
Stagnation und Expansion

Eine vergleichende Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung in der Ersten und Zweiten Republik

Eduard März und Maria Szecsi

I. Die wirtschaftliche und politische Geschichte der Ersten Republik kann mit den knappen Worten „Krise in Permanenz“ zusammengefaßt werden. Im krassen Gegensatz dazu präsentiert sich die bisherige Geschichte der Zweiten Republik, die im Zeichen starker wirtschaftlicher Auftriebskräfte, wachsenden Wohlstands und der Konsensbereitschaft der großen politischen Parteien steht.

Im folgenden soll die „permanente Krise“ der Ersten Republik mit Hilfe einiger charakteristischer Zahlenreihen dargelegt werden. Im Anschluß daran werden die Faktoren und deren relative Bedeutung untersucht, die uns für die wirtschaftliche Entwicklung (bzw. Fehlentwicklung) relevant erscheinen. Wir stützen uns dabei vornehmlich auf eine verdienstvolle historische Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung¹. Betrachten wir zunächst die Entwicklung des BNP je Einwohner während der Jahre 1913 bis 1937.

Brutto-Nationalprodukt (real) je Einwohner

(1913 = 100)

1913	1920	1924	1929	1933	1937
100	69,6	91,3	106,7	81,7	91,1

In der obigen Zahlenreihe fehlt es an Angaben für die unmittelbare Nachkriegszeit, aber es muß angenommen werden, daß das BNP je Kopf in den Jahren 1918 und 1919 kaum die Hälfte des letzten Vorkriegsjahres betragen hat. Die Aufwärtsbewegung der folgenden Jahre verläuft äußerst schleppend. Das Niveau von 1913 wird erst in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre erreicht und in den Jahren 1928 und 1929 leicht überschritten. Die nun einsetzende Wirtschaftskrise trifft Österreich besonders hart und schmerzlich. Im Jahre 1933, nachdem

der Tiefpunkt der Krise bereits überwunden ist, ist das durchschnittliche Einkommen nicht viel höher als in der frühen Nachkriegszeit. Die Erholungsphase, die sich nun anbahnt, bringt nur eine leichte Verbesserung. Im letzten Jahr der Ersten Republik liegt das BNP je Kopf um mehr als 15 Prozentpunkte unter dem Niveau von 1929. Charakteristisch für die gesamte Periode mag der Umstand sein, daß diese Kennzahl nur während zweier Jahre (1928 und 1929) höher war als 1913, und daß sie während eines beträchtlichen Teils der Nachkriegszeit (1918 bis 1923 und 1930 bis 1933) erheblich niedriger war als im letzten Friedensjahr.

Die Maßzahl BNP je Kopf gibt uns ein eher grobes Bild von der Entwicklung einer Volkswirtschaft. Wir können die Krisenherde besser abgrenzen, wenn wir das BNP nach Wirtschaftszweigen aufgliedern. Die Industrie, die als Lokomotive einer modernen Volkswirtschaft gilt, konnte dieser Funktion während der Zwischenkriegszeit niemals gerecht werden. Selbst im Jahr der Hochkonjunktur 1929 liegt die Industrieproduktion um 2 Prozentpunkte unter dem Niveau von 1913. Auf dem Tiefpunkt der Weltwirtschaftskrise fällt sie um etwa ein Drittel unter den Stand des letzten Friedensjahres und, 1937, das im Zeichen der konjunkturellen Erholung steht, ist sie um 23 Prozent niedriger als 1913.

Die Entwicklung des Baugewerbes, dem eine Schlüsselposition im Hinblick auf die Beschäftigungslage zukommt, war noch ungünstiger als die der Industrie. Sein Ausstoß war zwar im Konjunkturjahr 1929 wesentlich höher als im letzten Friedensjahr – als Folge der Bautätigkeit der Gemeinde Wien –, fiel jedoch im Tiefpunkt der Krise auf kaum mehr als ein Drittel des Vorkriegsniveaus und lag 1937 um rund die Hälfte unter 1913. Etwas günstiger schnitt das übrige Gewerbe ab, das zwar während der zwanziger Jahre nur schleppende Fortschritte machte und niemals an das Vorkriegsniveau herankam, in der Zeit der Weltwirtschaftskrise jedoch sich besser behaupten konnte als Industrie und Baugewerbe, da es vornehmlich für den lokalen Bedarf arbeitete.

Es gab einige wenige Wirtschaftszweige, die sich von dem allgemeinen Bild der Stagnation und Rückbildung deutlich abhoben. An erster Stelle muß die Landwirtschaft genannt werden, die 1929 den Stand des letzten Friedensjahres deutlich überschritten hatte und später, als Nutznießer einer gezielten staatlichen Förderungspolitik, weitere bedeutende Fortschritte machte. Im Jahre 1937 lag ihre Produktion um 16 Prozent über dem Niveau des Jahres 1913. Noch bedeutendere Fortschritte waren auf dem Gebiete der Energiewirtschaft und der persönlichen Dienstleistungen, insbesondere des Fremdenverkehrs, zu verzeichnen. Auch eine kleine Zahl von Industriezweigen, wie die Textilindustrie und die auf heimischen Holzvorkommen aufbauenden Industrien, konnten sich relativ gut halten, während die Produzenten von Investitionsgütern und die Baustoffindustrie starke Rückschläge erlitten.

Die Dimensionen des menschlichen Leides, das durch diese Entwicklung verursacht wurde, werden am ehesten durch das Ausmaß der

Arbeitslosigkeit veranschaulicht. Die offiziellen Daten sind allerdings unzulänglich, da sie nur die Zahl der unterstützten Arbeitslosen berücksichtigen. Da die verschiedenen Schätzungen hinsichtlich des tatsächlichen Ausmaßes der Arbeitslosigkeit nicht unerheblich voneinander abweichen, wollen wir uns im folgenden nur auf einige wenige quantitative Angaben beschränken.

Die Arbeitslosigkeit war in der Zwischenkriegszeit nicht unerheblichen Schwankungen unterworfen. Nach Überwindung der unmittelbaren Nachkriegskrise, die durch den akuten Mangel an Energie und Rohstoffen bedingt war, herrschte durch etwa zwei Jahre (1920–1922) ein Zustand der Vollbeschäftigung, hauptsächlich bewirkt durch die inflationsbedingte Verschleuderung österreichischer Waren und Dienstleistungen an ausländische Käufer. Nach der Stabilisierung der Krone im Jahre 1923 kletterte die Arbeitslosenrate auf etwa 10 Prozent und verharrte auf diesem relativ hohen Niveau bis zum Eintritt der Weltwirtschaftskrise. Im Jahre 1933 betrug die Zahl der unterstützten Arbeitslosen rund 329.000 Personen; die Gesamtzahl der Arbeitslosen dürfte jedoch, wie die Volkszählung 1934 aufzeigte, beinahe 600.000 Menschen betragen haben. Zu diesem Zeitpunkt waren im Verarbeitenden Gewerbe und in der Industrie 47,5 Prozent der Arbeiter ohne Beschäftigung. Die folgende Erholungsphase brachte nur geringe Fortschritte. Im Jahre 1937 dürfte die Arbeitslosenrate noch immer ein Viertel der Gesamtzahl der Arbeitnehmer betragen haben. Es gibt Schätzungen, die ein noch ungünstigeres Bild vermitteln.

Der Mangel an Dynamik, der der österreichischen Volkswirtschaft in der Zwischenkriegszeit innewohnte, wird am klarsten durch das fast völlige Brachliegen der Investitionstätigkeit illustriert. Im Jahre 1913 wurden 13 Prozent des verfügbaren Güter- und Leistungsvolumens investiert. Man schätzt, daß die Netto-Investitionen die Höhe von 7 Prozent in diesem Jahre erreichten. Im Durchschnitt der Jahre 1924–1937 dürften die Brutto-Investitionen kaum mehr als 7 Prozent betragen haben, was bedeutet, daß während dieser Zeit nur so viel investiert wurde, als für den Ersatz alter, abbruchreifer Anlagen notwendig war. Natürlich unterlag die Investitionsquote erheblichen Schwankungen:

**Investitionsquote in % des verfügbaren
Güter- und Leistungsvolumens**

1913	1924	1929	1933	1937
13	7	10	5	7

In den Konjunkturjahren 1924–1929 nahmen die realen Brutto-Investitionen um 13 Prozent pro Jahr zu. In der folgenden Depression 1929–1933 schrumpften sie dagegen um 20 Prozent jährlich. Die Erholungsphase 1933–1937 war durch eine jährliche Zunahme der Brutto-Investitionen von 12 Prozent gekennzeichnet. Wie aus der erwähnten Studie hervorgeht, schwankten die Investitionen drei- bis fünfmal so stark wie das Nationalprodukt. Aus der obigen Tabelle wird auch klar,

daß die Investitionen selbst im Konjunkturjahr 1929 erheblich unter dem Niveau des letzten Vorkriegsjahres verblieben.

