

Österreichs Wirtschaftspolitik: Vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Neoliberalismus?

1. Einleitung
2. Der Austro-Keynesianismus und seine Performanz
3. Der Austro-Neoliberalismus und seine Performanz
4. Das jüngste Modell des Austro-Neoliberalismus
5. Schlußfolgerungen und Ausblick

1. Einleitung

Das österreichische Modell der Wirtschaftspolitik ist durch eine im internationalen Vergleich überdurchschnittlich gute Absorptionsfähigkeit von exogenen Schocks und makroökonomische Performanz gekennzeichnet. Österreich wurde in den 1970er Jahren vor allem im Ausland dadurch berühmt, daß es in internationalen Studien als Land mit der stärksten neokorporatistischen Steuerung gereiht wurde. Es gelang, den trade-off zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation zu überwinden und sowohl Vollbeschäftigung als auch niedrige Inflationsraten zu erzielen (vgl. z.B. *Goldthorpe* 1984). Dies bei – im internationalen Vergleich – hohen Wachstumsraten, friedlichen Arbeitsbeziehungen, geringen Verteilungskonflikten und mäßigen Reallohnzuwächsen.

Dieses österreichische Erfolgsmodell wurde damals unter dem Begriff Austro-Keynesianismus von ÖkonomInnen studiert, unter der Perspektive Neokorporatismus und Performanz von PolitologInnen. Es beruhte auf einer Mischung von nachfrageseitiger wirtschaftspolitischer Steuerung und angebotsseitigen Elementen, unter starker Einbindung der Sozialpartner in beinahe sämtliche Entscheidungen. Erste Elemente dieses Modells lassen sich allerdings schon viel früher finden (*Kienzl* 1993). Beginnend mit dem *Raab-Kamitz-Kurs* der 1950er Jahre, mit der Einführung vor allem angebotsseitiger Elemente wie Exportsubvention und Investitionsförderung (etwa die vorzeitige Abschreibung, 1953), wurde in den 1960er Jahren die sozialpartnerschaftliche Einflußnahme auf die Wirtschaftspolitik ausgebaut: so wurde nach Einführung der Paritätischen Kommission 1957 der Beirat für

Wirtschafts- und Sozialfragen 1963 gegründet, der die Eingebundenheit der Sozialpartner als Experten in die gesamte Wirtschaftspolitik garantierte. Diese angebotsseitigen und institutionellen Austro-Elemente wurden in den 1970er Jahren mit keynesianischen Elementen der Nachfragesteuerung durch Geld- und Fiskalpolitik angereichert. Die Bezeichnung Austro-Keynesianismus erhielten sie aber erst in den frühen 1980er Jahren, also zu einem Zeitpunkt, zu dem der Austro-Keynesianismus sich bereits wieder seinem Ende näherte. Österreichs Wirtschaftspolitik verfolgte schon seit Mitte der 1950er Jahre das Ziel, ein unternehmerfreundliches Klima zu schaffen, Preisstabilität und Wirtschaftswachstum zu fördern (Raab-Kamitz). Auch das Beschäftigungsziel war vorhanden, gewann aber im Austro-Keynesianismus der 1970er Jahre (Ära Kreisky) eine zuvor unbekannte Priorität. Das erstmalige Abgehen vom Konzept des mittelfristig ausgeglichenen Budgets seit den Nachkriegsjahren kann wohl als eine der deutlichsten Veränderungen der Wirtschaftspolitik in den 1970er Jahren angesehen werden. Der Austro-Keynesianismus beruhte auf fünf Pfeilern: 1. auf Budget- und Steuerpolitik, 2. auf Geldpolitik, 3. einer fixen Wechselkurspolitik, 4. einer gemäßigten Lohn- und Preispolitik und 5. einem hohen Anteil Verstaatlichter Industrien und einem hohen Ausmaß öffentlicher Beschäftigung. Der fünfte Pfeiler betraf daher vor allem die wirtschaftspolitischen Bereiche Industrie- und Arbeitsmarktpolitik. Dieser policy mix von Geld-, Währungs-, Steuer-, Budget-, Einkommens-, Industrie- und Arbeitsmarktpolitik fand im Umfeld eines kontinentaleuropäischen (Bismarckschen) Systems der sozialen Sicherung statt, das es erlaubte, Arbeitsmarktprobleme kurzfristig zu bewältigen und z.B. in den Bereich der Pensionsversicherung zu verlagern (Frühpensionierungen). Bei langandauernder und erhöhter Arbeitslosigkeit war aber das fast ausschließlich auf Erwerbstätigkeit abstellende System der sozialen Sicherheit mit Finanzierungsproblemen konfrontiert.

In den späten 1980er und in den 1990er Jahren haben sich einige Grundpfeiler des austrokeynesianischen Modells gewandelt bzw. sind brüchig geworden. Keynesianische Begriffe wie Vollbeschäftigung, Steuererhöhungen, Budgetdefizite, höhere Kaufkraft der Löhne verschwanden allmählich, und stärker neoliberale Strömungen erfaßten auch Österreich. Elemente einer neoliberalen Grundposition lassen sich in Slogans wie schlanker Staat, Privatisierung, Deregulierung, Budgetkonsolidierung, Kürzung von Sozialleistungen, Effizienz und Flexibilisierung erkennen. Diese Begriffe flossen auch in die österreichische wirtschaftspolitische Debatte ein, wo teilweise drastische wirtschaftspolitische Grundpositionswechsel vor allem der sozialdemokratischen Akteure stattfanden. So etwa wurde von der Doktrin der Voll-

beschäftigung mittels Nachfragesteuerung und Budgetdefiziten abgegangen und die Bedeutung von flexiblen Löhnen für die Beschäftigung in den Vordergrund gerückt sowie die Notwendigkeit mittelfristig ausgeglichener Budgets hervorgehoben.

Doch auch in der Implementierung neoliberaler Grundideen, wie geringere Einflußnahme des Staates auf das Wirtschaftsgeschehen, Privatisierung, Deregulierung, Budgetkonsolidierung, Kürzung von Sozialleistungen, läßt sich eine österreichische Variante erkennen. Sowohl das keynesianische als auch das neoliberale Modell der Wirtschaftspolitik wurden in eine Austro-Variante umgewandelt, die auf Konsensfindung und Kompromiß, einem „Weg der Mitte“, basiert, der zu extreme Ausprägungen sowohl des Keynesianismus als auch des Neoliberalismus vermied. Das Modell des Austro-Neoliberalismus zeichnet sich vor allem durch die verzögerte und langsamere Umsetzung neoliberaler Strategien im internationalen Vergleich aus (siehe *Hemerijck/Unger/Visser* 1998) und unterscheidet sich von anderen neokorporatistischen Ländern, wie Schweden oder den Niederlanden, wo Flexibilisierungs- und Liberalisierungsschritte in deutlich höherem Ausmaß und in mehr wirtschaftspolitischen Bereichen erfolgten. Das austro-neoliberale Modell hat sowohl eine überdurchschnittliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bewiesen als auch eine enorm hohe innenpolitische Anpassungsfähigkeit. Das österreichische System der Sozialpartnerschaft hat für den Übergang vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Neoliberalismus eine zentrale Rolle gespielt, insbesondere was das Tempo und die politische Akzeptanz der gesetzten Maßnahmen und Veränderungen anbelangt, und dabei – wie gezeigt werden soll – auch selber einen starken Funktionswandel erfahren. Die Balance des Kräfteverhältnisses zwischen Regierung, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung hat sich dabei zuungunsten der Arbeitnehmersvertretung verschoben (siehe *Unger* 1996).

Im folgenden sollen zunächst die Elemente des Austro-Keynesianismus dargestellt werden und dann dessen Wandel zum Austro-Neoliberalismus als Antwort auf die internationalen Herausforderungen der 1980er und 1990er Jahre. Abschließend sollen die Zukunftschancen des österreichischen Modells evaluiert werden.

2. Der Austro-Keynesianismus und seine Performanz

„Austro-Keynesianismus hat mit Keynes so viel zu tun wie Austromarxismus mit Marx, nämlich nichts“ Bruno Kreisky (zitiert in Seidel 1993, 145)

Die Austro-Variante des Keynesianismus in den 1970er Jahren, der Ära der SPÖ-Alleinregierung unter Bruno Kreisky, war eine Mischung aus keynesianischen Elementen des Nachfragemanagements und einer Reihe von angebotsseitigen österreichspezifischen Ergänzungen. Die Bezeichnung selber geht auf den früheren österreichischen Staatssekretär Hans Seidel zurück, der das österreichische Modell u.a. vor dem Joint Economic Committee des US-Kongresses 1981 vorstellte, von dem es mit dem anspruchsvollen Titel „Austrian Income Policy: Lessons for the United States“ veröffentlicht wurde (siehe Seidel 1993, 146).

Das österreichische Wirtschaftsmodell der 1970er Jahre war in der Tat herzeigbar und erfolgreich gewesen. Österreichs Wirtschaft hatte die beiden Ölschocks 1973/74 und 1979 besser absorbiert als die meisten anderen Länder. Die Eckdaten des „magischen Vierecks“ für die Periode 1971-1980 zeigten im OECD-Vergleich, daß die *Inflationsraten unterdurchschnittlich* hoch waren, *Vollbeschäftigung* herrschte, nur gelegentlich Leistungsbilanzdefizite auftraten, die als „Ventil“ für Konjunkturankurbelung durch Budgetdefizite (die über ein höheres BIP auch zu höheren Importen führen) galten und auch unter dem OECD-Durchschnitt lagen. Eigentlich war bloß das *Budgetdefizit* in der betrachteten Periode *über dem Durchschnitt* der Vergleichsländer.

