzen Notizen niedergelegt haben, auch tatsächlich eingetreten ist bzw. sich als richtig erwiesen hat.

Selbstverständlich wird in den meisten Gremien schon im Interesse der eigenen Effizienz eine solche Kontrolle intern vorgenommen werden. Hätten wir mehr Zeit gehabt, so hätten wir darüber nachdenken können, welche Empfehlungen auf diesem Gebiet noch ausgesprochen werden könnten, um die Reichweite solcher Kontrollen zu erweitern.

Die wichtigste Kontrolle scheint mir in jedem Fall die Öffentlichkeit zu sein, und zur Öffentlichkeit gehören ja auch die Wissenschaftler. Ich persönlich habe schon häufig bemerkt, — und ich fühle mich in diesem Punkt ebenso schuldig, wie ich andere für schuldig halte —, daß beispielsweise in Deutschland doch immerhin schon über 15 Jahre die Bundesbankberichte publiziert werden, die eine ganze Reihe von diagnostischen und prognostischen Aussagen enthalten, und die, soviel mir bekannt ist, noch nicht von Seiten der unabhängigen Wissenschaft sorgfältig analysiert worden sind, um etwa festzustellen, welche Irrtümer der Bundesbank unterlaufen sind, welche Änderungen in den Auffassungen sich herausgebildet haben und ähnliches mehr.

Prof. Dr. *Mieth* (Weende):

Ich bin überrascht durch die Äußerung, daß die Öffentlichkeit durch Wahlen die Wirksamkeit der Beratung kontrolliert. In Wirklichkeit stellt sich dieses Problem wie folgt: Wenn die Sachverständigen stabilisierungspolitische Maßnahmen vorschlagen, müßten die Regierungsparteien im Parlament entsprechend handeln. In diesem Fall würden die Berater gehört. Was geschieht aber, wenn auf Grund der Empfehlungen das Preisniveau stabilisiert werden sollte, aber die Regierung be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fürchten muß, bei den dazu erforderlichen Maßnahmen nicht wiedergewählt zu werden? Dann wird man die Empfehlungen wahrscheinlich nicht befolgen. Unterstellen wir dagegen, daß die Regierung durch die von den Beratern vorgeschlagenen Maßnahmen das Preisniveau stabilisieren kann; dennoch ist es trotz dieser erfolgreichen Beratung möglich, daß die Regierung nicht wiedergewählt wird. So wurde vor einigen Jahren Kaldor im „Spiegel" als der Mann vorgestellt, der Regierungen im englischen Commonwealth beriet, und jedesmal, wenn die Regierung den Rat befolgte, wurde sie gestürzt. Ich wäre dankbar, wenn wir dieses Problem morgen mit beraten würden.

Privatdozent Dr. *Kleps* (Bern):

Sie haben vorhin eine sehr wesentliche Bedingung der Effizienzkontrolle genannt: die Veröffentlichung der Beratungsergebnisse. Diese Bedingung ist, wenn ich das richtig übersehe, in vielen Fällen erfüllt: Denken Sie an den zentralökonomischen Plan der Niederlande, so haben Sie in diesem Fall eine Fülle von Beratungsergebnissen vorliegen. Es ist gewiß naheliegend, sich im Verlauf dieser Periode, auf die sich die Beratungsergebnisse beziehen, auch die Frage zu stellen: Wo treten Abweichungen auf und wo gibt es Übereinstimmungen? Wenn es Abweichungen gibt, aus welchen Gründen sind sie entstanden? Das ist eine wissenschaftlich interessante Fragestellung. Ich meine, daß man ohne diese Fragestellung: Konfrontation der Beratungsergebnisse mit der Wirklichkeit, kaum zu neuen Erkenntnissen und Einsichten theoretischer und informativer Art kommen kann. Insofern bin ich über die Reaktion etwas überrascht. Das mag aber darauf zurückzuführen sein, daß ich das, was ich als ganz selbstverständlich gehalten habe und was auch die Berichterstatter in ihren Berichten zutreffend erfaßten, wegen der Zeitnot etwas zu schnell übergangen habe.

Diskussionsleiter:

Meine Bemerkungen waren kein Vorwurf! Ich glaube nicht, daß Sie sich verteidigen müssen. Sie haben den Begriff der Effizienzkontrolle eben sehr weit gefaßt. Das war Ihr gutes Recht. Wir hatten die Wirkung der Beratung gar nicht diskutiert. Das wurde teilweise doch gerade von Ihnen mit gedeckt. Deswegen glaube ich, sind wir Ihnen alle sehr dankbar. Ich darf nunmehr die Sitzung schließen, und zwar mit einem besonderen Dank an alle diejenigen, die zur Diskussion beigetragen haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Institutionalisierung der Beratung (unter besonderer Berücksichtigung der Lokalisierung)

Diskussionsleiter: Prof. Dr. *Knut Borchardt*

Diskussionsleiter:

Wir haben im vierten Abschnitt der Einzeldiskussionen nunmehr das Thema der „Institutionalisierung der Beratung unter besonderer Berücksichtigung der Lokalisierung" zu behandeln.

1. Die Diskussion kann in diesem Abschnitt in besonderer Weise an die Beratungen in Bad Homburg anknüpfen. Es ist seinerzeit über viele verschiedene Formen der Teilnahme von Sozialökonomen an Entscheidungen gesprochen worden, aber nur am Rande über die institutionelle Beratung. Zwar ist auch von einigen der heute zu analysierenden Institutionen gesprochen worden, z. B. über den Council of Economic Advisers im Referat von Herrn Wallich, nunmehr aber wollen wir die Institutionen in das Zentrum der Betrachtung stellen. Ich hoffe, daß wir nicht allzu weit hinter den Erkenntnissen von Bad Homburg zurückbleiben, ja daß die fünf Jahre, die wir inzwischen zum Lernen verwenden konnten, fruchtbar waren.

2. Wir haben uns also mit den Institutionen selbst zu beschäftigen, und ich finde es nützlich, daß wir uns zunächst einmal einen Überblick über die Institutionen verschaffen, die in den Berichten selbst beschrieben worden sind. Ich habe Ihnen zu diesem Zweck die folgende Übersicht erstellen lassen:

Tabelle 1

Übersicht über die in den Berichten behandelten Institutionen

I. Von der Administration getrennte Beratungsgremien mit gemischter Zusammensetzung (Repräsentanten von Gruppen, Regierungsstellen, Sachverständigen)	
Sozialökonomischer Rat der Niederlande	1950
Conseil Economique et Social (Frankreich)	
Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen mit dem Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Österreich)	1957
Conseil central de l'Economie (Belgien)	
Economic Council (Kanada)	1963
Kommission für Konjunkturfragen und Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Schweiz)	1965
Economic Council (Norwegen)	1965

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Gemischte Beratungsgremien, die zugleich administrative Funktionen erfüllen	
National Economic Development Council, Neddy (Großbrit.)	1962
National Board for Prices and Income (Großbrit.)	1965
Stiftung der Arbeit (Niederlande)	1945
Commission des prix (Belgien)	
Joint Consultation Council (Norwegen)	1961
Commission des Comptes et des Budgets Economiques de la Nation (Frankreich)	
Conseil National du Crédit (Frankreich)	1945
III. Organe der Regierung bzw. Verwaltung mit Beratungsauftrag	
Zentralplanbureau (Niederlande)	1945/47
Rat für Wirtschaftsfragen (Niederlande)	
Working Committee on the National Budget (Norwegen)	1954
Council of Economic Advisers (USA)	1946
Commissariat général du Plan (Frankreich)	
Direction de la Prévision (Frankreich)	
IV. Organe der Legislative mit Beratungsauftrag	
Joint Economic Committee (USA)	
V. Sachverständigengruppen ohne speziellen Beratungsauftrag	
Treasury Consultants (USA)	
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsminister (BRD)	
VI. Sachverständigenräte mit förmlichem und speziellem Beratungsauftrag	
Council on Prices, Productivity, and Incomes (3 Weise) (Großbritannien)	1958—62
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (BRD)	1963
Reporting Committee for the Income Settlement (Norwegen)	1966

Ich möchte im Augenblick nicht den Charakter der Einteilung diskutieren lassen — das wäre ein Feld für sich —, sondern Sie bitten, die Namen auf sich wirken zu lassen und die Geburtsdaten zu verfolgen. Es ist schon recht eindrucksvoll, was sich da an Nomenklaturgemeinschaft oder -differenz kundtut. Es ist auch ganz interessant, die Jahresdaten der Gründung oder der Geburt der Institutionen zu betrachten. Mehrheitlich sind sie recht jung. Freilich sind, mit Ausnahme einer Institution, keine „gestorbenen" aufgeführt, weil über sie kaum berichtet worden ist. Aber es gibt eine große Anzahl von gestorbenen Institutionen ähnlicher Konstruktion. Es wäre interessant, Erfahrungsberichte zu haben, warum sie gestorben sind. Ob es darüber systematische Kenntnisse gibt, die uns auch für unsere Arbeit helfen könnten?

Eine der berühmten vergleichbaren Institutionen war wohl der Vorläufige Reichswirtschaftsrat von 1920 — jedenfalls vergleichbar mit den Institutionen, die in der ersten Gruppe stehen —, der nach Meinung der meisten Kenner nur eine relativ geringe Wirksamkeit entfaltet hat, mit Ausnahme einer Demokratisierungswirkung in den ersten drei Jahren seines Bestehens.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Ich möchte jedoch, bevor wir die Probleme im einzelnen behandeln, einige grundsätzliche Ausführungen voranstellen, die auch die Diskussion absichern sollen.

Die Wirtschaftstheorie der Gegenwart — das kann man cum grano salis sagen — ist kaum eine Theorie der ökonomisch belangvollen Institutionen, sieht man von der Wirtschaftsordnungsdiskussion und von der Betriebswirtschaftslehre ab. Wir betreiben im großen und ganzen eine Theorie des Volkseinkommens, eine Theorie der Investition, eine Theorie der Preisbildung und folgerichtig haben wir raffinierte Prognosetechniken für diese Variablen: Volkseinkommen, Preise, Investitionen.

Wir haben aber keinerlei Prognosetechnik für Institutionen, weil es weitgehend schon an der Theorie dieser Institutionen fehlt. Es wäre außerordentlich wichtig, irgendeine Prognose über das Schicksal des Sachverständigenrates zu machen. Herr Pütz hat offensichtlich eine solche Theorie, denn er hat dem Sachverständigenrat eine Prognose gestellt. Auch Herr Kleps suchte, als er gestern über die Effizienz sprach, nach einer Art theoretischen Einbaues dieses institutionellen Phänomens.

Es ist nur wichtig, daß wir uns darüber im klaren sind, daß die Sparte „politische Ökonomie", in der solche Fragen behandelt werden könnten, bei uns unterentwickelt ist. Es ist zwar nicht ganz sicher, wo eine Theorie der Institutionen angesiedelt werden soll; sicherlich müssen wir in eine Reihe von Nachbardisziplinen hinausgreifen. Aber ich glaube, die Frage ist zu wichtig, als daß wir sie wirtschaftlichen Laien überlassen. Wir sollten uns auch selbst als Fachleute in diesem Gebiet engagieren.

Da es aber (jedenfalls nach meiner Kenntnis) Theorien der bezeichneten Art erst in den Anfängen gibt, und sie nicht in einer ähnlich lehrbaren Weise wie etwa die Preistheorie zur Verfügung stehen, ist es sicherlich nützlich, das uralte Verfahren der Komparation anzuwenden. Hier sehe ich methodisch den bedeutsamsten Akzent dieser Veranstaltung, daß wir versuchen, aus dem Vergleich der verschiedenen Erfahrungen etwas Prinzipielles zu lernen. Ich möchte Sie besonders bitten, in dieser Diskussion den komparativen Aspekt im Auge zu behalten. Es ist sicherlich sehr interessant, den Sachverständigenrat für sich zu diskutieren. Aber die ursprüngliche Absicht war (vielleicht auch für den Sachverständigenrat), aus dem Vergleich etwas zu lernen. Wir wollen deshalb den *Vergleich* in den Mittelpunkt stellen.

Nicht nur der Querschnittsvergleich bietet Einsichten an, sondern auch ein Vergleich im Längsschnitt wäre nötig. Mein Hinweis auf den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat von 1920 sollte Ihnen zeigen, daß die ganze

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Frage der Institutionalisierung der Beratung eine viel tiefergehende Dimension hat, als es in der Gegenwartsdiskussion im allgemeinen scheint.

Allerdings ist die Spezialität der Stabilisierungsaufgabe wirklich neu; das ändert die Dinge. Es sollte in diesem Diskussionskreis unser Bemühen sein, genau zu erkennen, ob denn die Stabilisierungsaufgabe eine eigentümliche Institutionalisierung fordert. Daß wir eine eigentümliche Institutionalisierung haben, ist klar. Aber ob die Aufgabe sie fordert — und warum —, das ist hier zu erörtern.

4. Allerdings empfiehlt es sich, für die folgende Diskussion scharf zwischen zwei Sachverhalten zu unterscheiden, die bisher in der Diskussion noch nicht so scharf getrennt worden sind; nämlich zwischen dem Bedarf von verschiedenen Stellen an Rat, an Beratung, und dem Bedarf an einem Rat, einem Council, einem Beratungsgremium. Was wir hier diskutieren, ist eigentlich das zweite; denn wir haben die institutionelle Beratung in den Mittelpunkt gestellt. Also sollten wir den Bedarf an einem Rat, Beirat, Council in den Mittelpunkt stellen.

Ich möchte eine These voranstellen, die Sie auch im Diskussionspapier finden: Man kann davon ausgehen, daß überall dort, wo die genannten Institutionen entstanden sind oder entstehen, von einem Rat mehr erwartet wird als die wirksame Transformation von Wissen der Wissenden auf bestimmte Wissenwollende. Für die reine Transformation von Wissen, für die „Ratschläge", halten die meisten Kollegen, die in den papers berichtet haben, das informelle Verfahren für besser. Auf jeden Fall wird von ihnen vielfach nicht der öffentliche Rat bevorzugt.

Aber es ist klar, daß informelle Ratschläge zu geben, nicht die Idee der Institutionen ist, die wir hier diskutieren, die gerade unter einem ganz anderen Aspekt angetreten sind. Es sind öffentliche Institutionen, um nicht zu sagen, es sind Instanzen. Das macht ihre besondere Problematik aus, im Grunde genommen für einige auch eine Rechtfertigung. Wie gesagt, viele ziehen den Geheimrat alten Typs vor. Aber genau das ist unser Problem: Können wir mit dem Geheimrat alten Typs in der Stabilisierungsaufgabe auskommen?

5. Warum, so hat auch Herr Weisser am Anfang gefragt, bedarf überhaupt ein Ministerium, eine Regierung mit hunderten von ausgebildeten, hauptberuflichen Fachwissenschaftlern, des Rates von drei oder fünf „Weisen"? Muß man unterstellen, daß der Sachverstand außerhalb der Administration selbstverständlich größer ist als innerhalb? Warum müssen die „Weisen" ihren Rat als Institution geben? Warum genügt es offenbar nicht, wenn diejenigen Professoren, die Kenntnisse haben, sie publizieren oder sie vertraulich den Zuständigen zuleiten?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Meine Damen und Herren, gestatten Sie eine provokatorische Zwischenbemerkung! Diese Art der Beratung ist nicht nur ein Zeichen für die Insuffizienz der Verwaltung, wie in den letzten Tagen in einer ziemlich hohen Einschätzung unserer eigenen Gruppe gesagt worden ist, sondern offensichtlich auch ein Zeichen für die Insuffizienz der Professoren auf nationalökonomischen Lehrstühlen, die wir bisher dieses Feld zuwenig betrieben haben und nunmehr durch den Gesetzgeber gezwungen werden sollen, eine wirtschaftspolitische Dauerbeobachtung zu betreiben, wovon die Professoren sich im Hinblick auf die Freiheit von Forschung und Lehre bisher ausgeschlossen haben.

Herr Weisser hat sich schon kritisch dazu geäußert, daß die heutige Ritualisierung der Beziehungen von Administration und Wissenschaftler, die eine Dichotomie von Politik und Wissenschaft mit genau festgelegter Verteilung von Rollen und Rollenerwartung unterstellt, eine durch den positiven Effekt von Arbeitsteilung kaum zu rechtfertigende Entfremdung sowohl der Verwaltung von der Wissenschaft wie der Wissenschaft von der Verwaltung spiegelt. An der Überwindung dieser Entfremdung sollten wir arbeiten.

Ein in diesem Zusammenhang auftauchendes interessantes Problem ist dies: Warum brauchen *Ministerien* Beratung durch Institutionen? Warum braucht die *Bundesbank* keinen wissenschaftlichen Beirat? Wir haben darüber andeutungsweise gesprochen.

Es scheint nützlich zu sein, bevor wir in die Diskussion über die Institutionen eintreten, uns noch einmal, wie Herr Schneider in der Eröffnung, in der Landschaft umzuschauen und zu ermitteln, was Rat von Wissenschaftlern im Willensbildungsprozeß der jeweiligen Verfassungswirklichkeit sein soll und ist. Ich frage nicht, was er sein soll in Beziehung auf die Zukunft; ich stelle keine normative Frage. Ich frage einfach die Rollenerwartung ab. Was erwartet man von diesen Institutionen?

Zunächst ist es wichtig festzustellen, daß häufig bestimmte Entscheidungsträger das Durchbrechen von Tabus zunächst den Wissenschaftlern überlassen wollen, genauer gesagt, der in ihrer Existenz und Unabhängigkeit durch die Verfassung garantierten gesellschaftlichen Marginalgruppe der Universitätsprofessoren, die gleichsam als institutionalisierte „Narren" eher die Möglichkeit haben, sich unabhängig von bestimmten „vested interests" zu äußern. Das ist sicherlich keine Beratung, denn der Beratene ist die Scheinadresse. Interessant ist, daß er sich auf diese Art und Weise eine Entscheidungshilfe durch vorgegebene Erziehung erbittet. Die Erziehungsfunktion spielt in nahezu allen Berichten, die hier angeführt worden sind, eine große Rolle. Wir haben das Wort „Versachlichung", aber damit ist ganz sicher Erziehung, d. h. Meinungsbildung gemeint.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In diesen Zusammenhang gehört das zweite: Wie oft versichert sich die beratene Instanz der Motivationshilfe der Beratungsinstitution! Die „Autorität der Unterschreibenden" wird eingesetzt, etwa im Kampf der Ressorts untereinander, der Regierung mit dem Parlament, der Regierung mit der Bundesbank oder Notenbank, mit den Verbänden usw. Herr Sievert berichtet, daß Motivationshilfe ursprünglich auch vom Sachverständigenrat erwartet war. Sievert (S. 29 f. und S. 37) hebt hervor, daß der Sachverständigenrat auf die Verbände erzieherisch einwirken sollte. Andernfalls wäre die einstimmige Zustimmung des Bundestages kaum zu bekommen gewesen.

Was liegt hier vor? Das Image der Wissenschaftler wird als Lieferant von Argumenten hoher Qualität eingeschätzt und ausgenutzt, da die Regierung ein derartiges Ansehen nicht besitzt. Die Frage ist außerordentlich interessant: Warum besitzt sie es nicht? Warum besitzen die anderen dieses Image? Vielleicht wegen ihrer geringen Beteiligung an den gesellschaftlichen Kämpfen? In der politischen Philosophie des 19. Jahrhunderts gab es eine Institution, die außerhalb der gesellschaftlichen Kämpfe gedacht wurde, das war der Monarch. Die Theorie besagte doch, daß der Monarch, oberhalb der Gesellschaft stehend, den Interessenausgleich vollzieht. Zu diesem Zweck hatte er den Geheimen Rat. Wir haben heute diese Stellung des Monarchen und seiner Beamten nicht mehr. Aber man sucht jetzt die Rolle in der Verfassungsstruktur nachzuvollziehen. Jedenfalls ist es so in einigen Ländern. Es wird, und da kommen wir ins Kernstück unserer Beratung hinein, eine offenbar unabhängigere, politisch weniger als das Parlament belastete Institution gesucht, die in irgendeiner Weise Funktionen der Erziehung, der Lenkung, der Führung, des Schiedsrichters im Streit übernehmen soll. Ein Spezialfall liegt vor, wenn Verfassungsorgane anstehende Entscheidungen oder ihre Vorbereitung in ein Gremium geben, das hierzu besser geeignet erscheint als die Regierung und das Parlament. Das sind weitgehend die unter Ziffer I im Institutionskatalog (Tabelle 1) genannten Einrichtungen.

6. Meine Behauptung ist, daß wir hier eigentlich unter einem falschen Thema beisammen sind. Wir diskutieren offensichtlich unter dem Stichwort „Beratung", was nicht Beratung im engeren Sinne genannt werden kann, sondern was in allen Institutionen, vielleicht mit Ausnahme des Council of Economic Advisers, nichts anderes als eine neue Form von Entscheidung ist. Es ist ein Teil des Entscheidungsprozesses. Herr Schneider hat schon darauf hingewiesen. Wir sollten das Wort „Rat" nicht mit dem Wort „Beratung" identifizieren. Das sind unter Umständen ganz verschiedene Dinge.

Die Frage an dieser Stelle lautet, ob und warum die normalen Verfassungsorgane zu Entscheidungen in der Stabilisierungspolitik ohne die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mitwirkung anderer Institutionen nicht fähig gewesen sind oder gewesen sein sollen. Vielleicht sind sie es doch, vielleicht sind die anderen Institutionen überflüssig. Aber es scheint doch so zu sein, daß allein die Existenz dieser Institutionen zunächst einmal die Vermutung nahelegt, es werde etwas anderes gewünscht. Nahezu alle erwähnten, auch die von Interessentenvertretern besetzten Gremien verdankten ihre Entstehung offenbar Überlegungen in dieser Richtung. Einige Berichte, wie der von Herrn Böhler über die Schweiz, sprechen es ganz deutlich aus, daß etwa die schweizerische Kommission schlüsselfertige Lösungen liefern soll, was eine Synthese von wissenschaftlicher und politischer Argumentation bedingt.

In derartigen gemischten Gremien nach Ziffer I und II bedeutet natürlich Beratung zunächst interne Beratung. Es dominiert die Innenfunktion der Meinungsbildung mit dem Ziel der internen Absprache. Die geoffenbarte Empfehlung ist dann nichts anderes als der protokollierte und veröffentlichte Kartellvertrag, der die Politiker absichern soll. Rat ist in diesem Fall eine bestimmte Methode der Kanalisierung von Meinungen. Die Meinungs*bildung* schreitet zur Meinungs*bindung* fort, und auf die Meinungsbindung kommt es ganz entscheidend an. Das steht auch hinter dem Namen „konzertierte Aktion", so daß alle diese Institutionen eigentlich bereits Institutionen der konzertierten Aktion sind; „concertée", eine abgesprochene Aktion. Die Absprache soll in ihnen vorbereitet werden.