Die schwache und erratische Investitionstätigkeit der Ersten Republik bietet uns einen wichtigen Schlüssel zum Verständnis der wirtschaftlichen (und auch politischen) Misere dieser Periode. Warum legten die österreichischen Unternehmer so wenig Initiative und Innovationsbereitschaft an den Tag? Warum boten ihnen die verschiedenen Regierungen, die sich in rascher Folge ablösten, so geringe materielle und moralische Hilfestellungen? Warum verdüsterte sich das geistige und politische Klima in einem solchen Maße, daß die Erste Republik in einem Zustand der Stagnation und Erstarrung ihren Gnadenstoß empfing?

Über die Handicaps, die der Ersten Republik in die Wiege gelegt wurden, sind bereits Bibliotheken geschrieben worden. Die Republik war aus der Zeit der Monarchie mit einem nicht unansehnlichen industriellen Erbe ausgestattet, aber dieses wies empfindliche und nicht leicht korrigierbare Disproportionalitäten auf: Die Energiebasis war schmal, manche Zweige der Investitionsgüterindustrie waren für den großen Markt der Monarchie bestimmt und somit überdimensioniert, einzelne Zweige der Konsumgüterindustrie waren unterentwickelt oder fehlten zur Gänze. Dazu kam, daß die Landwirtschaft ihr Potential in nur unzureichendem Maße nutzte. Man erkennt, daß die Republik mit erheblichen Strukturmängeln zur Welt gekommen war und daß es einer zielstrebigsten wirtschaftspolitischen Strategie bedurft hätte, um diese zu beseitigen. Aber die führenden Politiker der Republik huldigten selbst in der Zeit der ständisch-autoritären Ordnung einem veritablen Paläo-Liberalismus.

Zu den sozusagen angeborenen Strukturmängeln und zu der extremen laissez-faire Mentalität der Wirtschaftspolitiker gesellten sich andere gravierende Übel, die vom neuen Österreich kaum kontrollierbar und beeinflussbar waren: Die Monarchie hatte zu den Ländern mit geringer Außenhandelsabhängigkeit gehört; die Republik war als Kleinstaat hingegen auf den Außenhandel in hohem Maße angewiesen. Ihre natürlichen Handelspartner, so schien es im Anfang, waren die Nachfolgestaaten der Monarchie, zu denen Österreich noch immer die mannigfaltigsten Beziehungen unterhielt. In Anbetracht dieser Tatsache hatte auch der Friedensvertrag von St. Germain die Vorkehrung getroffen (Artikel 222), daß die Tschechoslowakei, Österreich und Ungarn – zunächst für eine Periode von fünf Jahren – einander Präferenzzölle einräumen dürften. Es war charakteristisch für die Haltung der beiden Nachbarn Österreichs, daß sie keinen ernsthaften Versuch unternahmen, diese durch den Friedensvertrag gebotene Chance zu nutzen.

In Wahrheit war die Lage im Donaauraum schon in den zwanziger Jahren, also noch vor dem Eintritt der Weltwirtschaftskrise, durch den Umstand gekennzeichnet, daß die dort beheimateten Kleinstaaten einen Kurs des zügellosen wirtschaftlichen Nationalismus mit Hilfe von administrativen zoll- und devisenpolitischen Maßnahmen durchzuset-

zen versuchten. Auf diese Weise kam es zur Errichtung überschüssiger Kapazitäten, insbesondere auf dem Gebiete der Textilindustrie, die auf Beschäftigungslage und wirtschaftliche Effizienz der gesamten Region die nachteiligsten Auswirkungen hatten. Es ist ein Gebot der Fairneß hinzuzufügen, daß sich Österreich, das sich ja der Wirtschaftsdoktrin des Liberalismus verschrieben hatte, dieser unheilvollen Entwicklung entgegenzustellen versuchte. Erst gegen Ende der zwanziger Jahre kam es zu den ersten protektionistischen Maßnahmen auf Seite Österreichs, die in der Zeit der Krise durch devisenpolitische Restriktionen in ihrer Wirkung verstärkt wurden.

Der wirtschaftliche Nationalismus im Donauraum hätte kaum größeren Schaden angerichtet, wenn er sein Unwesen in einer Zeit der weltwirtschaftlichen Expansion getrieben hätte. Die Phase der zwanziger Jahre stand jedoch im Zeichen schwacher wirtschaftlicher Aufschwungstendenzen. „Das auffallendste Faktum“, schreibt der englische Ökonom Aldcroft, „ist die deutliche Verlangsamung des Einkommenswachstums in der ganzen Welt zwischen 1913 und 1929. Das Wachstum war keineswegs unbedeutend, aber sowohl das Gesamt- wie das Pro-Kopf-Einkommen (real ausgedrückt) wuchs spürbar langsamer; verglichen mit der langen Expansionsperiode vor 1914, und im Vergleich zum gesamten 20. Jahrhundert (1913–1959) schneidet die Periode von 1913 bis 1929 schlecht ab“.

Es gab natürlich sehr deutliche regionale Unterschiede. In der Zeit 1913 bis 1929 zeichnet sich der Aufstieg Japans in den Rang einer ökonomischen Großmacht ab. Sehr ungünstig präsentieren sich dagegen in dieser Periode weite Teile von West-, Zentral- und Südosteuropa. „Europas Produktion weitete sich ungefähr um die Hälfte der Weltrate aus und nur um mehr als ein Drittel der außereuropäischen Rate.“ Und Aldcroft fügt hinzu, daß der überwiegende Teil des europäischen Rückstandes „dem langsamen Wachstum in Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Osteuropa – mit Ausnahme der Sowjetunion und der Tschechoslowakei – zugeschrieben werden muß.“ Besonders auffallend war die geringe Zunahme des europäischen Außenhandels, dessen „Wachstumsrate kaum ein Viertel derjenigen aus der Zeit von 1880 bis 1913 betrug“.

Unter diesen Umständen waren dem österreichischen Außenhandel im Donauraum, wohin er aus traditionellen Gründen tendierte, nur geringe Entfaltungsmöglichkeiten geboten. Die Neuorientierung nach dem Westen und den überseeischen Gebieten sollte sich jedoch als ein sehr zeitaufwendiger und friktionsreicher Prozeß erweisen. Wir müssen zwischen vier Etappen des österreichischen Außenhandels in der Zwischenkriegszeit unterscheiden: In der Phase der Inflation (1919–1922) gelang es, den Anschluß an die Weltwirtschaft nach der durch den Weltkrieg bedingten, jahrelangen Isolierung wiederzuerlangen, allerdings um den Preis der Verschleuderung österreichischer Güter und Dienstleistungen. Von 1923 bis 1929 machte der Außenhandel langsame Fortschritte, aber das Passivum der Handelsbilanz verharrte auf einem beunruhigend hohen Niveau. In den Jahren der

Weltwirtschaftskrise kam es dann zu einer katastrophalen Schrumpfung des Außenhandelsvolumens, das 1933 nur etwa 35 Prozent des Standes von 1929 betrug. In der folgenden Erholungsphase gab es mäßige Fortschritte auf der Export- sowie auf der Importseite, die 1937 56 bzw. 45 Prozent des Niveaus von 1929 erreichten. Ein noch immer bestehender Einfuhrüberschuß in der Höhe von 236,8 Mio. Schilling konnte unschwer aus den Einnahmen der von Österreich geleisteten internationalen Dienstleistungen gedeckt werden. Es gelang so in den letzten Lebensjahren der Ersten Republik, das drückende Problem der passiven Zahlungsbilanz aus der Welt zu schaffen, aber der hierfür bezahlte Preis war erschreckend hoch: Er bestand aus einem Heer von einer halben Million Arbeitslosen, aus ungenützten Ressourcen in so gut wie allen Wirtschaftszweigen, aus einer Wirtschaftsstruktur, die sich den äußeren Unbilden durch einen Prozeß des kontinuierlichen Schrumpfens anzupassen versucht hatte. Kein Wunder, daß eine fremde Okkupationsmacht dieses erschöpfte Land ohne Schwertstreich zu besetzen vermochte.