2.1. Die Überwindung des ersten Ölschocks: „Gemeinsame Fehler gemeinsam korrigiert“

Der erste Ölschock 1974/75 traf Österreich völlig unerwartet. Das Österreichische Wirtschaftsforschungsinstitut hatte noch im Dezember 1974 Wachstumsraten von +3,5% für das Folgejahr prognostiziert. Bei einer Inflationserwartung von 10% sahen die Kollektivverhandlungen Lohnsteigerungen von 14% vor. Als dann 1975 statt eines Booms ein Konjunktüreinbruch von -2,5% eintrat, entpuppten sich die Lohnabschlüsse daher als viel zu hoch. Die gemeinsamen Fehler wurden aber gemeinsam korrigiert (Scharpf 1991, 56).

1975 war ein Wahljahr, und die SPÖ unter Bundeskanzler Kreisky wollte keinesfalls die Mehrheit verlieren. Der Ölschock sollte daher ohne Beschäfti-

gungseinbrüche überwunden werden. Wie *Ostleitner* (1993, 106f.) treffend feststellte, kam der Budgetpolitik bei der Überwindung des ersten Ölschocks eine entscheidende Rolle zu. Im Krisenjahr 1975 stieg das inlandswirksame Defizit des Bundes (d.h. ohne Zinszahlungen) von 1,9% auf 4,5% des BIP. So etwa wurde erstmals von der Devisen eines über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen Budgets abgegangen (*Scharpf* 1991, 57), und es wurden zwei Budgetüberschreitungsgesetze beschlossen. *Deficit spending* im Konjunkturtief, d.h. in der Krise den Ausfall der privaten Investitionen durch zusätzliche Staatsnachfrage zu kompensieren, kann sicher als keynesianisches Element des Austro-Keynesianismus angesehen werden. Unterstützt wurde die staatliche Nachfragepolitik durch die Verstaatlichte Industrie, die einen im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hohen Anteil des Arbeitskräftepotentials beschäftigte und auch in Krisenzeiten nicht entließ.

Budgetpolitik ist aber nur einer von fünf Grundpfeilern des Austro-Keynesianismus. Auch *geldpolitisch* wurde die Beschäftigung durch eine Niedrigzinspolitik der Österreichischen Nationalbank unterstützt. Die Österreichische Nationalbank war per Nationalbankgesetz nicht nur dazu verpflichtet, Preisstabilität zu gewährleisten, sondern auch auf die allgemeine wirtschaftliche Lage Bedacht zu nehmen. Dies bedeutete insbesondere, auf den Konjunkturverlauf und die Beschäftigungslage Rücksicht zu nehmen. So etwa legte § 2 des Nationalbankgesetzes fest, daß die Österreichische Nationalbank nicht nur den Wert des österreichischen Geldes in seiner Kaufkraft im Inland sowie in seinem Verhältnis zu den wertbeständigen Währungen des Auslandes zu erhalten hat. In Absatz 4 steht auch: „Die ÖNB ist verpflichtet, bei ihrer Kreditpolitik den volkswirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen“. § 4 des Nationalbankgesetzes 1984 legte fest: „Die ÖNB hat bei der Festsetzung der allgemeinen Richtlinien der Währungs- und Kreditpolitik [...] auf die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung Bedacht zu nehmen“. Krisenzeiten sollten durch eine Politik niedriger Zinssätze und billiger Kredite gedämpft werden. Daß dies nicht zu Inflation führte, wurde durch mäßige Lohnforderungen im Inland abgesichert. Die *Lohnpolitik* des ÖGB war (und ist) an der Durchschnittsproduktivität orientiert und nimmt auf die Gesamtwirtschaft Bedacht. In Krisenzeiten waren die Lohnforderungen zurückhaltend. In Boomzeiten wurde eine Konjunkturüberhitzung etwa durch Verzögerung der Lohnverhandlungen gedämpft. Die *Hartwährungspolitik* schließlich sicherte durch Bindung des Schilling an die DM importierte Preisstabilität. Da viele österreichische Vorprodukte (insbesondere Maschinen) vom Haupthandelspartner Deutschland importiert wurden, garantierte die Hartwährungspolitik eine niedrige importierte Inflation, die dann im Inland durch ebenfalls

mäßige Lohnforderungen zu geringen Kostensteigerungen der Unternehmen führte und sich letztlich in geringen Inflationsraten niederschlug. Der relativ harte Schilling bedeutete gleichzeitig eine „Peitsche“ für die Exporteure, die zu Produktivitätssteigerungen gezwungen waren, wenn sie international konkurrenzfähig bleiben wollten. Auch die Produktivitätssteigerungen und Wachstumsraten der österreichischen Wirtschaft waren überdurchschnittlich. Österreichs Hartwährungspolitik war allerdings zu Beginn nicht so hart, wie sie heute ist. Zwischen 1968–1973 wertete der Schilling insgesamt um –13% ab, in den Krisenjahren 1974–77 wertete er um +2,9% auf (siehe *Tichy* 1985, 500), um Ölimporte, die kurzfristig mengenmäßig nicht reduziert werden konnten, zumindest billiger zu machen. Die Wechselkurspolitik der 1970er Jahre war viel autonomer als in den 1980er Jahren, eine Tatsache, die in den meisten Publikationen über die österreichische Wirtschaftspolitik übersehen wird (vgl. z.B. *Guger* 1998, 50).

Damit die Aufwertung des Schilling nicht zu sehr zu Lasten der Exporteure ging, fanden auch massive Unterstützungen der Exportindustrie statt. Als Folge davon gingen die österreichischen Exporte um weniger zurück als die deutschen (Österreich: –3,5%, Deutschland: –6,1%) (siehe *Uher* 1993, 86f.).

Die Verstaatlichte Industrie hortete die Arbeitnehmer und konnte sie sofort nach der Krise wieder voll einsetzen, während deutsche Firmen nach den kostspieligen Entlassungen noch zögerten, wieder neue Leute einzustellen. Der Anteil der Industriebeschäftigten ging daher während der Krise in Österreich kaum zurück und stieg danach gleich wieder an (*Scharpf* 1991, 58).

Ausländische Arbeitskräfte hatten eine wichtige Pufferfunktion für den Arbeitsmarkt. Das Ausländerbeschäftigungsgesetz 1975 erlaubte es den Sozialpartnern, das Angebot an ausländischen Arbeitskräften zu kontrollieren. Ein drastisches Absinken der Arbeitsgenehmigungen 1975 war die Folge. Zwischen 1973 und 1976 wurden 52.000 ausländische Beschäftigte abgebaut.

Auch die schon zuvor beschlossene schrittweise Verkürzung der Arbeitszeit half, die Krise zu überwinden. Die wöchentliche Arbeitszeit war 1970 von 45 auf 43 Stunden, 1972 auf 42 und 1975 auf 40 Stunden verkürzt worden (siehe *Hauth* 1989, 19; *Guger* 1998).

Der einzige (kurzfristige) Preis der erfolgreichen Überwindung der Krise der Beschäftigungs- und Kaufkraftsicherung war der Anstieg der Importe (vor allem für Autos) und des Leistungsbilanzdefizits auf –30 Mrd. Schilling, wobei zahlreiche Anstrengungen (wie etwa die Einführung der Luxussteuer

oder auch strukturpolitische Maßnahmen wie etwa der Versuch, eine Autoindustrie anzusiedeln) unternommen wurden, um dieses wieder zu beseitigen.

2.2. Der zweite Ölschock 1978/79: „Durchtauchen“

Der zweite Ölschock traf Österreich insofern stärker, als das Ausland diesmal nicht mit expansiver Budgetpolitik darauf reagierte, sondern mit restriktiver Geldpolitik, um die inflationären Effekte der Ölpreissteigerungen zu dämpfen. Österreichs ursprüngliches Konzept, die zweite Ölkrise ebenso wie den ersten Ölschock mit expansiver Geld- und Budgetpolitik „durchzutau-chen“, schlug diesmal fehl. Die österreichische Geldpolitik niedriger Zinsen, die der internationalen Zinshausse nicht gefolgt war, zusammen mit dem gestiegenen Handelsbilanzdefizit aufgrund der teureren Ölimporte führten zu enormen Devisenverlusten und Abwertungsdruck der Währung. Innerhalb eines Jahres verlor die Österreichische Nationalbank 1979 rund ein Drittel ihrer internationalen Währungsreserven. Gleichzeitig war das neue Kreditwesengesetz 1979 in Kraft getreten, mit deutlichen Liberalisierungstendenzen, und hatten die Banken das Habenzinsabkommen, das sie zum Einhalten fester (niedriger) Habenzinsen verpflichtete, aufgekündigt. Das „Ende der aktiven Nominalzinspolitik“ (Winckler 1980) war gekommen. Der Schilling wertete aufgrund des Devisenreservenabflusses gegenüber der DM um 2,3% 1978/79 ab und überschritt die Obergrenze der damaligen Hartwährungspolitik von 718 ATS per 100 DM, ohne daß davon viel Aufhebens gemacht wurde (Tichy 1985, 500; Dorn 1979). Die „Zäsur 1979“ (Praschak 1985, 176) durch internationale Finanzmärkte scheint in Österreich der erste Schritt auf einem langen Weg in Richtung Neoliberalismus gewesen zu sein. Die Rezession, verursacht durch die amerikanische Hochzinspolitik, der nun alle Länder folgten, erfaßte Österreich 1981/82.

