

Stephan Schulmeister

## Anmerkungen zu Wirtschaftspolitik und Wachstumsdynamik in Österreich seit 1955\*

Erschienen in: Frodl, G., Krontorad, P., Rauchensteiner, M., *Physiognomie der 2. Republik*, Czernin Verlag, Wien 2005, S. 333 – 365.

Besteht zwischen Parteien und Interessensverbänden einer Gesellschaft ein breiter Konsens über die wichtigsten Ziele und Instrumente der Wirtschafts- und Sozialpolitik, so wird auch der Entwicklungspfad der Vergangenheit in ähnlicher Weise wahrgenommen (worüber man sich kein gemeinsames Bild machen kann, wird „übersehen“). So dominierte in Österreich in den Zeiten des „Doppelkonsens“ (große Koalition plus Sozialpartnerschaft) das Geschichtsbild von Österreich als erstem Opfer Hitlers, von gemeinsam erlittenen KZ-Aufenthalten oder dem Wiederaufbau - das Trennende wie die Konflikte in der Ersten Republik blieb im Hintergrund.

Umgekehrt spiegelt sich die Verschärfung gesellschaftlicher Konflikte auch in zunehmendem Dissens über die Interpretation der Vergangenheit. So zeichnen Vertreter der ÖVP-FPÖ-Regierung für die Periode 1970/2000 das Bild einer sozialistischen Misswirtschaft, geprägt von Schuldenmacherei, Verlustanhäufung in der verstaatlichten Industrie und unterlassenen Reformen im Sozialbereich. Auf der anderen Seite verklären (manche) Sozialdemokraten und Gewerkschafter die „Ära Kreisky“, dem Vollbeschäftigung und sozialer Ausgleich noch ein echtes Anliegen gewesen wäre.

Wichtiger als das parteipolitische „Wahrnehmungsinteresse“ ist für den Prozess der unterschiedlichen Ausformung von Geschichtsbildern die Konkurrenz zweier gegensätzlicher ökonomischer Weltanschauungen, welche in abwechselnder Dominanz die Geschichte von Wirtschaftswissenschaften und -politik prägen:

- Die Doktrin des „Laissez-faire“ nimmt an, dass nur die Konkurrenz von Individuen auf freien Märkten maximale Effizienz und damit das wirtschaftliche Optimum realisieren kann. Eingriffe des Staates durch eine aktive Wirtschafts- und Sozialpolitik oder durch Regulierungen stören das Wirken der „unsichtbaren Hand“ des Marktes. Der Sozialstaat ist daher abzubauen, die Macht der Gewerkschaften zu brechen. Seit etwa 30 Jahren gewinnt diese Weltanschauung in Gestalt des Neoliberalismus bzw. Monetarismus an Einfluss, seit etwa 10 Jahren prägt sie die Wirtschaftspolitik in Europa (die USA sind hingegen in den 1990er Jahren zu einer pragmatisch-keynesianischen Wirtschaftspolitik zurückgekehrt).

---

\* Ich danke Angela Köppl, Markus Marterbauer und Gunther Tichy für kritische Durchsicht des Manuskripts sowie Eva Sokoll für die Erstellung der Abbildungen und der Übersicht.

- Die „Gegendoktrin“ nimmt an, dass das freie Spiel der Marktkräfte von sich aus Krisen erzeugt, insbesondere als Folge der generellen Unsicherheit der Akteure, der „manisch-depressiver“ Preisschwankungen auf den Finanzmärkten sowie einer zunehmend ungleichen Einkommensverteilung, wodurch die Konsumnachfrage langsamer wächst als das Produktionspotential. Nach diesem Paradigma soll der Staat durch Marktregulierungen, durch Verbesserungen des „state of confidence“ (insbesondere durch den Ausbau sozialer Sicherungssysteme) und durch eine antizyklische Geld- und Fiskalpolitik die Krisenanfälligkeit einer kapitalistischen Marktwirtschaft verringern. Diese Weltanschauung dominierte in der ersten Hälfte der Nachkriegszeit in Gestalt des Keynesianismus, insbesondere in Europa.

Beide Weltanschauungen legitimieren (implizit) unterschiedliche Interessen - das „Laissez-faire“ jene der Vermögenden, insbesondere der (Finanz)Rentiers, der Keynesianismus jene der Arbeitnehmer und (Klein)Unternehmer (dies ergibt sich allein schon aus der unterschiedlichen Rolle des Staates und seiner Finanzierung). Welche Doktrin sich durchsetzt ist deshalb (auch) Teil des Verteilungskampfes um ökonomische und politische Macht.

Als wichtigstes Kriterium für die „Richtigkeit“ der einen oder anderen Doktrin wird ihre jeweilige empirische Performance ins Treffen geführt, gewissermaßen als vergangene „Proben aufs Exempel“. Zwar wird deren Interpretation auch vom jeweiligen Erkenntnisinteresse beeinflusst, doch gilt: Je konkreter die Untersuchungsebene, desto schwieriger wird es, die empirische Evidenz in eine „doktrinkonforme“ Interpretation zu zwingen und desto leichter ist es deshalb, aus der Erfahrung zu lernen.

In diesem Essay sollen daher einige „stylized facts“ zur makroökonomischen Politik und Wachstumsdynamik in Österreich seit 1955 präsentiert und im Kontext der beiden wirtschaftswissenschaftlichen Doktrinen und damit des polit-ökonomischen Entwicklungszyklus interpretiert werden. Dieser wird durch die Interaktion von drei Fundamentalinteressen geprägt, jenen des Realkapitals, des Finanzkapitals und der Arbeit (siehe dazu Schulmeister, 2004).

Die Aufschwungphase eines mehrere Jahrzehnte dauernden Entwicklungszyklus ist durch ein „stillschweigendes“ Interessebündnis zwischen Realkapital und Arbeit und damit durch realkapitalistische Rahmenbedingungen charakterisiert: das Gewinnstreben ist auf realwirtschaftliche Aktivitäten fokussiert, gefördert durch einen wirtschaftspolitisch aktiven Staat und eine diese Aktivitäten legitimierende Wirtschaftstheorie wie den Keynesianismus.

In der Abschwungphase dominiert ein (stillschweigendes) Bündnis zwischen den Interessen von Real- und Finanzkapital gegen die Interessen der Arbeit, die Instabilität von Wechselkursen, Rohstoffpreisen, Aktienkursen und Zinssätzen verlagert das Gewinnstreben von real- zu finanzwirtschaftlichen Aktivitäten, bei niedrigem Wirtschaftswachstum steigen Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung, dies zieht wiederum eine Schwächung des Sozialstaats und der Gewerkschaften nach sich. Legitimiert wird diese Entwicklung durch eine „Laissez-faire-Doktrin“ wie den Neoliberalismus.

Um die Wirtschaftsentwicklung in Österreich im Kontext dieses polit-ökonomischen Entwicklungszyklus zu analysieren, wird die Gesamtperiode in folgende – annähernd gleich lange - Teilperioden gegliedert:

- Die Prosperitätsphase 1955 bis 1970 – sie ist durch hohes Wirtschaftswachstum und anhaltende Vollbeschäftigung in Europa gekennzeichnet (die meisten Daten sind erst ab 1960 verfügbar, doch verzerrt dies das Gesamtbild dieser Entwicklungsphase nicht nennenswert, da die Wachstumsdynamik zwischen 1955 und 1960 annähernd jener in den 1960er Jahren entsprach).
- Die Phase 1970 bis 1983 – sie ist durch internationale Turbulenzen (Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse, Ölpreisschocks, Hochzinspolitik), eine Abkehr von der keynesianischen Wirtschaftspolitik in den USA und Europa und einem eigenständigen „austro-keynesianischen“ Kurs in Österreich („Ära Kreisky“) geprägt.
- Die Phase 1983 bis 1994, in der sich die Politik zunehmend an monetaristisch-neoliberalen Konzepten orientierte, zunächst in den USA und Großbritannien, ab Beginn der 1990er Jahre auch in vielen Ländern Kontinentaleuropas, gefördert durch den Zusammenbruch des „realen Sozialismus“ in Osteuropa.
- Die Phase 1994 bis 2005 – sie ist in Europa durch eine zunehmend neoliberale Politik (Sparpolitik im Gefolge der Maastricht-Kriterien, Vorrang für den Geldwert, Aufgabe jeglicher Vollbeschäftigungspolitik, Schwächung des Sozialstaats durch „Reformpolitik“) bei niedrigem Wirtschaftswachstum und (bis 2000) boomenden Aktienmärkten gekennzeichnet.

