

Hannes Androsch*

Der sog. »Austro-Keynesianismus« der 1970er-Jahre – und Lehren für die Gegenwart

VON FLEXIBEL-PRAGMATISCHER WIRTSCHAFTSPOLITIK,
»KÖNIGLICHEN FRAGEN« UND DER NOTWENDIGKEIT EINES
PARADIGMENWECHSELS IN DER VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE

Das vergangene Jahrzehnt stand über weite Strecken ganz im Zeichen jener Finanz- und Wirtschaftskrise, die 2007 mit der sogenannten *Subprime-Crisis* ihren Anfang nahm und im September 2008 nach der Pleite der US-Investmentbank Lehman Brothers offen ausbrach. Ökonomen werden noch lange damit beschäftigt sein, ein stimmiges Bild hinsichtlich der Ursachen der schwersten Krise seit dem Zusammenbruch der Weltwirtschaft in den 1930er-Jahren zu entwerfen, umso mehr, als die Wirtschaftstheorie seit Langem vorgab, auf Basis der neoklassischen Theorie die ökonomischen Mechanismen nicht nur zu verstehen, sondern auch erfolgreich steuern zu können.

Was also war schiefgelaufen? Wie konnte es passieren, dass riesige Banken und mit ihnen ganze Volkswirtschaften zusammenzuberechnen drohten? Die englische Königin Elisabeth II. brachte das Problem auf den Punkt, als sie anlässlich eines Besuchs in der *London School of Economics* (LSE) im November 2008 die anwesenden Ökonomen fragte »How did nobody see this coming?«. Etwas allgemeiner, aber nicht weniger pointiert fragte ein halbes Jahr später, im Juli 2009, auch der *Economist*: »What went wrong with economics?« Tatsächlich war inzwischen nämlich klar geworden, dass die Problematik weitaus umfassender und die Krise folglich weit schwerwiegender war als ursprünglich angenommen. Zudem hatte – und hat noch immer – kaum eine Wissenschaft so viel Einfluss auf die Politik und damit auch auf unser aller Leben wie die Wirtschaftswissenschaft. Es lässt sich nicht bestreiten, dass es in nahezu allen Lebensbereichen zu einer »Ökonomisierung« gekommen ist, weil Wirtschaftswissenschaftler mittlerweile zu fast allen Lebensbereichen – von der Bildungs- und Gesundheitspolitik, zu Energie- und Umweltpolitik, bis hin zur Außenpolitik – mithilfe bzw. auf Basis ökonomischer Theorien Stellung beziehen.

* unter Mitarbeit von Bettina Poller

In den 1930er-Jahren hatte John Maynard Keynes im letzten Kapitel seiner »General Theory«¹ darauf hingewiesen, dass »die Ideen von Ökonomen und politischen Philosophen, seien sie richtig oder falsch, mächtiger (sind) als üblicherweise angenommen. (...) Praktiker, die von sich glauben, sie unterlägen keinerlei intellektuellen Einflüssen, sind gewöhnlich die Sklaven eines längst verstorbenen Ökonomen.«² Und tatsächlich war es gerade seine Theorie, die in den drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg die Wirtschaftspolitik der Staaten der westlichen Welt dominierte und die Entwicklung jener Wohlfahrtsstaaten ermöglichte, die zu einer der größten Errungenschaften Europas wurden.

Nach den desaströsen Erfahrungen mit dem Kapitalismus und der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre schien die Schaffung einer Mischwirtschaft und die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates den Kapitalismus zu zivilisieren. Doch noch während in der gesamten industrialisierten Welt der Keynesianismus sowohl in der Wirtschaftstheorie als auch der Wirtschaftspolitik dominierte, begannen in den 1960er-Jahren hitzige Diskussionen zwischen Milton Friedman, der den Monetarismus propagierte, und Vertretern der *Mainstream*-Ökonomie wie etwa Walter Heller, ehemals wirtschaftspolitischer Berater der US-Präsidenten John F. Kennedy und Lyndon B. Johnson, oder so prominenten Ökonomie-Professoren wie Paul A. Samuelson und John Kenneth Galbraith.

Deren Auseinandersetzungen wären wohl noch länger akademisch geblieben, hätten sich nicht in den 1970er-Jahren die internationalen Rahmenbedingungen drastisch gewandelt. Und rasch wurde deutlich, dass die Wirtschaftspolitik, die bisher sinnvoll und erfolgreich war, nicht notwendigerweise dem entsprach, was nun erforderlich war. In der Folge wurden die Volkswirtschaften beinahe überall in der Welt neu geordnet.