Trotzdem gelang es der Wirtschaftspolitik in den 1970er Jahren, international beachtenswerte ökonomische Eckdaten zu gestalten: Vollbeschäftigung bei hohen Wachstumsraten, niedrigen Inflationsraten, stabiler Währung, geringen Leistungsbilanzdefiziten und mäßig hohen Budgetdefiziten war ein wirtschaftlicher Erfolgsnachweis, der dem österreichischen Weg recht gab. Aber wie war er möglich gewesen? Bei genauerer Betrachtung können wir feststellen, daß sämtliche Grundpfeiler des Austro-Keynesianismus sozialpartner-schaftlich abgesichert waren. Die Sozialpartner waren in fast sämtliche makroökonomische Entscheidungen miteingebunden. Als Miteigentümer der österreichischen Nationalbank entschieden sie über die Zinspolitik und geld-mengeninduzierte Inflationsraten mit und konnten dabei auch auf die gesamt-wirtschaftliche Lage Bedacht nehmen. Als Experten im Beirat für Wirt-

schafts- und Sozialfragen und als Auftraggeber des Instituts für Wirtschaftsforschung konnten sie die makroökonomischen Variablen und die Prognose derselben mitsteuern. So etwa stimmte die Inflationsprognose des Wirtschaftsforschungsinstituts weitgehend mit der Realität überein, und es war für die österreichischen Wirtschaftssubjekte daher nicht schwer, rationale Preiserwartungen zu bilden, d.h. die Inflationsraten im Schnitt richtig vorherzusehen.

Die Sozialpartner saßen entweder gemeinsam zusammen (bipartite Verhandlungen), wie etwa bei den Lohnverhandlungen. Oder sie saßen gemeinsam mit Regierungsvertretern (tripartit) zusammen, z.B. in den Gremien, die Gesetzesentwürfe vorbereiteten, so etwa in der Budgetkommission und in der Steuerkommission. Sie saßen in den Vorständen der Verstaatlichten Industrie und in der Währungsbehörde. Sie waren in sämtlichen Förderungsinstituten vertreten, entschieden über Subventionen und über Ausbildung, über Pensionsleistungen und über Sicherheitsbestimmungen am Arbeitsplatz mit, über Exportförderung und darüber, wieviele Ausländer beschäftigt werden durften. Sie verhandelten daher sowohl Preise als auch Mengen, beeinflussten sowohl Inflationsraten als auch Beschäftigung und Einkommen. Dieselben Leute saßen in den verschiedensten sozialpartnerschaftlichen Gremien zusammen, kannten sich, konnten gesamte Pakete über die unterschiedlichsten Themen verhandeln, konnten einen „generalized exchange“ vornehmen, d.h. etwa im Agrarausschuß auf eine Forderung zu verzichten, wenn die andere Seite dafür im Budgetausschuß auf etwas verzichtet, etc. Das Wunder bestand demnach in der institutionell feinst ausgeprägten Verankerung von konsensualen Entscheidungsfindungen und deren im internationalen Vergleich extrem starke Einbettung in fast sämtliche Bereiche der Wirtschaftspolitik (für Differenzierungen der sozialpartnerschaftlichen Einflußnahme nach Politikbereichen und für eine Relativierung der These des allmächtigen Einflusses der Sozialpartner in den 1970er Jahren siehe *Kittel* und *Tólos* in diesem Band).

Freilich blieb das österreichische Wunder neokorporatistischer Makrosteuerung nicht kritiklos. Von links kam der Vorwurf, daß Sozialpartnerschaft status-quo-erhaltend sei und vor allem die Einkommensverteilung nicht thematisiere, die in Österreich wesentlich ungleicher als in anderen neokorporatistischen Ländern ist. Daß sie die Arbeiter einlulle, wodurch sie ihre Streikfähigkeit und Streikbereitschaft verlieren. Daß Sozialpartnerschaft patriarchalisch, bevormundend und hinter verschlossenen Türen vonstatten gehe, frauenfeindlich und jugendfeindlich sei. Von rechts kam die Kritik, daß sie strukturversteinern sei, zu wenig Modernisierung vorantreibe, ver-

altete Industrien zu lange schütze, zu hohe Lohnnebenkosten bewirke und die Gefahr zu hoher Staatsschulden berge (siehe Unger 1989).

Insgesamt aber kann der Austro-Keynesianismus als ein wirtschaftspolitisch erfolgreiches Modell des Kompromisses angesehen werden. Statt Ressourcen durch Konflikte und trade-offs zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation zu vergeuden, wurde eine „win-win“-Situation geschaffen, in der sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer vom gestiegenen Wachstum bei Vollbeschäftigung und relativ niedrigen Inflationsraten profitieren konnten.

3. Der Austro-Neoliberalismus und seine Performanz

Austro-Neoliberalismus hat mit Neoliberalismus so viel zu tun wie Austro-Keynesianismus mit Keynes, nämlich wenig.

In den 1980er Jahren wurden die Grundpfeiler des Austro-Keynesianismus brüchig. Was sich 1979 als internationale „Zäsur“ der österreichischen Wirtschaftspolitik angekündigt hatte, gewann in den 1980er Jahren an Bedeutung. Die amerikanische Hochzinspolitik führte zu Zinssteigerungen in Europa, die Abschaffung der Kapitalverkehrskontrollen im Rahmen der Kapitalmarktliberalisierung 1987 bewirkte den endgültigen Verlust einer autonomen Geldmengensteuerung. Die Notenbank war zunehmend damit beschäftigt, am Devisenmarkt zu intervenieren, um den Wechselkurs zur DM stabil zu halten, und konnte die Geldmengenentwicklung nicht mehr steuern. Die Verstaatlichte Industrie geriet in wachsende Schwierigkeiten. Teilweise überaltete Strukturen und billigere Konkurrenten im Ausland, etwa im Bereich Stahlindustrie, führten zu großen Defiziten, die die Budgetpolitik, die zunehmend unter Druck kam, nicht mehr tragen wollte. Es kam ab 1986 zu Schließungen und Privatisierungen in der Verstaatlichten Industrie. Damit entfiel ein wesentlicher Garant der Vollbeschäftigung in Österreich und eine billige Zulieferindustrie für die Privatwirtschaft. Die beschäftigungsorientierten, nachfrageseitigen Aspekte des Austro-Keynesianismus verschwanden langsam. Vom Austro-Keynesianismus blieb nur noch das „Austro“ übrig: eine flexible Reallohnpolitik mit mäßigen Nominallohnforderungen, eine stabile, harte Währung und Kompromiß und Konsens durch Miteinbindung der Sozialpartner in nahezu sämtliche wirtschaftspolitische Entscheidungen.

Österreichs Wirtschaftspolitik folgte den neoliberalen internationalen Strömungen in den 1980er Jahren noch zögernd, wobei Regierung, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände unterschiedliche Positionen einnahmen. Die

Achse Regierung – Arbeitnehmerverbände erfuhr dabei eine deutliche Schwächung, während die Wirtschaftskammer durch die große Koalitionsregierung stärkere Unterstützung erfuhr und die Umsetzung neoliberaler Strategien forcierte. Ganz allmählich verschoben sich die wirtschaftspolitischen Ziele. Das Abgehen von keynesianischer Wirtschaftspolitik ging so langsam, daß der Paradigmenwechsel oft den Akteuren selber nicht bewußt wurde. Während in den 70er Jahren Vollbeschäftigung das primäre Ziel war, wurde diese in den 80er Jahren zu „hoher Beschäftigung“ und in den neunziger Jahren zu „Beschäftigung steigern“ abgeschwächt. Während in den 70er Jahren Solidarität ein wichtiger Slogan der Sozialdemokraten war, ist er in den 90er Jahren durch den Begriff Effizienz völlig substituiert worden. Während die Sozialdemokratische Partei in den 70er Jahren in einer Zeit der Vollbeschäftigung, einem Ausspruch ihres Parteichefs folgend, „lieber ein paar Milliarden höheres Budgetdefizit in Kauf nehmen, als schlaflose Nächte wegen mehr Arbeitslosen zu verbringen“, ist Budgetkonsolidierung zum allgemein akzeptierten wirtschaftspolitischen Ziel geworden. Statt Budgetdefiziten sollten flexible Löhne und Preise und attraktive Standortvorteile für ausländische Unternehmen angebotsseitig die Beschäftigung sichern. Die neoliberale Doktrin sickerte langsam von der Regierungsspitze, über die sozialdemokratische Partei und die Arbeiterkammer bis hin zum ÖGB, der auch auf nachfrageseitige Maßnahmen beharrte, und vereinnahmte allmählich auch das sozialdemokratische Lager. Damit war die politische Durchsetzungsfähigkeit wesentlich größer als in anderen Ländern. Allerdings wurde das Tempo der Umsetzung durch diesen Prozeß auch deutlich verlangsamt.

