

## Wirtschaft ohne Grenzen – Österreichs Wirtschaftsgeschichte als Beispiel

Von Roman Sandgruber

### Grenze und wirtschaftliche Entwicklung

Eine arbeitsteilige Wirtschaft braucht den Handel. Der Handel braucht sowohl Rechtssicherheit wie freie Wege. Je weiter und ungehinderter sich dieser Austausch entwickeln kann, umso mehr und leichter können die Produktivitätsvorteile einer arbeitsteiligen Wirtschaft wirksam werden und genutzt werden.

Wirtschaftliche Grenzen im heutigen Sinne und im Sinne einer fest gezogenen Linie sind nicht sehr alt. Breite Grenzgebiete (Wälder, Sümpfe, Auegebiete) trennten früher die einzelnen Wirtschaftsräume, wobei Gebirge, Wasserläufe oder auch Wüsten dem Verkehr weniger Hindernisse entgegen setzten als dichte Wälder oder unwegsame Sümpfe und Moore.

Die Grenze als Linie ist ein Produkt der Staatsbildungsprozesse der frühen Neuzeit. Die einzelnen feudalen Herrschaftsträger belegten den Verkehr mit Mauten, Zöllen und anderen Abgaben. Gemeinsame Wirtschaftsräume wurden aber auch durch einheitliche Rechtsnormen, ein gemeinsames Geldwesen und überregionale Maß- und Zähleinheiten und andere Normen und Regelungen des Geschäftsverkehrs gefördert.

Der mittelalterliche Warenverkehr war von Legorten, rechten Straßen, Privilegien und Banmeilen bestimmt. In der frühen Neuzeit, insbesondere im 17. und 18. Jahrhundert, kam mit der Einrichtung von Widmungsbezirken (Roheisenwidmung, Waldwidmung, Proviantwidmung), von Planungsvorgaben (z.B. das Eisensystemale, wer wem wie viel Eisen in welchen Sorten zu liefern habe) und von Preissatzungen und Qualitätsnormen eine wirtschaftsplanerische Komponente hinzu.

Die Aufhebung der Binnengrenzen und die Herstellung gemeinsamer Wirtschaftsräume in der Frühneuzeit ging mit einer effektiven Festlegung und zunehmenden Kontrolle der Außengrenzen einher.

Die Einrichtung von mit dem Staatsterritorium korrespondierenden Zollgebieten beziehungsweise die Schaffung großer, territorial geschlossener Wirtschaftsräume war verbunden mit der Abschaffung der Binnenzölle beziehungsweise auch der zahlreichen Mauten, der schrittweisen Aufhebung der Widmungen und Widmungsbezirke und der Einführung gesamtstaatlicher Lenkungsinstrumentarien, vom Geldwesen über das Eich- und Vermessungswesen, Patentwesen etc. bis zu Institutionen einer gesamtstaatlichen Wirtschafts- und Rechtsordnung und Politik.

Das 19. Jahrhundert, als das Jahrhundert des Nationalstaates und der damit verbundenen Grenzen, war aber ganz im Gegensatz dazu auch das Jahrhundert der Liberalisierung des Verkehrs und der Bewegung. Dass man vor dem Ersten Weltkrieg mehr oder weniger ungehindert und ohne Pass von London bis Moskau reisen konnte, passt nicht wirklich zur zunehmenden Ausbildung nationaler Gegensätze und zur fast ausweglos scheinenden Blockbildung, die in den Krieg führte.

Allerdings wurden, je näher dem 20. Jahrhundert zu, die Zölle und die Zollgrenzen immer mehr nicht nur zu Instrumenten der Wirtschafts- (Autarkiemotiv, Schutz- bzw. Erziehungsmotiv, Staatsmotiv ...) und Fiskalpolitik, sondern auch der nationalen und ideologischen Konfrontation. So wurde das 20. Jahrhundert zum Jahrhundert der auch wirtschaftlich geschlossenen Grenzen, der Blockbildung und des Eisernen Vorhangs.

### Die Habsburgermonarchie als Wirtschaftseinheit

Der Weg der Habsburgermonarchie zu einem einigermaßen einheitlichen Wirtschaftsraum war lang. Gleichzeitig wird die Habsburgermonarchie mit ihrer multinationalen und multikulturellen Struktur immer wieder auch als ein Vorläufer der europäischen Einigung gesehen. Auch als Mahnung kann sie verstanden werden: Während die Habsburgermonarchie als zunehmend einheitlicher werdender Markt wirtschaftlich im späten 19. Jahrhundert durchaus erfolgreich war und sich auf der Überholspur bewegte, gelang es auf der politischen Ebene nicht, die nationalen Gegensätze und Konflikte zu bewältigen.<sup>1</sup>

Bis ins 18. Jahrhundert war das habsburgische Herrschaftsgebiet kaum als wirtschaftliche Einheit anzusehen: Durch zahlreiche Binnenzölle, Sonderrechte und landständische Regionalinteressen kleinräumig zersplittert und dazu verkehrswirtschaftlich schlecht erschlossen, konnte nur schwer ein einheitlicher Wirtschaftsraum entstehen und eine bewusste Wirtschaftspolitik greifen, so dass in der Praxis jedes der habsburgischen Länder einen für sich gesonderten Wirtschaftsraum darstellte. Das Ziel der absolutistisch-merkantilistischen Wirtschaftspolitik, die Zölle ganz an die Außengrenzen zu verlagern, die Verwaltungsstrukturen und Steuern zu harmonisieren, die Verkehrsverbindungen im Inneren zu verbessern, die Maße, Normen und Geldwerte zu vereinheitlichen und damit die Wirtschafts- und Steuerkraft bei möglichst vielen Einwohnern zu stärken, stieß auf den Widerstand der Länder, die ihre regionalen Vorrechte halten und nicht einem übergreifenden Staatsgedanken unterordnen wollten, war ihnen doch klar bewusst, wie diese Länderverbindungen und Herrschaftsbereiche durch Heiraten und Erbfolgen zustande gekommen waren. Es sei bloß zufällig, dass ihr Fürst auch noch andere Länder beherrsche. Es sei zwar

schmeichelhaft, einen so großen Monarchen zum Herrscher zu haben, aber allzu teuer wolle man diese Ehre nicht bezahlen, meinten die Tiroler Stände.<sup>2</sup>

Die Ausbildung eines einheitlichen Handelsraumes erforderte vor allem eine Reduzierung der zahlreichen Binnenmauten und Zwischenzölle. Die Neugestaltung der Donaumauten 1672 bedeutete noch keinen Bruch mit dem Prinzip der Binnenzölle, ließ aber mit Einfuhr- und Ausfuhrgebühren schon neue industrie- und gewerbepolitische Zielsetzungen erkennen. Die Grenzwegmaut (1724), die an den Wiener Vorstädten errichtete Linienmaut (1724), die Einführung der Landschrankenmaut und die Aufhebung der Transitzölle nach Triest im Jahre 1728 blieben noch weit vom Ziel entfernt, die Zölle an die Grenzen des Gesamtstaates zu verlegen, sondern vermehrten den verwirrenden Spießbrutenlauf. Für die 1760 neu eingeführte Passagemaut, die von jedem Reisenden eingehoben wurde, galt als Regel, dass die Mautstationen mindestens vier Meilen von einander entfernt sein mussten. Nach 1760 kam es zur Abschaffung verschiedener Binnenzölle zugunsten der ärarischen Grenz- und Hauptzollämter. Aber jedes der habsburgischen Länder blieb noch eine eigene Zolleinheit. Als 1762 die Aufhebung der Binnenzölle erwogen wurde, war das entscheidende Gegenargument die Schwierigkeit der Grenzkontrollen. Seit den sechziger Jahren wurde die Überwachung der Staats-Zollgrenze schrittweise und entscheidend verstärkt.

Die nächste Etappe war die Bildung von Ländergruppen: 1775 wurde mit der Beseitigung der Zolllinien zwischen Ober- und Niederösterreich; Steiermark, Kärnten, Krain, Görz, Gradisca und Küstenland; Böhmen, Mähren und Schlesien ein erster großer Schritt zu einem einheitlichen Zollgebiet und zu einer Liberalisierung des Handelsverkehrs getan. Tirol und Vorarlberg blieben vorerst ausgeklammert (bis 1825/26), ebenso Galizien (bis 1783/96) und Ungarn (bis 1850), Dalmatien und Istrien sowie die italienischen und niederländischen Besitzungen.<sup>3</sup>

1775 wurde erstmals rechtlich zwischen Zoll und Maut unterschieden. Die Maut war nunmehr ganz als Beitrag zur Straßen- und Brückenerhaltung gedacht. Erst 1783 wurden die meisten Privatmauten aufgehoben. Bestehen blieben aber neben den

<sup>2</sup> Helmut ALEXANDER, Geschichte der Tiroler Industrie. Aspekte eine wechselvollen Entwicklung, Innsbruck 1992, 85; Alfred HOFFMANN, Werden, Wachsen, Reifen. Wirtschaftsgeschichte des Landes Oberösterreich, Bd. 1: Von der Frühzeit bis zum Jahr 1848, Linz 1952, 255; Herbert MATIS, Staatswerdungsprozess und Ausbildung der Volkswirtschaft, in: Von der Glückseligkeit des Staates. Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in Österreich im Zeitalter des aufgeklärten Absolutismus, hg. von Herbert MATIS, Berlin 1981, 22.

