

Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial

Eine wirtschaftlich vernünftige, sozial
gerechte und ökologisch nachhaltige
Antwort auf die Krise

Julia Eder, Klemens Kaps

Kann Protektionismus fortschrittlich sein?
Eine wirtschaftshistorische Analyse

Anna Hehenberger

Regional development by a lead firm in Austria:
An analysis of economic, social and political factors

Felix Butschek

Franz Nemschak und die Gründung des
Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung

Die in „Wirtschaft und Gesellschaft“ veröffentlichten Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Arbeiterkammer wieder.

- Redaktion: „Wirtschaft und Gesellschaft“ wird redaktionell von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut:
Kai Biehl, Franziska Disslbacher, Michael Ertl, Georg Feigl, Julia Hofmann, Markus Marterbauer, Michael Mesch, Reinhold Russinger, Matthias Schnetzer, Jana Schultheiss, Tobias Schweitzer, Thomas Zotter, Josef Zuckerstätter
- Redaktionelle Leitung: Markus Marterbauer
- Geschäftsführender Redakteur: Michael Mesch
- Redaktionssekretariat: Susanne Fürst (Tel. 01/501 65/12283),
e-mail: susanne.fuerst@akwien.at
- Wissenschaftlicher Beirat: Joachim Becker (WU Wien), René Böheim (Univ. Linz), Jörg Flecker (Univ. Wien), Eckhard Hein (HWR Berlin), Arne Heise (Univ. Hamburg), Jakob Kapeller (Univ. Duisburg-Essen), Max Kasy (Oxford University), John King (LaTrobe Univ., Melbourne), Bernhard Kittel (Univ. Wien), Heinz Kurz (Univ. Graz), Fabian Lindner (HTW Berlin), Özlem Onaran (Univ. Greenwich, London), Susanne Pernicka (Univ. Linz), Miriam Rehm (Univ. Duisburg-Essen), Waltraud Schelkle (London School of Economics), Engelbert Stockhammer (King's College, London), Richard Sturn (Univ. Graz), Achim Truger (Univ. Duisburg-Essen, Sachverständigenrat), Till van Treeck (Univ. Duisburg-Essen), Rudolf Winter-Ebmer (Univ. Linz)
- Redaktionsbeirat: Helfried Bauer, Felix Butschek, Günther Chaloupek, Peter Fleissner, Wilhelmine Goldmann, Oskar Grünwald, Thomas Lachs, Ferdinand Lacina, Werner Muhm, Ewald Nowotny, Herbert Ostleitner, Claus J. Raidl, Hans Reithofer, Gerhard Schwödiauer, Hannes Swoboda, Julian Uher, Hans Wehsely, Karlheinz Wolff, Heinz Zourek
- Medieninhaber: LexisNexis Verlag ARD ORAC GmbH & Co KG, A-1030 Wien, Marxergasse 25, Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140
e-mail: verlag@lexisnexis.at
- Herausgeber und Redaktion: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, Tel. 01/501 65/12283 oder 12284
- Hersteller: Druckerei Janetschek GmbH,
A-3560 Heidenreichstein, Brunfeldstraße 2,
Tel: (02862) 522 78 411, e-mail: office@janetschek.at
- Preise: Einzelnummer € 12,50; Jahresabonnement € 39,- (inkl. Auslandsversand € 64,-); ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement (bei Bekanntgabe einer gültigen ÖH-Kundennummer) € 19,90 (alle Preise inkl. MwSt).

Bei unverlangt eingesandten Manuskripten wird keine Gewähr übernommen. Unverlangt eingesandte Besprechungsexemplare werden nicht zurückgegeben.

Alle Artikel in „Wirtschaft und Gesellschaft“ sind begutachtet.

„Wirtschaft und Gesellschaft“ im Internet:

<https://wien.arbeiterkammer.at/service/zeitschriften/WirtschaftundGesellschaft/index.html>

und

<https://wug.akwien.at/>

ISSN 0378-5130

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

46. Jahrgang (2020), Heft 2

Inhalt

Editorial

Eine wirtschaftlich vernünftige, sozial gerechte und ökologisch nachhaltige Antwort auf die Krise	163
---	-----

Artikel

Julia Eder, Klemens Kaps

Kann Protektionismus fortschrittlich sein? Eine wirtschaftshistorische Analyse von protektionistischer Theorie und Praxis	175
---	-----

Anna Hehenberger

Regional development by a lead firm in Austria: An analysis of economic, social and political factors	209
--	-----

Felix Butschek

Franz Nemschak und die Gründung des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung	239
--	-----

Buchbesprechungen

Hans-Michael Trautwein (Hrsg.), Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XXXV. Macht oder ökonomisches Gesetz? (Hans Nutzinger)	265
---	-----

Emmerich Tálos, Tobias Hinterseer, Sozialpartnerschaft: Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor der Zweiten Republik am Ende? (Thomas Zotter)	277
---	-----

Torsten Müller, Kurt Vandaele, Jeremy Waddington (Hrsg.), Collective bargaining in Europe: towards an endgame (Michael Mesch)	287
--	-----

Thomas Piketty, Capital and Ideology (Branko Milanovic)	295
---	-----

Carl Christian von Weizsäcker, Hagen Krämer, Sparen und Investieren im 21. Jahrhundert: Die große Divergenz (Richard Sturm)	298
---	-----

Klemens Himpele, Statistisch gesehen: Echte Zahlen statt halber Wahrheiten aus Österreich und Deutschland (Reinhold Russinger)	302
--	-----

Veronika Duma, Rosa Jochmann. Politische Akteurin und Zeitzeugin (Romana Brait)	304
--	-----

Herbert Lackner, Als die Nacht sich senkte: Europas Dichter und Denker zwischen den Kriegen und am Vorabend von Faschismus und NS-Barbarei (Brigitte Ederer)	310
--	-----

Unsere AutorInnen:

Felix Butschek war vor seiner Pensionierung Dozent für Wirtschaftsgeschichte an der Universität Wien und stellvertretender Leiter des Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien.

Julia Eder ist Sozialwissenschaftlerin und arbeitet für das Marie Jahoda-Otto Bauer-Institut. Sie forscht schwerpunktmäßig zu Handels- und Industriepolitik.

Anna Hehenberger ist seit Dezember Ökonomin beim Momentum Institut, vorher hat sie Politische Ökonomie an der Kingston University in London studiert.

Klemens Kaps ist Sozial- und Wirtschaftshistoriker, derzeit Senior Lecturer am Institut für Neuere Geschichte und Zeitgeschichte der Johannes-Kepler-Universität in Linz und forscht zu internationaler Handelsgeschichte sowie regionalen ökonomischen Ungleichheiten zwischen dem 17. und dem 19. Jahrhundert.

Editorial

Eine wirtschaftlich vernünftige, sozial gerechte und ökologisch nachhaltige Antwort auf die Krise

Die COVID-19-Pandemie führte in Österreich nicht nur zu einer schweren Gesundheitskrise, sondern löste auch den tiefsten wirtschaftlichen Einbruch der Zweiten Republik aus. Die aktuellen Konjunkturprognosen lassen für 2020 einen Rückgang des realen BIP um mehr als 7% erwarten. Die Zahl der Beschäftigten könnte im Jahresdurchschnitt um etwa 80.000 zurückgehen (–2%) und jene der Arbeitslosen um etwa 100.000 steigen, was die Arbeitslosenquote auf nahezu 10% der unselbstständigen Erwerbspersonen steigen lässt. Es wäre eine Illusion, auf eine rasche, endogene Erholung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt zu setzen. Im Gegenteil, der Verlauf der Pandemie, aber auch die eingetretenen wirtschaftlichen und sozialen Schäden lassen weitere Rückschläge befürchten und schwerwiegende dauerhafte Folgen der Krise erwarten.

Das gleichzeitige und einander verstärkende Auftreten schwerer Angebotsschocks und einer anhaltenden Nachfragekrise macht die jetzige Situation besonders herausfordernd. Anders als in der letzten Krise sind nicht die Finanzmärkte der Ursprung, und dieses Mal trifft es auch jene Teile der Volkswirtschaft, die sich 2008 als stabil erwiesen haben: die Bereiche des persönlichen Dienstleistungssektors, damit viele Klein- und Mittelbetriebe und deren Beschäftigte.¹ Ein Rückgang von gesamtwirtschaftlicher Produktion und Einkommen in der genannten Höhe wäre schwerwiegend, aber angesichts des hohen Wohlstandsniveaus wohl zu verkraften. Doch die Einkommensverluste sind stark auf manche sozialen Gruppen konzentriert: In besonderem Ausmaß betroffen sind vor allem kleine Selbstständige sowie Arbeitslose. Sie erleiden unmittelbar große Einkommensverluste, und ihre Chancen, Einkommen zu erzielen, sind auch langfristig merklich beeinträchtigt. Konkurse, Langzeitarbeitslosigkeit und Armut drohen. Die Wirtschaftspolitik darf dies nicht akzeptieren, sie muss rasch handeln.

In ganz Europa reagieren die Staaten mit vielfältigen Instrumenten zur Abfederung der Auswirkungen auf Betriebe und Beschäftigte. Europäische Institutionen und Mitgliedsstaaten handeln pragmatisch und flexibel, entwickeln vorhandene wirtschaftspolitische Instrumente weiter und erfinden neue. Das gilt auch für Österreich, wo viele Ankündigungen in die richtige Richtung gingen. Doch mit Fortgang der Krise

werden viele Mängel in der Umsetzung sichtbar, wie etwa bürokratische Abwicklung, Zeitverzögerungen bis zum Wirksamwerden der Maßnahmen, aber auch das schmerzliche Fehlen von Maßnahmen für hart Betroffene.

Noch viele Anstrengungen werden notwendig sein, um die Folgen der Krise für Arbeitskräfte und Betriebe zu bewältigen. Doch gleichzeitig gilt es, die Weichen richtig zu stellen, um den hohen Wohlstand, der in Österreich geschaffen wurde, zu bewahren und weiterzuentwickeln. Das Ziel bleibt Vollbeschäftigung, die die Machtverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt zugunsten der Lohnabhängigen korrigiert. Kurzfristig soll der Erfolg der Krisenmaßnahmen daran gemessen werden, ob es gelingt, die Zahl der registrierten Arbeitslosen noch im Jahr 2021 zumindest wieder auf das Niveau von 2019 zu drücken und die Betroffenen in gute Arbeitsplätze oder hochwertige Ausbildung zu bringen. Dafür reichen die bislang gesetzten Maßnahmen bei Weitem nicht aus.

Die Krise muss den Ausgangspunkt für einen sozialökologischen Umbau bilden, der Sicherung und Ausbau des Sozialstaates, gerechte Verteilung – auch der bezahlten und unbezahlten Arbeit – und ökologische Nachhaltigkeit in den Mittelpunkt stellt, kurzum sich am Wohlstand der breiten Masse der Bevölkerung orientiert. Gesundheitssystem und Sozialstaat erleben in dieser Krise eine Sternstunde. Die neoliberalen Versuche ihrer Diskreditierung und Diffamierung erweisen sich einmal mehr als gescheitert. Es sind gerade die bewährten Entscheidungsstrukturen und automatischen Sicherungssysteme des Sozialstaates, die gesamtwirtschaftlich und individuell stabilisierend wirken. Einmal mehr bietet sich die Gelegenheit, neue Unterstützung für das soziale öffentliche Gesundheitssystem und den Sozialstaat im Allgemeinen zu gewinnen. Der Sozialstaat garantiert den Zugang zu grundlegenden sozialen Leistungen in hoher Qualität für alle Bevölkerungsgruppen. Genau hier muss die Debatte offensiv geführt werden, vor allem auch gegenüber denen, die den Sparstift bei den Sozialleistungen ansetzen wollen. Vielmehr gilt es jetzt zu investieren. Offensive Investitionsprogramme bieten die Möglichkeit, die Arbeitslosigkeit zu senken, die Wirtschaft zu beleben, unser Sozialsystem zu verbessern und vor allem auch den Kampf gegen die Klimakrise zu führen. Wann, wenn nicht jetzt sollen umfangreiche Investitionen getätigt werden, um den öffentlichen Verkehr auszubauen, die Energiesysteme umzustellen, Gebäude zu sanieren und zu erneuern, das Wirtschaftssystem auf Nachhaltigkeit und Zukunft auszurichten?

Doch wer wird und soll die kostspieligen Maßnahmen zur Eindämmung der Gesundheits- und Wirtschaftskrise, die budgetäre Wirkung der automatischen Stabilisatoren durch verminderte Staatseinnahmen und die Kosten der notwendigen Zukunftsinvestitionen bezahlen? Wer

wird für die Covid19-Krise bezahlen? Schon 2020 wird das Budgetdefizit deutlich höher liegen als in der Finanzkrise, die Staatsschulden steigen wieder merklich. Außerordentlich hilfreich ist, dass die Zinssätze für Staatsanleihen negativ sind, was Zinsausgaben in Milliardenhöhe spart. Es ist wichtig, diesen Zinsvorteil für alle EU-Staaten zu sichern, auch im eigenen österreichischen Interesse: Ein umfangreiches Investitions- und Restrukturierungsprogramm in ganz Europa, finanziert durch Verschuldung und eigene Steuern auf EU-Ebene, ist ökonomisch notwendig, sozial vernünftig und ökologisch wünschenswert.

Trotz der niedrigen Zinssätze besteht auch in Österreich weder Anlass noch Spielraum für Steuergeschenke an mächtige Lobbys. Unser Erfolgsrezept ist der Sozialstaat. Er ist die beste Vorsorge gegen Krisen und muss daher gestärkt und ausgebaut werden. Die Wirtschaftsbereiche und jene ArbeitnehmerInnen, die sich in der Krise als besonders einsatzbereit erwiesen haben und deren Leistungen unverzichtbar waren, jene HeldInnen der Krise, müssen höhere Wertschätzung erfahren. Anerkennung muss sich nicht nur in höheren Gehältern ausdrücken, sondern muss sich in besseren Arbeitsbedingungen und mehr Mitbestimmung am Arbeitsplatz und in der Gesellschaft zeigen. Die Finanzierung des Sozialstaates erfolgt derzeit im Wesentlichen durch die ArbeitnehmerInnen bzw. die KonsumentInnen und muss in Zukunft auf eine breitere Basis gestellt werden. Eine gerechte Gesellschaft, der soziale Zusammenhalt und die wirtschaftliche Stabilität verlangen nach markant höheren und progressiven Steuern auf große Vermögen, Erbschaften und hohe Einkommen. Generell muss klar sein, dass wir alle von den Hilfsmaßnahmen für die Krisenbetroffenen profitieren. Gleichzeitig gilt es klar zu machen, dass nur ein funktionsfähiger Staat mit einem soliden Budget in der Lage ist, stabilisierend zu wirken und gezielte Hilfsmaßnahmen zu setzen. Alle, die staatliche Maßnahmen gegen die Krise begrüßen, müssen bereit sein, auch in normalen Zeiten ihre Steuern und Beiträge zu leisten. Geplante Steuerzuckerl für die oberen 100.000 wie die Senkung des Körperschaftssteuersatzes oder Steuerbegünstigungen für Wertpapierspekulation sind ohnehin völlig überholt.

Arbeitslosigkeit bis 2021 auf Vorkrisenniveau 2019 senken

Mit Juni 2020 liegt die Zahl der Arbeitslosen um rund 150.000 über jener des Vorjahres, und das WIFO erwartet einen Anstieg um beinahe 100.000 Arbeitslose im Jahresdurchschnitt – der stärkste Anstieg in der Zweiten Republik. Die Arbeitslosen erleiden gerade massive Einkommensverluste und eine Verschlechterung ihrer mittelfristigen Beschäfti-

gungschancen. Die Erfahrungen bisheriger Rezessionen belegen, dass Arbeitslosigkeit, die einmal entstanden ist, sich leicht verfestigt und nur schwer wieder verringert werden kann.² Das wichtigste Ziel der Wirtschaftspolitik muss es sein, die Zahl der registrierten Arbeitslosen noch im Jahr 2021 zumindest wieder auf das Niveau des Jahres 2019 zu verringern (301.000). Daher muss jetzt die Rettung möglichst vieler Firmen und damit verbunden möglichst vieler Arbeitsplätze im Fokus stehen. Es soll rasch und unbürokratisch geholfen werden – jedoch mit Auflagen wie Verboten für Boni oder Dividenden bzw. dem Gebot der Miteinbeziehung der Belegschaft. Der falsche Ansatz ist jedenfalls jener, die Krise als eine Art Reinigungsprozess zu sehen, wie dies der Nationalbankgouverneur Holzmann zur Diskussion gestellt hat.³ Diese Krise selektiert nicht, ob eine Geschäftsidee innovativ oder nachhaltig ist, ob strategische Entscheidungen bei Einstellung und Qualifizierung richtig getroffen wurden. Sie ist nicht der richtige Gradmesser zur Beurteilung der Zukunftsfähigkeit von Unternehmen.

Es ist unverantwortlich, dass trotz starken Anstiegs der Zahl der Arbeitslosen und einer drohenden tiefen Arbeitsmarktkrise bisher wenige spezifische Maßnahmen für die Arbeitslosen gesetzt wurden. Wir brauchen dringend mehr Ausbildungsplätze für die Jugendlichen, Fachkräftausbildung und Qualifizierung sowohl für Arbeitslose als auch Beschäftigte sowie gemeinnützige Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose.

Die Stabilisierung der Beschäftigung verlangt neben der Kurzarbeit und den Hilfen für die Betriebe vor allem nach beschäftigungs- und qualifizierungspolitischen Maßnahmen für Gruppen, die es auf dem Arbeitsmarkt besonders schwer haben. Die Überarbeitung der Kurzarbeit sollte genutzt werden, um das Ausgleiten mit einer Verkürzung der Arbeitszeit zur Entlastung der Beschäftigten und des Arbeitsmarktes zu verbinden. Mit einer Weiterbildungsoffensive für Arbeitslose sollte die Zeit genutzt werden, bis es wieder aufwärtsgeht. Das Fachkräftestipendium muss mit 100 Mio. Euro ermöglicht und unbefristet mit dem Schwerpunkt auf Pflege- und Gesundheitsberufe etabliert werden. Das ist notwendig, da die schon länger laufende Transformation am Arbeitsmarkt (Digitalisierung, Automobilindustrie usw.) durch die aktuelle Krise noch verstärkt bzw. auf neue Branchen (z. B. Tourismus) erweitert wurde. Mit der Bündelung des bisherigen Weiterbildungsangebots in einem Qualifizierungsgeld, aufgestockt um 360 Mio. Euro, könnten 30.000 Personen eine ganzjährige Qualifizierung in Anspruch nehmen. Das würde die berufliche Perspektive verbessern und die Erwerbschancen nachhaltig absichern sowie zusätzlich den Arbeitsmarkt entlasten.

Für die besonders benachteiligten Gruppen am Arbeitsmarkt, für jene am Beginn bzw. am Ende ihres Arbeitslebens und die Geflüchteten

müssen neue Maßnahmen entwickelt bzw. alte wiederbelebt werden. Die Arbeitslosigkeit hat bei den Jungen (unter 25) im Juni gegenüber dem Vorjahr um ca. 20.000 stark zugenommen, und es droht mit Herbst, wenn ein zusätzlicher Jahrgang die Schule, die Lehre oder das Studium abschließt, ein neuer Rekord. Die Mittel für überbetriebliche Lehrwerkstätten müssen rasch aufgestockt werden, zudem ist ein rascher Ausbau der Plätze an Schulen, Fachhochschulen und Universitäten notwendig, um die Jugendlichen von der Arbeitslosigkeit in Ausbildung zu bringen. Den Langzeitarbeitslosen und Älteren muss wieder eine Perspektive gegeben werden. Gerade bei diesen beiden Gruppen bietet es sich an, dass die öffentliche Hand ihre Rolle als „*Employer of Last Resort*“ wahrnimmt.⁴ Zudem kann an Erfahrungen der erfolgreichen und leider abgebrochenen „Aktion 20.000“ angeschlossen werden. Mit einer Beschäftigungsgarantie für Langzeitarbeitslose über 45 Jahre könnten 40.000 zusätzliche Arbeitsplätze für gemeinnützige Tätigkeiten mit Zusatzkosten von 270 Mio. Euro geschaffen werden. Um die Arbeitsmarktchancen von Geflüchteten zu erhöhen, muss auch das Integrationsjahr in Zukunft wieder finanziert werden.

Die Erfahrungen der letzten Monate mit der Abwicklung der Kurzarbeit und den anstehenden großen Herausforderungen am Arbeitsmarkt haben deutlich gezeigt, dass das AMS mit zu wenig Personal ausgestattet ist und dringend 500 zusätzliche MitarbeiterInnen benötigt. Nur so kann eine gute, den beruflichen Kenntnissen und Erwartungen der Arbeitslosen entsprechende Vermittlung bzw. Qualifizierung erfolgen.

Das Ziel der Halbierung der Zahl der Armutsgefährdeten darf in der Krise nicht aus den Augen verloren werden. Dafür ist neben der Anstrengung zur Reduktion der Arbeitslosigkeit ein breiter Maßnahmenmix aus Sach- und Geldleistungen erforderlich: rasche Umsetzung von 1.700 Euro Mindestlohn brutto; Ausweitung des Auffangnetzes der Sozialhilfe durch eine befristete Aussetzung der Vermögensprüfung, Verlängerung der Möglichkeit der Mietstundung und die Anhebung sowohl von Arbeitslosengeld als auch der Notstandshilfe auf 70% Nettoersatzrate. Dies hilft die finanziellen Sorgen zu lindern und ist zudem eine Unterstützung des derzeit schwächelnden Konsums (WIFO -5,5% für 2020). Die beschlossene Einmalzahlung für Arbeitslose von 450 Euro im Zuge des Konjunkturpaketes ist hingegen unzureichend. Unverständlich ist dies insbesondere, da gleichzeitig für die von COVID kaum betroffenen BauernpensionistInnen eine rückwirkende und dauerhafte Erhöhung von 450 Euro pro Jahr beschlossen wurde.

Mit dem Sozialstaat durch die Krise und aus der Krise

Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, wie wichtig ein funktionierender Sozialstaat ist. Nicht nur in der Krise, sondern in jeder Lebensphase. Alle brauchen Zugang zu den Leistungen des Sozialstaates, alle müssen einen fairen, solidarischen Beitrag leisten. Der Sozialstaat erweist sich als verlässlicher Halt in unsicheren Zeiten, stabilisiert Einkommen und ermöglicht eine Planbarkeit für die Zukunft.

Österreich ist mit seinen hohen Sozialstandards ein sehr attraktiver Wirtschaftsstandort und ein guter Platz zum Leben. In der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 hat sich unser Sozialstaat bereits bewährt, er wird uns auch jetzt wieder gute Dienste erweisen. Gerade in Zeiten der Veränderungen und Umbrüche brauchen die Menschen Sicherheit, sozialen Ausgleich und Gerechtigkeit; dies alles garantiert nur ein Sozialstaat.

Der breite Zugang zur Krankenversicherung ist dabei eine der wichtigsten Voraussetzung, um Pandemien erfolgreich zu bekämpfen. Die COVID-19-Pandemie hat aber auch deutlich gezeigt, dass Adaptierungen notwendig sind und auch Maßnahmen der Vergangenheit überdacht werden müssen. Es muss jetzt die Handlungsfähigkeit des Sektors und die Widerstandsfähigkeit gegenüber kommenden Bedrohungen sichergestellt werden. Hierfür ist sowohl ein Paket zur Erhöhung der Krisenresilienz (sichere Versorgung mit Medikamenten, Schutzausrüstung, Reservekapazitäten, Produktionsmöglichkeiten, u.v.m.) als auch eine Ausfallhaftung des Bundes für die Krankenversicherungen bis 2022 notwendig. Die Krankenversicherung hat bereits vor der Krise mit Zusatzkosten aus Fusion inklusive Leistungsharmonisierung zu kämpfen, jetzt kommen noch dauerhafte Einnahmenausfälle aufgrund der zu erwartenden Beschäftigungsentwicklung und vorübergehend massive Einbrüche aufgrund der Beitragsstundungen hinzu. Auch um die mögliche zweite Welle gut zu meistern, benötigen sowohl die Versicherten als auch die Beschäftigten eine sichere Perspektive und Vertrauen in das Funktionieren des Gesundheitssystems.

Schon seit Jahren wird im Pflegebereich ein großer Wurf angekündigt. Ein umfassendes Programm für höhere Qualität der Leistungen und Arbeitsbedingungen mit einem nachhaltigem Finanzierungskonzept ist ausständig. Neben der schon erwähnten Qualifizierungs- und Ausbildungsoffensive für die Pflege soll das Personal in Pflegeheimen um zumindest 20% aufgestockt, die mobilen Dienste ausgebaut und Selbstbehalte abgeschafft sowie der Lohnunterschied zum Akutbereich geschlossen werden. Die Kosten hierfür von netto 600 Mio. Euro sind über eine Zweckbindung der Erbschaftssteuer finanzierbar.

Im Bildungsbereich ist ein massiver Ausbau und eine sowohl effizien-

tere als auch fairere Mittelzuteilung notwendig. Für die unter 6-Jährigen sollte als erster Schritt mit einem Betreuungspaket in Kinderbildung das zweite kostenlose Kindergartenjahr, eine Verdopplung der Sprachförderung und eine Ausweitung der Öffnungszeiten, damit in allen Bundesländern das Barcelona-Ziel von 33% Betreuungsquote erreicht wird, finanziert werden (mit Nettokosten von 280 Mio. Euro).⁵ Für den Pflichtschulbereich sollten mit dem Chancen-Index die Mittel bedarfsgerecht zugeteilt werden. Zusätzlich sind der flächendeckende Ausbau von qualitätsvollen Ganztagsbetreuungsplätzen sowie eine wirksame Deutschförderung erforderlich. Dies wären wesentliche Beiträge, um die Qualität, das Ausbildungsniveau und die Beschäftigungschancen zu erhöhen.

Europäische Antworten sind gefragt – Österreich bremst

Die COVID-19-Pandemie trifft das Gesundheitssystem und die Wirtschaft in allen EU-Ländern. Deshalb ist es wichtig, solidarisch und gemeinsam gegen die Krise und ihre Folgen vorzugehen. Die EU-Kommission und die Europäische Zentralbank haben aus den Fehlern der Finanzkrise gelernt. Sie agieren angemessener und deutlich schneller. Die aktuelle Krise hat jedoch auch gezeigt, wie fragil der europäische Integrationsprozess ist und wie leicht wieder rein nationalstaatlichen Lösungen Vorzug gegeben wird: Sei dies bei den nicht abgestimmten Grenzsicherungen, dem Horten von Schutzausrüstung oder der gemeinsamen Finanzierung der Bewältigung. Es gilt zu verhindern, dass aus der Gesundheits- und Wirtschaftskrise eine Finanz- und Eurokrise und schließlich eine politische Krise wird. Pragmatisches Handeln bei Stabilisierungs-, Finanzierungs- und Investitionsmaßnahmen auf EU-Ebene ist dringlich, auch im sozialen und wirtschaftlichen Interesse Österreichs. Der von der EU-Kommission vorgeschlagene Recovery-Plan hat Potenzial, ein großer und solidarischer Schritt zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise zu sein. Insbesondere spielt die Umsetzung des europäischen *Green Deal* mit Beschäftigung und Reduktion der CO₂-Emissionen darin eine erkennbare Rolle. Bemerkenswert ist, dass die EU erstmals direkt Fiskalpolitik betreibt. Der Plan ist wesentlich für den Fortbestand der Eurozone, weil nun nicht nur die EZB, sondern auch die EU-Kommission über nennenswerte Mittel verfügen würde. Derzeit sehen die Pläne der EU-Kommission die Zahlungsspitze 2024 vor. Konjunkturrell ist das ein Problem, da zu zögerlich, für die Umsetzung progressiver Strukturreformen im Rahmen des *Green Deal* jedoch weniger störend.⁶ In Relation zu den absehbaren Kosten des Wiederaufbaus der europäischen Wirtschaft erscheinen

die Pakete noch zu klein und zu eng definiert, sie reichen eher aus, die Krisenschäden abzufedern, und weniger für einen zusätzlichen Impuls. Die Überwindung kann nur gemeinsam erfolgen, denn im Binnenmarkt hängen vor allem exportorientierte Länder von der Entwicklung der anderen Mitgliedstaaten ab. Der Erfolg von Wiederaufbau und Transformation hängt also von den eigenen Erfolgen ebenso ab wie von jenen der Partner.⁷ Erfreulich ist die neue Rolle der Bundesrepublik Deutschland, die inzwischen nicht nur auf nationalstaatlicher Ebene ökonomisch deutlich pragmatischer agiert, sondern auch auf europäischer Ebene neuen Instrumenten deutlich offener gegenübersteht. Anders verhält sich hier Österreich: Nationalstaatlich wird die Position „Koste es, was es wolle!“⁸ seit Beginn der Krise kommuniziert, auf EU-Ebene ist man jedoch mit den Niederlanden gemeinsam der Scharfmacher der „sparsamen Vier“.

Wie die Krise und die notwendigen Investitionen finanzieren

Die COVID-19-Pandemie wird auch in Österreich das Budgetdefizit und die Staatsschulden drastisch erhöhen. Das WIFO rechnete im Juni für 2020 mit einem Budgetdefizit von beinahe 40 Mrd. Euro (über 10% des BIP). Zudem werden die budgetären Effekte der Krise auch längerfristig wirken. Es wäre gefährlich, bereits 2021 oder 2022 wieder einen Überschuss als Ziel der Budgetpolitik zu definieren, wie dies Finanzminister Blümel noch im März tat.⁹ Das wichtigste Ziel der Budgetpolitik muss es bleiben, die Folgen der Krise etwa im Gesundheitssystem oder auf dem Arbeitsmarkt zu überwinden und den Wohlstand der Bevölkerung zu sichern und zu erhöhen.

Dafür sind umfangreiche zusätzliche Investitionen in Sozialstaat, Klimaschutz, Wohnbau und Digitalisierung notwendig. Die mit Beginn des Jahres angetretene Bundesregierung hat den Klimaschutz zu einer ihrer Topprioritäten erklärt. Mit dem Budget bzw. dem Konjunkturprogramm wurde in Summe ein Paket von 2 Mrd. Euro über die nächsten beiden Jahre vorgelegt: für den Nahverkehr, das 1-2-3-Ticket, eine Sanierungsoffensive inklusive Heizkesseltausch, Ausbau der erneuerbaren Energie und Förderungen von klimafreundlichen Innovationen. Dies ist erfreulich und ein Fortschritt, leider noch ausständig und entscheidend für die notwendige Verkehrswende sind der ÖBB-Rahmenplan und Fortschritte bei der Einführung der flächendeckenden LKW-Maut. Dringender Investitionsbedarf besteht auch weiterhin beim Wohnraum. Das Angebot an neuen, leistbaren Wohnungen muss dringend erhöht werden. Das funktioniert nur über mehr geförderten Wohn-

bau und entsprechende gesetzlichen Regelungen wie Mietbegrenzungen, Möglichkeiten für aktive Bodenpolitik für geförderten Wohnbau bzw. Abschaffung befristeter Mietverträge. Hier gibt es einen kleinen Fortschritt: Im Juni wurde überraschenderweise angekündigt, dass für die Wohnbauinvestitionsbank nun doch eine Haftung von 500 Mio. Euro eingegangen wird. Die vorherige Regierung hatte – nach dreijähriger Vorbereitung inklusive beihilfenrechtlichem EU-Verfahren – die Haftungszusage, kurz bevor die Bank ihr Geschäft aufnehmen hätte können, zurückgezogen.¹⁰

Mittelfristig wird der Staatshaushalt wesentlich dadurch begünstigt, dass die Zinskosten des markanten Anstiegs der Staatsschulden bei null liegen. Trotz der rückläufigen Zinsausgaben im Staatshaushalt werden die budgetären Kosten der COVID-19-Pandemie jedoch erheblich sein und lange nachwirken.

Es besteht daher kein Spielraum für Steuergeschenke an die oberen 100.000. Ganz im Gegenteil sind jetzt die MillionärInnen und MilliardärInnen zur Finanzierung der Kosten der Krise zu verpflichten. Mit einer progressiven Vermögenssteuer, beginnend mit einem Steuersatz von 1% ab 1 Mio. Euro und ansteigend auf 4% ab 1 Mrd. Euro Nettovermögen, sind Einnahmen von 9 Mrd. Euro zu erzielen. Eine solche Steuer trifft nur die obersten 5% der Haushalte.

Zurück ist keine Lösung – eine sozialökologische Transformation ist notwendig

Österreich und die EU sind aktuell mit multiplen Krisen, u.a. in den Bereichen Arbeitsmarkt, Gesundheit, aber auch beim Klima, konfrontiert. In vielen Lebensbereichen haben sich die bereits vor der COVID-19-Pandemie bestehenden Probleme und Ungleichheiten weiter verschärft. Das Credo der Krisenbewältigung darf daher nicht „Zurück zu davor“ sein. Sollen zukünftige Herausforderungen erfolgreich gemeistert werden, ist eine Transformation hin zu einem gerechteren, demokratischeren, sozialeren und nachhaltigeren Österreich unumgänglich. Gesellschaftlicher Fortschritt nach der Krise darf nicht am Wirtschaftswachstum festgemacht werden, sondern kann nur durch eine wohlfstandsorientierte Wirtschaftspolitik auf mehreren Ebenen erzielt werden: fair verteilter, materieller Wohlstand, Vollbeschäftigung und gute Arbeit, hohe Lebensqualität, eine intakte Umwelt sowie ökonomische Stabilität.¹¹

Die Verteilungsfrage ist in der Corona-Krise wieder dramatisch sichtbar geworden. Während sich Wohlhabende in Sicherheit zurückzogen, haben die meist schlecht bezahlten „HeldInnen der Krise“ während des

Lockdown die Versorgung und die gesellschaftlich notwendigen Leistungen in Österreich aufrechterhalten. Es ist höchste Zeit, dass diese Berufsgruppen gemäß ihrer gesellschaftlichen Relevanz aufgewertet und entsprechend entlohnt und abgesichert werden. Insbesondere Frauen sind überproportional häufig im Handel, der Pflege oder in Gesundheitsberufen von prekären Arbeitsbedingungen und niedrigen Löhnen und Gehältern betroffen. Am oberen Ende der Verteilung muss Überreichtum, der gesellschaftlichen Zusammenhalt und demokratische Teilhabe bedroht, begrenzt werden. Das betrifft zum einen die extreme Vermögensungleichheit sowie exorbitante ManagerInnengehälter, die 2019 bereits das 57-fache des Durchschnittseinkommen ausmachten.¹² Die Verteilungsfrage ist aber auch in der Klimakrise relevant, da deren Auswirkungen ungleich verteilt sind. Durch ein gerechtes Steuersystem, das progressive Vermögensabgaben, Erbschaftssteuern und Umweltsteuern umfasst, können die Absicherung und der Ausbau eines sozial und ökologisch nachhaltigen Sozialstaats finanziert werden. Nur so kann Wohlstand für die breite Bevölkerung garantiert werden.

Schon vor der aktuellen Wirtschaftskrise waren die Arbeitslosenzahlen in Österreich hoch, die Folgen von COVID-19 haben die Probleme am Arbeitsmarkt dramatisch verschärft. Auch die ungleiche Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern hat sich nochmals zugespitzt. Eine Arbeitszeitverkürzung muss Teil einer sozialökologischen Transformation sein, deren Ziele Vollbeschäftigung sowie eine faire Verteilung der unbezahlten Reproduktionsarbeit sind. Die letzten Monate haben gezeigt, dass neue Beschäftigung vor allem im gemeinnützigen, sozialen und ökologischen Bereich geschaffen werden muß. Dem Staat kann dabei eine wichtige Rolle zukommen, um Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen eine Ausbildungs- und Beschäftigungsgarantie im Rahmen eines *Green New Deal* zu bieten. Statt eine *Top-down*-Strategie zu verfolgen, könnte die lokale Bevölkerung bei der Auswahl geeigneter Projekte eingebunden werden.¹³

Eine breite demokratische Beteiligung ist eine Voraussetzung für den erfolgreichen Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft. Am Beispiel der Kurzarbeit zeigt sich, dass Krisen am besten gemeistert werden, indem Mitbestimmung gelebt und unterschiedliche Interessen berücksichtigt werden. In anderen Bereichen wurden verschiedene Lebensrealitäten, wie etwa die Lebensbedingungen von prekär Beschäftigten oder die Geschlechterverhältnisse, jedoch von der Politik ignoriert oder vernachlässigt. Hier ist eine stärkere Mitbestimmung notwendig, um unterschiedliche Lebensverhältnisse besser zu verstehen und in politischen Entscheidungsprozessen berücksichtigen zu können. Demokratische Mitbestimmung ist wesentlich, um breite Zustimmung zu einer sozial-

ökologischen Transformation zu erreichen. Dafür müssen alle Akteu-rInnen der Transformation aktiv eingebunden werden, egal ob Interessenvertretungen oder direkt Betroffene.

Global betrachtet ist ein gemeinsames Vorgehen gegen die multiplen Krisen erforderlich, allen voran die Klimakrise, und ein klarer Bruch mit einer im Interesse der Vermögenden stehenden neoliberalen Politik. Durch die COVID-19-Krise sind bereits bestehende strukturelle Probleme in Wirtschaft und Gesellschaft deutlicher denn je zutage getreten. Langfristig muss eine erfolgreiche sozialökologische Transformation diese strukturellen Probleme aufbrechen, um auch in Zukunft Wohlstand für alle garantieren zu können.

Die Redaktion

Anmerkungen

- ¹ Feigl, Georg; Zotter, Thomas, Covid-19-Rezession, in: infobrief eu&international; online: https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/ppnresolver?id=AC05712646_2020_2.
- ² Eppel, Rainer; et al., Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise (= Wifo Studies 62227, Wien 2018); online: https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=62227&mime_type=application/pdf.
- ³ Interview, in: Der Standard (18.3.2020); online: <https://www.derstandard.at/story/2000115851717/nationalbankchef-holzmann-sicherstellen-dass-nur-die-ueberlebensfaehigen-firmen-ueberleben>.
- ⁴ Editorial WuG 46/1 (2020): Der Staat als Employer of Last Resort; online: http://wug.akwien.at/WUG_Archiv/2020_46_1/2020_46_1_0003.pdf.
- ⁵ Pirklbauer, Sybille, in: A&W Blog; online: <https://awblog.at/kluge-familienpolitik/>.
- ⁶ Ey, Frank; Feigl, Georg, EU-Haushalt und Recovery-Plan, in: infobrief eu&international; online: https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/ppnresolver?id=AC05712646_2020_2.
- ⁷ Feigl, Georg; Zotter, Thomas, Covid-19-Rezession, in: infobrief eu&international; online: https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/ppnresolver?id=AC05712646_2020_2.
- ⁸ Bundeskanzler Kurz in Pressekonferenz am 18.3.2020; online: <https://www.facebook.com/watch/?v=254904848839735>.
- ⁹ <https://www.tt.com/artikel/30723814/budget-der-krise-zumindest-ein-prozent-defizit>.
- ¹⁰ Kurier (19.3.2018); online: <https://kurier.at/wirtschaft/finanzministerium-bund-zieht-sich-aus-wbib-zurueck-haftung-faellt-weg/314.396.908>.
- ¹¹ AK Wien, AK-Wohlstandsbericht 2019 (Wien 2019); online: https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/wirtschaft/verteilungsgerechtigkeit/AK-Wohlstandsbericht_2019.pdf.
- ¹² AK Wien, Vorstandsvergütungen in den ATX Unternehmen (Wien 2020); online: https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/wirtschaft/betriebswirtschaft/Vorstandsverguetung_in_den_ATX-Unternehmen_April_2020.pdf.
- ¹³ Tamesberger, Dennis; Theurl, Simon, Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 45/4 (2019) 471-495.

OGB VERLAG

www.oegbverlag.at



Neoliberale Union oder soziales Europa?

Ansätze und Hindernisse für eine soziale Neuausrichtung der EU

Nikolai Soukup (Hg.)

Sozialpolitik in Diskussion Band 20 / ÖGB-Verlag 2019 / 140 Seiten / EUR 10,00
ISBN 978-3-99046-332-1

Wohin entwickelt sich die soziale Lage der EU und wie sozial ist ihre Politik ausgerichtet? Welche Hindernisse und Perspektiven gibt es für eine substanzielle soziale Neuausrichtung der EU?

Die EU ist von vielfältigen sozialen Problemlagen und Ungleichheiten geprägt. Im Zuge der Krise führten die auf Kürzungs- und Wettbewerbsdruck fokussierten neoliberalen Maßnahmen in mehreren Mitgliedstaaten zu verheerenden sozialen Auswirkungen. Doch bereits zuvor wurden Ziele des Wohlfahrtsstaates den Marktfreiheiten und Budgetregeln der EU untergeordnet. Die Initiative einer „europäischen Säule sozialer Rechte“ machte die soziale Dimension der EU zwar zum Thema, leitete jedoch keinen grundlegenden Kurswechsel ein.

Die Analysen dieses Sammelbands spannen einen weiten Bogen, der von der Wirtschaftspolitik der Eurozone und ihren geschlechterpolitischen Implikationen über Lohnentwicklung, Jugendarbeitslosigkeit und atypische Beschäftigung bis hin zu Lohn- und Sozialdumping, Armut und Fragen der Steuergerechtigkeit reicht.

Kostenloser Download unter E-Medien der Arbeiterkammern:

wien.arbeiterkammer.at/soziales-europa

BESTELLUNG IM THEMESHOP DES ÖGB-VERLAGS

www.arbeit-recht-soziales.at / kontakt@arbeit-recht-soziales.at

T +43 1 405 49 98-132 / F +43 1 405 49 98-136

oder direkt in der Fachbuchhandlung des ÖGB-Verlags

1010 Wien, Rathausstraße 21



Kann Protektionismus fortschrittlich sein?

Eine wirtschaftshistorische Analyse von protektionistischer Theorie und Praxis

Julia Eder, Klemens Kaps

Einleitung

Während der letzten Dekaden schienen der Abbau von Handelsbarrieren und die Notwendigkeit zur ökonomischen Integration sowohl bei ExpertInnen als auch bei PolitikerInnen relativ unumstritten. Protektionistische Maßnahmen wurden in diesem Kontext negativ bewertet. Seit dem Aufstieg der Rechten wird die durchwegs positive Sichtweise von Freihandel im politischen Diskurs von rechtspopulistischen AkteurInnen teilweise in Frage gestellt.¹ Der politische, wissenschaftliche und mediale *Mainstream* reagierte, indem er Protektionismus dem rechtspopulistischen oder nationalistischen Gedankengut zuordnete und ihn daher als abzulehnend brandmarkte. Beliebt war dabei die Gleichsetzung von Handels-offenheit mit Weltoffenheit.² Das Ziel unseres Beitrags ist es, die im wissenschaftlichen *Mainstream* und in den Leitmedien immer dominanter werdende Position aufzubrechen, dass Protektionismus der rechten (oder rechtsextremen) Ideologie zuzuordnen ist. Wir werden allerdings auch gegen die in der europäischen Linken verbreitete Sichtweise argumentieren, die davon ausgeht, dass protektionistische Maßnahmen dann fortschrittlich sind, wenn sie nachholende Entwicklung im globalen Süden befördern soll, und rückschrittlich, wenn sie im globalen Norden eingesetzt werden – unabhängig von den Beweggründen. Unser zentrales Gegenargument ist, dass die Zielsetzung und Ausgestaltung der breiteren, zugrunde liegenden Entwicklungsstrategie ausschlaggebend ist (und nicht die aktuelle Position in der transnationalen Arbeitsteilung), da sie darüber bestimmt, zu welchem Zweck und mit welcher Dauer letztendlich protektionistische Maßnahmen eingesetzt werden.

Wir gehen in unserem Beitrag deshalb der Frage nach, welche zentralen Motive sich für die Anwendung protektionistischer Maßnahmen über die Zeit identifizieren lassen, wer die Trägergruppen waren und welche Folgen diese Maßnahmen hatten. Zu diesem Zweck werden wir zuerst die Geschichte protektionistischer Maßnahmen in der wirtschaftspolitischen Praxis analysieren. Dabei zeigen wir auf, dass protektionistische Maßnah-

men schon länger existieren, als es eine Bezeichnung dafür gibt. Danach beschäftigten wir uns mit der theoretischen, politökonomischen Debatte zur Frage von Protektionismus und Freihandel, um uns schließlich den jüngsten Entwicklungen zuzuwenden und die Rückkehr des Protektionismus in „rechtem Gewande“ zu analysieren. Abschließend stellen wir den bis zu diesem Zeitpunkt diskutierten Ansätzen progressive Entwicklungsstrategien gegenüber, die andere Ziele verfolgen. Konkret geht es um Strategien der autozentrierten Entwicklung, die vornehmlich während der 1970er- und zu Beginn der 1980er-Jahre in Ländern des globalen Südens theoretisch erarbeitet und praktisch umgesetzt wurden. Während der letzten beiden Dekaden sind aber auch in peripheren Regionen des globalen Nordens ähnliche Ansätze, z. B. „*Community Wealth Building*“, entstanden. Im Grunde geht es diesen Ansätzen darum, Produktion, Handel und Konsum kleinräumiger zu organisieren, wo dies möglich ist. Das zentrale Motiv sind soziale und ökologische Kriterien, die mit den ökonomischen als gleichwertig angesehen werden. Während sich diese Ansätze nicht vorrangig als protektionistisch verstehen – manche diese Bezeichnung sogar dezidiert ablehnen –, spielen verschiedene protektionistische Maßnahmen dennoch bei der Umsetzung eine Rolle.³ Abschließend werden wir gestützt auf unsere Ergebnisse die Frage beantworten, unter welchen Bedingungen das Begriffspaar „progressiver Protektionismus“ Sinn ergeben kann.

Eine kurze Geschichte des Protektionismus I: Wirtschaftspolitik in der Praxis

Handelspolitik kann die Handelsbeziehungen durch protektionistische und andere Maßnahmen regulieren, oder sie kann Handelsliberalisierung durch den Abbau von Handelsbarrieren vorantreiben. Protektionistische Maßnahmen können tarifäre oder nichttarifäre Handelshemmnisse sein. Die bekanntesten tarifären Handelsbarrieren sind Zölle auf bestimmte Produkte oder Exportsubventionen für Produkte, deren Weltmarktpreis unter jenem am heimischen Markt liegt. Zu den nichttarifären Handelshemmnissen zählen unter anderem technische Normen und Standards, (freiwillige) Exportbeschränkungen, Importquoten, Richtlinien für die öffentliche Beschaffung, z. B. die Erfüllung bestimmter Umwelt- und Sozialstandards, sowie Klauseln, die den Anteil inländischer Wertschöpfung betreffen.⁴ Während tarifäre Handelsbarrieren während der vergangenen Dekaden merklich im Rückgang begriffen waren und wegen des Washingtoner Konsens und der WTO-Regeln einen Großteil ihres Einflusses eingebüßt haben,⁵ stellen nichttarifäre Handelshemmnisse in manchen Fällen noch relevante Handelsbeschränkungen dar. Folglich kann der Begriff

Protektionismus unterschiedliche Sets von protektionistischen Maßnahmen bezeichnen, die Handel regulieren.

Aus einer historischen Perspektive gesehen sind sowohl der Begriff als auch das Konzept des Protektionismus relative neue Phänomene, während protektionistische Maßnahmen in der Praxis eine viel längere Geschichte vorzuweisen haben. Denn das Vorherrschen weniger und niedriger Zölle ist eine rezente Entwicklung. Es ist wichtig zu unterstreichen, dass die gegenwärtigen Debatten zum Protektionismus diesen vor allem als Politikinstrument von Nationalstaaten begreifen. Tatsächlich waren Zölle in früheren Jahrhunderten auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen eine Selbstverständlichkeit, die von lokalen und regionalen Einheiten bis zu großen räumlichen Zusammenhängen wie Imperien oder zwischenstaatlichen Zollbündnissen reichten. Die Geschichte der Zollpolitik verdeutlicht, wie komplexe Zollregime ab dem 18. und frühen 19. Jahrhundert schrittweise von Grenzzöllen abgelöst wurden. Zumindest bis in das späte 18. Jahrhundert waren in der überwiegenden Mehrheit der europäischen Staaten mannigfaltige Zollgebühren zu entrichten, die innerhalb des Staatsterritoriums auf lokaler und Landesebene eingehoben wurden und den Warentransport teuer und langsam machten. Die Behörden des Landesfürsten bzw. der Zentralregierung stellten nur eine Ebene dar, die für die Einhebung von Zollgebühren zuständig war. Länder, Grundherrschaften und königliche Städte spielten sowohl für die Einführung, Verwaltung und Einhebung von Zöllen als auch von Brücken- und Wegmauten eine wesentliche Rolle.⁶ Die Zollgebühren wurden erst schrittweise abgeschafft, als die Zentralisierungsbestrebungen des Landesfürsten mit den Interessen von Großproduzenten, darunter auch Adelsgüter und Manufakturen, zusammentrafen, die nach einer Ausweitung von Bezugs-, Absatz- und Arbeitsmärkten strebten.

In Spanien setzte dieser Prozess im europäischen Vergleich relativ früh ein, als zwischen 1706 und 1721 die Zölle zwischen den Gebieten der Krone von Aragon und Kastilien aufgehoben wurden. Allerdings war diese Politik infolge regionaler Widerstände, wie im Baskenland, mit zahlreichen Rückschlägen konfrontiert, sodass die Binnenzölle erst im 19. Jahrhundert vollständig beseitigt werden konnten.⁷ In der Habsburgermonarchie wurden lokale und regionale Binnenzölle zwischen den österreichischen und böhmischen Ländern 1775 aufgehoben und in den folgenden Jahrzehnten weitere Gebiete in dieses Zollgebiet einbezogen – wie Galizien und die Bukowina (1784), Tirol und Lombardei-Venetien (1825) –, während Zölle zu den habsburgisch beherrschten Gebieten in Ostmittel- und Südosteuropa – von Ungarn über Kroatien und Siebenbürgen bis zu Dalmatien – bis 1850 bzw. 1878 bestehen blieben.⁸ Viele europäische Staaten, darunter auch einige der weltwirtschaftlichen Zentren, begannen später mit der Abschaffung der Binnenzölle. Allerdings kamen sie manchmal

rascher zum Abschluss – wie das Beispiel Preußen belegt, wo Binnenzölle bereits im Jahr 1818 komplett verschwunden waren.⁹ Nur in den europäischen ökonomischen Zentren zwischen dem 17. und dem 19. Jahrhundert, den Niederlanden und England, spielte diese innere Handelsliberalisierung keine nennenswerte Rolle, da Binnenzölle dort keine wichtige Bedeutung hatten.

Die Tendenz zur Abschaffung der Binnenzölle wurde durch eine relativ parallel verlaufende Entwicklung begleitet, die Zollgebühren an den Staatsgrenzen zu verschärfen. Dies konnte bis zur Implementierung einer besonders weitgehenden protektionistischen Außenhandelspolitik führen, die Import- und Exportverbote für einzelne Waren mit der Einhebung außerordentlich hoher Zölle kombinierte. Diese Form der Handelspolitik erfuhr in der Habsburgermonarchie eine besonders elaborierte Ausprägung, wo mit den Patenten von 1784 und 1788 das sogenannte Verbotsystem, eingeführt und – mit Abstrichen – bis zur Freihandelsära ab 1862 aufrechterhalten wurde.¹⁰ Dies ist nur ein Beispiel, wie semi-periphere Staaten Zollpolitiken und Handelsbeschränkungen zur Förderung proto-industrieller Entwicklung in einer global vernetzten Ökonomie einsetzten, in der sich ab der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert zunehmend die mechanisierte Industrieproduktion durchsetzte.

Das politische Steuerungsinstrument der Zölle war allerdings schon weit früher für ähnliche Ziele genutzt worden. So belegte England unter König Heinrich VII. heimische Wollexporte mit Gebühren, um als Teil einer breiten Entwicklungsstrategie die komparativen Kostenvorteile zu verschieben. Durch die Exportzölle auf englische Wolle verteuerte sich der Rohstoffbezug von Tuchproduzenten in Burgund und Venedig, während er sich für die englische Tuchweberei verbilligte. Dadurch konnte die im Aufbau befindliche englische Tuchweberei ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern.¹¹ Auch in späteren Jahrhunderten verfolgten England bzw. ab 1707 Großbritannien einen protektionistischen Entwicklungspfad: Bereits im Jahr 1678 verbot England die Einfuhr französischer Textilien, um das inländische Wollgewerbe gegenüber der französischen Seidenerzeugung zu schützen. Als die KonsumentInnen auf den Seidenimportstopp mit dem Kauf von indischen Baumwollstoffen reagierten, belegte die Regierung zunächst die bedruckten (1700) und in weiterer Folge auch die unbedruckten Stoffe mit einem Importverbot.¹² Dies leitete jene Wirtschaftspolitik des Zollschatzes ein, auf die sich verschiedene Regierungen seit der gewerbepolitischen Reform unter Robert Walpole im Jahr 1721 bis zu Großbritanniens Wechsel zu einer Freihandelspolitik zwischen den 1840er- und 1860er-Jahren stützte.¹³

Andere Staaten folgten diesem neuen Kurs, der sich zunehmend gegen asiatische Konkurrenten in der Textilproduktion richtete. Spanien erließ im Jahr 1728 ein Importverbot für bedruckte Seidenstoffe und andere Texti-

lien, die aus Asien importiert wurden. Nach einer gewissen Liberalisierungsphase wurden für die Einfuhr von Baumwollstoffen in den 1760er-Jahren ebenfalls Schutzzölle eingeführt, wodurch die entstehende katalanische Baumwollproduktion unterstützt wurde.¹⁴ Die bekanntesten Beispiele für protektionistische Handelspolitiken stellen die Kolonialhandelsysteme dar, die von den westeuropäischen Seeimperien im Atlantik und Pazifik etabliert wurden. Durch weitgehende legislative und institutionelle Mechanismen zwischen dem 16. und dem 18. Jahrhundert sollte der Handel der Kolonialgebiete mit dem jeweiligen Mutterland monopolisiert werden. Auch wenn eine Erreichung dieses offiziellen Ziels in der Praxis schwierig war, so entstanden dadurch einerseits starke Handelsbarrieren sowie andererseits eine diskriminatorische Wirtschaftspolitik. Diese erlegte den Kolonien eine Behinderung oder ein regelrechtes Verbot zur Gründung von Manufakturen und anderen protoindustriellen Unternehmen auf. Diese Politiken wirkten auf die Kolonialzentren in Europa zurück und prägten beginnend in Frankreich unter Colbert ab der Mitte des 17. Jahrhunderts den Werkzeugkasten merkantilistischer Wirtschaftspolitik entscheidend mit.¹⁵ Dies verdeutlicht, dass Protektionismus sowohl als Instrument einer Entwicklungsagenda als auch als Teil von kolonialer Herrschaft und Ausbeutung in Erscheinung treten konnte.

