

Felix Butschek

## Vom Nachzügler zum Spitzenreiter

Die ökonomische Entwicklung der Zweiten Republik

Österreich zählt heute zu den reichsten Ländern der Welt. Nur Luxemburg, die USA, die Schweiz und Japan übertrafen es 1993 deutlich. Nach dem Zweiten Weltkrieg, also vor 50 Jahren, war das ganz anders. Damals gehörte Österreich zu den ärmsten Industriestaaten. Noch 1950, also nach Vollendung des Wiederaufbaus, erreichte das österreichische Pro-Kopf-Einkommen rund 20 % des US-amerikanischen, heute liegt es bei 80 %. Was waren die Ursachen für dieses schlechte Abschneiden in der Vergangenheit, und wie konnte sich die österreichische Volkswirtschaft im letzten Jahrhundert derartig emporarbeiten?

Das Erstgenannte lässt sich auf historisch-politische Gründe zurückführen. Hatte das Durchschnittseinkommen im heutigen Bundesgebiet 1913 noch im Wesentlichen dem zentraleuropäischen Standard entsprochen, fiel es bis 1918 dramatisch zurück. Der Erste Weltkrieg hatte die Ressourcen des Landes weit stärker in Anspruch genommen als jene anderer Staaten, und der Zerfall der Monarchie verursachte einen deutlichen Rückgang des Außenhandels. Durch eine galoppierende Inflation bis 1922 erschüttert, vermochte sich das Land nur allmählich von den Nöten der Nachkriegszeit zu erholen. Noch 1929, am Höhepunkt des Nachkriegsaufschwunges, überschritt das Bruttoinlandsprodukt jenes von 1913 nur um 5 %, das bedeutete den geringsten Zuwachs aller westlichen Industriestaaten! Aber selbst diese bescheidene Erholung wurde durch die Weltwirtschaftskrise, welche Österreich in besonderem Maße traf, zunichte gemacht. 1937 erreichte das BIP nur 91 % des Wertes von 1913. Der kurze Aufschwung nach der nationalsozialistischen Okkupation endete im Krieg.

### Wiederaufbau und Auslandshilfe

Der Krieg hatte in der österreichischen Wirtschaft schwerste Zerstörungen hinterlassen. Die meisten industriellen Produktionsanlagen hatten unter Luftangriffen oder Bodenkämpfen gelitten, ebenso wie große Teile des Schienen- und des Straßennetzes. Kraftfahrzeuge und das rollende Material waren zum erheblichen Teil verlorenggegangen, 200.000 Wohnungen ganz oder teilweise zerstört, viele Menschen umgekommen oder noch in Gefangenschaft.

Wiewohl als befreites Land betrachtet, wurde Österreich von den Alliierten besetzt. Eine Million Soldaten stand im Bundesgebiet und nahm Wohnraum sowie Infrastruktur in Anspruch. Zwischen den Besatzungszonen gab es kaum wirtschaftlichen oder privaten Verkehr. Obwohl die Voraussetzungen des ökonomischen Wiederaufbaus also wesentlich schlechter schienen als nach dem Ersten Weltkrieg, in dem der Produktionsapparat und die Infrastruktur des Landes keinerlei direkte Zerstörungen erlitten hatten, vollzog sich der Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg ungleich rascher und erfolgreicher.

Wesentlich dafür war das vorbehaltlose Bekenntnis der Bevölkerung zum wiedererstandenen Staat und die Entschlossenheit, seine Wiederherstellung mit aller Kraft voranzutreiben. Außerdem konnte der Aufbau in einer Atmosphäre innenpolitischer

<b>Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in US-Dollar (zu laufenden Preisen und Kaufparitäten) 1993</b>					
<b>Österreich = 100</b>					
Luxemburg	148,3	Island	100,4	Schweden	88,0
USA	127,0	Österreich	100,0	Finnland	81,2
Schweiz	121,3	Frankreich	97,8	Neuseeland	81,0
Japan	107,3	Deutschland	96,8	Irland	72,4
Belgien	102,0	Italien	93,2	Spanien	69,6
Norwegen	101,8	Niederlande	92,0	Portugal	62,5
Dänemark	101,1	Australien	89,4	Griechenland	46,0
Kanada	100,8	Großbritannien	89,1	Türkei	28,3

und sozialer Stabilität verwirklicht werden. Und schließlich war Österreich seit Kriegsende in das umfassende Konzept internationaler, vor allem US-amerikanischer, Wirtschaftshilfe eingebunden.

Im Gegensatz zu der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg, als die Sieger dessen ökonomische Folgen nicht abzuschätzen vermochten, hatten die angelsächsischen Mächte diesmal schon während des Krieges ein sehr klares Nachkriegskonzept für die internationale Wirtschaft ausgearbeitet. Obwohl dieses auf den Prinzipien des Freihandels beruhte, war den Siegermächten, insbesondere den USA klar, dass dessen Verwirklichung im kriegszerstörten und verarmten Europa nicht sofort möglich sein würde. Um den Wiederaufbau dieser Volkswirtschaften zu erleichtern, wurde zunächst die UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) geschaffen, welche die europäischen Länder mit Lebensmitteln und Saatgut versorgte. Daran schlossen sich mehrere Hilfsaktionen der USA, die schließlich, auch unter dem Einfluss des beginnenden Kalten Krieges, im so genannten Marshallplan ihre bekannteste Ausprägung fanden.

Die ERP-Hilfe (European Recovery Program) war von entscheidender Bedeutung für den Wiederaufbau der österreichischen Wirtschaft. Diese Hilfe, sowohl aus wirtschaftlichen – Österreichs Wirtschaft war schwer zerstört – als auch aus politischen Gründen – Österreich repräsentierte einen demokratischen Vorposten am Eisernen Vorhang -, erreichte hier den höchsten Wert von fast allen europäischen Ländern und machte einige Jahre rund 10 % des Brutto-Nationalproduktes aus. Sie wurde in der Weise gewährt, dass die US-Regierung der österreichischen Bundesregierung im Wege der amerikanischen ERP-Verwaltung US-Dollar zum Ankauf insbesondere von Investitionsgütern zur Verfügung stellte. Diese mussten jedoch von den österreichischen Käufern in Schillingen bezahlt werden. Die Schillingbeträge flossen in den ERP-Fonds, welcher aus diesen Mitteln verbilligte Investitionskredite gewährte.

Damit konnten zwei der schwierigsten Wirtschaftsprobleme gelöst werden: Einerseits kam es zu keiner Passivierung der Leistungsbilanz, weil in diesen Jahren mehr als die Hälfte der österreichischen Importe aus ERP-Mitteln bezahlt werden konnte, andererseits war es in einem verarmten Land mit niedriger Sparquote möglich, reichlich Investitionsgüter zur Verfügung zu stellen. Die entsprechenden Erfolge stellten sich auch ein, und das österreichische Volkseinkommen überschritt bereits 1949 den Wert von 1937.

