

1982 · 29. JAHRGANG

**3**

# **WIRTSCHAFTS POLITISCHE BLÄTTER**

Herausgegeben von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft

## **Der Austro-Keynesianismus**

Mit Beiträgen von:

Hans Seidel  
Hermann-Josef Dudler  
Gerhard Lehner  
Felix Butschek  
Karl Socher  
Gunther Tichy  
Stephan Böhm  
Erich Streissler  
Meinhard Supper

**Umfang und Entwicklung der Schwarzarbeit  
Der britische Monetarismus**

## Der Austro-Keynesianismus

Das Scheitern der keynesianischen Globalsteuerung in den meisten Industrieländern und damit zusammenhängend die Rückbesinnung auf den ordnungstheoretischen Keynesianismus bestimmen gegenwärtig die makroökonomische Diskussion. Die Auseinandersetzung um Keynes bleibt aktuell, weil die alternativen wirtschaftspolitischen Konzepte, wie angebotsorientierte Wirtschaftspolitik und Monetarismus, nicht den Erfolg zu bringen scheinen, den sie versprechen.

Für viele österreichische Nationalökonominnen und Wirtschaftspolitiker erübrigt sich in Österreich die Suche nach der wahren keynesianischen Wirtschaftspolitik, weil Österreich zum Unterschied von fast allen Industrieländern eine eigenständige, erfolgreiche Wirtschaftspolitik praktizierte, nämlich den Austro-Keynesianismus. Die zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten Österreichs machen allerdings eine eingehende Auseinandersetzung mit den Erfolgsrezepten der Vergangenheit notwendig. Einen Teil der dabei auftauchenden Fragen versuchen die folgenden Beiträge zu beantworten. Worin liegen die österreichischen Elemente des Austro-Keynesianismus? Ist sozialpartnerschaftliche Einkommenspolitik die wichtigste österreichische Zutat zum Keynesianismus? Wie steht es mit der Hartwährungspolitik? Wie erfolgreich war „deficit-spending“ in Österreich? Worin liegen die traditionellen keynesianischen Elemente und worin die ordnungstheoretischen keynesianischen Elemente in der österreichischen Wirtschaftspolitik?

Eine Diskussion des Austro-Keynesianismus ist nicht nur eine wirtschaftspolitische Bestandsaufnahme, sondern auch eine Bewertung der Wirtschaftspolitik. In einer Zeit großer wirtschaftspolitischer Unsicherheit ist es riskant, sich nur auf bewährte Strategien zu verlassen. Ebenso riskant wäre es aber auch, bewährte Strategien beim Ausbleiben schneller Erfolge aufzugeben. Die Wirtschaftswissenschaften können der Wirtschaftspolitik dadurch helfen, daß sie die Kosten der Änderung wirtschaftspolitischer Strategien aufzeigen; sie können allerdings der Wirtschaftspolitik nicht die Entscheidung abnehmen, ob es überhaupt zu einer Änderung kommen soll.

## Austro-Keynesianismus

Hans Seidel

Im Jänner 1979 veranstaltete das Wirtschaftsforschungsinstitut ein Symposium mit dem plakativen Titel: „Ist Arbeitslosigkeit unvermeidlich?“ Die Veranstalter wollten ein wirtschaftspolitisch interessiertes Publikum mit „nicht-keynesianischen“ Erklärungen der Arbeitslosigkeit vertraut machen. Diese Erklärungen gewannen im Ausland an Bedeutung, wurden aber in Österreich noch kaum andiskutiert. Im Mittelpunkt dieser Tagung stand, zumindest was den Gehalt an griffigen Thesen anlangte, das Referat von Olaf Sievert, der die Position des deutschen Sachverständigenrates darlegte. Der Sachverständigenrat erklärt Arbeitslosigkeit so wie die Klassiker der Nationalökonomie als Folge zu hoher Reallöhne. Diese lassen sich mit Hilfe einer zurückhaltenden Nominallohnpolitik senken, und zwar auch dann, wenn der Devisenmarkt die Lohnzurückhaltung mit einer entsprechenden Aufwertung honoriert. (Keynes leugnete bekanntlich den Zusammenhang zwischen Geldlohn und Reallohn).

