
Kontinuität oder Umbruch – die Entstehung der Zweiten Republik*

Felix Butschek

1. Das außenpolitische Umfeld

Die Unterschiede in der Entstehung von Erster und Zweiter Republik konnten größer nicht sein. Es differiert nahezu alles. Da ist zunächst das weltpolitische Umfeld. Die Geburt der Ersten Republik erfolgte an der Grenze einer sekulären Veränderung. Das „lange 19. Jahrhundert“ (Hobsbawm) war 1918 zu Ende gegangen. Das gilt in besonderem Maße für Österreich, denn gerade hier hatte es bis zum Ende des Ersten Weltkrieges eine starke Ausprägung gefunden. Das gilt zunächst für den Staatsverband, der sozusagen vom Mittelalter her in das Industriezeitalter hineinragte; weniger wegen seiner monarchischen Verfassung, die sich ja auch in einigen westlichen Staaten vorfand, als wegen der multinationalen Struktur dieses Landes. Auf diesem Territorium hatte die westliche Staatsbildung im Wege der Staatsnation nicht stattgefunden, was von vielen Autoren als Ursache für die späte Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft mit entsprechender Wirtschaftsstruktur gesehen wird (1).

Die Erste Republik repräsentierte den „Rest“ (Clemenceau) einer Großmacht, welche sich nach einem verheerenden Krieg einfach in ihre Teile aufgelöst hatte. Diese gingen nunmehr daran, jene Prozesse nachzuholen, welche ihnen bisher verwehrt worden waren. Dieser „Rest“ blieb der eigentliche Besiegte

des Krieges; zwar verlor auch Ungarn große Teile seines Staatsgebietes samt deren ungarischer Bevölkerung, aber es erlangte nach vielen Jahrhunderten endlich seine vollständige Unabhängigkeit. Den Versuch Österreichs, wenigstens im großen anderen Verlierer des Ersten Weltkriegs unterzukommen, verhinderten die Siegermächte.

Der neue Staat erfuhr international eine entsprechende Behandlung. Seiner Delegation wurden in St. Germain hinter Stacheldraht die Bedingungen diktiert, und die neuen Nachbarn ließen ihn zumindest teilweise spüren, was sie vom Wärter des „Völkerkerkers“ hielten. Wenngleich letztlich die Friedensbedingungen nicht allzu hart ausfielen, enthielten sie doch eine Reihe lästiger Behinderungen, wie etwa eine dreijährige einseitige Meistbegünstigung für die Siegerstaaten sowie ein Generalpfandrecht auf alle österreichischen Vermögenswerte und Einnahmen (2).

Erst allmählich änderten sich diese Verhaltensweisen. Die katastrophale wirtschaftliche Lage, insbesondere der Hunger im Lande, bewog die Westmächte, an der Spitze die USA, allmählich auf die Sorgen des jungen Staates einzugehen und Hilfslieferungen in Gang zu setzen. Einen wesentlich Antrieb für eine intensivere Zuwendung der Alliierten bedeutete die Entstehung des Kommunismus, insbesondere in Ungarn. Die österreichische Regierung verstand es auch, diesen Trumpf geschickt auszuspielen (3).

Nach und nach wurde den Siegermächten klar, daß nicht nur die politische, sondern auch die ökonomische Stabilität der ehemaligen Monarchiestaaten eine unabdingbare Voraussetzung für die ruhige Entwicklung Nachkriegseuropas darstellte - eine Erkenntnis, die schließlich über den Völkerbund zu der finanziellen Sanierung dieser Länder führte.

Zwar folgte die Wiedererrichtung der Republik nach 1945 abermals nach ei-

nem verheerenden Krieg und darüber hinaus noch dem Verlust der Eigenstaatlichkeit, aber die weltpolitische Entwicklung war weitergegangen. Aus den Stürmen des Krieges war zumindest in Westeuropa eine Welt von stabilen Nationalstaaten hervorgegangen, welche auf Demokratie und prinzipiell auf Marktwirtschaft beruhten.

Zum Ärger späterer österreichischer Zeithistoriker anerkannten die Alliierten in der Moskauer Deklaration Österreich als erstes Opfer Hitlers, wodurch es eine akzeptierte Position in der westlichen Völkergemeinschaft einnahm. Zwar behielt es insofern einen Sonderstatus, als es von den Alliierten dauerhaft besetzt und in Besatzungszonen mit Militärregierungen aufgeteilt wurde. Doch installierten diese sehr früh Landesregierungen sowie in der sowjetischen Besatzungszone eine Bundesregierung, welche - nach anfänglichem Mißtrauen der westlichen Besatzungsmächte - von allen Bundesländern anerkannt wurde. Nach dem 2. Kontrollabkommen konnte diese auch ziemlich unbehelligt agieren. Die Behandlung Österreichs vor allem durch die westlichen Alliierten erhellt aus einer grimmigen Bemerkung von sowjetischer Seite, wonach dieses Land „das gehätschelte Lieblingskind des Westens sei“.

