

Das New Approaches to Economic Challenges (NAEC)-Projekt

Option für eine pluralistische Wende?

Michael G. Kraft

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) steht mit ihren Arbeiten und Analysen zu Wirtschaftswachstum, Strukturreformen, freien Märkten, Handelsliberalisierungen etc. seit langem an der Spitze der Mainstream-Ökonomie. Nach ihrem anfänglichen, keynesianistisch geprägten Wohlfahrtsstaatsansatz wurde sie ab den 1970er Jahren zur Schnittstelle und Plattform zur Verbreitung neoliberalen Gedankenguts (vgl. Gayon 2012). Mit ihren Analysen und Politikempfehlungen lieferte sie entscheidende Grundlagen für eine neoliberale Globalisierung („Washingtoner Konsens“) und nahm damit Einfluss auf das Verhältnis von Arbeit und Kapital. Eine Vielzahl der Politikempfehlungen der OECD der 1980er und 90er Jahre zielte auf Strukturreformen, wie die Privatisierung von Staatsbetrieben, die Deregulierung von Märkten und Preisen, die Liberalisierung des Kapitalverkehrs und des Arbeitsmarktes, den Abbau öffentlicher Subventionen, etc. ab. Ideologisch gründeten diese Empfehlungen in der tiefgehenden Überzeugung, dass „der Markt“ anstatt des Staates für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sorgen solle (vgl. Jessop 1993). Dazu kommt, dass die OECD seither einen quantifizierten „fact-based-approach“ verfolgt, der wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen auf messbare und scheinbar vergleichbare Daten reduziert (Godin 2005). Ich möchte in diesem Beitrag den Blick jedoch darauf richten, ob sich über die letzten Jahre Brüche im neoliberalen Konsens der OECD ergeben haben. Finden mit der Weltwirtschaftskrise, dem neuen globalen Protestzyklus (vgl. Azzellini 2013 sowie Sitrin/Azzellini 2014) und der erstarkenden öffentlichen Diskussion zu Ungleichheit und Verteilung nun auch plurale ökonomische Ansätze Eingang in die Arbeiten dieser Institution? Ich diskutiere eine solche epistemologische Öffnung anhand des OECD-Projekts *New Approaches to Economic Challenges* (NAEC).

Von Marktblindheit zur pluralistischen Betrachtungsweise? Das NAEC-Projekt

Mit der Weltwirtschaftskrise 2008 und der anhaltenden Rezession in den westlichen Industrienationen begann auch die OECD ihre methodischen Ansätze und Eckpfeiler zu überdenken. Die traditionellen Modelle und theoretischen Konzepte, so ausgefeilt sie auch in ihrer abgeschlossenen theoretischen Eleganz sein mochten, waren nicht in der Lage, die Krise vorherzusehen. Hatte man etwa den Blick zu sehr auf die Angebotsseite und das Funktionieren freier Märkte fokussiert und zu wenig auf die ansteigenden Ungleichheiten und Ungleichgewichte innerhalb und zwischen den Nationalstaaten gerichtet? War man mehr damit beschäftigt gewesen, in sich geschlossene Modelle immer weiter zu verfeinern und dabei den Bezug zur Realität zu verlieren? Dazu kommt, dass die OECD als internationaler Think-Tank im letzten Jahrzehnt an politischer Bedeutung verloren hat – angebotsseitige Strukturpolitiken waren mit der Krise in die Kritik geraten – und aufgrund sich verändernder Gesellschaftsdiskurse entsprechend neu positionieren musste.

Diese Neuvermarktung ist einerseits anhand der Arbeiten an neuen Formen der Wohlfahrtsmessung im Rahmen der *Better-Life-Initiative* ab 2011 ersichtlich. Im Lichte der Kritik am Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Wohlstandsindikator wurden elf Aspekte identifiziert (u. a. Gesundheit und Bildung, Umweltfaktoren, persönliche Sicherheit und die allgemeine Lebenszufriedenheit), die für das Wohl der Menschen zentral sind und die in der OECD-Publikation *How's Life* genauer beleuchtet werden. Andererseits wollte man angesichts der erstarkenden Diskussion zu Ungleichheit und Verteilung in Konkurrenz zum Internationalen Währungsfonds nicht weiter an Boden verlieren und man kam ein Jahr später zur Auffassung, dass die traditionellen Wirtschafts- und Wachstumsmodelle oftmals keine befriedigenden Antworten auf gesellschaftliche Herausforderungen geben konnten und es folglich neuer Wege und Grundlagen zur Erarbeitung wirtschaftspolitischer Entscheidungen und Empfehlungen bedarf. Deshalb wurde vom Generalsekretariat ein grundlegender Reflexionsprozess unter dem Titel *New Approaches to Economic Challenges* (NAEC) angestoßen.