Es ist interessant, daß der scheinbar so gänzlich anders konstruierte Sachverständigenrat genau wieder in dieses System hineinpaßt. Die formale Unterschiedlichkeit besteht nur darin, daß er auf einem anderen Weg diese Absprache erzielt, die die einen bereits intern gemacht haben. Er soll ebenfalls meinungsbildend, disziplinierend wirken. Infolgedessen ist es gar kein Vorwurf gegen den Sachverständigenrat, wenn ihm jemand sagt, er entfalte politische Wirksamkeit. Das ist das Gesetz, unter dem er angetreten ist. Das sollte jedermann von ihm erwarten. Diese Entscheidungshilfe ist wichtig, ist das, was man von ihm wollen soll. Konsequenterweise spricht ausgerechnet Sievert dem Sachverständigenrat, der von vielen Kollegen als Ideal des unpolitischen Beratungsprozesses angesehen wird, überhaupt die Funktion als Beratungsgremium ab. Aber nahezu alle Institutionen, die Sie auf dem Papier finden, sind keine Beratungsinstitutionen im reinen Sinne.

Nun ist die Frage, ob das immer so hat sein müssen. Es ist jedenfalls eine Tatsachenfeststellung. Herr Sievert spricht vom Aufklärungsgremium, von der Anregerinstanz, von der neutralen Aufklärungsarbeit, ja er sagt, der Sachverständigenrat sei ein Rechnungshof, ein Besserwisser, ein Herausforderer der Regierung; er spricht von Nebenopposition. Man hat entdeckt, daß allein das Vorbringen bestimmter Tat-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sachen in der Öffentlichkeit eine eminent politische Frage ist, somit also gar keine Immunisierung oder Neutralisierung gegen den Streit möglich ist, so daß es auch gar nicht gegen das Image der Wissenschaftler zu sprechen scheint oder sprechen kann, wenn etwa eine Zeitung berichtet: „Bonn bremst Gutachter." Zunächst dachte man freilich, daß die Gutachter Bonn gebremst haben. Aber offensichtlich hat sich das Gutachten zu einem Zwiegespräch entwickelt, zu einem Streit. Das ist ganz richtig so. So sind alle diese Institutionen konzipiert.

Ich habe diesen Fall nicht deshalb besonders hervorgehoben, weil er uns angeht, sondern weil hier klar und einläßlich auf die Konsequenz der Institutionen und der Institutionalisierung verwiesen wird.

7. Einige Länderberichte heben deutlich hervor, inwieweit die entstandenen Beratungsinstanzen sich aus der jeweiligen Verfassungssituation ergeben. In den Berichten von Kanada, den USA, der Schweiz und von Österreich werden diesbezügliche Probleme ausdrücklich erwähnt. Hier scheint mir wieder etwas von großer Bedeutung zu sein: Gerade in föderativ verfaßten Staaten mit einer vertikalen Struktur von Regierungsorganen scheint es sich als notwendig erwiesen zu haben, die föderative Verfassung durch einen zentralen Rat zu überwinden, damit er Aufgaben erfüllt, die die Verfassung sonst keiner Instanz zuweist. So sind gerade in den Ländern, in denen die Gemeinden oder Einzelstaaten eine besondere, auch wirtschaftliche Bedeutung haben, die Räte offensichtlich mit einer enormen Wirkungsmacht ausgestattet, weil sie intermediären Aufgaben dienen. Wir brauchen in Deutschland nur an den Wissenschaftsrat und an den Bildungsrat zu denken, die vergleichbar die Nachteile der vertikalen Struktur der Regierungsorgane in der Verfassungswirklichkeit aufheben sollen. Das spielt auch in der Stabilisierungspolitik sicher vielfach eine Rolle. Wir kommen nicht darum herum: Wenn wir eine zentrale Wirtschaftspolitik machen wollen, müssen wir uns überlegen, wie man das institutionalisiert. Vielleicht sind solche Räte die geeignete Methode. Das ist eine meiner Fragen an das Haus. Herr Anderson hat uns berichtet, daß die Präsidialverfassung offensichtlich wenig für Räte vom Typ I geeignet ist, weil es dort schon in der Zentrale eine charakteristische Form der Trennung von Willensbildung zwischen Präsident und Kongreß als Möglichkeit gibt und weil der Präsident anders als in Kabinettsystemen nicht auf Koalitionen und dergleichen Rücksicht nehmen muß.

8. Wir könnten auch breit über die Frage der Unabhängigkeit der Räte diskutieren. Ich persönlich halte die Frage nicht für so wichtig, zumal man unterscheiden muß zwischen rechtlicher und materieller Unabhängigkeit. Viele Organe haben wohl eine rechtliche Unabhängigkeit, die materielle ist aber nicht besonders groß und viele, die rechtlich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

abhängig sind, sind materiell doch recht unabhängig. Umgekehrt haben sich viele Interessenvertreter als persönlich und moralisch unabhängig erwiesen.

9. Fragt man nach der optimalen Lokalisierung von Institutionen, ein Ausdruck, der in einem Bericht vorkommt, so wird man nicht um etwas herumkommen, was Herr Kleps gestern versucht hat, nämlich Kriterien zu finden, an denen wir das Optimum messen wollen. Man kann das „Effizienz" nennen. Schon die Frage hat gestern dazu geführt, daß viele in Furcht vor einem allzu numerischen Rigorismus sich gescheut haben, den Konsequenzen ins Auge zu sehen. Aber wenn wir Wirkungsanalyse oder dergleichen sagen, meinen wir im Grunde dasselbe.

Wir müssen irgendwelche Kriterien haben, um sagen zu können: Hier ist der Rat richtig, dort ist er falsch angesiedelt. Die Frage nach dem Erfolg der Beratung ist sicherlich eine der entscheidensten Kriterien. Aber wir haben gestern über den Erfolg der Beratung leider nicht mehr sprechen können. Wenn die Notwendigkeit besteht, würde ich bitten, daß wir es wieder in die Diskussion hineinbringen, weil die Frage nach der optimalen Institutionalisierung davon abhängt.

10. Die Berichte enthalten relativ wenig kritische Bemerkungen und noch seltener Änderungsvorschläge. Sie beschränken sich vorzugsweise auf die Deskription der Institutionen. Das ist angesichts des relativ geringen Kenntnisstandes der Mehrheit von uns über diese Dinge, die sich im Ausland entwickelt haben, sicherlich außerordentlich nützlich. Aber es ist einer Diskussion nicht sehr förderlich, weil man nun erst die Konflikte und Probleme herausdestillieren muß. Nur gelegentlich werden einzelne Umstände kritisch vermerkt. Es ergeben sich direkt im Anschluß an einen Bericht Diskussionsmöglichkeiten; ich werde sie pointiert hervorheben, aber mit der Bitte, nicht diesen Fall allein zu diskutieren. Zur Lokalisierung schreibt Sievert, es scheine nach den Erfahrungen der vergangenen drei Jahre viel dafür zu sprechen, den Rat stärker an die Regierung heranzurücken, d. h. seine Unabhängigkeit ganz oder teilweise aufzuheben.

Es lohnt sich, über diesen Satz nachzudenken. Er gilt nicht nur für diesen Rat, sondern auch für andere; denn die meisten Länderberichte weisen auf die Notwendigkeit der engen Verknüpfung hin. So schreibt auch Pieter de Wolff über die Niederlande: „Wenn das Zentralplanbureau selbständig mögliche Maßnahmen untersuchen würde, die die Regierung nicht übernimmt, wäre sie zumindest gezwungen, Stellungnahmen zu solchen Analysen abzugeben. Das könnte dann wieder leicht zu Schwierigkeiten in der Kommunikation zwischen dem Zentralplanbureau und der Regierung und ihren Ämtern führen, und Kommunika-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tion ist für ein erfolgreiches Arbeiten" — hier steht wieder das Wort ‚Erfolg', über das wir gestern gar nicht so sehr nachdenken wollten — „des Zentralplanbureaus von größter Bedeutung".

Ein anderer die Lokalisierung der Beratungsinstitution betreffender Verbesserungsvorschlag zielt auf das so oft überschätzte Joint Economic Committee des amerikanischen Kongresses hin. Es ist, wie Sie aus der Überschrift ersehen, die einzige auf Dauer angelegte beratende und sich beraten lassende Institution im unmittelbaren Bereich der Legislative, die erwähnt worden ist. Wohl richten sich alle Öffentlichkeitsgutachten auch irgendwie an die Legislative. Insofern ist da gar kein so großer Unterschied. Aber es gibt immerhin keine Institution ähnlicher Art, die so wie das Joint Economic Committee in der Legislative drinsteht. Nicht zuletzt deshalb ist der Ruf dieses Komitees so legendär, obgleich amerikanische Beobachter (unter uns Anderson, in Bad Homburg war es Herr Wallich) immer wieder vor einer Überschätzung dieses Diskussions- und Erziehungsforums warnen. Das Joint Economic Committee ist wissenschaftlich deshalb so ergiebig, weil es mit der Gesetzgebung der beiden Häuser nichts zu tun hat. Der Verbesserungsvorschlag von Anderson (S. 238) geht dahin, das Komitee mehr mit Legislativfunktionen zu verbinden und ihm die platonische Erziehungsaufgabe zu nehmen. Wenn das geschieht — das meinte auch schon Wallich —, werde man allerdings beobachten können, daß das Joint Economic Committee sehr schnell konservativ wird, vielleicht nicht ganz so konservativ, aber immerhin noch konservativer in Richtung auf die anderen legislativen Institutionen des Kongresses. Im Augenblick, so meint Anderson, und das ist auch wieder eine Frage der Effizienz, hält er den Rat vieler an das Joint Economic Committee für verschwendet. Es scheint mir außerordentlich wichtig, im Ohr zu haben, daß nicht die Tätigkeit der Ökonomen an sich hoch eingeschätzt und unsere Selbstreflexion für wichtig gehalten wird, sondern Anderson sagt: „wasted"!

Nun könnte man für die Diskussion förmlich die These aufstellen: „Die Progressivität der Ideen eines Beratungsgremiums ist eine Funktion ihrer eigenen Verantwortungsferne." Je weniger verantwortlich eine solche Institution ist, um so progressiver sind ihre Ideen. Je nach Einstellung mag man das positiv oder negativ einschätzen. Wer Ideen liebt, wird Expertendiskussionszirkel, Honoratiorenklubs bevorzugen. Wer Wirksamkeit liebt, wird möglicherweise zu Kompromissen bereit sein und alle Grade von „Unreinheit" ins Auge fassen müssen. Doris Dreitzel berichtet beispielsweise in der Zeitschrift „Atomzeitalter" (Oktober 1966) über den wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium aus Meinungsumfragen im Ministerium: „Angesichts dieser Situation wird deutlich, daß die vielgerühmte ‚wissenschaftlich an-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

regende Atmosphäre' im Professorenseminar ein Indiz für seine relativ geringe politische Bedeutung ist." Das ist genau das Problem, das auch hier wieder ein Lokalisierungsproblem ist, ein Problem der Institutionalisierung.

11. Von anderen Rollenerwartungen, also nicht Professorenseminar und nicht Honoratiorenklub, gehen offensichtlich die gemischten Beratungsorgane aus, die, nach den Berichten zu urteilen, in der Überzahl sind, wobei allerdings nur wenige auch ausgesprochene Vertreter der politischen Parteien enthalten. Ich finde es erstaunlich, daß die eingereichten Berichte ein hohes Maß der Zufriedenheit mit diesen gemischten Gremien erkennen lassen. Das ist um so auffälliger, als der vorhin erwähnte Vorläufige Reichswirtschaftsrat der Weimarer Zeit ein Fehlschlag gewesen ist und sich neben dem Parlament nicht hat halten können, um so auffälliger auch in der Beziehung, als derartige Gremien in der Bundesrepublik schon lange vorgeschlagen worden sind, aber im Vergleich zu anderen Ländern noch immer nicht bestehen. Meine Frage geht dahin: Liegt der Erfolg der neueren gemischten Gremien im Ausland, was immer man als Erfolg bezeichnen will, in ihrer bislang noch geringen Dauerhaftigkeit? Daß wir also noch sagen können, sie sind im Frühling ihrer Wirksamkeit, das wird sich alles abschleifen und dann werden sie ebenfalls das traurige Los des Reichswirtschaftsrates erleben? Oder hat sich die Situation geändert?

Bringt die Stabilisierungspolitik diesen Gremien eine höhere Erfolgschance als das früher bei anderen Aufgaben der Fall war? Das scheint die Meinung einiger Autoren zu sein. Die oft als notwendig angesehene Aufgabe, eine konzertierte Aktion aller Kräfte herbeizuführen, veranlaßt dann eben auch Regierung und Parlament, anders als früher diese Konkurrenz zu dulden, ja sie zu wünschen. Jedenfalls berichten die Berichterstatter, wiederum mit Ausnahme von Sievert, selten von Konflikten. Das scheint mir außerordentlich wichtig zu sein. Nun könnte es so sein, daß uns die Berichte das nur zufällig verbergen, daß doch Konflikte bestanden und bestehen. Ich würde, wenn dem so ist, Sie herzlich bitten, uns nachzutragen, wie diese Konflikte ausgesehen haben und uns mit weiteren Informationen zu versehen. Aber zunächst scheint es so zu sein, daß die Institutionen konfliktloser bestanden haben, als wir es uns im allgemeinen vorstellen können.

Gegen verschiedene Beratungsgremien ist allerdings der Vorwurf einer Kompetenzüberschreitung erhoben worden, z. B. früher gegen den Council of Economic Advisers; beim Sachverständigenrat sieht man es auch. Aber im großen und ganzen wäre es wichtig zu wissen, ob so etwas prinzipiell angelegt oder unter den Aufgaben der Stabilisierungspolitik nicht mehr so dringlich zu sein scheint.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Damit bin ich am Ende meiner Ausführungen, die leider etwas länger geworden sind als ursprünglich gewünscht. Ich hoffe aber, daß wir nun das Beratungsfeld vor uns haben.

Ich stelle Ihnen jetzt die Diskussionsthemen nicht mehr vor, empfehle aber eine systematische Diskussion.

Die erste Frage ist zunächst eine Verständigungsfrage, damit wir wissen, worüber wir sprechen und nicht allzu sehr divergierende Ideen vertreten. Sind Sie damit einverstanden, die Frage des abstrakten Rates und damit den Geheimrat usw. auszuscheiden und hier nur eine spezifische Form des Willensbildungsprozesses zu diskutieren? Wer nicht damit einverstanden ist, sollte sich melden und dazu etwas sagen. —

Wenn dies nicht gewünscht wird, gehen wir gleich zur Hauptfrage vor:

> Macht die gegenwärtige verfassungsmäßige Ordnung gerade für eine wirksame Stabilisierungspolitik die Ergänzung der Verfassungsorgane durch andere Gremien nötig, die dann in Form von Räten institutionalisiert werden?

Das wäre eine verfassungsverträgliche Art im Rahmen eines starren parlamentarischen Systems. Ich muß hinzufügen: In einigen Verfassungen sind diese Räte bereits enthalten, aber in anderen — das ergab sich aus den Berichten — sind sie charakteristisch, außerhalb der Verfassung und des Gesetzes stehende, aber doch geduldete Gremien, weil man eine Verfassungsänderung zu diesem Zweck nicht durchführen, aber die Verfassungswirklichkeit dennoch ändern wollte.

Senatsdirektor Dr. *Nemitz* (Bremen):

Das Thema, mit dem wir uns beschäftigen, ist wie kaum ein anderes für einen Dialog zwischen Wissenschaftlern und Praktikern geeignet. Insofern bedauere ich, daß in diesem Kreis nur wenige Herren anwesend sind, die provozieren könnten, nämlich Herren aus der Verwaltung und der Politik. Ich möchte mir die Anregung erlauben, wenn es die bewährten Grundsätze des Vereins nicht durchlöchert, in Zukunft zu solchen Themen, die die Praxis direkt berühren, gezielte Einladungen auszusprechen, damit die nötige Brisanz in die Diskussion kommt.

Diskussionsleiter:

Die Herren waren eingeladen. Die Tatsache, daß sehr viele von den Eingeladenen nicht gekommen sind, ist bereits ein interessanter Aspekt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Senatsdirektor Dr. *Nemitz* (Bremen):

Die Herren von Bonn sind unabkömmlich, insofern war die langfristige Programmierung des Termins etwas schwierig. Die Tatsache, daß die Herren von der Verwaltung und Politik nicht anwesend waren, hat wohl dazu geführt, daß die gestrige Diskussion etwas sehr unterkühlt war. Heute müßten wir versuchen, programmierte Brisanz in die Diskussion zu bringen. Sie, Herr Professor Borchardt, haben schon damit begonnen, indem sie sagten, über die Reformbedürftigkeit der Verwaltung seien wir uns alle einig. Das möchte ich als Praktiker unterstreichen. Sie haben dann hinzugefügt, man sollte die Frage stellen, ob nicht auch im Bereich der nationalökonomischen Wissenschaft eine gewisse Reformfreudigkeit vonnöten sei. Das kann ich nicht überprüfen, auf diesem Gebiet sind Sie viel kompetenter.

Gestatten Sie einige Bemerkungen zu praktischen Fragen: Sie hatten einen sehr wichtigen Punkt angeschnitten, nämlich die Bedeutung des föderativen Staatsaufbaues für die Beratung in der Stabilisierungspolitik. Bekanntlich fließt der größte Teil der öffentlichen Investitionsausgaben durch die Länder- und Gemeindehaushalte. Eine Beratung in der Stabilisierungspolitik muß daher die föderalistische Struktur berücksichtigen. In dem erstatteten Sondergutachten des Sachverständigenrats sind zum ersten Mal auch die Länder und Gemeinden genannt worden. Hier liegt ein Problem der Lokalisierung der Beratung vor, obwohl man nicht gleich versuchen sollte, die Beratung für die Länder und Gemeinden neu zu institutionalisieren.

Man sollte dennoch an das anknüpfen, was schon mehrfach gesagt worden ist: Die Beratung in einem föderalistischen System muß sich im Rahmen eines Beratungspluralismus abspielen. Man muß sicherstellen, daß die Erkenntnisse des Sachverständigenrates für die Zentralgewalt durch eine Beratungsmultiplikation oder Beratungstransformation auch an die übrigen Gebietskörperschaften gelangen. Hier besteht meines Erachtens eine Lücke. Wenn die Verwaltung an diesen Fragen interessiert ist, wird sie von sich aus die Initiative ergreifen. In Bremen z. B. hat die Verwaltung sofort die parlamentarischen Gremien über die Gutachten des Sachverständigenrates informiert, allerdings fühlen sich diese Gremien nur dann angesprochen, wenn ausdrücklich Probleme erwähnt sind, die in ihre Kompetenz fallen.

Für ein gut funktionierendes Beratungssystem ist es unbedingt notwendig, sich auch mit Einzelfragen zu beschäftigen. Die parlamentarischen Gremien der Länder hören mit großem Interesse, daß sie Eventualhaushalte aufstellen sollten, fragen aber sofort, wie sich die Sachverständigen die Finanzierung dieser Haushalte vorstellen, obwohl der Sachverständigenrat zu diesem Punkt nichts sagen kann. Die Länder

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

können sich aber auch nur beim Zentralnotenbanksystem verschulden, das wiederum durch den Bund okkupiert ist. Wenn sich in dieser Frage die Sachverständigen nicht äußern, mindert das den Einfluß und die Kompetenz eines solchen Gremiums in den Augen der Betroffenen.

Ich möchte hier die These vertreten, daß die Beratung um so wirkungsvoller wird, je differenzierter sie ist und je mehr sie allgemeine Empfehlungen verläßt; ein Problem, das wahrscheinlich nicht so leicht zu meistern sein wird.

Da es falsch wäre, wenn wir uns nur über die Erstellung von Gutachten unterhalten würden, möchte ich noch auf die Empfängerfunktion zu sprechen kommen. Der Empfänger muß nämlich auf derselben Wellenlänge sein, und hieran fehlt es zur Zeit noch. Es ist bereits über die Notwendigkeit einer Reform des staatlichen Verwaltungsapparates gesprochen worden, weil die klassische Form der Verwaltung reformbedürftig ist. Sie haben den Geheimrat alten Stils erwähnt; allerdings ist es manchmal eine Freude, mit ihm zu arbeiten. Er kann nämlich Gesetze lesen und auslegen, was Nationalökonomen — ich möchte mich vorsichtig ausdrücken — nicht immer können; hierdurch entsteht für die Verwaltung ein schwieriges Problem. Ich möchte davor warnen, in der nationalökonomischen Ausbildung die Rechtsprüfungen wegzulassen, dann kämen die wenigen Volkswirte in der Verwaltung in die größte Verlegenheit, weil sie nicht mehr in der Lage wären mitzuarbeiten.

Diskussionsleiter:

Darf ich Sie bei diesem Punkt unterbrechen. Wir haben schon in Würzburg über das Verhältnis von Rechts- und Wirtschaftswissenschaft gesprochen. Ich möchte Sie bitten, daß Sie uns doch wieder auf den entscheidenden Punkt bringen, den wir hier diskutieren.

Senatsdirektor Dr. *Nemitz* (Bremen):

Ich wollte nur das zum Ausdruck bringen, was mir auf der Seele liegt, sonst hören Sie nur das, was Sie schon wissen.

Sie hatten, und das war für mich sehr interessant, den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat genannt. Hier ist eine Nahtstelle zwischen reinen Beratungsgremien und mehr politischen Gremien. Die Erfahrungen im europäischen Raum mit dem EWG-Wirtschafts- und Sozialausschuß im Rahmen der sog. überbetrieblichen Mitbestimmung sind ermutigend, in solchen Gremien haben die Sachverständigen die Möglichkeit, direkt in die Politik einzuwirken. Es sollte untersucht werden, ob ein solches Gremium nicht auch für die Bundesrepublik von Bedeutung sein könn-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

te. Hier liegt nach meiner Meinung eine Möglichkeit der Bewährung für die Nationalökonomie als Wissenschaft.

Ich habe den Eindruck, daß die Nationalökonomie jahrelang allzu zurückhaltend nur erläutert und kommentiert hat und nicht mit ihren Gedanken kraftvoll gestaltend in die Politik eingegriffen hat. Ich hoffe, daß der Verein für Socialpolitik dazu beiträgt, daß von der Nationalökonomie als Wissenschaft neue schöpferische und gestaltende Impulse ausgehen.

Diskussionsleiter:

Wir danken Ihnen, Herr Nemitz, für diese generelle Anregung, die sicherlich für viele Sparten unserer Diskussion wichtig ist. Jeder, der mit Herren aus der Verwaltung zu sprechen hat, kennt ihre Nöte und Wünsche. — Es hat sich Herr Giersch zu Wort gemeldet. Ich darf unterstellen, Herr Giersch, daß Sie mit uns der Meinung sind, man sollte das Problem nicht spezifisch für den Sachverständigenrat erörtern, sondern die allgemeinen Probleme in den Vordergrund stellen. Ich bitte, den Hinweis nicht als Drangsalierung aufzufassen. Ich will auch verhindern, daß Sie in einer Dauer-Beratungs-Funktion auch in diesem Kreis stehen.

Prof. Dr. *Giersch* (Saarbrücken):

Dies ist auch der Grund dafür, daß ich mich am ersten Tag ganz zurückgehalten habe und daß ich auch jetzt noch zögere, etwas zu sagen, obwohl ich mich gedrängt sehe, auf konkrete Dinge einzugehen. Ich will infolgedessen abstrakt sprechen, was allerdings nach den vielen konkreten Ausführungen des Herrn Vorsitzenden und meines Herrn Vorredners bedeuten wird, daß — dem so erfreulichen Anfang der Diskussion — weniger interessante Dinge folgen werden.