2. Wandlungen der innenpolitischen Struktur

Auch die soziale und innenpolitische Szenerie Österreichs wurde nach dem Ersten Weltkrieg durch einen fundamentalen Strukturbruch gekennzeichnet: Hier war nun tatsächlich das 19. Jahrhundert zu Ende gegangen. Das manifestierte sich nicht nur in der Abschaffung der Monarchie. Ein wesentliches Merkmal dieser Veränderung wurde die Tatsache, daß die bisher in Regierung, Militär und bestimmten Bereichen der Verwaltung dominierende Ari-

stokratie ihren Einfluß schlagartig verlor und auch als soziale Bezugsgruppe dramatisch an Bedeutung einbüßte; ein Umstand, an dem spätere restaurative Tendenzen nichts mehr Entscheidendes zu ändern vermochten.

Der zweite gravierende politische Strukturbruch vollzog sich mit dem Hervortreten der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen. Natürlich hatten sie auch vor dem Krieg existiert, aber trotz einer gewissen Integration in die Gesellschaft um die Jahrhundertwende hatten sie politisch nur geringen Einfluß erreicht. Dann fiel ihnen plötzlich die führende Rolle in der österreichischen Innenpolitik zu.

Die Sozialdemokraten wurden bei den ersten Parlamentswahlen nach dem Kriege die stärkste Partei und stellten in der Koalitionsregierung mit den Christlichsozialen den Regierungschef sowie den Außenminister, besetzten also die traditionellen Schlüsselressorts. Darüber hinaus war durch die Rätebewegung ein starkes autonomes Element entstanden, das unmittelbar nach dem Kriege das öffentliche Leben - nicht nur in Österreich - in hohem Maße prägte.

Dieser abrupte politische Wandel fand seinen Niederschlag auch in der Gesetzgebung, welche in dieser Phase durch ein umfassendes Sozialprogramm charakterisiert war. Damals wurde die Basis für spätere Entwicklungen der Sozialgesetzgebung gelegt. Otto Bauer hatte sicherlich recht, wenn er von einer „Österreichischen Revolution“ sprach (4). Daran vermochte auch der Umstand nichts zu ändern, daß der gesamte administrative und judizielle Apparat von der neuen Republik praktisch unverändert aus der Monarchie übernommen wurde.

Aber nicht nur die politische Struktur veränderte sich fundamental, das ganze Lebensgefühl wandelte sich. Das galt beispielsweise nicht nur für den Verlust der Vorbildfunktion des Adels

(5), sondern dokumentierte sich auch in vielen Äußerlichkeiten. Man vergleiche etwa die Frauenmode 1913 und 1920.

Auch in diesem Bereich traten die Unterschiede zur Periode nach dem Zweiten Weltkrieg deutlich hervor. Diese war nämlich trotz siebenjähriger Fremdherrschaft in entscheidendem Ausmaß durch Kontinuität gekennzeichnet. Als leitendes Prinzip der meisten Aktivitäten galt, genau dort fortzusetzen, wo der demokratische Prozeß zwischen den Kriegen geendet hatte - und die damals begangenen Fehler zu vermeiden.

Das traf vor allem für die maßgebenden politischen Kräfte in Österreich zu. Die Sozialdemokratische Arbeiterpartei (SDAP) änderte zwar ihren Namen, um den linken Flügel der Illegalität, die „Revolutionären Sozialisten“, zu integrieren, und nannte sich nunmehr „Sozialistische Partei Österreichs“ (SPÖ), setzte aber organisatorisch und personell - viele emigrierte sozialistische Funktionäre kehrten früh zurück - dort fort, wo sie 1934 gezwungen worden war, aufzuhören. Nahezu alle Spitzenpolitiker der Nachkriegszeit hatten schon vor 1934 bzw. 1938 wichtige Positionen eingenommen.

Auch die Gewerkschaften griffen auf die alten Kader zurück, nahmen jedoch eine entscheidende politisch-organisatorische Umstellung vor. An die Stelle der Richtungsgewerkschaften trat eine überparteiliche Einheitsgewerkschaft, der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB). Wiewohl innerhalb dieses Verbandes Parteifractionen bestehen blieben, wurde die gesamte sozial- und wirtschaftspolitische Entwicklung der Zweiten Republik durch den spezifischen Charakter dieser Einheitsgewerkschaft bestimmt.

Die Arbeiterkammern, also die gesetzliche Arbeitnehmervertretung, welche vor allem Gesetzentwürfe zu begutachten sowie die wissenschaftlichen Grundlagen für die Gewerkschaftspoli-

tik auszuarbeiten hatten, schlossen ebenfalls direkt an ihre Tätigkeit in der Ersten Republik an.

Komplizierter erweist sich allerdings die Antwort auf die Frage, wie sich denn die ideologische Basis der Arbeitnehmerorganisationen nach dem Krieg entwickelt habe. Freilich lassen sich auch hier charakteristische Entwicklungslinien zurückverfolgen. Die österreichische Sozialdemokratie war, wie die meisten anderen auch, durch eine programmatische Ambivalenz gekennzeichnet. Auf der einen Seite stand der grundsätzliche Anspruch, ein vollkommen neues Gesellschaftssystem zu schaffen, auf der anderen, sich im gegebenen zu bewegen. Die letztere Notwendigkeit wurde vor allem für die Gewerkschaften anerkannt, wenngleich auch diese die Kampfbereitschaft ihrer Mitglieder für ersteres stärken sollten (6).

