
Wirtschaftspolitik der Kreisky-Ära

Rezension von: Hans Seidel, *Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in der Kreisky-Ära*, herausgegeben von Ewald Walterskirchen, Gunther Tichy, Nora Popp, Michael H. Böheim, Böhlau Verlag, Wien 2017, 264 Seiten, gebunden, € 50; ISBN 978-3-205-20625-5.

Hans Seidel gehörte zu den prägenden Persönlichkeiten der Wirtschaftsforschung und der Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit in Österreich: Er war in den 1950er- und 1960er-Jahren als wissenschaftlicher Leiter des Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) und in den 1970er-Jahren als dessen Leiter der anerkannteste Wirtschaftsexperte im Land und gefragter Berater der Regierung und der Sozialpartner. 1981-1983 war er als Staatssekretär im Finanzministerium Mitglied der Regierung Kreisky und 1984 bis 1990 kehrte er als Leiter des Instituts für Höhere Studien (IHS) wieder in die Wirtschaftsforschung zurück. Nach seiner Pensionierung arbeitete er an einer detaillierten, auf intensive Archivrecherchen und reichliche persönliche Erfahrungen gestützten Wirtschaftsgeschichte des ersten Jahrzehnts der Nachkriegszeit. Diese hat er 2005 unter dem Titel „Österreichs Wirtschaft und Wirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg“ veröffentlicht.

Mit dem vorliegenden Werk setzte Hans Seidel diese Forschung bis zu seinem Tod 2015 fort und legte dabei den Schwerpunkt seiner Analyse auf die Kreisky Ära – auf die Zeit des Austro-Keynesianismus, in der er selbst den größten Einfluss auf die Wirt-

schaftspolitik hatte; eine Wirtschaftspolitik, die auch international Aufmerksamkeit erregte und sehr positiv beurteilt wurde.¹ Er konnte diese Arbeit nicht mehr selbst vollenden, hinterließ aber umfangreiche Materialien und eine Vielzahl von Dateien mit fertigen Abschnitten, die die Herausgeber, Ewald Walterskirchen und Gunther Tichy – beide Konsulenten des WIFO und frühere Kollegen des Autors – mit der Unterstützung von Nora Popp und Michael Böheim (beide WIFO) systematisierten und in eine konsistente Ordnung brachten.

Seidel zeichnet in diesem Buch die Entwicklung des österreichischen Weges nach, für den er selbst den Begriff „Austro-Keynesianismus“ prägte: Es war der Weg zu einer eigenen, unkonventionellen, aber konsistenten wirtschaftspolitischen Strategie mit einer klaren Priorität für Vollbeschäftigung unter den Bedingungen eines kleinen Landes in turbulenten Zeiten mit zwei Erdölshocks, hoher Inflation und in einem Paradigmenwechsel in Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik.

Das Buch gibt im ersten Teil einen Überblick über die Wirtschaftspolitik und die Wirtschaftsentwicklung in der Kreisky-Ära und geht in den folgenden zwei Kapiteln aus der Perspektive der paradigmatischen Änderungen in der Wirtschaftstheorie und der Wirtschaftspolitik auf die internationale Entwicklung und den österreichischen Weg ein. Die übrigen drei Kapitel befassen sich mit der Finanzwirtschaft: der Wechselkurspolitik, der Geldpolitik und der „Evolution der Kreditwirtschaft“. In diesem letzten Kapitel zeichnet er auch die Entwicklung zum „Finanzkapitalismus“ in den Industrieländern in diesem Zeitraum nach.

Seidel unterscheidet drei Perioden der wirtschaftlichen Entwicklung:

- das „Goldene Zeitalter“: die Periode hohen Wachstums von der Mitte der 50er- bis in die frühen 70er-Jahre;
- die Krisenjahre: die turbulente Zeit im Gefolge der Ölkrisen in den 1970ern und
- die Phase des Neoliberalismus oder des „Washington-Konsens“, die mit „*stabilize, privatize and liberalize*“ in Schlagworten charakterisiert werden kann und auf den keynesianischen *Mainstream*² der Nachkriegsjahrzehnte folgte.