Wir sprechen über Stabilisierungspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, und nur da ist, glaube ich, das Problem der Lokalisierung der Beratung besonders gelagert. Das Problem liegt darin, daß wir eine Vielzahl von Beratungsempfängern haben, die Bundesregierung, die Länderregierungen, die anderen Gebietskörperschaften und die Verbände. Bei föderalistischer Staats- und Gesellschaftsstruktur bedarf es wohl einer Instanz — ich muß mich nach Ihrem Vorschlag abstrakt ausdrücken —, die dazu in der Lage ist, eine Art Interessenclearing in die Wege zu leiten, damit sich aus der Vielfalt Lösungen ergeben können, die man als einen Schritt zum Pareto-Optimum auffassen kann, Lösungen, die es gestatten, die Situation etwas zu verbessern, ohne daß einer der Beteiligten einen fühlbaren und sichtbaren Nachteil erleidet. Die Frage hat auch eine zeitliche Dimension. Auf sehr kurze Sicht gerechnet, sehen sich die staatlichen Instanzen und vor allem die großen Gruppen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in einem harten Interessenkonflikt. Die Kurzsichtigkeit und der Interessenkonflikt führen zu einem permanenten Kampf um die Einkommensverteilung. Dieser Kampf verleitet dazu, mit einer Politik der monetären Expansion bewußt oder unbewußt dafür zu sorgen, daß der Interessenausgleich letztlich über Preissteigerungen erreicht wird. Wenn wir Stabilität wollen, ohne daß sie durch Deflationsdruck erzwungen wird — der die Anbieter schwächer macht gegenüber den Nachfragern und die Nachfrager stärkt — wenn wir Stabilität also nicht um den Preis eines niedrigen Beschäftigungsgrades wollen, dann bedarf es eines Interessenclearings ex ante und auf mittlere Sicht — als Ersatz für die schleichende Inflation, die den kurzfristigen Kampf der Einkommensgruppen infolge der Geldillusion realiter entschärft. Wenn wir die schleichende Inflation als Mittel der sozialen Befriedung ablehnen, bedarf es einer erheblichen Aufklärung der am Interessenkampf beteiligten Gruppen; diese müssen erkennen, daß ihre Interessen auf mittlere Sicht konvergieren. Den Institutionen, denen die Aufklärungsaufgabe übertragen ist, obliegt es daher, die mittlere Sicht zu betonen. Deshalb hat der Sachverständigenrat, wenn ich ihn einmal ausnahmsweise nennen darf, in seinen bisherigen Gutachten auch stets die mittlere Sicht betont, im Gegensatz zu der wirtschaftspolitischen Beratung auf kurze Sicht durch die sicherlich sehr effizienten Konjunkturinstitute. Insofern ergibt sich eine sinnvolle Rollenverteilung. Aufklärung darüber, daß im Kampf um die Einkommensverteilung auf mittlere Sicht niemand gewinnt, ist die Vorbedingung für ein Interessenclearing ex ante. Nur auf diese Weise läßt sich in der gruppenbestimmten Gesellschaft ein dauerhafter Konsensus erreichen. So glaube ich, daß die Stabilisierung des Geldwertes bei hohem Beschäftigungsgrad nur im Zuge eines mittelfristigen Lernprozesses bewältigt werden kann. Dieser erfordert eine Beseitigung dessen, was ich als nationalökonomischen Bildungsnotstand in unserem Volke — über andere Länder will ich nicht sprechen — bezeichnen möchte. Diesen Notstand gibt es nicht nur bei der breiten Bevölkerung, sondern, wie Herr Schmölders und andere wissen, auch bei solchen Instanzen, die wirtschaftspolitische Entscheidungen von großer Tragweite fällen. Hier haben Sachverständigen-Gutachten, auch wenn sie manchmal schwer verständlich sein mögen, eine wichtige Funktion; zwingen sie doch den einen oder anderen Abgeordneten, sich mit ihnen auseinanderzusetzen — trotz einer verbreiteten Vorliebe für leicht verständliche Zusammenfassungen etwa im Sinne der Überschriften der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung".

Sieht man das Ganze als ein pädagogisches Problem, so begreift man den Schock, den die Adressaten der Gutachten manchmal empfinden. Die informelle, vertrauliche Beratung hat den großen Vorteil, daß man eine Idee besser an den Mann bringen kann, etwa indem man sagt:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Läuft nicht das, was Sie damals gesagt haben, genau genommen auf das gleiche hinaus wie die hier vorgeschlagene Konzeption, so daß es eigentlich ein Plan ist, der Ihren Namen zu tragen verdiente?" Muß aber die pädagogische Aufgabe in aller Öffentlichkeit erfüllt werden, so ist es unmöglich, mit den verschiedenen Gruppen in verschiedenen Räumen zu verhandeln und ihnen jeweils das zu sagen, was auf sie und ihre Wellenlänge zugeschnitten ist. Eine Institution, die die Öffentlichkeit aufklären soll, kann nur auf einer Wellenlänge senden. Sind die Adressaten nicht auf diese Wellenlänge eingestellt, so hören sie oft nicht das, was tatsächlich gesagt worden ist, sondern das, was bestimmte Kommunikationsorgane darüber berichten oder was sich im Prozeß der Gerüchtebildung daraus ergibt. Die Instanz, die die wirtschaftspolitische Entscheidung zu treffen hat, wird sich zumindest von der Gerüchtelawine distanzieren müssen. Sie brauchen nur die heutige Tageszeitung zu lesen. Die Regierung tut genau das, was im Zusatzgutachten des Sachverständigenrates aufgezeigt ist, nur darf sie nicht sagen, daß sie es aufgrund des Gutachtens tut. Es würde so aussehen

(*Diskussionsleiter:* ... als ob sie manipulierbar wäre!)

— als ob sie auf Gutachten angewiesen wäre. Wenn sich in der Zwischenzeit einige Herren des Bundeskabinetts und der Bundesbank negativ festgelegt haben, so ist das nunmehr ihr Problem. Für diejenigen, die das Gutachten geschrieben haben oder solche Gutachten schreiben müssen, bleibt als Fazit, daß sie in jedem Falle mit Kritik rechnen müssen. Versäumen sie, in einer schwierigen Situation ein Gutachten zu erstatten, so verdienen sie Kritik; erstatten sie eines, so erhalten sie sie. Wird das, was angeregt wurde, schließlich getan, so kann man es den entscheidenden Instanzen nicht verwehren, daß sie eine Konzeption, die sie sich zu eigen gemacht haben, als eigene Konzeption verstehen.

Was mir am meisten Sorge macht, ist die Tatsache, daß die Öffentlichkeit und manche verantwortlichen Persönlichkeiten nicht genügend vorgebildet sind, um komplexe sozialökonomische Analysen, wie sie die heutigen Probleme erfordern, auch nur annähernd zu verstehen. Hieraus erwächst der Wirtschaftswissenschaft eine langfristige Aufgabe. Ein Gutachtergremium in der pluralistischen Gesellschaft kann hierbei nur Pionierfunktionen erfüllen, wie entmutigend dieses Geschäft auch manchmal sein mag. In diesem Sinne betrachte ich die Rolle, in die mich die Mitgliedschaft im Sachverständigenrat gedrängt habe, „as a challenge".

Diskussionsleiter:

Ich bitte nachträglich um Ihre Zustimmung, daß ich von der Zuteilung der 5-Minuten-Redezeit sehr flexiblen Gebrauch machen möchte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gelegentlich kann die 5-Minuten-Regel eine Diskussion tot machen. Ich wollte das in diesem Fall bestimmt nicht tun, zumal Herr Giersch freundlicherweise so abstrakt gesprochen hat, daß seine Bemerkungen über die Notwendigkeit einer Institution, die das Interessenclearing vornimmt, selbstverständlich alle Berichte weitgehend mit abdeckt und infolgedessen keineswegs eine Selbstdarstellung ad personam war, sondern eine Darstellung über Institutionen und ihre Problemlage. Das ist tatsächlich das politische Problem, in dem wir uns befinden.

Prof. Dr. *H. Meinhold* (Frankfurt):

Ich habe zwei Bemerkungen zu machen, die sich beide unmittelbar an die These anschließen, die Sie uns zu kritisieren gebeten hatten: Überall dort, wo besondere Institutionen entstehen, ist Rat mehr als nur die wirksame Transformation von Kenntnissen.

Es ist nötig, zunächst eine Frage an diese These zu stellen, um das Eigentliche, was ich sagen werde, zu begründen: Ich habe keinen Zweifel, daß es „überall dort" mehr als bloße Transformation von Wissen ist, aber ich sehe nicht ein, warum nur „überall dort", warum diese Bedingung. Denn auch dann, wenn der Rat nicht institutionalisiert ist, ist er normalerweise wesentlich mehr.

Ich möchte fragen, ob Sie das Folgende institutionalisiert nennen. Das erste öffentliche Hearing, das der Bundestag im März in Berlin über die Sozialenquete veranstaltet hat, war nicht institutionalisiert. Auch dieses Hearing war mehr als bloße Transformation von Kenntnissen. Auch dann, wenn wir Lehrbücher schreiben, ist es mehr als bloße Transformation von Kenntnissen; das ist dann wohl nicht institutionalisierter Rat? Die Institutionalisierung sollte doch wohl mehr in Zusammenhang mit dem Zwang der Kenntnisnahme gesehen werden. Die Lehrbücher liest nämlich niemand, während die Gutachten wenigstens von etwa der Hälfte derer gelesen werden, die sie kritisieren.

Darauf möchte ich die zweite Bemerkung aufbauen: Ich glaube, es geht um die Frage: In welcher Form ist Rat mehr als bloße Transformation von Kenntnissen? Hier möchte ich wissentlich eine stark übertriebene These aufstellen, die unmittelbar an das, was Herr Giersch soeben sagte, anknüpft, nämlich: Je mehr die Beratung die Form des Rates annimmt, um so mehr wird sie bloße Transformation von Kenntnissen. Und je mehr sie sich in die Form der Transformation von Kenntnissen kleidet, um so mehr wird sie effektive Beratung.

Ich weiß, daß diese These in dieser Einseitigkeit, wie ich sie jetzt vortrage, nicht voll zu vertreten ist. Nehmen Sie aber z. B. das eine Extrem, das wir in den zahlreichen Beratungsorganisationen der Bun-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

desrepublik haben. Der Sozialbeirat ist direkt dazu gegründet, einen ganz speziellen Rat zu erteilen, nämlich ob es aus konjunkturpolitischen Gründen verträglich ist, die Bestandsrenten anzupassen. Es ist uns sogar gesetzlich vorgeschrieben, welche Gesichtspunkte wir berücksichtigen sollen. Mehr hat der Beirat offiziell nicht zu sagen. Wir geben diese Empfehlung, weil wir durch Gesetz dazu gezwungen sind. Aber ich sagte schon gestern: Kein Mensch kümmert sich um diese Empfehlung. Sie ist den Adressaten vollkommen gleichgültig. Sie tun dennoch, was sie tun wollen. Aber der Adressat muß es lesen; jedenfalls die Berichterstatter im Bundestag müssen von der Argumentation Kenntnis nehmen. Dieser direkte Rat ist nichts als eine bloße Transformation von Kenntnissen.

Ähnlich könnte man jetzt — vielleicht nicht ganz richtig — sagen: Je mehr das Sachverständigengutachten an die Grenzen des unmittelbaren Rates kommt, wie das (vielleicht bei einer etwas lockeren Interpretation) bei dem Problem der außenwirtschaftlichen Absicherung der Fall ist, um so mehr erweckt es Widerstand und wird es bloße Transformation von Kenntnissen und verliert damit den Charakter des Rates. Denn die Leute wollen sich gar nicht „Ergebnisberaten" lassen. Das sagte Herr Giersch, ich brauche es infolgedessen nicht zu wiederholen. Je mehr die Dinge auf die Transformation von Kenntnissen, auf die Darstellung von Entscheidungsalternativen abgestellt werden, um so mehr wird es ratswirksam. Ich weiß, daß diese These in so extremer Form nicht durchgängig realisierbar ist, aber ich glaube, sie ist gerade für die Probleme der Institutionalisierung nicht ganz unwichtig.

Diskussionsleiter:

Ich will es nicht angreifen, wenn Sie, Herr Meinhold, weitergehen und sagen: Jede geoffenbarte Ansicht enthält einen politischen Wirkungseffekt und ist Entscheidungshilfe, ob sie nun genutzt wird oder nicht. Mir kam es darauf an, wenigstens für unsere Diskussion im Bereich der Institutionen die säuberliche Trennung von wissenschaftlicher und politischer Funktion zu beseitigen, wie sie in Bad Homburg vorgenommen wurde. Ich wollte für unseren Zweck diese Dichotomisierung von „Wissenschaft treiben" und „Handeln" säubern und sagen: Alle Räte sind nicht „neutrale" Organe, die in dieser ihrer Eigenschaft *nur* Wissenschaft treiben. Das ist eine Frage des Vorverständnisses, damit wir uns nicht gegenseitig an einer späteren Stelle der Diskussion eine Verletzung des Berufsethos vorwerfen.

Prof. Dr. *Möller* (München):

Ich möchte zur These Stellung nehmen und sie vielleicht noch stärker in den Bereich unserer eigenen Wissenschaft zurückführen. Sie haben

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Frage formuliert: Macht die gegenwärtige verfassungsmäßige Ordnung gerade für eine wirksame Stabilisierungspolitik die Institutionalisierung solcher Gremien notwendig, von denen Sie gesagt haben, daß sie mehr als nur beraten, daß sie praktisch Meinung finden und binden sollen? Wenn man diese Frage aufwirft, kommt man, — so sehe ich jedenfalls die Dinge — eigentlich wieder zu unserer gestrigen Nachmittagsdiskussion zurück. Denn man könnte die Frage doch auch so formulieren: Hat sich in unserem Wirtschaftssystem irgend etwas geändert, was die bisher übliche Ordnung unzureichend macht und solche neuen Gremien erfordert? Die Frage lautet also, ob der Marktmechanismus, den wir bisher in erster Linie als Steuerungssystem betrachtet haben, auch für die Fragen der Einkommensverteilung und der Einkommensentwicklung in unserer modernen Gesellschaft ausreicht. Daß diese Gesellschaft pluralistisch ist, spielt dabei vielleicht eine Rolle, aber inwieweit das wichtig ist, dürfte doch strittig sein. Hält man in der gegenwärtigen Situation den Marktmechanismus nicht mehr für ausreichend funktionsfähig, so würde man die Meinung zu vertreten haben, daß es anderer Steuerungselemente und -systeme bedürfe, um etwa die Tarifparteien zu einem bestimmten Verhalten zu bringen. Wenn man dagegen der Meinung ist, daß unser Marktmechanismus diese Aufgabe erfüllen sollte und könnte, wird man kaum nach anderen Steuerungssystemen suchen.

Die gestrige Diskussion über die Frage der guidelines usw. hat somit unmittelbaren Bezug zu der hier aufgeworfenen Frage. Beantwortet man die gestern gestellte Frage positiv — hält man also eine Einkommenspolitik für erforderlich und unvermeidlich —, so brauchen wir auch Institutionen, die auf diesem Gebiet wirken und die Meinungsbildung und -bindung vollziehen, die durch den Marktmechanismus nicht bewerkstelligt würde und durch die Parlamente auch nicht anderweitig herbeigeführt werden könnte. Lehnt man dagegen eine Einkommenspolitik ab, wie etwa Herr Smith oder Herr Würgler, so würde man umgekehrt die Frage aufwerfen: Wozu brauchen wir dann eigentlich diese Gremien? Wäre es nicht ausreichend, die normalen Mittel der Wirtschaftspolitik einzusetzen? Die bloße Informationsfunktion würde den Sachverständigenrat nach deutschem Vorbild nicht rechtfertigen. Die Informationsfunktion allein könnte doch wohl auch die Bundesregierung übernehmen.

Ich jedenfalls glaube nicht, daß der Sachverstand der Professoren größer ist als der Sachverstand derjenigen, die in der Verwaltung und in der Regierung sitzen. Wenn es nur auf die Information ankäme, würde vermutlich auch eine andere Lösung des Problems gefunden werden können. Alles spitzt sich also auf die Frage zu, ob unser gegenwärtiges Wirtschaftssystem, ob die Entwicklung, die der Wirtschaftsab-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lauf genommen hat, eine solche Sondersteuerung der Einkommensbildung und -entwicklung durch Einkommenspolitik erfordern oder nicht.

Herr Giersch hat nun versucht, diese Frage zu beantworten. Es ist eine wirtschaftswissenschaftlich interessante Frage, die wir hier nicht ausdiskutieren können, mit der wir uns aber im Laufe der nächsten Jahre befassen sollten. Sie lautet, ob der Interessenausgleich bei Vollbeschäftigung besser durch konzertierte Aktion und etwas mehr Preisniveaustabilität herbeizuführen ist oder ob das System letztlich vielleicht besser funktioniert ohne konzertierte Aktion aber mit der Möglichkeit, daß in gewissen Perioden, nicht immer, eine gewisse Instabilität des Geldwertes, praktisch eine Geldentwertung, in Kauf genommen werden muß. Das wäre die wirtschaftswissenschaftlich entscheidende Frage, der wir uns zuwenden müssen.

Diskussionsleiter:

Das ist ganz sicher, Herr Möller, das Substrat unserer Fragen. Mit dem in der These erwähnten Begriff „verfassungsmäßige Ordnung" ist aber keineswegs nur der Rechtszustand gemeint, sondern der ganze Prozeß, in dem sich Willensbildung vollzieht. Die Marktwirtschaft ist eine Art, in der sich Prozesse der Willensbildung vollziehen. Politische Prozesse durch Entscheidung von Parlament und Regierung sind anderer Art. Wir sind meist ein bißchen zu stark fixiert, als Objekt der Wirtschaftswissenschaft immer die Marktwirtschaft zu definieren. Wir sollten diesen weiteren Aspekt berücksichtigen.

Prof. Dr. *Watrin* (Bochum):

Ich stimme Ihnen voll zu. Wenn Sie, Herr Giersch, das Beratungsgremium als ein Kompromißorgan interpretieren, habe ich den Eindruck, daß Sie das eigentliche Problem verfehlen, weil wir über die Verwissenschaftlichung der Wirtschaftspolitik sprechen wollten. Die Frage lautet: Ist in der Beratung der Anspruch auf wissenschaftliche Objektivität zu realisieren? Das scheint mir die Frage der wissenschaftlichen Objektivität und der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik zu sein, während jetzt eine Umdeutung derart stattfindet, daß das Beratungsgremium ein Kompromißorgan, in einem sehr weiten Sinn ein politisches Organ, ist.

Man sollte zwischen beiden Aspekten der Frage scharf unterscheiden. Wenn Sie dieses Kompromißorgan so auffassen, daß es eine Richterrolle und keine Schiedsrichterrolle hat, geraten Sie in einige Grundlagenschwierigkeiten unseres Faches. Wenn eine Aufklärung der Verbände auf mittlere Sicht erfolgen soll, müßte man eigentlich wissen: Aufklärung wohin? Was ist der Fixstern dieser Aufklärung? Sind die-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

jenigen, die in diesen Beratungsgremien tätig sind, im Besitz der Kenntnis dessen, was für uns alle das allgemein Beste ist? Das ist genau die umstrittene Frage des Gemeinwohls, zu der Sie sich verschiedentlich geäußert haben.

Ich möchte zwischen Richter und Schiedsrichter unterscheiden. Ein Schiedsrichter ahndet Regelverstöße, ein Richter aber bestimmt das inhaltliche Ergebnis. In einem Kompromißorgan müssen Sie ein inhaltliches Ergebnis schaffen.

In der bisherigen Diskussion glaubte man, nur über die Institutionalisierung einer *einzigen* Instanz diskutieren zu müssen und das Problem der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik so sehen zu müssen, als ob es um den optimalen Standort einer einzelnen Instanz gehe. Nach meiner Ansicht besteht eine Alternative, die ich wie folgt formulieren möchte: Kann man nicht, was gestern auch Herr Weisser sagte, die wissenschaftliche Auseinandersetzung über die Wirtschaftspolitik institutionell begünstigen? Das scheint mir ein anderer Aspekt zu sein als die Lokalisierung eines einzigen Organs. Das Bild vom Markt für Beratung, das Sie, Herr Giersch, gestern gebraucht haben, scheint mir hier als eine erste Vorstellung anwendbar zu sein. Sie sagten, die Weisen wollen kein Monopol haben. Sie haben den Markt geschildert als einen zwar noch geschlossenen Markt, auf dem aber noch die Bundesbank und die Wirtschaftsforschungsinstitute zugelassen sind. Eintrittsvoraussetzung ist vielleicht die Unabhängigkeit. Man könnte sich aber auch eine andere Ordnungspolitik vorstellen, die mehr auf den Wissenschaftscharakter der öffentlichen Auseinandersetzung, auf den sozialen Prozeß der Wissenschaft abstellt als auf die Lokalisierung einer einzigen Instanz.

Diskussionsleiter:

An sich müßte ich jetzt gleich Herrn Giersch das Wort geben, um zwei Punkte richtigzustellen.

(Prof. Dr. *Giersch:* Machen Sie es gleich!)

Ich glaube, Herr Watrin, Herr Giersch hat sich sehr viel vorsichtiger ausgedrückt, als daß er meinte, das allgemeine Beste zu kennen. Seine strategische Maxime war die eines bestimmten Kriteriums. Wir wollen eine Situation in einem Punkt verbessern, ohne irgendeinen der Beteiligten in seiner Lage zu verschlechtern. Das ist wohl ein Handlungskonzept. Ob man aber sagen kann, das sei das allgemein Beste, ist sehr die Frage. Das Konzept bringt gerade die Umverteilung der Interessenlagen nicht ins Spiel, die man sonst unter Umständen mit in Angriff nehmen müßte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. *Watrin* (Bochum):

Das Pareto-Optimum ist doch eine Definition des Gemeinwohls, eine zwar umstrittene, aber doch eine!

Diskussionsleiter:

Sie implizieren im Wort „Gemeinwohl" wohl mehr als Herr Giersch. Aber wir sollten hier die Wohlfahrtsdiskussion von Bad Homburg nicht neu beginnen.

Zum zweiten meine ich, Herr Watrin: Es bestand keinerlei Meinungsunterschied darüber, daß wir nicht auch viele andere Institutionen haben und haben sollten, daß wir nicht den Austausch wissenschaftlicher Meinungen sehr viel intensiver betreiben sollten. Herr Watrin hat dies in einem schriftlichen Diskussionsvotum genauer begründet. In diesem Beitrag steht etwas, was er jetzt nicht vorgebracht hat, das ich aber für sehr interessant und wichtig halte. Er sagt: Die Objektivität der Wissenschaft bestehe nicht darin, daß der einzelne Wissenschaftler für sich in Anspruch nehmen könnte, besonders objektiv zu sein. Es gibt vielmehr Regeln der Diskussion unter Wissenschaftlern, und deswegen ist der Austausch von Meinungen die institutionelle Garantie für „Objektivität".

So haben wir wiederum ein Institutionenproblem. Nicht die Moral, nicht das Berufsethos des Wissenschaftlers macht die Objektivität unserer Äußerungen aus, sondern die durch Wettbewerb ausgebaute Kontrolle untereinander. Das ist ein Aspekt, den wir natürlich auch auf andere Institutionen dieser Art übertragen dürfen, wiewohl wir hier sorgfältig zwischen den verschiedenen Institutionen unterscheiden sollten.