<sup>3</sup> Andrea KOMLOSY, Ein Land – viele Grenzen, in: Kulturen an der Grenze, hg. von Andrea KOMLOSY u.a., Wien 1995, 59ff.; Gustav OTRUBA, Die Wirtschaftspolitik Maria Theresias, Wien 1963, 123f.; 144ff.; Herbert HASSINGER, Der Außenhandel der Habsburger Monarchie in der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts, in: Die wirtschaftliche Situation in Deutschland und Österreich um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert, hg. von F. LÜTGE, Stuttgart 1964, 61ff.; Adolf BEER, Die Zollpolitik und die Schaffung eines einheitlichen Zollgebietes unter Maria Theresia, in: MIOG 14 (1893), 237ff.; Helen LIEBEL-WECKOWICZ, Modernisierungsmotive in der Freihandelspolitik Maria Theresias, in: Maria Theresia und ihre Zeit, hg. von Walter KOSCHATZKY, Salzburg 1980, 153ff.; Herbert KNITTLER, Die Donaumonarchie 1648–1848, in: Handbuch der europäischen Wirtschaftsgeschichte 4, Stuttgart 1993, 909ff.

<sup>1</sup> Roman SANDGRUBER, Ökonomie und Politik. Österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart, Wien 1995 (= Österreichische Geschichte, hg. v. Herwig WOLFRAM, Bd. 10).

zahlreichen Straßen- und Brückenmauten die Linienmaturen zwischen Städten und Umland, vor allem die Wiener Stadtmaut, deren Einhebung 1811 von den Stadttoren an die Linien verlegt und 1829 in die Reform der indirekten Steuern eingebunden wurde. Verzehrungssteuerlinien hatten im Vormärz auch Graz und Linz. Generell galt für die Städte ein wesentlich höherer Steuersatz als für das Umland. Das Überschreiten war nur an eigens markierten Stellen möglich.<sup>4</sup>

Als in den Zolltarifen 1784 und 1788 eine forcierte Politik der Autarkie eingeleitet und die Importverbote auf mehr als 200 Waren ausgedehnt wurden, von denen man glaubte, dass sie im Inland ausreichend erzeugt würden oder als Luxusgüter entbehrlich seien, musste man für Tirol als Durchzugsland Ausnahmeregelungen schaffen. 1786 wurden die Zölle für österreichische Ausfuhren nach Ungarn beseitigt, während ungarische Exporte nach Österreich weiterhin besteuert blieben. 1795 mussten auch österreichische Exporte nach Ungarn wieder verzollt werden, wobei es sich zweifellos um ein Präferenzzollsystem handelte, das bei einer durchschnittlichen Zollbelastung von 3,3 Prozent (Dreißigst) für Industrieexporte kaum eine Diskriminierung darstellte. Österreichs Teilnahme an der Kontinentalsperre 1806 bis 1814 brachte eine weitere Verschärfung der Importverbote, die allerdings nach Kriegsende zurückgenommen wurde. Auch wenn 1835 die Zollordnung von 1788 durch die Zoll- und Staatsmonopolordnung ersetzt wurde, bedeutete dies eine Weiterführung der prohibitiven Außenhandelspolitik.

Tirol und Vorarlberg blieben bis 1826 nur durch sehr lockere Handelsbeziehungen mit dem übrigen habsburgischen Herrschaftsraum verknüpft. Nur ein Viertel der Importe und ein Drittel der Exporte wurden mit den übrigen habsburgischen Ländern abgewickelt. In der Auslandsorientiertheit drückte sich die traditionelle Einbindung in den Transithandel aus.

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde das einheitliche Zollgebiet endgültig erreicht: 1819 fiel der Zwischenkordon zu Salzburg, 1825 und 1826 wurden die Zollgrenzen zwischen Lombardo-Venetien beziehungsweise zwischen Tirol/Vorarlberg und Österreich aufgehoben. Vom 1834 gegründeten Deutschen Zollverein, der die wirtschaftliche Integration Deutschlands vollzog, war Österreich ausgeschlossen. Seit 1829 erkannte Metternich, dass Wien eigentlich reagieren müsse. Er empfahl eine Annäherung Österreichs an die im Norden sich abzeichnende Zollunionspolitik als „wirtschaftliche Notwendigkeit“, stieß damit aber auf den Widerstand der Hofkammer. Metternich sah nicht nur die ökonomischen, sondern auch die politischen Weichenstellungen, die damit gesetzt waren. 1841 versuchte er noch einmal eine Veränderung zu erreichen. Ein Arrangement mit dem Zollverein scheiterte nicht nur an der Angst mancher Branchen vor der Konkurrenz oder am Widerwillen gegenüber dem in Preußen dominierenden Wirtschaftsliberalismus und an der Angst der Hofkammer, auf Steuereinnahmen verzichten zu müssen, sondern auch an der Rücksichtnahme auf den bedrohten Zusammenhalt der Monarchie, deren

nicht zum Deutschen Bund gehörende Teile von der Integration ausgeschlossen worden wären.<sup>5</sup>

Die Habsburgermonarchie, die nur zwei Alternativen hatte, entweder einen radikalen innerstaatlichen Wirtschafts- und Verfassungsumbau einzuleiten und dann den Eintritt in den Zollverein zu vollziehen, oder den Zollverein zu verhindern bzw. zu zerschlagen, war zu beidem nicht imstande. Erst mit 1. Oktober 1850 wurde die Habsburgermonarchie mit der Beseitigung der Zwischenzolllinie zu Ungarn zu einem einzigen einheitlichen Zollgebiet zusammengeschlossen, mit Ausnahme Dalmatiens und einiger kleiner Zollenklaven, die erst 1879 einbezogen wurden.

Eine Entwicklung, die fast 200 Jahre in Anspruch genommen hatte, war zum Abschluss gelangt. Aber immer noch bestanden zahlreiche Mautstellen und Verzehrungssteuerlinien. John Komlos hat errechnet, dass die Herstellung der Zollunion zwischen Österreich und Ungarn im Jahre 1850 für beide Partner vorteilhaft war. Allerdings war der Nettogewinn zu gering – John Komlos errechnete den „Ein-für-allemal-Gewinn“, der sich aus dieser Liberalisierung ergab, mit 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Ungarn und 1 Prozent für Österreich – um als ein bestimmender Faktor im langfristigen Wirtschaftswachstum aufzutreten. Viel bestimmender war da die verkehrswirtschaftliche Integration.<sup>6</sup>

Der Güterverkehr wurde erst um die Mitte des 19. Jahrhunderts entscheidend erleichtert und im Inneren wirklich frei. Auch der Personenverkehr blieb bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts eingeschränkt. Die der Bewegungsfreiheit der Untertanen gesetzten Grenzen waren weit unter der Landesgrenze angesiedelt: Wer das Gebiet seiner Herrschaft oder seines Kreises verlassen wollte, benötigte das Einverständnis der Obrigkeit: einen Pass für die Reise, einen Konsenszettel für das Gesellenwandern, einen Dienstkonsens für Dienstboten oder den Entlasszettel aus dem Untertansverband einer Herrschaft. Nur Adel, Geistliche und Staatsbeamte konnten sich frei bewegen und benötigten derartige Genehmigungen nicht. Den Grundherrschaften fehlten allerdings häufig die Mittel, illegale Bewegungen zu verhindern. Mit der Einrichtung von Kreisämtern um die Mitte des 18. Jahrhunderts ging das Passwesen an diese über. Pass-, Wander-, Melde-, Aufenthalts- und Schubwesen waren widersprüchlichen und schwer durchschaubaren Regelungen unterworfen. Ohne Pass Angetroffene wurden per Schub in ihre Heimatgemeinde zurückgebracht oder einer Verurteilung zugeleitet. Die Auswanderung aus dem Land war im Sinne des Merkantilismus grundsätzlich verboten. Die Einwanderung hingegen wurde, wenn es

<sup>4</sup> Edith SAURER, Straße, Schmuggel, Lottospiel. Materielle Kultur und Staat in Niederösterreich, Böhmen und Lombardo-Venetien im frühen 19. Jahrhundert, Göttingen 1989, 124ff., 146ff., 189ff.