Gegen Sievert lief die anwesende Gruppe österreichischer Nationalökonominnen Sturm. Er und manche seiner Kollegen mußten den Eindruck gewinnen, daß sie nicht nach Wien gebeten wurden, um die Auffassung des deutschen Sachverständigenrates einem zwar kritischen, aber doch verständnisvollen österreichischen Zuhörerkreis zu vermitteln, sondern um eben diese Auffassungen an den Pranger stellen zu können.

Die einhellige Ablehnung der klassischen Position machte Eindruck. Wer geargwöhnt hatte (und das waren nicht wenige), das Institut für Wirtschaftsforschung schleppte einen unerwünschten Bazillus ein, zeigte sich zufrieden. Novotny sagte zu mir in der Pause (sinngemäß): „Was immer die österreichischen Nationalökonominnen ideologisch trennen mag, eines haben sie gemeinsam: den Keynesianismus.“ Damit waren die Stichworte für mein zusammenfassendes Schlußwort gegeben. Mehr spontan als wohlgedacht prägte ich den Begriff Austro-Keynesianismus. Dieser Begriff wurde in der Folgezeit sowohl von mir als auch von Butschek in Wort und Schrift verwendet.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> In der schriftlichen Fassung meiner Schlußworte fehlt das Wort Austro-Keynesianismus (möglicherweise fiel es der Korrektur des Rohmanuskriptes zum Opfer). Der erste schriftliche Nachweis findet sich in einem Gutachten für Finanzminister Androsch, das im Februar 1979 fertiggestellt wurde und das offensichtlich noch unter dem Eindruck der Tagung vom Jänner des gleichen Jahres schlußredigiert wurde. (Hans Seidel, Die österreichische Wirtschaft; Entwicklung, Erfolge und Probleme; Wien, Februar 1979.)

Was ist nun dieser Austro-Keynesianismus? In erster Annäherung könnte man sagen, daß der Keynesianismus in Österreich länger dominierte als anderswo, und zwar sowohl in der Wirtschaftspolitik als auch auf den Hochschulen (wobei man die Universität Innsbruck ausnehmen muß). In einer Zeit, in der das arrogante Wort Samuelsons „alle Ökonomen unter 50 sind Keynesianer“ längst nicht mehr galt<sup>2</sup> und man bestenfalls sagen konnte, daß sich der sonst im Rückzug befindliche Keynesianismus noch in den Wirtschaftsforschungsinstituten hartnäckig hielt, in dieser Zeit also gab es noch einen Keynesianismus-Konsens unter den Professoren der Wirtschaftswissenschaften in Österreich.<sup>3</sup> Das mag zum Teil damit zusammenhängen, daß in Österreich international angesehene Keynesianer lehrten und wirkten, wie Rothschild oder Steindl. Vielleicht findet sich hier ein Beispiel für die von manchen Kulturwissenschaftlern behauptete These, daß in Österreich stets Spätkulturen (wie etwa das Barock) eine besondere Blüte erlebten. Am wahrscheinlichsten halte ich freilich die Erklärung, daß in Österreich die ökonomische Welt länger heil blieb als anderswo und daher zunächst weniger Anlaß bestand, herkömmliche Konzepte und Rezepte über Bord zu werfen.

Der Keynesianismus in Österreich zeichnete sich aber nicht nur dadurch aus, daß er besonders lange die vorherrschende Auffassung war. Er hatte auch Besonderheiten, die ihm zukunftssträchtige Aspekte verleihen.

Nach meinem Verständnis bedeutet Austro-Keynesianismus in der Hauptsache: keynesianische Nachfragesteuerung plus sozialpartnerschaftliche Einkommenspolitik (mit einer gewissen Nuancierung zur BRD, wo die Hoffnung auf keynesianische Botschaft plus Freiburger Imperativ lag). Über Nachfragemanagement braucht hier nicht viel gesagt werden. Vielleicht sollte man daran erinnern, daß der liberal-konservative Kamitz (er wird heuer 75 Jahre alt) der erste Finanzminister war, der konjunkturbedingte Budgetdefizite nicht nur zuließ, sondern bewußt forcierte. Alle folgenden Finanzminister haben sich an dieses Rezept gehalten. Bemerkenswert ist immerhin, daß nachfrageorientierte Konzepte auch heute noch einen hohen Stellenwert haben. Wenn Professoren der Nationalökonomie in Gesprächen mit dem Finanzminister überlegen, wo die Wirtschaftspolitik zusätzlich expansiv werden könnte, dann ist es nicht zu verwundern, daß in der parlamentarischen Auseinandersetzung nur verschiedene Arten von Beschäftigungsprogrammen diskutiert werden, nicht aber die Frage, ob Beschäftigungsprogramme überhaupt helfen.

