

9. Jänner 2012

Wirtschaftspolitik der Kreisky-Ära und ihre Bedeutung für die aktuelle wirtschaftliche Situation

Ewald Walterskirchen, Wirtschaftsforscher

für die „Zukunft“, zum 101. Geburtstag von Bruno Kreisky

Für Bruno Kreisky war Vollbeschäftigung das oberste wirtschaftspolitische Ziel, wichtiger als Preisstabilität und ein ausgeglichenes Budget. Die Massenarbeitslosigkeit der Wirtschaftskrise hatte tiefe Spuren hinterlassen, sie sollte nie wiederkehren.

Was waren die wirtschaftspolitischen Strategien der Kreisky-Ära und welche Bedeutung haben sie heute im Zeitalter von Finanzkatastrophen, Eurokrisen und Schuldenbremsen?

Austro-Keynesianismus

Die Wirtschaftspolitik der Kreisky-Ära wurde oft als Austro-Keynesianismus bezeichnet. Sie stand auf drei Säulen:

- Budgetdefizite in Krisenzeiten, um die Vollbeschäftigung zu sichern
- Hartwährungspolitik zur Inflationsbekämpfung und
- eine gerechte Verteilung der Einkommen und Chancen durch Einbindung der Sozialpartner.

Kreisky öffnete die SPÖ zur Mitte hin. Er brauchte moderne Unternehmen, um die Vollbeschäftigung zu sichern. Kreisky bot der Wirtschaft an, „ein Stück des Weges“ mit ihm und der SPÖ zu gehen. Dank der blendenden Wirtschaftslage waren neue Sozialleistungen für die Bevölkerung leistbar: Geburten- und Heiratsbeihilfe, Schülerfreifahrten, kostenlose Schulbücher und Abschaffung

der Studiengebühren. Dazu kam die schon länger vereinbarte Arbeitszeitverkürzung von 45 auf 40 Stunden.

Wirtschaft in den siebziger Jahren auf der Überholspur

In den sechziger Jahren stotterte der Motor der österreichischen Wirtschaft, in den siebziger Jahren setzte jedoch ein zügiger Aufhol- und Modernisierungsprozess ein. Die österreichische Wirtschaft wuchs in der Kreisky-Ära 1970-83 jährlich um 3½% pro Jahr, das war um ¼% pro Jahr mehr als im EU-Durchschnitt. Nie hat es eine Regierungsperiode gegeben, in der Österreich einen solchen wirtschaftlichen Vorsprung gegenüber der Europäischen Union erzielte.

In diesen dreizehn Jahren wurden 300.000 neue Arbeitsplätze geschaffen, 400.000 neue Wohnungen gebaut und 1000 Kilometer neue Autobahnen und Straßen gebaut.

Wirtschaftskennzahlen 1970-83

	Wachstum jährlich	Arbeitslosenquote Durchschnitt 70/83	Budgetsaldo in % des BIP Durchschnitt 70/83
Österreich	+3,4	1,5	-1,1
EU-15	+2,7	4,2	-2,4

Vollbeschäftigung über alles

Kein Kreisky-Ausspruch wurde öfter zitiert als: „1 Milliarde Schulden bereiten mir weniger schlaflose Nächte als 100.000 Arbeitslose.“ Die Idee war, Massenarbeitslosigkeit und junge Menschen auf der Straße um jeden Preis zu verhindern. Bis heute profitiert Österreich davon, dass es keinen hohen Sockel an Arbeitslosen gibt, der sich nicht mehr abbauen lässt. Konkurse wurden nach Möglichkeit verhindert. Es gab sofort Krisensitzungen, wenn

Massenkündigungen geplant waren. Heute werden nur noch Großbanken vom Staat gerettet, um die Vermögen zu schützen.

Im Gegensatz zur Europäischen Union konnte in Österreich die Vollbeschäftigung bis in die achtziger Jahre erhalten werden. Die Arbeitslosenquote war in Österreich im Durchschnitt der Kreisky-Jahre mit 1,5% deutlich niedriger als in der Europäischen Union (4,2%).