* * *

In Österreich stehen die Siebzigerjahre synonym für eine umfassende Modernisierung, im wirtschaftlichen ebenso wie im gesellschaftlichen und politischen Bereich. Man erinnert sich heute dieser Periode vor allem wegen der bedeutenden Wohlstandszunahme in unserem Land. Es war jene Zeit, in der die österreichische Wirtschaftspolitik wegen ihrer Erfolge auch hohes internationales Ansehen genoss: Nicht nur OECD und Internationaler Währungsfonds lobten den österreichischen Weg, selbst im US-Kongress – wahrlich kein Ort, wo Österreich häufig Interesse findet – gab es eine Anhörung dazu, bei der Hans Seidel, ein wesentlicher Architekt und auch Namensgeber des Austro-Keynesianismus, die Maßnahmen präsentierte. Darüber hinaus spiegelte sich die internationale Anerkennung in der Verleihung des

1 John Maynard Keynes: *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London 1936.

2 Keynes 1936, S. 383.

Wirtschafts-Oscars sowie in der Berichterstattung so renommierter Zeitungen wie der »Financial Times« oder dem »Economist« wieder.

Indem damals Maßnahmen gesetzt wurden, die weit über den unmittelbaren Zeitraum hinaus ihre Wirkung entfalteten, ist es auch berechtigt, von einer »Ära« zu sprechen. Dies ist umso erstaunlicher, als wir damals kein Patentrezept für die Turbulenzen und die dadurch entstehenden wirtschaftspolitischen Herausforderungen hatten. Vielmehr agierten wir »flexibel pragmatisch«, wenngleich immer auf Basis fester Grundsätze und Werte.

Im Rückblick waren die Siebzigerjahre des 20. Jahrhunderts somit das vorerst wohl erfolgreichste Jahrzehnt der Zweiten Republik – trotz der phasenweise, vor allem in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts sehr schwierigen und durch tiefgreifende Umbrüche auf internationaler Ebene verursachten Umstände.

Wie stellte sich das internationale Umfeld damals dar? Zwei Veränderungen sind hier ausdrücklich zu nennen:

Erstens die Entscheidung von US-Präsident Richard Nixon vom 15. August 1971, die nominale Goldbindung des Dollar zu beenden, nachdem er wenige Monate zuvor seinen berühmten Ausspruch »We are all Keynesians now«³ getätigt hatte. Dieser Schritt bedeutete nichts weniger als das Ende des 1944 in Bretton Woods geschaffenen Währungssystems mit Wechselkursbandbreiten und dem goldgebundenen US-Dollar als Ankerwährung. Nixons Außenminister Henry Kissinger schuf anschließend gemeinsam mit US-Finanzminister William E. Simon in einer Vereinbarung mit Saudi Arabien das nicht-goldgebundene *Petrodollar*-System mit flexiblen Wechselkursen, in dem fixiert wurde, Erdöllieferungen nur in Dollars zu fakturieren.

Zweitens – und dies erwies sich als eine der einschneidendsten Umwälzungen überhaupt, weil die Bevölkerung die Auswirkungen direkter, weil an jeder Tankstelle spürte – war es das Ende des Zeitalters billigen Erdöls, auch bekannt als »Ölpreisschock«. Seit der Entdeckung des Erdöls am Beginn des 20. Jahrhunderts hatten die internationalen Ölfördergesellschaften die Preise bestimmt. Mit der Gründung der OPEC, der »Organisation erdölexportierender Länder« im Jahr 1960, begannen die Erdölstaaten dann aber selbst das Heft in die Hand zu nehmen. Zur ersten Konfrontation kam es im Dezember 1969, als der in Libyen gerade erst an die Macht gekommene Muammar al-Gaddafi mit der Forderung nach höheren Preisen auf Konfrontationskurs mit den sieben großen Ölkonzernen, genannt die »Sieben Schwestern«, ging. Der bisherige Käufermarkt hatte sich in der Folge in einen Verkäufermarkt verwandelt. Knapp vier Jahre später, im Oktober 1973, schufen die Ölminister der Golfstaaten dann anlässlich des Jom-Kippur-Krieges und der Unterstützung Israels durch den Westen einen Präzedenzfall mit weitreichender Wirkung: Mittels Drosselung der Fördermengen hoben sie den Preis für arabisches Leichtöl von weniger

3 The New York Times, 4. Januar 1971.

als 3 US-Dollar auf über 5 US-Dollar pro Barrel, was einem Preisanstieg von rund 70 Prozent entspricht. Im Laufe des Jahres 1974 erreichte der Ölpreis sogar über 11 US-Dollar, inflationsbereinigt sind das mehr als 50 US-Dollar. Dies führte zu Maßnahmen wie der Einführung des autofreien Tages und der bis heute sogenannten »Energieferien«.