Hiezu kam allerdings, daß die faktische Politik, auch der Sozialdemokratie, ihren theoretischen Ansprüchen kraß entgegenlief. Dieses erwies sich zu Ende des Ersten Weltkrieges und danach, als auch in Österreich revolutionäre Bewegungen entstanden und es zu spontanen Betriebsbesetzungen kam. In dieser Phase waren es sowohl die Sozialdemokratie wie auch die Gewerkschaften, welche diese Strömungen auffingen und in die Entwicklung der parlamentarischen Demokratie kapitalistischer Prägung überführten (7).

Auch nach 1945 blieb diese Ambivalenz zunächst, wenngleich sehr abgeschwächt, erhalten. Die SPÖ gab sich vorerst gar kein Programm, auch die Gewerkschaften legten sich nicht fest. Aber immerhin stellte der Arbeiterkammerpräsident Mantler am 1. Bundeskongreß des ÖGB vom 18. bis 23. März 1948 fest, daß die „kapitalistische Epoche .. trotz ungeahnter Fortschritte auf allen Gebieten des menschlichen Lebens nirgends die Probleme, die sie aufgeworfen hat, lösen“ hätte können

und daß es notwendig sei, an „Stelle einer durch das Profitstreben geleiteten und gelenkten Wirtschaft ... eine Wirtschaft der planmäßigen Deckung des Bedarfs ...“ zu setzen (8).

Aber bereits am 2. Bundeskongreß des ÖGB vom 1. bis 5. Oktober 1951 zog der Sekretär der Arbeiterkammer für Wien, Wirlandner, endgültig den Schlußstrich unter ein alternatives Wirtschaftssystem und definierte als Aktivitätsraum der Gewerkschaften die Marktwirtschaft. Was blieb, war eine Tendenz zur Beibehaltung der Nachkriegsbewirtschaftung sowie zu staatlichen Wirtschaftseingriffen (9).

Nicht ganz so direkt vermochten die christlichen politischen Kräfte an die Zeit zwischen den Kriegen anzuschließen. Sie begegneten insofern Schwierigkeiten, weil die Christlichsoziale Partei, vor allem ihr damaliger Vorsitzender Dollfuß, in die gewaltsame Etablierung des autoritären Ständestaates involviert gewesen war.

Sie reorganisierte sich daher als Österreichische Volkspartei (ÖVP), wobei es ihr gelang, in diesem Rahmen auch noch Teile des ehemaligen Landbundes aufzunehmen. Auch das Funktionärskorps zeigte viele völlig neue Gesichter. Im Lauf der Jahre allerdings traten wieder die früheren christlichsozialen Funktionäre in den Vordergrund, wie etwa der spätere Bundeskanzler Raab. Nur die Spitzenpolitiker des Ständestaates fanden keine politischen Wirkungsmöglichkeiten in der Zweiten Republik.

Die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft konnte dagegen als gesetzliche Interessenvertretung wieder direkt an die Vorkriegssituation anschließen. Im Bereich der privaten Organisationen der Industrie schlossen sich dagegen die verschiedenen Verbände der Ersten Republik - wie im Falle der Gewerkschaften - zu einer einheitlichen Organisation, der Vereinigung Österreichischer Industrielier, zusammen.

Einen schweren politischen Rückschlag erlebte das dritte der traditionellen historischen politischen Lager Österreichs, das deutschnationale. In der Nachkriegsperiode kam es infolge seines früheren Aufgehens im Nationalsozialismus zu überhaupt keiner Fortsetzung. Erst 1949 wurde mit der Gründung des Verbandes der Unabhängigen (VdU) eine gewisse Renaissance vollzogen; allerdings vermochte diese Gruppierung in den ersten Jahrzehnten der Zweiten Republik praktisch überhaupt keinen direkten politischen Einfluß zu erlangen.

In diesem Zusammenhang läßt sich 1945 allerdings ein Entwicklungsbruch feststellen, nämlich in Verwaltung, Unterricht und Gerichtsbarkeit. Die durch das Nationalsozialistengesetz statuierten Sanktionen gegen die große Masse der NSDAP-Mitglieder, wie der temporäre Verlust der staatsbürgerlichen Rechte und eine Sühneabgabe, fallen hierbei weniger ins Gewicht. Wesentlicher erscheinen schon die Berufsverbote, gravierend jedoch die Säuberungen im öffentlichen Dienst. Insgesamt wurden daraus rund 100.000 Personen ausgeschieden. In besonderem Maß war davon der Justizbereich betroffen, was unmittelbar nach 1945 seinen Betrieb schwerstens beeinträchtigte. Ähnliches gilt für das Sicherheits- und Unterrichtswesen. Im Universitätsbereich standen im September 1946 23 aktiven Professoren 274 ihrer Funktion enthobene gegenüber (10). Wenn gleich manche der ehemaligen Nationalsozialisten nach dem Amnestiegesetz 1948 wieder in ihre ehemaligen Positionen zurückkehrten, läßt sich hier eine gewisse Diskontinuität feststellen. Allerdings nur eine solche gegenüber dem nationalsozialistischen Intermezzo. Der Ausschluß seiner ehemaligen Anhänger aus wichtigen Positionen förderte ja die Herstellung der beschriebenen Kontinuität mit der Ersten Republik!

