

## **6. DIMENSIONEN DUALISTISCHER INTEGRATION**

Die Untersuchung der Dimensionen wirtschaftlicher Integration hat ergeben, daß die Tiefe der Integration und damit letztlich auch das Erreichen bestimmter Integrationsgrade maßgeblich von den bestehenden Wettbewerbshemmnissen und den zu ihrer Reduzierung durchgeführten Maßnahmen sowie der ex-ante bzw. ex-post Vereinheitlichung von Rechtsregeln abhängig ist. Folgende Untersuchung soll nun herausstellen, ob das Integrationskonzept des Dualismus eher als eine Liberalisierung, eine Harmonisierung oder ein Systemwettbewerb zu verstehen ist. Dazu ist es notwendig, die verschiedenen Merkmale der Integration von Österreich und Ungarn zu analysieren.

### ***6.1. Dualismus als Liberalisierung***

#### **6.1.1. Tarifäre Wettbewerbshemmnisse**

Tarifäre Wettbewerbshemmnisse zeichnen sich dadurch aus, daß sie mit direkten finanziellen Abgaben verbunden sind, die in Form von Zöllen erhoben werden. Bei ihrer Erhebung stehen im wesentlichen zwei Ziele im Vordergrund: Die Beschaffung von Einnahmen für die Obrigkeit und die nachhaltige Beeinflussung des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses.

Im Bereich der handelspolitischen Instrumente sind Zölle die am häufigsten gewählte Maßnahme zur Beschränkung des Wettbewerbs. Handelte es sich bis zum Beginn der Industrialisierung fast ausschließlich um Fiskal- bzw. Finanzzölle, welche der Erzielung staatlicher Einnahmen dienten, wurde die Vorstellung, durch Schutz- oder Erziehungszölle inländische Produzenten gegenüber

ausländischen Konkurrenten zu schützen, erst im 19. Jahrhundert systematisch entwickelt und zur Anwendung gebracht.<sup>270</sup>

In der Habsburgermonarchie kamen seit der Aufhebung der Zwischenzollgrenze im Jahre 1850 tarifäre Wettbewerbshemmnisse lediglich im Außenhandel, jedoch nicht im österreichisch-ungarischen Zwischenverkehr zur Anwendung. Dies wurde auch im Zoll- und Handelsbündnis von 1867 und den nachfolgenden Ausgleichsverträgen explizit geregelt, so daß trotz gegenteiliger Bestrebungen von ungarischer Seite der Zwischenverkehr nicht durch tarifäre Wettbewerbshemmnisse behindert wurde.

### **6.1.2. Nicht-tarifäre Wettbewerbshemmnisse**

Nicht-tarifäre Wettbewerbshemmnisse sind Eingriffe des Staates oder privater Wirtschaftssubjekte in die Güter- und Leistungsströme, welche deren Ausmaß, Struktur oder Richtung verzerren. Sie entstehen durch staatliche Gesetze, Verordnungen, Vereinbarungen oder bestimmte Verhaltensweisen, treten in offener oder versteckter Form auf und behindern den Güter- und Leistungsverkehr gewollt oder ungewollt. Sind die in diesem Zusammenhang getroffenen Maßnahmen primär handelspolitischer Natur, zielen sie meist direkt auf die Preise oder Mengen der gehandelten Güter. Man spricht dann auch von formalen Handelsbeschränkungen nicht-zollmäßiger Art. Nicht primär handelspolitischer Natur dagegen sind Maßnahmen, welche den Handel zwar nicht ausdrücklich behindern wollen, dieses faktisch aber tun.<sup>271</sup> Solche Verzerrungen, welche entweder vom Staat oder von privaten Wirtschaftssubjekten herbeigeführt werden, sind in einer gesonderten Gruppe zusammengefaßt.

---

<sup>270</sup> Ansatzweise findet sich diese Vorstellung bereits im frühen Merkantilismus, etwa bei Bodin, J. (1583).

<sup>271</sup> Vgl. Donges, J. (1988), S. 784 f.

Die Substitution von Zöllen durch nicht-tarifäre handelspolitische Instrumente erfolgt meist dann, wenn die nationale Souveränität im Bereich der Außenhandelspolitik durch bi- bzw. multilaterale Verträge eingeengt wurde. Im Gegensatz zu einem Zollsystem sind im Bereich der nicht-tarifären Handelshemmnisse die Prinzipien der Klarheit und Öffentlichkeit nämlich nur rudimentär erfüllt.<sup>272</sup> Nicht-tarifäre Handelshemmnisse sind in der Regel protektionistisch motiviert, während Zölle, wie bereits dargestellt, auch der Erzielung staatlicher Einnahmen dienen. Ungarn, welches an der Unterstützung seiner jungen Industrie mittels List'scher Erziehungszölle interessiert war, diese aber aufgrund des Zoll- und Handelsbündnisses nicht implementieren konnte, wurde daher zu einem Vorreiter im Erdenken und Errichten nicht-tarifärer Handelsschranken.

Die unterschiedlichen Maßnahmen, welche innerhalb der österreichisch-ungarischen Monarchie zur nicht-tarifären Beschränkung des Binnenhandels angewendet wurden, listet Tabelle 20 qualitativ auf. Anhand von Beispielen sollen diese Maßnahmen im Einzelnen näher erläutert werden.<sup>273</sup>

---

<sup>272</sup> Vgl. Glismann, H. / Horn, E.-J. / Nehring, S. / Vaubel, R. (1986), S 66.

<sup>273</sup> Einzelne Beispiele handelsbeschränkender Maßnahmen werden im weiteren Verlauf dieser Arbeit näher erörtert. Hierzu dienen die Verweise auf die betreffenden Kapitel.

Klassifizierung	Maßnahme	Beispiele
Preisbezogene Maßnahmen	Einfuhrzuschläge, -abgaben	<i>Transitierungsgebühren</i>
	staatliche Beihilfen und Subventionen	<i>vgl. Kapitel 6.3.3</i>
Mengenbeschränkende Maßnahmen	Einfuhrverbote	<i>Verbot des Brotimports</i>
	Einfuhr-, Ausfuhrkontingente	<i>Zuckersurtaxe</i>
	Verwendungszwang in Bezug auf inländische Vorleistungen	<i>Auflagen bei Subventionsvergabe</i>
	Internationale Kartelle	<i>Zuckerkartell etc.</i>
sonstige administrative/private Maßnahmen	Begünstigung bei staatlicher Auftragsvergabe und Ausschreibungen	<i>vgl. „Beschaffungssubventionen“ Kapitel 6.3.3.3</i>
	willkürliche Anwendung von Handelsvorschriften	<i>Besteuerung, Eisenbahntarife etc.</i>
	Boykottaufrufe und -handlungen	<i>Tulpenbewegung</i>
	Patente, Warenzeichen, Urheberrechte	<i>nationale Embleme</i>

**Tabelle 20: Nicht-tarifäre Handelshemmnisse**

Tabelle 20 ist zu entnehmen, daß nicht-tarifäre Handelshemmnisse in der Habsburgermonarchie in breiter Form zur Anwendung kamen. Dabei handelte es sich vorwiegend um Maßnahmen, welche im Rahmen der protektionistisch geprägten Industriepolitik Ungarns entstanden sind. Teilweise ging es aber auch – wie die Untersuchung von Subventionen und Kartellen zeigen wird - um andere Formen nicht-tarifärer Handelsbeschränkungen, deren Bedeutung in der zeitgenössischen Diskussion in diesem Zusammenhang allerdings wenig Beachtung gefunden hat.

Die 1881 eingeführten „Transitierungsgebühren“, welche mit Kontrollen an der Binnengrenze verbunden waren, stellten formal einen Beitrag zur Erstellung der ungarischen Warenstatistik dar.<sup>274</sup> Die österreichische Seite verglich diese

<sup>274</sup> In der zeitgenössischen Auseinandersetzung um die Transitierungsgebühren wurde von österreichischer Seite kritisiert, daß diese einseitig von Ungarn erhobene Statistik ohne die Erstellung einer

Maßnahme, welche als erhebliche Beeinträchtigung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs angesehen wurde, mit der Wiedererrichtung der 1850 abgeschafften Zwischenzolllinie. Die Entrichtung der Transitierungsgebühren war demnach nicht nur ein Fall für die betroffenen Handelskammern, sondern gewann darüber hinaus auch eine politische Dimension. Beispielsweise wurden dringend benötigte Waffenlieferungen an der Binnengrenze zurückgehalten, da das gemeinsame Kriegsministerium nicht bereit war, die Transitierungsgebühren zu zahlen.<sup>275</sup>

Eine der drastischsten mengenbeschränkenden Maßnahmen ergriff die ungarische Verwaltung mit dem im Jahre 1906 verhängten Importverbot für österreichisches Brot. Da diese Entscheidung jedoch auf Einspruch des Bundes österreichischer Industrieller wieder aufgehoben wurde, blieben die wirtschaftlichen Auswirkungen eng begrenzt. Eine Besonderheit dieses Importverbotes lag allenfalls darin, daß es im Sinne des Verbraucherschutzes begründet wurde, wodurch die Bandbreite der Argumentation ein neue Dimension erhielt.<sup>276</sup>

Eine weitere mengenmäßige Beschränkung des Zwischenverkehrs sollte durch die im Zusammenhang mit der Brüsseler Zuckerkonvention vereinbarten „Zuckersurtaxe“ erzielt werden.<sup>277</sup> Diese wurde fällig, wenn der österreichisch-ungarische Zuckerhandel die für jeden Reichsteil genau festgelegte Menge überstieg, was einer Kontingentierung des Binnenhandels entsprach.<sup>278</sup> Die

---

gemeinsamen Statistik oder einer zusätzlichen, spezifisch österreichischen, nur von geschmälertem Wert sei. Vgl. Haslinger, P. (1996), S. 87.

<sup>275</sup> Vgl. Fink, K. (1967), S. 72.

<sup>276</sup> Vgl. Wolf, F. (1979), S. 293.

<sup>277</sup> RGBl. Nr. 27/1903

<sup>278</sup> „Daß die Übergangsgebühr als Ausfuhrzoll dem einheitlichen Zoll- und Handelsgebiet widerspricht, bedarf keines Beweises, die österreichische Zuckerindustrie bekämpfte mit Recht die über sie zu verhängende Ausnahmsmaßregel.“ Zuckerkandl, R. (1907), S. 419.

Wirkung dieser Kontingentierung war jedoch gering.<sup>279</sup> Zunächst konnte die Gebühr nämlich nicht einmal erhoben werden, da die entsprechenden Gesetzentwürfe nicht verabschiedet wurden. Übrig blieb die Androhung, eventuell nachträglich die Gebühren zu erheben. Als die Gebühr dann 1907 beschlossen wurde, verhinderten die strengen Quoten des Zuckerkartells ihre Anwendung.<sup>280</sup> Wirksamere Mengenbeschränkungen wurden in Verbindung mit dem Branntweinsteuergesetz geschaffen. Eine strenge Kontingentierung sollte hier dazu dienen, den Wettbewerb zwischen den Reichsteilen zu verringern um so Überkapazitäten abzubauen.

*„Immerhin hatte es Wert, daß in der Kontingentierung eine Einrichtung verwirklicht wurde, mit der, bei richtiger Ausgestaltung, trotz einheitlichem Zollgebiet [...] der heimische Konsumaufwand der heimischen Produktion gesichert werden kann.“<sup>281</sup>*

Ebenso sollte durch die im Bereich der Subventionsvergabe von der ungarischen Regierung gestellte Auflage, nur heimische Vorprodukte zu verwenden, eine Mengenbeschränkung erreicht werden. Barsubventionen wurden demnach nur bewilligt, sofern bei den betreffenden Investitionen sämtliche Bau- und Einrichtungsgegenstände aus Ungarn bezogen wurden. Gleiches galt für die Inputfaktoren des laufenden Betriebs. Diese Auflage machte sinnvollerweise dann eine Ausnahme, wenn die betreffenden Produkte in Ungarn gar nicht bzw. nicht zum entsprechenden Preis oder der gewünschten Qualität hergestellt wurden.<sup>282</sup> Da allerdings österreichische Fertig- und Halbfertigprodukte den ungarischen Markt stark dominierten und hierzu kaum Imports Substitute verfügbar waren, ist die Wirkung dieser Beschränkung eher gering einzuschätzen. Zudem war die

---

<sup>279</sup> „Jenes Verbot [...] hatte die nicht unerwartete Wirkung daß der allerdings nicht erhebliche Rohzuckerexport aus Ungarn nach Österreich unterbunden wurde.“ Zuckerkandl, R. (1907), S. 420.

<sup>280</sup> Vgl. Fink, K. (1967), S. 72.

<sup>281</sup> Zuckerkandl, R. (1907), S. 394.

<sup>282</sup> Vgl. Hevesy, E. (1907), S. 23.

Durchsetzung mangelhaft, da einerseits keine wirksame Kontrollmöglichkeit bestand und andererseits der ungarische Handelsminister in begründeten Fällen eine Befreiung erteilen konnte.<sup>283</sup> „So übernimmt in praxi der staatlich geförderte Unternehmer keine einzige hemmende Verpflichtung“<sup>284</sup>

Eine weitaus stärkere handelshemmende Wirkung als von den staatlich implementierten Mengenbeschränkungen ging jedoch von den zahlreichen grenzüberschreitenden Kartellen aus. Außer den bereits erwähnten österreichisch-ungarische Kartellen<sup>285</sup> wurden bis zum Ende der Monarchie bis zu 18 internationale Vereinbarungen getroffen, welche hauptsächlich die Eisen-, Mühlen- und Zuckerindustrie umfaßten. Dabei handelte es sich häufig um sogenannte Quotenkartelle, bei welchen Produktions- bzw. Absatzmengen vertraglich kontingentiert werden. Neben der Vermeidung von Überkapazitäten zielten solche Kartelle auf die Fixierung der Marktanteile. Die Bedeutung dieser Kartellvereinbarungen wird am Beispiel des österreichisch-ungarischen Zuckerkartells deutlich: Die strenge Kontingentierung des Zuckerabsatzes innerhalb des Kartells hatte zur Folge, daß die oben erwähnte Zuckersurtaxe nie zur Anwendung kam, da die erlaubten Freimengen nie übertroffen wurden.<sup>286</sup> Ebenso wurde in einem 1897 geschlossenen Abkommen des Eisenkartells den Unternehmen auf ihrem Heimatmarkt eine marktbeherrschende Stellung eingeräumt und die Exportmöglichkeiten auf den Markt des Nachbarn durch Kontingente eng begrenzt.<sup>287</sup> Die handelsbeschränkende Wirkung von Kartellen findet in der zeitgenössischen Literatur und auch bei zahlreichen modernen Autoren allerdings

---

<sup>283</sup> Vgl. Offergeld, W. (1914), S. 242.

<sup>284</sup> Hevesy, E. (1907), S. 24.

<sup>285</sup> Vgl. S. 138.

<sup>286</sup> Äußerungen wie die des niederösterreichischen Gewerbevereins, daß „durch staatliche Begünstigungen [...] Ungarn den österreichischen Zucker völlig verdrängt“ hat, verdeutlichen, wie weit die öffentliche Diskussion von der sachlichen Ebene entrückt war. Zitiert nach Haslinger, P. (1996), S. 86.

keine Beachtung. Kritik an nicht-tarifären Handelsbeschränkungen wurde nämlich vor allem von den Interessenverbänden der Industrie geübt, von denen eine differenzierte Sichtweise hinsichtlich der Wirkung von Kartellen weniger zu erwarten ist.

In zahlreichen Fällen bestanden die nicht-tarifären Beschränkungen des Zwischenverkehrs auch aus Willkürakten der ungarischen Verwaltung. Schillerndstes Beispiel dafür ist die Besteuerung österreichischer Unternehmen in Ungarn. Entsprechend ihrem, von einem ungarischen Sachverständigen geschätzten Umsatz, wurde von den österreichischen Unternehmen ein bestimmter Betrag als Steuer erhoben, unabhängig, ob dieses Unternehmen in Ungarn eine Handelsniederlassung unterhielt oder nicht. Diese Steuer, welche nicht im Sinne einer Verbrauchsteuer implementiert wurde, entbehrte freilich jeder rechtlichen Grundlage. Obwohl den ungarischen Finanzbehörden die Willkür ihrer Vorgehensweise bewußt war, wurde die Besteuerung als Retorsionsmaßnahme auf die in Österreich erhobene Verbrauchssteuer gerechtfertigt.<sup>288</sup>

Als ein weiteres Beispiel willkürlichen Verhaltens seitens der ungarischen Administration läßt sich die Gestaltung des Tarifsystems der ungarischen Staatsbahnen anführen. Kaum eine handelspolitische Maßnahme war so umstritten und wurde so heftig kritisiert wie diese. Wichtig ist, daß es sich hierbei nicht um eine allgemeine staatliche Subventionierung des Eisenbahnwesens handelte, sondern um eine die österreichischen Importeure diskriminierende Tarifgestaltung.<sup>289</sup> Zwar sahen die Bestimmungen des österreichisch-ungarischen Ausgleichs allgemein eine Vereinheitlichung des Tarifsystems vor, was in zahlreichen Punkten auch verwirklicht werden konnte.<sup>290</sup> Auch ergibt ein Vergleich

---

<sup>287</sup> Vgl. Berend, I. / Ránki, G. (1973), S. 517.

<sup>288</sup> Vgl. Wolf, F. (1979), S. 285-288.

<sup>289</sup> Vgl. Kapitel 6.3.3.3

<sup>290</sup> Vgl. Offergeld, W. (1914), S. 160.



der durchschnittlichen Tarifsätze in Österreich und Ungarn, „daß die [...] ungarischen Sätze in den meisten Abteilungen die schon hohen österreichischen Tarife, wenn auch nicht erheblich, übersteigen.“<sup>291</sup> Die Besonderheit der ungarischen Tarifgestaltung lag vielmehr in einseitig gewährten Nachlässen bei den Manipulationsgebühren, in der diskriminierenden Einstufung bestimmter Importgüter in höhere Tarifklassen, sowie in der Gestaltung von verbilligten Tarifen für bestimmte, ausschließlich für den Güterexport relevanten Strecken. Willkürliche Änderungen und mangelnde öffentliche Information verhinderten dabei die für einen funktionierenden Wettbewerb notwendige Transparenz des Tarifsystems.<sup>292</sup> Die Tarifpolitik der ungarischen Staatsbahnen zielte daher eindeutig auf die Errichtung nicht-tarifärer Handelshemmnisse, indem sie hinsichtlich der Transportkosten österreichische Importe gegenüber ungarischen Exporten benachteiligte. Um dies zu erreichen, bediente man sich willkürlich der unterschiedlichsten Mittel.

Auch ein weiteres Beispiel zeigt die den ungarischen Handelsvorschriften zugrunde liegende Willkür: Trotz der gegenseitigen Bindung beider Staaten an ein einheitliches Maß- und Gewichtssystem<sup>293</sup>, also einer einheitlichen Standardisierung, mußten österreichische Flaschen und Gläser in Ungarn neu geeicht werden. Während ungarische Glaswaren bei der Produktion geeicht werden konnten, mußten die österreichische Erzeugnisse bei einem ungarischen Amt geeicht werden, wodurch nicht nur höhere Transport- und Verpackungskosten entstanden, sondern auch das Bruchrisiko erhöht wurde.<sup>294</sup>

---

<sup>291</sup> Offergeld, W. (1914), S. 159.

<sup>292</sup> Vgl. Haslinger, P. (1996), S. 86. Dagegen regelte GA XIII: 1890 explizit die Tarifgestaltung der staatlichen bzw. staatlich subventionierten Eisenbahnen für den Transport von Baumaterial, Maschinen und Maschinenbestandteilen.

<sup>293</sup> RGBl. Nr 146/1867; § 13.

<sup>294</sup> Vgl. Wolf, F. (1979), S. 295.

Als Beispiel für die zahlreichen Boykottaufrufe, welche in Ungarn gegen österreichische Produkte laut wurden, ist die „Tulpenbewegung“ zu nennen.<sup>295</sup> Hierbei handelt es sich um eine nicht-administrative Maßnahme madjarisch-nationalistischen Ursprungs, zu deren hyperchauvinistischen Aussagen sich jedoch führende Politiker Ungarns bekannten und ihre volle Unterstützung zusagten. Das Ziel der Tulpenbewegung lag darin, die Einfuhr österreichischer Waren zu drosseln und darüber hinaus einen Boykott gegen österreichische Erzeugnisse zu organisieren. Insbesondere die Hausfrauen versuchte man als Träger der Bewegung zu gewinnen, indem man ihnen den Kauf heimischer Erzeugnisse als patriotische Pflicht auferlegte. Außerdem wurden Kaufleute verpflichtet, ausschließlich ungarische Produkte anzubieten. Obwohl die wirtschaftliche Bedeutung dieser Maßnahmen weitaus geringer war als die politische, was einerseits an der unsystematischen Vorgehensweise und andererseits daran gelegen haben mag, daß keine Substitute für die österreichischen Produkte angeboten werden konnten, ist der wirtschaftliche Schaden, den vor allem die Ungarn selbst aus dieser Bewegung zogen, nicht zu verkennen.<sup>296</sup> Allerdings war die Boykottbewegung eher ein kurzes Strohfeuer als ein Flächenbrand, da die Euphorie in der Bevölkerung bald wieder abflaute.

Weitaus größere ökonomische Bedeutung ist anderen, im Zuge der Tulpenbewegung ergriffenen Maßnahmen beizumessen. Aufgrund der Nichtbeachtung des für die Monarchie harmonisierten Markenrechtes von Seiten der Ungarn hatte die österreichische Industrie hohe Absatzeinbußen zu erleiden.<sup>297</sup> Bei-

---

<sup>295</sup> Sehr ausführlich setzt sich Wolf, F. (1979) mit den wirtschaftlichen Auseinandersetzungen zwischen Österreich und Ungarn im Zusammenhang mit der sogenannten Tulpenbewegung auseinander.

<sup>296</sup> Auch der Aufruf „alle entbehrlichen Luxusartikel [...] so lange zu meiden, als die ungarische Industrie nicht so weit entwickelt ist, sie selbst erzeugen zu können,“ hatte darauf keinen Einfluß. Wolf, F. (1979), S. 253.

<sup>297</sup> Entsprechend der Bestimmungen des Zoll- und Handelsbündnisses über den Marken- und Musterchutz (RGBl. Nr 146/1867; § 17) sicherte die Registrierung einer Schutzmarke bei einer Handelskammer im Bereich eines der beiden Reichsteile den gesetzlichen Schutz für den Betreffenden innerhalb der gesamten Monarchie.

spielsweise wurden österreichische Produkte, welche scheinbar „nationale Embleme“ als Warenzeichen trugen, in Ungarn verboten. Zudem wurden, auch wenn die Warenzeichen ordnungsgemäß registriert waren, Strafen verhängt.<sup>298</sup>

Nicht-tarifäre Handelshemmnisse beeinflussen ähnlich wie Zölle die Transaktionskosten und verzerren somit die Güterpreise. Die aus der Preisdifferenz zwischen in- und ausländischen Gütern resultierende Schutzwirkung für den inländischen Produzenten gleicht deshalb der einer Zollprotektion. Meist wird die Einfuhr erschwert, was die Preise der Importgüter steigen läßt und damit deren Wettbewerbsfähigkeit verringert. Eine weitere bedeutende Form nicht-tarifärer Handelsbeschränkungen sind Subventionen. Im Gegensatz zu anderen Protektionsmaßnahmen wirken Subventionen im Inland nicht preiserhöhend, sondern preissenkend. Der „integrationsgeschädigte“ inländische Produzent wird dabei für seinen Standortnachteil entschädigt. Dieser Themenbereich soll allerdings erst später in Kapitel 6.3.3. näher untersucht werden.

### **6.1.3. Natürliche Wettbewerbshemmnisse**

Untersuchungen zur wirtschaftlichen Integration in der Donaumonarchie beginnen häufig mit einer Beschreibung der geographischen Charakteristika des Staatsgebietes.<sup>299</sup> Natürliche Wettbewerbshemmnisse sind hier die Lage der Gebirge und der Verlauf von Flüssen.

An erster Stelle steht die Einschränkung der Mobilität durch die Gebirgsstruktur des Landes. So werden Galizien und die Bukowina durch die Karpaten von Ungarn getrennt. Da diese beiden Kronländer zudem vom Kern Österreichs sehr weit entfernt lagen, waren ihre wirtschaftlichen Beziehungen stärker nach Ruß-

---

<sup>298</sup> Vgl. Wolf, F. (1979), S. 307.

<sup>299</sup> Vgl. Gross, N. (1977), S. 208 f.; Good, D. (1986), S. 90; Dirringer, Ch. (1994), S. 65.

land orientiert. Als weiteres Beispiel wird Vorarlberg genannt, das durch den Arlberg von Tirol getrennt wird und daher wirtschaftlich vor allem mit dem schwäbisch-schweizerischen Textilgebiet verbunden war. Ob sich daraus bereits ein hoher Offenheitsgrad der Volkswirtschaft ableiten läßt, ist fraglich. Die beiden östlichen Kronländer waren aufgrund ihrer räumlichen Ausdehnung zwar nicht unbedeutend, doch spielten sie wirtschaftlich eher eine untergeordnete Rolle. Umgekehrt ist die Situation in Vorarlberg: Das westlichste Kronland war zwar klein, aber wirtschaftlich nicht unbedeutend. Ebenfalls durch Gebirge von den Zentren der Monarchie abgetrennt waren Dalmatien sowie die Seehäfen Triest und Fiume. Die Handelswege zu den beiden Adria Häfen führten durch das unwegsame Karstgebirge und waren auch nach dem Bau von Eisenbahnen sehr kostspielig. Da diese Hafenstädte den einzigen direkten Zugang der Monarchie zum Meer darstellten, kam ihnen besonders in Zeiten wachsenden Welthandels eine zunehmende Bedeutung für den Außenhandel zu.<sup>300</sup>

Die so bedingte geographische Lage der Monarchie gibt in zahlreichen Untersuchungen Anlaß, Spekulationen über mögliche Integrationswirkungen anzustellen. Beispielsweise gibt Gross zu bedenken, daß die „Versuche, das Reich als eine rund um das Donaubecken errichtete logische Wirtschaftseinheit hinzustellen“<sup>301</sup> die oben genannte geographische Struktur außer Acht lassen. Fink leitet hingegen aus den geographischen Gegebenheiten eine „wirtschaftliche Introvertiertheit“<sup>302</sup> der Habsburgermonarchie ab. Beide Ansichten unterliegen jedoch dem Problem, daß sich eine eindeutige Stellungnahme zu der Frage, ob

---

<sup>300</sup> Die Donau war aufgrund ihrer Mündung ins Schwarze Meer für den Seehandel unbrauchbar. Dagegen stand die Elbe, durch welche sich Böhmen zur Nordsee öffnete, im Überseehandel dem Hafen Triest an Bedeutung um nichts nach. Das Verkehrsaufkommen betrug 1912 auf der Elbe 3,7 Mio. t. (vgl. Hertz, F. (1917), S. 58), der Gesamtverkehr Triests belief sich 1911 auf 3,0 und 1913 auf 3,4 Mio. t. (vgl. Stöger, H. (1935), S. 11).