Innerhalb Europas sowie nach der Durchsetzung der Unabhängigkeit der USA begann der Protektionismus ab den 1860er-Jahren als Instrument zur Begrenzung von suprastaatlichem und globalem Wettbewerb zu wirken, nachdem Großbritannien zu einem Verfechter des Freihandels geworden war. Nach der Weltwirtschaftskrise von 1873 endete die kurzlebige Freihandelsära unter britischer Hegemonie, und eine Reihe von Staaten in Europa und Amerika, die sowohl zum ökonomischen Zentrum als auch der Semiperipherie und der Peripherie zählten, führten Zollgebühren wieder ein und erhöhten bestehende Abgaben auf den Handel von Waren an der Staatsgrenze. Die Rückkehr des Protektionismus begann im erst kürzlich geeinten Deutschen Reich (1877) und wurde von Österreich-Ungarn (1878-82) und Frankreich fortgesetzt. Dem Beispiel Russlands, das die Führung innerhalb der Staaten der europäischen Peripherie übernahm, folgten Spanien, Rumänien (1886) und Serbien (1906).¹⁶

Der wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel erfolgte aufgrund von unterschiedlichen Interessenkoalitionen und klassenbasierter Unterstützung: Während Zentrumsstaaten sich eher auf den Schutz der bestehenden Industrie konzentrierten, konnten auch Großgrundbesitzer ihre Forderungen nach Schutz vor sowohl europäischer als auch amerikanischer Konkurrenz durchsetzen. Diese Konstellation war in semi-peripheren Staaten wie Österreich-Ungarn besonders stark, wo der ab 1878 implementierte Protektionismus als Allianz von „Eisen und Getreide“ in Erscheinung trat. Nur periphere Staaten in Osteuropa versuchten Schutzzölle

auch zur Forcierung der Industrialisierung einzuführen, wie Rumänien oder Serbien, allerdings mit sehr begrenzten Resultaten. Dieses Scheitern erklärt sich jedoch gerade aus der starken Rolle adeliger Grundbesitzer, deren Interessen bei der Konzipierung protektionistischer Maßnahmen dominierten.¹⁷

Insgesamt wurden die Auswirkungen protektionistischer Politik äußerst kontrovers bewertet. Neoklassische AutorInnen gestehen industriellen Erziehungszöllen nur in einigen peripheren Ländern wie Mexiko, Kolumbien und Russland in der begrenzten Zeitspanne während der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert eine Rolle im Industrialisierungsprozess zu. Viel stärker betonen sie hingegen die Verbindung zwischen hohen Wachstumsraten des BIP und sinkenden Zöllen, selbst wenn einige ihrer eigenen Daten vielmehr einen Zusammenhang zwischen Zollschutz und hohen Wachstumsraten im späten 19. Jahrhundert nahelegen.¹⁸ Andere Autoren, die verschiedenen theoretischen Perspektiven wie Keynesianismus, heterodoxer Entwicklungsökonomie oder Weltsystemanalyse folgten, kamen zu differenzierteren Schlussfolgerungen über die Effekte protektionistischer Handelspolitiken in Raum und Zeit. So gelang es Spanien, durch protektionistische Maßnahmen sein prekäres Zahlungsbilanzdefizit im späten 19. Jahrhundert zu stabilisieren, auch wenn eine Veränderung der Struktur seiner Außenhandelsbeziehungen misslang.¹⁹ Die Ergebnisse der Industrialisierungspolitik des Russischen Reichs, Rumäniens und Serbiens, die auf Schutzzölle zurückgriffen, waren im besten Fall bescheiden.²⁰ Ungarn wiederum erfuhr ein gewisses Ausmaß an Industrialisierung innerhalb des Habsburgerreichs und dessen gesamtstaatlichen Protektionismus, allerdings waren die von den Agrarschutzzöllen ausgehenden Effekte bei Weitem größer.²¹ Dabei darf nicht übersehen werden, dass der österreichisch-ungarische Binnenmarkt, der 1850 mit der Aufhebung der Zwischenzolllinie zwischen beiden Reichshälften erhebliche Impulse bekam, aufgrund der infrastrukturellen Verdichtung im späten 19. Jahrhundert weiter intensiviert wurde. Dadurch kam es zu einer Verstärkung der forstwirtschaftlichen Aktivitäten Ungarns und einer stärkeren Industrialisierung im westlichen Teil der Monarchie, die entsprechende negative ökologische Auswirkungen auf die östliche Reichshälfte hatte.²² Dies unterstreicht die Wirkung von Konkurrenz auf verschiedenen räumlichen Ebenen, von denen das Territorium des Gesamtstaats nur eine war.

Tatsächlich scheinen protektionistische Tendenzen viel zu kurzlebig und in ihrem Ausmaß begrenzt gewesen zu sein, um die massiv sinkenden Transportkosten, sowohl zu Land als auch zu See, auszugleichen, die sich seit der Verbreitung von Dampfschiff und Eisenbahn ab der Mitte des 19. Jahrhunderts deutlich bemerkbar machten. Die wachsende Divergenz zwischen Ökonomien auf globaler Ebene, die unter anderem durch die starke Deindustrialisierung in Asien und einigen osteuropäischen Regio-

nen ausgelöst wurde, wird gewöhnlich eher mit der technologischen Innovation als mit den institutionellen und sozialen Bedingungen in Verbindung gebracht. Erst die Weltwirtschaftsdepression ab 1929 kehrte diesen Globalisierungstrend um.²³

Die Auswirkung von Globalisierungsprozessen auf einzelne Ökonomien ist ebenso wie der Erfolg protektionistischer Maßnahmen von mehreren Faktoren abhängig: Während Handelsmuster und die in Reaktion auf die globale Verflechtung gesetzten politischen Maßnahmen als die beiden wesentlichen Faktoren für Globalisierungseffekte gelten,²⁴ so ist die Wirksamkeit protektionistischer Maßnahmen von der Marktgröße, der geografischen Lage, der infrastrukturellen Anbindung, der Zusammensetzung des Humankapitals, der Ressourcenausstattung und der geopolitischen Stärke bedingt. Insbesondere der letzte Faktor ist bedeutend, weil dadurch verdeutlicht wird, dass Protektionismus kein politisches Instrument war und ist, das unabhängig von internationalen wie gesellschaftlichen Machtasymmetrien eingesetzt werden konnte und kann. Zum Beispiel übte die österreichisch-ungarische Regierung enormen Druck auf Rumänien und Serbien aus, als diese Staaten in den Jahren 1886 bzw. 1906 protektionistische Maßnahmen einführten.²⁵ Die schärfste Ausprägung erhielt diese Wirtschaftspolitik in Kolonialreichen oder aber unter informellen, quasi-kolonialen oder neo-imperialen Abhängigkeitsverhältnissen. Ungleiche Handelsverträge europäischer Mächte, wie sie Großbritannien mit dem Osmanischen Reich (1839) oder mit China nach den Opiumkriegen und Japan schloss, belegen dies eindrücklich.²⁶ Umgekehrt zeigten linke AktivistInnen und PolitikerInnen – insbesondere SozialdemokratInnen in Belgien, dem Deutschen Reich, der Schweiz, Italien und Österreich-Ungarn – um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert Skepsis gegenüber protektionistischen Zugängen, da sie steigende Lebenshaltungskosten für ArbeiterInnen befürchteten.²⁷ Dieser Abriss einer Geschichte des Protektionismus zeigt somit, dass es zahlreiche Beispiele gibt, in denen Regierungen Zölle als Teil einer Entwicklungsstrategie einsetzten. Diese protektionistischen Maßnahmen wirkten freilich nicht als Elemente einer progressiven Strategie, die sich der Lösung oder Verminderung sozialer, räumlicher und ökologischer Ungleichheiten und Prekarität auf weltweiter Ebene verschrieben hatte.

Eine kurze Geschichte des Protektionismus II: Theoretische Debatten

Seit dem Anbruch der Industrialisierung befürworteten die liberalen Ansätze des ökonomischen *Mainstream* Freihandel. Einer ihrer frühesten Vertreter war Adam Smith. Ende des 18. Jahrhunderts formulierte er jene

Idee, die zur Grundlage der klassischen Ökonomie wurde, nämlich dass eine Vergrößerung des Marktes die Entfaltung einer effizienteren Arbeitsteilung bewirken würde. Auf dieser Basis sprach er sich für die Reduktion von Handelsbarrieren aus, wobei zu berücksichtigen ist, dass sich Smiths Argument gegen die diskriminatorischen Kolonialhandelssysteme der westeuropäischen Seemächte mit ihren Monopolgesetzen wandte. Darüber hinaus argumentierte er, dass der absolute Kostenvorteil für die eigene Handelsspezialisierung bestimmend werden sollte. Jedes Land solle sich auf jenes Exportgut oder jene Exportgüter spezialisieren, die effizienter, d. h. in weniger Arbeitsstunden, produziert werden konnten als in anderen Ländern. David Ricardo entwickelte diese Theorie weiter. Er führte aus, dass eine Spezialisierung von Land A und Land B mit anschließendem Gütertausch auch dann Sinn ergäbe, wenn die Arbeitsproduktivität von Land A in allen Bereichen höher wäre als von Land B, weil so auf beiden Seiten Arbeitsstunden eingespart werden könnten. In seinem berühmten Beispiel verdeutlichte er dies anhand von britischem Tuch und portugiesischem Wein. Die Annahme wurde zum Leitprinzip der klassischen Handelstheorie. In der Neoklassik wurde dann die unterschiedliche Faktorausstattung (und nicht mehr die Arbeitswerttheorie) herangezogen, um unterschiedliche Handelsspezialisierungen zu erklären. In der Zwischenkriegszeit argumentierten Heckscher und Ohlin, dass sich Länder, die relativ viel von einem Produktionsfaktor besitzen – zum Beispiel von Arbeit, Boden oder Kapital –, auf den Export von Gütern spezialisieren werden, die diesen Faktor intensiv nutzen. Für diese vorteilhafte Spezialisierung würde der Freihandel sorgen, der deshalb dem Protektionismus vorzuziehen sei.²⁸

Moderat liberale, entwicklungszentrierte Ansätze formulierten Kritik gegenüber den liberalen Ansätzen. Erstens wurden mehrere Einwände gegen klassische und neoklassische Annahmen vorgebracht, die die Vorzüge des Freihandels begründeten. Zum Beispiel gingen Smith und Ricardo unabhängig vom gehandelten Produkt von konstanten Skalenerträgen aus. Das Graham-Paradoxon bewies aber später, dass die Massenproduktion von Industriegütern die Produktionskosten pro Einheit mit steigender Produktion verringert, während es sich bei Agrargütern genau umgekehrt verhält. Außerdem wurde für lange Zeit vom *Mainstream* nicht diskutiert, wie die zukünftige Entwicklung eines Landes durch Spezialisierungsmuster beeinflusst wurde.²⁹ Die letzten beiden Punkte waren große Anliegen des lateinamerikanischen Strukturalismus. Wichtig war in dessen Kontext die Prebisch-Singer-These. Diese war zu Mitte des 20. Jahrhunderts formuliert worden und ging davon aus, dass sich die *terms of trade* von Agrargütern gegenüber Industriegütern im internationalen Handel laufend verschlechtern würden. Aus diesem Grund argumentierte Prebisch für die Notwendigkeit der importsubstituierenden Industrialisierung

(ISI) Lateinamerikas, die auch durch Protektionismus abgestützt werden sollte.³⁰ In den letzten Jahren wurde die Allgemeingültigkeit der These allerdings widerlegt und diese auf der Grundlage neuer Forschungsergebnisse güterbasiert differenziert. Anstatt von einer konstanten Tendenz zur Verschlechterung der *terms of trade* für Agrargüter und Rohstoffe wurden zyklische Trends zwischen dem späten 19. Jahrhundert und dem frühen 21. Jahrhundert ausgemacht.³¹

Der Entwicklungsökonom Erik Reinert betonte mit Verweis auf Graham und Singer allerdings die durch die Spezialisierung auf Produktionssektoren mit sinkenden bzw. steigenden Erträgen entstehenden Ungleichheiten und plädierte daher für eine durch protektionistische Maßnahmen forcierte Situation imperfekten Wettbewerbs im Industriesektor auf globaler Ebene. Ziel dabei müsse sein, die Entstehung von marktbeherrschenden Industriebetrieben in den Zentrumsländern zu verhindern, indem durch Zollpolitik die Entstehung von eigenen Industriesektoren in den peripheren Ländern gefördert werden sollte.³² Der springende Punkt sowohl von Graham als auch dem darauf aufbauenden Reinert ist, dass Protektionismus nicht als temporäres politisches Paradigma im Sinn von Lists Erziehungszöllen konzipiert ist, sondern als dauerhafte Einrichtung zur Regulierung von Austausch und Produktionsprozessen dienen soll. Dieser Punkt wurde von List nicht berücksichtigt, da dieser immer noch konstante Produktionskosten pro erzeugter Einheit angenommen hatte.³³

Weitere Kritikpunkte an neoklassischen Annahmen kamen im Zuge der neoliberalen Globalisierung an die Oberfläche. Transregionale und globale Integrationsprozesse würden Zentrum-Peripherie-Muster unter bestimmten Umständen verstärken, zum Beispiel wenn Skalenökonomien, sinkende Transportkosten und eine stark ungleiche Verteilung von Kapital und Arbeit zusammen aufträten oder ein kleines Land nur über einen beschränkten Markt verfüge.³⁴ Allerdings wurde auch argumentiert, dass auch und gerade unter perfektem Wettbewerb die natürliche Ausstattung einer Region oder eines Staates nicht voll ausgeschöpft werden könnte. Das neoklassische Konzept der Faktorausstattung sei zu statisch, da Veränderungen von Produktionsprozessen, Technologien und Güterketten in zeitlicher Perspektive nicht genügend berücksichtigt würden.³⁵ In den letzten Jahren wurden in der Debatte rund um wirtschaftliche Komplexität manche der strukturalistischen Grundannahmen weiterentwickelt, andere widerlegt. Die Gegenüberstellung von Rohstoffexporteuren und Industriegüterexporteuren sei verfehlt. Vielmehr sei es so, dass die in ihrer ökonomischen Komplexität am weitesten fortgeschrittenen Länder Güter aller – oder zumindest vieler – Kategorien herstellen und exportieren können, während Länder mit geringer ökonomischer Komplexität vorrangig Güter produzieren, die auch viele andere Länder herstellen. Die Frage nach den Ursachen dieser unterschiedlichen Produktions- und Handelsmuster wird

in diesem Diskussionsstrang allerdings ungenügend behandelt.³⁶ Während Handel in den Wirtschaftswissenschaften also weiterhin als wichtiger Anreizgeber für wirtschaftliches Wachstum gilt, wird von manchen ForscherInnen kritisiert, dass die Gewinne internationaler Handelsbeziehungen üblicherweise nicht gerecht verteilt sind – weder zwischen Ländern,³⁷ noch zwischen Bevölkerungsgruppen innerhalb einzelner Länder.³⁸

Zweitens haben Wissenschaftler wie Ha-Joon Chang und Robert Wade³⁹ argumentiert, dass die Freihandelstheorie nicht immer in die Praxis umgesetzt wurde, wie von ihren BefürworterInnen eingefordert wurde. In diesem Zusammenhang hebt Chang hervor, dass „fast alle heute entwickelten Länder irgendeine Form des Schutzes junger Industrien praktiziert haben, als sie sich in Aufholposition befanden. Interessanterweise waren es das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten, die Schutzzölle am aggressivsten einsetzten“.⁴⁰ Aus diesem Grund erklärte der deutsche Ökonom Friedrich List in den 1840er-Jahren, dass „Großbritanniens Freihandelspredigten an relativ zurückliegende Nationen wie Deutschland und den USA wie das Wegstoßen der Leiter“ wäre.⁴¹ Im Grunde ließen sich Alexander Hamilton in den USA und Friedrich List von Großbritannien inspirieren. Als Alexander Hamilton für die USA den Ansatz des Schutzes junger Industrien erarbeitete (der später fälscherweise Friedrich List zugeschrieben wurde), war Walpoles Politik sein Vorbild.⁴² Das zentrale Argument ist dabei, dass die Entwicklung von Produktionskapazitäten Zeit benötigt. Es ist dementsprechend in der Anfangsphase nötig, jungen Industrien Schutz durch Zölle, Subventionen und Investitionsregulierungen zu gewähren. Sogar der neoklassische Ökonom Ohlin räumte mit dem Verweis auf List ein, dass Zollschutz für junge Industrien für nachholende Entwicklung notwendig sein könnte. Friedrich List betonte – über Hamiltons Argument hinausgehend –, dass die wirtschaftliche Dynamik eines Landes binnenorientiert sein und auf den Aufbau enger Verflechtungen zwischen den unterschiedlichen ökonomischen Sektoren abzielen sollte. Darüber hinaus wäre die Schaffung eines institutionell und politisch abgestützten Raumes nötig, um eine effizientere Arbeitsteilung zu entwickeln. Aus diesem Grund sprach sich List für die Schaffung einer Zollunion aus, die später als Deutscher Zollverein in die Geschichte einging. Handel ist aus dieser Perspektive sinnvoll, weil er die Entwicklung der Produktivkräfte befördert. Allerdings trat List für eine Regulierung des Handels von Gütern ein. John Maynard Keynes setzte sich dann einige Jahrzehnte später auch für die Kontrolle von Finanzflüssen ein.⁴³ Ende des 20. Jahrhunderts erlangte das List'sche Gedankengut dann im Zuge der Analyse der ost- und südostasiatischen Entwicklungsstaaten neue Aktualität.⁴⁴

Aus einer Klassenperspektive zogen Karl Marx und Friedrich Engels andere Schlüsse in Bezug auf die Freihandels-/Protektionismusfrage. In seiner „Rede über die Frage des Freihandels“ (1848) stellte sich Karl Marx

gegen die Anti-Corn-League, die große Manufakturbesitzer geformt hatten. Diese hatten den ArbeiterInnen billigeres Brot als Folge der Abschaffung der Getreidezölle versprochen, damit ihre Forderung breitere Akzeptanz bekäme. Im Jahre 1846 konnten sie ihre Interessen erfolgreich durchsetzen. Karl Marx jedoch hielt fest, dass die ArbeiterInnen genau verstehen würden, dass der eigentliche Konflikt zwischen GroßgrundbesitzerInnen und FabrikantInnenen bestünde. Letztere wollten die Zölle – und somit den Preis für Brot – nur senken, um die Löhne der ArbeiterInnen verringern zu können und, letztendlich, ihre eigenen Profite zu erhöhen. Aus diesem Grund kritisierte Marx die Folgen des Freihandels, weil dadurch die Preise für alle Waren verringert würden – auch jener der Ware Arbeitskraft. Die Löhne würden relativ gesehen sogar noch mehr fallen als die Preise für andere Waren. Marx identifizierte den folgenden zugrunde liegenden Mechanismus: Wenn das produktive Kapital wächst und sich zunehmend auf den Export ausrichtet, wird das gesamte Wirtschaftssystem krisenanfälliger, weil die Nachfrage auf ausländischen Märkten schwieriger vorherzusagen ist. Die häufiger auftretenden Krisen beschleunigen die Konzentration des Kapitals und das Anwachsen des Proletariats. Dies erhöht den Wettbewerb zwischen den ArbeiterInnen und führt zu einer Verringerung ihrer Löhne, während sich die Arbeitslast für jene in Arbeit erhöht. Marx schlussfolgerte, dass „die Arbeiter unter diesem Freihandel von der ganzen Härte der ökonomischen Gesetze getroffen werden“, solange die Spaltung zwischen Lohnarbeit und Kapital fortbesteht.⁴⁵

Während Marx Freihandel aus der Perspektive der ArbeiterInnen kritisch sah und auch einwandte, dass Freihandel es manchen Ländern erlaubt, sich auf Kosten anderer Länder zu bereichern, war er auch Protektionismus gegenüber skeptisch. Dieser diene nur dazu, Großindustrien in einem Land aufzubauen, was zu einer Abhängigkeit vom Weltmarkt führen würde und folglich die Länder von Freihandel abhängig machen würde. Außerdem beobachtete Marx, dass Protektionismus die innere Konkurrenz auf nationaler Ebene anfachen würde. Insgesamt sah er Protektionismus als konservativ, Freihandel als zerstörend an, weil letzterer die Widersprüche zwischen Proletariat und Bourgeoisie verstärkte und somit die soziale Revolution beschleunigen würde. Nur auf Grundlage dieser Einschätzung sprach er sich für Freihandel aus.⁴⁶ Eine andere interessante Beobachtung machte Friedrich Engels (1888) in der Einleitung zu der US-amerikanischen Ausgabe zu Marx' „Rede über die Frage des Freihandels“. Er strich hervor, dass die britischen Fabrikanten, als sie hinter die US-amerikanischen Produzenten gefallen waren und die deutschen Produzenten dabei waren, sie hinter sich zu lassen, plötzlich ihren Glauben an den Freihandel verloren hatten und nach protektionistischen Maßnahmen riefen.⁴⁷ Marx und Engels interpretierten die Auseinandersetzungen um Freihandel und Protektionismus also vorrangig als Auseinandersetzungen

zwischen unterschiedlichen Kapitalfraktionen, die für den Kampf der ArbeiterInnen nur von sekundärer Bedeutung wären.

Die zwei Weltkriege und der Ausbruch der globalen Wirtschaftskrise von 1929 beendeten die längere Phase exportbasierter nationaler Entwicklungsstrategien mit steigender Weltmarktintegration ab den 1860er-Jahren. Nach dem Zweiten Weltkrieg setzen sich sowohl in Europa als auch in peripheren Regionen wie Lateinamerika binnenmarktorientierte Entwicklungsmodelle durch, die den nationalen oder regionalen Markt als zentrales Feld der Akkumulation nutzten. In Lateinamerika wird diese Phase rückblickend als jene der „importsubstituierenden Industrialisierung“ (ISI) bezeichnet. Sie geht von der zentralen Annahme aus, dass Industrialisierung zentral für nachholende Entwicklung ist und zeichnet sich durch eine starke Ausweitung der Staatsintervention durch Wirtschafts- und Sozialpolitik aus. Die Industrialisierung wurde dabei durch staatlichen Schutz – also protektionistische Maßnahmen – der lokalen bzw. nationalen Produktivkräfte erreicht, mit dem Ziel, dass Importe durch heimische Produktion ersetzt werden könnten. Heute wird dieses Modell kontrovers diskutiert. Während positivere Einschätzungen hervorheben, dass die ISI zu einer Ausweitung der Beschäftigung führte, nationale Industriesektoren hervorbrachte und die Außenabhängigkeit reduzierte, wurde von anderer Seite kritisiert, dass diese Entwicklungsstrategie zu hohen Preisen für Industriegüter und großer Verschuldung geführt habe. Die Außenabhängigkeit sei nicht gesunken, sondern habe nur eine andere Form angenommen.⁴⁸ Die Durchsetzung und Ausweitung des Neoliberalismus während der 1980er- und 1990er-Jahre – gestützt durch den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank – beendeten schließlich die Phase intensiver Staatseingriffe (nicht nur in Lateinamerika).

Während der letzten beiden Jahrzehnte wurde schließlich eine kontroversielle Debatte über das Verhältnis von Protektionismus zu Wirtschaftsnationalismus geführt. Laut Pryke (2012, S. 290) „sollte ökonomischer Nationalismus als der Versuch verstanden werden, Volkswirtschaften im Kontext von globalen Märkten zu unterstützen und zu schützen“. Auf Grundlage dieser Definition argumentiert Pryke, dass Wirtschaftsnationalismus im 19. Jahrhundert entstanden war und während der 1950er-Jahre zu einer zentralen Staatspolitik wurde. Er betont allerdings, dass die wachsende Weltmarktintegration nach dem Zweiten Weltkrieg „die Realität und die Ideologie von Volkswirtschaften letztendlich untergrub“. ⁴⁹ Deshalb ist Wirtschaftsnationalismus für Pryke ein Phänomen der Vergangenheit. ⁵⁰ Viele kritische, linke WissenschaftlerInnen argumentieren, dass „progressiver Nationalismus“⁵¹ oder „linker Nationalismus“⁵² einen Widerspruch in sich darstellen würden und kritisierten auch den „methodologischen Nationalismus“, der dem neuen Entwicklungsdenken („*new developmentalism*“) zugrunde lag. ⁵³ Dementsprechend sind sie skeptisch gegenüber Wirt-

schaftsnationalismus, der vorgibt, „die“ nationalen Wirtschaftsinteressen gegenüber Drittstaaten und transnationalen AkteurInnen zu schützen und auch Fragen der Klasse, Ethnie und des Geschlechts nicht berücksichtigt. So kritisiert zum Beispiel Pradella (2014) Friedrich List wegen seiner nationalistischen Position. Allerdings liegt nach Shulman (2000, S. 373)

„der nationalistische Inhalt von Lists Analyse nicht in seiner Forderung nach protektionistischer Außenwirtschaftspolitik, sondern in seiner Betonung der wirtschaftlichen Entwicklung als eine Reflektion des und eines Motors für das nationale Aufstreben. Diese identitätsgetriebene nationalistische Obsession mit Außenwirkung und Prestige befördert den Wunsch nach einer Außenwirtschaftspolitik, die den Reichtum der Nation maximiert.“⁵⁴

Aus Shulmans (2000) Perspektive gehören aber Wirtschaftsnationalismus und Protektionismus nicht zwingend zusammen. Vielmehr kann eine Nation nationalistische Ziele wie Autonomie, Einheit und ausschließende Identität durch wirtschaftliche Geschlossenheit oder Offenheit verfolgen, abhängig von der eigenen Wirtschaftsstärke.⁵⁵ Becker (2019) teilt diese Position und unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen „Freihandelsnationalismus“ und (protektionistischem) „Wirtschaftsnationalismus“ (siehe unten). Eine historisch-empirische Analyse unterstützt diese Differenzierung: Eine Reihe von neu entstandenen Staaten mit einer wirtschaftlich peripheren Position wandte sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wirtschaftsnationalistischen Politiken zu, um Entwicklungsstrategien zu implementieren. Auch wenn der in der Region zwischen 1860 und 1910 dominante gesellschaftsliberale Wirtschaftsnationalismus gleichermaßen die Förderung der Industrialisierung und die Modernisierung der Landwirtschaft durch Schutzzölle für beide Sektoren verfolgte, so waren nicht-wirtschaftliche ideologische Motive in diesen Entwicklungsprogrammen durchaus präsent.

Alle Bewegungen und Staaten, in denen diese Programme verwirklicht werden sollten – angefangen beim russisch regierten Königreich Polen über das ab 1867 autonome Ungarn bis hin zum unabhängigen Rumänien – waren von einer starken Verbindung zwischen der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung einerseits und der Stärkung nationaler Identitäten im Kontext räumlicher und sozialer Machtansprüche andererseits gekennzeichnet. Dies konnte zu einer inklusiven nationalen Entwicklungsstrategie wie in Ungarn führen, wo jüdische BürgerInnen gleichberechtigter Teil einer unternehmerischen Elite, aber auch der ArbeiterInnenschaft werden konnten. Gleichzeitig bestanden Friktionen im multikulturellen Ungarn, wo SlowakInnen, RumänInnen, SerbInnen und – unter einer autonomen Regierung – KroatInnen lebten und sich eine „ethnische Arbeitsteilung“ ausbildete. In einem weit konfliktiveren Kontext stand die wirtschaftsnationalistische Strategie in Rumänien, wo antisemitische Haltungen Juden und Jüdinnen vom sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsprojekt ausschlossen.⁵⁶

Somit war die Idee des Wirtschaftsnationalismus historisch mit der Entstehung der Nationalstaaten und in vielen Fällen mit politischer Repression nicht-homogenisierter Gruppen der als Nationen gedachten Gesellschaften verbunden. Diese Differenzierung zwischen einem engen extremistischen Konzept, das auf Exklusion auf der Grundlage ethnischer Kriterien abzielte, und einem auf die gesamte Gesellschaft ausgerichteten Entwicklungsprojekt, wenn auch immer noch innerhalb nationaler Grenzen verstanden, muss behutsam überprüft werden. Sicher kann Protektionismus Elemente von Nationalismus enthalten, wie die historischen Beispiele von Kanada über das habsburgisch regierte Galizien bis zum habsburgisch beherrschten, aber ab 1867 autonom verwalteten Ungarn belegen.⁵⁷ Handelsbarrieren mögen Hand in Hand gehen mit einem nationalistisch motivierten Zwang, nationale Produkte zu konsumieren. Um die Legitimierung nationalistischer Einstellungen zu vermeiden, muss eine progressive Strategie vorsichtig sein, eine raumzentrierte Entwicklungsstrategie ohne den extremistischen Hang zu Feindseligkeit und Exklusion von allem, das im Verhältnis zu einer gewissen Gesellschaft oder einem Staat als extern aufgefasst wird, zu formulieren.

Die „Rückkehr“ des Protektionismus

Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007/2008 begannen europäische WissenschaftlerInnen und PolitikerInnen zu diskutieren, ob die Folge eine partielle Umkehrung der Globalisierung wäre, wie es nach der Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre der Fall war. Jedoch stellte Pryke (2012, S. 290) fest, dass kein allgemeiner Anstieg von Protektionismus auf globaler Ebene zu verzeichnen war:

„Die Finanzkrise von 2008 erforderte massive staatliche Hilfe für die inländischen Banken und Industrien, aber das Bestreben lag darin, den weiteren Schwung der wirtschaftlichen Globalisierung zu ermöglichen, nicht in deren grundlegender Hinterfragung oder in ihrer Umkehrung. Selbstverständlich werden die Turbulenzen des Kapitalismus weiterhin politische Reaktionen hervorbringen – nationalistische und andere –, aber das ist etwas ziemlich anderes als ‚Wirtschaftsnationalismus‘.“⁵⁸

In den darauffolgenden Jahren schlugen jedoch in Europa unterschiedliche politische Lager immer häufiger die Einführung protektionistischer Maßnahmen vor. Im Folgenden werden wir einen Überblick über die unterschiedlichen Vorschläge liefern, bevor wir uns den progressiven Alternativen zuwenden.

Rechter und konservativer Protektionismus

Als nationalistische PolitikerInnen in den USA und in mehreren europäischen Staaten an die Macht kamen, attackierten sie Freihandel rhetorisch und ließen ihren Worten zum Teil auch Taten folgen. Dies betrifft insbesondere den in Eskalation befindlichen Handelskrieg zwischen den USA und China,⁵⁹ während innerhalb der EU rechtsextreme Parteien unterschiedliche Positionen eingenommen haben. In einer kürzlich für die Arbeiterkammer verfassten Studie zeigt Joachim Becker (2019) anhand einer detaillierten Analyse der Parteiprogramme der europäischen extremen Rechten auf, dass nur die nationalkonservative Strömung (repräsentiert durch Fidesz in Ungarn und PiS in Polen) zu (protektionistischem) Wirtschaftsnationalismus tendiert. Rechtsextreme Parteien in den Kernländern der europäischen Union hingegen haben eine neoliberale Position in Wirtschaftsfragen. Das bedeutet, dass sie aufgrund der nationalen wirtschaftlichen Stärke für Freihandel eintreten. Becker (2019) bezeichnet dies als „Freihandelsnationalismus“.

Zugleich haben sich auch Politiker konservativer Mitte-rechts-Parteien für unterschiedliche protektionistische Maßnahmen ausgesprochen. Zum Beispiel hat Emmanuel Macron kurz nach den französischen Wahlen „intelligenten Protektionismus“ vorgeschlagen, um ausländischen – vornehmlich chinesischen – Einfluss in Europa einzudämmen.⁶⁰ Ein weiteres Beispiel ist die im Februar 2019 veröffentlichte deutsche „Nationale Industriestrategie 2030“, in der Wirtschafts- und Energieminister Altmaier eine aktive Industriepolitik für Deutschland sowie Europa vorschlägt. In diesem Zusammenhang fordert er die bisherige Regulierung der EU-Wettbewerbspolitik mit ordoliberaler Ausrichtung zu lockern, um durch Fusionen die Entstehung „europäischer Champions“ zu ermöglichen und nicht noch weiter hinter die US-amerikanischen und chinesischen Industrien in sensiblen Bereichen zurückzufallen.⁶¹ Nur zwei Wochen später stellte Altmaier zusammen mit seinem französischen Pendant, Bruno Le Maire, das deutsch-französische Manifest für die europäische Industriepolitik vor,⁶² in dem die wichtigsten Ideen von Altmaiers Dokument für den europäischen Kontext formuliert werden. Es ist notwendig zu erwähnen, dass Altmaier und Le Maire zwar betonen, „sich gegen jegliche Form von Protektionismus zur Wehr zu setzen“, aber zugleich „effektive Maßnahmen, um uns selbst zu schützen“ vorschlagen und die Mitgliedsstaaten auffordern, „Europas strategische Technologien und Wirtschaftsgüter zu schützen“.⁶³ Auch wenn Deutschland und Frankreich diese Maßnahmen nicht als protektionistisch bezeichnen wollen, können sie doch als protektionistisch interpretiert werden. Dasselbe gilt für die europäischen Anti-Dumping-Zölle gegen China.⁶⁴

Ordoliberale ÖkonomInnen und PolitikerInnen begannen unverzüglich

diese Position aufgrund ihrer protektionistischen Elemente anzugreifen und erhöhten ihre Anstrengungen, als Angela Merkel verkündete, die Strategie zu unterstützen.⁶⁵ Der französische Präsident Macron befürwortete ebenfalls Altmaiers Position. In seinem offenen Brief „Dear Europe, Brexit is a lesson for all of us: it's time for renewal“,⁶⁶ der in 28 Zeitungen in der Europäischen Union abgedruckt wurde, bekundete er Folgendes:

„Wir können nicht schweigend leiden. Wir müssen unsere Wettbewerbspolitik reformieren und unsere Handelspolitik neu ausrichten, Unternehmen die unsere strategischen Interessen und grundlegende Werte, wie zum Beispiel Umweltstandards, Datenschutz oder gerechte Steuerzahlungen gefährden, müssen bestraft oder verbannt werden; und es muss die europäische Bevorzugung in strategischen Industrien und bei der öffentlichen Beschaffung eingeführt werden, wie das unsere amerikanischen und chinesischen Konkurrenten tun.“

Hervorzuheben ist, dass rechtsextremer und konservativer Protektionismus mehrere Charakteristika teilen. Auch wenn zwischen protektionistischer Rhetorik und Praxis unterschieden werden muss, so ist doch eindeutig, dass sich der Bezug auf Protektionismus in beiden Lagern während der letzten Jahre erhöht hat. Der Hauptzweck der vorgeschlagenen Maßnahmen ist dabei die Position des eigenen Landes (Rechtsextreme) oder Europas (Konservative) in der Weltwirtschaft zu verteidigen. Es ist auffällig, dass möglicherweise auseinandergehende Interessen von Kapital und Arbeit in der Debatte ignoriert werden. Außerdem werden die ungleiche Entwicklung in Europa, die sich in einer Zentrum-Peripherie-Struktur ausdrückt,⁶⁷ sowie die durch den europäischen Integrationsprozess zunehmende Polarisierung kaum beachtet.⁶⁸ Darüber hinaus kommt Europas Rolle im globalen Nord-Süd-Gefälle nie zur Sprache. Obendrein besteht die Tendenz, dass große nationale und europäische Unternehmen gegenüber kleinen und mittleren Unternehmen bevorzugt werden. Sogar der Bundesverband der Deutschen Industrie kritisierte an Altmaiers Industriestrategie, dass sie die kleinen und mittleren Unternehmen aus dem Blick verlieren würde.⁶⁹ Rechter und konservativer Protektionismus weisen also einige Gemeinsamkeiten auf.

Progressiver Protektionismus

Linke Vorschläge, die das Wort Protektionismus in den Mund nehmen, sind rar. Einer von ihnen ist Hines' (2017) Aufruf zur Implementierung eines progressiven Protektionismus, um die aktuelle Krise in der Europäischen Union (EU) zu überwinden. Diese Strategie zielt auf die vier „Grundfreiheiten“ des Kapital-, Waren- und Dienstleistungs- sowie des Personenverkehrs ab. Diese Bereiche sollen die nationalen Regierungen wieder regulieren (dürfen), um dem Aufstieg der extremen Rechten entgegenzu-

wirken. Abseits der Vereinigten Staaten von Amerika schätzt Hines keine individuellen Nationalstaaten als stark genug ein, einen solchen progressiven Protektionismus umzusetzen, aber er hält es für die EU als Block für möglich. Hines (2017) stellt fest, dass

„solch eine ehrgeizige Agenda die Kooperation zwischen regionalen Nachbarn verlangen wird und die Umorientierung der Endziele von (Entwicklungs-)Zusammenarbeits- und Handelsspielregeln, um dabei zu helfen, lokale Ökonomien und lokale Kontrolle weltweit wiederaufzubauen. Das wird es Ländergruppen wie der Europäischen Union ermöglichen, offene Grenzen und internationale Wettbewerbsfähigkeit herauszufordern und sich somit selbst aus der Exportabhängigkeit zu befreien.“⁷⁰

Hines schlägt also einen partiellen Rückzug der EU-Länder vom Weltmarkt vor, der mit einer Umgestaltung der vorherrschenden Außenpolitik, Handelsbeziehungen und Entwicklungszusammenarbeit mit dem globalen Süden einhergeht. Die Umorientierung von Entwicklungshilfe- und Handelsspielregeln soll den Wiederaufbau von lokalen Ökonomien befördern und lokale Kontrolle wiederherstellen, während der globale Handel schrumpfen soll. Zu diesem Zweck schlägt er die Einführung progressiver Politiken, zum Beispiel zur fairen Besteuerung, zur Begrenzung von Waffenhandel, zur Dekarbonisierung der Wirtschaft und zur Verringerung des Ressourcenverbrauchs vor.⁷¹ Außerdem fordert Hines die Kontrolle und lokale Verankerung des Finanzwesens, Umverteilung durch die Steuersysteme, die Einführung einer „Hier niederlassen und hier verkaufen“-Politik für die weiterverarbeitende Industrie und Dienstleistungen auf der nationalen oder regionalen Ebene sowie die Einführung lokaler Wettbewerbspolitik, um Monopole in den besser geschützten Volkswirtschaften zu beseitigen.⁷²

Laut Hines stellt die Bewegungsfreiheit von Kapital, Gütern, Dienstleistungen und Arbeitskräften ein zentrales Entwicklungshemmnis für den globalen Norden und den globalen Süden dar. Er argumentiert, dass die Linke sich um jene kümmern sollte, die wegen „unzureichend kontrollierter Massenmigration“ besorgt sind. Diesbezüglich verlautbart er: „Die Besorgnis ist real und muss politisch anerkannt werden. Nur wenn dies geschähe, würde eine Bewegung gegen die negativen Effekte der Globalisierung möglich.“⁷³ In diesem Kontext kritisiert er auch die innereuropäische Migration, weil „die gegenwärtig geöffneten Grenzen innerhalb Europas mit der Bewegungsfreiheit für Arbeitskräfte undemokratisch und anti-internationalistisch sind, da sie den ärmeren Ländern die Klügsten und Besten stiehlt, zum Beispiele ihre ÄrztInnen und KrankenpflegerInnen“. ⁷⁴ Aus diesem Grund argumentiert Hines, dass der Römische Vertrag von 1957 (der die Einführung der vier „Freiheiten“ enthält) durch einen „Heimatvertrag europaweit“ („Treaty of Home Europe-wide“) ersetzt werden sollte.

Die EU-Regierungen sollten durch Grenzkontrollen neuen Spielraum

bekommen, ihre Ökonomien wiederaufzubauen, sich auf die Schaffung von Arbeitsplätzen zu konzentrieren und ihre lokalen wirtschaftlichen Aktivitäten zu stärken, um

„den Nationalökonomien die Rediversifizierung zu ermöglichen und durch die Maximierung ihrer lokalen ökonomischen Aktivitäten zu gedeihen. Heimische Unternehmen und Finanzressourcen würden dann die Bedürfnisse der Mehrheit der Gesellschaft in allen Ländern befriedigen. Sie werden dies auf eine Weise tun, sodass die Ungleichheit und Machtasymmetrien verringert, soziale und Jobsicherheit erhöht und die Umwelt angemessen geschützt werden. Die Zukunftsaussicht solcher wirtschaftlicher Verbesserungen für die Mehrheit könnte breite politische Unterstützung von den Linken über die Mitte, die Grünen hin zu Konservativen zur Folge haben.“⁷⁵

Laut Hines (2017) sind seine Forderungen fortschrittlich, weil diese politischen Maßnahmen „dem demokratischen Wunsch der Mehrheit entsprechen“,⁷⁶ die sozialen Rahmenbedingungen innerhalb und zwischen den Staaten verbessern – besonders die ärmeren Staaten betreffend – und weil sie den Umweltschutz erhöhen.

Während protektionistische Maßnahmen nicht notwendigerweise rechts sind,⁷⁷ ist es für die Linke eher untypisch, dass sie ihre Entwicklungsstrategie mit dem Etikett des „Protektionismus“ kennzeichnet. Unterschiedliche AkteurInnen im globalen Süden und im globalen Norden haben die hierarchisierte Eingliederung in die transnationale Arbeitsteilung sowie die sozialen, politischen und ökonomischen Folgen kritisiert. Sie haben jedoch traditionell protektionistische Maßnahmen als Mittel zum Zweck gesehen. Das Ziel bestand nicht in der Abschottung, sondern im Aufbrechen der bestehenden Abhängigkeitsverhältnisse, die sich in Produktions- und Handelsspezialisierungsmustern sowie in politischer und militärischer Unterdrückung durch die (ehemaligen) Kolonialmächte zeigten. WissenschaftlerInnen und AktivistInnen sprachen sich für „autozentrierte Entwicklung“ (Amin, Galtung, Senghaas) und – in jüngerer Zeit – für „Deglobalisierung“ (Bello) aus, um diese Beziehungen neu zu gestalten. Bei all diesen Vorschlägen spielt die „Trennung“ (*delinking*) (Amin), „Abkopplung“ (Galtung) oder „Dissoziation“ (Senghaas) von den die Weltmärkte dominierenden Kernländern eine Rolle, da autozentrierte Entwicklung nur dadurch möglich würde. Bello streicht sogar explizit die Notwendigkeit des Einsatzes protektionistischer Maßnahmen zu diesem Zweck hervor. Im folgenden Kapitel werden wir die Hauptanliegen von Ansätzen autozentrierter Entwicklung diskutieren. Während viele dieser Ansätze als Strategien vom und für den globalen Süden diskutiert wurden, lassen sich in jüngerer Zeit auch in peripheren Regionen des globalen Nordens ähnliche Strategien beobachten.

Strategien autozentrierter Entwicklung

Ungefähr zur selben Zeit, als in Lateinamerika die importsubstituierende Industrialisierung praktiziert wurde, diskutierte die aus afrikanischen und asiatischen Länder zusammengesetzte Blockfreie Bewegung einen anderen Ansatz: jenen der autozentrierten Entwicklung (auf Englisch: „*self-reliant development*“). Ein zentraler Bestandteil dieser Strategie war die selektive Abkopplung vom Weltmarkt (auch: Dissoziation), die natürlich auch Protektionismus erfordert. Allerdings wurde der Einsatz protektionistischer Maßnahmen aufgrund ganz bestimmter Beweggründe gewählt, nämlich der Annahme, dass eine Verringerung der Abhängigkeit der globalen Peripherien von den Zentren nur durch eine gezielte Reduzierung der Einbindung in die transnationale Arbeitsteilung erfolgen könnte. In manchen Varianten waren die Ziele viel weitergehend als jene des bisher erwähnten Protektionismus, der vor allem auf nachholende Industrialisierung oder die Verhinderung des Abstiegs am globalen Markt abzielte. Eine Ausnahme stellt der Vorschlag von Hines dar, der – mit wichtigen Einschränkungen – gewisse Ähnlichkeiten zur Strategie aufweist, die wir fortan diskutieren werden. Es handelt sich dabei um eine breitere Entwicklungsstrategie, die lokale und regionale Wirtschaftskreisläufe fördert, vor allem in jenen Bereichen, die die menschlichen Grundbedürfnisse befriedigen. Der Vorschlag wurde im globalen Süden erarbeitet und hat eine internationalistische Ausrichtung, die ungleiche Entwicklung auf globaler, regionaler, nationaler und lokaler Ebene herausfordert.

Die Idee der autozentrierten Entwicklung beruhte auf drei grundlegenden Prinzipien: 1) Im Zentrum dieses Ansatzes befand sich das Entwicklungsideal der autozentrierten Entwicklung, die sich vorrangig auf die eigenen Ressourcen stützen sollte. Dadurch sollte die Überwindung der vorherrschenden Abhängigkeitsbeziehungen möglich werden. 2) Es war vorgesehen, verschiedene Formen der Süd-Süd-Kooperation im Rahmen dieses Ansatzes zu praktizieren. Dies wurde als „kollektive autozentrierte Entwicklung“ (im Englischen: „*collective self-reliance*“) bezeichnet. 3) Auf internationaler Ebene wurde die Durchsetzung einer „Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung“ (NIWO) angestrebt, die die Machtgefälle in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen zugunsten der peripheren Länder verschieben sollte, um nachholende Entwicklung zu ermöglichen.⁷⁸ Während die offiziellen VertreterInnen der Blockfreien Bewegung vor allem das Ziel verfolgten, für die Peripherie „ein größeres Stück des Kuchens“ herauszuholen, formulierten Samir Amin, Dieter Senghaas und Johan Galtung eine radikalere Position, die durch den lateinamerikanischen Dependenz-Ansatz inspiriert war.⁷⁹

Der Ägypter Samir Amin, der Deutsche Dieter Senghaas und der Norweger Johan Galtung teilten die Sichtweise, dass es unter kapitalistischen

Bedingungen nicht möglich sein würde, die Bedürfnisse der Massen in den Ländern der Peripherie zu befriedigen. Gestützt auf die Theorie des peripheren Kapitalismus argumentierten sie für selektive Abkopplung vom Weltmarkt, um alternative Wirtschaftsstrukturen aufbauen zu können, die nicht auf der kapitalistischen Produktionsweise beruhten und nicht globale Abhängigkeitsbeziehungen reproduzierten. Das Ziel war es, den neu gewonnen Entwicklungsspielraum zu nutzen, um eng verknüpfte Produktionskreisläufe zwischen der Landwirtschaft, Kapitalgüter- und Konsumgüterindustrien zu schaffen. Senghaas bezieht sich explizit auf Lists Vorschlag für eine Entwicklungsstrategie, die die Landwirtschaft und die weiterverarbeitende Industrie verbindet. Besonders wichtig scheint ihm in diesem Kontext die Schaffung und Förderung von jenen Industrien oder Leitsektoren, die De Bernis als „industrialisierende Industrien“ bezeichnete: Eisen und Stahl; Maschinenbau; Metallindustrie; chemische Industrie und Energieindustrie. Diese Industrien würden eine Vorbedingung für autonome Entwicklung darstellen. Auf diese Weise sollte eine neue sozioökonomische räumliche Struktur entstehen, die auch die inneren Abhängigkeitsbeziehungen zwischen Wachstumspolen und Hinterland veränderte sowie die kapitalistischen Eigentumsverhältnisse in Frage stellte.⁸⁰ Die neu geschaffenen, kleineren Einheiten sollten untereinander horizontale Beziehungen auf Augenhöhe herausbilden. Regionale oder subregionale Kooperation zwischen peripheren Ökonomien auf demselben Entwicklungsstand sollte zu einem wichtigen Antrieb für die antikapitalistischen Projekte werden. Dennoch betonten alle drei Denker, dass autozentrierte Entwicklung nicht mit Selbstversorgung oder Autarkie gleichgesetzt werden dürfe. Laut Senghaas ist „die Dissoziation der Peripherien aus dem Weltmarkt [eine Voraussetzung], wobei selektive Kooperation mit den Metropolen dann sinnvoll und erstrebenswert ist, wenn durch sie eine nicht-diskriminierende Arbeitsteilung gefördert wird“.⁸¹ Jedoch hob er auch hervor, dass die Umsetzung der von ihm vorgeschlagenen Strategie zu einer relevanten Kontraktion des Nord-Süd-Handels führen würde.⁸²

Die drei Autoren betonten allerdings unterschiedliche Dimensionen der autozentrierten Entwicklung. Samir Amin hat sich wiederholt für die Kombination von nationaler Autonomie, kollektiver *Self-Reliance* und einer neuen Weltwirtschaftsordnung stark gemacht. Seiner Meinung nach wäre die Umsetzung dieser Ziele nur durch den sozialistischen Bruch mit dem Kapitalismus möglich. Galtung hingegen sah sich selbst nicht als Sozialist an, aber er bezeichnete autozentrierte Entwicklung als „zutiefst antikapitalistisch“.⁸³ Amin wurde stark von den nationalen Befreiungsbewegungen in Afrika beeinflusst. Aus diesem Grund maß er der nationalen Souveränität große Bedeutung zu: „[E]ine echte autozentrierte Entwicklung ist notwendigerweise jene des Volkes (...). [E]ine volksgeleitete (‘popular’) Entwicklung kann nur national und autozentriert sein.“⁸⁴ Diese Position behielt

Amin bis zum Ende seines Lebens bei.⁸⁵ Senghaas und Galtung vertraten hingegen einen stärker multiskalar ausgerichteten Ansatz. Autozentrierte Entwicklung war für sie weder ausreichend noch der lokalen oder regionalen *Self-Reliance* vorgelagert oder überlegen. Vielmehr argumentierten sie für eine „*Bottom-Up*“-Strategie, in der lokale *Self-Reliance* die zentrale Rolle einnehmen sollte. Lokale wirtschaftliche Aktivitäten sollten sich dabei vor allem auf lokale Ressourcen stützen und ihr Einsatz durch lokale demokratische Entscheidungen festgelegt werden, aber sich auch in eine breitere Entwicklungsstrategie eingliedern.⁸⁶ Allerdings betonte Galtung ebenfalls, dass autozentrierte Gemeinschaften auf dem Gebiet nicht autozentriert ausgerichteter Nationen vielleicht „nicht die ausreichende Stärke hätten, um wirtschaftlichen Aggressionen von außen standzuhalten“.⁸⁷ Außerdem könne nur der Staat Wirtschaftskreisläufe verwalten, die über die lokale Ebene hinausgingen.⁸⁸ Aus diesem Grund beschränkten sie ihr Konzept autozentrierter Entwicklung nicht auf die lokale Ebene, obwohl sie davon ausgingen, dass sich „nur auf der lokalen Ebene *Self-Reliance* im eigentlichen Sinn als Handlungspraxis der Massen („*mass action*“) herausbilden könnte“.⁸⁹ Galtung hielt dazu fest:

„Die Idee wäre also, dass lokale *Self-Reliance* genauso von nationaler *Self-Reliance* geschützt werden muss, wie nationale durch regionale *Self-Reliance*, [aber] der eigentliche Zweck, der *raison d'être* der letzten beiden die Bereitstellung einer Basis für lokale *Self-Reliance* ist, und der *raison d'être* von dieser wiederum ist menschliche *Self-Reliance*, die *Self-Reliance* vom Individuum und/oder der Gruppe.“⁹⁰

Für das Thema unseres Artikels sind besonders Galtungs Ausführungen zu ökonomischer Subsidiarität von Bedeutung. Laut dem Autor sollen Gemeinschaften jedes Produkt, das sie herstellen, auf der niedrigst möglichen Ebene produzieren und sich dabei auf ihre eigenen Ressourcen stützen. Dies gelte nicht nur für landwirtschaftliche Produkte, sondern auch für weiterverarbeitete Güter. Der Produktion vorgelagert sollten demokratische Prozesse festlegen, welche Güter die Gesellschaft wirklich benötigt. In diesem Zusammenhang schlug Galtung vor, den Gebrauchswert gegenüber dem Tauschwert zu priorisieren. Konsequenterweise angewendet würde diese Strategie sowohl zu einer Re-Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur führen, als auch zu einem Wandel der Produktions- und Konsummuster. Ausschließlich Güter, die nicht auf der lokalen Ebene produziert werden könnten, sollten innerhalb des Nationalstaats gehandelt werden und nur, was eine Nation selbst nicht herstellen könnte, sollte sie aus der Region importieren. Galtung hob die ökologischen und sozialen Vorzüge dieser Strategie hervor: Transportwege und unnötiger Handel würden verringert. Außerdem würde es einfacher werden, Produktionsketten zu kontrollieren und der Entfremdung am Arbeitsplatz würde durch die Verkürzung von Wirtschaftskreisläufen vorgebeugt. Darüber hinaus würde dieser

Vorschlag die völlige Ausschöpfung der lokalen Kapazitäten garantieren, die im Kapitalismus üblicherweise durch Handel umgangen wird.⁹¹

Self-Reliance hat außerdem eine starke politische Dimension. Laut Galtung ist es notwendig, für die Durchsetzung von autozentrierter Entwicklung zu kämpfen. Die Ebene, auf der der politische Kampf beginnen solle, würde sich aber aus der jeweiligen politischen Situation ergeben. Galtung sprach sich dafür aus, jede verfügbare Möglichkeit zu nutzen, insbesondere wenn die Kräfte („forces“) der Abhängigkeit sich verringern würden – unabhängig davon, ob das auf der lokalen, nationalen oder internationalen Ebene der Fall wäre.⁹² Autozentrierte Entwicklung würde auf Selbstemanzipation und Massenmobilisierung beruhen. Aus diesem Grund hielt Galtung fest, dass es „keinen Weg in Richtung Self-Reliance gibt – Self-Reliance ist der Weg“.⁹³ Außerdem betonte er, dass *Self-Reliance* „nicht auf Kosten anderer gelebt werden könnte“.⁹⁴ Aus diesem Grund hatte Galtung auch keine Einwände dagegen, dass linke Bewegungen im globalen Norden selbst *Self-Reliance* anstrebten – ganz im Gegenteil. Galtung konnte dieser Idee etwas abgewinnen, weil regionale *Self-Reliance* der Zentrumsländer – neben den positiven Effekten vor Ort – die Peripherie dazu bringen würde, selbst einen stärker autozentrierten Entwicklungsweg einzuschlagen.⁹⁵

„[S]elf-Reliance in den Zentren, besonders wenn sie auf der lokalen Ebene praktiziert wird, gibt auch dem überentwickelten, kapitalistischen Westen die Möglichkeit viel von dem zurückzugewinnen, das in letzter Zeit verloren ging: das Gefühl, das lokale Schicksal selbst meistern zu können, die Mobilisierung lokaler Kreativität, weniger Abhängigkeit von ExpertInnen, weniger Klientelisierung im Allgemeinen, neue Technologien (...) mit kleineren Wirtschaftskreisläufen, die stärker mit ökologischen Kreisläufen mittlerer Reichweite [und] Massenbeteiligung abgestimmt sind (...). Eine Senkung ausschließlich des materiellen Lebensstandards ist ein sehr geringer Preis dafür.“⁹⁶

Mit der Umstrukturierung der Weltwirtschaft im Zuge der jüngsten Globalisierungsphase unter neoliberalen Vorzeichen, institutionalisiert durch den Washingtoner Konsens und parallel zum Ende des Systemkonflikts, wurden auch die Debatten rund um emanzipatorische Entwicklung der globalen Peripherien in Diskurs und Praxis zurückgedrängt. Ideen der autozentrierten Entwicklung wurden allerdings von der Alter- oder Anti-Globalisierungsbewegung während der 1990er- und 2000er-Jahre wieder aufgegriffen. Hannes Hofbauer und Andrea Komlosy argumentierten zum Beispiel für die Schaffung einer „Welthauswirtschaft“. In ihrem Vorschlag beziehen sie sich explizit auf das Konzept der ökonomischen Subsidiarität, das sie gegenüber jenem der politischen Subsidiarität vorziehen.⁹⁷ Ein anderer Versuch die Diskussion über die angemessene Dimension von Wirtschaftskreisläufen wiederzubeleben, stammt von Walden Bello (2009).

Er tritt für eine bewusst herbeigeführte Deglobalisierung ein, indem die Produktion auf den Binnenmarkt orientiert wird, ökonomische Subsidiarität praktiziert wird, Handelspolitik zum Schutz lokaler Ökonomien eingesetzt wird und Industriepolitik die Herausbildung weiterverarbeitender Industrien fördert. Die Produktion soll auf qualitätsvolle Produkte fokussieren und nicht auf die Stimulierung von Wirtschaftswachstum aus sein. Auch die Notwendigkeit der Umverteilung von Land und Einkommen, des Wandels der Eigentumsverhältnisse hin zu einer „gemischten Wirtschaft“, in der die Zivilgesellschaft die Tätigkeiten des privaten Sektors und des Staates überwacht, sowie die Einführung von Wirtschaftsdemokratie werden von Bello angeführt.

Während sich die Debatte um autozentrierte Entwicklung stark auf der theoretischen Ebene abspielte und nur vereinzelt in die Praxis umgesetzt wurde,⁹⁸ hat sich in den letzten Jahren in den peripheren Regionen Englands ein Ansatz in der Praxis durchgesetzt, der verblüffende Ähnlichkeiten mit *Self-Reliance* aufweist. Rund um den *Think-and-Do-Tank* „Centre for Local Economic Strategies“ (CLES) haben sich im Nordwesten Englands Initiativen herausgebildet, die auf „*Community Wealth Building*“ (etwa: Wohlstand in der Gemeinschaft auf- und ausbauen) abzielen. Zentral sind für diesen Ansatz öffentliche Einrichtungen, sogenannte Ankerinstitutionen, die über fortschrittliche Beschaffung und Auftragsvergabe die lokale Wirtschaft wiederbeleben und soziale, ökologische und Arbeitsstandards durchsetzen. Durch die Förderung von Kooperativen werden die Eigentumsverhältnisse vor Ort verschoben.⁹⁹ Aktuell praktizieren 33 Gemeinden und Stadtbezirke in Großbritannien *Community Wealth Building*. Die konkrete Ausprägung der Maßnahmen wird dabei gemeinsam mit den lokalen AkteurlInnen erarbeitet und kann deshalb nur in einer sehr allgemeinen Form wiedergegeben werden. Besonders bekannt wurde der Ansatz in letzter Zeit durch die nordwestenglische Stadt Preston, weshalb der Ansatz manchmal auch als „Preston Model“ bezeichnet wird.¹⁰⁰

Wie bereits erwähnt, wird das öffentliche Beschaffungswesen beim *Community Wealth Building* für progressive Zwecke eingesetzt.¹⁰¹ In unserer sehr weiten Definition von Protektionismus am Beginn des Artikels wurden auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse, die sich auch auf Dienstleistungen, nicht nur auf Waren beziehen können – zum Beispiel im Bereich der öffentlichen Beschaffung –, als protektionistische Maßnahmen angesehen. Entlang dieser Argumentationslinie wurde auch der Prestoner Stadtrat bezichtigt, „lokalen Protektionismus“ zu betreiben. Diesen Vorwurf wies der Stadtrat mit dem Verweis darauf zurück, dass das öffentliche Beschaffungswesen kein Nullsummenspiel wäre und dass außerdem keine schlechteren AuftragsnehmerInnen ausgewählt würden, sondern nur jene, die bei „Preis, Leistung und Qualität“ mithalten könnten. Der Stadtrat ging sogar noch weiter und strich hervor, dass sein Ansatz kleinen

und mittleren Unternehmen aus Lancashire es erst erlauben würde, mit transnationalen Konzernen oder großen Betrieben aus dem Großraum London in Ausschreibungen zu konkurrieren. Dies würde zu einer ausgeglicheneren wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Großbritannien führen.¹⁰² Die Ergebnisse der letzten Jahre in Preston zeigen außerdem, dass die Gelder zum Großteil von Multinationalen in London zurück nach Preston flossen und nicht aus den nördlichen Nachbarbezirken abgezogen wurden.¹⁰³

Die Strategie des *Community Wealth Building* ist also ein gutes Beispiel dafür, wie sich AkteurInnen protektionistischer Maßnahmen bedienen, um ihre Bevölkerung zu schützen und dabei zugleich einen ausgeglicheneren Wettbewerb zwischen starken transnationalen AkteurInnen und schwächeren lokalen AkteurInnen herstellen. Die Frage ist also, ob in diesem Fall nicht erst der Einsatz von protektionistischen Maßnahmen den Weg für wahren Wettbewerb ebnet.