<sup>5</sup> Hans-Ulrich WEHLER, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 2, München 1987, 125ff., 131; Klaus KOCH, Österreich und der Deutsche Zollverein (1848–1871), in: Die Habsburgermonarchie im System der internationalen Beziehungen (= Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. 6), 1. Teilband, Wien 1989, 537ff.; Herbert MATIS, Deutsch-österreichische Wirtschaftsbeziehungen 1815–1938 aus österreichischer Sicht, in: Deutschland und Österreich, hg. von Robert A. KANN/Friedrich E. PRINZ, Wien 1980, 370ff.; Erich BORN, Deutsch-österreichische Wirtschaftsbeziehungen 1815–1938 aus deutscher Sicht, ebd. 350ff.

<sup>6</sup> John KOMLOS, Die Habsburgermonarchie als Zollunion. Die Wirtschaftsentwicklung Österreich-Ungarns im 19. Jahrhundert, Wien 1986, 26ff.; Rudolf SIEGHART, Zolltrennung und Zolleinheit. Die Geschichte der österreichisch-ungarischen Zwischenzolllinie, Wien 1915.



sich um Gewerbetreibende, Fabrikanten, Facharbeiter etc. handelte, besonders gefördert.

Erstmals im Überblick festgehalten wurden die verschiedenen Pass- und Reisebestimmungen im Auswanderungspatent des Jahres 1784. Die Grenzen des Kreises und Kronlandes waren für jeden Arbeitssuchenden, Wanderhandwerker und Migranten eine entscheidende Beschränkung.

Wer um 1850 mit der neuen Eisenbahn eine Reise antrat, brauchte zwischen Wien und Brünn zwei Pässe beziehungsweise Passierscheine, einen zum Passieren des Linienwalles und einen für die Reise im Inland. Mit der Aufhebung der Grundherrschaften und Kreisämter gingen die Kompetenzen in Passangelegenheiten an die neu eingerichteten Bezirkshauptmannschaften über. Die Pass- und Passierscheinplicht für Inlandsreisen wurde 1857 gelockert und die Passrevision auf die Grenzen des Staatsgebietes beschränkt. Mobilität und Nutzung der Eisenbahn sollten nicht mehr durch eine restriktive Passbürokratie eingeschränkt sein.<sup>7</sup> Das Staatsgrundgesetz vom 21.12.1867 garantierte jedem Staatsbürger das Recht auf Aufenthalt auf dem gesamten Gebiet der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder.

Erst die Dampfschiffe und Eisenbahnen, zusammen mit der Sicherstellung des gemeinsamen Zollgebiets und der Wander- und Niederlassungsfreiheit, formten den gemeinsamen Markt der Habsburgermonarchie. Damit konnten fossile Energieträger und Agrarprodukte in nennenswerten Mengen in die Verbraucherzentren gebracht werden, sich die Agrarmärkte verändern, neue Industrien und Industriestandorte entstehen und das Stadtwachstum sowie die Binnenwanderung der zweiten Jahrhunderthälfte in Gang kommen. Der Gütertransport auf den Eisenbahnen stieg zwischen 1848 und 1873 von etwa 1,5 Millionen Tonnen auf 41 Millionen, die Zahl der Reisenden konnte von circa 3 Millionen auf 43 Millionen pro Jahr angehoben werden.

„Oesterreich ist durch seine Eisenbahnen aus einem Ackerbau treibenden Staate ein Industriestaat geworden“, resümierte Alfred Ritter von Lindheim am Ende des 19. Jahrhunderts mit der für Eisenbahnhistoriker nicht untypischen Begeisterung.<sup>8</sup> Bei der Suche nach objektiven Gründen für die vermeintliche oder reale wirtschaftliche Rückständigkeit der Habsburgermonarchie hatten die Segmentierung des Binnenmarktes und die mangelhafte Ausstattung mit Wasserstraßen immer eine tragende Rolle gespielt.<sup>9</sup> Die Eisenbahn wurde daher in Österreich viel stärker als anderswo zum Schlüsselsektor der industriellen Expansion.

Als eine der letzten Chancen, die Habsburgermonarchie über eine große ökonomische und infrastrukturelle Initiative noch enger als gemeinschaftliches Wirtschaftsgebiet zu einigen und zusammenzubinden, gilt der so genannte „Koberer-Plan“, einer der Marksteine der relativ positiv beurteilten Ministerpräsidentenschaft

Ernest von Koerbers, der dieses Amt von 1900 bis 1904 bekleidete. Teils wird das Gewicht mehr auf die politische Zielsetzung, teils mehr auf die wirtschaftliche gelegt, je nach Interessenlage der Autoren, entweder mehr als ein Teil der Strategie Koerbers, mit wirtschafts- und sozialpolitischen Vorlagen vom Nationalitätenstreit abzulenken und die Integration der verfeindeten Nationen auf wirtschaftlichem Weg voranzutreiben, oder mehr als wachstumspolitisches Konzept, die strukturellen und konjunkturellen Nachteile der österreichischen Wirtschaft mit einem kühnen Investitionsprogramm zu beseitigen und eine staatlich dominierte Modernisierungspolitik in die Wege zu leiten.<sup>10</sup>

Das von Ministerpräsident Ernest von Koerber vorgeschlagene Bauprogramm bestand aus zwei Teilen. Das Kanalbauprogramm sah vor, die großen Ströme der Monarchie, Donau, Moldau, Elbe, Oder, Weichsel, San und Dnjestr, zu einem großen Schifffahrtsnetz zu verbinden. Enthalten waren die Errichtung des Donau-Oder-Kanals zwischen Wien und Oderberg, eines Donau-Moldau-Kanals zwischen Linz oder Korneuburg und Budweis und die Herstellung von schiffbaren Verbindungen vom Donau-Oder-Kanal zur mittleren Elbe und quer durch Galizien zum Stromgebiet der Weichsel und des Dnjestr, insgesamt 1700 km Kanalnetz, ergänzt durch etliche Flussregulierungen. Das Eisenbahnprogramm betraf sehr viel stärker den alpinen Raum: die Tauern- und Karawankenbahn, die Wocheinerbahn, die Pyhrnbahn und die Wechselbahn. Die Errichtung dieser Bahnen sollte nicht nur eine Brechung des Südbahnmonopols, sondern auch Wegverkürzungen und beträchtliche Kapazitätserweiterungen bringen und für die Entfaltung des Fremdenverkehrs in den Alpenländern Schrittmacherdienste leisten.

Das Programm, mit einer Milliarde Kronen veranschlagt und damit sicherlich ein kühnes Konzept der Konjunkturankurbelung und wirtschaftlichen Entwicklung, wurde im Parlament mit kühlem Interesse aufgenommen. Da war einmal der budgetäre Aspekt. Das Finanzministerium unter Eugen von Boehm-Bawerk und dem Referatsleiter Dr. Alexander Spitzmüller-Harmersbach zeigte wenig Engagement für Fragen des ökonomischen Wachstums und versuchte das Projekt zu hintertreiben.<sup>11</sup> Die Sozialdemokraten, die ihren Aufstieg zwar sehr eng mit dem industriellen Fortschritt verknüpft sahen, zeigten sich aber allen Vorschlägen gegenüber einigermaßen skeptisch, die den Einfluss des wenig geliebten Staates weiter gestärkt hätten.

Insgesamt polarisierten und überschritten sich die Fronten: Für das Kanalprogramm votierten mächtige Interessenverbände, vor allem der 1876 gegründete Elbverein, der drei Jahre später entstandene Donauverein und das 1892 gegründete Donau-Moldau-Elbe-Kanalkomitee. Der Industriellentag im Oktober 1900 und der vom Donauverein mit großem publizistischen Aufwand organisierte Wasserstraßentag vom Dezember 1900 forderten die Regierung zum Handeln auf. Der Industriel-

<sup>7</sup> KOMLOSY (wie Anm. 3), 67.

<sup>8</sup> Alfred Ritter von LINDHEIM, Unsere Eisenbahnen in der Volkswirtschaft, in: Geschichte der Eisenbahnen der Oesterreichisch-Ungarischen Monarchie, 6 Bde., red. von Hermann STRACH, Wien 1897/1908, 2, 57ff., 63.

<sup>9</sup> Harald BINDER, Die Wasserstraßenvorlage und die wirtschaftlich-politische Lage Österreichs im Jahre 1901, in: ÖZG 3, 1992, 46f.; David F. GOOD, Der wirtschaftliche Aufstieg des Habsburgerreiches 1750–1914, Wien 1986, 90ff.

