

Zählt der Austrokeynesianismus zur gesellschaftskritischen Ökonomie?

Brigitte Unger

I. Was ist gesellschaftskritische Ökonomie?

Wenn man nach dem Begriff »gesellschaftskritische Ökonomie« im Internet googlet, so finden sich darin nur Eintragungen der Zeitschrift Kurswechsel. Gesellschaftskritische Ökonomie ist demnach ein Begriff, den es nur im Kurswechsel gibt, und der untrennbar mit ihm verbunden ist. Die Frage muss daher lauten: ist der Austrokeynesianismus für die HerausgeberInnen, AutorInnen und LeserInnen des Kurswechsels ein salonfähiges Konzept? Ist er für die ideologische Einstellung dieser Zielgruppe politisch und ökonomisch akzeptabel?

Fündiger wird man, wenn man den Begriff »Gesellschaftskritik« ergooglet. Werke von Habermas, Durkheim, Marx und vielen anderen mehr, tauchen dann am Bildschirm auf. »Gesellschaftskritik zielt auf die Analyse (problematischer) gesellschaftlicher Strukturen und (wenn möglich) auch auf praktische Verbesserung durch Einzelmaßnahmen, grundlegende Reformen oder gar durch revolutionäre Umwälzungen« definiert Wikipedia diesen Begriff (www.wikipedia.com). Ist der Austrokeynesianismus ein gesellschaftsveränderndes oder gar revolutionäres Konzept?

Beide Fragen, nach dem speziell gesellschaftskritisch ökonomischen Aspekt des Austrokeynesianismus und nach seiner allgemeinen gesellschaftskritischen Funktion, lassen sich zunächst einmal mit einem klaren Nein beantworten. Der Austrokeynesianismus war für die meisten HerausgeberInnen, AutorInnen und LeserInnen des Kurswechsels immer zu wenig links, zu wenig rot, zu sehr mit dem Klassenfeind verbrüdernd, zu sehr die Arbeiter einlullend und zu sehr rosa. Und der Austrokeynesianismus war von seinem Entstehungszeitpunkt in den 1960er oder frühen 1970er Jahren bis zu seinem Ende in den 1980er oder 1990er Jahren nie ein revolutionäres Umwälzungskonzept. Effektive Gesellschaftskritik, wie sie der Marxismus oder der Sozialismus betrieb, war ihm fremd. Es war nie seine Absicht den status quo zu verändern. Im Gegenteil, Reformen wurden vermieden und wenn sie erfolgten, zielten sie darauf hin, diesen status quo zu erhalten. Austrokeynesianismus, dem inzwischen schon ein nostalgisches Flair anhaftet, war als Beruhigung und Befriedung gedacht, nicht als revolutorisches Element.

Trotzdem hat er in dieser Funktion der Beruhigung und Befriedung, einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der österreichischen Wirtschaft geleistet. Ökonomisch hat er, verglichen mit anderen Ländern, es ermöglicht, bis in die 1990er Jahre makroökonomische Variablen wie Arbeitslosigkeit und Inflation besser steuern zu können als die Wirtschaftspolitik vieler anderer Länder. Gesellschaftspolitisch hat er das

Thema Solidarität hervorgehoben, die Idee gemeinsam im Boot zu sitzen. Solange es gelang hohe Wachstumsraten zu erzielen, ein Zusammenleben im Wiederaufbau und Wachstum zu ermöglichen, war es auch möglich, den in Österreich latent vorhandenen Hass gegen Randgruppen bedeckt zuhalten. Der Hass gegen das Fremde, das Andere wohnt dem Alpenbewohner, dessen Weit- und Umsicht ja durch die umliegenden Berge begrenzt ist, in tiefster Seele inne. Man sagt ja, dass der Mensch nur so weit denken kann, wie er sehen kann. Dem Austrokeynesianismus gelang es, die latent vorhandene Ausländerfeindlichkeit der Österreicher und Österreicherinnen im Zaum des allgemeinen Wohlstands zu halten.

Im folgenden soll das Konzept des Austro-Keynesianismus dargestellt werden (siehe II.) und gezeigt werden, wie wirtschaftspolitische Krisen durch ihn überwunden wurden (siehe III). Ob es aus heutiger Perspektive gesehen ein erfolgreiches wirtschaftspolitisches Konzept war und was er gesellschaftspolitisch bewirkt hat, wird am Schluss evaluiert (siehe IV.).

II. Der Austro-Keynesianismus, ein gelungenes wirtschaftspolitisches Konzept bis in die 90er Jahre

II.1 Die Sternstunden des Austro-Keynesianismus

Wann der Austrokeynesianismus genau begann, lässt sich ex post nicht mehr genau beurteilen. Meist werden die 1960er Jahre genannt. Spätestens aber etabliert war er, als der erste Ölschock Österreich 1973 vollkommen unvorhergesehen traf. Die Lohnabschlüsse wurden noch unter einer sehr optimistischen Wachstumsprognose von +3,5% abgeschlossen, während in Wirklichkeit ein Wachstumseinbruch von -2% erfolgte. Gemeinsam korrigierten die Sozialpartner den Fehler ueberhöhter Lohnabschlüsse. Vollbeschäftigung hatte Priorität, auch für die konservative Opposition. Die Regierung beschloss zwei Budgetüberschreitungsgesetze und weitete erstmals das Budgetdefizit stark aus. Der Inflationsdruck sollte durch eine Hartwährungspolitik der Oesterreichischen Nationalbank durch Fixierung des Schillings an die DM erfolgen. Man hoffte dadurch auf einen Import des niedrigen Preisniveaus von Deutschland nach Österreich. Es ist ein Spezifikum der österreichischen politischen Akteure, dass sie auf Grund der Erfahrung mit Hyperinflation in den zwanziger Jahren inflationäre Tendenzen extrem fürchteten. Eine Abwertung wurde auch von den Gewerkschaften immer abgelehnt (siehe z. B. Kreiskys Versuch, den ersten Ölschock mit einer Abwertung zu entgegnen, der von Gewerkschaftspräsident Anton Benya massiv abgelehnt wurde). Aus Angst vor Inflation waren auch die Lohnabschlüsse in den Folgejahren sehr zurückhaltend. Öffentliche Investitionsprogramme und indirekte Zinssubventionen sollten die privaten Investitionen ankurbeln. Insgesamt bestand dieses Modell, das später als »Austro-Keynesianismus« bekannt wurde, aus folgenden nachfrage- und angebotsseitigen Instrumenten (auf Vollbeschäftigung und Wachstum orientiert):

1. Budgetdefizite um die Nachfrage zu stimulieren
2. eine akkommodierende Geldpolitik der niedrigen Zinssätze um die privaten Investitionen anzukurbeln
3. Horten von Arbeit in der Verstaatlichten Industrie
4. eine Hartwährungspolitik
5. eine gemäßigte Einkommenspolitik der Sozialpartner.