Welchen Beitrag leistete die österreichische Wirtschaftspolitik, um den oben aufgezeigten Gebrechen und von außen einwirkenden negativen Einflüssen einigermaßen zu begegnen? Es sei gleich zu Anfang gesagt, daß sie dazu angetan war, die bestehende schwierige Lage noch weiter zu verschlimmern.

Der österreichischen Wirtschaftspolitik mangelte es vor allem an einer psychologisch-moralischen Ingredienz, die man als die *Conditio sine qua non* allen erfolgreichen Wirtschaftens bezeichnen muß – an der Überzeugung von der Lebensfähigkeit des neuen Staates. Schon am 21. Oktober 1918, bei der ersten Sitzung der „Provisorischen Nationalversammlung Deutsch-Österreichs“ hatte Viktor Adler, der Führer der sozialdemokratischen Partei, die fatale Feststellung getroffen, daß der neue Staat, auf sich selbst gestellt, „kein wirtschaftlich entwickungsfähiges Gebilde wäre.“ Bald darauf gab auch Ignaz Seipel, der spätere Bundeskanzler und christlichsoziale Spitzenpolitiker, eine vorsichtiger, doch kaum weniger resignierte Erklärung hinsichtlich der Lebenschancen Österreichs ab: „Viele Gründe, ja die meisten, sprechen für den Anschluß an Deutschland . . .“ Handlungen sowie Unterlassungen von Regierungen, Parteien sowie weltanschaulichen Lagern waren so während der Zeit der Ersten Republik von dem tiefen Unglauben an die Lebensfähigkeit des neuen Staates bestimmt⁴.

Die Republik sah sich in ihrer Geburtsstunde mit einer akuten inflationären Situation konfrontiert. Während der Kriegszeit war die Inflation ein fast ausschließlich „hausgemachtes“ Phänomen gewesen. Aber nun kamen auch starke äußere Einflüsse hinzu, insbesondere die Baissespekulation gegen die Krone und der Preisauftrieb auf den internationalen Rohstoff- und Nahrungsmittelmärkten. Angesichts des rapiden inneren sowie äußeren Wertverfalls der Krone erschien den Zeitgenossen der Kampf gegen die Inflation als das jede andere Frage überschattende Lebensproblem des jungen Staates. Die Wirtschaftspolitik der Ersten Republik ist vom „Inflationstrauma“ während ihrer gesamten Lebenszeit gekennzeichnet gewesen.

Während der ersten zwei Jahre des neuen Österreich, als eine Koalitionsregierung, bestehend aus Sozialdemokraten und Christlichsozialen, seine Geschicke lenkte, standen zwei Sanierungsprogramme in unversöhnlichem Gegensatz einander gegenüber. Die Sozialdemokraten wollten den aus den Fugen geratenen öffentlichen Haushalt, die Quelle ungedeckter Papiergeldemissionen, hauptsächlich durch die höhere Besteuerung der besitzenden Schichten, durch eine einmalige große Vermögensabgabe, durch eine Zwangsanleihe und nicht zuletzt auch durch die Inanspruchnahme ausländischer Kredite ins Gleichgewicht bringen. (Der Sanierungsplan Otto Bauers aus dem Jahre 1921 enthielt allerdings auch eine nicht unwesentliche Konzession an die Gegenseite, nämlich die stärkere Besteuerung der großen Massen.) Die Christlichsozialen sahen dagegen vornehmlich drei Maßnahmen zum Zwecke der Budgetsanierung vor, die sie gleichsam „gleichberechtigt“ nebeneinander stellten: ausländische Kredite, Massensteuern und den substantiellen Abbau eines Teils der öffentlichen Bediensteten. Man erkennt, daß für den Ausgleich so entgegengesetzter Meinungen denkbar ungünstige Voraussetzungen bestanden.

Als die Koalitionsregierung von einem Bürgerkabinett abgelöst wurde, schien sich zunächst kein Ausweg aus der budgetären Sackgasse anzubieten. Schließlich vermochte der christlichsoziale Politiker, Ignaz Seipel, in der fast ausweglos erscheinenden Situation im Sommer 1922, die Hilfe des Auslands zu mobilisieren und damit auch der konservativen Version des Sanierungsprogramms Geltung zu verschaffen. Ein von den Westmächten bestellter Generalkommissär trug nach außen hin den Onus der vielen, mit der sogenannten Genfer Sanierung verbundenen, unpopulären Maßnahmen.

Mit dem durch die Genfer Sanierung eingeschlagenen Weg war auch der spätere wirtschaftspolitische Kurs fest umrissen. Die Grundsätze, von denen die Wirtschaftspolitik der Regierung (oder richtiger der verschiedenen bürgerlichen und später autoritären Regierungen) vom Herbst des Jahres 1922 an bestimmt wurden, kann man kurz wie folgt beschreiben: Budgetpolitisch ging man den Weg der äußersten Sparsamkeit, wobei man sich auf der Einnahmenseite auf die besonders drückende (erst ab 1923 eingeführte) Warenumsatzsteuer stützte. Unter dem Eindruck des Inflationserlebnisses erhob man das „ausgeglichene Budget“ in den Rang einer Staatsdoktrin, an der man selbst in der Zeit der Weltwirtschaftskrise und der Massenarbeitslosigkeit festhielt. Jedes Abweichen von diesem Kurs wurde als inflationärer Sündenfall verteuelt. So enthielt ein „Bericht über die Ursachen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten Österreichs“, verfaßt im Jahre 1931 von einem Redaktionskomitee unter dem Vorsitz von Ludwig v. Mises, den bezeichnenden Satz: „Für Bund, Land und Gemeinden hätte zu gelten, daß bei der wirtschaftlichen Notlage selbst an sich nützliche und wünschenswerte Ausgaben so lange unterbleiben müssen, bis sich die Lage gebessert hat.“

Als die wichtigste flankierende Maßnahme wurde eine Politik des „teuren Geldes“ betrachtet. Oder anders ausgedrückt, man verstärkte

die von der Budgetpolitik ausgehenden deflationären Effekte durch eine restriktive Geldpolitik. Als die österreichische Notenbank um die Mitte der zwanziger Jahre diesen Kurs etwas lockern wollte, erhielt sie vom Gouverneur der Bank von England, Montagu Norman, über den Umweg eines in der österreichischen Zentralbank installierten ausländischen „Beraters“, die Weisung, den Hochzinskurs aufrechtzuerhalten. Dem Gebot des wichtigsten Mannes des wichtigsten Gläubigerlandes Österreichs mußte natürlich unbedingt Folge geleistet werden. Der Bankzins verharrte in Österreich während der zwanziger Jahre auf einem weit über dem Westen liegenden Niveau, was sich nur zum Teil aus der Notwendigkeit der Finanzierung der chronisch passiven Zahlungsbilanz erklären läßt.

Die Politik des teuren Geldes entsprach auch den Interessen der Wiener Großbanken. Diese hatten während der Inflationszeit aus naheliegenden Gründen selbst ihrer bevorzugten Klientel exorbitante Zinssätze verrechnet. Das Zinsniveau der Inflationszeit wurde später nur schrittweise abgebaut. Man begründete den restriktiven Kurs mit dem Hinweis auf die in Österreich herrschende „Kapitalknappheit“. In einer solchen Situation, so hieß es, kam der selektiven Funktion des Bankzinses ganz besondere Bedeutung zu. Der wahre Grund für diese, die Investitionstätigkeit der österreichischen Industrie hemmende Politik muß jedoch in dem u. E. verfehlten Wiederaufbau-Konzept der Großbanken in der Nachkriegszeit gesucht werden.

Die Wiener Mobilbanken haben nach dem Zusammenbruch der Monarchie im wesentlichen zwei Ziele verfolgt: die Aufrechterhaltung ihrer alten Einflußsphäre im Donaauraum und die möglichst rasche Erneuerung ihrer früheren – und während des Krieges weitgehend eingebüßten – Kapitalsubstanz. Es sollte sehr bald klar werden, daß beide Ziele nur teilweise und mit Hilfe westlichen Kapitals realisierbar waren. Die Konzentration der Großbanken auf den alten – und nun politisch nicht mehr beeinflussbaren – Großraum mußte zwangsläufig zu einer gewissen Vernachlässigung und Benachteiligung der um ihre Existenz ringenden österreichischen Industrie führen. Das Bestreben, die frühere Kapitalsubstanz vor allem mit Hilfe hoher Zinsspannen – die über das in der Vorkriegszeit übliche Maß hinausgingen – wieder herzustellen, zielte in die gleiche Richtung. Der weise Walter Federn, der die österreichische Wirtschaftsszene wie kein zweiter Beobachter kannte, mußte einmal resigniert feststellen, daß die Revitalisierung der Banken vielleicht leichter durch eine vorherige Stärkung der österreichischen Industrie erreichbar gewesen wäre⁶.