3. Die Änderung der Wirtschaftsstruktur

In wirtschaftlicher Hinsicht ergab sich abermals eine ganz unterschiedliche Situation nach den beiden Weltkriegen. Die Erste Republik erlebte ambivalente wirtschaftliche Gegebenheiten. Zunächst war die Wirtschaft der Monarchie durch den Weltkrieg auf das Schwerste in Anspruch genommen worden, auch in jenen Teilen, die keine Kriegszerstörungen erlitten hatten. Ebenso gravierend erwies sich der Zerfall des früheren Wirtschaftsraumes. Bisher binnenwirtschaftliche Waren- und Leistungsströme wurden plötzlich zu solchen des Außenhandels, dessen spezifische Problematik überdies darin bestand, daß er in der unmittelbaren Nachkriegszeit nur sehr beschränkt zustande kam, wofür kriegsbedingte Mangelerscheinungen in allen Nachfolgestaaten beitrugen.

Wichtiger erscheint, daß manche dieser Länder darangingen, durch Er-

richtung hoher Zollbarrieren die nationale Industrie auszubauen und gegen die österreichische Konkurrenz abzusichern (11). Dadurch kam es zu einer Umkehrung der früheren Bedingungen. Agierten die österreichischen Unternehmer bis 1914 auf einem geschützten Binnenmarkt, hatten sie nunmehr extrem hohe Zollmauern und nichttarifarisches Handelshemmnisse zu überwinden (Tabelle 1). Eine Umstellung auf neue, westliche, Märkte vollzog sich nur sehr allmählich, da viele Jahre irgendeine Rekonstruktion dieses Wirtschaftsraumes erwartet wurde. Damit ergab sich die eigenartige Situation, daß trotz aller dieser Hindernisse die Nachfolgestaaten der weitaus wichtigste Exportmarkt blieben - man könnte hier also von einer Art „erzwungener Kontinuität“ sprechen“ -, sich jedoch das ganze Handelsvolumen beträchtlich reduzierte (12). Damit geriet die österreichische Wirtschaft in ein strukturelles Leistungsbilanzdefizit, das nur durch Auslandskredite ausgeglichen werden konnte.

Tabelle 1: Zolltarife in ausgewählten europäischen Ländern

	1913	1927	1931
	In % des Warenwertes		
Österreich	22,8	17,5	36,0
Tschechoslowakei	22,8	31,3	50,0
Ungarn	22,8	30,0	45,0
Rumänien	30,3	42,3	63,0
Jugoslawien	22,2	32,0	46,0
Polen	72,5	53,5	67,5
Bulgarien	22,8	67,5	96,5
Deutschland	16,7	20,4	40,7
Frankreich	23,6	23,0	38,0
Italien	24,8	27,8	48,3
Schweden	27,6	20,0	26,8
Schweiz	10,5	16,8	26,4
Belgien	14,2	11,0	17,4
Spanien	37,0	49,0	68,5

Q: Liepmann (1938) nach Hertz (1947) 72.

Auch hier bot sich nach dem Zweiten Weltkrieg ein vollkommen anderes Bild. Das Bundesgebiet hatte schwere Zerstörungen erlitten. Es wurde anfangs von 1 Million Soldaten besetzt, für welche ein Besatzungskostenbeitrag zu leisten war. Zwischen den vier Besatzungszonen gab es zunächst wenig Kontakte. Die im Krieg entstandene, enge wirtschaftliche Bindung an Deutschland wurde nahezu vollständig unterbrochen. Die Bedingungen nach 1945 schienen also weit schlechter zu sein als 1918. Dennoch erlebte Österreich einen stürmischen Wiederaufbau, welcher direkt in die Phase des „Wirtschaftswunders“ übergang. Was waren die Ursachen?

Ein wichtiges Element lag sicherlich darin, daß sich die Bevölkerung nunmehr vorbehaltlos zu dem wiedererstandenen Staat bekannte und entschlossen war, dessen Aufbau voranzutreiben. Dieser Aufbau konnte daher, wie zuvor ausgeführt, in einer Atmosphäre innen- und außenpolitischer Stabilität vollzogen werden.

Die gewaltigen Zerstörungen erwiesen sich als weit weniger folgenschwer als zunächst angenommen. Sobald die Ressourcen zur Verfügung standen, konnten die Schäden relativ rasch beseitigt werden, denn es zeigte sich, daß das Humankapital weit stärker ins Gewicht fiel als die Anlagen. Und damit konnte Österreich den Aufbau mit einer weitgehend neuen Industriestruktur bewerkstelligen.