Für jede dieser Phasen sollen die jeweils dominanten Rahmenbedingungen und die jeweilige gesamtwirtschaftliche Performance skizziert werden.<sup>1)</sup> Als Rahmenbedingungen werden in Betracht gezogen:

- Das wirtschaftswissenschaftliche Paradigma und damit die wichtigsten Ziele und Instrumente der Wirtschaftspolitik.
- Das Verhältnis zwischen der Real- und Finanzwirtschaft und die Entwicklung der zwischen beiden „Sphären“ vermittelnden Preise wie Wechselkurse und Aktienkurse.
- Die Anreize zur Vermögensvermehrung durch Veranlagung in und Spekulation mit Realkapital einerseits und Finanzkapital andererseits.
- Das Verhältnis zwischen Unternehmerschaft und Gewerkschaften.

Die gesamtwirtschaftliche Performance wird an „Standardindikatoren“ wie Wirtschaftswachstum, Arbeitslosenquote, Budgetdefizit und Staatsverschuldung gemessen.

## **Die österreichische Wirtschaft im „goldenen Zeitalter“ der Nachkriegszeit 1955 bis 1970**

Die Phase zwischen 1955 und 1970 war in allen Industrieländern durch realkapitalistische Rahmenbedingungen gekennzeichnet: Der Keynesianismus bildete das Paradigma in

---

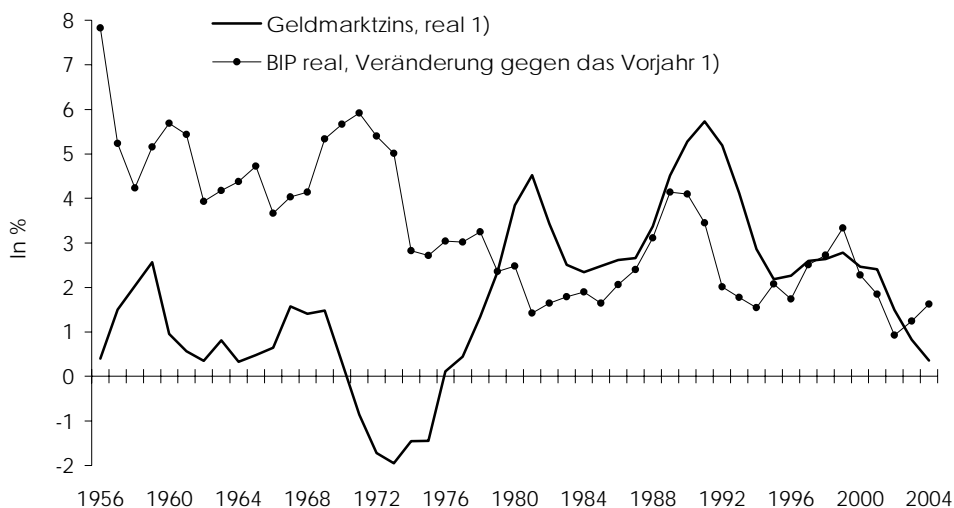
<sup>1)</sup> Dieser Essay skizziert den Zusammenhang zwischen dem ökonomischen Paradigma, der makroökonomischen Politik und der Wachstumsdynamik. Deshalb bleiben Faktoren wie die technologische Entwicklung oder die Vertiefung der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung außer Betracht, auch wenn sie für das Wachstum des Produktionspotentials von zentraler Bedeutung sind. Ein wirtschaftshistorischer Überblick über die Entwicklung in Österreich seit 1955 findet sich in Butschek (1985, 2001) und Matis (2001). Für die Phase des Wiederaufbaus zwischen 1945 und 1955 siehe Seidel (2005).

Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik. Dementsprechend wurden dem Staat wichtige Aufgaben bei der Gestaltung der ökonomischen und sozialen Verhältnisse zugewiesen. Dazu gehörte eine antizyklische Geld- und Fiskalpolitik zur Dämpfung der Konjunkturschwankungen, die Verbesserung der Infrastruktur als Teil der Wachstumspolitik sowie der Ausbau des Sozialstaats, insbesondere im Bereich des Gesundheitswesens, der Altersvorsorge, der Arbeitslosenversicherung und des Bildungswesens. Dadurch sollten nicht nur die soziale Sicherheit verbessert, sondern auch die Entfaltungschancen „fairer“ gestaltet und die Wirtschaftserwartungen stabilisiert werden.

Die Gütermärkte wurden schrittweise liberalisiert, die Finanzmärkte blieben reguliert, und zwar sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene. Diese Ungleichbehandlung war ein wesentliches Element des Keynesianismus, sie resultierte einerseits aus der Aufarbeitung der Rolle der Finanzinstabilität in der Weltwirtschaftskrise (Aktiencrash, Abwertungswettläufe), und sollte andererseits das Gewinnstreben auf realwirtschaftliche Aktivitäten lenken.

Tatsächlich bedeuteten feste Wechselkurse, niedrige Zinssätze, relativ stabile Rohstoffpreise und stagnierende Aktienkurse, dass sich Finanzveranlagung und -spekulation im Vergleich zu Realinvestition nicht „rentierte“. Die Setzung der Anreizbedingungen in der Weise, dass sich der inhärente Vermehrungsdrang des Kapitals nur durch realwirtschaftliche Aktivitäten „entladen“ konnte, aktivierte einen positiven Regelkreis (die vielleicht wichtigste Komponente des „Wirtschaftswunders“): Die hohe, zusätzlich durch den Staat geförderte Investitionsdynamik ermöglichte ein starkes Wachstum von Produktion, Beschäftigung und Einkommen, dies stimulierte gemeinsam mit der verbesserten sozialen Sicherheit die Konsumnachfrage, die entsprechend hohen Profitraten für Realkapital wirkten positiv auf die Investitionsdynamik zurück.

Abbildung 1: Zinssatz und Wachstumsrate in Österreich



1) Gleitender 3-Jahresdurchschnitt.

Quelle: OECD, WIFO

Das Verhältnis zwischen Unternehmerschaft und Gewerkschaften war in den meisten europäischen Ländern durch Kooperation gekennzeichnet (auch darin zeigte sich ein Lernen aus den Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise), in Österreich in Gestalt der Sozialpartnerschaft.

Die realkapitalistischen Rahmenbedingungen manifestierten sich in mehrfacher Weise:

- Der Zinssatz lag markant unter der Wachstumsrate, nicht zuletzt als Folge einer wachstumsorientierten Politik der Notenbanken (Abbildung 1). Dies erleichterte die Finanzierung der Realinvestitionen erheblich und machte Finanzveranlagung unattraktiv.<sup>2</sup>
- Die Aktienkurse stagnierten in Europa (Abbildung 2).
- Die Realinvestitionen expandierten zwischen 1960 und 1970 sowohl in Österreich als auch in den Ländern der (späteren) Eurozone um durchschnittlich 6% pro Jahr (Übersicht 1).
- Die Löhne stiegen etwas rascher als die Arbeitsproduktivität, dementsprechend nahm die Lohnquote leicht zu (Abbildung 3).
- Die Staatsausgaben wurden stärker ausgeweitet als das BIP (Abbildung 4), und zwar sowohl für den öffentlichen Konsum, als auch für Investitionen und Transferzahlungen (Übersicht 1).
- Die Expansion von Löhnen und Transferzahlungen steigerte die Massenkaufkraft, dementsprechend kräftig wuchs die Konsumnachfrage (Abbildung 5).