<sup>301</sup> Gross, N. (1977), S. 208.

<sup>302</sup> Fink, K. (1967), S. 27.

die geographischen Umstände eher integrationshemmend oder integrationsfördernd wirkten, erst dann treffen läßt, wenn eindeutig geklärt ist, wo sich die wirtschaftlichen Kernregionen und wo die peripheren Regionen befanden.

Allgemein ist jedoch festzuhalten, daß der Verlauf der Gebirge und Höhenzüge in Österreich-Ungarn den Nord - Süd - Verkehr weitaus stärker beeinträchtigte als den Ost - West - Verkehr.

Neben den geographischen Gegebenheiten stellte im Vielvölkerstaat der Habsburgermonarchie die Vielfalt der Nationalitäten ein mindestens ebenso gravierendes wie alltägliches Problem dar. Deutlich wird dies beispielsweise im Sprachenstreit zwischen Deutschösterreichern und Tschechen im österreichischen Reichsteil: Die aufgrund der am 5. April 1897 erlassenen Sprachenverordnung betriebene Obstruktion des Reichsrates machte das österreichische Parlament für 8 Jahre arbeitsunfähig. Eine Gesetzgebung war in dieser Zeit nur in Form von Notverordnungen möglich. Eine große Zahl weiterer Beispiele für den Nationalitätenkonflikt in Österreich-Ungarn lassen sich unschwer finden.<sup>303</sup> Festzuhalten bleibt, daß die Auswirkungen der nationalen Frage auf die österreichische Politik, die wegen des Nationalitätenproporzses einen komplizierten Interessenausgleich verfolgte, um einiges stärker waren als auf die ungarische Politik, welche im wesentlichen magyarisch dominiert war.

#### **6.1.4. Quantitative Darstellung**

Im Gegensatz zu der erfolgten qualitativen Darstellung ist eine quantitative Messung der verschiedenen Wettbewerbshemmnisse nur sehr eingeschränkt möglich. Prinzipiell sind dabei die Differenzen zwischen den inländischen Preisen und den Importpreisen jener Güter zu messen, auf welche sich die einzelnen

---

<sup>303</sup> Vgl. hierzu die verschiedenen Beiträge in Hanák, P. (1966) sowie eine kurze Übersicht bei Kann, R. (1977), S. 399-414.

Wettbewerbshemmnisse beziehen. Dieser Differenzbetrag könnte nun, in einer den Zolltarifen entsprechenden Weise, als „Nicht-Zollmaßnahmen-Tarif“ bezeichnet werden.<sup>304</sup> Um eine solche Quantifizierung aber auf eine solide Basis zu stellen, müßten einerseits die unverzerrten Importpreise vorliegen und andererseits keine Qualitätsdifferenzen zwischen Importprodukten und heimischen Produkten vorhanden sein.<sup>305</sup>

Der Mangel an konkreten und vollständigen Informationen über die quantitativen Gestaltungsformen erlaubt allerdings keine exakten empirischen Wirkungsanalysen der Wettbewerbshemmnisse. Zudem überschneiden sich die einzelnen Protektionsmaßnahmen häufig mit anderen wirtschaftspolitischen Eingriffen, so daß sich ihre Wirkungen möglicherweise verstärken oder gegenseitig neutralisieren können.

Über die Schärfe der jeweils getroffenen Maßnahme lassen sich lediglich anhand zeitgenössischer Berichte Vermutungen anstellen. Zahlreiche Stellungnahmen hierzu finden sich insbesondere bei Wolf,<sup>306</sup> aber auch bei Haslinger.<sup>307</sup> Allerdings handelt es sich hier in der Regel um Aussagen österreichischer Gewerbe- bzw. Industrievereine, die weniger als objektive Beschreibung der Situation, sondern eher im Sinne einer subjektiven Interessenpolitik verstanden werden müssen. Auch die im zehnjährigen Rhythmus der Ausgleichsverhandlungen wiederkehrenden, teilweise sehr polemischen Diskussionsbeiträge spiegeln weniger die Situation des Binnenhandels an sich, sondern eher die Probleme des wirtschaftlichen Ausgleichs im allgemeinen wider.<sup>308</sup>

---

<sup>304</sup> Vgl. Glismann, H. / Horn, E.-J. / Nehring, S. / Vaubel, R. (1986), S 50.

<sup>305</sup> Homogenität der Güter ist aber in den seltensten Fällen zu erwarten.

<sup>306</sup> Vgl. Wolf, F. (1979).

<sup>307</sup> Vgl. Haslinger, P. (1996), S. 85-90.

<sup>308</sup> „Bereits im Herbst 1895 war es in Zisleithanien zu ersten polemischen Verzerrungen der tagespolitischen Diskussion um die Erneuerung des Ausgleichs gekommen – Karl Lueger formulierte im

Die wenigen Daten, welche möglicherweise Rückschlüsse auf die Auswirkungen der nicht-tarifären Handelshemmnisse zulassen, sind der Statistik des Zwischenverkehrs zu entnehmen. Um ein brauchbares Urteil darüber abgeben zu können, ist es jedoch zuerst erforderlich, den Einfluß konjunktureller Schwankungen auf den Zwischenverkehr herauszufiltern. Doch löst sich dieses Problem, wenn man statt der absoluten Zahlen des Zwischenverkehrs das Verhältnis von Zwischenverkehr zu Außenhandel betrachtet.<sup>309</sup>

Anteil des anderen Reichsteils an den	Importen Österreichs	Exporten Österreichs	Importen Ungarns	Exporten Ungarns
1899			78,3 %	71,4 %
1900			79,5 %	71,6 %
1901	38,1 %	34,8 %	79,0 %	71,4 %
1902	38,3 %	34,7 %	77,0 %	71,6 %
1903	36,3 %	32,7 %	76,1 %	70,0 %
1904	35,7 %	34,7 %	74,5 %	72,3 %
1905	34,5 %	33,2 %	74,0 %	70,9 %
1906	34,3 %	35,1 %	76,8 %	71,1 %
1907	35,0 %	35,6 %	77,0 %	74,5 %
1908	35,3 %	37,4 %	77,6 %	73,4 %
1909	35,4 %	38,3 %	72,5 %	75,8 %
1910	34,1 %	38,9 %	75,3 %	74,6 %
1911	33,4 %	41,1 %	74,4 %	74,0 %
1912	32,2 %	39,1 %	71,6 %	73,7 %
1913	31,9 %	37,0 %	71,5 %	72,6 %

Quelle: Ungarisches Statistisches Jahrbuch; Statistische Rückblicke aus Österreich, S. 63.

### **Tabelle 21: Verhältnis von Zwischenverkehr und Außenhandel**

Die Darstellung in Tabelle 21 zeigt, daß im betrachteten Zeitrahmen die jeweiligen Importe leicht zurückgegangen sind, während die Exporte eher zunahmen. Ein eindeutiger Trend für die Entwicklung des gesamten Zwischenverkehrs ist

---

Reichsrat mit dem ihm eigenen Hang zur jovialen Polemik den vorhandenen Unmut.“ Haslinger, P. (1996), S. 81 über die Verhandlungen des Ausgleichs von 1897.

<sup>309</sup> Genauere Untersuchungen des Zwischenverkehrs finden sich auch bei Eddie, S. (1977) und Eddie, S. (1980).

also nicht feststellbar. Lediglich in den Jahren 1903 bis 1905 ist ein geringfügiger Rückgang des Zwischenverkehrs gemessen am gesamten Handelsvolumen zu verzeichnen. Diese Periode deckt sich mit dem Höhepunkt der Tulpenbewegung in Ungarn, was auf einen Zusammenhang schließen läßt. Die zur Beschränkung des Binnenhandels getroffenen Maßnahmen mögen also kurzfristig durchaus eine gewisse Wirksamkeit besessen haben, längerfristig war ihre Bedeutung für den Zwischenverkehr allerdings eher gering.

Einschränkend sind jedoch zusätzliche Effekte zu berücksichtigen, welche den Umfang des Zwischenverkehrs positiv oder negativ beeinflussen. Beispielsweise haben die Maßnahmen der internationalen Handelspolitik Einfluß auf das Verhältnis von Zwischenverkehr zu Außenhandel, so daß innerhalb der Zollunion bei Erhöhung der Außenzölle eine Steigerung des Zwischenverkehrs zu vermuten ist. Um derartige Verzerrungen zu berücksichtigen, ist zu untersuchen, welchen Anteil die zwischen Österreich und Ungarn gehandelten Güter an der jeweiligen Gesamtproduktion hatten. Hohe bzw. steigende Prozentsätze zeigen dabei eine starke Wettbewerbsintensität an. Sinkende Anteile weisen hingegen darauf hin, daß die Bedeutung des Zwischenverkehrs relativ zur fortschreitenden Wirtschaftsentwicklung zurückging.

<b>Österreich</b>	Landwirtschaft			Industrie		
	Produktion	Export	%	Produktion	Export	%
<i>[in Mio. Kronen]<sup>a)</sup></i>						
1900	3153	87	2,7 %	4734	981	20,7 %
1910	3795	115	3,0 %	6492	1279	19,7 %
<b>Ungarn</b>	Landwirtschaft			Industrie		
<i>[in Mio. Kronen]<sup>a)</sup></i>	Produktion	Export	%	Produktion	Export	%
1900	4843	693	14,3 %	1086	409	37,6 %
1910	6950	829	11,9 %	2565	491	19,2 %

Quelle: Kausel, A. (1979), S. 718; Berend, I. / Ránki, G. (1970), S. 32 f; Eddie, S. (1977), S. 349; Ungarisches Statistisches Jahrbuch; eigene Berechnungen.

<sup>a)</sup> Preise von 1913.

## **Tabelle 22: Verhältnis Zwischenverkehr und Produktion**



Insbesondere für Ungarn weist Tabelle 22 relativ zur Gesamtproduktion einen Rückgang der Exporte nach Österreich aus. Besonders stark ist dieser Effekt im Bereich der Industriegüter. Dies könnte den Schluß auf eine verringerte Wettbewerbsfähigkeit der ungarischen Produkte zulassen. Andererseits muß berücksichtigt werden, daß der Aufschwung der ungarischen Industrie in starkem Maße von der Binnenkonjunktur getragen wurde. Unterstützt von der nachfrageorientierten ungarischen Wirtschaftspolitik, erfuhr die Importsubstitutionsgüterindustrie in weit stärkerem Maße Begünstigungen als die Exportgüterindustrie.<sup>310</sup> Desweiteren konnte der Anteil nicht-handelbarer Güter in der Darstellung nicht exakt berücksichtigt werden.<sup>311</sup>

Es ist also fraglich, ob die zuvor beschriebenen Handelshemmnisse als tatsächliche Ursache der festgestellten Entwicklung gesehen werden können. Vielmehr wäre ein tendenzieller Rückgang der Bedeutung österreichischer Exporte nach Ungarn zu erwarten gewesen, da die zuvor beschriebenen nicht-tarifären Handelshemmnisse ja vorrangig die Handelsströme von Österreich nach Ungarn behindern sollten.<sup>312</sup> Da jedoch die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Produkte im Verlauf der betrachteten Jahre beinahe unverändert blieb, unterstreicht diese Untersuchung die Zweifel an der Wirksamkeit der ungarischen Protektionsmaßnahmen.

Desweiteren gibt eine Untersuchung von Good Aufschluß über die Wettbewerbsintensität innerhalb des Habsburger Wirtschaftsraums. Im Gegensatz zu der zuvor erfolgten Mengenbetrachtung versucht dieser, den Grad der wirtschaftlichen Verflechtung anhand der Preisentwicklung festzustellen. Entsprechend dem neoklassischen Heckscher-Ohlin-Theorem führt die Liberalisierung

---

<sup>310</sup> Vgl. Kapitel 6.3.3.3.

<sup>311</sup> Durch die losgelöste Betrachtung der für den Handel bedeutsamsten Bereiche Landwirtschaft und Industrie kann dieser Fehler zwar verringert werden, der Anteil der nicht-handelbaren Güter am Wachstum innerhalb dieser Bereiche kann hingegen nicht dargestellt werden.

<sup>312</sup> Vgl. Kapitel 6.1.2.

des Handels zu einem Ausgleich der Faktorpreise, da die Relationen des Faktoreinsatzes zugunsten derjenigen Sektoren umgeschichtet werden, welche die vergleichsweise reichlich verfügbaren Produktionsfaktoren intensiver nutzen. Insofern kann im Umkehrschluß aus der Konvergenz der regionalen Preise eine zunehmende Wettbewerbsintensität innerhalb der Monarchie abgeleitet werden. In seinen Berechnungen gelingt es Good einerseits, eine signifikante Konvergenz der regionalen Reallöhne und Zinssätze für die Zeit von 1875 bis 1913 festzustellen.<sup>313</sup> Andererseits zeigt aber auch eine Untersuchung der Preise von Weizen, Rindfleisch und Wein, daß die regionale Streuung der Preise dieser interregional handelbaren Güter in der Zeit zwischen 1862 und 1910 merkbar zurückgegangen ist.<sup>314</sup> Schließlich gestatten ihm seine Ergebnisse folgende Schlußfolgerung:

*„Mit diesem Tauschverkehr entwickelte sich ein signifikanter Trend zur interregionalen Angleichung von Güterpreisen, Zinssätzen und Lohnsätzen. Die wirtschaftliche Integration war im Gange.“<sup>315</sup>*

### **6.1.5. Fazit**

Als zentralen Bestandteil des Habsburger Wirtschaftsraums sieht Hertz „die natürliche Arbeitsteilung zwischen den österreichischen und ungarischen Ländern, die durch das Fehlen der Handelsschranken möglich war.“<sup>316</sup> Für alle späteren Autoren, die eine zunehmende wirtschaftliche Einheit innerhalb der Habsburgermonarchie zu erkennen glauben oder zumindest die Klammerwirkung des gemeinsamen Wirtschaftsraums gegenüber den zentrifugalen Kräften

---

<sup>313</sup> Vgl. Good, D. (1986), S. 108-112.

<sup>314</sup> Vgl. Good, D. (1986), S. 103.

<sup>315</sup> Good, D. (1986), S. 112.

<sup>316</sup> Hertz, F. (1917), S. 49.

des Nationalitätenkonflikts betonen, stellt dies das zentrale Argument dar.<sup>317</sup> Wie im Rahmen dieser Untersuchung gezeigt werden konnte, waren innerhalb der Habsburgermonarchie zwar die Zollschränken, nicht aber sämtliche Handelsschränken abgeschafft worden. Insbesondere die ungarische Regierung war im Rahmen zunehmender protektionistischer Tendenzen in ihrer Wirtschaftspolitik nämlich sehr bemüht, die Bestimmungen des Zoll- und Handelsbündnisses zu umgehen und implementierte deshalb zahlreiche Bestimmungen, welche in ihrer Wirkung dem Charakter von Zöllen entsprachen.<sup>318</sup>

Tatsächlich konnte eine Vielzahl nicht-tarifärer Handelshemmnisse dargestellt werden, welche die ungarische Regierung in Folge ihrer staatsrechtlichen Unabhängigkeit errichtet hat. Obwohl diesen administrativen Handelsbeschränkungen, gemessen an dem Papier, welches sie in der Zwischenzeit zu füllen vermochten, große Bedeutung beizumessen ist, war ihre ökonomische Bedeutung eher gering. Vielmehr handelt es sich bei diesen Sticheleien um Provokationen der nationalistisch-chauvinistischen Politik der ungarischen Regierung, welche damit allenfalls Wählerstimmen maximieren, aber kaum effektive Handelsschränken errichten konnte.

Wirksame Mengenbeschränkungen im österreichisch-ungarischen Binnenhandel sind daher in der Regel eher auf die Kontingentierungen der Kartelle und weniger auf staatliche Maßnahmen zurückzuführen.<sup>319</sup> Es ist sogar zu erwarten, daß bei einer tatsächlichen Wirksamkeit der administrativen Handelshemmnisse ein wesentlich geringerer Anreiz zur Kontingentierung des Handels durch private Kartelle bestanden hätte. Bei solchen Quotenkartellen handelt es sich allerdings um ein Merkmal, welches sich nicht ausschließlich auf den österreichisch-ungarischen Zwischenverkehr bezieht, sondern dem Binnenhandel des gesam-

---

<sup>317</sup> Vgl. Good, D. (1977), S. 909.

<sup>318</sup> Diese Bestimmungen wurden bereits im Rahmen der nicht-tarifären Wettbewerbshemmnisse detailliert besprochen.

<sup>319</sup> Vgl. Offergeld, W. (1914), S. 229-238.

ten Wirtschaftsraums immanent ist, da sich die jeweiligen Unternehmen ihren regionalen Absatzmarkt zu sichern versuchten.

In zahlreichen Untersuchungen der Wirtschaft der Habsburgermonarchie wird den natürlichen Wettbewerbshemmnissen eine große Bedeutung beigemessen. Im Vordergrund stehen dabei meist die geographischen Bedingungen:

*„Those [historians] who saw increasing tendencies toward regional economic separation within the Monarchy stressed the geographical barriers to an effective communications network.“<sup>320</sup>*

Für die Zeit nach 1867, vor allem für die Jahre nach der Jahrhundertwende, dürften diese Faktoren eine immer geringer werdende Rolle gespielt haben. Im Rahmen der in Kapitel 5.3.2. durchgeführten Untersuchung konnte gezeigt werden, wie durch den fortschreitenden Ausbau der Infrastrukturnetze und den Fortschritt bei den Transportmitteln die geographischen Hindernisse immer besser überwunden werden konnten. Dies führte zu einem verstärkten Zusammenwachsen der einzelnen Regionen der Monarchie, was eine Zunahme des Marktwettbewerbs zur Folge hat.

*„Der Bau der Eisenbahnen induzierte eine Reihe von volkswirtschaftlich bedeutsamen Folgeprozessen; nicht nur die Grundlagen des Verkehrssystems wurden revolutioniert und damit die Produktivität der arbeitsteiligen Gesamtleistung der Volkswirtschaft erhöht, sondern der Eisenbahnbau brachte auch eine Strukturveränderung des Marktes, indem er die regionalen Preisunterschiede verminderte und eine neue Arbeitsmarktkonstellation schuf. Damit verstärkte die Eisenbahn [...] den Integrationsprozeß der Wirtschaftsräume [...].“<sup>321</sup>*

Dieser Prozeß, gegen welchen sich die Unternehmer nicht nur in der Habsburgermonarchie, sondern in der ganzen Welt durch Kartelle und sonstige Protekti-

---

<sup>320</sup> Good, D. (1977), S. 909.

<sup>321</sup> Matis, H. (1972), S. 187.

onsbemühungen zu wehren versuchten, kann folglich als Schwerpunkt der wettbewerblichen Integration der Märkte in Österreich-Ungarn gesehen werden. Im Rahmen der Untersuchung der Wettbewerbshemmnisse konnte deutlich gemacht werden, daß innerhalb der Habsburgermonarchie durchaus ein verhältnismäßig freizügiger Handel möglich war, durch welchen beide Reichsteile positive Wohlfahrtseffekte erfuhren. Die durch den zunehmenden Handel notwendig gewordene Spezialisierung führte zwar einerseits zu einer Steigerung der nationalen Wohlfahrt, schadete aber andererseits auch bestimmten Interessengruppen, welche nun lautstark auf die sich aus dem Strukturwandel ergebenden Nachteile hinwiesen und die Protektion ihrer Branche durch Zölle etc. forderten.<sup>322</sup>

## ***6.2. Dualismus und Harmonisierung***

### **6.2.1. Der Ausgleich von 1867**

Da sich eine wirtschaftliche Integration nicht nur durch die Liberalisierung der Märkte, sondern auch durch die Erstellung eines gemeinsamen Regelrahmens auszeichnet, soll nun die gemeinsame Wirtschaftspolitik in Österreich-Ungarn näher betrachtet werden. Dabei soll aufgezeigt werden, in welchem Maße das wirtschaftliche Miteinander durch ex-ante Harmonisierungen geprägt war.

Die gesetzliche Grundlage einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik stellte der Ausgleich des Jahres 1867 dar, welcher die beiden staatsrechtlich unabhängigen Reichshälften zu einer Real- und Personalunion verband, die somit völkerrecht-

---

<sup>322</sup> In zahlreichen wirtschaftshistorischen Untersuchungen ist diese Unterscheidung zwischen gesamtwirtschaftlichen Vorteilen und den Nachteilen einzelner Interessengruppen nicht sorgfältig vollzogen worden. Oft ist dabei von Nachteilen die Rede, welche durch das Fehlen von Schutzzöllen insbesondere der ungarischen Seite entstanden sein sollen, obwohl solche Nachteile lediglich für einzelne Gruppen relevant sein können. Zu dieser Argumentation vgl. Berend, I. / Ránki, G. (1973), S. 465 f.

lich als Einheitsstaat auftrat.<sup>323</sup> Dadurch wurde sowohl die Kompetenz supranationaler bzw. gemeinsamer Institutionen für die sogenannten „pragmatischen Angelegenheiten“ geregelt als auch die Harmonisierung weiterer Politikbereiche im Rahmen der „dualistischen Angelegenheiten“.

Eine Harmonisierung auf supranationaler Ebene sah der Ausgleich von 1867 für die „pragmatischen Angelegenheiten“ vor. Übergeordnete Kompetenzen bestanden lediglich für die gemeinsame Außenpolitik, das Kriegswesen und das dafür erforderliche gemeinsame Budget, welches vom gemeinsamen Finanzminister verwaltet wurde.<sup>324</sup> Das einzige öffentliche Gut, welches in Österreich-Ungarn direkt von der supranationalen Ebene bereitgestellt wurde, war somit die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, wobei die Politik des Äußeren die Außenhandelspolitik mit einschloß. Die Finanzierung des zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen gemeinsamen Haushalts wurde durch die sogenannte Quote, einer alle zehn Jahre neu zu verhandelnde Finanzverfassung, geregelt.<sup>325</sup> Hier wurden die Zahlungsverpflichtungen der beiden Reichsteile festgelegt, da als gemeinsame Einnahmequelle lediglich die Zolleinnahmen zur Verfügung standen.

Eine Harmonisierung auf bilateraler Ebene sah der Ausgleich von 1867 hingegen für die sogenannten „dualistischen Angelegenheiten“ vor. In folgenden Bereichen sollte eine Abstimmung der von den jeweiligen Reichsteilen eigenverantwortlich durchzuführenden Maßnahmen erfolgen:<sup>326</sup>

---

<sup>323</sup> Beachtenswert ist, daß einzelne Passagen des österreichischen und des ungarischen Ausgleichsgesetzes weder im Wortlaut noch im Inhalt exakt übereinstimmen. Der Ausgleich hatte nämlich nicht die Form eines gemeinsamen Vertrages, sondern war lediglich Inhalt zweier Texte, von denen einer in Österreich (RGBl. Nr.146/1867), der andere in Ungarn (GA XII: 1867) erlassen wurde. Exakte Analysen der Gesetzestexte und ihrer Unstimmigkeiten finden sich beispielsweise bei Hellbling, E. (1967) und bei Radvánszky, A. (1967).

<sup>324</sup> Zur genauen institutionellen Ausgestaltung vgl. Kapitel 5.4.1.

<sup>325</sup> Auf die schwerwiegenden Probleme, welche diese Finanzverfassung aufgrund der ständig notwendigen "Quotenverhandlungen" bewirkte, soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

<sup>326</sup> RGBl. Nr.146/1867; § 2 bzw. GA XII: 1867; §§ 52, 58-66.

- Zoll- und Handelspolitik
- Geldpolitik
- Erhebung von Verbrauchsteuern
- Infrastrukturpolitik<sup>327</sup>
- Heeresorganisation

Diese Aufgabenbereiche wurden – mit Ausnahme der Heeresorganisation – inhaltlich im sogenannten „Zoll- und Handelsbündnis“ festgelegt, welches in der Verantwortung der beiden rechtlich eigenständigen Staaten alle zehn Jahre neu zu verhandeln war.<sup>328</sup> Diese, auch als „Monarchie auf Widerruf“ bezeichnete staatsrechtliche Konstruktion wurde und wird häufig kritisiert, zumal die fortwährenden Verhandlungen den Wirtschaftssubjekten Unsicherheiten bezüglich ihrer Erwartungsbildung brachten. Andererseits beinhaltete diese Möglichkeit zur Sezession auch den Vorteil, daß die politischen Akteure der jeweiligen Reichsteile im Vergleich zu anderen Staatengemeinschaften mehr Freiheitsgrade besaßen und so den Interessen ihrer Bürger besser entsprechen konnten.<sup>329</sup> Zusätzlich gewährleistete der Ausgleichsvertrag die freie Mobilität von Arbeit und Kapital: ein jeder österreichische bzw. ungarische Bürger durfte im anderen Reichsteil zu den gleichen Bedingungen wie ein Einheimischer ein Unternehmen gründen. Zudem bestand eine völlige Gleichstellung aller in einem Teil der Monarchie ansässigen Aktien- und Versicherungsgesellschaften bei der Aus-

---

<sup>327</sup> Sofern Eisenbahnlinien, die das Interesse beider Reichshälften berührten, betroffen waren.

<sup>328</sup> Im Gegensatz zu den ansonsten üblichen, zeitlich nicht beschränkten Zollunionen stellt dieses Bündnis also einen zwischenstaatlichen Vertrag dar, welcher nur innerhalb einer bestimmten Frist gilt.

<sup>329</sup> Vgl. S. 44.

dehnung ihrer Tätigkeit im anderen Teil.<sup>330</sup> Auch wenn das Gewerbe- und Handelsrecht in beiden Reichsteilen autonom geregelt war, waren dennoch die Gewerbe- und Handelsbetriebe im jeweils anderen Reichsteil gleichgestellt.

### **6.2.2. Zoll- und Handelspolitik**

Für den Binnenhandel beinhaltet das „Zoll- und Handelsbündnis“ die Fortsetzung der seit 1850 bestehenden Zollunion.<sup>331</sup> Mit Ausnahme der bestehenden Zollausschlußgebiete erfolgte der Warenaustausch weiterhin zollfrei. Ebenso blieb der gemeinsame Außenzolltarif bestehen. Am Prinzip des Freihandels wurde festgehalten, die bestehenden Handelsabkommen mit dem Ausland, welche seit den 50er Jahren des 19. Jahrhunderts abgeschlossen und erweitert wurden, hatten also weiterhin Bestand. Die Habsburgermonarchie hatte daher zu Beginn des Dualismus das liberalste Handelssystem ihrer Geschichte. Die Zollpolitik enthielt zu diesem Zeitpunkt kaum Schwierigkeiten für die Beziehungen beider Reichsteile, da einerseits der zollpolitische Handlungsspielraum durch das „Zoll- und Handelsbündnis“ festgelegt und andererseits die herrschende Meinung in der Außenhandelspolitik von liberalen Gedanken geprägt war.

