

Ewald Walterskirchen

Hans Seidels Sicht auf die Fiskalpolitik der Ära Kreisky

Hans Seidels Sicht auf die Fiskalpolitik der Ära Kreisky

Hans Seidel bezeichnet die wirtschaftlichen Erfolge der Regierung Kreisky, gemessen an den üblichen ökonomischen Kennzahlen, als beeindruckend. Er merkt allerdings an, dass die Regierung Budgetdefizite hinterließ, die von den nachfolgenden Regierungen beseitigt werden mussten.

Hans Seidel's View of the Fiscal Policy of the Kreisky Era

Hans Seidel describes the economic successes of the Kreisky government, measured by the usual economic indicators, as impressive. He notes, however, that the government left behind budget deficits that had to be dealt with by subsequent governments.

Kontakt:

Dkfm. Dr. Ewald Walterskirchen: WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, ewald.walterskirchen@wifo.ac.at

JEL-Codes: H60, H12, H00, E02, E6, N14 • **Keywords:** Makroökonomie, Budget, Fiskalpolitik, Internationale Wirtschaft, Wirtschaftsgeschichte

Die statistischen Arbeiten für diesen Aufsatz wurden von Martha Steiner durchgeführt. Die Statistiken im Buch von Hans Seidel wurden von Nora Popp betreut.

1. Wirtschaftspolitische Ziele

Wirtschaftspolitische Erfolge oder Nichterfolge werden oft an der Erreichung der Ziele des "magischen Vierecks" demonstriert: Steigerung des Wirtschaftswachstums, Erreichung von Vollbeschäftigung, Preisstabilität und ausgeglichenem Staatshaushalt.

In der Kreisky-Ära 1970/1983 war Vollbeschäftigung zweifellos das oberste Ziel. Budgetdefizite wurden dafür in Kauf genommen, hohe Inflationsraten aber nicht. Bruno Kreiskys Ausspruch, dass ihm "ein paar hunderttausend Arbeitslose mehr schlaflose Nächte bereiten als ein paar Milliarden Schulden", ist hinlänglich bekannt. Hans Seidel setzte sich für eine ausgewogene Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele ein. Er war skeptisch gegenüber einer Politik der "Vollbeschäftigung um jeden Preis", wie sie in den letzten Jahren der Kreisky-Ära betrieben wurde.

2. Wirtschaftspolitik der Regierung Kreisky

Finanzminister Hannes Androsch war in den Jahren 1970/1981 für das wirtschafts- und finanzpolitische Konzept der Bundesregierung primär verantwortlich. Sein engster wirtschaftspolitischer Berater war Hans Seidel.

Die Erfolge der Regierung Kreisky sind, gemessen an den üblichen ökonomischen Kennzahlen, beeindruckend: Die österreichische Wirtschaft wurde in dieser Zeit vom Nachzügler zum Vorreiter in Europa. Im Jahr 1969 war das Pro-Kopf-Einkommen in Österreich (zu Kaufkraftparitäten) noch um 4% niedriger gewesen als in den damals 15 EU-Ländern, im Jahr 1983 lag es bereits um 10% darüber (Seidel, 2017, S. 15)¹⁾.

Die Arbeitslosenquote stieg in dieser turbulenten Zeit der beiden Erdölpreisschocks nur von 2,2% auf 3,4%, bis 1980 blieb sie sogar bei etwa 2%. In Deutschland war die

¹⁾ Alle Literaturhinweise beziehen sich auf Seidel, H., *Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in der Kreisky-Ära*, Böhlau, Wien, 2017.

Arbeitslosenquote 1983 mit 6,9% doppelt so hoch, in den USA (9,6%) fast dreimal so hoch wie in Österreich.

Übersicht 1: Arbeitslosenquote und Inflationsrate im internationalen Vergleich

	Arbeitslosenquote		1969 In %	Inflationsrate Höchstwerte	1983
	1969	1983			
Österreich	2,2	3,4	3,1	9,5	3,3
Industrieländer ¹⁾	2,7	8,9	4,2	15,0	8,6
BRD	0,6	6,9	1,9	7,0	3,3
USA	3,5	9,6	5,5	13,5	3,2

Q: Europäische Kommission, IWF, WIFO-Datenbank. – ¹⁾ Arbeitslosenquote: EU 15; Inflationsrate: arithmetischer Durchschnitt von 18 Industrieländern (16 europäische sowie USA und Japan).