Spezifisch österreichisch und daher erläuterungsbedürftig ist die Verknüpfung von Nachfragemanagement mit Einkommenspolitik. Der soziale Konsens, der die Institutionen und Verfahren der Sozialpartnerschaft entstehen ließ, beruhte auf Arbeitnehmerseite auf der Bereitschaft, den lohnpolitischen Spielraum, der bei Vollbeschäftigung zur Verfügung steht, nicht voll auszuschöpfen, wenn den Gewerkschaften die Möglichkeit geboten wird, die Preisfestsetzung der Unternehmungen zu beeinflussen und in der Wirtschaftspolitik gehört zu werden. Umgekehrt waren die Unternehmungen, die ohnehin an Aufschlagskalkulation gewohnt waren, zu diesen Zugeständnis-

<sup>2</sup> Vom Bedeutungsverlust ist der liberale Keynesianismus stärker betroffen als der gesellschaftsreformatorsche.

<sup>3</sup> Als Beleg dafür seien etwa die Seminare von E. Streissler im Institut für Wirtschaftsforschung über die Jahresgutachten des Deutschen Sachverständigenrates oder über Monetarismus angeführt.

sen bereit, von denen viele annahmen, daß sie im Grunde den Unternehmungen mehr Vorteile brachten.

Ziel der sozialpartnerschaftlichen Einkommenspolitik ist es, Vollbeschäftigung und Preisstabilität in höherem Maße zu erreichen, als das sonst möglich wäre. Der Motor der österreichischen Wirtschaft soll „vollgasfester“ werden. Oder in der Terminologie von Hicks ausgedrückt: Die österreichische Wirtschaft sollte sich möglichst wie eine Fixpreisökonomie verhalten, wie eine Wirtschaft also, in der Preise und Löhne nur wenig auf Änderungen im Beschäftigungsgrad reagieren und daher (bis zur Vollbeschäftigungsgrenze) mehr Nachfrage zu mehr Produktion und mehr Beschäftigung führt.

Es gibt empirische Hinweise, daß die österreichische Wirtschaft (zumindest bis gegen Ende der siebziger Jahre) in höherem Maße als andere Volkswirtschaften die Eigenschaften einer Festpreisökonomie hatte. Die Lohnentwicklung in Österreich vollzog sich weniger konjunkturabhängig als etwa in der BRD. Österreichische Unternehmungen hielten es (im Gegensatz etwa zu japanischen Kollegen) für unfair und für langfristig abträglich, wenn sie kurzfristige Marktsituationen voll ausnutzten. Befragungen des Instituts für Wirtschaftsforschung ergaben, daß Unternehmungen auf Nachfrageänderungen hauptsächlich mit Mengenanpassungen reagieren. Streissler hat die Festpreisökonomie verteidigt: „Ganz im Gegenteil, die Stabilität unserer, der österreichischen Wirtschaft, ihre relativ geringe Konjunkturanfälligkeit beruht nicht zum unerheblichen Teil darauf, daß . . . auf den meisten Gütermärkten, auf nahezu allen Arbeitsmärkten und vor allem auf den Finanzmärkten die Preise nur sehr träge reagieren!“<sup>4</sup>

Eine Festpreisökonomie bedeutet freilich nur, daß Preise und Kosten unabhängig von der Konjunktur (vom Auslastungsgrad des Produktionspotentials) sind, nicht aber daß sie absolut stabil sind. Vielmehr ist anzumerken, daß gerade in einer solchen Konstruktion, die bestimmte verteilungspolitische Kompromisse enthält, Angebotschocks sehr nachhaltig Preise und Einkommen beeinflussen können, und zwar innerhalb eines sehr breiten Bereichs der Kapazitätsauslastung.<sup>5</sup>

Unter diesem Aspekt ist das österreichische policy-mix der siebziger Jahre zu verstehen, die Kombination von Einkommenspolitik, Budgetpolitik und Hartwährungs- politik. Die starke Verteuerung von Energie bedeutete gleichzeitig Kosteninflation und Nachfragedeflation. Indem die Wechselkurspolitik bewußt in den Dienst der Inflationsbekämpfung gestellt wurde, war es möglich, die Entwicklung nicht nur der Lohnkosten, sondern auch der Importkosten direkt (und nicht bloß über Nachfrage- und Beschäftigungseffekte) zu beeinflussen und die Budgetpolitik zur Nachfrage-

<sup>4</sup> H. Seidel, F. Butschek (Herausgeber), *Ist Arbeitslosigkeit unvermeidlich?* Wien 1979, S. 108.

