

Der Euro und der Austro-Keynesianismus

Österreich ist erst seit 1995, also seit 17 Jahren Mitglied der Europäischen Union, und doch zählt es zum harten Kern der heute 17 der 27 Mitgliedstaaten umfassenden Währungsunion. Gründungsmitglieder wie Italien und Länder, die wesentlich länger der EU angehören wie Spanien, Irland und Portugal haben größte Schwierigkeiten, die wirtschaftspolitischen Anforderungen einer Mitgliedschaft zu erfüllen. Dass die Erfolgstory der österreichischen Performance in die EU – bei gar nicht erfolgreicher Performance der EU in ihrer Gesamtheit seit 1995 – ist nicht zuletzt das Ergebnis einer wirtschaftspolitischen Orientierung, für die sich Österreich in den 70er-Jahren entschieden hat: für den „Austro-Keynesianismus“. An der Entwicklung dieser wirtschaftspolitischen Konzeption hat Heinz Kienzl damals als Generaldirektor der Oesterreichischen Nationalbank, und auch in seiner zweiten Rolle als Berater von ÖGB-Präsident Benya, maßgeblich beigetragen.

Die austro-keynesianische Wirtschaftspolitik war keine abstrakte Kopfgeburt, sie wurde schrittweise aus der wirtschaftspolitischen Praxis der Jahre nach dem Wachstumseinbruch 1975 entwickelt (neben Kienzl maßgeblich von Finanzminister Androsch und Nationalbankpräsident Koren, bei zunächst skeptischer Haltung von Bundeskanzler Kreisky). Zunächst (1975 und im Folgejahr) erfolgte eine massive fiskalpolitische Gegensteuerung in der Rezession bei gleichzeitiger Desinflationierung. Als sich in der Folge ein beträchtliches Leistungsbilanzdefizit mit bis zu 3,9% des BIP (1977) ergab und international sowie in Österreich selbst Zweifel an der Stärke des Schilling geäußert wurden, stand die Wirtschaftspolitik vor der Alternative Abwertung oder Beibehaltung des Wechselkurses zur DM bei Verzicht auf geld- und zinspolitische Handlungsautonomie. Nach einer kurzen Phase des Schwankens erfolgte eine definitive Festlegung zugunsten einer Hartwährungspolitik.

In der Kombination mit den anderen Elementen wurde diese Hartwährungspolitik zum spezifischen Markenzeichen des Austro-Keynesianismus. Das Ungewöhnliche an dieser Kombination besteht darin, dass (post-)keynesianische Vollbeschäftigungspolitik gemeinhin mit stärkerer Inflationstoleranz identifiziert wird, die es erlaubt, das Instrument der Währungsabwertung zur Nachfragesteuerung einzusetzen. Demgegenüber lag im Austro-Keynesianismus die Betonung auf einer im internationalen Vergleich hohen, wenngleich nie absolut gesetzten Preisstabilität, die durch eine Fixierung des Wechselkurses gegenüber den preisstabilen Handelspartnerländern (Deutschland, Schweiz, Benelux) kurz- und langfristig verankert wurde. Das Korrelat dazu war eine Lohn- und Einkommenspolitik, die sich an einer Lohnstückkostenentwicklung orientierte, die mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit konform war (sog. „produktivitätsorientierte Lohnpolitik“)

Dieser Ansatz war Ende der 70-er-Jahre mit erheblicher Unsicherheit verbunden, da der Erfolg davon abhängig war, ob eine Eliminierung des Leistungsbilanzdefizits ohne Abwertung möglich sein würde.

Lohnpolitik und Hartwährungspolitik stehen in einem engen wechselseitigen Zusammenhang. Eine mittelfristig produktivitätskonforme Lohnentwicklung sichert die internationale Wettbewerbsfähigkeit gemessen an der Entwicklung der Lohnstückkosten im Verhältnis zu den Handelspartnern, und damit – so war die Erwartung – auch das außenwirtschaftliche Gleichgewicht. Gleichzeitig ist die Hartwährungspolitik der unabdingbare Garant für die Nachhaltigkeit der Orientierung der Lohnabschlüsse an der jeweiligen Zielinflation plus Produktivitätszunahme. Ebenso wichtig ist aber, dass die produktivitätsorientierte Lohnpolitik ein paralleles Wachstum von Konsumnachfrage und Produktion ermöglicht.

