

BÜCHER

Zur makroökonomischen Politik in der Ära Kreisky

Rezension von: Christian Dirninger, Austro-Keynesianismus.
Zur wirtschaftspolitischen Rolle des Staates, Böhlau Verlag, Wien 2017,
359 Seiten, gebunden, € 43; ISBN 978-3-205-20519-7.

Jede Generation schreibt die Geschichte neu, heißt es. Das gilt wohl auch für die Wirtschaftsgeschichte, ist doch die Bewertung von bestimmten historischen Phasen wirtschaftlicher Entwicklung stark abhängig von den jeweils aktuellen Tendenzen und Problemlagen sowie den dominanten wirtschaftstheoretischen Ansätzen und wirtschaftspolitischen Ideologien.

Die Kreisky-Ära (1970-1983) war insofern stark prägend für die weitere wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Zweiten Republik, als die wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen dieser Zeit weit über sie hinauswirkten und in vielerlei Hinsicht nach wie vor wirksam sind:¹ Die österreichische Gesellschaft verordnete sich einen kräftigen Modernisierungsschub. In wirtschaftlicher Beziehung holte Österreich stark auf, und Mitte der 1980er-Jahre lag das österreichische Pro-Kopf-BIP bereits deutlich über dem Durchschnitt der EU-15.² Wichtige infrastrukturelle und institutionelle Grundlagen für die weitere Modernisierung Österreichs wurden in jenen eineinhalb Jahrzehnten gelegt. Der Wohlfahrtsstaat wurde zum Nutzen der gesamten Bevölkerung entscheidend erweitert und vertieft. Im Gegensatz zu den meisten anderen westeuropäischen Ländern gelang es, die Vollbeschäftigung bis Mitte der 1980er-Jahre aufrechtzuerhalten.

Es ist daher nicht verwunderlich, dass sich ÖkonomInnen, SozialwissenschaftlerInnen und WirtschaftshistorikerInnen immer wieder aufs Neue mit der Wirtschaftspolitik der Kreisky-Ära auseinandergesetzt haben: Noch während der Kreisky-Ära, nämlich 1982, widmeten die „Wirtschaftspolitischen Blätter“ ein Heft dem Thema „Austro-Keynesianismus“. Rund ein Jahrzehnt später, 1993, gaben Fritz Weber und Theodor Venus einen Sammelband heraus, in dem sich zahlreiche prominente ÖkonomInnen mit Aspekten der Wirtschaftspolitik der Kreisky-Ära befassten. Im darauffolgenden Jahr erschien Gunther Tichys Monografie „Austro-Keynesianismus“. Fünfzehn Jahre später, 2008, fragten sich Günther Chaloupek und Markus Marterbauer in der Festschrift für Jürgen Kromphardt: „Was bleibt vom Austro-Keynesianismus?“

Im Vorjahr schließlich war eine vierte Welle der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Wirtschaftspolitik der 1970er- und 1980er-Jahre zu verzeichnen: Ewald Walterskirchen und Gunther Tichy editierten die Analyse von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in der Ära Kreisky aus der Feder des 2015 verstorbenen Hans Seidel, dem Erfinder des Begriffs „Austro-Keynesianismus“ und einer von dessen wichtigsten Architekten. Und Christian Dirninger, Wirtschaftshistori-

ker an der Universität Salzburg, befasst sich in der vorliegenden Monografie ebenfalls mit dem Austro-Keynesianismus.³

Stakkato der Schocks

In wirtschaftlicher Hinsicht waren die Jahre 1970 bis 1983 äußerst turbulent, geprägt zunächst von der längsten und auftriebsstärksten Hochkonjunktur der österreichischen Wirtschaftsgeschichte und dann von von einem wahren Stakkato an realen, monetären, institutionellen oder wirtschaftspolitischen Schocks.

In den sieben Jahren von 1968 bis 1974 lag die jährliche reale BIP-Wachstumsrate zwischen 4% und 6,5% (!). Die Serie der Schocks begann mit der Dollar-Abwertung im August 1971 („Nixon-Schock“), gefolgt vom Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems fester Wechselkurse im März 1973, dem ersten Ölpreisschock ab Oktober 1973 (Jom-Kippur-Krieg), der ersten schweren Nachkriegsrezession der Weltwirtschaft 1974/75, dem Übergang zu einer restriktiven Geldpolitik ab 1979, eingeleitet durch die Fed („Volcker-Schock“), dem zweiten Ölpreisschock 1979-1981, der weltweiten Rezession 1981/82 und mehreren Wechselkursschocks, v. a. durch Abwertungen der italienischen Lira. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch der Paradigmenwechsel in Wirtschaftstheorie (von Keynes zur Neoklassik) und Wirtschaftspolitik (von keynesianischer Makropolitik zu Monetarismus, Angebotsökonomie und Neoliberalismus).

Die äußeren Umstände, mit denen sich die österreichische Wirtschaftspolitik auseinandersetzen hatte, waren also nicht gerade einfache. Der *policy-mix*, für den sich Ende der 1970er-Jahre die Bezeichnung „Austro-Keynesianismus“ durchsetzte, war eine pragmatische, originäre, unkonventionelle, aber konsistente wirtschaftspolitische Strategie, mit einer eindeutigen Priorität für Vollbeschäftigung, die grundlegend auf dem keynesianischen Konzept makroökonomischer Globalsteuerung beruhte und flexibel auf die vielfältigen ökonomischen und politischen Herausforderungen der 1970er- und frühen 1980er-Jahre reagierte.