Der bedeutendsten Einschnitt in der Zollpolitik der Monarchie war der Übergang von der Freihandels- zur Schutzzollpolitik. Zu Beginn stand die Kündigung der Freihandelsabkommen mit England und Frankreich im Jahre 1875 und jenes mit Deutschland im Jahre 1876. Diese Abkehr vom Liberalismus kam auch den Forderungen der österreichischen und böhmischen Industriellen entgegen, welche den infolge der Gründerzeitkrise von 1873 stärker werdenden internationalen Wettbewerb zu vermindern suchten. Mit der Einführung des

---

<sup>330</sup> Dieser Zusatz wurde 1878 dem Zoll- und Handelsbündnis beigefügt. Vgl. Paulinyi, A. (1973), S. 585.

<sup>331</sup> Vgl. §§ 1-5 des Zoll- und Handelsbündnisses.



autonomen Zolltarifs 1878/79 ergriff Österreich-Ungarn erstmals Schutzzollmaßnahmen.<sup>332</sup> Da die ungarischen Agrarier allerdings eine freihändlerische Position vertraten und die österreichischen Industriellen zu diesem Zeitpunkt noch Hoffnung auf eine Erneuerung des Handelsvertrages mit dem Deutschen Reich hegten, wurde mit dem autonomen Zolltarif ein vergleichsweise mäßiger Übergang zur Schutzzollpolitik vollzogen. Erst im Jahre 1882, als der Verfall der Weltmarktpreise infolge des stark anwachsenden Überseehandels die internationale Wettbewerbsfähigkeit der ungarischen Agrarier beeinträchtigte, rückten diese von ihrer Position ab, woraufhin sich die einzelnen Parteien auf eine konsequente Schutzzollpolitik einigten.

Diese erste Phase selbständiger Zollpolitik endete teilweise mit den sogenannten Capriviverträgen. Dieses in den Jahren 1891-1894 zwischen Italien, Österreich-Ungarn und dem Deutschen Reich erstellte Vertragswerk umfaßte eine Herabsetzung der Zölle für Industrie und Landwirtschaft. Österreich-Ungarn war nun mit seinen bedeutendsten westlichen Handelspartnern zwar wieder durch ein komplexes Zoll- und Handelsabkommen verbunden, doch blieb der in ganz Europa vorherrschende Protektionismus weiter bestehen.

Als weit problematischer erwies sich die Zollpolitik Österreich-Ungarns hinsichtlich seiner Nachbarn im Osten und Südosten. Nachdem die Exportmöglichkeiten für landwirtschaftliche Erzeugnisse in das Deutsche Reich im Verlauf der 80er Jahre des 19. Jahrhunderts zunehmend verringert worden waren, drängten die Ungarn, deren vorrangiges Interesse dem Schutz der heimischen Wirtschaft galt, ebenfalls auf die Errichtung von Zollschränken. Dies führte zu erbitterten Zollkriegen mit Rumänien (1886-91) und mit Serbien (1906-10) in

---

<sup>332</sup> Obwohl dieser Zolltarif hauptsächlich den Charakter von Ertragszöllen hatte, besaß er für bestimmte Warengruppen protektionistische Züge, weshalb er prinzipiell als Hinwendung zum Schutz Zollsystem gesehen werden kann. Vgl. Matis, H. (1973), S. 51.

deren Verlauf der Einfluß der Monarchie auf dem Balkan stark geschwächt wurde.<sup>333</sup>

Die Frage bezüglich der Ausgestaltung der Zollpolitik hatte aber auch schwere innenpolitische Auseinandersetzungen zur Folge. Eine Öffnung der Grenzen zum Balkan ging im wesentlichen zu Lasten der ungarischen Landwirtschaft, während Österreich wegen steigender Exportmöglichkeiten und der Konkurrenz auf dem Agrarmarkt davon profitierte. Das Prinzip der Zollunion aber wurde, obwohl diese Verzerrungen Rufe nach einer Erhebung von Zwischenzöllen laut werden ließen, in den seltensten Fällen ernsthaft angezweifelt.<sup>334</sup>

Eine bedeutende Grundlage der gemeinsamen Handelspolitik waren gemeinsame Standards. Solche Standards, die innerhalb des Zoll- und Handelsbündnisses festgelegt wurden, also für beide Reichsteile Gültigkeit hatten, regelten vor allem den gemeinsamen Gebrauch von Maßeinheiten. Diese umfaßten neben der gemeinsamen Währung auch die gegenseitige Bindung an das metrische Maß- und Gewichtssystem.<sup>335</sup> Die tatsächliche Einheit im Maß- und Gewichtswesen der Monarchie brachte jedoch erst das Jahr 1876. Mit Wirksamkeit vom 1. Januar 1876 wurde das metrische Maß- und Gewichtssystem zum einzig gültigen erklärt.<sup>336</sup>

Weitere Standards, welche über diese, im Rahmen der „dualistischen“ Angelegenheiten getroffenen Vereinbarungen hinausgingen, fielen unter die Verfü-

---

<sup>333</sup> Vgl. Eddie, S. (1989), S. 827.

<sup>334</sup> Zwar erklärte Ungarn im Jahre 1899, daß die "Rechtslage des selbständigen Zollgebietes" eingetreten sei, und im Jahre 1907 wurde statt der Erneuerung des Zoll- und Handelsbündnisses ein Zoll- und Handelsvertrag beschlossen, faktisch blieb die Zollunion jedoch erhalten. Vgl. Fink, K. (1967), S. 59 f.

<sup>335</sup> Vgl. Fink, K. (1967), S. 54.

<sup>336</sup> RGBl. Nr. 16/1872,.

gungsgewalt der jeweiligen Reichsteile.<sup>337</sup> Dies bedeutet zwar nicht, daß in diesen Dingen eine Einigung zwischen Österreich und Ungarn juristisch nicht haltbar gewesen wäre, doch fehlte für das Zustandekommen solcher Vereinbarungen sowohl die Initiative eines der Reichsteile als auch die institutionelle Infrastruktur.<sup>338</sup>

### **6.2.3. Geldpolitik**

#### **6.2.3.1. Institutionelle Rahmenbedingungen**

Die Rolle der Zentralbank war Ursache zahlreicher Auseinandersetzungen zwischen Ungarn und Österreich im Rahmen der Ausgleichsverhandlungen. Wie die anderen Politikbereiche stand auch die Geldpolitik in der Habsburgermonarchie auf tönernen Füßen. Der Ausgleich von 1867 bot keine Grundlage für eine stabile Geldpolitik. Während das Recht zur Münzprägung und zur Banknotenemission Majestätsrecht war, blieb die Bestimmung des Währungssystems und des Münzfußes der Einigung der Finanzminister überlassen.<sup>339</sup> Dies führte jedoch lediglich zu einem Abkommen zwischen dem österreichischen und dem ungarischen Finanzminister, in welchem die ungarische Seite erklärte, bis zur endgültigen Regelung der Notenbankfrage von einer Separierung in währungspolitischen Fragen abzusehen. Das bisherige Währungssystem sowie die Regelung der Geldemission sollten vorläufig übernommen werden. Diese vagen Formulierungen führten dazu, daß die ungarische Seite immer wieder die Er-

---

<sup>337</sup> Vgl. Hellbling, E. (1967), S. 72.

<sup>338</sup> Ein Beispiel für die geringe Zahl an öffentlichen Standards ist auch die uneinheitliche Regelung des Straßenverkehrs. Selbst zwischen den einzelnen Kronländern bestand keine einheitliche Regelung bezüglich Links- oder Rechtsverkehr.

<sup>339</sup> Vgl. Galántai, J. (1985), S.62.

richtung einer selbständigen ungarischen Zentralbank forderte und somit die Grundlage einer soliden Geldpolitik zerstörte.<sup>340</sup>

Diese Auseinandersetzungen waren auch ein wichtiger Bestandteil der zweiten Ausgleichsverhandlungen. Das Ergebnis war die Umwandlung der österreichischen Nationalbank in die Österreichisch-Ungarische-Bank im Jahre 1878.<sup>341</sup>

Im wesentlichen wurden die alten Statuten beibehalten, so daß der Notenumlauf weiterhin zu 2/3 mit Silber gedeckt war. Die geldpolitischen Eingriffe, welche in Form von Diskontsatzveränderungen stattfanden, erfolgten nun in beiden Teilen des Reiches zu gleichen Bedingungen. Zudem wurde die Besetzung des Bankendirektoriums mit ungarischen Mitgliedern zahlenmäßig genau geregelt und eine Aufteilung des Notenbankgewinns im Verhältnis 30:70 zwischen Ungarn und Österreich festgelegt.<sup>342</sup>

Nationalistische Einwände gegen die gemeinsame Währungsunion kamen in der Folgezeit weniger von Seiten der Ungarn, welche zwar im Rahmen der Verhandlungen zur Erneuerung des Zoll- und Handelsbündnisses die Möglichkeit der Errichtung einer selbständigen Notenbank immer wieder thematisierten, die gemeinsame Geldpolitik an sich jedoch befürworteten. Vielmehr waren es die anderen Nationalitäten, allen voran die Tschechen, welche der Österreichisch-Ungarischen-Bank Schwierigkeiten machten. Ihre Forderungen zielten im wesentlichen auf die Errichtung einer dritten Hauptanstalt in Prag und auf die Gleichstellung der tschechischen Sprache.<sup>343</sup>

---

<sup>340</sup> Solche Forderungen wurden meist in der Öffentlichkeit aufgestellt. Das ungarische Finanzministerium hatte dagegen 1867 in einem geheimen Abkommen zwischen den Finanzministern auf die Errichtung einer gemeinsamen Zentralbank verzichtet. Ungarn konnte zudem das zur Gründung einer selbständigen Zentralbank notwendige Kapital nicht aufbringen. Vgl. März, E. / Socher, K. (1973), S. 337 f.

<sup>341</sup> Zur institutionellen Ausgestaltung der Österreichisch-Ungarischen-Bank vgl. Pressburger, S. (1966), S. 151-167.

<sup>342</sup> Vgl. März, E. / Socher, K. (1973), S. 338 f.

### 6.2.3.2. *Der Gulden*

Obwohl das Zoll- und Handelsbündnis von 1867 den Übergang zu einer goldgedeckten Währung vorsah, blieb der Gulden eine Silberwährung. Als eine zunehmende Zahl an Ländern von einer Silberdeckung auf eine reine Golddeckung übergangen, verfiel der Silberpreis, wodurch auch der Gulden unter Druck geriet.<sup>344</sup> Da sich jedoch der Gulden stabiler zeigte als das Silber, was mit der vorherrschenden metallistischen Geldtheorie nicht erklärbar war, wurden Arbitragegeschäfte ausgelöst. Diese Entwicklung konnte durch die im Jahre 1879 beschlossene Einstellung der Silberausmünzung gegen private Rechnung gestoppt werden.<sup>345</sup> Faktisch war der Gulden dadurch zu einer ungebundenen Währung geworden.<sup>346</sup> Im Rahmen der 1887 erfolgten Neufassung der Notenbankstatuten wurde zwar explizit eine Metalldeckung von 20 % beschlossen, die Verpflichtung der Notenbank zur Einlösung ihres Papiergeldes galt aber weiterhin als suspendiert. Entgegen der vorherrschenden Meinung der metallistischen Geldtheorie, welche die Währungsstabilität nur durch die Bindung an ein Edelmetall gewährleistet sah, versuchte die Österreichisch-Ungarische-Bank dieses Ziel durch die Beschränkung der Geldmenge zu erreichen.<sup>347</sup> Diese sehr

---

<sup>343</sup> Vgl. Pressburger, S. (1966), S. 198 f.

<sup>344</sup> Vgl. Matis, H. (1972), S. 315.

<sup>345</sup> Der Ausmünzungsstopp wurde offiziell nicht geldtheoretisch, sondern vielmehr technisch begründet. Es fehlten schlichtweg die zur Prägung notwendigen Maschinen. Vgl. Yeager, L. (1969), S. 62. Friedrich von Wieser sieht dagegen die Vermeidung eines Inflationsimports als Ursache an. Vgl. Wieser, F. (1893), S. 257.

<sup>346</sup> „Haben wir hier nicht ein klares Beispiel eines Geldes vor uns, dessen Wert im Widerspruch zu aller Theorie ganz unabhängig von jeder metallischen Grundlage bestimmt wird.“ Wieser, F. (1893), S. 259.

<sup>347</sup> „Der Verkehrswert des österreichischen Guldens ist ein von der metallischen Grundlage irgend einer bestehenden Münze oder ausprägenden Münze, im wesentlichen losgelöst, ein in der Luft schwebender. Er ist im eigentlichen Verstande des Wortes ein durch die tatsächlich bestehende, verhältnismäßig strenge Kontingentierung unserer Umlaufmittel herbeigeführter Seltenheitswert.“ Menger, C. (1892 a), S. 10.

restriktive Geldpolitik war auch vom Gesetzgeber vorgesehen, da die Zentralbankgeldschöpfung durch eine 5 %ige Notensteuer beschränkt war.<sup>348</sup>

Das geldpolitische Instrumentarium dieser Zeit war allerdings auf die Diskontpolitik beschränkt. Signalwirkungen, welche durch Zinsvariation erreicht werden konnten, waren der Notenbank indessen durchaus bekannt und wurden im Sinne der geldpolitischen Zielsetzung auch eingesetzt.<sup>349</sup> Durch ihre anhaltend restriktive Geldpolitik bewirkte die Österreichisch-Ungarische-Bank, daß der Gulden gegenüber den Goldwährungen aufwertete. Dieser Prozeß wurde noch durch die Tatsache verstärkt, daß der Staatshaushalt gegen Ende der 80er Jahre konsolidiert wurde, was das Vertrauen in den Gulden stärkte.

### **6.2.3.3. Die Krone**

Die Aufwertung des Guldens gegenüber dem Gold und damit auch gegenüber Goldwährungsländern wie Frankreich und dem Deutschen Reich ging zu Lasten der Exportgüterindustrie, welche - allen voran die ungarischen Landwirte - lautstark den Beitritt in das internationale Goldwährungssystem forderte und damit die Umsetzung des bereits lange diskutierten Plans forcierte.<sup>350</sup> In stärker werdendem Maße wurde neben einem stabilen Binnenwert der Währung auch die Bedeutung eines beständigen Außenwerts betont.<sup>351</sup> Es wurde aber bereits zur damaligen Zeit erkannt, daß eine ungebundene Währung hinsichtlich der

---

<sup>348</sup> Diese Steuer mußte abgeführt werden, wenn die umlaufende Geldmenge 200 Mio. fl. überstieg.

<sup>349</sup> Vgl. Pressburger, S. (1966), S. 189 f. bzw. Pressburger, S. (1969), S. 311-313.

<sup>350</sup> Vgl. Wieser, F. (1893), S. 263.

<sup>351</sup> „Die internationale Zahlungsbilanz der modernen Volkshaushalte kann nur durch Gold ausgeglichen werden.“ Menger, C. (1892 a), S. 26.

Wertstabilität dem Gold nicht unterlegen sein muß.<sup>352</sup> Der Grund für die dann doch vorgenommene Umstellung von Gulden auf Krone, d.h. der Einführung einer Goldwährung, war wohl vor allem die Durchsetzung des Goldstandards als internationales Währungssystem und die dadurch wachsenden Vorteile des Fixkurssystems.<sup>353</sup>

Neben dem Problem, wie mit den im Umlauf befindlichen Silbermünzen zu verfahren sei, stand die Frage nach dem Goldgehalt im Vordergrund, d.h. auf welcher Höhe der Wechselkurs fixiert werden sollte.<sup>354</sup> Bei der Beantwortung dieser Frage standen sich zwei starke Interessengruppen gegenüber. Ein niedriger Wechselkurs wurde vor allem von der Landwirtschaft, anderen Exporteuren und dem Staat selbst gefordert. Eine starke Währung lag dagegen im Interesse der Empfänger fester Einkommen. Die Gegensätze innerhalb der Habsburgermonarchie werden dadurch eindrucksvoll charakterisiert: Sowohl das Verhältnis Österreichs zu Ungarn als auch die Diskrepanzen innerhalb des österreichischen Reichsteils. Letztendlich erfolgte die Fixierung des Wechselkurses bei einem Mittelwert des frei schwankenden Guldenkurses über die letzten zwei Jahre.<sup>355</sup>

Die im Rahmen der Währungsreform eingeführte Kronenwährung war jedoch keine Goldwährung im eigentlichen Sinn. Die Verpflichtung der Österreichisch-Ungarischen-Bank zur Einlösung ihres Papiergeldes in Gold, der wesentliche

---

<sup>352</sup> „Wenn wir ein Geld haben wollten, das die wichtigste Eigenschaft des Geldes, Wertstabilität für die nächste und fernere Zukunft besitzen sollte, so mußte dieses Geld Gold sein; wäre es möglich, so wäre Papiergeld noch besser [...]“. Wieser, F. (1893), S. 261.

<sup>353</sup> Neben der Einführung des Goldstandards wurde auch noch der Beitritt zu einer länderübergreifenden Münzunion in Erwägung gezogen.

<sup>354</sup> Hinsichtlich der ersten Frage kam man überein, daß zumindest eine vorübergehende Beibehaltung der Silbermünzen aus technischen Gründen unvermeidbar sei. Vgl. Pressburger, S. (1966), S. 215.

<sup>355</sup> Eine für die ökonomische Betrachtung interessante Stellungnahme zu dieser Problematik stammt von Carl Menger. Dieser gab zu bedenken, daß der Gulden während der vergangenen Jahre überbewertet gewesen sei und befürwortete eine Abwertung der Währung. Vgl. Menger, C. (1892 b), S. 13-16.

Bestandteil einer Goldkernwährung, war suspendiert.<sup>356</sup> Die Krone war damit wie der Gulden eine ungebundene Währung, deren Kurs sich auf dem Devisenmarkt frei bildete und nicht nur zwischen den beiden, durch die Kosten des Goldtransports bestimmten Goldpunkten schwankte. Die Goldbestände und im zunehmendem Maße auch die Devisenbestände der Österreichisch-Ungarischen-Bank dienten dazu, das Vertrauen in die Krone zu stärken und im Zweifelsfalle Devisenmarktinterventionen durchzuführen. Anstatt die Krone aber völlig frei floaten zu lassen, wurde versucht mit einseitigen Interventionen die Goldparität zu erhalten. Im Jahre 1911 wurde sogar die Bandbreite für Wechselkursschwankungen auf 1,5 % festgelegt.<sup>357</sup>

#### **6.2.3.4. Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen**

Die Genauigkeit, mit welcher auch für eine ungebundene Währung der feste Wechselkurs eingehalten wurde, zeigt, daß die Österreichisch-Ungarische-Bank zu einem Zeitpunkt, an dem der starre Metallismus in der Geldtheorie noch nicht völlig überwunden war, bereits über ein funktionstüchtiges devisenmarktpolitisches Instrumentarium verfügte. Ihr kam damit eine Vorreiterrolle für spätere Golddevisensysteme zu. Der Vorteil des österreichisch-ungarischen Währungssystems gegenüber den traditionellen Goldwährungssystemen bestand darin, daß die Österreichisch-Ungarische-Bank im Rahmen ihrer Geldpolitik mehr Freiheitsgrade besaß. Neben dem traditionellen Instrument der Diskontpolitik stand mit ihr der Devisenmarktpolitik ein zusätzliches geldpolitisches Instrument zur Verfügung.<sup>358</sup> So konnten beispielsweise zu Beginn der 90er

---

<sup>356</sup> Vgl. Wieser, F. (1909), S. 240.

<sup>357</sup> Vgl. Pressburger, S. (1966), S. 269.

<sup>358</sup> „Erst in neuester Zeit ist es durch einen bemerkenswerten Fortschritt in der Banktechnik gelungen, auch für isolierte Währungen eine Hilfe zu schaffen ähnlich derjenigen, ja in mancher Beziehung noch wirksamer als diejenige, die die kommunizierenden Währungen in der freien Prägung haben. Ich



Jahre die Auswirkungen der sich international anbahnenden Rezession vermindert werden. Außerdem war der Diskontsatz im Vergleich zu Deutschland oder Frankreich weitaus stabiler.<sup>359</sup> Allerdings wurde das geldpolitische Instrumentarium nicht bewußt im Sinne der Stabilitätspolitik eingesetzt.

Insgesamt konnte die Österreichisch-Ungarische-Bank mit ihrer Geldpolitik einen erstaunlich hohen Grad an Geldwertstabilität erreichen. Bis 1870 beliefen sich die jährlichen Preissteigerungen auf lediglich 1,3 %. Nach 1870 konnte bis zur Jahrhundertwende aufgrund der Rezession und einer Politik des knappen Geldes quasi Geldwertstabilität erreicht werden. Erst zwischen 1900 und 1913 kam es mit durchschnittlich 2,0 % zu höheren jährlichen Inflationsraten, welche aber gegenüber den Inflationsraten der folgenden Jahrzehnte dennoch recht gering sind.<sup>360</sup> Trotz allem ist im Vergleich zu den eher deflationierenden Goldwährungen beim ungebundenen Währungssystem der Österreichisch-Ungarischen-Bank eine Tendenz zur Inflation erkennbar, wobei dies nicht mit negativen Auswirkungen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung verbunden sein muß.

#### **6.2.4. Verbrauchsteuern**

Nachdem das vorangegangene Kapitel einen kurzen Einblick in die gemeinsame Geldpolitik der Österreichisch-Ungarischen-Bank gewähren konnte, soll nun als weiterer Bestandteil des harmonisierten Ordnungsrahmens der Habsburgermonarchie die Koordinierung der Fiskalpolitik untersucht werden. Hierfür beispielhaft ist die Problematik der Verbrauchsteuern, welche einerseits den wesentli-

---

meine die das höchste Lob verdienende Goldwechselfolitik der Oesterreichisch-Ungarischen-Bank, die es dieser ermöglicht, trotz der isolierten Währung Oesterreich-Ungarns, das seine Barzahlungen immer noch nicht aufgenommen hat, doch den internationalen Wert vor einem Disagio zu bewahren.“ Wieser, F. (1909), S. 240.

<sup>359</sup> Vgl. Kamitz, R. (1949), S. 156.

chen Bestandteil der gemeinsamen Fiskalpolitik darstellt und andererseits auch allgemeine Tendenzen der gemeinsamen Wirtschaftspolitik Österreich-Ungarns widerspiegelt.

Die Verbrauchsteuern, welche auf Bier, Zucker, Spiritus und ab 1882 auch auf Mineralöl erhoben wurden, stellten eine bedeutende Einnahmequelle dar.<sup>361</sup> Die Konzeption des Ausgleichs von 1867, welche die Verbrauchsteuern als "dualistische Angelegenheiten" betrachtete, sah ein weitgehend harmonisiertes Steuersystem vor.

Die Besteuerung erfolgte nach dem Ursprungslandprinzip, bei welchem die Steuern in dem Land erhoben werden, in welchem die Güter produziert werden. Der offensichtliche Vorteil dieser Vorgehensweise ist, daß auf einen Steuerausgleich beim Grenzübertritt verzichtet werden kann und somit Grenzkontrollen entbehrlich werden.<sup>362</sup> Die Anwendung des Ursprungslandprinzips kann allerdings zu spürbaren Wettbewerbsverzerrungen führen. Während ein Land mit vergleichsweise niedrigen Steuern steigende Exporte und damit auch zusätzliche Steuereinnahmen erzielen kann, stellen sich bei dem Handelspartner mit höheren Steuersätzen entsprechend negative Wirkungen ein.<sup>363</sup> Dies wirkt auf eine Harmonisierung der Verbrauchsteuersätze hin, wodurch einerseits einem ruinösen Wettbewerb der Länder um niedrige Steuersätze vorgebeugt wird, andererseits aber auch die Freiheitsgrade nationaler Steuerpolitiken beschränkt werden.<sup>364</sup>

---

<sup>360</sup> Vgl. Kausel, A. (1979), S. 720.

<sup>361</sup> Vgl. Eddie, S. (1989), S. 847. Alleine das Aufkommen der Biersteuer stellte rund 8 % der österreichischen Staatseinnahmen dar.

<sup>362</sup> Dies trifft nur für den hier vorliegenden Fall spezieller Verbrauchsteuern auf Fertigprodukte, aber nicht im Fall von Zwischenprodukten zu.

<sup>363</sup> Die Möglichkeit, diese steuerlich induzierten Kostendifferenzen zwischen den Ländern durch Anpassung der bilateralen Wechselkurse aufzufangen, entfällt im betrachteten Fall.

<sup>364</sup> Vgl. Thiemer, B. (1992), S. 268.

Dagegen kam im internationalen Handel das Bestimmungslandprinzip zur Anwendung, nach welchem die Güter ausschließlich in dem Land mit Steuern belastet werden, in welchem sie letztlich konsumtiv oder investiv verwendet werden. Um Exportgüter nicht einer Doppelbesteuerung zu unterziehen, welche diese gegenüber ausländischen Produkten in ähnlicher Weise wie Ausfuhrzölle diskriminieren, sind Exporte steuerlich zu entlasten. Da bei einzelnen Produkten vor dem Grenzübergang noch nicht eindeutig feststeht, ob sie für die inländische Verwendung oder für den Export bestimmt sind, ist es im allgemeinen erforderlich, zunächst die gesamte inländische Produktion zu belasten und die Steuern erst dann zu erstatten, wenn der Export belegt wird. Der Grenzausgleich garantiert so eine gleiche steuerliche Belastung für Inlandsgüter und Importgüter und trägt damit zur Wettbewerbsneutralität bei.<sup>365</sup>

Dieser unter dem Begriff Steuerrestitution bekannte Grenzausgleich entwickelte sich neben der allgemeinen Frage hinsichtlich der Regelung der Verbrauchsteuern zu einem der umstrittensten Punkte der Ausgleichsverhandlungen. Probleme ergaben sich vor allem aus der Koppelung des Grenzausgleichs mit einer Exportsubvention.<sup>366</sup> Diese beiden unterschiedlichen Positionen wurden nämlich zusammengefaßt und aus den gemeinsamen Zolleinnahmen gedeckt. Daraus ergaben sich nicht nur Wettbewerbsverzerrungen gegenüber dem Zollaussland, sondern auch innerhalb der Monarchie.<sup>367</sup> Die stürmische Entwicklung in den mit Verbrauchsteuern belegten Branchen sowie der Anstieg des Exportvolu-

---

<sup>365</sup> Vgl. Blankart, Ch. (1998), S. 308.