<sup>10</sup> BINDER (wie Anm. 9), 59f.; Eduard MÄRZ, Österreichische Bankpolitik in der Zeit der großen Wende 1913–1923. Am Beispiel der Creditanstalt für Handel und Gewerbe, Wien 1981, 26ff.

<sup>11</sup> Alexander SPITZMÜLLER, „... und hat auch Ursach, es zu lieben“, Wien 1955, 49; Herbert MATIS, Leitlinien der österreichischen Wirtschaftspolitik, in: Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. 1: Die wirtschaftliche Entwicklung, hg. von Alois BRUSATTI, Wien 1973, 58f.

len-Club und der Zentralverband der Industrie begrüßten die Kanalprojekte, die dem Wiener Becken sowohl einen Zugang zum west- und nordeuropäischen Markt und zu den offenen europäischen Meeren als auch eine Verbesserung der Versorgung mit Kohle aus dem Mährisch-Ostrauer Raum gebracht hätten. Skeptisch bis ablehnend gegen die Kanäle waren die Landwirtschaftsverbände, die zwar früher immer Kanalbauten gefordert hatten, nunmehr aber die weiter zunehmende Konkurrenz des überseeischen Getreides fürchteten. Die Österreichische Centralstelle zur Wahrung der land- und forstwirtschaftlichen Interessen beim Abschluss von Handelsverträgen votierte entschieden gegen die Vorlage.

Für das Eisenbahnprogramm engagierten sich die Alpenländer und natürlich die betroffenen Zulieferindustrien. Auf der einen Seite im Broschürenkrieg um das Eisenbahnprogramm standen die industriearmen Länder Salzburg, Kärnten und die Triester Handelskammer, die sich um leistungsfähige Nord-Süd-Verbindungen vom Hafen Triest zum süddeutschen und böhmischen Industriegebiet bemühten. In Oberösterreich und Böhmen prallten die Eisenbahn- und Kanalbauinteressen direkt aufeinander. Je weiter nördlich und östlich, um so schärfer wurden die Kritiker der alpinen Bahnprojekte. Aber die Bahnprojekte erhielten einen viel mächtigeren Verbündeten: die strategischen Interessen. Dass schließlich der Ausbau der Alpenbahnen das einzige Ergebnis des so genannten Koerber-Planes blieb und sich das alpine Österreich so stark durchgesetzt hatte, ist als Folge der zunehmenden Kultivierung des Feindbildes „Italien“ zu sehen, nachdem sich zu Beginn des Jahres 1904 für die militärischen und politischen Führungskreise die Gefahr eines bewaffneten Zusammenstoßes zwischen Österreich und Italien immer stärker abzeichnete. Der „verbündete Feind“ war zu einem wichtigen Partner gegen den eigenen Fiskus geworden.<sup>12</sup>

Alexander Gerschenkron sah im Koerber-Plan die letzte große Chance, die die Habsburgermonarchie gehabt hätte, aber nicht nutzte. Dass das Programm dann hintertrieben und nur halbherzig ausgeführt wurde und die Aufwendungen relativ bescheiden blieben, ist für Gerschenkron die Ursache, dass die Habsburgermonarchie schlussendlich ihren großen wirtschaftlichen Sprung nach vorwärts doch nicht geschafft habe. Diese Ansicht wird dadurch relativiert, dass 1904 auch ohne die volle Verwirklichung des Koerber-Programmes der Konjunkturaufschwung in einem Ausmaß einsetzte, wie es stärker kaum vorstellbar war.<sup>13</sup>

### **Die neue Republik Österreich – ihre Grenzen – ihre wirtschaftliche Lebensfähigkeit**

Der Erste Weltkrieg, die Urkatastrophe des 20. Jahrhunderts, war für kein Land ein so schwerer Schlag wie für Österreich. Über Österreichs Ausgangssituation nach

dem Ersten Weltkrieg ist unter dem Schlagwort der „Lebensfähigkeit“ eines Kleinstaates viel diskutiert worden. Häufig wird sie im Nachhinein weniger schlecht eingeschätzt, als es den Zeitgenossen vorkommen wollte: Österreich habe durchaus vorteilhaft „geerbt“: ein überdurchschnittlich hohes Volkseinkommen und ein entsprechendes Volksvermögen, einen hohen Industrialisierungsgrad, bei weniger als einem Viertel der Bevölkerung Cisleithaniens immerhin mehr als ein Drittel von dessen Sozialprodukt mit entsprechendem produktionstechnischem Know-how, mehr als zwei Fünftel der Industrie, eine zukunftsweisende Elektroindustrie, fast die Hälfte der Handels- und Verkehrsleistungen, ein hochentwickeltes Bankwesen, eine dichte Infrastruktur, ein ausgezeichnetes Bildungswesen und ein exzellentes Niveau von Wissenschaft und Forschung. Und war der Verlust der östlichen, agrarisch bestimmten und unterentwickelten Regionen nicht auch als Vorteil zu sehen?<sup>14</sup>

Aber Österreich hatte den riesigen gemeinsamen Markt verloren. In gewissem Sinn ist es problematisch, sich auf Wirtschaftsdaten zu beziehen, die vor dem Krieg Gültigkeit hatten, aber nicht mehr den realen Verhältnissen nach dem Krieg entsprachen.<sup>15</sup> Der Zerfall eines großen Wirtschaftsraumes bedeutet auf jeden Fall Wohlstandseinbußen, wie umgekehrt eben der Aufbau eines größeren Wirtschaftsraumes Wohlstandseffekte bringt. Eine Verkleinerung des Handelsgebietes von 53 Millionen auf 6 Millionen, mit entsprechenden Grenzzöllen und Verwaltungshürden, musste einen beträchtlichen Rückgang des Handelsvolumens, der Arbeitsteilung und damit des Sozialprodukts nach sich ziehen, einen viel größeren jedenfalls als im Deutschen Reich, das ja in seinem Besitzstand nicht wesentlich beschnitten worden war. Man tröstete sich mit dem Schlagwort, dass politische und wirtschaftliche Grenzen nicht notwendigerweise identisch sein müssten.<sup>16</sup> Joseph Schumpeter erklärte als Staatssekretär im März 1919 vor Pressevertretern: „In dem Organismus wird Wien weiterhin das finanzielle Zentrum bleiben müssen, und an den rein wirtschaftlichen Verhältnissen wird die politische Trennung verhältnismäßig sehr wenig ändern.“ Später, am 8. Mai 1919, verstärkte er diese Aussage noch: „Unser Heil liegt in einem friedlichen Verkehr mit allen und namentlich mit den umliegenden Staaten.“<sup>17</sup> Ausgeklammert blieben in solch einer Einschätzung die Animositäten und bürokratischen Hürden zwischenstaatlicher Wirtschaftsbeziehungen.

<sup>14</sup> Felix BUTSCHK, Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1985, 30; Ernst BRUCKMÜLLER, Das sozial- und wirtschaftspolitische System Österreichs. Historische Entwicklung und Bewertung in der Gegenwart, in: 75 Jahre Kammern für Arbeiter und Angestellte, Wien 1995, 179ff.; Gerhard SACHER, Die Nachfolgestaaten und ihre wirtschaftlichen Kräfte, Stuttgart 1932; L. PASVOLSKY, The Economic Nationalism of the Danubian States, London 1928.

<sup>15</sup> Rolf WAGENFÜHR, Die Industriewirtschaft. Entwicklungstendenzen der deutschen und internationalen Industrieproduktion 1860 bis 1932 (= Vierteljahreshefte für Konjunkturforschung, Sd.H. 31, 1933), 64ff.

<sup>16</sup> Wilhelm ROSENBERG, Österreich gerettet, wenn es nur will, Neue Freie Presse, 9.2.1922: „Die Wahrheit ist die, daß unser Staat vollkommen lebensfähig ist, natürlich nur bei bescheidenen Ansprüchen seiner Bewohner ...“; MÄRZ, Österreichische Bankpolitik (wie Anm. 10), 284.

<sup>17</sup> MÄRZ, Österreichische Bankpolitik (wie Anm. 10), 333ff.

<sup>12</sup> Michael BEHNEN, Rüstung – Bündnis – Sicherheit. Dreibund und informeller Imperialismus 1900–1908, Tübingen 1985, 145.

<sup>13</sup> Alexander GERSCHENKRON, An Economic Spurt that failed. Four Lectures in Austrian History, Princeton 1977, 71.