<sup>5</sup> Das Konzept einer Festpreiswirtschaft wurde sehr deutlich in der ersten empirischen Arbeit keynesianischer Prägung formuliert, die in Österreich erschienen ist, nämlich in der Studie von J. Steindl: „Wie wirkt die Ausgabe von 1 Milliarde Schilling?“. Steindl hat weiters fast drei Jahrzehnte später Inflation als Summe von Angebotschocks definiert, wobei jeder einzelne Schock einen zeitlich begrenzten Überwälzungsprozeß auslöst.

steuerung einzusetzen.<sup>6</sup> Die Erkenntnis, daß die Wechselkurse hauptsächlich die Preise und nur relativ wenig die Leistungsbilanz beeinflussen, die später unter dem Begriff „Tugendkreis der Hartwährungspolitik“ propagiert wurde, fand in der österreichischen Wirtschaftspolitik eine konsequente Anwendung. Diese Konzeption unterscheidet sich wesentlich von der monetaristischen Konzeption, etwa des IMF nach dem zweiten Ölpreisschock, wonach Kosteninflation dadurch bekämpft werden soll, daß man ihre Finanzierung verweigert.

Die hier im Gewand der sozialpartnerschaftlichen Beziehungen vorgetragene Überlegung spielt in der gegenwärtigen weltweiten wirtschaftspolitischen Diskussion eine gewisse Rolle. Maßgebliche Keynesianer US-amerikanischer Provenienz sind keineswegs wildgewordene Nachfragesteuerer. Sie beschäftigen sich vielmehr zunehmend mit der Frage, wie die Preis- und Lohnbildungsmechanismen beschaffen sein müssen, damit Nachfragesteuerung wirksam wird. Tobin und Solow haben zu Jahresbeginn als Alternative zu Reagnomics für die USA Einkommenspolitik und Einflußnahme auf bestimmte Eckpreise empfohlen. Besonders ausführlich hat sich der leider zu früh verstorbene Okun in seinem Buch „Prices and Quantities“ mit dieser Frage auseinandergesetzt.<sup>7</sup>

Es lohnt sich, die Gedankenkette kurz vorzuführen. Keynes hatte bekanntlich voll kompetitive Gütermärkte und einen durch Nominallohnkonstanz rationierten Arbeitsmarkt angenommen. Unter diesen Voraussetzungen gibt es bis zum Erreichen der Vollbeschäftigungsgrenze keine Lohninflation; zusätzliche Geldausgaben steigern die Produktion mit geringfügigen Abstrichen, die sich aus der makroökonomischen Produktionsfunktion ergeben. Tatsächlich sind jedoch die Preis- und Lohnbildungsmechanismen viel komplexer. Sowohl die Arbeitsmärkte als auch die Gütermärkte sind keine Auktionsmärkte, wo Preise (Löhne) kurzfristig die Märkte räumen (sonst gäbe es weder Arbeitslosigkeit noch unerwünschte Lager oder freie Kapazitäten). Die Tatsache von Mengenrestriktionen auf beiden Märkten wird von Okun durch Kontrakte oder kontraktähnliche Beziehungen erklärt, in denen mittelfristige bis längerfristige Überlegungen dominieren. Okun spricht von „career labor markets“ und „customer markets“. Die Folge dieser Marktstrukturen ist, daß bei Vollbeschäftigung inflationäre Tendenzen entstehen. Umgekehrt führt der Versuch, durch Geldmengenverknappung eine bestimmte Inflationsrate abzubauen, zu einer hartnäckigen Arbeitslosigkeit und zu großen gesamtwirtschaftlichen Kosten.

Die Bezeichnung *Austro-Keynesianismus* wurde nicht nur von Butschek und von mir verwendet, sondern kürzlich auch von Ostleitner,<sup>8</sup> freilich in einem anderen Sinn. Er versteht darunter ein sozioökonomisches Reformkonzept, das auf Änderung der Entscheidungsverhältnisse abzielt. Als Reformziel gilt „die Ersetzung der Unternehmerwirtschaft durch eine Marktwirtschaft mit optimaler Partizipation der von Investitions- und Produktionsentscheidungen Betroffenen . . .“ Die von mir gerühmte

<sup>6</sup> Es ist in diesem Zusammenhang nicht möglich, auf die Frage des „crowding-out“ näher einzugehen. Die vorliegende Auffassung ist vereinbar mit der Position des deutschen Sachverständigenrates, wonach Budgetdefizite nur kurzfristig die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stimulieren, mittelfristig jedoch Gewöhnungseffekte eintreten.