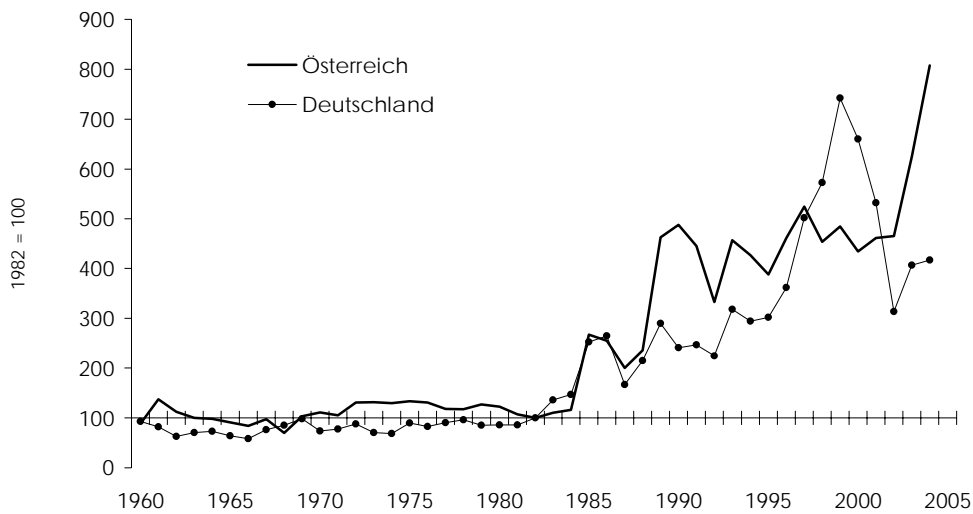
Die gesamtwirtschaftliche Performance fiel unter diesen Bedingungen außerordentlich günstig aus (Übersicht 1):

- Das reale Wirtschaftswachstum lag sowohl in der Eurozone als auch in Österreich bei etwa 5% pro Jahr (Abbildung 6).
- Es herrschte Vollbeschäftigung, die Arbeitslosenquote lag in Österreich unter 2% (Abbildung 7).
- Trotz des Ausbaus des Sozialstaats und einer entsprechend überdurchschnittlichen Steigerung der Staatsausgaben erzielten die öffentlichen Haushalte in Österreich überwiegend Budgetüberschüsse (Abbildung 8), die Staatschuldenquote verharrte auf niedrigem Niveau (Abbildung 9).

---

<sup>2</sup>) Als Indikator des Zinsniveaus wird der Geldmarktzins verwendet, weil er von der Wirtschaftspolitik (Notenbank) gesteuert wird und gleichzeitig den für die private Investitionsnachfrage wichtigsten Zins, den Bankkreditzins, bestimmt.

Abbildung 2: Entwicklung der Aktienkurse



Quelle: OECD, IWF, WIFO

Die Auswirkungen anhaltender Vollbeschäftigung auf die Verteilung von Einkommen, Vermögen und Macht bereiteten schon in den 1960er Jahren den Boden für eine Abkehr vom Prosperitätsmodell: In Ländern wie Italien, Frankreich, Großbritannien und (sogar) in den USA gingen die Gewerkschaften in die Offensive, forderten eine Umverteilung zugunsten der Löhne, betriebliche Sozialleistungen und Mitbestimmung in den Unternehmen. Durch eine drastische Zunahme von Streiks konnten diese Forderungen teilweise durchgesetzt werden. Dadurch sowie zusätzlich durch die Studenten- und Ökologiebewegung (mit denen viele Intellektuelle sympathisierten) gerieten die Unternehmer in die Defensive, ihr - für den Realkapitalismus essentielles - Bündnis mit den Gewerkschaften wurde brüchig.

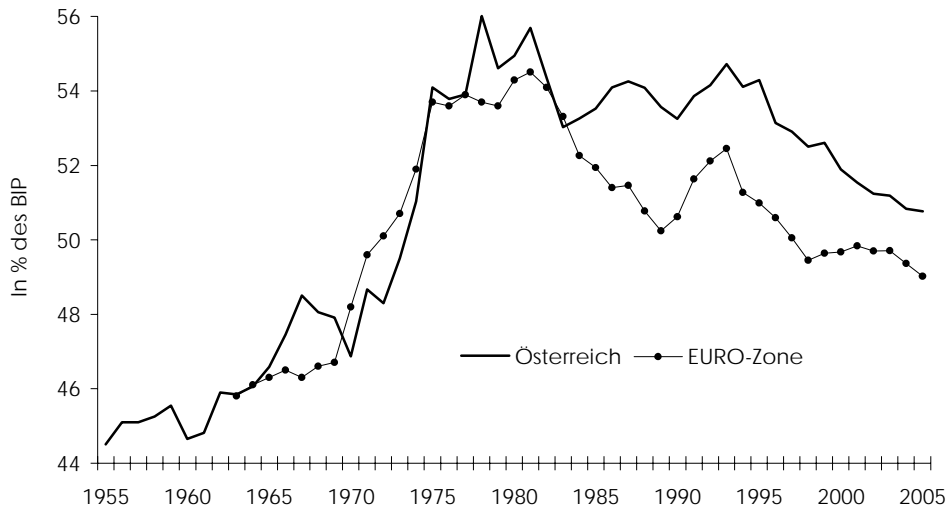
Gleichzeitig gewann die neoliberale Doktrin im neuen Gewand des Monetarismus - ausgehend von den USA - an Einfluss. Zwar legitimieren ihre Forderungen nach Liberalisierung der Finanzmärkte, Abbau des Sozialstaats, Abkehr von jeglicher Vollbeschäftigungspolitik und nach Vorrang für die Geldwertstabilität in erster Linie die Interessen des Finanzkapitals, doch wurden diese Losungen auch für die Unternehmer - angesichts ihrer gesellschaftspolitischen Defensive - zunehmend attraktiv. Es entwickelte sich ein neues Interessebündnis zwischen Real- und Finanzkapital, das politische Fundament des Finanzkapitalismus, wissenschaftlich durch den Monetarismus legitimiert.

### **„Austro-Keynesianismus“ oder der Kampf um den Erhalt der Vollbeschäftigung 1970 bis 1983**

Nicht zuletzt unter dem Einfluss des Monetarismus kündigten die USA 1971 die Goldkonvertibilität des Dollar auf, dies führte zum Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse („Bretton Woods“). Seither schwankt der Wechselkurs des Dollar - der weltwirtschaftlichen Ankerwährung - am stärksten von allen wichtigen Währungen,

Devisenspekulation wurde dadurch attraktiv, was wiederum die Instabilität der Wechselkurse vergrößerte.

Abbildung 3: Entwicklung der Lohnquote



Quelle: OECD, WIFO

Zwischen 1971 und 1973 verlor der Dollar gegenüber den wichtigsten anderen Währungen stark an Wert. Am meisten wurden dadurch die Erdölexporteure benachteiligt, da ihr (vielfach einziges) Exportprodukt in Dollar notiert. Sie „revanchierten“ sich mit dem ersten „Ölpreisschock“ im Jahr 1973. Dieser zog sowohl eine Beschleunigung der Inflation als auch die erste globale Rezession der Nachkriegszeit nach sich. Die Koinzidenz von steigender Arbeitslosigkeit und steigender Inflation wurde von Monetaristen als Widerlegung der keynesianischen Theorie ge- und verwertet (obwohl sie selbst mit ihrer Forderung nach Aufgabe fester Wechselkurse diese Koinzidenz mitverursacht hatten).