Elemente der Makro-Steuerung

Die wichtigsten Elemente der makroökonomischen Steuerung im Austro-Keynesianismus waren:

- antizyklische Budgetpolitik,
- (Voll-)Beschäftigungspolitik,
- mittelfristig produktivitätsorientierte Lohnpolitik,
- Hartwährungspolitik,
- Sicherung einer hohen Investitionsneigung im öffentlichen und privatwirtschaftlichen Sektor,
- Ausbau des Systems sozialer Sicherung und
- Konzertierung der Wirtschaftspolitik zwischen Regierung, Sozialpartnern und OeNB.

Ganz im Sinne von Keynes und des Postkeynesianismus zielte seine Wirtschafts- und Sozialpolitik auf vielfältige Weise darauf ab, die Erwartungen nicht nur der Investoren, sondern auch jene der privaten Haushalte zu stabilisieren. Der

Austro-Keynesianismus war also keineswegs der *Income-expenditure*-Keynesianismus der Hydrauliker und schon gar nicht der Staatsausgaben-Keynesianismus der Fiskalisten, er war „vielmehr Wirtschaftspolitik im Bewusstsein der Gefahren von Investitionsattentismus, Unterbeschäftigungsgleichgewicht, Verteilungskämpfen, Kosteninflation und Finanzkrisen“, wie Gunther Tichy (1982, S. 58) prägnant betonte.

Unkonventionell war im Austro-Keynesianismus u. a. die Zuordnung von Instrumenten zu Zielen des „magischen Vielecks“. Im Rahmen von konventioneller keynesianischer Makropolitik sollte das Beschäftigungsziel durch Nachfragesicherung mittels Fiskalpolitik erreicht werden, Preisstabilität durch geldpolitische Maßnahmen der Zentralbank und das Zahlungsbilanzgleichgewicht durch Wechselkurspolitik.⁴

In Österreich entwickelte sich ein anderes Muster der Zuordnung:

- Auch im Austro-Keynesianismus hatte die Budgetpolitik die Nachfrage zu stabilisieren und auf diese Weise einen hohen Beschäftigungsstand zu sichern.
- Üblicherweise wird keynesianische Vollbeschäftigungspolitik mit größerer Bereitschaft zur Hinnahme von Inflation und mit dem Einsatz des Instruments der Währungsabwertung zur Nachfragesicherung in Zusammenhang gebracht. Die österreichischen Entscheidungsträger hingegen wählten Anfang der 1970er-Jahre die Hartwährungspolitik als Antiinflationinstrument. Die Fixierung des Wechselkurses gegenüber den preisstabilen Handelspartnern (BRD, CH, Benelux) sollte die importierte Kosteninflation dämpfen und die Anreize für die Sozialpartner zu einer mittelfristig produktivitätsorientierten Lohnpolitik verstärken.
- Der Lohnpolitik der Sozialpartner und dem informellen System von Preiskontrollen fiel somit die Aufgabe zu, die Binnenteuerung zu kontrollieren und solcherart die preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu wahren und damit das außenwirtschaftliche Gleichgewicht abzustützen.

Instrumente und Funktionen im Einzelnen

* Gemäß dem Konzept der antizyklischen Fiskalpolitik hatte in Rezessionen zusätzliche Nachfrage der öffentlichen Haushalte (Zulassen des Wirksamwerdens automatischer Stabilisatoren, Erhöhung von öffentlichen Investitionen und Konsum durch diskretionäre Maßnahmen) den Nachfragerückgang im privatwirtschaftlichen Sektor (Investitionen, Konsum der privaten Haushalte, Exporte) zu kompensieren und auf diese Weise für die Erhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes zu sorgen. Über den Konjunkturzyklus hinweg sollte ein Budgetausgleich angestrebt werden.⁵

* Im Zusammenhang mit der Beschäftigungspolitik betonte Kurt Rothschild (1993, S. 135) die überragende Bedeutung der Tatsache, dass in der Ära Kreisky „die wirtschaftspolitische Ausrichtung sehr stark durch das Vollbeschäftigungsziel beeinflusst war und blieb“. Österreich beteiligte sich eben *nicht* an der konservativen Wende zu Monetarismus und Angebotsökonomie, die in der 2. Hälfte der 1970er-Jahre einsetzte und die Hinnahme steigender Arbeitslosigkeit zugunsten

strikt definierter Preisstabilität implizierte. In vielen Bereichen der österreichischen Wirtschaftspolitik wurden Beschäftigungsaspekte mitberücksichtigt. Die antizyklische Budgetpolitik bewirkte u. a. auch ganz bewusst eine Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Weitere Elemente der Beschäftigungspolitik in der Ära Kreisky waren die Arbeitszeitverkürzung (Reduktion der wöchentlichen Normalarbeitszeit von 45 auf 40 Stunden in 3 Etappen 1970-1975 durch Generalkollektivvertrag zwischen ÖGB und BWK), die Verringerung der Gastarbeiterzahl ab Mitte der 70er-Jahre, Frühpensionierungen und die Hortung von Arbeitskräften durch die verstaatlichte Industrie in Rezessionsphasen.