<sup>366</sup> Die Höhe der Steuererstattungen war nach Maßgabe einer angenommenen Steuerbelastung gesetzlich festgelegt. Da die tatsächliche Steuerbelastung aber geringer war, erhielt man beim Export eine höhere Steuerrückvergütung, als man zuvor an Steuer bezahlt hatte. Solche überkompensierenden Steuerrückvergütungen wirken in gleicher Weise wie eine Exportsubvention. Vgl. Zuckerkandl, R. (1907), S. 379.

<sup>367</sup> Dieses System der Deckung der Steuerrestitionen aus den Zolleinnahmen war Ergebnis eines politischen Kompromisses, welcher Österreich für die Vorteile Ungarns aus dem Quotenschlüssel kompensieren sollte.

mens führten zu einer Verstärkung der Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Monarchie, von welchen der Reichsteil mit den größeren Exporten profitierte.<sup>368</sup> Ungarn, welches aufgrund dieser Regelung diskriminiert wurde, konnte im Ausgleich von 1878 eine Änderung dieses Grenzausgleichsystems durchsetzen. Danach wurde jede der Reichshälften an den Kosten des Grenzausgleichs im Verhältnis des Anteils an den Bruttoeinnahmen der einzelnen Konsumsteuern beteiligt. Eine endgültige Beseitigung der durch das Grenzausgleichssystem verursachten Wettbewerbsverzerrungen erfolgte im Jahre 1899, als die Steuerrückvergütungen in die Kompetenzen der jeweiligen Reichsteile übertragen wurden.<sup>369</sup>

Eine prinzipielle Neugestaltung der Verbrauchsteuern ergaben die vierten Ausgleichsverhandlungen, welche 1899 zum Abschluß kamen. Insbesondere die Einführung der Mineralölsteuer im Jahre 1882 und die Reform der Besteuerung von Zucker und Branntwein im Jahre 1888 führten zu einem starken Anstieg des Steueraufkommens.<sup>370</sup> Dies bewirkte, daß den Verbrauchsteuern mehr Beachtung geschenkt wurde, was sich in einer Diskussion um die Besteuerungsprinzipien niederschlug. Das Ziel war die Einführung des Bestimmungslandprinzips, nach welchem das Land steuerberechtigt ist, in welchem der Verbrauch stattfindet. Im Jahre 1894 verlangte Österreich die Einführung dieses Prinzips für den speziellen Fall der Branntweinsteuer. Ungarn, welches generell an der Abschaffung des Ursprungslandprinzips interessiert war, willigte ein und

---

<sup>368</sup> Während Ungarn infolge der Quotenregelung 30 % der Kosten des Grenzausgleichs tragen mußte, entfielen auf den ungarischen Reichsteil von der Gesamtsumme der Steuereinnahmen lediglich 13, 3 %. Vgl. Zuckerkandl, R. (1907), S. 381.

<sup>369</sup> Vgl. Paulinyi, A. (1973), S. 596.

<sup>370</sup> Vgl. Eddie, S. (1989), S. 849. Die hier dargestellte Tabelle macht deutlich, daß insbesondere das ungarische Steueraufkommen in den Jahren 1889-1893 stark angestiegen ist (88 %), während in Österreich in diesem Zeitraum ein geringeres Wachstum zu verzeichnen war (33 %).

konnte bereits bei der Erneuerung des Ausgleichs 1899 die Einführung des Bestimmungslandprinzips für alle Verbrauchsteuerarten durchsetzen.<sup>371</sup>

Dieser Schritt bedeutete durch das Wegfallen des vom Ursprungslandprinzip ausgehenden Harmonisierungsdrucks eine größere Steuerautonomie der beiden Reichsteile, welche durch die Bestimmungen des Ausgleichs von 1907, die eine selbständige Gestaltung der Verbrauchsteuern zuließen, zum Ausdruck kommt. Mit der Abschaffung des für die gesamte Monarchie harmonisierten Steuersystems, welche sowohl in Österreich als auch in Ungarn als Lockerung der Wirtschaftsgemeinschaft empfunden wurde, werden die desintegrativen Tendenzen in der Wirtschaftspolitik Österreich-Ungarns deutlich.

### **6.2.5. Infrastrukturpolitik**

Im Rahmen einer gesamtstaatlichen Eisenbahnplanung existierte eine gemeinsame Infrastrukturpolitik in der Habsburgermonarchie bereits seit Beginn der 40er Jahre des 19. Jahrhunderts. Durch eine kaiserliche Verordnung war die Grundstruktur des späteren Netzes vorgegeben, wobei hier weniger die wirtschaftliche Integration, sondern vielmehr strategische Motive im Vordergrund standen.<sup>372</sup> Nach 1867 wurden Bahnlinien, welche im Interesse beider Reichsteile standen, im Zuge der Ausgleichsverhandlungen koordiniert. Neben der Südbahn und der Staatseisenbahn, deren Netze sich über beide Reichsteile erstreckten, fielen die Kaschau-Oderberger-Bahn, die Ungarische Westbahn (Raab-Steinamanger-Graz) und die Erste Ungarisch-Galizische Bahn in den Bereich der „dualistischen Angelegenheiten“.<sup>373</sup> Mit Ausnahme der letztgenannten

---

<sup>371</sup> Vgl. Eddie, S. (1989), S. 849.

<sup>372</sup> Vgl. Dirninger, Ch. (1994), S. 77.

<sup>373</sup> Vgl. März, E. (1968), S. 142.

Strecke, deren Bau eher strategisch motiviert war, handelte es sich dabei um Strecken von großer wirtschaftlicher Bedeutung.

Insgesamt war jedoch der Spielraum, welchen der Ausgleich für gemeinsame infrastrukturpolitische Maßnahmen vorsah, sehr eng bemessen. Die gemeinsame Infrastrukturpolitik verfügte weder über ein eigenes Budget, noch war sie in irgend einer Weise institutionalisiert. Vielmehr ist zu vermuten, daß sie den Charakter loser bilateraler Vereinbarungen besaß. Durch zahlreiche Beispiele, wie den nie verwirklichten Bau der Eisenbahn zwischen Krain und Dalmatien, kommt zum Ausdruck, daß die gemeinsame Infrastrukturpolitik bei den Ausgleichsverhandlungen stark in den Hintergrund gedrängt wurde.

#### **6.2.6. Heeresorganisation**

Prinzipiell war entsprechend dem Ausgleich von 1867 die Landesverteidigung den „pragmatischen Angelegenheiten“ zugeordnet. Der für die Gesamtverteidigung notwendige militärische Oberbefehl, also die Kompetenzen hinsichtlich Leitung, Führung und innerer Organisation des Heeres waren deshalb ein ausschließliches Privileg der Krone.<sup>374</sup> Die militärische Führung war dadurch weder dem österreichischen Reichsrat noch dem ungarischen Reichstag gegenüber verantwortlich. Diese besondere organisatorische Struktur des Heeres ermöglichte, daß sich der gesamte Machtfaktor Heer dem Einfluß der in der Verfassung gesicherten bürgerlichen Gewalt entzog.<sup>375</sup>

Für den Bereich der Heeresorganisation, d.h. den Verwaltungsbereich des Militärs galten diese zentralen Kompetenzen hingegen nicht. Ausdrücklich hatte sich die ungarische Seite in GA XII: 1867; § 12 das Mitspracherecht hinsichtlich der Ergänzung des „ungarischen Heeres“, bei der Rekrutenbewilligung, bei

---

<sup>374</sup> Vgl. RGBI Nr. 146/1867; § 5 Abs. 2 bzw. GA XII: 1867; § 11.

<sup>375</sup> Vgl. Pernthaler, P. (1964), S. 15.

der Bestimmung der Bewilligungsbedingungen und der Dienstzeit sowie bei der Verlegung und Verpflegung der Truppen vorbehalten.<sup>376</sup> Vergleichbare Bestimmungen galten auch für den österreichischen Reichsteil, doch wurden die sich daraus ergebenden Möglichkeiten dort nicht in voller Schärfe wahrgenommen.<sup>377</sup> Hingegen versuchten die Ungarn, die Grenzen zwischen dem militärischen Oberbefehl und der Heeresorganisation zugunsten ihres Einflusses zu verschieben. Insbesondere hinsichtlich Fragen der Rekrutierung sowie der Regelung von Kommando- und Dienstsprache versuchten die Ungarn immer wieder, Zugeständnisse zu erzwingen.<sup>378</sup>

*„Der Versuch, wenigstens einen Teil des Heereswesens begrifflich unter die monarchische ‚Regierungsgewalt‘ zu ordnen und damit praktisch der parlamentarischen Kontrolle (Gegenzeichnung) zu unterwerfen, indem man die militärische Vollziehung als ‚zweifache‘ konstruierte (Heeresverwaltung – militärischer Oberbefehl), mißlang in Österreich, in Ungarn führte er zu einem Teilerfolg.“<sup>379</sup>*

Neben der Gesamtarmee hielten beide Teile der Donaumonarchie zusätzlich eigene Streitkräfte. Die Aufstellung dieser Truppen, welche in der österreichischen Reichshälfte „Landwehr“ und in Ungarn „Honvéd“ genannt wurden, erfolgte durch das Wehrgesetz vom 5. Dezember 1868.<sup>380</sup> Diese unterstanden nicht dem gemeinsamen Kriegsministerium, sondern ebenso wie die Fragen der Militärverwaltung in Österreich dem k.k. Landesverteidigungsministerium und in Ungarn dem k.u. Honvédministerium. Im Gegensatz zur Gesamtarmee war der Aufgabenbereich dieser Institutionen jedoch kein rein militärischer. So

---

<sup>376</sup> Vgl. Allmayer-Beck, J.-Ch. (1967), S. 120.

<sup>377</sup> Vgl. Pernthaler, P. (1964), S. 17.

<sup>378</sup> Vgl. Allmayer-Beck, J.-Ch. (1967), S. 121.

<sup>379</sup> Pernthaler, P. (1964), S. 17.

wurde auch die Gendarmerie zu diesem Bereich der Landesverteidigung gerechnet.<sup>381</sup> In der Zeit bis zum 1. Weltkrieg konnten diese nationalen Streitkräfte im Vergleich zur Gesamtarmee immer mehr an Bedeutung gewinnen. Dies gilt insbesondere für Ungarn, da im österreichischen Reichsteil auch mit Rücksicht auf den Nationalitätenkonflikt versucht wurde, eine weitere Zerstückelung der Verteidigungsaufgaben zu verhindern.

Besonders deutlich kann anhand des Bereichs der dualistisch geregelten Heeresangelegenheiten aufgezeigt werden, wie die ungarische Seite versuchte, ihren Kompetenzbereich mehr und mehr zu vergrößern. Sie stellte sowohl Zisleithanien als auch der Krone gegenüber Forderungen bezüglich der eigenständigen Ausgestaltung der Heeresorganisation und des Ausbaus der Honvéd. Diese Ziele versuchte Ungarn teilweise durch Zugeständnisse, auch hinsichtlich wirtschaftlicher Belange, teilweise aber auch durch die Behinderung der parlamentarischen Beschlußfassung durchzusetzen. Die Forderung nach einer nationalen ungarischen Armee schließlich führte in den Jahren 1905 und 1906 zu der einzig echten Krise in den österreichisch-ungarischen Beziehungen während der Zeit des Dualismus.<sup>382</sup>

### **6.2.7. Fazit**

Wie bereits bei der Betrachtung der staatlichen Institutionen in Kapitel 5.4.1. festgestellt werden konnte, war die Habsburger Krone nur in einem geringen Ausmaß mit eigenen, supranationalen Kompetenzen ausgestattet. Lediglich die

---

<sup>380</sup> Die Ungarn erreichten dieses Zugeständnis der Krone im Zuge der Einführung der allgemeinen Wehrpflicht. Vgl. Allmayer-Beck, J.-Ch. (1967), S. 117.

<sup>381</sup> Vgl. Wysocki, J. (1975), S. 111.

<sup>382</sup> Vgl. Kann, R. (1977), S. 382.



gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik verblieb nach dem Ausgleich von 1867 im Hoheitsbereich der Krone.

Dieses Ergebnis als Bewertungsmaßstab für eine unzureichende Integration der beiden Reichsteile zu sehen, wäre jedoch sehr voreilig. Entsprechend der Theorie des Fiskalföderalismus, welche sich mit der Kompetenzzuordnung in Staatengemeinschaften auseinandersetzt, ist nämlich festzustellen, daß bei einem hohen Zentralisierungsgrad auch Wohlfahrtsverluste entstehen können.<sup>383</sup> Hingegen sind in einem dezentralisierten System die Politiker besser über die Präferenzen der Bürger informiert, wodurch ein differenzierteres Angebot an öffentlichen Gütern möglich wird. Dies führt letztendlich auch zu einer höheren Innovationsneigung. Kompetenzverlagerungen auf eine höhere Politikebene sind demnach nur dann pareto-optimal, wenn sie nicht zu Effizienzverlusten aufgrund einer Vernachlässigung individueller Präferenzen und höheren Kosten der Informationsbeschaffung führen bzw. die bei einer dezentralen Bereitstellung entstehenden externen Effekte internalisiert werden können.

Die nach Oates zwingend zu zentralisierenden fiskalischen Aktivitäten im Bereich der Distributions- und Stabilisierungspolitik waren hingegen in der betrachteten Zeit kaum ausgeprägt. Von Sozialleistungen, wie man sie von modernen Wohlfahrtsstaaten kennt, kann keine Rede sein und eine stabilitätspolitisch motivierte Fiskalpolitik keynesianischer Prägung war noch nicht entwickelt.<sup>384</sup> Insofern besteht zumindest aus Sicht des Fiskalföderalismus keine ökonomische Rechtfertigung für einen weiteren Ausbau der zentralen Kompetenzen.

---

<sup>383</sup> Vgl. Oates, W. (1977), S. 3 ff. Einen kurzen Überblick über die im wesentlichen auf neoklassisch-wohlfahrtstheoretischen Überlegungen beruhende Theorie des Fiskalföderalismus bietet Apolte, Th. (1999), S. 12-18.

<sup>384</sup> Zum Umfang der staatlichen Sozialleistungen in Österreich-Ungarn vgl. Kapitel 6.3.2.

Im Bereich der auf bilateraler Ebene zu harmonisierenden „dualistischen Angelegenheiten“ sind innerhalb des beobachteten Zeitrahmens eindeutig desintegrative Tendenzen festzustellen. Einerseits ist dies darauf zurückzuführen, daß es an den zur Durchsetzung der vereinheitlichten Regeln notwendigen supranationalen Organen mangelte. Andererseits beinhaltete die Gestalt der Ausgleichsverträge zahlreiche Probleme: Sowohl die jeweils nur auf 10 Jahre befristete Dauer des Bündnisses zwischen Ungarn und Österreich als auch die Vielfalt der Auslegungsmöglichkeiten, welche das Vertragswerk bot, führten dazu, daß sich die Akteure der Wirtschaftspolitik mehr auf die Bewältigung der sich daraus ergebenden Probleme als um die Sachfragen der gemeinsamen Wirtschaftspolitik bemühten:

*„In diesen oft so fruchtlosen Streitereien für den Vorteil eines Reichsteils, der oft die besten Kräfte und Köpfe auf beiden Seiten verbrauchte, liegt ein wesentlicher Punkt für die weitere tragische Entwicklung des Reiches verborgen, der mit zum Untergang der Monarchie beitragen sollte.“<sup>385</sup>*

Am deutlichsten werden diese Desintegrationstendenzen im Bereich der Verbrauchsteuern und der gemeinsamen Sicherheitspolitik. Hier zeigt sich, daß im Rahmen der alle 10 Jahre neu abzuschließenden Ausgleichsverträge zahlreiche Lockerungen der ursprünglich harmonisierten, für beide Reichsteile gleichen Grundsätze zugunsten nationaler Kompetenzen entstanden. Im Bereich der Verbrauchsteuern kommt dies durch die, mit der Abkehr vom Ursprungsland erwirkte, größere Steuerautonomie der beiden Reichsteile zum Ausdruck. Hinsichtlich der Sicherheitspolitik macht die sukzessiv betriebene Aufstellung von nationalen Streitkräften - der Landwehr und der Honvéd - deutlich, wie gemeinsame Abmachungen zugunsten autonomer Kompetenzen der betreffenden Reichsteile zu umgehen versucht wurden.

---

<sup>385</sup> Brusatti, A. (1979), S. 166.

Als dauerhaft harmonisierte Politikbereiche sind lediglich die gemeinsame Geldpolitik und die im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik erlassenen Standardisierungen zu betrachten. Im Bereich der Geldpolitik mag dazu u.a. das oben kritisierte Fehlen supranationaler Sanktionsmechanismen beigetragen haben. Der dadurch gewährleistete, vergleichsweise hohe Grad an Autonomie der Österreichisch-Ungarischen-Bank ermöglichte dieser, ohne sonstige politische Rücksichtnahmen, das Ziel der Geldwertstabilität zu erreichen. Da sie so eine stabile Grundlage für das wirtschaftliche Leben in allen Reichsteilen herstellen konnte, bot die Österreichisch-Ungarische-Bank wenig Angriffspunkte für die Auseinandersetzungen zwischen den Nationen.<sup>386</sup> Bezüglich der gemeinsamen Standards ist anzumerken, daß in den betroffenen Bereichen die Wirtschaftssubjekte allgemein relativ indifferent sind, welcher Standard realisiert wurde. Da die Standardsetzung Kosten verursacht, von einer einheitlichen Festlegung und den dadurch entstehenden Netzeffekten aber alle profitieren, ist nicht zu erwarten, daß einmal verwirklichte Standards wieder rückgängig gemacht werden.<sup>387</sup> Gemeinsame Standards sind folglich „sunk-costs“ des Integrationsprozesses und daher als Gegenargument für die unterstellten desintegrativen Tendenzen in der Habsburgermonarchie unbrauchbar.

Letztlich ist allerdings festzuhalten, daß die beträchtlichen Meinungsverschiedenheiten, welche insbesondere anlässlich der Verhandlungen zum Zoll- und Handelsbündnis zutage traten, zwar die institutionelle Integration zwischen den Reichsteilen im Sinne einer ex-ante Harmonisierung behinderten, die Struktur des Reiches aber nie ernstlich gefährdeten.<sup>388</sup> Ebenso wäre es verfrüht, nun festzustellen, daß sich die Habsburgermonarchie ausschließlich durch eine funktionelle, nicht aber durch eine institutionelle Integration auszeichnet. In Kapitel 3

---

<sup>386</sup> Wie gezeigt werden konnte, hatten die Ungarn ihre Forderungen nach einer eigenen Zentralbank rasch aufgegeben.

<sup>387</sup> Vgl. Knieps, G. (1994), S. 53.

<sup>388</sup> Vgl. Kann, R. (1977), S. 381.

konnte jedoch dargelegt werden, daß solche Harmonisierungen nicht den einzig möglichen Weg der Integration darstellen. Im Folgenden soll daher untersucht werden, inwieweit der Systemwettbewerb als Integrationsprinzip des Dualismus angesehen werden kann.

### ***6.3. Dualismus als Systemwettbewerb***

#### **6.3.1. Voraussetzungen für Systemwettbewerb**

Bei der Erläuterung der Theorie des Systemwettbewerbs wurde dargestellt, daß Systemwettbewerb dann möglich ist, wenn die freie Mobilität von Faktoren gewährleistet ist oder wenn das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung gilt. Das Zoll- und Handelsbündnis von 1867 und die darin garantierte freie Mobilität von Arbeit und Kapital stellt somit die gesetzliche Grundlage für eine Interpretation des Dualismus im Sinne des Systemwettbewerbs dar.

Zudem ist durch das gemeinsame Bekenntnis zum freien Austausch von Gütern und Dienstleistungen eine weitere hinreichende Bedingung für das Funktionieren von Systemwettbewerb erfüllt. Im Vordergrund stehen hier die im Zoll- und Handelsbündnis festgelegten gemeinsamen Standards, deren zentrales Element die gemeinsame Bindung an das metrische Maß- und Gewichtssystem darstellt. Eine solche gegenseitige Anerkennung von Standards erleichtert den Austausch von Gütern und schafft so eine Grundlage für wettbewerbliche Integration.

Neben diesen, für das Zustandekommen von Systemwettbewerb notwendigen Bedingungen beinhaltet der zwischen Österreich und Ungarn geschlossene Ausgleichsvertrag zusätzlich das Recht auf Sezession, das oben schon als ergänzendes Element zur individuellen Abwanderungsoption interpretiert wurde.<sup>389</sup> Die oft als „Monarchie auf Widerruf“ bezeichnete Konstruktion des Aus-

---

<sup>389</sup> Vgl. Seite 44.

gleichs ermöglichte den einzelnen Reichsteilen nämlich durch die dezennienweise erforderliche Bestätigung des Staatenbundes, sich von der Monarchie abzuspalten.

De jure beinhaltete die staatsrechtliche Konstruktion des Dualismus also zahlreiche Elemente, welche als Grundlage eines funktionierenden Systemwettbewerbs anzusehen sind. Auch wenn dadurch der Systemwettbewerb noch nicht als maßgebliches Integrationskonzept in der Habsburgermonarchie interpretiert werden kann, ist dennoch nicht abzustreiten, daß der Gedanke an ein wettbewerbliches Miteinander der beiden Reichsteile die Entwicklung des dualistischen Prinzips geprägt hatte.

Weitaus bedeutender als die juristische Konzeption des Ausgleichs ist jedoch, ob die genannten Kriterien de facto auch zur Anwendung kamen. Diesbezüglich muß zunächst festgestellt werden, inwieweit die oben beschriebenen Wettbewerbshemmnisse die Entstehung von Systemwettbewerb behinderten. Es konnte gezeigt werden, daß insbesondere von ungarischer Seite versucht wurde, den Wettbewerb durch die Errichtung von nicht-tarifären Handelshemmnissen zu beschränken. Durch verschiedene Maßnahmen wurde das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Gütern unterlaufen.<sup>390</sup> Doch wenn auch die Vielfalt der ergriffenen Maßnahmen beeindruckend war, muß festgestellt werden, daß ihre Auswirkung auf den Zwischenverkehr eher gering war.<sup>391</sup>

Hinsichtlich der Annahmen freier Faktormobilität müssen insbesondere in Bezug auf den Faktor Arbeit Einschränkungen gemacht werden. Einerseits handelt es sich hierbei um die allgemeine Kritik, die dem Faktor Arbeit aufgrund hoher Migrationskosten eine geringe Mobilität unterstellt. Andererseits ist zu beachten, daß im untersuchten Zeitraum und insbesondere für das Gebiet der Habs-

---

<sup>390</sup> Vgl. Seite 41.

<sup>391</sup> Vgl. Kapitel 6.1.4.

burgermonarchie die Migrationsströme mehr nach Übersee verliefen und somit die Wanderungsbewegungen innerhalb der Monarchie eine eher untergeordnete Rolle spielten.<sup>392</sup> Die kontinentaleuropäischen Migrationsströme verliefen dagegen meist entsprechend dem industriellen Entwicklungsgefälle von Ost nach West. Diese, auch als Land-Stadt-Wanderung bezeichnete Bewegung, führte hauptsächlich gering qualifizierte Arbeitskräfte von Ungarn nach Österreich. Gänzlich anders waren dagegen die Abwanderungen österreichischer Staatsangehöriger nach Ungarn motiviert. Hauptsächlich handelte es sich hier um hochqualifizierte Facharbeiter, deren Zuzug die infolge der späten Industrialisierung Ungarns entstandene hohe Nachfrage an Humankapital befriedigte.<sup>393</sup> Die Wanderungsbilanz in Tabelle 23, welche die natürliche Bevölkerungsbewegung nicht berücksichtigt, bringt diese unterschiedlichen Bewegungsrichtungen zum Ausdruck.

---

<sup>392</sup> Insbesondere im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts nahm Österreich-Ungarn wiederholt die Führungsrolle unter den europäischen Hauptauswanderungsländern ein. In der Zeit von 1870 bis 1910 erreichte die Zahl der Auswanderer nach Übersee eine Höhe von 3,55 Mio. Vgl. Faßmann, H. (1996), S. 34.

<sup>393</sup> Vgl. Faßmann, H. (1996), S. 44-47.

	1881-1890	1891-1900	1901-1910
Niederösterreich (Wien)	7,3	7,0	5,1
Oberösterreich	-0,2	-2,8	-2,2
Salzburg	3,2	5,6	2,4
Steiermark	0,8	-0,4	-1,2
Kärnten	-1,9	-4,3	-0,5
Tirol	-2,5	0,2	2,3
Vorarlberg	3,8	4,4	2,5
Böhmen	-3,5	-2,1	-2,7
Mähren	-2,5	-3,3	-3,8
Schlesien	-1,2	-0,1	-2,5
Galizien	-1,0	-4,6	-6,7
Bukowina	-0,1	-2,1	-4,8
Krain	-4,3	-6,5	-6,7
Küstenland (Triest)	-1,2	0,2	5,0
Dalmatien	-2,9	-2,4	-5,4
Rechtes Donauufer	-4,0	-4,7	-5,9
Donau-Theiß-Ebene (Budapest)	4,0	5,5	2,6
Linkes Theißufer	-0,1	-1,0	-2,9
Linkes Donauufer	-2,7	-3,2	-6,5
Rechtes Theißufer	-6,7	-5,1	-7,4
Siebenbürgen	-2,6	0,0	-1,6
Theiß-Maros-Becken	-0,7	-1,0	-4,0
Fiume (Stadt und Gebiete)	29,5	16,4	18,7
Kroatien, Slavonien	1,0	-0,7	-4,9
<i>Österreich (gesamt)</i>	<i>-0,9</i>	<i>-1,7</i>	<i>-2,6</i>
<i>Ungarn (gesamt)</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,9</i>	<i>-3,3</i>
<i>Monarchie (gesamt)</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,3</i>	<i>-2,9</i>

Quelle: Helczmanovszki, H. (1979), Tabellenanhang A 1.7.

### **Tabelle 23: Wanderungsbilanz in Österreich-Ungarn in Prozenten**

Deutlich zeigt sich hier der starke Zustrom in die Städte Wien, Budapest, Triest und Fiume sowie in die industrialisierten Regionen Westösterreichs. Konkrete Aussagen über die tatsächliche Mobilität des Faktors Arbeit können allerdings nicht gemacht werden, da die Wanderungsbilanz lediglich die durchschnittliche Veränderung der Gesamtbevölkerung im entsprechenden Zeitraum mißt. Die absoluten Zahlen der Bevölkerungsbewegung müssen demnach noch höher liegen.