II.2 Der Austro-Keynesianismus im Rahmen des Österreichischen Wohlfahrtsstaates

Der Austro-Keynesianismus war ein wichtiger Bestandteil des österreichischen Wohlfahrtsstaates. Seine makroökonomische Steuerung erfuhr damit auch eine sozialpolitische Einbettung und Untermuerung (Unger und Heitzmann 2003).

Nach Esping Andersen (1990 u. 1996) gehört Österreich zusammen mit Belgien, den Niederlanden, Frankreich, Deutschland und Italien zu den kontinentalen, »Bismarck'schen«, konservativen oder christlich-demokratischen Wohlfahrtsstaaten. Es war Bismarcks Idee, einen Wohlfahrtsstaat zu gründen, um das glatte und reibungslose Funktionieren des männlichen Arbeiters zu garantieren, indem er gegen mit Arbeit verbundenen Risiken abgesichert wird, die durch zweckgebundene Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert werden. Dieses Konzept ist als Reaktion auf die französische Revolution zu sehen. Statt ein »oui, ça ira, ça ira, ça ira, les aristocrates on les pendra« (ja, es wird gehen, die Aristokraten werden wir aufhängen) zu riskieren, setzte Bismarck sechzig Jahre später auf die Befriedung des männlichen Broterwerbers. Beschäftigungsorientierte Sozialversicherungsprogramme orientieren sich am Einkommenserhalt dieses männlichen Broterwerbers, indem sie das traditionelle Familiengefüge zu erhalten versuchten.

Ein funktionierender Arbeitsmarkt mit Vollbeschäftigung, ist eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren moderner kontinentaler Wohlfahrtsstaaten, da ihre Finanzierung ja essenziell von zweckgebundenen Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer abhängen. Die Vollbeschäftigungsstrategie der Nachkriegszeit, die die Existenz dieser Wohlfahrtsstaaten erlaubte, kam allerdings Mitte der 1970er Jahre, beginnend mit dem Ölchock 1973, unter Druck. Kontinentale Wohlfahrtsstaaten sahen die Lösung des Beschäftigungsproblems nach dem Ölchock 1973 im Abschotten von Arbeit. Sie versuchten den Arbeitsmarkt intakt zu halten, in dem sie das Arbeitslosenproblem in andere Bereiche, wie Ausbildung, Frühpensionierung oder Invaliditätsrente verschoben. »Wohlfahrt statt Arbeit« durch Frühpensionierung und Invaliditätsrenten sollten Jobs für die steigende Anzahl weiblicher und junger Beschäftigungssucher ermöglichen. Die Strategie stellt sich als problematisch heraus, da die Arbeitslosigkeit immer weiter anstieg und ein geringerer Anteil von Arbeitnehmern einen immer größeren Anteil von Pensionisten zu finanzieren hatte. Dies war eine Bedrohung einer der Hauptfunktionen des Austrokeynesianismus, der auf die Solidarität der Arbeitnehmer und Arbeitgeber setzte.

Das Alpenmodell der Nachkriegszeit war eine erfolgreiche Kombination von koordinierter makroökonomischer Politik, Steuer-, Industrie-, Sozial-, Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik. »Austro-Keynesianismus« beinhaltet eine breite Palette von Werkzeugen, die in der kommenden Krise eingesetzt werden konnten. Da das Modell sowohl angebots- als auch nachfrageseitige Elemente enthielt, konnte es dem externen Druck mit einer Vielzahl von Instrumenten, die variabel einsetzbar waren, standhalten.

Zwischen 1970 und 1999, betrug die durchschnittliche Arbeitslosigkeit in Europa 6,4%, während sie in Österreich bei nur 3,3%, also beinahe der Hälfte, lag. Die Inflationsrate, die 6,9% in Europa betrug, war in diesem Zeitraum nur 4,1% in Österreich. Dieser hervorragenden Leistung des Austrokeynesianismus bezüglich Inflations- und Arbeitslosenrate, steht eine geringe Leistungsfähigkeit bezüglich Einkommensverteilung und Zahlungsbilanzungleichgewichte gegenüber.

Gerade das »gesellschaftskritische« Element, wie eine Umverteilung der Einkommen und Vermögen fehlte. Eine »Gerechte Einkommensverteilung« war nie ein deklariertes wirtschaftspolitisches Ziel in Österreich. Der Ginikoeffizient zeigt, dass die Ungleichheit der personellen Einkommensverteilung in Österreich (31,6) über dem EU-Durchschnitt (28,3) lag (Unger 1998). Auch die Leistungsbilanz zeigte ein kleines Defizit auf (-0,8% des BIP), während sie in der EU ausgeglichen war. Insgesamt weist das Alpenmodell allerdings eine bessere makroökonomische Leistungsfähigkeit zwischen 1970 und 1999 auf, als die meisten anderen Länder. Bei der Bewältigung von Arbeitslosigkeit rangierte Österreich auf Platz 3 in Europa (damalige EU-9 und ehemalige EFTA-Länder), lag nur hinter der Schweiz und Deutschland, die allerdings in den 90er Jahren große Schwierigkeiten bekamen. Bezüglich der Erreichung aller vier Ziele, lag Österreich auf Platz fünf, hinter Deutschland, Schweiz, Norwegen und den Niederlanden. Es hatte eines der höchsten Pro-Kopf-Einkommen Europas, es gab fast keine Streiks, und es hatte eine der geringsten Kriminalitätsraten und sozialen Frieden. Dies stellt die Frage, wie das österreichische Alpenmodell die Herausforderungen der 1980er und 1990er Jahre bewältigt hat.