Progressiver Protektionismus – ein Widerspruch in sich?

Unser Überblick über vergangene und gegenwärtige Diskurse und Praktiken bezüglich protektionistischer Maßnahmen zeigt, dass weder eine teleologische oder auch nur lineare Entwicklung von Protektionismus zu Freihandel stattgefunden hat, noch Protektionismus mit Wirtschaftsnationalismus gleichgesetzt werden kann. Ebenso sind nationalistische Kräfte nicht zwingend die TrägerInnen protektionistischer Politiken. Ausgehend von den mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Ökonomien in Europa, die stark auf lokale Produktions- und Konsumkreisläufe ausgerichtet waren, entwickelte sich Protektionismus vielmehr erst in Antwort auf die räumliche Entgrenzung der vielschichtigen Zollregime am Übergang von Protoindustrie zur Fabrikindustrie in Europa während des 17. und 18. Jahrhunderts. Dabei spielte die zunehmende Konkurrenz in der frühneuzeitlichen Globalisierung, beispielsweise zwischen Spanien und Großbritannien einerseits und Indien und China andererseits, eine wichtige verstärkende Rolle.

So wie bis in das 18. Jahrhundert Zölle in vielen europäischen Staaten an lokalen, regionalen und staatlichen Grenzen eingehoben wurden, können auch protektionistische Maßnahmen auf verschiedenen räumlichen Ebenen angesiedelt werden, wie es das Beispiel Preston eindrücklich vor macht. Allerdings sind rein lokale Modelle nur begrenzt tragfähige Lösungen, die gesamtstaatliche oder darüberhinausgehende suprastaatliche Koordinierung und Regulierung benötigen. Dabei ist es immer entscheidend, eine soziale bzw. klassenbasierte Perspektive einzunehmen, um sowohl den Zweck als auch die InitiatorInnen und die Begünstigten protek-

tionistischer Maßnahmen sichtbar zu machen. Für progressive Zwecke eingesetzte protektionistische Maßnahmen können hier eine Strategie zur Überwindung sozialer, zwischenräumlicher und ökologischer Ungleichheiten unterstützen, wenn die Position des jeweiligen Staates in der transnationalen Arbeitsteilung kritisch reflektiert wird. Während eine solche Reflexion in den in der Arbeitsteilung untergeordneten Staaten häufig stattfindet, ist eine solche Betrachtungsweise gerade für die Länder des globalen Nordens von zentraler Bedeutung, wenn sie ihre eigene Dominanz kritisch hinterfragen wollen.

Ausgehend von einer derartigen kritischen Analyse gilt es, die Ziele einer progressiven Entwicklungsstrategie zu formulieren, für die insbesondere die Frage der Verteilung bzw. die Verringerung der sozialen Ungleichheit zentral ist. Dabei muss die Frage nach den sozial bzw. klassenspezifisch unterschiedlichen Auswirkungen von protektionistischen Maßnahmen nicht nur in Bezug auf die jeweilige national gedachte Gesellschaft gestellt werden, sondern aus einer internationalistischen Haltung¹⁰⁴ heraus beantwortet werden. Der Minimalkonsens sollte zumindest sein, dass Protektionismus nicht auf Kosten anderer erfolgt, wie dies beispielsweise beim Einsatz protektionistischer Maßnahmen im Rahmen europäischer Kolonialherrschaft in Amerika der Fall war. Ein selektiver Rückzug der Länder des globalen Nordens vom Weltmarkt würde auch den Ländern des globalen Südens neuen Entwicklungsspielraum bieten. In der Folge könnten dann neue, horizontale (= gleichberechtigte) Kooperationsbeziehungen entstehen, in denen sich periphere Gebiete des globalen Norden mit jenen des globalen Südens verbinden und in denen die reicheren Gemeinden, Nationen und Regionen bereit sind, die Früchte des Austauschs jenen zu überlassen, die sie dringender brauchen, auch wenn sie sich außerhalb des Landes oder sogar außerhalb der Region befinden.¹⁰⁵

Auch stellt sich aufgrund der theoretischen Konzepte ausgehend von List über Graham zu Reinert die Frage nach der zeitlichen Dimension protektionistischer Maßnahmen. Sollen diese im Sinn der List'schen Erziehungszölle nur für die Etablierung von wettbewerbsfähigen Branchen und Sektoren im Rahmen einer aufholenden oder nachholenden Entwicklung erfolgen¹⁰⁶ oder tatsächlich längerfristige Instrumente einer regulierten Arbeitsteilung auf globaler Ebene werden, so wie es Graham und Reinert suggerieren? Selbst wenn eine progressive Entwicklungsstrategie sich eher für den zweiten Weg entscheidet, stellt sich die Frage, ob Zollschutz für alle Sektoren oder für ausgewählte Branchen und/oder Sektoren gelten soll. Auch die Debatte rund um autozentrierte Entwicklung sprach sich häufig für „selektive“ und nicht für vollständige Abkopplung aus. Dies ist insbesondere mit der Frage verbunden, welche Güter stärker in regionalen und lokalen Produktionskreisläufen hergestellt werden können und sollen

und welche Waren auf grenzüberschreitende Arbeitsteilung weiterhin angewiesen sein werden – insbesondere aufgrund kapital- und wissensintensiver Produktionsschritte. Aus vergangenen Epochen wird dabei deutlich, dass die Balance zwischen der Mobilisierung von Ressourcen in einem größer ausgreifenden räumlichen Zusammenhang und der Abgrenzung vor globaler oder suprastaatlicher Konkurrenz jeweils neu ausgemessen werden muss. Auf jeden Fall muss eine progressiv-protektionistische Entwicklungsstrategie die Frage nach Eigentumsverhältnissen berücksichtigen, um die Entstehung von Monopolen, wie sie historisch im Agrarsektor ausgemacht wurden, zu verhindern. Eine Demokratisierung bzw. gesellschaftliche Mitgestaltung der Eigentumsverhältnisse, die eine Kontrolle von Großkonzernen beinhaltet, scheint hier eine wichtige Rolle einzunehmen. Ebenso wird eine progressive Strategie bei der immer stärker werdenden Finanzialisierung sich nicht ausschließlich auf Güterströme konzentrieren können, sondern auch Kapitalströme miteinbeziehen müssen.

Anmerkungen

- ¹ Aistleitner, Pühringer (2019).
- ² Auswärtiges Amt (2018); BDI (2019b); Europeworks (2020); Löwy (2019); Süddeutsche Zeitung (2018).
- ³ Amin (1981); Bello (2009); Galtung (1980); Galtung (1985); Senghaas (1978); Bello (2009); Democracy Collaborative (2019); CLES (2019).
- ⁴ Gabler Wirtschaftslexikon (2018).
- ⁵ Wade (2015) 68ff.
- ⁶ DuPlessis (1997) 15ff; Helmedach (2002).
- ⁷ Grafe (2012) 138ff.
- ⁸ Komlosy (2003) 133ff; Komlosy (2004).
- ⁹ Turnock (2006) 20.
- ¹⁰ Liebel-Weckowitz (1979) 156.
- ¹¹ Reinert (2008) 77ff.
- ¹² Wendt (2007) 160, 177.
- ¹³ Chang (2003a) 5.
- ¹⁴ Thomson (1995) 88f.
- ¹⁵ Tracy (1993); Reinert (2008).
- ¹⁶ Berend, Ránki (1982); David (2009); Sabaté, Fillat, García (2011); O'Rourke, Williamson (1999) 35, 41ff.
- ¹⁷ Berend, Ránki (1982); David (2009); Williamson (2006).
- ¹⁸ Williamson (2006); O'Rourke, Williamson (1999); O'Rourke (2000).
- ¹⁹ Tirado Fabregat, Herranz Loncán (1996).
- ²⁰ David (2009).
- ²¹ Eddie (1972).
- ²² Alix-Garcia et al. (2018).
- ²³ O'Rourke, Williamson (1999).
- ²⁴ Ebenda.
- ²⁵ Berend, Ránki (1982) 105.

- 26 Chang (2003b) 53f.
- 27 O'Rourke, Williamson (1999) 107; Kaps (2015) 399f.
- 28 Becker (2006) 17ff.
- 29 Becker (2006) 19.
- 30 Lewis (2019) 18.
- 31 Ocampo, Parra-Lancourt (2010).
- 32 Reinert (2008) 6, 38, 81, 110, 161, 229, 259, 282, 301, 309f.
- 33 Bobulescu (2002); Graham (1923).
- 34 Krugman (1991).
- 35 Poettinger (2011).
- 36 Hausmann, Hidalgo (2011).
- 37 Thirlwall (2003).
- 38 Heimberger (2019).
- 39 Chang (2003a); Wade (2018).
- 40 Chang (2003a) 12 (Übersetzung J. E.).
- 41 Chang, Andreoni, Kuan (2013) 45. (Übersetzung J. E.).
- 42 Ebd.
- 43 Becker (2006) 20ff.
- 44 Chang (2003a); Wade (2015); Wade (2018); kritisch Pradella (2014).
- 45 Marx-Engels-Werke (1972) Vol. 4, 449ff.
- 46 Marx-Engels-Werke (1972) Vol. 4, 457f.
- 47 Engels (1888).
- 48 Bértola, Ocampo (2012); Bonfanti (2015); Lewis (2019).
- 49 Pryke (2012) 290.
- 50 Hierzu gibt es auch andere Sichtweisen, siehe z. B. Helleiner (2005) und Pickel (2005).
- 51 Radice (2000).
- 52 Ryan, Worth (2010).
- 53 Pradella (2014).
- 54 Shulman (2000) 373 (Übersetzung J. E.).
- 55 Pryke (2012) 283.
- 56 David (2009) 94ff.
- 57 Albrecht (2001) 47ff; Kaps (2015); Krugman (1991) 101f; Maxwell (2012) 1ff; Alexander, Keay (2019).
- 58 Pryke (2012) 290 (Übersetzung J. E.).
- 59 BBC News (2019); Kuo, Borger (2019).
- 60 Chassany (2017).
- 61 Altmaier (2019).
- 62 BMWi (2019).
- 63 BMWi (2019) 4f. (Übersetzung J. E.)
- 64 Kronauer (2019).
- 65 Tofall (2019).
- 66 Macron (2019).
- 67 Celi, Ginzburg, Guarascio, Simonazzi (2018); Landesmann, Stöllinger (2018) 9ff; Simonazzi, Ginzburg, Nocella (2013).
- 68 Becker, Jäger, Weissenbacher (2015); Gräbner, Heimberger, Kapeller, Schütz (2017); Gräbner, Heimberger, Kapeller, Schütz (2018).
- 69 BDI (2019a).
- 70 Hines (2017) (Übersetzung J. E.).
- 71 Hines (2017).
- 72 Ebd.
- 73 Ebd. (Übersetzung J. E.).

- ⁷⁴ Ebd. (Übersetzung J. E.).
⁷⁵ Ebd. (Übersetzung J. E.).
⁷⁶ Ebd. (Übersetzung J. E.).
⁷⁷ Komlosy (2017).
⁷⁸ Amin (1981) 535.
⁷⁹ Amin (1981) 534f; für eine detailliertere Diskussion der unterschiedlichen Positionen siehe Fischer (2016).
⁸⁰ Amin (1981) 534ff; Galtung (1980); Galtung (1983); Galtung (1985); Senghaas (1978) 263ff.
⁸¹ Senghaas (1978) 86.
⁸² Ebd. 281.
⁸³ Galtung (1980) 6.
⁸⁴ Amin (1981) 547 (Übersetzung J. E.).
⁸⁵ Amin (2018).
⁸⁶ Senghaas (1978) 274, 282ff.; Galtung (1985) 8ff.
⁸⁷ Galtung (1985) 9f (Übersetzung J. E.).
⁸⁸ Galtung (1983) 111.
⁸⁹ Galtung (1985) 8 (Übersetzung J. E.).
⁹⁰ Galtung (1980) 20 (Übersetzung J. E.).
⁹¹ Galtung (1980) 5ff.
⁹² Galtung (1983) 103f, 114.
⁹³ Galtung (1980) 124 (Übersetzung J. E.).
⁹⁴ Galtung (1980) 4.
⁹⁵ Galtung (1980) 15; Galtung (1983) 120.
⁹⁶ Galtung (1980) 16 (Übersetzung J. E.).
⁹⁷ Hofbauer, Komlosy (1998) 38f.
⁹⁸ Fischer (2016).
⁹⁹ CLES (2019); Eder (2020); Kelly, McKinley (2015).
¹⁰⁰ Albrecht (2019); Bachmann (2019); CLES (2019); Preston City Council (2019).
¹⁰¹ Jackson (2016).
¹⁰² Preston City Council (2019).
¹⁰³ Simpson (2018) interviewte den Vorsteher von Prestons Stadtrat, Matthew Brown, der erzählte, dass es in einer Dreijahresperiode gelungen war, mehr als 500 Millionen Pfund in die Ökonomien Prestons und Lancashires (Stadt und Bezirk) zurückzuholen. Den Großteil dieses Vermögen hatten vorher große Unternehmen der City of London aus der nördlichen Region abgesaugt.
¹⁰⁴ O'Brien (2019).
¹⁰⁵ Galtung (1985) 10, 14f.
¹⁰⁶ Siehe hierzu auch Eders und Schneiders Vorschlag (2018), vorübergehend und selektiv „*pockets of protectionism*“ für Länder der südlichen EU-Peripherie zuzulassen, damit sie in manchen Zweigen einen Reindustrialisierungsprozess vorantreiben können.

Literatur

- Albrecht, Catherine, The Rhetoric of Economic Nationalism in the Bohemian Boycott Campaigns of the Late Habsburg Monarchy, in: Austrian History Yearbook 32 (2001) 47-67.
 Albrecht, Erik, Kehrtwende in Preston: Englische Stadt hat genug vom Kapitalismus, in: Deutschlandfunk (7.1.2019); https://www.deutschlandfunkkultur.de/kehrtwende-in-preston-englische-stadt-hat-genug-vom.979.de.html?dram:article_id=437405 (zuletzt aufgerufen am 20.5.2019).

- Alexander, Patrick D.; Keay, Ian, Responding to the First Globalization: Canadian Trade Policy, 1870-1913, in: *Journal of Economic History* 79/3 (2019) 826-861.
- Alix-Garcia, Jennifer; Walker, Sarah; Radeloff, Volker; Kozak, Jacek, Tariffs and Trees: The Effects of the Austro-Hungarian Customs Union on Specialization and Land-Use Change, in: *Journal of Economic History* 78/4 (2018) 1142-1178.
- Altmaier, Peter, Nationale Industriestrategie 2030 (5.2.2019); https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=24 (zuletzt aufgerufen am 21.5.2019).
- Amin, Samir, Some Thoughts on Self-reliant Development: Collective Selfreliance and the New International Economic Order, in: Grassman, Sven; Lundberg, Erik (Hrsg.), *The World Economic Order: Past & Prospects* (London 1981) 534-552.
- Amin, Samir, *Souveränität im Dienst der Völker: Plädoyer für eine antikapitalistische nationale Entwicklung* (Wien 2018).
- Auswärtiges Amt, Protektionismus und Abschottung dürfen nicht die Oberhand gewinnen (31.5.2018); <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/china-node/maas-china-welthandel-/2099996?isLocal=false&isPreview=false> (zuletzt aufgerufen am 16.1.2020).
- Bachmann, Andreas, Preston: Wie eine Stadt gegen den Kapitalismus kämpft (6.12.2019); <https://www.moment.at/story/prestoner-modell> (zuletzt aufgerufen am 11.3.2020).
- BBC News, A quick guide to the US-China trade war (14.5.2019); <https://www.bbc.com/news/business-45899310> (zuletzt aufgerufen am 21.5.2019).
- Becker, Joachim; Jäger, Johannes; Weissenbacher, Rudy, Uneven and dependent development in Europe: The crisis and its implications, in: Jäger, Johannes; Springler, Elisabeth (Hrsg.), *Asymmetric crisis in Europe and possible futures: critical political economy and post-Keynesian perspectives* (London 2015) 81-97.
- Becker, Joachim, Neo-Nationalismus in der EU: sozio-ökonomische Programmatik und Praxis (Brüssel 2019); <https://www.akeuropa.eu/sites/default/files/2019-02/Nationalismus%20DE.pdf> (zuletzt aufgerufen am 20.5.2019).
- Bello, Walden, *The Virtues of Deglobalization* (2009); https://fpif.org/the_virtues_of_deglobalization/ (zuletzt aufgerufen am 9.4.2019).
- Berend, Iván; Ránki, György, *The European Periphery and Industrialization 1780-1914* (Cambridge 1982).
- Bértola, Luís & José Antonio Ocampo, *The Economic Development of Latin America since Independence* (Oxford 2012).
- Bobulescu, Roxana, The 'paradox' of F. Graham (1890-1949): a study in the theory of international trade, in: *European Journal of the History of Economic Thought* 9/3 (2002) 402-429; DOI: 10.1080/09672560210149233
- Bonfanti, Fernando Ariel, Análisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina y en Argentina: Una mirada hacia la realidad industrial actual en Argentina, in: *Revista Geográfica Digital* 12/24 (2015) 1-17; <http://hum.unne.edu.ar/revistas/geoweb/default.htm> (zuletzt aufgerufen am 12.3.2020).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century (19.2.2019); https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt aufgerufen am 22.5.2019).
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Industriestrategie vergisst Mittelstand – Eine kritische Bewertung (2019a); <https://bdi.eu/artikel/news/industriestrategie-vergisst-mittelstand-eine-kritische-bewertung/> (zuletzt aufgerufen am 21.5.2019).
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Protektionismus schadet: Wie Staaten ihre Märkte abschotten (2019b); <https://bdi.eu/artikel/news/protektionismus-schadet-wie-staaten-ihre-maerkte-abschotten/> (zuletzt aufgerufen am 16.2.2020).

- Celi, Giuseppe; Ginzburg, Andrea; Guarascio, Dario; Simonazzi, Annamaria, *Crisis in the European monetary union. A core-periphery perspective* (London 2018).
- Centre for Local Economic Strategies (CLES), *The Preston Model* (2019); <https://cles.org.uk/tag/the-preston-model/> (zuletzt aufgerufen am 22.5.2019).
- Chang, Ha-Joon, *Kicking Away the Ladder: The „Real“ History of Free Trade*, FPIF Special Report (2003a); https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&ei=fL_vXP2mM4qQkwWG4LOQDg&q=Kicking+Away+the+Ladder%3A+The+%E2%80%9CReal%E2%80%9D+History+of+Free+Trade# (zuletzt aufgerufen am 30.5.2019).
- Chang, Ha-Joon, *Kicking Away The Ladder: Development Strategy In Historical Perspective* (New York 2003b).
- Chang, Ha-Joon; Andreoni, Anotnio; Kuan, Ming Leong, *International industrial policy experiences and the Lessons for the UK, Future of Manufacturing Project: Evidence Paper 4* (2013). https://www.cbr.cam.ac.uk/fileadmin/user_upload/centre-for-business-research/downloads/working-papers/wp450.pdf (zuletzt aufgerufen am 30.5.2019).
- Chassany, Anne-Sylvaine, *Macron wants tougher EU on trade and foreign investment* (11.5.2017); <https://www.ft.com/content/38e98f94-359b-11e7-99bd-13beb0903fa3> (zuletzt aufgerufen am 15.5.2019).
- David, Thomas, *Nationalisme économique et industrialisation: L'expérience des pays de l'Est (1789-1939)* (Genf 2009).
- DuPlessis, Robert S., *Transitions to Capitalism in Early Modern Europe* (Cambridge 1997).
- Eder, Julia, *Preston: Für die Menschen, nicht für die Profite!* (28.1.2020); <https://jbi.or.at/fuer-die-menschen-nicht-fuer-die-profite/> (zuletzt aufgerufen am 11.3.2020).
- Eder, Julia; Schneider, Etienne, *Progressive Industriepolitik – Ein Ausweg für Europa!?*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 44/4 (2018) 471-502.
- Eddie, Scott M., *The Terms of Trade as a Tax on Agriculture: Hungary's Trade with Austria 1883-1913*, in: *Journal of Economic History* 32 (1972) 298-315.
- Engels, Friedrich, *On the Question of Free Trade*. Preface by Frederick Engels for the 1888 English edition pamphlet (1888); <https://www.marxists.org/archive/marx/works/1888/free-trade/> (zuletzt aufgerufen am 22.5.2019).
- Europeworks, *Webseite ist Initiative des Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)*; www.europeworks.de (zuletzt aufgerufen am 18.3.2020).
- Fischer, Karin, *Collective self-reliance: failed idea or still a valuable contribution worth considering?* Konferenzpapier (2016); https://www.researchgate.net/publication/304019955_Collective_self-reliance_failed_idea_or_still_a_valuable_contribution_worth_considering (zuletzt aufgerufen am 12.3.2019).
- Gabler *Wirtschaftslexikon*, *Handelspolitik* (2018); <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/handelspolitik-32918/version-256449> (zuletzt aufgerufen am 24.5.2019).
- Galtung, Johan, *Self-reliance: Concept, Practice and Rationale* (1980); <https://www.transcend.org/galtung/papers/Self-Reliance%20-%20Concept,%20Practice%20and%20Rationale.pdf> (zuletzt aufgerufen am 20.05.2019).
- Galtung, Johan, *Self-Reliance: Beiträge zu einer alternativen Entwicklungsstrategie* (München 1983).
- Galtung, Johan, *Towards a New Economics: On the theory and practice of self-reliance* (Paris 1985). <https://www.transcend.org/galtung/papers/Towards%20a%20New%20Economics-On%20the%20Theory%20and%20Practice%20of%20Self-Reliance.pdf> (zuletzt aufgerufen am 20.5.2019).
- Gräbner, Claudius; Heimberger, Philipp; Kapeller, Jakob; Schütz, Bernhard, *Is Europe Disintegrating? Macroeconomic Divergence, Structural Polarization, Trade and Fragility* (= ICAE Working Paper Series 136, Linz 2017).
- Gräbner, Claudius; Heimberger, Philipp; Kapeller, Jakob; Schütz, Bernhard, *Structural*

- Change in Times of Increasing Openness: Assessing Path Dependency in European Economic Integration (= ICAE Working Paper Series 143, Linz 2018).
- Grafe, Regina, Distant tyranny. Markets, power, and backwardness in Spain, 1650-1800 (Princeton 2012).
- Graham, Frank, Some Aspects of Protection further considered, in: Quarterly Journal of Economics 37 (1923) 199-227.
- Hausmann, Ricardo; Hidalgo, César A., The network structure of economic output, in: Journal of Economic Growth 16 (2011) 309-342. DOI 10.1007/s10887-011-9071-4
- Heimberger, Philipp, Does Economic Globalisation Affect Income Inequality? A Meta-analysis (= WIIW Working Paper 165, Wien 2019); <https://wiiw.ac.at/does-economic-globalisation-affect-income-inequality-a-meta-analysis-p-5044.html> (zuletzt aufgerufen am 16.3.2020).
- Helleiner, Eric, Conclusion: The Meaning and Contemporary Significance of Economic Nationalism, in: Helleiner, Eric; Pickel, Andreas (Hrsg.), Economic Nationalism in a Globalizing World (Ithaca 2005) 220-234.
- Hines, James, Progressive Protectionism (2017); <http://progressiveprotectionism.com/wordpress/sample-page/> (zuletzt aufgerufen am 9.4.2019).
- Helmedach, Andreas, Das Verkehrssystem als Modernisierungsfaktor: Straßen, Post, Fuhrwesen und Reisen nach Triest und Fiume vom Beginn des 18. Jahrhunderts bis zum Eisenbahnzeitalter (München 2002).
- Hofbauer, Hannes; Komlosy, Andrea, Raus aus der Integrationsfalle! Überlegungen zu einer Welthauswirtschaft (1998); https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/91_2_Hofbauer.pdf (zuletzt aufgerufen am 12.3.2019).
- Jackson, Matthew, Creating a good local economy through procurement (EU/URBACT 2016); https://urbact.eu/sites/default/files/pages_de_procure_state_of_the_art.pdf (zuletzt aufgerufen am 29.5.2019).
- Kaps, Klemens, Ungleiche Entwicklung in Zentraleuropa: Galizien zwischen überregionaler Arbeitsteilung und imperialer Politik (1772-1914) (= Sozial- und Wirtschaftshistorische Studien 37, Wien 2015).
- Kelly, Marjorie; McKinley, Sarah, Cities Building Community Wealth (Washington, D.C. 2015); <https://democracycollaborative.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/CitiesBuildingCommunityWealth-Web.pdf> (zuletzt aufgerufen am 29.5.2019).
- Komlosy, Andrea, Grenze und ungleiche regionale Entwicklung: Binnenmarkt und Migration in der Habsburgermonarchie (Wien 2003).
- Komlosy, Andrea, State, Regions and Border: Single Market Formation and Labor Migration in the Habsburg Monarchy, 1750-1918, in: Review Fernand Braudel Center XXVII/2 (2004) 135-177.
- Komlosy, Andrea, Karneval der Geopolitik: Das Zentrum verordnet sich Protektion, in: Kurswechsel 3 (2017) 26-36.
- Krugman, Paul, Geography and Trade (Cambridge/Massachusetts 1991).
- Kronauer, Jörg, Am längeren Hebel: Die EU gibt sich als Verteidigerin des globalen Freihandels. Die Wirklichkeit ist etwas komplizierter, in: Junge Welt (3.4.2019); <https://www.jungewelt.de/beilage/art/351302> (zuletzt aufgerufen am 22.5.2019).
- Kuo, Lily; Borger, Julian, US ban on Huawei a 'cynically timed' blow in escalating trade war, says firm, in: The Guardian (21.5.2019); <https://www.theguardian.com/technology/2019/may/20/trump-us-ban-huawei-google-trade-war> (zuletzt aufgerufen am 21.5.2019).
- Landesmann, Michael; Stöllinger, Roman, Structural Change, Trade and Global Production Networks: An 'Appropriate Industrial Policy' for Peripheral and Catching-Up Economies (Wiiw Policy Notes and Reports 21, Wien 2018). <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2018.04.001>.

- Lewis, Colin M., CEPAL and ISI: Reconsidering the Debates, Policies and Outcomes, in: *Revista de Estudios Sociales* 68 (2019) 8-26. <https://doi.org/10.7440/res68.2019.02>.
- Liebel-Weckowitz, Helen, Modernisierungsmotive in der Freihandelspolitik Maria Theresias, in: Koschatzky, Walter (Hrsg.), *Maria Theresia und ihre Zeit: Eine Darstellung der Epoche 1740-1780 aus Anlaß der 200. Wiederkehr des Todestages der Kaiserin* (Wien, Salzburg 1979) 153-158.
- Löwy, Michael, Mercosur-Pakt: Keine Weltoffenheit ohne Welthandel, in: *Der Standard Online* (19.9.2019); <https://www.derstandard.at/story/2000108854327/mercotur-pakt-keine-weltoffenheit-ohne-welthandel> (zuletzt aufgerufen am 21.2.2020).
- Macron, Emmanuel, Dear Europe, Brexit is a lesson for all of us: it's time for renewal, in: *The Guardian* (4.3.2019). <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/mar/04/europe-brexit-uk> (zuletzt aufgerufen am 16.3.2020).
- Marx, Karl; Engels, Friedrich, Manifest der Kommunistischen Partei (1848), in: *Karl Marx-Friedrich Engels-Werke*, Band 4, 6. Auflage 1972 (unveränderter Nachdruck der 1. Auflage 1959) (Berlin/DDR 1972) 459-493.
- Marx, Karl, Rede über die Frage des Freihandels (1848), in: *Karl Marx-Friedrich Engels-Werke*, Band 4, 6. Auflage 1972 (unveränderter Nachdruck der 1. Auflage 1959) (Berlin/DDR 1972) 444-458.
- Maxwell, Alexander, Tobacco as Cultural Signifier: A Cultural History of Masculinity and Nationality in Habsburg Hungary, in: *AHEA: E-Journal of the American Hungarian Educators' Association* 5 (2012) 1-19.
- Ocampo, José Antonio; Parra-Lancourt, Mariángela, The terms of trade for commodities since the mid-19th century, in: *Revista de Historia Económica* 28/1 (2010) 11-43.
- O'Brien, Robert, Revisiting Rosa Luxemburg's internationalism (Online First), in: *Journal of International Political Theory* (2019) 1-23. <https://doi.org/10.1177%2F1755088219833416>.
- O'Rourke, Kevin, Tariffs and Growth in the Late 19th Century, in: *Economic Journal* 110/4 (2000) 456-483.
- O'Rourke, Kevin; Williamson, Jeffrey, *Globalization and History: The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy* (Cambridge/MA 1999).
- Pickel, Andreas, Introduction: False Oppositions: Recontextualizing Economic Nationalism in a Globalizing World, in: Helleiner, Eric; Pickel, Andreas (Hrsg.), *Economic Nationalism in a Globalizing World* (Ithaca 2005) 1-17.
- Poettinger, Monika, German Entrepreneurial Networks and the Industrialization of Milan, in: Gestrich, Andreas; Schulte-Beerbühl, Margrit (Hrsg.), *Cosmopolitan Networks in Commerce and Society 1660-1914* (London 2011) 249-292.
- Pradella, Lucia, New Developmentalism and the Origins of Methodological Nationalism, in: *Competition and Change* 18/2 (2014) 180-193.
- Preston City Council, What is the Preston Model? (2019); <https://www.preston.gov.uk/article/1339/What-is-Preston-Model-> (zuletzt aufgerufen am 24.5.2019).
- Pryke, Sam, Economic Nationalism: Theory, History and Prospects, in: *Global Policy* 3/3 (2012) 281-291.
- Ryan, Barry; Worth, Owen, On the contemporary relevance of 'left nationalism', in: *Capital & Class* 34/1 (2010) 54-59.
- Shulman, Stephen, Nationalist Sources of International Economic Integration, in: *International Studies Quarterly* 44/3 (2000) 365-390.
- Sabaté Marcela; Fillat, Carmen; Gracia, Ana Belén, The peripheral protectionist backlash in the First Globalization, Spain (1870-1913), in: *Revista de Historia Económica* 29/1 (2011) 95-121.
- Senghaas, Dieter, *Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik: Plädoyer für Dissoziation* (Frankfurt am Main 1978).

- Simonazzi, Annamaria; Ginzburg, Andrea; Nocella, Gianluigi, Economic relations between Germany and southern Europe, in: *Cambridge Journal of Economics* 37/3 (2013) 653-675. <https://doi.org/10.1093/cje/bet010>.
- Simpson, Adam, The Preston Model for Economic Revival, in: *The Next System Podcast: Episode 22* (19.7.2018); <https://thenextsystem.org/learn/stories/episode-22-preston-model-economic-revival> (zuletzt aufgerufen am 15.3.2020).
- Süddeutsche Zeitung, Cecilia Malmström: Diese Frau verteidigt das weltoffene Europa, in: *Süddeutsche Zeitung* (5.3.2018); <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/cecilia-malmstroem-diese-frau-verteidigt-das-weltoffene-europa-1.3892908> (zuletzt aufgerufen am 16.1.2020).
- Thirlwall, A.P., *Trade, the Balance of Payments and Exchange Rate Policy in Developing Countries* (Cheltenham, Northampton/UK 2003).
- Thomson, James K.J., Intervención del estado en la industria catalana de estampado de telas en el siglo XVIII, in: Berg, Maxine (Hrsg.), *Mercados y Manufacturas en Europa* (Barcelona 1995) 74-110.
- Tirado Fabregat, Daniel A.; Herranz Loncán, Alfonso, La restricción exterior al crecimiento económico español (1870-1913), in: *Revista de Historia Económica* 14/1 (1996) 11-49.
- Tracy, James D. (Hrsg.), *The Rise of Merchant Empires. Long-Distance Trade in the Early Modern World, 1350-1750* (Cambridge 1993).
- Tofall, Norbert F., Industriestrategie von Merkel und Altmaier: Wie die Politik die Wirtschaft zerstört, in: *Cicero* (7.4.2019); <https://www.cicero.de/wirtschaft/industriepolitik-merkel-peter-altmaier-demokratie-recht-freiheit> (zuletzt aufgerufen am 21.5.2019).
- Turnock, David, *The Economy of East Central Europe, 1815-1989: Stages of Transformation in a peripheral region* (London, New York 2006).
- Wade, Robert H., The role of industrial policy in developing countries, in: Calcagno, Alfredo et al. (Hrsg.), *Rethinking Development Strategies after the Financial Crisis – Volume I: Making the Case for Policy Space* (Geneva 2015) 67-79.
- Wade, Robert H., The Developmental State: Dead or Alive?, in: *Development and Change* 49/2 (2018) 518-546.
- Wendt, Reinhard, *Vom Kolonialismus zur Globalisierung. Europa und die Welt seit 1500* (Paderborn, Wien 2007, 2. Auflage).
- Williamson, Jeffrey G., *Globalization and the Poor Periphery before 1950* (Cambridge, MA/London 2006).

Zusammenfassung

Seit Anbeginn der Industrialisierung befinden sich BefürworterInnen des Freihandels und des Protektionismus in einer zyklischen Auseinandersetzung. Die dominierende Position sowie die sie unterstützenden politischen und ökonomischen Kräfte haben sich aber über die Zeit verändert. Infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2007/2008 haben rechte Kräfte zunehmend die neoliberale Ideologie mit ihrer Freihandelsrhetorik herausgefordert, indem sie sich für Protektionismus ausgesprochen haben. Die Reaktion von konservativen, liberalen und zum Teil auch linken Kräften war häufig, Protektionismus mit Wirtschaftsnationalismus und öfters auch mit rechter Ideologie gleichzusetzen. Dabei wurde und wird übersehen, dass auch progressive Entwicklungsstrategien sich häufig protektionistischer Maßnahmen bedient haben. Aus diesem Grund setzen wir uns in diesem Artikel mit folgender Frage auseinander: Welche zentralen Motive für die Anwendung protektionistischer Maßnahmen lassen sich über die Zeit identifizieren, wer waren die Trägergruppen, und welche Folgen hatten die Maßnahmen? Wir beantworten diese Frage anhand einer historisch-vergleichenden Perspektive und analysieren Fallbeispiele innerhalb und außerhalb Europas.

Abstract

Since the beginning of industrialization, supporters of free trade and protectionism have been in a cyclical conflict. The dominant position, as well as the political and economic forces supporting it, have changed over time. As a result of the economic and financial crisis of 2007/2008, right-wing forces have increasingly challenged the neoliberal ideology with its free trade rhetoric by pronouncing in favour of protectionism. The reaction of conservative, liberal and sometimes left-wing forces has often been to equate protectionism with economic nationalism and, in some cases, with right-wing ideology. This overlooks the fact that progressive development strategies have often applied protectionist measures. For this reason, we will deal with the following question in this article: Which central motives for the application of protectionist measures can be identified over time, who were the supporting groups and what were the consequences of the measures? We answer this question from a historical-comparative perspective and analyse different case studies inside and outside of Europe.

Schlüsselbegriffe: Protektionismus, Freihandel, Zollpolitik, Wettbewerb, progressive Entwicklungsstrategie, Deglobalisierung, autozentrierte Entwicklung, Preston Model, Community Wealth Building

Key words: Protectionism, Free trade, Customs Policy, Competition, Progressive Development Strategy, Deglobalisation, Self-reliant Development.

JEL codes: B17, B27, F11, F12, F13, F15, F16, F52, F63, L51, L52, N60, N70.

Regional development by a lead firm in Austria: An analysis of economic, social and political factors

Anna Hehenberger

1. Case study: Development research in a peripheral region of an industrialized country

This article studies the developmental experience of an Austrian region, marked by unprecedented expansion of output and employment mainly driven by one large corporation and its satellite businesses.¹ With sales figures tripling and employees more than doubling within just 9 years (2008-2017), the corporation acted as economic accelerator and created major spill overs pushing the region surrounding it out of economic misery.² In fact, the area's GRP grew by over 90% between 2000-2016 and the 13 municipalities under investigation show an approximately 20% higher employment rate in 2014 than 2001 while population grew by 9% in the same period.³ Additionally, council tax ("Kommunalsteuer") inflow has increased by staggering 180% between 2010 and 2017 in just one municipality, and 73% for all municipalities included in the study, equipping them with financial means to improve public provision e.g. by building kindergartens (County-data base).⁴

Hence, the region's image is dominated by a strong focus on the vast economic recovery and improvement over the last twenty years. Life seems to have enhanced overall tremendously in hand with higher business activity, a conclusion swiftly reached by focusing on the growing figures presented above. However, are living realities accurately defined and depicted by the growth of economic indicators? If this is the case, why has protest been organized in order to articulate dissatisfaction with building projects of political decision makers and the leading manufacturer? Why have citizens' initiatives been formed for citizens' interest to re-enter local councils? Why did political parties lose long-held majorities and corporations built their own nurseries if the region is better off now? Clearly, focusing on economic matters in analysing progress is not enough. Living realities for people in their roles as inhabitants, employees and voters differ, as do opportunities for businesses, varying in size, industry and affiliation with the leading corporation.

The aim of the article is therefore to analyse the ambiguities behind what is seemingly a success story. Specifically, the article attempts to tackle three research questions:

1. Which ramifications had/has the regional development of concerned municipalities by monopolistic economic activity of a lead firm on economic, social and political factors *of the regional population* in question?
2. How does this form of development create, distribute and destroy *value* for concerned municipalities and their population?
3. Which conflicts could emerge from this form of development?

Research questions 1 and 2, meant to uncover differences in these actors' development experiences. Which detrimental developments could have been overseen or triggered by the region's focus on economic success was taken into the analysis by posing research question 3.

The theoretical framework used for answering these questions draws on Hirschman (1958) and Sen (1999), and enabled to widen up the angle for understanding, analysing and evaluating the region's development beyond macroeconomic aggregates such as output growth etc. The empirical work is based on 17 semi-structured interviews of local residents, politicians, and employees working for the LC and satellite businesses as well as for employers outside the LC's sphere.

Main results can be summarized by the lead corporation figuring as trigger of unprecedented output, employment and fiscal revenue growth stemming from both, the LC and businesses directly linked to it. However, as a parallel economy emerges on the basis of wage differentials between employees working for the LC and related businesses and employees working for other employers, value destruction occurs on various levels. Similarly, substantial price increases for land and housing aggravate these dynamics. Relatedly, as the LC positioned itself as primordial tax source to two local councils and as provider of a nursery and attractive educational programmes for its employees only, traditional, democratically legitimized structures for taxing businesses or providing social services are side-lined. The resulting economic and political ramifications are characterized by structural destruction of value. Furthermore, these transformations translate into the lives of people, shaping their capabilities in different directions, but mainly in a way that aggravates social division and adds another layer of discrimination to pre-existing ones. Lastly, the analysis finds conflict potential in realms which experienced structural wealth destruction and capability deprivations.

This article is structured as follows: Section 2 sets out the theoretical framework, and relatedly, the applied method. Section 3 discusses the main findings distinguishing between economic effects and individuals' capabilities. Lastly, Section 4 answers posed research questions and discusses the generalizability of results and desirable further research.

2. Method: How to approach these questions

2.1 Theoretical framework

In approaching this analysis, which information was gathered in what way, how it was analysed, and which conclusion could be drawn from it was informed by a combined framework consisting of Hirschman's Linkages Analysis (1958) and Sen's Capability Approach (1999), both equipped for development research on a broad(er) scale. For this case study the linkages analysis gave information about the economic activity, interdependency and interlinkage of businesses and politics in the region (value in "being worth"). The capability approach was used in order to understand how people living and working in the region experienced and evaluate the changes of the last two decades in their roles as employees, inhabitants and voters (replicating the economic, social and political factors necessary to include for research considering value in "being well"). Both frameworks contributed in uncovering sources of conflict, accompanying the evolvement.

An examination of Hirschman (1958) provides a perspective on wealth creation (value as "being worth") through economic activity. His work in essence provides a useful analytical tool to trace different multiplier effects through production linkages (forward and backward), consumption linkages and fiscal linkages. His insight is footed on the dynamics between the set-up of a leading corporation (master venue) and linkages leading from and to this "master venture". Wealth is created and distributed by the second and third round effects, the establishment of a master venture has by triggering the upspring of other businesses which supply production inputs (backward linkages) or use production outputs (forward linkages). Furthermore, in an essay providing further details on his linkages framework, Hirschman (2013) opts to include the income side and thereby enrich an input-output analysis: The above-mentioned linkages are classified as production linkages (direct), focusing on the master venture's process of production. Consumption linkages (indirect), on the other hand, are businesses triggered by new incomes earned. Another form of indirect linkage is the fiscal linkage which describes the provision of extended or new public services financed through tax income from a successfully operating master venture and its linkages. Any of such linkages can be set up by an actor either already invested within the existing linkages network, making the newly founded business an "inside" linkage. The opposite is true for an "outside" linkage; it is established by an actor so far unknown to the environment. Lastly, the explanation of so-called satellite industries is noteworthy: Satellite industries are located geographically close to the master venture and are usually smaller in size.⁵ Moreover, their output is either a minor input to the master venture's production process or the

master venture's output is a major input to the satellite businesses' production or offered service. Connecting economic development to the presence of a master venture and emerging linkages, the effect on wealth creation through the set-up of satellite linkages is much stronger, while it broadens in reach once non-satellite industries enter the linkages network. In order to depict, analyse and evaluate the process of wealth creation by and through a master venture, and trace back economic development to the dynamics at its heart, the linkages analysis provides helpful guidance.

Additionally, to comprehensively investigate *progress* is to re-discuss what desirable outcomes or valuable set-ups are. Mazzucato (2018) stirs this discussion by asking to bring back value – in a form beyond conventional economic indicators – into public dialogue.

One helpful way to take the evaluation of development outcomes beyond output growth and macroeconomic aggregates is provided by Sen's (1999) discussion about development as freedom. With re-centring human wellbeing in the discussion about means and ends of development, his capability approach presented itself as tool suitable for this case study to investigate the concept of value as in "being well". Following Sen (1999), it is important to understand what a person's functionings and capabilities are, the former describing what a person is and does and the latter depicting alternative options of what a person values being or doing. An individual's function and capabilities are her freedoms. Freedom, then, is also subject to the availability of economic, social and political opportunities by which the individual is surrounded. Taking these concepts further, the expansion of freedoms as in the expansion of capabilities enables, strengthens and therefore constitutes development (freedom as *means* of development). At the same time, Sen identifies capability expansion also as the *end* of development. This dynamic between development and capabilities allows to depict reinforcement to the better (development and expansion of capabilities) or the worse (constraints of capabilities and no or less development) or to identify the persistency of unfreedoms and underdevelopment or stagnation. In order to depict, analyse and evaluate subjects' capabilities, Sen (1999) lists conditions of various forms of freedoms which can be used as starting point:

1. *Political freedoms*: right to choose from different alternatives who should govern by which principles, ability to investigate, criticise, obtain uncensored information.
2. *Economic facilities*: ability to use economic resources to consume, produce or exchange (when analysing aggregative changes in wealth or income, their distribution is important to investigate the individual subject's condition).
3. *Social opportunities*: ability to participate in political and economic re-

gard as well as to live well (by providing access to education, health care, public transportation etc.).

4. *Transparency guarantees*: the ability to trust a society and each individual in exchanges with each other.
5. *Protective security*: to have a social safety net in case of unemployment, disability or illness (e.g. unemployment benefits).

2.2 Collecting rich data

Secondary data, drawn from Statistik Austria and the county data base, shows the strong economic expansion and some accompanying dynamics at hand: The area's gross regional product grew by 94% between 2000 and 2016.⁶ Additionally, the LC's expansion resulted in sales almost tripling between 2008 and 2017. Its number of employees more than doubled in the same time, counting over 3.000 by 2017. Similarly, focus municipalities displayed a 18% higher employment rate in 2014 than 13 years before.⁷ At the same time, population grew by 9%. Two the-LC's-sites-accommodating municipalities even show population growth rates from 2002-2019 of +17% to +31%. On average, the county's population grew only single-digit during that time.⁸ Additionally, municipalities tax inflow through council tax ("Kommunalsteuer") has almost tripled between 2010 and 2017 in just one municipality and rose by 73% to almost seven million for all municipalities included in the study (County-data base). Furthermore, prices for land and housing have gone up dramatically. Within only three years, houses on small- or medium-sized plots became a quarter more expensive in 2018 than in 2015. The figure is even higher for construction plots: Their prices rose by 43%.⁹ Politically, while the population eligible to vote has increased by 27% between 1997 and 2015, the participation rate has fallen by 5% within the same time (County-data base).

This insight drawn from secondary data provided the base for further empirical investigation. In addition, 14 interviews with 17 interview partners were conducted to gather detailed perspective on how economic expansion created a linkages network in the region as well as shaped functions and capabilities. Table 1 provides an overview of the number of interviewees and their profiles.¹⁰

The interview approach was two-fold: In pursuance of directly gathering subject-level information about people's freedoms, extensive, questionnaire-style interviews were conducted with citizens from the region in their role as employees in or outside the linkages network, inhabitants and voters. Additional, rather indirect general information on capabilities as well as critical insight for the depiction of the linkages network in place, was acquired by conducting semi-structured interviews with some employees of the master venture's key departments, a journalist and political decision

Table 1: List of interviewees and interviewee profiles

	Political decision maker	Journalist	Employees in key departments of the LC	Regular employees/regional citizens
Lives & works regionally	All	X	All	All
Expertise	Decision makers in political affairs of three municipalities (4) and supra-regionally (1)	Writes for over 20 years for a regional newspaper, regularly covering news about the LC	Sales department Purchasing department Human resources department Employee representative (3)	Caretaker Employee with the LC (2) Neighbour of the LC's production sites and member of resistance group (2)
Number of interviewees	5	1	6	5
Sum of interviewees/interviews		17/14		

Table 2: Selected examples of questions designed to depict freedoms and unfreedoms in economic, social and political regard

Sphere of freedom	Proxy	Question
Economic	Income	Do you think your income is enough to live your life as you like? Is your income sufficient to undertake investments you wish to conduct?
	Accommodation	Do you like the surrounding environment of your house or apartment? If yes/no, why? Is there good infrastructure in immediate reach of your house or apartment? If yes, which?
Social	Personal life (satisfaction)	Do you live a life how you wanted it to be? If no, why? Do you think by living in this region you live your life as you like?
	Freedom	Do you think somebody else is "freer" than you?
	Inclusion	Do you feel as a part of the regional society?
	Future prospects	How do you see your future? What are key determinants for these future conditions?
Political	Political participation	Are you politically interested or active? If yes/no, why?
	Political responsivity	Do you see your interests being addressed by regional politicians? If yes/no, why? Do you think somebody else's interests are rather addressed than yours by regional politicians? If yes/no, why and whom's?

makers. As regards research interest in conflict potentials, all interview schedules included questions about detrimental effects of the region's economic expansion, dissatisfactions with the status quo and conflicts already present. Table 2 gives some examples of how capabilities were assessed.

3. Analysis of linkages and capabilities emerged and shaped by economic expansion of a lead firm

Collected data showed that while the region economically improved with the lead firm expanding, several noteworthy dynamics emerged additionally: Firstly, and as the linkages analysis will describe in more detail below, a strong network of businesses around the LC was established. This network led to the formation of a parallel economy through concentrating value creation inside, and triggering dynamics of value destruction, outside the network on various levels. Secondly, these economic dynamics resulting from exclusive business activity and different wage and price levels for workers and businesses in and outside the network also created forces of social division. Former affordability of property, goods and services changed as inside-network actors' purchasing power increased relatively to outside entrepreneurs and workers not employed with the LC or one of its related businesses. Consequently, a parallel society developed which is additionally characterised by exclusive access to services provided by the LC to its employees. Thirdly and relatedly, structural wealth destruction dynamics were identified as value distribution is largely uneven. Lastly, these economic dynamics impact individuals' capabilities in a way that reinforce pre-existing lines of discrimination (e.g. based on race, sex) and add new ones (e.g. based on employer). As consequence of structural wealth destruction and individuals' deprivation of capabilities, conflict is seen to emerge.

3.1 Analysis of wealth dynamics of a regional linkages network

While linkages are at first glance associated with wealth creation as soon as they emerge, analytic differentiation between wealth dynamics related to (emerging) businesses *within* the network and such *outside* of it only just arises with knowledge *about* the linkages network. Here it can swiftly be observed that the emergence of a linkages network, accompanied by wealth creation can also trigger a process of wealth destruction taking place outside the emerging network. Similarly, by tracing back wealth creation, the possibility of answering this wealth's distribution just adds itself as another analytic thread pursuable. All three aspects of wealth dynamics are discussed in the following, building upon the data collected and generated as was outlined above. To provide empirical context, selected interview statements are quoted.

3.1.1 Regional wealth creation through the presence of a linkages network

The depiction of the linkages network present in the region is sketching out relations from and to the leading corporation (LC). These relations fol-

low the perception and knowledge articulated by interview partners on the matter. The result is a qualitative linkages analysis which does not claim to display a comprehensive portrayal of all actual relations. Nevertheless, the width and depth of information obtained enabled the analysis to conclude on the primordial importance of the leading corporation in the region's wealth creation process.

Several backward production linkages have been identified, many being satellite businesses, fulfilling requirements of geographic proximity, smaller size and importance of LC's production process for the own input or output. Additionally, direct production linkages are primarily of outside nature, except for a key supplier firm taken over by and geographically re-located next to the LC and a carpool supplier planning to move to the LC's neighbourhood.

When asked why the car retailer comes from a neighbouring municipality closer to the LC's location: "[...] well, space is quite limited [note: at the current location]. [The car retailer] moves because he stays in close relation with [the LC] and they have a large carpool to look after." (Interviewee 1, 2019)

Taking (estimated) numbers of employees from outside satellite businesses together, an approximation of directly dependent jobs from the leading corporation can be derived, ranging between 140-180 jobs.¹¹

Forward consumption linkages emerged in the form of a hotel expanding in order to serve the demand for accommodation of LC clients and several restaurants, where especially one can be seen as satellite business.

"There are strong aspirations to support the region. The training centre [located in one of the restaurants, which has reopened] would not exist without us, neither the expansion of the hotel." (Interviewee 2, 2019)

Other forward consumption linkages include a bank, two supermarkets, a café, a flower shop and strong private and commercial housing construction activity.

Lastly, fiscal linkages have emerged as well as economic expansion generated higher tax inflows for municipalities' budgets. With increased funds for investment, municipalities have widened public services by building several nurseries and kindergartens or renovating and expanding two municipality schools.

"We have done a lot in the last few years which, before, has not happened for twenty years. We built the culture centre, we renovated the school, we built the nursery and now build another new kindergarten." (Interviewee 3, 2019)

Furthermore, investments in cultural services (a cultural centre), in infrastructure (detour, planned/installed broadband internet), public transportation (train station at a site of the LC) or housing provisions (land re-dedications and infrastructure investments for settlement areas, publicly built

apartment blocks) have taken place as well as the construction of a renewable energy source by a municipality.

“[...] the county housing construction company has built apartments in our municipality. They were sold out in a minute.” (Interviewee 4, 2019)

Quantifying the number of jobs directly guaranteed by the lead corporation's consumption and fiscal linkages would require too many estimations. However, the hotel and one restaurant act as satellite businesses and are linkages with an employee number ranging between 10-25. The following Table 3 lists identified linkages: Entries in italic mark satellite businesses, ones carrying a * are identified as inside linkages. All other are linkages of outside character.

Table 3: The linkages network analysed

	Backward linkages		Forward linkages	
Production linkages	<i>Blacksmith (2)</i> <i>Locksmith</i> <i>Conveyor-technology supplier</i> Drop-forgery Carpenter Plumber	Concrete plant <i>Plastic parts manufacturer</i> <i>Car retailer</i> <i>Key supplier subsidiary*</i>	<i>None specified</i>	
Consumption linkages	None specified		<i>Hotel</i> <i>Restaurant (1)</i> <i>Restaurant (2)</i> <i>Café</i> <i>Bank</i>	Supermarket (2) Flower shop Housing construction (private)
Fiscal linkages	None specified		Social care facilities Highway bypassing the city centre Housing construction (public) <i>Train station</i>	Renewable energy park New industrial estate Planned/installed broadband internet provision

Clearly, the leading corporation plays a vital role in the region's wealth creation. By maintaining a strong regional supplier network within the manufacturing sphere, at least 150-205 additional jobs are directly guaranteed regionally through the corporation.

“[...] we sell internationally, hence, we also source internationally. [...] However, we focus strongly on Europe in order to keep value generation geographically close. I think one can also see this quite well in the region, where supplier companies have grown through and with the LC, which makes supply-chains in the region closely interlinked with [the LC] and – indirectly – also jobs.” (Interviewee 5, 2019)

“Sourcing, for example, is also done strongly regionally. This means that we source from surrounding businesses. We even have separate trucks

which collect inputs from those regional businesses and transport them to our production sites.” (Interviewee 2, 2019)

3.1.2 Regional wealth distribution

Turning to how created wealth is distributed and dynamics allocate spill-overs, information indicates that it lies primarily in the corporation’s power to decide where and with whom wealth is shared. This starts at a very basic level with wages and salaries the LC pays its employees (usually quite high, plus a yearly bonus), to the services it exclusively offers its employees (employee training and development, nursery, ...) all the way to which clubs and societies it does or does not sponsor and with which regional businesses it works or does not.

“You can almost call [the yearly bonus] a 15th salary. And then there are other things such as the life insurance, which is tax advantaged. These [...] are paid by the company. The boss pays it all, we as employees do not have to pay anything for that. [...]. [And then we got] Easter eggs, Christmas gifts, carnival sweets.” (Interviewee 6, 2019)

“We really invest a lot of money; we expand the training rooms and try to skill our workforce and with them our future ourselves. We also founded an academy where we provide strategy-focussed training for development. [...] We also created an MBA.” (Interviewee 2, 2019)

This uneven distribution of economic value (concentrated on the LC’s employees and linked businesses) and social services (e.g. nursery, employee education and development, support for some clubs and societies) led through its effects on economic and social in- and exclusion to the emergence of a parallel economy and a parallel society, respectively. This is explained in more detail in the following subsection 3.1.3.

One exception to the prevalent uneven distribution is the interfering nature of taxes levied upon firms by the councils. An assessment of how well and in which scope the redistribution of created wealth through taxes functions regionally, is a topic too large to be covered additionally. Nevertheless, the LC’s presence secures steady flows of tax income to municipalities, constituting another form of wealth distribution.