* Schon seit Mitte der 1950er-Jahre orientierte sich die Lohnpolitik des ÖGB an der Teuerung (Veränderung des Verbraucherpreisindex) und am mittelfristigen Trend der realen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität (BIP je Beschäftigten).⁶

Diese produktivitätsorientierte Lohnpolitik sichert zum einen durch die Berücksichtigung der Inflation im zurückliegenden Jahr den Erhalt der Kaufkraft der unselbstständig Beschäftigten und gewährleistet zum anderen den ArbeitnehmerInnen die volle Teilhabe am Ertrag des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts. Der Anteil der Arbeitseinkommen am Sozialprodukt wird somit stabilisiert.

Die in Einklang mit dem Produktivitätsfortschritt steigenden Realeinkommen der ArbeitnehmerInnen wirken sich positiv auf die Entwicklung des privaten Konsums aus, der mit Abstand größten Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.

Produktivitätsorientierte Lohnpolitik berücksichtigt sowohl die Kosten- als auch die Nachfrageeffekte von Lohnänderungen. Sie gewährleistet, dass die nominalen Ansprüche das zur Verfügung stehende reale Sozialprodukt nicht übersteigen und die realen Lohnstückkosten unverändert bleiben. Somit trägt eine derartig ausgerichtete Lohnpolitik weder zur Entstehung von Inflation noch von Deflation bei, und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Unternehmen bleibt gewahrt.

Die Gewährleistung von Preisstabilität durch die Lohn- und Preispolitik bildete die Voraussetzung für die reale Wirksamkeit der antizyklischen Budgetpolitik.

Die Sozialpartner hatten im Rahmen der produktivitätsorientierten Lohnpolitik auch darauf Bedacht zu nehmen, dass Verschlechterungen der Austauschrelationen wie durch die Ölpreisschocks den Verteilungsspielraum verkleinerten. Was es jedenfalls zu verhindern galt, waren Preis-Lohn-Preis-Spiralen im Gefolge der Ölpreisschocks.

* Hartwährungspolitik stellte den Versuch dar, den Import von Inflation zu vermeiden bzw. einzuschränken und die Inflation auf das durch inländische Faktoren verursachte Ausmaß zu begrenzen.⁷

Hartwährungspolitik und Lohnpolitik standen in einem engen wechselseitigen Zusammenhang. Mittelfristig produktivitätsorientierte Lohnentwicklung sicherte die preisliche Wettbewerbsfähigkeit, gemessen an der Entwicklung der Lohnstückkosten im Verhältnis zu den wichtigen Handelspartnern, und trug so zum außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei. Gleichzeitig unterstützte die Hartwährungspolitik die Sozialpartner bei dem schwierigen Versuch, unter den Bedingungen von Vollbeschäftigung produktivitätsorientierte Lohnabschlüsse durchzuset-

zen. „Im ungeschriebenen Kontrakt der Währungspolitik mit den Sozialpartnern liegt das eigentliche Geheimnis des Erfolges der Wirtschaftspolitik der siebziger Jahre“, resümierte Franz Vranitzky.⁸

Weil es in wichtigen Handelspartnerländern Österreichs, insbesondere in Italien, immer wieder zu starken Inflationsbeschleunigungen und folgend (1976ff) zu drastischen Abwertungen kam, lösten einander beim real-effektiven Wechselkurs des Schillings sprunghafte Aufwertungen und Phasen einer allmählichen Abwertung ab. Hartwährungspolitik ermöglichte also keine gänzliche Eliminierung, aber immerhin eine deutliche Milderung der Auswirkung der Wechselkurssturbulenzen in Europa von den 70er- bis in die 90er-Jahre.

Die Hartwährungspolitik verstärkte den „Strukturpeitschen-Effekt“ der produktivitätsorientierten Lohnpolitik, indem die Unternehmen des exponierten Sektors durch den Druck des harten real-effektiven Wechselkurses zu technischen und organisatorischen Innovationen, Qualitätsverbesserungen sowie Strukturreformen im Hinblick auf die Erhaltung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit veranlasst wurden.

Auch im Hinblick auf die Reduzierung der Unsicherheit für Investoren war der nachhaltig verfolgte Hartwährungskurs von großer Bedeutung, verschaffte er der Export- und Importwirtschaft doch in Zusammenwirken mit der mittelfristigen Produktivitätsorientierung der Lohnpolitik ein gewisses Maß an Planungssicherheit.

* In der Kreisky-Ära wurde die schon im Nachkriegsjahrzehnt und in der Goldenen Ära verfolgte Politik, die darauf abzielte, die Investitionstätigkeit im öffentlichen und im privatwirtschaftlichen Sektor auf einem hohen Niveau zu halten, fortgesetzt. Vorzeitige Abschreibung, diverse Zinsstützungen, Exportkredite, Kreditgarantien, Förderungen des Fremdenverkehrs u. a. waren dabei die angebotspolitischen Maßnahmen zugunsten der Investitionstätigkeit im privaten Sektor.