Der Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik wurde von den Sozialpartnern mitgetragen, obgleich mit deutlichen Unterschieden zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, insbesondere des ÖGB. Lokomotivführer der neoliberalen Politik waren aber zunehmend der Wirtschaftsflügel und die Regierung, die die inhaltlichen Schwerpunkte und Themen vorgaben. Während die Verbände mit „gelockerter Bremse“ mitzogen, als dämpfende Kraft, die zu extremen Personalabbau (ÖGB) und zu schnelle Deregulierung (BWK) zu verhindern suchten, aber die Internationalisierungswelle doch mittrugen. Die Unternehmerverbände lockerten die Bremse deutlich stärker und williger als die Arbeitnehmerverbände.

3.1. Die Mitte der 1980er Jahre: „Bremsen lockern statt Gasgeben“

Seit 1983 stiegen die Arbeitslosenraten kontinuierlich an. 1985 wurde der Austro-Keynesianismus offiziell begraben, als nach den Wahlverlusten der SPÖ Bundeskanzler Sinowatz, der 1983 eine kleine Koalition mit der FPÖ unter Norbert Steger eingegangen war, den Wirtschaftsbericht der neuen Koalitionsregierung dem Parlament vorstellte. Darin wird der Austro-Keynesianismus als eine kurzfristige Politik des Durchtauchens bezeichnet, die langfristig nicht aufrecht erhaltbar sei (Seidel 1993, 146).

Die Krise und der Abbau der Verstaatlichten Industrie 1985/86 kann als endgültiges Abgehen vom Austro-Keynesianismus angesehen werden. 1985 beschäftigte die Verstaatlichte Industrie 102.160 Personen, d.h. 18,4% des Arbeitskräftepotentials. Ihr Umsatz machte 31,6% des Umsatzes der gesamten Industrie aus, 21,5% ihrer Exporte und 19,2% ihrer Investitionen (siehe Aiginger, 1986, 495). Rund ein Fünftel der österreichischen Industrie war demnach verstaatlicht, wovon die Stahlindustrie mit rund ein Drittel der bedeutendste Bereich war.

Die Stahlindustrie, nach der Fusionierung der 1970er Jahre aus zwei großen Konzernen, der VOEST-Alpine und der VEW bestehend, hatte zwischen 1981 und 1985 25 Mrd. ATS an Subventionen erhalten. 1985 meldete die VOEST den Bedarf von weiteren 16 Mrd. ATS an plus einen geplanten Personalabbau bis 1990 von 34.500 auf 25.000 Beschäftigte.

Die SPÖ, insbesondere unter dem neuen Modernisierungsregime Finanzminister Lacinas und Bundeskanzler Vranitzkys, der Sinowatz nach der heftigen Kampagne um Bundespräsident Waldheim 1986 abgelöst hatte, war nicht gewillt, die Defizite der Verstaatlichten Industrie weiterhin zu tragen. Der ÖGB folgte den SPÖ-Vorschlägen zögernd, denn auch der ÖGB befand sich zunehmend im Dilemma, daß Arbeitnehmer im (immer stärker) ungeschützten Sektor immer weniger bereit waren, die steigenden Verluste des (immer stärker) geschützten Sektors mitzutragen. Privatisierung war das Wahlkampfthema 1986 gewesen. Das Privatisierungsprogramm der neuen Koalitionsregierung für 1987 beinhaltete als Kompromiß auf Wunsch der SPÖ eine Teilprivatisierung der Verstaatlichten Unternehmungen nur bis zu maximal 49% des Stammkapitals. Beginnend mit der Privatisierung der Länderbank im September 1987 folgten im November 1987 die ÖMV, dann die Verbundgesellschaft, die Austrian Airlines und die Creditanstalt (siehe Feuchtmüller 1987).

Die SPÖ mit Zustimmung des ÖGB war für eine schrittweise und langsame Privatisierung. Doch auch die Wirtschaftskammer, obgleich den Privatisierungen sehr zugetan, warnte vor einer allzu schnellen Übernahme neoliberaler Grundsätze. „Bremsen lockern statt Gasgeben“ war der Spruch ihres Generalsekretärs Kehrer beim Marktwirtschaftskongreß der Bundeswirtschaftskammer 1986 (siehe *Teufelsbauer* 1986), bei dem vor einer überstürzten Deregulierung der Wirtschaft gewarnt wurde.

Die Liberalisierung der Kapitalmärkte 1987 stellte einen weiteren Schritt in Richtung Neoliberalismus dar. Österreich folgte damit (verspätet) dem internationalen Trend. Die Hartwährungspolitik wurde strikter. Seit 1986 wurde 1 DM genau mit 7,03 ATS festgelegt. Das Thema Budgetdefizit wurde zunehmend problematisiert, teilweise mit dem Hinweis, daß die nunmehr ungehindert Grenzen überschreitenden Finanzströme eine keynesianische Wirtschaftspolitik sanktionieren könnten. Die Gefahr einer Abwertungssanktion durch die Finanzmärkte war nach den Erfahrungen Mitterrands in Frankreich zu Beginn der 1980er Jahre deutlich geworden. Die Budgetkonsolidierungsmaßnahmen des Bundes Mitte der 1980er Jahre erfolgten diesmal nicht durch Steuererhöhungen, sondern durch Ausgabenkürzungen, anfangs vor allem bei den öffentlichen Investitionen, und durch (einmalige) Erlöse aus Privatisierungen, sowie durch Ausgliederungen von defizitären Agenden aus dem Bundesbudget.

Auch die Steuerreform 1988 stand ganz im Zeichen der Modernisierungs- und Effizienzbestrebungen. Die Steuerreform 1988 reduzierte einerseits Ausnahmen im Steuersystem. So etwa wurden die Sparförderung weitgehend abgeschafft (siehe *Inderst/Mooslechner/Unger* 1990) und Verlustabschreibungsmöglichkeiten von Unternehmungen reduziert. Andererseits wurden die im internationalen Vergleich (vgl. *Famy* 1996) ohnedies niedrigen Steuersätze gesenkt. Mit der Steuerreform 1988 wurde der Körperschaftsteuersatz von 55% auf 30% gesenkt (später wieder auf 34% angehoben). Damit ist die Besteuerung von Gesellschaften in Österreich niedriger als in den USA (New York 39,9%), den Niederlanden (35%) oder Belgien (39%). Die Steuerreform hatte zum Ziel, Effizienz zu steigern, nicht umzuverteilen. Sie wollte bestenfalls verteilungsneutral sein (*Nowotny* 1998). Die davon zu erwartenden Beschäftigungseffekte waren ebenfalls nicht groß. Vom Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitut wurden 6.000 zusätzlich Beschäftigte und eine Verringerung der Arbeitslosenrate von 0,2 Prozentpunkte prognostiziert. Die Budgetsanierung wurde damit auch nicht erreicht, denn – wie zu erwarten war – fiel zunächst der Anteil der Steuern am BIP (1988: 42%, 1989: 40,8%) und erreichte als Folge des internationalen Konjunktur-

aufschwungs erst 1992 wieder die Werte von 1988. Die neoliberalen Forderungen nach Steuersenkungen und internationalem Steuerwettbewerb wurden sehr deutlich in Österreich umgesetzt, wobei die Standortwettbewerbsfrage durch Steuersenkungen wichtiger zu sein schien als deren ohnehin zweifelhafter Budgetkonsolidierungseffekt.

Das Ansteigen der Arbeitslosenraten löste eine neuerliche arbeitsmarktpolitische Diskussion aus. Hierbei lassen sich bremsende, gegenläufige Austro-Elemente zur neo-liberalen Strömung erkennen. Einerseits wurde Arbeitszeitverkürzung wieder zu einem Thema. 1986 wurde der Mindesturlaubsanspruch auf volle fünf Wochen erhöht (1977 war er noch bei drei Wochen gelegen und dann schrittweise erhöht worden, siehe *Hauth* 1989, 19). Verringerungen der wöchentlichen Arbeitszeit wurden zunehmend auf die Branchenebene ausgelagert und nicht mehr national verhandelt. 1987 hatten ca. 500.000 Arbeiter (i.e. 20% des Arbeitskräftepotentials) einen Kollektivvertrag, der weniger als 40 Wochenstunden vorsah, 1989 waren es bereits 1,1 Millionen. 1989 betrug die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit in Österreich 39,5 Stunden (siehe *Hauth* 1989, 19). Die Hauptstrategien der Arbeitsmarktpolitik waren aber passive Arbeitsmarktpolitik (Auszahlung von Arbeitslosenversicherungsgeld und Notstandshilfe und Hilfe bei der Arbeitsvermittlung) und Frühpensionen. Aktive Arbeitsmarktpolitik, die auf eine Umstrukturierung des Arbeitsangebots, etwa durch Umschulungen, abzielt, ist in Österreich hingegen traditionell schwach ausgeprägt und wird erst in den 1990er Jahren stärker ausgebaut. Durch vorzeitige Verschiebung eines zunehmend größeren Teils der Arbeitnehmer in das Pensionsversicherungssystem wurde zwar der Arbeitsmarkt entlastet, aber die Finanzierung der Pensionsversicherung belastet.

Von den fünf Grundpfeilern des Austro-Keynesianismus waren in den 1980er Jahren nicht nur die autonome Geldpolitik, sondern auch die Beschäftigungspolitik der Verstaatlichten Industrie verloren gegangen. Von den restlichen drei Pfeilern war die Budgetpolitik mehr mit Sparkurs als mit Beschäftigungskurs beschäftigt. Nur noch die moderate Lohnpolitik der Sozialpartner und die Hartwährungspolitik blieben aufrecht.