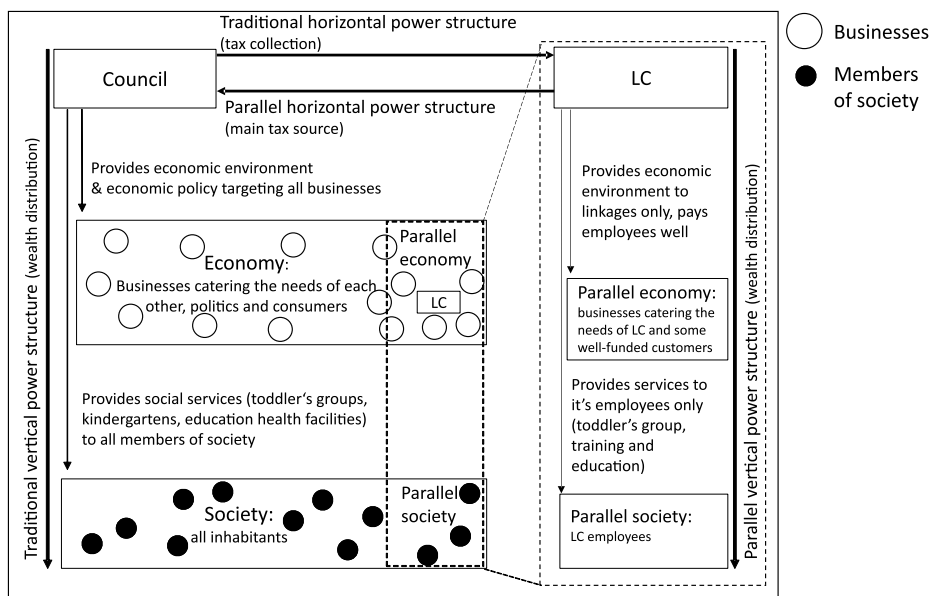
However, these distributive issues have further consequences: As the LC is a major source of taxes which local councils use to redistribute wealth and not just a large employer but also an independent provider of social services itself, a new power structure, paralleling the traditional political power structure, has emerged. While the “traditional political power structure” puts the council as democratically legitimised decision maker at the heart of distribution of services to the economy and society (vertical) and collecting from the economy through e.g. taxing businesses (horizontal), the new parallels are determined by the LC. Firstly, by identi-

fying as a main source for means of redistribution by the councils, the LC's power has shaped the relation between politicians and itself, ultimately creating a parallel horizontal power structure. Within this structure, the struggle over tax flows and political support for business strategies (e.g. land rededications, construction projects, etc.) are playing out between political decision makers and the LC. At the same time, the parallel uncovers these actors' interdependency and ultimate need for cooperation, as the corporation needs political support for e.g. land rededications and the municipalities do not want to jeopardize tax inflows or jobs. One example for the LC's power towards politicians is a highly controversial detour building project. It is seen to have been carried out in a way fulfilling the LC's needs of traffic infrastructure as an interviewee explained, despite local protest.

"There would have been a supra-regional solution, surely. But this would not have been in [the LC's] interest. [The CEO] is really interlinked with politics and they have constructed the detour the way he needs it. [...] This must have been this way, otherwise it would have never been planned like this." (Interviewee 7, 2019)

Secondly, by undertaking distribution of economic and social wealth itself, the LC is on top of a second vertical power structure, ending politic's monopoly in distributing wealth regionally. Examples for this are, as already mentioned, the LC's provision of an economic playground for related businesses by buying from or selling to them or nurseries and education

Figure 1: Depiction of parallels



programmes for a certain group in society – its employees only. Figure 1 visualizes what has just been described.

Hence, the emergence of a strong linkages network situated around the lead corporation was accompanied by uneven distribution of wealth and acted as trigger of the emergence of several parallels: A parallel economy, a parallel society, a horizontal and a vertical parallel power structure. However, the ramifications of such an uneven distribution and related parallels can be both, accompanied by and trigger of incidences of structural wealth destruction, which is discussed in the following.

3.1.3 Structural regional wealth destruction

Several areas in danger of structural wealth destruction are discussed within this case, again following the division into economic, social and political realms: Firstly, the parallel economy is characterised by affluent consumers who are able to afford rising prices for land and construction or the new goods and services particularly catering for emerging “upper-class” groups. Because there is a bottleneck in supply of skilled employees in the region, the LC pays considerably better in order to meet its demand for workers. Additionally, the corresponding collective agreement in the industry is determining one of the highest minimum wages for all employees. Consequently, affluent consumers are mostly employed by the LC or one of its linkages. Accordingly, wealth destruction for consumers occurs, because affordability of goods, services and land is now – in many cases – of more exclusive character. Local citizens for example do not afford a meal in one of the linkages-restaurants because they cater rather different menus for higher prices.

“[...] the restaurant has much higher prices and does not really serve the middle-class menus we would eat. This is why people from the municipality do not really go there.” (Interviewee 8, 2019)

Others cannot afford living costs in the region anymore and move away:

“Some moved away because they got divorced, others also due to financial reasons, they cannot afford it here anymore.” (Interviewee 9, 2019)

Secondly, another area exhibiting dynamics of structural wealth destruction through wealth concentration and uneven wealth distribution concerns business opportunities and survival chance for regional small and medium sized entrepreneurship (SMEs) as well as local artisanry. There is a mixed record of business openings and wind-downs over the years 2011-2016 which confirms that in light of overall economic expansion, not only have businesses or linkages emerged, many also disappeared.¹²

“[...] what has changed is, that many independently owned shops now have been substituted by chains. We still have some privately-owned shops, but this has changed a lot, we had much more of them a few years ago. How-

ever, the quality is great, we do not have to go somewhere far to do shopping, [and] we can go shopping longer now too.” (Interviewee 9, 2019)

Further interview information provided insight on the reasons why businesses had to close down and why. In fact, even though firms benefit from population inflow and higher income generally, for many, worrying about selling their output proves secondary compared to their difficulties in recruiting and retaining skilled employees. Competition for skilled employees is fierce and has aggravated in the last years, leading to a severe bottleneck with SMEs being outcompeted by the LCs much deeper pockets used for attracting and keeping employees.

“The expansive growth of some corporations or, in particular of [the LC], had massive impact on the employee fabric of the district. First, the large and growing corporations have headhunted for employees in SMEs. The latter have trained and skilled them to be blacksmiths, plumbers, carpenters, etc. Once they are done, the employees get a better offer, and leave because of better reputation, higher wage and social benefits – everything a large corporation can afford and a small one cannot – for the large corporation. This makes the situation for SMEs quite difficult.” (Interviewee 10, 2019)

Consequently, by concentration and preservation of wealth creation within the linkages network, SMEs and artisanry stand little to no chance of survival outside the network. Also, no infinite number of businesses’ products and services can be used within the network – ultimately leading to the wind-down of otherwise healthy businesses and traditional artisanry, clearly representing destruction of regional wealth. Another consequence and form of wealth destruction materialises in the resulting smaller choice employees face when picking the businesses, they want to work with.

Despite the economic realm brings up these dynamics, their ramifications reach far wider, ultimately shaping the region’s social structure: As the parallel economy develops, parallel social structures emerge simultaneously through the translation of exclusive affordability or access to goods and services for one group of people into different living conditions experienced by other groups.

Owing to higher wages, employees of the LC have better access to goods and services. Some goods or services, although physically present, are also not accessible for affluent inhabitants not employed with the LC such as the nursery, reserved for children of LC employees only. Following, social wealth destruction takes place as inequality between groups grows. Now, inequality additionally originates from peoples’ employment with the LC, constituting another layer to already existing discrimination on the base of sex, race and class, as LC employees have exclusive access to e.g. a nursery and education programmes and belong to an “in-group”. See the following statements, one with regard to the corporate’s nursery

and one about belonging to an in-group characterized by employment with the LC:

“You cannot get [your kids] in, only kids of [LC] employees are admitted.” (Interviewee 8, 2019)

“Surely, many people want to work for [the LC] because of its brand and because they want to be part of [the LC]-family.” (Interviewee 5, 2019)

Turning to the political realm, even though uneven distribution is reduced by taxing and redistribution the corporation’s profits, tax-generating economic expansion went hand in hand with closer collaboration between politics and the LC in order to secure future wealth creation. However, this focus on wealth creation within the network created dynamics of wealth destruction also in political regard: Firstly, destructive dynamics can be located in the scope, ability and reach of democratic structures in the region. The ability to create wealth assigns power to the wealth creator. Once wealth creation is concentrated by one or few actors as is the case in this study, power imbalances between the wealth creator (the LC) and the traditional wealth distributor (here the elected council members) can occur, succeeding in the disintegration of democratic processes. Information gathered on linkages between the LC and political decision makers did indeed indicate rising power interdependency (parallel horizontal power structure). Here, wealth destruction is located in the ultimate undermining of democratically legitimised decision making as the LC gains power towards councils as the next quotes clearly show.

“[The LC’s CEO] is a businessman, if something does not exactly go his way, there is little tolerance or understanding from his side. [...] He is surely of the assertive type; one could even call him a power seeker.” (Interviewee 1, 2019)

“I absolutely think, that if you are for example a large corporation’s boss and you want to construct something in a certain region, this will be easier for you. Somebody else asking for the same, will not get the land rededicated as easily to be able to start construction. But he, the boss of the firm ... it is just easier for him, [as] he got leverage.” (Interviewee 12, 2019)

“Politicians are very influenced; I would even say partly in a corrupt way.” (Interviewee 7, 2019)

Additionally, this dynamic destroys wealth as citizens’ trust in democratic structures and their political representatives is damaged. Secondly, if wealth distribution is strongly in control of or determined by a privately held corporation instead of publicly elected politicians, democratic wealth is destroyed too. This is because democratic wealth also is the wealth realized in the possibility for citizens to elect – in accordance with their interest and values – a council which is, among others, responsible to distribute wealth following their voters’ interest. This can be done by e.g. building schools and health care facilities or protecting nature, etc. However, is this coun-

cil's power to distribute wealth constrained or side-lined by another distributive force, democratic wealth – originating from democratically legitimised power over distributive issues – is lost (vertical parallel power structure), because the LC as wealth distributors follows interests different from voters' interests. Opposing interests can lie for example in required street-building for the corporation to be better connected and the interest of building no new streets to preserve nature and a calm environment by local residents.

As this analysis incorporates a wealth of data, the following Table 4 summarizes what has been said and categorizes information into themes.

3.2 Capabilities of employees, citizens and voters and their transformation under economic development on the back of a lead firm

The living realities of three individuals in their mid-twenties provided the base for the capability analysis. Two of them are male and work for the lead corporation (LC), differing in their health condition because one suffers from physical impairment. They have a technical profile, are part of the sought-after labour force and well paid. The third interview partner is a mother and works part-time as caretaker. She differs from the first two male interviewees, firstly, in that she works outside the network but is highly relevant for the region's health and care infrastructure. Secondly, she has a family – two children with her partner.

3.2.1 Conditions of and differences in live experiences between three individuals

Starting to look into the lives of just three individuals of same age and origin enables to take an account of their deviating life experiences stemming from differences in sex, health and employment. By deviating in these regards, their experience of living in the region nonetheless differ strikingly. Table 5 summarizes the main information about their living experiences.

The observations collected clearly show vast differences in the lives of people and emphasize differences in economic capabilities and purchasing power arising from an individual's employer (NGO vs. privately owned LC) and the individual's job profile (social vs. technical). For example, the two male interviewees earn up to € 4.30-5.00 more per hour than the female caretaker.¹³ The comparison also depicts deviations in social capabilities through constraining traditional views on mother- and womanhood, as the interviewee does not seem to consider alternative arrangements for childcare in order to advance in her job.

When being asked why there is such a lack of caretakers: "Because you cannot really combine this job with family. ... one cannot visit the school in order to upskill, one cannot start the training if you have kids." (Interviewee 9, 2019)

Table 4: List of identified themes and mapping of parallels and wealth creation/destruction

Themes	Subthemes	Wealth creation/wealth destruction
Economic	Increased employment & income	• Wealth creation by emergence of parallel economy for people and businesses inside the linkages network • Wealth creation by higher tax payments to municipalities • Wealth destruction by emergence of parallel economy for people and businesses outside the linkages network
	Increased land usage	• Wealth creation by emergence of parallel economy for people within the network and in possession of land • Wealth destruction by emergence of parallel economy for people outside the network and without land
Social	Increased population	• Not covered by linkages analysis
	Persistent and increasing inequalities between groups of population	• Wealth creation by emergence of parallel society for some as additional social services are accessible • Wealth destruction by emergence of parallel society because of exclusion of services and increasing inequality for many
Political	Political responsiveness	• Wealth destruction by emergence of horizontal power structure resulting in growing power of LC towards politics (only tax source, main employer)
	Reduced interest in regional politics	• Wealth destruction by emergence of parallel power structures (vertical and horizontal) resulting in uneven distribution and loss of trust by voters into their representatives
	Loss or weakening of long-held majorities from governing parties	• See above
	New local political initiatives	• See above

Also, rigid ideas of origin (born in a municipality vs. born in a neighbouring municipality but living in another) constrain social capabilities. The woman does not feel to be a full member of the municipality's society, even though she lives there for already six years and has been a part of the regional society ever since – she grew up in just the neighbouring municipality.

“I keep aloof from [political events] as I do not count myself as actually being a member of this municipality” (Interviewee 8, 2019)

Interviewees also differ strongly in their perceptions of feeling equally free and assured of one's future (pessimistic vs. optimistic perspectives):

“My partner is definitely freer because he does not have to worry about the kids all [the] time, or go there, drive there [for them]. In fact, everybody seems freer to me than I do.” (Interviewee 8, 2019)

“No, why should [anyone] be freer than I am?” (Interviewee 11, 2019)

“I think the majority of people who [are not physically impaired] or mentally ill [are freer than I am].” (Interviewee 12, 2019)

Alarmingly, none of them feels represented by (local) politicians or parties, and all state, at least implicitly the perception of power imbalance between regular and economically powerful actors in influencing local political decisions.

When asked if political decision makers were influenced by the strong economic expansion: “There is a lot one can settle with money.” (Interviewee 8, 2019)

When asked if somebody else's interests are considered by regional politicians rather than the interviewee's: “It is all a give and take. I would not yet call it corrupt but things go hand in hand.” (Interviewee 11, 2019)

Same question: “I don't know. Businesses – partly.” (Interviewee 12, 2019)

However, the male interview partners rather believe in being able to make a change by becoming politically active, while the woman does not articulate the same confidence. Lastly, their own conditions inform their assessment of all people's opportunity to live a humane, worthy life in the region. By telling from her daily experiences at work, the female caretaker strongly opposes a view of universally good and humane, regional living conditions. Her understanding of economic deprivation leading to miserable living conditions regionally is not mirrored by the remaining two interviewees.

„[...] I see it daily in my work how the elderly suffer [...] and live in really cruel conditions and spend their last penny for us to come, they even deny themselves to eat to be able to afford our service. And I think, conditions could not be more inhumane [...].” (Interviewee 8, 2019)

“Yes, I think everybody can live such a life.” (Interviewee 11, 2019)

This means that people who struggle are not present in other regional citizens' concerns and therefore any discussion about solutions for these individuals is hampered. Hence, struggling people's capabilities are con-

Table 5: Three profiles' conditions for life in the region

	Young mother, mid-twenty, part-time care-taker	LC technical employee, mid-twenty, male, physically impaired	LC technical employee, mid-twenty, male
Nationality	Born and raised locally	Born and raised locally	Born and raised locally
Phase of life	Two children, starting with school, young family	Middle of career, no relationship	Middle of career, starting phase of family life
Employment	- No substantial pay rise in the last 4 years 4 years with the current employer - Enjoys her job and sees a socially necessary purpose in it, does think to find another job with her qualification in the region easily	- Pay rises in the last 5 years 5 years with current employer - Enjoys his job but does not really see a socially necessary purpose in it, thinks to find another job with his qualification in the region easily	- Substantial pay rises in the last 5 years 5 years with current employer - Enjoys his job but does not really see a socially necessary purpose in it, thinks to find another job with his qualification in the region easily
Perception of prices and use of income	- Thinks that prices have risen more than her income - Investments are guided by needs informed by family life and children's requirements	- Thinks that prices have not risen more than his income - Investments are guided by needs informed by his health condition and hobbies	- Thinks that prices have not risen more than his income - Investments are guided by needs informed by the plan to build an own house and hobbies
Future outlook	Rather anxious + pessimistic future expectations (and this is not changed by the rapid economic expansion of large corporations, possibly because they are perceived as parallel economy and society)	Optimistic future expectations regarding professional life/no expectations regarding his personal life (because of his health) → dependent on the state of medicine and research	Optimistic future expectations since his family did well, he is doing well, and he also expects his children to do well
Politics and citizen's interest	- Is not politically interested because she does not feel addressed by politicians - Feels rather powerless to achieve political support for her interests	- Is not politically interested because he cannot identify with the political figures - Thinks that, if needed and in his interest, he can have an impact on regional politics to change something he is dissatisfied with	- Is not politically interested because he cannot identify with any party - Thinks that other's interests might be considered more by the regional politicians, given those others' social status and economic potency - Additionally, if he wants to change anything in the regional political scene, this would take time since one needs to be member for longer until one is being listened to and accepted in the scene

Hobbies and time for oneself	• No hobbies for herself out of lack of time • 1 hour and ten minutes a day "me-time" and limited in her freedom by childcare responsibilities but does not perceive there to be valuable alternatives to the current arrangement (day care or partner taking bigger responsibility)	• Has hobbies which are similar to the tasks he carries out at work • Has a lot of time for himself (5 hours a day without sleeping) since there are no other responsibilities besides his employment	• Has hobbies related to sports • Has a lot of time for himself (5 hours a day without sleeping) since there are no other responsibilities besides his employment and his relationship
Home and the region's influence	• Has her own apartment, however she does not own it but her partner's family indicating substantial dependency • Wishes to have a house with garden some day • Thinks that the region enables her a life she wants to live	• Has his own area in a shared house with his parents and grandparents which lacks some adaptations to be fully accessible for him • Probably a house for himself would be too much burden and thus, not on his wish list out of pragmatism • Thinks that if the region would be more accessible for physically impaired people, it would be easier to live a life as he would like to live	• Has his room in an apartment shared with his parents in a house shared with his grandparents which got a little too small, however, he plans to build a house himself soon • Thinks that the region enables him to live a life as he would like to live, he also thinks that the region would enable him to live a completely different life. However, he does not see the necessity to change anything
Freedom	• Feels as a free human being but thinks others, e.g. her partner, her children and her superior are freer than her	• Sees himself only partly as a free human being, impaired by his illness, thinks that all people who are mentally and physically healthy are freer than him	• Sees himself as a free human being, does not see a reason why somebody else should be freer than him
Social inclusion	• Feels as part of the regional society, however, only partly of the local one since she moved from the neighbouring municipality six years ago to her current home, this also influences her in her behaviour and attitude towards local politics and her perceived right to speak up	• Says he is a part of the regional and local community because he was born, and grew up, locally	• Says he is a part of the regional and local community because he lives locally
Can all people in this region live a worthy, humane life?	• "[...] I see it daily in my work how elderly suffer [...] and live in really cruel conditions and spend their last penny for us to come, they do even deny themselves eating to be able to afford our service. And I think, conditions could not be more inhumane, especially for elderly who do not deserve this at all."	• "A humane, worthy life is to be lived by being free, mentally as well as physically. And not all people are able to live such a life in the region as sickness might be around. Additionally, some people are just used to too much [of a good life]. He also sees people's assessment as relative to their living-standard and emphasises that they complain even though they could still live such a life."	• "Having a purpose in life is one step of living a worthy, humane life. Having a hobby, an apartment or house to live, enough money for food and a job you like should be included too." Also, the interviewee does confirm, that everybody can live such a life.

strained by the prevalent state of disinformation or unawareness over their problems by some of their fellow citizens.

Combining insights of this analysis with insights from the linkages analysis, information about wealth creation and destruction can be used to trace changes in capabilities experienced by individuals living in the region. In general, wealth creation usually goes with capability expansion whereas wealth destruction translates into capability deprivation. In some instances, capabilities remained unaffected by economic change but still differ between people. Their relative width or depth as compared to capabilities of others can have changed, resulting in a relative expansion or deprivation.

3.2.2 The Capability Analysis

Subsequently, expansions, deprivations and differences in capabilities are discussed, again, following the division of matters in economic, social and political realms.

Economic

Employment and business-related capabilities

Unquestionably, capability expansions are experienced by employees with the “right” profiles: Technically and highly skilled workers are sought after and very well paid, which clearly translates into capability expansions in their position as employees (better negotiation position and larger choice of employers) and consumers (higher relative purchasing power). As outlined above, economic conditions and capability dynamics directly translate into social capabilities as living realities of people are determined by economic circumstances in a capitalist society (e.g. higher income enables buying a [larger] car or house the possession of which changes living conditions fundamentally). This dynamic of capability expansion is especially true for employees working for the LC as it commands most resources to attract and keep workers. Longer shopping hours of e.g. supermarkets expand capabilities for all consumers. No expansion of capabilities, however, is lived through by employees with the “wrong” profiles like people employed with the just mentioned longer-open supermarkets or health and social care institutions, whose resources to pay their employees well are much smaller as e.g. the latter are publicly run or NGOs. It is a well-known fact that such work is done over-proportionally by females. A very direct capability deprivation is borne by employees wishing to work for SMEs, artisanry or simply outside the linkages network as the pool of employers they can choose from shrinks considerably over time. Simultaneously, entrepreneurs’ capabilities to operate successfully outside the linkages network become very limited as competition for skilled employees exacerbates.

Land-related economic capabilities

Turning to resulting dynamics of intensified land use, capabilities clearly expand for propertied classes – being able to sell-off land to rising prices – and contract for the property-less. The latter's deprivation of economic capability again translates as limiting factor into their social capabilities by e.g. making it impossible for them to live where they grew up due to the limited space and high prices for land and housing.

“Our children will not have construction plots left, if they continue selling like this.” (Interviewee 9, 2019)

Moreover, intensified land usage and soil sealing means noise, ecological destruction and loss of biodiversity, leading to constraints in the capability of living in a relaxed and safe environment. At the same time, more streets and business expansion result in increased traffic, aggravating this form of capability deprivation.

Social*Population number-related capabilities*

A higher population comes with extended capabilities in terms of social interaction. It is easier to find like-minded people out of a greater pool of residents. Also, the opportunity for cultural exchange expands capabilities to get to know and learn from other cultures. A generally higher liveliness can stimulate demands for social contact, expanding capabilities in this regard. Additionally, more people usually call for a higher range of public services, ultimately expanding capabilities drawn from publicly provided education, health and social care for all.¹⁷ However, increased population density also comes with less space for every citizen and different opinions about issues. This can lead to capability deprivation in the way that people who have always been living here feel confronted with unfamiliar concepts, new rules and the requirement to share space with others.

Equality-related capabilities

The state of persistent inequalities between groups materialising in discrimination on the basis of sex, race and age constitutes major capability deprivations for women, LGBTQI people, migrants and young or elderly. Traditional gender roles leave women with a triple burden, being responsible for the household, child rearing and earning additional household income.

[When asked about the reality of women in the region] “I think, it is still very traditional. And child carers are the enemy of grandmothers. However, this is a disappearing constellation, grandmothers in my generation will have to work, and children will be taken care of in nurseries. And still, when the nursery first opened, mothers dropping off their children were seen as unnatural/callous mothers.” (Interviewee 9, 2019)

Additionally, regions with strongly rooted traditional views on gender roles are rather less supportive of individuals identifying homo-, trans- or bisexual. Furthermore, historically grown racism against people with migrant background leaves them with little chance for social mobility, climbing up the regional class-ladder.¹⁸ On the other hand, highly-skilled individuals new to the region are met with scepticism by locals too, as they are seen as “intruders” and, again, may introduce different ways of lives and perspectives to the region not welcomed by the local population. One interviewee asked about conflict potential out of growing population diversity stated:

“Well, I think, that conflicts will emerge. It is the case, that there are little points of contact between such groups. I notice, [...] that some local people do not understand at all how the newcomers think and vice versa. [...] This has to do with things like ‘we have always lived here and know how it is’ and the others say ‘yes, but this can be changed’.” (Interviewee 4, 2019)

Due to insufficient public transport and facilities such as easily accessible health care, social counselling facilities or elderly care, sick, disabled, non-individually motorised people and elderly face capability deprivations in their daily live compared to healthy, young or middle-aged people in the possession of a driving license and a car. Lastly, the aforementioned new layer of discrimination based on one’s employer is creating another realm of capability deprivation as non-accessibility to certain services or the emergence of an in-group, whose members are characterised by their employment with the LC, triggers dynamics of social exclusion.

Political

Once political capabilities are discussed, it is important to understand that capabilities of voters can on the one side be seen in the capability of being important enough to politicians for following voters’ interests. Additionally, political capabilities can be identified in their effect in impacting voters’ capabilities overall by determining their living conditions.

Political responsivity-related capabilities

As there are some groups excluded from the right to vote, such as non-Austrian citizens, they exhibit no change in capabilities, however, face substantial differences in capabilities relative to others, who are allowed to vote. This severely constrains the former group’s capability of making themselves important enough to have politicians considering and pursuing their interests. Simultaneously, close linkages between the LC and politics translate into voters’ dissatisfaction with politics’ focus on sustaining wealth creation through the LC. Skewed political responsivity to the corporation’s interests instead of citizens’ interests deprives the latter’s capabilities to find political support for opposed or alternative ideas and programs.

Political interest-related capabilities

A skewed political responsiveness also leads to lower political interest as individuals feel disempowered and do not believe that they can make a change. In general, such a condition can lead to falling participation rates, which has already been observed. Clearly, such developments are strongly depriving voters in their capabilities of political participation and decision making. In consequence, capabilities in various other realms are constrained as well since their interests do not find their way into political discussion and decision making any more.

Loss or weakening of long hold majorities and capabilities

By losing or weakening of their majorities, governing parties are forced to seek compromise with other parties which ultimately increases the diversity of voters' interests followed by politics and thus voters' capabilities. However, a more complex compromise-seeking process might take longer time for decisions, citizens are waiting for and dependent of.

"Regional politics got more colourful, because we for very long, had a traditional stronghold of the Social Democratic Party, which has in the meantime, been changed. There is more input from different people with different perspectives who moved here now. It is harder to work [together] in the council but it still works." (Interviewee 4, 2019)

New local initiatives and capabilities

The emergence of new local initiatives triggered self-induced capability expansion for voters as they have greater choice, with which group they become politically active. Additionally, capabilities expand as higher political participation by citizens also empowers individuals which are currently not politically active, again translating in increases of capabilities as both, voters and inhabitants.

The following Table 6 gives an overview, over how development by a lead firm impacted peoples' capabilities in economic, social and political realms.

3.3 Conflicts as result and trigger of development

The preceding analyses clearly show that development has gone in different directions and uncover reasons for the emergence of conflicts between different groups. In general, sources of conflicts are taken to arise out of dynamics of wealth destruction, capability deprivation and differences in capabilities. In other words, emerging conflicts represent struggles over economic inequality, social exclusion and skewed political responsiveness. As these sources occurred simultaneously with the present form of development, the resulting conflicts need to be taken as outcome of this development. Nevertheless, conflict is not only a consequence but

Table 6: Summary of the capabilities analysis

Economic (capabilities of employees, consumers and entrepreneurs)	Themes	Subthemes	Capabilities
	Increased Employment	• Higher income • Exclusive character of increased employment opportunity and related economic upswing	• Expansion: More job diversity, larger choice of employers, easier to find a job, better negotiation position, high provision of social services and good working conditions, short commutes, longer shopping hours for consumers • No expansion: for non-technical profiles which are predominantly female, for low-skilled profiles which are often local people, migrants or elderly • Deprivation: for people working or wishing to work in retail or artisan jobs or are employed by SMEs, for entrepreneurs wishing to operate outside the network.
	Increased land usage	• More streets • More and expanding firms • Higher prices	• Expansion: Mobility due to dense street network for car owners, more employment opportunities due to more/expanding firms, higher income from selling land for propertied people • Deprivation: in capability of relaxation and safety due to increased noise and traffic, for property-less to buy/build/rent accommodation, in living where one grew up
	Increased population	• Higher liveliness of region • Higher diversity • Higher population density	• Expansion: Higher attractiveness to live in the region, a larger pool of people to be socially included, find one's own group and exchange culturally, increased public provision of goods and services • Deprivation: Ability to know everybody, to do things as they have always been done, to use up a lot of space
Social (capabilities of inhabitants)	Persistent inequalities between groups	• Traditional views • Discrimination on the basis of sex, race and age • Insufficient facilities and awareness about struggles of minorities • Discrimination on the basis of one's employer	• Deprivation: social inclusion as female, insufficient public transportation accessible for physically impaired, elderly and youth, migrants facing prejudices, high-skilled newcomers facing skepticism, social exclusion on the basis of one's employer due to exclusive corporate provisioning, affordability of land/housing, etc.
	Political responsivity	• Groups excluded from the right to vote • Increased dissatisfaction with politics through perceived focus on supporting LC wealth creation within network to sustain tax inflows • Falling participation rate	• No expansion: Exclusion of non-Austrian citizens from their right to vote • Deprivation: Neglect of social interests, dependence on tax income might potentially decrease citizens' ability to find political support for suggestions opposed to firm interests
	Reduced interest in regional politics		• Deprivation: Development of manifest election abstinence for disempowered individuals resulting in capability deprivations in various realms of their life

Loss or weakening of long-held majorities from governing parties New local political initiatives	• Persistence of right-wing party (FPÖ) • Slow strengthening of the green party • Losses for social democratic party (SPÖ) and conservative party (ÖVP) • Formation of citizens' initiatives	• Expansion: Governing parties are forced to compromise with other parties, increasing diversity of voters' interests followed by politics • Deprivation: A more complex compromise-seeking process might take time for decisions voters are dependent of • Expansion: Increases opportunity to become politically active/find a political group one belongs to, politically empowers individuals
---	---	---

also a trigger of development as the formation of new citizens' initiatives have been on the grounds of conflict between citizens, politics and the LC. A more detailed discussion of conflict potentials between various stakeholders is presented in Hehenberger (2019).

4. Discussion of results and final comments

This section answers the posed research questions, discusses the relevance, usability and limitations of results achieved and describes realms for desirable future research. In general, it can be concluded that the practice of looking at development in terms of economic growth only is dangerous and poses an antithesis to the inherently *social* of (humanity's or a region's) *progress*.

1. Which ramifications had/has the regional development of concerned municipalities by monopolistic economic activity of a lead firm on economic, social and political factors of *the regional population* in question?

The capability analysis clearly shows a mixed record of capability expansion and deprivation between groups. Additionally, differences in capabilities remained. Overall, capability expansion was strongest for healthy, local, male, (highly-)skilled technical workers. In contrast, individuals excluded from economic and social capability expansion or even suffering from intensification of pre-existing unfreedoms are over-proportionally females, people with migrant background, impaired or elderly. Self-induced capability expansion in political regard arose out of past conflict over skewed political responsiveness.

2. How does this form of development create, distribute and destroy *value* for concerned municipalities and their population?

The linkages analysis uncovered dynamics of wealth creation as well as destruction through the presence of the lead corporation, serving as a main source of regional wealth. However, as distribution of wealth is strongly controlled by this firm, several parallel structures emerge such as a parallel economy, a parallel society and parallel horizontal and vertical power structures, emerging from and reinforcing uneven distribution.

3. Which conflicts could emerge from this form of development?

Conflicts are taken to emerge from identified capability deprivations and wealth destruction dynamics accompanying the development of a region by economic expansion of a lead firm. Next to being an immediate result of this type of development, conflict also

carries the potential for capability expansion and wealth creation as was the case with the formation of new citizens' initiatives.

This case study describes the development of a region from economic misery to success and its insight can be used to avoid the emergence of too accelerated wealth destruction dynamics and too intensified capability deprivation. Through this, it can also be used to anticipate where conflicts could arise. Lastly, the results emphasize that economic expansion is not generally and universally good and therefore provide room for argumentation of politically following interests to expand social and political capabilities less unevenly as economic expansion, left on its own, does.

Of course, results of a case study are highly context dependent. However, a thick description of the case guides the reader in order to self-assess transferability of results into another case. Other limitations may arise through chosen data collection methods such as the qualitative interview, which is known to skew responses according to the interviewee's and interviewer's condition, perception and experiences before and during the interview. However, the depth of information gained by this technique offsets its weaknesses.

The development of the region has not ended with its depiction through this case study, hence, a further observation and evaluation of results obtained, and new dynamics would be of fundamental interest. Including additional layers of secondary and primary information on more topics is, of course, a desirable way to enhance and develop this research.

Endnotes

¹ Due to privacy reasons and the requirements of data protection regulations, names of people, towns, municipalities, regions, the county and companies are anonymized, exchanged with pseudonyms or deleted. Thus, all names are fictional and any similarity with persons, towns, municipalities, regions, counties and companies are purely accidental. This is necessary to protect interview partners who helped this research project immensely by assisting with their experience and knowledge which could not be obtained any other way. Interviews were held in German, hence, all presented quotes were translated by the author.

² Henceforth, the leading corporation is also referred to as "LC".

³ The 13 municipalities are also labelled "focus municipalities" (Statistik Austria, 2019a; 2019b; 2019c).

⁴ As abovementioned, for reasons of data protection, the county and with it the county-data base cannot be specified.

⁵ Hirschman (1958).

⁶ Statistik Austria (2019a).

⁷ Statistik Austria (2019c).

⁸ Statistik Austria (2019b).

⁹ Statistik Austria (2015-2018a; 2015-2018b).

¹⁰ All tables taken over from Hehenberger (2019), some with minor adaptations.

¹¹ However, this approximation must be taken with care for several reasons: The number

of linkages is only a start of what can be a comprehensive linkages analysis if the goal of study is to adequately all linked actors. Moreover, approximations of the number of jobs at small-sized companies are taken to be 10-20. This seems justified by research of firm area size (via Google Maps), the large proportion of family-owned businesses and the fact that some do not even have a homepage. The middle-sized drop-forgery claims to have above 100 employees on its homepage.

- ¹² Statistik Austria (2019c).
- ¹³ Adjusted for differences in working hours.
- ¹⁴ Freiheitliche Partei Österreichs, Freedom Party Austria.
- ¹⁵ Sozialdemokratische Partei Österreichs.
- ¹⁶ Österreichische Volkspartei, Austrian People's Party.
- ¹⁷ This capability expansion is tightly linked with economic circumstances of the region as outlined in the linkages analysis. It needs to be emphasised that this is a major improvement, which is in the ongoing capabilities analysis defined as population-related capability expansion.
- ¹⁸ Prejudices are rooted because people with migrant background have mainly been employed in menial jobs for ages, and many working at the assembly lines of local industries are still of southeast or east European background. The condition of people with migrant background being pinned down in these menial jobs reinforces prejudices against their skills and potential capabilities and thwarts their possibility of climbing up the career and social ladder regionally.

References

- Hehenberger, Anna, Regional Development by Monopolistic Competition: An Analysis of Economic, Social and Political Factors (= Master's dissertation, Kingston University, London 2019).
- Hirschman, Albert O., The Strategy of Economic Development (New Haven 1958).
- Hirschmann, Albert O., Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staple, in: Adelman, Jeremy (Hrsg.) The Essential Hirschman (Princeton, Oxford 2013) 155-194.
- Interviewee 1, 3, 4, 10, Interview about the political view on the region's development experience, 18, 24, 25, 23 July 2019.
- Interviewees 2, 5, 6, Interview about the lead corporation's strategy in key departments human resources, purchasing, sales and employee representatives' reality, 26, 29, 23 July 2019.
- Interviewee 7, 8, 9, 11, 12, Interview about living realities, capabilities and citizens' interest, 2 August, 15 July, 2 August, 18, 16 July 2019.
- Mazzucato, Mariana, The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy, (London 2018).
- Sen, Armatya, K., Development as Freedom (Oxford 1999).
- Statistik Austria, Bruttoregionalprodukt nach ESVG 1995, NUTS2+NUTS3 – abgeschlossene Zeitreihe (Q) (Vienna 2019a). Available at: https://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/volkswirtschaftliche_gesamtrechnungen/regionale_gesamtrechnungen/nuts2-regionales_bip_und_hauptaggregate/index.html (accessed: 30 May 2019).
- Statistik Austria, Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit und Geburtsland: Bevölkerung am 1.1.2019 nach Staatsangehörigkeit bzw. Geburtsland und Gemeinden (Vienna 2019b). Available at: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/index.html (accessed: 31 July 2019).

Statistik Austria, Volkszählungen, Registerzählung, Abgestimmte Erwerbsstatistik (Vienna 2019c). Available at: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen_abgestimmte_erwerbsstatistik/index.html (accessed: 18 July 2019).

Statistik Austria, Häuserpreise. Yearly tables used for the years 2015-2018 (Vienna 2015-2018a). Available at: https://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/preise/immobilien_durchschnittspreise/index.html (accessed: 18 July 2019).

Statistik Austria, Wohnungspreise. Yearly tables used for the years 2015-2018 (Vienna 2015-2018b). Available at: https://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/preise/immobilien_durchschnittspreise/index.html (Accessed: 18 July 2019).

Explanatory notes

County:	a county/part of Austria (e.g. Carinthia)
Area:	district level
Region, regional level:	13 focus municipalities
Local, locally:	on municipality level
LC:	leading corporation, master venture, corporation which is at the heart of the region's development
Accommodating municipalities:	2 municipalities out of the 13 municipalities which accommodate sites from the LC (headquarter, production sites, offices, etc.)

Abstract

Driving a region out of economic misery on the backwash of an expanding corporation needs careful consideration of pre-existing and emerging differences between stakeholders to be inclusive and sustainable. In order to keep democratically legitimised structures in place and foster inclusive societal progress, the upswing accompanying-dynamics of wealth creation, its distribution and wealth destruction need to be considered by political decision makers. Is development analysis done merely in economic terms, considerable changes in the lives of people are ignored. Ultimately, if wealth destruction, uneven distribution and peoples' deprivation of capabilities are results of such a mode of development and its one-sided analysis, so is conflict.

Zusammenfassung

Die wirtschaftliche Entwicklung einer Region auf dem Rücken eines expandierenden Unternehmens muss verschiedene *Stakeholder* und ihre unterschiedlichen Realitäten berücksichtigen, um inklusiv und nachhaltig zu wirken. Damit demokratisch legitimierte Strukturen als primäre Kanäle zur Verteilung von sozialen Dienstleistungen und Wohlstand beibehalten und sozialer Fortschritt gefördert werden, müssen Begleiterscheinungen des wirtschaftlichen Aufschwungs bezüglich Wohlstanderschaffung, sowie seine Verteilung und Vernichtung, von politischen Entscheidungsträgern berücksichtigt werden. Bleibt die Entwicklungsanalyse nur auf ökonomische Faktoren reduziert, werden beachtliche Veränderungen in den Lebensrealitäten der Bevölkerung ignoriert. Ist die Vernichtung von Wohlstand, seine ungleiche Verteilung und die Deprivation von Menschen in ihren Fähigkeiten ein Resultat einer solchen Entwicklung und ihrer reduzierten Analyse, so wird auch Konflikt ein fixer Bestandteil der gemachten oder zukünftigen Erfahrung sein.

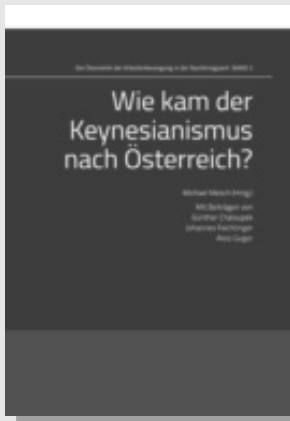
Key words: Economic development, development analysis, heterodox economy, political economy of regional development, capabilities analysis, linkages analysis, conflict.

Schlüsselbegriffe: Wirtschaftliche Entwicklung, Entwicklungsanalyse, Heterodoxe Ökonomie, Politische Ökonomie der Regionalentwicklung, Befähigungsanalyse, Verflechtungsanalyse, Konflikt.

JEL codes: B04, B51, B55, L12, L16, O11, O18, R11, R23, R50.

ÖGB VERLAG

www.oegbverlag.



Wie kam der Keynesianismus nach Österreich?

Michael Mesch (Hrsg.), Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Arbeiterkammer Wien und Geschäftsführender Redakteur der Quartalszeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“.

Mit Beiträgen von

Günther Chaloupek, Johannes Feichtinger, Alois Guger.

Die Ökonomie der Arbeiterbewegung in der Nachkriegszeit Band 2

112 Seiten / ÖGB-Verlag / 2016

ISBN 978-3-99046-227-0 / EUR 19,90

Von jenen österreichischen ÖkonomInnen, die in den 1930er-Jahren Österreich verlassen mussten, machten sich einige im britischen oder amerikanischen Exil mit den neuen ökonomischen Ideen von John Maynard Keynes und dessen Umfeld vertraut. Nach dem Krieg sorgten Zurückgekehrte aus diesem Personenkreis wie Josef Steindl, Kurt Rothschild, Stefan Wirlandner, Philipp Rieger, Eduard März, Maria Szécsi, Karl Forchheimer, Theodor Prager und andere dafür, dass diese theoretischen Ansätze und wirtschaftspolitischen Konzepte in Österreich zur Verbreitung und praktischen Anwendung gelangten. Aufnahme fanden die KeynesianerInnen vor allem am WIFO und in der Arbeiterkammer Wien. Die von Rothschild, Steindl und später auch von Kazimierz Łaski am WIFO entwickelten theoretischen Ansätze bildeten die konzeptionelle Grundlage für den wirtschaftspolitisch erfolgreichen Austro-Keynesianismus. Auf Initiative von Wirlandner erfolgte in der Wiener AK 1957 die (Neu-)Gründung der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung. Eduard März war ihr erster Abteilungsleiter. Diese Abteilung profilierte sich in der Folge als Denkfabrik keynesianischer Wirtschafts- und Wachstumspolitik. In den 1950er- und 1960er-Jahren gelang es diesen keynesianischen ÖkonomInnen, führende FunktionärInnen des ÖGB, der Wiener Arbeiterkammer und der SPÖ von der Eignung ihrer wirtschaftspolitischen Konzepte zu überzeugen.

BESTELLUNG IM THEMENSHP DES ÖGB-VERLAGS

www.arbeit-recht-soziales.at / kontakt@arbeit-recht-soziales.at

T +43 1 405 49 98-132 / F +43 1 405 49 98-136

oder direkt in der Fachbuchhandlung des ÖGB-Verlags

1010 Wien, Rathausstraße 21



Franz Nemschak und die Gründung des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung*

Felix Butschek

Es mag auf den ersten Blick erstaunlich erscheinen, eine Studie über den Leiter eines Wirtschaftsforschungsinstituts zu verfassen. Deren Bedeutung erschließt sich zumeist nur im Zusammenhang mit der Darstellung ökonomischer Ereignisse in einem Land oder relevanter theoretischer Beiträge der Akteure. Wenn das Leben und Wirken Franz Nemschaks dennoch eingehend untersucht wird, dann wegen seiner spezifischen Leistungen. Im Zusammenhang mit Wiederbelebung des renommierten Konjunkturforschungsinstituts der Ersten Republik unter den Bedingungen der Nachkriegszeit, der einzigartigen Position des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung in der österreichischen Wirtschaftspolitik und staatlichen Verwaltung und schließlich wegen der geradezu charismatischen Persönlichkeit des Institutsleiters.

Die Zwischenkriegszeit

Die Gründung des Österreichischen Instituts für Konjunkturforschung ging auf die Initiative einzelner Personen zurück. Friedrich A. Hayek hatte schon 1923 – auf eigene Kosten¹ – die USA besucht, um dort die Methoden und Einrichtungen der Konjunkturbeobachtung zu studieren. Die Ergebnisse dieses Forschungsaufenthaltes stießen auf Interesse bei seinem damaligen Vorgesetzten Ludwig Mises, dem leitenden Sekretär der Wiener Handelskammer, welcher die Initiative ergriff, um ein solches Institut auch für Österreich ins Leben zu rufen.²

Dieses wurde als privater Verein konstituiert. Als Organe dieses Vereines waren ein Präsidium, ein Vorstand – der allerdings eher die Funktion eines Aufsichtsrates wahrzunehmen hatte – sowie ein Kuratorium vorgesehen. Die Geschäftsordnung bestimmte, dass die Position des Präsidenten stets jenem der Handelskammern zufallen sollte, die der Vizepräsidenten-

* Der Autor schuldet Ingrid Gazzari, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen und seiner kürzlich verstorbenen Gattin Christine Dank für Informationen, Kritik und Anregungen.

ten dem Präsidenten der Arbeiterkammern; die Wissenschaft wurde durch einen Exponenten der Universität vertreten. Diese umfangreiche Organisation sollte das Institut nicht nur im Bereich der Wirtschaft verankern, sondern vor allem die partei- und interessenpolitische Neutralität sicherstellen. Die Finanzierung des Instituts übernahmen in erster Linie die Mitglieder des Vorstands.³ Doch trug dieses selbst durch Verkauf der „Monatsberichte“ ebenso wie durch Akquisition ausländischer Mittel, insbesondere der Rockefeller Foundation, einiges dazu bei. Der Aufbau des Vereines erscheint auch deshalb bemerkenswert, weil – trotz der damaligen innenpolitischen Spannungen – von den Sozialpartnern getragen wurde.

Das Institut zählte international zu den frühesten seiner Art und erwarb unter seinem ersten Direktor, dem späteren Nobelpreisträger Friedrich A. Hayek, internationale Anerkennung. Das manifestierte sich durch mehrere internationale Konferenzen in Wien. Nach dessen Berufung an die London School of Economics 1931 übernahm Oskar Morgenstern die Position des Direktors. Die Tätigkeit des Hauses beschränkte sich allerdings nicht nur auf die Publikation der „Monatsberichte“, sondern es entwickelte sich zum Zentrum der außeruniversitären Forschung und bot den jungen Ökonomen die Möglichkeit, in- oder außerhalb des Instituts zu publizieren. Die meisten von ihnen hatten auf der Universität Wien studiert und lehrten auch teilweise dort. Der wissenschaftliche Diskurs vollzog sich allerdings außerhalb dieses Rahmens etwa durch Teilnahme am berühmten Privatseminar Ludwig Mises', welcher nur eine außerordentliche Professur innehatte, sowie durch die Mitarbeit an der „Zeitschrift für Nationalökonomie“. Die Mehrheit dieser Autoren emigrierte in die USA und zählte alsbald zu den angesehensten internationalen Ökonomen. Dazu gehörten neben Friedrich A. Hayek und Oskar Morgenstern Gottfried Haberler, Fritz Machlup, Gerhard Tintner sowie Abraham Wald.

Theoretisch waren die involvierten Ökonomen der Österreichischen Schule der Nationalökonomie zuzurechnen. Die „Monatsberichte“ enthielten sich aber zunächst jeder wirtschaftspolitischen Bewertung der Konjunkturanalyse. Eine Beratung der Regierung erfolgte auf privater Basis durch Oskar Morgenstern.

Das deutsche Intermezzo

Während der deutschen Okkupation Österreichs bot das Institut ein recht wechselhaftes Bild. Anfang 1938 reiste Morgenstern in die USA, weil ihm dort ein Forschungsstipendium gewährt worden war. Für die Zeit seiner Abwesenheit beauftragte er Reinhard Kamitz, welcher seit 1934 im Institut tätig war, mit seiner Vertretung. Die deutsche Reichsregierung be-

traute Ernst Wagemann mit der kommissarischen Leitung des österreichischen Instituts. Dessen Vertreter und – laut Impressum – für den Inhalt verantwortlich blieb weiterhin Reinhard Kamitz.

Aber auch der Stil der Monatsberichte änderte sich. Die bisher ausschließlich empirische Analyse der Konjunkturentwicklung im Inland und Ausland wurde nunmehr durch umfangreiche Fachartikel ergänzt, welche sowohl theoretische Aspekte berücksichtigten wie auch Bewertungen vornahmen. Das entsprach auch den politischen Intentionen der neuen Machthaber. Und so enthielt das Heft Nr. 3/1938 einen umfangreichen Artikel über die Entwicklung der österreichischen Wirtschaft der Ersten Republik sowie eine Evaluation der damaligen Wirtschaftspolitik („Österreichs Wirtschaftsnot und Wirtschaftspolitik vor der Eingliederung in das Reich“). Dieser Aufsatz blieb, der bisherigen Tradition des Hauses folgend, ungezeichnet. Nach Mitteilung von Hans Seidel war Reinhard Kamitz der Verfasser.

Sämtliche Hefte des Jahres 1938 enthielten eingehende Analysen über die fortschreitende Integration des Bundesgebietes in die deutsche Wirtschaft sowie über die ergriffenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Daneben finden sich, wenngleich in gedrängter Form, Berichte über die laufende Wirtschaftsentwicklung in Österreich.

Natürlich änderte sich auch der Name des Hauses; er wandelte es sich vom „Österreichischen Institut für Konjunkturforschung“, mit Zwischenstufen, zu einem „Wiener Institut für Wirtschaftsforschung“. Dessen Aufgabe bestand darin, die südosteuropäischen Wirtschaften zu analysieren.

Die Umstellung auf den neuen Fokus wird erst in Heft 8/1939 deutlich. Jetzt erscheinen nur mehr Arbeiten über Südosteuropa. Die „Ostmark“ trat lediglich im Vergleich zu anderen deutschen Wirtschaftsregionen auf. Auch die Statistiken wurden in Richtung Südosteuropa ausgeweitet. Ab Heft 11/12/1939 entfielen dann die österreichischen Daten vollkommen. Ab 1940 konzentrierte sich die Institutsarbeit fast ausschließlich auf südosteuropäische Länder. Lediglich in Einzelfällen wurde ein österreichisches Thema bearbeitet.

Für den Inhalt der „Monatsberichte“ verantwortlich fungierte nunmehr Ernst John, da Kamitz zur Gauwirtschaftskammer gewechselt hatte. Ab Heft 10/11/42 trat Elisabeth Rabitsch vertretungsweise an seine Stelle, da er den Wehrdienst absolvierte. Die faktische Leitung des Hauses übernahmen turnusweise eingesetzte Mitarbeiter des Berliner Instituts.

Franz Nemschak stieß 1941 zum Institut, und Grete Kohlhauser, welche nach 1945 zur Stammebelegschaft des Hauses zählte, folgte Ende 1943. Ersterer wurde Anfang 1943 zum Wehrdienst eingezogen, doch im Jänner 1945 aus diesem entlassen.

Es muss festgehalten werden, dass zwar das Forschungsobjekt des Hauses gewechselt hatte, aber nicht unbedingt der Arbeitsstil, welcher –

mit wenigen Ausnahmen – weiterhin stark quantitativ orientiert blieb. Offensichtlich bewirkte der Einfluss des Berliner Instituts keine merkbare Einschränkung der Qualität. Wohl aber reduzierte sich im Laufe der Kriegsjahre die Erscheinungshäufigkeit. Die letzte Publikation erschien im August 1944 (Heft 1/2/3/1944).

Allerdings beschränkten sich die Arbeiten des Instituts nicht auf die in Heften publizierten Aufsätze über Südosteuropa, sondern auch auf „streng geheime“ Studien zu österreichischen Angelegenheiten. Hier ist die Studie „Die Entwicklung der Lebenshaltungskosten und Löhne in Wien seit der Wiedervereinigung“ (1941) zu nennen. Diese kam zu dem Ergebnis, dass sich das Realeinkommen einer 4-köpfigen Arbeiterfamilie in Wien während dieser Periode um 15% verschlechtert hatte. Zwar wich dieses Resultat von der Entwicklung des offiziellen Preisindex ab, wurde jedoch mit der Qualitätsverschlechterung der Waren und dem Zwang, teurere rationierte zu erwerben, begründet. Jedenfalls kann man aus dem Inhalt wie der Diktion dieser Studie ableiten, dass sich die nationalsozialistischen Sympathien des Hauses in Grenzen gehalten haben mussten.

Am 17. März 1945 vernichtete ein Bombentreffer jenen Trakt des Börsegebäudes, in welchem das Institut untergebracht war. Tags darauf gruben weibliche Angestellte des Sekretariats und der statistischen Abteilung zusammen mit Nemschak Archiv, Statistiken, Möbel, Schreib- und Rechenmaschinen aus den Trümmern.⁴ Offenbar vergaß Nemschak hiebei Grete Kohlhauser zu erwähnen, die ja gleichfalls im Institut tätig war.

Die Wiederbelebung durch Franz Nemschak – das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung

Das Institut für Konjunkturforschung der Zwischenkriegszeit erfuhr nach 1945 eine Wiederbelebung als „Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung“ (WIFO). Dieses repräsentierte im Wesentlichen abermals das Resultat einer persönlichen Initiative, freilich auch wissenschaftlicher Tradition. Unmittelbar nach Kriegsende ergriff Franz Nemschak völlig spontan die ersten Schritte zur Neugründung des Hauses. Er übernahm die Verwaltungsstruktur des früheren Konjunkturforschungsinstitutes, nämlich als einer Einrichtung der Sozialpartner – mit Unterstützung des Staates sowie der Notenbank. Neben den klassischen Gremien, nämlich Präsidium, Vorstand und Kuratorium, führte er eine „Mitgliedschaft“ ein; praktisch ein Abonnement der „Monatsberichte“. Nemschak vermochte daher dem Handelsminister Heindl bereits ein abgeschlossenes Projekt zu präsentieren, als er ihm die Notwendigkeit eines Wirtschaftsforschungsinstitutes für Österreich erläuterte. Heindl akzeptierte die Vorschläge Nemschaks vollinhaltlich und fungierte auch als erster Präsident des neuen

Hauses. Am 20. Oktober 1945 trat ein Gründungsausschuss zusammen und konstituierte unter dem Vorsitz Heinls den gemeinnützigen Verein „Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung“.

Wer war Franz Nemschak? Er kam 1907 in Graz zur Welt. Sein Vater war in den Puch-Werken beschäftigt. Nemschak absolvierte das juristische Studium und wurde 1931 promoviert. Von 1926 bis 1933 arbeitete er bei Kastner&Öhler als Werkstudent. Er schloss sich der Sozialdemokratischen Partei an, wechselte nach deren Zerschlagung 1934 mit mehreren Gesinnungsgenossen, wie etwa Herbert Eichholzer und Axel Leskoschek, zur Kommunistischen Partei. Als jedoch die KPÖ von ihrer Politik des Boykotts der Einrichtungen des Ständestaates zugunsten ihrer Unterwanderung abging, engagierte er sich in der „Sozialen Arbeitsgemeinschaft“ der Vaterländischen Front, die geschaffen worden war, um die Arbeiterschaft aufzufangen. Alle Bemühungen in diesem Rahmen, die Unabhängigkeit Österreichs zu bewahren und die von Schuschnigg initiierte Volksbefragung erfolgreich abzuhalten, vermochten nichts an der Okkupation des Landes zu ändern. Nemschak floh mit seinen Freunden über Triest nach Frankreich, kehrte jedoch nach kurzer Zeit wieder nach Österreich zurück. Das trug ihm zunächst eine Gestapohaft ein sowie die Klassifikation „wehrunwürdig“. Ab 1941 trat er in den Dienst des „Wiener Instituts für Wirtschaftsforschung“, wurde 1943 zum Wehrdienst eingezogen, jedoch im Jänner 1945 wieder entlassen. Er nahm im Hause keineswegs eine leitende Funktion wahr. Seine Zeit kam nach Kriegsende.

Ursprünglich war die Leitung des neuen Hauses für Franz Nemschak und Ernst John gemeinsam vorgesehen. Letzterer repräsentierte als Einziger die persönliche Kontinuität mit dem „Institut für Konjunkturforschung“ der Zwischenkriegszeit. John sollte daher die wissenschaftlichen Aufgaben übernehmen und Nemschak das Management sowie die Vertretung nach außen. Tatsächlich zog Letzterer jedoch nach kurzer Zeit die gesamte Leitung, einschließlich der Themenwahl und der Art ihrer Bearbeitung, an sich.⁵

Diese Entwicklung vermag rückblickend nicht zu überraschen. Das ergab sich einerseits daraus, dass zunächst die Hauptlast der Arbeit, einschließlich der Verfassung der „Monatsberichte“, bei Nemschak lag, andererseits aber auch aus dem Charakter der beiden Persönlichkeiten. Ernst John zeigte eher zurückhaltende Verhaltensweisen und mied führende Positionen. Das zeigte sich nicht nur im persönlichen Umgang, sondern auch in seinem Arbeitsstil. Aus den langen Jahren seiner Mitgliedschaft im Hause nach 1945 ist keine einzige schriftliche Arbeit bekannt.

Nemschak legte vollkommen andere Charakterzüge an den Tag. Er floss über von Energie und Initiative, welche keineswegs nur im Institut durch seine Beiträge zu den frühen „Monatsberichten“ sowie generell in deren Gestaltung ihren Niederschlag fanden, sondern in steigendem Maß

in seiner Öffentlichkeitsarbeit. Er gab sich nicht mit den sachlichen Erfolgen des WIFO zufrieden, welche ihm auch deshalb zugerechnet wurden, weil zunächst die Studien der Mitarbeiter nicht namentlich gezeichnet wurden, sondern fühlte sich verpflichtet, mündlich, aber auch schriftlich – in einer eigenen Publikationsreihe („Vorträge und Aufsätze“) – die ökonomischen Fakten, aber auch wirtschaftspolitische Ratschläge in verständlicher Sprache zu vermitteln. Auf diese Weise erwarb er sich ungeheures Ansehen, das dazu führte, dass ihm, neben der Führung des WIFO, zusätzliche Aufgaben übertragen wurden, wie die Leitung des auf Initiative der USA gegründeten „Österreichischen Produktivitätszentrums“ oder der volkswirtschaftlichen Abteilung des für die Abwicklung des Marshallplans geschaffene ERP-Büros. Darüber hinaus wurden ihm mehrfach hohe Posten in der Wirtschaft oder der Regierung angeboten, welche er jedoch stets ausschlug.⁶

Seine geradezu charismatische Persönlichkeit lässt sich auch an seinen Vorträgen ablesen. Jedes Jahr vor Weihnachten präsentierte Nemschak eine Art „*State of the Union*“-Botschaft für die österreichische Wirtschaft. Aus diesem Anlass versammelte sich die gesamte ökonomische Elite des Landes einschließlich vieler Bundesminister und des Nationalbankpräsidenten, um seinen Ausführungen zu lauschen. Und obwohl die Fakten oft bekannt waren, vermochte der Vortragende immer wieder neue interessante Aspekte zu präsentieren – oder die Besucher hörten sie zumindest heraus.

