
Der lange Weg zum Staatsvertrag

Rezension von: Hans Seidel, Österreichs
Wirtschaft und Wirtschaftspolitik nach
dem Zweiten Weltkrieg, MANZ, Wien
2005, 612 Seiten, € 94.

Hans Seidel hat mit dieser Untersuchung ein Werk besonderer Art vorgelegt. Es ist eine Wirtschaftsgeschichte des ersten Nachkriegsjahrzehnts, in der der Wiederaufbau und der allmähliche Übergang zu einer offenen Marktwirtschaft beschrieben werden. Sie bietet einen hervorragenden Einblick in die wirtschaftstheoretische Auseinandersetzung der Zeit, geprägt von den Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise, der Kriegswirtschaft, der Planungs-ideen und des Keynesianismus. Sie ist aber auch der erste Teil einer Art von Autobiographie, denn der Autor „hatte als junger Wirtschaftsforscher mitgeholfen, die österreichische Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit zu gestalten“, wie er selbst schreibt (S. 5). Diese Kombination ist recht untypisch, und das aus mehreren Gründen.

Erstens hat Hans Seidel – anders als die meisten Ökonomen, die historische Arbeiten verfassen – jahrelang die Archive durchgearbeitet und enthält auch dem Leser nicht vor, dass ihn der Inhalt so manchen Aktenstücks überrascht hat. Zweitens beschreibt er nicht nur die Abläufe, sondern analysiert sie mit dem Instrumentarium des Ökonomen und kommt zu manchen Ergebnissen, die den Leser überraschen. Drittens enthält das Buch – und dies ist einschränkend zur Charakterisierung „Autobiographie“ zu bemerken – ganz

selten Hinweise auf die Rolle des Autors. Meist lässt er nur zwischen den Zeilen seinen eigenen Standpunkt in der wirtschaftspolitischen Debatte erkennen. Aber hie und da setzt er einen Farbtupfer, gibt in einer Nebenbemerkung oder einer Fußnote auch „Privatem“ Raum, macht die Zeit für den Leser von heute lebendig. Weiters muss die Sprachmächtigkeit des Autors noch hervorgehoben werden. Eine Reihe von Sprachschöpfungen verdient es, annähernd so populär zu werden wie die in den achtziger Jahren entwickelte „Seidel-Formel“ zur Stabilisierung der Staatsschuld.

Eine dieser Wortschöpfungen ist der „Europäische Konvergenzklub“, in dem Österreich eine schlechte Startposition einnahm, mit einer Wirtschaftsleistung, die etwa der Hälfte des Vorkriegsstandes entsprach. Dass Österreich nicht nur diesen Rückstand aufholen konnte, sondern bereits in den siebziger Jahren das Einkommensgefälle gegenüber einigen westeuropäischen Ländern und den USA weitgehend abgebaut hatte, wird häufig auf die Initialzündung durch den Marshall-Plan zurückgeführt.

Auch Seidel verweist auf die Bedeutung der US-Hilfe, insbesondere bei der Entwicklung der Elektrizitätswirtschaft und der Grundstoffindustrien. Die Kosten der Besatzung, der Demontagen, der Reparationen und Ablösen belaufen sich allerdings – gemäß seinen Berechnungen – fast auf denselben Betrag, den die gesamte Auslandshilfe ausmachte. Erschwerend kam hinzu, dass die Belastungen schwerpunktmäßig in der unmittelbaren Nachkriegszeit anfielen, fast 60 Prozent der Gesamtsumme von 1,8 Milliarden US-Dollar (zu Preisen von 1955) im Jahr 1945. Zunächst wurde also der Wiederaufbau durch diese hohen Kosten verzögert, um dann erst in den Jahren 1948 bis

1952 durch ERP-Mittel beschleunigt zu werden.