Einiges Interesse verdient eine – zumindest historische – Eigenheit der österreichischen Wirtschaft. Österreich galt lange Zeit als das Land mit der höchsten Quote an verstaatlichter

Industrie unter den westlichen Industriestaaten. Dies ging auf die besonderen politischen Umstände der Nachkriegszeit zurück. Zwar entsprach die Verstaatlichung der so genannten „Schlüsselindustrie“ durchaus den programmatischen Vorstellungen der SPÖ, doch hätte eine Nationalisierung dieses Ausmaßes sicherlich nicht die Zustimmung des Koalitionspartners ÖVP gefunden, wäre sie nicht von einer speziellen politischen Konstellation nahe gelegt worden.

Auf der Potsdamer Konferenz war den Siegermächten sozusagen als Kriegsentschädigung die Nutzung des "Deutschen Eigentums" im Ausland zugesprochen worden. Davon waren in Österreich viele Betriebe betroffen, auch solche, deren Eigentum nach 1938 mehr oder minder gewaltsam an Deutsche übergegangen war. Die österreichische Bundesregierung versuchte diese Bestimmung der Potsdamer Konferenz zu unterlaufen, indem man mit dem 1. Verstaatlichungsgesetz vom 26. Juli 1946 einen Großteil dieser Betriebe verstaatlichte. Diese Verstaatlichung wurde zwar von der Sowjetunion nicht anerkannt, dennoch wurde damit die Basis für einen großen Industriekomplex geschaffen, da die westlichen Besatzungsmächte solche Betriebe sehr wohl der österreichischen Bundesregierung übergaben.

Diese relativ neuen Großbetriebe wurden zu Trägern des österreichischen Nachkriegswachstums. Aus ERP-Mitteln bevorzugt mit Investitionskrediten versorgt vermochten sie nicht nur ihre Produktion rasant zu steigern, sondern erzielten auch hohe Exportquoten und subventionierten schließlich die verarbeitende Industrie in Österreich dadurch, dass sie im Inland niedrigere Preise als auf dem Weltmarkt verlangten. Von geringerer Bedeutung erwies sich die Verstaatlichung der österreichischen Großbanken. Diese gerieten zwar auch unter starken Einfluss der politischen Parteien, was ihre Geschäftspolitik allerdings wenig beeinflusste.

Das 2. Verstaatlichungsgesetz erregte weder besonderes Aufsehen noch prägte es nachhaltig die österreichische Wirtschaft, da es die Energiewirtschaft traf und damit Unternehmungen, die als öffentliche Versorgungsbetriebe ohnehin häufig im Eigentum der Gebietskörperschaften gestanden waren. Aus dem so genannten „Deutschen Eigentum“ ergaben sich freilich einige Nachteile für die österreichische Wirtschaft. Die Sowjetunion unterstellte schon mit Befehl Nr. 17 vom 27. Juni 1946 in ihrer Besatzungszone sämtliche Unternehmungen deutschen Eigentums in Industrie, Verkehr und Landwirtschaft ihrer Verwaltung. Dazu gehörten so wichtige Betriebe wie die Mineralölförderung und -verteilung sowie die Donau-Dampfschiffahrtsgesellschaft, aber beispielsweise auch die Esterhazy'schen Güter.

Die Industriebetriebe wurden in einem eigenen Konzern, der USIA, zusammengefasst und erhielten gleichsam exterritorialen Charakter, das heißt, sie waren in vielen Bereichen nicht den österreichischen Gesetzen unterworfen. Sie entrichteten keine Steuern und anfänglich auch keine Sozialversicherungsbeiträge.

Die von diesen Betrieben erwirtschafteten Erträge wurden nur in geringem Ausmaß zu Investitionen verwendet; die sowjetische Geschäftspolitik war auf kurzfristige Gewinnmaximierung gerichtet. Gewinne und Deviseneinnahmen wurden vermutlich häufig außerhalb Österreichs verwendet, das heißt, dass ein Teil der durch diese Betriebe erzielten Wertschöpfung Österreich nicht zugute kam.

In den fünfziger Jahren ging die USIA dazu über, ihren Produktions- und Dienstleistungsbetrieben eine Handelskette anzuschließen, die relativ billige Waren anbot, weil

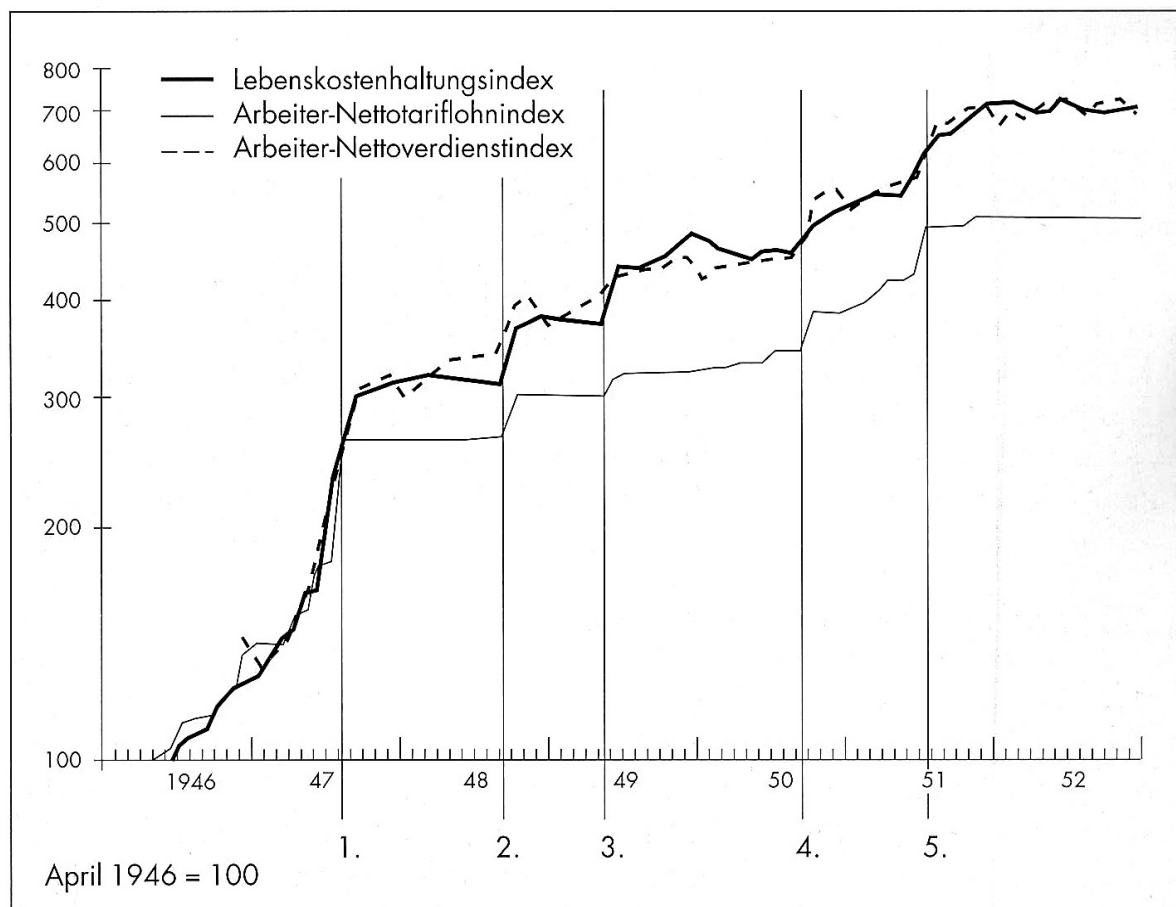
Printquelle: Burger, Johann / Morawek, Elisabeth (Hg.), 1945 - 1995. Entwicklungslinien der Zweiten Republik (= Sonderband der Informationen zur Politischen Bildung). J&V / Edition Wien, Dachs Verlag, Wien 1995, S. 46-60.