Direktor Dr. *Wolter* (Büderich):

Die verschiedenen Formen der Beratung, von denen heute morgen die Rede gewesen ist, zielen nach meiner Ansicht alle darauf hin, den bestehenden Zustand zu ändern; insofern haben sie eine politische Bedeutung. Hier vertritt wohl niemand die Meinung, daß mit dieser Tätigkeit l'art pour l'art betrieben werden soll. Sie, Herr Giersch, haben vom nationalökonomischen Bildungsnotstand gesprochen, der keineswegs nur für die breiten Massen gilt. Aus meiner praktischen Erfahrung kann ich Ihrer Ansicht nur zustimmen.

Herr Giersch hat in Frage gestellt, ob man anstelle eines Gutachtens eine Zusammenfassung geben sollte, etwa in der Form der Überschriften der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung". Warum nicht? Wenn die Gutachten politische Wirkung haben sollen, müssen sie akzeptiert und veröffentlicht werden. Wenn die Berater keine thesenartige Zusammen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fassung bringen, laufen sie Gefahr, von den Adressaten interpretiert zu werden.

Es ist vollkommen richtig, daß wir uns auf eine Politik mittlerer Sicht umstellen und einstellen müssen. Wenn Sie das erreichen wollen, müssen Sie einen großen Kreis in den Verbänden und Behörden ansprechen. Mein Vorschlag geht dahin, die sehr komplexe Materie so zu vereinfachen, daß sie der gebildete Laie ohne weiteres versteht. Ich möchte mit einem kleinen Scherzwort schließen: Sie kennen den Brief, der so beginnt: Ich habe leider keine Zeit, Dir eine Postkarte zu schreiben, daher dieser Brief!

Diskussionsleiter:

Vielen Dank. Das ist zum Teil eine Berücksichtigung der ersten Vormittagsdiskussion. Im übrigen ist auch dies ein spezieller Aspekt, denn für viele Beratungsinstitutionen ist dieses Problem der Naivformulierung komplexer Gedanken gar nicht so wichtig, weil sie das Ergebnis gleichsam in eine Gesetzessprache übertragen — das gilt vor allem für die gemischten Gremien — und überhaupt nichts von den Motiven an die Öffentlichkeit tragen.

Wir sollten die Frage der Kommunikation der Ideen sicherlich als wichtig und problematisch betrachten, aber nicht weiter diskutieren, weil wir hier die Existenz und die Arbeitsweise der Gremien selbst in ihrer Aufgabenstellung diskutieren wollen.

Prof. Dr. *Mieth* (Weende):

Eine Frage an Herrn Giersch: Angenommen, wir hätten ein unabhängiges Gremium, das Gutachten veröffentlicht und davon ausginge, daß der Erfolg seiner Arbeit primär in einem mittelfristigen Lernprozeß liege. Ich würde dann daraus schließen, daß die Probleme, mit denen sich dieses Gremium beschäftigt, nicht sehr drängend sind. Kann ein solches Gremium auch in dem Augenblick wirksam arbeiten, in dem sich eine Entwicklung abzeichnet, die in eine Katastrophe münden könnte?

Prof. Dr. *Giersch* (Saarbrücken):

Wenn Lernprozesse nur auf mittlere Sicht Aussicht auf Erfolg haben, muß man früh genug damit beginnen.

Privatdozent Dr. *Runge* (Stuttgart):

Sie haben, Herr Giersch, den Ausdruck Interessenclearing gebraucht. Ich möchte gern wissen, was darunter zu verstehen ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionsleiter:

Das ist wiederum nicht nur eine Frage an Herrn Giersch, sondern an viele Benutzer des Wortes — auch an den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, der sich schon einmal in einem Gutachten dazu geäußert hat. „Interessenclearing" ist ein Begriff, der auch in dieser oder anderer Form in den verschiedensten Berichten vorkommt.

Ich würde am liebsten Herrn Giersch eine Antwortpause gönnen, um auch andere in die Diskussion einzubeziehen. Ich frage, ob andere ebenfalls einen Aufklärungsbedarf haben? — Oder soll klar sein, was unter Interessenclearing zu verstehen ist?

Dr. *Blum* (Münster):

Warum brauchen wir ein Interessenclearing? Wir müßten doch einmal die Frage diskutieren, welche Institutionen bestehen, die Interessen „klären", ob in ihnen die Wissenschaft in gebührender Weise berücksichtigt worden ist, so daß praktisch die Frage der Lokalisierung zu erörtern wäre, und ob neben dem Wirtschaftsministerium, von dem wir noch gar nicht gesprochen haben, auf höherer Ebene ein Sachverständigenrat erforderlich ist.

Diskussionsleiter:

Ich glaube Interessenclearing und Interessen klären, das ist ein semantisches Problem. Interessenclearing soll mehr sein als Klärung der Interessen: Interessenausgleich, kurzum Abstimmung der Interessenlage mit dem Ergebnis des do ut des. Das ist eigentlich die von Herrn Giersch vorgetragene allgemeine Philosophie sehr vieler dieser Kommissionen, speziell der unter Nummer I aufgeführten. Ihre Aufgabe ist es, diese Abstimmung herbeizuführen. Nun sagt Herr Giersch, dies erfordere auch seitens der Wissenschaft eine bestimmte Beschreibung des Interessenfeldes in einer bestimmten Weise. Seine Philosophie ist die, daß es so etwas wie eine Konvergenz gibt, sozusagen aus der Sache heraus. Viele dieser Institutionen meinen aber, daß es sie nicht aus der Sache heraus gibt, sondern daß sich das Ergebnis institutionell im Beratungsprozeß als Machtausgleich ergibt. Das sind die einzigen möglichen Diskrepanzen, die man hinsichtlich der Art, wie ein solches Clearing zustandekommen kann, haben kann.

Ich meine aber, daß die Philosophie, die Sie, Herr Giersch, erörtert haben, mit der Problemstellung von Herrn Möller unmittelbar konfrontiert werden muß. Ist die Idee der „marktwirtschaftlichen Harmonisierung" ausreichend, oder ist dieses Harmoniekonzept der Marktwirt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaft durch ein anderes Harmoniekonzept zu ersetzen, oder muß es nicht eine Institution des power play geben, in dem — und das ist das große Problem — allerdings nach Regeln gefochten wird?

Prof. Dr. *Giersch* (Saarbrücken):

Ich muß jetzt doch einmal konkret reden: Ich habe das Interessenclearing zum ersten Mal in einer internationalen Organisation gelernt, und zwar bei der alten OEEC, wo 1951 versucht wurde, für die Liberalisierung des europäischen Handels eine „liste commune" aufzustellen. Sie mußte jedem Land die Chance bieten, durch eine Steigerung der Exporte jenen Zahlungsbilanz-Nachteil zu kompensieren, der von der Importliberalisierung zu erwarten war. Theoretisch taucht das Problem auch bei multilateralen Zollverhandlungen auf, übrigens auch bei Abrüstungsverhandlungen. Deutet man die schleichende Inflation als Kampf der Gruppen um die Einkommensverteilung, bei dem sich auf die Dauer für niemanden ein realer Vorteil ergibt, so muß sich demonstrieren lassen, daß der Kampf als solcher ebenso überflüssig und nachteilig ist wie ein Hochschutzzoll für alle Länder oder ein Rüstungswettlauf. Wenn wir auf dem Standpunkt stehen, die schleichende Inflation störe uns — sie stört zumindest die Leute, die nicht so gut rechnen können wie wir —, dann können wir — zumindest theoretisch — alle nominalen Größen in unserer Wirtschaft durch eine einfache Numéraire-Operation reduzieren, ohne daß davon die realen Werte berührt werden. Was der Sachverständigenrat im zweiten Jahresgutachten als „konzertierte Aktion" vorgeschlagen hat, war im Grunde eine solche Numéraire-Operation, die die Interessenlage der verschiedenen Gruppen unberührt lassen sollte. Ziel war ein Waffenstillstand in dem ohnehin nutzlosen Kampf um die Einkommensverteilung, ein Waffenstillstand aus der Einsicht, daß keiner Gruppe ein Nachteil erwächst, wenn alle gleichzeitig und gleichmäßig zurückstecken. Ähnlich wie einem Schlichter im Arbeitskampf kann einem unabhängigen Wissenschaftler oder Wissenschaftler-Gremium in der pluralistischen Gesellschaft die Aufgabe zufallen, den Punkt zu finden und aufzuzeigen, bei dem die Interessen der Beteiligten am wenigsten divergieren. Eine aufgeklärte Öffentlichkeit mag dann entscheiden, ob es sich lohnt, in die Richtung dieses Punktes zu gehen. Dies ist alles wieder sehr abstrakt formuliert, wie es gewünscht war, obwohl zu befürchten steht, daß abstrakte Andeutungen Mißverständnisse erzeugen.

Prof. Dr. *Fritsch* (Zürich):

In den letzten Voten wurde die Ansicht geäußert, daß bestimmte Prozesse, die wir bisher mehr oder weniger als automatisch verlaufend annehmen durften, nicht mehr von diesem Mechanismus abgewickelt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden. Die notwendige Entscheidung zur Lösung der nicht über den Marktmechanismus gehenden Probleme erweist sich als sehr komplex, so daß die bisherigen klassischen Entscheidungsorgane zur Lösung im allgemeinen nicht mehr ausreichen. Deshalb stellt sich die Frage, wie ein neues System institutionalisiert werden kann. Es sind hier die Worte gefallen: Kommunikation, Information, Transformation von Informationen, Lernprozeß, Entscheidungsprozeß. Es fällt Ihnen sicher auf, daß dies alles Vokabeln aus einem Theoriebereich sind, den wir heute unter dem Begriff „Systemtheorie" kennen. Die Konzeption von Herrn Giersch muß von dieser Seite her beleuchtet werden, denn sie impliziert einen adaptiven Prozeß über den Lernprozeß, der stabilisierend wirkt.

Verschiedene Ansätze liegen bisher vor. Ich möchte nur auf eine Arbeit von R. E. Murphy hinweisen, der die Theorie der adaptiven Prozesse im ökonomischen System unter Einschluß der Entscheidungsorgane analysiert hat[1]. Der Giersch-Fall erscheint dort als ein Spezialfall. Wenn wir theoretisch argumentieren, sollten wir die Frage stellen, unter welchen politischen und institutionellen Nebenbedingungen dieser Spezialfall eines selbstadaptiven Prozesses auf einen Gleichgewichtszustand der Expansion hin tendiert, wie immer dieser auch definiert ist. Das ist ein theoretisch sehr schwieriges, aber hochinteressantes Problem, das der politischen Ökonomie eine neue Dimension aufzeigt.

Prof. Dr. *Kurt Schmidt* (Berlin):

Ich möchte an die Bemerkungen von Herrn Möller anknüpfen: Der Wettbewerb ist ein mögliches Koordinationsinstrument; die Zentralplanung ein anderes und die Vereinbarung möglicherweise ein drittes. In der Kombination dieser verschiedenen Koordinationssysteme kann man ein Kriterium der pluralistischen Gesellschaft sehen.

Betrachten wir einen Augenblick die Vereinbarung. Herr Giersch hat von einer Interessenkonversion auf *mittlere Sicht* gesprochen. Aber gerade in bezug auf die mittlere Distanz scheint mir das viel unwahrscheinlicher zu sein als auf kurze Sicht. Ich leite das aus dem Gesetz her, unter dem die verschiedenen Machtgruppen angetreten sind und schließe daraus, daß die konzertierte Aktion auf kurze Sicht viel besser funktionieren wird als auf mittlere Frist.

Aber selbst wenn wir einen Machtausgleich auf mittlere Frist erreichen würden, dürfen wir uns damit nicht zufrieden geben, daß ein Arrangement gefunden worden ist, sondern wir müssen auch nach dessen Ergebnissen fragen. Ein solcher Ausgleich garantiert nämlich kei-

---

[1] Roy E. *Murphy*, Adaptive Processes in Economic Systems, New York and London 1965.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

neswegs, daß gewisse allgemeine Aufgaben genügend Beachtung finden. Um das mit einem Stichwort anzudeuten: Die öffentlichen Investitionen werden gekürzt oder wenigstens nicht in der erforderlichen Weise ausgedehnt, weil Sozialausgaben (von z. T. fragwürdigem Charakter) und vor allem Subventionen aus Gründen des power play nicht gekürzt werden.

Es war dann in der Diskussion von Lernprozessen die Rede. Wer könnte dagegen sein? Ich gebe aber zu bedenken, daß nicht nur diejenigen in der politischen Arena dazulernen, die sich an gesamtwirtschaftlichen Zielen orientieren, sondern auch die Vertreter der Machtgruppen. Eine Folge davon wird sein, daß deren Argumente immer raffinierter werden und daß es deshalb immer schwieriger wird, Verdeckungsideologien zu entlarven. Im übrigen sollten wir uns nichts vormachen: Für diejenigen, die politische Macht besitzen, sind Äußerungen der Wissenschaft nur ein Instrument in ihrem Kalkül. Und um es ganz deutlich zu sagen: Der Teil der politischen Elite, der auf wohlmeinende wissenschaftliche Ratschläge eingeht und dabei gegen seine politischen Interessen verstößt, ist zum Untergang verurteilt.

Sie werden vielleicht fragen: Warum beraten wir dann noch? Nun, wenn es uns gelingen würde, Skepsis zu wecken, damit der Bürger Rattenfängern nicht mehr auf den Leim geht, wären wir schon einen großen Schritt weiter.

Diskussionsleiter:

Wir stehen vor der Notwendigkeit, aus der bisherigen Diskussion fortschreitend, weitere Diskussionsthemen zu entwickeln. Ich möchte fragen, ob der Wunsch besteht, Gedanken zum bisherigen Teil der Debatte noch dem Plenum vorzutragen.

Prof. Dr. *Rüstow* (München):

Ich möchte einem Bedenken Ausdruck geben, das mir durch den Beitrag von Herrn Möller gekommen ist. Herr Möller scheint mir die Aufgabe des Rates etwas zu stark eingeengt zu haben, wenn er sagte, es gäbe Bereiche, in denen die steuernden Kräfte des marktwirtschaftlichen Systems nicht ausreichen, um den Wettbewerb zu regulieren. Hier sollte der Rat für eine außerhalb der Wettbewerbsregelung erwünschte Steuerung der Entwicklung tätig werden.

(Prof. Dr. *Möller:* Das habe ich nicht gesagt; ich habe es als Problem aufgeworfen!)

— Aber schon die Problemstellung scheint mir bedenklich zu sein. Auf bestimmten Gebieten reichen die immanenten Steuerungskräfte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht aus, so daß der Rat dort schon insoweit eine Aufgabe sehen kann. Seine Aufgabe ist aber sehr viel weiter gestellt, indem zur Steuerung des marktwirtschaftlichen Systems, auch wenn sie nicht planwirtschaftlich erfolgt, bestimmte Globaldaten wirtschaftspolitisch zu setzen sind. Welche Daten in einer bestimmten Situation angenommen werden sollen, um eine optimale Entwicklung zu gewährleisten, muß der Rat vorschlagen und zur Diskussion stellen. Die Einengung des Aufgabenbereiches auch nur als Fragestellung scheint mir bedenklich zu sein, weil sie den Planifikateuren Oberwasser gibt, die sich sagen: Hier zeigt sich wieder, daß die Wirtschaft planwirtschaftlich gesteuert werden muß, während es sich in Wirklichkeit nur darum handeln kann, sie durch Daten global zu steuern.

Prof. Dr. *Möller* (München):

Ich habe nur auf der Grundlage unserer Diskussionsanleitung debattiert; daraus ergab sich meine Problemstellung. Herr Rüstow hat die Sache auf eine andere Ebene gehoben.

Diskussionsleiter:

Ihre Frage, Herr Möller, war doch wohl, dem Wort Verfassungswirklichkeit noch einen spezielleren Aspekt aus der Ordnungsdiskussion zu geben und zu fragen, welchen alternativen Mechanismus wir haben. Der Marktmechanismus war nur der Ausgangspunkt. Es war nicht so, als ob Sie eine solche Philosophie des Ersatzes des Marktmechanismus als geprüft übernehmen wollten.

Prof. Dr. *Möller* (München):

Der zweite Ausgangspunkt war die These, daß diese Gremien, die sich in ganz Europa gebildet haben, nicht nur Beratungsfunktion, sondern auch Meinungsfindung und Meinungsbindung übernehmen sollten. Deswegen auch die Verbindung mit der konzertierten Aktion. Deshalb kamen die Probleme von Herrn Rüstow in meiner Überlegung gar nicht vor.

Diskussionsleiter:

Das ist der Punkt, an dem ich die Diskussion fortsetzen möchte. Wir haben die Institutionsphilosophien insofern diskutiert, als wir uns gefragt haben, warum in einer pluralistischen Gesellschaft unter Umständen eine spezielle Institutionalisierung notwendig sein könnte. Wir haben auf Probleme im Bereich der Wirtschaftsordnung, im Bereich der Verfassungswirklichkeit, auf Probleme der Divergenz der Gruppen (und der Gruppen gibt es sehr viele bei uns) sowie auf die Struktur des Re-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gierungssystems hingewiesen. Wir haben auch die Erziehungsfunktion betont. Ich wollte jetzt eigentlich die Frage der Meinungsbindung explizit in die Diskussion hineinbringen. Ich möchte fragen, ob eine solche Meinungsbindung wirksam funktioniert hat. Diese Frage wendet sich nicht so sehr an Sie, Herr Giersch, denn wir alle haben genug Informationen aus der Beobachtung der deutschen Wirklichkeit. Ich bitte vielmehr die ausländischen Kollegen uns mitzuteilen, ob diese Meinungsbindung im Bereich der von ihnen beobachteten Institutionen funktioniert hat und gegebenenfalls wie. Ich sagte schon einleitend, daß in den Berichten ein relativ hohes Maß an Zufriedenheit, wenn je ein solcher Wertungsaspekt hineinkam, an der Arbeit dieser Institutionen erkennbar und daß vergleichsweise wenig von Konflikten die Rede war. Hat diese Meinungsbindung funktioniert oder nicht? Wo liegen die charakteristischen Schwierigkeiten?

Will sich einer unserer ausländischen Kollegen hierzu äußern? Ich sehe, daß unser Herr Billy einen Bericht geben will.

Dr. *Billy* (France):

Ladies and Gentleman, I thank you for this opportunity you offer me to discuss a number of facts concerning this question in the case of France. One must remember that France had known a long period of inflation after the war, let us say from 1945 to 1958. This recent past has to be remembered; for you cannot understand why we consider we achieved positive results in this stabilisation policy field by reducing the rate of price increase, let us say to 2.5 to 2.6 year. The main question is: has the role, the function of the advisory bodies succeeded in influencing the public opinion in a good way — i. e. the refusal of inflation —? I think, the role of these advisory bodies has been very positive. In the last three years we have made real progress in this work of influencing the public opinion especially when Monsieur Giscard d'Estaing after inflation in the form of a rise in wages, followed by a rise in prices postpones the solution.

But now new problems have arisen as I tried to explain yesterday: the wage-earners are reluctant to accept limited wage increases; one must not forget that for more than 20 years, wages have been increasing every year at a high rate. And still now a number of the managers in the firms think as I reminded you of a minute ago, that creeping inflation is a solution for their structural problems, for inflation in the form of a rise in wages, followed by a rise in prices postpones the solution.

We therefore try to promote a number of instruments which can influence public opinion. From this point of view we can cite the

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Centre d'étude de revenue et de coûts (Center of study of income and costs). Unfortunately there are some difficulties in trying to make this new body function, because of the reluctant attitude of the trade unions. Let us now turn to another point: I wish to stress the fact, that the advisers who work in this forecast-direction of the Treasury and also in the Commissariat du Plan don't believe that guide-post-policy is an article of faith; that they think, at the same time, that it is a means of convincing public opinion of being much more moderate in their claims for higher and higher wages. Personally, I think that the one difficulty for the years and months to come, in the field of price policy lies in the existence of non-organized sectors of services; the prices at the present time in France go up at a rate of 6 % a year in this service sector, whereas in the industry throughout, a set of "programm contracts" or stability contracts, we have reached a real levelling of the price level of industrial production and we think it is a success. Maybe, we should try to convince public opinion through radio or television media. However, I must say that, up to now we have been rather opposed to influencing the opinion of managers through such consultation bodies like the Commission for National Finance and Economic Budget or through this Centre d'étude de revenue et de coûts.

I don't know whether I have answered your questions correctly, but they came a little unexpected. But I wanted to make this statement about the peculiar tendency of prices in France, since I heard yesterday the statement that the guidepost-policy was considered as something going a little to hell. It would be more reasonable to say that on the way we follow to try to reach reasonable stabilisation policy, guidepost-policy is helpful, and not the sin which would lead to hell.

Diskussionsleiter:

Vielleicht sollte man noch einmal einen Aspekt von Herrn Billy herausheben: Unsere Frage ist immer die konzertierte Aktion. Sehr schön. Wer aber nimmt an dieser konzertierten Aktion teil? Gelingt es wirklich, die relevanten und wichtigen Gruppen teilnehmen zu lassen? In Fortsetzung der von Herrn Giersch geäußerten Gedanken ist einmal gesagt worden, die Keynes'sche Zinspolitik sei nichts anderes als die Koalition der Produzenten und Arbeitnehmer gegen die Rentner. An der Beseitigung der Arbeitslosigkeit sind sowohl die Arbeitgeber wie die Arbeitnehmer interessiert. Es ist keine Kunst, sie zusammenzubringen. Vollbeschäftigung ist das Ziel beider. Preisniveauinstabilität wird hingenommen. Aber den Schaden haben die Rentner-Kapitalisten.

Wir sehen das Problem: Wenn man eine konzertierte Aktion hat, darf man sie keineswegs selbstverständlich von dieser Philosophie der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beiden Sozialpartner her wollen, sondern muß sie ihrerseits wieder befragen. Es bleiben viele Fragen, wenn man konzertierte Aktion will. Wir sind keineswegs so weit, sagen zu können, was konzertierte Aktion konkret ist. Je nach den Umständen kann es sehr verschiedenes sein.

Herr Billy hat zwar einen Nachtrag gebracht, aber interessanterweise nichts über den Conseil économique gesagt. Diese Institution scheint in der Tat die schwächste in Frankreich zu sein. Er hat sehr viel mehr auf das Plankommissariat und auf andere abgestellt, aber hier gibt die Administration selbst Rat.

Dr. *Billy* (France):

I should have mentioned also two other bodies. The Commissariat General du Plan, which is researching for forecasting middle term growth, also formulates recommendations regarding the rate of growth, the necessity for stable prices and of a sound financing of investment. That is clearly explained and revealed in many parts of the plan. But I am not so competent with these plan questions.

You have specially cited the case of the Conseil économique et social. As a matter of fact one can say that the Conseil économique et social is an institutional body which has the responsibility of giving advice about economic policy. But as I remarked yesterday to the Belgian delegate who put a question to me the Conseil économique et social advices on economic policy and also makes recommendations about what should be done. But the government is not obliged to follow its recommendations. I should have said, it depends chiefly on the reactions of the Press and of the public opinion. Sometimes the public opinion does not react to the recommendations of the Conseil économique et social, or reacts so weakly, that the government does not feel the need to follow the lines recommended by the Conseil. And, one must add, that personalities of the business world frequently have talks either with the Ministry of Finance or with the Prime Minister, and offer their advice on the economic situation. As to the extent of the influence or what the government's attitude may be, that we don't know. I think, that these considerations go beyond the ends and the normal field of this meeting; it is a part of the negotiation between interest groups and the government, which lies beyond our field of investigation. But we must remember that certain interest groups play a role in the building of economic policy and not only through the channel of these institutional bodies we are speaking about. My conclusion in the peculiar case of the Conseil économique et social would be that it plays a very interesting role but not so much as the other bodies I did not refer to for the reasons given. Let us add that within the National Com-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mission for Economy and Budgets, whose sessions have held twice a year and the personalities, who have been selected and chosen by the Government partly on the proposal of the trade unions explain quite clearly what they think and make quite frank critics, especially since these are secret meetings that Commission does not reveal the nature of its debates.