Im Gefolge der Ölverteuerung gerieten die Grundstoffindustrien in ganz Europa in eine schwere Krise. In Österreich waren gerade diese Wirtschaftszweige verstaatlicht. Die Arbeitsplätze in der Verstaatlichten konnten deshalb nicht alle auf Dauer gerettet werden.

Harte Währung sichert Preisstabilität

Der Schilling wurde in der Kreisky-Ära zu einer harten Währung. Diese Strategie war damals umstritten. Eine Abwertung des Schilling hätte der Industrie Wettbewerbsvorteile gebracht, aber die Inflation zur Zeit der Erdölverteuerung weiter angeheizt. Letztlich setzten sich Hannes Androsch, Heinz Kienzl und Stephan Koren (ÖVP) durch.

Der Vorteil der Hartwährungsstrategie zeigt sich erst heute im Euro-Raum in vollem Umfang. Die alten Weichwährungsländer Südeuropas, die auf regelmäßige Abwertungen eingestellt waren, weisen seit der Euro-Einführung deutlich höhere Preis- und Lohnsteigerungen und damit massive Wettbewerbsprobleme auf. Österreich kann dagegen – gemeinsam mit Deutschland – die Früchte der frühen Hartwährungsstrategie und der damit verbundenen niedrigeren Inflation ernten.

Modernisierung der Gesellschaft

Kreisky verfolgte das Ziel, aus einem rückständigen konservativen Land einen modernen Staat zu machen. Mit der Wirtschaft wollte er auch die Gesellschaft verändern, vor allem durch Rechtsreformen. Modernisierung war das zentrale Wahlversprechen.

Die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der Kreisky-Ära stützte sich auf eine hervorragende Ministerriege: Finanzminister Hannes Androsch verdanken wir das Grundkonzept der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Wirtschaftsminister Josef Staribacher ebnete den Weg für Autozulieferindustrien und Fernwärme. Den größten gesellschaftlichen Fortschritt gab es im Bildungswesen und im juristischen Bereich (Gleichstellung der Frau). 13 Jahre Kreiskyscher Politik haben Österreich moderner, aufgeschlossener, gesellschaftlich liberaler und toleranter gemacht.

Budgetdefizite als Folge der beiden Erdölkrisen – nicht der Politik

Anneliese Rohrer von der Presse wiederholte im Club 2 am 20. Jänner 2011 das alte Vorurteil der Konservativen: Kreisky hätte eine völlig verfehlte Wirtschaftspolitik betrieben, die zu gigantischen Schulden und hoher Arbeitslosigkeit geführt hätte.

Jedes Kind weiß heute, dass Österreich eng mit der Wirtschaft der Europäischen Union verflochten ist und damit verglichen werden muss. Kein vernünftiger Mensch würde heute dem früheren Finanzminister Josef Pröll vorwerfen, dass er für den Anstieg der Staatsschulden in der Finanzkrise verantwortlich ist und noch künftige Generationen für seinen „Sündenfall“ büßen müssen.

In der Kreisky-Zeit mussten die Folgen von zwei Erdölpreiskrisen und die damit verbundenen Rezessionen verkraftet werden. Budgetdefizite und

Staatsschulden nahmen in dieser Zeit stark zu. Aber das war kein Alleingang Österreichs, sondern die Folge der Erdölschocks. In allen Ländern steigen die Defizite in Krisenjahren unausweichlich, weil Steuern und Sozialversicherungsbeiträge geringer werden und mehr Geld für Arbeitslose ausgegeben werden muss.

In Österreich sind die Staatsschulden 1970-83 von 19% auf 44% des Brutto-Inlandsprodukts gestiegen, d.h. sie haben sich mehr als verdoppelt. Aber das ist auch in allen anderen Ländern passiert. In den skandinavischen Ländern, mit denen wir uns so gern vergleichen, nahm die Staatsverschuldung noch weit rascher zu.

Im Durchschnitt der Kreisky-Jahre 1970-83 war das Budgetdefizit in Österreich mit 1,1% des BIP nicht einmal halb so hoch wie in der EU. Heute können wir von so einem niedrigen Defizit nur träumen. Die Vorstellung, dass unsere Schulden heute auf die Politik von Kreisky und Androsch zurückgehen, gehört ins Reich der Märchen.