„Aber wahrscheinlich wichtiger als diese direkten Stützungen einer hohen Investitionstätigkeit waren die indirekten Wirkungen, die davon ausgingen, daß die beschäftigungs- und stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik der Regierung den Unsicherheitsgrad für Investitionen verminderte und eine Vertrauensatmosphäre geschaffen wurde.“⁹

Das Resultat haben wir tagtäglich vor Augen: In den 1970er-Jahren wurde materielle Infrastrukturen (Schulen, Krankenhäuser, Wohnanlagen, Verkehrswege, Energieleitungen usw.) geschaffen, auf denen das österreichische Wirtschafts- und Sozialsystem noch heute in hohem Maße beruht.

* Die Gewährleistung verlässlicher Bedingungen für Investitionsentscheidungen und Nachfrage der privaten Haushalte bildete eine vorrangige Motivation für das spezifische Politikbündel des Austro-Keynesianismus. Die unsicherheitsmindernden Wirkungen der verschiedenen Politiken ergänzten und verstärkten einander:

- Neben den Maßnahmen zur Sicherung einer hohen Investitionstätigkeit trugen insbesondere die glaubhafte Beschäftigungspolitik und die Sozialpartnerschaft zu einer Festigung des Vertrauens in stabile Verhältnisse bei.
- Die Hartwährungspolitik bildete einen Stabilitätsanker für die Export- und für die Importwirtschaft.

- Die mittelfristig produktivitätsorientierte Lohnpolitik beruhte auf einem impliziten verteilungspolitischen Konsens, unterband also über Lohn- und Preispolitik ausgetragene, inflationäre Verteilungskonflikte und verstetigte die Lohnpolitik, sorgte im Falle eines prognoseirrtumsbedingten Überschießens für rasche und nachhaltige Korrektur. Die Einhaltung der Produktivitätsorientierung über einen längeren Zeitraum reduzierte mithin die Unsicherheiten von Unternehmungen und KonsumentInnen. Dies wiederum begünstigte Realkapitalinvestitionen, Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum.

* Die Sozialpartnerschaft bildete ein wesentliches Forum für Informations- und Meinungsaustausch, für Verhandlungen, Kompromissuche und Koordination. „Lobbying für Vernunft“ bezeichnete Hans Seidel diese Funktion der Sozialpartner. Im 1963 gegründeten „Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen“ erfolgte in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre die Meinungsbildung zugunsten des keynesianischen Konzepts der Globalsteuerung.

Von 1968 bis in die erste Hälfte der 1980er-Jahre fand vierteljährlich unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers die „Wirtschaftspolitische Aussprache“ statt. Beteiligt waren neben dem Kanzler die Minister der Wirtschaftsressorts und die Spitzen der Sozialpartnerverbände (BWK, AK, ÖGB, Präsidentenkonferenz), der OeNB und des WIFO.

Infolge der *Ex-ante*-Koordination und Akzeptanz wichtiger wirtschaftspolitischer Entscheidungen durch alle maßgeblichen Akteure ermöglichte die Sozialpartnerschaft eine maximale Wirkung der betreffenden Maßnahmen unter Vermeidung konfliktbedingter Reibungsverluste.¹⁰

Die informelle Politikabstimmung zwischen Regierung, Sozialpartnern und OeNB im Rahmen der Sozialpartnerschaft bildete die Voraussetzung für die Strategiefähigkeit der österreichischen Wirtschaftspolitik, welche externe Beobachter wie Fritz Scharpf konstatierten. Diese Strategiefähigkeit wiederum ermöglichte eine „Wirtschaftspolitik aus einem Guss“¹¹ – ein seltenes Ereignis in pluralistischen Gesellschaften, selbst unter den Bedingungen einer längeren Einparteieregierung.

Wie kam der Keynesianismus nach Österreich?

Die Schwerpunkte von Dirningers Darstellung sind die Institutionalisierung eines ordnungspolitischen Kompromisses in den 1950er-Jahren in Form einer „gemischten Wirtschaft“ und eines neokorporatistisch-interventionistischen wirtschaftspolitischen Systems, die Etablierung des keynesianischen Konzepts der makroökonomischen Globalsteuerung in den 60er-Jahren, die schrittweise Konstituierung des Austro-Keynesianismus Anfang der 70er-Jahre, die den jeweiligen Herausforderungen angepasste Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik der Ära Kreisky, die diesen Entscheidungen vorausgegangenen Verhandlungsprozesse und Konflikte sowie die politische Ökonomie des Austro-Keynesianismus.

Eingerahmt werden diese zentralen Kapitel über die Wirtschaftspolitik in Österreich von den 1960er- bis in die 1980er-Jahre von Überlegungen zur wirtschaftspolitischen Rolle des Staates von der Goldenen Ära des fordistischen Kapitalismus bis in die von Finanzkapitalismus und Neoliberalismus geprägte Gegenwart.

Wie gelangte der Keynesianismus nach Österreich?¹² Von jenen österreichischen ÖkonomInnen, die in den 1930er-Jahren Österreich verlassen mussten, machten sich einige im britischen oder amerikanischen Exil mit den neuen ökonomischen Ideen von John Maynard Keynes und dessen Umfeld vertraut. Nach dem Krieg sorgten Zurückgekehrte aus diesem Personenkreis wie Josef Steindl, Kurt Rothschild, Stefan Wirlandner, Philipp Rieger, Eduard März, Maria Szécsi, Karl Forchheimer, Theodor Prager und andere dafür, dass diese theoretischen Ansätze und wirtschaftspolitischen Konzepte in Österreich zur Verbreitung und praktischen Anwendung gelangten.