Fritz Scharpf (1987)²⁾ kommt in einem Vergleich der wirtschaftspolitischen Strategien sozialdemokratischer Regierungen, die Vollbeschäftigung als deklariertes Ziel hatten, zu dem Ergebnis, dass Österreich besser abschnitt als Deutschland, Schweden und Großbritannien.

Hans Seidel bewertet die österreichische Strategie folgendermaßen (S. 13): "Die Wirtschaftspolitik der Regierung Kreisky war im Ganzen gesehen erfolgreich – aber nicht ganz so erfolgreich, wie es die üblichen makroökonomischen Indikatoren erscheinen lassen. Denn die Regierung hinterließ Ungleichgewichte, die von den nachfolgenden Regierungen beseitigt werden mussten. Dabei ging es vor allem um Budgetdefizite und die Krise der Verstaatlichten."

3. Fiskalpolitik

Hans Seidel präsentiert in seinem Buch einen internationalen Vergleich von Wirtschaftswachstum, Inflationsrate und Arbeitslosenquote – aber nicht des Budgetdefizits und der Staatsschuld. Dies soll hier ergänzt werden:

Das Defizit aller öffentlichen Haushalte erreichte in Österreich im Krisenjahr 1983 4,5% des BIP. Es war damit zwar etwas niedriger als in der EU 15 (-4,8%), aber höher als in der BRD (2,9%). Da das Budgetdefizit in einem einzelnen Jahr durch konjunktur- und fiskalisch bedingte Sonderfaktoren beeinflusst ist, erscheint ein mehrjähriger Durchschnitt aussagekräftiger. In den späten Jahren der Kreisky-Regierung (1980/1983) betrug das Budgetdefizit in Österreich durchschnittlich 3,1% des BIP, in der BRD war es mit 3,3% nahezu gleich hoch, in der EU 15 mit 4,5% deutlich höher. Gerade in dieser Zeit war die Vollbeschäftigungspolitik in Österreich ziemlich exzessiv. Diese Strategie schlug sich aber eher in Haftungen (für Exportkredite) als in Budgetdefiziten nieder. Während der gesamten Periode der Regierung Kreisky (1970/1983) betrug das Defizit aller öffentlichen Haushalte durchschnittlich 1,4%, in der BRD lag es bei 2,2% und in der EU 15 bei 2,8 des BIP³⁾.

Die Staatsschuldenquote vermittelt ein gutes Bild der mittelfristigen Entwicklung. Sie ist allerdings von Privatisierungen – Verkauf von "Familiensilber" zur Budgetkonsolidierung – beeinflusst. Verzerrungen können auch dadurch entstehen, dass das Budget nicht unmittelbar, sondern langfristig über Haftungen und Auslagerung von Investitionen belastet wird. 1983 betrug die Staatsschuldenquote in Österreich 43,5%. Sie war damit höher als in der BRD (40,2%), aber niedriger als in der EU 15 (48,0%). Der Anstieg der Staatsschuldenquote zwischen 1970 und 1983 war in Österreich mit +25 Prozentpunkten etwas stärker als in der BRD (+22 Prozentpunkte) und in der EU 15

²⁾ Scharpf, F. W., Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Campus, Frankfurt am Main, 1987.

³⁾ Markus Marterbauer (Wem gehört der Wohlstand?, Zsolnay, 2007, S. 161) weist darauf hin, dass das Budgetdefizit während der Kreisky-Regierung (1970/1983) niedriger war als während der Schüssel-Regierung – obwohl Karl-Heinz Grassler ein Jahr lang als "Mister Nulldefizit" gefeiert wurde. Wie Marterbauer anmerkt, sind solche Vergleiche allerdings dadurch beeinträchtigt, dass sie für Perioden unterschiedlicher Konjunktur erfolgen.

(+19 Prozentpunkte). Diese Entwicklung geht mit der rascheren Ausweitung des Budgetdefizits konform, sie könnte aber teilweise auf die relativ späte Privatisierung öffentlichen Eigentums in Österreich zurückgehen.