Es war nicht nur das Problem, dass manches schlecht verteilt war: Über 80 Prozent der Auto- und Lokomotivproduktion und mehr als die Hälfte der Fahrradherstellung des alten Cisleithaniens befanden sich im neuen Österreich, von der Roh-eisenerzeugung 34,3 Prozent, von der Kohlenförderung aber nur 6,3 Prozent und von der Zuckerverzeugung gar nur 4,7 Prozent. Österreich erhielt etwa ein Viertel der Spinnereikapazität, aber kaum Webereien. Die Branchenstruktur, die nicht auf die Deckung eines mehr oder weniger lokalen Bedarfs, sondern auf den Absatz im ganzen Territorium der österreichisch-ungarischen Monarchie ausgerichtet war, war plötzlich falsch dimensioniert. Industriekonzerne mit sehr arbeitsteilig organisierter Betriebsstättenstruktur sahen sich den Schwierigkeiten überstaatlicher Betriebssteuerung gegenüber. Auf dem Gebiet der Landwirtschaft war der neue Staat unterausgestattet und auf Importe angewiesen. Im tertiären Sektor war er überausgestattet. Vor allem hatte er aus dem alten Österreich einen überdimensionierten Staatssektor und Beamtenapparat geerbt. 8,3 Prozent der Berufstätigen Cisleithaniens waren auf öffentlich Bedienstete entfallen, im neuen Österreich waren es 12,8 Prozent.<sup>18</sup>

Das Hauptproblem war Wien mit seiner Bürokratie für ein 50-Millionen-Reich, dem Hof, den Banken und Zentralbüros der großen Industriegesellschaften, den Dienstleistungsbetrieben, freien Berufen, Rechtsanwälten, Ärzten und Künstlern. Zahlreiche Adelige und Rentiers verarmten. Der Hofrat und der Hoflieferant waren funktionslos geworden. Der Deutschösterreicher sei unter den Völkern der früheren Monarchie gewissermaßen der „Bourgeois“ gewesen, meinte später Gustav Stolper. „Er hat ihnen die Organisatoren, Kaufleute, Techniker, Gelehrten, Beamten, Offiziere geliefert. Für die bürgerlichen Dienste, die Deutschösterreich den nichtdeutschen Nationen leistete, hat es als Entgelt Einnahmen aus dem gesamten Gebiet des früheren Österreich-Ungarn bezogen.“<sup>19</sup>

Bei den Investitionsgüterindustrien, denen die Staatsaufträge fehlten, ging es darum, das Produktionsprogramm anzupassen und neue Absatzwege zu erschließen. Das war schwierig, aber nicht unmöglich. Für viele der Dienste, die Wien angeboten hatte, gab es diese Möglichkeit nicht: Für sie bestand zum Teil überhaupt kein Bedarf mehr. Sie hatten zu bestehen aufgehört. Das schuf ein viel tiefergehendes Adjustierungsproblem. Betroffen waren sowohl Einzelpersonen, denen die Umstellung aus Prestige Gründen schwer fiel, als auch Wien als Stadt, die auf Jahrzehnte zu einer Problemregion gestempelt und von vielen Österreichern als „Wasserkopf“ empfunden wurde.

Die Quelle des Reichtums des alten Wien erwies sich solcherart als Danaergeschenk: Die Errichtung eigener Verwaltungskörper und Zentralen in den neuen

<sup>18</sup> Friedrich HERTZ, *The Economic Problem of the Danubian States: A Study in Economic Nationalism*, London 1947; DERS., *Ist Österreich wirtschaftlich lebensfähig?*, Wien 1921; DERS., *Zahlungsbilanz und Lebensfähigkeit Österreichs* (= *Schriften des Vereins für Socialpolitik* 167, 1925); Gustav STOLPER, *Deutschösterreich als Sozial- und Wirtschaftsproblem*, München 1925; MÄRZ, *Österreichische Bankpolitik* (wie Anm. 10), 275ff.

<sup>19</sup> STOLPER (wie Anm. 18), 115.

Staaten und deren Bestreben, möglichst viele der in österreichischer Hand befindlichen Unternehmen zu „nostrifizieren“, führte zu einem strukturellen Ungleichgewicht in Österreich. Die Versuche der Wiener Banken, die alte Vorreiterrolle weiter zu spielen, erwiesen sich als schwierig, kostspielig und letztendlich erfolglos. Vor allem aber verspürte der Bürokratie- und Dienstleistungsapparat der Hauptstadt den Verlust des großen Hinterlandes.

Aus der Aufteilung der Habsburgermonarchie war Österreich als stark außenhandelsabhängiger Rest übrig geblieben, sowohl was die Versorgung mit Lebensmitteln und Energie als auch den Absatz der hochwertigen Produkte der Verarbeitungs- und Veredelungsindustrie anlangte. Vor 1918 war das Deutsche Reich der Haupthandelspartner, allerdings nicht des kleinen Österreich, sondern der großen Habsburgermonarchie, die ohnehin fast keinen Außenhandel hatte. Nach 1918 war es ganz anders. Die Nachfolgestaaten waren die wichtigsten Handelspartner geworden. Österreichs Außenhandelsinteressen lagen nicht im Deutschen Reich.

Die Außenhandelsströme zeigten in den zwanziger Jahren ein an sich nicht überraschendes Bild: 1920 entfielen 42,3 Prozent der österreichischen Exporte und 50,2 Prozent der Importe auf die Nachfolgestaaten. Im Hinblick auf außenhandels-theoretische Gravitationsmodelle ohne Berücksichtigung der territorialen Zugehörigkeit vor 1918 wäre diese Quote erstaunlich hoch, da geographische Distanz, Einkommenshöhe und Bevölkerungszahl einen höheren Anteil Deutschlands bzw. der Schweiz hätten erwarten lassen. Die entsprechenden Werte betragen aber 1920 nur 17,0 Prozent und 36,6 Prozent im Fall Deutschlands und 7,5 Prozent bzw. 1,1 Prozent für die Schweiz. Die ökonomische Verflechtung im Gebiet der ehemaligen Monarchie war noch gegeben, obwohl von Seiten der Nachfolgestaaten eine Fülle von Maßnahmen gesetzt wurde, um diese engen Verbindungen zu lockern.<sup>20</sup>

Zuerst vollzog sich der Außenhandel fast ausschließlich in staatlich angebahnten Kompensationsgeschäften. Nach dem Abklingen der extremen Mangelwirtschaft musste sich die grundsätzliche Frage nach dem Leistungsbilanzausgleich des neuen Österreich stellen, für dessen bisherige Leistungen, nämlich zentrale politische, militärische und finanzielle Dienste, zu einem erheblichen Teil die Nachfrage fehlte. Die Handelsbilanz Österreichs war nach dem Ersten Weltkrieg auch deshalb so passiv geworden, weil die potentiellen Exportgüter hauptsächlich in einkommenselastischen Industriewaren, die entsprechenden Importprodukte aber in unelastisch nachgefragten Nahrungsmitteln und Brennstoffen bestanden. Das Defizit wurde durch einen Ausverkauf von Kapital- und Kulturgütern gedeckt. Österreich stand vor der doppelten Aufgabe, seine Handelsbeziehungen sowohl warenmäßig wie regional umzustellen. Neue Märkte mussten erschlossen und die Produktionsstrukturen den geänderten Absatzmöglichkeiten angepasst werden. Die Folge war eine Primitivisierung der Exportstruktur. 1921 hatte der Anteil der Fertigwaren an der Gesamtausfuhr

<sup>20</sup> Felix BUTSCHK, *Der Zerfall Österreich-Ungarns – ein Lehrstück für die GUS?* Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung 1993, 231ff., 234.



noch mehr als 92 Prozent ausgemacht. 1924 war er bereits auf circa 82 Prozent gefallen, 1932 betrug er nur mehr 70 Prozent.<sup>21</sup>

Die traditionell protektionistische Außenhandelspolitik der Monarchie konnte in der Republik nicht fortgesetzt werden. Die Autarkieargumente hatten nur so lange eine gewisse Berechtigung, als es sich um ausgesprochene Verkäufermärkte handelte. Als sich nach 1921 wieder Käufermärkte herstellten, brauchten die österreichischen Konsumenten ihre Kohle und ihre Lebensmittel ja nur dort zu kaufen, wo sie auch schon vor dem Krieg gekauft hatten. Österreich befürwortete auf der Free-Trade-Conference 1920 eine freihändlerische Linie. Seine vergleichsweise niedrigen Zolltarife standen den Zollbarrieren der Nachfolgestaaten gegenüber, die nach möglichst rascher Industrialisierung strebten und ihre Wirtschaft mit schützenden Zollmauern umgaben, um mit staatlicher Förderung, hohen Zöllen, Handelskontingenten, Devisenregulierung und einer Politik der Nostrifikation und der Betätigungsverbote für ausländische Banken möglichst schnell zu von Österreich unabhängigen, nationalen und entwickelten Volkswirtschaften zu gelangen.