Als horizontales Projekt angelegt, sollten Grundlagen für neue Denkansätze und Politikanalysen zu wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Themen und Fragestellungen geschaffen werden. Da sich die gesellschaftlichen Problemstellungen nicht nur auf ökonomische Fragen im engeren Sinne, sondern auch auf damit zusammenhängende soziale und ökologische Themen beziehen, wurden alle relevanten OECD-Direktorate in das NAEC-Projekt miteinbezogen. Die drei Säulen von NAEC umfassen (vgl. OECD 2014):

- Reflexionen (Lehren aus der Krise, neue Werkzeuge und Ansätze),
- Analyse von trade-offs und Komplementaritäten unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Ziele und Maßnahmen (z.B. Verknüpfung zwischen Wachstum, Ungleichheit, Stabilität, Umwelt) sowie
- Betrachtung der institutionellen Ebene und Governance.

Die Projektergebnisse sollen zu einer stärkeren multidimensionalen Zusammenarbeit der einzelnen Direktorate führen. Man will vom klassischen „Silodenken“ Abschied nehmen und gesellschaftliche Probleme stärker transdisziplinär bearbeiten. Auch dem Aspekt der Lebensqualität soll im Gegensatz zur rein quantitativen Wachstumsorientierung verstärkt Rechnung getragen werden. Im Juni 2015 wurde der Endbericht vorgelegt und darauf aufbauend soll – so der selbstgestellte Anspruch – mit dem *Mainstreaming* der zentralen Erkenntnisse begonnen werden.

Wertfreiheit, institutionalisierte Ideologie und Machtverhältnisse

Aber wie steht es mit dem *Mainstreaming* dieses Ansatzes und wird es der OECD damit gelingen, eine „less mechanistic view of the world“ (OECD 2015c: 18) zu entwickeln? Spiegeln sich diese neuen Ansätze schon in den Flagship-Publikationen der OECD wie *Going for Growth* oder den Wirtschaftsprüfberichten wider und ist hier ein neues wirtschaftspolitisches Narrativ basierend auf Lebensqualität, Umwelt und Verteilung im Entstehen? Ich möchte diese Fragen anhand untenstehender institutioneller, soziologischer als auch epistemologischer Reflexionen zu beantworten suchen.

1.) Ein Top-down Ansatz

NAEC wurde als Top-down-Projekt beim OECD-Ministerrat beschlossen und ist im Büro des Generalsekretärs angesiedelt. Dadurch wollte man die horizontale Zusammenarbeit der

Direktorate forcieren und die institutionalisierte Silostruktur und das damit einhergehende fragmentierte Denken der Organisation überwinden. Die systematische Integration der Arbeiten des Statistikdirektorats zu Lebensqualität sowie die damit einhergehende Infrastrukturalisierung des Wachstumsnarrativs hätten dazu beitragen können, den traditionellen Mainstream der „wirtschaftslastigen“ Direktorate (ECO, Trade, Industry, etc.) aufzubrechen. Die Arbeiten der letzten drei Jahre haben jedoch gezeigt, dass trotz zahlreicher NAEC-Subprojekte ein harter Kern ökonomischen Denkens relativ unbeeinflusst von diesen neuen Erkenntnissen bleibt. Insofern ist zu befürchten, dass NAEC seinem selbstgestellten Anspruch nicht Rechnung wird tragen können und aufgrund des geringen Ownerships von Seiten der Direktorate selbst zu einem zusätzlichen Silo wird, in dem zwar wichtige Fragen (relativ isoliert) diskutiert, jedoch nicht in der Organisation umgesetzt werden.

2.) NAEC ist vage und inhaltlich offen

Der mit NAEC angedachte pluralistische Zugang ist zwar in einigen Aspekten deutlich ausformuliert, bleibt aber im Hinblick auf die Operationalisierung heterodoxer Theorieansätze für die konkrete Arbeit der OECD weitgehend offen. Wenngleich der NAEC-Abschlussbericht die Notwendigkeit eines multidimensionalen und um andere Sozialwissenschaften ergänzten Analysezugangs fordert, findet sich als einzig konkreter Vorschlag die Einbeziehung behavioristischer Theorien sowie die Implementierung von Foresight-Modellen. Dabei zeigt sich auch, dass jene, die das Projekt mit Inhalten befüllen sollen, also die einzelnen Direktorate, gerade nicht über die dazu notwendige Expertise verfügen und aufgrund der jahrzehntelangen Hegemonie des ökonomischen Mainstreams auch wenig Anreize bestehen, einen solchen Wandel zu vollziehen.

Eine Ausnahme stellen die Arbeiten des Direktorats für Beschäftigung, Arbeit und Soziales dar, die zum Thema Ungleichheit und inklusives Wachstum sehr umfassende Analysen vorlegen. So wurde beispielsweise vor kurzem die *Inclusive Growth Initiative* gestartet.