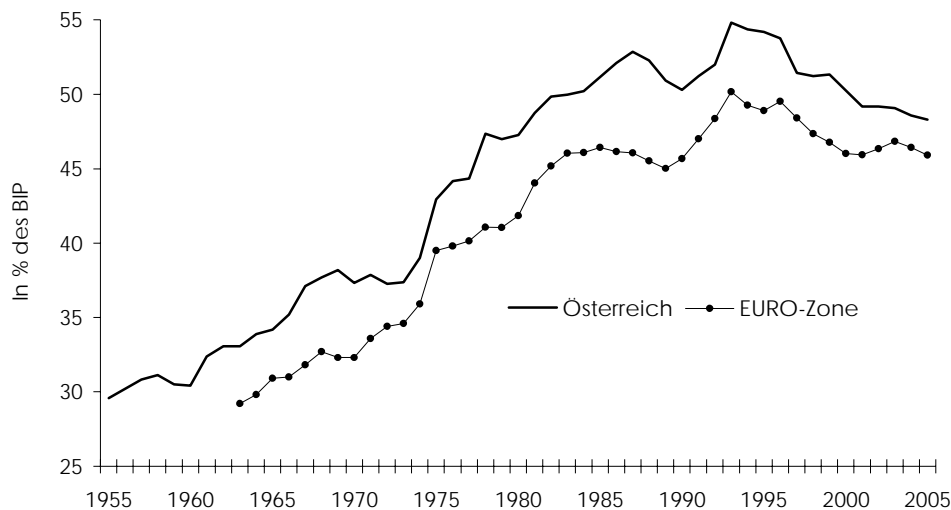
Ende der 1970er Jahre wurde eine weitere Hauptforderung der Monetaristen realisiert: Die Notenbanken gaben das Ziel auf, die Realwirtschaft durch relativ niedrige Zinssätze zu stimulieren und verschrieben sich stattdessen dem alleinigen Ziel der Inflationsbekämpfung durch eine Hochzinspolitik.

Die 1970er Jahre waren somit durch den Übergang von real- zu finanzkapitalistischen Rahmenbedingungen charakterisiert; dieser wurde auf globaler Ebene früher vollzogen als innerhalb der wichtigsten Industrieländer:

- Der Wechselkurs des Dollar und die (in Dollar notierenden) Rohstoffpreise schwanken seit Anfang der 1970er Jahre dramatisch und tendenziell gegenläufig.
- Seit Ende der 1970er Jahre liegt der Zinssatz in Europa und damit auch in Österreich nahezu permanent über der Wachstumsrate (Abbildung 1).
- Beide Entwicklungen erhöhten die Attraktivität von Finanzveranlagung und –spekulation relativ zu realwirtschaftlichen Aktivitäten (nur die Aktienmärkte „dämmerten“ – noch – vor sich hin – Abbildung 2).

- Die realen Brutto-Investitionen stagnierten in der Eurozone (Übersicht 1).
- Die Lohnquote stieg dramatisch an, teilweise deshalb, weil sich Wachstumserwartungen und Lohnforderungen noch an der Prosperität der 1960er Jahre orientierten (Abbildung 3).
- Dies stützte zwar die Konsumnachfrage (Abbildung 5), verstärkte zugleich aber die „Entfremdung“ zwischen Unternehmern und Gewerkschaften.

Abbildung 4: Entwicklung der Staatsausgabenquote



Quelle: OECD, WIFO

Während sich die Politik in den meisten Industrieländern vom Keynesianismus abwandte, wurde in Österreich eine eigene „Spielart“ entwickelt, der „Austro-Keynesianismus“ (siehe dazu Seidel, 1982; Breuss, 1987; Weber-Venus, 1993, Tichy, 1995):

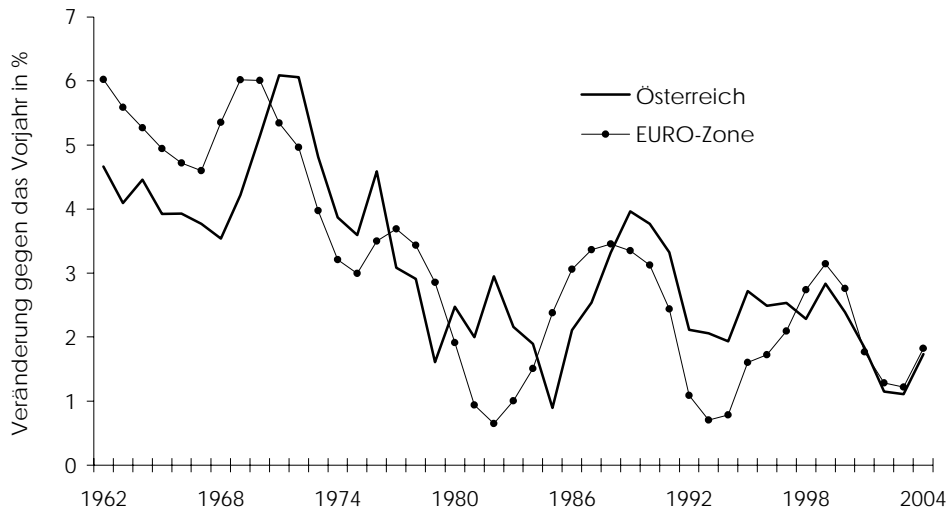
- Oberstes Ziel war die Erhaltung der Vollbeschäftigung, in erster Linie durch Stärkung der Konsum- und Investitionsnachfrage.
- Der private Konsum wurde direkt durch zusätzliche Transferleistungen (Schülerfreifahrten, Schulbuchaktion, Ausbau der Familienleistungen) stimuliert, indirekt durch die mit diesen Leistungen und mit der Verlagerung der Steuerlast von den indirekten zu den direkten Steuern verbundenen Umverteilung von oben nach unten (Übersicht 1).
- Auch die Ausweitung des öffentlichen Konsums, insbesondere der Beschäftigung im Staatsdienst, trug zur Stabilisierung des Arbeitsmarkts bei (Übersicht 1).
- Die private Investitionsnachfrage wurde durch Zinszuschüsse, Betriebsansiedlungen (z. B.: General Motors in Aspern) und Steuerbegünstigungen gefördert (die direkten Steuern der Unternehmen nahmen merklich schwächer zu als das BIP – Übersicht 1).
- Auch die Dämpfung des Arbeitsangebots durch die Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 42 auf 40 Stunden im Jahr 1975 (sie war allerdings schon vor 1970 beschlossen



worden), durch die Verlängerung des Mindesturlaubs auf 4 Wochen sowie durch die Reduktion der Ausländerbeschäftigung trug zum Erhalt der Vollbeschäftigung bei.<sup>3)</sup>

- Der nicht zuletzt durch die beiden „Ölpreisschocks“ verstärkte Inflationsdruck wurde durch die Hartwährungspolitik (Bindung des Schilling an die DM) sowie durch die Einkommenspolitik im Rahmen der Sozialpartnerschaft bekämpft.

Abbildung 5: Privater Konsum, real 1)



1) Gleitender 3-Jahresdurchschnitt.

Quelle: OECD, WIFO

In polit-ökonomischer Betrachtung stellte der „Austro-Keynesianismus“ den Versuch dar, in einer kleinen, offenen Volkswirtschaft Prosperität und damit realkapitalistische Rahmenbedingungen zu bewahren, während sich die übrige Welt bereits im Übergang vom Real- zum Finanzkapitalismus befand. Deshalb kam der Stärkung der Sozialpartnerschaft – die spezifisch österreichische Ausprägung des Bündnisses zwischen Realkapital und Arbeit – in der „Ära Kreisky“ eine so große Bedeutung zu.