Wäre es durch eine Senkung des Massenkonsums möglich gewesen, die Investitionstätigkeit zu beleben, wie es manche der liberalen Ökonomen, namentlich Ludwig v. Mises vorschlugen? Wir wollen diesen Vorschlägen, die auf eine drastische Senkung des Lohnniveaus hinauslaufen, die folgende Feststellung des Instituts für Wirtschaftsforschung entgegenhalten: „In der Zwischenkriegszeit hatte die österreichische Bevölkerung einen etwas höheren Lebensstandard als 1913, obschon das reale Nationalprodukt im Durchschnitt niedriger und nur

in drei Jahren (1928, 1929 und 1930) etwas höher war. Der Mehrkonsum ging zu Lasten der Investitionstätigkeit und mußte bis 1931 mit einer wachsenden Verschuldung an das Ausland erkaufte werden. Dennoch läßt sich zumindest für die gesamte Periode nicht behaupten, die österreichische Bevölkerung hätte über ihre Verhältnisse gelebt und damit die Wachstumschancen der Wirtschaft beeinträchtigt. Der private Konsum mag vielleicht in der unmittelbaren Wiederaufbauperiode bis 1924 im Vergleich zur Leistungsfähigkeit der Wirtschaft zu hoch gewesen sein... In den späteren Jahren war die hohe Konsumneigung kaum noch ein Wachstumshemmnis. Wäre es nämlich gelungen, die verfügbaren Produktivkräfte annähernd voll einzusetzen (selbst in der Hochkonjunktur 1929 waren 9 Prozent aller Arbeitnehmer arbeitslos), dann hätte absolut mehr konsumiert und dennoch die Kapitalausstattung der Wirtschaft verbessert werden können⁷.

Wäre eine alternative Wirtschaftsstrategie während der zwanziger Jahre denkbar gewesen? Diese hätte von dem Sanierungsplan Joseph Schumpeters aus dem Jahre 1919 ausgehen können. Der Schumpeter-Plan beruhte auf dem Prinzip der „Selbsthilfe“, wobei den Massensteuern sowie der Besteuerung der Besitzenden der gleiche Stellenwert eingeräumt wurde. In der Heranziehung ausländischer Kredite sah der große Ökonom die Folgewirkung, und nicht die Voraussetzung, eines auf Selbsthilfe aufbauenden Planes. Gleichsam als zweiter Schritt hätte der systematische Aufbau der österreichischen Wirtschaft in Angriff genommen werden müssen. Eine solche Politik hätte zweier Voraussetzungen bedurft: Erstens eines allmählichen und geordneten Rückzugs österreichischer Interessen aus dem Donauraum; und zweitens der Hinwendung österreichischen Kapitals und „Know-hows“ auf die Bedürfnisse von Industrie, Landwirtschaft und öffentlichen Basisdienstleistungen im eigenen Lande, wobei Energie, Verkehr und Importsubstitution wichtige Anhaltspunkte für eine derartige Neuorientierung abgegeben hätten.

J. Ahrer, ein nicht besonders gut beleumundeter christlichsozialer Politiker der Ersten Republik, stellte im Jahre 1925, im Rückblick auf die vertanen Chancen der frühen Nachkriegszeit, resigniert fest: „Man hat den Eindruck, daß das österreichische Kapital vielfach nicht glauben wollte, daß die durch den Staatsvertrag von St.-Germain erzwungene Gebietsteilung eine endgültige sei und immer noch hoffte, daß man das zerschlagene Gebiet in irgendeiner Form ganz oder zum größten Teil wieder vereinigen, die nationalen Gegensätze ausgleichen und die verkehrshemmenden Einrichtungen abbauen werde. Man zögerte nunmehr durch sieben Jahre, die finanziellen und wirtschaftlichen Folgerungen aus dem Staatsvertrag von St.-Germain zu ziehen, die wirtschaftlichen und finanziellen Positionen in den Sukzessionsstaaten zu liquidieren und die gesamten wirtschaftlichen Kräfte auf die Heimat zu konzentrieren⁸.“

Nach dem Zusammenbruch der beiden größten österreichischen Banken, der Boden-Creditanstalt (1929) und der Creditanstalt (1931), nicht zuletzt bedingt durch deren riskante Investitionspolitik im

Donauraum, war das österreichische Bankwesen allerdings nicht mehr in der Lage, selbst ein bescheiden dimensioniertes inländisches Industrialisierungsprogramm zu alimentieren. Und dem österreichischen Staat standen weder in- noch ausländische Finanzierungsmittel zur Verfügung, um eine zielgerechte antizyklische Fiskalpolitik zu betreiben – falls den österreichischen Machthabern eine so unorthodoxe Strategie in den Sinn gekommen wäre.

Schon ab 1933/34, und von da an in steigendem Maß, wäre es allerdings möglich gewesen, den Staatskredit für Zwecke der Arbeitsbeschaffung einzusetzen. Um diese Zeit hatte sich auch Otto Bauer als einer der ersten zu diesem unorthodoxen Gedanken durchgerungen. So forderte das von ihm konzipierte Arbeitsbeschaffungsprogramm, mit dem die Sozialdemokratie Mitte Juli 1933 an die Öffentlichkeit trat, daß der Erlös einer (bereits geplanten) Bundesanleihe zur Gänze für öffentliche Investitionen verwendet werden solle; die Absicht der Regierung, diese Mittel zur Rückzahlung der Bundesschuld an die Nationalbank zu verwenden, wurde als deflationistisch und somit krisenverschärfend verworfen. Daß es sich bei dieser Forderung nicht bloß um eine tagespolitische Parole, sondern um eine durchdachte Programmatik handelt, zeigt folgende, fast keynesianisch formulierte Stelle: „So gewiß wir keine Geldentwertung wollen, so gewiß müssen wir verlangen, daß man *unbeirrt durch kreditpolitische Lehrmeinungen aus einer vergangenen Zeit* ... alle Möglichkeiten der Kreditausweitung und Kreditschöpfung im Interesse der Arbeitsbeschaffung ausschöpft, soweit das überhaupt möglich ist, ohne in eine unbeherrschbare Geldentwertung zu gelangen⁹.“

Tatsächlich wurde eine sehr bescheidene Aktion von der Regierung Schuschnigg im Jahre 1935 gestartet, aber bald danach wieder abgeblasen.

Man war offenbar fest entschlossen, an der Deflationspolitik festzuhalten, ganz gleichgültig, welchen wirtschaftlichen und sozialen Preis man für diesen Doktrinarismus à l'outrance zu zahlen hatte. Die Exponenten des Ständestaats fanden zwar den traurigen Mut, mit den Grundsätzen der Demokratie zu brechen, bewahrten aber den Spielregeln des Laissez-faire eine rührende Anhänglichkeit.

Hätte eine andersgeartete, nennen wir sie „expansive“ Wirtschaftspolitik die vielen hausgemachten, überkommenen und von außen hineingetragenen Mißstände und Übel aus der Welt schaffen können? Würde eine radikale Neuorientierung der Großbanken zugunsten des zu Unrecht verachteten Kleinstaates Österreich die Krisenempfindlichkeit der österreichischen Industrie auf ein erträgliches Maß reduziert haben? Wäre der österreichische Staat durch die zielstrebige Anwendung der Bauerschen Erkenntnisse (so spät sie auch ausgesprochen wurden) mit der Massenarbeitslosigkeit der dreißiger Jahre einigermaßen zu Rande gekommen? Niemand kann diese Fragen heute mit Sicherheit beantworten. Aber das Schicksal der Zweiten Republik, das uns auf den nächsten Seiten beschäftigen wird, zeigt mit einer exemplarischen Deutlichkeit, daß Fatalismus, fälschlich als Liberalismus ausge-

geben, keine für die Wirtschaftspolitik akzeptable geistige Grundhaltung darstellt.