Eine andere Wortprägung ist die von der „Doppelparität“, die Seidel einführt, um den nach zehn Jahren endlich gefundenen Kompromiss über die Verteilung des Aktienkapitals und die Zusammensetzung des Generalrats der Notenbank zu beschreiben. Sie ist ein treffender Ausdruck für die in dieser Zeit typische Verflechtung der beiden großen Parteien mit den Interessenvertretungen, der Österreichischen Volkspartei mit den Handels- und Landwirtschaftskammern und der Sozialistischen Partei mit den Gewerkschaften und Arbeiterkammern, die das Muster für zahlreiche Beratungsgremien und Ausschüsse einer noch weitgehend administrierten Wirtschaft abgab.

Die kriegswirtschaftliche Kommandowirtschaft wirkte nämlich noch lange nach, der Gradualismus war das Kennzeichen des Wiederaufbaus der österreichischen Wirtschaft, Bedarfsdeckung das erste Ziel, Bewirtschaftung der knappen Ressourcen der Weg. Freilich gelang es zunächst weder quantitativ noch qualitativ, die Bedürfnisse der Bevölkerung zu decken. Die Rationen von weniger als 1.000 Kalorien pro Tag reichten zum Überleben nicht aus, Beziehungskäufe und der Schwarzmarkt füllten die Lücke. Die offiziellen Preise, die Anfang 1947 nur um das 1,24-fache über dem Vorkriegsniveau lagen, geben daher kaum eine Vorstellung von der Entwicklung der effektiven Lebenshaltungskosten, betrug doch die Preise auf dem Schwarzmarkt das 40-fache jener von 1937. Seidel zitiert einen Bericht, nach dem die Erdölarbeiter im Zistersdorfer Revier Geschwüre bekamen, weil sie ohne Schuhe arbeiteten und ihre Füße mit Lumpen bedecken mussten (S. 172). Der Autor verweist darauf,

dass zwischen der Rhetorik „Hängt die Schleichhändler auf“ und der Praxis der Strafverfahren (S. 185) eine große Lücke klaffte, wohl auch in Hinblick auf die allgemeine Abhängigkeit vom Schwarzhandel bei der Deckung des täglichen Bedarfs.

Von der Qualitätslücke bei legalen Waren gibt Seidel in einem der von ihm gesetzten „Farbtupfer“ Zeugnis. In einer Fußnote beschreibt er die Beschaffenheit eines Artikels des täglichen Bedarfs wie folgt: „Die ‚Einheitsseife‘ war fettarm (12% Fett gegen 80% in normaler Toiletteseife), erzeugte keinen Schaum und wirkte hauptsächlich durch mechanische Reibung.“ (S. 172)

Die Teilung des Landes in Besatzungszonen erschwerte die Bewirtschaftung, da der Warenaustausch nur bei einigen Gütern über die Demarkationslinien hinweg tatsächlich möglich war. Auseinandersetzungen mit den Alliierten erwiesen sich auch als Hindernis für die Währungsreform, also den Ersatz der Reichsmark durch den Schilling, der Anpassung des Notenumlaufs und der Einlagen an die geringere Gütermenge sowie die Sanierung des Finanzsektors. In der Politik der Zentralbanken Westdeutschlands und Österreichs sieht der Autor einen wesentlichen Unterschied: dort wurde versucht, über die Geldmenge zu steuern, hierzulande wurde den Sozialpartnern die Bestimmung des Preis-Lohn-Niveaus überlassen. Zunächst versuchten die Alliierten zwar auch in Österreich eine Kontrolle der Preis- und Lohnentwicklung durchzusetzen, übergaben jedoch ab August 1946 den heimischen Behörden diese Kompetenz. In Österreich wurden die so genannten Preis-Lohn-Abkommen als einkommenspolitische Instrumente eingesetzt. Dem ersten dieser Pakte, der im August 1947 in Kraft trat, folgten

bis zum Jahre 1951 vier weitere, die die Inflation nicht verhinderten, bestenfalls kanalisiert. Im Gegensatz dazu wurde in den Westzonen Deutschlands ein strikter Stabilitätskurs von den Besatzungsmächten durchgesetzt. 1953 war das Austauschverhältnis 1 D-Mark zu 6 Schilling, wobei die Ausgangsbasis nach dem Krieg mit je einer Währungseinheit pro Reichsmark identisch gewesen war, was Seidel veranlasst, der heimischen Wirtschaftspolitik dieser Epoche „Inflationsanfälligkeit“ zu bescheinigen.