Aufnahme fanden die KeynesianerInnen vor allem am WIFO und in der Arbeiterkammer Wien. Auf Initiative von Wirlandner erfolgte in der Wiener AK 1957 die (Neu-)Gründung der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung. Eduard März war ihr erster Abteilungsleiter. Diese Abteilung profilierte sich in der Folge als Denkfabrik keynesianischer Wirtschafts- und Wachstumspolitik. In den 1950er- und 1960er-Jahren gelang es diesen keynesianischen ÖkonomInnen, führende Funktionäre des ÖGB, der AK und der SPÖ von der Eignung ihrer wirtschaftspolitischen Konzepte zu überzeugen. Im Wirtschaftsprogramm der SPÖ von 1968 setzten sich die Keynesianer erstmals durch.

Im konservativen Lager galt Keynes zunächst als suspekt, als Synonym für Dirigismus und Planung. Daran konnte auch die Rezeption der theoretischen und wirtschaftspolitischen Literatur des internationalen keynesianischen Hauptstroms durch Ökonomen wie Reinhard Kamitz, Horst Knapp, Hans Seidel und Stephan Koren lange Zeit nichts ändern. Zum Durchbruch in der schwarzen Reichshälfte verhalf dem Keynesianismus die Diskussion im „Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen“ der sozialpartnerschaftlichen „Paritätischen Kommission“.

Der Beirat, der zu einem wirtschaftspolitischen Informations-, Diskussions-, Koordinations- und Strategiegremium wurde, in dem die Konzeption der wirtschaftspolitischen Globalsteuerung und konjunkturpolitischen Feinsteuerung diskutiert und formuliert wurde, „schuf ein neues Klima der Versachlichung der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung in Österreich“.¹³ Die Kooperation zwischen dem Beirat, in dem u. a. die ExpertInnen der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der AK Wien vertreten waren, und dem WIFO gewährleistete erstmals eine wissenschaftliche Fundierung der Wirtschaftspolitik.

Mit dem SPÖ-Wirtschaftsprogramm und dem „Koren-Plan“ legten die Großparteien 1968 zwei weitgehend geschlossene wirtschaftspolitische Programme vor. Gemeinsam war beiden das Konzept der makroökonomischen Globalsteuerung, die zentrale Rolle der Fiskalpolitik und das Hauptziel Vollbeschäftigung. Wesentliche Unterschiede bestanden hinsichtlich der konkreten Maßnahmen der Stabilisierungspolitik und der Maßnahmen zur Behauptung der Vollbeschäftigung. Die Konsensfindung zwischen den wichtigsten wirtschaftspolitischen Akteuren (ÖVP- bzw. SPÖ-Regierung, Sozialpartner, OeNB) wurde durch den gemeinsamen theoretischen Rahmen der Interpretation der wirtschaftlichen Lage bedeutend erleichtert.

Politische Ökonomie

Horst Knapp, langjähriger fachkundiger Beobachter und Kommentator der österreichischen Wirtschaftspolitik, betonte die Entwicklungskontinuität der politischen Ökonomie in Österreich von den 1950er- bis in die 1980er-Jahre. Anders als bspw. in Großbritannien, wo jeder politische Machtwechsel auch einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel bedeutete, war die Situation in Österreich durch ein hohes Maß an Kontinuität gekennzeichnet. Interessenabstimmung und Kooperation setzten sich also über Machtwechsel hinweg fort. Die Sozialpartnerschaft spielte in diesem Zusammenhang eine maßgebliche Rolle. Im Zuge der Diskussionen in den sozialpartnerschaftlichen Gremien kam nicht nur ein Konsens über die Anwendung des Konzepts der Globalsteuerung zustande, sondern auch ein wirtschaftsideologischer Konsens über die ökonomischen Prioritäten, konkret über die Ziele eines möglichst hohen Beschäftigungsstandes – wozu sich auch die ÖVP und die Interessenvertretungen der Unternehmer bekannten – und der monetären Stabilität: SPÖ-Alleinregierung und ÖGB handelten mit dem Übergang zur Hartwährungspolitik bzw. mit der produktivitätsorientierten Lohnpolitik stabilisierungsorientiert.

Aus einer längerfristigen Perspektive erscheint also der „Austro-Keynesianismus als eine spezifische Phase bzw. Ausprägung in einer Entwicklungskontinuität der politischen Ökonomie Österreichs“ (S. 28).

Als konstitutiv für die politische Ökonomie des Austro-Keynesianismus sieht Dirninger die Koordination der Ziele und Maßnahmen zwischen Finanzministerium, OeNB, Spitzenorganisationen der Geld- und Kreditwirtschaft, Sozialpartnern und Führungsebene der verstaatlichten Industrie. Einen expliziten Führungsanspruch erhob sowohl während der ÖVP-Alleinregierung als auch während der Ära Kreisky der Finanzminister. Ebendieser (Hannes Androsch), Notenbankführung und ÖGB-Präsident (Anton Benya) bildeten nach der Etablierung der Hartwährungspolitik eine Art „Entscheidungsachse“.