Für eine hohe Kapitalmobilität innerhalb der Monarchie bot der bereits dargestellte einheitliche Geldmarkt eine hervorragende Grundlage.<sup>394</sup> Außerdem verfügte die Monarchie über einen eng verflochtenen Kapitalmarkt. Eine von Good durchgeführte Untersuchung der kurzfristigen Zinssätze zeigt, daß deren regionale Streuung in der Zeit von 1873 bis 1913 abnahm, was sich durch eine steigende Kapitalmobilität erklären läßt.<sup>395</sup>

*„The observed trend toward the convergence of interregional interest rates and the interregional flow of capital both indicate a growing interdependence among the regions of Austria.“*<sup>396</sup>

Aufgrund der durch das wirtschaftliche Entwicklungsgefälle bedingten Zinsdifferenzen war Ungarn einerseits Ziel zahlreicher österreichischer Direktinvestitionen, konnte andererseits aber auch in hohem Maße indirekte Investitionen der österreichischen Wirtschaft anlocken.<sup>397</sup> Mehr als ein Fünftel der ungarischen Staatsschuldverschreibungen und fast die Hälfte des Aktienkapitals ungarischer Banken – die ihrerseits wiederum 47 % aller ungarischen Industrieunternehmen kontrollierten – waren in österreichischem Besitz.<sup>398</sup>

Nachdem also die Grundvoraussetzungen für ein Funktionieren von Systemwettbewerb innerhalb der Habsburgermonarchie durchaus als erfüllt angesehen werden können, stellt sich nun die Frage, ob Systemwettbewerb tatsächlich als ein Integrationskonzept des Dualismus interpretiert werden kann. Hierzu sollen einzelne Bereiche der Sozial- und Wirtschaftspolitik der beiden Reichsteile un-

---

<sup>394</sup> Vgl. Kapitel 6.2.3.

<sup>395</sup> Vgl. Good, D. (1977).

<sup>396</sup> Good, D. (1977), S. 910.

<sup>397</sup> Vgl. Kapitel 5.3.1.

<sup>398</sup> Vgl. Good, D. (1986), S. 99.



tersucht und eventuelle ex-post Harmonisierungen, die als Endergebnis von Systemwettbewerb gesehen werden können, herausgearbeitet werden.

## **6.3.2. Sozialpolitik**

### **6.3.2.1. *Historische Bedeutung***

Eine der größten Herausforderungen, vor welcher die Staaten des 19. Jahrhunderts standen, war die Lösung der sozialen Frage. Die Probleme, welche damit in Verbindung gebracht werden, entwickelten sich vor allem dort, wo es zu einer besonders starken Konzentration von Arbeitskräften kam, d.h. sie wurden durch die Bildung von Großbetrieben induziert. Ihr Ursprung liegt in den Bereichen Bergbau, Textil- und Metallindustrie. Die tiefgreifenden Umstrukturierungen und Liberalisierungen, welche im Zuge der Industrialisierung erfolgten, führten im sozialen Bereich zu einer Beseitigung der traditionellen ständischen Bindungen. Die Auflösung von Grundherrschaft und Zünften beseitigte selbst das geringe Maß an Sicherheit, welches diese Institutionen ihren Mitgliedern gewähren konnten.

Zur Bewältigung dieser ordnenden und ausgleichenden Tätigkeit entwickelte sich im folgenden eine neue Trägerstruktur, welche sowohl privaten als auch öffentlichen Charakter hatte. Dabei wurden die allokativen Aufgaben, welche sich im wesentlichen mit dem zeitgenössischen Sammelbegriff „Wohltätigkeitsanstalten“ zusammenfassen lassen, vorwiegend von privaten und kirchlichen Trägern wahrgenommen. Doch spielten auch kommunale Aktivitäten wie die der Armenpflege eine nicht zu unterschätzende Rolle. Dies machen die sozialpolitischen Initiativen der Städte Wien und Budapest deutlich, wo die sozialen Folgen der Industrialisierung zweifelsohne besonders stark waren.<sup>399</sup> Das staat-

---

<sup>399</sup> Vgl. Melinz, G. / Zimmermann, S. (1991). Dieses Buch stellt auf sehr anschauliche Weise dar, wie die Kommunalpolitiker der Städte Wien und Budapest auf die soziale Frage zu antworten versuchten.

liche Engagement in diesem Bereich war sehr gering, was auch in der Tatsache zum Ausdruck kommt, daß der österreichische Haushalt keine eigenständige Budgetposition für Zahlungen an soziale Einrichtungen vorsah.<sup>400</sup>

### **6.3.2.2. Sozialgesetzgebung**

Der liberale Staat, welcher seine Aufgabe im wesentlichen in der Durchsetzung der Vertragsfreiheit sah, erkannte die Notwendigkeit sozialpolitischer Maßnahmen erst sehr spät. Wenn überhaupt derartige Maßnahmen durchgeführt wurden, hatten diese ordnungspolitischen Charakter, da lediglich Rahmenbedingungen geschaffen wurden, welche verhindern sollten, daß bei ungleichen Machtpositionen der Partner die Vertragsfreiheit nur formal gewahrt wurde. In der Habsburgermonarchie waren für die Ausgestaltung dieses sozialen Ordnungsrahmens jeweils die österreichische und die ungarische Regierung verantwortlich, wodurch eine tendenziell unterschiedliche Entwicklung der Sozialgesetzgebung möglich war. Insofern und aufgrund der gewährten Güter- und Faktormobilität liegt die Vermutung nahe, daß Österreich und Ungarn im Bereich der Sozialgesetzgebung miteinander in einem Systemwettbewerb standen. Im folgenden soll daher weniger das Sozialwesen im ganzen untersucht werden, sondern lediglich der Frage nachgegangen werden, inwieweit die Sozialgesetzgebung der beiden Teilstaaten der Habsburgermonarchie als Ergebnis von Systemwettbewerb interpretiert werden kann.

Die Zeit des Neoabsolutismus war durch und durch geprägt vom Liberalismus, welcher weder willens, noch in der Lage war, sich mit der sozialen Frage auseinanderzusetzen. So blieben die in der Revolution von 1848 gestellten sozial-

---

Eine herausragende Persönlichkeit war hier der Wiener Bürgermeister Karl Lueger, dessen kommunalpolitische Leistungen Wien zu einer in dieser Hinsicht vorbildlichen Stadt wurde.

<sup>400</sup> Vgl. Wysocki, J. (1975), S. 54. Beispielsweise flossen durch staatliche Transfers an Kulturfonds in irgendeiner Weise auch den sozialen kirchlichen Einrichtungen Mittel zu.

politischen Forderungen ohne Konsequenzen und auch die Schutzbestimmungen der Gewerbeordnung von 1859 blieben aufgrund mangelhafter Durchsetzung leere Hülsen.<sup>401</sup> Erst in der Periode des Dualismus fanden die Vorstellungen der modernen Sozialgesetzgebung auch bei liberalen Politikern Beachtung. Den ersten bedeutsamen Schritt im Bereich der Sozialgesetzgebung im österreichischen Reichsteil stellte die Dezemberverfassung des Jahres 1867 dar. Sie garantierte die Vereins- und Versammlungsfreiheit, was den Arbeitnehmern die Möglichkeit gab, Interessenvertretungen zu formieren.<sup>402</sup> Der gleich darauf gegründete Arbeiterbildungsverein bewirkte bereits wenig später durch massive Demonstrationen die Verabschiedung des sogenannten Koalitionsgesetzes<sup>403</sup>, welches als wichtige Voraussetzung für die weitere Entwicklung angesehen werden kann. Dieses Gesetz beseitigte die Strafbarkeit von Koalition und Streik und gab damit den Arbeitnehmern die Möglichkeit, durch organisierte Arbeitsniederlegung ihre Interessen besser durchzusetzen.<sup>404</sup>

Im Gegensatz zu der fortschrittlichen Entwicklung in Österreich trug die Kodifizierung des ungarischen Dienstbotengesetzes<sup>405</sup> im Jahre 1876 noch eine stark feudale Handschrift.<sup>406</sup> Es untersagte den Arbeitern das Organisations- und Streikrecht und gestattete das Verlassen des Arbeitsplatzes nur bei Zustimmung des Arbeitgebers. Erst das 1878 verabschiedete Strafgesetzbuch, welches die

---

<sup>401</sup> Vgl. Ogris, W. (1975), S. 634 f. Eine Ausnahme stellt der Bergbau dar, wo sozialen Aspekten bereits früh Beachtung geschenkt wurde.

<sup>402</sup> Die Organisation der Arbeitnehmer wurde neben den politischen Freiheitsrechten auch durch die Hochkonjunktur begünstigt. Die mit der Gründerzeitkrise des Jahres 1873 einsetzende Rezession schwächte das Durchsetzungsvermögen der Arbeitnehmersvertretungen enorm.

<sup>403</sup> RGBl. Nr. 43/1870.

<sup>404</sup> Zur näheren Rolle der Arbeiterorganisation und der Bedeutung von Streiks in Österreich vgl. Bruckmüller, E (1985), S. 405-412 und S. 392.

<sup>405</sup> GA XIII/1876.

<sup>406</sup> Zu den Ursachen der erst sehr spät erfolgten Kodifizierungen im ungarischen Rechtssystem vgl. Sarlós, B. (1975).

Abschaffung feudaler Diskriminierungen zum Ziel hatte, gestattete den Arbeitnehmern, sich politisch zu organisieren und räumte ihnen das Streikrecht ein.<sup>407</sup> Ungarn versuchte damit an den sozialen Standard, welcher in Österreich bereits seit 1870 galt, Anschluß zu finden. Das zeitliche „Hinterherhinken“ erklärt sich durch das lange Festhalten an der Feudalordnung, durch das spätere Auftreten der sozialen Probleme und die Tatsache, daß die nach der Gründerzeitkrise 1873 einsetzende Rezession die soziale Frage allgemein in den Hintergrund drängte. Dagegen blieb die Versammlungsfreiheit, welche mit dem Koalitionsstreikrecht in engem Zusammenhang steht, bis zum Ende des Dualismus ohne gesetzliche Regelung. Im Gegensatz zu Österreich kam es in Ungarn, wo während der ganzen Periode des Dualismus keine geschriebene Verfassung bestand, also nicht zu einer systematischen und detaillierten Kodifizierung der politischen Freiheitsrechte.<sup>408</sup> Zudem gab es weniger Möglichkeiten zur Durchsetzung der bestehenden Rechte, da in Ungarn beispielsweise kein Gericht geschaffen wurde, das über die Verletzung der Freiheitsrechte zu befinden hatte.<sup>409</sup>

In Österreich war die weitere Entwicklung der Sozialgesetzgebung bis zu Beginn der 80er Jahre ins Stocken geraten. Erst unter der Regierung Taaffe, die eine Abkehr vom Liberalismus einläutete, konnten wesentliche Sozialreformen erreicht werden.<sup>410</sup> Diese bezogen sich sowohl auf den Arbeiterschutz als auch auf die soziale Sicherung. Insbesondere die Bestimmungen für den Arbeiter-

---

<sup>407</sup> Vgl. Sarlós, B. (1975), S. 531.

<sup>408</sup> Zur Rechtsregelung der Versammlungs- und Vereinsfreiheit in Ungarn vgl. Bianchi, L. (1966), S. 21-26.

<sup>409</sup> In Österreich wurde parallel zu der Dezemberverfassung ein Staatsgrundgesetz über die Einsetzung eines Reichsgerichtes verabschiedet, welches die Durchsetzung der in der Verfassung gesicherten politischen Rechte gewährleisten sollte.

<sup>410</sup> Eine ausführliche Analyse der Taaffeschen Sozialgesetzgebung mit einem Schwerpunkt bei den Arbeiterschutzbestimmungen vgl. Ebert, K. (1975).

schutz standen auf einem sehr hohen Niveau, wodurch Österreich zumindest für einige Zeit Vorbild für vergleichbare Länder in Europa war.<sup>411</sup>

Die für den Arbeiterschutz bedeutendste Umgestaltung der Sozialgesetzgebung erfolgte mit der sogenannten zweiten Novellierung der Gewerbeordnung von 1885, nachdem bereits 1883 mit der ersten Novelle der Gewerbeordnung eine weitreichende Umgestaltung anderer Materien vorgenommen worden war.<sup>412</sup>

Wesentliche Punkte dieser zweiten Novelle sind die Festlegung einer Maximalarbeitszeit (11 Stunden pro Tag), das Verbot der Kinderarbeit, die Einschränkung der Arbeitszeit von Jugendlichen und Frauen und Bestimmungen über die Sonn- und Feiertagsarbeit.

Eine wichtige Voraussetzung dafür, daß diese neuen Arbeitsschutzbestimmungen in der Praxis zur Anwendung kamen, stellte das bereits im Jahre 1883 verabschiedete Gewerbeinspektorenengesetz dar.<sup>413</sup> Die Gewerbeinspektoren, welche eine beaufsichtigende, berichtende und beratende Funktion hatten, aber keine eigene Exekutivgewalt besaßen, sollten die Durchführung der gesetzlichen Vorschriften überwachen.

Ungarn fand in den 90er Jahren Anschluß an die sich in Europa rasch verbreitenden Arbeiterschutzbestimmungen. Eine Regelung der Sonntagsruhe erging 1891, ebenso wurden Bestimmungen zur Kinder- und Frauenarbeit in Anlehnung an das österreichische Beispiel erlassen. In der Praxis kamen diese Arbeiterschutzbestimmungen aber kaum zum Tragen, da ihre Durchsetzung trotz des 1884 entstandenen und 1893 novellierten Gewerbeinspektorenengesetzes sehr zu

---

<sup>411</sup> Trotz vieler Ähnlichkeiten geht die österreichische Sozialpolitik in ihrer Entstehungsphase über die deutsche Sozialpolitik hinaus. Während die Sozialpolitik Bismarcks auf soziale Sicherung gerichtet war, sind die österreichischen Arbeitsschutzbestimmungen eher mit denen der Schweiz vergleichbar.

<sup>412</sup> RGBl. Nr. 22/1885. Zur 1. Novelle der Gewerbeordnung (RGBl. Nr. 39/1883) vgl. Ebert, K. (1975), S. 115-161.

<sup>413</sup> RGBl. Nr. 117/1883.

wünschen übrig ließ.<sup>414</sup> Es kann daher nicht davon gesprochen werden, daß das für die damalige Zeit vorbildliche österreichische Sozialsystem von Ungarn adaptiert wurde, geschweige denn, daß den Arbeitern ein konkurrierendes Arrangement an staatlichen Sozialleistungen angeboten wurde.

### **6.3.2.3. Soziale Sicherung**

Ebenfalls unter der Regierung Taaffe wurde das Sozialversicherungswesen eingeführt. Hand in Hand entstanden in Österreich Ende der 80er Jahre eine Unfallversicherung<sup>415</sup> und eine Krankenversicherung<sup>416</sup>, welche sich eng an das deutsche Vorbild anlehnten. Beide Gesetze erfüllten alte Forderungen der Arbeitnehmer und stellten eine sozialpolitische Notwendigkeit dar. Wenige Jahre später wurde die soziale Sicherung auch in Ungarn geregelt. Eine Krankenversicherung wurde 1891 geschaffen, eine Unfallversicherung zwei Jahre später. Die Durchführung der Versicherungen war jedoch in Ungarn mit weitaus mehr Mängeln behaftet als in Österreich, da dort die sozialen Verpflichtungen der Unternehmer sehr viel variabler waren.<sup>417</sup>

## **6.3.3. Subventionspolitik**

### **6.3.3.1. Historische Bedeutung**

Unter dem Gesichtspunkt des Systemwettbewerbs in der Habsburgermonarchie ist die Subventionspolitik vor allem deswegen von Interesse, da mit der Abkehr

---

<sup>414</sup> Vgl. Fink, K. (1967), S. 71.

<sup>415</sup> RGBl. Nr. 1/1888.

<sup>416</sup> RGBl. Nr. 33/1888.

<sup>417</sup> In Österreich traten Mängel besonders im Bereich der Kassenorganisation, beim Meldewesen und beim Umfang der Kassenleistungen hervor. Vgl. Ogris, W. (1975), S. 641.

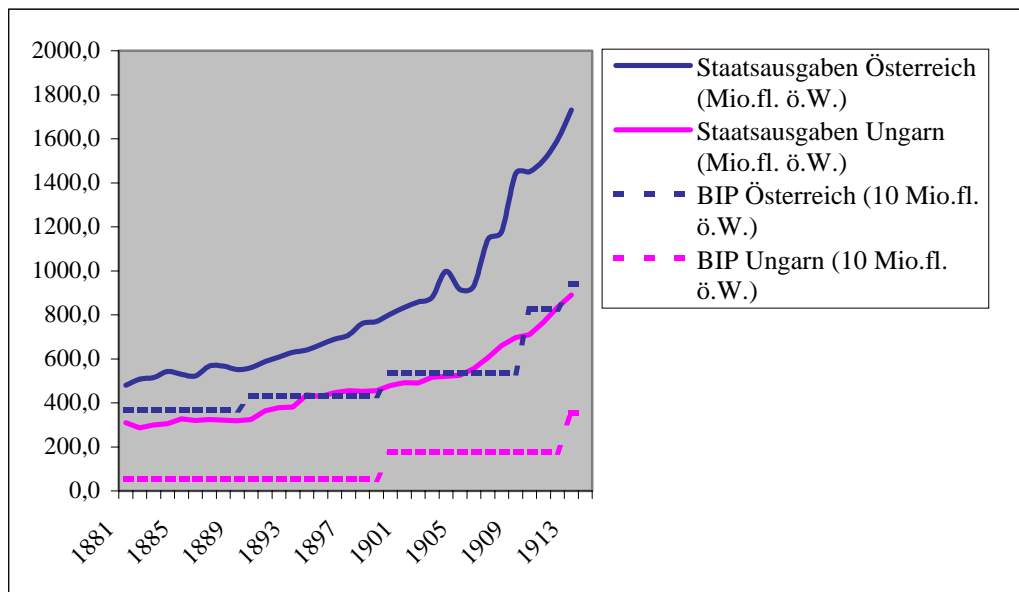
vom Hochliberalismus Ende der 70er Jahre die Entwicklung moderner Interventionsstaaten begann, welche durch ihre Ausgaben- und Steuerpolitik den Industrialisierungsprozeß nachhaltig zu steuern und zu beeinflussen suchten. Der in diesem Zeitraum einsetzende starke Anstieg der Staatsausgaben führte zu zahlreichen, meist kontroversen Hypothesen, welche sich auf ökonomisch-technische, demographische politisch-institutionale oder akzidentielle Einflußfaktoren stützen.<sup>418</sup> Insbesondere soll an dieser Stelle die Bedeutung des von Adolph Wagner formulierten „Gesetzes der wachsenden Staatsausgaben“ für die Habsburgermonarchie betont werden.<sup>419</sup> In kaum einem anderen Land der Vorkriegszeit besitzt das sogenannte „Wagnersche Gesetz“, nach welchem im Zuge der Entwicklung einer Volkswirtschaft sowohl absolut als auch relativ zum Sozialprodukt eine deutliche Tendenz zur Ausdehnung der öffentlichen bzw. staatlichen Tätigkeiten festzustellen ist, eine größere empirische Relevanz.<sup>420</sup> So dehnte sich im österreichischen Reichsteil die Staatsquote von 12,90 % im Jahre 1890 auf 18,44 % im Jahre 1913 aus. In Ungarn lag dagegen die Staatsquote bereits zur Jahrhundertwende - frühere Angaben des BIP sind nicht verfügbar – bei 27,38 %. Im Gegensatz zu Österreich ist in Ungarn aber dann ein geringfügiger Rückgang der Staatsquote auf 25,03 % zu verzeichnen.

---

<sup>418</sup> Vgl. Recktenwald, H. (1988), S. 151.

<sup>419</sup> Vgl. Wagner, A. (1911), S. 727-739. In ersten Ansätzen wurde das „Wagnersche Gesetz“ bereits in Wagner, A. (1863), S. 2 ff. formuliert.

<sup>420</sup> Wagner war der Habsburgermonarchie nicht nur durch seine Lehrtätigkeit von 1858-1863 in Wien verbunden, sondern widmete ihr auch in seinen Werken sehr ausgedehnte Behandlung. Zur empirischen Relevanz vgl. Wysocki, J. (1973), S. 91.



Quelle: Rechnungsabschlüsse; Ungarisches Statistisches Jahrbuch; eigene Berechnungen.

**Abbildung 3: Staatsausgaben und BIP in Österreich und Ungarn (nominal in Mio. fl. ö.W.)**

Die wirtschaftspolitische Kompetenz sprach der Ausgleich von 1867 jeweils der Regierung des betreffenden Reichsteils zu. Einschränkungen bestanden lediglich im Rahmen der Vereinbarungen des Zoll- und Handelsbündnisses. Insofern stand es der ungarischen bzw. der österreichischen Regierung weitgehend frei, in welcher Weise sie den Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentariums gestaltete. Unterschiedliche Ansätze des Staatsinterventionismus bzw. in der Subventionspolitik – um den heutigen Begriff zu gebrauchen - sind für Österreich und Ungarn zudem aufgrund von Unterschieden in der Wirtschaftsstruktur und im wirtschaftspolitischen Grundverständnis zu beobachten. Die engen wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb der Monarchie bedingen jedoch auch besonders starke Einflüsse der jeweils getroffenen Maßnahmen auf den anderen Reichsteil. Im folgenden soll daher die Subventionspolitik in Ungarn und Öster-



reich stellvertretend dafür untersucht werden, inwiefern im Bereich der Wirtschaftspolitik gegenseitige Einflüsse im Sinne von Systemwettbewerb vorlagen.

### **6.3.3.2. Subventionen: Begriff und Rechtfertigung**

Eine einheitliche Abgrenzung des Subventionsbegriffes besteht nicht, da er neben verschiedenen Bereichen der Wirtschaftswissenschaft (Finanzwissenschaft und Wettbewerbstheorie) auch von Juristen und Politikern gebraucht wird. Eine weitere Schwierigkeit des Subventionsbegriffes ist, daß häufig Synonyme wie „Unterstützungen“, „Finanzhilfen“, „Beihilfen“, „Prämien“, „Zuwendungen“, oder „Zuschüsse“ verwendet werden. Jedoch beinhaltet deren Verwendung im allgemeinen Sprachgebrauch meist eine Wertung.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur hat sich folgende Definition allgemein durchgesetzt: Subventionen sind demnach Geldleistungen oder geldwerte Leistungen der öffentlichen Hand an private Wirtschaftssubjekte, von denen an Stelle einer marktwirtschaftlichen Gegenleistung in der Regel bestimmte Verhaltensweisen gefordert oder erwartet werden.<sup>421</sup> Die verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten des Begriffs „geldwerte Leistungen“ gestatten jedoch weiterhin keine exakte Begriffsbestimmung. Sind dementsprechend als Subventionen nur diejenigen Leistungen zu sehen, welche mit der staatlichen Einnahme- und Ausgabebetätigkeit zusammenhängen, oder auch protektionistische Maßnahmen und Gesetzesvorschriften, die einem Unternehmen „geldwerte Leistungen“ zukommen lassen? Insofern wird zusätzlich ein enger und ein weiterer Subventionsbegriff unterschieden. Während der engere auf reine Geldzahlungen abhebt, die von der öffentlichen Hand ohne marktliche Gegenleistung an - bestimmte Voraussetzungen erfüllende - Unternehmen gewährt werden, stellt die weitere

---

<sup>421</sup> Vgl. Schmolders, G. (1970), S. 232.

Definition den gezielten Eingriff des Staates in den Wirtschaftsprozeß in den Vordergrund. Sie umfaßt alle Maßnahmen, welche die Produzenten oder Konsumenten bestimmter Güter bzw. Dienst- oder Faktorleistungen begünstigen, und damit relative Preise, Angebot oder Nachfrage verändern.<sup>422</sup>

Wählt man den weiteren Subventionsbegriff, lassen sich entsprechend einer Systematik von Andel folgende Subventionsformen unterscheiden:<sup>423</sup>

- Barsubventionen: Die Subventionierung erfolgt über den Zufluß liquider Mittel, welche den Charakter verlorener Zuschüsse haben, d.h. sie müssen weder zurückgezahlt noch verzinst werden. Die Vergabe von Barsubventionen knüpft an bestimmte Tatbestände wie Betriebsform, Standort oder Produktionsrichtung an.
- Abgabensubventionen: Die Subventionierung erfolgt hier in Form einer unterbliebenen Geldzahlung von Seiten der Begünstigten, ist also mit Minder-einnahmen der öffentlichen Haushalte verbunden. Dies erfolgt in der Regel durch Aussetzung oder Befreiung von bestimmten Steuerarten und Abgaben. Die exakte Höhe der Abgabensubvention steht im Gegensatz zu den Barsubventionen ex-ante noch nicht fest.
- Beschaffungssubventionen: In diesem Fall bewirkt der Staat den begünstigenden Effekt dadurch, daß er zu höheren Preisen kauft als nach der Marktlage erforderlich wäre. Da diese Subventionierung in der Regel Produkte der Importgütersubstitutionsindustrie betrifft, hat sie einen stark protektionistischen Charakter.
- Verbilligungs- bzw. Verteuerungssubventionen zeichnen sich dadurch aus, daß die öffentliche Hand darauf verzichtet, im Zusammenhang mit Markttransaktionen den Marktpreis zu nehmen. Sie können also immer dort geleistet werden, wo die öffentliche Hand und der potentielle Subventionemp-

---

<sup>422</sup> Vgl. Andel, N. (1988), S. 492.

<sup>423</sup> Vgl. Andel, N. (1988), S. 492.

fänger sich als Marktpartner gegenüberstehen. Beispiele für diese Subventionsform sind zinsgünstige Darlehen oder der Verzicht auf marktgerechte Risikoprämien im Rahmen der Übernahme von Unternehmensrisiken durch die öffentliche Hand.

- Infrastruktursubventionen nehmen im Vergleich zu den genannten Subventionsformen eine Sonderstellung ein. Infrastrukturleistungen werden heute als meritorische Güter zu den Aufgaben des Staates gezählt.<sup>424</sup> Diese Auffassung, die ja wegen der erforderlichen massiven Staatseingriffe in das Marktgeschehen den Vorstellungen des liberalen Staates widerspricht, begann sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts zu entwickeln. Da es keine allgemeine Norm für eine „gesellschaftlich notwendige Infrastrukturausstattung“ gibt, ist es sehr problematisch zu beurteilen, inwieweit der Staat bei der Erfüllung der ihm zugedachten Aufgaben gewollt differenzierende Begünstigungen vergibt, um damit etwa Standortentscheidungen zu beeinflussen. Vom liberalen Standpunkt aus, welcher eine Verantwortung des Staates hinsichtlich der Bereitstellung meritorischer Güter verneint, lassen sich Infrastrukturinvestitionen des Staates dagegen sämtlich als Subventionen verstehen.<sup>425</sup> Die Schwerpunkte der Infrastruktursubventionen liegen im Bereich der Bildungspolitik (weiche Infrastruktur) und der Verkehrspolitik (harte Infrastruktur).
- Verordnungssubventionen: Diese nicht direkt budgetwirksamen Subventionen zeichnen sich dadurch aus, daß der Staat den Marktprozeß mittels Ge- und Verboten so beeinflußt, daß einem bestimmten Unternehmen ein geld-

---

<sup>424</sup> Es handelt sich hier nicht um sogenannte öffentliche Güter, welche zwingend vom Staat bereitgestellt werden müssen. Dennoch bestehen aus theoretischer Sicht Vorbehalte gegen die private Versorgung mit Infrastrukturleistungen. Die Argumentation stützt sich im wesentlichen auf das Phänomen des Freifahrer-Verhaltens, das Gefangenendilemma und die Existenz natürlicher Monopole.