Die Ölpreiskrise von 1973 demonstrierte erstmals in aller Deutlichkeit die Abhängigkeit der Industriestaaten von diesem fossilen Energieträger. Dennoch setzte die volle Wirkung des Ölpreisschocks nicht sofort ein; auch weil der grundsätzliche Wirtschaftsoptimismus des *Golden Age* noch nicht gänzlich abgeklungen war. Erst Ende 1974 begann die Ölkrise wirklich zu »beißen«, dann aber so richtig. Während zwischen 1970 und 1974 das reale BIP in Österreich um mehr als 20 Prozent gewachsen war, kam es nun zu einem Wachstumsknick und stark rückläufigen Steuereinnahmen, danach zu Stagflation und wachsender Arbeitslosigkeit.

Sowohl 1970/71 als auch 1972 hatte Österreich ein ausgeglichenes Budget, 1974 dann erstmals ein Budgetdefizit von 1,3 Prozent – wenngleich hauptsächlich aufgrund der getätigten Infrastrukturmaßnahmen, dem neuen Finanzausgleich zugunsten der Bundesländer, einer Lohn- und Einkommenssteuersenkung und nicht zuletzt der Einführung der Mehrwertsteuer. Wegen des Inflationsdruckes wurde der Mehrwertsteuersatz mit 16 Prozent zu niedrig angesetzt. Entsprechend geringere Steuereinnahmen waren die Folge. Ab dem Spätherbst 1974 setzte dann der durch den Ölpreisschock verursachte Konjunkturerinbruch voll ein und vergrößerte das Defizit des Bundes, bis es 1976 mit 4,6 Prozent Neuverschuldung seinen Höhepunkt erreichte. Danach allerdings ging es jedoch wieder auf 2,5 Prozent zurück. In diesen Werten waren noch die öffentlichen Investitionen der ÖBB, der Post, der Telekommunikation oder der Autobahnen sowie der Bundesbauten enthalten. Als Folge von Überschüssen in den Länderhaushalten lag das Staatsdefizit noch unter diesem Wert.

Angesichts dieser rasanten Entwicklungen galt es in den Jahren 1974 bis 1978 aus Sicht der Regierung also dagegenzuhalten und Zeit zu gewinnen, zudem aber gleichzeitig rasch nach passenden wirtschaftspolitischen Antworten zu suchen und dann entschlossfreudig zu handeln. Dabei stellte sich die Frage, wie man Probleme bewältigen konnte, für die es – zumindest für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg – keine Beispiele gab. Anders als in Deutschland, wo die Bundesregierung schon Mitte des Jahrzehnts die Wirtschaft weniger durch Stimulierung der Nachfrage als vielmehr durch die Entlastung der Unternehmen ankurbeln wollte, wurde in Österreich auch während und nach der internationalen Rezession von 1974/75 an der Vollbeschäftigungspolitik festgehalten.⁴ Gleichzeitig aber machten die wirtschaftlichen Turbulenzen ein *business as usual* unmöglich, zudem mussten die Entscheidungen in

4 Der Versuch, mit allen Mitteln an der Vollbeschäftigung festzuhalten, führte gegen Ende der Regierungsperiode von Bruno Kreisky schließlich zum Anstieg des Budgetdefizits.

real time getroffen werden – und deshalb oftmals auf Basis unvollständiger oder sogar falscher Informationen.

Tatsächlich sind »Prognosen schwierig, besonders wenn sie die Zukunft betreffen«, wie der dänische Physiker Niels Bohr so treffend gesagt hat. Erst recht stimmt das für Zeiten großer Umbrüche. Zur Illustration folgende Anekdote: Es gab damals, eingeführt 1968 von Stephan Koren in seiner Zeit als Finanzminister der ÖVP-Alleinregierung, die Einrichtung der sog. »wirtschaftspolitischen Aussprache«. Der Grund dafür war, dass der Finanzminister nicht Mitglied der Paritätischen Lohn- und Preiskommission war, weil dort zwar Preise und Löhne verhandelt wurden, aber keine darüber hinaus gehende Wirtschaftspolitik. Also hat sich Koren ein eigenes Gremium geschaffen, in welchem der Bundeskanzler, der Vizekanzler, die Minister für Soziales und Handel, der Notenbankchef, der Leiter des Wirtschaftsforschungsinstituts, die Sozialpartner und eben auch der Finanzminister vierteljährlich zusammentrafen, um sowohl die wirtschaftliche Lage als auch Wirtschaftsprognosen zu erörtern. Zu Beginn der 90er-Jahre wurde diese sinnvolle Einrichtung vom damaligen Bundeskanzler bedauerlicherweise abgeschafft.