II.3 Krisenbewältigungskapazität des Austrokeynesianismus

Wie Scharpf und Schmid (2000, Kapitel 1) zeigten, agierten die meisten Länder Anfang der 70er Jahre noch wie geschlossenen Wirtschaften. Der internationale Handel und die Finanzmobilität waren weit unter jenem Niveau vor dem Ersten Weltkrieg, Devisenkontrollen, Preisregulierungen und Importrestriktionen waren üblich. Handelsabkommen wie GATT und WTO entstanden nur langsam, Der Grad der Internationalisierung war immer noch sehr mäßig in diesem »goldenen Zeitalter«. Der erste Ölschock bedeutete das Ende dieser Periode des hohen Wachstums und der Vollbeschäftigung. Das Alpenmodell unterschied sich hier von vielen Ansätzen in anderen Ländern, indem es durch sein breites Repertoire angebots- und nachfrageseitiger Instrumente negative wirtschaftliche Auswirkungen vor sich hinschieben konnte (Hemerijck, Unger, Visser 2000).

Die enorme Steigerung des Ölpreises durch die OPEC 1973 um mehr als das 16fache kam auf Österreich völlig unerwartet zu. Einer starken und gut organisierten makroökonomischen Wirtschaftspolitik war es allerdings möglich, den Schock zu absorbieren. Erstmals verabschiedete das Parlament zwei Budgetüberschreitungs-gesetze und damit wurde das Defizit von 1,5% auf 4,5% des BIP erhöht. Die Einführung der Luxusmehrwertsteuer auf Autos sollte die Importe dämpfen und die Leistungsbilanz entlasten. Das Abkommen der Sozialpartner, die Lohnforderungen moderat zu gestalten, um die Inflation niedrig zu halten und die Aufwertung des Schillings um 3%, sowie das Festlegen der Zinssätze unter deutschem Niveau halfen, die Stagflation zu überwinden. Zu diesen makroökonomischen Instrumenten wurden die Exportsubventionen erhöht, um den Ausfall privater Firmen und die Probleme durch die Aufwertung des Schillings zu kompensieren. Die staatliche Industrie hortete Arbeit, die nach dem Schock sofort wieder flexibel eingesetzt werden konnte.

Die Arbeitsmarktpolitik setzte auf Ausländer als Puffer. 1975 wurde das Ausländerbeschäftigungsgesetz der Zuständigkeit der Sozialpartner übertragen. Als Folge davon wurden die Arbeitsgenehmigungen 1975 drastisch reduziert. 53.000 ausländisch Beschäftigte wurden zwischen 1973 und 1976 abgebaut, die Anzahl ausländischer Arbeiter wurde um 20% zwischen 73 und 78 reduziert, was in etwa einer

Reduktion des Arbeitskräftepotentials um 2% entsprach (siehe Scharpf 1991, S. 58). Arbeitszeitverkürzung auf 40 Stundenwoche half ebenfalls, das Beschäftigungsproblem zu bewältigen.

Österreich absorbierte den ersten Ölschock erfolgreich. Die Mischung einer makroökonomischen Nachfragesteuerung mit angebotsseitigen Elementen, wie Exportsubventionen, moderaten Löhnen, einer Hartwährungspolitik und der verstaatlichten Industrie als Beschäftigungspuffer, ermöglichte es, den Akteuren des Alpenmodells im ersten Ölschock besser als in anderen kontinentalen Wohlfahrtsstaaten, wie etwa in Belgien, die Schwierigkeiten zu absorbieren.

Der zweite Ölschock 1978/79 traf Österreich härter, weil er fast parallel mit der Hochzinspolitik in den USA, die sich auf Europa trug, stattfand. Die Austrokeynesianische Strategie zu wiederholen, wie es auch beim ersten Ölschock üblich war, indem man durch die Krise mit niederen Zinsen und hohen Budgetdefiziten durchtaucht, ging diesmal daneben. Die Nationalbank verlor fast ein Drittel ihrer Währungsreserven und war damit gezwungen, die Zinsen auf das deutsche Niveau anzuheben. Das »Enden der aktiven Nominalzinspolitik« (Winckler 1980) wurde mit dem Ansteigen der Bedeutung der Finanzmärkte begründet. Wie Scharpf (2000, Kap. 1) betont, hat der erste Ölschock nicht nur zur Stagflation in Europa geführt, sondern auch zum Heranwachsen großer Offshore-Finanzzentren, die die Petro-Dollars Europa absorbierten. Das Heranwachsen von großen Petro-Dollar-Märkten, außerhalb der Kontrolle nationaler Zentralbanken, führte letztendlich zur Kapitalmarktliberalisierung im Europa. De facto mussten die Nationalbanken bereits einen *fait accompli* erfüllen. Das Geld war bereits außerhalb ihrer Kontrolle geraten. In Österreich war die Regulierung des Finanzmarktes sehr strikt gewesen und Kapitalexperte hatten die Genehmigung der Oesterreichischen Nationalbank benötigt. Erst 1987 wurden die Kapitalmärkte dereguliert, später als in anderen Ländern. Die Sanktion der Finanzmärkte hatte das Land bereits 1981 getroffen, als die Spekulation gegen den Schilling die österreichische Notenbank dazu zwang, ihre Zinspolitik aufzugeben. Die Arbeitslosenquoten waren immer noch niedrig, diesmal aber um einen höheren Preis erkaufte: Mit einem Budgetdefizit von -3,5%, einer erzwungenen Erhöhung der Zinssätze, massiver Verluste von Währungsreserven und einer Abwertung des Schillings um 2,3%. Die makroökonomische Wirtschaftspolitik verlor an Steuerungskapazität und – mittels Unterstützung für ältere Arbeitnehmer und Frühpensionierungen – wurden die Arbeitsmarktprobleme langsam in die Sozialpolitik hinübergeschoben. Dadurch dass es leicht möglich war, Beschäftigungsprobleme ins Budget und in die Pensionsversicherung auszulagern, wurden Reformen verschoben. Der zweite Ölschock wurde mit wirtschaftspolitischen Mitteln absorbiert, deren Wirksamkeit angesichts der zunehmenden Globalisierung schwächer geworden waren. Die Arbeitsmarktpolitik bestand vorwiegend aus passiver Arbeitsmarktpolitik (mit Ausnahme der Arbeitszeitverkürzung). Junge und Arbeitslose wurden bei ihrer Arbeitssuche unterstützt, basierend auf dem Arbeitsmarktförderungsgesetz von 1969, Arbeitslose erhielten eine Leistung der Arbeitslosenversicherung (heute basierend auf dem Arbeitslosengesetz 1977). Insgesamt gelang es Österreich in den 70er Jahren weit besser als anderen kontinentaler Wohlfahrtsstaaten Arbeitslosigkeit zu bekämpfen (Unger 2001).