Das heißt selbstverständlich keineswegs, dass es nicht immer wieder und in den späten 1970er- und frühen 1980er-Jahren zunehmendes Konfliktpotenzial gab. Diese Konflikte resultierten v. a. aus den Spannungen und Widersprüchen, die sich aus der gleichzeitigen Verfolgung der Ziele Vollbeschäftigung und monetärer Stabilität ergaben. Dirninger geht auf diese und andere Konflikte auch ausführlich ein.

Wirtschaftspolitik im Zeitablauf

Der Austro-Keynesianismus war keineswegs ein von Anfang an feststehendes wirtschaftspolitisches Programm, sondern die Maßnahmen wurden nach und nach in Reaktion auf die äußeren Umstände formuliert und umgesetzt, insbesondere in Reaktion auf das Stakkato der Schocks.

Der schrittweise Übergang zur Hartwährungspolitik wurde schon vor dem ersten Ölpreisschock, nämlich im Mai 1971, eingeleitet, denn die Teuerung beschleunigte sich infolge der konjunkturellen Überhitzung signifikant, und zwar von 4,7% 1971 auf 6,4% 1972. Zunächst trachtete die OeNB, den Wechselkurs gegenüber einem Währungskorb stabil zu halten, und ab 1974 erfolgte die Orientie-

rung am DM-Kurs. Die Gewerkschaften unterstützten die Hartwährungspolitik, weil sie in der Hochkonjunktur aufgrund der kräftigen Lohndrift nicht mehr die volle Kontrolle über die Nominallohnentwicklung hatten und weil sie unter derartigen Bedingungen die Auswirkungen der importierten Inflation im Gefolge einer Abwertung auf die Reallohnentwicklung fürchten mussten.

Der erste Ölpreisschock stellte die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger weltweit vor ein Dilemma: Der durch die Vervierfachung des Rohölpreises ausgelöste Inflationsschub bot einerseits Argumente für eine restriktive Politik, und der induzierte Devisenabfluss aus den Industrieländern lieferte Argumente für eine Abwertung. Andererseits ließ der aus den höheren Ausgaben für Rohölimporte resultierende Nachfrageverlust eine kompensierende expansive Wirtschaftspolitik angemessen erscheinen. Die österreichischen Entscheidungsträger entschlossen sich, am Hartwährungskurs festzuhalten und somit gegenüber US-\$ und britischem Pfund aufzuwerten, also die Wechselkurspolitik zur Eindämmung der importierten Inflation einzusetzen.

Auf die erste Nachkriegsrezession im Jahr 1975 (reales BIP -0,4%) reagierte die österreichische Fiskalpolitik mit aktivem Gegensteuern. Infolge der antizyklischen Budgetpolitik verschlechterte sich der Finanzierungssaldo des Staates von einem Überschuss im Ausmaß von 1,2% des BIP 1974 auf ein Defizit von 2,4% 1975. Diese expansive Wirkung kam sowohl durch das Sicherstellen des Wirksamwerdens der automatischen Stabilisatoren (konjunkturelles Defizit -1,4 PP) als auch durch zusätzliche diskretionäre Maßnahmen (strukturelles Defizit -2,2 PP) zustande.¹⁴ Auf diese Weise gelang es, die Vollbeschäftigung zu erhalten.

Die hohe reale Aufwertung des Schillings schlug sich in einem stark angestiegenen Leistungsbilanzdefizit 1976 und insbesondere 1977 (-3,6% des BIP) nieder. Auch in „dieser kritischen Situation entschied sich die Wirtschaftspolitik, den DM-Kurs zu halten und die hierzu nötigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu ergreifen. Ein multidimensionales Stabilisierungsprogramm wurde geschnürt, in dem wichtige Bereiche der Wirtschaftspolitik aufeinander abgestimmt wurden“.¹⁵ Einen essenziellen Part spielte in diesem Kontext die Lohnpolitik. Durch moderate Lohnabschlüsse in den Jahren 1976ff wurde das durch kollektive Prognosefehler bedingte Überschießen des Lohnwachstums im Rezessionsjahr 1975 nach und nach korrigiert, sodass die Lohnstückkosten 1983 wieder auf dem Niveau der frühen 1970er-Jahre lagen. Mittels abgestimmter Stabilisierungspolitik konnte das Leistungsbilanzdefizit bis 1979 (-1% des BIP) deutlich reduziert werden.

Obwohl das BIP 1978 infolge der Dämpfung der Inlandsnachfrage zur Leistungsbilanzstabilisierung leicht rückläufig war (-0,2%), gelang es, die Vollbeschäftigung zu behaupten. Das Budgetdefizit erhöhte sich im Rezessionsjahr leicht (von -2,4% auf -3,0% lt. Maastricht-Definition), und dies in erster Linie wegen der Wirkungen der automatischen Stabilisatoren.

Die internationale Rezession des Jahres 1981 bewirkte in Österreich eine leichte Kontraktion des BIP (-0,1%). Die Budgetpolitik war in diesem Rezessionsjahr nicht mehr antizyklisch ausgerichtet: Die Wirkung der automatischen Stabilisatoren wurde durch eine Verbesserung des strukturellen Budgetsaldos kompensiert, sodass der Finanzierungssaldo des Staates bei -2,1% verharrte. Infolge der pro-

zyklischen Budgetpolitik stieg die Arbeitslosenrate in der Rezession deutlich, nämlich von 1,9% auf 2,4%. Diese Zunahme erfolgte freilich sechs Jahre später als im Durchschnitt der EU-15-Länder.