Zwar hatte der stürmische Boom nach 1938 sehr rasch im Kriege sein Ende gefunden. Geblieben waren jedoch die zahlreichen, von den Deutschen errichteten Großbetriebe, welche zwar alle Rüstungszwecken gedient hatten, jedoch mit nur geringen Adaptionen für die Wiederaufbaunachfrage im In- und Ausland produzieren konnten. Sie waren zwar alle durch Bombenangriffe zerstört worden, doch blieb das „kollektive Wissen“ der Belegschaft

erhalten. Wo ihre Rekonstruktion möglich war - was nicht in allen Fällen für die sowjetische Besatzungszone galt -, zählten sie alsbald, durchwegs als verstaatlichte Betriebe, zu den führenden Unternehmungen der österreichischen Industrie, welche auch außerordentliche Exporterfolge erzielten.

All die geschilderten Möglichkeiten hätten aber wahrscheinlich ohne ausländische Hilfe nicht im vollen Ausmaß genutzt werden können. Im Gegensatz zu der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg, als die Sieger dessen ökonomische Folgen nicht abzuschätzen vermochten, hatten die angelsächsischen Mächte schon während des Krieges ein Nachkriegskonzept für die internationale Wirtschaft ausgearbeitet. Obwohl dieses auf den Prinzipien des Freihandels beruhte, war den USA klar, daß dessen Verwirklichung im zerstörten und verarmten Europa nicht sofort möglich sein würde.

Um den Wiederaufbau dieser Volkswirtschaften zu erleichtern, wurde zunächst die UNRRA 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 Marshallplan ihre bekannteste Ausprägung fanden.

Österreich flossen in diesem Rahmen besonders viele Mittel zu. Sie erreichten pro Kopf fast den höchsten Wert aller europäischen Länder und bewegten sich einige Jahre hindurch in einer Größenordnung von rund 10% des BIP (13). Damit konnten zwei der schwierigsten Wirtschaftsprobleme gelöst werden, unter welchen die Erste Republik gelitten hatte: Einerseits kam es zu keiner Passivierung der Leistungsbilanz, weil in den Nachkriegsjahren mehr als die Hälfte der Importe aus ERP-Mitteln bezahlt wurden, andererseits war es in einem verarmten Land mit niedriger Sparquote möglich,

reichlich Investitionsmittel aufzubringen.

4. Institutionen und wirtschaftliches Wachstum

Der Vergleich zwischen den Umbrüchen jeweils nach den beiden Weltkriegen ergibt ein vollkommen konträres Bild. Am Ende des Ersten stand ein totaler politischer und sozialer Wandel vor dem Hintergrund einer zunächst feindselig eingestellten Umwelt. Dagegen war der Produktionsapparat mehr oder minder erhalten geblieben, ja sogar die Außenhandelsstruktur entsprach in hohem Maße den Vorkriegsgegebenheiten - freilich zumindest teilweise gezwungenermaßen und bei dramatischem Rückgang des Handelsvolumens. Die Aufgabe der wirtschaftlichen Strukturanpassung repräsentierte die große Herausforderung des jungen Staates, welcher er sich nur sehr allmählich und unzulänglich gewachsen zeigte.

Demgegenüber erfolgte die Wiedererrichtung Österreichs nach 1945 in weitestgehender politischer und auch sozialer Kontinuität. Die Periode des „Anschlusses“ blieb nicht mehr als ein Intermezzo. Man setzte einfach dort fort, wo man gezwungen worden war aufzuhören - sicherlich nicht ohne die Lehren aus der Vergangenheit gezogen zu haben, aber Institutionen, Organisationen und Verhaltensweisen blieben im wesentlichen unverändert. Das entspricht auch der Entwicklung in den anderen europäischen Staaten, insbesondere in Deutschland (14).

Dagegen war der Produktionsapparat im hohen Ausmaß zerstört - was aber offensichtlich kein unüberwindliches Problem darstellte. Doch hatte er durch die deutschen Investitionen einen anderen Charakter angenommen. Das Schwergewicht der österreichischen Industrie verlagerte sich von der

traditionellen Konsumgüterzeugung zu den Grundstoffen, Vormaterialien, dauerhaften Konsumgütern und zur Bauwirtschaft. Eine weitere Strukturverschiebung vollzog sich zum effizienten Großbetrieb mit hohem Einsatz von Humankapital sowie regional nach Westösterreich (15). Daß die Beziehungen zum Haupthandelspartner während des Krieges, Deutschland, zunächst weitestgehend unterbrochen waren, bildete angesichts der ungeheuerigen Nachkriegsdynamik offensichtlich kein Problem.