Bereits 1951 hatte sich Hans Seidel mit dem Problem der Dollarlücke beschäftigt,¹ dem zur damaligen Zeit die selbe Bedeutung eingeräumt wurde wie der Frage der Reparationen nach dem Ersten Weltkrieg. Die besondere Situation Österreichs – Besetzung des Landes, Aufteilung in Zonen, exponierte Randlage – war im Rahmen des Marshallplans berücksichtigt worden. Österreich war unter jenen westeuropäischen Ländern, die pro Kopf die größte Hilfe der USA erhielten. Diese Unterstützung reichte jedoch bei weitem nicht aus, die Devisenlücke zu schließen. Für die österreichischen Behörden wirkte es wie ein Schock, als die Hilfe im Wirtschaftsjahr 1951/52 gekürzt wurde und die Vereinigten Staaten mit ihrer Ankündigung, den Marshall-Plan nur als Starthilfe einzusetzen, Ernst machten. Mit dem Ausbruch des Korea-Krieges hatten sich überdies die Prioritäten der amerikanischen Auslandshilfe geändert, nun erhielten die NATO-Staaten massive Militärhilfe.

Überdies waren der Einsatz der ERP-Mittel in Österreich und die heimische Wirtschaftspolitik mit wachsender Kritik der amerikanischen Behörden konfrontiert worden. Hauptpunkte dieser Kritik waren das relativ große Gewicht der

Kredite an die Grundstoffindustrien und die Defizite des Staatshaushalts. Unter diesem Druck vereinbarten die Sozialpartner Preisreduktionen und Lohnzurückhaltung, Geld- und Fiskalpolitik schwenkten auf einen restriktiven Kurs um. Die Ausformung dieser „Schocktherapie“, wie sie Seidel bezeichnet, war innerhalb der Koalitionsregierung äußerst umstritten. Mit Restriktionen bei Ausgaben und massiven Steuer- und Abgabenerhöhungen konnten in den Jahren 1953 und 1954 sogar Haushaltsüberschüsse erzielt werden, die Verbraucherpreise gingen 1952 und 1953 zurück. Die Stabilisierung wurde jedoch teuer erkauft: Das Brutto-Inlandsprodukt sank, und die Arbeitslosigkeit stieg bis 1953 auf den Rekordwert von 8,5 Prozent.

Die im Laufe der Korea-Krise spekulativ erhöhten Lager wurden geräumt, die Importe sanken drastisch. Gleichzeitig führten die europäische Nachfrage und der Zwang zur Nutzung der Kapazitäten zu einem Export-Boom ohnegleichen. 1953 stiegen die Ausfuhren real um ein Drittel, 1954 nochmals um 20 Prozent. Die verhältnismäßig kurze Anpassungsperiode nimmt sich tatsächlich, wie Seidel schreibt, aus historischer Perspektive, im Vergleich zu den Rückschlägen in manchen Entwicklungsländern und der Anpassungskrise in den Reformstaaten, „bescheiden“ aus (S. 518). Einen interessanten Hinweis gibt der Autor auf das Verhältnis Ökonomen – Politiker. Das Institut für Wirtschaftsforschung „interpretierte die Rezession 1952/53 vorwiegend ‚keynesianisch‘ und nicht als unvermeidliche Begleiterscheinung der Stabilisierung. Das trübte seine Beziehung zum Finanzminister,² obschon dieser seine berufliche Karriere als Wirtschaftsforscher begonnen hatte“, bemerkt er am Rande (S. 518). Mit

Ausnahme des letzten Nebensatzes mag dieser Bemerkung auch in der heutigen Zeit wohl eine gewisse Aktualität zukommen.