Die Ära Kreisky hatte günstige Startbedingungen: Sie begann mit einem kräftigen Aufschwung, hatte aber dann ab Mitte der 70er-Jahre turbulente Jahre mit zwei Angebotsschocks (Erdölkrisen) und erheblicher Kosteninflation zu bewältigen. Dazu kam ein Paradigmenwechsel in der Ökonomie und in der internationalen Wirtschaftspolitik.

Österreich auf der Überholspur

Die österreichische Wirtschaft hatte wohl in der zweiten Hälfte der 50er-Jahre schon etwas aufgeholt, galt aber bis Ende der 60er-Jahre als „Nachzügler“ (S. 15) in Westeuropa. Erst in der Kreisky-Ära holte Österreich kräftig auf: Das BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten war 1969 in Österreich noch 4% niedriger als im Durchschnitt der EU-15, aber 1983 bereits um 10% höher.

Auch die anderen makroökonomischen Zielgrößen entwickelten sich im Vergleich mit den übrigen Industrieländern günstig: Die Arbeitslosigkeit – das vorrangige Ziel der Regierung Kreisky – war niedriger als im Durchschnitt der vergleichbaren Industrieländer. In der BRD war sie 1969 (0,9%) noch deutlich

niedriger gewesen als in Österreich (2,2%), aber 1983 doppelt so hoch (BRD 6,9%, Ö 3,4%); noch bis 2012 blieb die Arbeitsmarktlage in Österreich günstiger. Die Inflationsraten waren meist etwas höher als in der BRD, aber deutlich niedriger als in den übrigen Industrieländern.

Seidel stellt die meisten makroökonomischen Kennzahlen dieser Zeit im internationalen Vergleich dar. Leider bringt er keine entsprechenden Vergleiche für die Budgetsalden. In der Beurteilung dieser Ära wird immer wieder die starke Zunahme des Defizits hervorgehoben („Schuldenkanzler“), da Kreisky meinte, Budgetdefizite bereiten ihm weniger Sorgen als der Anstieg der Arbeitslosigkeit.

Im Gefolge der beiden Ölkrisen der 70er-Jahre sind überall die Defizite gestiegen: Im Durchschnitt der Jahre 1970-1983 – der Regierungszeit von Bruno Kreisky – betrug der Finanzierungssaldo aller öffentlichen Haushalte in Österreich –1,4% des BIP, in der BRD –2,2% und in der EU-15 –2,8%. Im Periodendurchschnitt waren die Defizite in Österreich also geringer, da Österreich mit einem größeren Budgetüberschuss in die Krise ging: Die öffentlichen Haushalte wiesen in den Hochkonjunkturjahren 1970-1973 einen Überschuss von +1,6% aus, in der BRD +0,4%, und die EU-15 starteten mit einem Defizit von –0,6%. Auch im Durchschnitt der letzten vier Jahre dieser Ära – nach den beiden Ölkrisen – 1980-1983 wies Österreich mit –3,1% des BIP ein niedrigeres Defizit aus als die BRD (–3,3%) oder die EU-15 (–4,5%).³ Die Regierung Kreisky steuerte in den beiden Ölkrisen aktiver dagegen als die Regierungen in den Vergleichsländern, dort wurden die Defizite eher passiv erlitten. In Österreich

waren daher die Produktionseinbußen (1975 nur $-0,4\%$) und der Anstieg der Arbeitslosigkeit deutlich geringer: Österreich konnte auch in den turbulenten Krisenjahren gegenüber den USA und den EU-15 weiter an Wohlstand aufholen, und die Arbeitslosenrate blieb bis 1981 unter 2% , während sie in der BRD und der EU-15 schon 1975 die 4% -Marke (USA 8%) überschritt.

Insgesamt fällt Seidel (S. 13) ein positives Urteil mit Einschränkungen: „Die Wirtschaftspolitik der Regierung Kreisky war im Ganzen gesehen erfolgreich, nicht ganz so erfolgreich wie die makroökonomischen Kriterien, an denen üblicherweise die Leistungen einer Volkswirtschaft gemessen werden, denn die Regierung Kreisky hinterließ mikro- und makroökonomische Ungleichgewichte,⁴ die von den nachfolgenden Regierungen beseitigt werden mussten. Aber das ökonomische Fundament erwies sich als tragfähig.“ Dieser letzte Satz muss hervorgehoben werden, denn auch die meisten übrigen Industrieländer hatten mit entsprechenden Ungleichgewichten und Strukturproblemen zu kämpfen, die sich dort (in der BRD, EU-15) in niedrigeren Wachstumsraten sowie in deutlich höheren und anhaltenden Arbeitslosenraten niederschlugen.