<sup>425</sup> Anders als bei den bisher genannten Subventionsformen handelt es sich im Falle der Infrastrukturinvestitionen um Vorleistungen, welche der Staat zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes beiträgt.

werter Vorteil entsteht. Beispiele für Verordnungssubventionen sind regulierende Eingriffe wie Marktzutrittsbeschränkungen u.ä. oder aber protektionistische Maßnahmen, welche nicht budgetwirksam sind.<sup>426</sup> Wie sich bereits im Rahmen der Begriffsdefinition ergeben hat, liegt der Betrachtung geldwerter Leistungen in diesem Zusammenhang ein weit gefaßter Subventionsbegriff zu Grunde. Dadurch ergeben sich erhebliche Quantifizierungsprobleme, weshalb sich empirische Untersuchungen in der Regel auf budgetwirksame Subventionen beschränken.

Neben dieser Abgrenzung bestehen vielfältige weitere Begriffsbestimmungen, denen es jedoch nicht gelingt, folgende Feststellung von Andel zu widerlegen:

*„Der Grenzertrag der Diskussion über den Subventionsbegriff tendiert gegen Null, nicht selten ist er negativ.“<sup>427</sup>*

Eine grundsätzliche Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in ein marktwirtschaftliches System ist nach der ökonomischen Theorie nicht möglich. Bei einer Subventionierung tritt an die Stelle der marktwirtschaftlichen Gegenleistung für die staatlichen Transfers im Idealfall die vom Staat gewünschte Gegenleistung. Eine optimale Wirtschaftsstruktur und die dazugehörigen Marktformen ergeben sich entsprechend der theoretischen Vorstellung im Wettbewerb, also ohne Eingriffe des Staates. In bestimmten Fällen können jedoch Markt- und Wettbewerbsversagen als Begründung für den beschränkten Einsatz von Subventionen dienen. Solche Marktunvollkommenheiten werden möglicherweise durch externe Effekte, sinkende Stückkosten oder Marktmacht hervorgerufen.<sup>428</sup> Diese al-

---

<sup>426</sup> Hierzu zählen verschiedene Maßnahmen der Exportförderung bzw. der Importbeschränkung.

<sup>427</sup> Andel, N. (1970), S. 4.

<sup>428</sup> Externe Effekte führen zu überhöhten Transaktionskosten, da in die einzelwirtschaftlichen Entscheidungen nicht alle Kosten bzw. Erträge eingehen; beim Vorliegen sinkender Stückkosten impliziert die Preisbildung nach der Grenzkostenregel Verluste, die nur durch Preisanhebung auf Höhe der Durchschnittskosten vermieden werden kann; im Fall von Marktmacht wird eine suboptimal geringe Menge zu einem zu hohen Preis angeboten.

lokationspolitische Rechtfertigung von Subventionen entspricht der Begründung eines Angebots von öffentlichen und teilweise auch meritorischen Gütern.<sup>429</sup> Eine solch kritische Sicht der Subventionspolitik entwickelte sich jedoch erst im Zusammenhang mit der Theorie des Marktversagens. Im Sinne der Musgraveschen Triade gehören neben der Allokationspolitik auch die Distributions- und Stabilisierungspolitik zu den Aufgaben der staatlichen Wirtschaftspolitik und werden dahingehend auch als Bereiche für Subventionen gesehen. Aufgrund geringer Zielgenauigkeit, Willkür und mangelnder Regelgebundenheit sind diese beiden Fälle jedoch weitaus bedenklicher. Strukturpolitische Zielsetzungen liegen zugrunde, wenn Subventionen zur Beschleunigung oder Verlangsamung des strukturellen Wandels vergeben werden. In der Regel werden mit ihnen gleichzeitig allokativen und distributiven Ziele verfolgt.

Ältere volkswirtschaftliche Schriften trennen häufig nicht zwischen ökonomischer und politischer Zielsetzung der Subventionierung. Sie sehen Subventionen als ein universelles Instrument des Staatsinterventionismus an.<sup>430</sup> Insbesondere wurde der Einsatz von Subventionen bei nationalen Autarkiebestrebungen und Protektionismus als sinnvoll erachtet. Die volkswirtschaftlichen Kosten dieser politisch motivierten Verminderung der Auslandsabhängigkeit des Landes wurden nicht erkannt. Vielmehr wurde analog zum Erziehungszollargument der Außenwirtschaftstheorie eine naive ökonomische Rechtfertigung der Subventionsmaßnahmen geliefert.<sup>431</sup> Dieser Argumentationsrichtung folgen durchaus auch jüngere Überlegungen, welche Subventionen gerechtfertigt sehen, um „Wettbewerbsverzerrungen gegenüber dem Ausland abzubauen“ oder „Hemm-

---

<sup>429</sup> Vgl. hierzu beispielsweise die Rechtfertigung von Subventionen in der Grundlagenforschung bei Hartig, R. (1989), S. 14 f.

<sup>430</sup> Diese Sichtweise wurde immer ausgeprägter, je höher die Kompetenz staatlicher Wirtschaftspolitik zur Beeinflussung makroökonomischer Variablen eingeschätzt wurde.

<sup>431</sup> Röpke, W. (1929), S. 867 sieht „eine Rechtfertigung des Staatseingriffs [...] für den Fall, daß es vorübergehender Unterstützung bedarf, um einen Wirtschaftszweig, der sich in der Entwicklung befindet, über die Schwierigkeiten des Anlaufs hinwegzubringen.“

nisse unternehmerischer Aktivität, die durch schwer kalkulierbare Risiken und / oder hohen Kapitalbedarf bedingt sind, zu verringern.“<sup>432</sup>

Bei der Untersuchung der ökonomischen Effizienz einzelner Subventionsmaßnahmen ist festzustellen, ob einerseits eine Subvention zur Erreichung eines gewollten Ziels notwendig, und wenn ja, auch wirksam ist und ob andererseits keine Verschwendung von Haushaltsmitteln vorliegt, d.h. ob nicht unter Umständen eine preisgünstigere Interventionsalternative eingesetzt werden könnte. Empirische Effizienzuntersuchungen scheitern jedoch bereits daran, daß die Zielvorgaben bei Subventionen entweder sehr komplex oder nicht spezifisch angegeben sind. Möglich, wenn auch nur mit Schwierigkeiten, ist ein Vergleich der Zielerreichung über die Zeit. Die Messung der Effizienz erfolgt hierbei durch eine Gegenüberstellung der subventionierten Entwicklung mit der Entwicklung ohne Subventionen.<sup>433</sup>

Die Kritik an den Subventionen ist danach zu unterscheiden, ob sie an dem suboptimalen Einsatz des Interventionsinstruments ansetzt oder ob es sich um Eigenschaften handelt, die unabhängig davon den Subventionen immanent sind. Folglich ist im Rahmen einer Beurteilung der Subventionen auch der institutionell politische Rahmen einzubeziehen.

Für den Einsatz von Subventionen sprechen dann folgende Eigenschaften:<sup>434</sup>

- Es besteht die Möglichkeit einer exakten Zuordnung der Subventionen nach zeitlichen, räumlichen und sachlichen Kriterien.
- Die institutionelle Handhabung von Subventionen ist einfach, wodurch ein rascher und flexibler Einsatz des Instruments möglich ist.

---

<sup>432</sup> Hartig, R. (1989), S. 16.

<sup>433</sup> Eventuell kann auch die Entwicklung ohne parallele Subventionen im Ausland betrachtet werden.

<sup>434</sup> Vgl. Hansmeyer, K. / Ewringmann, D. (1975), S. 48 f.

- Subventionen stören im Gegensatz zu anderen staatlichen Interventionsinstrumenten den Marktprozeß kurzfristig nicht.
- Fiskalische Rückgewinnung der ausgezahlten Finanzhilfen, wenn die Subventionen in die steuerliche Bemessungsgrundlage mit eingehen.

In der Realität stehen jedoch selten Effizienz- und Allokationsgründe im Vordergrund, sondern die Subventionierung dient wegen ihrer guten Eignung als Instrument des Interessenausgleichs meist zur Entschärfung von Verteilungskämpfen. Daher sind folgende Nachteile mit dem Einsatz von Subventionen verbunden:<sup>435</sup>

- Unter der Annahme rationaler Erwartungen sind Ineffizienzen der Subventionspolitik zu befürchten, da die Wirtschaftssubjekte den wirtschaftspolitischen Eingriff in ihr Handeln bereits einbezogen haben.<sup>436</sup>
- Informationsdefizite bei den Trägern der Wirtschaftspolitik führen zu unerwünschten und unkontrollierbaren Nebenwirkungen.
- Ordnungspolitische Bedenken infolge der negativen Wirkung auf zentrale Funktionsmechanismen des Marktes, wie z.B. den Preismechanismus und den Wettbewerb.
- Rent-seeking-Aktivitäten im Vorfeld der Subventionsvergabe führen zu Wohlfahrtsverlusten, da für den Wettbewerb um Subventionen Ressourcen aufgewendet werden müssen.

Insgesamt betrachtet fällt die Beurteilung der Subventionen unter dem Gesichtspunkt der ökonomischen Effizienz eher negativ aus. Insbesondere können die erwähnten Vorteile der Subventionen auf die negativen Eigenschaften verstärkend einwirken. So führt die Möglichkeit des zielgenauen Einsatzes der Subventionen dazu, daß bestimmte Interessengruppen in besonderer Weise be-

---

<sup>435</sup> Vgl. Harzem, K. (1987), S. 36-46.

<sup>436</sup> Vgl. Lucas, R. (1972)

rücksichtigt werden können. Auch die anderen genannten Gesichtspunkte sprechen eher für eine Ablehnung von Subventionen.

### **6.3.3.3. *Ausmaß der Subventionen in Ungarn***

Eine einheitliche Erfassung der Subventionen im Sinne eines Subventionsbereichs oder einer Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung existierte in der Habsburgermonarchie nicht. Primärdaten über die Staatsausgaben in Österreich-Ungarn wurden von der k.k. Statistischen Zentralkommission und dem k.u. Statistischen Zentralamt erfaßt. Diese Quellen erlauben jedoch aufgrund ihrer nach Einzelhaushalten gegliederten Systematik keinen detaillierten Einblick in das genaue Ausmaß der Subventionspolitik. Zudem liefern Sekundärquellen wie Hevesy (1907) und Offergeld (1914) sowie einige moderne Autoren zahlreiche, aber wenig detaillierte Informationen über das Ausmaß und die Bedeutung der Subventionen in der Monarchie.

Budgetmäßig lag der Schwerpunkt der ungarischen Subventionspolitik in der Verfolgung allokativer Ziele. Insbesondere hinsichtlich des Infrastrukturbereichs kann gezeigt werden, daß ein Großteil der finanziellen Mittel für die Bereitstellung öffentlicher bzw. meritorischer Güter aufgewendet wurde.<sup>437</sup> Subventionsmaßnahmen, welche im Rahmen der strukturpolitisch-protektionistischen Zielsetzung eingesetzt wurden, besaßen dagegen ein weitaus geringeres Gewicht.

---

<sup>437</sup> Am Beispiel der Eisenbahnpolitik wird sehr deutlich, welche Dehnbarkeit der Begriff des meritorischen Gutes besitzt. Waren die Eisenbahnen bis in die 70er Jahre privat organisiert, nahm der ungarische Staat die Gründerzeitkrise von 1873 zum Anlaß, sich eine bessere Allokation des Gutes „Verkehrsinfrastruktur“ anzumaßen.



<b>Bereich</b>	<b>1881</b>	<b>1907</b>
Hofhaltung	1,1 %	1,1 %
Verwaltung	5,3 %	17,6 %
öffentliche Sicherheit	1,6 %	4,2 %
Rechtspflege	2,3 %	5,3 %
Unterricht und Wissenschaft	1,1 %	7,1 %
Eisenbahnen (Zinsgarantien)	3,2 %	0,2 %
Post und Telegraphie	1,7 %	5,9 %
Schifffahrt	1,4 %	2,7 %
Militär	8,7 %	10,7 %
Staatsschuld	63,5 %	28,1 %
Sonstiges	10,2 %	17,1 %
<i>Gesamt</i>	<i>440,6 Mio. fl. ö.W.</i>	<i>512,3 Mio. fl. ö.W.</i>

Quelle: Ungarisches Statistisches Jahrbuch.

### **Tabelle 24: Struktur der ungarischen Staatsausgaben**

Bis in die 70er Jahre war die inländische Marktstruktur Ungarns stark agrarisch geprägt und von den Interessen der Großagrarien und Vertretern der Mühlenindustrie beherrscht.<sup>438</sup> Subventionen, die in dieser Zeit von der ungarischen Regierung vergeben wurden, dienten daher vor allem dem Erhalt der bestehenden Marktstruktur.<sup>439</sup> Den Beginn der staatlichen Industriepolitik in Ungarn stellte das Industrieförderungsgesetz von 1881<sup>440</sup> dar, nach welchem erstmals in expliziter Form Subventionen an neu gegründete Industrieunternehmen vergeben wurden. Da dieses Gesetz nur geringe Wirksamkeit zeigte, wurde die staatliche Industriepolitik in den folgenden Jahren weiter ausgebaut.<sup>441</sup> Bis 1907 - dem Jahr, in welchem die Fördermaßnahmen ihren Höhepunkt erreichten - wurden

<sup>438</sup> Großagrarien und die Vertreter der Mühlenindustrie gehörten einer gemeinsamen Interessengruppe an, da ihre Besitzverhältnisse eng verflochten waren. Vgl. Paulinyi, A. (1977), S. 135.

<sup>439</sup> Die Subventionierung der Landwirtschaft erfolgte indirekt, indem der ungarische Staat Waldgebiete ankaupte (vgl. Komlos, J. (1986), S. 100). Außerdem wurden in geringem Ausmaß die Hausindustrien unterstützt (vgl. Hevesy, E. (1907), S. 15).

<sup>440</sup> GA XLIV: 1881.

<sup>441</sup> Gemeint sind die weiteren Industrieförderungsgesetze von 1890 (GA III: 1890), 1899 (GA XLIX: 1899) und 1907 (GA III: 1907).

weitere Subventionsformen in das industriepolitische Instrumentarium aufgenommen, sowie der Empfängerkreis erweitert. Insofern hatte sich in Ungarn eine für die damalige Zeit sehr ausgeprägte Subventionspraxis entwickelt, in welcher die Vergabe von Begünstigungen in vielschichtiger Weise erfolgte.<sup>442</sup>

Gebühren- und Stempelbefreiungen sowie Steuernachlässe zählten zu den ersten Subventionsformen, welche in Ungarn im Rahmen der staatlichen Industriepolitik angewendet wurden. Vor allem die einfache Handhabbarkeit solcher Abgabensubventionen erklärt, weshalb dieser Form der Begünstigung lange Zeit große Bedeutung beizumessen ist.<sup>443</sup> In ihrer Höhe sind diese Subventionen jedoch kaum einschätzbar, da sie nur in Form entgangener Steuereinnahmen budgetwirksam werden.

Barsubventionen waren zwar ebenfalls Element des Industriefördergesetzes von 1881, da sie jedoch im Jahresdurchschnitt nur eine Höhe von 126 000 Kronen erreichten, ist ihre Bedeutung eher gering einzuschätzen.<sup>444</sup> Eine Korrektur erfolgte durch das Industrieförderungsgesetz GA XIII: 1890. Erstmals wurden nun Beträge in spürbarer Höhe als Barsubventionen vergeben, welche hauptsächlich der Lebensmittel- und Baumwollindustrie zugute kamen.<sup>445</sup> Eine weitere Ausdehnung dieser Fördermaßnahme erfolgte in den Jahren 1899 und 1907. Barsubventionen wurden nun in verstärktem Maße in der Textilindustrie sowie in der Eisen- und Chemiebranche eingesetzt.<sup>446</sup> Schenkt man den zeitgenössischen Quellen Glauben, so müssen die Auswirkungen, welche diese Barsub-

---

<sup>442</sup> Die Vergabe von Subventionen war kein grundsätzlich neues Instrument der Wirtschaftspolitik. Während des Merkantilismus war sie ein gebräuchliches Mittel zur Beeinflussung des wirtschaftlichen Lebens. Das zu dieser Zeit fast ausschließlich agrarisch geprägte Ungarn stand jedoch nicht im Interesse der merkantilistischen Wirtschaftspolitik.

<sup>443</sup> GA XLIV: 1881 war bis 1895 in Kraft.

<sup>444</sup> Vgl. Eddie, S. (1989), S. 870.

<sup>445</sup> Vgl. Komlos, J. (1986), S. 105.

ventionen auf die Marktstruktur der Monarchie hatten, sehr groß gewesen sein.<sup>447</sup>

*„Despite the considerable public attention paid to the Hungarian programme in both halves of the monarchy, the direct expenditures of the Hungarian government to promote industry were modest, even trifling.“<sup>448</sup>*

Die Barsubventionen erreichten bis zur Jahrhundertwende zunächst nur ein Volumen von 7,3 Millionen Kronen, wurden dann aber in der Zeit von 1900 bis 1914 auf insgesamt 47 Millionen erhöht.<sup>449</sup> In Relation zu den volkswirtschaftlichen Rahmendaten ist ihre Bedeutung jedoch eher gering: Höchstens ein halbes Prozent des jährlichen ungarischen Staatsbudgets waren Barsubventionen.

---

<sup>446</sup> Entsprechend GA III: 1907 waren 57 % aller Subventionen dem Textilsektor vorbehalten.

<sup>447</sup> Vgl. Matlekovits, A. (1900). S. 16 f.

<sup>448</sup> Eddie, S. (1989), S. 870.

<sup>449</sup> Vgl. Komlos, J. (1986), S. 105 und Eddie, S. (1989), S. 870. Eddie (1989) beziffert die im Jahresdurchschnitt vorgesehenen Barsubventionen von GA XLIV: 1881 auf 126000 Kronen, GA III: 1890 auf 487000 Kronen, GA XLIX: 1899 auf 2,3 Mio. Kronen und GA III: 1907 auf 6,8 Mio. Kronen.

	Staatsausgaben ohne Schuldendienst <i>in tsd.</i> <i>Kronen</i>	ausgezählte Barsubventionen für Neugründungen und Betriebserweiterungen <i>in tsd. Kronen</i>	Anteil
1899	504566	1474,3	<b>0,29 %</b>
1900	509247	2534,1	<b>0,50 %</b>
1901	570280	1173,2	<b>0,21 %</b>
1902	586166	474	<b>0,08 %</b>
1903	592978	1407,5	<b>0,24 %</b>
1904	649400	950,7	<b>0,15 %</b>
1905	631132	783,4	<b>0,12 %</b>
1906	652090	842,8	<b>0,13 %</b>
1907	736422	1944,7	<b>0,26 %</b>
1908	828206	955,68	<b>0,12 %</b>
1909	943444	436,275	<b>0,05 %</b>

Quelle: Ungarisches Statistisches Jahrbuch; Offergeld, W. (1914), S. 243; eigene Berechnungen.

### **Tabelle 25: Anteil der ausgezahlten Barsubventionen am ungarischen Haushalt<sup>450</sup>**

Nur sehr wenige ausgewählte Unternehmen aus Branchen, welche in Ungarn neu angesiedelt werden sollten, erhielten Barsubventionen in größerem Umfang. In den meisten Fällen wurden aber die geringen zur Verfügung stehenden Mittel aufgrund der starken Nachfrage nach Subventionen und eines schlecht geregelten Vergabeverfahrens so sehr zerstückelt, daß die gewünschte Wirkung weitgehend ausblieb.<sup>451</sup>

Eine weitaus bedeutendere Rolle spielten die Beschaffungssubventionen. Einerseits kamen sie insofern zum Einsatz, daß ab 1891 sowohl die Behörden verpflichtet wurden, ihre Aufträge möglichst ausschließlich an inländische Unternehmen zu vergeben als auch bestimmten Unternehmen staatliche Bestellungen

---

<sup>450</sup> Davon abweichend die gewährten Subventionen. Die Auszahlung der Subventionen erfolgte nämlich nicht direkt bei der Gewährung, sondern verteilt auf die folgenden 3-10 Jahre. Vgl. Hevesy, E. (1907), S. 16.

<sup>451</sup> Vgl. Hevesy, E. (1907), S. 20 f.

zugesichert wurden.<sup>452</sup> Trotz der ungenauen Datenlage, die nur in wenige Bereiche der öffentlichen Auftragsvergabe Einblick gibt, erscheinen die getroffenen Maßnahmen wirkungsvoll.

*„In no country of Western Europe do government purchases, in proportion to the quantity of industrial production, assume so much significance as here.“<sup>453</sup>*

So wurde beispielsweise die Güternachfrage der ungarischen Staatsbahnen im Jahr 1902 zu 96,4 % aus inländischer Produktion befriedigt; zwanzig Jahre zuvor betrug die Inlandsnachfrage noch 78,7 %.<sup>454</sup>

Außerdem spielten Beschaffungssubventionen im Bereich des Militärs eine wichtige Rolle. Rüstungsaufträge des gemeinsamen k.u.k. Heeres und der k.u.k. Marine wurden nämlich nicht nach wettbewerblichen Prinzipien innerhalb der ganzen Monarchie ausgeschrieben, sondern entsprechend der Quote zwischen den beiden Reichsteilen aufgeteilt. Die daraus resultierenden Ineffizienzen wurden noch zusätzlich verstärkt, da Ungarn nur über sehr geringe Produktionskapazitäten in der Rüstungsindustrie verfügte.<sup>455</sup>

Andererseits wurden staatliche Aufträge auch im Sinne einer deficit-spending-Politik vergeben. So regelte ein 1904 verabschiedetes Gesetz die Aufnahme einer Staatsanleihe, welche mit dem Ziel der konjunkturellen Ankurbelung in bestimmten Branchen verausgabt werden sollte.<sup>456</sup> Diese Maßnahme, welche in den wirtschaftshistorischen Betrachtungen kaum Beachtung findet und über de-

---

<sup>452</sup> Ein interessantes Beispiel für die willkürliche Vorgehensweise der ungarischen Behörden bei öffentlichen Ausschreibungen liefert Wolf, F. (1979), S. 316. Hevesy betont dagegen, daß ungarischen Produkten lediglich bei gleicher Qualität und gleichem Preis der Vorzug gegeben wurde. Vgl. Hevesy, E. (1907), S. 72.

<sup>453</sup> Eddie, S. (1989), S. 871.

<sup>454</sup> Vgl. Hevesy, E. (1907), S. 62.

<sup>455</sup> Vgl. Paulinyi, A. (1977), S. 138-141.

<sup>456</sup> Vgl. Hevesy, E. (1907), S. 67 f.

ren Auswirkungen wenig bekannt ist, soll an dieser Stelle wegen ihrer Bedeutung im wirtschaftspolitischen Instrumentarium hervorgehoben werden.

Verbilligungssubventionen kamen bereits in den Industrieförderungsgesetzen GA XLIV: 1881 und GA XIII: 1890 in unterschiedlichen Bereichen zur Anwendung. Ihre Vergabe erfolgte z.B. in Form von verbilligtem Bauholz aus staatlichen Forsten, Sonderkonditionen für die Industrie beim Bezug von Salz aus dem staatlichen Monopol, zinsvergünstigten oder zinsfreien Staatsdarlehen des Staates oder vergünstigten Transporttarifen bei den staatlichen Eisenbahnen.<sup>457</sup> Bei der Neufassung des Industrieförderungsgesetzes im Jahre 1899 blieben lediglich die beiden letzten Subventionsbereiche erhalten, wobei nach der Jahrhundertwende die Darlehensvergabe als Subventionsinstrument immer mehr von den Barsubventionen verdrängt wurde.<sup>458</sup> Zudem belegen im kommunalen Bereich mehrere Beispiele, daß durch die verbilligte oder kostenlose Bereitstellung von erschlossenem Baugrund die Ansiedlung von Unternehmen begünstigt wurde.<sup>459</sup> Ebenso läßt der hohe Anteil staatlicher Unternehmen in den sogenannten Schlüsselindustrien, wie z.B. der Schwerindustrie, auf eine Vergabe von Verbilligungssubventionen an nachgeordnete Branchen schließen.<sup>460</sup> Die Preisbildung dieser Staatsunternehmen erfolgte vermutlich vorrangig unter dem Aspekt der Industrieförderung.

Den Infrastruktursubventionen kommt, obwohl sie in der öffentlichen Diskussion nur geringe Beachtung fanden, eine sehr bedeutende Rolle zu. In steigendem Maße wurde die Bedeutung von Humankapital für den Wirtschaftsstandort ent-

---

<sup>457</sup> Durch ermäßigte Transporttarife wurden Vergünstigungen sowohl auf der Beschaffungs- als auch auf der Absatzseite geschaffen. Einerseits wurde für die betreffenden Unternehmen die Betriebsausstattung zum Selbstkostenpreis befördert, andererseits wurde mit diesem Instrument für gewisse Unternehmen der Export subventioniert (vgl. Kapitel 6.1.2).

<sup>458</sup> Die vergebenen Kredite wurden vom Staat à fond perdu gebucht und zumeist gemeinsam mit den Barsubventionen ausgewiesen. Vgl. Hevesy, E. (1907), S. 18, 26.

