
WELTWIRTSCHAFTSKRISE IN ÖSTERREICH

Rezension von: Dieter Stiefel, Die große Krise in einem kleinen Land. Österreichische Finanz- und Wirtschaftspolitik 1929–1938, Böhlau Verlag, Wien – Köln – Graz 1988, 428 Seiten

Besitzt die Analyse der Wirtschaftspolitik eines zwar markanten, aber doch abgeschlossenen und nicht mehr beeinflussbaren Zeitraumes, nämlich der Jahre 1929 bis 1938 neben ihrer immanent wirtschaftshistorischen Dimension auch eine ökonomische Aktualität? Können heutige Wirtschaftstheoretiker und vor allem -politiker daraus Lehren ziehen? Die wirtschaftshistorische Bedeutung des von Stiefel vorgelegten, z. T. auf bisher nicht verarbeiteten Dokumenten beruhenden Buches über das Erscheinungsbild der Weltwirtschaftskrise in Österreich und der in dieser Zeit realisierten Wirtschaftspolitik steht außer Zweifel. Können doch in den vorhandenen Untersuchungen der Weltwirtschaftskrise (z. B. Kindleberger [1973] oder Borchardt [1982]) nur vereinzelte Hinweise auf das Geschehen in Österreich gefunden werden, die sich für gewöhnlich auf die Situation an der Wiener Börse, die Sanierung der Creditanstalt, den Plan einer deutsch-österreichischen Zollunion sowie die Anleihen von Genf und Lausanne beziehen. Dies, obwohl Österreich, wie Butschek (1985, S. 50) feststellt, zu den durch die Weltwirtschaftskrise am stärksten betroffenen Volkswirtschaften zählte.

Dem an diesem Abschnitt der österreichischen Geschichte Interessierten blieb (neben der Monografie von Butschek, die jedoch wegen des sehr viel

längeren Betrachtungszeitraumes keine detaillierte Aufarbeitung enthalten kann und Untersuchungen einzelner eng abgegrenzter Fragestellungen) daher nur der Rückgriff auf die zeitgenössische theoretische Literatur, Vorträge der Wirtschaftspolitiker, Analysen des Österreichischen Instituts für Konjunkturforschung sowie auf die Printmedien der zwanziger und dreißiger Jahre. Das oft beklagte Fehlen einer umfassenden Wirtschaftsgeschichte Österreichs mußte also gerade auch für diesen Zeitraum der Zwischenkriegszeit konstatiert werden.

Neben diesen „angebotsseitigen“ Faktoren brachte das Gedenkjahr 1988 eine gewisse Sensibilisierung der Bevölkerung und damit eine verstärkte Nachfrage nach Informationen über die Vorgänge in der Zwischenkriegszeit, besonders über deren gesellschaftliche-politische-ökonomische Interdependenzen.

Das Buch kommt also zum richtigen Zeitpunkt auf den Markt. Dies gilt auch im Hinblick auf die eingangs gestellte Frage. Wer erinnert sich nicht an die nach dem „Börsenkrach 1987“ schlagartig aufgetauchte und in manchen Medien aufgebaute Assoziation mit dem Börsenkrach 1929, der fälschlicherweise auch mit der Ursache der Weltwirtschaftskrise gleichgesetzt wurde. Ausgehend von dieser scheinbaren Parallelität entwickelten Pessimisten ein Katastrophenszenario. Optimisten gebrauchten neben anderen das Argument, daß sich die Vorgänge der Weltwirtschaftskrise aufgrund eines anderen Verständnisses der Wirtschaftspolitik und -politik hinsichtlich ihrer Aufgaben und Möglichkeiten keinesfalls wiederholen könnten.

Erkenntnisleitend für die vorliegende Arbeit sind zwei Fragestellungen, nämlich wie die österreichische Wirtschaftspolitik auf die Weltwirtschaftskrise reagierte und ob sie angemessen reagierte. Diese Fragen sollten vor dem Hintergrund der damaligen konkreten politischen und gesellschaftlichen Interessen und Entwicklungen,