sie eben keine Steuer entrichtete. Allerdings wurden diese Läden von einem Teil der österreichischen Bevölkerung boykottiert.

## Transformation auf österreichisch - Der Übergang von der Kriegs- zur Marktwirtschaft

Österreich musste nach dem Zweiten Weltkrieg das System der zentral geplanten Kriegswirtschaft mit seiner Rationierung von Lebensmitteln und Konsumgütern sowie Zuteilungen von Produktionsmitteln übernehmen. Eine Freigabe der behördlich regulierten Preise hätte nicht nur zu Inflation geführt, sondern vor allem die ärmeren Bevölkerungsschichten vom Konsum lebensnotwendiger Verbrauchsgüter ausgeschlossen. Sozialpartner und Regierung wählten daher einen Weg des graduellen Übergangs zur Marktwirtschaft, indem die Produktion in die gegebene Preisstruktur hineinwachsen sollte. Es wurde das System der "Preis- Lohnabkommen" geschaffen, innerhalb dessen Arbeiterkammer, Handelskammern, Landwirtschaftskammern und der Österreichische Gewerkschaftsbund zentral notwendige Preisänderungen festlegten, welche dann in entsprechenden Lohnerhöhungen ihren Niederschlag fanden. Aber auch die Erhöhung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie die Steigerung von Renten und Kinderbeihilfen waren Gegenstand dieser Abkommen.

Löhne, Verdienste und Lebenserhaltungskosten von 1946 bis 1952



Quelle: WIFO

Die ersten drei Abkommen erwiesen sich als erfolgreich, weil die Inflation unter Kontrolle gehalten werden konnte und die Wirtschaft Zeit gewann, um den Wiederaufbau reibungslos zu vollziehen. Allerdings wurde das System zu lange beibehalten. Das vierte Abkommen führte sogar zu Arbeiterunruhen, welche die Kommunistische Partei zu putschartigen Aktivitäten veranlasste. Ein fünftes Abkommen vermochte seine Ziele überhaupt nicht mehr zu erreichen, sondern beschleunigte durch entsprechende Unternehmererwartungen, die auf Preissteigerungen gerichtet waren, die inflationären Tendenzen.

Aber auch die endgültige monetäre Stabilisierung sowie der abschließende Übergang zur Marktwirtschaft wurde in hohem Maße durch die Sozialpartner bestimmt. Die Unternehmervertreter initiierten eine "Preissenkungsaktion", und die Gewerkschaften sicherten einen Lohnstopp auf die Dauer von eineinhalb Jahren zu.

Trotz seiner Schwächen ermöglichte das System der Preis-Lohnabkommen nicht nur einen reibungslosen Übergang zur Marktwirtschaft bei hohem Wirtschaftswachstum, sondern es legte auch durch die Zusammenarbeit der Interessenvertretungen den Grundstein zur österreichischen Sozialpartnerschaft.

Der in rapidem Tempo vollzogene Wiederaufbau der westlichen Industriestaaten ging nahtlos in jene Phase der Wirtschaftsentwicklung über, die später das "Goldene Zeitalter" genannt wurde. In der Periode vom Anfang der fünfziger Jahre bis zum "Erdölschock" des Jahres 1973 erhöhte sich das reale Bruttoinlandsprodukt der OECD um 141 %, jenes der europäischen OECD-Staaten sogar um 153%.

Österreich zählte zu jenen Ländern, die am intensivsten an dieser Expansion Teil hatten. Nach Überwindung der "Stabilisierungskrise 1952" setzte das Wachstum in voller Stärke ein. Über die günstige Entwicklung in allen westlichen Industriestaaten hinaus wurde die Expansion von Produktion und Einkommen auch durch eine Reihe wirtschaftspolitischer Maßnahmen gefördert, die mit dem Namen des Bundesministers für Finanzen Reinhard Kamitz verbunden sind.

So wurde ein umfassendes Exportförderungssystem geschaffen, das vielen anderen Ländern als Vorbild diente. 1954 und 1955 wurden die Lohn- und die Einkommensteuer gesenkt, wodurch sowohl dem privaten Konsum als auch den Investitionen kräftige Impulse vermittelt wurden. Die "vorzeitige Abschreibung von Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens" wurde legendär. Das "Schillingeröffnungsbilanzgesetz" erschloss den Unternehmungen weitere Abschreibungsmöglichkeiten. Dem Kapitalmarkt wurde durch Bankenrekonstruktionsgesetz, Versicherungswiederaufbaugesetz, Nationalbankgesetz sowie Sparförderungsgesetz seine Funktionsfähigkeit wiedergegeben.

Unterstützt wurde in dieser Phase die Wirtschaftspolitik durch lohnpolitische Zurückhaltung der Gewerkschaften, welche 1952 und 1953 überhaupt keine Lohnforderungen stellten, andererseits konnte durch Schaffung des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) die Basis für das hoch entwickelte österreichische Sozialversicherungssystem gelegt werden.

## "Strukturkrise" und Sozialpartnerschaft

Das "Wirtschaftswunder" ging mit der Rezession des Jahres 1962 zu Ende. Die folgende Periode wurde unter der Bezeichnung "Strukturkrise" bekannt. Die Problematik dieser Epoche manifestierte sich darin, dass die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsproduktes gegenüber der vorhergegangenen Periode zurückging. Hatte das Wachstum zwischen 1953 und 1962 im Jahresdurchschnitt 6,3% betragen, so reduzierte sich die Expansion von 1962 bis 1967 auf 4,3%.

Als alarmierend wurde in Österreich die Tatsache empfunden, dass die eigene Zuwachsrate knapp unter den europäischen Durchschnitt sank, wogegen sie in der Phase des "Wirtschaftswunders" weit darüber gelegen war.