Damit ist gesagt, dass dem Institut in der Wiederaufbauphase eine besondere Position in der österreichischen Öffentlichkeit zukam. Diese resultierte zwar in erster Linie aus der Tatsache, dass das WIFO die einzige Einrichtung mit praxisorientiertem ökonomischen Sachverstand repräsentierte – wie dies immer wieder von ausländischen Besuchern betont wurde. Die Universitäten blieben in dieser Zeit von solchen Anforderungen der Wirtschaftspolitik wie der staatlichen Verwaltung weit entfernt. Erich Streissler (1973, S. 28) beschrieb sie mit den Worten, dem Institut sei das „Monopol wirtschaftsempirischer Wahrheit“ zugekommen. Die Position des Hauses ließ etwa mit der eines Ministeriums vergleichen.

Freilich war sich Nemschak der Bedeutung der Tradition des Konjunkturforschungsinstitutes für das WIFO durchaus bewusst. Diese unterstrich er nicht nur durch ähnliche Verwaltungsstruktur und das Format sowie die Gestaltung der „Monatsberichte“, sondern auch damit, dass er darin die Statistiken der Zwischenkriegszeit dokumentierte, aber auch sämtliche Publikationen aus dieser Zeit. Gleichermäßen bemühte er sich, die persönlichen Kontakte mit den früheren Mitarbeitern des Konjunkturforschungsinstitutes wiederherzustellen. Diese erfolgten allerdings weniger auf wissenschaftlicher, sondern eher auf gesellschaftlicher Basis, wie durch Ausflüge oder Heurigenbesuche.

Ein neuer Stil

Inhaltlich unterschied sich die Arbeit des WIFO doch recht deutlich von der des Konjunkturforschungsinstitutes. Das betraf weniger die „Monatsberichte“. Beide Institute bemühten sich um eine sachliche, möglichst klare Darstellung der Wirtschaftslage. Neben der laufenden Konjunkturberichterstattung publizierte das WIFO Beilagen zu den „Monatsberichten“ zu bestimmten wirtschaftlichen Problemen sowie umfangreichere Studien in Sonderheften.

Ebenso wie das Konjunkturforschungsinstitut enthielt sich auch das WIFO in den „Monatsberichten“ jeglicher wirtschaftspolitischer Empfehlungen. Solche erfolgten jedoch durch den Institutsleiter. Morgenstern beriet die Regierung vor dem Krieg auf rein privater Basis, Nemschak jedoch durch öffentliche Vorträge, welche er in seiner Schriftenreihe „Vorträge und Aufsätze“ dokumentierte.

Inhaltlich verstand Nemschak die Arbeit des WIFO als praxisorientiert; sie sollte der Wirtschaftspolitik durch Analysen zu Hilfe kommen.⁷ Exemplarisch mag die folgende Darstellung für die Funktionen des Instituts in dieser Zeit gelten: „Der für Wirtschaftsplanung und Vermögenssicherung zuständige Minister Krauland sandte in kurzen Abständen schriftliche Fragen zu komplexen ökonomischen Sachverhalten an das WIFO und erwartete eine umgehende Antwort auf längstens einer halben Schreibmaschinenseite“.⁸

Zwar akzeptierte Nemschak wohlwollend die Arbeit der Theoretiker auch im WIFO. Bald nach Kriegsende verfügte es mit Kurt Rothschild und Josef Steindl über zwei international renommierte keynesianische Ökonomen, aber diese erbrachten auch praxisorientierte Beiträge.⁹ Ihre theoretischen Arbeiten veröffentlichten sie in internationalen Journalen oder als Bücher. Eine Publikationsreihe wie die „Beiträge zur Konjunkturforschung“ zwischen den Kriegen, welche theoretisch orientiert war, existierte im WIFO nicht. Diese Fakten führten schließlich anlässlich der Gründung des „Institutes für höhere Studien“ zu Auseinandersetzungen mit dem früheren Institutsdirektor Morgenstern, welchem das Verständnis für die neue praxisorientierte Funktion des WIFO fehlte.¹⁰

Ein weiterer gravierender Unterschied gegenüber dem Institut der Zwischenkriegszeit resultierte aus den vollkommen geänderten exogenen Faktoren. Die Analyse der Konjunktur war nicht nur in den Hintergrund getreten, weil nunmehr jene des Wachstums an Bedeutung gewonnen hatte, sondern weil konjunkturelle Veränderungen in einer weitgehend regulierten und von absoluten Knappheiten betroffenen Wirtschaft kaum eine Rolle spielten. Nunmehr war es notwendig, alle Sektoren der Wirtschaft gleichermaßen zu analysieren. Es muss nicht betont werden, dass angesichts dieser Gegebenheiten die Theorie in den Hintergrund trat.

Wenn ein Kennzeichen des Konjunkturforschungsinstituts darin lag, dass seit seiner Gründung engste Kontakte mit ausländischen Kollegen gepflogen wurden, fehlten solche Initiativen von Seiten des WIFO vollständig. Abgesehen von allen anderen möglichen Ursachen, war es in der Nachkriegszeit nahezu ausgeschlossen, Devisen für Auslandsaufenthalte zugewiesen zu bekommen. Wenn sich doch allmählich für Institutsmitglieder internationale Kontakte ergaben, dann resultierte dies aus der westlichen Institutionenstruktur, aus Einrichtungen wie der OEEC und der OECD und dem Internationalen Währungsfonds. Deren Tagungen mussten von den Mitgliedsländern besucht werden. Da jedoch in Österreich die Verwaltung über keine ökonomisch gebildeten Fachleute verfügte, mussten diese Aufgaben vom WIFO übernommen werden. Damit entstanden neue, sozusagen administrative, Auslandskontakte. Insbesondere Seidel vertrat lange Jahre die Republik gegenüber der OECD.¹¹

In diesem Zusammenhang muss darauf verwiesen werden, dass der hervorragende Ruf des WIFO wohl in beträchtlichem Maß durch die Rolle Nemschaks im öffentlichen Leben bestimmt war, aber ebenso dadurch, dass es ihm gelungen war, in kurzer Zeit eine Reihe exzellenter Mitarbeiter einzustellen. Schon 1946 stand Hans Seidel (späterer Leiter des WIFO) zur Verfügung. Dessen Qualitäten traten derart deutlich zu Tage, dass ihm Nemschak bereits 1947 die Redaktion und Koordination der „Monatsberichte“ anvertraute. Er übte diese Funktion derart gewissenhaft aus, dass er sämtliche Beiträge in einem gemeinsamen Stil umschrieb. Nachdem es Nemschak gelungen war, John als Ministerialrat im ERP-Büro des Bundeskanzleramtes zu deponieren, etablierte er Seidel 1962 als seinen Stellvertreter.

1947 wurde Kurt Rothschild (später Universitätsprofessor) auf Empfehlung von Hayek aufgenommen und 1950 Josef Steindl (später Honorarprofessor), der von 1935 bis 1938 im Konjunkturforschungsinstitut tätig gewesen war. Dazu kamen Lothar Bosse (nachmaliger Präsident des Statistischen Zentralamtes) sowie Stefan Koren (später Universitätsprofessor und Präsident der Oesterreichischen Nationalbank). Trotz der oft sehr unterschiedenen Position Nemschaks in der Öffentlichkeit herrschte im Institut eine sehr offene, der sachlichen Diskussion zugewandte Atmosphäre. Für seine politischen Positionen suchte er nie die Unterstützung durch die Institutsmitglieder, diskutierte aber intensiv mit ihnen über deren Abfassung. Es gab keine hierarchischen Strukturen im Haus. Nemschak nahm Anregungen zur Schaffung einer Zusatzkrankenversicherung und einer Zusatzpension wohlwollend zur Kenntnis und realisierte beides. Er sorgte für angemessene Bezahlung – zuweilen mit paternalistischen Akzenten. Ersteres ergab sich daraus, dass er außerordentliche Erfolge in der Institutsfinanzierung aufweisen konnte. Das WIFO erzielte unter allen deutschsprachigen Einrichtungen den größten Anteil an Einnahmen durch die

öffentliche Hand, die Sozialpartner, die Nationalbank sowie durch Großbetriebe.

Nemschak legte auch großen Wert auf eine klare, verständliche Sprache in den „Monatsberichten“. Deren Stil wurde im Hause durch Otto Seidel überwacht, bei größeren Arbeiten erfolgte die stilistische Korrektur durch Max Mitic von der Bundeshandelskammer. Tatsächlich wurden die „Monatsberichte“ in den frühen Jahren häufig auch von interessierten Nicht-Ökonomen gelesen. Die Arbeiterkammer abonnierte die Hefte für alle ihre Kammerräte. Vizekanzler Pittermann ermahnte das WIFO, diesen Stil beizubehalten.

Probleme einer Übergangswirtschaft

Wenn die Aufgaben und Tätigkeit des WIFO in der Nachkriegszeit dargestellt werden sollen, sei noch rekapituliert, um welche Art von Wirtschaft es in diesen Jahren ging, um welches Koordinationssystem es sich handelte. Das Institut der Zwischenkriegszeit analysierte im Prinzip eine Marktwirtschaft – den Kapitalismus. Das bedeutet, dass die Frage, was, wie viel, für wen, durch wen und womit produziert werden soll, durch Preissignale geregelt wird, welche sich auf den Märkten mittels Konkurrenz herausbilden. Die wirtschaftspolitischen Eingriffe können in diesem System grundsätzlich nur indirekten Charakter tragen, also etwa durch Geld- oder Fiskalpolitik.

Das galt nicht für die Wirtschaftssysteme der Kriegs- und Nachkriegszeit. Hier erfolgte die Koordination von Angebot und Nachfrage in hohem Maße durch behördliche Regelung. Im Extremfall wurde dem Betrieb die Produktion vorgeschrieben und die Rohstoffe zur Verfügung gestellt. Ebenso legte man fest, an wen zu liefern wäre. Das Gleiche galt für die Zuteilung, welche im Bereich des privaten Konsums etwa durch Lebensmittelmarken erfolgte, im Produktionsbereich durch Bezugscheine. Hier entstand also die Notwendigkeit eines direkten Eingriffs einer Behörde in den Ablauf von Erzeugung und Verteilung, weil die automatische Wirkung des Marktes fehlte.

Die Aufgabe des Instituts unter den solchen Gegebenheiten lag nunmehr nicht nur in der Beschreibung der Wirtschaftsentwicklung, sondern ebenso sehr auch in der Evaluierung der administrativen Herausforderungen durch die Bewirtschaftung. Beides erforderte Statistiken, die zunächst gesammelt und präsentiert werden mussten. Die ersten „Monatsberichte“ enthielten daher oft sehr detaillierte Industriestatistiken auf regionaler Basis, die bis zu einzelnen Produkten heruntergingen. Dazu kam, dass das damaligen Statistische Zentralamt Daten generell nicht in ausreichendem Maß zur Verfügung stellen konnte. Das WIFO ging daher daran, eige-

ne statistische Reihen zu konstruieren. Es erhob selbst Verbraucherpreise sowie Umsätze im Einzelhandel und verdichtete diese zu Indizes der Lebenshaltungskosten und der Einzelhandelsumsätze. Aus vorhandenen Primärstatistiken wurden Indizes der Industrieproduktion, der Tarifröhne und der Verdienste berechnet. Mit Hilfe dieser Indizes wurde monatlich die Entwicklung der österreichischen Wirtschaft in der vom alten Konjunkturforschungsinstitut übernommenen Gliederung präsentiert.

Anfang der Fünfzigerjahre wurden diese Statistiken mehr und mehr vom Statistischen Amt zur Verfügung gestellt. Von bleibendem Wert erwiesen sich der Konjunktur- und Investitionstest, welchen das WIFO vom ifo-Institut in München übernommen hatte.¹²

Angesichts der veränderten ökonomischen Gegebenheiten gegenüber der Vorkriegszeit gewann auch die makroökonomische Analyse der Wirtschaft immer größere Bedeutung. Nach verschiedenen Ansätzen erzielte 1948 Richard Stone den entscheidenden Durchbruch durch die Schaffung des Systems der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Diese wurde vom WIFO durch den früh verstorbenen Mitarbeiter Richard Strigl aufgenommen, kurz danach auch von Hans Seidel, welcher an den Arbeitsgruppen zum Ausbau der internationalen Vergleichbarkeit teilnahm.

Letztlich ergab sich ein neues Element der Institutsarbeit aus der erwähnten Übernahme staatlicher Funktionen durch Nemschak. Dessen Entscheidungen mussten im Institut vorbereitet werden. So stellte Seidel aus den Unterlagen der Ministerien den für die Vergabe von Hilfgeldern maßgeblichen Bericht an die Marshallplan-Organisation in Paris zusammen und vertrat diesen auch anlässlich des Österreich-*Hearing*. Diese enge Beziehung mit der OEEC sowie der Nachfolgeorganisation OECD blieb über Jahrzehnte hin aufrecht.¹³

Die Preis-Lohnabkommen

Obwohl die OEEC, also die Marshallplan-Verwaltung, noch explizit Planungsunterlagen für die Gewährung der Unterstützungen angefordert hatte, gingen die westeuropäischen Industriestaaten in der Folgezeit allmählich wieder in eine mehr oder minder ausgeprägte Marktwirtschaft über. Österreich entwickelte allerdings für diesen Weg ein Modell, dass noch längere Zeit starke Planungselemente enthielt. Es handelte sich um die „Preis-Lohnabkommen“, ein System, welches auch Auswirkungen auf das künftige Verhältnis der Marktparteien zeitigen sollte.

Da in einer Demokratie ein Preisstopp nicht mit der gleichen Konsequenz durchgesetzt werden kann wie in einem totalitären Staat,¹⁴ setzte im Laufe des Jahres 1946 ein gewisser Preisauftrieb ein. Um dessen Beschleunigung zu vermeiden, ergriffen die Interessenvertretungen (Arbei-

terkammer bzw. ÖGB, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Landwirtschaftskammern) eine gemeinsame Initiative.

Der Grundgedanke des Preis-Lohnabkommens bestand darin, die Produktion in das gegebene Preisniveau hineinwachsen zu lassen, aber doch den Unternehmern die Möglichkeit zu geben, eine realistischere, der im Vergleich zur Vorkriegszeit gesunkenen Arbeitsproduktivität angemessene, Preisstruktur anzustreben, ohne dass dieses Vorhaben von der Lohnseite her erschwert würde. Man könnte das System als eine „kontrollierte Anpassungsinflation“ bezeichnen.

In Anerkennung der Disparitäten von Preisen, Löhnen und Produktion strebten die Gewerkschaften grundsätzlich nur ein konstantes Realeinkommen ihrer Mitglieder an, berücksichtigten die – beträchtlichen – Produktivitätssteigerungen vorerst nur marginal. Hier entstand zum ersten Mal nach 1945 ein Gegensatz zwischen WIFO, genauer gesagt, zwischen Nemschak und der österreichischen Politik. Dieser insistierte darauf, dass im Rahmen der Abkommen überhaupt keine Realloohnerhöhungen ins Auge gefasst werden dürften, weil das Produktionsvolumen noch bei Weitem nicht das Niveau von 1937 erreicht hätte¹⁵ und somit inflationäre Effekte zu erwarten seien. Das trug ihm den Vorwurf ein, dass er den Kompromiss der Sozialpartner erschwere. Daher wurde er zu den folgenden Verhandlungen des Abkommens nicht mehr eingeladen.¹⁶

Die Sozialpartner wollten das Ziel der Abkommen erreichen, indem die wichtigsten Kosten der Lebenshaltung fixiert wurden (70% der Ausgaben eines Arbeiterhaushalts) und der Rest – mehr oder minder – unter Preiskontrolle blieb. Daraus ergab sich allerdings, dass Preiserhöhungen in jenem Bereich voll abzugelten waren. Das betraf im Rahmen des ersten Preis-Lohnabkommens vor allem die erhöhten Agrarpreise, aber auch eine Reihe von Tarifen und Gebühren. Die Lohnerhöhung wurde mit dem Zusatz beschlossen, dass es drei Monate lang keine Lohnbewegung geben sollte.¹⁷

Als bemerkenswert muss in diesem Zusammenhang hervorgehoben werden, dass die Beschlüsse der Leitungsgremien der beteiligten Interessenvertretungen von den Mitgliedsverbänden in der Regel anstandslos durchgeführt wurden. Nur auf der Basis der unbestrittenen Autorität dieser Führungsorgane vermochte dieses System überhaupt zu funktionieren.

Auch waren sich die Sozialpartner über die Zweckmäßigkeit dieser Vorgangsweise vollkommen einig. So erklärte Kamitz, damals Leiter der wirtschaftspolitischen Abteilung der Bundeswirtschaftskammer, dem späteren Generalsekretär der Vereinigung österreichischer Industrieller Franz C. Fetzter zur Freigabe der Preise:

„Sie haben recht, aber im Augenblick ist es unmöglich, Ihren Wunsch zu verwirklichen, denn wenn wir unvermittelt die Preise freigeben, müssen wir auch die Löhne freigeben, und was meinen Sie, werden dann, auf län-

gere Frist gesehen, die Folgen sein? Wir können die Bewirtschaftung nur langsam abbauen und auch gegenüber berechtigten Wünschen der Wirtschaft muss Zurückhaltung geübt werden!“¹⁸

Die ersten drei Abkommen erwiesen sich als erfolgreich, weil die Inflation zumindest unter Kontrolle gehalten werden konnte und die Wirtschaft Zeit gewann, um den Wiederaufbau reibungslos zu vollziehen. Im November 1947 hatte man mit dem Währungsschutzgesetz überdies einen neuerlichen Versuch unternommen, die Geldmenge zu reduzieren.

1949 hatte das österreichische Bruttoinlandsprodukt schon das Niveau von 1937 erreicht, und die Produktivität war entsprechend gestiegen. Sowohl die Bewirtschaftung als auch die Preisregulierung wurden beträchtlich eingeschränkt. Der Zeitpunkt zum Abgehen von den Preis-Lohnabkommen zugunsten der marktwirtschaftlichen Koordination wäre gegeben gewesen.

Dennoch hielt die Politik an dem System fest, weil es die Möglichkeit zu bieten schien, die wirtschaftlichen und sozialen Probleme relativ einfach und auf einvernehmliche Weise zu lösen. Das vierte Abkommen wurde diesen Erwartungen schon deshalb nicht mehr gerecht, weil über die „Korea-Hausse“ die Inflation von außen angeheizt wurde. Dieses Abkommen führte sogar zu Arbeiterunruhen, welche die Kommunistische Partei zu putschartigen Aktivitäten veranlasste. Ein fünftes Abkommen vermochte seine Ziele überhaupt nicht mehr zu erreichen, es beschleunigte im Gegenteil durch entsprechende Unternehmererwartungen die inflationären Tendenzen.

Damit wurde in stets weiteren Kreisen einsichtig, dass das System der Preis-Lohnabkommen insofern nicht länger funktionierte, als auf diese Weise der inflationäre Auftrieb nicht beendet werden konnte. Der Übergang zur marktwirtschaftlichen Koordination schien angezeigt. Eine Auffassung, welche Nemschak von Anfang an vertreten hatte, die aber nunmehr besondere Aktualität erfahren hatte. Der unmittelbare Anstoß dazu kam allerdings von den USA sowie der Europäischen Zahlungsunion (EZU). Diese hatten nicht nur auch die mangelnde Funktionsfähigkeit des Systems erkannt, sie waren überdies zu dieser Zeit bereits entschlossen, die westeuropäischen Volkswirtschaften stärker in Richtung der marktwirtschaftlichen Koordination zu drängen und vor allem auch die österreichische von der Auslandshilfe unabhängig zu machen. Ihren Niederschlag fand diese Position darin, dass die USA sowie die EZU ultimativ eine solche Umstellung verlangten, unter der Androhung, andernfalls die Auszahlung der ERP-Counterpartmittel zu sperren.¹⁹

Die monetäre Stabilisierung wurde zunächst durch klassische Instrumente, wie die Erhöhung der Bankrate 1951 um 1,5 Prozentpunkte auf 5% und 1952 auf 6% sowie den Budgetausgleich und eine administrative Beschränkung des Kreditvolumens bewirkt. Preise und Löhne wurden

schließlich weitgehend freigegeben. Allerdings trugen auch die Sozialpartner zur Stabilisierung bei. Die Unternehmensvertreter initiierten eine „Preissenkungsaktion“, und die Gewerkschaften sicherten einen Lohnstopp von 1½ Jahren zu. Tatsächlich sank 1953 der Verbraucherpreisindex um 5,4%.²⁰ Nach der „Stabilisierungskrise“ 1953 begann der Aufstieg ins „Goldene Zeitalter“.

Der Kampf um die Unabhängigkeit

In der österreichischen Innenpolitik hatte sich die aus der Nachkriegssituation geborene Koalition zwischen der ÖVP und der SPÖ verfestigt. Deren positiver Aspekt umfasste auch die Kooperation zwischen Arbeiterschaft und Unternehmern. Andererseits versuchten nunmehr beide politischen Kräfte eine gewisse Kontrolle über Aussagen in der Öffentlichkeit zu erlangen. Das ging damit einher, dass insbesondere den jeweiligen Kammern allmählich auch wirtschaftspolitisch kompetente Mitarbeiter zur Verfügung standen,²¹ sodass die Aussagen des WIFO und Nemschaks nicht unbesehen akzeptiert wurden wie in den ersten Nachkriegsjahren. Daraus entstanden Diskrepanzen zwischen den Vertretern der Wirtschaftspolitik, wie sie im Zusammenhang mit dem Preis-Lohnabkommen dargestellt wurden. Sie schlugen sich zunächst darin nieder, dass – wie erwähnt – Nemschak nicht mehr zu den Verhandlungen eingeladen wurde.

Zum Eklat kam es, als Nemschak in einem Vortrag vom 20. November 1951 noch einmal in drastischen Worten das System der Preis-Lohnabkommen und damit die österreichische Wirtschaftspolitik schlechthin kritisierte. Er führte deren Verfehlungen hauptsächlich darauf zurück, dass infolge der Nachkriegsgegebenheiten den wohlorganisierten Interessenvertretungen in der Wirtschaftspolitik ein übermäßiges Gewicht zukäme, was zur Folge hätte, dass vor allem deren Anliegen realisiert, wogegen die gesamtwirtschaftlichen Interessen vernachlässigt würden.²² Es sei daher dringend erforderlich, ein „gesamtwirtschaftliches Konzept“ zu entwickeln, um der österreichischen Wirtschaft Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen. Der Inhalt seines Konzeptes bezog sich im Wesentlichen darauf, die wirtschaftliche Koordination wieder den Marktkräften zu überlassen.

Es sei „möglich und im Interesse der Sanierung und Erhaltung Österreichs notwendig, an Stelle der bisherigen, vielfach nur improvisierenden, den Sparsamen, Tüchtigen und Ehrlichen entmutigenden und das ganze Volk demoralisierenden, in ihren Auswirkungen absolut leistungshemmenden und produktivitätsfeindlichen Wirtschaftspolitik eine neue Wirtschaftspolitik zu konzipieren und durchzusetzen, die in weit höherem Maße als bisher dem Gedanken der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung Rechnung trägt“.²³

Die Politik hat allerdings oft auch extraökonomische Aspekte ins Auge zu fassen. Als krasses Beispiel sei der Beschluss der damaligen Bundesregierung genannt, 1918 allen Kriegsheimkehrern im Bedarfsfalle eine Arbeitslosenunterstützung zu gewähren, obwohl kein Leistungsanspruch bestand. Trotzdem es evident erschien, dass diese durch ein massives Budgetdefizit finanzierte Leistung die Inflation beschleunigen musste, schien es sinnvoll, auf dieser Weise revolutionäre Tendenzen aufzufangen.

Nun war zwar nach dem Zweiten Weltkrieg die Situation nicht annähernd so dramatisch, doch schienen gewisse Kompromisse zweckmäßig, um die Arbeiterschaft zufriedenzustellen und damit die Zusammenarbeit der Sozialpartner zur ermöglichen – umso mehr, als man stabilisierende Effekte der Geldpolitik erwarten konnte (Währungsschutzgesetz). Für derartige Überlegungen fehlte Nemschak das Verständnis, umso weniger, als er eben die Preis-Lohnabkommen nicht als geeignetes Instrument betrachtete, das interne finanzielle Gleichgewicht herzustellen, sondern eine entsprechende Währungsreform als unausweichlich betrachtete.²⁴

In dieser Angelegenheit manifestierte sich ein kennzeichnender Charakterzug Nemschaks. Wenn er einmal in einer Sachfrage zu einer bestimmten Überzeugung gelangt war, dann hielt er nicht nur an dieser fest, sondern war auch zu keinen wirtschaftspolitischen Kompromissen bereit. Dazu kam, dass, wie bereits dargelegt, das WIFO in der unmittelbaren Nachkriegszeit eine derart dominierende Position für die österreichische Wirtschaftspolitik einnahm, dass er sich als dessen Leiter berufen fühlte, dieser auch Anweisungen zu erteilen. Eine Vorgangsweise, welche von den Politikern allmählich weniger akzeptiert wurde.

Auch blieb seine Beurteilung der innenpolitischen Situation in Österreich verfehlt, wenn er eine Diskrepanz zwischen den Interessen der Sozialpartner und der Bundesregierung zu erkennen glaubte. Das österreichische Nachkriegssystem beruhte auf einem Ausgleich zwischen den großen sozialen Gruppierungen, welches nicht nur von den Interessenvertretungen getragen wurde, sondern auch von den großen politischen Parteien, die sich zu einer großen Koalition zusammengeschlossen hatten.

Auch vermochte er damals die positiven Auswirkungen stabiler sozialer wie politischer Gegebenheiten für das Wirtschaftswachstum nicht zu erkennen, wenn er der Wirtschaftspolitik ausschließlich negative Wirkungen darauf zuschrieb. Denn tatsächlich vollzog sich der ökonomische Wiederaufbau in den späten Vierzigerjahren in eindrucksvollem Ausmaß. 1950 hatte das Bruttoinlandsprodukt bereits das Niveau von 1937 überschritten.

Angesichts der sehr pointierten Ausführungen in dem zitierten Vortrag konnte der anwesende Finanzminister Margaretha nur mit Mühe daran gehindert werden, den Saal zu verlassen.²⁵ In der Folge wurden Stimmen laut, welche die Abberufung Nemschaks als Leiter des WIFO verlangten.

Dazu kam es nicht, aber die Sozialpartner zeigten sich entschlossen, das Institut unter Aufsicht zu stellen. Dieses Ziel sollte anlässlich der kommenden Generalversammlung realisiert werden. Nemschak verschob darauf diese mehrfach und machte sich daran, durch intensive Diskussion mit den maßgeblichen Stellen die Gefahr abzuwenden. Seine Bemühungen wurden allerdings dadurch begünstigt, dass sich ja indessen die Funktionsunfähigkeit der Preis-Lohnabkommen letztlich erwiesen hatte und die internationalen Stellen den Übergang zur Marktkoordination urgieren. Und es war ein früherer Angehöriger des Instituts, Kamitz, der als Finanzminister diesen Schritt setzte.²⁶ In den neuen, 1952 erlassenen Statuten des WIFO wurde dessen Unabhängigkeit ausdrücklich bestätigt und die Finanzierung sichergestellt. Allerdings wurde eine gewisse Kontrolle damit eingeführt, dass die „Einleitung“ der „Monatsberichte“ der Regierung sowie den Sozialpartnern vor der Publikation zur Verfügung gestellt wurde.

Neue Verstimmungen entstanden, als das Institut die negativen Auswirkungen der Stabilisierungskrise 1952/53 darstellen musste. Diese verflüchtigten sich erst mit dem Anspringen der Konjunktur Ende 1953, als es nur Positives zu berichten gab. Ein kühlerer Wind frischte jedoch schon Ende 1954 auf, als nämlich das WIFO vor einer Überhitzung der Konjunktur warnte. Das erregte in allen politischen Lagern Verärgerung, man warf ihm eine „Manie der Gefahrsucht“ vor. Auch diese Querelen fanden ein Ende, als die Überhitzung tatsächlich eintrat.²⁷

Eine weitere Reibungsfläche resultierte daraus, dass Kamitz, Institutsmitglied der Vorkriegs- und der Kriegszeit, 1952 das Finanzministerium übernahm. Er war es, der die Stabilisierung der österreichischen Wirtschaft unter marktwirtschaftlichen Aspekten vollzog. Aber seine Politik beschränkte sich keineswegs auf diesen kurzfristigen Aspekt, sondern er ging daran, sozusagen die marktwirtschaftlichen Mechanismen der österreichischen Wirtschaft, welche noch immer als Folge der Kriegs- und Nachkriegswirtschaft blockiert waren, wieder in Gang zu setzen. Diesem Zweck diente eine Fülle von Maßnahmen, so etwa die Kapitalmarktgesetze: das Bankenrekonstruktionsgesetz, das Versicherungswiederaufbaugesetz und das Nationalbankgesetz 1955. Der Außenhandel wurde liberalisiert und die Währung konvertibel gemacht. Das Schillingeröffnungsbilanzgesetz 1954 ermöglichte es den Unternehmen, ihre Anlagegüter noch einmal zum Zeitwert zu bilanzieren. Das Sparförderungsgesetz versuchte den heimischen Kapitalmarkt zu stärken, und schließlich kam es zur Fixierung eines realistischen Wechselkurses von 26 Schilling je Dollar, was eine Abwertung bedeutete.

Das Wachstum wurde gleichfalls vielfältig angeregt, beispielsweise durch dreimalige Senkung der Lohn- und Einkommensteuern durch vorzeitige Abschreibung von Wirtschaftsgütern. Mit dem Ausfuhrförderungs-

gesetz führte Kamitz die Rückvergütung der Umsatzsteuer für Exporte ein, ebenso wie die „Exportrisikohaftung“, die Bundeshaftung für Exportgeschäfte. Die Handelsdelegierten der Bundeshandelskammer erwiesen sich als äußerst effektiv.²⁸

Die Expansion der sozialen Sicherheit – 1955 wurde das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG) beschlossen, 1957 folgten das Gewerbliche-Selbständigen Pensionsversicherungsgesetz (GSPVG) sowie das Landwirtschaftliche Zuschussrentenversicherungsgesetz (LZVG) – ging stärker auf die Initiative des sozialistischen Koalitionspartners zurück.

Diese Phase der Wirtschaftspolitik erwies sich als außerordentlich wirksam. Das Wachstum der österreichischen Wirtschaft wurde lediglich geringfügig von jenem der Bundesrepublik Deutschland übertroffen.²⁹

Die ÖVP versuchte diesen außerordentlichen Erfolg für sich auszunützen, indem sie diesen als Resultat des „Raab-Kamitz-Kurses“ präsentierte. Kamitz erwartete dafür die Unterstützung des WIFO, welche nicht erfolgte. Es wurde ein Ausspruch Nemschaks kolportiert: „Wir brauchen keinen Raab-Kamitz-Kurs, sondern ein gesamtwirtschaftliches Konzept.“ Wiewohl sich diese Position verständlicherweise aus der streng unparteiischen Einstellung des Instituts erklären lässt, zerbrach daran die alte Freundschaft der beiden Männer und führte sogar zu Sanktionen des Finanzministeriums. Daraus ergaben sich Finanzierungsengpässe für das WIFO, welche nur teilweise durch Sonderfinanzierungen überbrückt werden konnten. Gleichzeitig verzichtete das Institut auf das bis dahin übliche „Dreinreden“ in wirtschaftspolitischen Fragen. Einschlägige Aussagen des Leiters wurden von da an explizit als persönliche Auffassungen gekennzeichnet.³⁰

Der Integrationsstreit

Die Sechzigerjahre des vorigen Jahrhunderts brachten Veränderungen der ökonomischen wie institutionellen Entwicklung des Landes. Obwohl das Wirtschaftswachstum unter späteren Gesichtspunkten als extrem hoch betrachtet werden kann, bezeichneten die Zeitgenossen die Mitte der 60er-Jahre als „Strukturkrise“, weil die Zuwachsrate des BIP knapp unter den europäischen Durchschnitt gesunken war.

Tatsächlich zeichneten sich doch einige Strukturprobleme ab. Das Wachstum der bis dahin dominierenden Industrie übertraf den Zuwachs des BIP kaum mehr, und die Zunahme der Industrieinvestitionen fiel ab. Diese Entwicklung resultierte aus Veränderungen auf dem Weltmarkt, wo die Steigerung der Nachfrage nach Rohstoffen und Halbfertigwaren, wie Eisen, Stahl und Aluminium oder Rotationspapier, zurückging. Diese Problematik betraf vor allem die verstaatlichte Industrie, welche mit ihrer Pro-

duktion zum Träger des Nachkriegsbooms geworden war. Damit ging eine Verlangsamung der österreichischen Exporte mit einer stärkeren Passivierung der Handelsbilanz einher.

Einen gewissen Ausgleich für den Mangel an industrieller Dynamik schuf der Ausländerfremdenverkehr. Dieser hatte sich bis Anfang der 50er-Jahre nur zögerlich entwickelt, wurde aber nach dem Staatsvertrag 1955 zu einer „Wachstumsbranche“ und vermochte auf diese Weise die sich verschlechternde Handelsbilanz zu entlasten.

Auswirkungen darauf zeitigte auch der europäische Integrationsprozess, welcher sich zuletzt in der Gründung der beiden Handelsblöcke, nämlich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ab 1958 sowie der Freihandelszone „European Free Trade Association“ (EFTA) ab 1960 manifestierte. Obwohl Österreich aufgrund seiner geografischen Lage die Hälfte seines Außenhandels mit der EWG abwickelte und nur etwa 10% mit den EFTA-Ländern, musste es sich infolge seines Neutralitätsstatus mit der Mitgliedschaft bei letzterer begnügen. Natürlich setzten infolge der Zolldiskriminierung Handelsumleitungen ein, welche per Saldo gleichfalls die Exporte dämpften.³¹

Das erregte den erbitterten Widerstand Nemschaks. Er befürchtete katastrophale Auswirkungen für die österreichische Wirtschaft und lehnte den Beitritt zur EFTA vehement ab. Er begründete dies ausführlich in einer umfassenden Studie.³² Und auch nach Vertragsabschluss forderte er ein Assoziierungsabkommen mit der EWG oder zumindest eine generelle europäische Zollunion.³³ Er stand damit keineswegs allein. Berühmt wurde der Ausspruch des steirischen Landeshauptmanns Josef Krainer, Österreich werde „in Neutralität verhungern“. Der Versuch von Außenminister Kreisky, Nemschak telefonisch die Gründe für den EFTA-Beitritt zu erläutern, schlug vollkommen fehl und endete in einem Schreiduell. Gerüchte wollen wissen, dass sich Nemschak zu Hallstein begeben hatte, um sozusagen auf eigene Faust den EWG-Beitritt Österreichs herbeizuführen. Die Situation beruhigte sich zwangsläufig dadurch, dass ein EWG-Beitritt weder von Bundesregierung noch von der EWG ins Auge gefasst wurde. Darüber hinaus traten zwar die dargelegten negativen Folgen für Österreichs Wirtschaft ein, erwiesen sich jedoch weder als katastrophal, noch blieben sie lange spürbar. Freilich bleibt zu bemerken, dass sich Österreich in den Folgejahren intensiv um eine Assoziation mit der EWG bemühte.

Diese wirtschaftliche Entwicklung dieser Periode wurde von einer permanenten, wenngleich mäßigen Inflation begleitet. Unter den Maßnahmen, welche die Wirtschaftspolitik zu deren Bekämpfung ergriff, sticht die 1957 erfolgte Gründung der „Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen“ hervor. Mit dieser Einrichtung, welche die drei Kammern und den ÖGB umfasste, sollte eine gewisse Kontrolle von Löhnen und Preisen

erfolgen. Damit wurde sozusagen die formale Basis der österreichischen Sozialpartnerschaft gelegt. Zur fachlichen Vorbereitung der Kommissionsarbeit wurden Unterausschüsse für Preis- und Lohnfragen geschaffen. Von entscheidender Bedeutung für die Wirtschaftspolitik im Allgemeinen sowie deren Inhalt und Stil erwies sich jedoch die auf Anregung des Gewerkschaftsökonomen Heinz Kienzl erfolgte Gründung des dritten Unterausschusses, des „Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen“. In dessen Untergruppen arbeiteten Vertreter der Sozialpartner, der Ministerien sowie des WIFO zusammen, um Studien zu den aktuellen Fragen der österreichischen Wirtschaftspolitik auszuarbeiten, welche von den Präsidenten der Sozialpartner approbiert und damit zu wichtigen Hinweisen für die Politik wurden.

Ein neues Ambiente

Diese Veränderungen zeitigten Konsequenzen für das WIFO sowie auch für die Position Nemschaks. Das Institut hatte nicht mehr das „Monopol wirtschaftsempirischer Wahrheit“, wie es Streissler bezeichnet hatte, sondern es entwickelten sich auch andere Zentren ökonomischer Forschung. Das galt zunächst für die Universitäten, welche zuvor an den aktuellen Problemen der Wirtschaftspolitik geringes Interesse an den Tag gelegt hatten. Das änderte sich nunmehr. Pütz edierte eine Sammelarbeit über die Sozialpartner, und Streissler, zeitweise ebenso wie Adolf Nußbaumer Mitarbeiter des WIFO, meldete sich ständig mit wirtschaftlichen Analysen zu Wort. Sowohl die Arbeiterkammer wie auch die Handelskammer hatten ihre wirtschaftswissenschaftlichen Abteilungen massiv ausgebaut und mit hoch qualifizierten Ökonomen besetzt. Und letztlich entwickelten auch die politischen Parteien eigene Wirtschaftskonzepte, welche auf fachökonomischer Basis beruhten.

So verfasste der ehemalige Mitarbeiter des WIFO, Universitätsprofessor Koren, als Staatssekretär ein wirtschaftliches Reformprogramm für die ÖVP, den „Koren-Plan“. Aufseiten der sozialistischen Opposition hatte der neue Parteivorsitzende, Bruno Kreisky, eine Kommission ins Leben gerufen, welche gleichfalls die Aufgabe hatte, ein „Programm zur Reform der österreichischen Wirtschaft“ auszuarbeiten. Deren einzelne Kapitel wurden zwar in größerem Rahmen („1400 Experten“) diskutiert, aber die wesentliche Arbeit oblag Wirtschaftsfachleuten aus dem beschriebenen Personenkreis, von welchen viele Ressorts im späteren Kabinett Kreisky übernahmen – Hannes Androsch, Hertha Firnberg, Josef Staribacher, Ernst Eugen Veselsky und Oskar Weiss. Außer Androsch kamen alle aus der Arbeiterkammer.³⁴

Diese Veränderungen zeitigten unterschiedliche Auswirkungen auf die

Position des WIFO. Einerseits verlor es sein wirtschaftsanalytisches Monopol, und auch die wirtschaftspolitische Beratung erfolgte nunmehr von mehreren Institutionen, andererseits waren seine Mitarbeiter besonders nachgefragt, weil die zahlreichen neuen Gremien ihren sachkundigen Beitrag benötigten. So gab es in den Arbeitsgruppen des „Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen“ keine ohne Institutsmitarbeiter. Häufig übernahmen sie auch den Vorsitz dieser Gremien. Die bereits bestehende kurzfristige Prognose des Instituts wurde als Arbeitsgruppe des Beirats etabliert. Seidels Hochschätzung dokumentierte sich darin, dass er zum „ständigen Experten“ des Beirats gewählt wurde. Diese Stellung vermochte er nicht nur deshalb mit großem Erfolg auszuüben, weil ihn seine ökonomische Sachkunde dazu befähigte, sondern auch weil es seinem Temperament entsprach, stets Wege zu einer Übereinkunft zunächst widerstreitender Positionen zu suchen.

Letztlich erfolgte auch innerhalb des Instituts insofern eine Änderung, als Rothschild 1965 als Betriebsratsobmann erreichte, dass nunmehr die Artikel der Mitarbeiter von den Autoren gezeichnet werden sollten.

Es liegt auf der Hand, dass diese neue Konstellation die bis dahin dominierende Position Nemschaks in der Öffentlichkeit abschwächte. Das galt noch in geringere Maß während der Regierung Klaus, aber umso akzentuierter während der Regierung Kreisky. Diese Entwicklung führte sogar zu Spannungen im Hause. Nemschak warf Seidel vor, die Institutsarbeit zugunsten der Beiratstätigkeit zu vernachlässigen. Er ging sogar so weit, den Chefökonom der Oesterreichischen Nationalbank, Direktor Georg Albrecht, zu sich zu bitten und ihm die Stelle des stellvertretenden Leiters des WIFO anzubieten. Dieser lehnte den Vorschlag mit dem Argument ab, für einen solchen Posten nicht ausreichend theoretische Kenntnisse aufzuweisen. Tatsächlich dachte Albrecht nicht im Entferntesten daran, Seidel zu konkurrenzieren. Es stellt sich auch rückblickend die Frage, ob Nemschak die politische Situation noch richtig einschätzte. Es scheint ausgeschlossen, dass der Institutsvorstand einer Absetzung des nunmehr hochangesehenen Seidel zugestimmt hätte – noch weniger angesichts des Konfliktes zwischen Nemschak und der Bundesregierung über den EFTA-Beitritt.

Ein Konflikt zwischen WIFO und Beirat ergab sich aus dem Versuch des Beirats – angeregt durch die französische „*Planification*“ –, eine mittelfristige Prognose einzurichten.³⁵ Ursprünglich sollte diese im Rahmen des WIFO etabliert werden, aber unter der direkten Kontrolle des Beirats stehen. Ein Anliegen, das von Nemschak brüsk zurückgewiesen wurde. Daher wurde dazu 1968 ein eigenes Institut gegründet, das die Sozialpartner paritätisch besetzten. Ihm war jedoch kein glückliches Schicksal beschieden, denn es wurde nach kurzer Zeit wegen Erfolglosigkeit aufgelöst.

Erfolge zum Ausklang

Wenngleich die dominierende Position Nemschaks infolge der institutionellen Veränderungen in Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik erheblich eingeschränkt worden war, blieb sein Einfluss in der Politik beträchtlich. Dies dokumentierte sich vor allem im Zusammenhang mit der Errichtung eines eigenen Hauses für das WIFO. Angesichts der stets wachsenden Aufgaben des Instituts musste der Personalstand deutlich ausgeweitet werden. Damit erwies sich die bisherige Unterbringung des Instituts in einer Eigentumswohnung auf dem Hohen Markt im Zentrum Wiens als unzureichend.

Daher beschloss Nemschak spontan, dem WIFO ein eigenes Haus errichten zu lassen. Natürlich wäre das aus dem laufenden Budget des Instituts niemals zu finanzieren gewesen. Er trat daher an die Vorstandsmitglieder sowie andere öffentliche Körperschaften, wie etwa die Gemeinde Wien, mit dem Ersuchen heran, einen Beitrag zu den Kosten des Hauses in der Höhe von insgesamt 30 Mio. Schilling zu leisten. Diese Aktion zeitigte einen durchschlagenden Erfolg, indem Nemschak sogar einen höheren Beitrag zu realisieren vermochte, als ursprünglich vorgesehen. Am Rande sei vermerkt, dass dafür auch die Gründung der Ostforschung eine wichtige Rolle spielte.

Die Eröffnung des neuen Hauses im Arsenal-Komplex wurde unter Anwesenheit der gesamten Bundesregierung festlich begangen. Der Schreiber dieser Zeilen war an Staatssekretär Heinrich Neisser mit der Anregung herangetreten, Nemschak bei dieser Gelegenheit einen Orden zu verleihen. Neisser nahm diesen Vorschlag gerne auf, und so wurde dem Institutsleiter nach der offiziellen Eröffnung von Handelsminister Mitterer das „Große Goldene Ehrenzeichen der Republik“ verliehen. Dieser Akt nahm jedoch dramatischen Charakter an, als Nemschak, nach einem kurzen „Danke“, den Minister scharf kritisierte, weil ihm, trotz seiner ungeheuren Verdienste, der Orden so spät verliehen werde. Versuche Mitterers, den Fluss der Philippika Nemschaks zu unterbrechen, erwiesen sich als aussichtslos.

Das neue Haus bot nicht nur dem Mitarbeiterstab des WIFO genügend Raum, sondern schuf auch die Gelegenheit, das neu geschaffene Rechenzentrum, welches gemeinsam für das WIFO und das IHS geschaffen wurde, gleichfalls dort unterzubringen.

Die Ostforschung

Die zunächst eisigen Beziehungen zwischen Österreich und der Sowjetunion machten nach dem Staatsvertrag von 1955 korrekten Kontakten

Platz, welche sich in den Sechzigerjahren als Folge der österreichischen Neutralität allmählich zu einem gewissen Wohlwollen auf Seiten der letzteren entwickelte. Die Kontakte zu den übrigen osteuropäischen Staaten blieben trotz des politökonomischen Systemunterschieds eng.

Damit entstand verschiedentlich ein Forschungsinteresse an der Entwicklung in diesen Ländern, welches zur Errichtung des „Österreichischen Ost- und Südosteuropa-Institutes“ in Wien führte. Dieses beschäftigte sich mit vielen Bereichen der Donaustaaten. Sein Ostwirtschaftsreferat befasste sich vor allem mit deren laufender Wirtschaftsentwicklung sowie mit der Erstellung von praxisbezogenen Berichten für die österreichische Wirtschaft.

Demgegenüber gelangte Nemschak aufgrund seiner in- und ausländischen Recherchen zu dem Ergebnis, dass man eine neue Form der Ostforschung installieren müsse. Schon zuvor hatte er osteuropäischen Emigranten Arbeitsmöglichkeiten im WIFO eröffnet (Kazimierz Laski, Nandor Nemeth, Jiří Skolka, Jan Stankovsky). 1967 verfasste er ein Exposé über die Gründung eines „Instituts für internationale Wirtschaftsvergleiche“ unter Mitarbeit von Ökonomen aller betroffenen Staaten. Wien sollte sich als „Welthauptstadt der Ost-West-Forschung“ etablieren. Dieser Gedanke fiel auf fruchtbaren Boden in Ost und West.

Da sich jedoch niemand fand, diese Anregung zu realisieren, ergriff schließlich Nemschak selbst die Initiative und begann 1968/69 im Rahmen des WIFO eine Abteilung für Internationale Wirtschaftsvergleiche aufzubauen.³⁶ Er engagierte einen Abteilungsleiter aus Deutschland, welcher die Zusammenarbeit des kleinen Stabes im WIFO mit Ökonomen aus den Oststaaten in Gang setzte. Trotz zeitweiliger Schwierigkeiten – die Ereignisse in der Tschechoslowakei 1968 – entwickelte sich die Arbeit außerordentlich erfolgreich und fand ihren Niederschlag in der Publikationsreihe „Studien über Wirtschafts- und Systemvergleiche“ sowie in laufenden „Forschungsberichten“. Das Gros der Veröffentlichungen fiel in den Bereich des Systemvergleichs, wie beispielsweise Nešvera/Dubravcic, Investitionen in Österreich und in der Tschechoslowakei (Wien 1971) oder Kosta/Kramer/Slama, Der technologische Fortschritt in Österreich und der Tschechoslowakei (Wien 1971).

1973 wurde die Abteilung als „Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche“ verselbständigt. Da Nemschak die Leitung des WIFO 1972 mit seinem 65. Lebensjahr zurücklegte, erschloss sich für ihn mit der Leitung seiner Schöpfung ein weites Betätigungsfeld, das er mit ungeminde-ter Energie verfolgte. Die Ostforschung erwies sich auch in ihrer neuen Form als außerordentlich erfolgreich. Dies umso mehr, als die wissenschaftliche Leitung der renommierte tschechoslowakische Ökonom und früherer Politiker F. Levčik übernahm. Nemschak vermochte sein Werk noch bis 1978 voranzutreiben.

Freilich lässt sich nicht vermeiden, darauf hinzuweisen, dass seine Beurteilung der Situation wie der künftigen Entwicklung verfehlt war. Er ging nämlich von der Hypothese aus, dass die westliche Marktwirtschaft mit der östlichen Planwirtschaft zu einem Amalgam verschmelzen würde, welche der Nobelpreisträger Jan Tinbergen vertrat. Das blieb eine irrige Hypothese. Die Tätigkeit seines Instituts trug nicht ganz unerheblich zur Implosion des östlichen Systems bei. In den gemeinsamen Forschungsarbeiten analysierte man rein sachlich, doch gerade dadurch wurden die Vor- und Nachteile der beiden Wirtschaftssysteme offensichtlich, und die Ökonomen aus den Oststaaten wurden häufig zu Trägern des dortigen Wandels.

Eine einmalige Erscheinung

Betrachtet man den Lebensweg Franz Nemschaks, wird man nicht umhinkönnen, in ihm eine einmalige Erscheinung zu sehen. Das beginnt damit, dass er völlig spontan, ohne dass jemand den Wunsch nach einem solchen Institut geäußert hätte, sofort nach Kriegsende daranging, das „Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung“ zu gründen, wohl wissend, dass sich die Anlehnung an das „Österreichische Institut für Konjunkturforschung“ in jeder Hinsicht vorteilhaft auswirken würde. Der Mangel an ökonomischem Fachwissen im Land verlieh dem Institut eine Position, die weit über jene eines üblichen Wirtschaftsforschungsinstituts hinausging, weil es auch Funktionen in der staatlichen Verwaltung übernahm, insbesondere im Kontakt mit den internationalen Gremien. Die außerordentliche Hochschätzung des Hauses sowie seiner Person manifestierte sich auch darin, dass ihm weitere staatsnahe Leitungsfunktionen übertragen wurden. Nicht nur das Haus galt als unbestrittener Repräsentant „wirtschaftsempirischer Wahrheit“, noch mehr dessen Leiter Franz Nemschak.

Diese einmalige Position erlitt Anfang der Fünfzigerjahre erste Einschränkungen, welche gleichzeitig kennzeichnende Charakterzüge Nemschaks offenlegten. Neben seiner unbändigen Energie und seinem Fleiß zeichnete er sich dadurch aus, dass er einmal erarbeitete Einsichten mit einer Radikalität vertrat, die keine Kompromisse kannte. Die massive Kritik an der Regierungspolitik Anfang der Fünfzigerjahre führten zu dem Versuch, ihm die Institutsleitung zu entziehen. Auch dabei zeigten sich seine charakteristischen Verhaltensweisen. Er verschob die Generalversammlung ein Jahr, solange bis er durch intensive Bearbeitung der Vorstandsmitglieder dieses Ansinnen zu Fall gebracht hatte. Seine kritischen Positionen schränkten in keiner Weise sein Ansehen in der Öffentlichkeit ein.

Im Lauf der Sechzigerjahre änderte sich das Ambiente, weil es immer mehr Fachleute in immer mehr Institutionen gab, die eigene wirtschaftspolitische Auffassungen vertraten. Das gilt insbesondere für den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Dieser minderte in keiner Weise die Hochschätzung des Instituts, im Gegenteil, dessen Mitarbeiter spielten eine zentrale Rolle in seinen Gremien. Besonders Hans Seidel, dessen Wissen sowie diplomatisches Geschick besonders geschätzt wurde. Der Bedeutungsverlust Nemschaks führte offenbar zu internen Spannungen, die allerdings ohne Konsequenzen blieben.

Charakteristisch für Nemschak erwies sich wieder seine erbitterte Auseinandersetzung mit der Regierung über den Beitritt Österreichs zur EFTA. Das blieb allerdings eine persönliche Aktivität, welche vom Institut in keiner Weise mitgetragen wurde. Im Gegenteil, manche Institutsaufsätze blieben recht skeptisch gegenüber den Vorteilen der europäischen Integration.

Wenngleich Nemschak seine charismatische Position in der österreichischen Wirtschaftspolitik eingebüßt hatte, vermochte er in den Sechzigerjahren noch eindrucksvolle Leistungen zu erbringen, welche wieder seine ungebrochene Energie widerspiegeln. Da ist zunächst die Errichtung eines eigenen Hauses für das WIFO, aber vor allem der Aufbau einer ökonomischen Ostforschung. Dieser Gedanke wurde zwar allgemein begrüßt, aber niemand ergriff die Initiative dazu. Das tat Nemschak, indem er eine Ostabteilung im Rahmen des WIFO einrichtete und erfolgreich ausweitete. Mit seiner Emeritierung im Jahre 1972 wurde diese Abteilung in ein selbstständiges Institut umgewandelt, welche bis zur Gegenwart außerordentlich erfolgreich arbeitet.

Alles in allem das Bild eines außerordentlichen Menschen, dessen Fähigkeiten ihn weit über das Niveau seiner Fachkollegen hinaushob.

Anmerkungen

- ¹ Reichmann (2010) 47.
- ² Butschek (2012) 2012; Klausinger (2017) 935.
- ³ Reichmann (2010) 64.
- ⁴ Nemschak (1967) 27.
- ⁵ Seidel (2012) 461.
- ⁶ Seidel (2012) 462.
- ⁷ Seidel (2012) 461.
- ⁸ Seidel (2012) 462.
- ⁹ Siehe dazu Guger (2016).
- ¹⁰ Seidel (2012) 462.
- ¹¹ Seidel (2012) 465.
- ¹² Seidel (2012) 463.
- ¹³ Seidel (2012) 465.
- ¹⁴ Nemschak (1947) 16.
- ¹⁵ Nemschak (1948) 11.

- ¹⁶ Seidel (2012) 464.
- ¹⁷ WIFO-Monatsberichte 8 (1947) 172.
- ¹⁸ Diwok, Koller (1977) 440.
- ¹⁹ Seidel (2005) 488.
- ²⁰ Butschek (2011) 278.
- ²¹ Siehe dazu Chaloupek (Hrsg., 2015).
- ²² Nemschak (1951) 9.
- ²³ Nemschak (1951) 32.
- ²⁴ WIFO-Monatsberichte 8 (1947) 176, 10 (1947) 239.
- ²⁵ Seidel (2012) 466.
- ²⁶ Nemschak (1956) 89.
- ²⁷ Nemschak (1956) 92.
- ²⁸ Diwok, Koller (1977).
- ²⁹ Butschek (2011) 299.
- ³⁰ Seidel (2012) 466.
- ³¹ Butschek (2011) 324.
- ³² Nemschak (1959).
- ³³ Nemschak (1960).
- ³⁴ Butschek (2011) 331.
- ³⁵ Seidel (1993) 43.
- ³⁶ Stankovsky, Gazzari (1973) 241ff.

Literatur

- Butschek, F., Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert (Stuttgart – Wien 1985).
- Butschek, F., Österreichische Wirtschaftsgeschichte von der Antike bis zur Gegenwart (Wien 2011).
- Butschek, F., Eine Wurzel der Sozialpartnerschaft. Die Konjunkturforschung zwischen den Kriegen, in: WIFO-Monatsberichte 6 (2012).
- Chaloupek, Günther (Hrsg.), Eduard März als Wirtschaftshistoriker und Wirtschaftspolitiker (Wien 2015).
- Diwok, F.; Koller, H., Reinhard Kamitz – Wegbereiter des Wohlstands (Wien 1977).
- Guger, Alois, Frühe Keynes-Rezeptionen am Institut für Konjunkturforschung bzw. WIFO, in: Mesch (Hrsg., 2016) 45-72.
- Klausinger, H., Das Österreichische Institut für Konjunkturforschung 1927 bis 1938: Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik in der Ersten Republik in: WIFO-Monatsberichte 12 (2017).
- Mautner Markhof, M.; Nemschak, F., Zum 25jährigen Bestand des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO, Wien 1952).
- Mesch, Michael (Hrsg.), Wie kam der Keynesianismus nach Österreich? (Wien 2016).
- Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Konjunkturforschung.
- Monatsberichte des Instituts für Konjunkturforschung, Zweigstelle Wien.
- Monatsberichte des Wiener Instituts für Wirtschafts- und Konjunkturforschung.
- Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung.
- Nemschak, F., Hauptprobleme der österreichischen Wirtschaftspolitik, in: Vorträge und Aufsätze 1 (1947).
- Nemschak, F., Österreichs Weg aus der Bewirtschaftung zur Marktwirtschaft, in: Vorträge und Aufsätze 3 (1948).
- Nemschak, F., Der Weg zu einem gesamtwirtschaftlichen Konzept, in: Vorträge und Aufsätze 4 (1951).