aber auch aus einer längerfristigen Perspektive betrachtet werden. Im ersten Kapitel über die „Krise des Steuerstaates“ zeigt Stiefel Zustandekommen und Inhalte der Budgets der Zwischenkriegszeit auf. Er verwirft die Hypothese einer generellen Krise des Steuerstaates, kann seine Grenze aber in einzelnen Bereichen orten. Dies „vor allem deshalb, da die zusätzliche Steuerbelastung ungleich verteilt werden konnte“ (S. 108). Die beiden folgenden Kapitel über die „Dominanz der Finanzpolitik“ und die „Währungspolitik“ beinhalten das wirtschaftspolitische Konzept der Zwischenkriegszeit, das auf seine theoretischen Grundlagen, auf die politische Konstellation, auf die Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Institutionen und auf die Rolle des Völkerbundes zurückgeführt wird. Im letzten Kapitel über „Das Problem des österreichischen Außenhandels“ werden neben einer Darstellung der Pläne zur Lösung des mitteleuropäischen Handelsproblems vor allem die unterschiedlichen Strategien der österreichischen Außenhandelspolitik vor (Suche nach Auslandsmärkten) und nach (Schutz der Inlandsmärkte) der Weltwirtschaftskrise herausgearbeitet.

Die Weltwirtschaftskrise war ein internationales Ereignis mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die einzelnen Volkswirtschaften. Die (sinnvolle und im Rahmen der wissenschaftlichen Arbeitsteilung erforderliche) Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes auf eine einzelne Volkswirtschaft bringt daher naturgemäß Schwierigkeiten mit sich. Stiefel löst sie in der Form, daß die Krise als exogenes, hinsichtlich seiner Ursachen nicht weiter hinterfragtes Ereignis als gegeben vorausgesetzt wird.

Die Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes in dieser Form hat natürlich Konsequenzen für Fragestellungen und Ergebnisse der Arbeit. Sie bedeutet einmal eine weitgehende Ausgrenzung der Internationa-

lität der Krise, sowohl hinsichtlich ihrer Ursachen, aber auch hinsichtlich vergleichbarer Entwicklungen und wirtschaftspolitischer Reaktionen in anderen betroffenen Volkswirtschaften. In Kombination damit erlangt die Konzentration auf die Analyse der Wirtschaftspolitik ein enormes Gewicht. Es entsteht der Eindruck einer monokausalen Erklärung des Wirtschaftsverlaufes als einer deterministischen Entwicklung von der politischen über die wirtschaftliche Desintegration der früheren Monarchie bis zum Anschluß. Die Ex-ante-Isolation der Wirtschaftspolitik als dem primären Erklärungsfaktor birgt die Gefahr in sich, daß die Entwicklung Österreichs in und nach der Weltwirtschaftskrise als Ergebnis einer bewußt gewählten wirtschaftspolitischen Alternative interpretiert wird, deren Konsequenzen – durch eine andere Wirtschaftspolitik – zu verhindern gewesen wären. Dieser Nachweis wird jedoch nicht erbracht.

Eine Verlängerung des Untersuchungszeitraumes auf die Jahre vor der Krise, seit dem Ende des 1. Weltkrieges – eine systematische Einbeziehung der Wirtschaftspolitik dieser Zeit – hätte vermutlich die Ergebnisse der Untersuchung noch besser stützen können. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die beabsichtigte Berücksichtigung der längerfristigen Perspektive. Die eigentliche Analyse beginnt jedoch mit der Weltwirtschaftskrise, während die Hinweise auf die Jahre vorher eher punktuell (z. B. Genfer Anleihe, Außenhandelspolitik . . .) sind. Gerade das Verständnis für das Festhalten an den traditionellen wirtschaftspolitischen Dogmen während und nach der Krise hätte durch die Entwicklungen im Zusammenhang mit der Nachkriegsinflation und Stabilisierung (anhaltende parteigrenzenüberwindende Angst vor der Notenpresse) eine zusätzliche Dimension erhalten können.

Die Stärken der Arbeit von Stiefel liegen neben der Herausarbeitung der

innen- und außenpolitischen sowie der gesellschaftlichen und sozialen Bedingtheit und Verflechtung der ökonomischen und wirtschaftspolitischen Entwicklungen dieser Jahre in der gelungenen Beschreibung und Analyse des wirtschaftspolitischen Konzeptes, das aus den damals aktuellen Werthaltungen und Zielsetzungen der österreichischen Politiker, Wirtschaftspolitiker, -theoretiker, -forscher, Medien, internationalen Organisationen (vor allem Völkerbund) und wohl auch Teilen der Bevölkerung konsequent abgeleitet und ohne Rücksicht auf Nebenwirkungen durchgezogen wurde.