<sup>7</sup> A. Okun, *Prices and Quantities*, Washington 1981.

<sup>8</sup> H. Ostleitner, *Zu den Grundlagen der wirtschaftspolitischen Konzeption der Sozialistischen Partei Österreichs*, in: *Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik*, Wien 1982.

Kombination von Budget-, Währungs- und Einkommenspolitik wird von Ostleitner ausdrücklich als unzulänglich bezeichnet, als „mechanistischer Keynesianismus US-amerikanischer oder bundesdeutscher Prägung“.

Stark, aber noch zulässig überzeichnet könnte man wie folgt abgrenzen: Austro-Keynesianismus à la Seidel, das ist jene Wirtschaftspolitik, die Österreich in der Vergangenheit praktiziert hat und die von liberalen Keynesianern von internationalem Ruf Anerkennung verdient hat. Austro-Keynesianismus à la Ostleitner ist eine mögliche sozialistische Zielvorstellung.

Von mancher Seite wird behauptet, daß sich der Austro-Keynesianismus in dem von mir definierten Sinn dem Ende zuneigt. Das scheint mir eine etwas voreilige Schlußfolgerung zu sein. Zwar haben sich manche äußeren und inneren Rahmenbedingungen verschlechtert:

Das Konzept führender Weltwirtschaftsländer, den Kostenschub der zweiten Ölpreisschwelle mit einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik zu bekämpfen, hat erstens der heimischen Wirtschaft großen Schaden zugefügt. Dollarhaushalt und Zinshausse konterkarierten das Kostenstabilisierungskonzept; eine scharfe internationale Rezession ließ auch in Österreich Beschäftigungsorgen entstehen.

Die zunehmende internationale Verflechtung der Gütermärkte und insbesondere auch der Kapitalmärkte hat zweitens den autonomen Handlungsspielraum der Preis- und der Konjunkturpolitik eingeengt. Bei Export- und Importquoten von mehr als 40 Prozent und einem Anteil der Auslandspassiva von Großbanken in der gleichen Größenordnung zeichnen sich die Grenzen ziemlich deutlich ab. Die Geldpolitik ist nicht so ohnmächtig, wie es manche glauben, aber auch nicht so aktionsfähig, wie es sich die Beschäftigungspolitik wünschen würde. Das Budgetdefizit kann nicht mehr so stark ausgeweitet werden, wie das 1975 der Fall war.

Die vielzitierte Sozialpartnerschaft ist drittens nicht mehr das, was sie einmal war. Die großen sozialpartnerschaftlichen Konzepte fehlen, manche Kontakt- und Meinungsbildungsgremien (z. B. wirtschaftspolitische Aussprache, Verbändekomitee) werden nicht oder nur noch selten einberufen. Auch der soziale Konsens darüber, daß Kosten und Erlöse den Unternehmungen hinreichend Spielraum für Investitionen sichern sollen, ist unter den gegenwärtigen sozioökonomischen Bedingungen nicht leicht zu erreichen.

Man muß diese und andere Sachverhalte, die den österreichischen Weg in der Wirtschaftspolitik erschweren, ernst nehmen, sollte aber nicht vor ihnen kapitulieren. Der Hauptpunkt scheint mir folgender zu sein: Die bisherige makroökonomische Globalstrategie der österreichischen Wirtschaftspolitik war auf Zeitgewinn angelegt; sie sollte Rahmenbedingungen schaffen, die eine krisenfreie Anpassung an neue weltwirtschaftliche Bedingungen (etwa die hohen Energiepreise, die weltweite Wachstumsverlangsamung oder die Konkurrenz der Schwellenländer) ermöglichen. Dieser Strukturwandel wurde bisher nur unzulänglich bewältigt. Die österreichische Wirtschaft ist daher von dem im SPÖ-Wirtschaftsprogramm formulierten Ziel „Vollbeschäftigung durch eine leistungsfähige Wirtschaftsstruktur“ noch erheblich entfernt.