Staatsschulden und Budgetdefizite 1970-83

	Staatsschuld in % des BIP			Budgetsaldo in % des BIP		
	1970	1983	1970-83	1970	1983	1970-83
Deutschland	17,8	38,2	+20,4	0,5	-2,9	-3,4
Italien	37,4	68,4	+31,0	-3,2	-10,1	-6,9
Schweden	27,3	61,2	+33,9	4,8	-5,1	-9,9
Dänemark	13,0	74,2	+61,2	5,0	-6,3	-11,3
Belgien	60,0	106,4	+46,4	-3,5	-14,5	-11,0
Österreich	18,5	43,7	+25,2	1,2	-4,3	-5,5

Kreiskys Europäische Beschäftigungskommission:

20 Millionen suchen Arbeit

Nach seiner aktiven politischen Zeit wurde Bruno Kreisky Vorsitzender der Internationalen Kommission für Beschäftigungsfragen, die ich koordinieren durfte.

In dieser Zeit entbrannte eine heftige Diskussion um die richtige Beschäftigungspolitik. Die OECD als neuer Hort des Neoliberalismus, die EU-Kommission als Liberalisierungsamt und die neoklassischen Ökonomen traten für eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes ein, d.h. für eine vollkommene Anpassung der Menschen an die Bedürfnisse der Wirtschaft: Lohnflexibilität nach unten, Senkung der Lohnnebenkosten (d.h. der Sozialleistungen), prekäre und befristete Mini-Jobs, Arbeitszeit auf Abruf usw.

Vor allem der Soziologe Ralf Dahrendorf vertrat diese Position in der Kreisky-Kommission. Kreisky wehrte sich gegen das amerikanische Konzept der „Working Poor“, d.h. der Arbeitnehmer, die so wenig verdienen, dass sie von ihrer Arbeit nicht leben können. Da die Positionen unüberbrückbar waren, verließen Dahrendorf und einige neoliberale Ökonomen die Kommission.

Bruno Kreisky und die von ihm geführte internationale Kommission für Beschäftigungsfragen trat dagegen vor allem für verstärkte Investitionen in Infrastruktur, Technologie, Umweltschutz und Bildung ein.

Neoliberale Wirtschaftspolitik in Bedrängnis

Die letzten drei Jahrzehnte waren von neoliberaler Wirtschaftspolitik beherrscht. Sie bestand auf internationaler Ebene aus Liberalisierung, Deregulierung der Finanzmärkte, Privatisierung von Versorgungsdienstleistungen und Maximierung des potenziellen Wachstums. Die Liberalisierungswelle erfasste die Finanz- und Immobilienmärkte am

stärksten. Ihr Ergebnis war eine riesige Preisblase und die größte Finanz- und Wirtschaftskrise seit den dreißiger Jahren.

Langfristig war die neoliberale Politik nicht erfolgreich. Das Wirtschaftswachstum wurde in den westlichen Industrieländern seit den siebziger Jahren von Jahrzehnt zu Jahrzehnt kontinuierlich schwächer. Die Investitionsquoten in Westeuropa gingen trotz großer Steuergeschenke für die Unternehmen zurück.

Auf dem Arbeitsmarkt haben sich langfristig die Chancen für die Jugend massiv verschlechtert. Eine Generation mit 1000-Euro Jobs wuchs in Westeuropa als Folge der vielgepriesenen Flexibilisierung des Arbeitsmarktes heran. Gleichzeitig ging der Anteil der Löhne und Gehälter am Volkseinkommen seit den achtziger Jahren um fast 15 Prozentpunkte zurück. Die Realeinkommen pro Kopf stagnierten, die Gewinne der Konzerne explodierten.

Das neoliberale Laissez-faire Modell hat mit der Finanz- und Wirtschaftskrise stark an Glaubwürdigkeit und auch an Anhängerschaft verloren. Denn der Rückzug des Staates aus der Regulierung des Finanzwesens trug entscheidend zur Finanzkatastrophe bei. Als Zukunftsmodell hat diese Ideologie ausgedient.