3.2. Die 1990er Jahre – Österreich wird Europa

Die 1990er Jahre starteten mit einer Bruttostaatsverschuldung von 58,3% des BIP und einem Nettodefizit von 2,2% des BIP (*Genser/Holzmann* 1997, 255). Die Arbeitslosenraten waren von 1980: 1,9% auf 1985: 4,8% und 1990: 5,4% angestiegen (vgl. *Kubin/Rosner* 1993, 93) und zeigten einen

weiterhin ansteigenden Trend. 1997 beträgt die Arbeitslosenrate nach der österreichischen Definition 7,1%. Umstellungen auf EU-Statistik (die im Gegensatz zur bisherigen österreichischen Erhebungsmethode nicht auf am Arbeitsmarkt registrierten Arbeitslosen, sondern auf Umfrageerhebungen beruht und die Selbständigen im Nenner dazuzählt) bewirkten eine rein statistisch bedingte Reduktion der Arbeitslosenquoten auf rund 4,5% (siehe Unger 1998). Die Leistungsbilanz zeigte 1991–1997 einige Probleme und war – anders als früher – ständig im Defizit, das Budgetdefizit betrug 1997 2,9% und die Staatsverschuldung in Prozent des BIP wurde in Richtung der 60%-Marke gesenkt. Die Inflationsrate lag bei 1,8%. Österreich erfüllte 1997 alle Maastrichtkriterien und wurde für die Teilnahme am Euro qualifiziert. Im Vergleich zu den anderen Mitgliedsländern ist nach wie vor die vergleichsweise niedrigere Arbeitslosenrate auffällig.

Österreich hatte den Schritt in Richtung Europa und zur Währungsunion mit deutlich weniger Konflikten als im Ausland vollzogen. Die EU-Abstimmung erfolgte mit einer deutlichen Mehrheit von mehr als 66%. Auch die damit verbundenen darauffolgenden Budgetkonsolidierungsmaßnahmen (Sparpakete) wurde unter vergleichsweise geringem Protest vollzogen.

Wie war die Europäisierung Österreichs in den 1990er Jahren so reibungslos über die Bühne gegangen? Wieder spielten die Sozialpartner eine entscheidende Rolle dabei. Diesmal allerdings nicht mehr als „bremsende Lokomotive“ wie in den 1970er Jahren, auch nicht mehr als „Bremsen lockernde Lokomotive“ wie in den 1980er Jahren, sondern die Arbeitnehmerverbände wurden zunehmend ein von der Regierung gezogener „Anhänger“, dessen Hauptaufgabe es ist, die Last der Regierung mitzutragen und sie ihren Mitgliedern verständlich zu machen. Wobei die Unternehmerinteressenvertretungen oft als Weichensteller fungierten. Daß unterschiedliche Auffassungen innerhalb der Arbeitgeberverbände über Grad und Ausmaß einer wünschenswerten Europäisierung und Neo-Liberalisierung herrschten, sei erwähnt. So verfolgte die VÖI einen deutlich schärferen neoliberalen Kurs als die auch die Klein- und Mittelbetriebe vertretende Bundeswirtschaftskammer.

3.2.1. Der Migrationsschock 1991

Die 1990er Jahre starteten zunächst mit einem Migrationsschock: 1991 stieg das Arbeitsangebot am österreichische Arbeitsmarkt um zusätzlich rund 200.000, d.h. um ca. 7% des Arbeitskräftepotentials. Davon entfielen 155.000 auf den Zustrom an ausländischen Arbeitskräften, der großteils aus den traditionellen Migrationsländern Jugoslawien und Türkei und nur teil-

weise aus Osteuropa stammte (Altzinger 1998), und wurden relativ gut absorbiert, indem der öffentliche Sektor rund 140.000 zusätzliche Beschäftigte einstellte (siehe Walterskirchen 1997, 19). Ein weiteres wichtiges Element der Beschäftigungssicherung bis 1995 waren Frühpensionen, obgleich diese zuletzt mehr die Folgeeffekte früherer Maßnahmen denn aktive beschäftigungspolitische Strategien darstellten. Die Partizipationsrate der älteren Personen am Arbeitsmarkt sank drastisch:

Tabelle 1: Entwicklung der Partizipationsrate älterer Menschen am Arbeitsmarkt (1975-1995)

Partizipationsraten von Männern im Alter von	1975	1985	1995
55-59	97,6	70,1	62,5
60-64	37,5	17,7	10,5
65 und mehr	7,4	3,1	1,9
Partizipationsraten von Frauen im Alter von			
55-59	47,1	29,6	23,2
60-64	12,9	7,5	5,7
65 und mehr	2,5	1,2	0,8

Quelle: Walterskirchen 1997.

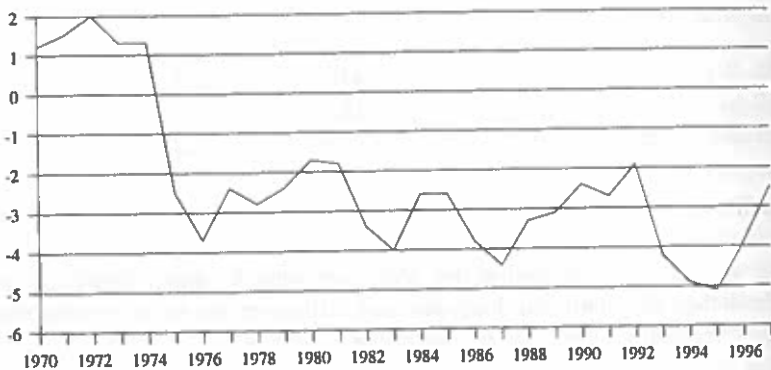
Die weitgehende Absorption des Migrationsschocks durch Erhöhung der öffentlichen Beschäftigung kann als Austro-Element der Arbeitsmarktpolitik gegen neoliberale Strömungen interpretiert werden.

Die neuerliche Steuerreform 1993 hingegen folgte der neoliberalen Welle deutlich. Sie zielte auf „Standort Österreich sichern“. Die Gewerbesteuer und die Vermögenssteuer wurden gänzlich abgeschafft (Farny 1996, 61 und 72). Österreich fiel damit bezüglich der Vermögensbesteuerung hinter das Niveau der Türkei auf den letzten Platz der OECD (siehe Farny 1996, 74). Österreich hatte mit dieser Senkung der Steuersätze Zeichen einer *Politik des Steuerwettbewerbs* gesetzt. Die Senkung von Steuersätzen kann dann Einnahmen erhöhen, wenn es gelingt, höhere Volumen von Kapital anzuziehen. Dies scheint, zumindest was das Kapitalertragsteueraufkommen angeht,

gelingen zu sein. Es ist aber festzuhalten, daß eine Politik des Steuerwettbewerbs nur dann möglich ist, wenn andere Länder nicht gleichfalls in einer Art Steuerdumping mitziehen. Es ist daher eine Politik, die vor allem kleine Länder vornehmen können und die eine Form des „free-riding“ darstellt.

Die angeführten arbeitsmarkt- und steuerpolitischen Maßnahmen und Veränderungen im Sozialen Bereich (siehe den Beitrag von *Tálos/Kittel* i.d.B.) in den frühen 1990er Jahre belasteten das Budget weiter. Es erreichte 1995 mit 5% des BIP seinen Höhepunkt in der österreichischen Nachkriegsgeschichte. 1995 kann als endgültiger Wendepunkt der österreichischen Budgetpolitik gesehen werden: Der defensive Kurs, der seit Mitte der 1980er Jahre eingeschlagen worden war, aber doch in Krisenzeiten unterbrochen wurde (siehe 1991), wurde deutlich verschärft. Massive Ausgabenkürzungen erfolgten in den Folgejahren, und neue Weichenstellungen der Budgetpolitik wurden gesetzt, wie der Beschluß des Stabilitätspaktes, der Österreich zu einem mittelfristig ausgeglichenen Budget in der Wirtschafts- und Währungsunion verpflichtet.

Schaubild 1: Budgetdefizit des Gesamtstaates in % des BIP



Quelle: Finanzierungssaldo des Gesamtstaates (Bund, Länder und Gemeinden) in Prozent des BIP, diverse Hefte des OECD Economic Outlook, Paris.

3.2.2. Die EU-Mitgliedschaft 1995

Die Vorbereitungen auf eine EU-Mitgliedschaft hatten mit der großen Koalition (Vranitzky-Mock) 1988 begonnen. Die Regierung, im Einklang mit den Unternehmerverbänden, war die treibende Kraft einer Europäisierung Österreichs und mußte die Gewerkschaften überzeugen, was insbesondere für die

SPÖ zunächst schwierig war. Der ÖGB war allerdings gespalten. Einerseits war die stark exportorientierte Metallgewerkschaft unter Rudolf Nürnberger für eine Europäisierung, andererseits waren die ÖGB-Spitze und die Gewerkschaft der Privatangestellten dagegen. Sie hegten, wie ihre Kollegen im Ausland, die Befürchtung, daß von einer Europäisierung soziales Dumping, eine Aushöhlung der Arbeitsbestimmungen und eine geringere Disziplin des Kapitals zu erwarten seien. Die ÖVP hatte es da einfacher. Die WKÖ mußte die Kleingewerbetreibenden beruhigen und die PRÄKO dazu bringen, die Bauern für die EU einzustimmen (siehe *Tálos/Kittel* 1998).