Diese unterschiedliche Entwicklung nach den beiden Kriegen fand ihren ins Auge springenden Niederschlag in der wirtschaftlichen Entwicklung. Bei ungefähr gleicher Ausgangssituation, das Brutto-Inlandsprodukt dürfte 1918 wie 1945 etwa die Hälfte des realen Wertes von 1913 erreicht haben, vermochte die Ersten Republik zehn Jahre später ungefähr das Niveau vor dem Kriege wiedergewonnen haben, während es 1955 bereits um die Hälfte darüber lag (Tabelle 2)!

Lassen sich Zusammenhänge zwischen dieser institutionellen Entwicklung und dem außergewöhnlichen österreichischen Wirtschaftswachstum herstellen? Schwerlich mit dem Ansatz Olsons. Denn nach seiner Auffassung sind Marktorganisationen grundsätzlich schädlich für das Wirtschaftswachstum. „Distributional coalitions are ... uniquely harmful to economic efficiency and dynamism“. Nur unter bestimmten Bedingungen können diese nachteiligen Einflüsse für kurze Zeit vermieden werden: „Revolutionary upheavels, totalitarian repressions and foreign occupations destroy organizations for collective actions“. Doch mit zunehmender Stabilisierung setzen sich die charakteristischen Eigenschaften der Organisationen wieder durch, nämlich durch Verfolgung von Sonderinteressen den Marktprozeß zu behindern. „Once these organizations have worked

Tabelle 2: Die Entwicklung der österreichischen Wirtschaft nach 1918 und nach 1945

Brutto-Inlandsprodukt real			
Veränderung gegen das Vorjahr			
	Mrd. S		1913 = 100
Zu Preisen von 1937			
1920	7.175	-5,7	66,4
1921	7.942	10,7	73,5
1922	8.657	9,0	80,1
1923	8.562	-1,1	79,3
1924	9.565	11,7	88,5
1925	10.211	6,8	94,5
1926	10.378	1,6	96,1
1927	10.697	3,1	99,0
1928	11.194	4,6	103,6
Zu Preisen von 1954			
1946	40.692	-	58,2
1947	44.887	10,3	64,2
1948	56.951	26,9	81,4
1949	67.719	18,9	96,8
1950	76.110	12,4	108,8
1951	81.310	6,8	116,2
1952	81.345	0,0	116,3
1953	84.937	4,4	121,4
1954	93.592	10,2	133,8
1955	104.355	11,5	149,1

Q: Butschek (1997)

out the selective incentives or agreements needed for collective action, they rarely disappear unless they are violently repressed (16).

Nun brachte das Ende des Ersten Weltkrieges einen solchen totalen Bruch, welcher sich *ceteris paribus* positiv auf die Wirtschaftsentwicklung hätte auswirken müssen. Davon war allerdings nichts zu merken. Auch trifft die Annahme Olsons nicht zu, daß die Organisationen in dieser Situation nicht in der Lage gewesen wären, ihre Interessen wahrzunehmen. Denn sowohl die bereits existierenden wie die neu geschaffenen begannen alsbald ihre Tätigkeit aufzunehmen.

Andererseits waren die Organisationen der Sozialpartner nach Ende des

Zweiten Weltkrieges durch weitgehende Kontinuität charakterisiert. Dieselben Organisationen wurden von denselben Funktionären mit ähnlichen Zielsetzungen wiedererrichtet. Institutionelle Änderungen resultierten nur daraus, daß sich durch die Erfahrungen von Nationalsozialismus und Krieg die Einstellung der Marktparteien zueinander änderte. Demnach hätten, Olson zufolge, damals *ceteris paribus* von den Sozialpartnern äußerst nachteilige Einflüsse auf die Wirtschaftsentwicklung ausgehen müssen.

Er ist sich allerdings des Gegenteils bewußt. Seine Erklärung dafür geht dahin, daß umfassende Organisationen die Interessen der Gesamtwirtschaft eher im Auge behalten. Wenn es ihnen

nämlich gelänge, marktwidrige Vorteile zu erringen, müßten sie ebenso die Folgen der dadurch verursachten gesamtwirtschaftlichen Nachteile tragen. Eine solche Konstellation habe in Norwegen, Österreich und Deutschland existiert. Aber seiner grundlegenden Auffassung zufolge sei es unvermeidlich, daß im Laufe der Zeit "... encompassing interest organizations such as business organizations and labour unions, are eventually bound to devolve, implicitly or explicitly, into narrow special interest groups" (17).

Eine derartige Entwicklung ist in Österreich abermals nicht zu sehen. Im Gegenteil, im Laufe der sechziger Jahre verfestigte sich die Sozialpartnerschaft immer mehr und nahm stets stärkeren Einfluß auf die Wirtschaftspolitik - im gesamtwirtschaftlichen Interesse! Das gilt bis zur Gegenwart, da die jüngste Budgetstabilisierung sowie die Sanierungsschritte für das Pensionssystem, welche in den meisten europäischen Ländern ins Auge gefaßt wurden, ohne die Kooperation der Gewerkschaften undenkbar gewesen wäre.

Eine wesentlich plausiblere Interpretation der Ereignisse bietet die Neue Institutionenökonomie (NIE), welche Organisationen grundlegend anders einschätzt als Olson. Sie betrachtet diese als Träger der Institutionen, also der Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens. "It is the interactions between institutions and organizations that shapes the institutional evolution of an economy. If institutions are the rules of the game, organizations and their entrepreneurs are the players" (18).