- Nemschak, F., Die wissenschaftliche Fundierung der Konjunkturpolitik im Lichte der österreichischen Erfahrungen, in: Wissler, A. (Hrsg.), Die wissenschaftliche Fundierung der Konjunkturpolitik. Beihefte zur Konjunkturpolitik (Berlin 1956).
- Reichmann, W., Die Disziplinierung des ökonomischen Wandels. Soziologische Analysen der Konjunkturforschung in Österreich (Marburg 2010).
- Seidel, H., Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Stuttgart 1993).
- Seidel, H., Österreichs Wirtschaft und Wirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg (Wien 2005).
- Seidel, H., Wirtschaftsforschung zwischen Empirie, Theorie und Politik in: WIFO-Monatsberichte 6 (2012).
- Seidel, H.; Kramer, H. (Hrsg.), Wirtschaftsforschung in Österreich. Eine Standortbestimmung. Professor Dr. Franz Nemschak gewidmet (Wien 1973).
- Stankovsky, J., Gazzari, I., Ostwirtschaftsforschung in Österreich, in: Seidel, H.; Kramer, H. (Hrsg.), Wirtschaftsforschung in Österreich. Eine Standortbestimmung. Professor Dr. Franz Nemschak gewidmet (Wien 1973).
- Streissler, E., Das Monopol wirtschaftsempirischer Wahrheit, in: Seidel, H.; Kramer, H. (Hrsg.), Wirtschaftsforschung in Österreich. Eine Standortbestimmung. Professor Dr. Franz Nemschak gewidmet (Wien 1973).
- Wiener Institut für Wirtschaftsforschung, Die Entwicklung der Lebenshaltungskosten und Löhne in Wien seit der Wiedervereinigung (Wien 1941).

Zusammenfassung

Mit Franz Nemschak begegnet man einer Persönlichkeit, die in ihrer Tätigkeit wie ihrer öffentlichen Wirkung weit über die Grenzen eines Wirtschaftsforschers hinausging. Das dokumentierte sich, insbesondere in den Nachkriegsjahren, durch seinen außerordentlichen Einfluss auf die Wirtschaftspolitik und damit auch auf die öffentliche Meinung. Seine jährlichen Weihnachtsvorträge wurden regelmäßig von den Spitzen aus Politik und Wirtschaft besucht. Seine Position wurde auch durch Meinungsverschiedenheiten mit der Regierung nicht nachhaltig erschüttert. In seinen späteren Jahren als Institutsleiter vermochte er nicht nur die Finanzierung eines eigenen Hauses für das WIFO sicherzustellen, sondern schuf mit dem Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche eine neue, international renommierte Forschungsrichtung aufbauen.

Abstract

Franz Nemschak represents a personality, which in his activities as in his public presentation went beyond the limitations of an economic researcher. This became evident especially during the years after the war by his influence on economic policy as well as on public opinion. His annual lectures at Christmas were visited regularly by the public prominence. His position was not endangered fundamentally by differences of opinion with the government. In his later years as director of the institute he could ascertain the financing of a proper house for the WIFO and created with the Vienna Institute for International Economic Studies a new renowned research.

Schlüsselbegriffe: Wirtschaftsforschung, Wirtschaftsgeschichte, Österreich, Wiederaufbau, Sozialpartnerschaft, Osteuropaforschung.

Key words: economic research institutes, economic history, Austria, reconstruction, social partnership, postfordism.

JEL codes: L52, L78, N14, N34, N44, N64.

ÖGB VERLAG

www.oegbverlag.



Eduard März als Wirtschaftshistoriker und Wirtschaftspolitiker

Dr. Günther Chaloupek (Hrsg.), ehemaliger Leiter des Bereichs Wirtschaft der AK Wien,
Wirtschaftshistoriker

Mit Beiträgen von

Andreas Resch, Robert Schediwy, Felix Butschek, Hans Kernbauer und Oskar Grünwald.

Die Ökonomie der Arbeiterbewegung in der Nachkriegszeit Band 1

96 Seiten / ÖGB-Verlag / 2015

ISBN 978-3-99046-140-2 / EUR 19,90

Eduard März (1908-1987) war einer der profiliertesten Ökonomen in Österreich in der Zweiten Republik. Als Ökonom war er einem umfassenden wissenschaftlichen Ansatz verpflichtet, in dem Theorie, Geschichte und Politik gleich gewichtet waren. Nach seiner Rückkehr 1953 aus der Emigration und seinem Eintritt in die Wiener Arbeiterkammer engagierte sich März drei Jahrzehnte in der österreichischen Wirtschaftspolitik und hat bis heute sichtbare Spuren hinterlassen. In der AK baute er den ersten modernen think tank im Rahmen einer Interessenvertretung auf. Er war auch Verfasser von Standardwerken zur Wirtschaftsgeschichte.



BESTELLUNG IM THEMESHOP DES ÖGB-VERLAGS

www.arbeit-recht-soziales.at / kontakt@arbeit-recht-soziales.at

T +43 1 405 49 98-132 / F +43 1 405 49 98-136

oder direkt in der Fachbuchhandlung des ÖGB-Verlags

1010 Wien, Rathausstraße 21



BUCHBESPRECHUNGEN

Macht und Ohnmacht des ökonomischen Gesetzes

Rezension von: Hans-Michael Trautwein (Hrsg.), Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XXXV. Macht oder ökonomisches Gesetz?*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 115/XXXV, Duncker & Humblot, Berlin 2020, 200 Seiten, broschiert, € 89,90; ISBN 978-3-428-15883-6.

Der Ausschuss für die Geschichte der Wirtschaftswissenschaften im Verein für Socialpolitik hat 2014 seine Tagung in Wien, passend zum Jubiläum von Eugen Böhm-Bawerks klassischem Aufsatz „Macht oder ökonomisches Gesetz?“ in dessen Todesjahr 1914, unter eben dieses Thema gestellt. Freilich beschränken sich die hier überarbeiteten vorliegenden Tagungsreferate nicht auf eine Exegese dieses Aufsatzes, sie beziehen vielmehr, in unterschiedlicher Mischung, andere grundlegende Texte Böhm-Bawerks – insbesondere sein dreibändiges Werk „Kapital und Kapitalzins“ (1884-1889, 4. Aufl. 1921), seine Kritik der Marx'schen Werttheorie „Zum Abschluss des Marxschen Systems“ (1896) und den Aufsatz „Grundzüge der Theorie des wirtschaftlichen Güterwerts“ (1886) – in ihre jeweiligen Fragestellungen ein; zudem kommen auch viele andere Autoren, wie Joseph Schumpeter und Carl Menger, zu Wort und zur Sprache. Nicht immer geht es dabei vordergründig um Macht, aber stets sind ökonomische Gesetzmäßigkeiten in irgendeiner Form betroffen.

Der Herausgeber Hans-Michael Trautwein (Oldenburg) gibt in seinem „Vorwort und Einleitung“ einen ersten Überblick über den Tagungsband und die einzelnen Beiträge, beginnend mit einer kurzen Skizze von Böhm-Bawerks Position in der Machtfrage. Diese charakterisiert er im Anschluss an Wilhelm Krelle (1972) durch vier Hauptthesen (vgl. S. 6f):

- (1) Macht hat einen Einfluss auf die Verteilung von Gütern und Einkommen.
- (2) Die Vokabel „Macht“ allein trägt aber noch nichts zur Erklärung ökonomischer Phänomene bei.
- (3) Machtverhältnisse bilden eine soziale „Kategorie“, die sich in der Regel im Rahmen ökonomischer Gesetzmäßigkeiten geltend macht, nicht gegen diese.
- (4) In manchen Fällen lassen die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten einen Spielraum, in dem sich Macht so unmittelbar auswirken kann, dass es den Anschein hat, als könne sie über ihre Beschränkungen durch ökonomische Gesetze hinausgehen.

* Für hilfreiche Hinweise zu Max Weber danke ich Wolfgang Schluchter (Heidelberg), für eine wichtige Ergänzung und Präzisierung von Böhm-Bawerks Position bin ich Johannes Schmidt (Karlsruhe) zu Dank verpflichtet.

Die für Böhm-Bawerk entscheidenden ökonomischen Gesetzmäßigkeiten sind die tendenzielle Anpassung des Lohnes an die Grenzproduktivität der Arbeit und die Korrespondenz von Zins und physischem Grenzprodukt des Kapitals, von denen jedenfalls auf Dauer nicht abgewichen werden kann, wenn auch Anpassungsreaktionen, z. B. durch technischen Fortschritt, möglich sind. „Mit der vierten These“, so merkt Trautwein kritisch an, „immunisiert sich Böhm-Bawerk im Grunde gegen jede Kritik an der suggerierten Allgemeingültigkeit seiner grenzwerttheoretischen ‚Deduktionen‘“ (S. 7), zumal er die empirische Kontrolle der von ihm unterstellten Lohnanpassungstendenz für „fast völlig“ unmöglich hält.

Die entscheidende Begrenzung von Macht, auch im Falle des Monopols, ergibt sich aus Böhm-Bawerks „Konzept eines ‚natürlichen Kapitalzinses‘, der die Länge der Produktionsumwege und über deren ‚Mehrerergiebigkeit‘ die Gesamtproduktivität der Volkswirtschaft bestimmt [...] als] Dreh- und Angelpunkt eines selbststabilisierenden Preismechanismus, der voneinander unabhängige Konsum- und Produktionsentscheidungen intertemporal koordiniert“ (S. 8f), so der Herausgeber. Böhm-Bawerk greift also an entscheidender Stelle seiner Machtkritik auf seine 25 Jahre zuvor entwickelte Theorie des Kapitals und des Kapitalzinses zurück. Trautwein verweist auf die frühe Kritik Knut Wicksells an der unterstellten direkten Korrespondenz zwischen Zins und physischer Grenzproduktivität des Kapitals, die nur ein nicht direkt beobachtbares und analytisch wenig brauchbares Konstrukt darstelle. Carl Christian von Weizsäcker (Köln) präzisiert in seinem Beitrag „Böhm-Bawerks temporale Kapitaltheorie“ diesen sog. „Wicksell-Effekt“ dann dahingehend, „dass der Zinssatz keine ‚Grenzproduktivität des Kapitals‘ abbildet, da eine Veränderung der Produktionsverfahren zugleich die relativen Preise der Güter verändert, mit der Folge, dass auch der Wert des Kapitalstocks nicht nur durch dessen physische Veränderung, sondern auch durch Veränderung der relativen Preise bestimmt wird“ (S. 22).

Ein lohnpolitisches Herabdrücken des Kapitalzinses, sei es durch gewerkschaftliches „Lohndiktat“ oder „gesetzlichen Minimallohn“, führt nach Böhm-Bawerk (1914) zu einer Verlängerung der Produktionsumwege und damit zu einem wachsenden Mangel an Subsistenzmittelvorräten. Eine solche Konstellation ist aber nicht haltbar, denn sie löst, in den Worten von Trautwein, „Gegenbewegungen der relativen Preise von Konsum- und Kapitalgütern aus, die das System in Richtung der ursprünglichen Einkommensverteilung zurück tendieren lassen“ (S. 7). Allerdings konzidiert Böhm-Bawerk, dass Lohnerhöhungen zu „halbzufälligen“, also im Grunde endogenen Rationalisierungswellen führen können, die nicht in allen Fällen mit Arbeitslosigkeit verbunden sein müssen, aber jedenfalls längerfristig durch den „natürlichen“ Kapitalzins und die Grenzproduktivität der Arbeit reguliert werden. Dass aber mit einem derartigen Fix- und Ruhepunkt nicht wirklich argumentiert werden kann, hatte Wicksell seit 1893 mehrfach dargestellt, ohne dass Böhm-Bawerk diese Kritik berücksichtigte.

Ein wesentliches Ziel von Böhm-Bawerks kapitaltheoretischen Untersuchungen war bekanntlich die Begründung eines positiven „natürlichen“ (Real-)Zinssatzes durch die Minderschätzung künftiger Güter aufgrund (1) der „Verschiedenheit des Verhältnisses von Bedarf und Deckung in den verschiedenen Zeiträumen“, (2) der „Unterschätzung künftiger Bedürfnisse im Verhältnis zu heutigen“ (Zeitpräferenz),

und (3) der „Mehrgiebigkeit längerer Produktionsumwege“, die bei früherer Verfügbarkeit der Produktionsfaktoren für die Herstellung künftiger Güter eingeschlagen werden können. Weizsäcker konzediert, dass sich bei Akzeptanz dieser Gründe problemlos ein stationäres Allgemeines Gleichgewicht modellieren lässt, „das sich durch einen positiven Realzins auszeichnet“ (S. 22). Der Zinssatz in einem solchen stationären Modell (und allgemeiner in *Steady State*-Modellen) bei adäquater Messung der Produktionsumwege und in Situationen der Gleichheit von Zinssatz und Wachstumsrate hängt aber allein von der „Zeitpräferenz“ (2) ab, während die Mehrgiebigkeit längerer Produktionsumwege (3) sich nur noch indirekt in der Höhe der gleichgewichtigen Kapitalausstattung zeigt und die „Verschiedenheit des Verhältnisses von Bedarf und Deckung“ (1) durch die Annahme eines zeitinvarianten Konsum- und Freizeitbedürfnisses der Bürger „neutralisiert“ wird. In Modellen mit überlappenden Generationen dagegen lässt sich die von Böhm-Bawerk unterstellte „Verschiedenheit“ (1), vor allem im Hinblick auf die Altersvorsorge durch Vermögensbildung, gut unterbringen, aber die daraus resultierende Wirkung dieser „Verschiedenheit“ auf die Höhe des Gleichgewichtszinssatzes kann nicht mehr generell bestimmt werden; sie hängt vielmehr von demografischen Daten, wie der Länge der konsumtiven Altersperiode, und den konkreten Parametern der Mehrgiebigkeit (3) ab. Je länger die Altersperiode ist und je schneller sich die Mehrgiebigkeit von Produktionsumwegen erschöpft, desto eher ist mit einem Gleichgewichtszinssatz zu rechnen, der *unterhalb* der zuvor allein bestimmenden Zeitpräferenzrate liegt und sogar negativ werden kann. Entsprechend führen kurze Altersperiode und hohe Mehrgiebigkeit zu einem über der Zeitpräferenzrate liegenden Gleichgewichtszinssatz. Das entspricht allerdings nicht mehr so recht der von Böhm-Bawerk erhofften quasi-naturwissenschaftlichen Unabdingbarkeit und Eindeutigkeit, die dieser mit der Herrschaft ökonomischer Gesetze verbindet.

C. C. von Weizsäcker formalisiert und präzisiert dazu Böhm-Bawerks „Produktionsumwege“ als „(durchschnittliche) Produktionsperiode“, gemessen als gemittelter zeitlicher Vorsprung der Arbeitsinputs vor den Konsumgüteroutputs, und zeigt, dass bei geeigneter Gewichtung und Übereinstimmung von Wachstumsrate und Zinssatz der Wert des im Produktionsprozess gebundenen Kapitals gleich dem volkswirtschaftlichen Konsum, multipliziert mit der (durchschnittlichen) Produktionsperiode, ist. Daraus ergibt sich für eine vorgegebene Technologie nicht nur der *Trade-off* zwischen Reallohn und Zinssatz (Lohn-Zins-Kurve), sondern auch zwischen Konsum pro Kopf und Wachstumsrate des Systems (Konsum-Wachstums-Kurve). Diese „fundamentale kapitaltheoretische Dualität“ bestätigt auch die Länge der Produktionsperiode als zentrale Bestimmungsgröße für den jeweiligen Konsumverzicht, der bei Anhebung der Wachstumsrate zu leisten ist. Einem Zinssatz von null kommt dabei, im Gegensatz zu Böhm-Bawerk, keine besondere Bedeutung zu, während bei Gleichheit von Wachstumsrate und Zinssatz entsprechend der „Goldenen Regel der Akkumulation“ der Zinssatz auch die „marginale Mehrgiebigkeit längerer Produktionsumwege“ signalisiert. Des Weiteren entscheidend ist das (erste) „Substitutionstheorem der temporalen Kapitaltheorie“, das eine inverse Beziehung zwischen der Höhe des Zinssatzes, verstanden als Preis der Kapitalnutzung, und der Länge der Produktionsumwege auf-

stellt; das führt auch zu einem Maß für die „Substitutionsstärke im Rahmen der vorhandenen Produktionstechniken“, dem „Koeffizienten der intertemporalen Substitution“ (vgl. S. 30-32) .

Anders als bei Böhm-Bawerk kommt aber auch das Kapitalangebot in den Blick: Analog zum „Produktionsumweg“ wird für den repräsentativen Haushalt eine „Sparperiode“ bestimmt als Differenz zwischen dem Schwerpunkt seines Konsumstroms und dem Schwerpunkt seines Arbeitsangebots (jeweils in Gegenwartswerten), wobei der Konsumstrom über das ganze Leben nach Verlassen des elterlichen Haushaltes aufrechterhalten werden muss, während das Arbeitsangebot mit dem Eintritt in die Altersphase endet (*Arbeit-Konsum-Pattern*). Es zeigt sich, dass der für die Finanzierung eines vorgegebenen Zeitstroms von Arbeitsangebot und Konsumgüternachfrage erforderliche Reallohn umso sensibler auf Änderungen des Zinssatzes reagiert, je länger die Sparperiode ist. Das führt zu einem zweiten Substitutionstheorem für das von Böhm-Bawerk eben nicht betrachtete Kapitalangebot, das eine positive Beziehung zwischen der Länge der Sparperiode und der Zinshöhe impliziert. Beide Theoreme können „im Geiste von Böhm-Bawerk“ so zusammengefasst werden: „Je höher der Zinssatz ist, desto kleiner sind die Produktionsumwege und desto größer sind die Sparperioden, solange wir die Gewichtungssysteme konstant lassen“ (S. 36). Ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht ist schließlich durch die Gleichheit von (durchschnittlicher) Produktionsperiode (als Maß des volkswirtschaftlichen Produktionsumwegs) und (durchschnittlicher) volkswirtschaftlicher Sparperiode charakterisiert. Im Rahmen der zugrunde liegenden *Steady State*-Analyse spielt auch das Problem der Aggregation verschiedenartiger Kapitalgüter keine Rolle, und dem Argument, reale Volkswirtschaften befänden sich doch nicht in einem solchen Ruhezustand, hält der Autor entgegen, diese Betrachtung sei auch außerhalb des *Steady State* bedeutsam, und er plausibilisiert das mit dem Verweis auf thermodynamische Grunderkenntnisse und die Gleichgewichtsbedingung „Energieeinstrahlung gleich Energieabstrahlung“, die der gegenwärtigen naturwissenschaftlichen Abschätzung von Klimaveränderungen durch gestiegene Treibhausgasemissionen zugrunde liegen.

Die aktuelle Relevanz dieser Modellbetrachtung geht natürlich über eine theoriegeschichtliche Ehrenrettung Böhm-Bawerks weit hinaus. Sie führt vielmehr zu einer neuen Sicht heutiger Staatsverschuldung: Obwohl sich seit einem Jahrhundert die Finanzierungsbedingungen von Investitionen massiv verbessert haben, ist der empirische Kapitalkoeffizient (Kapitalstock bezogen auf den jährlichen Konsum) in diesem Zeitraum im Trend nicht gestiegen. Der Kapitalkoeffizient kann aber auch als approximatives Maß der Produktionsperiode betrachtet werden, die empirisch bei etwa 6 Jahren liegt. Die steigende Lebenserwartung ließ dagegen die Altersvorsorge und damit die Länge der Sparperiode (vor allem in den reichen Ländern und China) auf geschätzt 12 Jahre anwachsen. Den Grund dafür, dass die Sparperiode der Produktionsperiode davoneilt, sieht v. Weizsäcker darin, dass in heutiger Zeit der „natürliche Zinssatz“ nicht positiv, sondern *negativ* ist „und dass wir daher ein gerüttelt Maß an Staatsschulden benötigen, wenn wir Preisstabilität und Vollbeschäftigung zusammen aufrecht erhalten wollen“ (S. 40), und zwar im Interesse einer privaten Vorsorge.¹ Die hier vorgenommene

Modellierung, insbesondere die Einführung einer „Sparperiode“ zur Erklärung des Kapitalangebots, führt also am Ende zu einem Böhm-Bawerk diametral widersprechenden Ergebnis.

Einen ganz anderen, ausgeprägt theoriegeschichtlichen Zugang zur Thematik „Macht oder ökonomisches Gesetz?“ wählt Hauke Janssen (Hamburg), der Eugen von Böhm-Bawerk im Gedenken an dessen 100. Todestag und Max Weber, einedenk dessen 150. Geburtstags, einander in der Machtfrage kontrastierend gegenüberstellt. Speziell geht es ihm dabei um die Klärung der Frage, „wie sich Eugen von Böhm-Bawerks Behandlung des Machtproblems im Lichte der Einsichten Max Webers ausnimmt“ (S. 169). Die dabei von Hauke Janssen, dem Herausgeber des Bandes „Praktische Nationalökonomie“ im Rahmen der Max Weber-Gesamtausgabe, vorgenommene Zuweisung Max Webers zur „Jüngeren Historischen Schule“ unter Bezugnahme auf dessen Freiburger Antrittsvorlesung 1895 ist insofern etwas erläuterungsbedürftig, als Weber schon dort auf das Problem hinweist, dass gerade die Anhänger dieser Denkrichtung gerne uneingestandene Werturteile, basierend auf Instinkten, Sympathien und Antipathien, als vermeintlich objektive Sachaussagen präsentieren statt sie offen als Werturteile auszuweisen.² Man kann vereinfacht sagen, „Jüngere Historische Schule“ ist bei Max Weber eher eine Herkunfts- als eine Zugehörigkeitsbezeichnung. In fast allen wichtigen methodischen Punkten positioniert sich Max Weber deutlich gegen Gustav Schmoller, das Haupt dieser Schule, wie insbesondere seine theoriegeleitete Interpretation von „Werten“ als Alternativkosten in seinem programmatischen Aufsatz „Die ‚Objektivität‘ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis“ (1904)³ zeigt. Janssen selbst sieht Weber im Endeffekt „zwischen den Stühlen“, er wendet sich, gewiss zu Recht, gegen eine vollständige Vereinnahmung Webers für die „Österreichische Schule“ und konzediert, dass dieser „sich in seinen Vorlesungen über Wirtschaftstheorie, soweit es etwa die Werttheorie betraf, ganz im Fahrwasser der Grenznutzenlehre, insbesondere Mengers und Böhm-Bawerks, bewegte“ (S. 180). Obwohl Weber eine hohe Meinung von Böhm-Bawerk hatte und ihn mindestens als wichtiges Pendant und Korrektiv zu Schmoller schätzte,⁴ hat er sich nie öffentlich zu dessen titelgebenden Aufsatz geäußert.

Janssen macht nun anhand der Sichtung und Ausdifferenzierung zentraler Weber'scher Begriffe, wie „Kampf“, „Herrschaft“, „Ordnung“ und „Macht“ klar, dass die für Böhm-Bawerk universale Herrschaft ökonomischer Gesetze auf der Basis reiner Zweckrationalität empirisch weder als vollkommen noch als zeitlos und ubiquitär vorgegeben betrachtet werden kann, sondern an bestimmte Entwicklungsbedingungen, wie die Ausbreitung und die schließlich, aber nicht völlig sicher und dauerhaft verbürgte, Vorherrschaft eines „kapitalistischen Geistes“ (S. 193) gebunden ist. Weber sah die üblicherweise unterstellten Nachfrage- und Angebotsbeziehungen prinzipiell als „idealtypisch“ an und stand im gerade zu Ende gehenden „Methodenstreit“ insofern eher der Position Schmollers nahe, der von ihrem „hypothetischen Charakter“ sprach und sie nur als „Tendenzen“ oder eher unzuverlässige „empirische Gesetze“ durchgehen lassen wollte. Weber grenzte sich zugleich aber deutlich von Schmoller ab, indem er in „Die Grenznutzenlehre und das ‚psychophysische Grundgesetz‘“ (1908)⁵ eine „*stetig zunehmende* [...] Annäherung der Wirklichkeit an die theoretischen Sätze“ feststellte, beispielsweise an der

Berliner Börse „ein besonders frappantes Maß von Annäherung an die theoretischen Sätze der Preisbildung, wie sie, im Anschluß an Menger, v. Böhm-Bawerk entwickelt hat“, und das war ein deutlicher Schritt Max Webers in Richtung der „Österreicher“ und weg von der „Historischen Schule“. Nicht empirieferne Spekulation, die Schmoller gelegentlich seinem Wiener Kontrahenten Menger vorwirft, ist in Webers Sicht das prägende Merkmal der zeitgenössischen Grenznutzenschule, sondern als Folge der empirisch vordringenden Zweckrationalität in den sozialen Beziehungen eine immer engere Verzahnung von realer Entwicklung und theoretischer Gesetzmäßigkeit, wobei die wirtschaftliche Wirklichkeit sich auf die ökonomische Theorie zubewegt, die somit immer größere wirtschaftspolitische Relevanz gewinnt und „das Schicksal immer breiterer Schichten der Menschheit“⁶ in diese Annäherung verstrickt. Dabei sind Macht- und Marktbeziehungen bei Weber simultane Bestandteile realer Herrschaft, sodass sich für ihn an Stelle von Böhm-Bawerks wechselseitig ausschließendem „Oder“ ein jeweils unterschiedlich ausgestaltetes „Und“ zwischen beiden Organisationsformen ergibt.

Obwohl sich nun Böhm-Bawerk gegen ein buchstäbliches Verständnis ökonomischer Gesetzmäßigkeiten als „Naturgesetze“ abzugrenzen versucht, suggeriert doch seine Redeweise von der „Allgewalt natürlicher ökonomischer Gesetze“, von den „naturgesetzlichen Bestimmungen der Güterentstehung“ oder von „naturwidrigen‘ Preistaxen“ im Grunde genau dies. Das „Preisgesetz“, basierend auf einer stets inversen Beziehung zwischen Preis und nachgefragter Menge sowie einer immer gleichgerichteten Beziehung zwischen Preis und angebotener Menge, bestimmt dann zugleich die „Entlohnung der großen Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital, und mit ihr die Verteilung der gesamten durch die nationale Produktion geschaffenen Gütermasse an die verschiedenen sozialen Klassen im Volk“. Das „natürliche“ Preisgesetz bestimmt dann sowohl Güter- als auch Faktorpreise. Nun hat Böhm-Bawerk in seiner Darstellung von Macht einige für seine Absichten zweckmäßige Festlegungen getroffen, vor allem die Beschränkung von Markt auf Marktmacht und die Unterstellung vollkommener Konkurrenz. Und genau in dieser „Lücke“ zwischen realiter unvollständigem Wettbewerb (Böhm-Bawerk betrachtet meist das Monopol) einerseits und nur theoretisch vollkommener Konkurrenz andererseits verortet und verkürzt er das Machtproblem für seine Zwecke sozusagen passgerecht.

Böhm-Bawerk konzidiert natürlich für diese „Lücke“ noch einen erheblichen Forschungsbedarf, den er aber nicht etwa durch die Einführung von Macht als einer „sozialen Kategorie“ von seinem Lieblingsgegner Rudolf Stolzmann⁷ gedeckt sehen will, sondern durch einen weiteren Ausbau der ökonomischen Theorie. Die hat nämlich kein grundsätzliches Problem mit einer so zurechtgestutzten Macht, da der Monopolist diese Macht „in Erfüllung der Preisgesetze“ ausübt, indem er die „Bedingungen einer bestimmten Preislage und Absatzmenge schafft“.⁸ Deswegen kann er auch sein Beispiel des „Lohndiktates“ (einer monopsonistischen Gewerkschaft in einem bilateralen Monopol mit den Arbeitgebern) weithin mit Argumenten durchführen, die „normalen“ Marktsituationen entlehnt sind. Der spätere Ausbau der ökonomischen Analyse von Macht innerhalb und außerhalb der von Böhm-Bawerk gezogenen Grenzen erfolgte zunächst sehr zögerlich und hat erst in den letzten Jahrzehnten mit einer Vielzahl von Ansätzen aus den verschie-

densten Richtungen, wie Spieltheorie, evolutionäre, institutionelle und heterodoxe Ökonomik, deutlich Fahrt aufgenommen. Ein Teil von Böhm-Bawerks Erben, so Janssen, hat dagegen den als Monopolmacht verbliebenen Rest in neuerer Zeit auch noch mit dem Argument zu entschärfen oder zu begraben versucht, dass doch (zu) hohe Monopolgewinne schon von selber die Konkurrenten auf den Markt rufen und die Monopolisten sozusagen im Schatten der sie potenziell bedrängenden Konkurrenz ganz ähnlich agieren (müssen), als befänden sie sich in aktuellem Wettbewerb. Der Wettbewerb *um* den Markt erschien so plötzlich als brauchbares, wenn nicht gar gleichwertiges Substitut für den fehlenden Wettbewerb *in* dem Markt.

Eine interessante Beobachtung in dem vorliegenden Band betrifft den Umstand, dass einer der vielen Orte, in denen sich Macht (natürlich in einem umfassenderen Sinne) in der ökonomischen Theorie „verstecken“ konnte, in der unerklärten, aber modellnotwendig vorausgesetzten „Anfangsausstattung“ der Individuen liegt, ein Umstand, den meines Wissens die Wiener Grenznutzenschule – im Gegensatz zur etwa zeitgleichen Lausanner Schule des allgemeinen Gleichgewichts – allenfalls am Rande berücksichtigt hat.⁹ Hängen nämlich die Gleichgewichtspreise bei vollständiger Konkurrenz auf allen Märkten auch von der vorgegebenen Anfangsverteilung der Güter auf die Marktteilnehmer ab, dann kann selbst im wettbewerblichen Idealfall nicht mehr von einer vollständigen Determinierung der Einkommensverteilung durch „natürliche“ oder „naturwissenschaftliche“ Preisgesetze gesprochen werden, obwohl Böhm-Bawerk das seiner Leserschaft wiederholt nahelegt. Ohnehin hat er es mit dem generellen Problem seiner Zeit zu tun, dass man formal weitgehend auf die Analyse einzelner Märkte beschränkt ist und kompliziertere Marktinterdependenzen nur heuristisch beschreibend und plausibilisierend in die Betrachtung aufnehmen kann. Das führt bei Böhm-Bawerk des Öfteren zu einschränkenden Bestimmungen wie „fast“ oder „halbzufällig“, welche zwangsläufig die angestrebte Klarheit der Aussage beschädigen; auch die systemischen Eigenschaften eines „natürlichen Kapitalzinses“ oder eines „Produktionsumweges“ sind dann nicht mehr von vornherein verbürgt. Dieser Gesichtspunkt kommt nach meinem Eindruck in dem Tagungsband ein wenig zu kurz.

Das Ergebnis von Janssens Sichtung von „Macht“ bei Eugen von Böhm-Bawerk und Max Weber ist nicht überraschend: Letzterer entwickelt in „Wirtschaft und Gesellschaft“ (1922/1972)¹⁰ eine umfassende Analyse über die Beziehungen zwischen der Wirtschaft und den gesellschaftlichen Ordnungen und Mächten, und diese „ist solange mit Böhm-Bawerks ‚allgemeiner‘ Theorie und dem in ihr herrschenden Preisgesetz vereinbar, wie es um das ‚Walten rein ökonomischer Interessen‘, um den friedlichen Konkurrenzkampf auf dem Markt (im Verband oder Staat rationaler Herrschaft geht“ (S. 191). Mit dieser „Unterstellung“ schaltet die ökonomische Theorie aber „den Einfluß machtpolitischer ebenso wie anderer Orientierungen“ aus, also im Grunde das Problem, das er eigentlich zu untersuchen vorgibt. Daher stellt Böhm-Bawerks Analyse einen Spezialfall – Janssen sagt „eine Teilmenge“ (S. 191) – der allgemeineren Wirtschaftslehre Webers dar. Aber, wie Weber (1908/1988) in seiner Auseinandersetzung mit Lujo Brentano¹¹ über die „Grenznutzlehre“ ausführte, für ihn sind die daraus resultierende Be-

schränkungen der Aussagekraft tendenziell weniger bedeutend, da sich mit dem Vordringen kapitalistischer Zweckrationalität der Realtypus Wirtschaft immer stärker dem Idealtypus Ökonomik annähert. Janssens prinzipieller Befund bleibt gleichwohl richtig: „Böhm-Bawerk lässt [...] mit Bedacht außen vor, was Weber in *Wirtschaft und Gesellschaft* zentral interessieren muss, nämlich Herrschaft und Macht als Beziehung von Befehl und Gehorsam“ (S. 191).

Das betrifft vor allem zwei Problemkomplexe: Zum einen geht es um einen generell gefassten Begriff von Macht in all ihren verschiedenen Facetten. Max Weber definiert sie bekanntlich in „*Wirtschaft und Gesellschaft*“ (1922/1972, S. 28) umfassend als „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“. Auf diese Begriffsbestimmung weisen bis heute auch gerne Ökonom(inn)en hin, aber sie stellt meist einen Solitär dar, dessen fast tausendseitiges Textumfeld und die darin enthaltene ausdifferenzierte Begriffsstruktur regelmäßig ausgeblendet oder erst gar nicht zur Kenntnis genommen werden. Zudem erleichtert es dieses Vorgehen, die ökonomisch eher störenden Facetten von Macht an die Nachbarwissenschaften, speziell die Soziologie, zu delegieren, der man dann auch Max Weber zurechnete, obwohl er zumindest im Brotberuf Nationalökonom war. Kurz gesagt: Man erwähnt zunächst einen weiten Begriff von Macht, um ihn dann umso leichter aus dem Blickfeld nehmen zu können.

Der zweite Komplex betrifft Macht in Form der Autorität, wie sie speziell als vertraglich vereinbartes und gesetzlich abgesichertes Weisungsrecht des Arbeitgebers gegenüber den abhängig Beschäftigten in der bürgerlichen Gesellschaft auftritt. Diese Form von Machtausübung kommt bei Böhm-Bawerk überhaupt nicht vor, weder in „*Macht oder ökonomisches Gesetz?*“ (1914) noch in seinem früheren Beitrag „*Zum Abschluss des Marxschen Systems*“ (1896). Marx (MEW 25, S. 888) dagegen kontrastiert scharf zwei unterschiedliche Koordinationsmechanismen: den einen, bei dem „der Masse der unmittelbaren Produzenten der gesellschaftliche Charakter ihrer Produktion in der Form streng regelnder Autorität und eines als vollständige Hierarchie gegliederten, gesellschaftlichen Mechanismus des Arbeitsprozesses gegenübertritt“, und den anderen Koordinationsmechanismus auf dem Markt, wo „unter den Trägern dieser Autorität, den Kapitalisten selbst, die sich nur als Warenbesitzer gegenüberreten, die vollständigste Anarchie“ herrscht. Den Ersten hält er für menschengemacht und damit für prinzipiell veränderbar, im Zweiten macht „der gesellschaftliche Zusammenhang sich nur als übermächtiges Naturgesetz der individuellen Willkür gegenüber geltend“. Dass Marx beim Markt von „Anarchie“ spricht, während Böhm-Bawerk (und mit ihm die meisten Ökonomen) gerade dabei ein meist sinnvolles indirektes Zusammenwirken von Individuen erwarten, das disqualifiziert den hegelianisch geprägten Autodidakten der Ökonomik in den Augen des österreichischen Kapitaltheoretikers von vornherein.

Beide, Marx und Böhm-Bawerk, sprechen dabei von „Naturgesetz“, meinen aber damit Verschiedenes: Das Aufeinandertreffen der Individuen auf Märkten wird bei Böhm-Bawerk durch „natürliche“ Preisgesetze reguliert und in produktive, naturgemäße Bahnen gelenkt, und das Zusammenwirken der Menschen in der Produktion, auch im Arbeitsprozess, wird ebenfalls, direkt oder indirekt, durch die-

se Preisgesetze zweckmäßig geordnet. Ein durch Macht- und Herrschaftsbeziehungen abgesichertes separates Weisungsrecht des Arbeitgebers hat, zumindest auf Dauer, bei Böhm-Bawerk, keine Chance und überlebt, so kann man vermuten, allenfalls als funktionelle Notwendigkeit, also wieder als etwas Naturgesetzliches, sozusagen Quasi-Technisches. Explizit hat er sich meines Wissens nicht dazu geäußert. Bei Marx zeigt dagegen das „übermächtige Naturgesetz“ keine friedliche Koordinationsfunktion, es gleicht eher einem Blitzgewitter, wenn nicht gar einem Meteoriteneinschlag. Immerhin hat der britische Ökonom Ronald Coase (1937) – vermittelt über den englischen Marxisten Maurice Dobb – die Marx'sche idealtypische Gegenüberstellung von zwei unterschiedlichen Koordinationsformen zum Ausgangspunkt einer volkswirtschaftlichen Theorie der Unternehmung gemacht, die in den letzten 50 Jahren die Ökonomik sowohl in ihren orthodoxen als auch in ihren heterodoxen Varianten außerordentlich belebt hat.¹²

Der Band enthält noch mehrere interessante Beiträge zu Einzelfragen, auf die im Rahmen dieses Besprechungsaufsatzes nicht detailliert eingegangen werden kann. Ohne direkten Bezug zu Böhm-Bawerk geben Florian Brugger und Christian Gehrke (beide Graz) in ihrem Beitrag „Die Richtung des technischen Fortschritts: Zufall, Macht, oder ökonomisches Gesetz?“ einen instruktiven Überblick über die Theoriegeschichte des induzierten technischen Fortschritts in den letzten 90 Jahren mit dem Schwerpunkt auf die jüngste Vergangenheit; ihre Befunde deuten darauf hin, dass der Einfluss der relativen Preise auf die Substitution von Faktoren bei gegebenen Technologien deutlicher nachweisbar als ihre vermuteten Wirkungen auf die Richtung des technischen Fortschritts, obwohl zunehmende Lohnunterschiede zwischen hoch und gering Qualifizierten die Debatte in den letzten Jahren wieder belebt haben. Fritz Helmedag (Chemnitz) sichtet „Böhm-Bawerks Kapitaltheorie im Lichte des Waldproblems“ und kommt dabei zu dem Resultat, dass die in der Forstwirtschaft dominierende „Faustmann-Regel“ (1849) zwar den „Wert nackten Bodens“ maximiert, aber nicht die Frage beantwortet, „wie lange ein Baum wachsen sollte“ (S. 48). Er findet daher gute Argumente für die Optimierungsbedingung entsprechend der kameralistischen Forstregel von Joseph II., die auch der Kapitaltheorie von Böhm-Bawerk entspricht. Allerdings seien heute angesichts abgeschwächter Knappheitsprobleme sowohl das Konzept des Subsistenzfonds als auch die darauf beruhende Zinserklärung „zu verabschieden“ (S. 52).

Peter Spahn (Stuttgart-Hohenheim) untersucht im Zeitablauf „Böhm-Bawerk und die monetäre Zinstheorie“, die er durch eine zunehmende Verabschiedung von rein güterwirtschaftlichen Begründungen geprägt sieht. Er kommt abschließend zu vier „grundlegenden Punkten“, deren erster die ausgeprägte Bedeutung der Angebotsseite des Finanzmarktes ist, die „von portfoliotheoretischen Liquiditätspräferenz- und Risikofaktoren unter maßgeblichem Einfluss der Geldpolitik beherrscht“ werde (S. 74). Dabei sei die Knapphaltung der Geldanlage bzw. die Bepreisung der Geldschöpfung für einen positiven Zinssatz entscheidend. (2) „Der Einfluss sog. fundamentaler Faktoren auf die Höhe des Marktzinses ist dabei durchaus uneindeutig“ (S. 74). (3) Im Gegensatz zum neoklassischen Modell sind Produktivität und Zeitpräferenz nicht mehr die einzigen Determinanten des intertemporalen Gütermarktgleichgewichts. (4) Böhm-Bawerks „Festhalten an einer

güterwirtschaftlich-produktionstheoretischen Sichtweise, von der er keinen Weg zur Ebene der Vermögenswerte fand, belassen das Zinsphänomen [...] näher an einem wirtschaftspolitischen Diskurs“ (S. 75), als es dem österreichischen Markttheoretiker recht sein konnte.

Johannes Schmidt (Karlsruhe) legt in seinem Beitrag „Böhm-Bawerk nach Stützel: Was bleibt von der (Kritik der) Zinstheorie(n)?“ zunächst die von Wolfgang Stützel entwickelte „Saldenmechanik“, beruhend auf Systemen von Partialsätzen, Größenmechanik und Globalsätzen dar. Er zeigt sodann, wie diesen definitivischen Größenbeziehungen durch drei Annahmen Stützels zur Profittheorie und zwei weitere Annahmen zur reinen Zinstheorie auch empirische Relevanz gegeben werden kann. Die so entstehende „elementare Profit- und Zinstheorie“ kann allerdings „nicht zwischen verschiedenen Vermögenseinkommen (Gewinn, Rente etc.) unterscheiden“ (S. 95), was aber auch bei anderen Profittheorien der Fall sei. Die Sichtung von verschiedenen Erklärungsansätzen (Böhm-Bawerk, Ausbeutungs- und Klassenmonopoltheorie, Produktivitätstheorien, Abstinenztheorie, Nutzungstheorie, Schumpeter) führt zu dem Ergebnis, dass „vom Standpunkt einer allgemeinen Profit- und Zinstheorie – bei der es um die Frage nach den generellen Ursachen von Profit und Zins geht – die Unterschiede zwischen Böhm-Bawerks Theorie“ und den von ihm oft harsch kritisierten Vorgängern und Zeitgenossen nicht so riesig sind, wie man erwarten würde. Alle Ansätze „lassen sich als Varianten einer allgemeinen Profittheorie charakterisieren“ (S. 118). Dabei zeigt sich allerdings bei den meisten Autoren eine Fehleinschätzung notwendiger Voraussetzungen als bereits hinreichend und zudem das Charakteristikum, dass ähnliche Tatbestände aus unterschiedlicher Perspektive angegangen und dementsprechend unterschiedlich formuliert werden. Die Produktivitätstheorien beachten den Unterschied zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlich gültigen Sätzen nicht ausreichend. Die Ausbeutungstheorie nach Marx sowie die Klassenmonopoltheorie leiden darunter, dass sie trotz logischer Geschlossenheit von nicht (mehr) gültigen institutionellen Gegebenheiten ausgehen. Stützels nur rudimentär entwickelte Zins- und Profittheorie bildet also einen guten Rahmen zum Vergleich der verschiedenen Ansätze.

Fast alle Autoren stimmen, wenn auch in unterschiedlichem Maße und z. T. mit unterschiedlicher Begründung, darin überein, dass sowohl Böhm-Bawerks Sicht von Macht als Marktmacht als auch seine güterwirtschaftliche Begründung des „natürlichen Zinses“ zu eng sind. Interessanterweise sind die Referenten dabei aber nicht einer Spur gefolgt, die Walter Eucken in seinem posthumen Werk „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“¹³ gelegt hat und die auch 70 Jahre später noch weiterführend sein könnte. Ohne Macht generell zu definieren, verortet Eucken sie zwar zunächst in der Marktwirtschaft, beschränkt sie aber auch dort nicht auf den Markt. Er betont aber zudem den Einfluss des Staates, vor allem der Rechtsprechung, sowie das Zusammenwirken von Staat, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften. Die Wettbewerbsordnung mit der vollständigen Konkurrenz als Maßstab hat dabei nicht nur die Funktion, wirtschaftliche Macht in realen Märkten auf das funktional Notwendige zu begrenzen, vielmehr ist sie zugleich eine Aufgabe staatlicher (Wettbewerbs-)Politik, für die der Staat seinerseits ausreichend Macht benötigt.

Eucken sieht auch das Problem der Weisungsmacht des Arbeitgebers gegenüber seinen Beschäftigten, die er aber gerade in der Konkurrenzwirtschaft wegen der „Klarheit der Betriebsführung“ in dem Maße für unverzichtbar hält, wie sie für das erfolgreiche Operieren des Unternehmens im (möglichst vollständigen) Wettbewerb erforderlich ist. Unausgesprochen ist dabei auch die indirekte Begrenzung von unternehmerischer oder gewerkschaftlicher Willkür durch den Arbeitsmarkt, der solchen Machtmissbrauch durch potenziellen Verlust qualifizierter Arbeitskräfte bzw. Mitglieder zu sanktionieren droht, obgleich Eucken gerade Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften als eines der Beispiele für ein „Übermaß an Macht“ (S. 175) anführt. Aber grundsätzlich gilt: „Es gibt kein Sozialleben ohne Machtpositionen, weil für jedes Leben in der Gemeinschaft Autorität notwendig ist, sei es im Staat oder in einem Betrieb“ (S. 175). Die Frage der Macht wird also von Eucken in die Frage der Gestaltung und Entwicklung von miteinander verträglichen Ordnungen transformiert – mit der Wettbewerbsordnung als zentralem Ordnungsbereich, der vollkommenen Konkurrenz als Leitidee und der Interdependenz von Wirtschaftsordnung und Staatsordnung als wichtigstem Anwendungsfall eines sinnvollen Zusammenwirkens verschiedener Lebensordnungen. Dem Staat wachsen dabei wichtige Gestaltungs- und Kontrollaufgaben zu, die Böhm-Bawerk und Marx – aus unterschiedlichen Gründen – nicht sahen.

Prinzipiell ist jedenfalls Euckens Entwurf für eine umfassende Analyse von Macht offen. An die Stelle von Böhm-Bawerks Alternative „Macht oder ökonomisches Gesetz?“ tritt bei Eucken die zweckmäßige Verteilung und Ausbalancierung von Macht in der Wettbewerbswirtschaft und im Staat. Und schließlich, in dem erweiterten Ordnungskonzept der „Sozialen Marktwirtschaft“ von Alfred Müller-Armack,¹⁴ tritt sogar die Möglichkeit des „marktkonformen Eingriffs“, der die Lage von Marktgleichgewichten in wirtschafts- und sozialpolitischer Absicht verändern, nicht jedoch das Erreichen eines Gleichgewichts verhindern will, an die Stelle der „naturwidrigen Preistaxe“ bei Böhm-Bawerk, mit der sich die Macht des Staates zwangsläufig in Widerspruch zur naturgegebenen Macht des ökonomischen Gesetzes begeben würde. Wer heute auf die Überlegungen dieser Ordnungsökonomien zurückgreifen und sie weiterentwickeln möchte, was zumindest einen Versuch wert ist, muss sich allerdings darüber im Klaren sein, dass die heutige Realität von Wirtschaft und Staat sich in vielen Aspekten von der Welt unterscheidet, die Eucken und Müller-Armack vor 70 Jahren vor Augen hatten, und dass die ökonomische Theorie sich seitdem ebenfalls weiterentwickelt hat.¹⁵ Aber vielleicht kommt man ja auch *mutatis mutandis* weiter.

Hans G. Nutzinger

Anmerkungen

- ¹ Zu einer ausführlichen Darstellung vgl. von Weizsäcker, Carl Christian; Krämer, Hagen, Sparen und Investieren im 21. Jahrhundert – Die große Divergenz (Wiesbaden 2019). Siehe die Rezension in diesem Heft.
- ² Weber, Max (Der Nationalstaat und die Volkswirtschaftspolitik. Akademische Antrittsrede, Freiburg 1895) schreibt zwar: „wir Jünger der deutschen historischen Schule“ (S. 22), aber nur um auf die von dieser Schule ausgehende Gefahr versteckter Werturteile hinzuweisen, der er eben nicht erliegen will und auf die er andere aufmerksam

macht. Webers „Bekenntnis“ ist insofern ein Bekenntnis mit erheblichen Vorbehalten, eine Art „Quasi-Distanzierung“.

- ³ Wiederabgedruckt in: Weber, Max, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre* (3. Aufl., Tübingen 1968) 146-214, hier 149f.
- ⁴ Siehe dazu näher Fußnote 52 bei Janssen im vorliegenden Tagungsband.
- ⁵ Wiederabgedruckt in: Weber, Max, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre* (3. Aufl., Tübingen 1968) 384-399, hier 395.
- ⁶ Ebenda.
- ⁷ Stolzmann, Rudolf, *Die soziale Kategorie in der Volkswirtschaft* (Berlin 1896).
- ⁸ v. Böhm-Bawerk, Eugen, *Macht oder ökonomisches Gesetz?*, in: *Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung* XXIII (1914) 205-271, hier 217.
- ⁹ In der Tat hat sogar Böhm-Bawerk selbst in dem kleinen Aufsatz „Nachteilige Wirkungen des freien Wettbewerbs“ (Orig. 1886, wiederabgedruckt in F. X. Weiss [Hrsg.], *Gesammelte Schriften von Eugen von Böhm-Bawerk*, Wien – Leipzig 1924, 475-480) darauf hingewiesen, dass freie Konkurrenz zwar zur größtmöglichen Summe von Tauschgewinnen führt, diese aber nur relativ am größten seien, gemessen am Tauschgut (in der Regel Geld). Aber ein solch hoher relativer Tauschgewinn könne einen geringen absoluten Gewinn darstellen, wenn das Tauschgut für den Betreffenden selbst einen niedrigen Wert besitze. Ein begüterter reicher Nachfrager (mit geringem Grenznutzen des Geldes) könne so einem armen Nachfrager (mit hohem Grenznutzen des Geldes) aus dem Feld schlagen. – Hier spielt offensichtlich die Anfangsausstattung der Individuen eine Rolle, und Böhm-Bawerk lässt in gewissem Maße sogar interpersonelle Nutzenvergleiche zu. Aber allfällige Konsequenzen aus diesen Einsichten hat er in seinem späteren Werk wohl nicht mehr weiter verfolgt.
- ¹⁰ Tübingen 1922, 5. Aufl. 1972, zweiter Teil.
- ¹¹ Lujo Brentano, der wie Max Weber auch in Wien gelehrt hatte und im „Methodenstreit“ eine ähnlich vermittelnde Position einnahm, wurde von Weber für seine „geringschätzigste Behandlung der ‚Österreicher‘“ (op.cit. [Fußn. 5], S. 396) kritisiert; dagegen werden Menger „methodologisch nicht zu Ende geführte, aber ausgezeichnete Gedanken“ bescheinigt, und v. Böhm-Bawerk wird immerhin in der nach Weber häufig überschätzten „Frage des Stils“ sogar als „Meister“ gerühmt. Siehe dazu auch Brentano, Lujo, *Konkrete Bedingungen der Volkswirtschaft* (Orig. 1924, herausgegeben von Hans G. Nutzinger, Marburg 2003), Einleitung und Teil IV.
- ¹² Siehe Coase, Ronald, *The Nature of the Firm*, in: *Economica* 4 (1937) 386-405, und Nutzinger, Hans G., *The Firm as a Social Institution: The Failure of the Contractarian Viewpoint*, in: *Economic Analysis and Workers' Management* X (1976) 217-236.
- ¹³ Tübingen 1952, 7. Aufl. 2004.
- ¹⁴ Siehe dazu seinen gleichnamigen Artikel im „Handwörterbuch der Sozialwissenschaften“ (Stuttgart et al. 1956) Bd. 9, 390-392, besonders 391, rechte Spalte oben.
- ¹⁵ Für einen guten Einstieg in die internationale Diskussion des Machtproblems in der Ökonomie siehe den immer noch lesenswerten Sammelband von K. W. Rothschild (Hrsg.), *Power in Economics* (Harmondsworth 1971).

Sozialpartnerschaft am Ende? Diskontinuitäten eines Stabilitätsfaktors in einem instabil gewordenen Beziehungsdreieck

Rezension von: Emmerich Tálos, Tobias Hinterseer, Sozialpartnerschaft.
Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor der Zweiten Republik am Ende?,
Studien Verlag, Innsbruck-Wien 2019, 160 Seiten, gebunden, € 20,46;
ISBN 978-3-706-55992-8.

Zweifelsohne galt die Sozialpartnerschaft lange Jahre als Stabilitäts- und Erfolgsfaktor für Österreichs wirtschaftliche, wirtschafts- und sozialpolitische Erfolge im Wandel der Zeit. Das galt nicht nur für die Zeit vom Wiederaufbau bis zum EU-Beitritt, der die Handlungsfelder nationaler Wirtschaftspolitik eingeschränkt und neu sortiert hat, sondern auch in der Bewältigung der Herausforderungen der EU-Integration und der folgenden Erweiterungsrunden der EU. Vor allem zeigte sich auch in der Bewältigung der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise, dass Österreich mit der Sozialpartnerschaft als wichtige Akteurin institutionell gut aufgestellt war und gemeinsam offensichtlich die richtigen Antworten gefunden wurden. Strukturwandel, grundlegend neue äußere Rahmenbedingungen und Herausforderungen aus Krisen haben daher sowohl die Stabilität als auch die Anpassungsfähigkeit der Sozialpartnerschaft und ihre Akteure nicht nur begleitet, die Akteure haben sich auch als Gestalter des Wandels verstanden.¹

Dennoch steht die Sozialpartnerschaft nicht zum ersten Mal vor nicht unerheblichen Diskontinuitäten, die Emmerich Tálos dieses Mal in Kooperation mit Tobias Hinterseer analysiert. Tálos beweist damit einmal mehr nicht nur seine Expertise und profunde Kenntnis des politischen Systems Österreichs und insbesondere der Sozialpartnerschaft, er versteht sich auch aufs Timing von Publikationen. Wie die vorletzte Monografie über die Sozialpartnerschaft, erscheint auch dieses Buch in einer kritischen Zeit für die Sozialpartnerschaft.

So viel sei vorweggenommen: Neben anderen Faktoren machen die Autoren hier deutlich, wie sehr neokorporatistische institutionelle Arrangements – gerade auch in ihrer spezifisch österreichischen Ausprägung – immer als tripartites Arrangement zwischen Regierung, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zu verstehen sind. Die beiden Legislaturperioden mit schwarz/blau-oranger bzw. schwarz/türkis-blauer Regierungsbeteiligung haben dies mehr als deutlich gemacht – mit Konsequenzen auch für das Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern.

Historische Wurzeln

Dass das Buch seinen Bogen bis zu den historischen Wurzeln der Sozialpartnerschaft im 19. Jahrhundert spannt, erlaubt es, zum einen die Bedeutung der Ausprägung der Interessenvertretung in öffentlich-rechtlichen Kammern sowie die Interaktion zwischen der staatlichen Bürokratie und den gesellschaftlichen Interessenorganisationen herauszuarbeiten, zum anderen die wesentlichen Unter-

schiede der Basis der Zusammenarbeit vor 1933 bzw. 1938 und nach 1945. Hier sei auch erwähnt, dass im Kapitel über die historischen Wurzeln auch die Entwicklung der Interessenvertretungen im Austrofaschismus behandelt wird. In diesem Bereich profitiert der Leser von Tálos' Expertise über den Austrofaschismus, und die fundamentalen Unterschiede zwischen ständischen und neokorporatistischen Ansätzen bedürfen nach der Lektüre kaum weiterer Erklärungen.

Im 19. Jahrhundert kam es arbeitgeber- wie arbeitnehmerseitig zur Gründung zahlreicher Interessenverbände. Vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs gab es etwa 150 registrierte Interessenvertretungen im Bereich Industrie, Handel und Gewerbe; ähnlich auch das Bild auf Gewerkschaftsseite. Das Verhältnis in und zwischen den Verbänden war stark von Interessenfragmentierung, Spannungsverhältnissen und ideologischer Zersplitterung geprägt. Ansätze der Interessenabstimmung gegen Ende des Ersten Weltkriegs und in der Weltwirtschaftskrise waren von wenig Erfolg beschieden. „Die Instabilität der Ansätze konzertiert-akkordierten Interessenpolitik resultierte neben der organisatorischen Zersplitterung aus dem Fehlen eines von allen beteiligten Akteuren (Regierung, Parlament und Verbänden) geteilten Grundkonsenses in Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik ebenso wie in Fragen der Strategie. Zu den Rahmenbedingungen der Interessenpolitik zählte vor allem auch eine beträchtlich zugespitzte politische Polarisierung“ (S. 14).

Damit unterscheidet sich der Neokorporatismus in Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg fundamental von den Ansätzen vor den faschistischen Perioden, auch wenn die Sozialpartnerschaft nach 1945 auf organisatorische Voraussetzungen des 19. Jahrhunderts und der Zwischenkriegszeit zurückgreifen konnte. Dazu zählten insbesondere die Kammern als Körperschaft öffentlichen Rechts, womit eine gesetzlich garantierte funktionale Interessenrepräsentation und Interessenvermittlung verankert war.

Herausbildung der Sozialpartnerschaft in den Nachkriegsjahren

Vorrangiges Ziel, dem sich vor allem auch der neu gegründete Gewerkschaftsbund (teils gegen die Partikularinteressen von Teilorganisationen und Fraktionen innerhalb der Gewerkschaften) verpflichtet fühlte, waren in den unmittelbaren Nachkriegsjahren Wiederaufbau, Ordnung der Wirtschaft sowie Verbesserung der wirtschaftlichen Situation durch Steigerung der Produktion und Produktivität. Um dieses Ziel zu erreichen, galt es vor allem die Nachkriegsinflation einzudämmen und die Entwicklung von Preisen und Löhnen zu stabilisieren. Dies war zunächst in einer von der Regierung eingesetzten Zentrallohnkommission mit paritätischer Besetzung unter Vorsitz des Bundesministers für soziale Verwaltung der Fall, mündete aber rasch in Lohn-Preis-Abkommen der Sozialpartner, von denen im Rahmen der ständigen Wirtschaftskommission der drei Kammern und des Gewerkschaftsbundes zwischen 1947 und 1951 fünf umgesetzt wurden. Zentral in der Wiederaufbauphase war dabei die Etablierung eines mehrdimensionalen Kooperationssystems zwischen Regierung/Parteien und Interessenvertretungen in Lohn- und Preiskommissionen, die Einbindung der Interessenvertretungen in die von Regierung, Parlament und Parteien intendierte und realisierte Politik des Wie-

deraufbaus, Orientierung der beteiligten Akteure an gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen und die Verschränkung staatlicher und wirtschaftlicher Interessen, z. B. in der staatlichen Anerkennung der erwähnten Lohn- und Preisabkommen. Bereits diese Phase unterscheidet sich stark von den Versuchen der Akkordierung und Konzertierung der Zwischenkriegszeit: In dem Maße, in dem der Gewerkschaftsbund gesamtwirtschaftliche Verantwortung übernahm, setzte er die erzielten Verhandlungsergebnisse auch gegen Partikularinteressen durch, es entwickelte sich eine Elitenkooperation, wenn auch vorerst „auf Abruf“.