Noch bedrohlicher erschienen die strukturellen Komponenten der Abschwächung. Das Wachstum hatte bis dahin seine stärksten Impulse durch Industrie sowie Bauwirtschaft erhalten, welche nunmehr relativ zurückblieben, ebenso wie sich das Exportwachstum abschwächte.

Nun resultierte der Exportrückgang teilweise sicherlich aus dem verlangsamten Wachstum der OECD-Länder. Doch gelang es Österreich in dieser Periode nicht, seinen Marktanteil zu halten, geschweige denn ihn auszudehnen wie in der Phase zuvor. Innerhalb der OECD sank der Marktanteil von 1961, als er mit 1,47% seinen letzten Höhepunkt erreicht hatte, auf 1,22% im Jahr 1967.

Diese Entwicklung wurde in hohem Maße einer Änderung der Außenhandelsbedingungen zugeschrieben, welche die europäische Wirtschaft dieser Zeit prägte. Wiewohl Österreich den weitaus größeren Teil seines Außenhandels mit den Ländern der EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) abwickelte, hatte sich die Regierung aus neutralitätspolitischen Gründen entschlossen, dem lockeren Integrationsgebilde der EFTA (European Free Trade Association) beizutreten. Angesichts des Gewichtes, das dem EWG-Markt für die österreichische Exportwirtschaft zukam, setzte Österreich zwar auch nach dem EFTA-Beitritt seine Bemühungen um eine Assoziierung mit der EWG fort, doch änderte das vorerst nichts an den handelspolitischen Konsequenzen des Entstehens zweier Integrationsblöcke. Zwar agierten diese wirtschaftspolitisch recht unterschiedlich; in beiden Fällen wurden jedoch die Binnenzölle etappenweise abgebaut. Da die EWG-Staaten auch ihre Außenzölle harmonisierten, kam es in manchen Fällen zu einem Zollaufbau. Beide Faktoren mussten den Handel zwischen den Wirtschaftsblöcken in erheblichem Maße beeinflussen, da sich die Kostenverhältnisse für die Unternehmungen auf den Märkten veränderten.

Tatsächlich kam es in der "ersten Integrationsperiode" zu einer tief greifenden Veränderung in der Regionalstruktur der österreichischen Ausfuhr. Floss vor Beginn des Integrationsprozesses noch fast die Hälfte der österreichischen Exporte in EWG-Länder, so reduzierte sich dieser Güterstrom bis 1968, mit welchem Jahr die Zollumstellung abgeschlossen war, auf nur noch 40%. Umgekehrt stieg der Anteil der EFTA-Staaten von 10,9% auf 23,6%. In diesem Prozess blieb allerdings die Quote der Bundesrepublik Deutschland im wesentlichen unverändert (25,1% und 23,4%), aber andere EWG-Staaten verringerten ihren Anteil am österreichischen Export umso deutlicher.

Einen relevanten Einfluss auf Struktur und Entwicklung des österreichischen Exports scheinen jedoch auch die Nachfrageänderungen auf dem Weltmarkt ausgeübt zu haben. Anfang der sechziger Jahre verwandelte sich der mit Kohle verbundene bisherige Energiemangel in eine durch Erdöl bedingte Energieschwemme. Kurz danach ließ auch das die Nachkriegszeit charakterisierende rasche Nachfragewachstum für Rohstoffe und Halbfertigwaren wie Eisen, Stahl, Aluminium oder Rotationspapier nach. Diese Strukturproblematik traf vor allem die Verstaatlichte Industrie, welche ja mit ihrer Produktion von Grundstoffen und Vormaterialien zum Träger des Nachkriegswachstums geworden war.

Einen gewissen Ausgleich für den Mangel an industrieller Dynamik schuf der Boom im Ausländer-Fremdenverkehr. Dieser hatte sich nach Kriegsende recht zögernd entwickelt; 1954 erreichte die Nächtigungszahl erst annähernd den Stand von 1937. Nach Abschluss des Staatsvertrages begann jedoch ein stürmischer Aufschwung, der vor allem auf die Expansion des Ausländertourismus zurückzuführen war. Für die Zahl der Ausländernächtigungen wurden - vor allem dank der Urlauber aus der Bundesrepublik Deutschland - über mehrere Jahre zweistellige Zuwachsraten erzielt. Der Fremdenverkehr wurde damit in dieser Periode zur „Wachstumsindustrie“.

Die Stagnation der damaligen Politik führte zur Herausbildung von Institutionen, welche für die österreichische Entwicklung charakteristisch wurden. Bereits 1957 war durch die Gründung der „Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen“ der erste Schritt in Richtung einer institutionellen sozialpartnerschaftlichen Mitgestaltung der Wirtschaftspolitik gesetzt worden. Im Rahmen dieser Einrichtung verpflichteten sich die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern gegenüber der Arbeiterkammer und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund, auf ihre Mitglieder dahin einzuwirken, alle beabsichtigten Preiserhöhungen vor ihrer Realisierung im Wege der zuständigen Fachverbände der Paritätischen Kommission zur Prüfung vorzulegen. Die Arbeiterkammer und der ÖGB hingegen versprachen, ihre Fachgewerkschaften dahin zu beeinflussen, sie mögen die beabsichtigten Lohnforderungen, bevor sie gestellt werden, gleichfalls an die Paritätischen Kommission herantragen.

Infolge der sich beschleunigenden Inflation beschloss die Paritätische Kommission Mitte 1960 auf Vorschlag von Bundeskanzler Raab ein „Kaufkraftstabilisierungsabkommen“. Das Abkommen enthielt die Drohung für Betriebe, welche die beabsichtigten Preiserhöhungen nicht der Paritätischen Kommission vorlegten, nach dem Preistreibereigesetz bestraft zu werden. Da sich die Situation auch 1961 nicht besserte, beschloss die Kommission ein Expertenkomitee zu schaffen, das sich speziell mit Maßnahmen zur Sicherung der Stabilität beschäftigen sollte. Schließlich einigten sich die Sozialpartner auf ein Abkommen, welches im Februar 1962 von der Paritätischen Kommission geschlossen und unter der Bezeichnung „Raab-Olah-Abkommen“ bekannt wurde.

Im Rahmen dieses Abkommens wurde neben dem bestehenden Unterausschuss für Preisfragen auch ein solcher für Lohnfragen geschaffen. Als wesentliches Element dieses Abkommens für die künftige Wirtschaftspolitik muss jener Teil gewertet werden, durch welchen die umfassendere Zulassung ausländischer Arbeitskräfte ermöglicht wurde, die bis dahin vom ÖGB abgelehnt worden war.