Finanzkrise schuld an Budgetproblemen

Da die Finanzkrise ebenso erschreckend wie die Große Depression in den dreißiger Jahren begann, versuchten die Regierungen mit umfangreichen Bankenrettungs- und Konjunkturpaketen einen totalen Zusammenbruch des Finanzwesens zu verhindern. Diese Strategie war erfolgreich, aber sehr teuer. Die Krise schwappte von den Finanzmärkten auf die Staatsfinanzen über. Ein Teufelskreis Bankenkrise – Schuldenkrise – Bankenkrise zeichnet sich ab.

Die Regierungen des Euro-Raums hatten es zwischen 1997 und 2007 geschafft, die Staatsschuldenquote von 81% auf 71% des BIP zu senken und damit dem Wunschdenken von Maastricht (60%) näher zu kommen. Die Kosten der Finanzkrise blähten jedoch die Verschuldung wieder mächtig auf. Die Staatsschuldenquote stieg im EU-Raum um ein Drittel auf 97 % des BIP im Jahr 2011. Besonders perfide ist deshalb die Argumentation, dass der ausufernde Sozialstaat an der Misere im Euro-Raum schuld sei.

Während die USA bereit sind, krisenbedingte Defizite hinzunehmen, setzt Europa unter dem Diktat Deutschlands auf massives Sparen in der Krise – wie Brüning in den dreißiger Jahren. Die beginnende konjunkturelle Erholung wird dadurch abgewürgt.

Die kuriose Vorstellung vieler akademischer Ökonomen, dass massive Einsparungen unmittelbar zu einem Aufschwung der Wirtschaft führen, wird durch das Beispiel Griechenland neuerlich ad absurdum geführt. Eher ist zu befürchten, dass die europaweiten Sparprogramme die südeuropäischen Länder so tief in die wirtschaftliche Krise stürzen, dass die Staatsschulden trotz einschneidender Sanierungsmaßnahmen nicht zurückgehen.

Die Keynesianische Alternative als Zukunftsmodell

Kreiskys wirtschaftspolitische Überlegungen waren stark von den Ideen der Keynesianer beeinflusst. Wenn wir darüber spekulieren, wie Bruno Kreisky heute auf die Krise reagieren würden, fragen wir am besten bei den Keynesianern nach.

John Maynard Keynes hielt die ökonomische Tugend der Sparsamkeit in Zeiten wirtschaftlicher Schwäche für ein Übel: "Die Einzelnen sparen mehr von ihrem Einkommen als die Geschäftswelt in neue Maschinen und Anlagen zu

investieren vermag.... Daraus folgt, dass es nur zwei Heilmittel geben kann: weniger zu sparen oder mehr zu bauen.“¹

Die Budgetdefizite gehen nicht primär auf eine leichtfertige Politik (Ausnahme Griechenland) zurück, sondern sie werden „erlitten“, weil die begüterten privaten Haushalte mehr sparen als die Unternehmen investieren. Wenn der Staat seine Schulden abbauen will, dann muss jemand anderer sein Vermögen verringern oder mehr Schulden aufnehmen².

Die Staatsbudgets werden nur dann langfristig konsolidiert werden können, wenn es gelingt, die überhöhte Spartätigkeit der begüterten privaten Haushalte an die schwächere Investitionsneigung der Unternehmen anzupassen.

Gegen eine Schuldenbremse ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Aber sie muss die zu großen Ersparnisse der Reichen und Besserverdiener durch Einkommensumverteilung verringern. Nur dann hat eine Schuldenbremse Aussicht auf Erfolg. Sonst wird sie bloß die Ausgaben und Einnahmen des Staates gleichzeitig kürzen, ohne per Saldo die erhofften Ergebnisse zu bringen.

¹ John Maynard Keynes on Air, Murmann, Hamburg 2008, S.74/75

² Die Budgetdefizite können rein arithmetisch nur dann kleiner werden, wenn die Unternehmen mehr Kredite aufnehmen oder das Ausland mehr Kredite aufnimmt (bessere Leistungsbilanz) oder die privaten Haushalte weniger sparen. Es ist unwahrscheinlich, dass die Unternehmen mehr Investitionskredite aufnehmen werden, wenn sie weniger Staatsaufträge bekommen. Auch eine noch stärkere Verbesserung der Leistungsbilanz ist problematisch, sie würde weiter zu Lasten Südeuropas gehen. Langfristig werden sich die Staatsschulden nur verringern lassen, wenn gleichzeitig die Vermögen der Reichen kleiner werden. Denn Schulden und Geldvermögen sind die zwei Seiten einer Medaille.