Diskussionsleiter:

Aber insgesamt würden Sie zustimmen, daß der Conseil économique im Grunde genommen nicht bis zur Meinungsbindung in Frankreich fortschreitet, keineswegs eine bestimmte Formalisierung und Kanalisierung des Einflusses in einer bestimmten Weise bringt, sondern ein Diskussionsgremium mit von Fall zu Fall sehr unterschiedlichem Gewicht ist?

Das bringt uns nun auf den amerikanischen Fall, den Mr. Anderson in seinem Papier erläutert hat. Er hat sich zu Wort gemeldet.

Prof. Dr. *Anderson* (USA):

I would like to emphasize few remarks that Mr. Arthur Smith made yesterday about the US experience with its guidepost policy. I think that the policy as a whole was a complete failure, and that the involvement of the Council of Economic Advisers in this policy program was nearly a disaster for that institution. Americans, particularly businessmen, but also to a certain extent labour leaders, had been very slow to accept the use of budgetary policy for stabilization purposes. And they were almost completely unwilling to accept what they quite rightly looked upon as unwise meddling in the operation of the market as a means of distributing income and allocating resources. This was, I think, a program which was doomed from the outset a failure. It was a mistake of the Council of Economic Advisers to propose this to the President, and it was his mistake in turn to accept their proposal. But given that this had been accepted as a national policy, let us see what this acceptance nearly did to the Council of Economic Advisers.

We are firm believers in the proposition that it is useless to have a policy without some enforcement mechanism. Now, we have had no law which in any sense institutionalised the wage-price-guideposts, and the only possibility of achieving any enforcement was through the offices of the Presidency. The President in conjunction with the Council of Economic Advisers tried to make his wishes and fears known to the key participants in the wage and price decision-making process, the heads of large firms or the heads of large labour unions. The prob-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lem was that there are just too many of them in the United States; just altogether too many. Let us take the key industry like construction: The construction industry has essentially local unions and sometimes many of them in one city. These are completely independent in their bargaining from the national union. This meant that it was impossible even to make the President's wishes known to this key industry at all. But let us take the more concentrated industries: automobiles, steel, aluminium — there are many of them. When I was at the Council of Economic Advisers I spent two weeks studying sulphur only to decide that the guideposts had nothing to say about extractive industry. I was supposed to be doing another job. I was supposed doing short-term forecasting. I had to drop that to study sulphur. It is a very interesting industry, but this was, I think, a misapplication of the resources of the advisory body. It should have been an advisory not an enforcing institution. But we established a policy without an enforcing institution, and the burden of enforcement was then thrown back upon the advisory body which had proposed it. And it was a wholly inappropriate body for dealing with this problem. The work load got longer and longer; and let me tell you the standard work load in that institution involves almost invariably a seven-day-week. But on the top of this we had to watch prices and wages all over an enormously diverse country. Many key persons in the institution found themselves doing nothing but price watching and wage watching, and the entire routine business of the organisation very nearly broke down. I think that it would be a tragic mistake if very many advisory bodies in very many countries got themselves into the position of being the only possible enforcement bodies for wage and price guidepost policies. This simply will not work. Public exhortation in reports is perfectly alright, although, in my opinion, is completely ineffectual. But the bringing to bear of Presidential power on particular decisions is certainly not the business of the advisory body and it has nearly caused a disaster in ours.

Diskussionsleiter:

Die Bemerkungen von Herrn Anderson liefen darauf hinaus, nun auch das Element der Erzwingung der Richtlinien hereinzubringen. Die Alternative zur Erzwingung ist die freiwillige Bindung, die wir bei manchen dieser Institutionen diskutiert haben. Auf jeden Fall mußte es irgendeine Institution geben, so war seine Meinung, die diesen guidelines mehr als den Charakter einer allgemeinen Empfehlung verleiht, die sie wirklich durchsetzt, weil sonst eben in dem Wettbewerbsprozeß damit zu rechnen ist, daß die verschiedensten Gruppen ihre eigenen Vorstellungen entfalten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. *Würgler* (Zürich):

Ich möchte noch einige wenige ergänzende Bemerkungen zu meinem kleinen Bericht anbringen, und zwar Bemerkungen mehr konkreten Inhalts. Ich habe das Papier in der Voraussetzung verfaßt, daß es später in der Schweiz gelesen werden könnte. Sie wissen, daß die Schweiz 1964 den Versuch unternommen hat, die Inflation in den Griff zu bekommen und die Teuerung zu bekämpfen. Wir sahen uns 1966 jedoch der Tatsache gegenüber, daß das Wachstum gefallen und die Teuerung eher stärker geworden ist. Weshalb, soll jetzt nicht untersucht werden. Die Teuerungsbekämpfungsübung ist seinerzeit an der bestehenden Kommission für Konjunkturfragen vorbeigegangen, weil diese erst zu Beginn des Jahres 1966 neu institutionalisiert worden ist.

Herr Borchardt hat darauf hingewiesen, daß er nichts von Konfliktsituationen innerhalb der Beratungsgremien vernommen habe. Wir haben ein gemischtes Gremium mit Interessenvertretern. Eine Konfliktsituation, die etwa zu schaffen macht, besteht nicht bei diesen Interessenvertretern, sondern mit den Vertretern der Notenbank. Dies soll indessen auch anderswo vorkommen.

Das bringt mich auf die Frage, ob nicht vielleicht wichtiger als die Effizienzkontrolle, von der wir gestern gesprochen haben, die Konsistenzkontrolle der Stabilisierungsmaßnahmen ist, die von verschiedenen Trägern der Stabilisierungspolitik in Aktion gesetzt werden. Bekanntlich kennen wir in der Schweiz die Institution des Ministerpräsidenten nicht. Wir haben einen Bundespräsidenten, der rotiert; er hat vornehmlich die zusätzliche Aufgabe, in den Sitzungen der Regierung den Vorsitz zu führen. Mir scheint, daß das, was die einzelnen Ministerien oder Departments tun, nicht unbedingt in ein Gesamtkonzept paßt. Wir müssen auch noch die Notenbank als Träger der Wirtschafts- und Geldpolitik hereinnehmen. Ich meine, daß man nach einer Institution suchen sollte, die diese Situation verbessert.

Ich habe am Schluß meines Berichtes eine Vergleichsmöglichkeit angeführt, die ich noch kurz erläutern möchte. Ich habe auf das schweizerische Kartellgesetz und auf die schweizerische Kartell-Kommission hingewiesen. Die Kartell-Kommission hat sich einerseits mit der Untersuchung der Wettbewerbsverhältnisse zu befassen und kann unter Umständen Interventionen beantragen, wenn sie meint, es herrsche zu wenig Wettbewerb. Andererseits hat sie die Aufgabe, zu allen Gesetzen und Verordnungen der Regierung Stellung zu nehmen, die die Wettbewerbspolitik tangieren. Um ein Beispiel zu nennen: Das Finanzdepartement hat eine neue Vorlage über die Tabakbesteuerung gebracht, die auf die Preisbindung der zweiten Hand ausgerichtet ist. Die Steuer ist am Verkaufspreis angehängt. Die Kartellkommission hat sich dagegen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gewehrt und gesagt, es gebe noch andere Steuersysteme, die nicht die staatlich organisierte Preisbindung bedingen.

Es ist zu fragen, ob es nicht möglich wäre, eine Institution zu schaffen, die sozusagen einen Filter für alle stabilisierungspolitisch relevanten Entscheidungen bilden würde, die von den verschiedenen Trägern der Stabilisierungspolitik getroffen werden. Ich glaube, daß dadurch auch die Beratungseffizienz gesteigert werden könnte. Es gäbe dann ein Doppeltes: Auf der einen Seite Beratung der Regierung und auf der anderen Seite die Beurteilung dessen, was von der Regierung oder von der Notenbank vorgeschlagen wird. Ich weiß nicht, ob vielleicht in Deutschland die Möglichkeit bestünde, den Sachverständigenrat auch in dieser Richtung tätig werden zu lassen. Denn es ist nicht ohne weiteres einzusehen, weshalb die Regierung die Ergebnisse des Sachverständigenrates kommentiert, aber das Umgekehrte keinen Platz haben sollte.

Diskussionsleiter:

Es ist der Wunsch nach einem Koordinationsgremium geäußert worden aus der Erkenntnis der desolaten Organisation eines Regierungsstils heraus, für den es außerordentlich schwierig ist, für die moderne Politik eine Kombination der Administration herbeizuführen. Wenn man das Gremium nicht auf dem Verfassungsweg erhält, wird man es anders bekommen müssen. Wir haben ein ähnliches Problem in Österreich gehabt. Dort ist eine Organisation ganz eigener Art entstanden, die in die Stabilisierungspolitik hineingehen soll.

Herr Meinhold hatte den Wunsch, nochmals die Zentralthese kritisch zu beleuchten.

Prof. Dr. *H. Meinhold* (Frankfurt):

Es ist die These, die Sie als Ausgangspunkt zur Diskussion gestellt haben, nämlich von der Meinungsbildung zur Meinungsbindung fortzuschreiten. Das sei die Voraussetzung der wiederholt zitierten konzertierten Aktion. Ich bin mir darüber im klaren, daß ich wieder übertreibe, um den Punkt deutlich zu machen, wenn ich Meinungsbildung und Meinungsbindung etwas anders interpretiere, als Sie es wahrscheinlich getan haben. Darin liegt nachher die mögliche Synthese.

Um meinen Standpunkt klar zu machen, möchte ich die ganz freche These vertreten: Wenn es der Beratung gelingt, von der Meinungsbildung zur Meinungsbindung fortzuschreiten, dann ist damit die Voraussetzung für die konzertierte Aktion gestört. Lassen Sie mich die These an Beispielen erläutern: Es ist gelungen, die vielen öffentlichen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Haushalte, die sehr schwer in die konzertierte Aktion hineinzubringen sind, in die Meinungsbindung insoweit zu bringen, daß man davon überzeugt ist, daß die Haushalte nach alter Form ausgeglichen sein müssen. Das geschieht gerade in einem Augenblick, wo genau die andere Haltung notwendig wäre. Das heißt: Wenn die Meinungsbildung in der Form einer wirklichen Meinungsbindung erfolgt, ist sie zu unelastisch, um den Notwendigkeiten der Elastizität in der konzertierten Aktion noch Rechnung zu tragen. Infolgedessen ist eine Meinungsbildung in der Richtung, daß, und so würde ich den Begriff interpretieren, ein konjunkturbewußtes Verhalten der öffentlichen Haushalte richtig ist, der konkreten Meinungsbindung vorzuziehen, weil sie zu spät kommt. Das ist ein rein politischer Gesichtspunkt, aber kein unwichtiger.

Das zweite knüpft an das, was vorhin Herr Schmidt sagte: In dem Ausmaß, in dem die Beratung auf dem Gebiet der Lohnpolitik versucht, die Meinungsbindung sehr stark voranzutreiben, erweckt sie den Widerstand derjenigen, die an der konzertierten Aktion beteiligt sein wollen. Die wollen nun einmal aktiv gestalten. Sie wollen sich dafür Richtlinien geben lassen, die ihre Meinungsbildung beeinflussen. Aber sie wollen sich nichts durch Meinungsbindung vorschreiben lassen. In dem Augenblick, wo die Beratung über die Meinungsbildung hinausgeht, sind sie nicht mehr zur konzertierten Aktion bereit. Man hat es gerade in den letzten Wochen an der Reaktion der Tarifpartner gesehen. Die Meinungsbindung darf nicht in der Weise verstanden werden, daß man bestimmte Thesen den anderen aufzwingt: Eine Lohnsteigerung um soundsoviel Prozent in diesem Jahr ist richtig oder ein Ausgleich der öffentlichen Haushalte ist richtig in der gegenwärtigen Situation. Die Meinungsbindung muß vielmehr in einer etwas früheren Stufe aufhören, in der sie noch genügend Elastizitäten zum Eingehen auf die jeweilige konjunkturelle Situation, aber auch auf die notwendigen Strukturverschiebungen hat. Die Machtträger müssen noch ein gewisses Gestaltungsvermögen haben.

Prof. Dr. *Giersch* (Saarbrücken):

Zwei kurze Bemerkungen zu dem, was Herr Meinhold gesagt hat: Eine Meinungsbindung oder Verhaltensregel, die sich am Prinzip des jährlichen Haushaltsausgleichs orientiert, ist konjunkturpolitisch natürlich nicht wünschenswert. Es gibt aber die Möglichkeit der Aufklärung über das Prinzip der „built in stabilizers". Es könnte sich genauso in das öffentliche Bewußtsein einprägen wie das Prinzip des jährlichen Haushaltsausgleichs. Die Aufklärung muß sich freilich auch auf die Gemeinden erstrecken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In bezug auf den zweiten Punkt bin ich völlig Ihrer Meinung: Alle Beteiligten müssen das Gefühl der Freiheit haben und doch die innere Bindung spüren; denn sie brauchen die äußere Freiheit vor jeder Tarifverhandlung, um ihre Existenzberechtigung zu demonstrieren.

Privatdozent Dr. *Krupp* (Darmstadt):

Sollte man nicht Meinungsbildung und Meinungsbindung institutionell stärker trennen, wie dies in anderen Ländern offensichtlich der Fall ist? Es stellt sich die Frage, ob die Aufklärungsfunktion tatsächlich so eng mit der Interessenclearingfunktion verbunden ist, oder ob man nicht für das Interessenclearing, das offensichtlich aus einem Unbehagen an der Funktionsweise des Wettbewerbsmechanismus entstanden ist, neue institutionelle Regeln finden müßte, damit das Verteilungsproblem nicht nur mit Hilfe eines Interessenclearing zu lösen versucht wird.

Senatsdirektor Dr. *Nemitz* (Bremen):

Eine Bemerkung zur Meinungsbindung: Es soll ein verfassungsmäßiges Organ durch das Stabilitätsgesetz geschaffen werden, nämlich der Konjunkturrat, in dem neben dem Bundeswirtschaftsministerium und dem Bundesfinanzministerium je ein Vertreter der Länder und etwa vier Vertreter der Gemeinden Sitz und Stimme haben sollen. Das Problem der Repräsentation der Gemeinden ist wahrscheinlich am schwierigsten zu lösen, weil sich die Gemeinden über den Deutschen Städtetag einigen müssen, der bekanntlich keine Beschlußfunktion hat. Aber selbst bei den Ländern taucht das Problem auf: Wer vertritt die Länder in diesem Konjunkturrat? Wahrscheinlich wird es jeweils der Finanzminister sein, der mit der alten und „bewährten" Auffassung vom ausgeglichenen Haushalt in den Konjunkturrat hineingeht. Die Länder werden wahrscheinlich nicht durch den Wirtschaftsminister vertreten sein. Das Problem des Ausgleichs wird auf die Gebietskörperschaften verlagert; und innerhalb der Länderregierungen wird es Debatten über die konjunkturpolitische und stabilitätspolitische Bedeutung der Haushaltspolitik geben. Von der Beratung her gesehen, wird es von besonderer Bedeutung sein, welche Möglichkeiten etwa der Sachverständigenrat hat, die Länderregierungen in der Weise zu beraten, daß seine Ergebnisse auch für die Haushaltspolitik der Länder von Bedeutung sind.

Diskussionsleiter:

Wir haben eine weitere Schwierigkeit: Wir müssen noch einmal unterscheiden zwischen *Meinungs*bindung und *Verhaltens*bindung. Außerdem müssen wir fragen, wer die Subjekte sein sollen, die sich jeweils

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

binden. Das führt uns immer wieder auf die Frage zurück: Mit einer oberflächlichen Konzertierung in bestimmten Typen von Institutionen können wir uns keineswegs abgeben, denn es kann durchaus sein, daß andere Gruppierungen und Kräfte wichtiger sind. Der Eingriff in die Verfassungswirklichkeit im weitesten Sinn ist tatsächlich außerordentlich groß und geht bis in kleinste Verästelungen hinein. Es ist gar keine Frage, daß eine volle Autonomie sich mit diesen Dingen schwerlich wird vereinen lassen.

Auch unser marktwirtschaftlicher Prozeß ist ein konventioneller Abstimmungsprozeß. Kein Mensch wird behaupten wollen, daß er irgendwelchen Optimumkriterien genügt. Nur funktioniert er offensichtlich, ohne daß vielen Leuten die Problematik der Abstimmung selbst zum Bewußtsein kommt. Es ist ein nicht-öffentlicher Abstimmungsprozeß, was unerhört viele Vorteile hat. Die konzertierte Aktion ist ein öffentlicher Abstimmungsprozeß. Die Vorteils- und Nachteilspositionen werden jeweils deutlich. Infolgedessen sind die Vorgänge viel schwieriger und unleidlicher als jene Verluste, die man irgendeinem Mechanismus zuschreiben muß. Jeder Historiker, der die Durchsetzung der Marktwirtschaft über die Jahrhunderte hin verfolgt, weiß, wie lange es gedauert hat, bis Notwendigkeitsgüter der Marktpreisregelung überlassen wurden, z. B. der Boden, die Arbeit. Es gab eine Masse von Widerständen, weil man es für unziemlich hielt, diese Güter dem Adaptationsmechanismus Marktwirtschaft anheimzugeben.

Das Zentralproblem, dem wir ausgesetzt sind, ist das Steuerungsproblem; Herr Möller hat darauf hingewiesen. Gibt es die Möglichkeit, neue Konventionen zu entwickeln, denen man sich in ähnlicher Weise anheimgibt, wie man sich in den letzten 150 Jahren auf vielen Gebieten der Martkpreissteuerung anheimgegeben hat? Im internationalen Verkehr tut man es vielfach nicht, wie wir sehen, wenn z. B. die Liberalisierung zur Diskussion steht. Die Frage lautet: Kann man Konventionen für die Gruppen im Inland schaffen? Mir fallen im Augenblick mehr Schwierigkeiten ein, aber die Experimente sind im Gang. Das ist wohl, systematisch gesehen, der große Aspekt, den man im Auge haben muß.

Dr. *Huppert* (Frankfurt):

Die Diskussion geht einem ziemlich einhelligen Ende zu. Ich möchte nur das Wort „Meinungsbindung" lieber durch „Entscheidung" ersetzen. Ich begrüße auch den Begriff „clearing" nicht. Clearing ist schließlich die Abrechnung von Schecks oder Börsenumsätzen. Es geht hier aber um eine Entscheidung zwischen wirtschaftlichen Interessengegensätzen. Ich sehe drei Ebenen: 1. das Publikum, 2. die organisierten Wirtschafts-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gruppen, 3. die Regierung. Die Wissenschaft sollte sie beraten, vielleicht orientiert am optimalen gesamtwirtschaftlichen dynamischen Wachstumsgleichgewicht. Die öffentliche Meinung kann beeinflußt werden; deshalb sollte die wissenschaftliche und sachverständige Beratung institutionalisiert werden. Die wirtschaftlichen Gruppen sollten sich untereinander treffen, und die Regierung als Vertreterin des Gemeinschaftsinteresses sollte darüber wachen, ob nun vergleichsförmig, nicht clearingsförmig die Entscheidungen herbeigeführt werden.

Diskussionsleiter:

Die Alternative ist einem jederzeit geläufig. Im Verkehr zwischen den Nationen hat es immer Versuche gegeben, irgend etwas zu finden, worauf man sich einigen kann. Ich erinnere an die Haager Landkriegsordnung. Im Bereich des Roten Kreuzes hat man ebenfalls eine Minimalmoral für den Krieg etabliert. In unserem Bereich könnte man vielleicht die Subventionspolitik nennen. Umgekehrt sieht man: Der Völkerbund hat nicht funktioniert. Die UN funktioniert in entscheidenden Bereichen ebenfalls nicht. Die Frage lautet: Ist der Rat, den Herr Würgler will, die UN der Stabilisierungspolitik? Und können wir aus unserer Erfahrung mit der UN irgendwelche Maximen ableiten? Es ist tatsächlich die Aufgabe, dem Kriegsspiel Regeln zu geben.

Wenn wir immer sagen, die Sachverständigen seien Schiedsrichter, so entgegnet Herr Watrin richtig: Ein Schiedsrichter beobachtet Regelverstöße. Das ist etwas anderes, als die meisten dieser Gremien tun; die meisten versuchen gerade, Regeln aufzustellen, respektive den Beteiligten Regeln des Verhaltens nahezulegen, aufzuoktroyieren, zu empfehlen und ihnen den Nutzen nahezubringen. Die Frage ist: Konvergiert das Ganze so weit, daß später jemand (wie heute ein Jurist) sagen kann: Hier sind Verfahrensregeln durchbrochen worden, und allein wegen des Verstoßes gegen das Verfahren wird diese oder jene Handlung nicht zugelassen. So weit sind wir noch nicht, zu schweigen von den Durchsetzbarkeiten der Regeln. Die Frage ist auch, ob es wünschenswert ist. Aber offensichtlich liegt es augenblicklich in der Absicht einer ganzen Reihe von Institutionen, dahin zu kommen.

Prof. Dr. *Würgler* (Zürich):

Ich unterstelle, daß man bei marktwirtschaftlicher Organisation die Stabilität erstrebt. Wenn aber Stabilität erreicht wird mit den klassischen Mitteln der Stabilisierungspolitik, sehe ich keinen Platz mehr für die konzertierte Aktion. Ich frage mich, ob der Ruf nach konzertierter Aktion nicht ein Eingeständnis dafür ist, daß man die sogenannte schleichende Inflation nicht in den Griff bekommt. Das wirft natür-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lich die Frage der Einkommens- und Vermögensverteilung auf. Wenn man konzertierte Aktion fordert, sagt man, auf eine andere Weise geht es vielleicht nicht. Es kann nicht schaden, wenn man sie institutionalisiert. Denn wenn die klassischen Maßnahmen zum Ziel führen, ist es gleichgültig, ob die konzertierte Aktion institutionalisiert ist oder nicht.

Prof. Dr. *Streeten* (England):

Darf ich zunächst fragen, was unter „Bindung" gemeint ist? Versteht man darunter, daß sich Personen verpflichten, etwas Bestimmtes zu tun?

(Diskussionsleiter: Ja. Das große Problem dabei ist allerdings, ob sie es auch voll durchsetzen. Wenn die einzelnen Gewerkschaften Tarifverträge abschließen, nützt es gar nichts, sich mit dem Zentralverband, dem DGB, geeinigt zu haben).

Eine Meinungsbindung kann die Situation verschlechtern, wenn nur einige zustimmen und wenn andere nicht mitmachen oder zustimmen. Dieses Problem entstand in Großbritannien, worauf ich auch in meinem Bericht eingegangen bin. Die Ankündigung einer Wachstumsrate von 3 oder 3,5 Prozent hat die Gewerkschaften zu entsprechenden Forderungen verführt, dagegen fühlten sich die Unternehmer nicht gebunden, in diesem Umfange zu investieren; das hat zur Inflation beigetragen.