Ende 1963 einigten sich die Sozialpartner, als dritten Unterausschuss der Paritätischen Kommission einen „Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen“ zu gründen. Sachbezogene Unterausschüsse des Beirates wurden durch das so genannte „Raab-Benya-Abkommen“ kurz darauf eingerichtet. Damit war der institutionelle Rahmen, aber auch die personelle Basis für die österreichische Sozialpartnerschaft gegeben, welche die Wirtschafts- und Sozialstruktur des Landes charakterisieren sollte. Da auch die politische Stagnation dadurch ihr Ende gefunden hatte, dass 1966 mit der Regierung Klaus erstmals nach 1945 eine Einparteienregierung angetreten war, verbesserten sich die Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschaftsentwicklung deutlich.

## Die Hartwährungspolitik

Mit dem 1968 in Gang gekommener internationalen Konjunkturaufschwung begann sich die ökonomische Situation Österreichs wieder zu bessern. Betrachtet man die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts in der Periode 1968 bis 1974, dann zeigt sich, dass Österreich den Vorsprung der fünfziger Jahre gegenüber den meisten anderen OECD-Staaten wiedererlangt hatte. Es vermochte sogar die internationale Rezession der Jahre 1971/72 zu überspringen. Die Wirtschaftsentwicklung dieser Periode wurde wieder in erheblichem Maße von der Industrie getragen, welche ihre Produktionsstruktur offensichtlich den Marktgegebenheiten besser angepasst hatte.

Hohes Gewicht für die Wachstumsbeschleunigung muss man sicherlich dem Umstand zurechnen, dass die integrationsbedingte Diskriminierung Österreichs zu Ende ging, weil die internen Zolllsenkungen der EWG 1968 abgeschlossen wurden, sich also die Außenhandelsposition dadurch nicht weiter verschlechterte; im Gegenteil, die Politik der EWG war seit Ende der sechziger Jahre in steigendem Maße darauf ausgerichtet, die Zolldiskriminierung gegenüber der EFTA abzubauen.

Eine Reihe von EFTA-Mitgliedern (Dänemark, Großbritannien, Irland) trat mit 1. Jänner 1973 der EG als Vollmitglieder bei, mit den verbleibenden EFTA-Staaten schlossen die EG Freihandelsverträge. Mit Österreich kam bereits ab 1. Oktober 1972 ein Interimsabkommen zustande, welches bewirkte, dass Österreich vorzeitig in den Genuss der ersten - dreißigprozentigen - Zolllsenkungsetappe kam.

Die wirtschaftliche Lage des Landes schien derart gefestigt, dass die Regierung Kreisky, in welcher Androsch das Bundesministerium für Finanzen übernommen hatte, einen grundsätzlich neuen Weg in der Währungspolitik beschritt, jenen der „Hartwährungspolitik“. Diese ging nicht mehr von der stillschweigenden Annahme aus, die österreichische Produktionsstruktur sei im Grunde zureichend und im internationalen Wettbewerb gefährdet, sohin sei stets eine Politik latenter Unterbewertung des Schillings zu betreiben, sondern sie nahm an, dass die österreichische Volkswirtschaft jener anderer europäischer OECD-Staaten ebenbürtig sei.

Das Hauptziel dieser Politik bestand darin, das Preisniveau zu stabilisieren. Das wurde auf direktem Wege - durch Vermeidung von Inflationsimport -, aber auch auf indirektem Weg erwartet. Die Dämpfung der Preissteigerungsrate sollte ihrerseits eine zurückhaltende Lohnpolitik ermöglichen.



Die Hartwährungspolitik erwies sich in der Wachstumsphase der siebziger Jahre insofern als erfolgreich, als von ihr tatsächlich dämpfende Effekte auf die Preisentwicklung ausgingen und die österreichische Inflationsrate bis Anfang der neunziger Jahre unter jener der meisten OECD-Staaten blieb.

## Die Ölkrise, der "Austrokeynesianismus" und das Ende der Vollbeschäftigung

Der "längste Aufschwung der Nachkriegszeit" wurde auch in Österreich durch den von der Erdölkrise ausgelösten weltwirtschaftlichen Einbruch 1974/75 beendet.

### Energiekrise in den siebziger Jahren

Als Folge des Jom Kippur-Krieges sowie als Reaktion auf den fallenden Dollarkurs erhöhte die OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries) 1973 den Erdölpreis auf mehr als das Dreifache. Diese Preiserhöhung entzog den Ölimporturen soviel Kaufkraft (sie mussten für dieselbe Menge das Dreifache zahlen, wodurch die Nachfrage nach anderen Gütern zurückging), dass damit die schwerste Rezession der europäischen Nachkriegszeit ausgelöst wurde. Zwar versuchten die meisten betroffenen Länder, durch spezifische Maßnahmen ihre Nachfrage zu reduzieren – in Österreich wurden ein autofreier Tag sowie die „Energieferien“ eingeführt –, doch konnte damit der Rückschlag nicht aufgefangen werden. Nachdem sich die europäischen Volkswirtschaften zwischen 1976 und 1978 einigermaßen erholt hatten, erhöhte die OPEC 1979 neuerlich den Ölpreis um die Hälfte und verursachte damit erneut eine Rezession im Weltmaßstab.

Wenn sich dieser in relativ engen Grenzen hielt, dann doch auch als Konsequenz der verfolgten Wirtschaftspolitik. Die Bundesregierung setzte das keynesianische Instrumentarium durch Passivierung der öffentlichen Haushalte bei Erweiterung der Geldbasis ein. Natürlich konnten Finanzminister und Notenbank im Verfolgen dieser Ziele weder auf eine Reduktion der Inflation noch ganz generell auf die Absicherung der außenwirtschaftlichen Flanke verzichten. Zu letzterem hätte sich im traditionell keynesianischen Sinn das Instrument der Abwertung angeboten, wie es Schweden in der gleichen Situation anwendete. Finanzminister Hannes Androsch und die Notenbank beschlossen jedoch den bisherigen Hartwährungskurs beizubehalten. 1976 gingen die Währungsbehörden sogar von der Bindung an den "Währungskorb" ab und setzten den Schilling in eine feste Relation zur DM.

### Das wirtschaftspolitische Instrumentarium des Keynesianismus

Die klassische bzw. neo-klassische ökonomische Theorie geht von den einzelnen Wirtschaftssubjekten und davon aus, dass sich das Gleichgewicht zwischen deren Angebot und Nachfrage von selbst herstellt (invisible hand). Aus dieser Annahme ergeben sich nur äußerst beschränkte wirtschaftspolitische Interventionsmöglichkeiten.

Der Keynesianismus behält vor allem die gesamtwirtschaftlichen Größen im Auge, also die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage, den privaten Konsum, die Investitionen oder die Exporte, und sieht auf Grund dynamischer Überlegungen durchaus die Möglichkeit, dass ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht nicht zustande kommt. In einem solchen Fall besteht die Möglichkeit, die fehlende Nachfrage durch Verschuldung des Staates (deficit spending) zu ersetzen oder sie durch eine „Politik des billigen Geldes“ zu stimulieren.