Verteilungspolitik als Schuldenbremse

Als verteilungspolitische Maßnahmen zum Abbau des überhöhten Sparens bieten sich an:

- Steuerliche Einkommensumverteilung zu unteren Einkommenschichten, die ihr Geld zur Gänze ausgeben
- Stärkere Besteuerung von hohem Einkommen und Bonuszahlungen, die heute alles andere als „leistungsgerecht“ sind
- Limitierung der Einkommen, die sich Vorstände und Aufsichtsräte wechselseitig zuschanzen
- Vermögensteuer und massive Erbschaftsteuer auf Assets, die über eine halbe Million Euro hinausgehen
- Umlagenfinanzierte Sozialversicherung (für Pensionen und Pflege) statt geförderten Sparens für die Zukunft
- Energieeffiziente Wohnbauförderung, welche durch Kreditaufnahmen die Netto-Spartätigkeit verringert

Austrokeynesianismus heute

Die drei Säulen des Austrokeynesianismus der Kreisky-Ära haben auch heute noch ihre Bedeutung, obwohl der nationalen Politik jetzt enge Grenzen gesetzt sind.

Die Budget- und Geldpolitik hat verhindert, dass aus der weltweiten Finanzkrise eine Katastrophe wurde. Verteilungspolitik kann, wie gezeigt, eine wichtige Rolle bei der dauerhaften Lösung der Budgetprobleme spielen.

Hartwährungspolitik funktioniert nur, wenn die Gewerkschaften mitspielen. In Südeuropa sind die Preise und Löhne wesentlich rascher gestiegen als im Euro-Raum. Die Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit und die negativen Realzinsen führten zu Zwillingdefiziten in der Leistungsbilanz und im

Staatshaushalt. Das Problem der verlorenen Wettbewerbsfähigkeit kann auch durch Schuldenbremsen nicht gelöst werden.

Zur Zeit des Austrokeynesianismus waren die Kapital- und Devisenmärkte streng reguliert. Das war ein Grund für die „Goldenen Jahre“. Heute macht die neuerliche Regulierung der Finanzmärkte zu langsame Fortschritte, weil die Finanzlobbys zu stark geworden sind. Die Verhinderung einer künftigen Finanzkrise ist aber wichtiger als alle Schuldenbremsen.

Zu Kreiskys Zeiten waren die Versorgungsdienstleistungen in öffentlicher Hand. Dort gehören sie auch hin. Die Fehlschläge der totalen Privatisierung (einschl. Wasser) in Großbritannien sind nicht zu übersehen.

Mit der Verkürzung der Arbeitszeit ging in Österreich seit den siebziger Jahren nichts mehr weiter. Dieses Thema sollte aber nicht aus den Augen verloren werden. Skandinavische Beispiele sind durchaus ermutigend, und Kurzarbeit hat sich als eine gute Strategie erwiesen, um konjunkturelle Einbrüche abzufedern. Mini-Jobs und Ausbeutung der Jugend in befristeten Projektarbeiten sind dagegen keine faire Lösung der Arbeitsmarktprobleme.

Von Kreiskys Beschäftigungskommission können wir lernen, dass Zukunftsinvestitionen in Bildung, Technologie und Infrastruktur Arbeitsplätze sichern. Sie wurden vom Neoliberalismus vernachlässigt. Zukunftsinvestitionen dienen künftigen Generationen und können ohne schlechtes Gewissen über Schulden finanziert werden.

Wir können Bruno Kreisky heute leider nicht mehr nach seinen Ratschlägen zur Bekämpfung der Krise in Europa fragen, aber wir wissen, dass ihm keynesianische Ideen nahe standen. Zur Lösung der aktuellen Krise Europas wird wohl kein Weg an Eurobonds und einem Aufkauf von Staatsanleihen durch die EZB vorbeiführen.

Ich habe hier versucht, eine keynesianische Strategie als Alternative zum Neoliberalismus darzustellen. Wer radikalere linke Lösungen sucht, dem empfehle ich Sahra Wagenknechts Buch „Freiheit statt Kapitalismus“.