3.) Institutionen und Machtverhältnisse

Da NAEC einige Grundannahmen des neoliberalen Mainstreams in Frage stellt (effiziente Märkte, BIP-Wachstum als Ziel an sich, etc.), darf nicht außer Acht gelassen werden, dass ein derartiger intellektueller Wandel in einer Organisation wie der OECD nicht ohne Widerstände von statten gehen wird. Wie Foucault (1977) gezeigt hat, durchdringen Machtverhältnisse solche Organisationen und daher wird jegliche progressive Veränderung in Richtung mehr Pluralismus auch umkämpft bleiben. Es sieht folglich derzeit auch bestenfalls danach aus, dass sich die OECD im Zuge der erstarkenden öffentlichen Diskussion zu Verteilung und Ungleichheit in einer Phase eines „inclusive liberalism“ (vgl. Mahon/Mc Bride 2009) befindet. Es wird zwar Fragen wie Einkommens- und Vermögensverteilung, Geschlechtergerechtigkeit und Lebensqualität mehr Aufmerksamkeit geschenkt, doch werden auf ontologischer Ebene der harte Kern des Neoliberalismus und ein gewisser ökonomischer Imperialismus nicht in Frage gestellt. Obgleich aktuelle OECD-Publikationen darauf hinweisen, dass inklusivere und gerechtere Gesellschaften auch besser für Wachstum, Lebensqualität und sozialen Zusammenhalt sind (vgl. OECD 2015a und 2015b), lässt ein neues, umfassendes Narrativ noch auf sich warten.

4.) Wertfreie oder engagierte Wissenschaft?

Dies bringt mich zu meinem letzten und abschließenden Punkt, der Frage nach einer wertfreien und objektiven Sozialwissenschaft. Gerade in der ökonomischen Wissenschaft, deren

Ergebnisse unmittelbar auf gesellschaftliche Anwendung abzielen und damit bedeutenden Einfluss auf Macht- und Ressourcenverteilung haben, kann keineswegs von einer desinteressierten Wissenschaft oder einer wertneutralen Methodologie gesprochen werden (vgl. Kraft 2004; Myrdal 1976). Werden diese Werturteile verschleiert und pseudoobjektiviert, so verkommt das selbstgesetzte Motto „Better policies for better lives“ zur leeren Phrase. Denn es dient dann nur noch dazu, die bestehenden Machtverhältnisse zu bestätigen und jene, die sich Gehör auf der politischen Bühne verschaffen können, mit „wissenschaftlichen“ Erkenntnissen zu bedienen. Angesichts der herrschenden Machtverhältnisse bleiben somit zwei Handlungsoptionen: 1.) die gesellschaftliche Anordnung und Zuteilung anzuerkennen und zu kapitulieren oder 2.) jene Kräfte und Ansätze zu stärken, die für eine progressivere und gerechtere Wirtschaftspolitik stehen und dem alten Mainstream ein neues Narrativ des Gemeinsamen, Verantwortungsvollen und der Gestaltungsmacht der Mehrheit der Menschen gegenüberstellen. Dies ist zweifelsohne ein mühsamer und langwieriger Weg, dessen Ergebnis offen bleibt, doch es lohnt sich, ihn zu beschreiten. Denn jedwede Konzeption von Wirtschaft bedarf zunächst einmal einer normativen Vorstellung einer Gemeinschaft, wie wir zusammenleben wollen und wie ein „gutes“ Leben aussehen sollte.

Literatur

- Azzellini, Dario (2013): „Der globale Aufstand“. In: Michael G. Kraft (Hg.) *Soziale Kämpfe in Ex-Jugoslawien*, Mandelbaum: Wien, S. 30–46.
- Foucault, Michel (1977): *Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit I*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Gayon, Vincent (2012): „The OECD and the crisis of Keynesianism: the McCracken Report, 1975–1980“, http://basepub.dauphine.fr/bitstream/handle/123456789/10894/Gayon_2012_ES-SHCslides.pdf?sequence=1.
- Godin, Benoît (2005): *Measurement and statistics on science and technology: 1920 to the present*, London: Routledge.
- Jessop, Bob (1993): „Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy“. In: *Studies in Political Economy*, 40, S. 7–39.
- Kraft, Michael (2004): *Ökonomie zwischen Wissenschaft und Ethik: Eine dogmen-historische Untersuchung von Léon Walras bis Milton Friedman*, Peter Lang: Frankfurt/Main.
- Mahon, Rianne/McBride, Stephen (2009): „Standardizing and Disseminating Knowledge: The Role of the OECD in Global Governance“. In: *Political Science Faculty Publications*, Paper 12.
- Myrdal, Gunnar (1976): *Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung*, Verlag Neue Gesellschaft: Bonn.
- OECD (2014): *New Approaches to Economic Challenges (NAEC): Synthesis*, [http://www.oecd.org/mcm/C-MIN\(2014\)2-ENG.pdf](http://www.oecd.org/mcm/C-MIN(2014)2-ENG.pdf).
- OECD (2015a): „Do Policies that Boost Aggregate Growth Generate Economic Instability for Individual Households?“. In: *OECD Economics Department Policy Notes*, No. 25, April 2015.
- OECD (2015b): „Growth and income inequality: trends and policy implications“. In: *OECD Economics Department Policy Notes*, No. 26, April 2015.
- OECD (2015c): *NAEC Synthesis Report: New Approaches to Economic Challenges*, SG/NAEC(2015)1/REV1, 17. März 2015.
- Sitrin, Marina/Azzellini, Dario (2014): *They can't represent us! Reinventing democracy from Greece to Occupy*, Verso: London.