Wie die – positiven und die negativen – Erfahrungen vieler Länder gezeigt haben, ist eine solche Form der Nominallohnmoderation nur in einem auf Dauerhaftigkeit angelegten System möglich, in dem die Sozialpartner nicht nur in diesem ihrem Kernbereich, sondern relativ umfassend an den wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen mitwirken können. Die austro-keynesianische Wirtschaftspolitik erfordert die permanente und verlässliche Mitwirkung der Sozialpartner und ist daher überhaupt nur in einem neokorporatistischen System durchführbar⁴¹. Die Beteiligung der Sozialpartner an der gesamten Wirtschafts- und Sozialpolitik in Form einer „tripartiten Sozialpartnerschaft“ war durch die 1957 geschaffene Institution der „Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen“, die aus Vertretern der Sozialpartner und der Regierung bestand, bereits seit längerem eingeführt. Auf der Ebene der Verbände bedarf es dazu der „umfassenden Organisationen“ im Sinne der Theorie des kollektiven Handelns von Mancur Olson⁴². Gewerkschaften und Unternehmerseite waren sich mit der Regierung immer darin einig, dass eine expansive Makropolitik durch eine aktive Angebotspolitik ergänzt werden muss. Dazu gehörte insbesondere eine starke Förderung der Unternehmensinvestitionen durch steuerliche Anreize und Kreditsubventionen. Damit wurde die Anpassung der exportorientierten Industrie vorangetrieben.

Im Verlauf der 80er-Jahre wurde der österreichische Wirtschaftspolitikansatz bestätigt. Die Arbeitslosenrate stieg zwar nach 1981 allmählich an, jedoch liegt sie in Österreich bis heute weit unter der Hälfte des EU-Durchschnitts. Bis Mitte der 90er-

⁴¹ Zur tragenden Rolle der Sozialpartner im Austro-Keynesianismus in Theorie und Praxis siehe G. Chaloupek/M. Marterbauer, *Was bleibt vom Austro-Keynesianismus? Dauerhafte Wirkungen der postkeynesianischen Wirtschaftspolitik in Österreich 1970–1995*, in: H. Hagemann/G. Horn/H.-J. Krupp (Hrsg.), *Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt*, Metropolis-Verlag, Marburg 2008, pp. 45–67 2007.

⁴² Olson, Mancur, *Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen 1968. Die „umfassenden Organisationen“ (encompassing organizations) müssen insbes. negative Effekte ihres Handelns für sich selbst berücksichtigen, im Unterschied zu partikulären Lobbying-Organisationen.

Jahre zeigte sich eine klare Überlegenheit des austro-keynesianischen gegenüber dem skandinavischen Modell und den wirtschaftspolitischen Regimen anderer Länder, in denen es üblich geworden war, bei zu übermäßigem Leistungsbilanzdefizit eine Korrektur durch Abwertung der Währung zu bewirken. Im Vergleich mit Schweden, das wiederholt seine Währung zur Wiederherstellung seiner gesunkenen internationalen Wettbewerbsfähigkeit abwertete, wurde Ende der 80er- bzw. Anfang der 90er-Jahre die bessere Performance des österreichischen Modells deutlich. Das Nicht-EU-Mitglied Schweden ging nach 1992 zu einer (gemäßigten) Hartwährungspolitik über. Noch deutlicher traten die Vorteile des austro-keynesianischen Modells gegenüber den notorischen Weichwährungsändern Italien, Spanien, Großbritannien zu Tage.