1992 trafen die Sozialpartner eine Vereinbarung, die ihre Internationalität kodifizierte, indem sie den Unterausschuß für Internationale Fragen gründeten und den Unterausschuß für Preisfragen in den Unterausschuß für Preis- und Wettbewerbsfragen umwandelten (*Nowotny* 1997). Aus der Tatsache, daß der ÖGB sein Personal nicht oder kaum aufstockte, läßt sich schließen, daß er die administrativen Veränderungen der Europäisierung unterschätzte.

Der Euphemismus (*Weissel* 1996), der folgte, war ein Musterbeispiel eines funktionierenden Systems österreichischer Sozialpartnerschaft, wo die Wirtschaftskammer zusammen mit den beiden Großparteien die Vorzüge einer EU-Mitgliedschaft pries. Der ÖGB hielt still. Das Wirtschaftsforschungsinstitut betonte Skalen- und Wachstumseffekte und errechnete positive Nettoeffekte. Die negativen Integrationseffekte rückten erst nach dem Beitritt in die wirtschaftspolitische Diskussion.

3.2.3. Die Sparpakete 1995 und 1996

Die Sparpakete 1995 und 1996 können im internationalen Vergleich wohl als ein Meisterstück ausgabenseitiger Budgetkonsolidierung angesehen werden und als ein deutlicher Existenzbeweis der österreichischen Sozialpartnerschaft, obgleich gerade an ihnen auch der Funktionswandel derselben deutlich wird. Österreich ist das einzige Land Europas, in dem die Senkung des Budgetdefizits und der Staatsschuld in Prozent des BIP ohne nennenswerte Proteste, wie etwa in Frankreich oder Deutschland, gelang. Zunächst versuchten Finanzminister Lacina und Staatssekretär Ditz unter der großen Koalitionsregierung Vranitzky/Schüssel 1994, ohne Einbeziehung der Sozialpartner, ein Konsolidierungsmaßnahmenpaket im Alleingang zu schnüren. Als Metallindustriegewerkschaftsführer Nürnberger unter Protest das SPÖ-Verhandlungskomitee verließ und das Paket als inakzeptabel bezeichnete, war klar, daß es keine Chance einer Durchsetzung hatte (*Tálos/Kittel* i.d.B.). Das 1995 verabschiedete Strukturanpassungsgesetz (Sparpaket I), das

schließlich die Zustimmung auch der Gewerkschaften fand, war ein entschärfter Kompromiß.

Durch Miteinbeziehung der Sozialpartner in die Ausarbeitung des Struktur- und Anpassungsgesetzes 1996 (Sparpaket II) wurden letztendlich noch viel weitreichendere Maßnahmen als 1994 beschlossen. Durch Einbindung der Sozialpartner, insbesondere der Gewerkschaften, gelang die politische Akzeptanz des Sparpakets in einem Ausmaß, wie es der Regierung allein nie gelungen wäre. Die Sozialpartner, insbesondere die Arbeitnehmervertreter, übernahmen daher das von der Regierung vorgegebene Thema und erfüllten Staatsentlastungsfunktion, indem sie unpopuläre Sparmaßnahmen ihren Mitgliedern erläuterten. Trotzdem gelang zumindest eine Verzögerung der Durchsetzung des Sparpaketes um ein oder zwei Jahre. Obgleich auch die Tempovorgabe zunehmend durch die Regierung erfolgt (siehe *Kittel/Tálos* i.d.B. zur Pensionsreform 1997).

4. Das jüngste Modell des Austro-Neoliberalismus

In den 1980er Jahren war die Geldpolitik zunehmend der Hartwährungspolitik untergeordnet worden. In den 1990er Jahren wurde schließlich auch die Währungspolitik aufgegeben: Per 1.1.1999 wird Österreich Mitglied der Wirtschafts- und Währungsunion. D.h. die beiden Eckpfeiler des Austro-Keynesianismus, Geld- und Währungspolitik, werden im Austro-Neoliberalismus auf Europaebene auf die Europäische Zentralbank übertragen. Diese zeichnet sich (zumindest im Selbstverständnis der Notenbanker) durch eine restriktivere Geldpolitik und den Vorsatz zu einer harten Währung aus. So etwa durch die Absicht, die Inflationsraten sehr niedrig zu halten oder gar auf Null zu bringen, ohne gleichzeitig auf die Beschäftigung zu achten. Die EZB ist im Gegensatz zu den früheren Aufgabenfeldern der ÖNB nicht für die allgemeine Wirtschaftslage, wozu z.B. auch die Beschäftigungspolitik zählt, verantwortlich, sondern nur für Währungs- und Preisstabilität.

4.1. Makroökonomische Stabilisierungspolitik

Makroökonomische Stabilisierungspolitik hat seit den 1970er Jahren zunehmend an Bedeutung verloren. Zunächst verlor die Geldpolitik in den 1980er Jahren ihre Autonomie, dann kam die Budgetpolitik unter Beschuß. Zunächst wurde eine reduzierte Multiplikatorwirkung von Budgetausgaben festgestellt, dann machte sich auch in Österreich die Idee des schlanken Staates breit. In den 1990er Jahren bedingt die Erfüllung der Maastricht-Budgetkriterien, daß

das (konjunktur)wirksame Budget einen Überschuß ausweisen muß. Denn nur so ist es möglich, ein Nettodefizit von 3% des BIP zu erzielen, weil hohe Zinszahlungen anfallen.

Im Vergleich zum Austro-Keynesianismus hat das neue Modell seine makroökonomische Steuerkapazität großteils verloren. *Geld- und Währungspolitik* sind nicht mehr in nationalstaatlicher, sondern in EU-Kompetenz. Der Stabilitätspakt von Dublin 1996 sieht für Teilnehmerländer der Wirtschafts- und Währungsunion ein über den Konjunkturzyklus ausgeglichenes Budget vor, d.h. eine weitere Senkung der Budgetdefizite auf 0%.

4.2. Steuerpolitik

Die Steuerpolitik setzt weiterhin auf Steuersenkung, *Standortsicherung* und internationale Wettbewerbsfähigkeit, d.h. auf neoliberale Werte. Verteilungspolitische Themen fehlen nach wie vor weitestgehend, dies obgleich Österreich im Vergleich mit anderen neokorporatistischen Ländern die ungleichste Einkommensverteilung aufweist. Im April 1997 wurde eine Steuerreformkommission eingesetzt, die die Arbeitskosten bis zum Jahr 2000 senken soll. Österreich hat im internationalen Vergleich vor allem sehr hohe Lohnnebenkosten. Die Steuerreform strebt eine Verringerung der Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit an, insbesondere sollen Niedriglohnbranchen entlastet und die Lohnsummensteuern reduziert werden (siehe NAP 1998). D.h. die Steuerpolitik strebt eine Entlastung der Unternehmungen vor allem im Niedriglohnbereich an und auf Druck der Gewerkschaften Lohnsteuersenkungen.

Die für die Erfüllung des Stabilitätspaktes 1996 nötigen weiteren Budgetdefizitkürzungen werden aber in Zukunft Steuererhöhungen oder massive weitere Ausgabenkürzungen, d.h. einen Rückzug des Staates, erfordern. Da der mobile Faktor Kapital aufgrund der offenen Grenzen sich der Besteuerung zunehmend entzieht, ist eine weitere Belastung der Arbeitseinkommen zu erwarten. Eine höhere Besteuerung von Grund und Boden, etwa eine Reform der Einheitswerte, ist für die nächsten Jahre auszuschließen. Beide Großparteien haben eine Klientel, die dieses Thema zu einem sensiblen macht. Die ÖVP will eine weitere Senkung der Einheitswerte (für Bauern und Unternehmungen), die SPÖ will keine Erhöhung, da die Wochenendhausbesitzer teilweise ja auch ihre Klientel sind.

4.3. Industriepolitik

Auch die Industriepolitik steht im Zeichen des Neoliberalismus und setzt auf *Privatisierung und Deregulierung*. 1997 fand eine Reform der Gewerbeordnung statt, die Betriebsansiedelungen erleichtern soll. Betriebsneugründungen sollen durch verbesserte Information und Hilfestellungen (Gründerhotline) ermutigt werden. Eine Technologiemilliarde ATS soll der Technologieförderung gewidmet werden, wovon 300 Millionen für Exportoffensiven bereitstehen (siehe NAP 1998). Österreichs im internationalen Vergleich geringen Ausgaben für Forschung und Entwicklung sollen angehoben werden. Das Austro-Element der Industriepolitik ist die im internationalen Vergleich immer noch stärkere Regulierung des Gewerbes und der Wirtschaft.

4.4. Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsmarktpolitik kann als Austro-Element interpretiert werden, das neoliberale Entwicklungen nur verzögert mitmacht und negative soziale Auswirkungen des Neoliberalismus abfedert. Doch auch in der Arbeitsmarktpolitik lassen sich ein Abgehen von nachfragesteuernden Elementen wie öffentlicher Beschäftigung und Tendenzen zu einer stärkeren strukturpolitischen Orientierung erkennen. Dazu zählt etwa die Tendenz von passiver zu aktiver Arbeitsmarktpolitik, was dem internationalen Trend entspricht. Doch auch hiebei ist Österreich ein Nachzügler.