Der markanteste Punkt der wirtschaftspolitischen Entwicklungen in den 80er Jahren war der Zusammenbruch der verstaatlichten Industrie. 1985 war immer noch

rund ein fünftel der österreichischen Industrie verstaatlicht, wovon ein drittel der Stahlsektor war. Die verstaatlichte Industrie beschäftigte mehr als 100.000 Arbeiter, 18,4% der gesamten Industrie Beschäftigten. Sie erzielte 31,6% des Umsatzes der Gesamtindustrie, 21,5% der Exporte und tätigte 19,2% der Investitionen (siehe Aiginger 1986 S. 495).

Die verstaatlichte Industrie war stark subventioniert und einem internationalen wirtschaftspolitischen Trend zu Folge, setzte eine Privatisierungswelle in Europa ein. In Belgien hatten die Privatisierungen bereits in den 1960er Jahren begonnen und sich die Beschäftigten in der Stahlbranche bis in die 1990er Jahre bereits halbiert) (siehe Aiginger 1986 S. 494). Österreich versuchte wieder, die Beschäftigten länger als in anderen Ländern zu halten, und begann mit der Umstrukturierung der verstaatlichten Industrie erst später, als die sozialistische Partei (SPÖ), nicht mehr Willens war, die verstaatlichte Industrie weiter zu subventionieren. Die Gewerkschaften folgten dem neuen Programm zögernd, da der ÖGB im Dilemma stand. Er hatte einerseits eine Verstaatlichte Industrie die die am besten organisierten und verdienenden Arbeitnehmer hatte zu vertreten und andererseits dem Druck des privaten Sektors stand zu halten, der immer weniger bereit war, die wachsenden Defizite der verstaatlichten Industrie mit zu finanzieren. Das Privatisierungsprogramm 1987 beinhaltete eine teilweise Privatisierung bis zu 49%.

Dass die verstaatlichte Industrie geopfert wurde, in der immerhin die gewerkschaftlich am stärksten organisierten Betriebe und die loyalsten Wähler der SPÖ tätig waren, führte zu einer Schwächung sowohl des ÖGB als der SPÖ. Die Arbeiter, frustriert von der Bedrohung ihrer Jobs, hatten die idealen Kunden der rechtspopulistischen Freiheitlichen Partei Österreichs unter Jörg Haider.

»Makroökonomische Wirtschaftspolitik hatte einen Schwenk von Vollbeschäftigung hin zu »Budgetkonsolidierung« vorgenommen. Die hohen Zinssätze der frühen 80er Jahre belasteten das Budget. Die Zinsen in Kombination mit niedrigeren Wachstumsraten, bewirkten, dass die Staatsschuld schneller wuchs als das BIP. Die Schulden-Output-Quote stieg, und immer mehr Budgetausgaben mussten den steigenden Zinszahlungen geopfert werden« (Pirker 2004, S.29).

Verschuldungsprobleme in Europa waren eine Konsequenz der Finanzmärkte, die immer mächtiger geworden waren, die USA Zinssätze die auf Grund der hohen Verschuldung in der USA gestiegen waren, gingen langsam auf Europa über. Statt einer Kombination niederer Zinsen und hoher Budgetdefizite, Kernstücken der keynesianischen Wirtschaftspolitik, waren es nun hohe Zinsen und niedrigere Budgetdefizite, die zu einer Verabschiedung keynesianischer makroökonomischer Wirtschaftspolitik für die Beschäftigung führten. Die Steuerreform 1988 hatte zum Ziel das österreichische Steuersystem auf internationalen Standard zu bringen. Die Ziele dieser Reform waren es, die Steuerbasis auszuweiten und die Steuersätze zu senken. Wie Farny 1996 treffend zeigte, entwickelte sich Österreich seit 1988 langsam zu einem Steuerparadies. Die Steuerreform 1993 schaffte die Gewerbesteuer sowie weitere Unternehmerbezogene Steuern ab (Farny 1996, S. 61, 72). Was die Vermögenssteuern anbelangt, rangierte Österreich innerhalb der OECD hinter der Türkei an letzter Stelle, und weit unter den EU-Durchschnitt (Farny 1996 S. 74).

Der Schwenk von makroökonomischer wirtschaftspolitischer Steuerung hin zu Industriepolitik, bestand vornämlich aus Privatisierung, Förderung von Klein- und

Mittelbetrieben, und Steuerwettbewerb. Dies war der erste Schritt Österreichs auf dem Weg zum Neoliberalismus. Budgetkonsolidierung wurde in Österreich vorerst durch den Verkauf verstaatlichter Unternehmen und Steuererhöhungen vorgenommen, insbesondere in den geschützten Steuersegmenten, wie indirekte Steuern und Steuern auf Arbeit.

Beschäftigungsprobleme wurden immer noch durch das Entsenden der Arbeitslosen in Frühpensionen und durch passive Arbeitsmarktpolitik gelöst. Pensionierungen, zusammen mit dem demokratischen Trend einer längeren Lebenserwartung, verschärften allerdings zunehmend das Finanzierungsproblem der Pensionen. In den 80er und 90er Jahren wurde der österreichische Wohlfahrtsstaat langsam in einen »Pensionistenstaat« transformiert. 1993 wurden 2,2 mal mehr Transfers für alte Leute als für Junge ausgegeben. Nur Italien konnte Österreich in diesem Aspekt noch überbieten (3,5 mal mehr) (vergleiche Esping Anderson 1996, S. 4).