Entweder muß man alle oder niemanden zusammenführen, sonst kann eine Teilbindung schlechter sein als gar keine. Hier möchte ich mich den Herren Giersch und Watrin anschließen. Die Meinung, wie sie in „Anny get your gun" vertreten wird, mit dem Motto: Anything you can do I can do better, ist falsch. Es handelt sich um die Frage einer Pareto-Transformation. Diese Frage spielt auch in den Machtverhältnissen, und zwar nicht nur zwischen den Gewerkschaften und den Unternehmern, sondern auch zwischen den verschiedenen Gewerkschaften untereinander eine Rolle. Wenn eine Gewerkschaft 10 % mehr als die andere erzwingt, und die andere daraufhin genausoviel erreichen will, kann es wegen der Interdependenz kein Pareto-Optimum geben. Diesen Widerspruch irgendwie zu durchbrechen, ist ein schwierigeres Problem als einfach zu behaupten: Alles, was durch Inflation erreicht werden kann, können wir ohne Inflation besser machen. Bei der konzertierten Aktion lautet die Frage: Wie kann man die Widersprüche und relativen Machtbedingungen kompensieren? Es ist nicht nur eine Frage der absoluten Lage.

Ich möchte noch eine These von Herrn Borchardt aufgreifen: Wessen Meinung soll gebunden werden? Die Verhandlungen der Gewerkschaftsführer mit den Leitern der Unternehmensverbände sind ziemlich er-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

folgreich, wenn die Regierung darüber verständigt wird. Die Meinung der Oberen ist nicht überall so weit verbreitet wie vielleicht in Amerika oder Kanada. Aber das Ergebnis hängt auch davon ob, ob die Arbeiter und die shop-stewards dem zustimmen, was die Gewerkschaftsführer sagen. Häufig entschwinden die Gewerkschaftsführer des Trade Union Council dem „rank and file" und werden ein Teil des sog. establishments. Sie binden sich an die Meinung, aber das heißt, daß der Zusammenhang mit den „ranks and files", mit den Massen, etwas gelockert wird, deshalb haben sie auf deren Handlungen weniger Einfluß. Die Frage ist, wie die Meinungsbindung bis zum letzten Mann, zum shop-steward in shop and store, durchgesetzt werden kann.

Diskussionsleiter:

Ganz sicher ändert sich die Verfassungswirklichkeit, da wir regelmäßig die Gefahr neuer Marginalgruppen haben. Wenn immer man das Thema Establishment fundiert hat und meint, man hätte alle Wichtigen mit einiger Wahrscheinlichkeit beisammen, bildet sich, wie sich das in einigen Prozessen gezeigt hat, außerhalb ein neues Meinungszentrum. Es ist die Frage für die Zukunft, ob man das in den Griff bekommt.

Prof. Dr. *Watrin* (Bochum):

Ich möchte versuchen, auf Ihre Frage eine Antwort zu geben. Es ist eine Frage der Perspektiven, wie Sie die sozialen Institutionen sehen. Gehen Sie vom 19. Jahrhundert aus und nehmen eine natürliche Interessenidentität an, geht die Verhaltensbindung so weit, daß man inhaltliche Bindungen vornehmen kann, etwa derart: Du sollst nicht mehr als 3 % Lohnerhöhung fordern. Gehen Sie allerdings von der Hobbes'schen Perspektive des natürlichen Interessenkampfes aus, so scheint mir das erreichbare Maximum eine Bindung an Regeln zu sein ohne den Versuch der inhaltlichen Bindung derjenigen, die den Kampf nach diesen Regeln austragen. Aber das sind fast schon Grundsatzfragen der Sozialphilosophie, die wir hier nicht ausdiskutieren wollen.

Diskussionsleiter:

... wobei das entscheidende Problem der Institutionalisierung die Sanktionen für den Regelverstoß sind. Darauf wies schon Herr Anderson hin. Welche Sanktionen hat man, wenn gegen die Regeln verstoßen wird? Die Drohung, daß dann Inflation kommt, ist keine ausreichende Sanktion, weil sie sehr unterschiedliche Leute trifft, vielleicht auch solche, die sich an die Regeln gehalten haben. Die Frage ist: Kann man zusätzliche Sanktionen hineinbringen? Da sind die Dinge noch offen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. *Giersch* (Saarbrücken):

In einer aufgeklärten Gesellschaft wird sich ein System von Regeln — analog den Verkehrsregeln — herausbilden, auch wenn sie nicht verordnet werden, genauso wie es im Umgang der Menschen untereinander innerhalb gewisser Gesellschaftsschichten Regeln des guten Tons gibt. Wer sich nicht an diese Regeln hält, steht bald außerhalb dieser Gesellschaftsschicht. Freilich können sich die Regeln auch im Zeitablauf ändern.

Es wird einige Zeit dauern, bis sich Regeln stabilitätskonformen Verhaltens herausgebildet haben. Voraussetzung ist allerdings, daß der Öffentlichkeit diese Regeln durch Aufklärung über die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge einsichtig gemacht werden können.

Prof. Dr. *Watrin* (Bochum):

Eine Frage, Herr Giersch: Sie hatten die Konzeption, daß mittelfristige Interessen eher übereinstimmen als kurzfristige. Diese Position ist nur verständlich, wenn man von einer langfristigen natürlichen Interessenidentität ausgeht. Ich bin in dieser Hinsicht etwas pessimistisch.

Diskussionsleiter:

Mit einem Blick auf die Uhr bin ich zu einem Schlußwort veranlaßt. Wir sind an einem Punkt angelangt, an dem es uns zwanglos gestattet ist, die Diskussion abzubrechen. Wir haben nicht alles behandelt, denn nicht alle Punkte sind gleich wichtig. Ich glaube aber, daß wir die wichtigsten Punkte behandelt haben. Mit einigen werden wir uns in der Generaldiskussion am Nachmittag nochmals beschäftigen müssen. Herr Schneider wird uns hoffentlich noch weitere Provokationen zugute kommen lassen.

Mir bleibt, mich bei den Diskussionsteilnehmern und Berichterstattern für ihre lebhafte Teilnahme und für die vielen Anregungen, über die wir in Zukunft nachzudenken haben, sehr herzlich zu bedanken. Denn wir haben nicht nur auf mittlere Frist, sondern auf lange Frist viele Aufgaben mit auf den Weg bekommen. Wenn wir alle miteinander im Sinne dessen, was Herr Fritsch gesagt hat, das Gefühl haben, daß die Ökonomen „Systemtheorie" oder politische Ökonomie, wie es traditionell heißt, betreiben sollten, dann ist auch dies ein fernwirkender Aspekt, der aus einer solchen Spezialdiskussion hervorzugehen vermag.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Generaldiskussion

Diskussionsleiter: Prof. Dr. *Hans K. Schneider*

Diskussionsleiter:

In der Generaldiskussion soll das Fazit der Tagung gezogen werden. Es soll aufgezeigt werden, welche Konsequenzen sich aus unseren bisherigen Diskussionen für die Beratung im Bereich der Stabilisierungspolitik, evtl. auch für die Berater selbst, ergeben. Meine Aufgabe sehe ich darin, die mir wesentlich erscheinenden Ergebnisse bzw. Probleme zusammenzustellen und einige zwar aufgeworfene, aber nicht ausdiskutierte wichtige Fragen erneut zu stellen. Hierbei möchte ich drei Hauptprobleme unterscheiden:

— die Wirkungen,
— die Informationsbasis und
— den normativen Aspekt der Beratung.

Zum Problem der Wirkungen

Die Beratung kann erstens zur Versachlichung der Diskussion über Stabilisierungspolitik beitragen, sie kann zweitens unmittelbar die Entscheidungen beeinflussen und sie wirkt drittens auf die Wissenschaft.

Vor allem die externe Beratung durch vorwiegend mit Wissenschaftlern besetzten Gremien kann einen entscheidenden Beitrag zur Versachlichung der stabilisierungspolitischen Diskussion leisten. Diese Gremien stellen eine pouvoir neutre dar; die Bindung an Partikularinteressen fehlt oder ist doch zumindest wesentlich schwächer als bei den wirtschaftspolitisch tätigen Gruppen und den staatlichen Akteuren. Indem die externe Beratung die besondere Interessengebundenheit der Argumentation dieser Akteure aufdeckt, vor allem aber: indem sie die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge der konkreten Situation darstellt und die zumindest auf mittlere bis längere Sicht dem Gesamtinteresse dienenden Handlungsmöglichkeiten aufzeigt, wirkt sie auf die Versachlichung der Diskussion und auf rationale Entscheidungen hin. Dieser Wirkungserfolg ist allerdings an mehrere Voraussetzungen gebunden,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von denen hier nur eine genannt werden soll: ein hinreichender Stand an volkswirtschaftlichen Grundkenntnissen bei den politischen Akteuren. Da diese Voraussetzung heute nicht allgemein erfüllt ist, kommt einer breiten, zugleich intensiven wirtschaftswissenschaftlichen Schulung eine Schlüsselfunktion zu.

Welche unmittelbaren Wirkungen die Beratung auf die Entscheidungen in der Stabilisierungspolitik hat, hängt vor allem von den Funktionen des Beratungsgremiums ab. Eine Beratung, die als Beratung der Öffentlichkeit und als Kontrolle der Akteure fungiert, wird das Handeln der Akteure nur dann unmittelbar beeinflussen können, wenn diese bereit sind, Rat zu nehmen. Wenn allerdings ein Gremium die Kontrollfunktion zu stark betont, kann die Bereitschaft, Rat zu nehmen, verlorengehen. Der Diffusionsprozeß neuen Wissens für die Entscheidung wird dadurch unter Umständen erheblich verzögert. Dient die Beratung hingegen primär der Entscheidungsvorbereitung, so hängt ihre unmittelbare Wirkung davon ab, ob sich ein enges Vertrauensverhältnis zwischen Beratern und Entscheidungsträgern herausbilden konnte. Das wurde vor allem von Herrn Kollegen Anderson klar herausgestellt. Die Veröffentlichung von speziell der Entscheidungsvorbereitung dienenden Beratungsergebnissen ist nicht notwendig, sie kann den Erfolg dieser Beratung sogar beeinträchtigen.

Für die Verbesserung der Beratung und damit die Erhöhung der Chancen für ihre Wirksamkeit ist eine Kontrolle erforderlich. Welche Formen der Kontrolle geeignet sind, konnte gestern noch nicht geklärt werden.

Die Beratung wirkt auch auf die Wissenschaft. Die der Beratung im Bereich der Stabilisierungspolitik eigentümliche Konfrontation mit eminent komplexen Problemen der Diagnose, Projektion und Wirkungsprognose von Instrumenten stellt der Wissenschaft ständig neue Aufgaben. Sie muß ihre Theorien prüfen, gegebenenfalls ad hoc neue Theorieansätze formulieren. In diesem Zusammenhang: Sie muß Aussagen über die Wirksamkeit einzelner und vor allem gebündelter Maßnahmen treffen, und sie muß Handlungsstrategien konzipieren, und das erfordert die Entwicklung anwendbarer theoretischer Maßstäbe für die Prognose der Maßnahmenwirkung. Sie ist aufgefordert, neue Instrumente zu entdecken, um bestehende Zielkonflikte möglichst zu beseitigen. Gelingt das nicht oder verstoßen die zur Lösung eines Konfliktes geeigneten Instrumente gegen allgemein akzeptierte soziale oder politische Normen, so sollte die Beratung den Zielkonfliktbereich empirisch bestimmen, damit deutlich wird, welche Wahlmöglichkeiten in der konkreten Situation bestehen. Dieses Problem der „trade-off-zones" ist gestern in der Diskussion nur angeschnitten, aber nicht weiter verfolgt worden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zum Problem der Informationsbasis

Wichtige Probleme der Informationsbasis für die Beratung sind noch nicht gelöst. Ich denke hier zunächst an das Problem der theoretischen Informationsbasis. Das für den Beratungsauftrag im Bereich der Stabilisierungspolitik erforderliche theoretische Wissen ist noch lückenhaft, und wir verfügen außerdem nicht über streng objektive Kriterien für die Auswahl unter rivalisierenden Theorien. Wir dürfen aber andererseits erwarten, daß diese Lücken schrittweise durch den mit der Beratungstätigkeit verbundenen Lerneffekt geschlossen werden können.

Auch die Datenbasis genügt noch nicht voll den Anforderungen der Beratung. In der Regel werden nicht einfach *mehr* Informationen dieser Art benötigt, sondern — wenigstens zum Teil — *andere* Dateninformationen als die amtliche Statistik bereitstellt. Herr Dr. Schulmann hat gestern die Errichtung einer auf den Informationsbedarf der Stabilisierungspolitik zugeschnittenen Datenbank angeregt, ein Vorschlag, der m. E. besondere Beachtung verdienen sollte.

Mit der gerade für die externe Beratung wichtigen Frage der Manipulierbarkeit von Informationen hat sich die Diskussion — leider — nicht eingehend befaßt. Die externe Beratung ist auf Informationen von zahlreichen Stellen angewiesen, sie wird damit zum Objekt einer Informationspolitik von Gruppen (und staatlichen Akteuren!). Die der Beratung zufließenden Informationen sowohl über Fakten als auch über Zusammenhänge sind daher nach Art und Umfang zum Teil bewußt manipuliert. Welche Folgerungen ergeben sich daraus für die Politik der Berater hinsichtlich der Informationsbeschaffung und -verarbeitung?

Zum normativen Aspekt der Beratung

Hier möchte ich die Rolle des Wissenschaftlers in den Brennpunkt stellen und die These formulieren: Die Beratung in der Stabilisierungspolitik kann nicht völlig wertfrei erfolgen. Dieses Ergebnis möchte ich mit Gründen belegen, die in der Diskussion bereits angeführt wurden:

1. Nicht alle Zielwirkungen können analysiert werden, deshalb muß eine mehr oder weniger subjektive Vorauswahl getroffen werden.
2. Durch die Theorie- und Informationsauswahl seitens des Wissenschaftlers wird bereits eine u. U. wichtige Vorentscheidung getroffen.
3. Durch die Besetzungspolitik für das Gremium kann die Theorieauswahl beeinflußt und damit auch eine Vorauswahl hinsichtlich der Vorschläge von Mitteln getroffen werden.
4. Bei der Konkretisierung von vorgegebenen, aber inhaltlich weitgehend unbestimmten Zielen können Wertvorstellungen der Wissen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftler in einer Form Eingang in die Ziele finden, die den Zielen eine Schein-Objektivität verleiht.

5. Bei der Verwendung von Indizes als Indikatoren der Zielerfüllung besteht die Gefahr, daß die Indizes als Zielvariable angesehen werden.

Die Generaldiskussion müßte u. a. klären, welche Konsequenzen sich aus der Wertgebundenheit für die Beratung in der Stabilisierungspolitik ergeben. Ich möchte die folgenden möglichen vier Konsequenzen aufzeigen:

1. Von Herrn Streeten wurde die Möglichkeit angesprochen, daß der Wissenschaftler ganz auf Beratungstätigkeit verzichtet und ausschließlich wissenschaftliche Analysen im stillen Kämmerlein betreibt. Das würde zur Folge haben, daß sich die Forschung nicht mehr so stark an den wirtschaftspolitisch relevanten Fragen orientiert und damit die wissenschaftlichen Grundlagen für die praktischen Entscheidungen zumindest nicht verbessert werden.
2. Die Festlegung der Ziele wird aus dem Beratungsprozeß eliminiert, indem man die Beratung in ein enges Zielkorsett zwängt oder ggf. auch, indem der Berater von Alternativen ausgehen kann. Werden der Beratung inhaltlich genau bestimmte Ziele vorgegeben, so ist es eine persönliche Entscheidung des Wissenschaftlers, ob er diese Ziele akzeptiert und den Beratungsauftrag annimmt. Bei Alternativzielen ist es unmöglich, alle denkmöglichen und relevanten Fälle zu berücksichtigen; insofern ist eine Vorauswahl notwendig.
3. Die dritte Möglichkeit wäre die — für sie hat man sich bei der Beratung durch gemischte Gremien entschieden —, den Berater in den Zielfindungsprozeß bewußt einzuschalten.
4. Die vierte Möglichkeit ist eine extreme Lösung: Es wird zugelassen, daß die Berater die Zielinhalte selbst bestimmen. Darin liegt jedoch die Gefahr, daß wissenschaftsgläubige Außenstehende krypto-normative Aussagen als Sachaussagen verstehen.

Die Frage lautet nun: Welche dieser vier Möglichkeiten (oder welche andere) wird akzeptiert? Ich meine, die erste Möglichkeit sollten wir ausschalten: Über den positiven Nutzen einer sachverständigen Beratung für die Stabilisierungspolitik und auch für die Wissenschaft dürfte wohl Einmütigkeit der Auffassung bestehen. Die Wahl unter den noch verbleibenden Möglichkeiten hängt m. E. wesentlich davon ab, welche Funktion ein Beratungsgremium zu erfüllen hat. Soweit die Beratung der Vorbereitung und Planung von Entscheidungen dient, kommen m. E. sowohl die zweite als auch die dritte Möglichkeit in Betracht. Dient sie vornehmlich der Kontrolle, so scheint die zweite Möglichkeit die zweckmäßige Lösung zu sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auf Wunsch von Herrn Meinhold sollten wir in der Generaldiskussion auch noch die These von Herrn Borchardt diskutieren: Wenn die Beratung von der Meinungsbildung zur Meinungsbindung fortschreitet, zerstört sie die Voraussetzungen für eine konzertierte Aktion! Wird diese These akzeptiert?

Ich möchte meine Einführung in die Generaldiskussion nicht beenden, ohne freimütig zu bekennen, daß meine Auswahl der Diskussionspunkte erstens unvollständig und zweitens natürlich auch subjektiv ist. Deshalb möchte ich Sie auffordern, von mir übersehene, wichtige Fragen für die Diskussion noch zu stellen und im übrigen meinen Thesen mit der in diesem Kreise üblichen harten Kritik zu begegnen.

Prof. Dr. *Giersch* (Saarbrücken):

Ich war nicht in der Lage zu folgen. Aber ich halte Ihre Thesen für gravierend. Da ich selbst in der Diskussion geschwiegen habe, könnte ein weiteres Schweigen als Zustimmung gewertet werden. Ich möchte deshalb von vornherein einen Generalvorbehalt machen.

Prof. Dr. *H. Meinhold* (Frankfurt):

Das müssen wir alle. Ganz zu folgen, war schwer möglich.

Prof. Dr. *Borchardt* (Mannheim):

Es kommt nicht darauf an, daß wir Beschlüsse fassen.

Diskussionsleiter:

Das ist gemäß der Tradition des Vereins von 1872 bis 1936 ausgeschlossen. Das steht auch nicht zur Diskussion. Darf ich um Wortmeldungen bitten!

Prof. Dr. *Streeten* (England):

Nach meiner Meinung ist die Zusammenfassung ganz ausgezeichnet. Ich möchte von der Frage ausgehen: Kann sich der Wissenschaftler nur auf den Rat beschränken und soll er den Beamten und Politikern überlassen, was ihnen akzeptabel und durchführbar erscheint, oder muß der Wissenschaftler alle politischen constraints berücksichtigen, damit der Rat auch praktisch durchführbar ist? Dies entspricht wohl der Frage von Herrn Borchardt, ob man intellektuell wissenschaftlich oder intellektuell radikal sein soll.

Ich neige der Ansicht zu, daß man nicht alle politischen constraints akzeptieren sollte, weil man sonst zu einem konservativen status-quo-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vertreter wird. Man muß den Mittelweg zwischen der konservativen und der radikal utopischen Ratgebung finden. Dies ist nicht eine Frage der Zielsetzung, sondern des politischen Gespürs: Man muß wissen, was politisch möglich ist und doch die Grenzen des wissenschaftlich Richtigen sehen. Wenn ein Ökonom das nicht kann, bleibt er besser ein rein akademischer Wissenschaftler.

Prof. Dr. *H. Meinhold* (Frankfurt):

Ich glaube, wir müssen in diesem Punkt davon ausgehen, daß es auch da gewisse Unterschiede zwischen den Ländern gibt. Um konkret zu pointieren: Wenn sich in England eine Reihe von Menschen zu einer konzertierten Atkion zusammensetzen würden und nach der Besprechung nach Hause gingen, würden sie sich fragen: Wie können wir das erzielte agreement verifizieren? Wenn dagegen in der Bundesrepublik Leute in ähnlicher Weise zusammengesessen haben, fragt sich jeder beim Nachhausegehen: Wie kann ich dieses erzielte agreement so auslegen, daß ich dennoch tun kann, was ich vorher tun wollte? Infolgedessen ist die Grenze, von der Sie sprachen, in den verschiedenen Ländern unterschiedlich. Wenn wir bei uns versuchen, irgendwie eine Beratertätigkeit in einer solchen Richtung zu entwickeln, wird uns das politisch Unmögliche zumeist als fixes Datum gesetzt, und der Kranz des politisch Unmöglichen ist so eng, daß, wenn man dem Politischen Rechnung tragen will, man dazu kommt, das einigermaßen Vernünftige überhaupt nicht mehr durchsetzen zu können. Infolgedessen glaube ich, daß sich bei uns ein etwas anderer Weg empfiehlt, nämlich nicht den Mittelweg zu suchen, sondern zunächst das eine zu tun, d. h. zu zeigen, was man für richtig halten würde, egal ob es politisch möglich ist oder nicht, danach aber freilich und gleichzeitig den unentbehrlichen Weg zu gehen, der dann allerdings nicht eine ganz klare Grenze zwischen diesen Dingen zieht, sondern besagt: Soweit es politisch unmöglich ist, haben Kompromisse jene Konsequenzen. Es scheint mir tatsächlich eine unterschiedliche Haltung der Menschen zu sein. Wenn wir einmal weiter sein werden in der Bildung von konzertierten Meinungen oder Synthesen, werden wir vielleicht dem, was Sie, Herr Streeten, als Ideal vorgeschlagen haben, näher kommen.

Prof. Dr. *Streeten* (England):

Eine Bemerkung hierzu: Die Meinung von Herrn Meinhold teilt auch mein Kollege Dr. Balogh, der Ratgeber des Premiers in England ist. Seine relative Erfolglosigkeit beruht zum Teil wohl darauf, daß er den reinen Rat gibt, ohne die Durchsetzbarkeit zu beachten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. *Watrin* (Bochum):

Ich möchte, Herr Schneider, Ihre These aufgreifen: Die Beratung kann nicht wertfrei erfolgen. Ich stimme zu, daß ein einzelner Wissenschaftler und auch eine kleine Gruppe von Wissenschaftlern nicht wertfrei beraten können. Wenn wir jedoch Ihre scharfe Formulierung akzeptieren, löst sich die Nationalökonomie in eine wertende Wissenschaft auf.

Ich möchte versuchen, eine Gegenposition aufzubauen. Wenn wir ein wirtschaftspolitisches Problem betrachten, scheint mir eine weitgehende Analogie zu theoretischen Problemen zu bestehen. Ich gehe von der Überlegung aus, daß man Zweck-Mittel-Aussagen in Ursache-Wirkung-Aussagen umkehren kann. Wenn wir eine theoretische Frage bearbeiten, ergeben sich dieselben Schwierigkeiten wie bei wirtschaftspolitischen Problemen:

1. Welche Beobachtungsaussagen halten wir unter dem Aspekt für relevant, ob eine Theorie als widerlegt gelten darf oder als bewährt akzeptiert werden muß. Es besteht auch hier ein selektives Problem im Hinblick auf Beobachtungsdaten, deren Richtigkeit der Wissenschaftler prüfen muß.