Die tiefgreifende Veränderung der politischen Strukturen nach dem Ersten Weltkrieg drückte sich in ebensolchen des Institutionensystems, der „*governance structure*“, aus. Die traditionellen Verhaltenskodizes erwiesen sich als überholt oder wurden zumindest in Frage gestellt, das „Regelvertrauen“ (19)

war verloren gegangen. Die Arbeitnehmer vermochten zwar unter den neuen Bedingungen viele ihrer Wertvorstellungen zu realisieren, sicherlich jedoch nicht die Unternehmer, welche jene nicht oder nur zum Teil akzeptierten.

Diese Wirtschaftssubjekte litten daher unter extremer Unsicherheit. Zu den ökonomischen Problemen der geänderten Außenhandelsituation, veralteten Anlagen und der erhöhten Arbeitskosten - die Lohnquote lag nach dem Kriege deutlich über jener von 1913 (20) - trat die Unsicherheit nicht nur über die künftige Wirtschaftsentwicklung, sondern auch als Folge des sich ändernden Institutionensystems. Alles das bewirkte einen dramatischen Rückgang der Investitionsquote.

Die Verschärfung der sozialen Beziehungen zu Kriegsende durch das Räte-system, trotz der Beruhigungspolitik der SDAP und der Freien Gewerkschaften, später durch das „Wegräumen des revolutionären Schutts“ durch die Unternehmer oder ihre politischen Vertreter müssen auch die Transaktionskosten spürbar gesteigert haben - abgesehen von den hohen Zöllen.

Das außerordentliche Wirtschaftswachstum des "Goldenen Zeitalters" wird von manchen Autoren vor allem durch die Zusammenarbeit der Sozialpartner erklärt. Der Nachholprozeß (*catching up*) der europäischen Industriestaaten ergab sich demnach aus einer zurückhaltenden Lohnpolitik der Gewerkschaften in Kompensation gegen eine Reinvestition der Gewinne (21). Eine solche Politik war natürlich nur mit funktionierenden Arbeitsmarktorganisationen möglich.

In Österreich war ihr organisatorischer Rahmen schon seit der Ersten Republik gegeben. Zum Unterschied zu dieser Periode hatte sich aber nunmehr eine Institutionenstruktur entwickelt, welche diesem organisatorischen Rahmen angemessen war. Nichts anderes bedeuteten die „Lehren des gemeinsa-

men Aufenthaltes in den Konzentrationslagern". "... postwar policy-makers and market participants had learned from the disasters of the interwar years and were determined not to repeat them." (22)

Damit aber entstand eine Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens, welches die Unsicherheit der Wirtschaftssubjekte deutlich reduzierte. Die gegenüber der Ersten Republik wesentlich verbesserten Beziehungen der Marktparteien, wie sie sich schon im spezifisch österreichischen Modell der Nachkriegstransformation niederschlugen (23), bewirkten sicherlich auch eine Reduktion der Transaktionskosten in bezug auf Lohnpolitik, Arbeitbeziehungen und Streiks. Beides läßt sich im österreichischen System der „Sozialpartnerschaft“ eigentlich in der gesamten Periode nach dem Zweiten Weltkrieg feststellen und wird als ein wichtiger Grund für die außerordentliche Wirtschaftsentwicklung dieses Landes betrachtet (24).

Es erweist sich also, daß die durch das Ende der beiden Weltkriege hervorgerrufenen sozialen Veränderungen, wenngleich im Rahmen der gesamteuropäischen Entwicklung, den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Fortgang in Österreich determinierten. Trotz der ins Auge springenden Diskrepanz dieser geschilderten Ereignisse sind sie doch im Zusammenhang zu sehen.

1918 vollzog Österreich den Eintritt ins 20. Jahrhundert durch den Auf- und Ausbau all jener Organisationen, welche das Funktionieren einer entwickelten Industriegesellschaft ermöglichen - einschließlich einiger spezifischer Akzente, wie die öffentlich-rechtlichen Kammern. Die Institutionenstruktur, also die Regeln der gesellschaftlichen Koordination, entsprachen jedoch noch nicht dem Organisationsgerüst. Dieser Rückstand konnte jedoch durch die Erfahrungen aus Bürgerkrieg, Nationalsozialismus und Krieg in einer Weise

nachgeholt werden, daß die österreichische *governance structure* im Hinblick auf die Beziehungen der Sozialpartner Vorbildcharakter annahm.

Anmerkungen

* Vortrag gehalten bei der Tagung "Zwischen Wettbewerb und Protektion. Zur Rolle staatlicher Macht und wettbewerblicher Freiheit in Österreich im 20. Jahrhundert", vom 4.-6.12. 1997 in Wien.