Die Nachteile der Schutzzollpolitik gingen in der Hauptsache zu Lasten des Zentrums, was in Österreich auch deutlich so empfunden wurde.<sup>22</sup> Alle auf internationalen Druck hin eingeleiteten Versuche, diese protektionistische Handelspolitik zu überwinden, etwa auf der 1921 einberufenen Konferenz von Portorož (Portorose), scheiterten. Allerdings wirkte die spekulative Entwertung der österreichischen Währung vorerst wie ein hoher Zollschatz. Die Teilnahme am wechselseitigen Zollkrieg, der die Zollsätze von etwa 20 Prozent in den zwanziger Jahren auf durchschnittlich 36 Prozent in den dreißiger Jahren brachte, raubte der österreichischen Wirtschaft viel Handlungsspielraum. Wenngleich alle Berechnungen mit erheblicher Unsicherheit behaftet sind, ergibt sich doch, dass das Volumen des österreichischen Außenhandels nach dem Ersten Weltkrieg um grob die Hälfte zurückgegangen war. Das war erheblich mehr als in den westlichen Industriestaaten. Die Rückschläge im Handel mit den Nachfolgestaaten waren deutlich stärker als jene mit dem übrigen Ausland.<sup>23</sup> Bis 1935 sollte der Handelsverkehr im Donauraum auf 15 Prozent des Wertes vor 1914 absinken.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Jürgen NAUTZ, Die österreichische Handelspolitik der Nachkriegszeit 1918 bis 1923, Wien 1994; Dieter STIEFEL, Die große Krise in einem kleinen Land. Österreichische Finanz- und Wirtschaftspolitik 1929–1938, Wien 1988, 313ff.

<sup>22</sup> STIEFEL (wie Anm. 21), 321.

<sup>23</sup> W. T. LAYTON/ Charles RIST, Die Wirtschaftslage Österreichs. Bericht der vom Völkerbund bestellten Wirtschaftsexperten, Wien 1925; BUTSCHK, Der Zerfall Österreich-Ungarns (wie Anm. 20), 235.

<sup>24</sup> HERTZ, Economic Problem of the Danubian States (wie Anm. 18), 83ff.; Alice TEICHOVA, Die Wirtschaftspolitik der kleinen Nationen in Mittel- und Osteuropa. Sachzwänge und Handlungsspielräume in der Zwischenkriegszeit, in: Sachzwänge und Handlungsspielräume in der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Zwischenkriegszeit, hg. von Wolfram FISCHER, St. Katharinen 1986, 134; György RÁNKI, Economy and Foreign Policy. The Struggle of the Great Powers for Hegemony in the Danube Valley 1919–1939, New York 1983.

## Die Grenze in der Wirtschaft Österreichs nach 1945

Die Folge des Zweiten Weltkriegs war ein Vorrücken des sowjetisch dominierten Blocks bis tief nach Mitteleuropa hinein. Paneuropa schien ferner denn je. Zur 1947 in Paris stattfindenden Europäischen Wirtschaftskonferenz, auf der der Marshallplan organisatorisch vorbereitet wurde, waren zwar alle europäischen Länder mit Ausnahme Spaniens geladen. Nur 16 nahmen allerdings daran teil: Die 16 Marshallplanländer stellen die 15 Staaten der heutigen Europäische Union dar. Nur die Schweiz und Norwegen sind nicht der EU beigetreten, Spanien hingegen kehrte in den Kreis der demokratischen Länder zurück und wurde, obwohl kein Marshallplan-Land, recht bald EU-Land.<sup>25</sup>

Die Aufteilung in Besatzungszonen, der Marshallplan und der Eiserner Vorhang bedeuteten für Österreich eine völlige Umorientierung seiner Grenzen und Handelsströme. Die Westverlagerung der Industrie, auf der Flucht vor den Russen, gefördert durch den Marshallplan und erzwungen durch den Eisernen Vorhang, führte zu einer Neuorientierung der Außenhandelsströme.

Schon 1956/57 wurden in Österreich Überlegungen bezüglich eines Beitritts zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS/Montanunion) bzw. der in Gründung befindlichen EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) angestellt. Die sieben Rest-OEEC-Staaten begründeten, nachdem mit der Gründung der EWG die Schaffung einer großen europäischen Freihandelszone gescheitert war, 1960 die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) unter Führung Großbritanniens und der skandinavischen Länder (4. Januar 1960, Stockholmer Verträge). Vordringliches Ziel war die Verwirklichung des Freihandels für industrielle Erzeugnisse innerhalb der EFTA, Fernziel der Brückenschlag zur EWG.<sup>26</sup>

Die österreichische Außenhandelsintegration hatte in den fünfziger Jahren mit den Ländern der späteren EWG stark zugenommen, mit den späteren EFTA-Ländern aber abgenommen. 1960 gingen über 50 Prozent der österreichischen Exporte in die sechs EG-Länder, nur knapp über 13 Prozent in die Länder der späteren EFTA. 57 Prozent der Importe stammten 1960 aus den EG-Ländern und nur 12 Prozent aus EFTA-Staaten. Deutschland, Italien und die Schweiz waren in den sechziger Jahren die wichtigsten Exportmärkte. Überseeische Märkte spielten eine geringe Rolle. Mehr als 85 Prozent der österreichischen Exporte gingen in europäische Länder, während es bei der Schweiz nur 67 Prozent waren. Damit hatte Österreich unter den europäischen Staaten die weitaus höchste Europakonzentration. Das lag am Warensortiment, aber auch an institutionellen Gründen, am Fehlen entsprechender Marktkenntnis und ausreichender Kreditierungsmöglichkeiten.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Roman SANDGRUBER/ Norbert LOIDL, Der Eiserner Vorhang. Die Geschichte – das Ende – die Mahnung, in: Roman SANDGRUBER (Hg.), Der Eiserner Vorhang. Die Geschichte – das Ende – die Mahnung, Linz 1999, 15ff.

<sup>26</sup> Fritz BREUSS, Österreichs Außenwirtschaft 1945 bis 1982, Wien 1983, 79ff.

<sup>27</sup> BREUSS, Außenwirtschaft (wie Anm. 26), 91ff.; Fritz BREUSS, Österreichs Wirtschaft und die europäische Integration 1945–1990, in: Österreich und die europäische Integration 1945–1993, hg. von Michael GEHLER/Rolf STEININGER, Wien 1993, 451ff.

In Österreich führte die Frage der Westintegration zu heftigen Kontroversen. Während die ÖVP mehrheitlich für eine möglichst weitgehende Anlehnung an die EWG eintrat, bevorzugte die SPÖ in ihrer Mehrheit den Weg in die EFTA. Auch wenn die ÖVP als Partei sich zur EFTA bekannte, lehnten bedeutende Gruppen innerhalb der ÖVP diesen Schritt ab. Es wurde vom „Verhungern in Neutralität“ gesprochen.<sup>28</sup> Eine Konsequenz dieser Differenzen war, dass Außenminister Bruno Kreisky nach den Wahlen 1962 die Kompetenz für die Integrationspolitik an den ÖVP-Handelsminister Fritz Bock abtreten musste.<sup>29</sup> Während Großbritannien, Dänemark und Norwegen formelle Beitrittsgesuche zur EWG einreichten, beschränkte sich Österreich auf einen 1961 gemeinsam mit der Schweiz und Schweden überreichten Assoziierungsantrag. Als 1963 der Aufnahmeantrag Großbritanniens auf unbestimmte Zeit vertagt wurde, kamen auch die Verhandlungen mit den übrigen Assoziierungswerbern ins Stocken. Der österreichische Ministerrat bekundete zwar im Februar 1963 sein Interesse an einer Fortführung der Verhandlungen, und von der EWG-Kommission wurde in einem umfassenden Bericht dem Rat der EWG die Aufnahme von Verhandlungen mit Österreich empfohlen. Ab Juni 1967 waren diese Verhandlungen jedoch durch ein Veto Italiens im Zusammenhang mit dem Südtirol-Problem blockiert, insgesamt aber wohl im Zeichen des Ost-West-Konflikts bei einer gegenüber allen österreichischen Assoziationsbemühungen empfindlichen Sowjetunion und der Ereignisse in Prag im Sommer 1968 wenig aussichtsreich.