Während des vergleichsweise schwachen Aufschwungs der Jahre 1982/83 setzte sich der Anstieg der Arbeitslosenquote fort. 1983 lag die Arbeitslosenrate bei 4,5% und damit erstmals seit 1959 über der Vollbeschäftigungsmarke von 4%. Die Zunahme der Arbeitslosigkeit und die geringe Konjunkturdynamik trugen zur signifikanten Verschlechterung der budgetären Lage bei: Der Finanzierungssaldo des Staates erreichte 1983 bereits $-4,5\%$ des BIP. Chaloupek und Marterbauer (2008, S. 63) weisen darauf hin, dass eine erfolgreiche antizyklische Fiskalpolitik voraussetzt, dass die Konjunktur regelmäßig auch Aufschwungsphasen aufweist, welche eine Konsolidierung des Budgetdefizits ermöglichen. In der ersten Hälfte der 1980er-Jahre zeigte sich jedoch das Muster einer „Wellblechkonjunktur“, in der kräftige Aufschwünge ausblieben. Arbeitsmarkt- und Budgetprobleme verstärkten einander folglich gegenseitig.

Resümee

Welches Resümee lässt sich über die Wirtschaftspolitik der Ära Kreisky ziehen? Gemessen an Wirtschaftswachstum, Beschäftigungsgrad und Preisstabilität war sie sehr erfolgreich. Der Aufhol- und Modernisierungsprozess der österreichischen Volkswirtschaft lässt sich daran erkennen, dass 1969 das reale Pro-Kopf-Einkommen (zu KKP) hierzulande noch um 4% unter dem Schnitt der EU-15 lag, 1983 aber bereits um 10% darüber.¹⁶ Die Vollbeschäftigung, das Hauptziel der Wirtschaftspolitik, vermochte bis 1982 gehalten zu werden. Die Inflationsrate erhöhte sich zwar als Folge des ersten Ölpreisschocks stark (auf 9,5% 1974), konnte aber durch den *policy-mix* aus Hartwährungspolitik und moderater Lohnpolitik in den Folgejahren wieder rasch gesenkt werden und blieb im Durchschnitt weit unter dem Mittelwert der westlichen Industriestaaten.

Die Fiskalpolitik war in der Ära Kreisky mit Ausnahme des Rezessionsjahres 1981, als sie leicht prozyklisch ausgerichtet war, weitgehend konjunkturgerecht. Die in Österreich in den Rezessionen ausgeprägter antizyklisch gestaltete Budgetpolitik äußerte sich darin, dass sich der Finanzierungssaldo des Staates von \emptyset 1,6% 1970-1973 um 4,7 PP auf $-3,1\%$ 1980-1983 verschlechterte, im Schnitt der EU-15 aber nur um 3,9 PP von $-0,6\%$ auf $-4,5\%$. Auch in der Entwicklung der Staatsschulden schlug sich die Priorisierung der Verteidigung der Vollbeschäftigung nieder: Die Staatsschuldenquote erhöhte sich in Österreich von 18,5% des BIP 1970 um 25 PP auf 43,5% 1983 und in den EU-15-Ländern von 28,7% um „nur“ 19,3 PP auf 48,0%.¹⁷

Wichtige Schwächen der Wirtschaftspolitik der Ära Kreisky betrafen die Struktur- und Innovationspolitik sowie in gewissem Maße auch die Verteilungspolitik. Während Hartwährungspolitik und produktivitätsorientierte Lohnpolitik den Strukturwandel im privatwirtschaftlichen exponierten Sektor forcierten, wurde die Anpassung der überdimensionierten und stark subventionierten Grundstoffindustrien (Stahl, Magnesit usw.) im verstaatlichten Sektor an die nach dem erfolgreichen Aufholprozess der Goldenen Ära neuen Konkurrenzsituation verschleppt.

Viele Kritiker stimmen darin überein, dass die F&E-Politik in der Investitionsförderung viel zu kurz kam.

Im Bereich der Verteilungspolitik standen wichtigen und hochwirksamen Maßnahmen und Impulsen, wie bspw. durch die Vollbeschäftigungspolitik, die Lohnpolitik und insbesondere die Gleichstellungspolitik und die Bildungspolitik (welche eine erhöhte intergenerationale Bildungsmobilität zur Folge hatte), die Vernachlässigung der überproportionalen Zunahme der Besitzeinkommen – v. a. aufgrund der internationalen Hochzinspolitik – gegenüber: Der Anteil der Besitzeinkommen am Volkseinkommen verdreifachte sich von 1970 bis 1984, nämlich von 2,8% auf 8%.¹⁸ Die Einführung einer Zinsertragssteuer (mit einem Satz von 7,5%) erfolgte erst 1984 im Rahmen des Mallorca-Pakets.

Allen Interessierten an der Wirtschaftsgeschichte der Zweiten Republik ist das vorliegende Buch uneingeschränkt zu empfehlen. Aufgrund der unterschiedlichen Schwerpunkte ergänzen einander Dirningers Werk und jenes von Hans Seidel zur Wirtschaftspolitik der Ära Kreisky in beträchtlichem Maße.