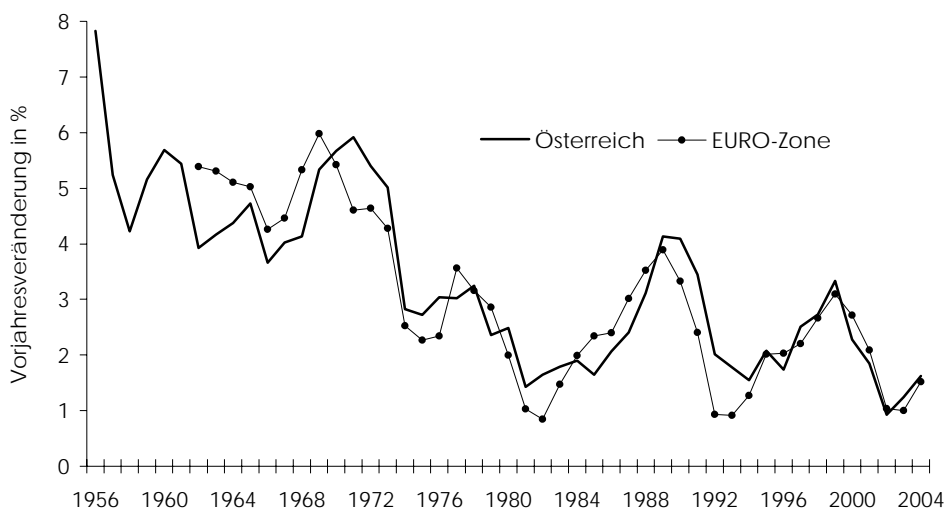
Auf Grund der unterschiedlichen „Regimes“ von Kapitalismus in Österreich und den übrigen Industrieländern waren auch die Differenzen in der gesamtwirtschaftlichen Performance zwischen 1970 und 1983 größer als je zuvor oder danach (Übersicht 1):

- Das Wirtschaftswachstum war in Österreich mit +3,2% pro Jahr um einen halben Prozentpunkt höher als in den Ländern der Eurozone, besonders groß war die Differenz in Rezessionen wie 1974/75 und 1980/82 (Abbildung 6), in erster Linie als Folge der antizyklischen Fiskalpolitik (Abbildung 8) und der damit verbundenen Stabilisierung der Konsumnachfrage (Abbildung 5).

<sup>3)</sup> Das „Horten“ von Beschäftigten in der verstaatlichten Industrie hatte im Vergleich dazu keine Bedeutung: Selbst wenn dort die Beschäftigung zwischen 1970 und 1983 im gleichen Maß wie in der privaten Industrie reduziert worden wäre (also um 12,6% statt nur um 3,3%), so wäre dadurch die Arbeitslosenquote im Jahr 1983 lediglich um 0,3 Prozentpunkte höher gewesen.

- Am größten war der Wachstumsvorsprung Österreichs bei den privaten Brutto-Investitionen, insbesondere bei jenen der Unternehmen (fast 2 Prozentpunkte gegenüber der Eurozone), sowie bei den Exporten. Dies zeigt, dass sich die Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Wirtschaft in dieser Phase merklich verbesserte.
- Während die Arbeitslosenquote in der Eurozone ab 1974 stark anstieg und 1983 8,4% erreichte, blieb sie in Österreich bis 1980 nahezu konstant niedrig und lag im Durchschnitt 1970/83 bei lediglich 1,6% (Abbildung 7).
- Der Erhalt der Vollbeschäftigung trug wesentlich dazu bei, dass das Budgetdefizit in Österreich nahezu permanent unter jenem in der Eurozone lag (Abbildung 8); im Durchschnitt 1970/83 war es mit 1,4% des BIP nur etwa halb so hoch wie in der Eurozone (Übersicht 1).

Abbildung 6: Brutto-Inlandsprodukt, real 1)



1) Gleitender 3-Jahresdurchschnitt.

Quelle: OECD, WIFO

Langfristig musste der Versuch, in einer kleinen Volkswirtschaft ein realkapitalistisch-keynesianisches „Regime“ aufrecht zu erhalten bei zunehmend finanzkapitalistisch-monetaristischen Bedingungen in der übrigen Welt, aus zwei Gründen scheitern. Erstens ließen Wachstumsvorsprung und Hartwährungspolitik das Defizit der Leistungsbilanz steigen (dieses Problem konnte durch die Einführung der „Luxusmehrwertsteuer“ 1977 zumindest für einige Jahre entschärft werden). Zweitens konnte Österreich als Folge der Bindung des Schilling an die DM keine eigenständige Zinspolitik betreiben und war den drastischen Zinssteigerungen der Deutschen Bundesbank zwischen 1977 und 1981 gewissermaßen ausgeliefert (Abbildung 1).

Kreisky erkannte die Gefahr dieser Entwicklung für Wirtschaftswachstum und Staatsfinanzen (Zinserträge waren in Österreich faktisch steuerfrei). Im „Mallorca-Paket“ schlug er die Einführung einer Zinsertragssteuer vor. Damit legte er sich mit den Rentierinteressen an, also mit den großen und den kleinen Sparern. Dementsprechend erfolgreich war die Kampagne

der „Kronen-Zeitung“ gegen dieses Projekt: Bei der Wahl 1983 erreichte Kreisky nicht mehr die absolute Mehrheit und trat ab.

Das Ende der „Ära Kreisky“ fiel somit nicht zufällig mit dem Beginn der Blütezeit des Finanzkapitals zusammen.<sup>4)</sup>

## Europa im Übergang zu neoliberaler Wirtschaftspolitik 1983 bis 1994

Während sich die Politik in den USA (bis Ende der 1980er Jahre) und in Großbritannien nicht nur im Hinblick auf die finanziellen Rahmenbedingungen an der monetaristisch-neoliberale Doktrin orientierte (hohe Zinsen, steigende Wechselkurse), sondern insbesondere auch im Hinblick auf die Deregulierung von Märkten, den Abbau des Sozialstaats und die Schwächung der Gewerkschaften, hielten die Länder Kontinentaleuropas am Europäischen Sozialmodell fest. Gleichzeitig verschärfte sich aber der finanzkapitalistische Charakter der Rahmenbedingungen:

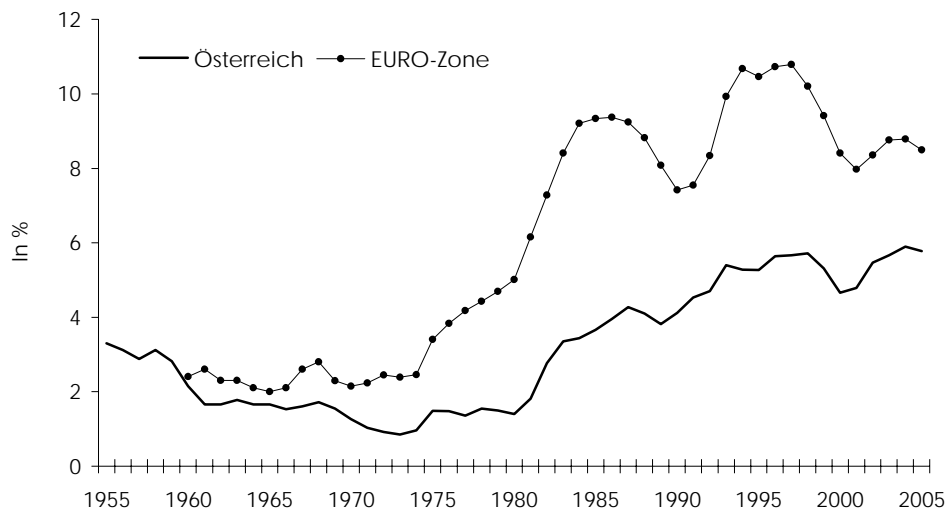
- Der Zinssatz lag permanent über der Wachstumsrate, in Österreich etwa um 1,2 Prozentpunkte (Abbildung 1), in der Eurozone sogar um 2,1 Prozentpunkte.
- Der Boom auf den Devisen- und Rohstoffmärkten breitete sich auf die Aktienmärkte aus (Abbildung 2).
- Es wurden immer mehr Finanzinnovationen geschaffen (insbesondere Finanzderivate), welche kurzfristige Spekulation erheblich erleichterten.
- Gleichzeitig dämpften die Gewinnchancen von Finanzspekulation, die Instabilität von Wechselkursen und Rohstoffpreisen sowie das hohe Zinsniveau die Dynamik realwirtschaftlicher Aktivitäten.