<sup>459</sup> Vgl. Hevesy, E. (1907), S. 29.

deckt: „Keine patriotische Begeisterung sei im Stande, eine mangelhafte Fachkenntnis oder Fähigkeit zu ersetzen.“<sup>461</sup> Bis zu Beginn des Weltkrieges waren Investitionen in die weiche Infrastruktur, d.h. für Bildungseinrichtungen stark angestiegen. Während 1881 die Bildungsausgaben lediglich 1,1 % des staatlichen Budgets ausmachten, steigerte sich dieser Anteil auf knapp 10 % im Jahre 1913.<sup>462</sup> Daneben besaßen die Kommunen als Träger insbesondere von Gewerbe- und Handelsschulen eine große Bedeutung für die Bildungspolitik. Ein konkreter Einfluß industriepolitischer Zielsetzungen läßt sich jedoch nicht beobachten, der Ausbau der weichen Infrastruktur war vielmehr recht breit angelegt.<sup>463</sup>

Die Entwicklung der harten Infrastruktur, insbesondere der Eisenbahnen, ist ein weiterer Schwerpunkt der von der ungarischen Regierung vergebenen Infrastruktursubventionen. Zu Beginn des Dualismus waren die meisten Bahnlinsen in Privatbesitz. Staatliche Begünstigungen erfolgten hauptsächlich in Form von Zinsgarantien, welche durch ihre risikomindernde Wirkung Anreize zum Streckenbau geben sollten. Eine Abkehr von dieser Politik erfolgte in der Gründerzeitkrise, die eine Verstaatlichungswelle auslöste.<sup>464</sup> Ab 1886 wurde die Verstaatlichung mit besonderem Nachdruck verfolgt, so daß bereits Anfang der 90er Jahre 80 % des Gesamtnetzes vom Staat kontrolliert wurden. Der weitere Ausbau des Eisenbahnnetzes erfolgte nun direkt durch den Staat. Die industriepolitische Zielsetzung der ungarischen Eisenbahnpolitik wird besonders an der Erschließung abgelegener Bergbauggebiete in Nordungarn und Siebenbürgen deutlich. Eine Untersuchung von Komlos zeigt jedoch, daß die tatsächliche

---

<sup>460</sup> 20 % der Roheisenproduktion und 25 % der Stahlproduktion lagen in den Händen des Staates. Vgl. Paulinyi, A. (1977), S. 143.

<sup>461</sup> Hevesy, E. (1907), S. 27.

<sup>462</sup> Vgl. Ungarisches Statistisches Jahrbuch.

<sup>463</sup> Vgl. Komlos, J. (1986), S. 104.

Entwicklung der Schwerindustrie einen solchen Eingriff nicht rechtfertigte.<sup>465</sup>

Auch wenn insgesamt betrachtet die staatliche Unterstützung der Eisenbahnen für die Entwicklung der ungarischen Wirtschaft eine bedeutende Rolle gespielt hat, zeichneten sich spezifische strukturpolitische Zielsetzungen des Eisenbahnbaus eher durch hohe Kosten als durch beachtenswerte Ergebnisse aus.

Nach der Verstaatlichung ist allerdings die genaue Höhe der Subventionen im Eisenbahnwesen nicht mehr quantifizierbar. Die Bedeutung der Zinsgarantien, dem wichtigsten staatlichen Anreizinstrument während des Privatbahnsystems, ist stark zurückgegangen.<sup>466</sup> Betrachtet man das Betriebsergebnis der staatlichen Eisenbahnen, ist jedoch festzustellen, daß in den meisten Jahren ein Überschuß in teilweise beachtlicher Höhe erzielt wurde. Von den laufenden Kosten des Eisenbahnbetriebs sind aber die außerordentlichen Investitionen in das Eisenbahnnetz zu unterscheiden. Diese Investitionen schlugen sich in zahlreichen Gesetzesartikeln nieder. So wurden aufgrund GA XXX: 1897 insgesamt 239,9 Mio. Kronen, aufgrund GA XIV: 1904 über 73 Mio. Kronen und aufgrund GA XXXI: 1908 knapp 78 Mio. Kronen verausgabt.<sup>467</sup>

Die Bedeutung der Verordnungssubventionen in der ungarischen Wirtschaftspolitik soll an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben. Eine genauere Untersuchung dieser nicht budgetwirksamen und dadurch schwer quantifizierbaren Maßnahmen kann an dieser Stelle jedoch nicht erfolgen. Da derartige Markteingriffe aber fast ausschließlich in Form von nicht-tarifären Handelshemmnissen zur Anwendung kamen, zeigt die zu diesem Thema in Kapitel 6.1.2 erfolgte Betrachtung, in welcher Vielfalt die ungarische Wirtschaftspolitik dieses Instrumentarium für Eingriffe in die Marktstruktur einsetzte.

---

<sup>464</sup> Zu den Ursachen dieses Politikwechsels vgl. auch Komlos, J. (1986), S. 108.

<sup>465</sup> Vgl. Komlos, J. (1986), S. 108.

<sup>466</sup> Vgl. Tabelle 24.

<sup>467</sup> Vgl. Ungarisches Statistisches Jahrbuch.



Für die Strategie der ungarischen Wirtschaftspolitik seit Ende der 60er Jahre waren folgende zwei Standpunkte von besonderer Bedeutung: Beeinflussung der Außenhandelsstruktur zum allgemeinen Schutz der heimischen Produzenten und Wandel der inländischen Marktstruktur zur Unterstützung der Branchen, denen eine Schlüsselrolle im Industrialisierungsprozeß beigemessen wurde. Diese beiden Strategien standen miteinander in einem sehr engen Verhältnis: Einerseits wurde angestrebt, die starke Exportabhängigkeit der Landwirtschaft zu verringern, um den negativen Auswirkungen sinkender Weltmarktpreise und steigender Zölle zu entgehen. Dies sollte durch die Stärkung der inländischen Nachfrage erreicht werden.<sup>468</sup> Andererseits wurde eine Strategie der Importgütersubstitution verfolgt, nach welcher der Import vornehmlich österreichischer Halbfertig- und Fertigprodukte zu Gunsten inländischer Erzeugnisse reduziert werden sollte. Generell gesehen erfolgte die Rechtfertigung für den Einsatz von Subventionen vor einem von Autarkiebestrebungen und Protektionismus geprägten Hintergrund.

#### ***6.3.3.4. Ausmaß der Subventionen in Österreich***

Die in Österreich eingesetzten Subventionsmaßnahmen hatten dagegen einen völlig anderen Charakter als die ungarischen. Das ökonomische Verständnis der österreichischen Bürokratie war spätestens seit der Zeit des Vormärz von den Gedanken der klassischen Schule geprägt. Der ökonomische Liberalismus entwickelte sich so zum dominierenden wirtschaftspolitischen Prinzip des Neoabsolutismus. Einen Höhepunkt der liberalen Wirtschaftspolitik stellt die 1859

---

<sup>468</sup> Vgl. Fink, K. (1967), S. 66. Bei Gültigkeit des Engelschen Gesetzes, welches bei wachsendem Volkseinkommen nur eine unterproportionale Nachfragesteigerung nach landwirtschaftlichen Produkten prognostiziert, ist diese Strategie bereits aus theoretischer Sicht wenig erfolgversprechend.

eingeführte Gewerbeordnung dar, welche die Gewerbefreiheit statuierte.<sup>469</sup> Weitere Impulse zur Errichtung eines funktionierenden Ordnungsrahmens setzten die neue Konkursordnung von 1868 und die Novelle zum Grundsteuergesetz von 1869. Direkte interventionistische Eingriffe des Staates in das Wirtschaftsgeschehen versuchte man in dieser Ära der uneingeschränkten Herrschaft des ökonomischen Liberalismus nach Möglichkeit zu vermeiden. Lediglich im Rahmen der Infrastrukturpolitik wurde durch die Gewährung von Zinsgarantien und Steuererleichterungen ein Anreiz für den weiteren Ausbau des Eisenbahnnetzes gegeben.

Mit dem Börsenkrach von 1873 und der sich anschließenden „Großen Depression“ fand die Begeisterung für den ökonomischen Liberalismus bei weiten Teilen der Bevölkerung ein rasches Ende. Das liberale Leitbild der österreichischen Wirtschaftspolitik wurde in zunehmendem Maße in Frage gestellt. Gleichzeitig wurde durch den Sieg des Konstitutionalismus der Einfluß verschiedener politischer und nationaler Interessengruppen auf die Gestaltung der Wirtschaftspolitik gestärkt.<sup>470</sup> Das Dogma des ökonomischen Liberalismus wich einer pragmatischen Wirtschaftspolitik, da der Staat sein Angebot an Wirtschaftspolitik in zunehmendem Maße an der Nachfrage der wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen orientierte.<sup>471</sup> Insofern ist weniger die schwerwiegende Depression und die daraus resultierende Einsicht zu einer „besseren“ Wirtschaftsordnung, sondern vielmehr die aus polit-ökonomischer Sicht notwendig gewordene Berücksichtigung von Interessen einzelner Gruppierungen Ursache

---

<sup>469</sup> RGBL Nr. 227/1859.

<sup>470</sup> Vgl. Matis, H. (1973), S. 39.

<sup>471</sup> Der Niedergang des Parlamentarismus durch die Nationalitätenkonflikte im österreichischen Reichsrat bedeutet nicht das Ende dieser Entwicklung, da die einzelnen Interessengruppen versuchten, ihren Einfluß direkt bei Bürokratie und Regierung geltend zu machen.

für die Entstehung eines „liberalen Staatsinterventionismus“ im österreichischen Teil der Habsburgermonarchie.<sup>472</sup>

Betrachtet man die Entwicklung der österreichischen Staatsausgaben, so sind insbesondere zwei Dinge augenfällig. Einerseits läßt sich, wie oben bereits beschrieben, ein beachtlicher Anstieg der gesamten Staatsausgaben verzeichnen. Andererseits vollzogen sich während der Jahre 1870 bis 1910 auch innerhalb der einzelnen Ausgabenbereiche bedeutende Veränderungen, was sich in folgender Auflistung der prozentualen Verteilung der Staatsausgaben auf die einzelnen Bereiche zeigen läßt.

<b>Bereich</b>	<b>1870</b>	<b>1910</b>
Hofhaltung	1,1 %	0,4 %
Verwaltung	1,2 %	0,9 %
öffentliche Sicherheit	1,3 %	1,7 %
Rechtspflege	3,6 %	2,9 %
Unterricht und Wissenschaft	1,2 %	3,2 %
Straßen	1,5 %	1,0 %
Eisenbahnen	3,6 %	26,8 %
Post und Telegraphie	3,5 %	6,1 %
Schifffahrt	1,4 %	2,3 %
Militär	24,1 %	15,7 %
Staatsschuld	29,1 %	18,8 %
Sonstiges	28,4 %	20,2 %
<b>Gesamt</b>	<b>332,2 Mio. fl. ö.W.</b>	<b>1450,7 Mio. fl. ö.W.</b>

Quelle: Wysocki, J. (1973), S. 92f.

### **Tabelle 26: Struktur der österreichischen Staatsausgaben**

Ein starker Rückgang ist beim Anteil der Ausgaben für die Zinsen und Tilgung der Staatsverschuldung festzustellen. Auch wenn kein absoluter Rückgang die-

---

<sup>472</sup> Dieser von Gäfgen in Bezug auf das Deutsche Reich geprägte Begriff des „liberalen Staatsinterventionismus“ charakterisiert durchaus auch die österreichische Wirtschaftspolitik. Er spiegelt deutlich die der damaligen Wirtschaftspolitik immanenten Widersprüche zwischen der für die ökonomische Koordination notwendigen Wettbewerbsfreiheit und den wettbewerbsfeindlichen Staatsinterventionen wider, und bringt damit auch die wirtschaftspolitische Konzeptionslosigkeit zum Ausdruck. Vgl. Gäfgen, G. (1975), S. 83.

ses Postens zu verzeichnen ist, deutet dies auf zunehmende Bemühungen zu einer Konsolidierung des Staatshaushalts hin. Ebenso drastisch ist der Rückgang der Bedeutung der Militärausgaben, welche den Hauptbestandteil der Leistungen zu den gemeinsamen Angelegenheiten ausmachten. Zwar hatte dieser Posten in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg - u.a. wegen der Militärverwaltung auf dem Balkan - wieder einen leichten Anstieg zu verzeichnen, doch wird der abnehmende Stellenwert des Militärs nichtsdestotrotz deutlich.

Ein Anstieg der prozentualen Ausgaben ist dagegen vor allem im Infrastrukturbereich festzustellen. Herausragend ist hier besonders der Bereich Eisenbahnen, welcher in den betrachteten 40 Jahren einen Anstieg um mehr als das Siebenfache erfuhr. Da der Staatshaushalt jedoch nicht alle Maßnahmen des sich ausdehnenden österreichischen Staatsinterventionismus erfaßt, sollen im folgenden die verschiedenen Arten von Subventionen aufgezeigt werden, mit denen der österreichische Staat versuchte, seine Wirtschaft zu begünstigen.

Barsubventionen und Verbilligungssubventionen wurden im österreichischen Reichsteil hauptsächlich im Zusammenhang mit der „Großen Depression“ vergeben. Bereits im Dezember des Jahres 1873, also 7 Monate nach dem „Schwarzen Freitag“ an der Wiener Börse, bewilligte das Abgeordnetenhaus eine Anleihe von 80 Mio. Gulden.<sup>473</sup> Im darauffolgenden Jahr wurde zusätzlich der sogenannte „Kaiser-Franz-Josephs-Fonds“ geschaffen.<sup>474</sup> Ein Teil der 80 Mio.-Anleihe wurde in Form von Barsubventionen u.a. für die Sanierung einiger, aufgrund der Depression vom Konkurs bedrohter Großunternehmen ver-

---

<sup>473</sup> Im Vergleich zu den ordentlichen Staatsausgaben, welche sich in diesem Jahr auf 322,2 Mio. Gulden beliefen, stellt dies eine beachtliche Summe dar.

<sup>474</sup> Dieser Fonds bestand aus Geldern, welche frei wurden, da der Kaiser auf die Feierlichkeiten anlässlich seines 25-jährigen Kronjubiläums verzichtete.

ausgibt.<sup>475</sup> Der „Kaiser-Franz-Josephs-Fonds“ diente dagegen explizit der Unterstützung des Kleingewerbes. Mit dem Großteil der vom Staat zur Verfügung gestellten Gelder wurden staatliche Vorschußkassen errichtet. Durch die Vergabe von zinsgünstigen Darlehen gewährten diese Vorschußkassen Verbilligungssubventionen.<sup>476</sup>

Steuererleichterungen und Gebührenbefreiungen wurden erstmals durch eine bereits im Juni des Jahres 1873 erlassene kaiserliche Verordnung gewährt. Dadurch sollte vor allem die Auflösung und Fusion von Aktiengesellschaften erleichtert werden, also im Sinne einer (neo-) klassischen Konjunkturpolitik die Absorptionsfähigkeit der Märkte durch den Abbau von Flexibilitätshemmnissen verbessert werden. Zusätzliche Steuererleichterungen aus dem Jahre 1874 bringen dagegen eine völlig andere wirtschaftspolitische Zielsetzung zum Ausdruck: So ist beispielsweise die auf Neubauten gewährte Steuerfreiheit als politisches Gegensteuern zu verstehen, wodurch die wirtschaftliche Aktivität stabilisiert und das Wachstum der Wirtschaft gefördert werden sollte.<sup>477</sup>

Der Einsatz solcher Subventionsformen als Instrumente staatlicher Wirtschaftsförderung blieb jedoch ein Sonderfall für die österreichische Wirtschaftspolitik und war auf die Zeit der „Großen Depression“ beschränkt. Darüber hinaus kann einzig die Errichtung des „Technischen Dienstes zur Förderung des Kleingewerbes am Technologischen Gewerbemuseum“, aus welchem 1908 das „k.k. Gewerbeförderungsamt“ hervorging, noch mit der Vergabe von Verbilligungs-

---

<sup>475</sup> Hierzu zählen u.a. die Textilfirmen Philipp Haas und Johann Liebig und die Maschinen- und Lokomotivenfabrik Georg Sigl, welche in der österreichischen Industrie große Bedeutung besaßen. Desweiteren wurden diese Gelder für die Belebung des Eisenbahnbaus eingesetzt, hatten also den Charakter von Infrastruktursubventionen. Vgl. Matis, H. (1972), S. 309 f.

<sup>476</sup> Da für Kredite aus den Vorschußkassen sehr hohe Sicherheiten zu hinterlegen waren, hielt sich der Umfang dieser Maßnahme in Grenzen. Insgesamt wurden lediglich 18,5 Mio. Gulden als Kredit vergeben. Vgl. Matis, H. (1972), S. 311.

<sup>477</sup> Die Grundkonzeption, welche diesem wirtschaftspolitischen Eingriff zugrunde liegt, erinnert an die später entwickelte keynesianische Vorstellung eines instabilen privaten Sektors, der durch staatliche Eingriffe stabilisiert werden soll. Diese Maßnahmen im Sinne einer antizyklischen Wirtschaftspolitik zu interpretieren, ist hingegen nicht gerechtfertigt.

subventionen in Verbindung gebracht werden. Zu den Aufgaben dieser Institution zählte insbesondere die Vergabe verbilligter Kredite; daneben sollte sie durch die Errichtung von Verkaufsgenossenschaften zur Absatzförderung beitragen.<sup>478</sup>

Im wesentlichen konzentrierten sich die Subventionen im österreichischen Reichsteil auf die Unterstützung des Infrastrukturbereichs. Sowohl im Bildungssektor als auch im Verkehrsbereich sind bedeutende staatliche Investitionen getätigt worden. Der österreichische Staat erkannte früh, daß die Versorgung mit Humankapital für die Entwicklung der Industrie eine bedeutende Rolle spielte. Schulen, Universitäten und Einrichtungen des gewerblichen Unterrichts können als Infrastruktur für die Wirtschaft angesehen werden, deren Bereitstellung der Staat in zunehmendem Maße übernahm. Während sich der Staat im Schulwesen zunächst auf das Setzen normativer Rahmenbedingungen beschränkte – eine wesentliche Rolle spielt hier die Einführung der Schulpflicht durch Maria Theresias „Allgemeine Schulordnung“ im Jahre 1774<sup>479</sup> – erlangte er gegen Ende des 19. Jahrhunderts auch als Träger der effektiven Schulleistung große Bedeutung.<sup>480</sup> Hochschulen waren dagegen schon früh in rein staatliche Anstalten umgewandelt worden, die technischen Hochschulen wurden in ihrer Mehrzahl bereits vom Staat gegründet. Am unmittelbarsten wurde die Humankapitalausstattung der österreichischen Industrie durch die öffentlichen Gewerbe- und Handelsschulen unterstützt. Die Bedeutung des „industriellen Bildungswesen“ für die österreichische Industriepolitik wird insbesondere bei Eddie betont:

---

<sup>478</sup> Eine Abteilung des „k. k. Gewerbeförderungsamtes“ war die „k. k. Dienststelle für gewerbliche Kreditangelegenheiten“. Vgl. Garhofer, E. (1949), S. 498.

<sup>479</sup> Vgl. Seite 98.

<sup>480</sup> Durch das Reichsvolksschulgesetz von 1869 wurde die öffentliche Hand zum alleinigen Träger des Elementarschulwesens. Ebenso wurde im Mittelschulwesen die überwiegend kirchliche Trägerschaft verdrängt, doch entspricht das Vordringen der effektiven Aktivität des Staates hier eher einem Entwicklungsprozeß, der nicht direkt normativ vorgezeichnet war. Vgl. Wysocki, J. (1975), S. 50.

*„While budgeted little for direct promotion [...] the Austrian expenditures for industrial instruction alone were, even in 1901, still more than twice the Hungarian spending for industrial promotion and industrial education combined.“<sup>481</sup>*

Trotz dieses verhältnismäßig starken staatlichen Engagements gab es aber z.B. im Bereich der Handelsschulen noch doppelt so viele private wie öffentliche Bildungsanstalten.<sup>482</sup> Dies legt die Vermutung nahe, daß der Staat zwar auch in diesem Bereich seinen Kompetenzanspruch geltend machen wollte, sein Engagement aber bei weitem nicht ausreichend war, um die im Zuge der Industrialisierung stetig steigende Nachfrage zu befriedigen bzw. daß die Ausbildung nicht den wachsenden Erfordernissen der Betriebe entsprach.

Eine genaue Auflistung der öffentlichen Bildungsausgaben gestaltet sich hingegen äußerst schwierig, da diese nicht zu einer einheitlichen Budgetposition zusammengefaßt waren. Der in Tabelle 26 aufgezeigte Posten „Unterricht und Wissenschaft“ ist deshalb nur einer – wenn auch der bedeutendste – von vielen einzelnen Budgetposten.<sup>483</sup> Beispielsweise sind Ausgaben für das Bildungswesen auch in den Budgets des Handelsministeriums, des Ministeriums für öffentliche Bauten und des Ackerbauministeriums enthalten. Zudem wurden erhebliche Kosten des Bildungswesens von den Kronländern getragen. Im Jahre 1910 betrug die Bildungsausgaben der Kronländer insgesamt 76,35 Mio. fl., sie überstiegen also die Ausgaben des Ministeriums für Kultus und Unterricht um mehr als das 1,6 fache.<sup>484</sup> Noch schlechter sind hingegen die Ausgaben der Ge-

---

<sup>481</sup> Eddie, S. (1989), S. 873.

<sup>482</sup> Vgl. Wysocki, J. (1975), S. 52.

<sup>483</sup> Im genannten Budget des Ministeriums für Kultus und Unterricht wurden die Ausgaben für Elementarschulen, Mittelschulen, Hochschulen sowie das industrielle Bildungswesen etc. zusammengefaßt.

<sup>484</sup> Diese Gelder wurden hauptsächlich für das Elementar- und Mittelschulwesen aufgewendet. Vgl. Wysocki, J. (1975), S. 71 f.

meinden zu bestimmen, da deren Finanzen statistisch nur unzureichend erschlossen sind.

Das österreichische Eisenbahnwesen ist im betrachteten Zeitrahmen von einer Verstaatlichungswelle geprägt. Anfangs bildeten direkte Subventionen, welche meist in Form von Zinsgarantien gewährt wurden, den Hauptbestandteil der Eisenbahnausgaben. Hinzu kamen Tilgung und Zinsen für die vom Staat zur Finanzierung früherer Eisenbahnbauten aufgenommenen Kredite, welche unter der Budgetposition „Staatsschuld“ ausgewiesen wurden. Die Höhe der staatlichen Förderung kann dabei genau beziffert werden, da sie mit den staatlichen Ausgaben im Eisenbahnwesen identisch ist. Die aus Tabelle 26 ersichtliche außerordentliche Steigerung der Eisenbahnausgaben ist dagegen eng mit der Verstaatlichung der Eisenbahnen verbunden. Diese wurde 1873 mit der Übernahme bankrotter Eisenbahnlinien begonnen und mit einigen Unterbrechungen solange fortgesetzt, bis 1910 der größte Teil des Streckennetzes in staatlicher Hand lag. Neben der Ausgabensteigerung ist daher auch eine bedeutende Steigerung der Einnahmen zu verbuchen. Der Nettoüberschuß der Eisenbahnen reichte jedoch nicht aus, um die Verzinsung des investierten Kapitals zu decken, so daß die österreichischen Staatsbahnen in den Jahren vor dem ersten Weltkrieg ein jährliches Defizit von 25-30 Mio. Gulden erzielten.<sup>485</sup> Die absoluten Zahlen zeigen, daß die staatliche Förderung des Eisenbahnwesens weit hinter den Maßnahmen im Bildungsbereich zurückbleibt.

Im Bereich der Verordnungssubventionen lassen sich zahlreiche Beispiele finden, wie der österreichische Staat mittels Ge- und Verboten in den Marktprozeß eingriff, um damit die Wettbewerbsbedingungen zugunsten einer bestimmten Gruppe zu verändern. Die gravierendsten Einschnitte in die freie Wettbewerbsordnung stellten die Novellierungen der Gewerbeordnung von 1883 und

---

<sup>485</sup> Vgl. Gratz, A. (1949), S. 271.



1907 dar.<sup>486</sup> Während die Änderungen von 1883 mit der Einführung eines Befähigungsnachweises im Handwerksbereich dort den Marktzutritt beschränkten, bedeutete die Ausdehnung dieses Befähigungsnachweises auf die Handelsgewerbe im Jahre 1907 praktisch das Ende der Gewerbefreiheit.<sup>487</sup> Durch diese restriktiven Marktzutrittsbestimmungen der Gewerbeordnung nahm Österreich im europäischen Vergleich eine Sonderrolle ein. Kein vergleichbares Land gewährte seinem Gewerbe auch nur annähernd einen derartigen Schutz vor Konkurrenz.

Einer der Hauptforderungen österreichischer Industrieller, nämlich der Senkung der Steuern, wurde jedoch nicht nachgegeben. Insbesondere Kapitalgesellschaften hatten aufgrund der im internationalen Vergleich hohen Steuerlast Wettbewerbsnachteile zu verzeichnen. Diese steuerliche Diskriminierung wurde selbst von seiten der Sozialdemokraten, welche in der Regel nicht die Interessen der Kapitalgesellschaften vertreten, kritisiert.<sup>488</sup> Dies zeigt sehr anschaulich, daß der gewerbliche Mittelstand hinsichtlich der Gewährung von Verordnungssubventionen einen wesentlich stärkeren Einfluß auf die Wirtschaftspolitik ausüben konnte als die großen Kapitalgesellschaften.

Insgesamt ist seit den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts ein wachsendes industriepolitisches Interesse der österreichischen Regierungen zu beobachten. Dafür sprechen nicht nur die erwähnten durchgeführten Maßnahmen, sondern auch zahlreiche Gesetzentwürfe, von denen namentlich der sogenannte „Koerber-Plan“ zu erwähnen ist. Dieses, seit dem Amtsantritt des österreichischen Ministerpräsidenten Koerber im Jahre 1900 diskutierte Projekt, umfaßte neben verschiedenen Maßnahmen zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur auch verschiedene Gesetze zur direkten Förderung der Industrie. Hierbei waren sowohl Steuerbe-

---

<sup>486</sup> RGL Nr.39/1883 bzw. RGL Nr. 21/1907.

<sup>487</sup> Das Fabrikgewerbe, in aller Regel also Kapitalgesellschaften, waren von dieser Regel ausgenommen. Vgl. Garhofer, E. (1949), S. 493.

<sup>488</sup> Vgl. Koren, S. (1961), S. 268.

günstigungen für Unternehmensneugründungen als auch ein Fonds zur direkten Exportsubventionierung vorgesehen.<sup>489</sup> Obwohl der „Koerber-Plan“ eigentlich zur Schlichtung des Nationalitätenkonflikts dienen sollte, heizte er diesen noch zusätzlich an, da aufgrund der regional konzentrierten Infrastrukturmaßnahmen zahlreiche Kompensationsforderungen laut wurden.<sup>490</sup> Durch verschiedene Zugeständnisse wurde das Projekt schrittweise auf das ganze Land ausgedehnt, was den finanziellen Rahmen jedoch sprengte. Folglich scheiterten weite Teile des „Koerber-Plans“ schließlich am Widerstand der fiskalistisch geprägten Bürokratie. Doch auch bei den Industriellenverbänden, welche die geplanten Maßnahmen anfänglich positiv beurteilten, machte sich zunehmend Ablehnung breit.<sup>491</sup>

Die Strategie der österreichischen Wirtschaftspolitik ist im wesentlichen auf zwei Ursachen zurückzuführen: Einerseits hatte das Beamtentum bei politischen Entscheidungen und damit auch im Bereich der Wirtschaftspolitik sehr starken Einfluß.<sup>492</sup> Wirtschaftspolitische Maßnahmen dienten den Bürokraten jedoch vor allem zur Erreichung ihrer finanzpolitischen Zielsetzung, welche stark vom

---

<sup>489</sup> Eine exemplarische Darstellung von Gesetzesvorlagen, die auf eine direkte Förderung der Industrie abzielten, bietet Paulinyi, A. (1977), S. 150 f.