Dass die Versuche einer Institutionalisierung der Sozialpartnerschaft vor allem vom Gewerkschaftsbund ausgingen, fußte zum einen auf dem Bewusstsein, dass die Zustimmung der Mitglieder zur gesamtwirtschaftlichen Orientierung und zur angestrebten Kooperation mit den Arbeitgebern nur dauerhaft erreicht werden konnte, wenn damit Einfluss über die traditionellen Bereiche hinaus auf Wirtschafts- und Sozialpolitik erreicht werden konnte, zum anderen auf der Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung als Form einer Wirtschaftsdemokratie. Erst eine erneute Gefährdung der Preisstabilität führte im März 1957 zur Konstituierung der auf Freiwilligkeit beruhenden Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen – vorerst befristet bis Ende 1957 und durchaus nicht diskussionslos, wie die Autoren darlegen.

Dem interessierten Leser wird im Kapitel über die Entwicklung der Sozialpartnerschaft nach dem Zweiten Weltkrieg wahrscheinlich auffallen, dass Darstellung und Analyse ohne den „Mythos Lagerstraße“ auskommen. Vielmehr sind die spezifischen Interessenlagen und Rahmenbedingungen der jeweiligen Beteiligten aus dem jeweiligen zeitlichen Kontext zu verstehen, und die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern hingen von der Verpflichtungsfähigkeit der einzelnen Akteure und (davon nicht unabhängig) von der jeweiligen Regierungskonstellation ab. Vor allem macht die Lektüre auch deutlich, dass eingeschränkte Handlungsfähigkeit durch regierungsinterne Konflikte oft durch stärkere Kooperation zwischen den Sozialpartnern kompensiert wurde und diese Räume in den folgenden Jahrzehnten für die Ausformung eines dauerhaften und ausdifferenzierten Musters von Bedeutung waren. Man könnte auch folgern, dass eben dieser Umstand zur Kontinuität der österreichischen Wirtschafts- und Sozialpolitik im Wandel der Zeiten beitrug.

Zu Beginn 1960er-Jahre wurden mit dem Raab-Olah-Abkommen u. a. jene Unterausschüsse der Paritätischen Kommission (Unterausschuss für Lohnfragen, Unterausschuss für Preisfragen) der „goldenen Zeit“ der Sozialpartnerschaft geschaffen, die wir aus den Lehrbüchern kennen. Ihnen folgte 1963 der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, zu dessen Gründungsvätern vor allem auch der kürzlich verstorbene Heinz Kienzl zählte, damals Leiter des volkswirtschaftlichen Referats des ÖGB. Zentral war dabei der Grundkonsens hinsichtlich der wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele eines beschleunigten Wachstums der österreichischen Wirtschaft und der Stabilisierung des Geldwertes als Voraussetzungen der Sicherung und der Hebung des Lebensstandards der Bevölkerung, leistungsgerechte Löhne und Verbesserungen in der Lohn- und Sozialpolitik in Anlehnung an den nach Möglichkeit zu beschleunigenden Produktivitätsfortschritt. Die Besonderheiten der österreichischen Form des Neokorporatismus lagen da-

bei v. a. im hohen Konzentrationsgrad sowohl auf Arbeitnehmer- wie auf Arbeitgeberseite, die in einem fast einzigartigen Abdeckungsgrad und dem besonderen *pattern-bargaining* (informelle Abstimmung zwischen den Verbänden und Branchen) über Kollektivverträge mündeten, und der weiter bestehenden Freiwilligkeit der Kooperation bei gleichzeitig hoher Verbindlichkeit der Kollektivverträge. Die Autoren verstehen es, bezüglich der Entstehung dieser besonderen Ausprägung des Institutionengefüges und dessen Zusammenwirken mit Parteien und Regierungen mit viel Akribie und Spezialwissen auch für jene neue Aspekte und Details zu liefern, die mit dem Thema Sozialpartnerschaft gut vertraut sind.

In den Abschnitten über Voraussetzungen und Stabilitätsbedingungen, Strategie und Stil der Konfliktaustragung, Institutionen des Austrokorporatismus sowie neokorporatistische Interessenpolitik bis Mitte der Achtzigerjahre arbeiten Tálos und Hinterseer sehr gut heraus, wie sich diese sozialpartnerschaftlichen Muster auf die verschiedenen Politikbereiche und die wirtschafts- und sozialpolitische *Performance* ausgewirkt haben.

Die Autoren halten hier fest, dass der Einfluss der sozialpartnerschaftlich involvierten Dachverbände lange Zeit in der Beratung im politischen Willensbildungsprozess, der Vorbereitung der Entscheidungsfindung, der Mitgestaltung in Entscheidungsprozessen und der Beteiligung an der Implementation von Politik konstatierbar ist. Die Sozialpartnerschaft war also weder nur Krisenfeuerwehr noch Nebenregierung, sondern horizontal (zwischen den Verbänden) und vertikal (mit Regierung und Parlament) teils auf formalen, teils auf informellen Wegen vernetzt. Sie hat dabei maßgeblich zum wirtschaftlichen und sozialen Erfolg Österreichs beigetragen. Als Schattenseiten werden unübersehbare Spannungsverhältnisse zwischen Intransparenz sozialpartnerschaftlicher Konfliktregelung und demokratischer Partizipation erwähnt und thematische Schieflagen wie etwa in der mangelnden Interessenvertretung Nichterwerbstätiger, der Unterbetonung des Gleichstellungs- oder des Umweltthemas und der Fragen der Verteilungsgerechtigkeit.

An dieser Stelle sei besonders das Kapitel über das Arbeitsrecht hervorgehoben, dessen Kodifizierung (inkl. Arbeitszeitregelungen und Mitbestimmungsrechten) aus heutiger Sicht als Selbstverständlichkeit erscheint. Aus damaliger Sicht war es durchaus ein zäher Kampf am grünen Tisch. Es ist kein Zufall, dass es unter Kurz/Strache nebst Eingriffen bei der Selbstverwaltung vor allem auch in diesen Bereichen (Arbeitszeit und Mitbestimmung) zu Einschnitten kam: Die Machtbalance sollte zulasten der ArbeitnehmerInnen verschoben werden.

Im Kapitel „Sozialpartnerschaft in Veränderung (1985-2017)“ erläutern die Autoren in 9 Abschnitten die wesentlichen Bereiche und Faktoren.

Nach einem kurzen Überblick über die Chronologie der wichtigsten Ereignisse widmen sich Hinterseer und Tálos den Reformen in den Kammern und Gewerkschaften und gehen auch auf die Verankerung der Kammern und der Pflichtmitgliedschaft in der Verfassung ein. Ausdruck der beginnenden Veränderungen waren die Urabstimmungen in den Kammern, zu denen die damalige Regierung SPÖ/ÖVP nach sinkenden Wahlbeteiligungen bei Kammerwahlen und Infragestellung der Pflichtmitgliedschaft durch zunächst vor allem eine Partei, die FPÖ („Kammerstaat“, Privilegien), die Kammern verpflichtet hatten. Diese brachten vor

allem für die Arbeiterkammern eine überwältigende Zustimmung, womit die Diskussion um die Pflichtmitgliedschaft zumindest vorläufig wieder auf kleine Flamme zurückgefahren wurde, was sich aber mit dem Einzug der eng mit der IV vernetzten NEOS ins Parlament veränderte. Auch der Ton der FPÖ gegenüber der Sozialpartnerschaft im Allgemeinen und der Pflichtmitgliedschaft in den Kammern wurde nach deren Spaltungskrise wieder rauer; und auch in der ÖVP war im Besonderen unter den Obmannschaften von Schüssel und Kurz eine zunehmende Distanzierung festzustellen. Zur zunehmenden Distanz zwischen Sozialpartnern und Parteien vor allem rechts der Mitte trug indes auch bei, dass neue Akteure, vor allem *Think Tanks* und *Lobbying-Agenturen* sowie Sonderinteressengruppen in Erscheinung traten. Kennzeichnend für deren Wirken ist zum einen eine professionellere Aufbereitung und Präsentation bei gleichzeitig weniger Möglichkeit, auch bei der Implementierung von Politik in Wirkung zu treten. Die von ihnen selbst betonte Unabhängigkeit beantwortet sich von selbst, wenn man deren Finanzierung (Einzelpersonen, Unternehmen, IV) betrachtet.

Auch auf der betrieblichen Ebene sehen die Autoren Herausforderungen und Fliehkräfte für die Sozialpartnerschaft. Globalisierung, technologischer Wandel und tiefgreifende Änderungen in den Konzernstrukturen führen zu heterogeneren Belegschaften und Flexibilisierungsdruck, der sich unter anderem in einer Dualisierung des Arbeitsmarkts mit steigender Prekarisierung und zahlreichen Einpersonenernunternehmen äußerte.

In der Wirtschaftspolitik war der Beitritt zur Europäischen Union sicherlich einer der Faktoren, der die Gesprächs- und Verhandlungsbasis entscheidend beeinflusste. Wo die Möglichkeiten des „*big bargain*“ eingeschränkt sind, weil grundlegende makroökonomische Politikfelder durch europäische Regeln eingeschränkt sind und vor allem im Wirtschaftsbereich viele Regelungsmaterien auf die europäische Ebene gehoben sind, werden sowohl die Möglichkeiten der Einbindung der Sozialpartner als auch die des Ausgleichs von Interessen über Themen hinweg geringer. Vor allem die Unternehmensverbände sehen sich zunehmend mehr als Teil der europäischen Interessenvertretungen. Was die Autoren schon bei der Betrachtung der nationalen Ebene angesprochen hatten, findet seinen Ursprung oder zumindest seinen Treiber in der Verfasstheit der Politikgestaltung auf EU-Ebene, die Lobbyismus gegenüber neokorporatistischen Ansätzen privilegiert.

Dennoch gab es auf der überbetrieblichen Ebene weiter das Bekenntnis zu gemeinsamen Zielen und dem Interessenausgleich und der Überlegenheit des koordinierten Vorgehens der großen gesellschaftlichen Gruppen. Hier wird besonders auf das Sozialpartnerabkommen von 1992, die Bad Ischler Deklaration von 2006 und 2016 verwiesen sowie auf die Publikationen des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen in dieser Periode. Auch in der breiten Bevölkerung wird das Wirken der Sozialpartnerschaft überwiegend positiv gesehen.

Dessen ungeachtet konstatieren die Autoren eine mehr als schleichende Erosion des sozialpartnerschaftlichen Institutionensystems, vor allem unter Schwarz-Blau/Orange und Türkis-Grün, in jenen Organen der Selbstverwaltung, die gesetzlich geregelt sind, wie etwa die Institutionen der Sozialversicherung. Dabei am einschneidendsten ist wohl die Einführung der Parität von ArbeitnehmerInnen-

und Arbeitgebervertretern in den Organen der nunmehr fusionierten „Gesundheitskasse“, die als Kasse der ArbeiterInnen und Angestellten seit ihren Anfängen und selbst in Zeiten des Austrofaschismus immer mehrheitlich von Arbeitnehmervertretern besetzt waren.

Der bis dahin größte Einschnitt in die sozialpartnerschaftlichen Mitgestaltungsmöglichkeiten wird im Abschnitt über die weitgehende Ausschaltung sozialpartnerschaftlicher Einflussnahme unter Schwarz-Blau/Orange abgehandelt, und hier wird die Machtverschiebung zulasten der Dachverbände der Arbeitnehmer mehr als deutlich. Runde Tische und bestellte Expertise, die eher legitimatorischen denn echt beratenden Charakter hatten, ersetzen zunehmend die partizipative Verhandlungsdemokratie. Im parlamentarischen Prozess fand dies durch eine Zunahme von Mehrheitsbeschlüssen (zulasten einstimmiger Beschlüsse) statt. Nicht selten hielten diese Gesetze einer Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof zumindest in Teilen nicht stand. In zentralen Bereichen – und hier unterscheidet sich Schwarz-Blau/Orange nicht von Türkis-Blau – wie der Sozialpolitik gab es aber ein klares Ziel des Umbaus des Sozialstaats von einem Wohlfahrtsstaat zu einem, der nur jenen hilft, „die unzureichend oder gar nicht zur Selbsthilfe fähig sind“. ... „Grundsätzlich muss Vorsorge Vorrang vor Fürsorge haben“ (S. 104, zitiert aus dem Regierungsprogramm 2000).

Was die Krisen und Einschnitte bis dato gut überstanden hat, ist das Kollektivvertragssystem. Dies aber vor allem auch deshalb, weil die Pflichtmitgliedschaft zwar diskutiert, aber doch nicht abgeschafft wurde. Das KV-System zeichnet sich (hier rekurrieren die Autoren auf rezente Studie von Pernicka (2018) sowie Rocha-Akis, Mayerhuber, Leoni (2018)) durch Senkung der Transaktionskosten, Reduktion von Unsicherheiten durch die Internalisierung externer Effekte, eine geringere Lohnspreizung sowie eine höhere Reallohnflexibilität aus. Dem wären noch geringe Friktionskosten (in Form von Streikminuten) hinzuzufügen, wenn diese auch durch die Spannungen in und um die Lohnverhandlungsrunden in den letzten Jahren zugenommen haben. Das Lohnverhandlungssystem verfügt immer noch über eine erstaunliche Stabilität bei gleichzeitiger makroökonomisch orientierter Flexibilität, konkret an Produktivitätsfortschritt und Inflation. Dies sichert Export- wie Binnennachfrage gleichermaßen ab und bringt der exportorientierten Wirtschaft, deren Produktivitätsfortschritt über dem der Gesamtwirtschaft liegt, einen steten internationalen Wettbewerbsvorteil.

Der Abschnitt über die unter den SPÖ-ÖVP-Koalitionen 2007-2017 wiederbelebte Sozialpartnerschaft macht ebenso wie die danach folgenden weiteren tiefen Einschnitte unter ÖVP-FPÖ deutlich, wie sehr die Sozialpartnerschaft vom dritten Partner – Regierung und Parteien – abhängt. Tálos und Hinterseer fassen dazu die wesentlichen Entwicklungen in den Bereichen Arbeitsmarktpolitik, Berufsausbildung, Ausländerbeschäftigung/Migration, Bekämpfung von Schwarzarbeit und Sozialdumping, Gewerbeordnung – Agrarmarktordnung – Konsumentenschutz, Privatisierungen, Krisenbewältigung und Wirtschaftsstandort zwischen 2000 und 2017 zusammen.

Auch wenn viele der harschen Einschnitte vor allem zulasten der Arbeitnehmerorganisationen von ÖVP-FPÖ noch in Erinnerung sind: Deren Auflistung und Einbettung in den Analysrahmen, den die Autoren von den Wurzeln bis 2017 ge-

spannt haben, im Kapitel „Sozialpartnerschaft unter Schwarz/Türkis-Blau am Ende?“ ist lang, eindrucksvoll und lässt den Leser eigentlich mit der Frage zurück, warum die Autoren aus einem Blickwinkel aus der Zeit vor Ibiza der Überschrift ein Fragezeichen hintangestellt haben.

Zunächst wird die neuerliche Diskussion um die Pflichtmitgliedschaft beschrieben, dann die konkreten Eingriffe in das interessenpolitische Institutionensystem (Selbstverwaltung der Sozialversicherung und Kassenfusion, Hinausdrängen der Arbeitnehmervertreter aus dem Insolvenzentgeltsicherungsfonds, dem Generalrat der Oesterreichischen Nationalbank und dem Aufsichtsrat der Schienen-Control GmbH, Nichtbeziehung der Arbeitnehmerorganisationen in neu geschaffene Institutionen). Es folgen Abschnitte über die Ausschaltung der Mitgestaltung durch die Sozialpartnerschaft wie etwa beim Arbeitszeitgesetz, wo im Bedarfsfall auch schon vorher die vorübergehende Ausdehnung auf 12 bzw. 60 Stunden möglich war, aber eine Betriebsvereinbarung nötig war. Genau diese Mitbestimmungsmöglichkeit wurde gekippt. Geplant waren auch noch Eingriffe in die Arbeitslosenversicherung und der Umbau der die Armut bekämpfenden Sicherungsinstrumente. Die Einseitigkeit der Maßnahmen und der Einbindung der verschiedenen Akteure kommt u. a. auch durch die Formulierung in der Agenda 2018 der WKÖ zum Ausdruck: „Dank des Einsatzes der WKÖ trägt das neue Regierungsprogramm die Handschrift der Wirtschaft“. Hier sei angemerkt, dass dies von einem sehr eingeschränkten Bild dessen zeugt, was unter „der Wirtschaft“ zu verstehen ist: Im Allgemeinen wird man darin die Summe aller wirtschaftlichen Aktivitäten aller Akteure, die dazu beitragen, sehen.

Die Autoren betonen auch bei aller Bedeutung des „dritten Partners“ für die zukünftige Entwicklung der Sozialpartnerschaft die Beziehung und das Vertrauen zwischen den Akteuren der Sozialpartnerschaft und finden hier einen signifikanten Unterschied zur Phase der ersten ÖVP-FPÖ/BZÖ-Koalition. Herrschte auf Arbeitgeberseite zwischen 2000 und 2006 noch ein Bekenntnis dazu vor, dass es mittelfristig wichtig ist, eine gute Verhandlungs- und Vertrauensbasis zwischen den Sozialpartnern zu haben, war davon in den eineinhalb Jahre von Schwarz/Türkis-Blau dem Anschein nach nicht mehr viel übrig, wenn man sich die Ausführungen von Tálos und Hinterseer vor Augen führt. Wesentlich dafür war nicht nur die Neubesetzung der Spitzen aller vier Organisationen, sondern auch der Umstand, dass der privilegierte Zugang zu den regierenden Parteien für die Arbeitgeberorganisationen deren Bereitschaft, sich in Verhandlungen mit den Arbeitnehmern zu begeben, nicht gerade fördert. Dass die Regierung Kurz-Strache dabei auf wertvolle Expertise und ein erfolgreiches Modell verzichtete, fiel sogar der Europäischen Kommission auf, die im Allgemeinen kein großer Verfechter der Sozialpartnerschaft ist. In ihrer Radikalität gingen Kurz-Strache, so die Autoren, noch weit über die Periode 2000-2006 hinaus.

Die Schlussfolgerungen, welche die Autoren aus ihrer Analyse der Entwicklung der letzten Jahrzehnte und vor allem der letzten Jahre ziehen, sind eigentlich, vor allem aus der Sicht von Anfang 2019, logisch. Sie sehen im Wesentlichen vier Szenarien für die Zukunft der Sozialpartnerschaft: erstens, und das sehen sie als das Unwahrscheinlichste an, dass sich eine Konstellation entwickelt, in der das Verhältnis zwischen den Akteuren vergleichbar mit jenem in den 1990er-Jahren

wäre. Zweitens: Sozialpartnerschaft in einer „abgespeckten Version“, vergleichbar mit der Wiederbelebung nach Schwarz-Blau I mit eingeschränkterem Mitgestaltungsraum und erweitertem Spektrum an zusätzlichen Akteuren. Dies würde aber nicht nur eine andere Regierungskonstellation, sondern auch Änderungen innerhalb der jetzigen ÖVP voraussetzen. Drittens eine Beschränkung der Sozialpartnerschaft auf punktuelle Sozialpakete und darüber hinausgehend die weitgehende Reduktion der Sozialpartner auf Tarifpartner. Eine solche Konstellation würden die Autoren bei geänderten Regierungskoalitionen für möglich halten. Bei einem Fortbestehen der Koalition ÖVP-FPÖ mit einem dezidierten Gegner der Sozialpartnerschaft und der Pflichtmitgliedschaft in der Regierung und einer ÖVP, die sich unter Kurz ebenfalls distanziert zur Sozialpartnerschaft zeigte, hätten sie das Ausschalten der Mitgestaltungsmöglichkeiten durch die Regierung und den Verlust der Dialogfähigkeit und des Interessenausgleichs unter den Sozialpartnern, also das Ende der Sozialpartnerschaft als am realistischsten eingeschätzt.

Das Risiko des Eintretens war auch tatsächlich sehr groß, hätte die Legislaturperiode nicht vorzeitig geendet. Mit der neuen Koalition wurden zwar die Karten neu gemischt, viele der mittelfristigen Entwicklungen bestehen allerdings noch weiter, sodass zu erwarten ist, dass sich die Bedingungen für den Austrokorporatismus, wie wir ihn kennen, nicht erleichtern werden. Das neue Regierungsprogramm von ÖVP und Grünen „Aus Verantwortung für Österreich“ brachte zwar eine deutliche Verschiebung der Akzente in der Einstellung gegenüber der Sozialpartnerschaft und ihren Institutionen, viele einschneidende Eingriffe blieben aber unverändert. Es finden sich auch einige punktuelle Erwähnungen der Sozialpartner und deren Einbindung in beabsichtigte Projekte. Vor allem aber werden die gesetzlichen Interessenvertretungen nicht mehr in Frage gestellt. Einige schwerwiegende Eingriffe zulasten von Arbeitnehmervertretungen bleiben aber bestehen (Vertretung in Selbstverwaltungskörpern und anderen Gremien).²

In Summe scheint vieles darauf hinzudeuten, dass wir uns von der österreichischen Form der Sozialpartnerschaft als Mitgestaltungsfaktor, wie er hier beschrieben ist, wegentwickeln hin zu einer Form, die eher dem Modell des zivilen Dialogs folgt. Dafür spricht auch, dass im Regierungsprogramm oft dann, wenn von den Sozialpartnern die Rede ist, auch die Zivilgesellschaft und andere betroffene Akteure erwähnt sind. Eine breite Einbindung von Meinungen und Betroffenen ist zwar in einer lebendigen Demokratie durchaus positiv, sie ist aber unverbindlicher und beliebiger. Repräsentanz und demokratische Kontrolle durch die Mitglieder sind in einem solchen Rahmen geringer. Während die Dachverbände auch sich und ihre Mitgliedsverbände bis zu einem gewissen Grad an den Interessenausgleich binden können, ist dies bei „*single interest groups*“ kaum gegeben. Gesamtwirtschaftlich Verantwortung zu tragen und die Fähigkeit zu einem *big bargain* setzten auch Verbindlichkeit voraus, die im zivilen Dialog weitgehend fehlt.³ Das träfe auch auf das Szenario der Sozialpakete zu, das Hinterseer und Tálos beschreiben.

Insgesamt bietet das Buch sowohl dem „Einsteiger“ in die Literatur über die Sozialpartnerschaft und die Wirtschafts- und Sozialpolitik Österreichs als auch ExpertInnen der Arbeitsbeziehungen wertvolle Einblicke. Stellenweise sehen sich Einsteiger vielleicht einer überwältigenden Fülle an Information gegenüber, die

nicht immer leicht einordenbar ist. Umgekehrt profitieren Insider davon, dass die Ereignisse nicht nur aufgelistet, sondern auch vortrefflich und spannend analysiert sind. Stellenweise schlingern die Autoren etwas zwischen chronologischer und themenorientierter Abhandlung, was fallweise zu Wiederholungsschleifen führt. Das Buch profitiert jedenfalls davon, dass die Autoren nicht nur mit dem Blick der „reinen Lehre“ die Entwicklung der Sozialpartnerschaft und des politischen Systems analysieren, sondern auch viel Wissen über die entsprechenden Hintergründe eingearbeitet haben. Sie zitieren auch ökonomische Literatur, die darlegt, wie eher sozialpartnerschaftlich geprägte Länder sowohl mittelfristig als auch in der Finanz- und Wirtschaftskrise eine bessere wirtschaftliche *Performance* erzielt haben.

Ein Aspekt, der hier und in der Literatur allgemein etwas fehlt, ist, dass die Sozialpartnerschaft auch als ein Teil eines Systems von „*checks and balances*“ zu sehen ist: So finden sich in den meisten westlichen Demokratien meist historisch gewachsene Strukturen von Machtausgleich und Kontrollen in den politischen Systemen. Ein stark ausgeprägter Parlamentarismus und föderale Strukturen können dabei eine Antwort sein, eine Mitgestaltungsmacht repräsentativer Organisationen eine andere. Es wird aber nicht genügen, sich nur auf die Verfassungsgerichtsbarkeit zu verlassen – sie ist eine Vetomacht und keine gestaltende Kraft. Auch eine starke unabhängige Beamtenschaft, die genügend abgesichert ist („*to tell truth to power*“), kann eine solche Funktion der Kontrolle der Macht von Regierungen ausüben. In den letzten Jahren wurde aber auch in der Spitzenbeamtenschaft durch befristete Verträge und organisatorische Eingriffe (Generalsekretäre) eher eine Kultur der „*responsivity*“ geschaffen, also hin zu einer Geneigtheit, auf Winke und Fingerzeige der Politik zu reagieren.⁴

Es kommt hier auch zu einer Umdeutung von „Unabhängigkeit“: Es werden von Privaten und Unternehmen finanzierte und beauftragte Agenturen und *Think Tanks* als unabhängig bezeichnet und nicht jene, die demokratisch legitimiert sind und durch transparente und/oder gesetzliche Beitragsgrundlagen finanziert sind. Die Auswahl derartiger Agenturen ist beliebig und unverbindlich. „*Message control*“ und der zentrale Durchgriff auf alle Wirkungsbereiche werden dadurch nicht gestört. Der Ausschluss von Mitgestaltung repräsentativer Interessenvertretungen bei gleichzeitigem Ausbleiben des Aufbaus anderer „*checks and balances*“ sollte daher nicht nur aus wirtschafts- und sozialpolitischen Überlegungen, sondern auch unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten Anlass zu Sorge geben.

Was hingegen zu Optimismus Anlass geben kann, ist die enorme Anpassungsfähigkeit der Sozialpartnerschaft, die sie über die Jahrzehnte bewiesen hat, und der Umstand, dass neue Herausforderungen nicht nur die Notwendigkeit, sondern auch die Erkenntnis hervorbringen, dass ökonomische und politische Vernunft, das Außerstreitstellen von Zahlen, Daten und Fakten sowie deren Zusammenhängen und ein Zusammenwirken der großen gesellschaftlichen Gruppen tragfähiger sind als eine „*The winner takes it all*“-Strategie.

Thomas Zotter

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Beirat (2014).
- ² Vgl. Tálos (2020).
- ³ Vgl. Delapina (2012).
- ⁴ Vgl. Gratz (2019).

Literatur

- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Den Wandel gestalten: Eine Tagung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses aus Anlass des 50-jährigen Jubiläums des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen (Wien 2014); online: <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2015/08/2014-03-31DE-Programm-WEB.pdf>.
- Delapina, Thomas, Sozialer und ziviler Dialog: zwei ungleiche Brüder, in: Wirtschaft und Gesellschaft 38/2 (2012) 396-402; online: http://wug.akwien.at/WUG_Archiv/2012_38_2/2012_38_2_0396.pdf.
- Gratz, Wolfgang, Die Furcht vor Illoyalität ist neu, in: Wiener Zeitung (24.7.2019) 11; online: https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2019769-Die-Furcht-vor-Illoyalitaet-ist-neu.html?em_cnt_page=1.
- Tálos, Emmerich, Sozialpolitik und Sozialpartnerschaft unter Schwarz/Türkis-Grün (2020); online: <https://awblog.at/sozialpolitik-und-sozialpartnerschaft-unter-tuerkis-gruen/>.

Kollektivverträge in Europa unter Druck

Rezension von: Torsten Müller, Kurt Vandaele, Jeremy Waddington (Hrsg.), *Collective bargaining in Europe: towards an endgame*, 3 Bände, Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Brüssel 2019, 668 Seiten, broschiert, € 50; ISBN 978-3-874-52518-6.

Kollektivverträge sind eine der zentralen Institutionen des europäischen Sozialmodells. Gemeinsam mit der betrieblichen Mitbestimmung durch Betriebsräte sichern sie den ArbeitnehmerInnen Mitwirkung an der Gestaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Diese Dimensionen der Wirtschaftsdemokratie bilden wichtige Elemente des demokratischen politischen Systems in den Ländern der EU.¹

Kollektivverträge haben viele wirtschaftliche, soziale und politische Funktionen, und dies nicht nur für die unselbstständig Beschäftigten und die Gewerkschaften (Schutz-, Verteilungs- und Partizipationsfunktion), sondern auch für die Arbeitgeber (Wettbewerbsordnung, Befriedungsfunktion, Senkung der Transaktionskosten). Die Regelung konfliktträchtiger Fragen der Arbeits-, Lohn- und Sozialpolitik durch die Sozialpartner entlastet den Staat. Und aus postkeynesianischer Perspektive haben überbetriebliche Kollektivverträge wichtige makroökonomische Funktionen (Steuerung der Lohnentwicklung durch koordinierte Kollektivverhandlungen, produktivitätsorientierte Lohnpolitik, Abstimmung zwischen Fiskal-, Geld-, Lohn- und Beschäftigungspolitik zugunsten der gesamtwirtschaftlichen Steuerung, auto-

matistische Stabilisierungsfunktion, starker egalitäre Lohnstruktur, Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte usw.).

Und dennoch sind die Kollektivverhandlungssysteme in der EU in den letzten beiden Jahrzehnten² unter Druck geraten. ProponentInnen neoliberaler Politik sehen Gewerkschaften und Kollektivverträge als „Arbeitsmarktrigiditäten“, welche die Handlungsfähigkeit der Unternehmer einschränken und nachteilig für Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum seien. Mit den Zielen, die Flexibilität der Arbeitsmärkte zu verstärken und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu erhöhen, haben neoliberale PolitikerInnen auf europäischer Ebene und in den Mitgliedstaaten Maßnahmen gesetzt, um den Deckungsgrad und die Regelungsdichte v. a. der überbetrieblichen Kollektivverträge zu reduzieren.

Als Nutznießer neoliberaler Politiken waren Arbeitgeber in vielen, wenn gleich längst nicht allen Mitgliedsländern bemüht, dezentrale Verhandlungssysteme mit geringer substanzieller Breite durchzusetzen. Diese Dezentralisierungsbestrebungen von Arbeitgeberseite wurden insbesondere während der Großen Rezession von Regierungen mit neoliberaler Programmatik und durch die Interventionen der Troika im Bereich der Lohn- und Kollektivvertragspolitik intensiviert.

Unorganisierte Dezentralisierung unterminiert die vertikale Steuerungsfähigkeit überbetrieblicher Kollektivverträge bzw. von Mehrebenen-Systemen und macht gesamtwirtschaftliche und transnationale Koordination der Lohnentwicklung unmöglich. Eine gesamtwirtschaftliche Abstimmung von Fiskal-, Geld-, Lohn- und Beschäftigungspolitik, die von postkeynesianischen

ÖkonomInnen für notwendig erachtet wird, ist dann ausgeschlossen, weil das Instrument Lohnpolitik nicht mehr existiert.³

Und selbst organisierte Dezentralisierung der Kollektivverhandlungen beeinträchtigt die vertikale Steuerungsfähigkeit der Verbände und Verhandlungen, falls die in Öffnungsklauseln enthaltenen Ausnahmeregelungen weit gefasst sind. Die Ersetzung von kollektiver Lohnsetzung auf überbetrieblicher Ebene durch Verhandlungen auf Betriebs- oder Unternehmensebene bedeutet auch, dass Löhne im betreffenden Wirtschaftsbereich nicht mehr aus dem Wettbewerb genommen sind. Die Gewerkschaften verlieren mit Branchenkollektivverhandlungen und anderen das Verhandlungssystem stützenden Institutionen (v. a. Allgemeinverbindlichkeitsmechanismen) wesentliche institutionelle Machtressourcen, und die Machtbalance neigt sich noch stärker zugunsten der Arbeitgeber.

Im Mittelpunkt des vorliegenden dreibändigen Werks stehen 28 Länderbeiträge, welche die Entwicklung der nationalen Kollektivvertragssysteme im Zeitraum zwischen 2000 und etwa 2015 beschreiben und analysieren. Verfasst wurden diese Länderkapitel jeweils von nationalen ExpertInnen (Ö: Vera Glassner und Julia Hofmann, D: Torsten Müller und Thorsten Schulten). Die von Clegg (1976) herausgearbeiteten sechs Dimensionen der Kollektivverhandlungen bestimmen die analytische Struktur aller Länderbeiträge:

- 1.) Deckungsquote der Kollektivverträge;
- 2.) Verhandlungsebenen;
- 3.) Verhandlungstiefe, d. h. das Ausmaß der Einbeziehung der Akteure auf der Unternehmensebene in die Kollektivvertragsverhandlungen;

4.) Verhandlungssicherheit, worunter die Unterstützung von Arbeitgebern und Staat für die Kollektivverträge zu verstehen ist;

5.) inhaltliche Breite der Kollektivverträge;

6.) Verhandlungskontrolle, d. h. das Ausmaß der Einflussnahme der vereinbarten Regelungen auf die tatsächlichen Lohn- und Arbeitsbedingungen.

In der Einleitung befassen sich die Herausgeber mit den wirtschaftlichen, politischen und ideologischen Rahmenbedingungen des Beobachtungszeitraums, v. a. den Facetten neoliberaler Politik. Im abschließenden Kapitel fassen sie die Ergebnisse der Länderstudien bezüglich der sechs Clegg'schen Dimensionen zusammen und ziehen ihre Schlussfolgerungen hinsichtlich der Machtverschiebung zwischen den Akteuren der Arbeitsbeziehungen und der Möglichkeit, politische Maßnahmen, welche die Reichweite, Breite und Effektivität der Kollektivvertragssysteme beeinträchtigten, rückgängig zu machen.

Verhandlungsebenen

Die Branche ist in den EU-15-Ländern (mit Ausnahme von GB, IRL und GR) nach wie vor die wichtigste Verhandlungsebene im Hinblick auf die Deckungsquote. In den Transformationsländern hingegen finden Kollektivverhandlungen überwiegend oder ausschließlich auf der Unternehmensebene statt (Ausnahme SLO).

In Westeuropa setzte sich allerdings die organisierte Dezentralisierung fort. Organisierte Dezentralisierung bedeutet, dass die Artikulation zwischen der Branchen- und der Unternehmensebene beibehalten, aber modifiziert wird, sodass auf Unternehmensebene De-

tailregelungen oder Abweichungen möglich sind, wobei die Kontrolle durch die Branchenakteure aufrecht bleibt, und dies sowohl in prozeduraler als auch substanzieller Hinsicht. Es waren Arbeitgeberverbände und neoliberale PolitikerInnen, welche auf erweiterte Handlungsspielräume der Unternehmen drängten, bei gleichzeitiger Erhaltung der Regelungskapazität auf Branchenebene. Der Stärke der Gewerkschaften in den Unternehmen kam eine wesentliche Rolle dabei zu, die Bindung der betrieblichen Regelungen an die Vereinbarungen auf der Branchenebene sicherzustellen.

Unorganisierte Dezentralisierung impliziert die Loslösung der Unternehmensebene von der Branchenebene oder überhaupt das Verschwinden von Branchenabkommen. Einige von der Troika im Einvernehmen mit neoliberalen Regierungen während der Großen Rezession durchgesetzten Interventionen in nationale Kollektivverhandlungssysteme leisteten disorganisierter Dezentralisierung Vorschub, bspw. die Aufhebung oder Umkehr des Günstigkeitsprinzips, die Verschärfung der Repräsentativitätskriterien für Gewerkschaften auf Branchen- und Unternehmensebene sowie die Zuerkennung der Kollektivvertragsfähigkeit an nichtgewerkschaftliche Belegschaftsvertretungen bei Fehlen von repräsentativen Gewerkschaften. In Griechenland hatten derartige Maßnahmen eine starke Dekollektivierung der Lohnsetzung zur Folge, d. h. eine drastische Abnahme des Deckungsgrads und der Regelungskapazität des Gesamtsystems. An die Stelle von kollektiver Lohnsetzung traten Verhandlungen zwischen den Unternehmensleitungen und einzelnen ArbeitnehmerInnen bzw. *de facto* die einseitige Lohnset-

zung durch die Unternehmensleitungen.

Verhandlungssicherheit

Seit dem Inkrafttreten der 3. Stufe der Währungsunion sank infolge der intensivierten innereuropäischen Arbeitsteilung und der verstärkten Regimekonkurrenz in Branchen mit hohen Außenhandelsquoten, in denen die Preiskonkurrenz dominierte, das Interesse von Arbeitgeberverbänden an der Eliminierung der nationalen Lohnkonkurrenz durch Branchenkollektivverträge. Die große Mehrheit der Arbeitgeberverbände in den EU-15-Ländern wandte sich jedoch nicht völlig von überbetrieblichen Vereinbarungen ab, sondern bevorzugte die Regelung von Abweichungsoptionen unter klar definierten Umständen, also organisierte Dezentralisierung, und eine geringere inhaltliche Breite von Branchenkollektivverträgen. In einigen westeuropäischen Ländern, insbesondere in Deutschland, waren Öffnungsklauseln allerdings nicht mehr Instrumente zur Stützung des Branchenkollektivvertragssystems in Ausnahmesituationen, sondern dienten Arbeitgebern dazu, sich den Regelungen eines überbetrieblichen Abkommens dauerhaft zu entziehen. In diesen Fällen bewirkte organisierte Dezentralisierung eine nachhaltige Fragmentierung der überbetrieblichen Kollektivverträge.

Hatte die schleichende Erosion der Branchenkollektivverträge in vielen EU-15-Ländern aufgrund sinkender Unterstützung durch Arbeitgeberverbände Gegenmaßnahmen von Seiten der nationalen Regierungen und der EU-Kommission zur Folge? Das war im Allgemeinen nicht der Fall:

„This ‚incremental erosion‘ of indus-

trial collective bargaining was rarely accompanied by state- or EU-led initiatives to strengthen collective bargaining. To the contrary, the neoliberal policy agenda pursued by many governments sought to increase flexibility by limiting the coverage and scope of collective bargaining.“ (S. 8)

Noch erheblich geringer ist die Unterstützung für überbetriebliche Kollektivverträge durch Arbeitgeberverbände und Staat in den Transformationsländern. In vielen Branchen fehlen dort überhaupt Arbeitgeberverbände, oder diese sind nicht mandatiert, fragmentiert und schwach. Unternehmer zögern, Arbeitgeberverbände mit einem Mandat für Verhandlungen auf überbetrieblicher Ebene auszustatten. Eine ablehnende Haltung gegenüber der kollektivvertraglichen Regulierung des Arbeitsmarkts ist unter Unternehmern weitverbreitet. Die Zersplitterung der Gewerkschaften, deren dramatisch sinkender Organisationsgrad und die Schwächung anderer organisatorischer und gesellschaftlicher Machtressourcen verstärkten die Abneigung von Arbeitgebern und Arbeitgeberverbänden gegen Branchenkollektivverträge.

Im Zuge der Systemtransformation wurden zwar überall die rechtlichen Voraussetzungen für Mehrebenen-Kollektivverträge geschaffen. Tatsächlich etablierten sich in den meisten Transformationsländern (Ausnahmen SLO, HR, RO) dezentralisierte Verhandlungssysteme. Von Seiten der Regierungen blieb es zumeist bei rein rhetorischen Bekenntnissen zu überbetrieblichen Kollektivverträgen.

Auf die von Troika und neoliberalen Regierungen initiierten Interventionen in die Lohnpolitik der betreffenden Länder während der Großen Rezession,

welche sich in erster Linie gegen Reichweite und Breite der überbetrieblichen Kollektivverträge richtete, wurde bereits hingewiesen. Abgesehen von den schon erwähnten institutionellen Demontagen und Modifikationen sind die Aufhebung bzw. verschärfte Kriterien für die Allgemeinverbindlichkeit von Branchenkollektivverträgen hervorzuheben.

Vergleichsweise große Verhandlungssicherheit besteht nach wie vor in den wissensintensiven Industrie- und Dienstleistungsbranchen der hoch entwickelten westeuropäischen Länder (mit Ausnahme von GB), wo implizites, unternehmensspezifisches Wissen eine große oder entscheidende Rolle spielt. Arbeitgeberverbände sind dort weiterhin an Branchenkollektivverträgen interessiert, u. a. wegen der Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, die teilweise den Charakter von Gruppen-
gütern haben und bi- oder tripartit verwaltet werden, und ferner, um wegen der wissensbedingt ausgeprägten wechselseitigen Abhängigkeit Konflikte von der Betriebsebene fernzuhalten.⁴

Deckungsquote

Im Schnitt der EU-17-Länder (gewichtet nach der Anzahl der unselbstständig Beschäftigten, deren Arbeitsbedingungen durch Kollektivverträge geregelt werden können) verringerte sich der Deckungsgrad leicht, nämlich von 73% 2000 auf 69% 2015. In den EU-11-Staaten hingegen fiel die kollektivvertragliche Deckungsquote stark: Schwankte sie zwischen 2000 und 2010 zwischen 40 und 60%, so lag sie seit 2011 nur noch im Bereich zwischen 25 und 35%. Die beträchtlichen Schwankungen des Durchschnitts-

werts von Jahr zu Jahr waren das Ergebnis von Regierungswechseln und geänderten Haltungen von Arbeitgeberverbänden.

Die Erzielung einer hohen Deckungsquote der Kollektivverträge (über 50%) hatte folgende institutionelle Voraussetzungen:

1.) Nur nationale Kollektivvertragsysteme, wo überbetriebliche Kollektivverträge – in fast allen Fällen Branchenkollektivverträge – dominierten, erreichten einen hohen Deckungsgrad. In dezentralen Verhandlungssystemen ist es nicht möglich, eine hohe Deckungsquote zu realisieren.

2.) *Erga-omnes*-Regelungen: Kollektivverträge gelten dann auch für jene unselbstständig Beschäftigten eines unterzeichnenden Arbeitgebers, die nicht Gewerkschaftsmitglieder sind.

3.) Allgemeinverbindlichkeitserklärungen oder funktionale Äquivalente, wie die gesetzliche Mitgliedschaft in den Wirtschaftskammern im österreichischen Fall: Branchenkollektivverträge gelten dann auch für Unternehmen, die nicht einem unterzeichnenden Arbeitgeberverband angehören.

4.) Hoher Organisationsgrad von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, die an überbetrieblichen Kollektivverträgen interessiert sind: Dies trifft auf Dänemark und Schweden zu, wo weder Institutionen mit Außenseiterwirkung von Kollektivverträgen noch Allgemeinverbindlichkeitserklärungen bestehen. In diesen Fällen existieren allerdings staatliche Organisationshilfen für die Gewerkschaften in Form des Gent-Systems.

Verhandlungstiefe

Für die Koordinierung von Kollektivverhandlungen sind die horizontale

und die vertikale Steuerungsfähigkeit der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsdachverbände (konföderale Autorität) sowie der Arbeitgeberverbände und Einzelgewerkschaften (verbandliche Autorität) entscheidend. Auf Gewerkschaftsseite geht es dabei um die statutenmäßige Machtverteilung zwischen den Ebenen sowie um die jeweiligen finanziellen Kapazitäten und personellen Ressourcen. Voraussetzungen für eine hohe verbandliche Steuerungsfähigkeit ist eine funktionierende wechselseitige Artikulation zwischen Branchen- und Unternehmensebene. Die Verhandlungstiefe ist umso ausgeprägter, je stärker die Beteiligung der GewerkschaftsrepräsentantInnen der Unternehmensebene in allen Phasen der Branchenkollektivverhandlungen ist, also bei der Formulierung der Verhandlungsziele, der Festlegung des Verhandlungsmandats, der Mitwirkung an den Verhandlungen, der Zustimmung zum Verhandlungsergebnis und der Durchführung und Kontrolle der Vereinbarungen.

Viele der gewerkschaftlichen Revitalisierungsprogramme der letzten Jahre verliehen gerade dieser stärkeren Beteiligung der gewerkschaftlichen Vertrauensleute in den Betrieben und den verbündeten Betriebsräten großen Stellenwert.

Verhandlungskontrolle

Das Ausmaß, in dem überbetriebliche Kollektivverträge die tatsächlichen Löhne und Arbeitsbedingungen bestimmen, hat mehrere Aspekte: erstens die Detailliertheit der Regelungen, zweitens die Überwachung ihrer Durchführung und drittens die Disputbeilegung.

Alles in allem geht aus den Länder-

studien eine sinkende Verhandlungskontrolle im Beobachtungszeitraum hervor, v. a. infolge der Dezentralisierungstendenzen und der Schwächung der Überwachungs- und Schlichtungsinstitutionen. Dezentralisierung, selbst organisierter Art, führt, wenn sie mehr als temporäre Abweichungen zulässt, unweigerlich zu stärker uneinheitlichen Lohn- und Arbeitsbedingungen und unterminiert so tendenziell die Schutzfunktion von Kollektivverträgen.

Bezüglich einer staatlich herbeigeführten Schwächung der Überwachungsinstitutionen soll das Beispiel Ungarn erwähnt werden: Das Arbeitsgesetz von 2012 übertrug das Recht zur Überwachung der kollektivvertraglich geregelten Arbeitsbedingungen von den Gewerkschaften auf die Betriebsräte und schränkte die Kompetenzen der Gewerbeinspektoren ein.

Inhaltliche Breite

Hier geht es zum einen darum, welche Lohn- und Arbeitsbedingungen durch die Kollektivverträge geregelt werden und welche die Unternehmensleitung festsetzt (quantitative Dimension), und zum anderen darum, welche Substanz die kollektivvertraglichen Vereinbarungen haben (qualitative Dimension).

In jenen Ländern, in denen der Deckungsgrad und die Verhandlungskontrolle sanken, nahm infolgedessen die Regelungskapazität der Unternehmensleitungen zulasten jener der Kollektivverträge zu. In den westeuropäischen Staaten wirkte auch die organisierte Dezentralisierung, soweit sie mit Öffnungsklauseln verbunden war, in diese Richtung.

In qualitativer Hinsicht bestanden entgegengerichtete Tendenzen. Eini-

ge Länderstudien stellen eine substanzielle Aushöhlung der Kollektivverträge insofern fest, als weniger Inhalte geregelt wurden (z. B. GB). In den Transformationsländern wiederholten viele Kollektivverträge nur die gesetzlichen Mindestvorschriften. Allgemein galt, dass in jenen Ländern, wo Unternehmenskollektivverträge dominierten, kaum innovative Regelungen getroffen wurden, welche die Optionen der ArbeitnehmerInnen erweiterten, etwa im Hinblick auf die Lage der Arbeitszeit.

Hingegen nahm v. a. in Ländern mit fest und langfristig etablierten überbetrieblichen Verhandlungen die inhaltliche Breite von Branchenkollektivverträge zu, und dies hinsichtlich qualitativer Aspekte wie bspw. Gleichstellung von Frauen und Männern und stärkerer Berücksichtigung der Arbeitszeitanliegen der Beschäftigten bezüglich Lage und Länge (z. B. Freizeitoption in Ö).

Politische Schlussfolgerungen

Die Länderstudien konstatieren hinsichtlich der sechs Dimensionen der Kollektivverträge zum einen Stabilität und Resilienz, aber zum anderen hauptsächlich Erosion, Dezentralisierung und Fragmentierung.

„If there is one feature shared by almost all countries covered in this publication it is that over the past 20 years the regulatory capacity of collective bargaining has decreased, albeit to varying degrees; and that in most cases policymakers at European and national level have played an active role in advancing this development.“ (S. 657f)

Im abschließenden Kapitel diskutieren die Herausgeber Maßnahmen, um die Regulierungskapazität (Deckungsgrad, inhaltliche Breite, Verhandlungs-

kontrolle) der Kollektivverträge in Europa wieder deutlich anzuheben:

Erstens sind die Gewerkschaften selbst gefordert, durch umfassende, systematische und nachhaltige Revitalisierungsprogramme ihre organisatorischen und gesellschaftlichen Machtre Ressourcen zu stärken.

Zweitens sind Gewerkschaften in zahlreichen Branchen vieler Länder nur schwach, sodass eine Stärkung der regulatorischen Kapazität der Kollektivverträge ohne staatliche Unterstützung nicht möglich sein wird. Ein derartiger Wiederaufbau bzw. Aufbau der Kollektivvertragssysteme erfordert mithin eine politische Kehrtwende, und dies auf nationaler und europäischer Ebene, denn beide beeinflussen einander stark:

„(T)he reversal of the decline of collective bargaining requires a multi-level approach, including measures at local, national and European level.“ (S. 664)

Die politischen Instrumente dazu sind auf europäischer und nationaler Ebene vorhanden. Hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU halten die Herausgeber fest:

„If European policymakers are serious about supporting strong collective bargaining institutions this should be reflected in the measures proposed in country-specific recommendations associated with the European Semester.“ (S. 664)

Auf nationaler Ebene sollten die Programme zur Unterstützung der regulatorischen Kapazität der Kollektivvertragssysteme je nach Ausgangslage v. a. folgende Maßnahmen umfassen:

- die Entschärfung von Repräsentativitätskriterien für Gewerkschaften (Gründung, Abschluss von Kollektivverträgen);
- die (Wieder-)Verankerung des Günstigkeitsprinzips;

- die Einführung von Allgemeinverbindlichkeitsmechanismen bzw. die Implementierung von diesbezüglichen Kriterien, welche die Extension begünstigen;

- die Aufnahme von Kollektivvertragsklauseln im öffentlichen Beschaffungswesen.

Ferner schlagen die Herausgeber die Einrichtung eines Fonds der EU vor, welcher die Mitgliedstaaten bei der Errichtung der für überbetriebliche Kollektivverträge notwendigen institutionellen Strukturen nötigenfalls finanziell unterstützt.

Erforderlich ist nun der politische Wille, derartige Schritte tatsächlich zu setzen. Ermutigend ist, dass die OECD, über Jahrzehnte einer jener internationalen Organisationen, welche die Dezentralisierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte im Allgemeinen und die Dezentralisierung der Kollektivverträge im Besonderen vertraten und propagierten, nun (wieder!) die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Vorteile von überbetrieblichen Kollektivverträgen und betrieblicher Mitbestimmung betont.⁵

Mit den drei Bänden ist es dem EGI zweifellos gelungen, ein Standardwerk zu den Kollektivvertragsverhandlungen in der EU vorzulegen. Was wäre zu kritisieren? Barbara Bechter und Bernd Brandl (2015) würden vermutlich einwenden, dass die erheblichen und tendenziell größer werdenden Unterschiede zwischen den Kollektivverhandlungspraktiken der Branchen und den entsprechenden Regulierungskapazitäten innerhalb der einzelnen Länder nicht ausreichend Berücksichtigung finden. Einer derartigen Kritik wäre weitgehend zuzustimmen. Allerdings hätte die Aufnahme branchenbezogener Unterschiede den For-

schungsrahmen gesprengt. In dieser Hinsicht besteht also noch beträchtlicher Forschungsbedarf.

Michael Mesch

Literatur

- Bechter, Barbara; Brandl, Bernd, Measurement and analysis of industrial relations aggregates: What is the relevant unit of analysis in comparative research?, in: European Political Science 14/4 (2015) 422-438.
- Clegg, H., Trade Unionism Under Collective Bargaining (Oxford 1976).
- Iversen, Torben; Soskice, David, Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism through a Turbulent Century (Princeton, NJ, 2019).
- King, John E., Some obstacles to wage-led growth, in: Review of Keynesian Economics 7/3 (2019) 308-320.
- Marterbauer, Markus; Mesch, Michael; Zuckerstätter, Josef (Hrsg.), Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004-2014. Von der Tarifautonomie zum EU-Interventionismus (= Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien, Bd. 18, Wien 2015).
- Mesch, Michael, Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU: Eine Einführung, in: Marterbauer, Mesch, Zuckerstätter (Hrsg., 2015) 9-68.

- OECD, Employment Outlook 2017. Chapter 4: Collective bargaining in a changing world of work (Paris 2017).
- OECD, Employment Outlook 2018. Chapter 3: The role of collective bargaining systems for good labour market performance (Paris 2018).
- OECD, Employment Outlook 2019. Chapter 5: Facing the future of work: How to make the most of social dialogue and collective bargaining (Paris 2019a).
- OECD, Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work (Paris 2019b).
- Zandonella, Martina; Mayerl, Corinna; Holzer, Andreas, Wie soziale Ungleichheit und die Prekarisierung von Arbeit das Vertrauen der ArbeitnehmerInnen in die Demokratie zerstören, in: Wirtschaft und Gesellschaft 46/1 (2020) 41-62.

Anmerkungen

- ¹ Siehe Zandonella u. a. (2020).
- ² Für einen Überblick über die nationale Arbeitsbeziehungssysteme in der EU vor und während der Großen Rezession siehe Mesch (2015).
- ³ Siehe King (2019).
- ⁴ Iversen, Soskice (2019).
- ⁵ Siehe OECD (2017, 2018, 2019ab).

Kapital und Ideologie

Rezension von: Thomas Piketty,
Capital and Ideology, Belknap Press,
 Cambridge, MA, 2020, 1.104 Seiten,
 gebunden, \$ 39,95;
 ISBN 978-0-674-98082-2.

So wie „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ den Blick von ÖkonomInnen auf Ungleichheit geprägt hat, so wird „Kapital und Ideologie“ die Art und Weise verändern, wie PolitikwissenschaftlerInnen ihr eigenes Feld betrachten.

Thomas Pikettys Bücher sind immer monumental – manche mehr als andere. „Top Incomes in France in the Twentieth Century: Inequality and Redistribution, 1901-1998“ (auf Französisch unter dem Titel „Les hauts revenus en France au XXe siècle“ erschienen) setzte sich mit Einkommens- und Vermögensungleichheit sowie sozialen und politischen Veränderungen in Frankreich über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahrhunderten auseinander. Sein internationaler Bestseller „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ („Le capital au XXI siècle“) dehnte den Blickwinkel auf die wichtigsten westlichen Länder (Frankreich, die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich und Deutschland) aus. Pikettys neuestes Werk „Kapital und Ideologie“ („Capital et idéologie“), das seit März dieses Jahres in deutscher Übersetzung vorliegt, erweitert seine Analyse nun um eine globalgeschichtliche Perspektive. Er geht darin der Frage nach, wie der Besitz von Vermögenswerten (einschließlich Menschen) in verschiedenen historischen Gesellschaften geregelt und gerechtfertigt wurde – von China, Japan und Indien über die europä-

isch dominierten amerikanischen Kolonien bis hin zu den feudalen und kapitalistischen Gesellschaften Europas. Der Hinweis auf die geografische und historische Dimension des Buches alleine dürfte LeserInnen eine Vorstellung von seinem Anspruch vermitteln.

Bevor ich auf „Kapital und Ideologie“ eingehe, möchte ich die Bedeutung von Pikettys Ansatz hervorheben, der allen drei Büchern zugrunde liegt. Seine Herangehensweise zeichnet sich durch die methodologische Rückkehr der Ökonomie zu ihrer ursprünglich zentralen Funktion aus, nämlich die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Interessen und Verhaltensweisen von Individuen und sozialen Klassen in ihrem alltäglichen (materiellen) Leben. Diese Methodologie weist das vorherrschende Paradigma des vergangenen halben Jahrhunderts zurück, das die Rolle von Klassen und heterogenen Individuen im Produktionsprozess zunehmend außer Acht ließ und stattdessen alle Menschen als abstrakte AkteurInnen behandelte, die ihr eigenes Einkommen unter bestimmten Einschränkungen maximieren. Dieses dominante Paradigma hat die Ökonomie nahezu all ihrer sozialen Inhalte entleert und eine ebenso abstrakte wie falsche Sicht von Gesellschaft vermittelt.

Die Wiedereinführung des tatsächlichen Lebens in die Ökonomie durch Piketty und einige andere WirtschaftswissenschaftlerInnen – es kommt nicht von ungefähr, dass sich die meisten von ihnen für Ungleichheit interessieren – geht dabei über eine Rückkehr zu den Ursprüngen der politischen Ökonomie und der Wirtschaftswissenschaften hinaus. Schließlich stehen uns heute weit mehr Informationen (Daten) zur Verfügung als ÖkonomIn-

nen vor einem Jahrhundert, und zwar nicht nur über unsere eigenen zeitgenössischen Gesellschaften, sondern auch im historischen Rückblick. Diese Kombination aus der ursprünglichen Methodologie politischer Ökonomie und *Big Data* ist das, was ich in Anlehnung an die französische Gruppe von Historikern, die einer sozialwissenschaftlichen Interpretation der Geschichte den Weg bereiteten, als „Turbo-Annales“ bezeichne. Die breiten sozialen, wirtschaftlichen und politischen Kräfte, die die Welt formen und für die sich die klassische politische Ökonomie und die AutorInnen im Umfeld der „Annales“-Schule interessierten, können jetzt empirisch und sogar ökonomisch und experimentell untersucht werden. Denn im Gegensatz zu damals stehen nun die dafür erforderlichen Daten und modernen Methodologien zur Verfügung.