2. Wenn wir theoretische Fragen bearbeiten, haben wir keinen tabula-rasa-Standpunkt, sondern überkommene Theorien. Wir müssen, genau wie der Wirtschaftspolitiker, die Frage entscheiden, ob wir eine Theorie akzeptieren oder nicht.

3. Auch beim dritten Schritt, in dem man sich für bestimmte Mittel entscheidet oder sie empfiehlt, kann man eine Analogie nachweisen.

Worin besteht nun eigentlich der große Unterschied im Hinblick auf Entscheidungen über Beobachtungen, über theoretische Aussagesysteme und über Mittelempfehlungen, die ich sowohl in der Theorie als auch in der Politik treffen muß? Hier kann man doch höchstens einen graduellen Unterschied konstruieren. Daher möchte ich eine kleine Uminterpretation wirtschaftspolitischer Probleme vorschlagen: In der Wirtschaftstheorie versuchen wir, für irgendwelche Phänomene Erklärungen zu finden. In der Wirtschaftspolitik versuchen wir, einen aktuellen Notstand zu lösen. Diese Lösung sollte man insgesamt diskutieren. Im Grunde genommen kann man wirtschaftspolitische Probleme analog behandeln wie wirtschaftstheoretische: sie der rationalen Argumentation zugänglich machen und dadurch die verhängnisvollen Folgen einer wertenden Wissenschaft vermeiden. Sonst würde unser Tun zerfallen in einen Kampf sich widerstreitender Werte. Wir müssen Möglichkeiten finden, das Beratungsproblem stärker auf die Ebene des rationalen Argumentierens zu überführen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

A. J. R. Smith, Chairman, Economic Council of Canada (Canada):

When I received the questions that were to serve as a background for the paper I was asked to prepare for this conference, I was very much impressed by the range and the scope and the details of these questions. In this conference I have been further impressed by the fact that participants have introduced many additional questions. I think that enumeration of these kinds of questions reveals the very wide variety of issues involved in the establishment and the operation and the effectiveness of advisory bodies. All of this helps to focus attention on some of the important features of advisory bodies. One of the most important of these features, I believe, is that when one looks carefully at the operations of advisory bodies in various countries and when one talks to people who are involved in them, it is the differences between them, rather than their similarities, which are most impressive. They are very different kinds of bodies. They operate in very different kinds of ways. It's very hard to find, as you look at these various bodies, common characteristics, common ways of operating. They operate for very different purposes. They are constructed in different ways. And I have been thinking as I have been listening to the discussion here about what could be said about such advisory bodies, in terms of characteristics which they may have in common. I think one such characteristic is that, in most cases, these bodies seem to have been created in response to the emergence of a basic *need* for them. This need has differed from country to country, but has represented a need for improvement in some respects over past economic performance or a need for dealing with some set of economic problems. In the United States the Council of Economic Advisors was established under the Employment Act of 1946, when there was a feeling that the nation should not be allowed to return to the high unemployment conditions of the 1930's. And therefore there was a need for some kind of body, a new kind of an instrument, that would have special regard to policies that would prevent the recurrence of that kind of phenomenon. Since then, of course, the functions and activities of this Council have been widened and extended in various ways.

In Canada our Economic Council was set up in 1963 after the country had been through a period of about six years of very poor economic performance — slow growth, high unemployment, balance of payment difficulties. There was a feeling that there was a need to have some kind of economic body that would help to provide advice so that these problems would not recur.

In several European countries these bodies emerged at the end of the war in the period of reconstruction, when people could see that there

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

were very real problems that were going to have been resolved in a situation of a shortage of supplies and pent up demand in the whole process of reconstructing national economies in the postwar period.

In other words, in the case of most advisory bodies there is a recognition on the part of the government that sets them up that there is some useful role for these bodies to play. This is very important, because my impression is that governments and many other decision makers do not turn easily and readily to economic advice. They do this only when they face very serious problems. Economists do not yet have the status of medical doctors. People do not generally turn to and accept advice readily from economists.

This brings me to a second common point which I thought Mr. Giersch put very well this morning. This is that the primary role — no matter how it is set up, how it operates — the primary role that any advisory body plays is a role of education. It may be education of government, it may be education of private interest groups, it may be education of the public at large.

In a university, the students who come to hear a professor are usually eager and ready to learn. But many decision makers, many of the people to whom the "educational activity" of an advisory body is directed, are not always particularly anxious to have the advice of economists. They have their own interests in various fields outside of any set of purely economic considerations. They have their own goals that they want to achieve. So that the job of education by an advisory body is often a very difficult process. It involves a process of trying to educate people who are not always easily responsive. It is a process that you can often not carry forward as fast, as effectively, as you would like to do if you are in an advisory body.

As Mr. Anderson said the other day, the Council of Economic Advisors has been effective because they have been able to evolve a good working relationship within the U. S. Administration. But they do not always get their views and opinions across. Moreover, in the way in which that body is constructed, they often have to stand up, in public, for views about which they themselves may well have some reservations.

There is one other point which was on the agenda this morning, but was not discussed. It is the question of conflict. I find, that when I travel round in Canada that one of the first questions which university economists always put to me about our Council is: How much conflict do you have in council? — Do you have a lot of trouble between your labour members and your business members? — Do you have a lot

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

of conflict between your Council and the governments since you are an independent body? There is a kind of feeling, I think, that the work proceeds in an atmosphere of conflict. The fact is, however, that such councils and advisory bodies cannot proceed very effectively by conflict. If you get into serious conflict within a council, there will be a serious danger that the council will fall apart, that it will not live. If an advisory body of this kind gets into a serious conflict and controversy with the government, there is a danger that the government will change it — perhaps make it weaker, or even abolish it. So that here again one has to think of ways of proceeding effectively in the process of education in which at times you may not be able to push as far as you want with your education, as far as you want with a consensus of opinion, because you realise that conflict and controversy may lead to negative long-run results.

In conclusion, let me emphasize again that there do not appear to be many common features and characteristics between national advisory bodies in different countries. Each is a unique organization, tailored very much to the special needs and conditions in which it has been established and in which it evolves. The main common characteristic is that they are all involved, although in different ways, in a process of education — in a process of bringing economic information, analysis and advice to bear on the activities of decision-makers. And this is invariably a very difficult process.

Prof. Dr. *Würgler* (Zürich):

Gestatten Sie ein oder zwei Sätze zu dem, was Herr Watrin gesagt hat. Ohne in Wortklauberei machen zu wollen, möchte ich doch die These von Herrn Schneider bejahen, daß wirtschaftspolitische Beratung nicht wertfrei sein kann. Das zweite, was Herr Watrin gesagt hat: Ableitung der Maßnahmen zur Behebung des Notstands. Es gibt keinen absoluten Notstand, sondern der Notstand wird relativiert durch die Maßnahmen, die man aufzeigt zur Behebung des Notstands. Ich möchte schließen mit einem Wort von Tinbergen, der sagte: Alle Leute wollen die Stabilität haben, aber niemand will den Preis zahlen, der notwendig ist, um die Stabilität zu bekommen.

Prof. Dr. *Watrin* (Bochum):

Ich habe nicht gesagt, daß es einen absoluten Notstand gibt; aber es bildet sich immer eine allgemeine Meinung heraus, was aktuelle wirtschaftspolitische Probleme sind. Das ist aber etwas ganz anderes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. *Giersch* (Saarbrücken):

Ich möchte die These, es sei unmöglich, wertfrei zu beraten oder wertfreie Aussagen zu machen, relativieren, und zwar zunächst in bezug auf die Frage, ob und in welcher Form Ziele vorgegeben sind, und dann im Hinblick auf weitere Schwierigkeiten der Urteilsbildung.

Je eindeutiger die vorgegebenen Ziele formuliert sind, um so leichter ergibt sich ein Konsensus innerhalb des Beratungsgremiums. Aber selbst wenn keine Zielsetzungen fixiert sind — wie im Falle des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium —, zeigt sich, daß man — wenn man nur lange genug hart über die Sache redet und nicht über Prinzipien der Wertfreiheit — meist sehr schnell zu einer relativ einheitlichen Meinung kommt. Relativ einheitlich ist eine solche Meinung jedenfalls insofern, als sie sich stark von den ideologischen Vorurteilen abhebt, auf die sie in der Öffentlichkeit in der Regel stößt. Es hat sicherlich immer wieder Minderheits-Voten gegeben, beim Wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums und anderswo; es mag auch sein, daß manche Aussagen vage blieben, weil sich ein Konsensus über Konkretes nicht erreichen ließ; aber es ist sicherlich kein Zufall, daß eine intensive, an der Sache orientierte Diskussion in sehr vielen Fällen eine starke Annäherung von Standpunkten bringt, die anfänglich weit auseinanderlagen. Viele Vorurteile halten eben der intersubjektiven Kontrolle nicht stand.

Jeder Wissenschaftler, der in einem beratenden Gremium tätig ist, wird sich immer wieder vor die Frage gestellt sehen, ob und wieweit seine Urteile durch Ideologien, durch besondere Erfahrungen oder selektive Informationen gefärbt sind. Wenn Ihre Aussage, Herr Vorsitzender, zu solcher Kontrolle und Selbstkontrolle auffordert, so stimme ich mit Ihnen überein.

Viel größer erscheint mir aber die Gefahr, die daraus resultiert, daß die Aussagen wissenschaftlicher Gremien auf eine Umwelt treffen, die mit den Gepflogenheiten der Wissenschaft nicht vertraut ist und die Aussagen über Sachzusammenhänge so behandelt, als seien es Interessentenforderungen oder eine Art parteilicher Gutachten in einem Rechtsstreit.

Im übrigen glaube ich, daß der Engpaß auf dem Weg zu empirisch gehaltvollen Aussagen über Möglichkeiten zur Beseitigung oder Vermeidung von Fehlentwicklungen vornehmlich in den Begrenztheit unseres Wissens über die faktischen Zusammenhänge liegt. Jedes Mehr an Wissen bringt ein Mehr an Objektivität, auch wenn volle Objektivität unerreichbar ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dr. *Zimmermann* (Köln):

Ich darf den Ausführungen von Herrn Professor Giersch entnehmen, daß auch er der Forderung zustimmen würde, bei der politischen Beratung Strategien zu wählen, die den Einfluß von Werturteilen minimieren. Es ist unbestritten, daß eine Werturteilslosigkeit nicht erreichbar ist. Hat eine solche Feststellung nicht unter Umständen Konsequenzen für die Institutionalisierung, besonders aber die Lokalisierung einer wirtschaftspolitischen Beratung? Gerade am Beispiel der Stabilisierungspolitik könnte man das vielleicht nachweisen. Unter dem Stichwort „Stabilisierung" verbirgt sich eine sehr große Zahl von groben Zielvorstellungen, die man mit dem Ausdruck „magisches Polygon" bezeichnet. Ein Beratungsgremium muß bei wirtschaftspolitischen Fragen das interpretieren, was in einem Gesetz, das für zehn Jahre und länger gelten soll, notwendigerweise nur als grob formulierte Zielvorstellung vorgegeben werden kann.

Wenn ein solcher Bedarf an Interpretation vorhanden ist, und ich würde wohl sagen, diese Interpretation ist sicherlich nur wertend möglich, dann kann man fragen, ob ein völlig unabhängiges Gremium, wie es in Deutschland konzipiert wurde, die beste Lösung darstellt. Vorgegeben werden können nur Ziele, wie sie etwa im Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stehen. Was darüber hinaus geht, muß interpretiert werden. Jetzt lautet die Frage, wie es interpretiert werden kann. Das unabhängige Gremium trifft sich, diskutiert in der Form, wie es Herr Professor Giersch angeführt hat, und kommt am Ende zu einem Konsensus. Aber dieser Konsensus ist nicht der Konsensus des Technikers über die technisch rationale Wahl von Mitteln für vorgegebene Ziele, sondern dieser Konsensus enthält zu einem Gutteil politische Zielvorstellungen. Wenn wir diese nicht wertfreien Einflüsse minimieren wollen, stellt sich die Frage, wie auch in der These von Herrn Prof. Schneider angedeutet war, ob man nicht anstelle eines unabhängigen Beratungsgremiums ein Gremium, das näher an die Entscheidung herangerückt ist, wählen sollte. Dieses Gremium müßte im Zug-um-Zug-Verfahren mit den Politikern die politischen Bestandteile dessen festlegen, was beraten werden soll. Hieraus folgt, daß in der endgültigen Fassung eines Gutachtens keine Zielvorstellungen mehr vorgetragen werden, die denen der Regierung konträr sind. Nur wenn die politischen Vorstellungen der Regierung und des Beratergremiums divergieren, werden Strategien empfohlen, zu denen die Regierung in der Beurteilung des Gutachtens ganz klar sagt: Wir sind damit nicht einverstanden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. *Giersch* (Saarbrücken):

Die Interpretation der Zielvorstellungen ergibt sich aus dem Dialog zwischen diesem unabhängigen Gremium und der Regierung. Der Dialog ist ein ständiger Prozeß; er vollzieht sich vor allem in der Form der Anhörung. Die Ziele des Gesetzes sind dabei bisher nur in bezug auf extreme Werte interpretiert worden. Ein tastendes, pragmatisches Vorgehen, das die Bandbreite dessen, was Gesetz und Regierung meinen, Schritt für Schritt einengt, erscheint mir als die zweckmäßigste Methode. In den drei Jahren der Existenz des Sachverständigenrats haben sich die Auffassungen in diesem Dialog ständig angenähert. Wie nahe wir sind, zeigt die Stellungnahme der Bundesregierung zum letzten Jahresgutachten. Dort heißt es selbst bei der sehr, sehr heiklen Frage der außenwirtschaftlichen Absicherung einer binnenwirtschaftlichen Stabilitätspolitik, die früher als tabu galt: Wir werden die Möglichkeiten prüfen und das Problem auch in den internationalen Organisationen zur Sprache bringen. Dagegen hieß es noch in der Stellungnahme zum ersten Jahresgutachten: „Das Gutachten durchzieht wie ein roter Faden die Aussage, die Bundesrepublik könne sich in einer weniger auf Preisstabilität bedachten Umwelt der Konsequenzen für ihr eigenes Preisniveau nur durch Anpassung des Wechselkurses entziehen. Die Bundesregierung zögert nicht, diese Ansicht des Sachverständigenrates abzulehnen." Der Fortschritt, der seither im Dialog erzielt wurde, ist unverkennbar. Die jetzige Regierung läßt keinen Zweifel darüber, was sie anstrebt und woran sie demzufolge gemessen werden will.

Die Unabhängigkeit des Gremiums hat gerade bei der Stabilisierungspolitik einen Vorzug: Es gab oder gibt soziale Gruppen, die sich manchmal lieber dem unabhängigen Sachverstand anvertrauen als einer Instanz, die nahe bei der Regierung und dann unter dem Verdacht steht, sie werde — wie es im Verhältnis zwischen der früheren Bundesregierung und den Gewerkschaften der Fall war — Grund und Schuld für die schleichende Inflation allein bei den Gewerkschaften suchen und entsprechende Abhilfen vorschlagen. Solch ein Verdacht zerstört die Basis für eine Zusammenarbeit. So hat die Unabhängigkeit gerade dann, wenn man einen Interessenausgleich für wünschenswert hält, einen erheblichen Vorteil. Andererseits schließt die Unabhängigkeit — wie gesagt — nicht aus, daß es im Dialog zu einer übereinstimmenden Interpretation der Zielvorstellungen kommt.

Diskussionsleiter:

Dieser Punkt: Bedeutung des permanenten Dialogs ist leider auf dieser Tagung etwas untergegangen. Ich darf Sie, soweit Sie das Protokoll eines Bergedorfer Gesprächs über Beratungsprobleme nicht kennen, auf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Position von Herrn Schelsky aufmerksam machen, der gerade diesen Punkt herausstellt und sagt, daß es in der Bundesrepublik insbesondere an den Zentren des Begegnens fehle, wo derartige Kontakte gepflegt werden. Er meint, daß dies ein entscheidender Grund für das Versagen des Dialogs sei. Das Problem würde, um es mit anderen Worten zu sagen, in Berlin anders aussehen, als es heute in Bonn aussieht.

Prof. Dr. *Anderson* (USA):

I am in complete agreement with Mr. Smith when he says that economic advising is an educational process. But I want to ask: Whom do we educate? Do we, like Demosthenes, lecture to the waves in order to train our voices? — No. We are economists and we want to devote our scarce educational resources to the places where they will do the most good. Now, we all live in societies in which power is widely dispersed. No question of that. But there are certain key nodes of power in all of our societies. In America, of course, the Presidency looms very large relative to all the others. And that is why we have devoted an enormous amount of our scarce advising resources to advising the President and not to speaking into the winds.

We make some mistakes, I think, in America in concentrating our advising resources, particularly within the Congress. Our Congress has, in matters of stabilisation, four key committees: the Senate Finance Committee, the House Ways and Means Committee, both of which handle taxation, and the Appropriation Committees of the House and Senate. Do we advise them? No. They are advised by the pressure groups. The pressure groups know where the nodes of power are. We economists in America have wasted our resources in dealing with the Congress. We should have been pressing for years to channel the expert advice, which now goes to the Joint Economic Committee (which has no legislative power whatever) toward the loci of power within the Congress because those are the members we must educate, if we want to have good economic policy.

And I urge you, if you are going to make any changes in the focusing of your expert opinion, to arrange your advising so that the advice, the education, goes to the people who will make the decision anyhow.

Prof. Dr. *H. Meinhold* (Frankfurt):

Ich möchte gern die These von Herrn Schneider über die Werturteilsgebundenheit stärker verteidigen, als Sie, Herr Schneider, es selbst getan haben. In dem Modell, das der Sachverständigenrat entwickelt hat, stecken eine Unmenge von Werturteilen. Sie stecken mit Recht darin; ich bedauere es nicht, ich konstatiere nur. Zum Beispiel haben die Sach-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verständigen mit der Idee der kostenneutralen Lohnentwicklung eine These aufgestellt etwa derart: Falls die konzertierte Aktion zustande kommt, bleiben damit die Grundzüge der Einkommensverteilung gleich, und diese bezeichnen wir als akzeptabel. Anders ist ihr Gutachten nicht zu verstehen. Ein zweites Werturteil, vielleicht nicht so deutlich wie das erste, aber doch sichtbar: Die kurzfristige Preisniveaustabilität steht über den langfristigen Bedingungen der Strukturinvestition. Wenn es mir also aus politischen Gründen nicht gelingt, beides zu vereinigen, dann muß ich im Interesse der Preisniveaustabilität auch Infrastrukturmaßnahmen, so wichtig sie langfristig sein mögen, kurzfristig verringern. Ist das ein Werturteil oder ist es keines? Es ist ein Werturteil.

Es gibt aber noch eine ganze Reihe anderer Kategorien von Werturteilen. Mir scheint z. B. — ich war ja nicht bei den Beratungen dabei — ein taktisches Werturteil zu sein, daß ein einheitlicher Bericht ohne Minderheitsvoten wichtiger ist als die Herausarbeitung persönlicher Werturteilsunterschiede. Auch dieses Werturteil muß bei solchen Gutachtergremien eine Rolle spielen; jedenfalls spielt es eine Rolle beim Wirtschaftswissenschaftlichen Beirat, wo ich es intern beurteilen kann. Wenn Sie darauf hingewiesen haben, daß wir in diesem Beirat zu einheitlichen Werturteilen gekommen sind, dann heißt das doch: Im wesentlichen ist ein einheitliches Votum wichtiger als die Abweichungen der einzelnen.

Das ist nur ein Hinweis auf die Beachtung von Werturteilen, die hinter diesen Gutachten stehen. Ich betone noch einmal: Ich bedauere das nicht; aber ich konstatiere, daß es Werturteile sind. Wie sollten wir auch vermeiden, Herr Watrin, daß es Werturteile sind? Man kann sich zwar dahinter zurückziehen, daß die Auswahl der Zielannahmen wissenschaftlicher Modelle keine Werturteile darstellen, daß sie völlig werturteilsfrei seien. Aber ich glaube, den Theoretiker, der nicht annimmt, daß seine Ziele einigermaßen mit seinen Werturteilen übereinstimmen, selbst wenn er unter zahllosen Möglichkeiten nicht eine, sondern Alternativen aussucht, den Theoretiker, der nicht ein klein wenig normativ denkt, können wir uns kaum vorstellen. Jedenfalls können wir uns ihn nicht mehr vorstellen, wenn wir in den Bereich der Beratung hineinkommen.

Prof. Dr. *Jöhr* (St. Gallen):

Ich möchte in dieselbe Kerbe schlagen und die These von Herrn Schneider unterstützen und zum Ausdruck bringen, daß ich in der Wertung durchaus nicht diese Gefahr erblicke wie Herr Watrin. Nur muß die Wertung offen sein; sie darf nicht versteckt sein. Es darf nicht der Anschein erweckt werden, als ob wir zwingend ableiten könnten, was sich aus einer Wertung ergibt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ich möchte noch ein weiteres Argument dafür anführen, weshalb die Wertung in die Beratung hineinkommen muß. Vielfach ist die Regierung gar nicht in der Lage, die Ziele im gewünschten Maße zu konkretisieren. Ich darf hier kurz über unsere Arbeit für die Finanzplanung berichten, die ja auch mit der Stabilisierung zusammenhängt. Es stellte sich bei der Entwicklung des schweizerischen Sozialprodukts bis 1974 die Frage, wie sich der Bestand der ausländischen Arbeitskräfte verändern wird. Das ist vor allem eine politische Frage, bei der der Entscheid der Regierung eine wesentliche Rolle spielt. In unserem Gremium wurde der Vorschlag gemacht: Legen wir diese Frage der Regierung vor. Ich habe opponiert, indem ich sagte: Die Regierung ist heute absolut nicht in der Lage, sich in dieser Frage festzulegen. Es sind zu starke Kräfte am Werk, die eine weitere Expansion und zu starke Kräfte, die eine Kontraktion wünschen, als daß die Regierung jetzt in der Lage oder bereit wäre, sich festzulegen. Also mußten *wir* eine Annahme treffen.

Ein anderes Problem der Schweiz, mit dem ich mich gegenwärtig sehr beschäftige. Es ist eine wichtige Forderung der Wissenschaft, daß wir von der bisherigen Praxis im Bund abweichen, bei der die Steuersätze der beiden wichtigsten Abgaben in der Verfassung verankert sind und ohne Volksabstimmung nicht geändert werden können. Das führt natürlich zu einer außerordentlichen Rigidität der Einnahmenseiten des Bundes. Es wäre notwendig, daß wir uns zur Flexibilität als einem wichtigen Ziel bekennen. Aber ich fürchte, daß in der heutigen Lage die Regierung noch nicht bereit ist, dieses Flexibilitätsprinzip aufzustellen, weil sie fürchtet, daß man über sie herfällt, indem man sagt: Damit werden dem Volk die wichtigsten Rechte genommen. In einer solchen Situation muß ein beratendes Gremium zielsetzend in die Lücke treten.