Die zwei Rezessionsphasen, die den beiden Erdölpreisschocks folgten, haben somit die Staatschuldenquote in den meisten europäischen Ländern fast verdoppelt. Österreich steuerte stärker gegen als die anderen europäischen Länder und versuchte die Verstaatlichte Industrie mit sehr geringem Erfolg zu retten. Dadurch stieg die Staatsschuldenquote in Österreich überdurchschnittlich. Diese Entwicklung musste – wie Hans Seidel anmerkt – von den darauffolgenden Regierungen korrigiert werden.

Übersicht 2: Budget und Staatsschulden

	Finanzierungssaldo des Staates				Staatsschuld	
	1970	1983	Ø 1970/1973	Ø 1980/1983	1970	1983
	In % des BIP					
Österreich	1,3	- 4,5	1,6	- 3,1	18,5	43,5
BRD	0,5	- 2,9	0,4	- 3,3	18,6	40,2
EU 15	0,3	- 4,8	- 0,6	- 4,5	28,7	48,0

Q: Europäische Kommission; Macrobond, WDS – WIFO-Daten-System.

Offt wird übersehen, dass sich die Staatsschuldenquote nicht nur in Österreich, sondern auch in Deutschland und den meisten anderen EU-Ländern verdoppelte. Das war die Folge der Einnahmenschwäche im Zuge der beiden Rezessionen und der internationalen Hochzinspolitik zur Inflationsbekämpfung. Hohe Zinssätze treffen natürlich die Schuldner.

In den frühen 1970er-Jahren hatte der außergewöhnliche Wirtschaftsaufschwung in Österreich einen Überschuss der öffentlichen Haushalte zur Folge (1970/1974: 1½% des BIP). Das überrascht angesichts der zahlreichen sozialpolitischen Errungenschaften dieser Jahre (Einführung von Geburtenbeihilfe, Heiratsprämie usw.). In der Rezession 1975/76 erreichte dann das Defizit durchschnittlich 3% des BIP. Es war von "Durchtauchen" die Rede. Aber die Wirtschaft kam nicht mehr an den Wachstumspfad des Goldenen Zeitalters heran.

Während in Österreich Vollbeschäftigung das oberste Ziel war und Budgetdefizite hingenommen wurden, verfolgte die Schweiz eine völlig andere Strategie. Dort war 1975 ein ausgeglichenes Budget das oberste Ziel. Die unterschiedlichen kurzfristigen Auswirkungen waren eklatant: Österreich wies 1975 ein relativ hohes Budgetdefizit auf (-2,6% des BIP, 1976 sogar -3,8%), aber ein stabiles Bruttoinlandsprodukt (-0,4% gegenüber dem Vorjahr). In der Schweiz blieb das Budget 1975 weitgehend ausgeglichen, das reale Bruttoinlandsprodukt sank dagegen gegenüber dem Vorjahr um 7%. Es gibt also beträchtlichen Spielraum für nationale wirtschaftspolitische Präferenzen mit entsprechenden Auswirkungen.

Die überzogene Hochkonjunktur der frühen 1970er-Jahre mit ihren kräftigen Lohn- und Preissteigerungen sowie die expansive Budgetpolitik führten in Österreich zu hohen Leistungsbilanzdefiziten. Der Internationale Währungsfonds schlug in dieser Situation eine Abwertung des Schillings vor. Die österreichische Regierung wählte aber einen anderen Weg.

4. Austro-Keynesianismus

Der Austro-Keynesianismus ist ein eigenwilliger Policy Mix aus

- Budgetpolitik zur Beschäftigungssicherung,
- Hartwährungspolitik zur Preisstabilisierung und
- Einkommenspolitik der Sozialpartner gegen die Kosteninflation.

An der österreichischen Wirtschaftspolitik waren zwei Aspekte keynesianisch: die hohe Priorität für die Vollbeschäftigung und die erfolgreiche Einkommenspolitik. Die Budgetpolitik wurde nur 1975 massiv zur Erhaltung der Vollbeschäftigung eingesetzt.

Ein wichtigeres Instrument war die Verringerung des Arbeitskräfteangebotes: Rückkehr von Gastarbeitern, Frühpensionierungen und Arbeitskräftehortung in der Verstaatlichten Industrie.