<sup>490</sup> Vgl. Binder, H. (1992), S. 61.

<sup>491</sup> Vgl. Paulinyi, A. (1977), S. 150. Während im österreichische Reichsrat Einzelinteressen keine Mehrheit bekamen, auch Stimmentausch war aufgrund der vom Nationalitätenkonflikt bestimmten Blockade nicht möglich, konnten die wirtschaftlichen Dachverbände Einfluß auf die Bürokratie erlangen. Deren Interesse war jedoch stärker auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und weniger auf die Errichtung einer Privilegienordnung orientiert. Insofern wurden anstatt punktueller Förderung in Form von Subventionen vielmehr Steuersenkungen bzw. höhere Zölle gefordert. Zudem hätten Subventionsmaßnahmen eine Erweiterung der Kompetenzen der Exekutive bedeutet, was ebenfalls nicht im Interesse der wirtschaftlichen Dachverbände stand.

<sup>492</sup> „Aber die Schlußphase, die von 1880 bis 1918, wird wohl kaum jemals Verständnis und Gerechtigkeit finden. Ihr fehlte der politische Leitgedanke, der in eine kurze und verständliche Formel zu fassende Geist. Kein Volk und keine Partei identifiziert sich etwa heute noch mit ihr – man müßte sie wohl, nachdem sogar die politische Einheit des Adels, der Kirche und der Sozialdemokratie versagt hatte, die Phase der Herrschaft des Beamtentums nennen.“ Schumpeter, J. (1925), S. 63. Über die Rolle der Bürokratie in der österreichischen Wirtschaft vgl. Brusatti, A. (1965), S. 72-75.

Fiskalismus geprägt war. Erfolg oder Mißerfolg der Wirtschaftspolitik wurden im wesentlichen daran gemessen, inwieweit es gelang, ein Defizit des Staatshaushaltes zu verhindern. Der Einsatz struktur- und konjunkturpolitischer Instrumente geschah weniger im Rahmen einer makroökonomischen Gesamtkonzeption, sondern wurde zumeist von dem fiskalistischen Ziel der Bürokratie, höhere Steuereinnahmen zu erzielen, überschattet. Insgesamt mangelte es der Bürokratie an einer eigenständigen wirtschaftspolitischen Gesamtkonzeption.<sup>493</sup> Andererseits wurde aufgrund des alle politischen Bereiche beherrschenden Nationalitätenkonflikts auch in der Wirtschaftspolitik hauptsächlich darauf geachtet, die bestehenden Industriebereiche zu stabilisieren und das regionale Gleichgewicht zu bewahren. Die Unterstützung bestimmter Branchen wäre nämlich wegen der historisch bedingten geographischen Verteilung der Industrien und der wachsenden Ansprüche der einzelnen Nationalitäten sogleich als Zugehörigkeit an eine bestimmte nationale Gruppe verstanden worden.<sup>494</sup> Insofern steht die starke Gewichtung der Infrastruktursubventionen für das Bemühen der österreichischen Regierung, einen gewissen Ausgleich zwischen den Interessen der einzelnen Nationen zu erreichen.<sup>495</sup>

#### **6.3.3.5. *Effizienz der Subventionsmaßnahmen***

Im Hinblick auf die ungarische Subventionspolitik bestehen begründete Zweifel, ob die eingesetzten Maßnahmen effizient dazu beitragen konnten, das Ziel einer stärkeren Industrialisierung der heimischen Wirtschaft zu erreichen. Die

---

<sup>493</sup> Vgl. Brusatti, A. (1965), S. 82.

<sup>494</sup> Vgl. Eddie, S. (1989), S. 869.

<sup>495</sup> Doch auch die Vergabe der Infrastruktursubventionen bot genügend Raum für nationale Auseinandersetzungen. So ergaben sich Spannungen hinsichtlich der regionalen Verteilung von Lasten und Nutzen der Infrastrukturmaßnahmen. Während die wenigen als „Geberländer“ einzustufenden Kronländer eine Regelung nach dem Äquivalenzprinzip bevorzugten, forderten die ärmeren Kronländer eine Umverteilung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Vgl. Matis, H. (1973), S. 57.

Wahl und der Einsatz der wirtschaftspolitischen Instrumente waren durch die merkantilistische Ideologie bestimmt, welche von der Annahme ausgeht, daß der Vorteil der einen Nation immer auch den Nachteil der anderen Nation bedeutet. Dies wird damit erklärt, daß Vorteile allein über positive Handelsbilanzen erreicht werden können. Um die wirtschaftliche Entwicklung des Landes voranzutreiben, erachtete man demnach vor allem die Unterstützung importkonkurrierender Branchen als notwendig.<sup>496</sup>

Allerdings konnte die Hypothese des Merkantilismus bereits vom älteren Liberalismus widerlegt werden, indem im Rahmen der Theorie der komparativen Kosten gezeigt wurde, daß der Vorteil, den einzelne Länder aus dem Außenhandel ziehen, nicht zu Lasten anderer Länder geht. Insofern hätten Subventionsmaßnahmen, die in Bereichen der Industrie ansetzen, welche über komparative Vorteile in der Produktion verfügen, einen effizienteren Einsatz der Mittel erlaubt.

Eine empirische Überprüfung, ob die eingesetzten Subventionen zur Erreichung des angestrebten Ziels wirksam waren, erweist sich als äußerst schwierig. Einerseits ist die Datenlage insgesamt als unzureichend zu bezeichnen, andererseits ist die Aussagekraft der vorhandenen Daten eher gering. Insbesondere ist das gesamte Ausmaß der Subventionen aufgrund der verschiedenartigen Subventionsformen nicht zu bestimmen. Im folgenden soll der Anstieg der nominellen Wertschöpfung sowie der Beschäftigungszahlen in der ungarischen Industrie mit den in den Jahren 1900 bis 1909 bewilligten Barsubventionen verglichen werden. Dabei soll insbesondere die Bedeutung der einzelnen Branchen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Vergleich zu den jeweils bewilligten Barsubventionen untersucht werden.

---

<sup>496</sup> „Sodann wird festgestellt, daß in Textilerzeugnissen, in Eisen und Eisenwaren, in Leder und Lederwaren sowie in Konfektionsartikeln der stärkste Import sei, der dazu noch in stetigem Anwachsen begriffen sei. Hieraus folgert man [...] die Notwendigkeit, diese Gebiete, in denen die Einfuhr besonders groß ist, als Domänen der Industrieförderungspolitik zu betrachten.“ Offergeld, W. (1914), S. 245.

<i>in Mio. Kronen:</i> Branche	Wertschöpfung		Anteil am Gesamtzuwachs	Beschäftigte		Anteil am Gesamtzuwachs	bewilligte Barsubv. 1900 – 1909
	1898	1913		1898	1913		
Bekleidungsindustrie	6	14	1 %	3539	10962	4 %	(k. A.)
Chemische Industrie	25	60	6 %	12145	25548	8 %	(k. A.)
Eisen- und Metallindustrie	84	260	32 %	44545	62081	10 %	5 %
Lederindustrie	6	26	4 %	4772	9412	3 %	8 %
Maschinenbau / Elektrotechnik	68	108	7 %	36011	60406	14 %	7 %
Nahrungs- und Genussmittel	190	340	28 %	46119	77167	18 %	(k. A.)
Papierindustrie	7	17	2 %	5469	9395	2 %	3 %
Textilindustrie	18	62	8 %	13742	46380	18 %	73 %
Holzindustrie	53	115	11 %	28227	69653	23 %	4 %
<b>gesamt</b>	<b>457</b>	<b>1002</b>	<b>545</b>	<b>194569</b>	<b>371004</b>	<b>176435</b>	<b>31,09</b>

Quelle: Katus, L. (1970), S. 102; Paulinyi, A. (1977), S. 159; Berend, I. / Ránki, G. (1973), S. 513; eigene Berechnungen.

### **Tabelle 27: Anteil der Branchen an den bewilligten Barsubventionen und deren Wirkung**

Die Zahlen lassen einerseits auf eine rasche Entwicklung der ungarischen Industrie schließen, da sich in den betrachteten eineinhalb Jahrzehnten die Wertschöpfung mehr als verdoppelte und auch die Beschäftigungszahlen einen starken Anstieg aufweisen. Andererseits zeigt sich aber auch, daß besonders stark geförderte Industrien keinen signifikant höheren Anstieg ihrer Wertschöpfung aufweisen als Branchen, welche nur wenig von den staatlichen Fördermaßnahmen profitierten. Beispielsweise konnte die Textilindustrie, welche in den Genuß von fast drei Vierteln der staatlichen Fördermittel kam, keinen stärkeren Beitrag für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung leisten als andere Branchen.<sup>497</sup> Zwar läßt sich daraus nicht ableiten, daß die staatlichen Subventionen keinen Beitrag zur Entwicklung der betroffenen Branchen geleistet hätten, doch

<sup>497</sup> Es ist jedoch anzumerken, daß andere Branchen im Vergleich zur Textilindustrie weitaus stärker in den Genuß indirekter Subventionen kamen. So profitierte insbesondere die Eisen- und Metallindustrie von dem durch staatliche Infrastruktursubventionen gestützten Boom im Eisenbahnbereich.

ist es auch umgekehrt fraglich, ob die konstatierte Entwicklung wesentlich durch die Fördermaßnahmen bedingt war. Insgesamt unterstreicht diese empirische Betrachtung die oben getroffene These der Ineffizienz einer merkantilistischen Subventionspolitik.<sup>498</sup>

Im Eisenbahnwesen setzten die vom Staat vergebenen Zinsgarantien falsche Anreize. Die dadurch verursachten Fehlinvestitionen der privaten Eisenbahngesellschaften waren dann letztlich Auslöser für die Verstaatlichung der Eisenbahnen, wovon man sich damals Effizienzvorteile versprach.<sup>499</sup> Auf die sehr umfangreiche Diskussion der Vor- und Nachteile staatlicher Regulierungen im Infrastrukturbereich soll an dieser Stelle allerdings verzichtet werden, da es sich hierbei nicht um ein spezifisches Problem der ungarischen Wirtschaftspolitik handelt. Vielmehr sind die allgemein getroffenen Argumente hier durchaus übertragbar.

Die Maßnahmen der ungarischen Subventionspolitik erlangten daher weder durch eine umfangreiche finanzielle Ausstattung, noch durch eine effiziente Umsetzung große Bedeutung. Die Besonderheit der ungarischen Subventionspolitik lag vielmehr im nicht-monetären Bereich. Durch den vielfältigen Einsatz verschiedener Subventionsinstrumente gelang es der ungarischen Regierung insgesamt ein positives Investitionsklima zu schaffen, indem sie ihr allgemeines Interesse an der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes demonstrierte und so Vertrauen in die ungarischen Märkte erzeugte. Der Schwerpunkt der Subventionswirkungen lag daher eher im psychologischen als im rein monetären Bereich. Folglich ist auch zu vermuten, daß durch die ungarische Subventionspraxis kaum gravierende Preisverzerrungen ausgelöst worden sind.

---

<sup>498</sup> Dafür spricht insbesondere die enorm starke Subventionierung der Textilindustrie, denn im Bereich der Textilien hatte Ungarn traditionell ein starkes Handelsbilanzdefizit zu verbuchen.

<sup>499</sup> „The slump in private construction, and the weight of interest guarantees borne by the state in the aftermath of the Crash, led to the decision to re-nationalize the rail lines.“ Eddie, S. (1989), S. 877.

Während sich die ungarische Wirtschaftspolitik hauptsächlich auf außenwirtschaftliche Fragestellungen konzentrierte, welche sie durch Maßnahmen zur Verbesserung der Handelsbilanz im Sinne eines merkantilistischen Wirtschaftsverständnisses zu lösen versuchte, war die österreichische Wirtschaftspolitik eher introvertiert. Es konnte gezeigt werden, daß der Industrie hauptsächlich in Form von Infrastruktur- und Verordnungssubventionen staatliche Unterstützung zuteil wurde. Direkten industriepolitischen Eingriffen „standen die Repräsentanten der Industrie im besten Falle reserviert, überwiegend aber offen feindlich gegenüber.“<sup>500</sup> Insofern nehmen die während der „Großen Depression“ gewährten Subventionen eine Sonderstellung ein.

Der Vorteil der Infrastruktursubventionen lag im wesentlichen darin, daß sie eine Möglichkeit boten, die Disproportionalitäten des binnenwirtschaftlichen Entwicklungsgefälles zu verringern.<sup>501</sup> Eine weiterführende Untersuchung der Effizienz von Infrastruktursubventionen soll hier, ebenso wie zuvor bei der Beurteilung der ungarischen Subventionsmaßnahmen, nicht vorgenommen werden.

Die Kritik an den Maßnahmen der österreichischen Wirtschaftspolitik soll sich daher auf die Begünstigung von Unternehmen durch Verordnungssubventionen konzentrieren. Ordnungspolitische Bedenken sind gegen die Ungleichbehandlung von Personengesellschaften des gewerblichen Mittelstandes und Kapitalgesellschaften anzuführen. Die Bedingungen des gegenseitigen Wettbewerbs wurden dadurch stark verzerrt, daß der gewerblichen Mittelstand in Form von Marktzutrittsschranken Privilegien erhielt, während die Kapitalgesellschaften durch eine vergleichsweise hohe Belastung mit direkten Steuern zusätzlich behindert wurden. Dadurch bedingte Verzerrungen der Faktor- und Güterpreise

---

<sup>500</sup> Paulinyi, A. (1977), S. 149.

<sup>501</sup> Vgl. Matis, H. (1973), S. 56.

setzen den Allokationsmechanismus außer Kraft, woraus sich letztlich Wohlfahrtsverluste ergeben.

Obwohl Verordnungssubventionen nicht direkt budgetwirksam sind, also Kosten auf der Verwaltungsseite lediglich in Form von entgangenen staatlichen Einnahmen auftreten, ist dennoch Kritik an den hohen Kosten des österreichischen Subventionswesens zu üben. Gemeint sind die Kosten, welche den Unternehmen durch Rent-seeking-Aktivitäten entstehen. Es handelt sich hier um soziale Kosten, welche nicht die möglichen Ineffizienzen betreffen, die mit der Durchführung der Subventionsmaßnahme verbunden sind, sondern im Zusammenhang mit der Erlangung von Begünstigungen stehen. Folgende Feststellung von Matis bringt die Bedeutung von Rent-seeking-Aktivitäten im österreichischen Reichsteil deutlich zum Ausdruck:

*„Die Steuerung der Wirtschaft und die Einschränkung der unternehmerischen Freiheit kommt in den letzten Dezennien der Monarchie weniger seitens der staatlichen Gesetzgebung, sondern wird von den wirtschaftlichen Organisationen und Interessengruppen selbst angestrebt.“<sup>502</sup>*

Eine wesentliche Rolle spielten die Funktionäre der industriellen Zentralverbände, welche als anerkannte Gesprächspartner und wirtschaftliche Berater von Bürokratie und Regierung galten. Insbesondere die großindustriellen Verbände wie der „Industrielle Club“ versuchten mit Hilfe hoher Beitragsleistungen ihren Einfluß zu verstärken.<sup>503</sup> Dies zog aber in gleichem Maße Abwehrmaßnahmen der eventuell benachteiligten Gruppen nach sich, wodurch zusätzlich counterlobbying-costs entstanden. Insofern waren, auch wenn in beachtlichem Umfang Rent-seeking-Aktivitäten stattfanden, klare Erfolge einzelner Interessenverbände vergleichsweise selten.<sup>504</sup>

---

<sup>502</sup> Matis, H. (1973), S. 53.

<sup>503</sup> Vgl. Sturmayer, G. (1996), S. 197. Insgesamt bietet Sturmayer eine sehr ausführliche Darstellung der industriellen Interessenpolitik im österreichischen Reichsteil.

<sup>504</sup> Vgl. Sturmayer, G. (1996), S. 204.



#### 6.3.4. Fazit

In der vorangegangenen Betrachtung einzelner Bereiche der Sozial- und Wirtschaftspolitik konnten die wesentlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden Reichsteile in diesen Politikbereichen herausgestellt werden. Es konnte gezeigt werden, daß die jeweiligen Regierungen bei ihrem Angebot an Regulierungen zwar unterschiedliche Schwerpunkte setzten, ein gegenseitiger Einfluß jedoch deutlich zu erkennen ist.

Innerhalb des betrachteten Zeitrahmens ist festzustellen, daß die im politischen Diskurs erörterten Vorschläge sich bezüglich der bereitzustellenden Regulierungen einander annäherten. So konnte im Bereich der Sozialgesetzgebung gezeigt werden, wie die in Österreich gefundenen Antworten auf die soziale Frage zunehmend auch in Ungarn diskutiert und implementiert wurden. Beispielsweise wurden die österreichischen Gesetze zum Arbeiterschutz mit einem time lag von 6 Jahren auch vom ungarischen Parlament beschlossen. Im Bereich der Sozialversicherungen war diese Verzögerung mit 3 bzw. 5 Jahren für die Kranken- bzw. Unfallversicherung erheblich kürzer. Es kann vermutet werden, daß der Systemwettbewerb den Druck, welcher auf Ungarn hinsichtlich der Lösung der sozialen Frage lastete, weiter verstärkte.

Ähnliches ist auch im Bereich der Subventionspolitik zu beobachten. Ungarn hatte im Verlauf der betrachteten Jahrzehnte ein ausgeklügeltes System der staatlichen Industrieförderung entwickelt, mit welchem es gelang, den ungarischen Standort – u.a. auch für österreichisches Kapital – zunehmend attraktiver zu machen. Die wachsenden Bemühungen der österreichischen Regierung, ihrer heimischen Industrie nun ebenfalls Begünstigungen zukommen zu lassen, kön-

nen insofern als Ergebnis eines zunehmenden Wettbewerbsdrucks interpretiert werden.<sup>505</sup>

Bei weiterer Betrachtung zeigt sich jedoch, daß die diskutierten Maßnahmen häufig nicht konkret umgesetzt wurden. So wurden die ungarischen Sozialgesetze zwar beschlossen, womit formal der österreichische Standard erreicht wurde und somit von einer ex-post Harmonisierung im Sozialbereich gesprochen werden könnte. Faktisch waren diese Gesetze jedoch unwirksam, da der ungarische Staat sich nicht nachdrücklich um die Durchsetzung dieser Gesetze kümmerte. Ebenso waren die sozialen Verpflichtungen, welche den ungarischen Unternehmen durch die Einführung der Kranken- und Unfallversicherung aufgelastet wurden, weitaus variabler und damit aber auch in ihrer Wirksamkeit eingeschränkter als im österreichischen Reichsteil. Von einer wirksamen ex-post-Harmonisierung kann daher kaum die Rede sein. Vielmehr wurde gegen Ende der 90er Jahre die Forderung nach einer ex-ante Harmonisierung der Sozialgesetzgebung in der Habsburgermonarchie laut: „Die besonderen staatsrechtlichen Verhältnisse der österreichisch-ungarischen Monarchie erfordern, daß diese Gesetzgebung nicht nur auf gleichen Grundsätzen beruhe, sondern auch in ihren positiven Bestimmungen eine durchaus gleiche sei.“<sup>506</sup>

Noch deutlicher wird der Unterschied zwischen politischer Planung und deren Umsetzung im Bereich der Subventionspolitik. Während der ungarischen Industrie staatliche Unterstützung meist auf direktem Wege zuteil wurde, konnten Gesetzesvorlagen, die entsprechende Privilegien auch für die österreichische Industrie vorsahen, aufgrund des Nationalitätenkonflikts im Parlament nicht verabschiedet werden. Auch wenn gezeigt werden konnte, daß die subventi-

---

<sup>505</sup> Insbesondere sind hier die in Kapitel 6.3.3.4 beschriebenen Vorhaben des „Korber-Plans“ zu erwähnen. Diese umfaßten die bedeutendsten, je im österreichischen Reichsteil diskutierten wirtschaftspolitischen Eingriffe.

onspolitischen Maßnahmen vom Umfang her in beiden Reichsteilen ein relativ ähnliches Niveau erreichten, so war deren Struktur doch derart unterschiedlich, daß von einer tatsächlichen Harmonisierung im Subventionsbereich nicht gesprochen werden kann.

Systemwettbewerb muß jedoch nicht zwangsläufig ex-post Harmonisierungen generieren. Bereits der dezentrale Suchprozeß nach der bestmöglichen Regulierung ermöglicht eine effiziente Allokation der Ressourcen. Da Systemwettbewerb einen evolutorischen Prozeß beschreibt, bedeutet das Fehlen von ex-post Harmonisierungen – sofern alle Annahmen erfüllt sind - lediglich, daß im Laufe des wettbewerblichen Miteinanders noch kein optimales Angebot an staatlichen Regulierungen gefunden werden konnte. Das Experimentieren mit alternativen nationalen Angeboten an Regulierungen zeigt demnach, wie im Rahmen eines Suchprozesses versucht wurde, neue Problemlösungen zu finden, um damit den Interessen der Bürger bestmöglich zu entsprechen.<sup>507</sup> Insbesondere im Bereich der Subventionspolitik wird deutlich, wie durch paralleles Experimentieren, durch die Vielfalt und den Wettbewerb alternativer Instrumente staatlicher Förderung die Suche nach einer besseren Problemlösung vorangetrieben wurde. Im Verlauf dieses Suchprozesses stellte sich aus den zahlreichen zur Anwendung gekommenen Subventionsformen eine faktische Dominanz der Infrastruktursubventionen heraus. Ineffiziente Subventionsformen konnten dagegen tendenziell verdrängt werden und so die Gefahr gebannt werden, daß beispielsweise

---

<sup>506</sup> Leopold Pollack (1896), Referent der Wiener Handels- und Gewerbekammer in Sachen wirtschaftlicher Ausgleich, zitiert nach Haslinger, P. (1996), S. 88.

<sup>507</sup> Diesbezüglich sind natürlich gewisse Einschränkungen zu machen, da aufgrund des Demokratiedefizits innerhalb der Habsburgermonarchie die Interessen der einzelnen Bürger nicht in gleicher Weise vertreten wurden.

der Wettbewerb um ineffiziente Barsubventionen zu einem „race-to-the-bottom“ führt.<sup>508</sup>

Systemwettbewerb kann insofern, auch wenn er nicht zur eindeutigen Dominanz einer bestimmten Problemlösung im Sinne einer ex-post Harmonisierung geführt hat, durchaus als Integrationsprinzip des Dualismus gesehen werden. Die Rolle der zwischenstaatlichen Wettbewerbsordnung übernahmen dabei die Ausgleichsverträge, welche insofern als Spielregeln des Dualismus zu verstehen sind. Durch den Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn wurde der Fortbestand des gemeinsamen Wirtschaftsraums und damit auch die Funktionsvoraussetzungen des Systemwettbewerbs gewährleistet.

Die staatsrechtliche Konstruktion des Ausgleichs wird jedoch in zahlreichen Untersuchungen wegen der auf jeweils zehn Jahre beschränkten Gültigkeit der Verträge und der dadurch notwendigen Neuverhandlungen, bei denen es zu wachsenden politischen Friktionen infolge der Nationalismen kam, lediglich als ein Auslöser desintegrativer Tendenzen innerhalb der Habsburgermonarchie gesehen.<sup>509</sup> Die dezennienweise Erneuerung der Spielregeln beeinträchtigte zwar einerseits das Vertrauen in den Wettbewerbsprozeß, diente andererseits aber auch dazu, Mängel der geltenden Wettbewerbsordnung zu korrigieren. Die Wünschbarkeit solcher Korrekturen in den Spielregeln des Systemwettbewerbs ist ausschließlich daran zu messen, ob sie Vorteile gegenüber der existierenden Wettbewerbsordnung bringen und deshalb für alle Beteiligten zustimmungsfähig sind.<sup>510</sup> Diese Zustimmung gaben - wenn auch regelmäßig und auf beiden Seiten die Möglichkeit der Auflösung des Wirtschaftsbündnisses diskutiert wurde - die Vertreter beider Reichsteile zu allen fünf Ausgleichsverträgen. Die

---

<sup>508</sup> Zur Effizienz der einzelnen Subventionsformen vgl. Kapitel 6.3.3.2.

<sup>509</sup> Vgl. Dirninger, Ch. (1994), S. 89.

<sup>510</sup> Vgl. Vanberg, V. (1999), S. 40.

freiwillige Zustimmung zu den Verträgen bedeutet also, daß durch die darin gesetzten Spielregeln bzw. deren Korrekturen ein quasi pareto-optimaler Zustand erreicht werden konnte, der für keine der beiden Seiten einen Nachteil bedeutete.

Der zu schließende Ausgleich war jedoch nicht nur von wirtschaftlichen, sondern auch von politischen Zielsetzungen beeinflusst.<sup>511</sup> Insofern ist es durchaus möglich, daß ein Reichsteil wirtschaftliche Nachteile in Kauf nahm, um so die Durchsetzung seiner politischen Ziele zu erreichen. Da Österreich in stärkerem Maße als Ungarn am Erhalt der Gesamtmonarchie und deren Anspruch als Weltmacht interessiert war, ist zu vermuten, daß Österreich zur Realisierung dieses Ziels wirtschaftliche Nachteile in Kauf genommen hat. Daraus ist jedoch weniger die Tatsache abzuleiten, daß Ungarn seine wirtschaftliche Position zu Lasten Österreichs ausgebaut hat, sondern vielmehr, daß Ungarn entweder seine Politik stärker als Österreich an den Interessen seiner Bürger orientierte oder aber den Verhandlungsvorteil zur Umsetzung von Protektionsinteressen nutzte.

---

<sup>511</sup> Da die Verhandlungspartner des Ausgleichs nicht demokratisch legitimiert waren, ist zu erwarten, daß diese nicht nur die Interessen der Bürger, also der Konsumenten, sondern auch andere, meist am Machterhalt orientierte Interessen vertraten. Entsprechend einer Böhmischen Interpretation der Lehre der klassischen Wirtschaftsphilosophen und insbesondere von Adam Smith, ist „das Interesse des Konsumenten das einzig unmittelbar berechtigte wirtschaftliche Interesse überhaupt.“ Böhm, F. (1981), S. 135.