Meiner Ansicht nach sollten wir Pikettys „Kapital und Ideologie“ vor diesem Hintergrund betrachten. Wie erfolgreich war sein Ansatz, den er jetzt auf die gesamte Welt und eine sehr große Zeitspanne umgelegt hat?

Für die Zwecke dieser Rezension unterteile ich Pikettys Buch in zwei Teile. Während sich der bereits erwähnte erste Teil mit den ideologischen Rechtfertigungen von Ungleichheit in verschiedenen Gesellschaften befasst (Teil 1 und 2 des Buches und in gewisser Hinsicht Teil 3), führt der zweite in eine völlig neue Art der Untersuchung der jüngsten politischen Konfliktlinien in modernen Gesellschaften ein (Teil 4).

Ungeachtet Pikettys enormen Wissens und seines Talents als Geschichtenerzähler habe ich einige Vorbehalte gegenüber dem ersten Teil. Schließlich stellt die Analyse eines geografisch und historisch so breit definierten Ge-

genstandes selbst die bestinformierten Köpfe, die sich über den Großteil ihrer wissenschaftlichen Laufbahn hinweg mit verschiedenen gesellschaftlichen Kontexten beschäftigt haben, vor eine große Herausforderung. Die Auseinandersetzung mit jeder einzelnen dieser Gesellschaften erfordert ein außerordentlich hohes Maß an historischem Detailwissen über religiöse Lehren, politische Organisationsformen, soziale Stratifizierung und dergleichen. Versuche in diese Richtung wurden bereits von Autoren wie Max Weber (sein gesamtes Werk hindurch und insbesondere in „Wirtschaft und Gesellschaft“) oder Francis Fukuyama (in seinem zweibändigen Meisterwerk über die Ursprünge der politischen und wirtschaftlichen Ordnung) unternommen, um jeweils ein Beispiel aus der älteren und jüngeren Vergangenheit zu nennen. Fachleute, die sich mit den betreffenden einzelnen Gesellschaften und Religionen befassten, pflichteten ihren Ergebnissen nicht einhellig bei.

In seiner Analyse einiger dieser Gesellschaften musste sich Piketty in gewisser Hinsicht auf vereinfachte oder verkürzte Diskussionen über ihre Struktur und Entwicklung stützen; Diskussionen, die bisweilen plausibel, doch oberflächlich erscheinen. Mit anderen Worten, jede dieser historischen Gesellschaften, von denen viele Jahrhunderte überdauerten, durchlief in ihrer Entwicklung verschiedene Phasen, die jeweils unterschiedlichen Interpretationen unterliegen. Diese Entwicklungen als simple, unumstrittene Geschichten zu behandeln, ist reduktionistisch. Stets geht es um die Wahl einer plausiblen historischen Erzählung, von der viele existieren. Piketty bleibt dabei hinter den Ansprüchen seiner eigenen reichhaltigen und nuancierten

Erzählung in „Top Income in France in the Twentieth Century“ zurück.

Meine Skepsis gegenüber dem ersten Teil des Buches betrifft jedoch nicht den zweiten Teil, in dem Piketty durch seine mutige und innovative Verwendung von Daten, die eine neue Art der Betrachtung von Phänomenen hervorbringt, die wir alle zwar beobachten, jedoch nicht so präzise definieren konnten, zu Hochform aufläuft. Hier bewegt sich Piketty auf bekanntem Terrain, denn mit westlicher Wirtschaftsgeschichte ist er wahrscheinlich besser vertraut als jede/r andere WirtschaftswissenschaftlerIn.

Dieser Teil des Buches befasst sich empirisch mit den Gründen dafür, dass sich linke oder sozialdemokratische Parteien von Parteien der weniger gebildeten und ärmeren Schichten allmählich zu jenen der gebildeten und wohlhabenden Mittel- und oberen Mittelschichten gewandelt haben. Die von traditionellen linken Parteien durchlaufenen Veränderungen sind großteils auf den Erfolg ihrer ursprünglichen sozialdemokratischen Agenda zurückzuführen. Diese zielte darauf ab, Menschen, die in den 1950er- und 1960er-Jahren aus bescheidenen Verhältnissen stammten, Bildung und bessere Einkommenschancen zu bieten. Die „GewinnerInnen“ der Sozialdemokratie wählten weiterhin linke Parteien, doch ihre Interessen und Weltanschauungen entsprachen nicht mehr denen ihrer (weniger gebildeten) Eltern. Die interne Sozialstruktur der Parteien änderte sich also aufgrund ihres eigenen politischen und sozialen Erfolgs. Sie wurden, um in Pikettys Begrifflichkeit zu sprechen, zu Parteien der „brahmanischen Linken“ (*la gauche Brahma-*

ne), im Gegensatz zu den konservativen rechten Parteien, die die Parteien der „kaufmännischen Rechten“ (*la droite marchande*) blieben.

Die Elite unterteilte sich, vereinfacht ausgedrückt, in die gebildeten „BrahmanInnen“ und die eher kommerziell orientierten „InvestorInnen“ oder KapitalistInnen. Diese Entwicklung führte jedoch dazu, dass jene Personen, die keine Bildungs- und Einkommensmobilität erlebten, nicht repräsentiert waren. Aus ihren Reihen nährt sich die gegenwärtige „populistische“ Welle. Piketty ist es auf eindrucksvolle Weise gelungen, die Bildungs- und Einkommensverschiebungen der WählerInnen linker Parteien anhand sehr ähnlicher Langzeitdaten aus allen großen entwickelten Demokratien (und der Indiens) aufzuzeigen. Diese im internationalen Vergleich konsistente Entwicklung verleiht seiner Hypothese eine beinahe unheimliche Plausibilität.

Bemerkenswert ist außerdem, zumindest meiner Ansicht nach, dass solche länderübergreifenden Langzeitdaten offenbar nie zuvor von PolitikwissenschaftlerInnen zur Untersuchung dieses Phänomens herangezogen wurden. In den kommenden Jahren wird dieser Teil des Buches vermutlich die politikwissenschaftliche Perspektive auf neue politische Ausrichtungen und Klassenpolitik in fortgeschrittenen Demokratien transformieren oder zumindest beeinflussen. So wie „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ den Blick von ÖkonomInnen auf Ungleichheit geprägt hat, so wird „Kapital und Ideologie“ die Art und Weise verändern, wie PolitikwissenschaftlerInnen ihr eigenes Feld betrachten.

Branko Milanovic

Sparen und Investieren

Rezension von: Carl Christian
von Weizsäcker, Hagen Krämer, Spa-
ren und Investieren im 21. Jahrhundert:
Die große Divergenz, Springer Nature,
Wiesbaden 2019, 335 Seiten, gebunden,
€ 31,40; ISBN 978-3-658-27702-7.

Dies ist ein wichtiges Buch. Es räumt mit einigen populären Mythen auf, welche auch hierzulande die wirtschaftspolitische Diskussion gravierend verzerren. Gleichzeitig wird gezeigt, in welcher spezifischen Weise der öffentliche Sektor und seine finanzpolitische Entwicklung (einschließlich dessen, was Lorenz von Stein im 19. Jahrhundert als „Staatscredit“ bezeichnete) für die Marktwirtschaft der kommenden Jahrzehnte des 21. Jahrhunderts systemrelevant ist. Dabei erweist sich, wie oberflächlich ein Gutteil der landläufigen Diskussionen um Schuldenbremsen und Steuerquoten im Lichte langfristiger Stabilitätseigenschaften öffentlicher Haushalte ist.

Carl Christian von Weizsäcker ist ein in der Wolle gefärbter Liberaler. Einen aus liberaler Sicht zu kritisierenden Staatsinterventionismus wird man daher im ganzen Buch vergeblich suchen. Weizsäcker verfasste in der Frühzeit seiner akademischen Karriere Arbeiten zur Kapitaltheorie und Makroökonomik gemeinsam mit Paul Samuelson und Robert Solow. Nicht zufällig wird daher der Gegenstandsbereich aus einer kapitaltheoretischen, langfristigen Perspektive analysiert: Die Systemrelevanz der Staatsfinanzierung und insbesondere staatlicher Verschuldung wird nicht primär aus kurzfristig keynesianisch-antizyklischen Stabilisierungs-

motiven hergeleitet. Vielmehr wird gerade der langfristige Beitrag öffentlicher Verschuldung (und auch der umlagefinanzierten Alterssicherung) zur säkularen Stabilisierung des Gesamtsystems herausgearbeitet. Indes funktioniert *prima facie* die Synthese mit der keynesianischen Perspektive, die Ko-Autor Hagen Krämer einbringt, sehr gut. Die kapitaltheoretischen Argumente untermauern, dass der fiskalpolitische Kontext, in dem wir uns auf absehbare Zeit bewegen, eben eine Keynes-Welt ist – und nicht eine von Kapitalknappheit gekennzeichnete Friedman-Welt, in der *Crowing-out* die keynesianische Logik aushebeln würde!

Mit welchen Mythen wird also aufgeräumt? Unter anderem damit, dass die seit geraumer Zeit niedrigen Zinsen ausschließlich künstlich durch die Europäische Zentralbank herbeigeführt werden – und darüber hinaus vor allem damit, dass Schuldenabbau oder Nulldefizit immer stabilitätsfördernd sei.

Niedrige Zinsen sind ein Reflex einer Entknappung von Kapital: Reale Nullzinsen (wobei der „natürliche Zinssatz“ in einem hypothetischen *Steady State ohne Staatsschulden* noch darunter liegt) können im betrachteten Kontext als Preissignale für die Minderergiebigkeit längerer Produktionsumwege interpretiert werden, die mehr Kapital brauchen. Sie deuten auf eine Situation hin, in der die Grenzproduktivität des Kapitals negativ ist. Dazu wird schon im Vorfeld einleuchtend erläutert, weswegen es ein Fehler ist, die Mehrergiebigkeit längerer Produktionsumwege à la Eugen von Böhm-Bawerk wie ein unter allen Umständen gültiges Axiom vorauszusetzen: Die Grenzproduktivität des Kapitals kann nicht nur kleiner als eine positive Wachstumsrate sein, sie kann auch negativ werden.

Die eben skizzierte Konstellation ist insgesamt im Lichte der Entwicklung jener im 21. Jahrhundert relevanten Fundamentalfaktoren zu betrachten, auf die im Untertitel (welcher in der englischen Ausgabe zum Haupttitel avanciert: „The great divergence“) Bezug genommen wird: der großen Divergenz. Gemeint ist die große Divergenz zwischen

- den in den alternierenden Gesellschaften des OECD-Raums und Chinas zunehmenden Anlage-/Vermögenswünschen der Individuen (Kapitalangebot) und der
- aufgrund des empirisch langfristig so gut wie konstanten (und auch in der Digitalisierung nicht steigenden) Kapitalkoeffizienten und der daher mit dem Angebot nicht Schritt haltenden Kapitalnachfrage.

Dadurch entsteht eine strukturelle Anlagelücke (gelegentlich auch als Anlagenotstand bezeichnet). Es obliegt dem Staat, diese zu schließen. Denn die Anlage-/Vermögenswünsche der Individuen können „nicht ohne eine erhebliche Nettoschuld des Staates“ realisiert werden. Es wird damit eine Überlegung radikalisiert und kapitaltheoretisch unterlegt, die in einem Teilaspekt schon bei Lorenz von Stein anzutreffen ist: Dieser hatte auf die Rolle sicherer Staatspapiere im Kontext eines von den Individuen zu Alterssicherungszwecken vorgehaltenen Anlagen-Portfolios verwiesen. Auch Assoziationen zur Saldenmechanik Wolfgang Stützel werden wach.

Analog tragen gemäß dieser Analyse auch das Umlageverfahren in der Alterssicherung und die Sozialversicherung im Gesundheitsbereich zur Milderung des Anlagenotstands bei, weil ohne diese Institution der gewünschte Vermögensaufbau zu Vorsorgezwe-

cken noch weit größer wäre. Gemäß dieser Logik entlastet folglich der Ausbau einer Sozialversicherung in China die Situation, weil die paradoxe Situation gemildert würde, das neben Deutschland ein Schwellenland wie China zu den größten Kapitalexporthuren – großteils in Richtung OECD-Staaten – gehört. Die Autoren verdeutlichen auch, weswegen ein Kapitalexport durch die betrachteten, von der Kapital-Entknappung betroffenen Staaten (OECD plus China) in den Rest der Welt keine empirisch realistische Lösung des Problems bietet.

Eine gut gemanagte Staatsschuld erweist sich in diesem Kontext als notwendiges Element in einem handlungsfähigen Staat und einer stabilen Marktwirtschaft. Dies kommt übrigens auch in einem Spannungsverhältnis zwischen Geldwertstabilität und einem staatsschuldenfreien Zustand zum Ausdruck, welches die Autoren angesichts der *stylized facts* des Kapitalmarkts im 21. Jahrhunderts diagnostizieren. Hingegen ist mit einer klugen, stabilitätsorientierten Ausgestaltung von Staatsanleihen eine Art Stabilitätspakt zwischen verschuldetem Staat und Bürger möglich.

Ein bis zu einem gewissen Grad analoges Spannungsverhältnis wird zwischen der deutschen Schuldenbremse und der langfristigen Stabilität des Euro (der als entscheidender Stützpfeiler des europäischen gemeinsamen Markts betrachtet wird) diagnostiziert: „Die deutsche Schuldenbremse ist inkompatibel mit einem dauerhaft stabilen Euro“ (S. 277). Ein zur Unterbeschäftigung verdammt Euro-Raum (und dieser sei wegen der deutschen Schuldenbremse unvermeidlich) führe zu einem „Zerbrechen des Euros“. Als ordnungspolitische Alternative zu den

derzeit einseitig verschuldungsorientierten Regularien im Euroraum wird ein internationales Bilanzabkommen für ausgeglichene Leistungsbilanzen zur Stabilisierung des Euro vorgeschlagen.

Die Kernthesen dieses Buchs sind auf die skizzierten *stylized facts* der kommenden Jahrzehnte und für die deutsche Situation zugeschnitten, deren Charakteristika in erheblichem Umfang auch für Österreich zutreffen. Die daraus abzuleitenden wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen werden zusätzlich durch den Hinweis unterstützt, dass die Schuldenfinanzierung heute ja nicht gemäß Keynes' kreislauftheoretischem Aperçu dem Graben/Zuschütten von Löchern dienen muss, sondern dass es (nicht nur, aber gerade auch) in der digitalen und ökologischen Transformation genügend sinnvolle öffentliche Investitionsprojekte gibt. (In diesem Zusammenhang liegt indes der im Buch nicht vorkommende Gedanke nahe, dass neben der Mindergiebigkeit längerer Produktionsumwege auch Unsicherheit über „Zukunftstechnologien“ eine Rolle bei der Entstehung von relativer Investitionsschwäche und Anlageüberhang spielen könnte. Somit könnte es einen weiteren Mechanismus für die Rolle des Staats bei der Beseitigung des Anlageüberhangs geben: Staatliche Infrastrukturinvestitionen könnten zu mehr Investitionssicherheit bei komplementären privaten Investitionen in Zukunftstechnologien führen.)

Der Zuschnitt der Thesen auf Länder wie Deutschland ist indes vor allem in Hinblick auf ökonomische, finanzpolitische und polit-ökonomische Grenzen der Verschuldung zu berücksichtigen. Neben den seit Evsey Domar bekannten Staatsschulden-Stabilitätsbedin-

gungen (die sich aus der Relation von Zinssatz und Wachstumsrate ergibt), wird im Buch einiges Gewicht auf jene in der Realität viel komplexere finanzpolitische Grenze gelegt, welche sich aus den Bedingungen für das Vertrauen des Kapitalmarkts in die Bedienbarkeit der Staatsschuld ergeben. Letztere wären verletzt, wenn der Kapitalmarkt glaubt, dass die Steuerquote ein Maximum erreicht hat, weil weitere Steuersatzerhöhungen nicht zu mehr Steueraufkommen führten, weswegen rezessionsbedingte Steuerausfälle fatale Auswirkungen hätten. Folglich darf die Steuerquote unter Normalbedingungen in einem spezifischen Sinn nicht „zu hoch“ sein: Vorsichtshalber sollte man sich etwas unterhalb des Maximums der Laffer-Kurve in deren aufsteigendem Ast befinden; tunlichst nicht im Maximum oder gar im absteigenden Ast.

Darüber hinaus wird jedoch die Komplexität dieser finanzpolitischen Bedingungen nicht näher ausgelotet. In diese spielen in der Realität viele Faktoren hinein, unter Umständen nicht zuletzt auch die Struktur der Ausgabeseite¹ sowie die faktische Verteilung von Verhandlungsmacht und Kontrolle in den verschiedenen Phasen der Vertragsbeziehungen zwischen öffentlicher Hand und der privaten Gläubigerseite. Probleme eigener Art entstehen, wenn der Staat zum Getriebenen der Finanzmärkte wird oder wenn wesentliche Parameter des Schuldenmanagements einseitig von privaten Akteuren bestimmt werden, weil es im fraglichen Teil des öffentlichen Sektors an Kompetenz fehlt. Dies beeinträchtigt die Souveränität staatlichen Handels bzw. die politische Handlungsfähigkeit öffentlicher Körperschaften. Auch bestimmte Strukturen auf der Ausgaben-

seite können eventuell das Misstrauen der Finanzmärkte auslösen. Aus all dem folgt eine Einsicht, die von Rudolf Goldscheid bis Wolfgang Streeck in unterschiedlichen Akzentuierungen betont wurde: Es gibt auch politökonomische Grenzen der Schuldenfinanzierung. Aus Rudolf Goldscheids Finanzsoziologie lassen sich Anhaltspunkte dafür ableiten, dass Schuldenfinanzierung insbesondere für progressive Reformpolitik spezifische Problempotenziale birgt.²

Wie dem auch immer sei: Jedenfalls verfügen nicht alle Gebietskörperschaften gleichermaßen über jene Kompetenz, jene Verhandlungsmacht und jenes politische *Standing*, welche für Schuldenfinanzierung zuträglich ist. Wenn die sich daraus ergebenden Grenzen der Verschuldung indes noch recht weit entfernt sind, wird eine fiskalpolitisch umsichtige Regierung daher eine sein, welche die Möglichkeiten und die Systemrelevanz des „Staatscredits“ klug nutzt. Dies stützt die Handlungsfähigkeit des Staats. Andernfalls tut der Staat in der kapitalisti-

schen Marktwirtschaft nicht nur zu wenig für die Zukunft oder verlangt zu viel von der Gegenwart (wie Lorenz von Stein sinngemäß formulierte), sondern riskiert die Stabilität des Gesamtsystems. Dies haben Carl Christian von Weizsäcker und Hagen Krämer eindrücklich gezeigt. Für die englische Ausgabe würde man sich indes ein Stichwortverzeichnis wünschen, welche ergänzend zur ausführlichen Inhaltsübersicht das Nachschlagen weiter erleichtert.

Richard Sturn

Anmerkungen

¹ Vgl. Sturn (2020).

² Vgl. Sturn (2020).

Literatur

Sturn, Richard, Public Credit, Capital, and State Agency: Fiscal Responsibility in German-Language Finanzwissenschaft, in: Research in the History of Economic Thought and Methodology: Symposium on Public Finance in the History of Economic Thought 38A (2020) 97-121.

Wien und Österreich statistisch

Rezension von: Klemens Himpele,
Statistisch gesehen, Verlag ecowin,
Wien 2020, 215 Seiten, gebunden, € 24;
ISBN 978-3-711-00249-5.

Gerhard Roth, der österreichische Essayist, beschrieb in seinem Roman „Eine Reise in das Innerste von Wien“ u. a. Orte, Geschehnisse, Eigentümlichkeiten, die man nur mit sehr wachen Sinnen wahrnehmen kann. Der „Berliner Tagesspiegel“ nennt Roths Roman „einen Reiseführer durch die Abgründe der österreichischen Seele“.

Nun liegt mit dem von Klemens Himpele vorgelegten Buch zwar keine Abhandlung über die österreichische Seele und schon gar nicht über deren Abgründe vor, ganz im Gegenteil: Wir haben es hier mit einem Text zu tun, dessen unaufgeregte und humorvolle Sachlichkeit einen kleinen Einblick in die Welt der amtlichen Statistik bietet. Es handelt sich um einen Streifzug durch Wien, Österreich und fallweise Deutschland – und zwar um einen statistischen mit leicht historischem Einschlag.

Man spürt beim Lesen, dass sich der Autor der Faktenlage verpflichtet fühlt. Das verwundert nicht, handelt es sich doch bei Himpele um den Leiter der Magistratsabteilung Wirtschaft, Arbeit und Statistik der Stadt Wien, somit um einen hervorragenden Kenner sowohl der nationalen Statistik-Landschaft als auch des Europäischen Statistischen Systems mit all den methodischen und klassifikatorischen Eigenheiten. Man fühlt sich sicher, wenn man mit ihm durch die Datenwelt navigiert. Und ein wenig vermittelt die Lektüre den durch-

aus sympathischen Eindruck, als handelte es sich um eine in Zahlen gegossene Liebeserklärung an Wien.

Österreich und Deutschland

Teil I handelt von deutsch-österreichischen Verhältnissen. Die Vermessung dieser Beziehung beginnt man aus österreichischer Sicht am besten offensiv, und zwar mit dem Thema Sport. Cordoba 1978 – der WM-Sieg über die Bundesrepublik Deutschland – ist für den Autor die geeignete Referenzgröße. Wählt man diese Strategie, so treten Vergleiche, die Deutschland in vielen Bereichen um den legendären Faktor 10 größer erscheinen lassen als Österreich, nicht mehr so augenscheinlich und schmerzhaft zutage. Übrigens, der Vergleichsfaktor Deutschland : Österreich erfährt eine Korrektur nach unten, er beträgt nun 9,7.

Der Nationen-Vergleich umfasst u. a. die durchschnittliche Zeitverwendung von Personen – zurzeit eine Baustelle in der nationalen österreichischen Statistik –, das Bruttoinlandsprodukt, den Schuldenstand und ein wenig Wintersport.

Bemerkenswert dabei sind nicht nur die Zahlen – die kann man aus offiziellen Datenbanken leicht selbst extrahieren –, sondern deren sorglose bzw. auf Unwissenheit basierende Interpretation durch PolitikerInnen. Dazu kommen Personen, die sich um die Faktenlage keinen Deut scheren, sondern aus einem politischem Kalkül heraus – man könnte dies auch mit den Worten eines ehemaligen Justizministers umschreiben: aus Niedertracht – Daten bewusst falsch interpretieren. In diesem Zusammenhang schreckt der Autor auch nicht vor Namensnennungen zurück. Dies

macht das vorliegende Buch auf seine Art Österreich-untypisch. Oder liegt es an Himpeles Geburtsland Deutschland?

Beispiele: Kaum eine österreichische Politikerin oder ein österreichischer Politiker nimmt die ökonomische Gesetzmäßigkeit der trivialarithmetischen Größenbeziehungen bzw. die Saldenmechanik (W. Stützel) zur Kenntnis oder weiß davon. Dass jeder Forderung zwangsläufig eine Verbindlichkeit gegenübersteht, ist nicht allgemeiner Wissensstand der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgerinnen und -träger. Diese Unkenntnis muss dann notgedrungen zu logischen Widersprüchen führen. Ein anderes Beispiel betrifft die angebliche „Abgesandtheit“ Österreichs. Auch da spricht die Datenlage eine ganz andere Sprache. Von abgesandelt keine Spur: Österreichs Wirtschaft behauptet sich hervorragend im internationalen Wettbewerb, die Republik hat ein hervorragend funktionierendes Sozialsystem und ist politisch stabil.

Auf einer Reise durch's Land

Großen Raum nimmt die Demografie ein. Dem Autor scheint dies ein besonderes Anliegen zu sein.

Auf einer fiktiven Zugfahrt von West nach Ost zeichnet er ein demografisches, topografisches und wirtschaftliches Bild Österreichs. Neben den gängigen Parametern wie Bevölkerungswachstum, bundeslandspezifischen Scheidungsraten, Übersiedlungshäufigkeiten u. Ä. tauchen doch immer wieder ungewohnte Formulierungen neben den Fakten aus dem Normenbereich auf. Eine lautet etwa: „... So gab

es 1883 nur sehr wenige Scheidungen, die meisten davon (nämlich 18) wegen einer unordentlichen Lebensführung ...“

Die Bundeshauptstadt

Der letzte Teil ist ausschließlich Wien gewidmet. In diesem Kapitel erfährt man viel über Demografie, eingebettet in Historisches, und darüber, dass das Selbstbildnis vieler Wienerinnen und Wiener zurechtgerückt werden muss: Wien ist mit wenigen zeitlichen Ausnahmen eine Stadt der Zuwanderung. Den Abschluss der Wienbetrachtungen bildet der Zentralfriedhof. Neu dürfte wohl für viele BewohnerInnen sein, dass im 19. Jahrhundert eine Leichenrohrpost angedacht wurde, um den Leichentransport in den am Rande von Wien liegenden Zentralfriedhof effizienter zu gestalten. Dazu kam es dann doch nicht.

Fazit

Das vorliegende Buch bietet eine kurzweilige und informative regionalstatistische Lektüre. Der historische und vielfach anekdotische Hintergrund lässt das gebotene Zahlmaterial auf angenehme Weise nicht so stark in den Fokus treten.

Vielleicht ist für den Autor eine neue Herausforderung entstanden: die Corona-Krise. Sie wird wohl bei so manchen Zeitreihen für große Brüche sorgen. Man kann das aber auch als eine Herausforderung für den Autor begreifen oder eine Aufforderung des Rezensenten, eine zweite, „erweiterte“ Auflage anzudenken.

Reinhold Russinger

Rosa Jochmann

Rezension von: Veronika Duma,
Rosa Jochmann. Politische Akteurin und
Zeitzeugin, ÖGB-Verlag, Wien 2019,
504 Seiten, broschiert, € 36;
ISBN 978-3-990-46465-6.

Rosa Jochmann (1901-1994) gehört zu den beeindrucktesten österreichischen Persönlichkeiten des 20. Jahrhunderts. Ihr Leben widmete sie dem Engagement für soziale Gerechtigkeit, Frauenrechte und dem Kampf gegen Faschismus, Rechtsextremismus und Antisemitismus. Die Historikerin Veronika Duma legt erstmals eine umfassende Biografie der späteren Vorsitzenden der SPÖ-Frauen und des „Bundes sozialistischer Freiheitskämpfer“ vor.

Mit der Biografie Rosa Jochmanns führt Veronika Duma ihre LeserInnen nicht nur durch das Leben Jochmanns, sondern in bestimmter Weise auch durch die Geschichte Österreichs des 20. Jahrhunderts. Dies ist erstens dem hohen Alter Jochmanns geschuldet – die Protagonistin des Buches lebte schließlich in fünf politischen Regimen: Habsburgermonarchie, Erster Republik, Austrofaschismus, Nationalsozialismus und Zweiter Republik. Zweitens gelingt es Duma hervorragend, das Leben Jochmanns in den jeweiligen historischen Kontext zu setzen. Dadurch macht die Autorin das Denken und Handeln von Jochmann vor dem Hintergrund der damaligen politischen und sozioökonomischen Bedingungen für die LeserInnen verständlich. Gleichzeitig schafft sie einen Einblick, welche zeitgenössischen Entwicklungen für Jochmann relevant waren und erzählt

damit die historischen Ereignisse aus der Perspektive einer proletarischen, nicht-jüdischen Frau, deren Leben durch die Sozialdemokratische Partei geprägt war.

Rosa Jochmann arbeitete seit ihrem 14. Lebensjahr als Hilfsarbeiterin in unterschiedlichen Fabriken. Ein Jahr später übernahm sie nach dem Tod ihrer Mutter die Sorge für ihre zwei jüngeren Schwestern. Sie engagierte sich in der Gewerkschaftsbewegung, wurde 1919 – als dies gesetzlich erstmals möglich war – Betriebsrätin. Etwa 10 Jahre später begann sie als Sekretärin in der Gewerkschaft der chemischen Industrie zu arbeiten. Gleichzeitig war sie in der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei (SDAP) tätig, wo sie 1933 auf dem letzten Parteitag vor dem Verbot der Partei als eine von drei Frauen in den Parteivorstand gewählt wurde.

Duma legt bei der Rekonstruktion des Lebenswegs von Jochmann einen Schwerpunkt auf deren privates und politisches Umfeld. Ihre Recherchen geben Einblick in die Netzwerke aus FreundInnen und politischen Vertrauenspersonen, in die Jochmann eingebunden war. Insbesondere die Frauenfreundschaften schufen für sie Handlungsspielräume in einer männerdominierten Gesellschaft. In schwierigen Zeiten fungierten die Beziehungen auch als Solidarnetzwerk, innerhalb dessen man sich gegenseitig stützte und half.

Das Frauennetzwerk in der Ersten Republik war ein wichtiger Faktor für den politischen Werdegang von Rosa Jochmann. Es bestand aus gleichaltrigen Frauen, wie etwa Helene Postraneky und Rudolfine Muhr sowie Jochmanns beiden Schwestern. Enge Verbindungen unterhielten die jungen Frauen aber auch zu älteren Sozialde-

mokratinnen wie etwa Adelheid Popp und Käthe Leichter.

Zu den meisten Frauen aus dem Netzwerk Jochmanns wurde bislang wenig bis gar nicht publiziert. Die Autorin recherchierte akribisch private Korrespondenzen und Dokumente und liefert dadurch neue frauengeschichtliche Erkenntnisse. Viele der jungen Frauen aus Jochmanns Netzwerk wurden später zu bezahlten Funktionärinnen der Sozialdemokratie und steigen damit innerhalb der Frauen- und ArbeiterInnenbewegung wirtschaftlich und sozial auf. Dies wurde unter anderem durch eine innerfamiliäre Arbeitsteilung ermöglicht, indem – wie dies auch bei Jochmann der Fall war – Reproduktionsarbeit an weibliche Verwandte ausgelagert wurde.

Die Anerkennung der Frauen und ihrer Anliegen innerhalb der Organisationen der ArbeiterInnenbewegung und damit im Besonderen der SDAP war mit der Verpflichtung zur Parteidisziplin und dadurch auch mit dem oftmaligen Zurückstellen von Fraueninteressen verbunden. Dessen ungeachtet wurden in der Aufbruchsstimmung des Roten Wien viele Themen verhandelt, die erst Jahrzehnte nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wieder von einer größeren Öffentlichkeit aufgegriffen wurden: Als prominentestes Beispiel sei die Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruches genannt. Andere Themen, wie etwa Arbeitszeitverkürzung und die Mehrfachbelastung von Frauen in Erwerbs- und Hausarbeit, sind bis heute aktuell. Bereits damals sollten Frauen durch die Schaffung sozialer Infrastruktur und öffentlicher Bildungsinstitutionen entlastet werden.

1932 wurde Jochmann in das Frauenzentral Komitee der SDAP gewählt.

Sie betonte die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf Frauen, da sich die Haushaltsführung und Kindererziehung – beides wurde überwiegend den Frauen zugeschrieben – verteuerte. Außerdem kritisierte sie die Benachteiligung von Frauen bei der Arbeitslosenversicherung. Nicht unerwähnt soll in diesem Zusammenhang der Beitrag zur feministischen Wissensproduktion des Frauenreferats der Arbeiterkammer unter der Leitung von Käthe Leichter bleiben. Ein Beispiel hierfür ist das von Leichter geleitete Projekt „Handbuch für Frauenarbeit in Österreich“, das 1930 erschien und zu dem Rosa Jochmann einen Artikel zur „Arbeiterin in der chemischen Industrie“ beisteuerte. Ein wesentliches Gesetz, gegen das sich Jochmann wie auch Käthe Leichter vergebens stemmten, war die umstrittene, jedoch 1933 erlassene „Doppelverdienerverordnung“, die Frauen die Aufnahme von Lohnarbeit erschwerte.

Für Jochmann, die zu der Zeit selbst in einer kleinen Gemeindewohnung lebte, bedeutete das Rote Wien nicht nur eine intellektuelle Blüte der ArbeiterInnenbewegung, sondern auch konkrete materielle Verbesserungen ihres Lebens durch die Umsetzung wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen. Als aktive sozialdemokratische Funktionärin begriff sich Jochmann selbst als Teil dieses Projekts und verfolgte darin das Ziel einer sozialistischen Gesellschaft, die auch die „Schaffung eines neuen Menschen“ umfasste. Dieses Projekt verteidigte sie gegen aggressive rechte und bürgerliche Angriffe, wie ein beispielhaftes Zitat Jochmanns zur Errichtung des heute vielgerühmten Aмалиenbades zeigt: „Sie tobten und prophezeiten, dass bald alle Messingstangen abgeschraubt und gestohlen sein

werden und welche Geldverschwendung es sei, für die Proleten so etwas zu erbauen.“

Durch den Austrofaschismus wurden die Errungenschaften der Frauen- und ArbeiterInnenbewegung zurückgedrängt. Die politischen und intellektuellen AkteurInnen wurden verfolgt und inhaftiert. Im Nationalsozialismus wurde durch systematische Verschleppung und Ermordung von politischen AktivistInnen sowie durch antisemitische und rassistische Verfolgung die Kontinuität der Wissensproduktion endgültig zerstört. Rosa Jochmann und ihr politisches Umfeld beschäftigten sich schon früh mit dem Erstarken des Nationalsozialismus. Sie plädierte für eine offensive Strategie der SDAP gegen die christlichsoziale Regierung, denn sie sah neben der grassierenden Arbeitslosigkeit die zögernde Haltung der Partei als wesentlichen Grund für den Wahlerfolg der Nazis an.

Mit den Februarkämpfen 1934 änderte sich Rosa Jochmanns Leben schlagartig. Sie engagierte sich aktiv im politischen Widerstand der nunmehr illegalisierten ArbeiterInnenbewegung. Veronika Duma betont in der vorliegenden Biografie, dass eine breitere Definition von Widerstand – nämlich eine, die über den bewaffneten Widerstand hinausgeht – das Sichtbarmachen von Frauen erst ermöglicht. Frauen übernahmen im Widerstand häufig Aufgaben, der die geschlechterspezifische Arbeitsteilung entsprach: Sie fertigten Schreibarbeiten an, betätigten sich als Botinnen, transportierten oder versteckten Waffen. Dabei versuchten sie auch stereotype Rollenzuschreibungen zu nutzen, um ihre wahren Aktivitäten zu tarnen. Auch Jochmanns Tätigkeiten bewegten sich in diesem Feld. Ihr gelang es, als einziges in

Wien verbliebenes SDAP-Vorstandsmitglied über mehrere Monate einer Verhaftung zu entgehen. Dabei spielte das Freundinnen- und Frauennetzwerk eine wichtige Rolle – zum Beispiel als temporäre Unterschlupfmöglichkeit.

Jochmann wurde während des Austrofaschismus zwei Mal in Haft genommen. Der von ihr vor Gericht formulierte Satz: „Ich war, ich bin und ich bleibe Sozialistin“, wurde häufig als Beleg für ihre politische Standhaftigkeit angeführt. Sie wurde von FreundInnen und Partei als Heldin mit einer „fürsorglichen Komponente“ dargestellt. Jochmann selbst vertrat in Bezug auf die Februarkämpfe die Position, dass das Ausschalten der ArbeiterInnenbewegung den Weg in den Nationalsozialismus erst geebnet hat. Das Verbot der Partei markierte für sie einen größeren Bruch als die Übernahme der Macht durch die Nationalsozialisten – wenngleich sie zwischen beiden Regimen durchaus differenzierte.

Am 22. August 1939, einen Tag vor der Unterzeichnung des „Nichtangriffspakts“ zwischen dem nationalsozialistischen Deutschland und der stalinistischen Sowjetunion, wurde Rosa Jochmann – wie viele andere SozialistInnen und KommunistInnen – in Wien verhaftet. Etwa sieben Monate später wurde sie ins Konzentrationslager Ravensbrück deportiert. Dort befanden sich bis 1945 etwa 100.000 Gefangene. Rund um das Lager siedelten mehrere Betriebe, darunter auch der Elektrokonzern „Siemens & Halske“, Produktionsstätten an. Duma arbeitet mit ihren Beschreibungen des alltäglichen (Über-)Lebens im Konzentrationslager neben den offensichtlichen Gewaltakten, wie den brutalen Schikanen, Folterungen, geplanten und spontanen Tötungen, auch die systematische Bruta-

lität heraus, mit der die Gefangenen konfrontiert waren: das Unwissen, ob man den nächsten Tag überleben würde, die Unterversorgung mit Nahrung oder auch die systematische Verknappung von Bedarfsmitteln wie Hygieneartikeln oder Besteck. Jochmann berichtete etwa von ehemaligen Mithäftlingen, die während der – oft stundenlange Appelle – starben. Versuche, Ältere, Kranke oder Kinder zu stützen, wurden mit Schlägen bestraft.

Ein Schwerpunkt der Analyse liegt auf Jochmanns Rolle als „Blockältester“. Die meiste Zeit verbrachte sie im „Politischen Block“, wo Kommunistinnen, Sozialistinnen, Anarchistinnen und Partisaninnen zusammen inhaftiert wurden. Dort lernte Jochmann auch Cäcilie Helten kennen, mit der sie nach dem Ende des nationalsozialistischen Regimes zusammenlebte. Der „Politische Block“ hatte innerhalb des Lagergefüges eine Sonderstellung als Musterblock, der eine vermeintliche Ordentlichkeit zur Schau stellen sollte. Als „Blockälteste“ war Jochmann Teil der Funktionshäftlinge: Das System der Funktionshäftlinge bedeutete die systematische Einbindung von Häftlingen in den Herrschaftsvollzug. Sie wurden für diverse Arbeiten wie etwa die Instandhaltung des Lagers über Versorgungsaufgaben bis hin zur Überwachung herangezogen. Die Position von Funktionshäftlingen wird in der Forschung zwischen Widerstand und Kollaboration verortet. Ihre Handlungsstrategien bewegten sich in einem Bereich von Kollaboration mit der Lagerleitung, Solidarität mit den Mitgefangenen oder Vermittlungsversuchen. Jochmann war es später sehr wichtig zu betonen, dass sie niemals Meldung über andere Häftlinge erstattet hatte.

Eine wichtige Überlebensstrategie

und ein zentrales Element von Widerständigkeit war die Bildung von Unterstützungsnetzwerken. Rosa Jochmann bezeichnete dies als „Praxis des Organisierens“. So wurden etwa Lebensmittel, Medikamente oder Kleidungsstücke organisiert ebenso wie Schulungen abgehalten und Theaterstücke aufgeführt. Dies war eine Quelle der Selbstermächtigung für die Insassinnen, ebenso wie die Fürsorge für minderjährige Häftlinge – die „Lagerkinder“, die von erfahrenen Häftlingen wie Jochmann unterstützt wurden. Sie unterhielt mit einigen ehemaligen „Lagerkindern“ trotz großer geografischer Entfernungen bis zu ihrem Tod Kontakt. Disziplin und Körperhygiene gehörten in diesem Umfeld ebenfalls zu Techniken des Überlebens wie auch der Selbstbehauptung.

Käthe Leichter wurde für Rosa Jochmann im Konzentrationslager Ravensbrück zur wichtigen Bezugsperson. Obwohl Leichter in den „Judenblock“ verwiesen wurde, mit dem jegliche Kommunikation verboten war, standen Jochmann und Leichter in regelmäßigem Austausch. Die Netzwerke der Häftlinge zogen sich insgesamt über die Blockzuteilung hinweg, und dies bis zur konzertierten Ermordung fast aller Insassinnen des „Judenblocks“ 1941/42. Die Ermordung von Käthe Leichter stellte für Jochmann einen schmerzhaften Bruch in der Lagerhaft dar. 1943 wurde Jochmann für 6 Monate in Dunkelhaft gesperrt, nachdem die Gestapo das Unterstützungsnetzwerk im „Politischen Block“ zerstört hatte. Auch andere Funktionshäftlinge wurden in den Lagerbunker gesperrt und verhört.

Die Autorin betont, dass Jochmann durch ihre Erinnerungsarbeit einen wichtigen Beitrag zur Geschichte von

Frauen im Widerstand leistete, indem sie über die Widerstandspraxen der Frauen im Konzentrationslager berichtete. Außerdem erinnerte Jochmann – oft beispielhaft an der Ermordung Käthe Leichters – an das besondere Grauen der nationalsozialistischen Verbrechen.

Nach der Befreiung blieben die überlebenden Österreicherinnen noch mehrere Wochen im – nunmehr von der Sowjetunion verwalteten – Lagerareal, denn es kam niemand, um sie abzuholen. Jochmann reiste schließlich gemeinsam mit der Kommunistin Friederike Sedlacek nach Österreich und organisierte auch die Heimreise für die anderen Insassinnen.

Sie nahm die Arbeit im Parteivorstand und auch im Frauenzentalkomitee sogleich wieder auf. Die politischen Rahmenbedingungen hatten sich im Vergleich zur Zeit vor 1934 stark geändert: Das Klima war von konservativen Geschlechterbildern, der Polarisierung durch den Kalten Krieg und der Idee des „Wiederaufbaus“ geprägt. Viele der Forderungen der SPÖ-Frauenorganisationen passten sich eher der konservativen Wende an, als dass die Ideen aus dem Roten Wien wiederaufgenommen worden wären. Jochmanns eigene Biografie als alleinstehende bzw. später mit Cäcilie Helten zusammenlebende, berufstätige Frau widersprach diesem Bild diametral. Innerparteilich war sie als Vertreterin der Frauenorganisationen und des Bundes Sozialdemokratischer Freiheitskämpfer dem linken Flügel zuzuordnen. Ihre Positionen wurden innerparteilich zum Teil durch die verhärteten Fronten des Kalten Krieges und des neuen Konservatismus marginalisiert. Dennoch blieb sie bis zu ihrer Pensionierung in den höchsten Parteigremien aktiv.

Nach ihrer Pensionierung engagierte sie sich vor allem im „Bund Sozialdemokratischer Freiheitskämpfer“, dem „Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstands“ sowie in der „Österreichischen Lagergemeinschaft Ravensbrück“. Nach langer Marginalisierung ehemaliger Häftlinge brachte die Beachtung der ZeitzeugInnen neue Handlungsmöglichkeiten für Rosa Jochmann. Dadurch konnte sie als Vermittlerin zwischen Vergangenheit und Gegenwart gegen das Relativieren, Verdrängen und Vergessen arbeiten. Gleichzeitig holte sie so Frauen als aktive Gestalterinnen auf die politische Bühne der Geschichte. Ihren letzten großen öffentlichen Auftritt hatte Jochmann 1993, als sie beim Lichtermeer, der bis dahin größten Demonstration der Zweiten Republik, die gegen das von der FPÖ initiierte Volksbegehren „Österreich zuerst“ organisiert wurde, eine Rede gegen Antisemitismus und Rechtsextremismus hielt. Damals war sie 92 Jahre alt.

Biografien von Frauen des 20. Jahrhunderts finden nach wie vor zu wenig Beachtung. Umso erfreulicher ist diese hervorragend recherchierte Biografie über Rosa Jochmann. Veronika Dumas Arbeit gibt nicht nur Einblick in das Leben einer der interessantesten Personen der Sozialdemokratie im 20. Jahrhundert, sondern liefert zugleich eine geschlechterhistorische Analyse vieler bedeutender gesellschaftspolitischer Entwicklungen. Die Biografie bereichert die Frauengeschichte ebenso wie die Geschichte der Sozialdemokratie und im weitesten Sinn jene des 20. Jahrhunderts. Sie wird der Komplexität der Protagonistin wie auch der damaligen politischen Entwicklungen gerecht. Rosa Jochmann hätte sich hoffentlich sehr darüber gefreut. Denn wie

das Leben Jochmanns ist auch ihre Biografie „[...] eine Mahnung für die Notwendigkeit des demokratischen, emanzipatorischen, feministischen und

sozialen Engagements und der Kämpfe für eine bessere und gerechtere Welt“ (S. 441).

Romana Brait

blog.arbeit-wirtschaft.at

KünstlerInnen und Intellektuelle im „Zeitalter der Extreme“

Rezession von: Herbert Lackner,

Als die Nacht sich senkte:

Europas Dichter und Denker zwischen
den Kriegen und am Vorabend
von Faschismus und NS-Barbarei,
Ueberreuter Verlag, Wien 2019,
224 Seiten, gebunden, € 23,60;
ISBN 978-3-800-07729-8.

Die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen wirft immer wieder die Frage auf, ob diese dramatische Entwicklung hin zum Faschismus und schließlich zum Nationalsozialismus nicht erkannt hätte werden müssen und warum nicht rechtzeitig Gegenmaßnahmen ergriffen wurden. Künstler, Schriftsteller und Intellektuelle schätzten die Vorgänge unterschiedlich ein bzw. schlossen vor den eindeutigen politischen Entwicklungen die Augen. Die Orientierungslosigkeit, die Fehleinschätzungen und die politische Abstinenz vieler „Dichter und Denker“ sind bedrückend, und der Verlust an intellektuellem Kapital, der dann stattfand, verursachte eine kaum zu schließende Lücke.

Herbert Lackner beschreibt im vorliegenden Buch sehr beeindruckend die Haltung und Einstellung von Künstlern und Schriftstellern in der Zwischenkriegszeit.

Da war zum einen der Co-Kommandant der Rotgardisten Egon Kisch, der im November 1918 über die Ringstraße zog, und zum anderen Arthur Schnitzler, der in seiner Villa im 19. Wiener Gemeindebezirk saß und sich vor den Rotgardisten fürchtete. Da waren der 64-jährige Sigmund Freud, der der Monarchie nachtrauerte, und Jo-

seph Roth, der der veränderten politischen Situation neutral gegenüberstand.

Wie ein roter Faden zieht sich durch das Buch die Geschichte von Franz Werfel und Alma Mahler. Die unterschiedliche, teils widersprüchliche Einstellung der beiden zeigt sehr gut, wie orientierungslos und hilflos viele Intellektuelle gegenüber dem aufkommenden Faschismus und Nationalsozialismus waren. Das aufzuzeigen ist ein großes Verdienst des Buches.

Werfel hielt im November 1918 eine flammende Rede vor Rotgardisten, Alma Mahler lehnte diese entschieden ab, und auch für Werfel hatte sie – obwohl 1918 von ihm schwanger – eher nur Verachtung über. „Werfel ist ein o-beiniger, fetter Jude mit wulstigen Lippen und schwimmenden Schlitzaugen“, schrieb sie damals in ihr Tagebuch.

Alma Mahler war zeit ihres Lebens Antisemitin – warum sie dann mit den beiden Männern jüdischer Abstammung (Mahler und Werfel) eine Ehe einging, bleibt eine offene Frage. Sie nahm dem vor der russischen Revolution geflohenen Ehepaar Kandinsky deren Beschimpfungen wegen der „Judenliebe“ zu Franz Werfel nicht übel.

Als 1923 völkisch und antisemitisch orientierte Studenten das Institut des Universitätsprofessors und Wiener Gesundheitsstadtrats Julius Tandler – er war mit dem Paar Werfel/Mahler befreundet – stürmten und die Einrichtung kaputtschlugen, dürfte dies auf beide keinen Eindruck hinterlassen haben. Beide erwähnten diesen Vorfall in ihren Erinnerungen mit keinem Wort.

Im April 1927 – wenige Tage vor den Wiener Gemeinderats- und Nationalratswahlen (die in beiden Fällen von den Sozialdemokraten gewonnen wur-

den) – unterschrieben Werfel und Mahler einen Wahlauftrag für die Sozialdemokraten. „Alma hatte zuvor noch nie Sympathie für die Linke geäußert, und auch diese Unterschrift scheint eher auf Drängen Werfels zustande gekommen zu sein“, schreibt Herbert Lackner, und bereits drei Monate später bewahrheitete sich diese Aussage. Franz Werfel und Alma Mahler waren bei der Beurteilung der Ereignisse des 15. Juli 1927 völlig uneins.

Als es nach dem Freispruch von Männern der rechten Frontkämpfervereinigung, die in Schattendorf einen Kriegsinvaliden und ein Kind ermordet hatten, zu Protesten und am Ende zum Brand des Wiener Justizpalastes kam, meinte Alma Mahler, dass „die rote Saat des Kommunismus aufgehe“. Einziger gangbarer Weg war aus ihrer Sicht der Anschluss Österreichs an Deutschland.

Werfel, der Revolutionär von 1919, war darüber entsetzt. Trotz dieser Meinungsdifferenzen ging das gemeinsame gesellschaftliche Leben ungestört weiter. Man zog von der Wiener Innenstadt in eine Villa auf der Hohen Warte und gab dort rauschende Empfänge. Gäste waren dort unter anderen Ödön von Horvath, Arnold Schönberg, Alban Berg und Arthur Schnitzler. Auch Kirchenführer wie Theodor Innitzer speisten in dem Haus. Zu einem dieser Essen nahm Innitzer den Theologieprofessor und Priester Johannes Hollnsteiner mit. Alma Mahler verliebte sich in Hollnsteiner, der ein enger Vertrauter und Beichtvater von Kurt Schuschnigg war. So wurde auch Schuschnigg ein guter Bekannter des Ehepaares. Franz Werfel, der wenig in Wien war und fast ausschließlich in Venedig an seinem Roman „Die vierzig Tage des Musa Dagh“ arbeitete,

schätzte diese Bekanntschaft sehr.

Österreich entwickelte sich – im März 1933 Auflösung des Parlaments, Bürgerkrieg und gewaltsame Ausschaltung der Sozialdemokratie im Februar 1934 – zu einem autoritären Ständestaat. Franz Werfel stand dem Dollfuß-Regime kritischer als seine Frau gegenüber, aber er sah es im Vergleich zu Nazi-Deutschland als kleineres Übel an. Auch Sigmund Freud, Joseph Roth und Karl Kraus waren dieser Meinung. Letzterer begrüßte den faschistischen Ständestaat und sah in der Ausschaltung der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften eine Voraussetzung für den Widerstand gegen Hitler.

Als Schuschnigg im Juli 1934 Bundeskanzler wurde, verfasste Werfel einen Artikel voll Bewunderung für diesen. Gemeinsam mit dem Kanzler bereiste das Ehepaar im Juni 1936 Italien und besuchte das Wohnhaus von Giacomo Puccini. Der ehemalige, junge Revolutionär Werfel war nun ein Liebkind des Regimes. Allerdings war er bei der Einschätzung des spanischen Bürgerkriegs auf der Seite der gewählten Regierung – Alma war eine starke Befürworterin des Putschgenerals Franco.

Das Ehepaar befand sich im Ausland, als Hitler 1938 in Österreich einmarschierte, und ging zuerst nach Frankreich und emigrierte 1940 in die USA.

Als Hitler im Jänner 1933 Reichskanzler wurde, verließen viele Intellektuelle und Künstler Deutschland. Lion Feuchtwanger, Marlene Dietrich und Albert Einstein gingen in die USA. Arnold Schönberg reiste zuerst nach Paris und wanderte dann in die USA aus, Joseph Roth nahm den Zug nach Paris, Kurt Tucholsky ging nach Schweden und beging dort 1935 Selbstmord.

Robert Stolz war mit seinen bekannten Liedern sehr berühmt in Deutschland, und das Nazi-Regime hätte ihn gerne als „Vorzeigearier“ in Berlin gesehen. Stolz erkannte aber die Dramatik und schmuggelte in seinem Auto mehrmals Juden und politische Gegner aus Deutschland nach Wien. Am Abend vor dem Einmarsch Hitlers in Österreich verließ er Wien in Richtung Schweiz.

Aber es gab auch viele, die schon von Anbeginn und ohne Zweifel die Diktaturen unterstützten. Der Lyriker Josef Weinheber wurde 1931 bereits Mitglied der NSDAP. Er machte jüdische Schriftsteller wie Stefan Zweig dafür verantwortlich, dass er lange Zeit nicht die von ihm ersehnte Anerkennung bekam. Er schrieb 1938 eine Hymne auf Hitler, die im Burgtheater vorgetragen wurde. Im April 1945 – als die Rote Armee Wien einnahm – beging Weinheber Selbstmord.

1933 dirigierte der junge Salzburger Herbert von Karajan die Bühnenmusik des von Max Reinhardt inszenierten „Faust“ bei den Salzburger Festspielen. Im selben Jahr trat Karajan der NSDAP bei. 1939 ernannte Hitler Ka-

rajan in Berlin zum „Staatskapellmeister“.

Das vorliegende Buch gibt sehr spannend die Schicksale vieler „Dichter und Denker“ in der Zwischenkriegszeit wieder. Herbert Lackner gelingt es ausgezeichnet, die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in diesen zwanzig Jahren aufzuzeigen und vor diesem Hintergrund die Einstellungen und Handlungen vieler Künstler zu beleuchten. Es wird offensichtlich, dass doch viele Intellektuelle und Künstler für autoritäre Haltungen und Parteien anfällig waren.

In diesem Zusammenhang ist bezeichnend, was Hermann Göring bei den Nürnberger Kriegsverbrecherprozessen auf die Frage, wie es den Nationalsozialisten gelungen war, so große Teile des Volkes für sich zu gewinnen, antwortete: „Das ist ganz einfach. Man braucht nichts zu tun, als dem Volk zu sagen, es werde angegriffen, und den Pazifisten ihren Mangel an Patriotismus vorwerfen und behaupten, sie brächten das Land in Gefahr. Diese Methode funktioniert in jedem Land.“

Brigitte Ederer

„Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“ Die Working Paper-Reihe der AK Wien

sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

Ab Heft 80 sind die Beiträge auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet

<http://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/MaterialienzuWirtschaftundGesellschaft/index.html>

Heft 180	Oliver Picek	Kann nationale Konjunkturpolitik noch Beschäftigung schaffen?, Oktober 2018
Heft 181	Stefan Ederer u.a.	Making Sense of Piketty's „Fundamental Laws“ in a Post Keynesian Framework, Oktober 2018
Heft 182	Franz Astleithner u.a.	Flexible Arbeitszeitarangements aus der Perspektive österreichischer ArbeitnehmerInnen, November 2018
Heft 183	Karoline Mitterer u.a.	Leistungs- und wirkungsbezogene Pflichtschulfinanzierung, Jänner 2019
Heft 184	Reinhold Russinger	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1995-2017, Dezember 2018
Heft 185	Stefanie Stadlober u.a.	Die subjektive Erfahrung des Bezugs der Bedarfsorientierten Mindestsicherung in Niederösterreich: Eine interviewbasierte Analyse, Dezember 2018
Heft 186	Xavier Timbeau u.a.	The Imperative of Sustainability: Economic, social, environmental. Independent Annual Sustainable Economy Survey (formerly iAGS), März 2019
Heft 187	Michael Peneder u.a.	Stand der Digitalisierung in Österreich, Februar 2019
Heft 188	Sarah M. Tesar	Populismus und Wirtschaftspolitik: Die wirtschaftspolitische Programmatik populistischer Parteien in Südeuropa, April 2019
Heft 189	Romana Brait u. a.	Keine Transparenz, Investitionen in Arbeit, Klima und gerechte Verteilung fehlen. AK-Analyse des Stabilitätsprogramms, April 2019
Heft 190	Dietmar Aigner u.a.	Digitale Transformation im Steuerrecht; Juni 2019
Heft 191	M. Schratzenstaller u.a.	Die Auswirkungen der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage auf Österreich, Juli 2019
Heft 192	Susanne Forstner u.a.	Makroökonomische Auswirkungen von Reformoptionen für eine Senkung der Körperschaftsbesteuerung, Juli 2019
Heft 193	Vasily Astrov u.a.	Die Lohnentwicklung in den Westbalkanländern, Moldau und der Ukraine, August 2019
Heft 194	Adi Buxbaum u.a.	Wohlstandsbericht 2019, Oktober 2019
Heft 195	Christoph Scherrer	Trumps neues Handelsabkommen mit Mexiko: Besserer Schutz für ArbeiterInnen?, November 2019
Heft 196	Reinhold Russinger	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 1995 bis 2018, Jänner 2020
Heft 197	Stefan Jestl u.a.	Distributional National Austria (DINA) for Austria 2004-2016, März 2020
Heft 198	Georg Adam	Zur Dynamik der Arbeitsbeziehungen in vier EU-Mitgliedsländern, März 2020
Heft 199	Georg Adam u.a.	Ist Zeit das neue Geld? Arbeitszeitverkürzung in österreichischen Kollektivverträgen, März 2020
Heft 200	Georg Feigl u.a.	Budget 2020: Schritte zur Überwindung der Corona-Krise, Mai 2020