Als Beispiele, an denen Stiefel die Wechselwirkungen mit nichtökonomischen Faktoren herausarbeitet, seien hervorgehoben:

- das grundsätzliche Verständnis der Wirtschaftspolitik als Vehikel für die Schaffung von Vertrauen zwecks Erlangung ausländischer Finanzhilfen und -anlagen (z. B. S. 197 f.);
- der Verdacht, daß die Bemühungen um Auslandsanleihen, die mit Kontrollen und restriktiven Auflagen für die österreichische Wirtschaftspolitik verbunden waren, primär von der Idee geprägt wurden, den gewünschten restriktiven Kurs gegen inländische Widerstände durchsetzen zu können (z. B. S. 18 ff.: Genfer Anleihe; S. 154 ff.: Anleihe von Lausanne);
- die Diskussionen um die Aufgaben des Staates und die Gestaltung von Budgetstruktur und -umfang vor dem Hintergrund der zunehmenden Demokratisierung der zwanziger Jahre (Kap. 1 und 2);
- die Verabschiedung wirtschaftspolitischer Maßnahmenbündel, die parteipolitische Kompromisse bei Einzelmaßnahmen erlaubten (z. B. im Zusammenhang mit Sparmaßnahmen bei Beamten, S. 78 ff.);
- die Vorgänge rund um die geplante deutsch-österreichische Zollunion, die sowohl Auswirkungen auf die

Verhandlungen im Zusammenhang mit der Anleihe von Lausanne sowie auf in Österreich angelegte ausländische Gelder hatte (z. B. S. 175 ff.);

- die Modalitäten bei den diversen Bankensanierungen, vor allem der Creditanstalt;
- besonders aber in der Beurteilung der politischen Vorgänge der Jahre 1933 und 1934 durch Stiefel. „Daß die wirtschaftspolitischen Probleme immer stärker auch zu einer Diskussion um die Einführung einer autoritären Regierung wurden, und Dollfuß die Ausschaltung des Parlaments mit wirtschaftlichen Argumenten begründete, kann daher nicht nur als Vorwand zur Verdeckung anderer politischer Ziele gesehen werden. Wirtschaftspolitik war in der Zwischenzeit in überdurchschnittlich hohem Maße auch Gesellschaftspolitik . . . Die Errichtung eines autoritären Regimes in Österreich 1934 muß daher auch als grundsätzliche wirtschaftspolitische Maßnahme verstanden werden.“ (S. 119)

Die Wirtschaftspolitik in und nach der Weltwirtschaftskrise umfaßt von den Instrumenten her die Budget-, die Staatsschulden-, die interne und externe Währungs- sowie die Außenhandelspolitik. Es wird ein umfassendes Bild vom Verständnis der ökonomischen Aufgaben des Staates und seiner Mittel zu ihrer Realisierung gezeichnet. Dieses „klassische“ Verständnis stammte aus der Zeit vor dem 1. Weltkrieg und beherrschte nun – bedingt durch den Wunsch in jeder Hinsicht an die Vorkriegssituation anzuknüpfen oder mangels vorhandener Alternativen – auch die Zwischenkriegszeit, die für Österreich als eine Zeit politischen, gesellschaftlichen, sozialen und ökonomischen Wandels charakterisiert werden muß. Diese inhärente Dichotomie konnte nur zwei Entwicklungen hervorbringen: einen wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel oder das Festhalten des über-

lieferten Paradigmas ohne Rücksicht auf die konkreten Rahmenbedingungen.

Die Zwischenkriegszeit in Österreich bietet ein exzellentes Beispiel für das Beharrungsvermögen eines – theoretisch abgesicherten, in der Vergangenheit bewährten, parteipolitisch konsensfähigen, gesellschafts- und ordnungspolitisch fundierten – wirtschaftspolitischen Paradigmas, dessen „Eigenwert“ über die konkreten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gestellt wurde. Sie dokumentiert die letzte Phase einer „anti-interventionistischen“ Wirtschaftspolitik, die den diversen wirtschaftspolitischen Schulen der Nachkriegszeit, unabhängig von den empfohlenen Interventionsgraden, fremd ist.