An der Verwirklichung der Hartwährungspolitik in Österreich hatte die Sozialpartnerschaft entscheidenden Anteil. Für Hans Seidel war die zentrale Aufgabe der Sozialpartnerschaft: "Lobbying für wirtschaftliche Vernunft". Seidel schwärmte geradezu von der Wirtschaftspolitischen Aussprache. Diese fand ab 1968 vierteljährlich unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers mit den Spitzen der Sozialpartner und den Ministern der Wirtschaftsressorts statt. Der WIFO-Leiter berichtete über Wirtschaftslage und -prognose. Der Präsident der OeNB und der Finanzminister leiteten daraus ihren konjunkturpolitischen Handlungsbedarf ab. Im Laufe der 1980er-Jahre versandete die Wirtschaftspolitische Aussprache. Es gab zwar noch ein Konjunkturausgleichsbudget, aber es wurde nicht mehr genutzt.

Der Austro-Keynesianismus endete mit der strengen Bindung des Schillings an die DM Anfang der 1980er-Jahre und schließlich mit der notwendigen Budgetkonsolidierung. Der englische Ökonom John Hicks meinte einmal, dass das dritte Viertel des 20. Jahrhunderts keynesianisch gewesen sei. Hans Seidel ergänzte: In Österreich dauerte dieses Viertel des 20. Jahrhunderts eben länger als anderswo.

5. Budgetkonsolidierung

Die Budgetdefizite nach dem 2. Erdölpreisschock Anfang der 1980er-Jahre wurden in Österreich eher erlitten als gestaltet. Sie kamen durch automatische Stabilisatoren (Einnahmefälle) zustande, kaum durch diskretionäre Maßnahmen. In dieser Zeit wurde die "Seidel-Formel" – ein mäßiges Defizit von 2½% des BIP – angewandt.

Hans Seidel hielt Dauerdefizite für problematisch. Die Zinszahlungen für die Staatsschuld wurden besonders nach der sprunghaften Anhebung der Zinssätze in den USA (unter Volcker) immer höher. Sie nahmen einen wachsenden Anteil der Steuereinnahmen in Anspruch. Der Anteil der Besitzeinkommen verdreifachte sich 1970/1984 fast (von 2,8% auf 8% des Volkseinkommens). Das verschärfte den Verteilungskampf.

Besonders dringlich wurde die Budgetkonsolidierung unter dem Druck des geplanten EU-Beitrittes. Hans Seidel schätzte deshalb die darauffolgenden Regierungen, welche die Budgetkonsolidierung entschieden in Angriff nahmen.

In einem Artikel in der *Empirica* unterschied Hans Seidel drei Etappen der Fiskalpolitik:

- Zwischen 1945 und 1955 war der strikte jährliche Budgetausgleich die Norm, die selten erreicht wurde.
- Im Golden Age 1955/1975 wurde ein Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus hinweg angestrebt. In Rezessionsjahren wurden bewusst Defizite hingenommen.
- Nach 1975 wurden Budgetdefizite aus beschäftigungspolitischen Gründen in Kauf genommen. Es zeigte sich, dass Defizite durchaus finanzierbar waren, was früher als unmöglich galt. Finanzminister Schmitz fragte in den 1960er-Jahren noch die Generaldirektoren der Banken, welches Defizit überhaupt finanziert werden könne. Die Bankiers waren damals noch vorsichtig und gaben relativ niedrige Werte an.

6. Zusammenfassung

Die Wirtschafts- und Fiskalpolitik der Regierung Kreisky – maßgeblich von Finanzminister Hannes Androsch gestaltet – war gemessen an Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und Preisstabilität sehr erfolgreich. Die Arbeitslosenquote konnte bis Anfang der 1980er-Jahre auf dem Niveau von 2% gehalten werden. Der wirtschaftliche Aufhol- und Modernisierungsprozess Österreichs war unverkennbar: War das Pro-Kopf-Einkommen 1969 noch um 4% hinter dem Niveau der 15 EU-Länder zurückgelegen, so lag es 1983 bereits um 10% darüber.

Die Staatsschulden verdoppelten sich in dieser Zeit in den meisten EU-Ländern im Gefolge der beiden Erdölpreisschocks. In Österreich stieg die Staatsschuldenquote allerdings überdurchschnittlich, weil hier stärker dem Konjunkturunbruch gegengesteuert wurde.

Die Krise der Verstaatlichten Stahlindustrie, die steigenden Staatsschulden und der internationale Paradigmenwechsel in der Ökonomie führten in der Folge zur politischen Abkehr vom Austro-Keynesianismus.