Die erste dieser »wirtschaftspolitischen Aussprachen« unter der neuen Kreisky-Regierung fand im Mai 1970 statt. Dabei wurde u. a. die vom damaligen Leiter des WIFO, Franz Nemschak, und seinem Stellvertreter Seidel präsentierte Prognose, wonach sich die Hochkonjunktur bald abschwächen und in eine Rezession übergehen werde, diskutiert. Das gab naturgemäß Anlass zur Sorge wegen der damit verbundenen Gefahr steigender Arbeitslosigkeit. Allerdings trat diese Konjunkturabschwächung damals nicht ein, sondern erst 1975, obwohl die Wirtschaftsprognosen für dieses Jahr noch ein zweiprozentiges reales Wachstum vorausgesagt hatten. Eintreten ist dann tatsächlich eine Schrumpfung von zwei Prozent, was einen realen Unterschied von vier Prozent ausmachte. Die Folge dieses »Kollektivirrtums der Wirtschaftsforscher« waren zwei völlig überzogene Lohnrunden, die zu einer beträchtlichen Verschlechterung der Leistungsbilanz führten.

Im Lauf des Jahres 1975 wurde klar, dass das seit Mitte der 1950er-Jahre währende *Golden Age* jedenfalls zu Ende war. Aufgrund der Stagflation und der damit verbundenen steigenden Arbeitslosigkeit musste daher auch ein Budgetdefizit in Kauf genommen werden, um die Beschäftigung zu sichern. Da wir das keynesianische Instrument des Konjunkturausgleichsbudgets zur Verfügung hatten, wurde im Frühjahr 1975 der halbe Konjunkturausgleichshaushalt freigegeben. Das war dann auch jene Maßnahme, durch welche unsere Politik später das Etikett des »Austro-Keynesianismus« erhielt.

Das war nicht selbstverständlich, denn tatsächlich verfolgten wir gleichzeitig auch eine – wenngleich wegen der zuvor vorgenommenen Abwertung gegenüber der D-Mark und dem Schweizer Franken relative – Hartwährungspolitik. Je nach Schwerpunktlegung der Betrachtungsweise wurde der auf die stabilitätspolitischen

Herausforderungen Österreichs zugeschnittene Weg daher entweder als »Austro-Monetarismus« (Gottfried Haberler) oder eben als »Austro-Keynesianismus« (Hans Seidel) tituliert. Tatsächlich aber trifft weder der eine noch der andere Begriff wirklich den Kern, denn de facto war es ein policy mix, eine pragmatische Wirtschaftspolitik, bei der Dank der Gewerkschaftshaltung auch die Einkommenspolitik eine wichtige Rolle spielte.

Die Hartwährungspolitik war jedenfalls ein ganz spezifisches Markenzeichen des Austro-Keynesianismus, denn gemeinhin wird keynesianische Beschäftigungspolitik mit Inflationstoleranz assoziiert, die es ermöglicht, mittels Währungsabwertung die Nachfrage zu steuern. Insofern war es schon ungewöhnlich, den Schilling durch eine – wenngleich flexibel gehandhabte – Fixierung des Wechselkurses an die Deutsche Mark zu binden, obwohl wir ein Leistungsbilanzdefizit hatten.⁵ Doch tatsächlich lag die Betonung im Austro-Keynesianismus eben nicht nur in der Vollbeschäftigung, sondern auch in der Preisstabilität. Die Hartwährungspolitik war die Grundlage für Geldwert- und Preisstabilität und damit der Garant gegen eine Explosion der Inflation. Ihr Korrelat wiederum hatte die Hartwährungspolitik in der »produktivitätsorientierten«, d. h. an die Lohnstückkostenentwicklung angepassten Lohn- und Einkommenspolitik.

Dass die Hartwährungspolitik aber durchgehalten werden konnte, lag nicht zuletzt an der glücklichen Konstellation der damaligen Sozialpartnerschaft. Vor allem ÖGB-Präsident Anton Benya hat den Kurs eines harten Schillings nach anfänglichen Bedenken nicht nur mitgetragen, sondern ganz offen unterstützt. Ihm war klar, dass gute Politik nur möglich ist, wenn die Wirtschaft in Ordnung ist, und dass es einer hohen Beschäftigung bedarf, damit der Wohlfahrtsstaat finanziert werden kann. Schon Johann Böhm, von 1945 bis 1959 erster Präsident des ÖGB und mit Julius Raab Hauptinitiator der Sozialpartnerschaft, hatte einmal erklärt, dass eine Kuh – d. h. die Wirtschaft und insgesamt alle Steuerzahler –, die man melken will, auch gut gefüttert und gestreichelt werden muss. In dieser sehr pragmatischen Denktradition stand auch Benya, weshalb er – bestärkt durch den Ersten Vizepräsidenten der Nationalbank Karl Waldbrunner, den Generaldirektor der Nationalbank Heinz Kienzl, den ÖGB-Sekretär Erich Hofstetter und konkludent auch durch den Obmann des Wirtschaftsbundes Rudolf Sallinger, wozu der Leiter der wirtschaftlichen Abteilung der OeNB, Georg Albrecht, die Expertise beitrug, – den Kurs der Hartwährungspolitik unterstützte, selbst gegen die anders lautende und vor allem von der Industriellenvereinigung unter der Leitung von Hans Iglar beeinflusste Meinung von Bundeskanzler Bruno Kreisky. Die Tatsache, dass der Kanzler eine Abwertung des Schillings favorisierte, trug ihm von Erich Streissler die Bezeichnung des »einzigsten, echten« Keynesianers« ein. Zwei Episoden kennzeichnen die damalige Situation:

5 Erst 1981 wurde die fixe bzw. unflexible Bindung des Schilling an die D-Mark beschlossen.

Bei einem ihrer monatlichen Jour Fixes versuchte Kreisky, mit vielen Worten Benya für die Wechselkurspolitik eines schwächeren Schillings zu gewinnen. Als er dann fragte, warum Benya dies nicht akzeptieren wolle, antwortete dieser lapidar »Weil's ein Blödsinn ist«. Und als Koren über Vorschlag von Kreisky 1978 OeNB Präsident geworden war, wollte der Kanzler auch von ihm eine Abschwächung des Schillings entgegen der Zielsetzung seines Finanzministers. Koren wandte sich in diesem Dilemma an den ÖGB-Chef und fragte Benya, was er tun solle. Dieser antwortete unmissverständlich »Halten Sie sich an den Finanzminister«. Der Wirtschaftsforscher Helmut Kramer hat im Übrigen später erklärt, dass »kaum eine wirtschaftspolitische Entscheidung einen so nachhaltigen und überwiegend positiven Effekt auf die Leistungsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft hatte wie die gegen heftige Widerstände erkämpfte Option für eine Bindung des Schillings an die Deutsche Mark«⁶.

Das schwierigste Jahr dieses Jahrzehnts war 1977. Das für damalige Verhältnisse hohe Budgetdefizit und die Auswirkungen überhöhter Arbeitskosten hatten zur Stimulation der Importe und in der Folge ab Mitte 1976 zu einer stark gestiegenen negativen Leistungsbilanz geführt. Hinzu kam, dass mit der Einführung der Mehrwertsteuer die bis dahin üblichen Exportsubventionen von etwa 2 Mrd. Schilling weggefallen waren, aber zugleich eine beträchtliche Steuerentlastung der Vorräte eingetreten war. Unter dem Motto der »drei großen E« – »Eigenverantwortung, Eigeninitiative und Eigenvorsorge«, verstanden nicht als Gegenprogramm zum Wohlfahrtsstaat, sondern zu dessen Sicherung – versuchten wir gegenzusteuern. Die größte Herausforderung bestand dabei, eine Abwertung des Schilling zu vermeiden, was gemeinsam mit den Notenbank-Präsidenten Hans Kloss und Stephan Koren auch gelang. Nicht der Wechselkurs sollte demnach geändert, sondern die Wirtschaftspolitik den Herausforderungen angepasst werden. Mit dem Zweiten Finanzbericht von Hans Seidel von 1977, in dem er auch den als »Seidel-Formel« berühmt gewordenen Vorschlag der »2,5 Prozent Nettodefizit des Bundes« präsentierte, gelang dann die Korrektur in Richtung einer zahlungsbilanzorientierten Wirtschaftspolitik. Diese Zielgröße als Ergebnis hatten wir nur im Finanzministerium bestellt. Sie wurde im Budget 1981 auch erreicht, wobei das Staatsdefizit insgesamt geringer war. Damit lagen wir deutlich unter dem Jahre später festgelegten diesbezüglichen Maastricht-Kriterium.

Zusammenfassend wird unter dem Begriff »Austro-Keynesianismus« somit ein wirtschaftspolitisches Maßnahmenbündel, ein *policy mix* (Hans Seidel) verstanden, bestehend aus

- einer expansiven Budgetpolitik zur Nachfrage- und damit Beschäftigungssicherung, insbesondere durch öffentliche Investitionen und steuerliche Förderung privater Investitionen,

6 Zit. nach Cordt 2015, S. 125.

- einer – wenngleich nicht dogmatischen – Hartwährungspolitik zur Preisstabilisierung, und schließlich
- einer sozialpartnerschaftlich ausgehandelten Einkommenspolitik zur Inflationsbekämpfung und Stabilisierung der Leistungsbilanz.

Milton Friedman stand diesem auf die Bedürfnisse Österreichs spezifisch zugeschnittenen Lösungsansatz im Übrigen ziemlich verständnislos gegenüber. Nach einer einstündigen Diskussion in New York trennten wir uns mit Übereinstimmung in nur einem Punkt: »We agree to disagree.« Aber auch IMF und OECD sowie manche österreichische Ökonomen vertraten die Meinung, dass eine Schillingabwertung notwendig sei.

Gerade als die Wirtschaft Ende des Jahrzehnts wieder begann, Tritt zu fassen, kam es 1979/80 zum zweiten Ölpreisschub, diesmal im Wesentlichen ausgelöst durch Förderausfälle und die Verunsicherung im Zuge der Islamischen Revolution im Iran. Um die gerade begonnene Budgetkonsolidierung nicht zu gefährden, war man in der Lohnpolitik bereit, Schmälerungen der Realeinkommen hinzunehmen; und die beschlossene Exportförderung übernahm die Funktion eines Konjunkturmotors.