Die Vermeidung von staatlichen Störeinflüssen auf den Wirtschaftsablauf und das Wissen der Wirtschaftssubjekte um diese Grundhaltung wurde als Basis der automatischen Stabilisierung des Gesamtsystems gesehen. Realisiert werden sollte dieses Ergebnis durch die Stabilisierung des externen Wertes der Währung bei unrestringiertem Handels-, Zahlungs- und Kapitalverkehr (Zahlungsbilanzausgleich). Eine Verfolgung eigenständiger binnenwirtschaftlicher Zielsetzungen sei nicht möglich, würde das Modell überdeterminieren. Die Vermeidung von Inflation fördere die Erreichung der externen Zielsetzung ebenso wie die Stabilisierung des Kapitalmarktes. Die größte Gefahr einer Destabilisierung mit entsprechenden Konsequenzen für die eigentliche Zielsetzung gehe von der Inbetriebnahme der Notenpresse, diese wiederum vor allem von der Entwicklung des Budgets aus. Das Budget wurde damit zum direkten wirtschaftspolitischen Aktionsparameter und Indikator der Zwischenkriegszeit; sein Ausgleich neben der Schaffung und Erhaltung einer „stabilen Währung“ die Orientierungsgröße und das Zwischenziel für alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Sie waren kaum

hinterfragte Dogmen, basierten auf einem generellen Konsens. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen (Weltwirtschaftskrise, Bankenkrise, soziale Absicherungsmaßnahmen, Demokratisierungsprozeß, zunehmende Arbeitslosigkeit...) wurden fast ausschließlich in ihren Auswirkungen auf diese Indikatoren beurteilt; wirtschaftspolitische und politische Maßnahmen machten sie zu Instrumenten (Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen in der Krise, Reduktion der Investitionsausgaben des Staates, schwerpunktmäßige Verwendung von Anleihen zur Sanierung von Budget und Währung...), um die „Fehlentwicklungen“ zu beseitigen. Die instrumentelle Bedeutung des Budgets in der Zwischenkriegszeit und seine umfassende Darstellung bei Stiefel darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich beim Budgetausgleich um ein Vorziel zur Realisation anderer – höher eingeschätzter Werte – handelte. Die finanzpolitisch dominierte Wirtschaftspolitik der Zwischenkriegszeit resultierte auch aus den kaum vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten der monetären Politik (hohe Bankenliquidität in den 20er Jahren, Einschränkung des Geschäftsumfanges der Banken in den 30er Jahren, zeitweise Kontrolle durch den Völkerbund, gegebene anerkannte Zielsetzungen...).

Dieses wirtschaftspolitische Konzept hatte vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise einen zweifachen Effekt. Das strenge Festhalten an ihm bewirkte zwar – mit wenigen Ausnahmen – die Erreichung der erklärten Zielsetzungen, war aber mit den „Nebeneffekten“ von Arbeitslosigkeit, anhaltender Depression und „gebremster Erholung“ verbunden. Daneben geriet es in der extremen Situation insofern an seine eigenen Grenzen, als das Festhalten an der externen Zielsetzung, nachdem diese von anderen (wichtigen) Volkswirtschaften aufgegeben wurde, die Notwendigkeit der Einführung der Devisenbewirtschaft-

tung, einem völlig systeminkonformen Element bedeutete.

Insgesamt wurden während und nach der Weltwirtschaftskrise in Österreich zumindest keinerlei expansive Impulse von der Wirtschaftspolitik gesetzt. Stiefel gelingt es ausgezeichnet, die Begründungen dafür herauszuarbeiten, die sowohl im generellen Konsens (von Wissenschaftlern, Politikern aller Parteien und Interessenvertretern) über die Zielsetzungen und Aufgaben der Wirtschaftspolitik, die ursprüngliche Einschätzung der Weltwirtschaftskrise durch die Wirtschaftsforschung, die politische Konstellation und die Auflagen des Völkerbundes bestehen.

Sein kritisches Urteil über die Wirtschaftspolitik dieses Zeitraumes kann jedoch nicht aus dem damals relevanten Verständnis von Wirtschaftspolitik, das höchstens noch die ansatzweise soziale Absicherung als Aufgabe akzeptierte, abgeleitet werden, sondern sein Referenzmodell bildet eine Wirtschaftspolitik mit expliziter konjunkturstabilisierender Zielsetzung, zu deren Realisation gerade auch die fallweise Umkehrung der klassischen Dogmen Budgetausgleich und Währungsstabilität erforderlich ist. Es fällt auf, daß das Evaluierungskriterium für die Adäquanz der Wirtschaftspolitik an keiner Stelle der Arbeit – obwohl aus der Argumentation un schwer ableitbar – explizit offengelegt wird. „Jede Wirtschaftspolitik ist in erster Linie an ihrem Resultat zu messen. Der erfolgreichen Stabilisierung der Währung und Reduzierung der Staatsschuld standen eine im internationalen Vergleich schleppende Erholung von der Weltwirtschaftskrise und eine anhaltend hohe Arbeitslosigkeit gegenüber“ (S. 207). Was folgt daraus für die Qualität und Effektivität der Wirtschaftspolitik? War sie erfolgreich oder hat sie versagt? Je nach Beurteilungsmaßstab das eine oder dessen Gegenteil!