- (1) Berend (1993) XI; Wank (1997).
- (2) Nautz (1994) 43.
- (3) Nautz (1990) 237.
- (4) Bauer (1923).
- (5) Burri (1997).
- (6) Traxler (1982) 15.
- (7) Ebendort 105.
- (8) Klenner (1953) 1633.
- (9) Butschek (1996) 105.
- (10) Stiefel (1981) 183.
- (11) Walre' de Bordes (1924) 7.
- (12) Layton, Rist (1925) 27.
- (13) Seidel (1951) 341.
- (14) Eichengreen (1996); Paqué (1996).
- (15) Butschek (1978) 112.
- (16) Olson (1996) 176.
- (17) Ebendort 85.
- (18) North (1994) 361.
- (19) Siegenthaler (1993).
- (20) Kausel u.a. (1965) 39.
- (21) Eichengreen (1996); Schulmeister (1998).
- (22) Eichengreen (1996) 41.
- (23) Butschek (1985) 99.
- (24) Henley, Tsakalotos (1993) 118.

Literatur

- Bauer, O., Die österreichische Revolution (Wien 1923).
- Berend, I.T., Central and Eastern Europe 1914 - 1993. Detour from the periphery to the periphery (Cambridge 1996).
- Burri, M., Theodor Herzl and Richard von Schaukal: Self Styled Nobility and the Sources of Bourgeois Belligerence in Prewar Vienna, in: Austrian History Yearbook (1997).
- Butschek, F., Die österreichische Wirtschaft 1938 bis 1945 (Wien-Stuttgart 1978).
- Butschek, F., Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert (Wien-Stuttgart 1985).

- Butschek, F., Vom Konflikt zur Konsensorientierung. Die Kammer für Arbeiter und Angestellte und die Wirtschaftspolitik Österreichs 1920 - 1995 (Wien 1996).
- Butschek, F., Statistische Reihen zur österreichischen Wirtschaftsgeschichte (Wien 1997).
- Eichengreen, B., Institutions and economic growth: Europe after World War II, in: Crafts, N.; Toniolo, G. (Hrsg.), *Economic Growth in Europe after 1945* (CEPR, Cambridge 1996).
- Henley, A.; Tsakalotos, E., *Corporatism and Economic Performance* (Aldershot-Brookfield 1993).
- Hertz, F., *The Economic Problems of the Danubian States. A Study in Economic Nationalism* (London 1947).
- Kausel, A.; Nemeth, N.; Seidel, H., *Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1963* (Wien 1965).
- Klenner, F., *Die österreichischen Gewerkschaften, Band II* (Wien 1953).
- Layton, W.T.; Rist, Ch., *The Economic Situation of Austria* (=Report presented to the Council of the League of Nations, Genf 1925).
- Nautz, J., *Unterhändler des Vertrauens. Aus den nachgelassenen Schriften von Sektionschef Dr. Richard Schüller* (Wien-München 1990).
- Nautz, J., *Die österreichische Handelspolitik der Nachkriegszeit 1918 bis 1923* (Wien-Köln-Graz 1994).
- North, D.C., *Economic Performance through Time*, in: *American Economic Review* 3 (1994).
- Olson, M., *The varieties of Eurosclerosis: the rise and decline of nations since 1982*, in: Crafts, N.; Toniolo, G. (Hrsg.), *Economic Growth in Europe after 1945* (CEPR, Cambridge 1996).
- Paqué, K.-H., *Olsonian and non-Olsonian interpretations of two decades of German economic history*, in: Crafts, N.; Toniolo, G. (Hrsg.), *Economic Growth in Europe after 1945* (CEPR, Cambridge 1996).
- Schulmeister, St., *Vom Bündnis Realkapital-Arbeit in der Prosperität zum Bündnis Realkapital - Finanzkapital in der Krise. Der politökonomische Entwicklungszyklus der Nachkriegszeit*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 1 (1998).
- Seidel, H., *Die Außenhandelsabhängigkeit der österreichischen Wirtschaft*, in: *Österreich und das Dollarproblem* (Wien 1951).
- Siegenthaler, H., *Regelvertrauen, Prosperität und Krisen* (Tübingen 1993).
- Stiefel, D., *Entnazifizierung in Österreich* (Wien 1981).
- Traxler, F., *Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Entwicklungslogik und Organisationsdynamik gewerkschaftlichen Handelns am Beispiel Österreichs* (Wien-Frankfurt/Main 1982).
- Walre' de Bordes, J., *The Austrian Crown - Its Depreciation and Stabilization* (London 1924).
- Wank, S., *Some Reflections on the Habsburg Empire and Its Legacy in the Nationalities Question*, in: *Austrian History Yearbook* (1997).

Wirtschaft & Umwelt

Die Zeitschrift
für Umweltpolitik.
Wir schreiben, was
Menschen & Umwelt
bewegt. In der Politik.
Im Betrieb. Im Leben.
Alle drei Monate neu.
Ein Jahr Wirtschaft &
Umwelt kostet S 100,-.
Für AK-Mitglieder
ist die Zeitschrift
kostenlos. Rufen Sie
an. Bestellen Sie
Ihr Gratis-Probeheft.



AK

01/501 65-2424