Prof. Dr. *Bauer* (Essen):

Was Herr Meinhold gesagt hat, könnte vielleicht so klingen, als wäre der Sachverständigenrat dauernd mit Diskussionen über Werturteilsfragen beschäftigt. Das ist nicht der Fall. Die Beispiele, die Herr Meinhold angeführt hat, sind für uns nur notwendige Folgerungen aus den bekannten Zielen, die im § 2 des Gesetzes über den Sachverständigenrat stehen. Insofern sind wir also gebunden. Aber ich sehe das nicht als ein so großes Übel an. Es läßt sich nachweisen, daß hinter diesen Zielen eine Welt von Werten außerökonomischer Art steht, der wir uns alle — mehr oder weniger — verpflichtet fühlen. So schlimm also und so kritisch ist die Frage der Werturteile nicht, daß sie uns in unserer Arbeit lähmen würde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionsleiter:

Ich glaube, das wurde auch nicht ernsthaft bestritten. Ich habe nicht den Eindruck, daß es kontrovers ist.

Prof. Dr. *Watrin* (Bochum):

Wenn nahezu alles ein Werturteil ist, besteht die Frage, ob wir nicht eine Trivialität zum Ausdruck bringen. Mein Plädoyer ging wie folgt: Nicht jede Auswahl, die wir im Forschungsprozeß treffen — wobei es gleichgültig ist, ob es sich um theoretische oder politische Probleme handelt — ist ein Werturteil. Ich muß mich auf Jöhr stützen, der ausdrücklich das Schätzungsurteil eingeführt hat und der von diesem Schätzungsurteil in der Wirtschaftspolitik sagt, daß es kein echtes Werturteil sei. Genau darauf wollte ich mit meiner Wortmeldung abzielen und der kritischen Argumentation Auftrieb geben. Ich würde meinen: Zumindest prinzipiell kann man ein wirtschaftspolitisches Gutachten aufgliedern in Sätze logischer Art, in Sätze theoretischer Art und Sätze wertender Art. Der Katalog, den Herr Schneider aufgestellt hat, scheint mir zu weit zu gehen. Für alle theoretischen und Informationsprobleme können wir individuell sicher nicht die wahre Lösung finden, vielleicht aber kollektiv durch unser gemeinsames Bestreben. Wenn wir aber zu viele Dinge als Werturteile kennzeichnen und dabei den Vorschlag des Schätzungsurteils, das ja kein echtes Werturteil sein soll, vergessen, kommen wir in die gefährliche Situation, daß wir uns nachher um Wertstandpunkte zerstreiten, und gerade bei Wertstreitigkeiten gibt es einen Punkt, wo das rationale Argument abbricht und eine Kommunikation unter den Streitenden nicht mehr möglich ist. Dies sollten wir zu vermeiden suchen, wenn wir die Wirtschaftspolitik verwissenschaftlichen wollen.

Diskussionsleiter:

Es ist natürlich wunderbar, wenn man eine klare Trennung zwischen diesen drei Typen von Aussagen vornehmen kann. Letztlich sollten wir als Wissenschaftler uns auch bemühen, so zu handeln. Praktisch ist das jedoch schwierig. Denn gerade weil im empirischen Bereich große Wissenslücken vorliegen, besteht die Gefahr, daß wir „hintenherum" Werturteile statt Sachaussagen in der Form von „Schätzurteilen" einführen.

Prof. Dr. *H. Meinhold* (Frankfurt):

Wenn wir dort, wo wir logisch folgern, eindeutig sagen: Dies ist eine logische Folgerung, und dort, wo wir entscheiden, sagen: Dies ist ein Entscheidungsproblem, dann scheint mir damit der Rationalität der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirtschaftspolitik besser gedient zu sein, als wenn wir versuchen, aus Entscheidungsproblemen objektive Dinge zu machen, die sie in Wirklichkeit nicht sind.

Prof. Dr. *Watrin* (Bochum):

Selbstverständlich, aber dann hätten die Sachverständigen die Schwierigkeit, zu ihren hundert Seiten Bericht einen tausendseitigen Kommentar zu schreiben.

Diskussionsleiter:

Und dazu kommt noch die Forderung, alles möglichst kurz und verständlich zu machen! Vielleicht ist eine wirkliche Lösung des Problems gar nicht möglich. — Es hat sich Herr Kleps gemeldet.

Privatdozent Dr. *Kleps* (Bern):

Sie haben, Herr Schneider, in Ihrem Katalog von Thesen und Feststellungen unter anderem festgehalten, daß gestern in der Frage der Beratungskontrolle kein Ergebnis bezüglich der Frage einer Methodik oder Methode der Beratungskontrolle gefunden worden sei. Diese Feststellung stört mich natürlich ganz besonders, wie Sie verstehen werden. Gestatten Sie mir dazu noch eine Bemerkung oder besser gesagt den Versuch, eine solche Methode oder einen solchen Lösungsweg aufzuzeigen.

Die Frage der Beratungskontrolle ist mit erheblichen Problemen vielseitiger Art verbunden. Es gibt sicherlich auch keinen allgemein gültigen oder allgemein möglichen Weg einer solchen Kontrolle. Deswegen ein spezieller Versuch: Die Institution des Gutachterausschusses geht auf einen Beschluß des Deutschen Bundestages zurück. Mit diesem Beschluß ist eine bestimmte, an das Gremium gerichtete Aufgabe verbunden. Diese Aufgabe soll von dem Gremium erfüllt werden. Nun läge es doch nahe, daß der Deutsche Bundestag — warum er es nicht gemacht hat, weiß ich nicht — auch auf den Gedanken gekommen wäre, die Bundesregierung aufzufordern, einen alljährlichen Bericht über ihre Tätigkeit zu erstellen, in dem unter anderem aufgeführt werden könnte oder sogar sollte, auf Grund welcher Überlegungen die Bundesregierung in der jeweiligen ex post-Periode ihre Entscheidungen getroffen hat und warum sie gegebenenfalls von den Vorschlägen oder den Gedankengängen des Gutachtergremiums abgewichen ist. Das wäre meines Erachtens eine Möglichkeit, die Effizienz der Beratung in den Entscheidungen der Bundesregierung festzustellen und zu überprüfen. Völlig unabhängig davon wäre die andere Möglichkeit einer Kontrolle, die intern in den Beratungsgremien selbst vorgenommen werden könnte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. *Stützel* (Saarbrücken):

Wir haben als Ratgeber, wofür ich besonders danke, in diesen Tagen schon viel Rat bekommen, den letzten von Herrn Jöhr. Er riet uns, doch möglichst scharf schon durch die Sprachform zum Ausdruck zu bringen, ob es sich in Aussagen eines Gutachtens jeweils um ein Werturteil oder um — das war Ihr Ausdruck — ein logisches Sachurteil handelt. Ich glaube, der Grad der Differenzierung ist noch größer. Wir haben zum Teil logisch eindeutige Urteile, „I = S", „Einnahmeüberschuß = Ausgabeüberschuß". Insoweit können wir apodiktische Sätze niederschreiben. Wir haben sodann vielfach Abschätzungen von Wahrscheinlichkeiten, Prognosen darüber, wie sich unter verschiedenen alternativen Annahmen Wirtschaftssubjekte und andere Entscheidungsträger wohl verhalten hätten oder vermutlich verhalten würden, darunter Prognosen größeren Wahrscheinlichkeitsgrades und solche kleineren Wahrscheinlichkeitsgrades. Schon hier ergeben sich Nuancierungen. Wir kommen dann in diesem Feld der Abschätzung von Wahrscheinlichkeiten im Verhalten der Menschen zu immer unsichereren Bereichen. Ähnlich ist es auf dem anderen von Herrn Jöhr genannten Feld, dem Feld der Werturteile. Auch hier haben wir einen Bereich, in dem wir auf Grund der allgemeinen Zielvorstellungen, die der Gesetzgeber uns mitgegeben hat, zu ganz eindeutigen Aussagen kommen können. Allerdings gibt es auch Bereiche, in denen die Wertung viel weniger eindeutig ist. Ich danke für den von Herrn Jöhr und anderen gegebenen Rat, möchte aber umgekehrt auch von mir aus eine Bitte aussprechen. Wir versuchen nämlich schon, vielfach gerade solchen Ratschlägen folgend, zu formulieren. Es ist soeben gesagt worden: Wenn man alle von Herrn Jöhr geforderten Klarstellungen bei der Formulierung von Gutachten brächte, ich greife das auf, dann müßten wir noch 1000 Seiten Kommentar zum Text selber schreiben. Ich glaube nicht, daß wir 1000 Seiten Kommentar zu schreiben brauchen. Aber eines brauchen wir: Wir brauchen Leser, die die von uns verfaßten Texte sorgfältiger lesen. Darf ich ein paar Beispiele geben! Hier etwa eine Projektion: Zum Problem „Beschäftigung und Produktivität" heißt es in Textziffer 226 des Jahresgutachtens 1966/67 des Sachverständigenrats: Es stünden 1967 auf Grund der natürlichen Bevölkerungsbewegung 100 000 Arbeitskräfte weniger zur Verfügung als im Jahre 1966. Diese Abnahme „wird" dadurch ausgeglichen, daß wegen der Kurzschuljahre 1967 zwei Jahrgänge in das Erwerbsleben treten. Warum „wird" ausgeglichen? Weil das eine sehr sichere Aussage ist —, demographische Prognosen auf so kurze Sicht haben einen hohen Wahrscheinlichkeitsgrad. Im nächsten Satz heißt es: „Im jährlichen Durchschnitt ergibt sich daraus ..." Das ist eine conclusio aus der Mischung von Wahrscheinlichkeitsurteil und den sicheren Aussagen des Vordersatzes. Und nun geht es weiter. Wir „rechnen damit", daß die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitslosigkeit im ersten Halbjahr weiter, wenn auch nicht sehr stark zunimmt. Wir „rechnen damit" — das ist eine Wendung, die anzeigt, daß es sich hier um ein weniger sicheres Wahrscheinlichkeitsurteil, ja um ein recht subjektives Wahrscheinlichkeitsurteil handelt. Sie sehen: Jede einzelne Vokabel ist in mühseliger, zeitraubender Formulierungsarbeit so gewählt, daß die Abstufung von Sicherheitsgrad oder Unsicherheitsgrad möglichst treffend zum Ausdruck kommt.

Dasselbe gilt auch für die Stellen, in denen wir mit Werturteilen in jene Bereiche kommen, wo wir nicht genau wissen, was gerade aus dem Gesetz folgt. Nehmen wir Textziffer 281 — es handelt sich um die außenwirtschaftliche Absicherung einer Stabilitätspolitik. Da heißt es, der Sachverständigenrat sei sich bewußt, daß mit jeder an Preisstabilität orientierten Währungspolitik, — mag sie nun das Programm einer noch weitergehenden Härtung des Wechselkurses, also das Programm eines gehärteten Devisenstandards darstellen, oder mag es ein Programm des gleitenden Paritätsanstiegs oder ein Drittes sein — sehr viel Vorteile und Nachteile verbunden sind. „Vorteile" und „Nachteile" sind sicherlich Werturteile. Das ging so weit, daß wir sagten, das seien letztlich Fragen, die die Politik abzuwägen und zu entscheiden habe. Irgendwo weiter hinten im Text, Textziffer 282, heißt es dann: „Welche politischen Entscheidungen auch getroffen werden mögen ..." — und nun kommt erst wieder ein apodiktisches Urteil: „Wer angesichts dieser Zusammenhänge in einer Umwelt steigender Preise den deutschen Bürgern beides verspricht, Konstanz der Wechselkurse und Konstanz des Binnenpreisniveaus, gibt ein Versprechen ab, von dem von vornherein klar ist, daß er es nicht wird einlösen können."

Sie mögen ersehen: Wir haben uns bereits einige Mühe gegeben, Ratschlägen der Art, wie wir sie heute hörten, nach Kräften zu folgen. Aber wir haben leider auch beobachtet, daß nicht jeder Leser den Text so genau las, daß er das bemerkt hat.

Diskussionsleiter:

Ich glaube, daß die Klarheit der Aussagen des Sachverständigenrats nicht bestritten wurde. Das Problem war allgemeiner und bezog sich nicht auf diesen Bericht. Es ist gut, wenn sich jemand angesprochen fühlt, weil daraus die Diskussion Nährstoff ziehen kann. Im übrigen gebe ich zu bedenken, daß ich lediglich Thesen vorgetragen habe, von denen einige sicher auf einem Werturteil von mir beruhen. Dieses mag von Ihnen durchaus nicht akzeptiert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dr. *Billy* (Frankreich):

I want to put these new questions: Can stabilisation policy be improved? Should there be a common economic policy for several industrial countries? These questions seem to me to be important, since we have the Common Market which at the present time is limited more or less to a "Zollverein". What will it be in the future? This is one of the problems we may think of, even if it is not today's problem but only a problem for tomorrow. In other words, the question can be put in such a way: larger markets, are they a favourable element, when we look for a more stabilised course of the economy? And there we may raise the example of the United States as proving that the size of the market brings big fluctuations and needs periodical stabilisation policies. We may also think of the cases of the underdeveloped countries which hold the prices of their raw material or primary products stable, which are then sold more easily through cooperation with other countries, especially the industrial countries.

Another question will be of course: If co-ordination is to be realized between countries, will this co-operation have a better chance if it goes through by means of a plan or would it rather be the business of a concerted action between countries? May we base an evaluation on rather rough observations? We have to deal with the problem and try to find a better solution.

Prof. Dr. *Streeten* (England):

Ich möchte zu der Liste von Gründen, die Herr Schneider genannt hat, einen Grund hinzufügen, warum der Ratgeber nicht wertfrei beraten kann. Viele Dinge, die der Wissenschaftler als neutrale Mittel ansieht, werden von der öffentlichen Meinung und von verschiedenen Gruppen zum Teil oder ganz als Ziele und Werte betrachtet. Es ist ein Teil unserer Erziehungsaufgabe, von der Herr Anderson und andere gesprochen haben, daß die neutralen Mittel nicht als Ziele bewertet und angesehen werden. Ein sehr klares Beispiel hierzu ist der Wechselkurs, vielleicht nicht so sehr in Deutschland, aber in anderen Ländern. In Amerika und in England werten viele Teile der öffentlichen Meinung, auch Politiker und Beamte, den Wechselkurs als ein Ziel, das für sich selbst steht. Die meisten unter uns wollen den Wechselkurs nicht als ein gegebenes Ziel auffassen. Wir müssen diesen Leuten klarmachen, daß der Wechsekurs ganz neutral als ein Preis behandelt werden kann, der anderen Zielen dienen soll.

Ich will in drei Punkten zusammenfassen, warum ich nicht glaube, daß der Ratgeber neutral sein kann: Erstens einmal werden viele Mittel, die wir als neutral ansehen, von anderen zum Teil als Selbstzweck

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gewertet. Eigenartigerweise gibt es in der neueren Zeit mehr und mehr Mittel, die als Ziele angesehen werden, nicht nur der Währungskurs. Auch der Geldlohn, wenigstens nach unten hin, wird als Selbstzweck bewertet, ebenso die Renten. Immer mehr werden auch die Preise, wie im Mittelalter in den Zünften mit einem politischen Zweckbegriff umgeben.

Zweitens gibt es viele Ziele — das hat Herr Schneider gesagt —, die auch direkt und indirekt Mittel sind. Die Inflation ist natürlich kein Ziel, soll es auch nicht sein; sie kann aber positive und negative Wirkungen auf das Wachstum und auf die Eigentumsverteilung haben. Infolgedessen kann man sie nicht getrennt von anderen Zielen betrachten. Die Zielverfolgung auf einem Gebiet hat Wirkungen auf andere Ziele.

Drittens — ich habe es vorhin schon angedeutet — kann man nicht von einem konsistenten System von Zielen ausgehen, weil die Konsistenz nicht nur eine logische Aufgabe, sondern auch eine moralische, sozialpsychologische Aufgabe in dem Sinne ist, daß es gewisse Interessengruppen, Regierungen und Parteien gibt, die auf diese Zielkomplexe verschiedenes Gewicht legen.

Deshalb muß man sich bewußt sein, daß das, was wir tun, Selbstzweck hat und Wirkungen darauf, wie die Regierung, die Interessengruppen und die Tarifpartner die Dinge bewerten. Es handelt sich zum Teil um eine Erziehungsaufgabe, und daher können wir nicht wertneutral sein.

Prof. Dr. *Wyrozembski* (Polen):

Ich habe dieser Diskussion mit großem Interesse zugehört. Ich möchte mich zu der Frage der Wertfreiheit des Ratgebers äußern und hierzu eine Anekdote erzählen, die mir Professor Kalecki berichtet hat. Er war von der indischen Regierung eingeladen, um dort einen Plan aufzustellen. Er wurde von Nehru eingeladen. Nehru hörte ihm sehr höflich zu, antwortete ihm dann aber ziemlich kühl, man werde diesen Plan noch studieren. Kalecki fragte seinen Freund, einen indischen Professor, der gleichzeitig mit Nehru befreundet war, warum er denn so kalt behandelt worden sei. Darauf sein Freund: Siehst du, du hast in deinem Plan Nehru geraten, er solle die Mittelschicht besteuern, um den Verbrauch der Mittelschicht zu schmälern und die Investitionsrate zu erhöhen. Die Stellung der Kongreßpartei beruht aber auf dieser Mittelschicht. Nehru möchte zwar sehr viel für dich tun, aber nicht so viel, daß er sich seiner Macht begibt. Die Antwort auf unser Problem ist damit gegeben. Jedes ökonomische Gutachten — auch wenn es neutral abgefaßt wird — ist machtpolitisch, d. h. interessenökonomisch beeinflußt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zum andern: Ich bin nicht so unbescheiden, daß ich sagen wollte, unsere Wissenschaft sei schon so weit entwickelt, daß wir ganz apodiktisch vollständige Sicherheit geben könnten. Zwar haben sich die Wachstumstheorien, die Programmierungstheorien und die Spieltheorien in der letzten Zeit sehr weit entwickelt, ich glaube aber nicht, daß sie sich schon so sehr entwickelt haben, daß wir fehlerlose Ratschläge erteilen können.

Man hat hier über den Umfang des Rates gesprochen. Ich komme aus einem Land, wo all diese Probleme viel leichter lösbar sind, obwohl es auch verschiedene Gruppeninteressen gibt. Wenn keine pluralistische Gesellschaft gegeben ist, ist es auf Grund des heutigen Zustands unserer Wissenschaft viel leichter möglich, ökonomische Probleme zu lösen. Wo aber Interessengegensätze herrschen, ist eine Lösung viel schwieriger. Wir könnten durch Interessenclearing das Optimum-Programm vorschlagen. Wenn dem so ist, fragt es sich: Warum sollen wir die Wissenschaft nicht direkt an die Administration heranziehen, wie es in manchen Ländern getan wird, z. B. in großem Umfang in Frankreich, gemäßigter in England, am wenigsten in den Vereinigten Staaten. Ein solches Vorgehen ist vielleicht mit einem größeren Erfolg verbunden. Aber ich rate es Ihnen nicht. Warum nicht? Der französische Kollege könnte es Ihnen vielleicht besser erklären. Es gibt verschiedene historische und soziale Ursachen, die mich in meiner Meinung bestärken. In Deutschland sind Sie wegen der zentralistischen Leitung ängstlich. Aber solange die Institutionen, z. B. die Staatsverfassung, gelten, und so lange diese Institutionen die optimale Lösung gestatten, braucht man keine andere Institution zu bilden. Die ganze Diskussion geht eigentlich in die Richtung, welche Zwischeninstitution man bilden soll und wie ihre Kompetenz sein soll. Wenn sich z. B. eine solche Sachlage bilden würde, daß unabhängige Berater ihr Sachgutachten herstellen könnten und die Gruppeninteressen und die Regierung es annehmen möchten, soll es so sein. Kann es aber so sein? Ich weiß es nicht.

Diskussionsleiter:

Ich darf dann ohne Zusammenfassung, die nicht der Tradition unserer Gesellschaft entspricht, und mit der Feststellung, daß nicht nur die von mir formulierten Thesen, sondern auch noch einige in der Diskussion aufgestellte Kontroversen offen geblieben sind, die Tagung schließen und Ihnen nochmals herzlichen Dank aussprechen, vor allem den Herren Berichterstattern, den Herren aus dem Ausland und den Herren Diskussionsleitern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Namenverzeichnis der Berichterstatter und Diskussionsredner

Anderson, W. H. Locke 233, 345, 348, 438, 462
Arndt, Helmut 1

Bauer, Wilhelm 464
Billy, Jacques 68, 290, 348, 435, 437, 469
Blum, Reinhard 430
Böhler, Eugen 209, 295, 359
Borchardt, Knut 297, 303, 335, 364, 406, 417, 419, 420, 422, 424, 426, 427, 428, 429, 430, 433, 434, 436, 438, 439, 441, 443, 445, 447, 448, 453

Dürr, Ernst 339

Fritsch, Bruno 274, 275, 303, 307, 400, 431
Fürst, Gerhard 305, 329, 337

Giersch, Herbert 353, 359, 375, 386, 388, 392, 420, 429, 431, 442, 448, 453, 459, 461

Hahn, Herbert 302
Häuser, Karl 401
Hensel, K. Paul 288
Hielscher, Erwin 395
Huppert, Walter 327, 383, 444

Jöhr, W. A. 313, 325, 332, 334, 336, 338, 343, 345, 350, 355, 380, 401, 463

Kirschen, E. S. 13, 298, 373
Kleps, Karlheinz 351, 397, 405, 466
Köhler-Rieckenberg, Ingeborg 281, 382
Krupp, Hans-Jürgen 296, 322, 339, 343, 443

Lompe, Klaus 283, 344

Meinhold, Helmut 268, 274, 275, 279, 282, 287, 289, 291, 296, 298, 303, 306, 308, 312, 336, 358, 379, 384, 400, 423, 441, 453, 454, 462, 465
Mieth, Wolfram 404, 429
Möller, Hans 304, 357, 358, 360, 365, 379, 386, 389, 394, 396, 397, 400, 403, 405, 424, 434
Morrisens, L. 13

Nemitz, Kurt 333, 417, 418, 419, 420, 443
Neuhauser, Gertrud 185, 331, 365, 382, 403
Neumann, Lothar 308, 338, 339

Pagenstecher, Ulrich 276, 294
Pütz, Theodor 285, 388, 391

Rohde, Klaus 390
Rüstow, Hanns-Joachim 381, 386, 433
Runge, Harry 282, 287, 342, 429

Schmidt, Kurt 357, 365, 385, 432
Scheider, Hans K. 6, 449, 453, 461, 465, 466, 467, 471
Schulmann, Horst 340, 396
Skånland, Hermod 170, 284, 366
Sievert, Olaf 27, 291, 352, 387
Smith, Arthur J. R. 118, 325, 367, 456
Streeten, Paul A. 103, 286, 300, 333, 337, 350, 370, 402, 446, 453, 454, 469
Strunden, Thomas M. 246
Stützel, Wolfgang 308, 335, 384, 467

Tietmeyer, Hans 292, 359

Watrin, Christian 319, 344, 345, 426, 428, 447, 448, 455, 458, 465, 466
Weber, Wilhelm 287
Weisser, Gerhard 276, 279, 298, 305
de Wolff, Pieter 152
Wolter, Hans 428
Würgler, Hans 228, 280, 347, 359, 378, 440, 445, 458
Wyrozembski, Zygmund Jan 470

Zimmermann, Horst 280, 301, 460

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41924-1 | Generated on 2025-07-26 09:06:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/