So muß man leider dem vernichtenden Urteil zustimmen, das Herr Wagemann, Chef des Berliner Instituts für Konjunkturforschung, dem das österreichische Institut gleichen Namens nach dem Anschluß untergeordnet wurde, über die österreichische Wirtschaftspolitik fällt: „Während andere Staaten, um die Not zu lindern und die Arbeitslosigkeit zu beheben, in erheblichem Umfang den Staatskredit einsetzten, war Österreich durch seine Auslandsgläubiger verpflichtet, seine Staatsausgaben aufs äußerste zu beschränken. Aber was die Auslandsgläubiger forderten, *deckte sich weitgehend mit dem, was die österreichischen Regierungen von 1932 bis 1938 ohnehin als die zweckmäßigste Wirtschaftspolitik betrachteten*¹⁰.“

II. Haben wir im vorhergehenden gefragt, inwieweit die Misere der Ersten Republik auf vermeidbare Fehler, oder mehr noch auf grundsätzliche Fehlhaltungen der österreichischen Wirtschaftspolitik und nicht bloß auf die allgemeine Ungunst ihrer Startbedingungen und die weltwirtschaftliche Stagnation zurückzuführen war, stellt sich für die Zweite Republik dieselbe Frage mit umgekehrten Vorzeichen: konnte sich Österreich in dieser glücklicheren Periode nicht einfach von der Welle der internationalen Expansion in die Höhe tragen lassen, ohne daß eine spezifische Leistung der Wirtschaftspolitik zur Erklärung herangezogen werden müßte? Wir glauben, diese Frage verneinen zu können.

Der Kontrast zwischen dem wirtschaftlichen Siechtum der Ersten Republik und der expansiven Dynamik, die nach 1945 einsetzte, ist zu groß, um allein mit dem günstigeren Klima der gesamten Weltwirtschaft in dieser zweiten Epoche erklärt zu werden. Denn auch unter den weitaus besseren außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Ära nach dem Zweiten Weltkrieg hätte man, angesichts der österreichischen Vergangenheit und der überaus tristen Situation im Jahr 1945, der Zweiten Republik bestenfalls die Chance eingeräumt, nach einer langen und schwierigen Periode des Wiederaufbaus den Anschluß an die europäische Entwicklung gerade noch zu finden, bei weiterhin starker Rezessionsanfälligkeit und schwachem Strukturwandel. Ein guter Teil der Erklärung für die so anders verlaufende „success story“ der österreichischen Wirtschaft seit 1945 muß daher in internen, „hausgemachten“ Faktoren gesucht werden.

Jeder Versuch, diese Faktoren zu identifizieren, beginnt unweigerlich mit dem „extra-ökonomischen“ Faktum des gründlich gewandelten Verhältnisses der Österreicher zu ihrem Staat und seiner republikanisch-demokratischen Staatsform. Das neue Österreichbewußtsein (von „Nationalbewußtsein“ zu sprechen, wäre verfrüht), das sich nach sieben Jahren Nazi Herrschaft spontan und durchaus authentisch äußerte, fegte die alte Debatte über die Lebensfähigkeit des Landes vom Tisch, weder ein Verbleiben im Deutschen Reich noch eine Wiederbelebung alter Träume von einer Donauföderation standen – aus

jedermann einsichtigen Gründen – auch nur einen Moment lang zur Diskussion. Eine Zukunft im Kleinstaat war die einzig denkbare Option.

Für einen überschäumenden Optimismus gab allerdings die Lage wenig Anlaß: wie 1918 befand sich das Land nach einem verheerenden Krieg in einem Zustand der totalen Erschöpfung seiner materiellen und menschlichen Produktivkräfte, zum zweiten Mal aus einem wirtschaftlichen Großgebiet herausgerissen und vor die Aufgabe einer Reorientierung seines Außenhandels gestellt. Hinzu kamen diesmal Kriegs- und Bombenschäden von enormem Ausmaß, die Demontage eines Großteils der noch funktionsfähigen Anlagen und Verkehrseinrichtungen im sowjetisch besetzten Teil, die Behinderungen durch die Besetzung und die Besatzungskosten (nicht weniger als 2,7 Mrd. Schilling 1945–1947!).

Alldem stand nur der zweifelhafte Aktivposten des neuen großindustriellen Komplexes gegenüber, der nach 1938 für die Zwecke der deutschen Kriegsmaschine errichtet worden war bzw. sich in verschiedenen Stadien des Baus oder der Planung befand: die Hütte Linz, Chemie Linz, Lenzing, Ranshofen und einige Donaukraftwerksbauten (Ybbs-Persenbeug) bildeten den Kern dieses Komplexes. Da der Großteil dieses Erbes nur mehr aus Bombenruinen und leeren Hallen bestand, sprach man von den „Torsi“, und um diese Torsi entbrannte die erste Strukturdebatte der Zweiten Republik. Die ökonomische Vernunft sprach ziemlich eindeutig gegen den Versuch, diese für den Kleinstaat Österreich „überdimensioniert“ erscheinenden Werke wieder aufzubauen. Schon der dafür erforderliche gewaltige Investitionsbedarf, für den keinerlei Deckung abzusehen war, sowie die totale Unsicherheit der künftigen binnen- und weltwirtschaftlichen Entwicklung waren gewichtige Gegenargumente, ganz abgesehen von der ebenfalls diskutierten Frage, ob denn eine so große Schwerindustrie für Österreich überhaupt wünschbar sei.

So spukte für kurze Zeit eine abgeschwächte Variante der seinerzeitigen Doktrin von der Lebensunfähigkeit des Landes durch die Köpfe der Ökonomen, nämlich die Doktrin von der *Rückbindung des Wiederaufbaus an die Struktur von 1937*. Das hätte eine Konzentration auf die Schwerpunkte Landwirtschaft, Konsumgüterindustrie, Luxus- und Geschmacksartikel, hydraulische Energie und Fremdenverkehr bedeutet. Auch Franz Nemschak, schon damals Direktor und Hauptsprecher des reorganisierten Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung teilte diese Perspektive der äußersten Bescheidenheit: „Angesichts der weitgehenden Zerrüttung unserer Wirtschaft mag es zunächst zweckmäßig erscheinen, den verschiedenen Planungen als allgemeine Richtschnur die *Größenverhältnisse von 1937* zugrunde zu legen¹¹.“ Ganz auf dieser Linie lagen auch die Grazer Professoren A. Tautscher und E. Kübler mit ihrem 1946 erschienenen Buch *Die Lebensfähigkeit Österreichs – Untersuchung und Ausblick*. Glücklicherweise für Österreich war das Wirtschaftsforschungsinstitut damals noch nicht in der Lage, „ein anerkanntes Monopol wirtschaftsempirischer Wahrheit“ auszuüben, wie es später, wenn wir Streissler glauben wollen, der Fall

war¹². Sonst wäre vielleicht der erste Hochofen in Linz, wie es gegen alle vorgebliche ökonomische Vernunft doch geschah, nicht schon 1947 angeblasen worden.

Die lange vor dem Marshallplan gefallene Grundsatzentscheidung gegen die „Option 1937“ und für den Wiederaufbau der österreichischen Wirtschaft auf der neuen schwerindustriellen Basis kann nur als Äußerung des spontanen Lebenswillens dieser gerade geborenen Zweiten Republik, somit also „extra-ökonomisch“, erklärt werden. Es war eine Weichenstellung von historischer Bedeutung für die ganze weitere Entwicklung: die notwendige Strukturanpassung sollte von da an auf dem Weg der Expansion erfolgen, nicht wie in der Ersten Republik durch einen Schrumpfungsprozeß. Die gleichzeitige Verstaatlichung dieses Bereiches war zwar eine notwendige Voraussetzung des Entschlusses, aber keineswegs ein hinreichender Grund dafür¹³. Und sollte jemand angesichts der heutigen Strukturprobleme in der Verstaatlichten Industrie die Frage stellen, ob es nicht vielleicht letztlich doch besser gewesen wäre, wenn die Anti-Torsi-Partei gesiegt hätte, so kann man nur mit einem entschiedenen Nein entgegenen. Immerhin waren eben diese Großbetriebe der Grundstoffverarbeitung gerade in den entscheidenden ersten zwanzig Jahren Schrittmacher der industriellen Entwicklung und Hauptträger unseres Exports. Daß der dann fällige neuerliche Strukturwandel allzulange hinausgezögert wurde, ändert nichts an der Richtigkeit der 1947 eingeschlagenen Vorwärtsstrategie.