Die Pensionsreform 1985 beinhaltete die ersten Kürzungen der Auszahlungen. Eine weitere Reform 1987, bestand aus Kürzungen der Dienstleistungen. Die Bemessungsgrundlage für Pensionen wurde von 10 auf 15 Beitragsjahre erhöht. Schulen und Universitäten wurden nicht mehr als Beitragszahlungsäquivalente berücksichtigt. In den späten 80er Jahren warten makroökonomische Instrumente für die Beschäftigung aufgegeben worden, und auch die Industriepolitik des Horten von Arbeit vorhanden. Frühpension und eine moderate Lohnpolitik waren nun die Pfeiler der Beschäftigungspolitik. Sozialpolitik und Lohnpolitik mussten nun allein die Last der steigenden internationalen Nationalisierung mit ihrem Druck auf den Arbeitsmarkt bewältigen.

Der Zusammenbruch und die Privatisierung der verstaatlichten Betriebe waren die großen Ereignisse der 80er Jahre. Die 90er Jahre wurden durch die EU Volksabstimmung 1994 und EU Mitgliedschaft 1995 sowie durch den Beitritt zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion 1999 dominiert. Wieder war es das Muster des alten guten österreichischen Kompromisses, dass alle österreichische Sozialpartner, nach Europa gingen. 1992 schlossen sie ein Abkommen, in dem sie die neue Orientierung von der geschlossenen zur offenen Volkswirtschaft kodifizierten. Als diese neue Ausrichtung entschieden war, gab es keine weiteren Argumente mehr. Die Volksabstimmung resultierte in einem eindrucksvollen Sieg der EU Befürworter. 66% wählten für die EU Mitgliedschaft, ohne sich jedoch bewusst zu sein, dass die nächsten Budgetkürzungen bereits vor der Tür standen.

Österreich wurde ein Mitglied der Europäischen Union am 1. Jänner 1995 und ein Mitglied der Europäischen Währungsunion 1999. Insbesondere der zweite Beitritt bedeutete weiter Restriktionen für die beschäftigungsorientierte makroökonomische Politik. Die Maastrichtkriterien beinhalten Restriktionen bezüglich Budgetdefizitquoten, für jene Länder die der Währungsunion betreten wollen. Die Neuverschuldungsquote darf nicht 3% des BIP übersteigen. Für jene Länder, die bereits beim Euro sind, galt das noch strengere Budgetkriterien des Stabilitätspakts 1997, das ein über den Konjunkturzyklus ausgeglichenes Budget, also ein strukturelles Nulldefizit, vorsah. Die Geldpolitik wurde an die Europäische Zentralbank delegiert und die Steuerreformen bemühten sich vor allem darum, die Arbeitskosten zu reduzieren. Angebotsseitige Elemente nahmen in der Wirtschaftspolitik ganz deutlich zu. Die neoliberale Welle hatte auch Österreich erfasst, obgleich 10 oder 15 Jahre später als die anderen Länder. Die Industriepolitik zielte auf weitere Privatisierungen, diesmal

wurden die 50% staatliche Anteile überschritten. Standortsicherung wurde der neue politische Slogan der Industriepolitik. Um attraktiv für ausländische Unternehmen zu sein, wollte Österreich vor allem die angebotsseitigen Elemente ausbauen. Mitte der 90er Jahre wurden weder Makroökonomie noch Industriepolitik mehr für die Beschäftigungspolitik eingesetzt.

III. Austrokeynesianismus unter einem geänderten Kräfteverhältnis

III.1 Schwächung der Arbeitnehmerseite

Die Schwächung der Arbeitnehmerseite erfolgte langsam und kontinuierlich. Sie begann in den 1980er Jahren. Die hohen Subventionen, die immer weiter ansteigenden Defizite der Verstaatlichten Industrie führten dazu, dass das Privatisierungstabu in Österreich durchbrochen wurde. Der österreichische Korporatismus war gewillt, der Privatisierungswelle und Internationalisierungswelle zuzustimmen, aber wie Gewerkschaftspräsident Verzetschnitsch es ausdrückte »Die wichtigste Person beim Bobfahren ist der Bremsler«. Jedoch auch die Wirtschaftskammer Österreichs wollte eine langsame Privatisierung: »Bremsen lockern statt Gas geben« war der Slogan des Generalsekretärs Kehrer (Teufelsbauer 1986).

Die Sozialpartner waren zu den Bremsern geworden, nicht mehr zu den Steuerern der Wirtschaftspolitik.

In der EU-Beitrittsdebatte wurde deutlich, dass sie nicht mehr die Themen vorgeben, sondern die von der Regierung vorgegebenen Themen vor allem nur noch ausführen. Um Österreichs EU-Anwärterschaft zu unterstützen, machten die Sozialpartner 1992 ein neues Abkommen, in dem sie z. B. den Preisunterausschuss in den Unterausschuss für internationalen Wettbewerb umfunktionierten und den Unterausschuss für internationale Angelegenheiten gründeten (Nowotny 1998). Sie spielten eine entscheidende Rolle, die Öffentlichkeit und die Medien von der Wichtigkeit der Mitgliedschaft zu überzeugen. Auffallend im Vergleich zu anderen Ländern war es, dass man in der öffentlichen Diskussion kaum Gegenstimmen zur EU hörte (was sich vor allem von der norwegischen Diskussion enorm unterschied, wo die Gewerkschaften zum Boykott aufgerufen hatten).

Auch bei den darauf folgenden Budgeteinsparungsvorschlägen, lässt sich diese Veränderung des sozialpartnerschaftlichen Musters in Österreich feststellen. Die österreichischen Sozialpartner waren seit den späten 50er Jahren in fast jede wirtschaftspolitische Entscheidung mit eingebunden. Im November 1994 versuchte die Regierung Vranitzky in Koalition mit der ÖVP ein Konsolidierungspaket ohne Zustimmung der Sozialpartner durchzusetzen. Das Paket scheiterte an der mangelnden Zustimmung der Gewerkschaften. Die Regierung beschloss 1995 ein Sparpaket, das wesentlich weniger Kürzungen vorsah (Sparpaket I). Die Regierung war zwar mit ihrem Vorhaben, ohne die Sozialpartner vorzugehen, gescheitert, jedoch hatten sich die Bedingungen der Kooperation verändert. Nun war es die Regierung, die die Richtlinien vorgab und die Sozialpartner, die diese ausarbeiteten (Talos 1999). Der neue Vorschlag, den die Sozialpartner im September 1995 vorbereiteten (Sparpaket II) überstieg die Vorschläge des ursprünglich von der Regierung geplanten Sparpakets. Es beinhaltete Ausgabenkürzungen von 34,5 Mrd. S (= 4,9 Mrd. DM), Kürzungen in der Familienbeihilfe, Geburtenbeihilfe, Selbstbehalt im Gesundheitsbereich, strengere Regulierungen der Arbeitslosenunterstützung. Die Strukturanpassungsakte 1995

und 1996 erschwerten auch den Zugang zur Frühpensionierung, auch die Invaliditätspension folgte auf Grund strikterer Kriterien.