Austro-Keynesianismus

Die 70er-Jahre begannen mit einem kräftigen Aufschwung und inflationären Tendenzen – steigenden Preisen und erheblichem Lohndruck – in ganz Westeuropa. Dazu kamen der Zusammenbruch der Währungsordnung (1973), ein Kostenschub und eine schwere Rezession im Gefolge des ersten Ölpreisschocks (1973). Trotz des sehr günstigen konjunkturellen Er-

bes⁵ war die Regierung von Beginn an wirtschaftspolitisch gefordert.

Die Regierung Kreisky entwickelte eine wirtschaftspolitische Strategie mit höchster Priorität für Vollbeschäftigung, eine breite Einbindung der Sozialpartner und einem unkonventionellen *Assignment* der wirtschaftspolitischen Instrumente:

- In der keynesianischen Tradition hatte die Budgetpolitik die Nachfrage zu stabilisieren und eine hohe Beschäftigung zu sichern;
- die Hartwährungspolitik sollte die importierte Kosteninflation dämpfen und der Lohnpolitik einen Stabilitätskurs vorgeben, und
- die Einkommenspolitik der Sozialpartner hatte die internationale Wettbewerbsfähigkeit und das außenwirtschaftliche Gleichgewicht zu erhalten.

Die strategische Bedeutung dieser Politik liegt in der „Kausalitätsumkehr“ (S. 137f): Der Wechselkurs sollte „dazu dienen, der heimischen Wirtschaftspolitik einen Stabilitätskurs vorzugeben. Über den Wechselkurs Preisstabilität zu importieren, wurde von vielen Ländern versucht, war aber nur selten erfolgreich.“ Diese Politik war entscheidend von der Bereitschaft der Arbeitnehmervertreter,⁶ „sich ‚dem Diktat des Wechselkurses‘ zu fügen“, abhängig.

Der Regierung gelang es, in der ersten Ölkrise durch eine expansive Budgetpolitik die Wachstums- und Beschäftigungseinbußen gering zu halten und durch die Hartwährungspolitik den Inflationsimport abzuschwächen. Die Aufwertung des Schillings und die deutlich stärkeren Wachstumseinbußen in den Volkswirtschaften der Handelspartner fanden jedoch bald in einer zunehmenden Passivierung der Leistungsbilanz ihren Niederschlag. Daher

kamen – nicht zuletzt beim Bundeskanzler – Zweifel auf, ob die Hartwährungs politik durchgehalten werden könne. Die Regierung hielt schließlich an der Hartwährungs politik fest, leitete aber mit den Sozialpartnern und der Nationalbank einen zahlungsbilanzorientierten Kurs ein – durch eine restriktivere Geldpolitik, eine vorsichtigeren Lohn- und Budgetpolitik sowie eine Luxussteuer, die vor allem Importe belastete. Seidel wertete diese erfolgreiche Kurskorrektur als „Beispiel für die Strategiefähigkeit der heimischen Wirtschaftspolitik“ (S. 33) und als „Anpassung der österreichischen Institutionen an den weltweiten Paradigmenwechsel“ (S. 147) vom Keynesianismus zur Neoklassik.

Kaum zeitigte diese Politik Erfolge, trat der zweite Ölpreisschock ein, auf den die bewährten Rezepte der ersten Krise nur beschränkt anwendbar waren. Man wollte weder das gerade erreichte Zahlungsbilanzgleichgewicht noch die eingeleitete Budgetkonsolidierung gefährden. Außerdem erlaubte der grenzüberschreitende Kapitalverkehr keine Politik der niedrigen Zinsen mehr. „Die Funktion eines Konjunkturmotors übernahm die Exportförderung. Die Kontrollbank stellte billige langfristige Kredite für Exporte in Länder mit beschränkter Zahlungsfähigkeit zur Verfügung“ (S. 34).