Den Zeitgenossen schien diese Politik in vieler Hinsicht Erfolg beschieden zu sein. Zunächst erregte schon die beschriebene Maßnahmenkombination internationales Aufsehen. Der Wirtschaftsforscher Hans Seidel prägte dafür den Begriff des "Austro-keynesianismus". Aber auch in Bezug auf das angestrebte Ziel wurde einiges erreicht. Offensichtlich konnte die Inflationserwartung durchbrochen und eine Tendenz sinkender Preis- und Lohnsteigerungsraten eingeleitet werden. Der Produktionsrückschlag fiel 1975 in Österreich relativ milde aus und ging in den Folgejahren in ein durchaus respektables Wachstum über, wenngleich 1978 doch noch Stabilisierungsmaßnahmen gesetzt wurden. Letztlich blieb aber in dieser ganzen Phase im Gegensatz zu den meisten OECD-Staaten die Vollbeschäftigung bestehen. Die Rate der Arbeitslosigkeit überstieg bis 1981 nie den Wert von 2,1 % bzw. 1,8%. Dieser Erfolg kann zwar nicht nur der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik allein zugeschrieben werden, sondern ist auch dem Zusammentreffen günstiger Umstände zu verdanken, doch ist er ohne diesen Hintergrund nicht ohne weiteres vorstellbar.

Die Ära der Vollbeschäftigung ging 1981 zu Ende. Die Hauptursache dafür ist in dem Umstand zu suchen, dass es nach dem zweiten Erdölschock 1979 nur zu einer sehr mäßigen Erholung der westlichen Volkswirtschaften kam. Die OECD- Staaten verharren Anfang der Achtzigerjahre in Stagnation, wodurch die Arbeitslosigkeit, welche sich zu Ende der siebziger Jahre zumindest stabilisiert hatte, wieder kräftig zu steigen begann. Zwar wurde um 1981 der untere Wendepunkt überschritten, doch blieben die Aufschwungstendenzen bis in die zweite Hälfte der Achtzigerjahre schwach. Man prägte damals den Ausdruck "Wellblechkonjunktur".

Die konjunkturpolitischen Bewegungsmöglichkeiten der Bundesregierung blieben in dieser Phase außerordentlich beschränkt. Hatte Finanzminister Androsch 1975 noch von einem Nettodefizit des Bundeshaushaltes von 1,9% des Brutto- Inlandsprodukts im Jahre 1974 ausgehen können, um seine fiskalpolitischen Impulse zu setzen, musste Finanzminister Herbert Salcher, der Anfang 1981 das Ressort übernommen hatte, schon auf einem Sockel von 2,9% aufbauen. An eine wesentliche Defizitauseitung, um die anhaltende Stagnation zu bekämpfen, war daher nicht zu denken.

Während es aus Gründen der budgetären Lage kaum mehr möglich war, eine expansive Fiskalpolitik zu betreiben, behinderten umgekehrt nicht nur kurzfristige, also konjunkturpolitische Überlegungen eine Politik des Budgetausgleichs. Der Versuch, die Schere zwischen Steuereinnahmen und -ausgaben in Österreich von der Einnahmenseite her zu schließen, wurde durch das langfristige Problem der nachlassenden Ergiebigkeit des Steuersystems erschwert.

1988 setzte in Österreich ein Aufschwung ein, der an Stärke wieder die Entwicklung OECD-Europas übertraf. Auch der politische Umbruch im Osten mit seinen Folgen wirkte sich fördernd auf die Wirtschaftslage in Europa aus. Diese Ereignisse verbesserten ganz allgemein die Zukunftserwartungen und damit auch das Investitionsklima, welches darüber hinaus durch die Ankündigung des EG- Binnenmarktes 1992 verbessert wurde.

Das Charakteristikum dieser Periode blieb jedoch, dass die Arbeitslosigkeit trotz starkem Beschäftigungswachstum kaum zurückging. Rein rechnerisch ergab sich diese Entwicklung aus dem raschen Wachstum des Arbeitskräfteangebots. Allerdings reicht diese Erklärung für das Phänomen nicht aus, da in früheren Perioden die Arbeitgeber im Aufschwung in weit höherem

Maße auf Arbeitslose zurückgegriffen bzw. diese sich angeboten hatten. Intensiviert wurde dieser Prozess durch den einsetzenden Zustrom ausländischer Arbeitskräfte, welcher letztlich dazu führte, dass es zu bisher unvereinbar gegoltenen Erscheinungen kam, nämlich zu stürmisch wachsender Beschäftigung und gleichzeitig steigender Arbeitslosigkeit.

Der vergleichsweise kräftige Aufschwung mündete 1993 in eine Rezession, welche den stärksten Rückschlag seit 1945 brachte. Die zyklische Bewegung wurde durch exogene Einflüsse verstärkt. So erwies sich die deutsche Wiedervereinigung als weit kostspieliger, als das zunächst erwartet worden war. Viele Länder mussten trotz Rezession eine restriktive Wirtschaftspolitik betreiben, sei es, weil ihre Währungen unter Druck standen, sei es, weil die Staatsverschuldung bereits ein Ausmaß erreicht hatte, das eine Expansionspolitik fast unmöglich machte; umso mehr, als viele Länder bestrebt waren, die Kriterien von Maastricht für eine gemeinsame Währung zu erfüllen.

In Österreich erwies sich der Rückschlag mit -0,8% relativ mäßig und gab angesichts des seit 1945 rapide gestiegenen Einkommens keinen besonderen Anlass zur Sorge, doch nahm nun auch hier die Arbeitslosigkeit konjunkturbedingt zu und erreichte mit 6,8% (nach OECD-Rechnung 4,3%) einen seit Jahrzehnten nicht gekannten Höhepunkt.

## Die Konvergenzkriterien

Der Vertrag von Maastricht über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (in Kraft seit 1. November 1993) leitete die neueste Phase des europäischen Integrationsprozesses ein. Ein Teil dieses umfassenden Vertragswerks betrifft die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), welche in drei Stufen verwirklicht werden soll: die erste wurde bereits mit 1. Juli 1990 erreicht, als man den Kapitalverkehr in der EU vollständig liberalisierte (Österreich hat diesen Schritt schon autonom vollzogen), die zweite Stufe ist durch die Errichtung des Europäischen Währungsinstituts (EWI) in Frankfurt am 1. Jänner 1994 verwirklicht, die dritte sollte die Europäische Zentralbank (EZB) sowie eine einheitliche Währung der EU mit 1.1.1997 bringen. Der letzte Schritt kann aber nur gesetzt werden, wenn die Mehrheit der Mitgliedsstaaten die Konvergenzkriterien erfüllt.