Die Sozialpartner hatten deutlich ihre Vetoposition bekundet, aber sie spielten nicht mehr die Rolle des »Gate-Keepers«, d. h. sie konnten die Themen nicht mehr vorgeben. Sie nahmen eine im internationalen Vergleich herausragende Rolle als Vermittler zwischen Regierung und ihren Mitgliedern ein: in keinem anderen Land Europas wurden die Budgetkürzungen durch die Regierung mit so wenig Protest erwidert wie in Österreich. Sozialer Frieden und Konsens zeichneten österreichische Sozialpartnerschaft und Innenpolitik auch in den neunziger Jahren aus.

III.2 Stabilisierung der Erwartungen oder Einlullung der Arbeitnehmer?

Wie Tichy (1985) feststellte, war der Austro-Keynesianismus nicht ein traditionelles Nachfragemanagement, um antizyklische Politik zu betreiben, sondern eine langfristige Politik, um die Erwartungen mittels Einkommens- und Währungspolitik zu stabilisieren, die Wachstum und Investitionen ankurbeln sollten. Österreich war eines der wenigen Länder, das den ersten Ölchock ohne große Einbrüche überstand und damit auch die Weichen niedriger Arbeitslosenraten für die Zukunft legte. Denn die Pfadabhängigkeit der Arbeitslosigkeit (Hysteresis) wurde ein Problem, mit dem viele anderen Länder – wie z. B. Belgien – in den späten 70er und frühen 80er Jahren bereits zu kämpfen hatten.

Die ökonomische und politologische Literatur heute beschäftigt sich sehr eingehend mit dem Zusammenhang zwischen Lohnverhandlungsprozessen und der Abstimmung mit der Geldpolitik. Gerade Österreich aber ist ein Beispiel dafür, dass eine gelungene Koordinierung die Abstimmung dreier Gebiete erfordert: Geldpolitik, Lohnpolitik und Budgetpolitik. Es war gelungen, dem Stagflationsproblem der 70er Jahre zu entkommen und sowohl Arbeitslosigkeit als auch Inflation niedrig zu halten. Der Preis, dafür – eine mäßig defizitäre Leistungsbilanz und im Vergleich zu den anderen korporatistischen Staaten eine extrem ungleiche Einkommensverteilung –, die nie in Österreich thematisiert wurde, wurden auch in der internationalen Debatte nicht beachtet, als das »Modell Österreich« gefeiert wurde.

Ein wichtiger gesellschaftspolitischer Preis dieser Politik war, dass dadurch, dass das Thema Einkommensverteilung tabu gewesen war und blieb, kein Protestpotential aufgebaut war, als die funktionelle (Arbeit versus Kapitaleinkommen) und die personelle Einkommensverteilung (gemessen am Gini Koeffizient) in den 1990er Jahren drastisch ungleicher wurde. Während der Austro-Keynesianismus die Preis- und Lohnerwartungen stabilisierte, paralyisierte er auch die Arbeiterbewegung und machte sie handlungsunfähig.

III.3 Die Grablegung des Austro-Keynesianismus

Offiziell wurde der Austro-Keynesianismus relativ früh begraben. Die gestiegene Mobilität des Kapitals bewirkte, dass der zweite Ölchock nicht mehr mit denselben Mitteln durchgetaucht werden konnte, wie der erste. Als die Oesterreichische Nationalbank auf den zweiten Ölchock 1979 wieder mit Zinssätzen unter dem deutschen Niveau die Krise durchtauchen wollte, verlor sie ein Drittel ihrer internationalen Währungsreserven.

Unter den neuen internationalen Bedingungen wurde aber die austrokeynesianistische Steuerpolitik immer schwieriger. Mit dem Verlust der Wahlen der Sozialis-

tischen Partei Österreichs 1983 (die SPÖ verlor die absolute Mehrheit und formte ein Minderheitenkabinett mit der Freiheitlichen Partei Österreichs unter Norbert Steger). 1985 wurde der nicht länger existierende Austrokeynesianismus offiziell begraben, als Kanzler Sinowatz erklärte, dass die austrokeynesianische Politik des »Durchtauchens« nicht länger mittelfristig oder langfristig durchsetzbar sei, sondern eine Kurzfriststrategie (Seidel 1993: 146). Es war aber gelungen, die Konsequenzen der Internationalisierung zu verzögern und die steigende Arbeitslosigkeit um ein Jahrzehnt zu verschieben.

Obgleich nicht mehr alle Eckpfeiler des Austro-Keynesianismus überlebt hatten, erstreckten sich Teile von ihm, vor allem die zurückhaltende Lohnpolitik und eine im internationalen Vergleich weniger restriktive Budgetpolitik noch zehn bis fünfzehn Jahre weiter. Seine wichtigste Bestandsbedingung, nämlich ein Gleichgewicht der Kräfte zwischen Kapital und Arbeit sind jedoch durch Internationalisierung, Globalisierung, nicht mehr gegeben.

IV. Ex post Evaluierung des Austro-Keynesianismus

Bezüglich seiner makroökonomischen Leistungsfähigkeit war und ist der Austro-Keynesianismus ein Erfolg. Im Februar 2006 betrug die Arbeitslosenrate in Österreich 5.1% und war damit fast nur halb so hoch wie in der EU (EU-15 8.2%, EU-25 8.9%). Der inzwischen zu Grabe getragene Austrokeynesianismus hat einen Pfad niedriger Sockelarbeitslosigkeit gelegt, von dem Österreich auch heute noch profitiert.