1989 beantragte Österreich den Beitritt zu einer Europäischen Union, die sich bereits für die Schaffung der gemeinsamen europäischen Währung am Ende des Jahrhunderts als weiteren Schritt der europäischen Integration nach der Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes entschieden hatte. Der Euro war als „Hartwährung“ konzipiert, d.h. es sollte eine hohes Maß an Preisstabilität gewährleistet werden, das die Europäische Zentralbank später mit der Bandbreite für die Inflationsrate nahe, aber unter 2 Prozent festlegte. Dass die Schaffung einer gemeinsamen Währung für Staaten mit so großen Unterschieden in der Inflationsentwicklung, in der Fiskalpolitik, in den Lohnverhandlungssystemen ein großes Wagnis bedeutete, war allen beteiligten Regierungen klar. Allgemein überwog aber der Optimismus, dass die in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre eingetretene Konvergenz in den wesentlichen Bereichen der Wirtschaftspolitik zu einem Modell der Hartwährungspolitik sich nach Eintritt in Währungsunion linear fortsetzen würde, das heißt eine Lohnentwicklung entsprechend der jeweiligen nationalen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung (BIP pro Erwerbstätigen) plus Zielinflation, plus Fiskalpolitik entsprechend den Maastricht-Regeln.

Heute wissen wir, dass dieser Optimismus voreilig war. Die Währungsunion präsentiert sich 2012 als höchst instabiles Gebilde. Die Finanzmarktkrise 2008/09 hat den fehlenden Gleichklang schonungslos offengelegt. Die Unterschiedlichkeit der Auffassungen zwischen den Mitgliedsländern, wie das Problem der auseinander gedrifteten Verschuldung der Staatshaushalte bewältigt werden soll, birgt erheblichen politischen Sprengstoff für die Union in sich. Im günstigen Fall, von dem auch der Autor dieses Beitrags ausgeht, haben wir uns auf mehrere Jahre des Fortwurstelns und des wiederkehrenden Krisenmanagements einzustellen, um die Währungsunion wieder zu stabilisieren, wobei am Ende vielleicht nicht mehr alle derzeitigen 17 Mitglieder dabei sein werden.

Gruppiert man die Länder der Währungsunion nach der Unterschiedlichkeit der Performance der wichtigsten Indikatoren der Wirtschaftspolitik seit Beginn der Währungsunion⁴³, so zeigt sich das frustrierende Resultat, dass sich im Vergleich zum

⁴³ Siehe *The EEAG Report on the European Economy, Macroeconomic Outlook, CESifo München 2012, S. 17ff.*

letzten Viertel der vorigen Jahrhunderts (1972–1999) praktisch nichts geändert hat: die Hartwährungsländer von damals (Deutschland, Niederlande, Österreich, „Gruppe 1“) haben 2012 die stärkste Position, die früheren Abwertungsländer (Spanien, Italien, Portugal) leiden am stärksten unter der Krise, eine ähnliche Zwischenstellung zwischen diesen Gruppen haben heute wie damals Frankreich und Belgien.

		1972	1999
Schilling	AT	1	1
DM	DE	0,14	0,14
Gulden	NL	0,14	0,16
Franc	FR	0,22	0,48
Lira	IT	25	140

Dass Österreich heute zum stabilen Kern der Währungsunion gehört und nach den wichtigen Indikatoren der wirtschaftlichen Gesamtperformance zur Gruppe der erfolgreichen Länder zählt, ist maßgeblich auch der Fortsetzung des in den 70er-Jahren eingeschlagenen Kurses der Wirtschaftspolitik zu verdanken, und es ist für Heinz Kienzl Grund für Genugtuung und Stolz, dass er dies miterleben kann.