Diese bestehen darin, dass die Inflationsrate nicht mehr als 1,5 % höher ist als jene der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten, das Defizit der öffentlichen Hand unter 3 % und die Verschuldung unter 60 % des BIP bleibt sowie die langfristigen nominellen Zinssätze nicht mehr als 2 % über jenen der drei preisstabilsten Mitgliedsstaaten liegen. Diese Bedingungen erfüllen gegenwärtig nur die BRD und Luxemburg.

1994 setzte freilich wieder ein neuer Aufschwung ein, der sich auch 1995 fortsetzte. Zwar reduzierte sich dadurch ein wenig auch die Arbeitslosigkeit, doch trat nunmehr die Budgetproblematik in den Vordergrund. Die konjunkturpolitisch begründete Defizitenausweitung der Jahre 1993 und 1994, welche 1995 durch die Kosten des EU-Beitritts intensiviert worden war, konnte von der Bundesregierung nur mit großer Mühe begrenzt werden.

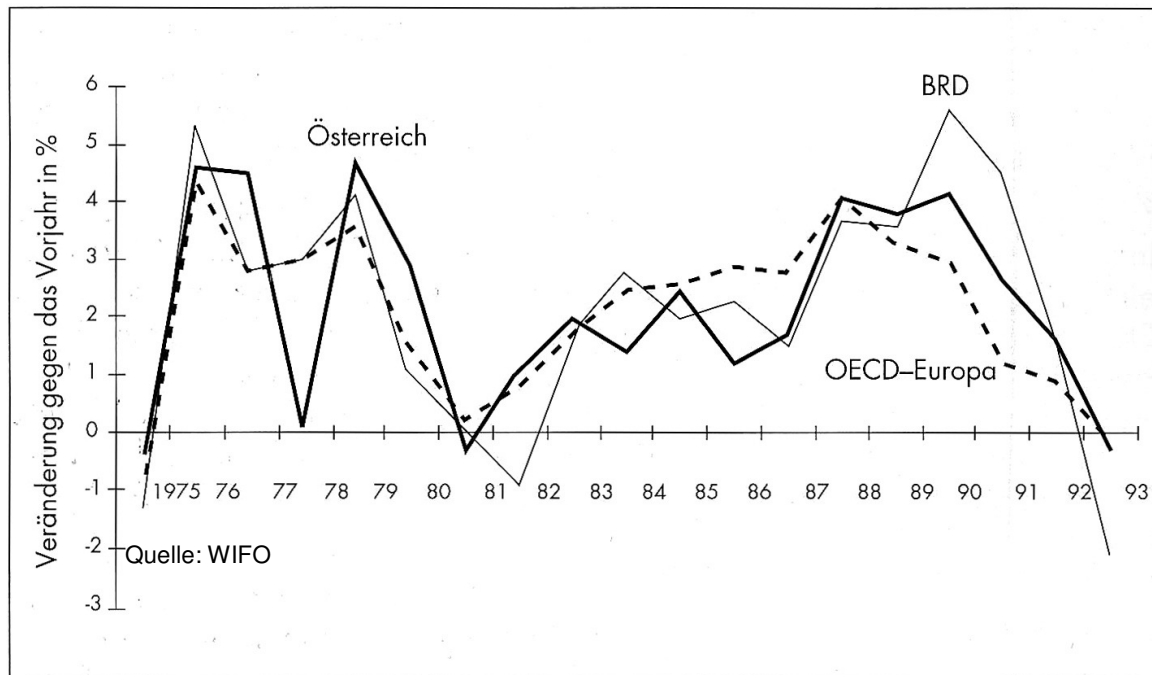
## Integration von Ost und West

Die Trennung Europas nachdem Zweiten Weltkrieg in zwei Ländergruppen mit unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Systemen hatte Österreich in besonderem Maße betroffen, weil es seiner traditionellen Handelspartner beraubt wurde. Vor dem Krieg

Printquelle: Burger, Johann / Morawek, Elisabeth (Hg.), 1945 - 1995. Entwicklungslinien der Zweiten Republik (= Sonderband der Informationen zur Politischen Bildung). J&V / Edition Wien, Dachs Verlag, Wien 1995, S. 46-60.

hatte der österreichische Außenhandel eine ganz andere Struktur gezeigt als in der Gegenwart. 1929 waren 30,6% der Exporte zu den östlichen Nachbarn geflossen, und der Anteil Deutschlands hatte mit 15,9% kaum jenen der Tschechoslowakei von 13,5% übertroffen. Mitte der Achtzigerjahre dagegen erreichten die Exporte in die östlichen Nachbarstaaten nur etwa 6% und in die BRD 30%.

**Reales Wirtschaftswachstum  
(Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Prozent)**



Zwar nahm Österreich am gewaltigen Wirtschafts- und Handelsaufschwung der westlichen Industriestaaten im vollen Maße teil, doch ergaben sich aus den politischen Gegebenheiten gewisse Folgen für die regionale Wirtschaftsentwicklung. Ein erheblicher Teil des Außenhandels besteht im "Nachbarschaftshandel". Dadurch konnte Westösterreich sich voll in die zentraleuropäische Industrieregion integrieren. In Ostösterreich war dies aus den angeführten Gründen nicht möglich. Dieser Landesteil blieb im Wachstum hinter dem Westen zurück.

Man hatte daher nach dem Wandel im Osten erwartet, dass sich mit der allmählichen Transformation dieser Wirtschaften auch der Außenhandel mit ihnen intensivieren werde. Tatsächlich jedoch kam es zu einer förmlichen Explosion dieser Handelsbeziehungen. Da gerade die ehemaligen Nachfolgestaaten ihren Außenhandel generell nach Westen zu verlagern trachteten, konnte Österreich im besonderen Maße davon profitieren. Damit traten auch die erwarteten regionalen Reaktionen ein, indem die Ostregion seit 1990 rascher wuchs als die westlichen Bundesländer.

Durch die „Einheitlichen Europäischen Akte“ 1986 legte die Europäische Gemeinschaft ihre zukünftige Entwicklung zum Binnenmarkt und zur politischen Gemeinschaft fest. Diese

Rückgewinnung der Initiative im Integrationsprozess löste in- und außerhalb Europas vielfältige Reaktionen aus. Eine davon bestand darin, dass auch die österreichische Position zur Wirtschaftsgemeinschaft neuerlich überdacht wurde. Wiewohl durch den Assoziationsvertrag von 1972 der freie Warenverkehr zwischen Österreich und der EG sichergestellt worden war, schien die neue Entwicklung in der EG Österreich von der zukünftigen Gestaltung Europas abzusondern. Die österreichische Bundesregierung sah sich daher veranlasst, von ihrer bisherigen Position abzugehen und einen Antrag auf EG-Mitgliedschaft zu stellen. Die außenpolitischen Voraussetzungen schienen ihr insofern Recht zu geben, als die EG nicht mehr das kompakte Gebilde der fünfziger Jahre darstellte und man andererseits von der Sowjetunion mehr Verständnis für einen solchen Schritt erwartete als früher. Der Beitrittsantrag wurde 1989 in Brüssel überreicht.