Allerdings, ohne die sehr wirksam eingesetzte Marshall-Hilfe wäre der Wiederaufbau nicht nur wesentlich langsamer, sondern wahrscheinlich auch in anderen Richtungen verlaufen. Der Unterschied im internationalen Klima nach den beiden Weltkriegen könnte kaum plastischer aufgezeigt werden als an einem Vergleich zwischen der Genfer Sanierung und dem ERP-Programm. Im ersten Fall eine drückende, mit strikten deflationistischen Auflagen versehene (und überdies hoch verzinsliche) Anleihe, die nur der Budgetsanierung diene und „die tieferen Ursachen der wirtschaftlichen Malaise Österreichs, nämlich die Rückständigkeit seiner industriellen Ausstattung unberührt ließ“¹⁴; im zweiten ein Hilfsprogramm im Ausmaß von rund einer Milliarde Dollar, von welcher der überwiegende Teil dringenden Investitionszwecken (Infrastruktur, verstaatlichte und private Industrie) zugeführt werden konnte. Die Schaffung des ERP-Fonds als eine Art „revolving fund“ erwies sich dabei als ein ausgezeichnetes Finanzierungsinstrument mit erheblicher Langzeitwirkung für das Investitionsvolumen. (Daß die Motive der USA dabei nicht ausschließlich selbstlos waren, ist zu evident, um hier erörtert zu werden. Es ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß der Marshallplan eine wirtschaftliche und politische Großtat war.)

Soweit also die Ausgangslage der Zweiten Republik, die bestimmt war von einem neuen politischen und wirtschaftlichen Lebenswillen, einer neuen industriellen Struktur, erheblich veränderten Eigentumsverhältnissen und einer kräftigen Injektion ausländischer Investitionsmittel. Unter dieser Konstellation gelang es nicht nur den Wiederaufbau

überraschend schnell zu bewerkstelligen – um 1950/51 konnte er als abgeschlossen betrachtet werden –, sondern Österreich für die nächsten Jahre auf den Pfad eines konsistent hohen und nur relativ geringfügigen Schwankungen unterworfenen Wirtschaftswachstums zu führen. Es kann nicht der Zweck dieses Artikels sein, den Weg dieser Entwicklung an Hand der Statistik nachzuzeichnen. Das ist schon oft genug geschehen. Nur um den Kontrast zur Zwischenkriegszeit schlagartig zu verdeutlichen, geben wir einige Vergleichsziffern an:

	1913 = 100					
BNP je Einwohner	1937	1948	1950	1960	1970	1980
(real)	91	79	106	187	281	405

Der Gegensatz zwischen den beiden Perioden könnte kaum klarer hervortreten als in dieser simplen Zahlenreihe – während das Pro-Kopf-BNP in den zwanzig (rund) Jahren der Ersten Republik unter dem Niveau der Vorkriegsjahre stagnierte, stieg es in den ersten zwanzig Jahren nach 1945 auf mehr als das Doppelte des Niveaus von 1937 an und erreicht heute mehr als das Vierfache. Ebenso beeindruckend ist der Vergleich der Investitionsquoten. Wie gezeigt wurde, erreichte die Investitionsquote der Zwischenkriegszeit ihren Höhepunkt mit 10 Prozent (1929), in allen anderen Jahren blieb sie weit darunter. Demgegenüber haben wir es in der Nachkriegszeit mit einer rasch auf ein konstant hohes, im internationalen Vergleich erheblich überdurchschnittliches Niveau ansteigenden Investitionsquote zu tun. Sie war schon 1948 mit 12 Prozent höher als im besten Jahr der Ersten Republik, stieg in den fünfziger Jahren auf 20,5, in den sechziger auf 26 und in den siebziger Jahren auf 28 Prozent an (Zehnjahresdurchschnitte), wobei – ebenfalls in scharfem Kontrast zur Zwischenkriegszeit – auffallend geringe zyklische Schwankungen auftraten. Nur um das Bild abzurunden sei noch erwähnt, daß dieser Weg Österreichs vom Pauper Europas zum Spitzenreiter in der europäischen Wachstumsliga von einer Verdoppelung der Zahl der Beschäftigten und von einer Verminderung des Anteils der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen von rund 35 auf weniger als 10 Prozent begleitet war.

Österreich hat in diesem Zeitraum zweifellos den Status eines voll entwickelten industriellen Kleinstaates erreicht und den Schlußpunkt unter eine Vergangenheit gesetzt, die von einer äußerst rückständigen Industriestruktur im Rahmen einer noch weitgehend agrarisch-gewerblich orientierten Gesellschaftsformation geprägt war. Die den politischen Umwälzungen in Osteuropa zwangsläufig folgende Drehung seiner außenwirtschaftlichen Beziehungen vom Osten und Südosten Europas nach dem Westen hat diesen Prozeß zweifellos gefördert. Die in der Zwischenkriegszeit nur mühsam angebahnte Westverbindung wurde nun mit einem Schlag vollzogen. Nicht minder günstig wirkte sich der erzwungene Rückzug der österreichischen Großbanken aus dem in der Vergangenheit so eifrig betriebenen Finanzierungsgeschäft im Donauraum aus. Denn damit fiel ein wichtiger struktureller Grund

für die unselige Hochzinspolitik der Zwischenkriegszeit weg, in der neuen Konstellation mußte – auch ganz abgesehen von der Verstaatlichung – der Finanzierungsbedarf der österreichischen Wirtschaft (und des österreichischen Staates) für die Bankpolitik maßgeblich werden. So gehört auch die für den Industrialisierungsprozeß unerläßliche Rückführung der Kreditzinsen auf ein mehr oder weniger normales, dem industriellen Westen angepaßtes Niveau mit zu den Grunddaten, die zur Erklärung der unterschiedlichen Entwicklung Österreichs in den beiden Vergleichsperioden herangezogen werden müssen.

Schwerer zu isolieren als diese, auf singulären äußeren Umständen beruhenden Faktoren sind die spezifischen Leistungen der österreichischen Wirtschaftspolitik in der Herbeiführung des österreichischen „Wirtschaftswunders“. War es ein Wunder oder Keynes? – um den leicht variierten Titel eines frühen Buches von Th. Prager zu zitieren¹⁵. Die Frage ist für Österreich nicht leichter zu beantworten als für die westliche Welt überhaupt. Lange Zeit galt es als unbestritten, daß wir die nach jedem Maßstab ungewöhnlich lange und dynamische Expansionsperiode der Nachkriegszeit vor allem dem Durchbruch der „Keynes'schen Revolution“ in den führenden Industrieländern zu verdanken haben. Philipp Rieger spricht in einer bemerkenswerten Studie, die diesen Titel trägt, sogar von einer „Institutionalisierung“ der Keynes'schen Lehren in den USA und in der Bundesrepublik der fünfziger und sechziger Jahre¹⁶.

Das jähe Ende der Ära des problemlosen Wachstums hat allerdings den Glauben an die Machbarkeit der wirtschaftlichen Stabilität, mit welchem Instrumentarium immer, ins Wanken gebracht. Auch in der Deutung der Vergangenheit haben sich dadurch die Akzente verschoben. Erklärungsmodelle, die an ältere Theorien der kapitalistischen Entwicklung anknüpfen – etwa lange Kondratieff-Wellen, Innovationszyklen à la Schumpeter – haben im Licht der gegenwärtigen Krise an Plausibilität gewonnen. Der solide Wohlstandssockel, auf dem unsere heutige Industriewelt ruht, wäre demnach mehr – oder ebenso sehr – als Resultat einer günstigen Konstellation von inneren Triebkräften des kapitalistischen Systems denn als Resultat bewußten wirtschaftlichen Handelns zu sehen.

Glücklicherweise ist es für unsere Problemstellung nicht notwendig, diese Spekulationen weiter zu verfolgen. Denn selbst wenn es so wäre, daß die allgemeine weltwirtschaftliche Prosperität mehr – oder ebensoviel – mit Glück als mit Keynes zu tun hätte, was wir keineswegs postulieren wollen, so wäre noch immer das österreichische Plus über dem im Rückblick auf die Erste Republik vernünftigerweise zu erwartenden Erfolg zu klären.

Fragen wir uns, ob in Österreich, im Großen und Ganzen, eine Keynes'sche Politik gemacht wurde, wird die Antwort verschieden ausfallen, je nachdem welche Version der Keynes'schen Lehre man im Auge hat. Ein kurzfristiges anti-zyklisches Nachfragemanagement über die Ankurbelung bzw. Drosselung des privaten Konsums – wie es den liberalen Keynesianern der USA so liebevoll am Herzen liegt – wurde

jedenfalls in Österreich zu keiner Zeit, und von keiner Regierung, als der Weisheit letzter Schluß betrachtet. Was tatsächlich, wenn auch unter wechselnden Etiketten und mit wechselnden Instrumenten betrieben wurde, war vielmehr eine langfristig auf die Hochhaltung der Investitionen gerichtete Wachstumspolitik, das heißt, daß die Hebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage vorzugsweise über die Ausweitung der öffentlichen Investitionen – nicht des Konsums – bewirkt wurde. Strittig waren wohl – besonders seit dem Beginn der Strukturdebatte – die Formen der Investitionsförderung, kaum aber diese Grundkonzeption, die von Kamitz bis Androsch gleichermaßen verfolgt wurde und auch heute mit einer gewissen Schwerpunktverlagerung zu den direkten Förderungsinstrumenten verfolgt wird.