Auch die Inflationsrate ist niedrig. Sie betrug im Juli 2006 1.8%. Der Austro-Keynesianismus hat günstige makroökonomische Eckdaten hinterlassen. Aber gerade jene Daten die für Solidarität wichtig sind, wie hohe Wachstumsraten und Reallohnsteigerung, sind in den 1990er und 2000er Jahren zurückgeblieben.

Während man lange Zeit dachte, dass sozialer Frieden und Stabilität in Österreich so fest verankert sind wie die österreichischen Alpen (siehe Unger und Heitzmann 2003), ist in den letzten Jahren ein Bruch erfolgt.

Durch den politischen Wechsel in Österreich im Jahr 2000, kam es zu einer konservativen Koalitionsregierung zwischen Österreichischer Volkspartei und Freiheitlicher Partei Österreichs. Damit veränderte sich ein wichtiges Element der österreichischen Sozialpartnerschaft: der Proporz. Österreichs Sozialpartnerschaft war für zwei große Parteien zugeschnitten – eine konservative und eine sozialdemokratische. Nicht ohne Grund war die Freiheitliche Partei daher immer ein Gegner der Sozialpartnerschaft und versuchte sogar eine eigene Gewerkschaft als Herausforderung an den Österreichischen Gewerkschaftsbund in den 1990er Jahren zu gründen.

Die jüngste Privatisierungswelle, das Nichteinbeziehen der Gewerkschaften z. B. in die Sozial- und Pensionsreformdebatten, das Übergehen der Sozialpartner durch unmittelbare Abstimmungen im Parlament ohne vorherige Bearbeitung in den sozialpartnerschaftlichen Gremien, sind deutliche Zeichen der Schwächung der Gewerkschaftsseite der Sozialpartner. Die jüngsten Skandale um Spekulationsgeschäfte der Bawag und Geldwäsche (Unger 2007) haben auch zu einer finanziellen Aushöhlung der Gewerkschaften geführt und zu einer noch deutlicheren Distanzierung der SPÖ von den Sozialpartnern. Doch auch die Wirtschaftskammer Österreichs, die in Österreich die Lohnverhandlung führt, wird nicht umfassend einbezogen, obgleich die Ergebnisse mehr ihrer Vorstellung entsprechen als jener der Gewerkschaften. Auf

europäischer Ebene wird die Wirtschaftskammer Österreichs als Kammer nicht anerkannt, da die EU nur freiwillige Interessensverbände akzeptiert.

Die österreichische Sozialpartnerschaft war immer für ein Zwei-Großparteiensystem (SPÖ-ÖVP) beide »Lager« waren katholisch. In den Niederlanden oder in Belgien hingegen waren immer mehr als zwei Parteien involviert. Der holländische sozialökonomische Rat besteht aus z. B. wesentlich mehr und mehr divergierenden Akteuren als der österreichischen Beirat fuer Wirtschafts- und Sozialfragen. Seit dem Aufkommen der FPÖ und ihrer Teilnahme in die Regierung, ist die österreichische Sozialpartnerschaft gefährdet. Ob sie, als letztes Glied des Austro-Keynesianismus ebenfalls beerdigt wird, bleibt offen.

Austro-Keynesianismus und Sozialpartnerschaft haben immer hinter verschlossenen Türen agiert. Dies hatte eine wichtige Funktion: nämlich eindeutige und einstimmige Entscheidungen unter heterogenen Akteuren zusammen zu bringen. Statt wie in den Niederlanden jahrelange Diskussionen zwischen allen Akteuren zu führen, die am Ende doch wieder scheitern können (wie die seit zwei Jahren anhaltende Diskussion um eine Verlängerung des Pensionsalters und um eine eventuelle Besteuerung der Pensionen, die nun wieder ad acta gelegt wurde) haben die österreichischen politischen Akteure auf Verhandlungen am grünen Tisch hinter verschlossenen Türen gesetzt. Dies hat kurzfristig gesehen sicher geringere Transaktionskosten, da Entscheidungen schneller (obgleich weniger demokratisch) erfolgen können. Der Preis dafür war, dass eine Diskussionskultur in Österreich nicht besteht. Unter neuen internationalen Anforderungen kann dies ein Problem werden. So etwa hat der ehemalige Gewerkschaftspräsident Verzetnitsch m. E. im Falle Bawag nichts anderes getan, als Sozialpartner und österreichische Politiker eh und je taten: Entscheidungen ziemlich autonom hinter geschlossenen Türen zu treffen. Dass diese Entscheidungen nun, sowohl was ihr Zustandekommen, das Ausmaß des Schadens (etwa durch Spekulationsgeschäfte auf internationalen Finanzmärkten wie mit der Brokerfirma Refco in der Karibik) als auch was die Rechtsfolgen und Schadenszahlungen anbelangt, nicht mehr national zugedeckt werden können, und dass was früher normal und funktionierend war nun als kriminell beurteilt wird, ist ein deutliches Zeichen, dass die ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Bedingungen für den Austro-Keynesianismus nicht mehr gegeben sind.

Ökonomisch ist durch die Pfadabhängigkeit wirtschaftlicher Entwicklung die geringere Sockelarbeitslosigkeit als Langfristerfolg geblieben. Für niedrige Inflationsraten sorgt ohnehin die EU. Gesellschaftspolitisch hinkt Österreich der internationalen Entwicklung hinten nach. Die mangelnde Transparenz von Entscheidungen, die Unfähigkeit zum Diskurs, die immer noch offen zur Schau gestellten Nichteinbeziehung und Diskriminierung von Frauen, die wieder offen zur Schau gestellte Ausländerfeindlichkeit (die auf dem Wahlplakat der FPÖe » Daham statt Islam« ja beinahe in Kunstform treffend auf einen Punkt gebracht wird) bringen wieder an die Oberfläche, was der Austro-Keynesianismus zugedeckt hat. Gesellschaftspolitisch gesehen, hat sich durch ihn nichts verändert. In diesem Sinne kann er daher nicht zur gesellschaftskritischen Ökonomie gezählt werden. Aber wenn der Horizontvergleich der Gebirgsleute mit den Flachländern stimmt, müsste man ja wahrscheinlich zuerst die Alpen abtragen, um gesellschaftspolitisch in Österreich etwas zu verändern. Angesehen dieser schwierigen Anforderungen hat der Austro-Keynesianismus zumindest ökonomischen Erfolg verbucht.