Vor allem die EG-Kommission reagierte auf Beitrittsabsichten zunächst sehr zurückhaltend, weil für sie die mit 1. Jänner 1993 vorgesehene Realisierung des Binnenmarkts Vorrang vor einer Erweiterung der EG hatte. Um den Befürchtungen der EFTA über Diskriminierung entgegenzukommen und weitere Beitrittsanträge zu vermeiden, entwickelte die EG-Kommission das Konzept des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR). Dieser sollte die partielle Teilnahme der EFTA-Staaten am Binnenmarkt ohne Mitgliedschaft bei der EG ermöglichen.

Die seit Konzipierung des EWR eingetretenen politischen Veränderungen führten jedoch praktisch zur Auflösung der EFTA und zu dem Beschluss fast aller ihrer Mitgliedstaaten, Beitrittsansuchen an die nunmehrige Europäische Union (EU) zu richten. Damit wurde der EWR praktisch nur eine kurze Übergangsphase zur erweiterten EU.

Im Frühjahr 1994 wurden die Verhandlungen zwischen der EU-Kommission und den Beitrittskandidaten Österreich, Finnland, Norwegen und Schweden positiv abgeschlossen. Da die EU-Mitgliedschaft eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung bedeutete, war eine Volksabstimmung darüber notwendig geworden, welche eine Zweidrittel-Mehrheit für diese Änderung und damit den EU-Beitritt ergab, welcher mit 1.1.1995, im fünfzigsten Jahr der Zweiten Republik, vollzogen wurde.

## Vom Ende zur Spitze

Lässt sich also aus den dargestellten Ereignissen eine Antwort auf die Frage nach dem ungeheuren wirtschaftlichen Erfolg der Zweiten Republik ableiten, dafür, dass sich das BIP seit Kriegsende mehr als verzehnfacht hat, dafür, dass Österreich aus einem der ärmsten zu einem der reichsten Länder Europas geworden ist?

Weder die Wachstumstheorie noch die empirische Wachstumsforschung sind heute in der Lage, eine solche Frage wirklich befriedigend zu beantworten. Es können nur eine Reihe wichtiger Elemente angegeben werden, welche einer Antwort nahe kommen.

Zunächst muss man davon ausgehen, dass alle westlichen Industriestaaten zwischen den fünfziger und den siebziger Jahren ein historisch einmaliges Wirtschaftswachstum erzielten. In den Nachkriegsgesellschaften waren sämtliche privaten und öffentlichen Energien darauf gerichtet, den Produktionsapparat zu verbessern und die individuelle Leistung zu steigern. Diese Ziele versuchte man durch eine Wirtschaftspolitik zu realisieren, welche zyklische Rückschläge durch Nachfrageausweitung der öffentlichen Hand - lange Zeit erfolgreich -

kompensierte, so dass es zu einer Stabilisierung der Erwartungen aller Wirtschaftssubjekte, insbesondere der Unternehmer kam, was wieder deren Investitionsverhalten sowie ihre Beschäftigungspolitik bestimmte. Ebenso sind vermutlich Arbeitsmotivation und Qualifikation der Arbeitskräfte dadurch positiv beeinflusst worden.

Freilich wäre es völlig verfehlt, anzunehmen, diese Entwicklung sei im extrem liberalen Sinne zu verstehen, dass also die aus solchen Bemühungen entstehenden Einkommen ausschließlich über den Markt verteilt worden seien, sondern es ging mit der raschen Produktions- und Leistungssteigerung eine solche der Umverteilung einher, welche dafür sorgte, dass - bei wachsender Abgabenquote - in dieser Phase, der Wohlfahrtsstaatsideologie oder jener der "Sozialen Marktwirtschaft" entsprechend, das System der sozialen Sicherheit erweitert und später auch eines der Erziehung und Ausbildung aufgebaut wurde.

Das kräftige Auslandswachstum eröffnete Österreich entsprechende Expansionschancen. Hatte man durch die Auslandshilfe Österreich die Möglichkeit eingeräumt, seinen Produktionsapparat ohne Zahlungsbilanzsorgen wieder aufzubauen, sicherte in der folgenden Phase die ausländische Wirtschaftsentwicklung eine ausreichende Nachfrage.

Die stimulierende Wirkung des Auslandswachstums für die heimische Export- wirtschaft wurde überdies noch dadurch verstärkt, dass die Realisierung des Systems von Bretton Woods eine immer stärkere internationale Arbeitsteilung mit ihren wohlfahrtsfördernden Folgen ermöglichte. Diese Tendenz wurde durch die europäische Integration verstärkt.

Für alle europäischen Staaten, im besonderen Maße aber für Österreich, galt das Problem der technischen Rückständigkeit. Die Stagnation der Zwischenkriegszeit hatte zu einer ebensolchen der Investitionen geführt. Der kurze Aufschwung Ende der dreißiger Jahre vermochte diese Phase nicht zu kompensieren, und die Rüstungsinvestitionen der Kriegszeit waren entweder zerstört oder unter Friedensbedingungen nicht einsetzbar. Nach Kriegsende standen jedoch Österreich die technischen Möglichkeiten der höchstentwickelten Industriestaaten, vor allem der USA, zur Verfügung. Im Aufholen dieses Rückstandes sieht der amerikanische Wirtschaftshistoriker Abramovitz den Hauptgrund überdurchschnittlichen Wachstums, vor allem dann, wenn die institutionellen und sozialen Voraussetzungen dazu - die "social capability" - gegeben sind.

Damit sind wir aber bei jenem zentralen Punkt, mit dem viele Autoren, auch ausländische, das überdurchschnittliche Wachstum der österreichischen Wirtschaft erklären, nämlich bei der Sozialpartnerschaft und der dadurch gegebenen außerordentlichen sozialen Stabilität. Der Umstand, dass durch diese Institution Österreich alle anderswo oft sehr heftigen sozialen Auseinandersetzungen erspart blieben, brachte eine erhebliche Reduktion der Unsicherheit wirtschaftlicher Entscheidungen, eine Stabilisierung der Unternehmererwartungen und eine Ausweitung der wirtschaftspolitischen Möglichkeiten. Gerade die jüngsten Entwicklungen in der ökonomischen Theorie weisen darauf hin, dass man diese Einflüsse nicht hoch genug einschätzen kann!

Zusammenfassend wird man also sagen können, dass im Gegensatz zu anderen historischen Perioden die ökonomischen Leistungen der Zweiten Republik hervorragend waren, zwar auch begünstigt von der Umwelt, vor allem aber durch eigene, spezifische Leistung. Ob man für die kommenden Jahre ähnliches erwarten kann, steht in den Sternen.