Michael Mesch

Literatur

- Chaloupek, Günther, Die Emigration von Ökonomen aus Österreich in die USA und nach England und der Einfluss der Rückwanderer auf Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsdenken, in: Mesch (Hrsg., 2016) 13-44.
- Chaloupek, Günther; Marterbauer, Markus, Was bleibt vom Austro-Keynesianismus? Dauerhafte Wirkungen der postkeynesianischen Wirtschaftspolitik in Österreich 1970-1995, in: Hagemann, Harald; Horn, Gustav; Krupp, Hans-Jürgen (Hrsg.), Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt (Marburg 2008) 45-67.
- Feichtinger, Johannes, Keynes-Rezeption vor dem „Austro-Keynesianismus“ der Ära Kreisky. Die Arbeiterkammer als wirtschaftspolitischer Think-Tank in der Nachkriegszeit, in: Mesch (Hrsg., 2016) 73-110.
- Guger, Alois, Frühe Keynes-Rezeptionen am Institut für Konjunkturforschung bzw. WIFO, in: Mesch (Hrsg., 2016) 45-72.
- Guger, Alois, Wirtschaftspolitik der Kreisky-Ära, Rezension von: Hans Seidel, Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in der Kreisky-Ära, hrsg. von Ewald Walterskirchen, Gunther Tichy, Nora Popp und Michael H. Böheim, in: Wirtschaft und Gesellschaft 44/1 (2018) 128-132.
- Mesch, Michael, Benya-Formel gleich produktivitätsorientierte Lohnpolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft 41/4 (2015) 593-600.
- Mesch, Michael (Hrsg.), Wie kam der Keynesianismus nach Österreich? Die Ökonomik der Arbeiterbewegung in der Nachkriegszeit, Bd. 2 (Wien 2016).
- Rieger, Philipp, Die Rezeption keynesianischer Idee in Österreich – Erinnerungen eines Zeitzeugen, in: Weber, Venus (Hrsg., 1993) 28-36.
- Rothschild, Kurt W., Austro-Keynesianismus aus ökonomischer Sicht, in: Weber, Venus (Hrsg., 1993) 135-144.
- Seidel, Hans, Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in der Kreisky-Ära, hrsg. von Walterskirchen, Ewald; Tichy, Gunther; Popp, Nora; Böheim, Michael H. (Wien 2017).
- Tichy, Gunther, Austro-Keynesianismus – Angewandte Wirtschaftspolitik oder theoretisches ex post-Konstrukt? (Wien und Graz 1994).

- Tichy, Gunther, Wechselkurs- und Geldpolitik. Zu Hans Seidel, Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in der Kreisky-Ära, in: WIFO-Monatsberichte 90/12 (2017) 919-925.
- Walterskirchen, Ewald, Hans Seidels Sicht auf die Fiskalpolitik der Ära Kreisky, in: WIFO-Monatsberichte 90/12 (2017) 913-917.
- Weber, Fritz; Venus, Theodor (Hrsg.), Austro-Keynesianismus in Theorie und Praxis (Wien 1993).
- Weber, Fritz, Das Primat der Wirtschaftspolitik oder: Warum die österreichische Arbeiterbewegung keynesianisch wurde, in: Weber, Venus (Hrsg., 1993) 21-28.

Anmerkungen

- ¹ Zu den längerfristigen Nachwirkungen der Wirtschaftspolitik siehe insbesondere Chaloupek, Marterbauer (2008).
- ² Vgl. Tichy (2017) 922, Abb. 2.
- ³ Die genannten Bücher und Artikel sind eine rein subjektive Auswahl. Zahlreiche weitere Publikationen befassen sich mit der Wirtschaftspolitik in der Ära Kreisky.
- ⁴ Rothschild (1993) 141.
- ⁵ Zur Fiskalpolitik der Ära Kreisky siehe Walterskirchen (2017) und Chaloupek, Marterbauer (2008).
- ⁶ Siehe dazu Mesch (2015).
- ⁷ Zur Wechselkurspolitik im Einzelnen siehe insbesondere Tichy (2017).
- ⁸ In: Weber, Venus (Hrsg., 1993) 12. Zitiert von Dirninger auf S. 117.
- ⁹ Rothschild (1993) 140.
- ¹⁰ Chaloupek, Marterbauer (2008) 52.
- ¹¹ Seidel (2017) 42.
- ¹² Siehe dazu Weber (1993), Rieger (1993), Chaloupek (2016), Guger (2016) und Feichtinger (2016).
- ¹³ Rieger (1993) 35.
- ¹⁴ Chaloupek, Marterbauer (2008) 58.
- ¹⁵ Seidel (2017) 192f. Dirninger weist in diesem Zusammenhang auf den diesbezüglichen Konflikt innerhalb der Regierung und unter den wichtigsten wirtschaftspolitischen Akteuren hin: Bundeskanzler Kreisky und IV-Präsident Iglar bevorzugten im Hinblick auf die Exportbedingungen einen etwas weicheren Währungskurs, setzen sich aber nicht gegen die Hartwährungsachse aus Finanzminister Androsch, ÖGB (Anton Benya, Karl Waldbrunner und Heinz Kienzl) sowie OeNB (Präsident Stephan Koren ab 1978) durch.
- ¹⁶ Seidel (2017) 15.
- ¹⁷ Walterskirchen (2017) 915, Übersicht 2.
- ¹⁸ Ebendort 916.