Literatur

- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Ferrera, M. and Gualmini, E. (2000) »Italy: Rescue from Without?« in Scharpf, F. and Schmidt, V. (eds.) *Welfare and work in the open economy*. Oxford: Oxford University Press: 351-398.
- Guger, A. (1998) »Economic Policy and Social Democracy: The Austrian Experience«. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, no. 1: 40-58.
- Hemerijck, A., Unger, B. and Visser, J. (2000) »How Small Countries Negotiate Change: Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands, and Belgium« in Scharpf, F. and Schmidt, V. (eds.) *Welfare and work in the open economy*. Oxford: Oxford University Press: 175-263.
- Lehmbruch, G. (1984) »Concertation and the Structure of Corporatist Networks« in Goldthorpe, J. (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press: 60-80.
- Lijphart, A. (1968) *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- Nowotny, E. (1998) »Privatization, Deregulation, Reregulation: Experiences and Policy Issues in Austria«. *IB Review*, vol. 2, 1998: 35-48.
- OECD (1994) *Employment Outlook 1994*. Paris: OECD.
- OECD (1996) *Employment Outlook 1996*. Paris: OECD.
- OECD (1997) *Economic Surveys 1996-1997: Belgium*. Paris: OECD.
- Pichelmann, K. and Hofer, H. (1999) »Country Employment Policy Reviews: Austria«. Paper presented at the *Symposium on »Social Dialogue and Employment Success«*. Geneva: ILO. 2-3 March, 1999.
- Pirker, Reinhard (2004) *Märkte als Regulierungsformen sozialen Lebens*, Metropolis Verlag, Marburg 2004.
- Scharpf, F. and Schmidt, V. (2000) (eds.) »Welfare and work in the open economy – diverse responses to common challenges«. Oxford: Oxford University Press.
- Schettkat, R. (1999) »Small Economy Macroeconomics: The Economic Success of Ireland, Denmark, Austria and the Netherlands Compared«. *Intereconomics*, vol. 34, no. 4: 7-19.
- Schmitter, P. (1985) »Neo-Corporatism and the State« in Grant, W. (ed.) *The Political Economy of Corporatism*. Hampshire. London: Macmillan: 32-62.
- Seidel, H. (1993) »Austro-Keynesianismus-Revisited« in Weber, F. and Venus, T. (eds.) *Austro-Keynesianismus in Theorie und Praxis*. Vienna: Stiftung Bruno Kreisky Archiv, Dachs Verlag: 145-149.
- Tálos, E. (1999) »Sozialpartnerschaft: zwischen Entmystifizierung und Anpassungsherausforderung – ein Resümee« in Karlhofer, F. (ed.) *Zukunft der Sozialpartnerschaft: Veränderungsdynamik und Reformbedarf*. Wien: Signum Verlag: 277-298.
- Tálos, E. and Kittel, B. (1999) »Sozialpartnerschaft und Sozialpolitik« in Karlhofer, F. (ed.) *Zukunft der Sozialpartnerschaft: Veränderungsdynamik und Reformbedarf*. Wien: Signum Verlag: 137-164.
- Teufelsbauer, W. (1986) »Bremsen lockern statt Gasgeben! – Ein Plädoyer für eine seriöse Regulierungsdiskussion in Österreich«. *Wirtschaftspolitische Blätter*, vol. 6, no. 1986: 708-720.
- Tichy, G. (1985) »Wie funktioniert die österreichische Wechselkurspolitik? Konzept, Voraussetzung und Handhabung«. *Wirtschaftspolitische Blätter*, vol. 5, no. 1985: 493-506.
- Traxler, F. (1997) »Austria: Still the Country of Corporatism« in Ferner, A. and Hyman, R. (eds.) *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Basil Blackwell: 239-262.
- Traxler, F., Kittel, B. and Lengauer, S. (1996) »Globalization, Collective Bargaining and Performance«. Paper presented at the *8th International Conference of Socio-Economics SASE*. Geneva.
- Traxler, F. and Unger, B. (1994) »Governance, Economic Restructuring and International Competitiveness«. *Journal of Economic Issues*, vol. 28, no. 1.
- Unger, B. (1997) »Social Partnership Challenged«. *IB Review*, vol. 1, no. 1: 70-84.
- Unger, B. (1998) *Beschäftigungspolitik in der Europäischen Union*. Vienna: Forum für politische Bildung.

- Unger (2001) Oesterreichische Beschaeftigungspolitik von 1970 – 2000, in Alber J. und J. Kohl (Hg), Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Sozialpolitik in Europa, Vol 8., Wiesbaden, Chmieiorz, S. 240-261
- Unger B. und K. Heitzmann (2003) The Adjustment Path of the Austrian Welfare State: Back to Bismarck? in: Journal of European Social Policy, 13, S. 371-387
- Unger B. (2007) The Scale and Impacts of Money Laundering, Edward Elgar, UK.
- Van Waarden, F. (1992) »Corporatism or neo-corporatism: co-determination or cooptation?« in Szell, G. (ed.) *Concise Encyclopedia or Participation and Co-Management*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Visser, J. (1997) »The Netherlands: The Return of Responsive Corporatism« in Ferner, A. and Hyman, R. (eds.) *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Basil Blackwell: 283-314.
- Winckler, G. (1980) »Das Ende der aktiven Nominalzinspolitik in Österreich.« *Wirtschaftsanalysen*, vol. 4, 1980: 14-28.

kulturrisse

www.kulturrisse.at

Heft 4 *2006 **Organisierung der Unorganisierbaren**

Mit Beiträgen von

LUZENIR CAIXETA KLAUS DÖRRE
 ELISABETH MAYERHOFER UND MONIKA MOKRE
 EFTHIMIA PANAGIOTIDIS
 SUSANNE PERNICKA ALEXANDRA WEISS
 uva.

Bestellungen an:

IG Kultur Österreich, Tel: +43 (0)1 5037120, e-mail: office@igkultur.at