Damit stellt sich die in der wirtschaftshistorischen Forschung immer

wieder aufgeworfene Frage der wirtschaftspolitischen Alternativen der Zwischenkriegszeit. Sie wurde in der vorliegenden Analyse nur ansatzweise behandelt. Butschek kam zum Ergebnis, daß in der konkreten Situation bei gegebenen Institutionen und Einstellungen solche kaum vorhanden waren (S. 54 ff.); Kindleberger (S. 314 ff.) führt aus, daß es für kleine Länder keinen allgemein anerkannten Standard für ihr wirtschaftspolitisches Verhalten gab (ohne jedoch speziell auf Österreich einzugehen). Der Paradigmenwechsel der Nationalökonomie wurde im Österreich der Zwischenkriegszeit bewußt – auch in Kenntnis ausländischer Beispiele und aus heutiger Einschätzung des Charakters der Weltwirtschaftskrise schwer verständlich – nicht vollzogen (vgl. dazu auch die Begründung von Stiefel, S. 219 ff.). Stiefel geht auf die Frage der wirtschaftspolitischen Alternativen im Zusammenhang mit der Machtübernahme von Dollfuß im Mai 1932 ein. Seine (politökonomische) Argumentation, daß eine Revision der Wirtschaftspolitik nicht wahrscheinlich war, weil Dollfuß bereits vorher Regierungsmitglied war und nicht aus der Opposition kam, damit die vorangegangene restriktive Wirtschaftspolitik mitgetragen hatte, bietet eine zusätzliche Erklärung für die Kontinuität der Wirtschaftspolitik der Zwischenkriegszeit. Polemik ist es aber und im Anschluß an die vielen Hinweise auf den breiten Konsens, auf den diese Wirtschaftspolitik fußte, keinesfalls schlüssig abzuleiten, die Schlußfolgerung zu ziehen: „Die Kontinuität der österreichischen Wirtschaftspolitik von den 1920er Jahren zu den 1930er Jahren war daher ein Ergebnis der Kontinuität der bürgerlichen Regierungen.“ (S. 197) Dieser normative Touch der Analyse beinhaltet nämlich eine weitere Einengung der monokausalen Erklärung, eine Verstärkung des Determinismus, die weder der Realität noch der vorher geleisteten positiven Analyse entspre-

chen. Trotz alternativer Interpretationsmöglichkeiten einzelner Aspekte des Untersuchungsgegenstandes, die vor allem darauf hinweisen, daß die Untersuchung dieses Zeitraumes noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden sollte, ist das vorliegende Buch eine wertvolle Quelle der Information und des Verständnisses eines wichtigen Abschnittes der österreichischen Geschichte.

Stiefel beantwortet die Frage, was der heutige Wirtschaftspolitiker aus diesem historischen Abschnitt lernen kann, folgendermaßen: „Die Wirtschaftsgeschichte Österreichs in den 1930er Jahren kann . . . als Beispiel für die Auswirkungen der Dominanz eines wirtschaftspolitischen Zieles gegenüber allen anderen gesehen und verstanden werden.“ (S. 209) Diese Aussage könnte dahingehend verallgemeinert werden, daß gerade dieser

Zeitraum aufgezeigt hat, wie wichtig

- die Herausarbeitung der ökonomischen Rahmenbedingungen ist, vor denen die Anwendung bestimmter wirtschaftspolitischer Konzepte sinnvoll ist und
- die Erkenntnis, daß die Erreichbarkeit wirtschaftspolitischer Ziele nicht gleichbedeutend mit der Realisierung eines – wie auch immer definierten – sozioökonomischen Optimums sein muß.

Dies bedeutet für die angewandte Wirtschaftspolitik, daß nicht nur ihr Instrumentarium, sondern auch ihre Ziele einer ständigen Überprüfung ausgesetzt werden müssen und für die Theorie der Wirtschaftspolitik, daß sie den Entstehungsprozessen und den nichtökonomischen Determinanten und Konsequenzen wirtschaftspolitischer Ziele verstärkten Forschungsaufwand widmen sollte.

Theresia Theurl