Die Entscheidung für die EFTA und gegen die EWG führte in den sechziger Jahren zu ökonomischen Schwierigkeiten. Auf den beiden Hauptmärkten BRD und Italien musste Österreich in den sechziger Jahren die größten Marktanteilsverluste hinnehmen. Für den österreichischen Export ergab sich von 1961 bis 1965 ein Diskriminierungsverlust in der EWG von rund 169 Millionen Dollar und ein Integrierungsgewinn in der EFTA von 30 Millionen Dollar, also ein Nettoausfall von rund 140 Millionen Dollar (das heißt von etwa 11 Prozent des Gesamtvolumens). Die Mitgliedschaft in der EFTA lenkte Österreichs Handelsströme in einer asymmetrischen Weise von der EG zur EFTA um. Während zwischen 1960 und 1972 die Exporte mit den sechs EWG-Staaten um 11,5 Prozentpunkte sanken und wieder das Niveau von 1950 erreichten, nahmen die Importanteile um mehr als einen Prozentpunkt zu, was die Marktposition unterschiedlich großer Länder auf unterschiedlich großen Märkten spiegelt. Die Diskriminierung in den sechziger Jahren äußerte sich in Marktanteilsverlusten und höheren Transaktions- und Transportkosten auf den abseitiger gelegenen EFTA-Märkten, so dass insgesamt für Österreich ein entsprechender Effizienz- und Wohlfahrtsverlust zu vermuten ist.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> BUTSCHEK, *Österr. Wirtschaft* (wie Anm. 14) 133.

<sup>29</sup> Alfred ABLEITINGER/Fritz BOCK, in: *Die Politiker. Karrieren und Wirken bedeutender Repräsentanten der Zweiten Republik*, hg. von Herbert DACHS u.a., Wien 1995, 73f.; Paul LUIF, *Außenwirtschaftspolitik*, in: *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, hg. von Herbert DACHS u. a., Wien 1991, 674–689.

<sup>30</sup> BREUSS, *Außenwirtschaft* (wie Anm. 26), 92ff.; BREUSS, *Österreichs Wirtschaft und die europäische Integration* (wie Anm. 27), 451ff.; BUTSCHEK, *Österr. Wirtschaft* (wie Anm. 14), 134.

1988 setzte ein neuer Aufschwung ein, ein Aufschwung, der in Österreich den in den übrigen OECD-Staaten an Stärke und Dauer deutlich übertraf. Der Konjunkturaufschwung erreichte 1990 seinen Höhepunkt, nicht zuletzt als Folge des politischen Umbruchs in Osteuropa, der nicht nur die Zukunftserwartungen und das Investitionsklima verbesserte, sondern kurzfristig einen zusätzlichen Nachfrageschub zur Folge hatte. Die deutsche Wiedervereinigung löste eine Sonderkonjunktur aus. Aber auch von Ungarn und der Tschechoslowakei gingen erhebliche Nachfrageeffekte aus. Auf die Arbeitslosigkeit wirkte sich die Konjunkturbelebung allerdings anscheinend wenig aus. Intensiviert wurde dies durch den wachsenden Zustrom ausländischer Arbeitskräfte und Flüchtlinge: Es kam zu einer stürmisch wachsenden Beschäftigung und einer gleichzeitig steigenden Arbeitslosigkeit. Der vergleichsweise kräftige Aufschwung mündete 1993 in eine Rezession, die international den stärksten wirtschaftlichen Rückschlag seit 1945 brachte. In Österreich erwies sich dieser Rückschlag mit minus 0,8 Prozent als relativ mäßig. Doch nahm die Arbeitslosigkeit weiter zu.

Das Integrationsthema wurde wieder aktuell, als 1985 von der EG das „Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes“ beschlossen wurde. Die seit 1986 amtierende große Koalition steuerte seit ihrer Bildung klar auf Beitrittsturs. Am 17. Juli 1989 überreichte die österreichische Bundesregierung in Brüssel den Antrag um Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft (EG).<sup>31</sup> 1994 konnten die Verhandlungen abgeschlossen und der Beitrittsvertrag nach dem überzeugenden Votum der Bürger für die EU unterzeichnet und ratifiziert werden. Seit 1. Januar 1995 ist Österreich Mitglied der Europäischen Union.

Die Westorientierung, die Österreich seit dem Ersten Weltkrieg sukzessive erfahren hat, hatte damit einen formellen Schlusspunkt erhalten. Gleichzeitig begannen mit der Ostöffnung neue Entwicklungen. Die lange in toten Winkeln liegenden Grenzregionen im Osten und Norden wurden aus ihrer Isolation herausgerissen, mit positiven wie negativen Effekten. Spürte man einerseits die belebende Wirkung, so begann andererseits auch ein Kaufkraft- und Arbeitsplätzeabfluss in die Billiglohnregionen jenseits der Grenze.<sup>32</sup> Dieser Verdrängungswettbewerb wurde durch Zuwanderung, Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Direkteinkäufe der Konsumenten im billigeren Ausland verstärkt.

Dennoch sind die Szenarien positiv. Die Arbeitsplatzverluste wurden durch zusätzlich nach Österreich strömende Kaufkraft kompensiert. Der verbesserte Zugang zu den zu Österreich geographisch wie kulturell günstig gelegenen Absatzmärkten wurde durch Joint-Ventures und österreichische Direktinvestitionen unterstützt. Am meisten begann Wien, das nun wieder stärker ins Zentrum eines offeneren Wirtschaftsraumes gerückt war, zu profitieren, während die Steiermark und Kärnten in einer schwierigen geographischen und strukturellen Lage blieben, nicht zuletzt wegen der kriegerischen Verwicklungen im ehemaligen Jugoslawien. Graz stagniert, in

<sup>31</sup> LUIF, *Außenwirtschaftspolitik* (wie Anm. 29), 674ff.; Friedrich SCHNEIDER/Johannes POINTNER, *Österreich im internationalen Wirtschaftssystem*, in: *Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs*, hg. von Ewald NOWOTNY/Georg WINCKLER, Wien 1994, 44ff., 74ff.

<sup>32</sup> Jan STANKOVSKY, *Das neue Osteuropa und Österreich*, WIFO-Vorträge 47, Wien 1990.



der Bevölkerungsentwicklung wie im Regionalprodukt: Noch vor dem Ersten Weltkrieg die zweitreichste Großstadt der Habsburgermonarchie, liegt es heute in vielen Kenndaten hinter Linz, Salzburg oder Innsbruck.<sup>33</sup>

In den Gravitationszentren der EU, die sich von den Benelux-Staaten über Oberdeutschland bis Norditalien erstrecken, hat Österreich eine hervorragende Positionierung. Wenn es gelingt, durch die Ostöffnung auch den anderen für Österreich bestimmenden Wirtschaftsraum, den ostmitteleuropäischen, wieder zu beleben, sind die Karten für Österreich hervorragend verteilt.

Der Fall des Eisernen Vorhangs und der Zerfall der Sowjetunion rückten die nunmehr wieder freien oder neu entstandenen Staaten Mittel- und Osteuropas ins europäische Blickfeld. Wenn man heute von der „Wiedervereinigung Europas“ spricht, ergibt dies eine gewisse Logik, ohne die Frage beantworten zu müssen, wo denn dieses Europa endet. Dass sich 1948 über Europa der „Eiserne Vorhang“ herabsenkte, trieb die Welt in einen vierzigjährigen Kalten Krieg: Ob und wann sich dieser Eiserne Vorhang wieder heben werde, wagte man noch in den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts nicht vorherzusagen. Zwar wurde zunehmend klar, dass die kommunistischen Regierungen nicht in der Lage waren, wirtschaftlich und sozial mit dem Entwicklungstempo der freien Welt mitzuhalten. Aber als 1989 der kommunistische Block zerfiel, geschah dies doch recht überraschend. Fünfzehn Jahre nach dem Wendejahr 1989 stehen wir vor dem größten Schritt im Projekt der europäischen Einigung. Mit zehn neuen Mitgliedern werden diese der größte Zuwachs und die größte Herausforderung sein, die die europäische Union bislang erfahren hat.

Es ist mehr ein Projekt der europäischen Friedenssicherung und Einigung als das einer Wiedervereinigung. Denn eine Gemeinschaft war Europa bislang noch nie. Über Jahrhunderte hinweg war es das Charakteristikum Europas, ein zerstrittenes Bündel konkurrierender Staaten gewesen zu sein, die, wiewohl kulturell eng miteinander verbunden und verwandt, nahezu unentwegt miteinander Krieg führten und sich bekämpften.