Unter diesen Bedingungen ging das Wirtschaftswachstum weiter zurück, in der Eurozone betrug es zwischen 1983 und 1994 2,3% pro Jahr, in Österreich 2,5% (Übersicht 1). Dazu hat auch der Verzicht auf eine aktive Konjunktur-, Beschäftigungs- und Wachstumspolitik beigetragen. Österreich konnte lediglich bei den privaten Brutto-Investitionen einen deutlichen Wachstumsvorsprung gegenüber der Eurozone beibehalten. Der private Konsum expandierte in Österreich nur geringfügig rascher (Abbildung 5), nicht jedoch die Konsum- und Investitionsnachfrage des Staates (Übersicht 1).

---

<sup>4)</sup> Ein ähnlicher Konflikt zwischen den Interessen der meisten Bürger in ihrer Eigenschaft als Arbeitnehmer und (Klein)Unternehmer, nämlich an niedrigen Zinsen und einer zumindest nicht zu harten Währung zwecks Förderung von Wachstum und Beschäftigung, und ihren entgegengesetzten Interessen als Besitzer von Geldvermögen, ergab sich im Zuge der deutschen Wiedervereinigung. Helmut Kohl versprach den Bürgern der DDR eine (harte) DM für eine (weiche) Ostmark, sein Herausforderer Oskar Lafontaine warnte, dass die ostdeutsche Industrie eine solche Aufwertung nicht verkraften würde. Kohl stand auf der Seite des (finanzkapitalistischen) Zeitgeists und gewann die Wahl, Industriebetriebe gibt es in Osten Deutschlands allerdings kaum mehr.

Abbildung 7: Arbeitslosenquoten



Quelle: OECD, WIFO

Angesichts der stetig steigenden Arbeitsproduktivität war das Wachstumstempo in Europa zu gering, um die Arbeitslosigkeit zu senken, sie stieg vielmehr bis 1994 weiter an, und zwar sowohl in der gesamten Eurozone als auch in Österreich (Abbildung 7). Dies trug wiederum wesentlich dazu bei, dass die Budgetdefizite permanent hoch blieben (Abbildung 8), einerseits als Folge der steigende Unterstützungszahlungen an Arbeitslose und andererseits als Folge entgangener Staatseinnahmen.

In den kontinentaleuropäischen Ländern verschärfte sich somit langsam, aber stetig der Widerspruch zwischen den finanzkapitalistischen Rahmenbedingungen und dem Verzicht auf eine wachstumsorientierte Makropolitik einerseits, und dem Festhalten am Modell des Wohlfahrtsstaats andererseits. Als Konsequenz wurde die Fiskalpolitik mit den 1992 beschlossenen Maastricht-Kriterien – 1997 im Stabilitäts- und Wachstumspakt prolongiert – an feste Regeln gebunden, das Statut der EZB legte die Inflationsbekämpfung als oberstes (praktisch einziges) Ziel der Geldpolitik fest.

Sowohl die Regelbindung der Geld- und Fiskalpolitik an sich als auch ihre konkrete Ausformung entsprechen Grundforderungen des Monetarismus, sie schränkten den Handlungsspielraum der Politik in der EU weiter ein (im Gegensatz dazu verwarfen die USA Anfang der 1990er Jahre jegliche Regelbindung und praktizieren seither eine antizyklische und wachstumsorientierte Geld- und Fiskalpolitik nach keynesianischem Muster).

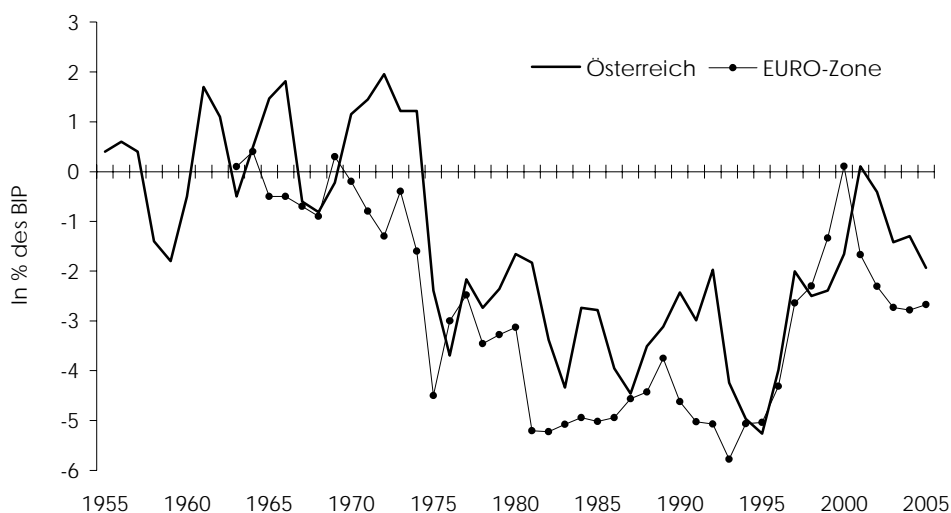
Wirksam wurde die Selbstbindung der europäischen Fiskalpolitik in Gestalt einer Sparpolitik erst ab 1994: In der Rezessionsphase zwischen 1991 und 1993 ließen die meisten Länder wenigstens noch die „automatischen Stabilisatoren“ wirken, deshalb erreichten die Budgetdefizite in der Eurozone 1993 ihr Maximum (Abbildung 8).

## Die österreichische Wirtschaft im Zeitalter der Spar- und Reformpolitik 1994 bis 2005

Aus drei Gründen haben sich in der Eurozone die Anreize zur Vermögensvermehrung durch realwirtschaftliche Aktivitäten relativ zu Finanzveranlagung und -spekulation verbessert:

- Der Aktienboom brach Anfang 2000 zusammen (Abbildung 2); dieser hatte insbesondere in Deutschland zur Stagnation der Realkapitalbildung in den 1990er Jahren dadurch beigetragen, dass Konzerne statt real zu investieren Aktien in Erwartung weiterer Kurssteigerungen erwarben.
- Im Zuge der hartnäckigen Wachstumsabschwächung seit 2000 senkte die EZB die Leitzinsen auf 2,0%, sodass der Geldmarktzins erstmals seit 20 Jahren wieder deutlich unter der Wachstumsrate lag (Abbildung 1).
- Die Schaffung des Euro setzte der Devisenspekulation zwischen den Währungen der (nunmehrigen) Euroländer ein Ende und senkte überdies die Kosten realwirtschaftlicher Transaktionen zwischen diesen Ländern.