Breiten Raum nehmen im Kapitel „Der lange Weg bis zum Staatsvertrag“ die Probleme des deutschen Eigentums, der Konflikt um das Erdöl und die Kosten für die Erlangung der Souveränität ein. Die Rolle Österreichs in der Zeit 1938 bis 1945 – gleichzeitig Opfer und Täter – kam in der Anwendung des Potsdamer Abkommens, insbesondere durch die sowjetische Besatzungsmacht, zum Ausdruck. Die nach dem Anschluss Österreichs „germanisierten“ Großbetriebe im Osten des Landes wurden, wie auch die Ölwirtschaft, im Rahmen sowjetischer Verwaltungseinheiten geführt. Das 1945 von den Sowjets gemachte Angebot an die Regierung Renner, die Erdölvorräte gemeinsam auszubeuten, wurde wohl auch unter dem Druck der Westalliierten ausgeschlagen, sodass bis 1955 die Förderung, Verarbeitung und Verteilung von Erdöl und seinen Produkten wie auch die der USIA³ unterstellten Betriebe in den Händen der sowjetischen Besatzungsmacht blieben. Seine Ölwirtschaft bezahlte Österreich faktisch doppelt, einmal die Ablöse gemäß dem Moskauer Memorandum an die Sowjetunion und einmal gemäß dem Wiener Memorandum, in dem Rückstellungen und Zahlungen an US-amerikanische und britische Konzerne mit den Westalliierten vereinbart worden waren.

Seidel schließt mit dem Ausblick auf ein „Goldenes Zeitalter“. Aufschlussreich sind seine Ausführungen über die Wirtschaftsordnung, die nach dem Staatsvertrag entstand, die nach seinem Urteil noch weit entfernt vom Leitbild der Marktwirtschaft war. In diesem Zusammenhang zitiert er den Bericht

von Harry W. Johnstone, Experte des US-Hochkommissars, der den hohen Regulierungsgrad und die Einschränkungen des Wettbewerbs kritisiert. Interessant ist nicht nur, dass in einer von bürgerlichen Ökonomen verfassten Gengenschrift diese „Austriaca“ historisch begründet und befürwortet wurden, sondern auch die Tatsache, dass der Entwurf dieses Berichts von dem aus der Emigration zurückgekehrten Sozialisten Adolf Kozlik stammte. Zu diesen österreichischen Besonderheiten zählt Seidel natürlich auch das hierzulande entwickelte System der Sozialpartnerschaft und berichtet, dass er es im „Verein für Socialpolitik“ nur schwer den dort versammelten westdeutschen Professoren erklären konnte, die am Modell der „sozialen Marktwirtschaft“ orientiert waren.

Hans Seidel hat ein Standardwerk über die Entwicklung von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik im ersten Nachkriegsjahrzehnt vorgelegt, das Reichtum an Details mit übersichtlicher Gliederung vereint. Dem Vernehmen nach nimmt der große österreichische Wirtschaftsforscher die Mühe auf sich, eine Fortsetzung über das „Goldene Zeitalter“ zu schreiben, wofür ihm viele an Wirtschaft, Politik und Zeitgeschichte Interessierten dankbar sein werden.

Ferdinand Lacina

Anmerkungen

¹ Hans Seidel, Die „Dollarknappheit“ im Lichte der Wirtschaftstheorie, in: Österreich und das Dollarproblem, hgg. vom österreichischen Bundeskanzleramt, Zentralbüro für ERP-Angelegenheiten (Wien 1951) 19-45.

² Reinhard Kamitz.

³ Verwaltung des Sowjetischen Vermögens in Österreich.