In den nächsten Jahren sind weiterhin massive Verluste von Arbeitsplätzen in der Industrie zu erwarten. Aufgrund von Umstrukturierungen werden in der Textil- und Bekleidungsindustrie ein Beschäftigungsrückgang von -23.000 Arbeitsplätzen, in der Nahrungsmittelindustrie von -5.000, und in der Grundstoffproduktion von -15.000 bis zum Jahr 2002 erwartet (siehe NAP 1998).

Für 1998 mußten die EU-Länder nationale Beschäftigungsaktionspläne vorlegen, um die Arbeitslosigkeit in Europa zu reduzieren. Teilweise können auch Mittel aus den EU-Strukturfonds dafür beansprucht werden, insbesondere wenn sie aktiver Arbeitsmarktpolitik und besonderen Schwerpunkten dienen. Die Schwerpunkte des österreichischen NAP liegen auf der Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit und einer Verschiebung von Mitteln der passiven zur aktiven Arbeitsmarktpolitik. Insbesondere auf aktive Arbeitsmarktmodelle wie Arbeitsstiftungen, die Arbeitslose von Konkursbetrieben übernehmen, bis ein neuer Besitzer gefunden wird, wird bei internationalen Treffen hingewiesen (siehe Unger 1998b).

Die großen Themen der Arbeitsmarktpolitik, wie Arbeitszeitverkürzung, werden dabei aber nicht angegangen. Sie wurden explizit auf die Branchenebene verlagert, was insbesondere Arbeitszeitverkürzungen in jenen Branchen, die am stärksten von Arbeitslosigkeit gefährdet sind, unwahrscheinlich macht.

Der öffentliche Sektor hat Aufnahmestops gesetzt und teilweise eine Vorreiterrolle für prekäre Beschäftigungsverhältnisse gespielt. So etwa beschäftigt das Bundeskanzleramt Akademiker-LeiharbeiterInnen.

Die Arbeitsmarktpolitik weist – dem EU Muster folgend – zunehmend Aspekte von *Strukturpolitik* auf, d.h. die Betriebe sollen unterstützt oder erhalten werden. Die Absicherung der Beschäftigung durch makroökonomische Rahmenbedingungen, durch öffentliche Beschäftigungspolitik oder durch Verringerung der Partizipationsrate am Arbeitsmarkt nimmt ab.

Das Austro-Element ist die im internationalen Vergleich immer noch relativ geringere Flexibilisierung der Arbeit und der Öffnungszeiten. Wie *Walther* (1996b) feststellte, hat Österreich die geringste Arbeitszeitflexibilität innerhalb der EU. Das andere Extrem stellt Großbritannien dar. Nur 17% der österreichischen Beschäftigten arbeiten in Schichten (34% in Großbritannien), 8% leisten Nachtarbeit (31% in Großbritannien), 20% Samstagarbeit (67% in Großbritannien) und 12% Sonntagsarbeit (45% in Großbritannien). Flexibilisierungsbestrebungen erfolgen in diesem von den Gewerkschaften eisern verteidigten Terrain zwar allmählich, aber langsamer als in anderen Ländern.

5. Schlußfolgerungen und Ausblick

Wenn man den Wandel des österreichischen Modells vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Neoliberalismus nachvollzieht, stellt man fest, daß von den ursprünglichen fünf Pfeilern Geld-, Verstaatlichten-, Budget-, Währungs- und Lohnpolitik nur noch die Lohnpolitik übriggeblieben ist. Angebotsseitige Elemente, die in Österreich auch während des Austro-Keynesianismus ohnehin schon sehr stark in der Wirtschaftspolitik vertreten waren, werden noch mehr verstärkt, während das Nachfragemanagement zunehmend abhanden kommt. Makroökonomische Steuerungsfunktionen werden sukzessive auf die EU übertragen. Geld- und Währungspolitik werden zu EU-Angelegenheiten, die Budgetpolitik steht unter dem Druck der EU-Konsolidierungsanforderungen.

Die Sozialpartner haben diesen Wandel mitgetragen. Wie die Geschichte des Sparpakets 1994/95 zeigte, verteidigen die Sozialpartner bisher relativ erfolgreich ihre institutionelle Veto-Position. Daß die Regierung ohne ihre Einbindung Maßnahmen festlegt, versuchen sie zu verhindern. Der erste Entwurf zum Sparpaket, das die Koalitionsregierung ohne Sozialpartner 1994 geschnürt hatte, war am Protest der Gewerkschaften gescheitert. Allerdings geben sie nicht mehr die Themen vor, sondern führen zunehmend die von der Regierung vorgegebenen Themen aus. Sie sind die Experten, die inhaltlich besser Bescheid wissen und die die Durchführung und Akzeptanz der Programme garantieren. Diese Rolle ist deutlich verschieden von jener einer Selbstregulierungsfunktion. Selbstregulierung läßt sich nur noch in den traditionellen Bereichen der Lohnpolitik und der Berufsausbildung finden, wobei auch hier Verschiebungen im Kräfteverhältnis zu beobachten sind (siehe *Kittel/Tálos* i.d.B.). *Die Sozialpartner übernehmen zunehmend Experten- und Staatsentlastungsfunktionen und immer weniger die Funktion von selbstregulierten Interessenverbänden.*

Die größten Veränderungen in der Wirtschaftspolitik der 1980er und 1990er Jahre wurden durch Druck der Regierung auf die Gewerkschaften erzeugt. Die Regierung wiederum argumentierte, daß sie unter dem Druck der Wirtschaft, Internationalisierung und EU stehe (und teilweise der FPÖ). Die EU diene als Legitimation für Kürzungen und Veränderung der Arbeitsbestimmungen, die die nationale Regierung ansonsten niemals durchsetzen hätte können. Zunehmende Internationalisierung und die mit ihr einhergehenden neoliberalen Strömungen stärkten die Arbeitgeberseite, wurden von der großen Koalitionsregierung aufgegriffen und dann auf die Arbeitnehmerseite übertragen. Die Sozialpartner wurden dabei zunehmend von der „*bremsenden Lokomotive*“ zu Arbeitgeberverbänden als „*Weichensteller*“ und Arbeitnehmerverbänden als „*Anhänger der Regierung*“.

Die Austro-Elemente sind immer noch sehr ausgeprägt und haben eine neoliberale Entwicklung à la Großbritannien bisher verhindert. Die Entwicklung hin zum Neoliberalismus ist aber nicht notwendigerweise abgeschlossen. Wie ein Vergleich mit anderen korporatistischen Ländern (*Hemerijck/Unger/Visser* 1998) zeigt, ist Österreich ein Nachzügler der internationalen Entwicklung. Nicht nur die Umstrukturierung vom Agrar- zum Dienstleistungsstaat erfolgte später, auch der Abbau des Wohlfahrtsstaates setzte später ein. Wie *Alber* (1998, 19) in einem Dreiländervergleich ebenfalls feststellt, weist der Wohlfahrtsstaat in Österreich die größte Kontinuität auf.

Dies läßt natürlich die Frage aufkommen, ob Österreich der internationalen Entwicklung einfach nachhinkt, die großen Schocks noch bevorstehen, die Austro-Elemente zunehmend abhanden kommen oder ob es auch Vorteile haben kann, Nachzügler zu sein.

Das Negativszenarium (für Befürworter des Neoliberalismus: Positivszenarium) würde bedeuten, daß die großen Umstrukturierungen, Entlassungen im Industriebereich noch bevorstehen und irgendwann die großen Arbeitszeitflexibilisierungen, wie sie etwa die Niederlande seit Mitte der 1980er Jahre vollzogen haben, noch bevorstehen. Die Austro-Elemente, vor allem die institutionellen, die Österreichs Wirtschaftspolitik seit den 1960er Jahren auszeichnen, würden zunehmend verlorengehen.

Das Positivszenarium (für Befürworter des Neoliberalismus: Negativszenarium) würde bedeuten, daß Österreich, das bisher mit seiner Nachzüglerrolle ganz gut gefahren ist, die neoliberale Entwicklung durchtauchen kann. Die Hysterese-Effekte auf dem Arbeitsmarkt, also die Pfadabhängigkeit der Arbeitslosenraten von den niedrigen Arbeitslosenraten der Vergangenheit, die Österreich einen Bonus für die 1990er Jahre gaben, da es mit niedrigeren Arbeitslosenraten starten konnte, sprechen für die Vorteile, die es hat, langsam zu sein. Es wäre durchaus auch denkbar, daß durch eine Revision in der EU-Politik neue Zeichen einer arbeitnehmerfreundlicheren und wieder stärker nachfrageorientierten Politik gesetzt werden, und daß Österreichs Wirtschaftspolitik die Neoliberalismuswelle durchtauchen kann wie die beiden Ölschocks der 1970er Jahre. Austro-Neoliberalismus, der mit Neoliberalismus so viel zu tun hat wie Austro-Keynesianismus mit Keynes, nämlich wenig, würde sich dann ex post wie dieser als erfolgreiches Konzept des *muddling through*, des Durchwurstelns unter geänderten internationalen Rahmenbedingungen vermarkten lassen.