Abbildung 8: Budgetdefizit



Quelle: OECD, WIFO

Dennoch schwächte sich das Wachstumstempo weiter ab, es betrug zwischen 1994 und 2005 in der Eurozone wie auch in Österreich nur etwa 2% pro Jahr.<sup>5)</sup> Während die Exporte weiter stark expandierten, nahm die Binnennachfrage nur schwach zu. Dazu hat die Spar- und Reformpolitik in hohem Ausmaß beigetragen, insbesondere in Österreich:

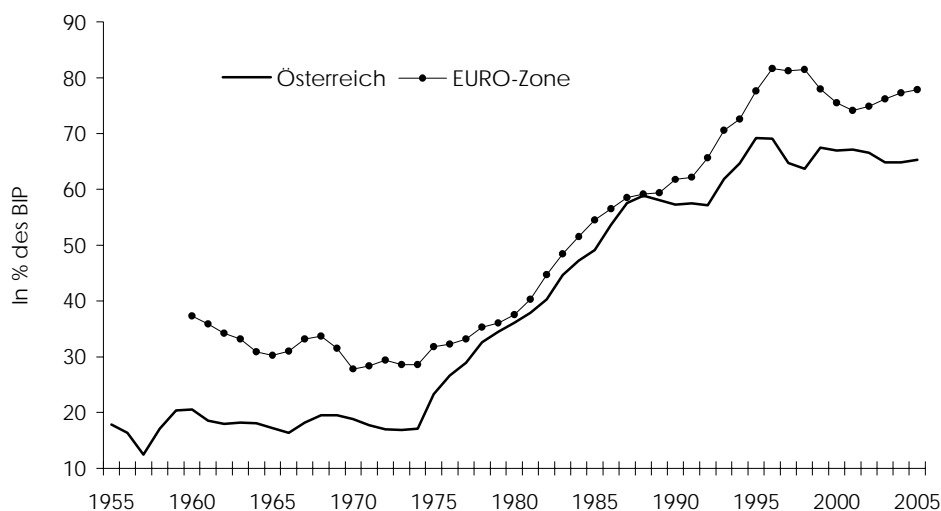
- Der öffentliche Konsum stagnierte, die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sank um durchschnittlich 1,5% pro Jahr (in der Eurozone wurde sie hingegen geringfügig - ausgeweitet - Übersicht 1).

<sup>5)</sup> Die Werte für 2005 entsprechen der im Frühjahr 2005 gültigen Prognose der OECD.

- Die öffentlichen Investitionen wurden in Österreich drastisch reduziert (auch wenn das Ausmaß des Rückgangs durch Auslagerungen überzeichnet wird) In der Eurozone wurden sie hingegen ausgeweitet – Übersicht 1).
- Mit dem Rückgang der Staatsausgaben (relativ zum BIP – Abbildung 4) nahmen auch die Transferzahlungen des Staates insbesondere in Österreich nur unterdurchschnittlich zu (Übersicht 1); dies dürfte die Ungleichheit in der personellen Einkommensverteilung erhöht und damit die Konsumnachfrage gedämpft haben.

Der ausgeprägte Rückgang der Lohnquote (in Österreich wie in der Eurozone) dämpfte die Massenkaukraft zusätzlich und damit die Konsumnachfrage (Abbildungen 3 und 5). Dazu dürfte auch die Ankündigung weiterer Reformen bzw. Leistungskürzungen im Bereich der Kranken-, Pensions- und Arbeitslosenversicherung beigetragen haben, da sie zugleich das Vertrauen der Bürger in den Sozialstaat als „Gesellschaftsvertrag“ schwächen (dieser Effekt ist in Deutschland besonders stark ausgeprägt; siehe dazu Tichy, 2004).

Abbildung 9: Entwicklung der Staatsschuldenquote



Quelle: OECD, WIFO

Unter diesen Bedingungen büßte die österreichische Wirtschaft ihren Wachstumsvorsprung gegenüber der Eurozone ein (seit 1999 ist sie sogar geringfügig langsamer gewachsen), gleichzeitig nahm die Arbeitslosigkeit weiter zu, und zwar trotz starker Ausweitung von Teilzeitarbeit, geringfügiger Beschäftigung oder „neuer Selbständigkeit“ (Abbildung 7). Das Budgetdefizit begann ab dem Jahr 2001 wieder zu steigen, die Staatsschuldenquote konnte so nicht gesenkt, sondern lediglich auf hohem Niveau stabilisiert werden (Abbildung 9).

Während sich die österreichische Wirtschaft in früheren Rezessions- bzw. Stagnationsphasen markant besser entwickelt hatte als die übrigen Euro-Länder (in erster Linie als Folge einer auch durch die Wirtschaftspolitik geförderten, relativ günstigen Konsumententwicklung – Abbildungen 4 und 5), blieb dieser antizyklische Effekt in der Stagnationsphase seit dem Jahr 2000 aus. Dazu hat die Spar- und Reformpolitik nicht nur wegen ihrer Verteilungs- und Nachfrageeffekte beigetragen, sondern auch wegen der damit verbundenen

Verunsicherung der BürgerInnen hinsichtlich ihrer sozialen Sicherheit. Zusätzliches Sparen zum Zweck der privaten Altersvorsorge wurde überdies durch den Staat auch finanziell gefördert (mit dem Nebeneffekt, dass die Aktienkurse in Österreich seit Ende 2002 einen „Sonderboom“ erleben – Abbildung 2).

Ein Vergleich mit der „austro-keynesianischen“ Phase verdeutlicht die Wirksamkeit des „Sparparadox“: Damals wurde das Budgetdefizit zur Stabilisierung der Konjunktur gezielt ausgeweitet, insbesondere durch Steigerung der Staatsausgabenquote (Abbildung 4). Dadurch konnten Verluste an Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätzen vermeiden werden, was wiederum dazu beitrug, dass das Budgetdefizit im Durchschnitt 1970/83 nur 1,4% des BIP betrug. In der Periode 1994/2005 wurde keine markant antizyklische Fiskalpolitik betrieben, die Budgetdefizite wurde zu einem Großteil als Folge von Konjunkturreinbrüchen „erlitten“. Als Reaktion darauf wurden „Sparpakete“ geschnürt, welche den Konjunkturaufschwung und damit auch das mittelfristige Wachstum dämpften. Dies ließ wiederum die Arbeitslosigkeit steigen und dämpfte die Steuereinnahmen, sodass das Budgetdefizit im Durchschnitt 1994/2005 mit 2,1% des BIP höher ausfiel als geplant (trotz – oder wegen - eines Rückgangs der Staatsausgabenquote – Abbildung 4).

Während sich die Beziehungen zwischen Unternehmerschaft und Gewerkschaften in vielen EU-Ländern, insbesondere in Deutschland, angesichts der Schwächung des Sozialstaats bei steigender Arbeitslosigkeit markant verschlechterten, blieb in Österreich die Sozialpartnerschaft im wesentlichen intakt (ihr politischer Einfluss wurde allerdings geschwächt).

## Zusammenfassung

Vergleicht man abschließend die Performance der Wirtschaft in Österreich und in der Eurozone in den vier Entwicklungsphasen seit 1955 mit der jeweils dominanten ökonomischen Doktrin und den entsprechenden makroökonomischen Rahmenbedingungen, so ergibt sich folgendes Bild:

- In der Eurozone hat sich das mittelfristige Wachstumstempo nahezu stetig von +5,5% (1960/70) auf +2,0% (1994/2005) verlangsamt. Gleichzeitig haben sich die Rahmenbedingungen im Hinblick auf Kapitalakkumulation und Wirtschaftspolitik langfristig markant geändert, nämlich von einer Orientierung an keynesianisch-realkapitalistischen Leitlinien zu neoliberal-finanzkapitalistischen Grundsätzen.
- Die ökonomische und soziale Performance Österreichs übertraf jene in der Eurozone am stärksten in jener Phase (1970/83), in der sich die Wirtschaftspolitik in Österreich noch an (austro)keynesianischen Prinzipien orientierte, die übrigen Länder der Eurozone aber nicht mehr.