Insofern ist die Herausforderung groß. Ökonomisch liegt es auf der Hand, dass ein großer Markt und ein gemeinsames Wirtschaftsgebiet entsprechende Vorteile haben und dass dies gerade für Österreich und jene Bundesländer, die damit vom Rand des freien Europa immer mehr ins Zentrum zu liegen kommen, wesentlich mehr Vorteile als Nachteile mit sich bringt. Allerdings bedeutet mehr Freiheit auch mehr Konkurrenz. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und mit der anstehenden Erweiterung sind die Chancen und Möglichkeiten für alle Teilhaber größer geworden und wird damit auch die Herausforderung für alle steigen. Das gilt für die Absatz-

und die Arbeitsmärkte, das gilt für die Verkehrswege und die Wirtschaftsstandorte. Österreich hat lange genug geklagt, am Rande der freien Welt und an der Sackgasse des Eisernen Vorhangs gelegen zu sein.

Österreich hat die Chancen der Öffnung bislang zu nutzen verstanden, muss aber auffassen, dass es nicht andere in der Nutzung dieser Chancen überholen. Das gilt ganz zuvorderst für die Verkehrswege. Denn im Güter- und Personenverkehr umfahren zu werden – und das kann auf vielfältige Weise passieren –, kann zwar angenehme Ruhe bedeuten, aber auch gefährliche Rückschritte zur Folge haben. Denn wirtschaftliche Positionen sind schneller verloren als wieder gewonnen, und wirtschaftliche Aktivitäten spielen sich nun einmal vornehmlich entlang der Verkehrsachsen ab.

### Die wirtschaftliche Einigung Europas und ihre Zukunft

Wie weit und wohin die europäische Einigung führen wird, ist noch nicht absehbar. Europa hat keine Grenzen. Wo Europa aufhört, ist je nach Standpunkt verschieden: für Metternich bald hinter dem Rennweg, für die mittelalterliche Christenheit im Heiligen Land, für die Geographen seit dem 18. Jahrhundert am Ural, in einer Linie, die einmal zum Bestandteil jedes Allgemeinwissens gehörte und die vom Ural über das Kaspische Meer zum Schwarzen Meer und Mittelmeer führt. Europa ist ein Begriff, der sich weder in geographisch-naturräumlicher noch in kulturräumlich-politischer Hinsicht in präziser Weise abgrenzen lässt. Und die Aussagen der Politiker über die Grenzen Europas sind nicht sehr hilfreich und enden meist in tautologischen Zirkelschlüssen.

Es gibt im eigentlichen Sinn keine physische Grenze für Europa. Der Grenzverlauf zwischen Europa und Asien, eine beliebte Prüfungsfrage im Geographieunterricht, ist reine Definition, und jede frühere, aktuelle oder spätere Grenzfestlegung bleibt willkürlich (wie auch die Ernennung Europas zum Kontinent). Nach einem berühmten Wort von Paul Valéry bildet Europa lediglich einen „Wurmfortsatz“ Asiens.

Europa hat viele Grenzen. Die bekannteste ist die von Philip Johan von Strahlenberg aus der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts. Am Kamm des Ural-Gebirges und entlang des Ural-Flusses zum Kaspischen Meer durch die Manytsch-Niederung nördlich des Kaukasus zum Schwarzen Meer und durch Bosphorus und Dardanellen zum Mittelmeer.

Europa gibt es viele: das Europa der alten EU, das Europa der „erweiterten EU“ inklusive der zehn Erweiterungsländer und das Europa inklusive jener Staaten, die für eine weitere Erweiterung der EU anvisiert sind: Rumänien, Bulgarien, die restlichen Balkanstaaten, die Türkei ...? Es gibt auch das Europa des Europarates, das Europa des Europäischen Gewerkschaftsbundes, das Europa der UEFA, des Europäischen Fußballbundes, das bis weit nach Innerasien reicht und Israel einbezieht, und das Europa der Eurovision und des europäischen Song Contests, das den gesamten Mittelmeerraum umfasst.

<sup>33</sup> Christoph REINPRECHT, Österreich und der Umbruch in Osteuropa, in: Österreich 1945–1995. Gesellschaft – Politik – Kultur, hg. von Reinhard SIEDER u.a., Wien 1995, 348f.; Jan STANKOVSKY, Direktinvestitionen Österreichs in den Oststaaten, WIFO-Monatsberichte 1992, 8, 415ff.; Stefan KARNER, Die Grazer Wirtschaft der letzten 100 Jahre. Nach Ost-Mitteuropa und zurück, in: Steirische Wirtschaftsschöpfung, Bd. 1, Graz 1993, 242ff.; Stefan KARNER, Die Steiermark in der österreichischen Wirtschaft des 20. Jahrhunderts, in: 800 Jahre Steiermark und Österreich 1192–1992, hg. von Othmar PICKL, Graz 1992, 558ff.

Wenn man mit der jüngst erfolgten EU-Erweiterung von der „Wiedervereinigung Europas“ spricht, ergibt dies eine gewisse Logik, ohne die Frage beantworten zu müssen, wo denn dieses Europa endet. Was nunmehr geeint ist, ist mit geringen Ausnahmen das lateinische Europa: von den baltischen Staaten über Polen, Tschechien, die Slowakei und Ungarn bis hinunter nach Malta. Nur Kroatien fehlt, und Zypern gehört, wie das schon lange einbezogene Griechenland, eigentlich dem griechischen Teil des antiken und mittelalterlich-neuzeitlichen Europa an.

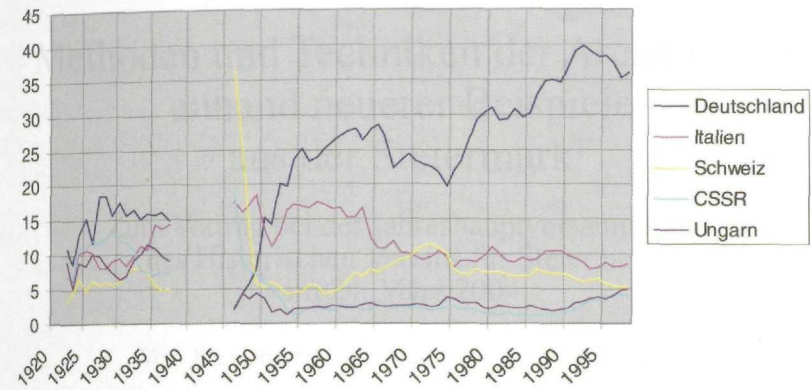
Ist Europas Grenze daher die bis in die Antike zurückreichende kulturelle und religiöse Grenze, die westliches (lateinisches) und orthodoxes (oströmisch-griechisch-russisches) Christentum, West- und Ostrom, lateinische und griechische Kultur trennte? Oder ist es die Grenze zwischen Christentum und Islam? Dann wäre wohl eine Einbeziehung Russlands oder Armeniens viel eher im Sinne der europäischen Idee als eine solche der Türkei. Oder ist Europa ein großes, Kulturen übergreifendes Projekt, in welchem den Beziehungen zum Islam und dem Einfluss in der islamischen Welt Bedeutung zugemessen wird?

Der Europagedanke der Neuzeit hat zwei Wurzeln: einerseits jenes Europa, das als Christenheit eine gemeinsame kulturelle, intellektuelle und menschenrechtliche Identität und Einheit widerspiegelt, zum anderen das Europa, das über ein Mächtegleichgewicht eine Friedensordnung zu finden hoffte und hofft.

In den Europagedanken der Gegenwart sind aber zusätzliche Komponenten aufgenommen worden, die aus der nationalstaatlichen Konzeption eines gemeinsamen Wirtschafts- und Verwaltungsraumes stammen: ein einheitliches Wirtschaftsgebiet beziehungsweise ein einheitliches Verteidigungsgebiet.

Europa ist wohl weniger eine Idee als ein Prozess. Die europäische Einigung ist ein großes Projekt der wirtschaftlichen Entwicklung und politischen Sicherung. Interessen der Staaten bestimmen die Richtung der europäischen Einigung. Wenn diese allerdings erfolgreich sein soll, muss hinter den wirtschaftlichen oder strategischen Zielen auch das Bewusstsein einer gemeinsamen Identifikation stehen. Wenn dieses nicht zustande kommt und das Misstrauen gegenüber zentralen Strukturen weit weg in Brüssel oder gegenüber Nachbarn oder Mitbewohnern immer größer wird, dann könnte es der EU ähnlich ergehen wie vielen ähnlichen multinationalen Gebilden in der Geschichte, dass sie an inneren Schwierigkeiten und immer größer werdenden Gegensätzen zerbricht, trotz unbestreitbarer ökonomischer und vielleicht auch strategischer Erfolge.

Exporte Österreichs in Nachbarländer, 1922 bis 1998, in % des Gesamtexports



Importe Österreichs aus Nachbarländern, 1922 bis 1998, Anteile in %