Wenn man will, kann man also sagen, daß Österreich lange vor Reagan „supply side economics“ praktiziert hat. In Wirklichkeit ist es Keynes, der lange bevor dieser schwammige Begriff erfunden wurde, auf die Schlüsselrolle des Investitionsverhaltens für die Höhe des Einkommens und der Beschäftigung hingewiesen hat. In diesem Sinn war die Investitionsorientierung der österreichischen Wirtschaftspolitik durchaus „Keynesianisch“, zumal sie im Verständnis der maßgeblichen Entscheidungsträger auf das engste mit dem Vollbeschäftigungspostulat verbunden war. Tatsächlich hat der Grundsatz, daß die Vollbeschäftigung das vorrangige Ziel der Wirtschaftspolitik sein und bleiben müsse, in kaum einem anderen westeuropäischen Land so tiefe Wurzeln geschlagen wie in Österreich. Vermutlich ist dies vor allem auf die überaus starke Machtposition der Gewerkschaft in den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozessen zurückzuführen, aber darüber hinaus hat es immer einen breiten, fast instinktiven Konsens in dieser Frage zwischen allen tragenden Kräften des Landes gegeben¹⁷. Gerade in der gegenwärtigen Situation steht Österreich mit seinem Festhalten an diesem Postulat fast allein da in einer vom Inflationskomplex der Monetaristen beherrschten und geplagten internationalen Szene. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist insbesondere der Gegensatz zu Deutschland, wo die Inflationsfurcht sich offenbar so tief in die Mentalität der Wirtschaftspolitiker, jene der SPD nicht ausgenommen, eingefressen hat, daß selbst eine 7prozentige und steigende Arbeitslosigkeit (fast) tatenlos hingenommen wird; in Österreich hingegen genügt eine Prognose von 3,5 Prozent, um auch im bürgerlichen Lager die Alarmglocken läuten zu lassen. Zum Teil gewiß ist dieser Großalarm wahltaktisch gesteuert, aber auch und gerade die Wahltaktik besagt etwas über die Stimmung des „Grenzwählers“. Wenn es wahr ist, wie oft gesagt wird, daß die deutsche Inflationsangst auf das Trauma der galoppierenden Inflation der zwanziger Jahre zurückzuführen ist, so scheint in der österreichischen Psyche die Massenarbeitslosigkeit der dreißiger Jahre tiefere Spuren hinterlassen zu haben. Möglicherweise hängt das mit der weitaus längeren Dauer der Arbeitslosigkeit in Österreich zusammen.

Tatsächlich hat man in Österreich nur ein einziges Mal, nämlich 1952/53, gravierende Arbeitslosigkeit in Kauf genommen, um das Preisni-

veau zu stabilisieren. Seither wurden die restriktiven Bremsen der Geldpolitik nie so scharf angezogen, daß ihr Effekt auf die Beschäftigung durchgeschlagen hätte. In dieser Hinsicht hat die Ära Kreisky wohl eine schärfere Akzentuierung der prinzipiellen Priorität der Vollbeschäftigung gebracht, aber keine grundsätzliche Änderung einer bereits in den sechziger Jahren klar zutage tretenden Haltung. Man kann also durchaus von einer Keynes'schen Tradition sprechen, die sich übrigens auch recht deutlich im Establishment der Fachökonomien vor allem jener, die das Beratungsmonopol für die Regierung inne haben, durchgesetzt hat. Sie haben im Großen und Ganzen der monetaristischen Gegenoffensive besser standgehalten als ihre Kollegen in den meisten anderen Ländern des OECD-Bereiches, es hat sich so etwas wie ein „Austro-Keynesianismus“ entwickelt, der seine Stütze sicherlich in den positiven Erfahrungen der letzten Dekaden, vermutlich aber auch in den eindeutigen Machtverhältnissen seit 1970 gefunden hat¹⁸. Wissenschaftssoziologisch gesehen läßt sich ja eine gewisse Wechselwirkung zwischen den Ansichten der Beratenen und der Berater nicht ausschließen.

Nun zum dritten und vielleicht wichtigsten spezifisch „Österreichischen“ an der österreichischen Wirtschafts- und darüber hinaus Gesellschaftspolitik, zur Sozialpartnerschaft¹⁹. Hier ist gewiß nicht der Platz für eine breite Darstellung des Geflechts von institutionalisierten Gremien und informellen Kontakten, die zusammen die Einzigartigkeit dieses Systems ausmachen, das nun schon weltweite – oder zumindest OECD-weite – Berühmtheit erlangt hat. Seine hauptsächliche Bedeutung im engeren ökonomischen Sinn liegt zweifellos darin, daß es die notwendige einkommenspolitische Absicherung der Vollbeschäftigungspolitik, im wesentlichen durch eine Verstetigung und Bremsung der Auftriebstendenzen sowohl auf der Lohn- wie auf der Preisseite, ermöglicht hat. Besonders bewährt hat sich bekanntlich das österreichische Rezept „Keynes plus Einkommenspolitik“ in der Zeit des viel bewunderten budget- und währungspolitischen Alleingangs Österreichs von 1974/75 bis 1979, der ohne den Rückhalt in einer eingespielten, lange bewährten Zusammenarbeit zwischen Regierung und Gewerkschaften von vorne herein zum Scheitern verurteilt gewesen wäre.

Ohne die mehr technischen Fragen der Funktionsweise und Effektivität der sozialpartnerschaftlichen Institutionen in der Beherrschung des Lohn-Preisgefüges weiter zu erörtern, wenden wir uns jenen breiteren Aspekten zu, die für eine vergleichende Betrachtung mit der Ersten Republik besonders relevant erscheinen. Bei einer solchen Rückschau springen natürlich die Kontraste am meisten ins Auge, aber es gibt auch verborgene Kontinuitäten, die besonders in neueren Publikationen zu diesem Thema stärker hervorgehoben werden. Zu den wichtigsten Vorbedingungen, auf deren Boden das System der Sozialpartnerschaft entstehen und gedeihen konnte, gehören vielleicht die folgenden: 1. eine starke kollektivistische Komponente in der ganzen geistigen und politischen Kultur des Landes. 2. Ein Basis-Konsens

zwischen den tragenden politischen Kräften über die wichtigsten wirtschaftlichen und sozialen Ziele, die Außerstreitstellung der sozio-ökonomischen Grundstruktur und die Eingrenzung des statthaften Konfliktfeldes. 3. Die Existenz von zentralisierten stabilen Verbänden auf beiden Seiten, die der internen Konfliktregelung ebenso fähig sind wie einer starken Repräsentation nach außen.

Gehen wir nun diese Punkte durch, so finden wir sowohl hinsichtlich der historisch-kulturellen wie auch der institutionellen Vorbedingungen eine weitgehende Kontinuität zwischen den beiden Perioden unserer Geschichte, die große Kluft liegt im politischen Feld. Die oben erwähnte „kollektivistische“ Tendenz geht auf das viel kommentierte Liberalismus-Defizit in der österreichischen Entwicklung zurück, die schon sehr früh eine Neigung zur Verbands- und Kartellbildung, zu korporativen Vorstellungen und zu Schutzmechanismen aller Art gegen das freie Spiel der Marktkräfte aufweist. Sie ist für die Erste Republik ebenso charakteristisch wie für die Zweite. Nicht ganz so groß ist die Übereinstimmung in der institutionellen Infrastruktur. Zwar wurde mit der 1920 erfolgten Gründung der Arbeiterkammern neben den schon lange bestehenden Handelskammern ein wesentlicher Teil der heute bestehenden Verbandsstruktur in die Welt gesetzt. Es wurden auch schon damals die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zusammenarbeit der Kammern in Fragen von gemeinsamen Interessen geschaffen. Aber erst seit 1945 wurde der Funktionsbereich der Kammern (ergänzt durch die Landwirtschaftskammern) so stark erweitert, daß sie, wie es heute der Fall ist, überall und auf allen Ebenen in die öffentliche Verwaltung und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingebunden sind. Was die Gewerkschaften betrifft, so hat der ÖGB dem seinerzeitigen BFG (Bund Freier Gewerkschaften) vor allem seine Monopolstellung als Einheitsgewerkschaft voraus. Aber auch die Freien Gewerkschaften hatten bereits einen fast so hohen Organisationsgrad wie der ÖGB und eine relativ straff zentralisierte Organisation. Alles in allem läßt sich die Meinung vertreten, daß die institutionellen Voraussetzungen für eine sozialpartnerschaftliche Zusammenarbeit auch in der Ersten Republik gegeben waren. Tatsächlich hat es ja schwache Ansätze dazu schon während des Ersten Weltkrieges und insbesondere in der unmittelbaren Nachkriegszeit gegeben. Ähnlich wie fast vierzig Jahre später die Paritätische Kommission ihren Ursprung dem drängenden Lohn-Preis-Problem verdankte, so ging es auch in der 1919 für kurze Zeit funktionierenden paritätischen „Industriekommission“ um die Lohnpolitik in der Inflation. Es bedarf sicher keiner weitschweifigen Erklärungen für die Tatsache, daß diese durchaus sozialpartnerschaftlich angelegten Ansätze zu nichts kamen, und nach dem Ausscheiden der Sozialdemokraten aus der Koalition total abgebrochen wurden. Was fehlte, war eben die Hauptsache, der Basis-Konsens, der „historische Kompromiß“ von 1945.