Dieser Befund lässt für die kommenden Jahre wenig Gutes erwarten. Denn auf die Vertiefung der Krise als Folge der neoliberalen Spar- und Reformmaßnahmen reagiert die Politik mit einer Erhöhung der Dosis. Vorboten dessen sind die Forderungen nach Verlängerung der Arbeitszeit ohne Lohnausgleich (also nach Senkung der Reallöhne) sowie nach weiteren Leistungskürzungen im Bereich der sozialen Kranken-, Pensions- und Arbeitslosenversicherung.

Aus drei Gründen dürfte die (negative) Wechselwirkung zwischen einer mit dem Europäischen Sozialmodell unvereinbaren Politik und der gesamtwirtschaftlichen Performance die Krise in Europa weiter vertiefen. Erstens, weil Deutschland und damit die größte Volkswirtschaft in der EU zum Vorreiter einer neoliberalen Reformpolitik geworden ist. Zweitens, weil sich der Standortwettbewerb weiter verschärfen wird, und zwar global wie innerhalb der (erweiterten) EU. Drittens, weil Reflexion als Voraussetzung für Lernen dann besonders schwierig ist, wenn die Therapie ein Teil der Krankheit ist.

## Literatur

- Breuss, F., „Austro-Keynesianismus – eine wirtschaftspolitische Innovation mit Folgen“ in .WIFO (Hrsg.), Aufklärung und Wirtschaftsforschung – Hans Seidel zum 65. Geburtstag, WIFO, Wien, 1987, 203-207.
- Butschek, F., Die österreichische Wirtschaft im 21. Jahrhundert, Fischer Verlag, Stuttgart, 1985.
- Butschek, F., „Der Weg nach Europa – Vom Schilling zum Euro“ in Bachinger, K., Butschek, F., Stiefel, D., Matis, H., Abschied vom Schilling, Styria, Graz-Wien-Köln, 2001.
- Matis, H., Vom Nachkriegselend zum Wirtschaftswunder – Der Schilling im „goldenen Zeitalter“ in n Bachinger, K., Butschek, F., Stiefel, D., Matis, H., Abschied vom Schilling, Styria, Graz-Wien-Köln, 2001.
- Seidel, H., „Austro-Keynesianismus“, Wirtschaftspolitische Blätter, 29(3), 1982.
- Seidel, H., Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in Österreich 1945 bis 1955, Wien, 2005.
- Schulmeister, S., „Der Finanzkapitalismus, die Wachstumskrise und das Europäische Modell“ in Hein, E., Heise, A., Truger, A. (Hrsg.), Finanzpolitik in der Kontroverse, Metropolis Verlag, Marburg, 2004, 23-70.
- Tichy, G., „Austro-Keynesianismus. Ein Konzept erfolgreicher Wirtschaftspolitik?“ in Sieder, R. (Hrsg.), Österreich 1945-1995. Gesellschaft, Politik, Kultur, Wien, 1995.
- Tichy, G., „Die ‚Neue Unsicherheit‘ als Ursache der europäischen Wachstumsschwäche“, Manuskript, Wien, 2004 (erscheint in Perspektiven der Wirtschaftspolitik).
- Weber, F., Venus, T., Austro-Keynesianismus in Theorie und Praxis, , Jugend & Volk, Wien, 1993.



## Übersicht 1: Wirtschaftsentwicklung in Österreich und der Eurozone

Jährliche Veränderung in %

|  | 1960/70    |          | 1970/83    |          | 1983/94    |          | 1994/2005  |          |
|--|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|
|  | Österreich | Eurozone | Österreich | Eurozone | Österreich | Eurozone | Österreich | Eurozone |
| <i>BIP real</i>                                    | 4.7        | 5.3      | 3.2        | 2.7      | 2.5        | 2.3      | 2.1        | 2.0      |
| Privater Konsum, real                              | 4.2        | 5.5      | 3.7        | 2.9      | 2.3        | 2.1      | 1.5        | 1.9      |
| Öffentlicher Konsum, real                          | 3.0        | 4.4      | 3.1        | 3.5      | 2.0        | 2.1      | 1.4        | 1.8      |
| Bruttoinvestitionen, real                          | 6.1        | 5.8      | 2.3        | 0.9      | 3.5        | 2.2      | 2.1        | 2.2      |
| Öffentlich   | 6.6        | 6.8      | 0.3        | 0.5      | 1.4        | 1.8      | -7.7       | 1.4      |
| Privat   | 6.0        | .        | 2.8        | 1.0      | 3.9        | 2.3      | 3.1        | 2.3      |
| Exporte i.w.S., real                               | 8.9        | 8.3      | 5.9        | 4.8      | 4.5        | 5.2      | 6.6        | 5.8      |
| Importe i.w.S., real                               | 8.2        | 11.0     | 5.2        | 3.9      | 4.7        | 5.4      | 5.3        | 5.8      |
| <i>Inflation</i>                                   |            |          |            |          |            |          |            |          |
| BIP-Deflator                                       | 3.8        | 4.3      | 6.1        | 9.4      | 3.0        | 4.4      | 1.3        | 1.9      |
| <i>Einkommen und Konsum der privaten Haushalte</i> |            |          |            |          |            |          |            |          |
| Bruttolohn- und -gehaltsumme                       | 9.1        | .        | 10.5       | 13.3     | 5.8        | 6.9      | 2.6        | 3.5      |
| Bruttoeinkommen aus Besitz und Unternehmung        | 7.7        | .        | 8.0        | .        | 5.0        | .        | 4.4        | 3.6      |
| <i>Beschäftigung</i>                               |            |          |            |          |            |          |            |          |
| Unselbständige                                     | 0.5        | .        | 1.0        | .        | 0.9        | 1.4      | 0.9        | 1.3      |
| Privat   | 0.3        | .        | 0.7        | .        | 0.7        | 1.4      | 1.4        | 1.5      |
| Öffentlich   | 1.9        | .        | 3.0        | .        | 1.8        | 1.5      | -1.5       | 0.4      |
| Arbeitslosenquote in % 1)                          | 1.6        | 2.3      | 1.6        | 4.4      | 4.3        | 8.9      | 5.3        | 9.4      |
| <i>Staatshaushalt</i>                              |            |          |            |          |            |          |            |          |
| Einnahmen  | .          | .        | 10.7       | .        | 6.1        | 7.8      | 2.8        | 3.7      |
| Indirekte Steuern                                  | 9.9        | .        | 9.3        | 12.1     | 5.5        | 7.9      | 2.7        | 4.7      |
| Direkte Steuern                                    | .          | .        | 10.5       | .        | 5.4        | 7.8      | 4.7        | 4.0      |
| Unternehmen  | .          | .        | 8.8        | .        | 5.0        | 7.9      | 8.5        | 5.6      |
| Haushalte  | .          | .        | 10.8       | .        | 5.5        | 7.8      | 4.0        | 3.6      |
| Ausgaben   | .          | .        | 11.9       | .        | 6.4        | 7.9      | 2.4        | 3.4      |
| Konsum   | 10.1       | .        | 11.5       | 14.7     | 6.1        | 7.4      | 2.1        | 3.8      |
| Investitionen                                      | 9.8        | .        | 7.2        | 10.4     | 4.5        | 6.5      | -6.6       | 2.7      |
| Sozialtransfers 2)                                 | 11.0       | .        | 11.5       | .        | 6.5        | 8.1      | 2.6        | 4.0      |
| Budgetsaldo in % des BIP 1)                        | 0.6        | .        | -1.4       | -3.0     | -3.4       | -4.8     | -2.1       | -2.6     |

1) Absolute Durchschnittswerte. 2) Österreich 1960/70: ohne sonstige Sozialtransfers.  
Quelle: OECD.