Es sei aber abschließend darauf hingewiesen, daß das Austro-Modell der letzten 30 Jahre – Austro-Keynesianismus ebenso wie Austro-Neoliberalismus – auf zwei schweigenden Säulen ruht, die in den österreichischen Erfolgsgeschichten im Ausland kaum Beachtung finden: erstens die Akzeptanz einer ungleichen, und immer ungleicher werdenden, Einkommensverteilung und zweitens das Inkaufnehmen von Leistungsbilanzdefiziten. Beide schweigenden Säulen der österreichischen Wirtschaftspolitik wären in den anderen neokorporatistischen Ländern undenkbar. Eine gerechte Einkommensverteilung wird in den skandinavischen Ländern als unabdingbar angesehen, selbst das sonst problemgeschüttelte Belgien hat eine gerechtere Einkommensverteilung als Österreich. Leistungsbilanzdefizite, mit denen die Öl-

schocks absorbiert wurden und die die letzten sieben Jahre der Wirtschaftspolitik überlebten, gelten etwa in Schweden und Dänemark als wirtschaftspolitisches Übel und sind politisch untragbar (siehe *Hemerijck/Visser/Unger* 1998).

Der Übergang vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Neoliberalismus hat sowohl die Beschäftigung, die Einkommensverteilung als auch die Leistungsbilanz verschlechtert. Das Spannungsfeld zwischen den wirtschaftspolitischen Zielen des magischen Vielecks – niedrige Inflationsraten, Vollbeschäftigung, gerechte Einkommensverteilung und ausgeglichene Leistungsbilanz – ist daher prekärer geworden.

Literaturverweise

- Aiginger, Karl*: Ursachen und Perspektiven der Stahlkrise, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 5/1986, S. 493-515
- Alber, Jens*: Recent Developments in Continental European Welfare States: Do Austria, Germany and the Netherlands prove to be birds of a feather?, Paper for the 14th World Congress of Sociology, Montreal, 29. Juli 1998
- Altzinger, Wilfried*: Cross-border development in the Vienna/Bratislava region: a review, in: *Graute, Ulrich* (ed.): *Sustainable development for Central and Eastern Europe*, Berlin u.a. 1998, S. 89-114
- Appel, Margit/Steiner, Hans*: Soziale Grundsicherung in Österreich, in: *Informationen zur Politischen Bildung*, Heft 14: Sozialpolitik im internationalen Vergleich, Wien 1998, S. 23-30
- Dorn, Helmut*: Wechselkurspolitik ohne feste Spielregeln: Österreichs Hartwährungspolitik 1971-1979, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 6/1979, S. 5-15
- Esping-Andersen, Gøsta*: Welfare States at the End of the Century: The Impact of Labour Market, Family and Demographic Change, OECD Working Party on Social Policy, 11-12 July, 1996
- Famy, Otto*: Analyse des Gewinnsteueraufkommens 1988-96, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 1/1996, S. 61-85
- Feuchtmüller, Wolfgang*: Der österreichische Kapitalmarkt und die Privatisierung, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 5-6/1987, S. 564-574
- Genser, Bernd/Holzmann, Robert*: Öffentlicher Sektor: Finanz- und Sozialpolitik, in: *Nowotny/Winckler* 1997, S. 214-261
- Goldthorpe, John* (ed.): *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford 1984
- Guger, Alois*: Economic Policy and Social Democracy: The Austrian Experience, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 14, 1/1998, S. 40-58
- Handler, Heinz/Hochreiter, Erhard*: The Austrian Economy in the European Union, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Working Paper 88, Wien 1996

- Hauth, Anton*: Die Arbeitszeit der österreichischen Wirtschaft, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 1/1989, S. 18-29
- Hemerijck, Anton/Unger, Brigitte/Visser, Jelle*: Renegotiating the Welfare State. A Comparison of Austria, Belgium and the Netherlands, i.R. des Projekts: The Adjustment of National Employment and Social Policy to Internationalization, Leitung V. Schmidt und F. Scharpf, Max Planck Institut, Köln 1998
- Inderst, Georg/Mooslechner, Peter/Unger, Brigitte*: Die Effizienz des österreichischen Sparförderungs-systems, Heidelberg 1990
- Kienzl, Heinz*: Gesamtstabilität, der Weg und das Ziel – Einkommenspolitik und Währungs-politik seit 1951, in: *Weber/Venus* 1993, S. 63-72
- Kubin, Ingrid/Rosner, Peter*: Arbeitsmarktpolitik: Theoretische Grundlagen und österreichische Institutionen, in: *Nowotny/Winckler* 1997, S. 88-126
- Layard, Richard/Nickel, Stephen/Jackman, Richard*: Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labor Market, Oxford 1991
- NAP, Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung – Österreich, Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, BM für wirtschaftliche Angelegenheiten, BM für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten, Wien, 15. April 1998
- Nowotny, Ewald*: Die große Steuerreform 1988 – Analyse und Bewertung, mimeo, Wien 1998
- Nowotny, Ewald/Winckler, Georg* (Hg.): Grundzüge der österreichischen Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Wien 1997
- Oslleitner, Herbert*: Die Budgetpolitik des Austro-Keynesianismus, in: *Weber/Venus* 1993, S. 105-112
- Praschak, Gerhard*: Bestimmungen des Zinsniveaus in Österreich, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 2-3/1985, S. 174-183
- Rosner, Peter*: Aufgaben und Strukturen der österreichischen Sozialpolitik, in: *Informationen zur Politischen Bildung*, Heft 14: Sozialpolitik im internationalen Vergleich, Wien 1998a, S. 14-22
- Rosner, Peter*: Sozialpolitik und Budgetkonsolidierung, in: *Informationen zur Politischen Bildung*, Heft 14: Sozialpolitik im internationalen Vergleich, Wien 1998b, S. 65-69
- Scharpf, Fritz*: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt/M. 1987 (engl. 1991)
- Seidel, Hans*: Austrokeynesianismus – Revisited, in: *Weber/Venus* 1993, S. 145-149
- Tálos, Emmerich*: Gewerkschaften und Sozialpartnerschaft, in: *Kurswechsel* 4/1996, S. 59-72
- Tálos, Emmerich*: Sozialstaat – Sozialpolitik, in: *Informationen zur Politischen Bildung*, Heft 14: Sozialpolitik im internationalen Vergleich, Wien 1998a, S. 5-13
- Tálos, Emmerich* (Hg.): Soziale Sicherung im Wandel. Österreich und seine Nachbarstaaten. Ein Vergleich, Wien 1998b
- Tálos, Emmerich/Kittel, Bernhard*: Austrocorporatism in the 1990s, Paper prepared as a provisional draft for Stefan Berger and Hugh Compston, Social Partnership in Europe, 1998

- Tálos, Emmerich/Wörister, Karl*: Soziale Sicherung in Österreich, in: *Tálos* 1998b, S. 209-288
- Teufelsbauer, Werner*: Bremsen lockern statt Gasgeben! Ein Plädoyer für eine seriöse Regulierungsdiskussion in Österreich, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 6/1986, S. 708-720
- Tichy, Gunther*: Wie funktioniert die österreichische Wechselkurspolitik? Konzept, Voraussetzung und Handhabung, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 5/1985, S. 493-506
- Traxler, Franz/Kittel, Bernhard/Lengauer, Stephan*: Globalization, Collective Bargaining and Performance, Paper presented at the 8th International Conference of Socioeconomics (SASE) in Genf, Juli 1996
- Uher, Julian*: Fortschritt und Machtspiel, in: *Weber/Venus* 1993, S. 78-100
- Unger, Brigitte*: Möglichkeiten und Grenzen nationaler Verteilungspolitik bei zunehmender Internationalisierung, in: *Kurswechsel* 3/1989, S. 4-10
- Unger, Brigitte*: Sozialpartnerschaft im Tetralemma? Zu den wirtschaftstheoretischen Grundlagen des Gutachtens zur Budgetkonsolidierung, in: *Arbeitswelten, Lebenswelten Europa, Materialien zur Grünen Bildungstagung, Werkstattdriften*, Wien, Juni 1996a
- Unger, Brigitte*: Sozialpartnerschaft in der Midlife Crisis, in: *Kurswechsel* 4/1996b, S. 73-94
- Unger, Brigitte*: Room for Manoeuvre. Choices Left for National Economic Policy, Habilitationsschrift der Wirtschaftsuniversität, Wien 1998a
- Unger, Brigitte*: Europäische Beschäftigungspolitik, in: *Informationen zur politischen Bildung*, Wien, Dezember 1998b, S. 19-30
- Walterskirchen, Ewald*: Austria's Road to Full Employment, WIFO Working Papers No 89, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Vienna 1997
- Walther, Herbert*: Zurück zur Vollbeschäftigung – aber wie?, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 4/1996a, S. 481-513
- Walther, Herbert*: Chronologische Arbeitszeitflexibilisierung – Ein Weg zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit?, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 2/1996b, S. 112-121
- Weber, Fritz/Venus, Theodor* (Hg.): Austro-Keynesianismus in Theorie und Praxis, Stiftung Bruno Kreisky Archiv, Vol. 1, Wien 1993
- Weissel, Erwin*: Der große EUphehemismus. Ein österreichisches Lehrstück über Manipulation, Hamburg 1996
- Winckler, Georg*: Das Ende der aktiven Nominalzinspolitik in Österreich, in: *Wirtschaftsanalysen* 4/1980
- Winckler, Georg*: Geldwirtschaftlicher Sektor (Finanzsektor), in: *Nowotny/Winckler* 1997, S. 262-300