In Verbindung mit einer umfassenden Strukturreform und Modernisierungsoffensive erwies sich der als »Austro-Keynesianismus« etikettierte *policy mix* der 1970er-Jahre als jedenfalls sehr erfolgreich:

- Das jahresdurchschnittliche Wirtschaftswachstum lag deutlich über dem europäischen Durchschnitt und blieb mit 3,6 Prozent nur hinter dem von Japan und Norwegen zurück,
- das österreichische Pro-Kopf-Einkommen, das anfangs niedriger als in der Europäischen Union (damals noch »Europäische Gemeinschaft«) gewesen war, stieg bis 1983 deutlich über den EU-Durchschnitt,
- die durchschnittliche Inflationsrate war mit 6,2 Prozent die drittniedrigste,
- die Arbeitslosenrate betrug im Jahresdurchschnitt rund 2 Prozent und überstieg nie die Grenze von 60.000 Arbeitslosen,
- und das Nettodefizit konnte (einschließlich der Schattenhaushalte) im Budget 1981 auf 2,5 Prozent heruntergebracht werden – was auch der Seidel-Formel entsprach.

Die Umstellung auf die Mehrwertsteuer und der relativ harte Schilling bei Förderung der Investitionen wirkten zudem als Druckmittel zur letztlich erfolgten industriellen Strukturverbesserung.

Zudem wurde Österreich im Jahr 1976 von der amerikanischen Ratingagentur Standard&Poors das Triple-A für die höchste internationale Kreditwürdigkeit zugesprochen – eine Bestbonität, die das Land 2012 leider wieder eingebüßt hat. Insgesamt

samt kann für die 1970er-Jahre daher festgehalten werden, dass trotz der vielfachen großen Herausforderungen Österreich vom Koren'schen Paukenschlag von 1968 bis zum Androsch'schen Maßnahmenpaket des Jahres 1981 solide Staatsfinanzen hatte.

* * *

Auf internationaler Ebene bedeutete der zweite Ölpreishike jedoch das Ende des Keynesianismus. Nachdem sich seit der Mitte der 1970er-Jahre Arbeitslosigkeit und Inflation als »Zwillinge« (Hans Seidel) erwiesen hatten und die herrschende Lehre kein wirksames Rezept dagegen bieten konnte, verlor die aktivistische Wirtschaftspolitik endgültig das Vertrauen, und die Neoklassik bzw. der Monetarismus, also die Vorstellung, die Wirtschaftsabläufe über die Geldmenge steuern zu können, wurden zum neuen *Mainstream*. Politisch um- und durchgesetzt wurde dieser Paradigmenwechsel zuallererst von Premierministerin Margaret Thatcher in Großbritannien und dann US-Präsident Ronald Reagan. In den frühen 1980er-Jahren gelang es dem damaligen Vorsitzenden des Federal Reserve System, Paul Volcker, mit außerordentlich hohen Leitzinsen – zeitweise über 20 Prozent – die Hochinflationsphase zu beenden. Hinsichtlich des Grundes für die radikale Abwendung vom Keynesianismus und die neue Wirtschaftspolitik unter dem Vorzeichen des Monetarismus meinte Volcker: »Der Staat war zu arrogant geworden.«⁷

Es begann die Phase der sog. »Great Moderation«, eine Zeit gekennzeichnet durch relativ geringe Konjunkturschwankungen und niedrige Inflation, bis schließlich die nahezu religiöse Verklärung des »Marktes«, praktisch umgesetzt im »Washington Consensus« und vor allem bei der neoklassischen Deregulierung der Finanzmärkte, im Jahr 2008 das Kartenhaus zum Einsturz brachte, die Finanzkrise auslöste und in die »Great Recession« führte.

Auch in Österreich war spätestens Mitte der 1980er-Jahre das Ende des Austro-Keynesianismus besiegelt. Zunächst hatte die fixe Bindung des Schilling an die D-Mark nach 1981 bewirkt, dass Österreich die restriktive, sprich: monetaristische Geldpolitik der Deutschen Bundesbank übernehmen musste. Zweitens kam es zum Auslaufen des Konjunkturausgleichsbudgets, und in den Vordergrund trat das Ziel langfristiger Budgetkonsolidierung. Allerdings ist das bis heute nicht annähernd gelungen, wie die Höhe des Schuldenbergs trotz Rekordsteuerbelastung belegt. Es ist dies nicht zuletzt auch eine Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 und den Folgejahren.