In den weiteren Kapiteln widmet sich Seidel ausführlich der Wechselkurs politik und der Geldpolitik sowie der Entwicklung der österreichischen Kreditwirtschaft und deren Verflechtung mit dem Rentenmarkt in einem eigenen ausführlichen Kapitel. Er sieht mit Tichy (2017, 921) in der Hartwährungs politik, also der Bindung des Schillingkurses an die D-Mark und damit verbundenen Aufgabe einer eigenständigen

Geldpolitik, eine der „wichtigsten – und bleibenden – Innovationen der Ära Kreisky“. Durch die D-Mark-Bindung gewann die österreichische Stabilitätspolitik Glaubwürdigkeit, sodass Ende der 80er-Jahre die kurzfristigen und langfristigen Zinsen in Österreich das niedrige deutsche Niveau erreichten und der Übergang zum Euro Ende der 90er-Jahre völlig problemlos war.

Seidel beschreibt detailliert die theoretischen und politischen Diskussionen auf der Suche nach diesem eigenständigen und unkonventionellen „österreichischen Weg“ in der Wirtschaftspolitik. Er geht ausführlich auf die praktischen Probleme der Umsetzung dieser Politik ein und reflektiert diese Politik, die er selbst mitgestaltet hat, theoretisch fundiert aus der Perspektive des Paradigmenwechsels in der Wirtschaftstheorie und der internationalen Politik.

Mit dieser Publikation des unvollendeten letzten Werkes von Hans Seidel legen die Herausgeber die authentische Interpretation einer – auch international viel beachteten – Phase der österreichischen Wirtschaftspolitik vor, die in keiner Bibliothek eines wirtschaftspolitisch Interessierten und auf keiner Literaturliste einer Lehrveranstaltung über die jüngere Wirtschaftsgeschichte Österreichs fehlen sollte.

Alois Guger

Literatur

- Guger, Alois, Ist die Beschäftigungspolitik am Ende?, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 4/1 (1978) 9-26.
- Guger, Alois, Verteilungspolitik als Strukturpolitik. Die fehlende Dimension des Austrokeynesianismus, in: BEIGEWUM-MEMORANDUM-Gruppe (Hrsg), *Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik* (Wien – Bremen 1990) 93-104.

Seidel, Hans, Österreichs Wirtschaft und Wirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg (Wien 2005).

Tichy, Gunter, Wechselkurs- und Geldpolitik. Zu Hans Seidel, Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in der Kreisky Ära, in: WIFO-Monatsberichte 90/12 (2017) 919-925.

Walterskirchen, Ewald, Seidels Sicht auf die Fiskalpolitik der Ära Kreisky, in: WIFO-Monatsberichte 90/12 (2017) 913-917.

Anmerkungen

- ¹ Die OECD und der Währungsfonds lobten den österreichischen Weg, und Seidel selbst war im US-Kongress eingeladen, diese Politik vorzustellen. Fritz Scharpf kommt in seinem Buch „Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa“ (1987), in dem er die Politik der sozialdemokratischen Regierungen verglich, zum Schluss, „dass von den vier sozialdemokratischen Regierungen in Europa die österreichische am besten abgeschnitten hat“ (zit. aus: Seidel [2017] 42).
- ² Im Sinne der „Neoklassischen Synthese“, also der Keynes-Interpretation von John Hicks und Paul Samuelson, die damals den *Mainstream* der Lehrbücher bildete. Selbst Milton Friedman wurde Mitte der 1960er-Jahre die Aussage „*We are all Keynesians now*“ zugeschrieben.
- ³ Walterskirchen (2017).
- ⁴ Auf die allokativen Schwächen, wie fehlende „strukturpolitische Ziele“ der österreichischen Beschäftigungspolitik, hat auch der Autor (Guger 1978) hingewiesen und vor Strukturproblemen durch das Fehlen einer konsequenten Verteilungspolitik – sprich solidarischen Lohnpolitik – gewarnt (Guger 1990).
- ⁵ Weniger günstig war dagegen das strukturpolitische Erbe mit dem überdimensionierten und stark subventionierten Grundstoffsektor (Stahl, Magnesit, Holz), wie Tichy (2017, S. 922) hervorhob.
- ⁶ Die Vertreter der Wirtschaft und der Opposition lehnten dagegen die Entscheidung des Finanzministers ab, sich dem europäischen Währungsverbund anzuschließen und den „Schilling in der Schlange nahe der D-Mark“ zu positionieren.