* * *

Fassen wir zum Abschluß kurz die wichtigsten Tatbestände zusammen, die unserer Ansicht nach für die Erklärung der unterschiedlichen

Entwicklung der Ersten und der Zweiten Republik ausschlaggebend sind. Während sich die Ausgangslage 1918 und 1945 gleichermaßen trostlos anzulassen schien, waren doch im Laufe der deutschen Okkupation und im Gefolge der politischen Umwälzungen in Europa neue strukturelle Grundlagen entstanden, die einen Sprung in der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes möglich machten. Der weitaus günstigere Wind der Weltwirtschaft und die rationalere Politik der Siegermächte stellten wohl eine notwendige Bedingung für die Nutzung dieser Möglichkeiten dar, aber zu ihrer vollen Ausschöpfung bedurfte es doch wesentlicher österreichischer „Eigenleistungen“. Die Überwindung der politischen Zerrissenheit der Ersten Republik und die Gewinnung eines neuen Identitätsbewußtseins bildeten den Boden, auf dem sich erstmals auch das Vertrauen in die Lebensfähigkeit des Kleinstaates Österreich festigen konnte.

Im Gegensatz zu der resignativen und passiven Haltung, die in der Ersten Republik vorherrschte, fand der neue Lebenswille des Landes nach 1945 sehr bald Ausdruck in der historischen Entscheidung zum Wiederaufbau der Wirtschaft aufgrund der erweiterten schwerindustriellen Basis, die in der Okkupationszeit entstanden war. Damit wurde eine wachstums- und investitionsorientierte Vorwärtsstrategie eingeschlagen, die Österreich auf den steilen Wachstumspfad der folgenden Dekaden führte. Den gescheiterten Sozialisierungsbestrebungen von 1919 stand 1947 die rasche Verabschiedung des umfangreichen Verstaatlichungspaktes gegenüber, die den institutionellen Rahmen der Wirtschaft in Richtung einer „mixed economy“ verschob. Gleichfalls zu den strukturellen Umwälzungen der Anfangsperiode gehört die Drehung der außenwirtschaftlichen Verflechtung Österreichs vom Osten und Südosten Europas nach dem Westen. Auch dies war ein positiver Faktor, da sich die österreichische Industrie dem höheren Niveau der westlichen Konkurrenz stellen, und die österreichische Bankpolitik (nicht nur wegen der Verstaatlichung) sich auf den Finanzbedarf der heimischen Industrie umstellen mußte. Die dadurch bedingte Normalisierung des Zinsniveaus war eine notwendige Voraussetzung der hohen privaten und vor allem öffentlichen Investitionsneigung, die die Zweite Republik charakterisiert.

In der Wirtschaftspolitik hat sich die „Keynes'sche Revolution“ in Österreich vielleicht theoretisch zögernder, aber praktisch sogar nachhaltiger und mit einem stärkeren Akzent auf dem Vollbeschäftigungs-postulat vollzogen als in den meisten anderen westlichen Ländern. Der Kontrast zu der vom Inflationstrauma geplagten Zwischenkriegszeit, in der eine dem konservativsten Dogma folgende Deflationspolitik bis zum bitteren Ende betrieben wurde, könnte kaum größer sein. Die Wendung, die sich hier vollzog, hat zweifellos weniger mit der wechselnden Mode ökonomischer Doktrinen als mit den im Vergleich zur Ersten Republik sehr erheblich geänderten Machtverhältnissen im Staat und in der Wirtschaft zu tun.

* * *

Wie weit sich Österreich auf der Grundlage des bisher Geschaffenen den akuten Problemen der gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Krise gewachsen zeigen wird, kann im Rahmen dieses Artikels nicht mehr erörtert werden. Vom gestellten Thema her konnten die Autoren nur den erfolgreichen Weg Österreichs *from rags to riches* nachzeichnen. Sie sind nicht böse darüber, daß es ihnen erspart bleibt, über die Fortsetzung nachzusinnen.

Anmerkungen

- 1 Österreichs Volkseinkommen 1913–1963, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1965
- 2 Derek H. Aldcroft, *Die zwanziger Jahre, Von Versailles zur Wallstreet 1919–1929*, München 1978, S. 326
- 3 Ebenda, S. 339
- 4 „Reichspost“ vom 23. 11. 1918
- 5 Redaktionskomitee der Wirtschaftskommission, Wien 1931
- 6 Walter Federn, „Die Kreditpolitik der Wiener Banken“ in: J. Bunzl, Hsg. *Geldwirtschaft und Stabilisierung in ihren Einflüssen auf die soziale Entwicklung in Österreich*. Schriften d. V. f. Sozialpolitik, 169. Bd. (1925) S. 64
- 7 Österreichs Volkseinkommen, S. 20
- 8 Josef Ahrer, *Erlebte Zeitgeschichte*, Wien–Leipzig, 1930, S. 225
- 9 Otto Bauer, *Werkausgabe*, 3. Bd. S. 945
- 10 „Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Konjunkturforschung“ 12. Jhg. Nr 3 („Ausgegeben am 11. April 1938“)
- 11 „Grundprobleme der österreichischen Wirtschaftspolitik“ in: *Der Österreichische Volkswirt*, Nr 7 (April 1946)
A. Tautscher und E. Kübler, *Die Lebensfähigkeit Österreichs – Untersuchung und Ausblick*, Wien und Graz 1946.
- 12 Erich Streissler, „Das Monopol wirtschaftsempirischer Wahrheit“ in: Hans Seidel u. Helmut Kramer, Hsg. *Wirtschaftsforschung in Österreich – eine Standortbestimmung*, Wien 1972
- 13 Vgl. insbesondere Stephan Koren, „Sozialisierungsideologie und Verstaatlichungsrealität in Österreich“ in: H. Weber, Hsg. *Die Verstaatlichung in Österreich*, Berlin 1964, S. 86 ff. Koren betont das Moment der Unsicherheit, das die Entscheidung so bemerkenswert machte. Mehr Details finden sich bei Siegfried Hollerer, *Verstaatlichung und Wirtschaftsplanung in Österreich* Diss. Hochschule für Welthandel, 1972.
- 14 Eduard März, *Österreichische Bankpolitik in der Zeit der großen Wende 1913–1923*, Wien 1981, S. 502
- 15 Theodor Prager, *Wirtschaftswunder oder keines? Zur politischen Ökonomie Westeuropas*, Europa Verlag, Wien 1963
- 16 Philipp Rieger, „Die Keynes'sche Revolution“, in: *Wirtschaft und Politik – Festschrift für Fritz Klenner*, Europa Verlag, Wien 1976, S. 32
- 17 Das bestätigt auch Stephan Koren durch die Reihung der Ziele in folgendem Satz: „Austrian economic policy has adopted the view – at first with varying degress of enthusiasm and later to an increasing extent almost unanimously – that full employment and the lowest possible price increases must be put ahead of other goals.“ Siehe seinen Aufsatz „Monetary and Budget Policy“ in: K. Steiner, Ed. *Modern Austria*, SPOSS, Inc. Palo Alto, Cal. 1981, S. 182
- 18 Felix Butschek, „Ein Austro-Keynesianismus?“ in: *Wirtschaftsdienst*, IV/1979 (Hgg. vom Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg)
- 19 Vgl. insbesondere Gerald Schöpfer, Hsg. *Phänomen Sozialpartnerschaft – Festschrift für Hermann Ibler*, Wien–Köln–Graz, 1980; Anton Pelinka, *Modellfall Österreich? Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft*, Wien 1981; Maria Szecsi, „Social Partnership in Austria“ in: *Modern Austria*, a. a. O.