* * *

Die Erfahrungen der 1970er-Jahre zeigen, dass eine pragmatische, an den tatsächlichen Herausforderungen orientierte und den gegebenen Rahmenbedingungen an-

⁷ Zit. nach Yergin/Stanislaw 2001, S. 14.

gepasste Wirtschaftspolitik am ehesten zum Erfolg führt. Wie wenig ideologiegetrieben und gleichzeitig doch wertebasiert der damalige österreichische *policy mix* war, zeigt der Umstand, dass weder die allgemein übliche Etikettierung als »Austro-Keynesianismus« noch die gleichfalls manchmal verwendete Bezeichnung »Austro-Monetarismus« wirklich greift. Es war ein den österreichischen Verhältnissen und Bedürfnissen angepasster Weg, weshalb auch die Übertragung dieses Konzepts auf ein anderes Land, zudem in einer anderen Zeit, nicht zum gewünschten Resultat führen konnte. Als in den Jahren 1981/82 die französische Regierung unter François Mitterrand diesen *policy mix* übernahm, wurde folglich auch schnell klar, dass dies nicht funktionieren konnte, da die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen nicht dieselben waren. Mitterrand musste seine Politik daher auch sehr bald ändern.

Daraus ergibt sich noch eine weitere tiefgreifende Erkenntnis: Wenn die Ökonomen nach dem Desaster von 2008 das Vertrauen der Politik und der Gesellschaft wiedergewinnen wollen, müssen sie mehr anzubieten haben als *bloß eine* Theorie. Denn weder konnte das keynesianische Modell ab den 1970er-Jahren den weltwirtschaftlichen Veränderungen angemessen Rechnung tragen noch konnte der danach sich durchsetzende Monetarismus bzw. der neoklassische Ansatz jene Verwerfungen voraussehen, die zum Kollaps von 2008 führten. Damit zeigt sich, wie bedenklich, ja gefährlich es ist, wenn sich die Ökonomen sowohl bei ihren Analysen als auch bei der Entwicklung von Vorschlägen betreffend wirtschaftspolitischer Maßnahmen immer nur auf eine bzw. die gerade den *mainstream* bestimmende Theorie beschränken, erst recht wenn diese Theorie von Prämissen ausgeht, die in dieser Form nicht der Realität entsprechen. So erwies sich beim neoklassischen Modell nicht nur die Annahme vom Gleichgewicht der Märkte als nicht immer zutreffend, sondern vor allem auch die Vorstellung vom Menschen als *homo oeconomicus* als wirklichkeitsfern. Daher gilt es – mit den Worten der Wirtschaftsnobelpreisträger Robert J. Shiller und George A. Akerlof – jene »Denkmuster (zu) berücksichtigen, die den Ideen und Gefühlen der Menschen zugrunde liegen – ihre *Animal Spirits*. Nur wenn wir uns klarmachen, dass ökonomische Ereignisse im Kern größtenteils mentale Ursachen haben, können wir sie wirklich verstehen und erklären.«⁸ Schon Keynes hatte eingeräumt, dass ökonomisches Handeln der Menschen zwar zumeist von rationalen Motiven bestimmt wird, zugleich aber darauf hingewiesen, dass dieses Handeln oftmals auch von Instinkten, von den vom ihm sogenannten »*Animal Spirits*« beeinflusst wird: »Der Mensch verfolgt nicht allein ökonomische Ziele. Und auch dann, wenn er seine ökonomischen Interessen im Auge hat, handelt er nicht immer rational.«⁹ Zu ähnlichen Ergebnissen kam auch Daniel Kahneman in seinem Werk »Thinking, fast and slow«¹⁰. Ob-

8 Akerlof/Shiller 2009, S. 17.

9 Akerlof/Shiller 2009, S. 10.

10 Kahneman 2011.

wohl eigentlich Psychologe, hat er für seine Erkenntnisse den Wirtschaftsnobelpreis erhalten. Anhand zahlreicher Beispiele zeigt er nämlich, dass der Mensch nicht nur rational, sondern in hohem Maß auch emotional ist, dass er nicht nur egoistisch gewinn- und nutzenorientiert, sondern auch altruistisch ist. Vor allem aber gibt es nicht nur rationale Erwartungen, sondern durchaus auch kollektive Blindheit. Der Informationsstand des Einzelnen ist nie vollkommen und überdies ungleich verteilt. Und schließlich sind auch die Märkte alles andere als von vollkommenen Wettbewerb gekennzeichnet. Es ist kein Zufall, dass die modernen Wirtschaftswissenschaften von einem Moralphilosophen (Adam Smith) begründet wurden oder dass man im 19. Jahrhundert zu Recht von politischer Ökonomie (David Riccardo) sprach. Diese Einstellung entspricht ungleich mehr der vielschichtigen und komplexen Verhaltensweise des Menschen auch im ökonomischen Bereich. Darüber hinaus aber spielen auch die regulativen wie die institutionellen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle. Aus all dem folgt, dass die Wirtschaftstheorie ebenso wie eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik all diesen Umständen in geeigneter Weise Rechnung tragen muss.