Die Lehren aus der jüngeren und älteren Vergangenheit, die für eine Bewältigung der Krise des Euroraums gezogen werden müssen, betreffen aber keineswegs nur die Länder der zweiten Gruppe. Wir werden die Krise nicht überwinden können, wenn einseitig diese Ländern dazu aufgefordert werden, es wie die Gruppe 1 zu machen, einfach „ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern“, wie sich die Lehrmeister aus Deutschland gerne ausdrücken. Zweifellos ist die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit in den Ländern mit großen Ungleichgewichten in der Leistungsbilanz – ohne die Möglichkeit einer Währungsabwertung – und der Abbau der Budgetdefizite bei hoher Neuverschuldung bzw. bei hohem Schuldenstand eine Bedingung für die Krisenbewältigung. Gleichzeitig dürfen wir aber nicht übersehen, dass auch die Länder der Gruppe 1 in einem wesentlichen Punkt von jener wirtschaftspolitischen Konzeption abgewichen sind, die die gemeinsame Grundlage der Währungsunion bilden sollte: von der produktivitätsorientierten Lohnpolitik.

Wenn als Bedingung für ein Funktionieren der Währungsunion die Einhaltung (natürlich im mittelfristigen Durchschnitt, nicht von Jahr zu Jahr) der Lohnbildungsregel Produktivität plus Zielinflation gilt, so heißt dies, dass dieser Wert in den einzelnen Ländern nicht überschritten, aber auch nicht unterschritten werden darf. Ungleichgewichte entstehen sowohl durch Über- als auch durch Unterschreitung.

Betrachten wir nun die Entwicklung seit 1999, so ist die Verschiebung der relativen Wettbewerbspositionen zwischen den Ländern der Währungsunion seit ihrer Grün-

derung nur in Ausnahmefällen auf ein Überschreiten des Produktivitätsspielraums durch die Lohnerhöhungen zurückzuführen (Griechenland). Im Wesentlichen sind alle Länder innerhalb oder unterhalb dieses Spielraums geblieben, sie haben ihn mehr oder weniger unterschritten. Frankreich hat sich ziemlich genau an die Regel gehalten, in Deutschland, Österreich und in den Niederlanden blieb die Lohnentwicklung überdurchschnittlich stark hinter der Produktivitätszunahme zurück. Damit konnten diese Länder mit ihren Exporten Marktanteile in den anderen Ländern der Währungsunion gewinnen, was dort eine wesentliche, wenn auch nicht die einzige Ursache der Zunahme der Leistungsbilanzdefizite war.

Noch wichtiger ist freilich ein zweiter, negativer Effekt dieser Lohnzurückhaltung: die anhaltende Schwäche der Binnennachfrage in der EU in ihrer Gesamtheit, die dazu geführt hat, dass die Konjunkturaufschwünge schwach blieben und damit das reale Wachstum des Euroraums in seiner Gesamtheit im Durchschnitt der Periode 1999 bis 2011 mit nur 1,4 Prozent pro Jahr deutlich unter dem Potenzial dahindümpelte. In unterschiedlichem Maße haben die schwachen Lohnentwicklungen die Binnennachfrage und damit das Wachstum gedämpft, am meisten die Lohnmoderation in Deutschland, schon wegen des großen Gewichts dieses Landes in der Währungsunion. In Deutschland gab es 1999 bis 2010 fast gar keine Realloohnerhöhung (0,2 Prozent pro Jahr), wobei die Produktivität nur schwach, aber immerhin mit durchschnittlich 0,7 Prozent pro Jahr, also um 0,5 Prozent stärker zunahm. Innerhalb von 11 Jahren blieben die Löhne dadurch kumuliert um 5,5 Prozentpunkte hinter der Produktivitätszunahme zurück.

Europa sucht einen Ausweg aus der Krise, in der wir uns im 14. Jahr der Währungsunion befinden. Expansive Impulse sind in makroökonomischer Sicht nur sehr begrenzt vom Staatssektor zu erwarten. Die Staaten haben ihren expansiven Handlungsspielraum im Wesentlichen in der Großen Rezession 2009 ausgeschöpft. Es gibt aber einen unausgeschöpften Spielraum, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu erhöhen: durch Realloohnerhöhungen, die dem Produktivitätsspielraum entsprechen. Es geht nur darum, dass die Regel, die sich Europa zu Beginn der Währungsunion gegeben hat, auch einzuhalten. Das erfordert von den Arbeitnehmern keine Verzichte, sondern im bringt ihnen wieder steigende Realeinkommen.