Die neoklassische Theorie lehrte uns von den Segnungen freier Märkte und dass diese – abgesehen von kleineren Schwankungen – in ihrem Kern stabil seien. Staatliche Eingriffe wurden als potenziell schädlich betrachtet und daher abgelehnt. Doch spätestens das Jahr 2008 hat gezeigt, dass die Wirtschaft nicht nach unumstößlichen Naturgesetzen funktioniert wie etwa die Physik. Die Ökonomie ist eine Sozialwissenschaft, keine Naturwissenschaft, weshalb sie sich auch nicht auf mathematische Modelle beschränken sollte, die zudem oftmals wenig Aussagekraft hinsichtlich der realen Welt haben. Wirtschaft wird – auch in Zeiten des Computers – letztlich immer noch von Menschen gemacht. Und sowohl Erfolge als auch Krisen entstehen durch kleine, oftmals »nicht greifbare Veränderungen in den Köpfen der Menschen«¹¹. Ein soziales System wie das Wirtschaftsleben kann folglich nicht allein mit logisch-mathematischen Modellen beschrieben werden. Und aus realitätsfernen Annahmen lassen sich weder eine stringente Theorie noch brauchbare Prognosen ableiten.

Nun muss man nicht so weit gehen wie der Wirtschaftsnobelpreisträger Paul Krugman, der am Höhepunkt der Krise erklärt hat, die letzten dreißig Jahre makroökonomischer Forschung seien »im besten Fall spektakulär nutzlos und im schlimmsten Fall regelrecht schädlich«¹² gewesen. Tatsächlich ist die gesamte Nachkriegsperiode – sowohl die keynesianische als auch die neoklassisch-monetaristisch dominierte Phase – eine großartige Erfolgsgeschichte, konnten doch Millionen Menschen nicht nur der Armut entkommen, sondern einen Wohlstand erreichen, der zuvor nicht vorstellbar war.

11 Akerlof/Shiller 2009, S. 22.

12 Originalzitat: »spectacularly useless at best, and positively harmful at worst«; zit. nach: The Economist (16. Juli 2009): What went wrong with economics?

Was es für die Zukunft jedoch braucht, ist der Brückenschlag zwischen neoklassischer Theorie, Keynesianismus, Verhaltensökonomie u. a. mehr. Dies bedeutet in der Folge wiederum, dass auch das Studium der Ökonomie ausgeweitet werden muss, dass es mehr braucht als die Vermittlung einer einzigen Theorie mit mathematischen Modellen, die abgehoben sind von der Welt da draußen.

Künftig sollte nicht mehr die Frage »Fiskalpolitik oder Monetarismus« im Mittelpunkt stehen. Tatsächlich nämlich braucht man beides, und noch eine Menge mehr, um die Wirtschaftspolitik an die sich immer wieder verändernden Rahmenbedingungen anpassen zu können. Und die nächste große Herausforderung steht bereits unmittelbar vor uns, nämlich die Notwendigkeit der Anpassung an die sich dramatisch verändernde Wirtschaft im Zuge der Digitalisierung. Nur wenn der geforderte Brückenschlag gelingt, wird nicht nur die englische Königin, sondern werden wir alle bessere Erklärungen bekommen, was tatsächlich 2008 passiert ist und wie Ähnliches künftig verhindert werden kann.

LITERATUR

- Akerlof, George A./Shiller, Robert J.: *Animal Spirits. Wie Wirtschaft wirklich funktioniert*. Frankfurt/Main 2009 (engl. Originaltitel: *Animal Spirits. How human psychology drives economy and why it matters for global capitalism*).
- Androsch, Hannes: *Niemals aufgeben. Lebensbilanz und Ausblick*. Wals bei Salzburg, 2015.
- Cordt, Herbert (Hrsg.): *Auf der Überholspur. Zeitzeugen über das Goldene Zeitalter der österreichischen Wirtschaft*. Wien 2015.
- Kahneman, Daniel: *Thinking, fast and slow*. New York 2011 (dt.: *Schnelles Denken, langsames Denken*). München 2012).
- Mesch, Michael (Hrsg.): *Wie kam der Keynesianismus nach Österreich?* Wien 2016.
- Plickert, Philip: *Die VWL auf der Sinnsuche*. Frankfurt/Main 2016.
- Seidel, Hans: *Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in der Kreisky-Ära*. Wien 2017.
- The Economist (16. Juli 2009): *What went wrong with economics?*
- Walterskirchen, Ewald: *Hans Seidel: Architekt der Wirtschaftspolitik in der Kreisky-Ära*. In: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 42. Jg., Heft 1, 2016, S. 109–117.
- Yergin, Daniel/Stanislaw, Joseph: *Staat oder Markt. Die Schlüsselfrage unserer Zeit*. München 2001.